محاضرة رقم 02

عمد المؤسس الدستوري الجزائري سواء في عهد الأحادية أو التعددية الحزبية على مبدأ الإنتخاب كسبيل وحيد في تشكيل المجالس المحلية، بإعتباره وسيلة ديمقراطية أساسية لتحقيق الإستقرار السياسي وضمان الفعّالية في التسيير من خلال ممثلين يختارهم الشعب على المستوى المحلي.

تُعد عملية إختيار نمط إنتخاب المجالس المحلية من أهم المسائل المعتمد عليها في الدول الديمقراطية لضمان تسيير الأجهزة المنتخبة لصلاحياتها الدستورية، فيرتبط نجاح أو فشل تسيير الجماعات المحلية بمدى إستقرار نمط إنتخاب مجالسها الشعبية.

عرف نظام إنتخاب المجالس الشعبية المحلية في الجزائر تحولات عميقة أثرت على إستقرار التسيير الإداري للجماعات المحلية، فقد تم حصر الترشح لعضوية هذه المجالس في ظل دستوري سنة 1963[1] و1976[2] على حزب واحد وهو جبهة التحرير الوطني، بإعتباره الحزب الطلائعي الوحيد لتسيير المهام السياسية في الجزائر[3]، فأعضاء المجالس الشعبية المحلية ينتخبون من القائمة الوحيدة للمترشحين التي يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني وتحظر الترشيحات الفردية، الأمر الذي جعل بعض الباحثين[4] يعتبر أن إنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية قبل صدور دستور سنة 1989، عملية شكلية لا تكرس الإرادة الحقيقية للناخبين، كونها تفتقد لعنصر التنافس بين الإتجاهات السياسية المختلفة في الأفكار والبرامج.

إستمر تحكم نظام الحزب الواحد على التسيير الإداري للجماعات المحلية إلى غاية صدور دستور سنة 1989[5]، الذي إنتهج نظام إداري مغاير يعتمد على منح السيادة للشعب التي يمارسها عن طريق منتخبيه الذين يختارهم بكل حرية في إطار التعددية الحزبية، نتيجة تأزم الأوضاع التي جسدتها أحداث أكتوبر سنة 1988،

---

[1]- Voir: l'article 23 de La constitution Algérienne du 08 séptembre 1963, J. O. R. A. N° 64, du 10 séptembre 1963, p. 887.

[2]– راجع: أحكام المادتين 94 و95 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76–97، مؤرّخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج. ر.ج. ج عدد 94، مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976، ص. 1322.

[3]– يرتبط نظام الأغلبية المطلقة بطبيعة النظام السياسي السائد في الجزائر في تلك المرحلة وذلك بإمتيازه بالشمولية والأحادية الحزبية، وهو الأمر الذي يجعل هذه الهيمنة أمراً منطقياً كونه الأصلح من الناحية النظرية والعملية، راجع في ذلك: عمرون مراد، « تعثر نظام التمثيل النسبي في ضمان السير العادي للمجالس المحلية »، أعمال الملتقى الوطني حول: « قانون الإنتخابات واقع وآفاق »، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، منعقد يومي 03 و04 مارس 2013، ص. 248.

[4]– راجع: أقوجيل نبيلة، حبة عفاف، « القانون الإنتخابي الجزائري بين القوة والضعف »، مجلة الإجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد 04، 2008، ص. 368.

[5]– راجع: المادة 40 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–18، مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، ج. ر.ج. ج عدد 09، مؤرخ في 01 مارس سنة 1989، ص. 252.

حيث مهدت الطريق لدخول الجزائر عهد التعددية والسياسة الحرة عبر الإنتخابات، تجسيداً لمبدأ السيادة الشعبية ومبدأ التداول على السلطة[6].

إنعكس التحول في النظام السياسي الجزائري بتكريسه لمبدأ التعددية الحزبية على النمط الإنتخابي لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية[7]، وذلك بصدور القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الإنتخابات[8] الذي كرس نظام الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد من خلال أحكام المادة 61 في فقرتها الأولى، الذي سمح بتحقيق إستقرار سياسي داخل المجالس الشعبية المحلية، بإعتبار أن الحزب الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها يفوز بجميع المقاعد، أما في حالة حصوله على الأغلبية البسيطة فيحصل على (50% + 1) من المقاعد تطبيقاً لأحكام المادة 62 من ذات القانون.

تم تعديل قانون الإنتخابات رقم 89-13 بعد 06 أشهر فقط من صدور دستور سنة 1989 بموجب القانون رقم 90-06 المتضمن قانون الإنتخابات الذي كرس النظام المختلط يجمع بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي[9].

---

[6]- للتفصيل أكثر حول مراحل تطور نظام الأحزاب السياسية في الجزائر راجع كل من: سويقات أحمد، « التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004 »، مجلة الباحث، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، عدد 04، 2006، ص ص. 123 و124، وناجي عبد النور، « الإطار القانوني للتعددية الحزبية في الجزائر »، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، عدد 12، 2005، ص ص. 148-156.

[7]- للتفصيل حول تطور نمط تشكيل المجالس المحلية ونظام اللامركزية الإدارية في الجزائر راجع:

- KANOUN Nacira, « Constances et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques (R. C. D. S. P), Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Tizi Ouzou, N° 01, 2011, pp. 07-73.

[8]- قانون رقم 89-13، مؤرخ في 07 أوت سنة 1989، يتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 32، مؤرخ في 07 أوت سنة 1989، ص. 848، عدل وتمم بموجب: قانون رقم 90-06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 مارس سنة 1990، ص. 432، وقانون رقم 91-06، مؤرخ في 02 أفريل سنة 1991، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 03 أفريل سنة 1991، ص. 464، وأمر رقم 95-21، مؤرخ في 19 جويلية سنة 1995، ج. ر. ج. ج عدد 39، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1995، ص. 19، (ملغى).

[9]- يترتب على هذا النوع من الإقتراع حصول القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة عليها على عدد المقاعد بما يتناسب مع النسبة المئوية للأصوات المجبرة عليها إلى العدد الصحيح الأعلى، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة؛ فهنا تحوز القائمة التي تحصلت على أعلى نسبة على (50%) من عدد المقاعد المجبر إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فردياً، أما إذا كان العدد الواجب شغله زوجياً فتتحصل على (50% + 1) من عدد المقاعد، وبالنسبة للمقاعد المتبقية فتوزع بالتناسب على كل القوائم التي تحصلت (7%) فما فوق من الأصوات المعبرة على أساس النسبة المئوية للأصوات مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، أنظر المادة 62 من القانون رقم 90-06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يعدل ويتمم قانون رقم 89-13، المتضمن قانون الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 13، مؤرخ في 28 مارس سنة 1990، ص. 432، (ملغى).

أثرت التعديلات التي جاء بها قانون رقم 90-06 المتضمن قانون الإنتخابات والذي كان يهدف إلى تجسيد تعددية حزبية حقيقية داخل المجالس الشعبية المحلية سلباً على تسيير شؤونها، نتيجة دخول الجزائر في وضع إتسم بعدم الإستقرار السياسي.

تم إعادة النظر في النمط الإنتخابي نتيجة للأوضاع التي مرت بها المجالس المحلية، وذلك بصدور الأمر رقم 97-07 المتعلق بنظام الإنتخابات الذي كرس نظام التمثيل النسبي، من خلال المادة 75 التي تنص على أنّه: « ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة »[10] ، وهو ذات التوجه الذي سار عليه كل من القانون العضوي رقم 12-01[11]، والقانون العضوي رقم 16-10[12] ، وأخيراً الأمر رقم 21-01 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات الساري المفعول حالياً[13]، حيث تنص المادة 169 في فقرتها الأولى على أنّه: « ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدة مدتها خمس (5) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج»، أين يسمح للناخب بإعادة ترتيب الأسماء المرشحين الواردة في القائمة بأن يكون للناخب أن يضع على رأس القائمة الأسماء التي يفضلها.

تجدر الإشارة أن قانون الإنتخاب الجديد الصادر في 2021 لم يتم التخلي عن نظام التمثيل النسبي بل أدخلت عليه بعض التعديلات التي مست شكل القائمة التي أصبحت مفتوحة بعد أن كانت مغلقة، وبذلك عززت أكثر مبدأ الإختيار الحر لدى المواطنين.

---

[10]- أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، ص. 03، معدل ومتمم بموجب: قانون عضوي رقم 04-01، مؤرخ في 07 فيفري سنة 2004، ج. ر. ج. ج عدد 09، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2004، ص. 21، وقانون عضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية سنة 2007، ج. ر. ج. ج عدد 48، مؤرخ في 29 جويلية سنة 2007، ص. 10، (ملغى).

[11]- أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 01، مؤرخ في 14 جانفي سنة 2012، ص. 09، (ملغى).

[12]- أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 50، مؤرخ في 28 أوت سنة 2016، ص. 09، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، ج. ر. ج. ج عدد 55، مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019، ص. 12، (ملغى).

13- أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج. عدد 17، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، ص. 08، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 21-10، مؤرخ في 25 أوت سنة 2021، ج. ر. ج. ج. عدد 65، مؤرخ في 26 أوت سنة 2021، ص. 05.

المحور الأول- النظام القانوني الحالي للبلدية في الجزائر (دراسة مقارنة بالقوانين السابقة)

تتشكل البلدية تطبيقاً لأحكام المادة 15 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية من هيئة مداولة (المجلس الشعبي البلدي) التي تتولى الإشراف على الشؤون المحلية بواسطة المداولات التي تتخذها وفقا لمبدأ جماعية التسيير، وكذا من هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وتساعده في ذلك إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية التي تسهر على تطبيق القرارات الجماعية لهيئة المداولة.

أولا- رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه

بعد الإنتهاء من عملية توزيع المقاعد داخل المجالس الشعبية البلدية بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، تقتضي ممارسة الديمقراطية داخل المجلس المحلي تنصيب الهيئة التنفيذية، وذلك بتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه **(1)**، والذي أسند له المشرع الجزائري العديد من الصلاحيات باعتباره رئيساً للجهاز التنفيذي للبلدية **(2)**.

1- إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه

عرف موضوع إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من التغييرات كما أثارت العديد من الإشكاليات، لذا سنحاول التطرق إلى أهم المحطات التي عرفتها مسألة تنصيب رئيس البلدية في التشريع الجزائري **(أ)**، ثم التطرق إلى كيفية تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي **(ب)**.

أ- إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

تمكنت السلطة التشريعية في الجزائر من إزالة حالات الإنسدادات في المجالس الشعبية البلدية التي أسفرتها أحكام المادة 48 من قانون البلدية رقم 90-08[14]، التي لم تعالج حالة تساوي قائمتين أو أكثر في عدد المقاعد المتحصل عليها، وذلك بصدور المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10 والتي تنص على أنّه: « يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا ».

[14]- المادة 48 من القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 15، مؤرخ في 11 أفريل سنة 1990، ص. 488، (ملغى)، والتي نصت على أنّه: « يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي ... ».

نصت أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الإنتخابات في الجزائر على طريقة أخرى لإختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي جاء فيها: « في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الإنتخابية.

يقدم المترشح لإنتخابات 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 مترشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الإنتخاب سريا، ويعلن 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، يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأصغر سنا ».

إستقراءً لنص المادتان السالفتان الذكر؛ يُلاحظ وجود تناقض وتداخل بين قانون البلدية وقانون الإنتخابات في الجانب المتعلق بإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ذلك أن قانون البلدية ينص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو متصدر القائمة التي حازت على أغلبية أصوات الناخبين، خلافاً لقانون الإنتخابات الذي إشترط إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة المتحصلة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

أثرت كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي سلباً على التسيير الإداري للجماعات المحلية، نتيجة عدم الإنسجام بين القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون العضوي رقم 12-01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات، وهذا ما تأكد في الإنتخابات المجالس الشعبية البلدية لتاريخ 29 نوفمبر سنة 2012 التي إنجرت عنها العديد من الانسدادات وحالات اللإستقرار في العديد من المجالس الشعبية البلدية، هذا الأمر دفع الجهة الوصية ممثلة في وزارة الداخلية إلى إستصدار برقية[15] أكدت من خلالها بأن رئيس البلدية ينتخب طبقاً لأحكام المادة 80 من قانون الإنتخابات.

[15]- برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 3538، مؤرخة في 05 ديسمبر سنة 2012، متعلقة بكيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات، (غير منشورة).

يرى بعض الباحثين في هذا الصدد أنّ الحل الأمثل لهذا الإشكال يكون بترك تنظيم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لقانون البلدية بإعتباره الأكثر وضوحاً بتعلقه بالمجال التنفيذي لهذه الهيئة وذلك تفادياً لتدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية عن طريق تعليمات التي تثير الكثير من الإحتجاجات.

سعى المشرع الجزائري نتيجةً للإشكالات التي طرحتها أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 الذي يتعلق بنظام الإنتخابات لتعارضها مع نص المادة 65 من قانون البلدية إلى إيجاد وسيلة كفيلة لتفادي إنسداد المجالس الشعبية البلدية والحفاظ على إستقرارها والإنطلاق في مهامها، بإلغائه للمادة 80 وذلك بموجب القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات، وهذا ما أكده قانون الإنتخاب الجديد الصادر في 2021 والساري المفعول حالياً، وبذلك ترك تنظيم مسألة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لأحكام المادة 65 من قانون البلدية، قصد تمكين المواطنين من فرض إرادتهم في إختيار ممثليهم على المستوى المحلي.

ب- تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس، ويعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليهم بالأغلبية المطلقة، ويختلف عدد نواب الرئيس باختلاف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص أحكام المادة 69 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على ما يلي: « يُساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي:

- نائبان (02) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد،
- ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا،
- أربعة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا،
- خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا،
- ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة و ثلاثين (33) مقعدا ».

يُلاحظ أنّه وبالرغم من الخطوة الإيجابية التي خطاها المشرع الجزائري في سبيل تفعيل التسيير الإداري للجماعات المحلية، وذلك بإزالة العوائق القانونية التي تعرقل إختيار رؤساء المجالس البلدية، خاصة بعد صدور القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات، وقانون الإنتخاب الجديد الصادر في 2021 والساري المفعول حالياً، إلاّ أنّ الإشكال يبقى دائماً مطروحاً في كيفية تشكيل نواب المجالس الشعبية البلدية، وذلك بالنظر إلى إشتراط مصادقة الأغلبية المطلقة للمجالس المحلية لتعينهم، تطبيقاً لأحكام المادة 70 في فقرتها الأولى من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: « يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين

الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي في حدود ما تنص عليه المادة 69 أعلاه »، والتي من الصعب تحقيقها؛ بالنظر إلى عدم التوافق في الإتجاهات السياسية داخل المجلس في الكثير من الأحيان مما يؤدي إلى تعطيل عملية تنصيب نواب الرئيس.