

المركز الجامعي - تيسمسيلت

معهد الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام الانتخابي والوصاية للجماعات الإقليمية

في التشريع الجزائري

مذكرة التخرج لنيل شهادة ليسانس حقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذة:

بن عمور عائشة

إعداد الطالبان:

بن سعيد مولود

جميل مريعتة

السنة الجامعية : 2014 - 2015

الأب

إلى أرواح والداي العزيزين أمي وابي

وشقيقي الأكبر نوار

رحمهم الله جميعا وتغمدهم بواسع رحمته وطيب ثراهم سائلا
المولى تبارك وتعالى ان يجمعني بهم في مستقر رحمته في جنات النعيم في
الفرحوس الأعلى

إلى أقرب أخلق إلى قلبي □

إخواتي وأخواتي الكرام وزوجاتهم وبناتهم

إلى شريكت عياني

الزوجة الكريمة

إلى قرة الأعين □

أبنائي عبد الحميد رميصا و مارية رحاهم الله وأبنتهم نباتا حسنا

ألهدي لهذا العمل المتواضع

مولود بن سعيد



إهداء

إلى من كان الفضل له في الثاني **عظائي أطل** علمتي أن الحياة أساسها **العقل والضمير** والحمد لله **الرافعي** إلى من
لعراء والضراء ، إلى من إربط إسمي باسمه **إليك** عظامي بوشاح العناية في

الله في عمرك وبقيت شمعك تنير بها حياتي .

إلى من جعل الله تحت أقدامها جنّة الخلد ، إلى القلب النابض بالحنان ، إلى التي سهرت الليالي
وسعبت حتى تسعدني وتحملي الألام ، إليك أمي الحبيبة ، إلى أجل شيء فتمنته لي رحم
الأمومة ، إلى إخوتي وأخواتي فؤاد ، نادية ، محمد فاطمة ، وإلى زوج أخي الهوارى والإبن
العزير أسامة .

إلى روح أساتي الخالدة في جنّة العجيم إن شاء الله شوقي مصطفى ، وتبني أيضا إلى كل من
أكن لهم التقدير والإحترام صديقاتي وزملائي في الدرب والدراسة (لامية ، فتيحة ، أمينة ،
سعيدة ، حنان ، فاطمة ، جميلة ، حيزية

صيرين ، صافو ، عائشة) .

وإلى زميلي الذي شارك في إنجاز هذه الطذكرة بن سعيد مولود .

وأوجه مجزول الشكر إلى جميع أساتذة معهد الحفوق وخاصة أساتذتي أطل الله في عمرها ،
وأسعدتها في حياتها الأساتذة بن عمور عائشة ، وإلى كل من وسعناهم ذاكرتي ولم أذكرهم في
مذكرتي وأعتذر إلى كل من نساهم قلبي ولم

بنسأهم قلبي | بارك الله في الجميع .

إهداء

شكر وتقدير

بعد الحمد و الشكر لله عزّ وجلّ الذي وفقنا في إنجاز هذا العمل المتواضع، كثمرة جهدنا خلال سنوات عمل متواصلة.

نتقدم بالجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذة بن عمور عائشة

لقبوله الإشراف على هذا العمل والذي لم يبخل علينا

بنصائحه وتوجيهاته

كما نتقدم بأسمى عبارات الشكر والإمتنان إلى كل من

ساعرنا وسانرنا من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل

المتواضع.

مُقَدِّمَةٌ :

تستند الدولة الحديثة في قيام بوظائفها وأداء واجباتها على النحو الذي يُحقق أهدافها إلى وسيلة فنية وقانونية تتمثل في التنظيم الإداري، ويظهر ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة الذي يحدد أشخاصها الإدارية ويبين نطاقها الإقليمي وحدود اختصاصاتها.

إضافة إلى أسلوب المركزية الإدارية الذي يتركز على حصر السلطات الإدارية وتركيزها بيد شخص واحد، أصبحت الدول الحديثة باختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية بفعل توسع مجالات نشاطها وتنوع مهامها ووظائفها الإدارية تأخذ في تنظيم أجهزتها الإدارية بأسلوب ثان يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية يُعرف بنظام اللامركزية الإدارية، حيث أضحت هذه الأخيرة من مرتكزات الديمقراطية الحديثة ومؤشراً لقياس الحكم الراشد لأي دولة، ومن أبرز آلياته التي يتحقق من خلالها مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

وتقوم اللامركزية الإقليمية على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، ويترب على هذا الاعتراف وجود هيئات محلية تمثل هذه المصالح تباشر النشاط الإداري في تسيير الشؤون المحلية، ويتحقق نتيجة لذلك الاعتراف لتقسيم إقليمي ما بالشخصية المعنوية، مع ما ينتج عن ذلك من امتلاك لذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، وبممارسة امتيازات السلطة العامة.

وتتولى إدارة وتسيير هذه المصالح المحلية هيئات محلية تتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي عن السلطة المركزية، حيث يتمثل استقلالها العضوي في تشكيل هاته الهيئات بالانتخاب الذي يُعد من أركان قيام اللامركزية إذ يربط جانبا من الفقه بين تحقيق اللامركزية وتشكيل مجالس الهيئات اللامركزية بالانتخاب.

ويبرز استقلال المجالس المحلية من جانبه الوظيفي عندما تمارس هذه الأخيرة اختصاصاتها في إدارة الشؤون المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، الذي يعود للسلطة التشريعية تحديد المصالح المحلية التي يُعهد بها إلى الهيئات المنتخبة المحلية، وتبين من خلالها الوظائف والمهام التي تدخل في مجال اختصاصات الجماعات المحلية.

غير أنّ مجال هذا الاستقلال ليس مطلقاً، إذ تقوم علاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية تبسط من خلاله الأولى على الثانية رقابتها في صورة وصاية إدارية، إلا أنّ إخضاع المجالس المحلية المنتخبة للرقابة الإدارية يكون مكفول بضمانة قانونية وضمانة قضائية. تتمثل الضمانة القانونية في وجود نص صريح يميز ممارسة الرقابة من جهات إدارية محددة وفق إجراءات وقواعد شكلية معينة وآليات محددة، وتتجلى الضمانة القضائية في منح ممثلي المجالس المحلية حق إقامة دعوى أمام الجهات القضائية لإلغاء القرارات الصادرة عن جهة الوصاية.

تأسيساً على ما سبق يتضح أنّ تحديد مدى استقلالية الجماعات المحلية يرتبط بالنظام الانتخابي والوصاية الإدارية ويعتبران معيار تمييز نظام اللامركزية عن عدم التركيز.

وبالنسبة لنظام اللامركزية في الجزائر فقد ورثت غداة الاستقلال عن السلطات الاستعمارية نظاماً إدارياً مشابهاً للتنظيم المتبع في فرنسا، حيث كانت تتكون المجموعات الإقليمية من البلديات والمحافظات أو العمالات، ظلت تخضع للنظام القانوني القائم في ظل الإدارة الفرنسية بموجب قانون 157/62 الصادر في 31 ديسمبر 1962 القاضي باستمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه إلى إشعار آخر ماعدا ما في أحكامه ما يتنافى مع السيادة الوطنية.

وكانت للأزمة التي مستت المؤسسات بفعل مغادرة الأوروبيين وما خلفه من الفراغ نفس الأثر البالغ على الجماعات الإقليمية، إذ أصبحت تعاني من نقص الإمكانيات البشرية والموارد المالية إضافة إلى نقص الإطارات القادرة على تسيير الهيئات الإدارية، ولمعالجة هذا الفراغ بادرت السلطات بإحداث الإصلاح الإقليمي كان هدفه إجراء عملية تجميع للبلديات، فتقلص بمقتضاه عدد البلديات إلى 676 بلدية بعدما كان يفوق 1500 بلدية، وذلك بموجب مرسوم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات والذي قرّر في مادته الثالثة على تعيين لجان خاصة في انتظار إجراء الانتخابات البلدية.

ولتجنب حصول الفراغ على مستوى المحافظة (الولاية) تمّ توسيع سلطات المحافظ الذي أصبح يمارس اختصاصات التي تعود لهيئات المداولة المتمثلة آنذاك في المجلس العام، وذلك بموجب أمر 016/62 المؤرخ في 09 أوت 1962 الصادر عن رئيس السلطة التنفيذية المؤقتة، والذي أحدث بنص المادة الثانية على مستوى كل محافظة لجنة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي يرأسها المحافظ،

كانت تضم ممثلين عن الإدارة على مستوى المحافظات وكما ضمت ممثلين عن السكان يُعينون بقرار من المحافظ ولم تكن لهاته اللجنة سلطة التداول.

ودامت هاته الفترة الانتقالية خمس سنوات قبل أن يتم إصدار قانون البلدية سنة 1967 بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي ثم يليه بعد سنتين إصدار قانون الولاية بمقتضى الأمر 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ويعلن المشرع الجزائري فيهما مبدأ انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية، ويمنحها اختصاصات كثيرة ومتنوعة خاصة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية متأثراً بالنموذج اليوغسلافي، بما يعكس التوجه الاشتراكي والأحادية الحزب للنظام السياسي المتبع آنذاك، كما حدّد وسائل الرقابة الوصائية على الأعضاء وعلى أعمال المجالس المحلية المنتخبة .

وأدى تطور الذي عرفه المجتمع الجزائري والحراك السياسي الذي صاحبه، وتنامي مطالب الشعبية بالتغيير وخاصة الأحداث الدامية التي شهدتها 5 أكتوبر 1988 التي بدأت بالاحتجاج على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واقتترانه بالتحويلات التي طبعت الساحة الدولية في تلك المرحلة، حيث اتسمت بسقوط الأنظمة الموسومة بالشمولية التي انتهجت الإيديولوجية الاشتراكية واعتمدت خيار الحزب الواحد، وتوجهها نحو الليبرالية السياسية والاقتصادية إلى إسرار النظام السياسي الجزائري إلى تبني إصلاحات سياسية توجت بصدور دستور 23 فيفري 1989 الذي أسس لمرحلة جديدة بإقراره للتعددية الحزبية من خلال اعترافه بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي بموجب المادة 40 منه التي نصّت على «حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به

وكان للانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية السياسية، أن يفرض مواكبة المنظومة القانونية للقواعد والمبادئ الدستورية التي جاء بها هذا الدستور، فصدر قانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية وقانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.

كما كان لازماً بهذا الصدد مراجعة قانون الانتخابات ليتكيف مع التحويلات السياسية الجديد، ليتّم ذلك بمقتضى قانون 13/89 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات الذي أدت النتائج التي أفرزتها أول الانتخابات التعددية المحلية ثم التشريعية التي أجريت في ظلّه إلى

مواقف سياسية متباينة، انتهت بتوقيف المسار الانتخابي لتعلن فشل أول تجربة ديمقراطية عرفتها البلاد، وتنزلق بعدها في دوامة من عنف، وتدخل مرة أخرى فترة فراغ دستوري.

وبعد التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي أعاد بعث مؤسسات دستورية ضمن عملية إصلاح سياسي ليسجل بعدها عودة الانتخابات صدر القانون العضوي المتعلق بالانتخابات بموجب الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 وبعد التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008 لم يلبث المشرع الجزائري أن أضفى تعديلات على النظام الانتخابي بإصداره القانون العضوي 01/12 المتضمن قانون الانتخابات المؤرخ في 12 جانفي 2012 الجديدة في تنظيم الاستحقاقات الانتخابية المحلية التي جرت بعده.

وبعد مرور أكثر من عقدين على تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية، ودعوة كثير من الأحزاب والمنتخبين والقانونيين إلى ضرورة مراجعتها وإصلاحها، صدر قانون 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 وقانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية .

والإشكالية التي تبرز في هذا السياق والذي يحاول البحث معالجتها هي: ما مدى مساهمة النظام الانتخابي المحلي الذي عرفته المنظومة القانونية الجزائرية في تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية؟ وما مدى توافق نظام الوصاية الإدارية مع حفاظ على استقلالية الجماعات الإقليمية؟ وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

ما المقصود بالنظام الانتخابي؟ ما هو مفهوم الوصاية؟ وما هي آليات الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري؟

وحول الدراسات السابقة في موضوع البحث فقد تمّ تناول كل من النظام الانتخابي ونظام الوصاية على حدا في دراسات مستقلة، ونشير في هذا الصدد إلى بحث حول النظام الانتخابي تضمنتها رسالة ماجستير لطالب تولوت عيسى بعنوان النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر استعرض فيها مختلف المراحل التي قطعها هذا النظام من 1963 الى 1997، وسجل فيها عدة ملاحظات واقتراحات لتعديل قانون الانتخابات.

كما تمّ تناول في دراسة مستقلة نظام الوصاية الإدارية في رسالة ماجستير بعنوان الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر لطالب بن ناصر بوطيب بحث فيها نظام الرقابة الوصائية على المجالس البلدية، توصل من خلالها إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة ذوبان فكرة استقلالية هذه المجالس.

تظهر أهمية هذه الدراسة في الدور الذي يلعبه النظام الانتخابي في تحقيق المشاركة السياسية وتحسين الممارسة الديمقراطية في تسيير الشؤون المحلية والمكانة التي تحظى بها الرقابة الوصائية في الدراسات القانونية والسياسية في ظل الاهتمام المتزايد على المستوى الدولي بالإدارة المحلية وتوسعي هذه الدراسة إلى معرفة واقع نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال تقديم صورة نظرية عن واقع استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر من خلال النظام الانتخابي المحلي المعتمد وطبيعة الوصاية الإدارية.

تفرض طبيعة موضوع البحث اعتماد المنهج الوصفي التحليلي الذي ينسجم مع البحوث القانونية حيث تنصب الدراسة فيه على وصف مختلف النظم الانتخابية وآليات الرقابة وتناول بالتحليل النصوص القانونية، ويتخللها بصورة تلقائية المنهج المقارن في بعض مواطن البحث. وتقتضي معالجة إشكالية البحث تقسيمه إلى فصلين، نخصص في الفصل الأول دراسة النظام الانتخابي للجماعات الإقليمية في الجزائر مع تقسيمه إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول مفهوم النظام الانتخابي وأنماطه ونتطرق في المبحث الثاني إلى النظام الانتخابي المحلي في المنظومة القانونية الجزائرية.

ونتناول في الفصل الثاني نظام الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين، نتولى في المبحث الأول دراسة ماهية الوصاية الإدارية وفي المبحث الثاني استعراض آليات الرقابة الوصائية في النظام القانوني الجزائري.

الفصل الأول: النظام الانتخابي للجماعات الإقليمية في الجزائر

اختلف الفقه حول مسألة تشكيل المجالس المحلية بين طريقة الانتخاب أو التعيين، وأثر كل منهما على تحقيق اللامركزية الإقليمية واستقلاليتها⁽¹⁾، إلا أنّ غالبية فقهاء القانون الإداري يعتبر الانتخاب شرطاً أساسياً لتحقيق اللامركزية الإقليمية ويعدّه معياراً لاستقلال أجهزتها الإدارية⁽²⁾، نظراً لتجاوبه مع الأفكار الديمقراطية وماله من آثار محمودة في رفع درجة الوعي العام لدى الجماهير وزيادة شعورها بالمسؤولية إزاء مجتمعها فضلا عن التربة السياسية والمساهمة في تكوين القيادات وغالبا ما تكون القيادات المنتخبة أكثر إماماً ودرايةً بمشاكل وشؤون وحدتهم المحلية⁽³⁾.

وتأخذ معظم التشريعات الحديثة بمبدأ الانتخاب حيث يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية من قبل الناخبين المحليين وهو نفس المسلك الذي أتخذه المشرع الجزائري إذ كرس دستور 1996 مبدأ انتخاب المجالس المحلية بنصه في المادة 16 على «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

ويتجلى قياس التمثيل الحقيقي لإرادة الناخبين المحليين ومدى استقلالية وقوة المجالس المحلية المنتخبة من خلال الأحكام القانونية التي تنظم عملية الانتخاب في جميع مراحلها حتى إعلان النتائج النهائية وخاصة فيما يخص القواعد الفنية التي تحدد طريقة حساب الأصوات وتحويلها إلى مقاعد في المجالس فيما يعرف قانونا بالنظام الانتخابي (المبحث الأول) الذي عرف في الجزائر تغيرات كثيرة تماشيا مع التحولات المتعاقبة التي عرفت من المرحلة الأحادية إلى المرحلة التعددية الحزبية (المبحث الثاني).

(1) - للاطلاع على حجج مؤيدو ومعارضو الانتخاب راجع:

- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل النظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2005، ص 21.

(2) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 109. وعمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 35.

(3) - ماجد راغب الحلوى، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر 2008، ص 112.

المبحث الأول: مفهوم النظام الانتخابي وأنواعه

الانتخاب هو الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة بواسطة الإرادة الشعبية في الأنظمة السياسية الحديثة مهما تباينت أشكالها واختلفت أيديولوجياتها، وأضحى معياراً يُقاس عليه مدى ديمقراطية الدول، وعلى المستوى المحلي تُعتبر آلية الانتخاب أهم مظاهر الديمقراطية التي تسمح للمواطنين بالتعبير عن احتياجاتهم ومصالحهم والمشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة.

وإذا كان الانتخاب من بين الطرق الديمقراطية لإسناد السلطة أو البقاء فيها، فإنه لا يمكن أن يكتسب هذه القيمة إلا إذا اقترن بوجود نظام انتخابي عادل يضمن للناخب حق الاقتراع وللمترشح حق الترشح، ويحقق المساواة بين الناخبين من جهة، والمرشحين من جهة الأخرى، فهو عماد الديمقراطية النيابية، والركيزة الأساسية في كل إصلاح سياسي وإداري واجتماعي، وبذلك فإنّ فساده يؤدي إلى فساد الديمقراطية ونحطاطها⁽¹⁾.

وتأسيسا على ما تقدم سنتولى في هذا المبحث دراسة مفهوم النظام الإداري (المطلب الأول) ثمّ عرض أنماط النظم الانتخابية المستخدمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم النظام الانتخابي

يُعرف النظام الانتخابي بأنه الطريقة التي يتم بمقتضاها احتساب الأصوات المدلى بها في انتخاب عام من أجل تبيان المرشحين الفائزين بالمقاعد المتنافس عليها، فهو يهدف لوضع الصيغة الرياضية المستعملة لحساب تخصيص المقعد⁽²⁾.

وتعمل النظم الانتخابية في مفهومها الأساسي على ترجمة الأصوات التي يتم الإدلاء بها في الانتخابات إلى عدد المقاعد التي تفوز بها الأحزاب والمرشحوها المشاركون بها، وهناك متغيرات أساسية في تفسير هذه العملية تتمثل في المعادلة الانتخابية المستخدمة من حيث استخدام إحدى

(1) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار

الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 318. نقلا عن لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب

السياسية في الجزائر، مذكرة ماجيستر في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007 ص 8.

(2) - حسينة شرون، دور الإدارة في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل التحضيرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة

بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 123.

النظم الانتخابية وكذا المعادلة الحسابية المستخدمة لحساب المقاعد المخصصة لكل فائز كما تتمثل في عملية الاقتراع من خلال تصويت الناخب لمرشح واحد أو لقائمة حزبية أو بالتعبير عن خيار واحد أو مجموعة من الخيارات ويتحدد المتغير الثالث بحجم الدائرة الانتخابية فيما يتعلق بعدد الممثلين الذين يتم انتخابهم عن كل دائرة انتخابية⁽¹⁾.

ويتأثر النظام الانتخابي بالظروف السياسية والاجتماعية السائدة في أي دولة كما يؤثر على الحياة السياسية فيها، وهو ينعكس على واقع التمثيل السياسي والمشاركة السياسية للمواطنين، فقد يكون وسيلة تتحقق عبرها وتتجسد الديمقراطية النيابية وقد يكون عاملا لعزوف عن المشاركة السياسية خاصة في دول التي تفتقد إلى الوسائل الديمقراطية وتسيطر عليها طبقة تسعى للحفاظ على السلطة من خلال مؤسسات شكلية كواجهة توحى بوجود نظام ديمقراطي. وعليه سنتولى في هذا المطلب إبراز أهمية النظام الانتخابي (الفرع الأول) والمبادئ التي يقوم عليها (الفرع الثاني) إضافة إلى العوامل المؤثرة في تصميمه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أهمية النظام الانتخابي

يكسب النظام الانتخابي أهمية سياسية وإدارية إذا ما تم صياغته بأساليب موضوعية وشفافة من خلال عملية مدروسة تعتمد إلى حد كبير على السياق الاجتماعي والسياسي أين يتم تطبيقه، حيث يساهم في تطوير الحياة السياسية وإرساء دعائم الديمقراطية وتحقيق النجاعة في التسيير الإداري من خلال الأجهزة المنتخبة.

أولاً: الأهمية السياسية للنظم الانتخابية

إن انتقاء النظام الانتخابي الملائم للواقع السياسي والاجتماعي والذي يهدف إلى تحقيق التمثيل الحقيقي للقوى السياسية، يمنح أهمية سياسية كبيرة يمكن إجمالها فيما يلي:

- تحقيق الاستقرار السياسي وترسيخ الثقافة الديمقراطية وتوسيع ممارستها في المجتمع، حيث تشجع بعض النظم الانتخابية قيام الأحزاب السياسية التي يتم تطويرها إلى حد كبير بالنظام

(1) - أندرو رينولدز وآخرون، ترجمة أيمن أيوب، أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،

الطبعة الثانية، ستوكهولم، السويد، 2010 ص 19.

الانتخابي وقد توفر محفزات للأحزاب السياسية لتوسيع قاعدتها الشعبية على أوسع نطاق ممكن مما يؤدي إلى نشر الوعي السياسي لدى الأفراد وبسط الرقابة الشعبية.

- إخضاع السياسيين للمساءلة أمام الناخبين.

- كما يمكن للنظام الانتخابي المعتمد أن يكون عاملا لتحقيق التوازنات السياسية بين الأحزاب المتنافسة ويساعد على تسيير التناقضات الموجودة وإدارتها بالطرق السلمية.

- بناء مؤسسات شرعية مما يجسد دولة القانون (1).

ثانيا: الأهمية الإدارية للنظم الانتخابية

باعتبار النظام الانتخابي آلية التي يتم من خلالها تحويل الأصوات المدلى بها إلى مقاعد في عملية انتخاب المرشحين، ولأنّ الإدارة هي التي تتولى هاته العملية ابتداء من التحضير إلى غاية إعلان النتائج، لذا فتصميم نظام انتخابي ينبغي أن يأخذ في الاعتبار طبيعة الإدارة وقدرتها على تأمين العملية الانتخابية وتحقيق أهدافها والتي من أهمها المساواة وإتاحة الفرصة لكافة المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية.

هذا الترابط بين النظام الانتخابي والنظام الإداري يؤكد الأهمية الإدارية للنظام الانتخابي التي يمكن إيجازها في:

- يؤدي النظام الانتخابي إلى تسيير أفضل للهيئات المنتخبة في مجال اختصاصها وترقية عملها بما يتوافق وتطلعات الناخبين مما يعزز المشاركة في العملية السياسية.

- يحدد النظام الإداري الجهة الإدارية التي تتولى الإشراف على العملية الانتخابية تبعا للدائرة الانتخابية التي يرسمها هذا النظام.

- حمل الممثلين المحليين في تطوير المهارات اللازمة لخدمة وتنفيذ مقومات الحكم اللامركزي مما يشجع قيام الحكم الراشد.

(1) - لرقم رشيد، المرجع السابق، ص 8-9

الفرع الثاني: أسس النظام الانتخابي

تصميم أي نظام انتخابي كي يحقق الديمقراطية ويضمن المشاركة السياسية للمواطنين يجب أن يركز على الأسس تجسد هذه الغايات تتمثل في مبدأ العدل والمساواة ومبدأ التمثيل الحقيقي ومبدأ الشفافية.

أولاً: مبدأ المساواة

إنّ مبدأ المساواة أمام القانون تقرها أغلب الأنظمة القانونية المعاصرة في دساتيرها ، وانطلاقاً من هذا المبدأ الدستوري، على النظم الانتخابية أن تخضع لدستور و أن تمنح ضمانات لكل من الناخب و المترشح في حق التصويت والترشح وفي تحديد الشروط الواجب توافرها في ممارسة حق الانتخاب بصفة تحقق المساواة بين جميع الناخبين والمترشحين، وتتجسد المساواة بشكل أكبر في النظم الانتخابية في مجال تقسيم الدوائر الانتخابية التي ينبغي أن تتم على أساس المعيار الديمغرافي الذي يقوم على قاعدة التناسب بين عدد السكان وممثليهم في المجالس المنتخبة⁽¹⁾.

ثانياً: مبدأ التمثيل الحقيقي

يقتضي التمثيل الحقيقي للناخبين اعتماد نظام انتخابي يراعي التركيبة السكانية للمجتمع وأن تتسم أحكامه بالعدالة والموضوعية بشكل تضمن النتائج المترتبة على الأخذ به إلى ترجمة الرغبات التي يعبر عنها الناخبون إلى أفراد يمثلون تلك الرغبات.

ويمكن للتمثيل أن يأخذ أربعة أشكال على الأقل هي:

التمثيل الجغرافي ويعني حصول كل منطقة، سواء كانت مدينة أو دائرة انتخابية، على تمثيل يتناسب وعدد سكانها في الهيئات المنتخبة، حيث يتم انتخاب هؤلاء ممثلين من قبل تلك المنطقة ويكونوا مسؤولين في نهاية المطاف أمامها.

(1) - مورييس دو فرجيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2014، ص: 85، 86.

التوزيع الإيديولوجي لمجتمع ما والذي قد يتمثل في الهيئة التشريعية، من خلال ممثلين عن الأحزاب السياسية أو مستقلين أو خليط منهما.

التمثيل الواقع الحزبي-السياسي ويتمثل في انعكاس القائم في بلد ما داخل تركيبة هيئته التشريعية، حتى وإن لم تقم الأحزاب السياسية على أساس أيديولوجي. فلو اقترح نصف الناخبين لحزب ما ولم يؤدي ذلك إلى فوز ممثلين عنه، أو إلى فوز أعداد ضئيلة منهم، لا يمكن اعتبار ذلك النظام الانتخابي على أنه يمثل الإرادة العامة للناخبين.

التمثيل الوصفي أو التصوري (الاجتماعي) حيث يجب أن تقوم تركيبة الهيئة التشريعية على شاكلة التركيبة الكلية لأمة ما، كمرآة لها تعكس ذات الشكل، تشعر وتفكر وتفعل بطرق تنطبق مع ما يشعر ويفكر ويعمل به عامة الشعب. فتركيبة البرلمان التصوري يجب أن تحتوي على ممثلين من كلا الجنسين (رجالاً ونساء)، ومن كافة الأعمار (كهلة وشباب)، وأغنياء وفقراء، وأن تعكس التوزيع الديني واللغوي والعرقي أو القبلي للمجتمع (1).

ثالثاً: الشفافية

ينبغي عند صياغة النظام الانتخابي أن يشتمل على إجراءات وتفاصيل بأعلى مقدار من الشفافية، بحيث تكون واضحة كل الوضوح لكل من الناخبين، والأحزاب السياسية والمرشحين منذ البداية، وذلك للحيلولة دون وقوع أي ارتباك أو انعدام للثقة في النتائج الناجمة عن النظام في الانتخابات.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الشفافية في عملية تصميم واختيار النظام الانتخابي ضرورية ومفيدة لهذه الأسباب. فعندما يتمكن كافة الشركاء من تقديم وجهات نظرهم وأفكارهم بوضوح ودون معوقات أثناء عملية إصلاح النظام الانتخابي أو مراجعته أو اعتماده، فإن ذلك يساهم في إضفاء مزيد من الشرعية على النظام الانتخابي والعملية الانتخابية برمتها (2).

(1) - أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المرجع السابق، ص 24.

(2) - الموقع الرسمي لشبكة المعرفة الانتخابية (أيس) إدارة وتكاليف الانتخابات التابعة لمشروع الأمم المتحدة الإنمائي

http://aceproject.org/ace-ar/topics/es_ تاريخ التصفح 2015/03/04 الساعة 20:00.

الفرع الثالث: العوامل المؤثرة في تصميم النظم الانتخابية

انطلاقاً من أنّ النظم القانونية إنّما توضع لكي تحكم الروابط والعلاقات المنظمة للمجتمع، وتكون النصوص نتيجة لذلك انعكاساً لحاجيات الجماعة في المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، فإنّ النظم الانتخابية تتأثر بالبيئة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية كما تلعب العوامل السياسية والتاريخية دوراً بارزاً في صياغته.

أولاً : العوامل السياسية

تلعب العوامل السياسية دوراً هاماً في صياغة النظام الانتخابي فطبيعة النظام السياسي سواء كان رئاسياً أو برلمانياً هو الذي يحدد نوع النظام الانتخابي المطبق وخصائصه، فإنّ الخلفية وراء انتقاء النظام الانتخابي قد تكون بنفس أهمية الخيار المعتمد ذاته. فعملية انتقاء النظام الانتخابي وإن بدت مسألة فنية تسعى لمعرفة كيفية توزيع المقاعد النيابية، فهي في الواقع مسألة سياسية بالدرجة الأولى، غالباً ما تكون المصالح السياسية في صلب هذه الاعتبارات، إن لم تكن الاعتبار الوحيد، كما قد تدفع الأحداث والتطورات الحراك السياسي إلى إجراء تعديلات على الأنظمة الانتخابية لتساير تطور المجتمع وتتكيف مع الوضع الجديد وتجنباً للأزمات السياسية⁽¹⁾.

ثانياً: العوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية

تؤثر العوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية في انتقاء النظام الانتخابي ويختلف تأثير هذه العوامل من دولة إلى أخرى، ويختلف تأثيرها حتى داخل الدولة الواحدة بحسب التحولات التي تشهدها وتطور المستوى الاجتماعي والثقافي.

فالدول التي تتعدد فيها الطوائف العرقية والدينية تكيف نظامها الانتخابي بما يتوافق وهذا التعدد بما لا يسمح بإقصاء أي مجموعة إثنية ذات خصائص لغوية أو دينية أو طائفية في أي عملية انتخابية ديمقراطية لتحقيق مبدأ التمثيل الحقيقي.

(1) - موريس دو فرجييه، المرجع السابق، ص 93.

- لرقم رشيد، المرجع السابق، ص 14-15.

وفي المجتمعات التي ترتفع فيها نسبة الأمية، يتم تصميم نظاما انتخابيا تتسم أحكامه بالبساطة والمرونة مراعاة لهذه الظاهرة ليحد من انعكاساتها على العملية الانتخابية.

كما تؤثر الجماعات الضاغطة المتمثلة خاصة في النقابات المهنية ورجال الأعمال والصناعة في اعتماد النظام الانتخابي الذي يحقق أهدافها ويحفظ مصالحها من خلال الضغط على السلطة والتأثير عليها باستعمال وسائل الإعلام وتنظيم الندوات والملتقيات لتوجيه الرأي العام⁽¹⁾.

المطلب الثاني: أنواع النظم الانتخابية

لقد سبق القول أنّ النظام الانتخابي هو الآلية التي تعمل على ترجمة الأصوات التي يتم الإدلاء بها في الانتخابات إلى عدد المقاعد التي تفوز بها الأحزاب والمرشحون، وتقوم عملية بناء هندسة النظام الانتخابي على صياغة قواعد فنية، القصد منها الترويج بين المرشحين في الانتخاب⁽²⁾.

ويُعتبر اختيار نظام انتخابي معين مسألة سياسية بالدرجة الأولى، وتخضع للمصالح السياسية التي تكون في صلب الاعتبارات القائمين على صياغته، كما يُعتمد في تصميمه على العوامل الاجتماعية والثقافية، لذا تختار كل دولة النظام الانتخابي الذي يعكس ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ونتيجة لذلك تتعدد النظم الانتخابية حول العالم، تُصنّف غالبيتها ضمن ثلاث عائلات كبيرة هي نظام الأغلبية (الفرع الأول)، نظام التمثيل النسبي (الفرع الثاني) و النظام المختلط الذي هو مزيج بين هذين النظامين(الفرع الثالث).

الفرع الأول: نظام الأغلبية

يُقصد بنظام الانتخاب بالأغلبية أنّ المرشح أو القائمة الذي يحوز على أكثر الأصوات الصحيحة في الدائرة الانتخابية الواحدة هو الفائز في الانتخابات أمّا الذين يتبعونه في الترتيب يُعتبرون الخاسرون، ومن ثمّ فإنّ الانتخاب بالأغلبية يُمكن أن يكون فرديا عندما تُقسّم الدولة إلى

(1) - لرقم رشيد، المرجع السابق، ص 16.

(2) - بوشنافة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد

خاص، أبريل 2011، ص 463.

دوائر انتخابية فردية صغيرة يمثلها مرشح واحد، أو يكون بالقائمة عندما يُستخدم في دوائر انتخابية تعددية وكبيرة تضمن مجموعة من المترشحين⁽¹⁾.

ويأخذ نظام الأغلبية صورتين هما نظام الأغلبية البسيطة أو النسبية ونظام الأغلبية المطلقة.

أولاً: نظام الأغلبية البسيطة (النسبية)

يقوم نظام الأغلبية البسيطة على انتخاب المترشح أو المترشحين الحائزين على أعلى عدد من الأصوات مهما كانت دون ضرورة الحصول على الأغلبية المطلقة، وهناك ثلاثة أشكال من هذا النظام ترتبط بطريقة عرض المرشحين، فقد يكون الاقتراع فردياً بالأغلبية البسيطة، ويمكن أن يُجرى بالقائمة وبالأغلبية النسبية التي قد تكون مغلقة أو مفتوحة.

1- نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية (نظام الفائز الأول): وهو أبسط نظم الأغلبية

الانتخابية ويُستخدم ضمن الدوائر الانتخابية الفردية، حيث يفوز المرشح الحاصل على عدد الأصوات تفوق على ما حصل عليه المرشحين الآخرين، حتى ولو لم يبلغ نسبة الأغلبية المطلقة من الأصوات. ويتلائم هذا النظام مع وجود ثنائية حزبية لذا يُعمل بهذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وكذا البلدان المتأثرة بها تاريخياً مثل كندا، الهند، وبنغلاديش.

يمتاز نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية ببساطته وسهولة استخدامه ويسير الفهم، بالإضافة إلى سهولة فرز الأصوات وعدّها حتى عندما تشتمل ورقة الاقتراع على أسماء عدد كبير من المرشحين كما يعزز الشعور بالاستقرار على اعتبار أنّ الحكومات التي يفرزها هذا النظام غالباً ما تكون مؤلفة من حزب واحد، بالإضافة إلى أنّه يسمح بتمثيل أحسن لمصالح ناخبي الدائرة الانتخابية.

(1) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات

الجامعية الجزائر، 2000، ص 112.

- رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار توبقال، دار البيضاء،

المغرب، 1990، ص ص: 128-129.

- موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص ص: 94-95.

إلا أنه يُعاب عليه استثناء الأحزاب الصغيرة وحرمانها من حصولها على التمثيل العادل في المجالس المنتخبة كما يحدّ الأقليات من الحصول على تمثيل عادل⁽¹⁾.

2- نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة (نظام الكتلة): يتمثل هذا نوع من الاقتراع في استخدام نظام الأغلبية النسبية ضمن الدوائر الانتخابية التعددية أي التي يتم فيها الاقتراع بالقائمة تضم أكثر من ممثل واحد، ويتمتع الناخبون في ظلّه بعدد من الأصوات مساويا لعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية بحيث يمكنهم إختيار لأي من المرشحين على ورقة الاقتراع، بغض النظر عن إتماءاتهم الحزبية، وينتشر هذا النظام في البلدان التي تفتقر إلى تركيبات و أحزاب سياسية قوية مثل الكويت ، لبنان و المالديف .

من مزايا نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة أنّه يُمكن الناخبين من إختيار مرشحين بحرية أكبر دون إعتبار لإتماءاتهم الحزبية، وتكون الدوائر الانتخابية فيه متعادلة الحجم نسبيا، ويدفع بإتجاه تمكين وتقوية الأحزاب الأفضل تمثيلا، وتتمثل عيوبه في إنعكاسات غير المرغوب فيها وغير المتوقعة على نتائج الانتخابات كما يمكن أن يكون عامل لحدوث إنقسامات داخل الأحزاب السياسية⁽²⁾ .

3- نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة (نظام الكتلة الحزبية): يتشابه مع نظام الكتلة من حيث أغلبية النسبية وتعدد دوائر إنتخابية ، غير أنّه لا يملك الناخب فيه إلاّ صوتاً واحداً يستعمله للممارسة خياره بين القوائم الحزبية التنافسية بدلا من الإختيار بين المرشحين الأفراد و فيه يفوز الحزب الذي يحصل على أكثر الأصوات بكافة مقاعد الدائرة الانتخابية، ويُستخدم في الكاميرون، تشاد، جيبوتي و سنغافورة .

تتمثل أهم مزايا هذا النظام في بساطة إستخدامه ويعمل على تحفيز الأحزاب السياسية ويحقق الإنسجام بين البرلمان والحكومة ويقضي على الأزمت الوزارية الناتجة عن كثرة الأحزاب الممثلة في البرلمان، غير أنّ له معظم المساوئ المتعلقة بنظام الفائز الأول، إذ أنّه يؤدي إلى نفس نتائج غير تناسبية، فقد يُمكن لحزب ما بالفوز بكافة المقاعد بالرغم من حصوله على الأغلبية البسيطة⁽³⁾.

(1) -le site internet <http://elections-en-europe.net> La date de visite 30/04/2015 à 22h:00

(2)-أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص: 64-65.

(3)- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 119.

ثانيا : نظام الأغلبية المطلقة

إنّ نظام الأغلبية المطلقة ، هو نظام إنخاب بموجبه يُعلن فائزاً المرشح أو القائمة الذي يحصل على أكثر من 50 % من الأصوات الصحيحة⁽¹⁾، ويتم تحقيق هذه النتيجة عن طريق نظام صوت البديل أو عن طريق نظام الدوريتين في حالة لم تتحقق نتيجة الأغلبية المطلقة في الدور الأول .

1- نظام الانتخاب التفضيلي (نظام صوت البديل) : يُستخدم ضمن الدوائر الفردية ، يُمنح فيه الناخب خياراً أوسع لإنخاب مرشح واحد لكل دائرة إنتخابية مع ترتيب المرشحين حسب الأفضلية ، حيث يصوت في إختياره الأول للمرشح المفضل لديه بمنحه الرقم "1" وفي نفس الوقت وفي إختياره الثاني يمنح من يليه في الأفضلية الرقم "2" ومن ثمّ الرقم "3" للذي يليه في الأفضلية في إختياره الثالث، وهكذا إلى آخر خياراته .

وعند عدّ الأصوات في الاختيار الأول يفوز المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من عدد الأصوات الصحيحة، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على هذه الأغلبية يتم احتساب الاختيارات الثانية للناخبين مع إقصاء المرشحين الحاصلين على أدنى الأصوات وتوزيع أفضلياتهم الثانية في أوراقهم لصالح المرشحين الآخرين، وهكذا تتكرر العملية حتى حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة. ويُعمل بهذا النظام في استراليا في انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان منذ سنة 1918، فيجي وبابوا غينيا الجديدة⁽²⁾.

من مزايا الانتخاب التفضيلي أنّه يجمع تقنيات الانتخابية لدورتين في دورة واحدة بالإضافة إلى كونه عامل محفز على تعاون بين المرشحين، لكونه يدفعهم للعمل على كسب الأفضليات الثانية مما يتطلب منهم توسيع دوائر التأييد، وعلى هذا الأساس يُعتبر أفضل نظام للتعایش مع الانقسامات داخل المجتمع، لكن لهذا النظام عيوبه أيضا، فهو يتطلب مستويات عالية من الوعي

(1) - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 112.

- موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 94.

(2)- Brian O'Neal, Étude générale –Les systèmes Électoraux–, Bibliothèque de parlement , Canada, Mai 1993, P 4.

L'étude publiée dans le site officiel de parlement du Canada <http://www.parl.gc.ca>

La date de visite 02/05/2015 à 20h:00.

والثقافة مما يحرم الناخبين الأميين من حقهم في التصويت، ويعتريه صعوبة كبيرة في تطبيقه في الدوائر الكبيرة التي يتقدم فيها عدد كبير من المرشحين، حيث تصبح عملية الفرز وعد الأصوات طويلة ومعقدة⁽¹⁾.

2 - نظام الدوريتين: ويقوم على تنظيم دورة ثانية للإنتخاب في حالة عدم حصول المرشحين على الأغلبية المطلقة، ويمكن أن يُجري بالانتخاب الفردي أو بالقائمة ، ووفقاً لذلك، تنحصر المنافسة فيه بين المرشحين أو القائمتين اللذين تحصلا على أعلى الأصوات في الدورة الأولى، وتكون النتيجة الحتمية حصول الفائز على الأغلبية المطلقة، ويمكن وفق لطريقة ثانية تعتمد على بعض الدول الإستناد إلى الأغلبية النسبية حيث يشارك في الدورة الثانية أكثر من المرشحين إثنين أو القائمتين، ويفوز فيها المرشح الذي يحصل على أكبر الأصوات .

و الإستخدام الأكثر شيوعاً لهذا النظام في الانتخابات الرئاسية مثل ما هو الشأن في الجزائر، أما في الانتخابات التشريعية يُستخدم في فرنسا، والدول المرتبطة بها تاريخياً، واستعملته الجزائر في الانتخابات التشريعية لسنة 1991 التي تم إيقاف مسارها قبل أن تكتمل في الجولة الثانية.

من أهم مزاياه يمنح للناخبين فرصة لتأكيد التصويت على مرشحهم المفضل، أو لتغيير رأيهم بين الدوريتين، كما يعمل على تشجيع التعاون والإئتلاف بين الأحزاب تحضيراً للدورة الثانية أما مساوئه فهي زيادة أعباء العملية الانتخابية على الإدارة التي يقع على كاهلها تنظيم لعملية إنتخابية ثانية خلال مدة قصيرة ومع ما ينتج معها من زيادة تكلفتها المادية.

وتظهر أكبر العيوب فيه بالنتائج التي تترتب على تطبيقه في الدول المنقسمة على نفسها والتي تفتقد للممارسة والثقافة الديمقراطية، عندما تؤشر نتائج الدورة الأولى إلى خسارة المعارضة في الدورة الثانية فتسحب من العملية الانتخابية، أو العكس عندما توحى بفوز المعارضة فتتدخل السلطة الحاكمة فتلغي الانتخابات برمتها دون إكمال دورتها الثانية.

(1) - أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المرجع السابق،

الفرع الثاني: نظام التمثيل النسبي

يقوم نظام التمثيل النسبي على أسلوب الانتخاب بالقائمة حيث توزع المقاعد النيابية في دوائر انتخابية كبيرة، ويستند مفهومه إلى توزيع المقاعد المخصصة في الدائرة الانتخابية على القوائم المشاركة بتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها، وبهذا المعنى يسمح هذا النظام بتمثيل الأحزاب الصغيرة إلى جانب الأحزاب الكبيرة⁽¹⁾، وإذا كان مبدأ التمثيل النسبي يبدو نظرياً بسيطاً، فإنّ تطبيقه عملياً يُعتبر شديد التعقيد لصعوبة الطرق المعتمدة في ترجمة الأصوات إلى مقاعد⁽²⁾. لذا توجد طرق متعددة لهذا النظام يمكن حصرها في شكلين هما نظام القائمة النسبية ونظام الصوت الواحد المتحول.

أولاً: نظام القائمة النسبية

يقوم نظام القائمة النسبية على تقديم كل تجمع إنتخابي (حزب، أحرار أو تكتل حزبي) قائمة بمرشحيه ليصوت عليها الناخبون، وتحصل كل قائمة على عدد المقاعد متناسب مع نسبة الأصوات التي حصلت عليها. ويتم توزيع المقاعد على المستويين، حيث يتم تحديد حصة كل قائمة من مقاعد الدائرة الانتخابية التي تحصلت عليها ثمّ توزيع هذه المقاعد على مترشحي القائمة الفائزة .

1- توزيع المقاعد على القوائم الفائزة :

يتم أولاً توزيع المقاعد الأساسية لكل قائمة وفقاً للأصوات التي نالتها ثمّ توزيع عدد الأصوات الباقية غير المستخدمة .

أ - طرق توزيع المقاعد الأساسية : لتحديد عدد المقاعد الأساسية تُستخدم الطرق التالية :

1أ- المعامل الانتخابي (لحاصل الانتخابي): ويُحصل عليه من قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد مقاعد الدائرة الانتخابية، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد يساوي ناتج قسمة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها على المعامل الانتخابي، وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض

(1) - الأمين الشريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 2005، ص 231.

- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 114.

(2) - موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 95.

الدول في أنظمتها الانتخابية توجب حصول على الحد الأدنى من الأصوات لتحصل على تمثيل في الدائرة الانتخابية وتقصي القوائم التي لا تحقق هذا الحد ولا تُحسب في المعامل الانتخابي، ففي الجزائر يقرر قانون الانتخاب إقصاء القوائم التي تحصل على نسبة أقل من 7% من الأصوات في الانتخابات المحلية و 5% بالنسبة للإنتخابات التشريعية.

أ2- المعامل الوطني : ونحصل على هذا المعامل بقسمة مجموع الأصوات الصحيحة المعبر عنها على المستوى الوطني على مجموع المقاعد المراد تمثيلها في الهيئات المنتخبة، فيكون لكل قائمة حصتها من المقاعد بقدر عدد مرات المعامل الانتخابي الوطني، ولكن يُعاب على هذه الطريقة صعوبة تحديد المعامل الوطني بدقة إلا بعد معرفة النتائج النهائية والمؤكدة للإنتخابات، مما يتطلب مدة طويلة (1).

أ3- العدد الموحد : هو رقم يحدده قانون الانتخابات مسبقاً، وهو موحد بالنسبة للدولة في كل دوائرها، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد يساوي عدد المرات التي تجمع فيها الرقم الموحد المنصوص عليه في القانون (2).

ب - توزيع المقاعد الباقية: مهما كانت الطرق المستخدمة في توزيع المقاعد ينتج عنها بقاء عدد من المقاعد و الأصوات دون توزيع، وعندها تُثار مسألة كيفية توزيعها، وللتغلب على هذه المسألة تُستخدم عدة طرق .

ب1- طريقة الباقي الأقوى : تتمثل هذه الطريقة في توزيع المقاعد المتبقية على القوائم الانتخابية التي بحوزتها أكبر عدد من الأصوات المتبقية غير المستغلة، فيمنح مقعد للقائمة التي لها أكبر باقي الأصوات من غيرها، ثم للقائمة التي تليها، حتى تُستنفذ جميع المقاعد المتبقية. هذه الطريقة يُعاب عليها عدم عدالتها حيث تُفيد الأحزاب الصغيرة على حساب الأحزاب الكبيرة، مع ملاحظة أنّ هذه الطريقة هي التي تعتمدها الجزائر منذ 1997 .

(1) - موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 96.

- الأمين الشريط، المرجع السابق، ص 232.

(2) - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دون دار النشر، القاهرة، 2007، ص 159.

ب2 - طريقة المعدل الأقوى : بموجب هذه الطريقة تُوزع المقاعد المتبقية على القوائم التي لديها المعدل الأقوى ويُحسب معدل كل قائمة بقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها على عدد المقاعد التي حصلت عليها مضافاً إليها مقعداً إفتراضياً من المقاعد المتبقية، وفق المعادلة الرياضية

$$\text{التالية: معدل القائمة} = \frac{\text{عدد الأصوات الصحيحة}}{\text{عدد المقاعد التي حصلت عليها} + \text{مقعد إفتراضي}}$$

والقائمة التي لها المعدل الأكبر يعود إليها المقعد، وتُعاد العملية بالنسبة للمقعد الثاني، وهكذا حتى تُستغل جميع المقاعد المتبقية، وعلى عكس طريقة الباقي الأقوى يفيد المعدل الأكبر الأحزاب الكبيرة (1).

لتوضيح ما تقدّم نورد المثال التالي: لنفرض أربع قوائم تتنافس على خمسة مقاعد و عدد الأصوات الصحيحة 90000 الموزعة وفق الجدول الآتي:

التوزيع النهائي		توزيع البواقي		المعامل الانتخابي $18000 = \frac{90000}{5}$			
المعدل الأقوى	الباقي الأقوى	المعدل الأقوى	الباقي الأقوى	الباقي	توزيع المقاعد	عدد الأصوات	القوائم
مقعدان	مقعدان	$12333 = \frac{37000}{1+2}$ (3)	صفر مقعد	1000 (4)	2 مقعدان	37000	قائمة أ
مقعدان	مقعد واحد	$13000 = \frac{26000}{1+1}$ (2)	صفر مقعد	8000 (3)	مقعد واحد	26000	قائمة ب
مقعد واحد	مقعد واحد	$15000 = \frac{15000}{1+0}$ (1)	مقعد واحد	15000 (1)	صفر مقعد	15000	قائمة ج
صفر مقعد	مقعد واحد	$12000 = \frac{12000}{1+0}$ (4)	مقعد واحد	12000 (2)	صفر مقعد	12000	قائمة د

* المصدر : الأمين الشريط، المرجع السابق، ص: 234، 235. بتصرف

(1) - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 117.

- الأمين الشريط، المرجع السابق، ص 235.

ب3- طريقة هوندت (Hondt): إكتشف هذه الطريقة الرياضي البلجيكي هوندت في 1889، وتسمح هذه الطريقة الرياضية بعملية واحدة، توزيع جميع المقاعد على القوائم (مقاعد المعامل الانتخابي ومقاعد البواقي)، ويتم ذلك بقسمة الأصوات التي فازت بها كل قائمة بتوالي على 1، 2، 3 ... حتى إستنفاد عدد القوائم، ثم تُرتب حواصل القسمة تنازلياً حتى رقم الموافق لعدد مقاعد الدائرة الانتخابية، هذا الرقم يسمى القاسم المشترك، وتعود لكل قائمة عدد من المقاعد يساوي عدد مرات القاسم المشترك .

ولتوضيح هذه الطريقة نأخذ المثال الآتي. نفرض أنّ دائرة إنتخابية بها خمسة مقاعد يتنافس عليها أربع قوائم وعدد الأصوات الصحيحة 75000 وُزعت حسب الجدول التالي :

قائمة د	قائمة ج	قائمة ب	قائمة أ	القوائم	القواسم
7000	12000	21000	35000	عدد الأصوات	
7000	(4) 12000	(2) 21000	(1) 35000	القاسم 1	
3500	6000	10500	(3) 17500	القاسم 2	
2333	4000	7000	(5) 11666	القاسم 3	
1750	3000	5250	8750	القاسم 4	

* المصدر : سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 167. (بتصرف)

بترتيب الحواصل تنازلياً حتى عدد المقاعد 5 نحصل على: 35000، 21000، 17500، 12000، 11666.

ومنه العدد 11666 هو القاسم المشترك، وعليه توزع المقاعد بقسمة عدد الأصوات التي نالتها

كل قائمة على القاسم المشترك وبالتالي تُوزع المقاعد الخمسة على النحو التالي:

$$\text{قائمة أ: } 3 = \frac{35000}{11666} \text{ مقاعد} \quad \text{قائمة ب: } 2 = \frac{21000}{11666} \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة ج: } 1 = \frac{12000}{11666} \text{ مقعد} \quad \text{قائمة د: } 0 = \frac{7000}{11666} \text{ صفر مقعد}$$

2 - توزيع المقاعد على المرشحين: بعد تحديد حصة كل قائمة من المقاعد، تأتي عملية توزيع هذه المقاعد على المرشحين .

ويختلف توزيع المقاعد على المرشحين في القائمة الفائزة حسب نوع القائمة النسبية المأخوذ بها، فقد تكون بالقوائم المغلقة حيث يكون الناخب فيها مقيدا بالتصويت على قائمة واحدة دون تعديل، وبالتالي يتم توزيع المقاعد حسب الترتيب التسلسلي للمرشحين في القائمة وقد تكون بالقائمة المفتوحة التي يُمارَس فيها الانتخاب التفضيلي ونميز فيها صورتين، الأولى يستطيع الناخب ترتيب المرشحين حسب تفضيله الشخصي داخل القائمة الواحدة، والصورة الثانية يحق للناخب المزج بين القوائم المتنافسة وترتيب المرشحين من خلال التعبير عن أفضالياته على كل القوائم. وفي كلتا الصورتين يتحصل على المقاعد المرشحون الحاصلون على عدد أكبر من الأصوات⁽¹⁾ .

ويُعتبر نظام القائمة النسبية أكثر نظام إنتخابي إنتشاراً في الديمقراطيات الناشئة كما تستخدمه كثيراً من الدول الراسخة في الديمقراطية، ويمتاز هذا النظام بعدائه في ترجمة الأصوات إلى مقاعد ويحقق تمثيل جميع التيارات السياسية المتنافسة إذ يسمح للأحزاب الصغيرة بالتمثيل في الهيئات المنتخبة ويقضي على إستحواذ حزب واحد على السلطة و إنفراد بالحكم.

غير أنه لا يخلو من العيوب، ومن المساوئ التي تُؤخذ عليه إتسامه بالتعقيد وغالباً ما تفضي نتائجه إلى تمثيل عدد كبير من الأحزاب في الهيئات النيابية مما يقلل من فعالية هذه الهيئات ويؤدي إلى خلافات سياسية قد تمس باستقرار النظام السياسي من خلال ما تحدثه من الأزمات الوزارية تؤدي إلى سقوط عديد من الحكومات⁽²⁾ .

ثانياً: نظام الصوت الوحيد القابل للتحويل

ابتكر المكونات الأساسية لنظام الصوت الوحيد المتحول توماس هير Thomas Hare في بريطانيا في القرن التاسع عشر، ويُستخدم هذا النظام في دوائر إنتخابية تعددية صغيرة، حيث يقوم الناخبون بترتيب المرشحين حسب تفضيلاتهم، وتكون عملية الترتيب إختيارية، حيث يحق

(1) - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 115.

(2) - موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 96.

للناخب أن يصوت لمرشح واحد فقط أو أن يفاضل بين عدة مترشحين⁽¹⁾. ويتم تحديد حصة كل مقعد من عدد الأصوات المطلوبة عن طريق معامل دروب Le quotient Droop، ونحصل عليه بقسمة عدد الأصوات الصحيحة على عدد مقاعد الدائرة الانتخابية مضافا إليها واحد ثم يضاف إلى هذه النتيجة واحد، ويُعبر عنها رياضيا بالصيغة التالية :

$$\text{المعامل الانتخابي} = \frac{\text{عدد الأصوات الصحيحة}}{1 + \text{عدد المقاعد}} + 1 \quad (2)$$

وعند إحتساب مجموع الأفضليات الأولى، يفوز بشكل مباشر المرشحون الذين يحصلون على عدد يساوي أو يفوق حصة المقعد المعتمدة التي تمّ تحديدها بهذه المعادلة الرياضية، ثمّ يُوزع فائض أصواتهم على المرشحين الآخرين عند عدّ أصوات الإختيارات الثانية، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على عدد الأصوات المحددة للفوز، يُقصى المرشح الذي يحصل على أدنى الأصوات وتُوزع أصوات خيارات الثانية للناخبين الذين دعموه على باقي المرشحين.

وتتكرر عملية العد هذه في الأفضليات المتبقية حيث يُعاد توزيع في كل منها الأصوات الفائضة للمرشحين الفائزين وأصوات المرشحين الحاصلين على أدنى الأصوات والذين يتم إستبعادهم إلى أن يتمّ توزيع كافة المقاعد⁽³⁾.

ولتوضيح نضرب المثال التالي: لنفرض خمسة مرشحين يتنافسون على أربعة مقاعد في دائرة إنتخابية صوّتَ فيها 1000 ناخب، وعند فرز الأصوات جاءت النتائج على النحو التالي :

المرشح (أ) 400 صوت ، المرشح (ب) 190 صوت ، المرشح (جـ) 180 صوت ، المرشح (د) 160 صوت، المرشح (هـ) 70 صوت .

حصة المقعد = $1 + \frac{1000}{1+4} = 201$. ومنه المرشح الذي يجوزته أصوات تساوي

أو تفوق الحاصل الانتخابي يفوز بالمقعد، وبالنتيجة يحصل المرشح (أ) بمقعد ويبقى له 199

(1) - موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 108.

(2) - Brian O'Neal, op cit, p 10.

(3) - Vincent Lemieux et Marie Lavoie, La réforme du système électoral, La Revue Politique, Société québécoise de science politique, N° 6, automne 1984, pp : 46-47.

صوت، هذا الفائض يوزع على المرشحين المتبقين حسب الأفضلية في الترتيب، ولنفرض أنّ أصوات الأفضاليات الثانية كانت موزعة على الشكل التالي: المرشح (ب) 80 صوت، المرشح (ج) 60 صوت ، المرشح (د) 20 صوت ، المرشح (هـ) 15 صوت. فيكون توزيع أصوات الباقية للمرشح (أ) على باقي المرشحين على النحو التالي: المرشح (ب) يحصل على

$$39.8 = 80 \times (400 \div 199)$$

فيصبح عنده 230 صوت .

- المرشح (ج) يحصل على $19.9 = 40 \times (400 \div 199)$ ، فيستفيد من 20 صوت فيصبح عنده 200 صوت .

- المرشح (د) يحصل على $9.95 = 20 \times (400 \div 199)$ ، فيستفيد من 10 أصوات فيصبح عنده 170 صوت .

- المرشح (هـ) يحصل على $7.46 = 15 \times (400 \div 199)$ ، فيستفيد من 7 أصوات فيصبح عنده 77 صوت .

ووفقا لهذا التوزيع يفوز المرشح (ب) ، ويُعاد توزيع أصواته الفائضة إستناداً إلى الأفضلية الثانية على المرشحين الباقين بنفس الطريقة المبينة سلفاً، و إذا لم يحصل أي مرشح على عدد الأصوات مساوية للحصة المطلوبة، يُستبعد المرشح الذي له أدنى عدد من الأصوات وتُوزع أصواته على باقي المترشحين، وتكرر هذه العملية حتى توزيع المقاعد المتبقية⁽¹⁾.

ونشير في الأخير على رغم من جاذبية نظام الصوت الوحيد المتحول إلاّ أنّه قليل الإنتشار، تستخدمه إيرلندا منذ عام 1921 ، وجزيرة مالطا من عام 1947، ويُستخدم في إنتخابات مجلس الشيوخ في أستراليا⁽²⁾.

ومن مميزاته أنّه يمنح الأولوية للمرشحين بدلا من الحزب، وبالتالي يحتوي ميزة تسمح التمثيل العادل للآراء التي لا تتناسب مع تلك الأحزاب، ويكون الممثلين المنتخبين أكثر حرصا لتمثيل

(1) - لرقم رشيد، المرجع السابق، بتصرف ص 49.

(2) - Brian O'Neal, op cit, P 11

دوائرهم الانتخابية لأهم يعتمدون على ناخبهم، وذلك لإعادة انتخابهم، ومن أبرز مساوئه إسهامه بالتعقيد في عملية احتساب وفرز الأصوات، كما يُنتقد بأنه يضعف الأحزاب ويعيق ظهور نظام حزبي مسؤول بفعل سعي المرشحين لجذب الدعم الشخصي الذي يكون أحيانا على حساب مرشحين آخرين من حزبهم (1).

الفرع الثالث: النظام المختلط

تقوم النظم المختلطة على جمع بين نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية بشكل متوازي ومستقل عن بعضها البعض لإستفادة من ميزات كلا نظامين وتفادي عيوبهما، وللنظم الانتخابية المختلطة نوعين، يعتمد النوع الأول في المزج بين النظامين (التمثيل النسبي والأغلبية) ويستند على توزيع المقاعد في ظل النظام النسبي على نتائج النظام الآخر، ويسمى نظام النسبية المختلطة، أما النوع الثاني يُطبق فيه النظامان بشكل مستقل، ويُطلق عليه النظام المتوازي

أولا: نظام النسبية المختلطة

يُستخدم هذا النظام لترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد بإستعمال نظامين إنتخابيين مختلفين، حيث يستند على النظام النسبي في توزيع المقاعد للتعويض على الخلل الناتج عن نسبية النتائج المتمخضة عن نظام الأغلبية، فإذا حصل حزب على نسبة من الأصوات على المستوى الوطني في القائمة النسبية تمنحه عدد معين من المقاعد وقد حصل على مقاعد أخرى في تلك المخصصة في الدوائر الانتخابية التي تتم بنظام الأغلبية، فسيُمنح له ما يكفي من المقاعد المخصصة للإنتخاب النسبي، وذلك بإستبعاد المقاعد الذي حصل عليها في اقتراع نظام الأغلبية(2).

ففي ألمانيا مثلا، يمنح لكل ناخب في ورقته الانتخابية صوتان، يختار في التصويت الأول واحداً من بين مرشحي الأحزاب في دائرته الانتخابية وفق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية لتعيين نصف عدد النواب الذي يعادل 299 مقعد، ويستعمل صوته الثاني لانتخاب النصف الباقي بنظام التمثيل النسبي ضمن القوائم التي تقدمها الأحزاب على مستوى الأقاليم (Land) تبعاً لطريقة هوندت.

(1) - Brian O'Neal, op cit, P 22.

(2) - موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 100.

وعند توزيع المقاعد الفائزة، يختار كل حزب نوابه من القائمة التي قدمها وفقا لما حصل عليه من الأصوات في الدوائر الانتخابية، فلو مثلا حصل في القائمة النسبية عدد من الأصوات تمنحه الحق في الحصول على 20 مقعداً، وحصل في اقتراع نظام الأغلبية على 5 مقاعد، فلا يُمنح في القائمة النسبية إلا 15 مقعداً⁽¹⁾.

إضافة إلى ألمانيا تستخدم هذا النظام نيوزيلندا، إيطاليا، ويمتاز بكونه أكثر عدالة من غيره في تحقيق التناسب بين نسبة المقاعد المحصل عليها ونسبة الأصوات المعبر عنها من خلال صيغته التعويضية التي تقلل بشكل كبير من اختلالات التمثيل التي يحدثها نظام الأغلبية، غير أنه يُنتقد بأنه لا يمكنه ضمان فعالية دور الهيئة المنتخبة لوجود فئتين من المنتخبين⁽²⁾.

ثانياً: النظام المتوازي

يقوم النظام المتوازي على استخدام أصوات الناخبين لاختيار ممثليهم عبر نظامين أحدهما نظام القائمة النسبية والآخر أحد النظم الأغلبية، دون أن تكون لنتائج كلا النظامين علاقة بنتائج النظام الآخر، ويستعمل الناخب فيها ورقتي انتخاب منفصلتين، يُصوت في إحداها للمقاعد التي تُخصّص لمرشحي الدوائر الانتخابية بنظام الأغلبية وتُستخدم الثانية للتصويت على مرشحي القوائم الحزبية وفق النظام النسبي، ومجموع المقاعد المتحصل عليها من طرف الأحزاب في كلتا ورقتي الانتخاب تُمثل مجموع المقاعد الفائزة بها⁽³⁾.

يُعمل بهذا النظام في عدد لا بأس به من دول منها اليابان، كوريا الجنوبية، وروسيا، وتتلخص أهم مزاياه في تعويض الخلل في نسبة النتائج، إذ تكون نتائجه وسطية بين ما تخلفه نظم الأغلبية وما يترتب عن النظم النسبية، وتمنح الأقليات فرصة لتمثيل أنفسهم، أمّا مساوئه فتتمثل في اتسامه بشيء من التعقيد الذي قد يُصعب على الناخبين فهم تفاصيله وكيفية عمله⁽⁴⁾.

(1) - موقع الإنترنت <http://www.dw.de> تاريخ التصفح 2015/05/03 على الساعة 19:30.

(2) - Vincent Lemieux, Marie Lavoie, L'évaluation des modes de scrutin, Revue Parlementaire canadienne, vol. 6, n° 4, 1983, p 15. Source : <http://www.revparl.ca/> Date de visite 03/05/2015 à 18h :30.

(3) - Macivor Heather, Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel- effet possibles sur la politique canadienne, Magazine Perspectives électorales, Canada, N°1, Juin 1999, p16

(4) - أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 137.

المبحث الثاني : النظام الانتخابي المحلي في المنظومة القانونية الجزائرية .

نصّ دستور 8 سبتمبر 1963 في المادة التاسعة على « أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها وإختصاصها وتعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية »، كما كان لميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والإعتراف بدورها الطلائعي⁽¹⁾.

غير أنّ الفراغ القانوني ونقص الوسائل المادية والبشرية التي مرّت بها الإدارة الجزائرية غداة الإستقلال في ظل الوضع السياسي، الاقتصادي والثقافي الموروث عن الإستعمار، ومصاحبه من ظهور صراعات سياسية في تلك الفترة، أدت إلى تجميد العمل بالدستور أياماً بعد دخوله حيز التنفيذ إستناداً إلى المادة 59 منه⁽²⁾.

كل ذلك جعل الجزائر تمر بمرحلة إنتقالية دامت خمس سنوات قبل أن يعلن المشرع الجزائري مبدأ إنتخاب المجالس الشعبية البلدية في سنة 1967⁽³⁾، ويؤكد توجهه هذا بعد سنتين في إنتخاب المجالس الشعبية الولائية⁽⁴⁾، ليتّم تكريس دستوريا في 1976 بنص مادته الثامنة (المطلب الأول)، وكان للتحوّلات السياسية التي طرأت على النظام السياسي الجزائري وما أفرزته من فتح لمجال التعددية السياسية التي جاء بها دستور 23 فيفري 1989 أن تفرض تغيير في نظام إنتخابي للمجالس الإقليمية بصفة تتوافق مع النظام الدستوري والتشريعات النافذة في ظل التعددية الحزبية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام الانتخابي في المرحلة الأحادية.

سبق القول إلى أنّ الفترة الإنتقالية التي مرت بها الجزائر نتيجة الظروف السياسية، الاقتصادية والثقافية التي ورثتها عن الإستعمار غداة الاستقلال حال دون تجسيد للمجموعات الإقليمية عن طريق الانتخاب إلاّ بعد صدور قانون البلدية لسنة 1967، وقد أجريت أول إنتخابات بلدية في

(1) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 196.

(2) - عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس أفريل 2010، ص 9.

(3) - أمر 24/67 مؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 6 الصادرة في جانفي 18 1967 .

(4) - أمر 38/69 مؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 الصادرة في 23 ماي 1969.

05 فيفري 1967⁽¹⁾ ثم تبعه قانون الولاية لسنة 1969 ، وبعد تكريس مبدأ إنتخاب المجالس المحلية دستوريا في 1976 وتطبيقا لأحكامه صدر القانون 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات (2) .

وعليه سنتولى دراسة النظام الانتخابي للجماعات الإقليمية في عهد الأحادية الحزبية بإستعراض النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني) والنظام الانتخابي المنظم بموجب قانون 08/80 (الفرع الثالث) .

الفرع الأول: النظام الانتخابي في ظل الأمر 24/67 (المجالس الشعبية البلدية).

نظمت أحكام الأمر 24/67 المتعلق بقانون البلدية عملية انتخاب المجالس الشعبية البلدية في غياب قانون انتخاب مستقل، حيث تبنى هذا الأمر في المادة 36 منه أسلوب الاقتراع العام المباشر والسري في انتخاب المجالس البلدية، وحددت المادة 33 العهدة الانتخابية بأربع سنوات. وأُعدت معيار التعداد السكاني في تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية، حيث يتراوح عدد المنتخبين في كل مجلس بين 9 أعضاء كحد أدنى في كل بلدية عدد سكانها يساوي أو يقل عن خمسة آلاف (5000) ساكن و39 عضواً كحد أقصى لكل بلدية تضم بين مائة ألف وساكن (100001) ومائتي ألف (200000) ساكن، مع زيادة عضوين عن كل جزء من جزء إضافي من خمسين ألف (50000) ساكن في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن مائتي ألف (200000) ساكن، فيما حُدد 79 عضواً لمجلس بلدية مدينة الجزائر⁽³⁾.

يقتضي دراسة النظام الانتخابي التطرق إلى هيئة الناخبين والمنتخبين ثم دراسة العملية الانتخابية التي سنقتصر فيها على موضوع كيفية عرض المرشحين وعملية الفرز وتوزيع المقاعد.

أولاً: الهيئة الناخبة

حددت المادة 39 شروط ممارسة حق الانتخاب لجميع المواطنين دون تمييز في الجنس،

المسجلين في القوائم الانتخابية وذلك ضمن الشروط التالية:

1- بلوغ السن تسع عشرة سنة (19) كاملة.

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق، هامش ص 191.

(2) - القانون 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة في 28 أكتوبر 1980.

(3) - المادة 38 من الأمر 24/67 يتضمن قانون البلدية، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادرة في 18 جانفي 1967.

2- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
3- أن لا يكونوا محكومين عليهم بأية حالة من الحالات عدم الأهلية التي عدتها المادة 41 والمتمثلة في:

- المحكومون عليهم بالعقوبات الجزائية سواء كان ذلك عن جناية أو جنحة.
- الأشخاص الذين أشهر إفلاسهم ولم يُرد إليهم اعتبارهم.
- المعتقلون والمهجور عليهم.
- الذين كان سلوكهم أيام حرب التحرير مناقضا لمصالح الوطن.

ثانيا: المنتخبون

على المترشح لعضوية في المجالس الشعبية البلدية أن تتوافر لديه نفس شروط الناخب من الجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وألا يكون في إحدى حالات فقدان الأهلية وأن يكون بالغا ثلاث و عشرون (23) سنة⁽¹⁾، و ألا يكون في إحدى حالات المنع من الترشح، حيث قررت المادة 54 من قانون البلدية عدم قابلية الانتخاب لمن يتولى وظيفة ذات سلطة في الإدارة والجيش والقضاء والأمن في دائرة الاختصاص التي يمارسون فيها وظائفهم، لمنع تأثيرهم بطريقة أو أخرى على حرية لعبة المتطلبات الديمقراطية⁽²⁾. كما تمنع المادة 56 من ذات الأمر الجمع بين عضوية المجلس البلدي مع العضو في سلك العمالة (الولاية حاليا) ، ضباط وضباط الصف في الجيش الشعبي الوطني والعضو في أسلاك الأمن.

ويتم اختيار قوائم المرشحين من قبل لجان ينشطها الحزب تضم المنظمات الوطنية والإدارة والجيش، حيث يُقدم المرشحون على مستوى القسمة (فرع بلدي للحزب) ثم تُؤلف القائمة على مستوى الدائرة ليتم رفعها إلى لجنة الولاية وبعدها إلى اللجنة الوطنية قبل أن تُحدد القائمة النهائية من طرف مجلس الثورة⁽³⁾.

ثالثا: العملية الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية

تُجرى العمليات الانتخابية التي تُشكل البلدية فيها دائرة انتخابية وفقا لاقتراع عام سري ومباشر، على قائمة وحيدة للمرشحين يُقدمها الحزب، تضم عدداً مساوياً لضعف عدد المقاعد

(1) - المادة 53 من الأمر 24 /67 المتضمن قانون البلدية.

(2) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 188.

(3) - أحمد محيو، نفس المرجع، ص 189.

المخصصة للمجلس المنتخب وفقاً لما قرره المادة 34، ومن هذا المنطلق ليس أمام الناخبين سوى الاختيار بين المرشحين الذين جميعهم يتبنون برنامجاً واحداً هو برنامج الحزب، ويُعلن الفائزون المرشحون الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات حسب جدول نتائج الاقتراع الذي يُجرى عند نهاية الفرز وفي حالة تساوي الأصوات تُقدم أصوات الأكبر سناً⁽¹⁾.

وتُنتخب الهيئة التنفيذية البلدية المكوّنة من رئيس ونائبين أو أكثر من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومن طرفهم بنظام الأغلبية المطلقة على دورين، حيث في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، تُجرى الدورة الثانية بنظام الأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يُعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً، وتُوضع قائمة لباقي المرشحين حسب الترتيب التنازلي لعدد الأصوات التي حصلوا عليها مع تقديم الأكبر سناً عند تساوي الأصوات نواب للرئيس، و يُرتب نواب الرئيس حسب ترتيب هذه القائمة وذلك بموجب أحكام المواد من 116 إلى 120 من الأمر 24/67.

الفرع الثاني: النظام الانتخابي في ظل الأمر 38/69

استكمالاً لعملية بناء المؤسسات للدولة، عقب الفترة الانتقالية التي عرفتها الجزائر من جراء الوضع الإداري التي ورثته عن السلطات الاستعمارية والصراعات السياسية في تلك الفترة، وبعد تجديد الجماعة اللامركزية الأولى الممثلة في مؤسسة البلدية، تم إصدار قانون الولاية بموجب الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، الذي استحدث على مستوى كل ولاية⁽²⁾، جهازاً للمداولة هو المجلس الشعبي الولائي، نظم هذا الأمر النظام الانتخابي للمجلس الشعبي الولائي في تسع وعشرين (29) مادة، حيث يُنتخب هذا الأخير بالاقتراع العام السري والمباشر ممن يتمتعون بحق الانتخاب المسجلين في القوائم الانتخابية الذين تتوفر لديهم نفس الشروط المنصوص عليها في الانتخابات البلدية⁽³⁾، وعلى خلاف المجالس الشعبية البلدية التي تُنتخب لمدة أربع سنوات، حددت المادة السابعة العهدة الانتخابية بخمس سنوات، وهي المدة التي قدرها ميثاق الولاية بأنها مناسبة تطابق المدة المتوسطة لإنجاز المخططات الوطنية للتجهيز، فهي ليست بالمدة الطويلة تُحرم

(1) - المادة 35 من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية.

(2) - أُعتمدت تسمية الولاية خلفاً لتسمية العمالة Préfecture سابقاً بموجب ميثاق الولاية، الذي نُشر في نفس

اليوم مع قانون الولاية، راجع: الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة في 22 ماي 1969، ص 510.

(3) - المادة 13 من الأمر 38/69 المتعلق بالولاية.

بعض القوى الحية من المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، ولا هي بالقصيرة لا تمكّن المنتخبين من التأهيل أو اكتساب المعرفة في الشؤون العمومية (1).

إنّ التطرق إلى نظام الانتخابي على مستوى الولائي يدفعنا لاستعراض تشكيل المجلس الشعبي الولائي وشروط المنتخب وكيفية اختياره ثم العملية الانتخابية.

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من المنتخبين، حددت المادة 12 عدد أعضائه باعتماد معيار التعداد السكاني بين خمسة وثلاثين (35) وخمسة وخمسين (55) عضواً وفقاً للشروط التالية:

- خمسة وثلاثون عضواً في الولايات التي تقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- تسعة وثلاثون عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و650.000 نسمة
- ثلاثة وأربعون عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة
- سبعة وأربعون عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.00 و1.150.000 نسمة
- واحد وخمسون عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة
- خمسة وخمسون عضواً في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن 1.250.001 نسمة.

ثانياً: المنتخب

ينبغي لمرشح لعضوية في المجلس الشعبي الولائي أن تتوفر لديه إضافة إلى الشروط القانونية المقررة على الناخب أن يكون مستوفياً لشروط السن وهو بلوغ ثلاث وعشرون (23) سنة كاملة (2)، وشروط سياسية تتمثل في معايير اختيار المرشحين التي تركز على الالتزام بالدفاع عن المكتسبات والمصالح والبرامج والمبادئ الخاصة بالثورة الاشتراكية، وعلى المؤهلات الإنسانية كالاستقامة والتجرد (3).

كما يُشترط للمرشح ألا يكون في إحدى حالات عدم قابلية للانتخاب، وهي حالات الموظفين الذين يمارسون السلطة على مستوى الولاية، حيث حددتهم المادة 16 من الأمر 38/69 على النحو التالي:

- أعضاء سلك الولايات.

(1) - ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة في 22 ماي 1969، ص 515.

(2) - المادة 14 من الأمر 38/69 المتعلق بالولاية.

(3) - ميثاق الولاية، العدد 44 الصادرة في 22 ماي 1969، ص 514.

- القضاة في المجالس القضائية والمحاكم.
 - أمين خزينة في الولاية.
 - رؤساء المصالح للإدارات المدنية للدولة، القائمون بالوظيفة في الولاية.
 - الأشخاص المكلفون بصفة دائمة بمصلحة أو مؤسسة ذات قوانين أساسية تابعة للولاية.
- كما يتنافى الجمع بين عضوية المجلس الشعبي البلدي مع الوظائف المنصوص عليها في المادة 56 من قانون البلدية السابق الإشارة إليها.
- ويتم اختيار المرشحين من قبل الحزب بنفس الطريقة المعتمدة في اختيار مرشحي المجالس الشعبية البلدية، تبدأ بتقديم اقتراحات الترشح في الفروع القاعدية للحزب، ثم تُرفع إلى لجان الدوائر، وبعدها تعد اللجان الولائية القوائم النهائية في جلسات يرأسها أحد أعضاء مجلس الثورة و وزير (1).

ثالثا: انتخاب المجلس الشعبي الولائي.

أحالت المادة 20 من الأمر 69/38 المتضمن قانون الولاية إلى أحكام المواد من 60 إلى 73 من الأمر 67/24 المتعلق بقانون البلدية لتنظيم عمليات التصويت لانتخاب المجلس الشعبي الولائي، وبالتالي تُجرى عمليات انتخاب المجلس الشعبي للولاية بنفس الأسلوب والإجراءات المقررة في انتخاب المجلس الشعبي البلدي.

وتتم العملية الانتخابية باقتراع عام سري ومباشر في دائرة انتخابية تتكون من دائرة إدارية واحدة أو أكثر أو جزء من الدائرة أو عدة أجزاء من الدوائر (2)، على قائمة وحيدة للمرشحين يُقدمها الحزب، تضم عدداً مساوياً لضعف عدد المقاعد المخصصة للمجلس طبقاً للمواد من 8 إلى 10 من الأمر 69/38.

ويُعتبر الفائزون بمقاعد الدائرة الانتخابية المرشحون الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات حسب جدول نتائج الاقتراع الذي يُحرر تبعا للترتيب التنازلي لعدد الأصوات المتحصل عليها وفي حالة تساوي الأصوات تُقدم اصوات الأكبر سناً وذلك وفقا للمادة 21.

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 243.

(2) - المادة 11 من الأمر 69/38 المتعلق بالولاية.

وينتخب أعضاء المجلس رئيساً وثلاثة نواب بالأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى تُجرى الدورة الثانية بنظام الأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يُعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً، وذلك بموجب أحكام المادة 31 من هذا الأمر.

الفرع الثالث: النظام الانتخابي المحلي في ظل دستور 1976

جاء دستور 22 نوفمبر 1976 بعد الفراغ الدستوري الذي عرفه النظام السياسي الجزائري في تلك المرحلة و التي دامت لأكثر من 13 سنة، بدأت سنة 1963 بتجميد العمل بدستور 1963 أياماً بعد دخوله حيز التنفيذ ثمّ بإلغائه في سنة 1965 بعد إنقلاب 19 جوان 1965⁽¹⁾، و أكد هذا الدستور إستمرارية الخيار السياسي الذي أرساه دستور 1963 القائم على الحزب الواحد وفي تبني المنهج الإشتراكي، وقد أقرّ بالبلدية والولاية كمجموعتين إقليميتين في المادة 36 منه⁽²⁾، وربطهما بالتوجه الإشتراكي للنظام السياسي حيث نصّت المادة الثامنة على «تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري، القوى الإحتماعية للثورة.

تتكون الأغلبية، ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال و الفلاحين .

يعتبر عاملاً كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسته نشاطه المهني .»

وتطبيقاً لأحكام الدستور صدر قانون 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات⁽³⁾، والذي يعتبر أول قانون إنتخابي مستقل وشاملاً لكل الإستشارات الانتخابية، وبالنسبة للإنتخابات المحلية لم يحمل هذا القانون أي جديد وأبقى على نفس النظام الانتخابي للمجلسين البلدي والولائي دون تغيير ماعدا تعديل يسير في شروط الهيئة الناخية والمرشحين

(1) - الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 الصادر عن مجلس الثورة المتضمن تأسيس الحكومة، الذي جاء

في استناده: وعلى اعتبار أنّ مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستورا للبلاد. أنظر:

الجريدة الرسمية العدد 58 الصادرة في 13 جويلية 1965.

(2) - نصّت المادة 36 من دستور 1976 على «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة.

التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري خاضعان للقانون.»

(3) - قانون 08/80 المتضمن قانون الانتخابات الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة في 28 أكتوبر 1980

أولاً: الهيئة الناخبة

خفّض المشرع شرط السن للممارسة حق الانتخاب إلى ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع⁽¹⁾، وأبقى على باقي الشروط القانونية المتعلقة بالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وانتفاء حالات عدم الأهلية التي عدتها المادة السادسة فيما يلي:

- الأشخاص المحكوم عليهم بسبب جناية أو الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.

- الذين كان سلوكهم ضد المصلحة الوطنية أثناء حرب التحرير.
- المحكوم عليهم غيابياً بسبب جنایات
- التجار الذين أشهر إفلاسهم ولم يُرد إليهم اعتبارهم
- المحجوزون والمحجور عليهم.

ثانياً: المنتخبين

رفعت المادة 68 سن الترشح للمجالس المحلية إلى خمسة وعشرين سنة كاملة يوم الاقتراع ضمن الشروط القانونية الواجب توافرها لدى المرشح، كما سمحت المادة 69 في الفقرة الثانية لأصحاب الجنسية المكتسبة لمدة عشر سنوات بحق الترشح، وأضافت المادة 64 شروطاً سياسية تتمثل في معايير الإنتقاء بإشراطها أن تتكون الأغلبية في المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين، وتمّ توسيع الوظائف المانعة من الترشح في دائرة إختصاص حيث تُمارَس، والتي تمتد إلى سنة بعد إنتقال أصحابها إلى :

- أمناء القسمات
- رؤساء الدوائر
- أمناء محافظات الحزب
- أعضاء مكاتب محافظات الحزب .
- مهندسو الهيئات المتتمية للدولة، العاملون لحساب الولاية⁽²⁾ .

(1) - المادة 4 من قانون 08 / 08، المتضمن قانون الانتخابات.

(2) - المواد 71، 76 و 90 من قانون 08/80 المتعلق بقانون الانتخابات.

وقررت المادة 77 تعارض العضوية في المجالس الشعبية المحلية مع كل ثروة أو إمتلاك مباشر أو غير مباشر للأعمال، إمتثالاً للمادة التاسعة من الدستور التي نصّت على «يجب ان تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والإلتزام. يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو إمتلاك مصالح مالية.»

ونستنج مما سبق عرضه، أنّه في ظل الأحادية الحزبية حيث كان العمل السياسي ينفرد به حزب جبهة التحرير الوطني كقوة طلائعية مع وحدة القيادة السياسية والحزبية، كان من الطبيعي أن يعتمد المشرع الجزائري في انتخابات المجالس الشعبية المحلية نظام الانتخاب بالقائمة مع الأغلبية النسبية.

كما اتسم النظام الانتخابي في ظل الأحادية الحزبية بالمظاهر التالية:

- اقتصار العمليات الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية على تصويت على قائمة واحدة يُقدمها الحزب مما يجعل منها مجرد إجراء شكلي يقتصر دور الناخب على مجرد تصديق على انتقاء الحزب للمرشحين.
- استبعاد المرشحين خارج الحزب واعتماد معايير الولاء الحزبي والتوجه الإيديولوجي، مما يقصي مكونات كبيرة من المجتمع مما يتعارض ومبدأ الديمقراطية الإدارية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة.
- استعمال معايير سياسية ذات مدلولات فضفاضة في انتقاء المرشحين يصعب تحديدها واقعياً، مما يفسح المجال لفروع الحزب من انتقاء المرشحين لاعتبارات خاصة وفق معايير مخالفة لما أراد المشرع تكريسها.
- إعداد قوائم الترشيح النهائية على مستوى القيادة المركزية للحزب التي تشكل في نفس الوقت القيادة السياسية للدولة يؤدي إلى ضعف المراكز القانونية للمجالس المنتخبة وبالتالي صعوبة تحقيق استقلاليتها كل ذلك جعل من المنتخب المحلي شبه موظف يخضع للرقابة الذاتية وسريع الاستجابة لكل أنواع طلبات المركز، في حين يصم أذانه عن طلبات السكان أو المصلحة المحلية برغم من المفترض أنّه يمثلهم⁽¹⁾.

(1) -Chabane BENKAZOUH، 'Gouvernance territoriale et décentralisation'، Revue Algérienne Des Sciences Juridiques Economiques Et Politiques، Université Alger Volume 42 N° 01/2005، p16.

المطلب الثاني: النظام الانتخابي المحلي في مرحلة التعددية الحزبية

جاء دستور 23 فيفري 1989 في سياق دولي تميز باختيار الأنظمة التي انتهجت الإيديولوجية الاشتراكية والأحادية الحزبية وانتشار الديمقراطية الليبرالية حاملا معه الانفتاح السياسي بتبنيه التعددية الحزبية الذي فرض إصدار قانون الانتخابات ليتماشى مع الأوضاع السياسية الجديدة، وكان ذلك بمقتضى قانون 13/89 المتضمن قانون الانتخابات (الفرع الأول)، وبعد التعديل الدستوري لسنة 1996 أصبحت الانتخابات ضمن مجالات التي يشرع فيها البرلمان بنوع جديد من القوانين ، تحتل المكانة الثانية بعد القواعد الدستورية في هرم تدرج القواعد القانونية هي القوانين العضوية بموجب المادة 123 من هذا الدستور ، ليصدر القانون العضوي المتعلق بالانتخابات بموجب الأمر 07/97⁽¹⁾ (الفرع الثاني) وبعد التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008 أضاف المشرع الجزائري بعض تعديلات على النظام الانتخابي بموجب القانون العضوي 01/12⁽²⁾ (الفرع الثالث).

الفرع الأول: النظام الانتخابي المحلي في ظل دستور 1989

كما سبق الإشارة إليه، صدر القانون 13/89 المتضمن قانون الانتخابات في ظل دستور 1989 ليتماشى ومتطلبات التحول إلى التعددية الحزبية، لم يغير هذا القانون من أسلوب الاقتراع عام مباشر وسري ولا من مدة النيابة ولا الشروط القانونية لممارسة حق الانتخاب والترشح التي كانت مقررة في المرحلة الأحادية، وفي المقابل أعاد ضبط الوظائف المانعة للترشح في المجالس الشعبية المحلية، ونظّم شروط تقديم قائمة ترشيحات بإضافة إلى إحداثه تغييراً جوهرياً في نمط الانتخاب وتوزيع المقاعد.

أولاً: شروط تقديم المرشحين

جاء القانون 13/89 تجسيدا للمادة 10 من دستور 1989 الذي نصّ على «الشعب حر في اختيار ممثليه. لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات.» فعلى عكس مرحلة الأحادية التي كانت تقتصر العملية الانتخابية فيه على قائمة وحيدة يتم إعدادها على مستوى قيادة الحزب، مثل ما درجت عليه الأنظمة السياسية الاشتراكية التي قامت على

(1) - الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997.

(2) - القانون العضوي 01/12 المتضمن قانون الانتخابات المؤرخ في 12 جانفي 2012 الجريدة الرسمية، العدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012.

نظام الحزب الواحد، حيث تتم العملية الانتخابية في الواقع عند اختيار المرشحين وليس عند التصويت⁽¹⁾، أصبح بحكم التعددية الحزبية لكل الأحزاب والمرشحين الأحرار حق في تقديم ترشيحهم.

وفي هذا الصدد أقرّ المشرع جملة من الشروط الشكلية ينبغي توافرها عند تقديم قوائم الترشيح، حيث أوجبت المادة 64 أن تتضمن قائمة مرشحي المجالس الشعبية البلدية والولاية عدداً من المرشحين مساوياً لعدد المقاعد المطلوب شغلها وعدداً من المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المقاعد المطلوب شغلها.

واشترط القانون 13/89 في المادة 66 منه اعتماد قائمة المرشحين من قبل جمعية أو عدة جمعيات ذات الطابع السياسي، وكما فتح المجال للترشح خارج الإطار الحزبي من خلال الترشيحات الحرة بشرط دعم قوائمها بتوقيعات 10 % من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية دون أن يقل عدد التوقيعات عن خمسين (50) ناخباً أو يزيد عن خمسمائة (500) ناخب.

ثانياً: حالات المنع من الترشح للمجالس الشعبية المحلية

بهدف منع التأثير على العملية الانتخابية باستعمال نفوذها أبعده المشرع طوائف معينة من حق الترشح للانتخابات المحلية⁽²⁾، فاعتبرت المادتان 82 و85 غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

- الولاية
- رؤساء الدوائر
- الكتاب العامون للولايات
- أعضاء المجالس التنفيذية للولاية
- القضاة
- أعضاء الجيش الشعبي الوطني
- موظفو أسلاك الأمن

(1) - موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 423.

(2) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 200.

وهناك حالات خاصة بانتخاب المجالس الشعبية البلدية هي:

- محاسبو أموال البلدية

- مسؤولو مصالح البلدية

وحالات أخرى مانعة من الترشح خاصة بانتخابات المجالس الشعبية الولائية هي:

- محاسبو أموال الولاية

- مسؤولو مصالح الولاية.

ثالثا: نمط الاقتراع وتوزيع المقاعد.

أخذ المشرع بنظام الأغلبية النسبية بالقائمة المغلقة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد طبقا للمادة 61، أما توزيع المقاعد فحددت المادة 62 كيفيتها وجاءت على الصيغة التالية «يترتب على هذا النمط من الاقتراع توزيع المقاعد كالاتي:

- إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنها تحوز على جميع المقاعد.
- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50% + 1) من المقاعد وبحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل.

- توزع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي وبحسب الكسر الناتج كمقعد كامل. «

وعُدَّ اعتماد هذا النظام اختيارا سياسياً يهدف إلى هيمنة الحزب الحاكم وجعله في وضعية ممتازة بالنسبة لبقية الأحزاب حديثة النشأة، لذا أثار نقاشاً وصراعاً سياسياً حاداً مباشرة بعد التعددية السياسية، وقرينة ذلك هي التعديلات العديدة التي كان هذا القانون محلاً لها⁽¹⁾.

و تمَّ أول تعديل له بموجب قانون 06/90 المؤرخ 27 مارس 1990 المعدل والمتّم لقانون 13/89⁽²⁾، الذي أُجريت في ظله أول وآخر انتخابات محلية تعددية، حيث عدّل المادة 62

(1) - مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة

العدد الرابع، مارس 2008، ص 172.

(2) - القانون 06/90 المؤرخ 27 مارس 1990 المعدل والمتّم لقانون 13/89 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة

الرسمية، العدد 13 الصادرة في 28 مارس 1990.

السالفة الذكر وتمّ الأخذ بقاعدة جديدة في توزيع المقاعد، فتحصل القائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها على عدد من المقاعد يتناسب مع النسبة المئوية للأصوات المحصل عليها، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، وجاء التعديل في فقرته الثانية بشيء من التفصيل في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنّ القائمة الحائزة على أعلى نسبة تحصل على:

- 50 % من عدد المقاعد المجرى إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية فردياً.

- 50 % + 1 من عدد المقاعد في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية زوجياً.

أما الفقرة الثالثة فحددت توزيع المقاعد المتبقية بالتناسب على أساس النسبة المئوية للأصوات المحصل عليها بتطبيق الباقي الأقوى، مع إقصاء القوائم التي لا تحصل على نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها. وفي حالة بقاء مقاعد للتوزيع توزع على كل القوائم بالتناسب مع إدراج القائمة الفائزة التي أحرزت على أعلى نسبة، كما تعاملت مع احتمال عدم حصول القوائم المتبقية على نسبة 7 % فتفوز القائمة الحائزة على أعلى نسبة بجميع المقاعد أو احتمال عدم تمكن كل القوائم من بلوغ نسبة 7 % من الأصوات عندها توزع المقاعد حسب النسب مهما كانت مع منح الأفضلية للقائمة الحائزة على أعلى نسبة.

وأضيف في هذا التعديل المادة 62 مكرر 1 التي فصّلت في حالة تساوي في الأصوات بين القوائم التي تحصلت على أعلى نسبة والقوائم التي لها الحق في اقتسام المقاعد المتبقية، حيث تُقدم القائمة التي يكون معدل السن لمرشحيها الأصليين أقل ارتفاعاً.

ويتضح من خلال ما تمّ عرضه أنّ المشرع في ظل قانون 13/89 أخذ بنظام مختلط جمع فيه بين نظام الأغلبية في تحديد القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد ونظام التمثيل النسبي في توزيع بقية المقاعد المطلوب شغلها على القوائم المتبقية.

وفيما يخص تشكيل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، تركت المادة 48 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية لأعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من بينهم، والذي يقوم بدوره باختيار نائبا أو أكثر له وفقاً للمادة 50 من هذا القانون

في حين قررت المادة 25 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بينهم بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة تُجرى دورة ثانية وتكون بالأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يُعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً.

الفرع الثاني: النظام الانتخابي المحلي في دستور 1996

عاجل دستور 28 نوفمبر 1996 على غرار الدساتير السابقة له، المجالس المنتخبة التي تمثل اللامركزية الإقليمية والتي تجسد الديمقراطية المحلية كتعبير عن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية مكرّسا البلدية والولاية كجماعات إقليمية للدولة⁽¹⁾، وقد جاء هذا الدستور بعد فراغ دستوري ومؤسسي الذي مرت به الجزائر، ليعلن العودة للمسار الانتخابي، حيث نصّ في مادته 50 «لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب ويُنتخب.» وصنّف المؤسس الدستوري موضوع الانتخابات ضمن المجالات المخصصة للبرلمان ليشعر فيها بموجب قوانين عضوية.

تطبيقاً لهذه القواعد الدستورية صدر الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات⁽²⁾. هذا الأخير لم يشذ عن القوانين الانتخابية السابقة له في اعتماد أسلوب الاقتراع عام سري ومباشر⁽³⁾، وإبقائه على نفس الشروط القانونية لتمتع بحق الانتخاب وحق الترشح ماعدا إضافة شرط إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها بالنسبة للمترشح⁽⁴⁾، كما لم يختلف مع سابقه (القانون 13/89) من حيث تحديد أعضاء المجالس المحلية المنتخبة الذي اعتمد معيار التعداد السكاني بنص المادتين 97 و99 من الأمر 07/97. ومن حيث حالات المنع من الترشح في هذه المجالس⁽⁵⁾.

وفي مقابل أضفى بعض التعديلات على شروط الرعاية الحزبية لقوائم الترشيح والتوقيعات المطلوب جمعها لاعتماد القوائم الحرة، وبقى التغيير الجوهري الذي حمله الأمر 07/97

(1) - المواد من 14 إلى 16 من دستور 1996.

(2) - الأمر 07/97 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر في 06 مارس 1997.

(3) - باستثناء انتخابات مجلس الأمة حيث يُنتخب ثلثا أعضائه باقتراع غير مباشر وسري من بين المنتخبين في

المجالس الشعبية البلدية والولائية ومن طرفهم طبقا لأحكام المادة 101 الفقرة الثانية من الدستور.

(4) - المادة 93 من الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات.

(5) - المادتان 98 و100 من الأمر 07/97.

هو التغيير الذي مسّ النظام الانتخابي، إذ هجر المشرع الجزائري بمقتضاه نظام الأغلبية الذي ميّز جميع الاستشارات الانتخابية التي عرفتها البلاد من قبل، وأخذ بنظام التمثيل النسبي.

أولاً: شروط قوائم الترشح

أوجبت المادة 80 من الأمر 07/97 تضمين قائمة المرشحين للمجالس الشعبية البلدية والولاية بعدد من المرشحين الأصليين مساويا لعدد المقاعد المطلوب شغلها مضافاً إليها نصف هذا العدد كمستخلفين، وحددت المادة 81 جملة من الشروط على قائمة الترشيح أن تستوفيها والذي يُعتبر إيداعها لدى الولاية كتصريح جماعي بالترشيح تتمثل في:

- البيانات الشخصية المتعلقة بكل مترشح أصلي ومستخلف وترتيب كل واحد منهم في القائمة.
- عنوان القائمة
- الدائرة الانتخابية المعنية بالمنافسة.
- البرنامج الذي يتم شرحه للناخبين خلال الحملة الانتخابية.

كما منعت المادة 94 أن تضم القائمة أكثر من مرشحين إثنين من نفس الأسرة سواء بالقرابة أو المصاهرة حتى الدرجة الثانية.

واشترطت المادة 82 من الأمر 07/97 أن تُقدم قائمة الترشيح برعاية حزب سياسي أو عدة أحزاب سياسية أو أن تُدعم بتوقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية في حالة الترشيحات الحرة وذلك في حدود خمسة في المائة (5%) على الأقل على أن يكون الحد الأدنى لهذه التوقيعات مائة وخمسون (150) وألا يزيد عن ألف (1000) توقيع.

وقامت الحكومة بتعديل بعض الأحكام الواردة في هذا الأمر من بينها المادة 82 منه، وقد جاء بيان أسباب مشروع هذا التعديل أنّ الاقتراع الأخير (الانتخابات التشريعية لسنة 2007) أثبت أنّ بعض التشكيلات السياسية دون قاعدة شعبية أو وطنية وذات عدد ضئيل جداً من المناضلين ولا تظهر أمام الرأي العام والمنتخبين إلاّ بمناسبة المواعيد الانتخابية آملة في الحصول على امتيازات غير قانونية. تلجأ من أجلها إلى استعمال مناورات احتيالية وغير أخلاقية كالمناجزة بتزكيات الأشخاص لا علاقة لهم بالانتماء السياسي مما أخل بمصداقية التشكيلات السياسية في بلادنا وفرض تقديم مثل هذا التعديل⁽¹⁾.

(1) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 148 وما يليها.

وقد صدر القانون العضوي 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007 المعدّل والمتّم للأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات⁽¹⁾، وعدّلت المادة الثانية منه المادة 82 من الأمر 07/97 والتي شدّد المشرع بموجبها من شروط رعاية حزب سياسي أو عدة أحزاب سياسية لقوائم الترشيح، فبالنسبة للقوائم المقدّمة من قبل الأحزاب أوجب تزكية قائمة المرشحين للانتخابات المحلية من طرف:

- الأحزاب التي تحصلت خلال أحد الانتخابات التشريعية الثلاثة الأخيرة (انتخابات 1997، 2002، و2007) على أكثر من أربعة في المائة (4%) من الأصوات المعبر عنها، تكون موزعة كحد أدنى على خمسة وعشرين (25) ولاية بنسبة لا تقل عن ألفي (2000) صوت معبر عنه في كل ولاية.

- أو الأحزاب التي تتوفر على ستمائة (600) منتخّب على الأقل في المجالس الشعبية البلدية والولائية والوطنية موزعين على خمسة وعشرين (25) ولاية على الأقل بنسبة عشرين منتخّب كحد أدنى في كل ولاية.

وفي حالة رعاية القوائم من طرف الأحزاب التي لا تتوفر فيها شروط إحدى هاتين الحالتين وكذلك بالنسبة لقوائم الترشيحات الحرة أوجب المشرع أن تُدعم بثلاثة في المائة (3%) من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية في الانتخابات البلدية وبالنسبة للانتخابات الولائية تكون التوقيعات موزعة على أكثر من نصف عدد البلديات على الأقل بحيث لا يقل عدد التوقيعات في كل بلدية على ثلاثة في المائة (3%) من توقيعات الناخبين المسجلين في البلدية.

ثانيا: نظام الاقتراع وطريقة توزيع المقاعد.

اعتمد المشرع الجزائري في الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات المعدّل والمتّم نظام التمثيل النسبي وفق القائمة النسبية المغلقة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى وحدّد عتبة التمثيل بنسبة سبعة في المائة (7%) من الأصوات المعبر عنها، حيث تُقصى القوائم التي لا تحصل على هذه النسبة، فيُحسب المعامل الانتخابي بقسمة عدد الأصوات المعبر عنها مطروح منها عدد الأصوات الصحيحة التي تحصلت عليها القوائم التي لم تتمكن من الحصول على عتبة التمثيل على عدد المقاعد المخصّصة للدائرة الانتخابية.

(1) - القانون العضوي 08/07 المعدّل والمتّم للأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات،

الجريدة الرسمية، العدد 48 الصادر في 29 جويلية 2007.

وتحصل بعدها كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرّات المعامل الانتخابي، ثمّ تُرتب الأصوات المتبقية التي حصلت عليها كل القوائم لتُوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب، مثل ما سبق شرحه في المبحث الأول⁽¹⁾، وفي حالة تعادل الأصوات عند توزيع المقعد الأخير يُمنح للمرشح الأصغر سناً، ويتم توزيع المقاعد على المرشحين بحسب ترتيبهم على القائمة طبقاً للمواد من 76 إلى 79 من هذا الأمر.

والملاحظ أن المشرع أغفل معالجة احتمال عدم حصول أي قائمة على نسبة سبعة في المائة (7%) من الأصوات المعبر عنها على خلاف القانون 13/89 المعدّل والمتمّم الذي قرّر في حالة وقوع هذا احتمال توزيع المقاعد بتطبيق التمثيل النسبي أي توزيع المقاعد بحسب النسب المتحصل عليها، كما لم يأخذ في الاعتبار احتمال التساوي أيضاً في السن ضمن القوائم المتساوية في عدد الأصوات المتحصل عليها عند توزيع المقعد الأخير⁽²⁾.

بالإضافة إلى عدم فصل المشرع في حالة تعادل القوائم الفائزة في انتخابات المجالس الشعبية البلدية بنفس المقاعد على اعتبار أنّ قانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية يترك في مادته 48 لأعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من بينهم، مما فُصل فيها بتعليمات لوزير الداخلية و الجماعات المحلية بالحسم لصالح المرشح الأكبر سناً من بين الفائزين بالمقاعد المتساوية في انتخابات البلدية 2002، ثمّ تمّ التراجع عن هذا الخيار في انتخابات البلدية لسنة 2007 ليقرر الحسم للقائمة المتحصلة على أكبر عدد من الأصوات⁽³⁾.

الفرع الثالث: النظام الانتخابي المكرّس بالقانون العضوي 01/12

جاء القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات لينظم الانتخابات التي جرت بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث تمت عمليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية في 2012 وفقاً لأحكامه في ظل سريان قانوني البلدية⁽⁴⁾ والولاية⁽⁵⁾ الجديدين.

(1) - للتفصيل في الموضوع إرجع إلى الصفحة 13 - 14 من هذه المذكرة.

(2) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 158.

(3) - راجع: سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 21.

(4) - قانون 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2001 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

(5) - قانون 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

وقد أبقى المشرع على نفس النظام الانتخابي المتمثل في نظام القائمة النسبية المغلقة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ونفس عتبة التمثيل المحددة بنسبة سبعة في المائة (7%) من عدد الأصوات الصحيحة وفقا للمواد من 66 إلى 69 من القانون العضوي 01/12.

ورفع عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حيث أصبحت تتراوح بين ثلاثة عشر (13) عضواً كحد أدنى في البلديات التي يقل عدد سكانها عن عشرة آلاف (10000) نسمة وثلاثة وأربعين عضواً (43) في البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها مائتا ألف وساكن (201001) نسمة بنص المادة 79. وأتى بتعديلات طفيفة في شروط الترشح وتقديم قوائم الترشيحات، كما انفرد على القوانين الانتخابية السابقة له بتنظيمه لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي تناول طريقة انتخابه قانون الولاية.

أولاً: شروط الناخب وقائمة الترشح

خفّضت المادة 78 من القانون 01/12 شرط سن الترشح للمجالس الشعبية المحلية إلى ثلاث وعشرين (23) سنة يوم الاقتراع، وبالنسبة لتقديم قوائم الترشيحات فقد طرأت عليها بعض تعديلات يسيرة حيث تراجع المشرع عن تشديد في شروط القوائم برعاية الأحزاب السياسية التي وردت في تعديل المادة 82 من الأمر 07/97 المتعلق بقانون الانتخابات السابق في سنة 2007 الذي سبق تناوله، حيث ألغى شروط دعمها بالتوقيعات مكثفياً في المادة 72 من القانون 01/12 بوجوب قبول القائمة صراحة من قبل حزب أو عدة أحزاب سياسية ورجع المشرع بموجبها إلى ما كان معمول به من قبل، كما أعاد بمقتضى نفس المادة رفع نسبة التوقيعات المدعّمة للقوائم الحرة إلى نسبة خمسة في المائة (5%) من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية على أن لا تقل عن مائة و خمسين (150) ناخباً وألا تزيد عن ألف (1000) ناخب كحد أقصى .

وأوجبت المادة 70 تضمين القائمة بعدد من المرشحين الأصليين مساويا لعدد المقاعد المطلوب شغلها مضافاً إليها ثلاثين في المائة 30% على أقل من عدد المقاعد المطلوب شغلها تُخصّص للمستخلفين.

وتطبيقاً للمادة 31 مكرر التي أُضيفت بموجب التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008⁽¹⁾ ، أصدر المشرع القانون العضوي 03/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ

(1) - نصّت المادة 31 مكرر من دستور 1996 المعدّل على «تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة».

تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽¹⁾، حيث توجب المادة الثانية منه على أن تضم قائمة الترشيح على الأقل نسبة 35% من عدد النساء بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي عدد مقاعدها بين 51 إلى 55، ونسبة 30% بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي عدد مقاعدها أقل من 51 مقعد وللمجالس الشعبية البلدية في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20000) نسمة، مع تخصيص نفس النسب للمترشحات في توزيع المقاعد على القوائم الفائزة وفقا لترتيب أسمائهن في القائمة طبقا للمادة الثالثة من هذا القانون .

ثانيا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

على خلاف المعمول به في السابق حيث كانت قوانين البلدية هي التي تتناول تنظيم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورد في قانون الانتخابات 01/12 كيفية انتخاب هذا الأخير، لكن جاءت نصوصه متعارضة مع ما تناولته أحكام المادة 65 من قانون البلدية التي نصّت على «يُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يُعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا». وصيغت المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات وفق النص التالي: «في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهد الانتخابية يُقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد. في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح. يكون الانتخاب سرا. ويُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية. يُجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويُعلن فائزاً

(1) - القانون العضوي 03/12 المحدّد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012.

المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يُعلن فائزاً المرشح الأصغر سناً. «

ويلاحظ بوضوح تباين بين قانون البلدية الذي يمنح منصب رئيس المجلس البلدي آليا لمتصدر القائمة المتحصلة على أغلبية أصوات الناخبين والقانون العضوي للانتخابات الذي يقرر انتخاب رئيس المجلس البلدي من بين القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد باقتراع سري من طرف جميع المنتخبين كما يمكن أن يُنتخب من بين القوائم الحائزة على (35%) على الأقل من المقاعد في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم تمكن كل القوائم من الحصول على (35%) من المقاعد يحق للجميع القوائم أن تقدم مرشحا عنها وفي كل الحالات يُشترط حصول على الأغلبية المطلقة للأصوات وإلا تُجرى دورة ثانية بين المرشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ويُعلن فائزاً المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تعادل الأصوات يُرجح الأصغر سناً.

وقد طرح هذا التعارض إشكالاً في الانتخابات البلدية الأخيرة التي جرت في نوفمبر 2012 حول أي من قانونين الذي يُطبق، ويذهب غالبية الفقه والاجتهاد الدستوري الفرنسي كما هو رأي المجلس الدستوري الجزائري إلى سمو القانون العضوي على القانون العادي⁽¹⁾، مما يُخلص إلى أنّ النص الذي يُطبق في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المادة 80 من القانون العضوي كما يُرجح تطبيق هذه المادة لأنها صدرت لتنظم مسألة سبق للمادة 65 من قانون البلدية تنظيمها مما يعني إلغاءً ضمناً لها من الأخيرة⁽²⁾، وقد نصّت المادة 237 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على إلغاء جميع الأحكام المخالفة له.

ثالثاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

لم يرد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي في القانون العضوي للانتخابات كما كان الشأن بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وُترك تنظيمه كما جرت العادة إلى قانون الولاية، حيث بينت المادة 59 منه كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي والتي صيغت بنفس نص المادة التي نظمت انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون العضوي مع فرق

(1) - سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص: 116-118.

(2) - تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون المدني على «وقد يكون الإلغاء ضمناً إذا تضمن القانون الجديد

نصاً يتعارض مع نص القانون القديم أو نظم من جديد موضوعاً سبق أن قرر قواعده ذلك القانون القديم.»

وحيد هو ترجيح المترشح الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات عكس في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يُرجح فيها الأصغر سنا.

يُستخلص مما تقدم على أنه بالرغم ما سمحت به المرحلة التعددية من المشاركة السياسية شكلت إطارا ملائما لممارسة الديمقراطية المحلية، إلا أنه يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

- اعتماد القائمة المغلقة لا تُمكن الناخبين من اختيار ممثليهم الذين يرغبون فيهم، إذ لا تسمح لهم تغيير ترتيب المترشحين في القائمة التي تقدمها الأحزاب السياسية والتي قد تخضع لاعتبارات أخرى تُقدم على عنصر الكفاءة.

- بقدر ما يسمح نظام التمثيل النسبي بتحقيق تمثيل جميع الأحزاب السياسية المتنافسة إذ يسمح للأحزاب الصغيرة بالتمثيل في الهيئات المنتخبة بقدر ما يشكل عائقا على تكوين أغليات منسجمة في المجالس المحلية، يؤدي إلى حدوث صراع بين الأحزاب داخل الجماعات المحلية مما يسبب في فشل نشاط الكثير من البلديات (1) نتيجة تضارب وتباين مواقف المنتخبين يصعب معها الوصول إلى إتفاق غالبا ما ينجر عنها إنسدادات في المجالس المنتخبة يعرقل سيرها ويزعزع إستقرارها، مما يجعلها عرضة لإجراء خطير يتمثل في حل المجالس الشعبية المحلية (2)، بحيث الأسباب المؤدية لهذا الإجراء التي حددها المشرع في مصطلحات ليست لها ملامح دقيقة تخضع لتقدير السلطة الوصية وتفسيرها (3) مما يرهن إستقلالية المجالس المحلية المنتخبة .

(1) - مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، 2003، ص 49.

(2) - تنص المادة 64 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية «يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

.....

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية »

(3)-Rachid Kheloufi, Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet de la wilaya, Revue Algérienne Des Sciences Juridiques Economiques Et Politiques, op. cit , p93

الفصل الثاني: نظام الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري

إضافة إلى الاستقلال العضوي الذي يتمثل في منح الشخصية القانونية للجماعات الإقليمية واختيار ممثليها عن طريق آلية الانتخاب، يؤكد غالبية الفقه أنّ استقلال الجماعات المحلية يكتمل بتحقيق استقلالها الوظيفي، حيث توجد اللامركزية عندما تعود بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة وحدها، وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات وكذلك عن تنفيذها⁽¹⁾.

إنّ استقلال التي تتمتع به المجالس المحلية المنتخبة كأصل عام في مباشرة اختصاصاتها في تسيير وإدارة المصالح المحلية هو من أركان اللامركزية والتي تميزها عن هيئات عدم التركيز، إلا أنّ هذا الاستقلال لا يكون على الإطلاق وإلاّ تصبح كيانات منفصلة عن الدولة وذات سيادة، لذلك تخضع لرقابة السلطة المركزية مما يستلزم قيام علاقة بين هذه الأخيرة ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة وصاية إدارية⁽²⁾ (المبحث الأول) التي تتنوع آليات ممارستها في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

(1) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 108.

(2) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2000،

المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية

إنّ الرقابة الإدارية هي ركن من أركان نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية، فالقانون الذي يمنح للهيئة المحلية المنتخبة الممثلة للمصالح المحلية استقلاليتها هو نفسه الذي يفرض عليها رقابة يجعلها تمارس سلطاتها المخولة لها قانوناً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية، وهذا بغرض حماية مبدأ المشروعية وضمن سلامة سائر الأعمال وتطابقها مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها (1) وقبل تطرق لمفهوم الوصاية الإدارية تجدر الإشارة إلى إنّ مصطلح الوصاية كانت محل مناقشة بين فقهاء القانون الإداري، حيث عارض بعضهم استعمال هذا المصطلح وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأنّ مصطلح الوصاية يستدعي للذاكرة تصرف من تصرفات القانون الخاص حيث تمارس الوصاية على ناقص أو عديم الأهلية بهدف حمايته لأنّه لا يستطيع أن يحمي مصالحه بنفسه.

وقد أخذ الفقه الفرنسي بهذا التعبير عن القانون الخاص خلال القرن التاسع عشر متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى (2)، وهو نفس المسلك الذي انتهجه القضاء الفرنسي حيث استعار من القانون المدني نظرية الوصاية واعتبر الأشخاص الخاضعين للوصاية قصراً وفاقدين للأهلية، ففي قرار لها بتاريخ 16 مارس 1836 أعلنت محكمة النقض أنّ «البلديات معروفة بأنّها قاصرة» (3).

غير أن هناك من يرى بأنّه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية (4).

(1) - عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد

القضائي جامعة بسكرة، العدد السادس أبريل 2010، ص 16.

(2) - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2010/2009، ص 79.

(3) - أحمد محبو، المرجع السابق، هامش ص 114.

(4) - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دون طبعة، جامعة عين الشمس، 1986،

ص 24.

لدراسة ماهية الوصاية الإدارية قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يتحدث عن مفهوم الوصاية الإدارية أما الثاني فيتحدث عن نماذج الوصاية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

سبق القول أنّ الجماعات المحلية لا تتمتع بالاستقلالية المطلقة، فهي تباشر سلطاتها مع بقائها مندمجة داخل الدولة وتظل جزءاً لا يتجزأ منها، فالمحافظة على وحدة الدولة وتحقيق المصلحة العامة يبرر الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على السلطات المحلية.

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة السياسية والبرلمانية والقضائية التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، فالرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية أخرى، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري بداية من ركن السبب، الاختصاص، المحل، الشكل، الإجراءات، وصولاً إلى ركن الهدف أو الغاية⁽¹⁾.

ولا تنصب هذه الرقابة على علاقة هرمية بين رئيس ومرؤوس كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، وبالمقابل يجب أن تكون هذه الرقابة متوافقة مع استقلالية الهيئات المحلية وألا تكون شديدة بالقدر الذي يشوه طبيعة اللامركزية⁽²⁾.

وانطلاقاً مما تقدم يتعين تحديد المقصود من الرقابة الوصاية (الفرع الأول) وتحديد طبيعتها (الفرع الثاني) ثمّ تمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية، وإن كان في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية.

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر، عنابة: 2004، ص21.

(2) - Hassayoun MOEZ، 'La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie'، *Revue Algérienne Des Sciences Juridiques Economiques Et Politiques*، Université Alger، Volume 42 N° 01/2005، p72.

حيث عرّفها جانب من الفقه بأنها مجموعة أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام أو أعضاء إدارته من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لا مركزي يتمثل في هيئة لا مركزية أكبر حجما أو أوسع نطاقا من الهيئة اللامركزية، محل الرقابة.

وهناك من ذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدول (1).

كما عرف ماسبيتيول ولاروك Maspétiol et Laroque الوصاية الإدارية بأنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة (2).

ويعرفها أحد الفقهاء بأنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة وترباط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة.

كما يرى أيضا بعض الفقهاء بان الوصاية الإدارية في الفكرة التي تستخدمه في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيداً على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من اجل مراقبة التزام الجهة المشمولة باحترام المشروعية ومستلزمات بالمصلحة العامة (3).

(1) - عبد الحليم بن مشرى، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 102.

(2) - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل النظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة دولة في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2005 ص 42.

(3) - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 05.

وقد عرّف جون ريفيرو JEAN RIVERO الوصاية الإدارية بأنها الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون. أما الفقيه محمود حلمي فعرفها بأنها مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: طبيعة نظام الوصاية الإدارية

تعتبر الرقابة الوصائية، فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات، هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية، التي تمارسها وإجراءاتها ووسائلها ونطاقها، وذلك وفق القاعدة المعروفة، أنه لا وصاية إلا بنص، وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف، على أعمال ونشاطات الجهات اللامركزية، ويجب أن تكون الرقابة الوصائية ووسائلها، محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية، بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي، فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل، غير تلك الوسائل والامتيازات التي حولها لها المشرع⁽²⁾.

كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية الإقليمية والمرفقة والفنية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية ويجب أن تستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في ظل القوالب والإجراءات المقررة في القوانين، كما أن السلطات الإدارية المركزية الوطنية لا بد أن تحرك

(1) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: 248-249.

(2) - عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، بدون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص

وتستخدم امتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية فقط⁽¹⁾.

كما تمتاز الرقابة الإدارية الوصائية (الوصاية الإدارية) بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية، أو التدخل في الشؤون الخاصة بها، والتي تحمل طابعا محليا⁽²⁾.

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية تتلخص فيما يلي:

- 1- عدم جواز تدخل الجهات المركزية، في شؤون الجهات اللامركزية، كون هذه الأخيرة تتمتع بشخصية قانونية معنوية، تؤهلها لممارسة سلطاتها على المستوى المحلي.
- 2- عدم جواز حل السلطات المحلية المركزية، محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها، بتعديلها بالزيادة أو بالنقصان، فالقانون أعطاه الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل، لأن أي محاولة تعديل تعد حلولا، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسا⁽³⁾.
- 3- كما أن نفاذ القرارات والعقود الإدارية، وجميع التصرفات التي تتخذها الجهات اللامركزية، تكون باطلة أو مقبولة، من تاريخ صدورها من الجهات اللامركزية، لا من تاريخ مصادقة السلطات المركزية عليها.

وخلاصة القول إن الرقابة الوصائية، هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع لها⁽⁴⁾.

(1) - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 244.

(2) - عمار عوابدي، القانون الإداري، نفس المرجع، ص 245.

(3) - عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 270.

(4) - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2010-2011، ص 42.

الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

إنّ مصطلح ومفهوم الوصاية، الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم تمييزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

أولا: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية.

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعا كما رأينا واستنادا للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤون بيدها دون رجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة ومحاوله بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري وهذا المحور تجلّي واضحا في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية⁽¹⁾.

2- طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، ويتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين واحد يملك سلطة التصرف قاصر ووصي عليه بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم وبمصلحة شخص آخر.

(1) - عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 36.

3- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه بينما في الوصية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل⁽¹⁾.

4- إنّ الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

ثانيا: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

جوهر اللامركزية الإدارية إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين هما استقلال الشخص اللامركزي من ناحية، وضرورة رقابة السلطة المركزية عليه من ناحية أخرى، ولقد أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح "الوصاية الإدارية" إلا أن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية *Le contrôle administratif* وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصاية الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة⁽²⁾.

ويرسم المشرع نطاق هذه الوصاية الإدارية التي تشمل الرقابة على الهيئات الإدارية للشخص اللامركزي وكذلك أعماله وقراراته. والرقابة على الهيئات الإدارية قد تتضمن حق السلطة المركزية في تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وعزلهم، كما في حالة الهيئات العامة المرفقية، وقد تتضمن وقف أو حل المجلس المحلي المنتخب مع إجراء انتخابات جديدة بالنسبة للأشخاص المحلية أما الرقابة على أعمال الشخص اللامركزي فهي قد تتمثل في الإذن السابق قبل القيام بالعمل، أو التصديق اللاحق كشرط لنفاذ القرار اللامركزي، أو في إلغاء القرار، كل هذا في حدود القانون⁽³⁾.

(1) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 37.

(2) - حسام مرسي، أصول القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 118.

(3) - حسام مرسي، نفس المرجع، ص 118.

فالسطة الرئاسية تختلف عن الوصاية الإدارية حيث أن السطة الرئاسية هي السطة التي يمارسها الرئيس، على التابعين له مثلاً يمارس الوزير السطة الرئاسية على مجموع موظفي مصالحه، فالسطة التسلسلية غير مشروطة، للرئيس الحق في إعطاء أوامر يرى أنها صحيحة، وله دائماً، عدا نص معاكس، سلطة إصلاح قرارات رؤوسيه أو إبطالها. وسلطة الوصاية مختلفة جداً إذ أنها لا تضع الرئيس في علاقة مع رؤوسيه، وإنما تجعله مراقباً (سلطة الرقابة) في علاقة مع من يراقبهم (أجهزة الشخص العام الخاضعين للرقابة).

وينتج عن ذلك أنها سلطة مشروطة لا تفترض الرقابة ولا تمارس إلا في الحالات وحسب الأشكال التي ينص القانون عليها فهي لا تحوي إمكانية إعطاء الأوامر⁽¹⁾.

كما تختلف الوصاية الإدارية عن السطة الرئاسية من حيث المسؤولية حيث نجد أنه في الوصاية الإدارية تسأل الهيئات المحلية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السطة الوصية، لاعتبارها مستقلة في اتخاذها لقراراتها، أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال رؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه أما من حيث الشكل فإن شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة فالرقابة التسلسلية تجرى ضمن إدارة مركزية أو غير متمركزة، بين سلطة عليا وأخرى تابعة، أما الرقابة الوصائية فتجري أساساً بين سلطة الوصاية وهيئة لامركزية⁽²⁾.

ويلخص جورج فيديل Georges Vedel ذلك بقوله السطة التسلسلية باختصار تنتشر داخل شخص معنوي وحيد يستخدم علاقات الرئيس بالمرؤوس، وسلطة الرقابة تضع الدولة والأشخاص العامين في علاقة (حتى الأشخاص الخاصين) وتستخدم العلاقات بين الدولة، حارسة

(1) - جورج فيديل بيار ديل فولفييه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص 304.

(2) - أحمد محيو، المرجع السابق ص 115.

المصلحة العامة الأوسع، والمراقبة بهذه الصفة، والأشخاص العامين الذين لهم مصالح خاصة ويخضعون لرقابة بهذه الصفة⁽¹⁾.

وأخيرا فإن سلطة الوصايا تملك الحلول محل الوحدات المحلية عندما تعمل هذه الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها أو تخل بالتزاماتها فتفرض اتخاذ إجراء معين، كان الواجب عليها طبقا للقوانين واللوائح، حتى لا يتعطل سير المرافق العامة تحرير المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الإجراء المطلوب وذلك باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها ونظرا لخطورة هذه السلطة وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحلول، درج القضاء على القول بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك وقيام السلطة الوصية بتوجيه وإنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الذي يفرضه القانون⁽²⁾.

كما تخضع المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي الإقليمي للوصاية الإدارية التي تختلف اختلافا كبيرا عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون، فيظل نظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس الرئيس الإداري الأعلى ومرؤوسيه، وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة، وممثليه في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة، ويقودنا هذا الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) التي تخضع لها المجالس المحلية حينما تمارس اختصاصاتها ومهامها⁽³⁾.

(1)-Le pouvoir hiérarchique se déploie au sein d'une personne morale unique et met en œuvre des relations de chef à subordonné. Le pouvoir de tutelle met en rapport l'état à d'autres personnes publiques et met en œuvre de relations entre l'état, gardien de l'intérêt général le plus large ; à ce titre contrôleur, et des personnes publiques ayant des intérêts propres ; et à ce titre contrôlées.

نقلا عن محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، هامش ص 70.

(2) - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 120.

(3) - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 76.

وتتجلى أهمية التمييز بين هذين المفهومين في أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع استنادا لسلطته الرئاسية سلطات واسعة وشاملة لا يملك تقريرها في حالة الوصاية الإدارية ويظهر الاختلاف بين السلطة الرئاسية وبين الوصاية الإدارية فيما يلي:

1- أوجه الاختلاف:

أ- من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن يكون منصوبا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصاية دون نص"، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس وهو ما أكدته نصوص الوظيفة العمومية.⁽¹⁾

ب- من حيث طبيعة الرقابة: إنّ الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ. أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسات لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل في فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.⁽²⁾

ج- من حيث الطعن: باعتبار أنّ الهيئات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية فهي تملك أهلية وحق التقاضي، فيمكنها ان تطعن في قرارات وتصرفات السلطة التي تخضع لوصيتها، للدفاع عن

(1) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 38.

(2) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، نفس المرجع، ص 38.

مصالحها المحلية المتميزة. أما فيما يتعلق بالرقابة الرئاسية لا يملك المرؤوس أي صفة للطعن قضائيا ضد أعمال الرئيس لانعدام المصلحة المتميزة والصفة (1).

أ3- من حيث قواعد المسؤولية: من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقبل (2).

د- من حيث مدى الرقابة: يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أما في الوصاية الإدارية فإنه لا يخول للسلطة المركزية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية لأن ذلك من شأنه أن يمس باستقلالية هاته الهيئات، وعليه فلا تملك سلطة الوصاية سوى أن توافق بالتصديق أو الرفض بإلغاء قرارات الإدارة اللامركزية دون تعديلها أو تغييرها (3).

2- أوجه الشبه:

أ- تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها. على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية وأعمالها.

ب- وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تحول هيئات لامركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لامركزية أدنى منها (4).

(1) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71.

(2) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 40.

(3) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 68.

(4) - بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2014، ص 22.

ج- يوجد تداخل وتشابه بين الرقابتين في بعض الرسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقدرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نصّ عليها القانون. أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من جهة للوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة في الرقابة.

ثالثا: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.

يقصد بالإشراف الإداري مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقدرة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية⁽¹⁾.

1- سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة:

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، وما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، فلا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها، وكيفية تسيير هذه المرافق، فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو المصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا⁽²⁾.

(1) - صالحى عبد ناصر، المرجع السابق، ص 83.

(2) - صالحى عبد ناصر، نفس المرجع، ص ص: 83-84.

2- سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي:

تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإنه ينبغي أن تُحدّد السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر في القانون، كما أن يجب أن تكون وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة أيضا على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون (1).

فالنص المقرر للرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات فإن حدث أن صدر قانون يمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة لامركزية، دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها، اكتفاء بتحديد الغرض من الرقابة فعل تعد هذه الرقابة رقابة وصائية (2).

يرى بعض الفقهاء أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حق على الهيئات اللامركزية، لأن هذه النصوص لا تشأ رقابة وصائية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية، ولعل هذا الرأي منطقي كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها المحلية، ولا بد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني حيث يبين الأعمال التي ترد عليها الوصاية والوسائل التي يستعمل في هذا الشأن، وما عدا ذلك فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح

(1) - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269.

(2) - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص

أو طلب بعض البيانات مراعية في ذلك الصالح العام ومن ثم فإن هذه الإجراءات التي تباشرها هذه السلطة لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية⁽¹⁾.

3- سلطة التأديب والتعيين: إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل وتتضمن أيضا سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء.

ويرى بعض الشراح أن سلطة التأديب والتعيين لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية إلا إذا كانت تمارس في الحالات التالية:

أ- إذا نص المشرع أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملا إذا ما احتفظت لنفسها بحق اختيار أعضائها وحق تأديبهم أيضا، فلا يكون هناك مجال لاستعمال وسائل وصائية من هذا النوع قبلها.

ب- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية⁽²⁾.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين ووسيلة التأديب ليست من وسائل الوصاية الإدارية بل من وسائل بالإشراف الإداري.

(1) - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 85.

(2) - عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2013/2012، ص ص: 69-70.

المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية

إنّ تطبيق اللامركزية الإدارية يقتضي تحقيق قدر من الاستقلال للهيئات المحلية، والاستقلال الفعلي يتصل بالرقابة التي تمارسها السلطة المركزية عليها، فإذا كانت الرقابة شديدة فإن الهيئات اللامركزية تفقد سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية النهائية وبذلك يتضاءل الاستقلال الذي يتمتع به الهيئات اللامركزية بحيث تختلف الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية بين الدول بحسب نظامها السياسي وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويمكن إجمالاً تصنيفها إلى رقابة وفق الأسلوب الفرنسي أو الأسلوب الإنجليزي، نتناولهما في الفرعين التاليين

الفرع الأول: الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي.

إنّ نظام الإدارة المحلية في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة، يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، له أثر على مدى وعلى أسلوب الرقابة الإدارية التي تمارس على المجالس المحلية. تختلف الرقابة في أشكالها وأساليبها باختلاف المجالس المحلية وتنوع أعمالها واختصاصاتها، تخضع الرقابة بالقدر الذي يكفل عدم الإضرار بالمصلحة العامة القومية ويمنع خروجها عن القانون وإلى تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين⁽¹⁾.

تمتع الهيئات اللامركزية باستقلال كبير في مواجهة السلطة المركزية وقيدت الرقابة في أضيق الحدود، إذ لا تقيد حرية الهيئات اللامركزية في بريطانيا مزاوله صلاحياتها بل هي سائل ترابط وتعاون بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية.

يمارس الرقابة البرلمان (السلطة التشريعية) لأن السلطات المحلية تنشأ بقانون وتمارس الصلاحيات الممنوحة لها بقانون، ويمكنه أن يتدخل بمنحها صلاحيات جديدة⁽²⁾.

نادراً ما يتدخل البرلمان للانقاص من حرية الهيئات اللامركزية ويباشر الرقابة القضائية إذ تخضع الهيئات المحلية في بريطانيا لرقابة انقضاء الموحد بموجبه تخضع الدولة والأفراد للمحاكم

(1) - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 47.

(2) - مزياني فريدة، نفس المرجع، ص 48.

العادية ويطبق عليها القانون الخاص، أما الحكومة لا تباشر رقابة على أعضاء المجالس المحلية الذين يتم اختيارهم بالانتخاب ولا على موظفي المجالس، لكن تباشر رقابة ضئيلة⁽¹⁾ وتقتصر على الأمور التالية:

- تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية والرقابة على الأعمال القانونية، كالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن للمحافظة على الأمن أو الصحة العامة وتصادق الوزارة المعنية على بعض المشروعات المحلية للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة كمشاريع تخطيط المدن.

- وتنصب الرقابة المركزية على أعمال المجالس المحلية على حسن استخدام الإعانات التي تقدمها الحكومة أو تنفيذ الخطة العامة للدولة، ولها الحق في التفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية وتقديم النصح لها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها، وللحكومة المركزية في بعض الأحيان سلطة إصدار لوائح لأجل تنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات اللامركزية بناء على تصريح من البرلمان.

- تراقب السلطة المركزية أعمال المجالس المحلية فيما يتعلق بإنشاء بعض الوظائف التي تطلبها الحكومة كوظائف الأطباء وسكرتيري المجالس، وتراقب قرارات فصل بعض الموظفين، وقد تصدر الحكومة لوائح تنظيمية لبعض المجالس المحلية بشأن تعيين أو ترقية أو تأديب بعض الموظفين، ويكون للحكومة المركزية في حالات استثنائية سلطة إشراف ورقابة أشد على الهيئات اللامركزية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية ومساكن العمال والقروض الحسابات الختامية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة في النظام الفرنسي

في الماضي كانت الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة شديدة في فرنسا فكانت هناك أيضا رقابة المشرع والقضائي والحكومة المركزية، والذي يعيننا هنا هو رقابة الحكومة على الهيئات اللامركزية وقد كانت، لهذه الرقابة صورتان:

(1) - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص: 78-79.

(2) - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 48.

1- الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية:

أ- للحكومة الحق في تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

ب- للحكومة الحق في إيقاف أو حل المجالس ذاتها الممثلة للشخص اللامركزي كما لها

الحق في عزل بعض أعضاء هذه المجالس سواء المعيّنين أو المنتخبين.

2- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية:

تتمثل الرقابة في حق التصديق والإذن ووفق تنفيذ القرارات أو إرجاء تنفيذها وحق الحلول فالتصديق هو إجراء لاحق على العمل الذي قامت باتخاذها الهيئة اللامركزية بحيث لا يكون العمل نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية عليه، أما الإذن فهو إجراء سابق على القيام بالعمل، ومعناه أنه يتحتم على الهيئة اللامركزية أن تقوم باستئذان السلطة المركزية قبل إتيانها بالعمل، كما يمكن لسلطة المركزية وقف تنفيذ أو إرجاء تنفيذ أو إلغاء قرارات الهيئات اللامركزية⁽¹⁾.

وأخيرا يمكن للسلطة المركزية أن تحل نفسها محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل المفروض على الهيئة فيما إذا امتنعت عنه أو أهملت فيه، خاصة إذا كان الامتناع أو الإهمال من شأنه أن يؤدي إلى تعريض المرافق العامة للخطر.

فالقانون الصادر في 02 مارس 1982⁽²⁾ المعدل بالقانون الصادر في 22 جويلية سنة

1982⁽³⁾ ألغى الوصاية الإدارية والمالية على أعمال الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية وأسندت

(1) - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص: 30

(2) - Loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Source : <http://www.legifrance.gouv.fr>
Date de visite 23Mai 2015 à 22h :30

(3) - Loi 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi 82/213 du 02 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

مهمة الرقابة إلى جهة القضاء الإداري والغرفة للمحاسبات لذا سنتطرق للرقابة الإدارية للمشروعية والرقابة المالية وفق ما يلي:

أولاً- الرقابة الإدارية المشروعية: تكون القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية في البلدية والمحافظات والأقاليم نافذة بقوة القانون بعد نشرها وإعلانها إلى من يهمه الأمر وفقاً للقواعد العامة لتنفيذ القرارات الإدارية⁽¹⁾، ولا يصدر قرار إداري بالموافقة عليها من قبل المحافظ أو الوزير المختص، لا يستطيع المحافظ إلغاء أعمال أو قرارات الهيئات المحلية أو منع تنفيذها لكن له أن يجيلها للقاضي لإلغائها في حالة عدم مشروعيتها⁽²⁾، وبذلك تكون الرقابة لاحقة، لكن هناك أعمال قانونية مهمة تتخذ من قبل المجالس المحلية⁽³⁾. يجب على المجلس البلدي أو مجلس المحافظة أو مجالس الأقاليم إحالتها إلى ممثل الدولة في المحافظة أو مفوضه لإعلام المحافظ وهي ما:

1- القرارات التنظيمية أو الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري.

2- القرارات اللائحية التي تصدرها المجالس المحلية والتي تعود لاختصاصاتها تطبيقاً لقانون

3- كل اتفاق يتعلق بصفقات أو قروض وكذلك اتفاقيات منح امتياز أو إيجار أحد المرافق

العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هذه الاتفاقيات يجب أن تحال إلى مفوض الدولة خلال مدة خمسة عشرة يوماً ابتداءً من تاريخ التوقيع عليها.

(1)- L'article 2 de la loi 82/213 stipule que : Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

Source : <http://www.legifrance.gouv.fr> Date de visite 23Mai 2015 à 22h :30

(2)- L'article 3 de la loi 82/213 stipule : Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés au paragraphe II de l'article précédent qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

(3) - مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 50.

4-القرارات الفردية التي تتعلق بالتعيين، الترقية في الرتب، الجزاءات التأديبية الخاضعة لرأي المجلس التأديبي وتسريح الموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية (1).

ثانيا- الرقابة المالية :

إن الرقابة على الميزانية المحلية وتسيرها، التي كانت تقوم بها السلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية المالية، قد ألغيت وأوكل هذا النوع الرقابة إلى هيئات قضائية متخصصة، وهي الغرف الجهوية للمحاسبة، هاته الأخيرة التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها، وذلك بتقديم نماذج واقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، وفي حالة عدم قيام هاته الأخيرة بالتصحيحات اللازمة في الآجال المحددة قانونا، يحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة تنفيذ القرار الغرفة الجهوية للمحاسبة حيث تختص الغرفة الجهوية للحسابات بمراجعة ميزانية وحسابات الهيئات المحلية، ولها أن تتخذ الإجراءات اللازمة في حالة وجود اختلاسات أو تلاعب في الأمور المالية، ولها أن تحيل الموضوع إلى المحكمة التأديبية أو المحكمة الجنائية وفقا لطبيعة الخطأ المنسوب لأعضاء المجالس المحلية (2).

(1) - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 52.

(2) - عبد الحليم بن مشرى، المرجع السابق، ص 110.

المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية في النظام القانوني الجزائري

سبق تعريف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة السلطات المحدودة والتي يخولها القانون للسلطة المركزية على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية يقصد تحقيق مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة وفي هذا المبحث سنتولى دراسة وتحليل الرقابة في اللامركزية الإدارية في التشريع الجزائري. وعليه سنعالج في هذا المبحث مطلبين الأول نخصه للوصاية على المجلس الشعبي البلدي أما الثاني فنسخره للمجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول: الوصاية على المجالس البلدية.

تلعب الرقابة المبسوطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ ومن تجنبها وتفاديها، وإذا ما تجاوزت الرقابة مفاهيم الاستثناء الاستقلال ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية.

وطبقا لأحكام قانون البلدية، فإن الرقابة الإدارية (الوصاية) تنصب على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) وعلى أعمال البلدية (الفرع الثاني) وعلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة (الفرع الثالث) ⁽¹⁾.

الفرع الأول: الوصاية على الأشخاص

من بين صور الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية الرقابة التي يخولها القانون للوالي كجهة الوصية على أعضاء مجالس البلدية المنتخبة من خلال التوقيف، الإقالة والإقصاء.

(1) - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 2003/03، ص 41.

أولاً: التوقيف

إن التوقيف في إطار القانون 10/11 بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي جاء في نص المادة 43 «يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة».

تجدر الإشارة إلى أن قرار الإيقاف يظل ساري المفعول حتى صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة حيث إذا ثبت براءته تعود له العضوية ثانية بحكم القانون دون اللجوء إلى إثبات ذلك بمداولة من المجلس أو قرار من الوالي.

ويقابله نص المادة 32 من قانون 08/90 السابق المتعلق بالبلدية⁽¹⁾، وتضمنت 92 المادة من أمر 24/67 المعدلة بقانون 09-81⁽²⁾ إضافة إلى مخالفة جزائية كسبب لإيقاف العضو المنتخب حالة الإخلال بالمهمة الانتخابية، ويكون التوقيف بقرار معلل من الوالي لمدة شهر يمكن تمديده إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية باقتراح من الوالي مرفقا برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي. ومن هذا نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجريد العضوية هو المتابعة الجزائية، والتي أعطى لها المشرع وصف محدد بأنها تحول دون ممارسة العضو لمهامه وتصور أنه في حالة كهذه أن العضو قيد حريته أي أنه تم إيداعه الحبس المؤقت وبناءً عليه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

(1) - تنص المادة 32 من قانون 08/90 على «عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه. يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة لقضائية»

(2) - قانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل والمتمّم لأمر 24/76 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 27 الصادرة في 07 جويلية 1981.

- 1- من حيث السبب:** إن السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو: المتابعة الجزائية.
- 2- من حيث الاختصاص:** يعود الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.
- 3- من حيث المحل:** تتمثل في حمل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية.
- 4- من حيث الشكل والإجراءات:** يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا ومن حيث الإجراءات منحت كل من المادة 92 من أمر 24/76 المعدل والمتمم، والمادة 43 من قانون 10/11 للوالي حق توقيف المنتخب دون استطلاع رأي المجلس البلدي خلافا للمادة 32 من قانون 08/90 التي أوجبت هذا الإجراء، وهو إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه⁽¹⁾.

ثانيا: الإقالة (الاستقالة الحكومية)

نظم المشرع هذا الجانب في المادة 90 من أمر 24/67⁽²⁾ وعبر عنها بمصطلح «التصريح بالاستقالة» بدل الإقالة ويقوم به الوالي إذا تخلف العضو المنتخب في المجلس عن الحضور بعد ثلاث دعوات متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، ولا يجوز هذا الإجراء إلا إذا كلف العضو بتقديم إيضاحاته، وله أن يطعن في ذلك خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة وهي حالة لم ينص عليها القانون 08/90⁽³⁾

واعتبر قانون البلدية 10/11 في مادته 45 المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة مستقيلاً تلقائياً، من المجلس الشعبي البلدي، وهذه الحالة أضافها المشرع لمحاربة ظاهرة الغياب ودفع المنتخب أكثر لحضور دورات المجلس

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص 300.

(2) - نصّت المادة 90 من أمر 24/67 على «كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، فإنه يجوز - بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته - التصريح باستقالته من قبل عامل العمالة (والي الولاية حالياً)، إلا إذا طعن ذلك خلال عشرة أيام من التبليغ، أمام المحكمة المختصة».

(3) - ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، سطيف، 2005، ص 279.

وجلساته، وقد أعطى المشرع ضماناً للمنتخب المتغيب يتمثل في ضرورة سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه.

ثالثاً: الإقصاء

تقدم البيان أن الإقصاء إسقاط علني ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما يثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية.

حددت المادة 92 مكرر من امر 24/76 المعدل والمتمم إجراءات الإقصاء بوجود اجتماع المجلس لإبداء الرأي من جلسة مغلقة يستمع فيها إلى العضو المعني، بعدها يرفع الرأي للوالي الذي يستشير مكتب التنسيق الولائي ثم يرفع لوزير الداخلية، الذي يصدر الإقصاء بموجب مرسوم.

وإسناداً لما ورد في المادة 33 من قانون البلدية 08/90 السابق فإنّ المشرع أوجب إعلان المجلس البلدي عن هذا الإقصاء ويثبت فيما بعد بموجب قرار من الوالي⁽¹⁾، وفي قانون 10/11 المتعلق بالبلدية الساري المفعول كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 من هذا القانون يقصى بقوة القانون من المجلس، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار دون إجراء إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء.

الفرع الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إنّ هدف الوصاية يمكن في تأمين مشروعية قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال⁽²⁾، لذا تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق، أو الحلول أو الإلغاء وفي هذا الشأن تبرز أهمية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية.

(1) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 224.

(2) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 198.

أولاً: التصديق

تحدد المادة 56 من قانون البلدية الساري المفعول مدة تنفيذ المداولات، إذ تنفذ بحكم القانون بعد 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، في حين حُددت بموجب المادة 41 من قانون 08/90 بعد 15 يوماً من تاريخ إيداعها، بعدما كانت في ظل أمر 24/67 عشرين يوماً طبقاً لنص المادة 107 وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص مشروعية القرارات المعنية وصحتها، و هنا نلاحظ أن المشرع في قانون 08/90 خفّض من أجل إيداع الوالي قراره ورأيه قيل أن تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة مقارنة بسابقه الأمر 24/67 لكنه عاد ليرفع من مدة هذا الآجال في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

غير أن قوانين البلدية استثنت من هذه القاعدة المداولات التي تتناول موضوعات معينة حيث أوجبت مصادقة الوالي عليها قبل ان تصبح نافذة، ففي الأمر 24/67 حددت الفقرة الثانية من المادة 107 هذه المواضيع في:

- الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والادعاءات والرسوم
 - نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية
 - القروض
 - عدد الموظفين وأجورهم
 - قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح لبلدية.
- وفي ظل قانون 08/90 ضيقت نوعاً ما المادة 41 من مجالات تدخل الوالي بالمصادقة التي أصبحت تتعلق بالمسائل التالية:

- الميزانيات والحسابات
 - إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.
- غير أنّ قانون 10/10 وسّعت من مجال الوصاية التي أصبحت وفق المادة 57 تشمل المداولات المتضمنة المواضيع الآتية:

- الميزانيات والحسابات
 - قبول الهبات والوصايا الأجنبية
 - اتفاقيات التوأمة
 - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية
- وحدد أجل المصادقة من طرف الوالي بـ 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، ويتربط عن انقضاء هذه المدة دون إعلان الوالي عن قراره المصادقة الضمنية للمداولة واكتسابها صفة النفاذ⁽¹⁾.

ثانيا: البطلان (الإلغاء)

وهو أشد مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات الإدارية خطورة حيث يؤدي إلى إنهاء التصرف الذي صدر عن المجالس اللامركزية برمته بأثر رجعي.

أ-البطلان المطلق: نصت المادة 59 من قانون البلدية «تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية.
 - يعاين الوالي البطلان بقرار. «
- ونصت المادة 44 من قانون 08/90 على «تعتبر باطلة بحكم القانون:
- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تناول موضوعا خارج عن اختصاصه.
 - المداوات المخالفة لأحكام الدستورية لا سيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين والتنظيمات
 - المداوات التي خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي
- يصرح الوالي بموجب قرار يبطلان المداولة القانوني.»

⁽¹⁾ - المادة 108 من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، المادة 43 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية والمادة 58 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

وفي ظل الأمر 24/67 طبقا للمادة 102 يصرح الوالي بالبطلان بحكم القانون:

- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تناول موضوعا خارج عن اختصاصه.
- المداوات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم.

ب-البطلان النسبي: جاء في نص المادة 60 من قانون البلدية 10/11⁽¹⁾ تصبح محل بطلان المداوات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها وشيت بطلان المداولة بقرار معلل⁽²⁾.

ومنه نخلص أن بطلان المداولة أو أعمال المجلس البلدي من أهم أوجه الرقابة وهو إجراء تنهي به سلطة رقابة الوالي أثر القرار الصادر عن البلدية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة.

ويمنح قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي حق الطعن في قرارات الوالي القاضية ببطلان أو رفض المصادقة على المداولة عن طريق رفع تظلم إداري أمام السلطات الإدارية أو دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة وذلك بنص المادة 61 من قانون 10/11 والذي يقابلها نص المادة 46 من قانون 08/90.

ثالثا: الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرض عليها قانون، وقد أصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول، ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة⁽³⁾.

(1) - يقابلها المادة 104 من الأمر 24/76 المتعلق بقانون البلدية والمادة 45 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية.

(2) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 286 - 288.

(3) - عمار بوضياف، نفس الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182.

ولأنّه يُعد من أخطر السلطات المخوّلة لسلطة الوصاية تجاه الهيئات اللامركزية، فإنّ الحلّ يستدعي تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال المجالس المحلية، فلا يكون الحلّ إلاّ فيما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، وتقاعس وامتناع هذه الأخيرة عن القيام بهذا العمل رغم تبيينها واعذارها (1).

وفي هذا الصدد يُمكنّ قانون 10/11 الوالي من حلول محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية:

- لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وسير المرفق العام خاصة فيما يتعلق بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك (2).

- رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، فيقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إعداره وانقضاء الأجل الممنوح في الإعدار (3).

- في حالة تقصير البلدية باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأرشيف، فيقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية (4).

- رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، فيقوم الوالي مقام حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي (5).

كما يتيح هذا القانون للوالي أن يحل محلّ المجلس الشعبي البلدي (هيئة المداولة) في حالات التالية:

- حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، ليضمن الوالي المصادقة على الميزانية وتنفيذها (6).

(1) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 69.

(2) - المادة 100 من قانون 10/11، وتقابلها المادة 81 من قانون 08/90.

(3) - المادة 101 من قانون 10/11 ووردت في ظل قانون 08/90 بنص المادة 82.

(4) - المادة 142 من قانون 10/11 والمادة 124 من قانون 08/90.

(5) - المادة 203 من قانون 10/11 تقابلها المادة 171 من قانون 08/90.

(6) - المادة 102 من قانون 10/11.

- إذا صوّت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة بعد إرجاعها من طرف الوالي إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية، فتسمح للوالي إذا صوّت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية بضبطها تلقائيا خلال أجل الثمانية أيام بعد إعدار المجلس الشعبي البلدي (1).

- عدم اتخاذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية لامتناع عجز الميزانية وضمن توازنها، ليتم اتخاذها من قبل الوالي الذي يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر (2).

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تتمثل الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في سلطة الحل التي تعني الإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة اللامركزية المنتخبة، وبالنتيجة يُعدّ من أخطر وسائل الرقابة الوصائية التي تمس بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، مما يستلزم إحاطته بمجموعة من القيود والشروط كضمانة للحفاظ على استقلالية الجماعات المحلية (3).

أولاً: (الأسباب) حالات حل المجلس الشعبي البلدي

عمد قانون البلدية 10/11 الساري المفعول على تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس الشعبي البلدي، والتي ترد وفقا للمادة 46 منه على الحالات التالية:

1- خرق أحكام الدستور

2- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

3- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس. ونصّت على هذه الحالة في قانون 08/90 المادة 34 كما وردت في نص المادة 113 من أمر 24/67.

(1) - المادة 183 من قانون 10/11 وفي ظل قانون 08/90 وردت في المادة 155.

(2) - المادة 184 من قانون 10/11 وتقابلها المادة 156 من قانون 08/90.

(3) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 67.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم، ويقابل هذه الحالة المادة 34 من قانون 08/90 التي أضيفت بموجب أمر 03/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005⁽¹⁾ المتمم لقانون 08/90 المتعلق بالبلدية التي صيغت على النحو الآتي: «عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا لاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته.» وقد أُستند إلى هذه إضافة في حل المجالس الشعبية البلدية التابعة لولايي تيزي وزو وبجاية بموجب مرسوم رئاسي 254/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005⁽²⁾.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بعد تطبيق استخلاف المنتخبين في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي. ويقابلها في قانون 08/90 المادة 34.

6- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

7- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها. وردت هذه الحالة في المادة 34 من قانون 08/90، كما اشتملت عليها نص المادة 7 من أمر 24/67.

ي- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

ثانيا: الجهة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي

جاء في نص المادة 47 من قانون 10/11 ما يلي: «يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية»

(1) - الأمر 03/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادرة في 19 جويلية 2005.

(2) - مرسوم رئاسي 254/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 20 جويلية 2005.

ووردت في ظل قانون 08/90 بنص المادة 35 وفق الصيغة التالية: «لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.»

ثالثا: الإجراءات

حفاظا على التمثيل والاختبار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية تتمثل - أساسا- في:

- تقرير صادر عن وزير الداخلية، كجهة وصاية
- اتخاذ مرسوم الحل في اجتماع المجلس الوزاري، الذي يعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية

رابعا: الآثار (النتائج المترتبة على حل المجلس الشعبي البلدي)

ينجز عن الحل تجريد جميع الأشخاص المكونين للمجلس المنحل من صفة العضوية مع الحفاظ على الشخصية المعنوية للبلدية، إضافة إلى تنصيب المتصرف والمساعدين يتولون مهمة تسيير شؤون البلدية بدلا من المجلس المنحل بموجب قرار صادر عن الوالي، خلال 10 أيام التالية للحل مع إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال 06 أشهر الموالية غير أن ذلك لا يتم في حالة إذا ما تم الحل في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي الولائي

يخضع المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة تداولية منتخبة إلى مختلف الصور وأنواع الرقابة التي عرضناها لدى معالجتنا لنظام الوصاية المبسوط على البلدية، وعليه سندرس الرقابة الإدارية التي يخضع لها المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه وأعماله ومداولاته.

بهذا الصدد قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع ينصب الأول على دراسة الوصاية على الأعضاء أما الفرع الثاني على أعمال المجلس الولائي والفرع الثالث على الهيئة.

(1) - المادة 36 من قانون 08/90 والمادتان 48 و49 من قانون 10/11.

الفرع الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية رقابتها على الولاية الممثلة في وزير الداخلية، إلا أنّ الوظيفة المزدوجة للوالي باعتباره ممثلاً للدولة ومفوض الحكومة تجعله المحرك الأساسي في بسط الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

أولاً: التوقيف

إن التوقيف بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بموجب نص المادة 45 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية الساري المفعول يكون بسبب تعرض عضو منتخب لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا يسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانوناً، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس. ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة وفي حالة صدور قرار قضائي بالبراءة فإن العضو المنتخب يستأنف نشاطه في المجلس تلقائياً وفورياً.

وهو نفس السبب الوارد في قانون 09/90 المتعلق بالولاية السابق بمقتضى المادة 41 الذي تمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بنفس الشكل والإجراءات، في حين سبب التوقيف في ظل أمر 38/69 المتعلق بالولاية هو ارتكاب خطأ جسيماً كما هو محدد في النظام الداخلي للمجلس وفقاً للمادة 19 المعدلة بقانون 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981 التي تقرر توقيف العضو بقرار من وزير الداخلية لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر بناء على رأي المجلس الشعبي الولائي بعد سماعه وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

وبناء عليه يشترط في صحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

1- من حيث السبب: يرجع السبب في توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا وهو المتابعة الجزائية، التي لا تسمح له بممارسة مهامه

(1) - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980،

قانونا، مع إحاطته بالضمانات والحماية الكافية كمثل للإدارة الشعبية.

2- من حيث الاختصاص: يعود إعلان قرار التوقيف العضو إلى وزير الداخلية.

3- من حيث المحل: تمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف إلى تاريخ القرار النهائي من جهة القضائية الجنائية المختصة.

4- من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا ومن حيث الإجراءات أن يكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: الإقالة (الاستقالة الحكومية):

نصّ قانون 07/12 على حالة لإقالة عضو المجلس الشعبي الولائي وردت في المادة 43 وتتمثل في غياب المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، يعلن عن تخليه عن العهدة في المجلس على أن يثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي وهذه الحالة أقرها المشرع في قانون الولاية لمحاربة ظاهرة الغياب ودفع المنتخب أكثر لحضور دورات المجلس وجلساته.

وفي ظل قانون 09/90 ترد الإقالة في حالة أخرى جاءت في نص المادة 40 التي تجعل كل عضو المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس مع إعلام الرئيس الولي بذلك فورا وفي حالة تقصير الرئيس في الإعلام، وبعد إعداره يعلن وزير الداخلية الاستقالة بحكم القانون.

وفي أمر 38/69 جاء ذكر الإقالة في حالتين شملت المادة 18 على الحالة الأولى المتمثلة في إقالة العضو المنتخب الذي يوجد في حالة تعارض أو عدم قابلية للانتخاب إذا رفض تقديم استقالته في مهلة شهر بموجب قرار من وزير الداخلية. وتتمثل الحالة الثانية في المادة 37 التي قررت اعتبار العضو مستقيلا إذا تغيب عن دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع ومقبول ويصرح باستقالة في آخر الجلسة من الدورة الثانية.

وبناء عليه في ظل قوانين الولاية فإن قرار الإقالة يجب أن يسند، لصحته إلى الأركان التالية:

1- من حيث السبب: يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكيمة للعضو في أن يصبح بعد

انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في:

- حالة من حالات عدم القابلية الانتخابية، أو التنافي مع العهدة الانتخابية وفق أحكام أمر 38/69 وقانون 09/90.

- حالة غياب المنتخب بدون عذر مشروع في دورات المجلس طبقا لنصوص 38/69 وقانون 07/12.

2- من حيث الاختصاص: يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو من طرف وزير الداخلية بالنسبة لحالة عدم القابلية الانتخابية، أو التنافي مع العهدة الانتخابية، وتثبت من قبل المجلس الشعبي الولائي في حالة غياب المنتخب عن دورات المجلس.

3- من حيث المحل: يترتب على الاستقالة الحكيمة وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس للتوقيف.

4- من حيث الشكل والإجراءات: تتم الإقالة بموجب قرار من وزير الداخلية بعد إثباتها بمداولة المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لحالة عدم القابلية الانتخابية، أو التنافي ومداولة من قبل المجلس الولائي في إثبات التخلي عن العهدة الانتخابية.

ثالثا: الإقصاء

في ظل قانون 07/12 يكون الإقصاء بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي لسببين هما:

1- الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب: تسقط العضوية بقوة القانون عن

المنتخب بسبب عدم توافره، على شروط الانتخاب أو لشغله وظيفة من الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح على أن يثبت ذلك بموجب قرار من وزير الداخلية. على أن للعضو المقصي في هذه الحالة حق الطعن أمام مجلس الدولة⁽¹⁾.

(1) - المادة 44 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

2- الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية: الإقصاء هو إسقاط كلي لعضوية المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية وبصفه نهائية لها علاقة بعهدته ويتم إقرار هذا الإقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي على أن يثبت بقرار من الوزير المكلف بالداخلية طبقا للمادة 46. بينما يقتصر الإقصاء في ظل قانون 09/90 على حالة إدانة جزائية سالبة لأهلية الانتخاب بنص المادة 42 التي لم تحدد إجراءات الإقصاء واكتفت بإثبات قرار الاستخلاف للمجلس الشعبي الولائي بإحالة إلى تطبيق المادة 38.

وسبب الإقصاء بمقتضى أمر 38/69 هو عدم تمكن المنتخب الولائي من التمتع بالثقة اللازمة للممارسة نيابته وفق نص المادة 19 ويتم إقصاء بمرسوم بعد أن يرفع الوالي إلى وزير الداخلية رأي المجلس الذي يجتمع وجوبا في جلسة مغلقة لإبداء رأيه طبقا لحكام المادة 19 مكرر التي أضيفت بموجب قانون 02/81 المعدل والمتمم لأمر 38/69⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية الوزارة باعتباره مرؤوس بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج. وعلى ذلك فإن من أهم مظاهر وصور تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات التصديق، والإلغاء، الحلول.

أولاً: التصديق

تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية وقد أشار المشرع إلى ضرورة نشرها إذا كانت عامة وتنظيمية أو تبليغها إذا كانت خاصة وفردية إلى المعنيين من طرف الوالي⁽²⁾، وفي ظل سريان قانون 09/90 كان يوجب على الوالي أن يقوم

(1) - القانون 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المعدل والمتمم لأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن

قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 7 الصادرة في 17 فيفري 1981.

(2) - المادة 54 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

بذلك خلال أجل لا يتعدى 15 يوما⁽¹⁾ وهي نفس المدة الذي حددها أمر 38/69 التي جاءت في المادة 55.

إذا كانت القاعدة هي نفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي فإنّ الاستثناء على ذلك اشتراط الموافقة والتصديق الصريح كتابيا من طرف الوزير المكلف بالداخلية على بعض المداوات لتصبح نافذة يحددها قانون الولاية، وكانت المسائل التي تتطلب التصديق في ظل أمر 38/69 واسعة حيث كانت تشمل المداوات التي تتعلق بـ:

- الميزانيات والحسابات والقروض
 - المناقلات وشراءات العقارات ومبادلاتها⁽²⁾.
- حيث كانت هذه المواضيع تتطلب مصادقة وزير الداخلية، إضافة إلى مواضيع كانت تتطلب مصادقة وزير الداخلية ووزير مختص أو الوزراء المعنيين في المداوات المتعلقة بـ:
- الضرائب والرسوم
 - أجور موظفي الولاية
 - إحداث مصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل الهيئات⁽³⁾.

وتمّ تضييق من مجال المواضيع التي تخضع لمصادقة وزير الداخلية في ظل قانون 09/90 لتشمل موضوعين فقط هما:

- الميزانيات والحسابات.
- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية⁽⁴⁾.

وفي قانون 07/12 المعمول به أصبحت بموجب المادة 55 تخضع للمصادقة المداوات التي تتضمن المواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات

(1) - المادة 49 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

(2) - المادة 56 من أمر 38/69 المتعلق بالولاية.

(3) - المادة 57 من أمر 38/69 المتعلق بالولاية

(4) - المادة 50 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله

- اتفاقيات التوأمة

الهبات والوصايا الأجنبية

في أمر 38/69 إذا لم يجر على المداولات تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولات تصبح قابلة للتنفيذ بحكم القانون⁽¹⁾ مما يعني تصديقا ضمنيا للمداولة. وحددت المادة 55 من قانون 07/12 أجل المصادقة بشهرين مما يترتب على انقضاء هذا الأجل اعتباره المصادقة الضمنية للمداولة.

ثانيا: البطلان

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانها نسبيا.

1-البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، وبحكم القانون، المداولات التي نصّ عليها

قانون الولاية 07/12 وذلك لإحدى الأسباب التالية:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس⁽²⁾.

كما أن المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة حالات القوة القاهرة فإذا تبين للوالي أن مداولة من مداولات المجلس توفرت على حالة من هذه الحالات كان له أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال 21 يوما من إيداعها بالولاية لإقرار بطلانها وفقا للفقرة الثانية من المادة 53.

(1) - المادة 58 من أمر 38/69 المتعلق بالولاية.

(2) - المادة 53 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

وفي قانون 09/90 اعتبرت المادة 51 باطلة بحكم القانون:

- المداولات التي تخرق القانون والتنظيمات.
 - المداولات التي تخص مسألة خارجة عن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.
 - المداولات المنعقدة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- ويعلن عن بطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية

وفي ظل أمر 38/69 اعتبرت بنص المادة 59 مداولات لاغية بحكم القانون إذا تضمنت موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي أو إذا اتخذت مخالفة للقانون والتنظيم. يثبت وزير الداخلية البطلان بقرار مسبب بعد إعلامه من الوالي بذلك.

2-البطلان النسبي: سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي، جاء في قانون الولاية 07/12 ما يلي "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة⁽¹⁾."

أعطى قانون الولاية حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات للوالي وذلك خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة، كما يحق لأي ناخب أو دافع ضريبة في الولاية أن تكون له مصلحة حق المطالبة بالبطلان خلال 15 يوم بعد إصاق المداولة ويكون ذلك بموجب رسالة موصى عليها من الوالي الذي يتولى رفع دعوى للمطالبة بالبطلان أمام المحكمة الإدارية، طبقا لنص المادة 57.

ويقبلها في قانون 09/90 المادة 53، وفي أمر 38/69 المادة 60 ويصدر الإبطال بموجب قرار معلل من وزير الداخلية.

(1) - المادة 56 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

ثالثا: الحلول

تمثل حالات الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في:

- عدم التصويت على مشروع الميزانية.

- التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية.

- حالة العجز في تنفيذ الميزانية.

1-عدم التصويت على مشروع الميزانية: عندما لا يتم تصويت بصوت على مشروع الميزانية

بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في

دورة غير عادية للمصادقة عليه وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يتخذ

وزير الداخلية التدابير الملائمة لضبط الميزانية بعد إبلاغه من طرف الوالي (1).

2-التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية: حيث يمكن للسلطة المكلفة بميزانية الولاية أن

تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا

لتنظيم المعمول به وفقا للمادة 163 من قانون الولاية 07/12 (2).

3-حالة العجز في تنفيذ الميزانية: هناك حالة أخرى أقرها القانون الولائي للحلول محل المجلس

الشعبي الولائي بحيث إذا لم يتخذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز في ميزانية الولاية يتولى وزير

الداخلية ووزير المالية أخذ التدابير وتحديدتها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين

أو أكثر (3).

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

كان قانون الولاية لسنة 1969 في مادته 44 يخول للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه

وتعطليه لمدة لا تتجاوز شهرا.

(1) - المادة 168 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

(2) - تقابلها المادة 141 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

(3) - المادة 169 من قانون 07/12 والمادة 146 من قانون 09/90 والمادة 105 من أمر 38/69.

بينما لا يخول قانون الولاية الحالي 07/12 ولا سابقه قانون الولاية 09/90 للسلطة المركزية توقيف المجلس الشعبي الولائي، حيث يسمح له فقط بحله⁽¹⁾ وهو ما يختلف في جوهره عن حل المجلس الشعبي البلدي من حيث أسبابه (حالاته) أو الجهة المختصة به، أو آثاره (نتائجه).

أولاً: الأسباب (حالات حل المجلس الشعبي الولائي)

على غرار الوضع بالبلدية عمل قانون الولاية الساري المفعول على تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس الشعبي الولائي في مادته 48 التي عددها في الحالات التالية:

- خرق أحكام دستور.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس. وردت هذه الحالة في قانون 09/90 في المادة 44.
- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي. كما ورد ذكرها في نص المادة 44 من قانون 09/90.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم. ويقابل هذه الحالة المادة 44 من قانون 09/90 التي أُضيفت بموجب أمر 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005⁽²⁾ المتّم لقانون 09/90 المتعلق بالولاية التي صيغت على النحو الآتي: «عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا لاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكّيته.» ليتم بعدها بيومين حل المجالس الشعبية الولائية لولائي تيزي وزو وبجاية في أعقاب أحداث منطقة القبائل بموجب مرسوم رئاسي 255/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005⁽³⁾.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بعد تطبيق استخلاف المنتخبين. ونصّت على هذه الحالة في قانون 09/90 المادة 44. كما تقابلها المادة 42 من أمر 38/69 التي نصّت

(1) - عتيقة بلجبل: فعالية الرقابة الادارية عن أعمال الادارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص 197.

(2) - الأمر 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتّم للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادرة في 19 جويلية 2005.

(3) - مرسوم رئاسي 255/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولاية تيزي وزو وبجاية، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 20 جويلية 2005.

على «تُجَدِّد المجلس الشعبي الولائي بكامله إذا أدت أحكام المادة 41 أعلاه (استخلاف المنتخب في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء) استبدال أكثر من نصف أعضائه.»

- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

ثانيا: الاختصاص (الجهة المخولة بحل المجلس الولائي)

يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية⁽¹⁾.

ثالثا: الآثار (النتائج الناجمة عن الحل)

يترتب عن حل المجلس الشعبي الولائي سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.

وكانت تقضي أحكام قانون 09/90 بأنّ يحدد المرسوم المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي تاريخا لتجديده عن طريق إانتخاب دون تحديد أجلا لذلك⁽²⁾. ويقرر قانون الولاية الحالي على تعيين خلال عشرة أيام الموالية لحل المجلس من قبل وزير الداخلية باقتراح من الوالي مندوبية ولائية تمارس الصلاحيات المخولة للمجالس الشعبية الولائية بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد على أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلاّ إذا تمّ الحل في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية عندها لا يمكن إجراء انتخابات⁽³⁾

ونستنتج مما تمّ تناوله في هذا المبحث أن المشرع الجزائري فرض وصاية مشددة على الجماعات الإقليمية، يتجلى ذلك في سمو وهيمنة جهات الوصاية في مقابل ضعف المراكز القانونية للمنتخبين

(1) - المادة 47 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية والمادة 45 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

(2) - المادة 45 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

(3) - المادتان 49 و50 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

المحليين أدى واقعا إلى تجاوز سلطة الوصاية لرقابة المشروعية لتطال رقابة الملائمة الذي يعتبر بمثابة اعتداء وإجهاض لمفهوم اللامركزية (1).

وإذ كان الأمر قد يبدو طبيعيا في ظل أمر 24/76 المتعلق بالبلدية وأمر 38/69 المتعلق بالولاية كونهما انعكاسا لنظام الحزب الواحد والتوجه الاشتراكي، فإنّ قانون 08/90 وقانون 09/90 المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية رغم أنّهما جاءا في سياق ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية كانت ملائمة لتحقيق نظام اللامركزية بصفة أوسع في ظل التعددية الحزبية إلاّ أنّه لم يعمل المشرع إلاّ بتخفيف نوعا ما من الوصاية الإدارية مقارنة بالقوانين السابقة لهما.

وبعد أكثر من عقدين من تطبيق نصوص هذين القانونين وما تعرض له من انتقادات الفاعلين السياسيين والقانونيين حول تشديد الرقابة على المجالس المحلية وما نتجت عنه من وضعيات التي آلت إليها المجالس المحلية المنتخبة ودعوتهم إلى ضرورة مراجعتهم وتخفيف من الوصاية الإدارية، صدر القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ثمّ قانون 07/12 المتعلق بالولاية ليخيب آمال الجميع ويشدد من وطأة الوصاية على الجماعات الإقليمية.

(1) - بشير فريك، منتخبو البلديات - مفسدون أم ضحايا؟ - الطبعة الأولى، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي،

الجزائر، 2014، ص 103.

خاتمة:

في نهاية هذا البحث نخلص إلى أنّ من أهم المقومات التي يتركز عليها نظام اللامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، ويتم ذلك من خلال وجود نظام قانوني يمنح الشخصية المعنوية لهذه الهيئات ينتج عنها قيام شخص قانوني عام مستقل عن الدولة يعبر عن إرادة السكان المحليين ويمثل المصالح التي تخص الجماعات المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، وامتلاك ذمة مالية مستقلة، وكذا ممارسة سلطة التقرير فيما يتصل بهذه المصالح. ويتجلى أهم مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في تحقيق استقلالها العضوي عن السلطة المركزية، ويتحقق ذلك بتمثيل هذه الجماعات من قبل مجلس محلي منتخب -على حسب الرأي الغالب في الفقه الإداري-، وفي استقلالها الوظيفي الذي يتمثل في مباشرة اختصاصاتها في إدارة الشؤون المحلية وتكون بذلك هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات وكذلك عن تنفيذها. وإن كان استقلالها هذا ليس على الإطلاق فهي تخضع لرقابة السلطة المركزية في صورة وصاية إدارية، فإنّ ضمان تحقيق هذه الاستقلالية أنّ الرقابة الوصائية لا تكون إلاّ بنص قانوني يحدد كيفية ممارستها ووسائلها، وألا تخرج عن هدف مراقبة مبدأ المشروعية وضمن سلامة الأعمال وتطابقها مع القوانين والتنظيمات، وألا تكون شديدة إلى الحد الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها.

وفيما يخص التشريع الجزائري فقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الانتخاب العام، السري والمباشر في تشكيل جميع أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية منذ أول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية، وكترس هذا المبدأ دستوريا بداية من دستور 1976 وحافظ على هذا المسلك حتى الدستور الحالي بنص المادة 16 من دستور 1996.

إلاّ أنّنا نسجل أنّ النظام الانتخابي للجماعات المحلية الذي طُبّق في عهد الأحادية الحزبية كان يهدف إلى ضمان بقاء الحزب الواحد واستمرار هيمنته أكثر منه وسيلة لتمكين المواطنين من المشاركة السياسية وتسيير شؤونهم المحلية، مما جعل من العمليات الانتخابية مجرد إجراء شكلي لا يرقى إلى تجسيد الديمقراطية الإدارية.

ومع الانفتاح السياسي الذي حمله دستور 1989 بتبنيه التعددية الحزبية، اعتمد المشرع بموجب القانون 13/89 المتعلق بالانتخابات نظام مختلط جمع فيه بين نظام الأغلبية في تحديد القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد ونظام التمثيل النسبي في توزيع بقية المقاعد المطلوب شغلها على القوائم المتبقية في الانتخابات المحلية، وأعتبر اعتماد هذا النظام اختياراً سياسياً يهدف إلى هيمنة الحزب الحاكم وجعله في وضعية ممتازة بالنسبة لبقية الأحزاب حديثة النشأة، لذا كان مثار جدال وصراع سياسي جعله عرضة لتعديلات متعاقبة قبل تطبيقه.

وكان لنتائج التي أفرزتها الانتخابات المحلية التعددية الوحيدة التي جرت في ظل القانون 13/89 السبب الرئيسي والمباشر لاتخاذ نظام التمثيل النسبي بعد عودة المسار الانتخابي التي أعقبت صدور دستور 1996، وتمّ اعتماد نظام القائمة النسبية المغلقة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، وإذا كان هذا النظام يسمح للأحزاب الصغيرة بالتمثيل في الهيئات المنتخبة إلا أنه يشكل عائقاً على تكوين أغليات منسجمة في المجالس المحلية التي عرفت صراعات داخلية انجر عنها انسدادات في المجالس المنتخبة مما يعرقل سيرها ويزعزع استقرارها، ويؤثر سلباً على التنمية المحلية، مما يرهن استقلالية المجالس المحلية المنتخبة.

وعليه نرى من الضروري تنصيب في الدستور على النظام الانتخابي ليشكل ضماناً دستورية للمجالس المحلية المنتخبة أمام السلطة التنفيذية المركزية وبمنع هذه الأخيرة من تعديل القواعد الانتخابية لضمان هيمنتها.

ونرى من وجهة نظرنا أفضلية اتخاذ نظام الأغلبية وفق القائمة المفتوحة، حيث ينتج عن نظام الأغلبية مجلس منتخب ذو تركيبة متجانسة الذي يشكل عاملاً مهماً لاستقرار الهيئات المحلية وبالتالي حسن سيرها وإدارتها ويلعب دوراً إيجابياً في تحقيق التنمية المحلية، مما يُدعم استقلالية الجماعات المحلية.

وكما تمنح طريقة الانتخاب بالقائمة المفتوحة للناخبين المحليين اختيار بين المترشحين والتفاضل بينهم مما يساهم في التمثيل الحقيقي للناخبين، وتكوين هيئات محلية تعكس جميع آراء السكان المحليين، ويجسد مبدأ الديمقراطية الإدارية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة.

وفيما يتعلق بنظام الوصاية على الجماعات الإقليمية يتضح بصورة جلية نزوع المشرع الجزائري إلى تطبيق رقابة وصائية شديدة في جميع النصوص القانونية التي نظمت الجماعات الإقليمية أخذاً بالأسلوب الفرنسي القديم قبل إلغاء الوصاية الإدارية والمالية على الجماعات الإقليمية بموجب قانون 213/82 المؤرخ في 2 مارس 1982 وإسنادها إلى الرقابة القضائية.

وتمارس الرقابة الوصائية على المنتخبين المحليين من خلال آليات التوقيف، الإقالة والإقصاء، كما تبسط جهة الوصاية رقابتها على المجالس المحلية المنتخبة ككل بواسطة أخطر وسيلة رقابية تتمثل في سلطة الحل رغم أنّ المشرع حدد حالات وإجراءات ممارسة الحل على سبيل الحصر إلا أنّ بعض هذه الحالات ذات دلالات فضفاضة يصعب تفسيرها تخضع للسلطة التقديرية لجهة الوصاية مثل عبارة «مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم» الواردة في المادة 46 من قانون البلدية.

وفيما يتعلق بالرقابة على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة فتمارس وفق آليات التصديق، الإلغاء والحلول وهي رقابة شديدة وواسعة من حيث مجالات تدخل السلطة الوصائية لإلغاء مداورات المجالس المحلية أو حلول محلها أو في آجال المصادقة على المداورات، وأدى الواقع العملي إلى تجاوز رقابة المشروعية إلى حد فرض رقابة الملائمة على المجالس الخاضعة للوصاية مما يقضي على حرية المبادرة للجماعات المحلية ويؤدي إلى تقويض استقلال الجماعات المحلية الذي يعتبر الركن الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية.

ومنه نرى من الضروري تخفيف من حدة الرقابة الوصائية بما يترك مجالا واسعا للمجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تضمن لها حرية المبادرة مع تقييد صلاحيات جهات الوصاية خاصة فيما يتعلق بسلطة الحلول والحل.

تفعيل الرقابة القضائية بديلا عن الرقابة الوصائية كضمانة لاستقلال المجالس المحلية المنتخبة كما هو معمول به في فرنسا منذ 1982 وقبلها نظام الحكم المحلي البريطاني.

مواكبة الاهتمام الدولي بالإدارة اللامركزية من خلال تفعيل الحكم الراشد الذي يعد من أهم مرتكزاته اعتماد حكم محلي قائم على أساس شراكة وتضامن وتعاقد بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في ظل تحقيق المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية.

قائمة المراجع :

أولاً: المراجع باللغة العربية

I-الكتب :

- 1-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 2-الأمين الشريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 3-أندرو رينولدز، بن ريلي، أندرو إيليس وآخرون، ترجمة أيمن أيوب، أشكال النظم الانتخابية-دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات-، الطبعة الثانية، ستوكهولم، السويد، 2010.
- 4-بشير فريك، منتخبو البلديات - مفسدون أم ضحايا؟ - الطبعة الأولى، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي، الجزائر، 2014.
- 5-جورج فيديل بيار ديل فولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي الجزء الثاني، الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008.
- 6-حسام مرسي، أصول القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012.
- 7-حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- 8-رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار توبقال، دار البيضاء المغرب، 1990.
- 9-سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دون دار النشر، القاهرة، 2007.
- 10-سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2000.
- 11-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة-، دون طبعة، جامعة عين الشمس، 1986.
- 12-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 13-عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- 14-عمار عوايدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، بدون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 15-عمار عوايدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.

- 16- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 17- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر، عنابة: 2004.
- 18- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2000.
- 19- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.
- 20- موريس دو فرجيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2014.
- 21- ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، سطيف، 2005.

II-الدوريات والمقالات :

- 1- بوشنافة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، ص ص: 462-470.
- 2- حسينة شرون، دور الإدارة في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل التحضيرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص ص: 143-122.
- 3- عبد الحليم بن مشرى، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص ص: 120-102.
- 4- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي جامعة بسكرة، العدد السادس أبريل 2010، ص ص: 26-16.
- 5- عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس أبريل 2010، ص ص: 13-08.
- 6- عتيقة بلجبل: فعالية الرقابة الادارية عن أعمال الادارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص ص: 203-192.
- 7- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 2003/03، ص ص: 60-41.
- 8- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، الجزائر، المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، 2003، ص ص: 52-45.
- 9- مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة العدد الرابع، مارس 2008، ص ص: 176-168.

III-الرسائل و المذكرات :

- 1- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة 2005.
- 2- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2010-2011.
- 3- بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 / 2014.
- 4- عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2012/2013.
- 5- لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007.
- 6- مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل النظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2005.
- 7- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 8- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009/2010.

IV-النصوص القانونية :

أ-الدساتير والمواثيق:

- 1-دستور 8 سبتمبر 1963
- 2-دستور 22 نوفمبر 1976
- 3-دستور 23 فيفري 1989
- 4-دستور 28 نوفمبر 1996
- 5-ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة في 22 ماي 1969

ب-القوانين والأوامر:

- 1-أمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997.

- 2- القانون العضوي 08/07 المعدّل والمتّم للأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات
الجريدة الرسمية، العدد 48 الصادرة في 29 جويلية 2007.
- 3- القانون العضوي 01/12 المتضمن قانون الانتخابات المؤرخ في 12 جانفي 2012 الجريدة الرسمية، العدد 01
الصادرة في 14 جانفي 2012.
- 4- القانون العضوي 03/12 المحدّد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد
01 الصادرة في 14 جانفي 2012.
- 5- أمر 016/62 المؤرخ في 09 أوت 1962 المتضمن إنشاء لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي في كل محافظة
ونص على تدابير مختلفة إدارية ومالية، الجريدة الرسمية العدد 7 الصادرة في 21 أوت 1962.
- 6- قانون 62/157 المؤرخ في 31 ديسمبر المتضمن العمل بالتشريعات النافذة 1962، الجريدة الرسمية العدد 2
الصادرة في 11 جانفي 1963.
- 7- أمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 الصادر عن مجلس الثورة المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية
العدد 58 الصادرة في 13 جويلية 1965.
- 8- أمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 6 الصادرة في
18 جانفي 1967
- 9- أمر 38/69 مؤرخ في 22 ماي 1967، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 الصادرة في
23 ماي 1969.
- 10- أمر 85/75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78 الصادرة في 30
سبتمبر 1975.
- 11- قانون 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة
في 28 أكتوبر 1980.
- 12- قانون 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المعدّل والمتّم لأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن
قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 7 الصادرة في 17 فيفري 1981.
- 13- قانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدّل والمتّم لأمر 24/76 المتضمن قانون البلدية، الجريدة
الرسمية العدد 27 الصادرة في 07 جويلية 1981.
- 14- قانون 13/89 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 32 الصادرة
07 أوت 1989.
- 15- قانون 06/90 المؤرخ 27 مارس 1990 المعدّل والمتّم لقانون 13/89 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة
الرسمية، العدد 13 الصادرة في 28 مارس 1990.

- 16-قانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.
- 17-قانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990 .
- 18-أمر 03/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتّم للقانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادرة في 19 جويلية 2005.
- 19-أمر 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتّم للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادرة في 19 جويلية 2005.
- 20-قانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2001 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011 .
- 21-قانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012 .

ج-التنظيمات:

- 1-مرسوم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية العدد 35 الصادرة في 31 ماي 1963 .
- 2-مرسوم رئاسي 254/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 20 جويلية 2005.
- 3-مرسوم رئاسي 255/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولاية تيزي وزو وبجاية، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 20 جويلية 2005.

V-مواقع الإنترنت :

- 1-الموقع الرسمي لشبكة المعرفة الانتخابية إدارة وتكاليف الانتخابات <http://aceproject.org/>
- 2- موقع خاص بالانتخابات الأوروبية <http://elections-en-europe.net>
- 3- الموقع الرسمي للبرلمان الكندي <http://www.parl.gc.ca>
- 4- الموقع الرسمي للمؤسسة الإعلامية الألمانية صوت ألمانيا <http://www.dw.de>
- 5-الموقع الرسمي للمرفق المختص بنشر النصوص القانونية الفرنسية <http://www.legifrance.gouv.fr>

Articles et Périodiques :

- 2- Brian O'Neal, Étude générale –Les systèmes Électoraux–, Bibliothèque de parlement , Canada, Mai 1993.
- 3- Chabane BENKAZOUH, Gouvernance territoriale et décentralisation, Revue Algérienne Des Sciences Juridiques Economiques Et Politiques, Université Alger, Volume 42 N° 01/2005, pp : 7-29.
- 4- Hassayoun MOEZ, La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie, Revue Algérienne Des Sciences Juridiques Economiques Et Politiques, Université Alger, N° 01/2005, pp :55-77
- 5-Rachid Kheloufi, Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet de la wilaya, Revue Algérienne Des Sciences Juridiques Economiques Et Politiques, Volume 42 N° 01/2005, pp : 79-101.
- 6- . Vincent Lemieux et Marie Lavoie, La réforme du système électoral, La Revue Politique, Société québécoise de science politique, N° 6, automne 1984, pp :33-50 <http://www.erudit.org/revue/>.
- 7- Vincent Lemieux, Marie Lavoie, L'évaluation des modes de scrutin, Revue Parlementaire canadienne, vol. 6, n° 4, 1983 ,pp 12-15. <http://www.revparl.ca>
- 8- Macivor Heather, Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel- effets possibles sur la politique canadienne, Magazine Perspectives électorales, Canada, N°1, Juin 1999, pp:12-16. <http://www.elections.ca>

الفهرس :

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
6	الفصل الأول: النظام الانتخابي للجماعات الإقليمية في الجزائر
7	المبحث الأول: مفهوم النظام الانتخابي وأنواعه
8	المطلب الأول: مفهوم النظام الانتخابي
9	الفرع الأول: أهمية النظام الانتخابي
9	أولا: الأهمية السياسية للنظم الانتخابية
10	ثانيا: الأهمية الإدارية للنظم الانتخابية
11	الفرع الثاني: أسس النظام الانتخابي
11	أولا: مبدأ المساواة
11	ثانيا: مبدأ التمثيل الحقيقي
12	ثالثا: الشفافية
13	الفرع الثالث: العوامل المؤثرة في تصميم النظم الانتخابية
13	أولا: العوامل السياسية
13	ثانيا: العوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية
14	المطلب الثاني: أنواع النظم الانتخابية
14	الفرع الأول: نظام الأغلبية
15	أولا: نظام الأغلبية البسيطة
15	1 : نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية
16	2 : نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة
16	3 : نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة
17	ثانيا: نظام الأغلبية المطلقة
17	1 : نظام الانتخاب التفضيلي
18	2 : نظام الدورتين
19	الفرع الثاني: نظام التمثيل النسبي
19	أولا: نظام القائمة النسبية

الصفحة	الموضوع
19	1 : توزيع المقاعد على القوائم الفائزة
23	2 : توزيع المقاعد على المترشحين
23	ثانيا: نظام الصوت الوحيد القابل للتحويل
26	الفرع الثالث: النظام المختلط
26	أولا: نظام النسبية المختلطة
27	ثانيا: النظام المتوازي
28	المبحث الثاني: النظام الانتخابي المحلي في المنظومة القانونية الجزائرية
28	المطلب الأول: النظام الانتخابي في المرحلة الأحادية
29	الفرع الأول: النظام الانتخابي في ظل الأمر 24/ 67
29	أولا: الهيئة الناخبة
30	ثانيا: المنتخبون
30	ثالثا: العملية الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية
31	الفرع الثاني: النظام الانتخابي في ظل الأمر 38 /69
32	أولا: تشكيل المجلس الشعبي الولائي
32	ثانيا: المنتخب
33	ثالثا: انتخاب المجلس الشعبي الولائي
34	الفرع الثالث: النظام الانتخابي المحلي في ظل دستور 1976
35	أولا: الهيئة الناخبة
36	ثانيا: المنتخبين
37	المطلب الثاني: النظام الانتخابي المحلي في مرحلة التعددية الحزبية
37	الفرع الأول: النظام الانتخابي المحلي في ظل دستور 1989
37	أولا: شروط تقديم المرشحين
38	ثانيا: حالات المنع من الترشح للمجالس الشعبية المحلية
39	ثالثا: نمط الاقتراع وتوزيع المقاعد
41	الفرع الثاني: النظام الانتخابي المحلي في دستور 1996
42	أولا: شروط قوائم الترشح

الصفحة	الموضوع
43	ثانيا: نظام الاقتراع وطريقة توزيع المقاعد
44	الفرع الثالث: النظام الانتخابي المكرس بالقانون العضوي 01/12
45	أولا: شروط الناخب وقائمة الترشح
46	ثانيا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي
47	ثالثا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
48	الفصل الثاني: نظام الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري
49	المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية
50	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
50	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
52	الفرع الثاني: طبيعة نظام الوصاية الإدارية
54	الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها
54	أولا: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية
55	ثانيا: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية
58	1 : أوجه الاختلاف
59	2 : أوجه الشبه
60	ثالثا: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري
60	1 : سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة
61	2 : سلطة الرقابة غير المقررة ينص قانوني أو لائحي
62	3 : سلطة التأديب والتعيين
63	المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية
63	الفرع الأول: الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي
64	الفرع الثاني: الرقابة في النظام الفرنسي
68	المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية في النظام القانوني الجزائري
68	المطلب الأول: الوصاية على المجالس الشعبية البلدية
68	الفرع الأول: الوصاية على الأشخاص
69	أولا: التوقيف

الصفحة	الموضوع
70	ثانيا: الإقالة
71	ثالثا: الإقصاء
71	الفرع الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
72	أولا: التصديق
73	ثانيا: الإلغاء
74	ثالثا: الحلول
76	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
76	أولا: حالات حل المجلس الشعبي البلدي
77	ثانيا: الجهة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي
78	ثالثا: إجراءات الحل
78	رابعا: الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي البلدي
78	المطلب الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي الولائي
79	الفرع الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
79	أولا: التوقيف
80	ثانيا: الإقالة
81	ثالثا: الإقصاء
82	الفرع الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
82	أولاً: التصديق
84	ثانيا: الإلغاء
<86	ثالثا: الحلول
86	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
87	أولا: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي
88	ثانيا: الجهة المخولة بحل المجلس الولائي
88	ثالثا: الآثار الناجمة عن الحل
90	خاتمة
93	قائمة المراجع