

جامعة أحمد دراية بأدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

﴿ حلّ المجالس المحلية المنتخبة ﴾

مذكرة مقدمة لاستكمال الحصول على شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

❖ تحت إشراف:

الدكتور بن زيطة عبد الهادي

من إعداد الطالبين:

- أقرابو مصطفى

- شنتير خالد

* لجنة المناقشة *

الدكتور: علي محمد أستاذ محاضر "أ" جامعة احمد دراية – أدرار رئيساً

الدكتور: بن زيطة عبد الهادي أستاذ محاضر "أ" جامعة احمد دراية – أدرار مشرفاً ومقرراً

الدكتور: بن عומר محمد الصالح أستاذ محاضر "أ" جامعة احمد دراية – أدرار عضواً مناقشاً

السنة الجامعية: 2018-2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بسم الله الرحمن الرحيم

" يرفع الله الذين امنو منكم والذين اوتوا العلم درجات "

" سورة المجادلة الآية 11 "

صدق الله العظيم

كلمة شكر وعرّفان

بسم الله الرحمن الرحيم

" لئن شكرتم لأزيدنكم " سورة إبراهيم الآية "07"

صدق الله العظيم

الحمد لله الذي وهبنا التوفيق والسداد ومنحنا الرشد وأعاننا على كتابة هذه المذكرة وانجازها على نحو ما نرجو وأن تكون ذخراً في ميزان الحسنات يوم القيامة فإننا نتقدم بجزيل الشكر والعرّفان إلى الدكتور بن زيطة عبد الهادي الذي أكرمنا بقبوله الإشراف على هذه المذكرة وما أمدّنا من نصح وإرشاد وتصويب الأخطاء كما أشكر كافة الاساتذة الكرام الذين رافقونا طيلة مشوارنا الدراسي والذين لهم الفضل الكبير في وصولنا لهذه المرتبة من العلم.

لأنه ليس هناك أكثر من كلمة شكر وعرّفان بالجميل بعد إتمام العمل.

والشكر موصول إلى كل من وقف إلى جانبنا وأمدّنا بالعون والنصيحة من قريب أو بعيد ولو

بكلمة طيبة أو ابتسامة مشرقة. فلهم جميعاً فائق الاحترام والتقدير

الهداء

الحمد لله الذي أمطر علينا من وابل فضله فيسر لنا السبل ووفقنا إلى بلوغ المقصد.

جميل أن تحس أنك على مشارف الوصول...

أن تقطف ثمارا أينعت بعد جهد....

أن تهديها إلى كل من ساعدك.....

أهدي هذا العمل إلى من قال سبحانه و تعالى فيهما "وقضى ربك أن لا تعبد إلا إياه و

بالوالدين إحسانا"

إلى أروع وأسمى وأعلى وأحن شيء في الوجود إلى: أمي أطال الله عمرها التي جعلت

راحتي من أهم إهتماماتها إضافة إلى كل الحب والدعوات التي كانت تصاحبني دائما

أينما ذهبت. إلى مبعث الحماس والتشجيع ورمز العطاء إلى من حرص على تعليمي منذ

نعومة أظفري وكل أمله أنجح وأصل إلى مراتب عليا.....أبي الغالي العزيز.

إلى: زوجتي العزيزة التي وقفت معي وإلى أبنائي الأعزاء.

إلى إخوتي و أخواتي.....

إلى عائلتي الكريمة.

إلى أصدقائي المحترمين.

شنتير خالد

الهداء

الحمد لله الذي أمطر علينا من وابل فضله فيسر لنا السبل ووفقنا إلى بلوغ المقصد.

جميل أن تحس أنك على مشارف الوصول...

أن تقطف ثمارا أينعت بعد جهد....

أن تهديها إلى كل من ساعدك.....

أهدي هذا العمل إلى من قال سبحانه و تعالى فيهما "وقضى ربك أن لا تعبد إلا إياه و

بالوالدين إحسانا"

إلى أروع وأسمى وأغلى وأحن شيء في الوجود إلى: أمي أطال الله عمرها التي جعلت

راحتي من أهم إهتماماتها إضافة إلى كل الحب والدعوات التي طانت تصاحبني دائما

أينما ذهبت. إلى مبعث الحماس والتشجيع ورمز العطاء إلى من حرص على تعليمي منذ

نعومة أظفري وكل أمله أنجح وأصل إلى مراتب عليا.....روح أبي الغالي العزيز.

إلى العائلة الكريمة

إلى أصدقائي الأعزاء

أقرابو مصطفى

قائمة بأهم المختصرات

باللغة العربية.

ج ر:.....الجريدة الرسمية.

ص.....صفحة.

د س ن.....دون سنة نشر.

غ م.....غير منشورة

مفصلة

المقدمة

تتبنى مختلف النظم القانونية في تنظيمها الإداري نمطا يرتكز على دعامين أساسيتين، هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فإن كان الاعتماد بشكل كبير على الأولى أمرا لا مفر منه بالنسبة لعدد من الدول حديثة العهد بالنشأة لما تسمح من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي السلطة المركزية تفاديا لمخاطر الانشقاق وضمانا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى النمط اللامركزي يتأكد كلما انتصر الفكر الديمقراطي الداعي إلى ضرورة تكريس مبدأ مشاركة الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية على المستوى المحلي. ويقصد بالمركزية الإدارية حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة في حين أنّ اللامركزية الإدارية وباعتبارها نظاما ليس وليد الساعة ولم تصنعه إرادة المشرع بل ساهمت في خلقه ظروف عديدة، فهي نظام قانوني وإداري متطور، يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية وبين الإدارة المحلية بالمناطق والأقاليم، وجذوره بعيدة في التاريخ ترجع إلى المجتمعات الإنسانية القديمة التي كانت تجمعها وحدة المصالح ووحدة الشعور ووحدة المصير. أما في نشأتها القانونية فقد رافقت نشأة الدولة العصرية التي يسودها القانون في تنظيم أجهزتها وتوزيع اختصاصاتها وسائر مظاهر أعمالها ونشاطاتها والتي تأخذ بالنمط السابق-اللامركزية- كأحد أوجه تنظيم جهاز الدولة الإداري باعتبارها حاجة وضرورة. الجزائر ومنذ الاستقلال اتجهت إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تكون المجالس المحلية الأداة المناسبة لتحقيق تلك الغاية. ولعل هذا ما تُرجم في مجموع النصوص الأساسية للدولة من مواثيق وقواعد دستورية. وتأكيدا لذلك نصت المادة 14/ف02 من دستور 1996 على ما يلي: «المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية»، لتؤكد لاحقا المادة 16 من ذات الدستور ما أتت به سابقتها وتوضح بجلاء نية المؤسس الدستوري في تبني نظام الديمقراطية التمثيلية

التي يقوم فيها الشعب باختيار مُمثلين عنه بنصها: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية». وعملاً بمبدأ المشروعية تخضع هاته المجالس المحلية إلى عدة أشكال من الرقابة الوصائية من طرف السلطة المركزية تميزت بين رقابة على الأعمال ورقابة على الأفراد وأخطر أنواع الرقابة هي الرقابة على الهيئة ككل والمتمثلة أساساً بعد التعديلات التي شهدتها قوانين الجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية في آلية الحل والتي تعني القضاء على المجلس المحلي قبيل النهاية العادية للعهد الانتخابية وهذا محور دراستنا الذي يسلط الضوء على تفاصيل آلية الحل وما ارتبط بها.

من هنا تظهر الأهمية العلمية والعملية لدراسة هذا الموضوع بإعتباره أحد أهم مواضيع الإدارة المحلية، كونها تشهد تحولات سياسية، واقتصادية واجتماعية. فمن الناحية العلمية، يقدم البحث دراسة تحليلية للأطر القانونية المتعلقة بالرقابة الإدارية على المجالس المحلية، وعليه ركزنا البحث في الإطار التشريعي الذي ينظم هذه الرقابة، ونقصد بذلك دراسة أسلوب الرقابة الإدارية على المجلس المحلي المنتخب ككل والمتمثل في "الحل" عبر فترتين، فترة الحزب الواحد وفترة التعددية الحزبية، وذلك من خلال دراسة القوانين المتعلقة بالحلّ، لنقف على أهم التعديلات القانونية الجديدة التي تدخل في إطار إصلاحات التي شهدتها البلاد، ونقيس مدى انسجامها ومواكبتها للتحولات المتسارعة في الممارسات الديمقراطية. ومن الناحية العملية يستوجب دراسة الحلّ على المجالس المنتخبة لمعرفة مدى تماشيها مع أحكام الدستور، وبالتالي تحقيقها لمتطلبات الديمقراطية في كنف المشروعية، وقد يكون البحث مرجع لكل باحث علمي متخصص في الميدان، كما يمكن للقائمين على المجالس المحلية أن يستفيدوا من هذا البحث ولا سيما لضبط علاقتهم مع السلطة المركزية.

وعن أسباب اختيارنا لهذا الموضوع، فهناك اعتبارات كثيرة دفعتنا لاختيار هذا الموضوع وتعود أساساً إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

1- الأسباب الموضوعية: وتتمثل في:

- الغموض الذي يكتنف هذا الموضوع، والذي تعود أسبابه إلى انعدام المراجع والدراسات القانونية المتخصصة التي عنيت به، ما عدا بعض الدراسات البسيطة الغير معمقة والموجزة حول حلّ المجالس المحلية المنتخبة والبعض منها حول حلّ البلدية، باعتبارها الشكل الوحيد للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على المجلس كهيئة، في ظل القانونين رقم 07-12 و 10-11.

- التجاوزات التي تقوم بها السلطة المركزية تجاه المجالس المحلية وتعيدها على استقلاليتها باسم القانون.

الأسباب الذاتية: هي رغبتنا في تزويد المكتبة القانونية بهذا البحث المتواضع حول موضوع حلّ المجالس المحلية المنتخبة.
وعن الدراسات السابقة في موضوع الحلّ، فإنه تجدر الإشارة إلى ندرة الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع، باستثناء بعض الإشارات للموضوع، والتي وردت في شكل رسائل الجامعية، ورسائل ومذكرات ماجستير وكذلك الماستر، والتي كانت لنا عوناً في إنجاز هذا الموضوع. ونورد بعض من هذه الدراسات التي استقذنا منها:

(1) -مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة.

(2) -برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق والعلوم السياسية.

(3) رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية الحدود والضمانات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام جامعة سطيف.

4) -أميرة رزيق، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري،
مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون
الإدارة العامة جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي-، كلية الحقوق
والعلوم السياسية.

كما لا يفوتنا أن نذكر بعض الدراسات والمؤلفات الأخرى، والتي وإن لم تعالج
موضوع الحلّ بصفة مباشرة، إلا أنها قد أخذته بالدراسة في بعض جوانبه، ومن ذلك
مثلاً: محمد الصغير بعلي المعنون ب قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ومؤلف الأستاذ
بوضياف عمار المعنون ب: الوجيز في قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ومؤلف الأستاذ:
مسعود شيهوب المعنون ب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية
في الجزائر، ومؤلف الأستاذ عشي علاء الدين المعنون ب: والي الولاية في التنظيم
الإداري الجزائري.

وإن أغلب هاته المؤلفات والمذكرات في دراساتنا على المفهوم العام للحل، وكانت هذه
الدراسات بوابة انطلقنا منها في بحثنا هذا الذي وصلنا فيه إلى توضيح قضية الطعن في
مرسوم الحل ومدى دستوريته وارتباطه بالمفاهيم الجديدة في الممارسات الديمقراطية
وإذا كان المشرع الجزائري قد اعترف للسلطة المركزية، منذ أول قانون للولاية والبلدية،
بسلطة حلّ المجالس الشعبية المحلية وهي مجالس منتخبة، فإن استقلالية هذه المجالس
المحلية تقتضي ألا يبلغ الحلّ الحد الذي ينتهي معه هذا الإستقلال، وعلى ذلك ستكون
إشكالية هذه الدراسة هي:

هل المبررات والأسباب التي تدفع الولاية لاقتراح حلّ المجالس المحلية المنتخبة
منطقية؟ وتندرج تحت هذه الإشكالية أسئلة فرعية وتتمثل في:

- ماهي حالات الحل والإشكالات المنبثقة عنها؟
- ماهي السلطة المخول لها قانوناً حلّ المجالس المحلية المنتخبة؟
- فيما تتمثل الإجراءات القانونية لحلّ المجالس المحلية المنتخبة؟

- فيما تتجسد علاقة نظام الحلّ بالمفاهيم المعاصرة في الممارسة الديمقراطية؟
- لم نعتمد في هذه الدراسة على منهج محدد، بل ارتكزنا على بعض المناهج لدواعي الحاجة، وذلك لغرض الوصول نحو تحقيق أهدافنا وتتلخص فيما يلي:
- المنهج التاريخي: اعتمدنا عليه لتتبع مختلف التحولات التي عرفها حلّ المجالس المحلية المنتخبة في مختلف النصوص القانونية، بداية من الاستقلال إلى يومنا هذا للوقوف على نطاق الاستقلالية المعترف بها للجماعات المحلية.
- المنهج المقارن اعتمدنا عليه بمقارنة موضوع الحلّ مع بعض الدول كفرنسا مثلاً في حالات الحلّ ومصرفي مرسوم الحلّ.
- المنهج الوصفي: نظراً لأن الموضوع له جانب فقهي وخاصة فيما يتعلق بالفصل الأول منه.
- المنهج التحليلي: قمنا بتوظيف هذا المنهج لغرض فحص وتدقيق النصوص القانونية وقدمنا تعليقنا الخاص في أسباب أو حالات حلّ المجالس المحلية.
- ولمعالجة موضوع المذكرة، تم تقسيم موضوع حلّ المجالس الشعبية المنتخبة إلى فصلين، الأول وارد تحت عنوان: مفهوم حلّ المجالس المحلية المنتخبة وحالاتها ويتضمن الفصل بدوره مبحثين: الأول يتعلق ب مفهوم حلّ المجالس المنتخبة والثاني أسباب حلّ المجالس المحلية المنتخبة وإجراءاتها.
- أما الفصل الثاني من هذه المذكرة فقد خصصناه لدراسة الآثار المترتبة عن حلّ المجالس المحلية المنتخبة وتقييمها ويتضمن هذا الفصل بدوره مبحثين الأول يتعلق بالإجراءات العملية لحلّ المجالس المحلية المنتخبة وأما المبحث الثاني فيتناول تقييم نظام حلّ المجالس الشعبية المنتخبة.

الفصل الأول:

مفهوم حل المجالس المحلية
المنتخبة وحالاتها

المبحث الأول: مفهوم حلّ المجالس المنتخبة

إن من أهم وأخطر صور الرقابة الإدارية أو الوصائية حسب بعض المصطلحات الأخرى، التي تحدثت عنها قوانين المجالس الشعبية المحليّة المتعاقبة، هي الرقابة على المجلس الشعبي المحليّ كهيئة، وذلك بإنهاء حياته قانونياً وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، مع بقاء الشخصية المعنوية لهاته المجالس الشعبية المحليّة، وذلك وفقاً للحالات المذكورة في القانون.

لذلك يجب أولاً تحديد تعريف الحلّ الذي يعد محور هذه الدراسة (المطلب الأول)، ودراسة التطور التاريخي لحلّ المجالس المحليّة المنتخبة مع توضيح الفترتين الزمئيتين اللتين شهدتاها حلّ المجالس المحليّة والنظام القانوني الذي يحكمهما (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف حلّ المجالس الشعبية المحليّة

لتعريف حلّ المجلس الشعبي المحليّ، نستعين ببعض القواميس اللغوية من أجل تعريفها لغة واصطلاحاً (الفرع الأول)، ثم نتعرض لخصائص حلّ المجالس المحليّة المنتخبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف حلّ المجلس الشعبي المحليّ

نعرفه لغة واصطلاحاً وفق بندين.

البند الأول: تعريف الحلّ لغة

تتفق بعض معاجم اللغة العربية على أن معنى الحلّ لغة هو: الفك، فيقال حلّ العقدة: فكها¹.

1- القاموس العربي الشامل: صادر عن هيئة الأبحاث والترجمة، ط1، بيروت، لبنان، دار الراتب الجامعية، 1997، ص212. -أبوإبراهيم الفراء، ديوان الأدب معجم لغوي تراثي، ترتيب وتحقيق عادل عبد الخيار الشاطي، ط1، لبنان، مكتبة لبنان ناشرون، 2003، ص155.

البند الثاني: التعريف الاصطلاحي للحلّ

حتى يتسنى لنا تعريف الحلّ اصطلاحياً يجب تعريفه فقهيّاً (1)، وقانونياً (2).

1-التعريف الفقهي للحلّ

إختلف فقهاء القانون الإداري حول تحديد المفاهيم والتعريفات بشكل دقيق دون غموض أو لبس. بيد أن البحث في مفهوم حق السلطة التنفيذية في حلّ المجالس المحلية الشعبية، يجد شبه إجماع بين الدارسين لهذا الموضوع حول تحديد مفهوم الحلّ، وسندرج بعض التعريفات التي وردت بهذا الشأن:

لقد عرف الأستاذ : عمار بوضياف الحلّ بأنه « الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين) ¹ » .

ويستخلص من التعريف ما يلي:

▪ أن الحلّ، باعتباره أحد مظاهر الوصاية الإدارية، يمارس على الهيئة التنفيذية والتداولية للمجلس المحلي المنتخب، بصفتها هيئة واحدة.

▪ الأثر المترتب على الحلّ، والمتمثل في سقوط العضوية على المنتخبين

وعرف الأستاذ : بعلي محمد الصغير حلّ المجلس الشعبي البلدي بأنه: « القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه، بإزالته قانونياً، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال ² » .

إن هذا التعريف لم يحدد كيفية حل المجلس وما إذا كان قبل انتهاء العهدة القانونية أو بعدها ولم يوضح السلطة المختصة بحل المجلس أما الأستاذ علي خطاري شطناوي فقد ذهب إلى تعريف الحلّ على النحو التالي:

1- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص181.

2- بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص240.

« وضع نهاية مبسترة وقبل الأوان، للمجلس البلدي قبل أنتهاء دورته القانونية»¹.

لقد ركز علي خطار شطناوي حيث ذهب في تعريفه للحل على أحد الآثار المترتبة عليه، والمتمثل في وضع نهاية لعهدة المجلس قبل نهايتها الطبيعية، ومما يؤخذ على هذا التعريف أنه أخلط بين مفهوم الدورة والعهدة، ولم يحدد الجهة المختصة بالحل.

أما الأستاذ : رفعت عيد سيد فقد اعتبر أن الحلّ هو من أهم وأخطر مظاهر الرقابة الإدارية، لما يمثله «من إنهاء وجود الشخص الإداري قبل النهاية الطبيعية لمدته»².

إن هذا التعريف يعتبر الحلّ أحد مظاهر الوصاية الإدارية، بل ومن أخطرها، بالنسبة للآثار المترتب عليه، والمتمثل في القضاء المعجل لعهدة الشخص الإداري، بينما لم يحدد الجهة المختصة بالحلّ والإجراءات.

2- التعريف القانوني للحلّ

لقد أخذ المشرع الجزائري بالحلّ كأحد صور الوصاية على المجالس المحليّة المنتخبة، وذلك بموجب قانون الولاية رقم 12- 07 وقانون البلدي رقم 11-10³. كما حدد ضوابط ممارسة الحلّ من خلال تحديد حالاته، إجراءاته، السلطة المختصة بالحلّ، وكذلك الآثار المترتبة على حلّ المجالس الشعبيّة المحليّة، إلا أنهما لم يقدمتا تعريفا للحلّ.

يؤخذ على المشرع أنه لم يأت بتعريف واضح ودقيق للحلّ، وذلك لتجنب الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين الفقه حول تحديد تعريف دقيق له.

1- على خطاري شطناوي: الإدارة المحليّة، الطبعة 1، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2002، ص 240.
2- رفعت عيد سيد: مبادئ القانون الإداري: الكتاب الأول (الأساسيات العامة - التنظيم)، مصر، دار النهضة العربية، 2003، ص 143. نقلاً عن أميرة رزيق، حلّ المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، 2008-2009، أم البواقي، الجزائر، ص 09.
3- القانون رقم 12- 07، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433، الموافق في 21 فيفري 2013، المتعلّق بالولاية، ج ر، العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2013.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في أول شعبان 1432 هـ، الموافق لـ 23 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 37، الموافق لـ 03 جويلية 2011.

أما بالنسبة لبعض التشريعات المقارنة الخاصة بالإدارة المحليّة (التشريع الفرنسي، المصري، اللبناني، الأردني)، فلم تتطرق إلى تعريف الحلّ، إنما اكتفت بوضع ضوابط ممارسة الحلّ فقط شأنها في ذلك شأن التشريع الجزائري.

وبناءً على ما سبق نعرف الحلّ «بأنه شكل من أشكال الوصاية بل يعد من أخطرها، تشهر من طرف السلطة المركزيّة تجاه السلطة اللامركزيّة (المجالس المحليّة المنتخبة) متى توافرت الشروط المحددة قانوناً، والذي يترتب عليه وضع حد للمجالس المحليّة المنتخبة كهيئة قبل أنتهاء مدتها القانونية، وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية لهاته المجالس المحليّة».

الفرع الثاني: خصائص حلّ المجالس المحليّة المنتخبة

إن آلية حلّ المجالس المحليّة المنتخبة هي قانونية، تتميز بجملة من الخصائص والتي تتجسد في:

إن الحلّ وصاية إدارية (البند الأول)، ثم إن الحلّ رقابة استثنائية وإلزامية (البند الثاني)

البند الأول: حلّ المجالس المحليّة المنتخبة وصاية إدارية

تمارس الهيئات المحلية سلطة تسيير شؤونها بنفسها وفقاً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية، لهذا نجد المشرع قد اعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الأجهزة المركزيّة وفقاً للمادة 1 من قانوني البلدية والولاية، إلا أن استقلال هذه الهيئات المحلية ليس مطلقاً، إذ لا بد أن تعمل في إطار القانون احتراماً لمبدأ المشروعية،

وبموجب ذلك تخضع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزيّة في شكل نظام رقابي وصائي¹، الوصاية الإدارية عضويّاً وموضوعياً، هي مجموعة الاختصاصات والصلاحيات الإشرافية، التوجيهية، التنسيقية والرقابية، التي تمارسها الإدارة المركزيّة في الدولة على

1 - بن محفوظ مريم، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون رقم 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2015-2016، ص 07.

الأجهزة المحلية وتعد ركناً من أركان المركزية الإدارية وشرطاً من شروطها، الهدف منها فرض احترام المشروعية¹ تمارس في ثلاث أشكال:

(1) - الرقابة على أعمال المجلس المحلي والتي تتمثل في التصديق، إلغاء المداولات، البطلان والإذن المسبق.

(2) - الرقابة على الأعضاء المتمثلة في التوقيف، الإقصاء والاستقالة.

(3) - الرقابة على الهيئة والمجلس ككل والمتضمن الإيقاف² والحلّ، لكن بموجب قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول، اقتصر المشرع على الحلّ كآلية رقابية على المجلس المحلي المنتخب.

البند الثاني: حلّ المجلس الشعبي البلدي رقابة استثنائية إلزامية

إن اعتبار آلية حلّ المجلس الشعبي المحلي المنتخب رقابة استثنائية ينطبق هذا من اعتباره أحد أشكال الوصاية الإدارية التي تحدثنا عنها سلفاً.

ويقصد بخاصية الاستثنائية بالنسبة لآلية الحلّ، أن الجهة صاحبة الوصاية لا يحق لها ممارسة هذا الإجراء من تلقاء نفسها، بل تحتكم لنص قانوني يجيز الإجراء، ولا يجوز للسلطة الوصية تجاوز حدود هذا النص، في ممارسة حق الحلّ، خلافاً لما تجيزه السلطة الرئاسية التي تمنح السلطة التقديرية للرئيس في مراقبة المرؤوس، حتى في غياب نص عملاً بأعراف القانون الإداري وينبغي ما يلي:

- أن يكون النص القانوني صريحاً وواضحاً دقيقاً غير غامض، لأن غير ذلك قد يفتح المجال للسلطة الوصية في تقدير التفسير بشكل أوسع، الذي ينجر عنه التوسع في ممارسة

1 - عيسى حداد، مفهوم الوصاية الإدارية ومبررات إقرارها في النظام الجزائري، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على اللامركزية، المنعقد يومي 03 و 04 مارس 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، ص 09.

2 - الإيقاف هو أسلوب من أساليب الوصاية الإدارية، وهو عبارة عن إنذار أو تحذير تحدد آجاله، يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة، مؤقتاً طيلة الفترة المحددة لاعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة، هذه الآلية نظمتها المادتين 12 و 44 من الأمرين رقم 67-24 و 69-38 المنظمين للبلدية والولاية في تلك المرحلة.

آلية الحلّ، مما يضر باستقلالية هذه المجالس ويجعلها تحت تهديد الحلّ¹، وبالتالي إمكانية إخضاعها لتسلط الجهاز المركزي، وللإشارة انه حتى ولو وجد بعض الغموض في النص فيحذ ممارسة التفسير في مجال ضيق بعيداً عن التوسع والقياس، كون الحلّ إجراء إستثنائي² والاستثناء لا يتوسع فيه.

- أن يتضمن النص القانوني حالات حلّ المجالس الشعبية المنتخبة على سبيل

الحصر، كون عكس ذلك يترك المجال أمام السلطة الوصية لتقدير توافر سبب الحلّ، وهذا من شأنه أن يوقعنا في المشكل السالف الذكر.

- ضرورة تحديد النص القانوني للسلطة المختصة بآلية الحلّ، ويحذ أن تكون أعلى

هيئة في جهة الوقاية، وهذا ما تبناه المشرع الجزائري، حتى يجنب العبث بالمجالس المحلية المنتخبة، ويعطى لآلية الحلّ قيمة قانونية تميزها عن باقي أنواع الرقابة.

- وجوب تحديد الآثار المترتبة عن آلية الحلّ والإجراءات المتخذة لتفعيل هذه الآلية،

كل ما ذكر سلفاً يجعل من الحلّ آلية استثنائية.

أما بخصوص رقابة إلزامية فكما اشرنا سلفاً بان الحلّ رقابة استثنائية تقتضي التحديد

الحصري للحالات التي ينجر عليها أو توجب حلّ المجلس المنتخب، وبالتالي إنهاء الوجود القانوني للمجلس، وهذا بضرورة فرض طابع التقييد بالتزام السلطة صاحبة الوصاية في حالة توافر هاته الحالات هي ملزمة بإصدار قرار حلّ المجلس الشعبي البلدي باعتبار أن دور الجهاز المركزي هو ضمان حسن سير وإدارة المرافق العامة لمجموع الأقاليم، هذا سبب ومن جهة أخرى تمارس آلية الحلّ نظراً لعجز أصاب المجلس المحلي المنتخب منعه من أدائه مهامه المنوط بها قانوناً، الذي بدوره في حالة الاستمرار على هذا الوضع يخل بمصالح المواطنين، وكنتيجة لذلك في حالة إثبات عجز المجلس عن أداء دوره، تكون سلطة الوصاية

1- أميرة رزيق، حلّ المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، 2008-2009، أم البواقي، الجزائر، ص 25.

2 - قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987، ص 118.

ملزمة بإصدار مرسوم الحلّ، وفق الإجراءات المتطلبة قانوناً مما يجسد طابع الإلزامية بالنسبة لآلية الحلّ¹.

المطلب الثاني: التطور التاريخي لحلّ المجالس المحليّة المنتخبة

مرت المجالس الشعبيّة المحليّة المنتخبة في الجزائر بعد الاستقلال بعدة تغييرات وتطورات، وارتبط هذا التطور بطبيعة نظام الحكم والظروف السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعية التي عايشتها البلاد من غداة الاستقلال، مروراً بمختلف المراحل من الاستقلال إلى غاية اليوم، أبرز هاته المتغيرات هي الرقابة على هاته المجالس، نظراً لتبني الجزائر تنظيم إداري مبني على هيئات مركزيّة وأخرى لا مركزيّة، ما يفرض بالضرورة وجود علاقة رقابة بمختلف أنواعها، من بينها الرقابة على المجالس المنتخبة المحليّة كهيئة، والمجسدة أساساً في آلية الحلّ التي تزامنت مع وجود المجلس المحليّ المنتخب وتغيرت بتغيير المنظومة القانونيّة للولاية أو البلدية.

لذلك سندرس حلّ المجالس المحليّة في ظلّ الأحادية الحزبية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى حلّ المجالس المحليّة في ظلّ التعددية الحزبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حلّ المجالس المحليّة المنتخبة في ظلّ الأحادية الحزبية

وجدت الجزائر بعد استقلالها وحدات إدارية محليّة منهكة وتعاني عجزاً مادياً وبشرياً خلفته الحقبة الاستعماريّة.

1-أميرة رزيق، المرجع السابق، ص27

هذا الوضع الذي ألزم الحكومة الجزائرية المستقلة أن تسرع في إصلاح هذه الوحدات الإدارية المحليّة من جديد، فأبقت على المنظومة القانونية الاستعمارية إلى حين صدور أول قانون للجماعات الإقليمية¹.

فكان عدد البلديات قبل الإستقلال مرتفعاً، حيث كانت 1578 بلدية تعاني أغلبها من قلة الإمكانيات البشرية والموارد المالية نظراً لصغر حجمها أساساً، مما أدى إلى تدخل المشرع بعد سنة واحدة من الإستقلال، حيث قلص مرسوم 16 ماي 1963 عدد البلديات إلى 632 بلدية، لاغياً بذلك أكثر من نصفها في محاولة للقضاء على أزمته المالية ونقص وسائلها، خاصة ذات الحجم الصغير منها³.

وتميزت المرحلة التي جاءت بعد الإستقلال بانتهاج الأحادية الحزبية والاشتراكية نظاماً سياسياً ومنهاجاً إقتصادياً، إذ انعكس على مفهوم البلدية والولاية في نظر القانون والفقهاء وتكريسها دستورياً، و ذلك من خلال دستور 1963 ودستور 1976 والمواثيق الوطنية، حيث كانت البلدية في خدمة الفلسفة الاشتراكية ونموذجها الأفضل في مد جسورها على القاعدة الشعبية⁴.

ومن أهم ثمار الإصلاح الذي باشرته القيادة السياسية آنذاك، هو ميلاد أول نص قانوني للبلدية، بموجب الأمر رقم 67-24⁵ المتضمن قانون البلدية، والأمر رقم 69-38⁶

1- حملات حاج، حل المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة الجماعات المحليّة، جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017-2018، ص05.

2- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963، المتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ج.ر لسنة 1963، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1963، العدد 35.

3- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص93.

4- أخرج سليمان، دور الجماعات المحليّة في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000 و2010، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2011، ص14 و15.

5- الأمر رقم 67-24 المُعدّل والمتمم، المؤرخ في 07 شوال 1386 الموافق لـ 08 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 06، بتاريخ 08/01/1967، العدد 06.

6- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الأول، الموافق لـ 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 44، بتاريخ 23/05/1969.

المتضمن لقانون الولاية، حيث كان دستور 1963 مرجعاً له، سيما في تناول مواده وسيلة الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية، وتحديد كفاءتها وإجراءاتها والشروط الواجب توافرها في المترشحين لعضوية هذه المجالس، كما تناول الجزاءات الفردية المفروضة على المنتخبين، والجزاء الجماعي المفروض على المجلس ككل، سواءً بإيقافه أو حلّه نهائياً، هذا الجزء الجماعي الذي هو موضوع دراستنا، حيث حصرت القوانين المؤطرة للجماعات المحلية في الجزائر، مسألة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة مجتمعين في إجرائي الإيقاف المؤقت للجهاز التداولي وحلّه بصفة كلية، ولقد تأرجح موقف المشرع الجزائري في الرقابة على المجالس المحلية الشعبية بين التشديد في قانوني البلدية لسنة 1967 والولاية لسنة 1969، وبين التخفيف الظاهري في القانونين رقمي 08-90 و 09-90 و العودة للتشديد في القانونين رقمي 10-11 و 07-12.

لذلك سنتطرق فيه إلى آلية الحلّ في ظل قانون البلدية رقم 67-24(البند الأول) وكذلك آلية الحلّ في ظل قانون الولاية رقم 69-38(البند الثاني).

البند الأول: آلية حلّ المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانون البلدية رقم 67-24

أشار دستور 1963 بموجب المادة 2\9 منه « تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية والإدارية الاقتصادية والاجتماعية»¹.

غير أنه في الفترة الانتقالية الممتدة ما بين 1962 إلى غاية 1967، لم تشهد البلدية تنظيماً قانونياً أو إدارياً، لذلك تواصل العمل بالقوانين الفرنسية نظراً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ورثتها البلاد من الاستعمار لغاية صدور قانون البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 الصادر في تاريخ 18 جانفي 1967، وبناء على قانون الإصلاح والميثاق البلدي الذي كان قد أقره مجلس الثورة في 4 أكتوبر 1966²، تبني قانون البلدية الصادر بأمر رقم 67-24 آليتي الإيقاف والحلّ للمجلس الشعبي³.

1- دستور 1963، مؤرخ 08 سبتمبر 1963، ج.ر، عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 31.

3- المواد: 112، 113، 114، 115 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية.

يعتبر إيقاف الأجهزة التداولية، تعليق لنشاط المجلس لمدة زمنية محددة¹، وقد نصّ المشرع الجزائري على هذا الإجراء في المادة 2/112 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية: «ويجري إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهراً واحداً بموجب قرار مسبب ، يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي».

يتبين من خلال المادة 112 ، أنه لإعمال الإيقاف لا بد من توفر مجموعة من الشروط، وتتمثل في²:

1-توفر حالة الاستعجال: ففي الحالات العادية لا يمكن للسلطة الوصية إعمال هذا الإجراء، مما يشكل ضماناً لاستقلالية المجالس الشعبية المحلية، إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة، بحكم غموض مصطلح "الاستعجال"، مما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية لجهة الوصاية في تقدير الحالة.

2-عدم تجاوز التوقيف مدة شهر: قيّد المشرع السلطة المركزية، بمدة شهر كأقصى حد، وهذا كذلك يشكل ضماناً ضد تعسف السلطة المركزية، وتدعيماً لحرية المجالس المنتخبة.

أما بخصوص الحلّ فقد نصّ المشرع الجزائري على هذا الأسلوب في المادة 112 1/ من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية: «لا يجوز حلّ المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم».

بحيث لم يحدث في تلك الفترة حالات حلّ، باستثناء حالة دمج أو تجزئة البلديات المنجر عنها تحويل إداري للسكان، وهي الحالة التي نصت عليها المادة 7 من القانون رقم 81-09³، مما يعطي للجهة الوصية السلطة التقديرية في تحديد تلك الحالات، كما لم يحدد القانون رقم 67-24 إجراءات الحلّ، ويتعذر استخلاصها إذا ما رجعنا إلى مراسيم الحلّ

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د-محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 261.

2 - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017، ص 210.

3-القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر 67-24 المتعلق بالبلدية

التي صدرت خلال تلك الفترة، كونها كانت تصدر مقتصرة على المجلس المعني بالحلّ فقط، وأرجع القانون صلاحية الحلّ إلى رئيس الجمهورية بموجب إصدار مرسوم رئاسي، ومما يتمخض عن حلّ المجلس الشعبي البلدي وفق القانون آنذاك عامل العمالة (الوالي حالياً) بتعيين مجلس بلدي مؤقت في الأيام 10 التالية للحلّ، يتولى تسيير شؤون البلدية على أن تقتصر مهامه على الأعمال ذات الصبغة الإدارية الصرفة الاحتياطية والمستعجلة، تنقضي مهام هذا المجلس بمجرد إجراء انتخابات المجلس المنحلّ في مهلة أقصاها شهرين، ولا يمكن أن تجري هاته الانتخابات في آخر أربعة اشهر على الانتخابات العادية، يترتب عن الحلّ سحب صفة العضوية عن جميع أعضاء المجلس دون أن تتأثر الشخصية المعنوية للبلدية¹.

البند الثاني: آلية حلّ المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانون الولاية رقم 69-38

اعتمد المشرع الجزائري في الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، أسلوبين للرقابة على المجلس ككل، والمتمثل في الإيقاف و الحلّ² والذي يعرفه فؤاد العطار على أنه «حق السلطة المركزية في الإيقاف النهائي للمجلس المنتخب عند توفر أسباب يحددها القانون»، ويعتبر هذين الإجراءين من أخطر ما يهدد استقلالية الجماعات المحلية المنتخبة، لأنها موجهة ضد كيان المجالس المنتخبة، لذا وجب أن تحاط بضمانات خاصة.

يتماثل الإيقاف في المجالس الولائية المنتخبة مع المجالس البلدية، حيث أن لهما نفس الإجراءات³.

أما بالنسبة للحلّ فقد اعتمد المشرع الجزائري في الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية وكذلك الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية، أسلوباً آخر للوصاية على المجالس المحلية المنتخبة والمتمثل في الحلّ، لذلك نص المشرع الجزائري على هذا الأسلوب في المادة 44

1- أميرة رزيق، المرجع السابق، ص 84.

2- فؤاد العطار، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1966، ص 55. نقلاً عن برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري- تيزي وزو-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017

3- المادة 112 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالولاية والمادة 44 من الأمر رقم 69-33 المتعلق بالولاية.

من الأمر رقم 68-38 والتي يتبين منها أن المشرع جعل الحلّ مطلقاً، دون تقييد أعماله بأسباب تحول دون تعسف السلطة المركزية، وهو ما يمس باستقلالية الجماعات المحليّة لتمتع الجهة الوصية بسلطة واسعة، في تقدير أعمال هذا الأسلوب.

يضاف إلى عدم حصر أسباب الحلّ، أنه في نفس الأمر لم يتطرق المشرع إلى آثار هذا الإجراء، وهو ما يشكل فراغاً تشريعياً وغموضاً يفسر لصالح السلطة المركزية لإعمال السلطة التقديرية، حيث نصت المادة 45 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية وكذلك المادة 113 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية على تعيين الوالي لمجلس مؤقت، يكلف بتسيير شؤون البلدية، مع ضرورة إجراء انتخابات جديدة في مهلة أقصاها شهران بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، وثلاثة أشهر من اليوم الذي أنتهت فيه سلطات المجلس بالنسبة للولاية¹.

نستنتج بأن المصالح المحليّة في تلك الفترة تسير من طرف أعضاء معينين، وبالتالي عدم وجود أدنى مظاهر اللامركزية الإدارية، وهو ما يعتبر مساساً صارخاً باستقلالية المجالس المحليّة المنتخبة لغياب التمثيل الديمقراطي على المستوى المحليّ.

الفرع الثاني: آلية حلّ المجالس المحليّة المنتخبة في ظل التعددية

الحزبية

أعلنت الجزائر عن تبنيها نظام التعددية الحزبية بموجب دستور 23 فيفري 1989، من خلال نص المادة 40، التي نصت على أن حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ومن خلال هذه المادة ظهرت أشكال جديدة للمجالس المنتخبة، تختلف عن

1- أنظر المادة 115 من الأمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، والمادة 45 من الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، معدل ومتمم.

عما عهدناه في نظام الحزب الواحد¹، فكانت المجالس المنتخبة أول من تبنى هذا التنوع الحزبي، بحيث صدر قانون الولاية والبلدية رقمي 09-90 و08-90، متبنين لهذا الطرح والذي أكدّه دستور 1996 وإلى غاية يومنا هذا، وشهدت آلية الحلّ تغيرات تماشياً مع التطور الحاصل في المنظومة القانونية، سواءً بصدور القانونين رقمي 09-90 و90-08 أو القانونين رقمي 10-11 و07-12 المتضمن للبلدية والولاية على التوالي وسنعرّج للحديث عن هاته المتغيرات كالاتي :

البند الأول: آلية حلّ المجالس المحلية المنتخبة في ظل القانونين رقمي

08-90 و09-90

تضمن قانون البلدية رقم 08-90² حالات الحل حصراً على المجالس المنتخبة والتي نوعاً ما تعتبر مساساً باستقلاليتها إلا أن الضرورة استوجبت ذلك فجاءت المادة 34 لتبين حالات الحلّ المتمثلة في:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من ½ نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29
- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس³.
- في حالة الخلاف الخطير بين الأعضاء بما يحول دون السير العادي للبلدية.
- حالة ضم البلديات لبعضها البعض أو تجزئتها مما ينجر عنه تحويل إداري للسكان وهي الحالة التي تضمنها القانون السابق رقم 67-24 المتعلق بالبلدية لينتهج المشرع نفس النهج في تحديد الحالات حصراً قانون الولاية لسنة 90-07 والذي جاء ب:

1- مزياي فريدة المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 2005.

2 - المواد 34-35-36-37 من القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية

3- حملات حاج، حلّ المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2017-2018، ص27.

- حالة انتخاب جميع الأعضاء.
- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء¹.

أحال المشرع السلطة الوصية في كل الحالات، حلّ المجلس الشعبي المحليّ المنتخب بتقديم تقرير من وزير الداخلية ويحلّ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء دون أن يحدد الجهة المصدرة للمرسوم.

ويترتب حسب قانون البلدية رقم 90-08 عن حلّ المجلس سقوط صفة العضوية للعضو المنتخب ويعين الوالي مجلس بلدي مؤقت خلال عشرة أيام الموالية للحلّ يتولى تسيير شؤون البلدية تقتصر صلاحياته على الأعمال الجارية في الإدارة و على اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها².

كما لا يخفى عنا أن آليات الحلّ قد تبنتها قوانين أخرى في هاته الفترة فرضتها الظروف السياسية والاجتماعية التي كانت تضع البلاد في حالة غير عادية التي جرتها إلى مرحلة انتقالية تأثرت بذلك المجالس المحليّة المنتخبة وشهدت حلّ العديد من المجالس وهاته القوانين هي المرسوم الرئاسي رقم 91-196³ المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار من خلال مادته 10 والمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ من خلال المادة 48 .

بحيث تضمنت هاته المراسيم حالة حلّ محددة، هي عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، ويعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة، تعلنها المجالس المحليّة أو

1- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990.

2- حملات حاج، المرجع السابق، ص 30.

3- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ.
- مرسوم رئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 29 ذو القعدة عام 1411 الموافق لـ 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

4- محمد علي، محاضرات في مقياس الإدارة المحلية (لطلبة السنة الأولى ماستر إداري)، جامعة أحمد دراية أدرار، غ.م، الموسم الجامعي 2018-2019، ص 35.

هيئات تنفيذية بلدية، في هاته الحالة الجهة المختصة هي الحكومة، من حقها حلّ المجالس المعنية بالحالة سالفه الذكر دون أن تحدد إجراءات الحلّ إلا انه يمكن استخلاصها من مختلف مراسيم الحلّ التي صدرت آنذاك تطبيقاً لنص المادة الثامنة من مرسوم الطوارئ 8 وتعمل في:

-إعداد وزير الداخلية تقريراً لمجلس الحكومة.

-صدور مرسوم الحلّ عن رئيس الحكومة.

ويترتب عن تعيين الوالي لمندوبية تنفيذية تتولى تسيير شؤون البلدية مع عدم تحديد عملها أو اختصاصها ولا حتى تاريخ إجراء التجديد للمجالس المنتخبة.

البند الثاني: آلية حلّ المجالس المحلية المنتخبة في ظل القانونين رقمي

10-11 و 07-12

جاء قانون البلدية والولاية الجديدين بعدة إصلاحات، للثغرات التي خلفتها القوانين السابقة للجماعات الإقليمية، وأبرز هاته التطورات وإن كان حدث حولها جدل بحجة أنها تمس باستقلالية الجماعات الإقليمية، وهي آلية الحلّ التي شهدت توسعاً مقارنة بالقوانين السابقة، التي خلفت غموضاً في بعض الحالات ففي قانون البلدية نجد المادة 46 قد أضافت حالات أخرى تندرج ضمن حالات حلّ المجلس الشعبي البلدي وهي:

-حالة خرق أحكام دستورية.

-حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم هذه الحالة استحدثت بموجب تعديل 2005¹.

-في حالة حدوث ظروف استثنائية.

1 - بموجب الأمر رقم 05-03 المتمم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدي

- وغير المشرع العبارة التالية عندما يصبح عدد المنتخبين أقلّ بدلاً من نص.
- أما على مستوى المجلس الشعبي الولائي فقد أضاف المشرع من خلال المادة 48 من القانون رقم 07-12، حالة أخرى غير التي تضمنها القانون رقم 90-08 وهي:
- حالة خرق أحكام دستورية.
 - حالة عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلافات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم وهذه الحالة¹.
 - حالة اندماج بلديات أو ضمهما.
 - حالة حدوث ظروف استثنائية.

أما بخصوص الجهة المختصة بالحلّ، فقد تضمن القانونين نفس الجهة، فحسب المادة 47 من قانون البلدية يتم الحلّ والتجديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، و هو نفس ما تنبأه قانون الولاية وبذلك أزال الإبهام عن الجهة المسؤولة عن الحلّ، وبالتالي يترتب على حلّ المجلس الشعبي البلدي كما في السابق، تغيير من حيث أن الوالي يعين متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية، عوض المجلس المنتخب سابقاً من ناحية المجلس الشعبي الولائي، جاء بإجراء جديد ليخلف المجلس في حالة الحلّ، فيعين الوزير المكلف بالداخلية باقتراح من الوالي خلال عشرة أيام الأخيرة التي تلي الحلّ، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس إلى حين تنصيب المجلس الجديد².

المبحث الثاني: أسباب حلّ المجالس المحلية المنتخبة

خلافًا للنصوص المنظمة للمجالس المحلية المنتخبة في الجزائر في ظلّ مرحلة الحزب الواحد، والتي كانت المجالس المحلية الشعبية المنتخبة وفقاً لها تتعرض لرقابة السلطة

1- شايب باية، رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في

العلوم القانونية، جامعة 8ماي 1945قالمّة، الجزائر، 2016-2017، ص44.

- أُضيفت بموجب الأمر رقم 04-05 المتمم للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية

2- شايب باية، المرجع السابق، ص44.

الوصية من خلال إجرائي الحل والتوقيف¹ فإنّ معظم القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية في فترة التعددية السياسية اكنفت بالنص فقط على إجراء الحلّ دون التوقيف. ومن ثمّ سيتمّ التعرض للمعالجة القانونية لهذا الأسلوب كإجراء يتخذ من طرف السلطة الوصية تجاه المجالس الشعبية البلدية والولائية وفق القانونين رقمي 10-11 المتعلق بالبلدية و 07-12 المتعلق بالولاية من خلال تناول أسباب حلّ المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الأول) وإجراءات حلّ المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: أسباب حلّ المجالس المحلية المنتخبة

نظرا لخطورة آلية الحلّ لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعيديها على إرادة الناخبين وخرقها لأسلوب التمثيل الشعبي، ينبغي على المشرع إحاطتها بضمانات تُعد بحق قيوداً تتعلق بإجراءات ممارسة هذه الرقابة، وقيوداً تشريعية، وأخيراً قيود واردة على الغرض المستهدف من اتخاذ إجراء الحلّ وذلك ضماناً لاستقلال الإدارة اللامركزية. كما أنّ هذه الرقابة تُعد قيوداً على حرية واستقلال هذه الكيانات، وفي ذات الوقت فمن غير المتصور أن تكون سلطاتها مطلقة وغير محدودة لتباشرها السلطة المخول لها ذلك على الجماعات الإقليمية، الأمر الذي ينتفي معه كل استقلال لهذه الأخيرة².

ومما سبق ذكره يمكن التساؤل حول نطاق احترام المشرع الجزائري للقيود سالفه الذكر كضمانات لاستقلال الجماعات الإقليمية عند اتخاذ إجراء الحل. وللإجابة على السؤال نتطرق للأسباب القانونية لحلّ المجالس المنتخبة (الفرع الأول) الأسباب الواقعية لحلّ المجالس المنتخبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحالات القانونية لحلّ المجالس المنتخبة

1- 12 و 44 من الأمرين رقمي 24-67 و 38-69 المعدلين والمتممين المنظمين للبلدية والولاية على التوالي.

2- الشيخ سعدي، دور التتموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006، ص 276.

عند دراسة المادتين رقم 46 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية و 48 من القانون رقم 12-07 المنظم للولاية، فإنّهما وعلى غرار المادتين 34 و 44 من القانونين رقمي 90-08 و 90-09 الملغيين، وخلافاً للقوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظلّ الحزب الواحد قد حدّدتا حالات الحل على سبيل الحصر، ملتزمة بذلك بأول ضمانات والمتعلقة بالقيود التشريعي. وبمقتضى ذلك لا تملك السلطة الوصية الخروج عن تلك الحالات عند اتّخاذها لإجراء الحلّ عن طريق إضافة صور جديدة لها غير المنصوص عليها قانوناً. وما يلاحظ من خلال استقراء صور الحل الواردة في 46 و 48 سالفتي الذكر أنّهما جاءتا مُتشابهة ومُتقاربة سواء بالنسبة للبلدية أو للولاية، وتتمثّل هذه الحالات في:

أولاً- خرق أحكام دستورية: أشارت الفقرة الأولى من المادتين 46 و 48 من القانونين رقم 11-10 ورقم 12-07، وتعتبر من المستحدثات التي جاء بها هاذان القانونان مقارنة بسابقيهما (08-90 و 09-90) اللذان لم يشيرا إليها. كما تعتبر هذه الحالة منطقية للحلّ باعتبار أنّ الولاية والبلدية في الجزائر مؤسسات دستورية، وحماية لمبدأ المشروعية وللمصلحة العامة¹ فمتى تمّ التعدي على الأحكام الدستورية لزم حلّ المجالس المحلية المُنتخبة بلدية كانت أو ولائية.

غير أنه في هذه الحالة المشرع فتح باب واسع للسلطة الوصية لتفسير وتقدير الحالة، بتبنيه لعبارة "خرق أحكام دستورية" وهي عبارة واسعة باعتبار أحكام الدستور موسعة وغير مضبوطة بدقة وعليه كان لزاماً على المشرع تبني الدقة في الطرح.

ثانياً- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية: هي حالة كانت سابقة في قانون الولاية رقم 90-08، ولكن جاءت كحالة حديثة بالنسبة لقانون البلدية، وهي حالة منطقية مبررة وذلك كون قانون الانتخابات منح الاختصاص بإلغاء الانتخابات للقضاء

1 - وتتجسد في قيام المجلس المنتخب بأعمال تتنافى وقيمنا الإسلامية باعتبار الإسلام دين الدولة، أو تكريس الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية، أو تشكل تهديد للاستقلال والسيادة الوطنية، أو انتهاك الحقوق والحريات، أو المساس بالرموز الوطنية، وباعتبار الدستور أسمى القوانين بل وهو التشريع الأساسي، فهو يتمتع بالحجية والإلزامية، فجزاء مخالفة نصوصه من طرف المجالس المحلية المنتخبة هو الحلّ، وإعدام عضوية منتخبه.

- أنظر أحكام الباب الأول من دستور 2016.

الإداري أي المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، وعليه فإذا ألغت المحكمة نتائج انتخابات المجلس البلدي أو الولائي فإنه تتم عملية حلّه وفقاً للإجراءات القانونية.

هذه الحالة أعاد المشرع إدراجها في قانون الولاية الحالي رقم 12-07، و استحدثها في قانون البلدية رقم 11-10 بصيغة عامة، باعتبار أن المشرع لم يوضح أسبابها بدقة وغالباً ما يكون سبب إلغاء الانتخابات دلالة على وجود تجاوز خطير في عملية الانتخاب ومخالفة النظام الانتخابي، كإكتشاف تزوير أو سوء تسيير للعملية الانتخابية وفق القوانين والضوابط المتاحة لذلك، مما يستدعي حلّ المجلس المنتخب من قبل السلطة القضائية¹ إضافة لذلك نجد المشرع قد استخدم عبارة (إلغاء انتخاب جميع أعضاء) أنها جاءت بصفة العمومية، لم يحدد بدقة طبيعة إلغاء الانتخابات، هل إلغاء الانتخابات يكون دائماً أو مؤقتاً، لكن لا يخرج الإشكال عند تطبيق أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09 وهذا ما نستنتجه صراحة من خلال عبارة (في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع الأعضاء)².

ثالثاً- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجالس المحلية:

ويقصد بهذه الحالة تعبير أعضاء المجلس الشعبي المحلي المنتخب عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس بصفة نهائية وبكامل إرادتهم قبل انتهاء المدة القانونية العضوية والمحددة قانوناً ب 5 سنوات، فإذا كانت القاعدة العامة أن الأعضاء لا يجبرون على الترشح لعضوية المجلس المحلي، فإنه واستثناءً لا يمكن إجبارهم على البقاء رغماً عن إرادتهم، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإذا كان العمل المأجور قد أجاز فيه المشرع الاستقالة، فمن باب أولى أن تكون الاستقالة جائزة في العمل التطوعي.

1 -صماري الحسن، تأثير الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017-2018.

2 -حصروت عطاء الله، المركز القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.

تمّ النص على هذه الحالة سابقاً في كل من القانونين رقمي 08-90 و 09-90 ، ثم إن الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلسين تؤدي إلى إفراغها من العنصر البشري، الذي يعتبر الوسيلة المسيرة للمجلسين هذا من جهة، و من جهة أخرى يعتبر الأداة القانونية لتطبيق الصلاحيات المخولة لهما قانونياً، و بالتالي و نتيجة لخلو المجلسين من العنصر البشري و جب حله و تعويضه بمجلس آخر، ما يلاحظ أن المشرع لم يبين لنا نوع هذه الاستقالة هل تكون محددة من جميع الأعضاء أم محددة فردياً و من يثبت الاستقالة، و لكن ما يمكن قوله أن حسب تشكيلة المجلس أو المجالس الشعبية المحلية المنتخبة التي يطبعها التغيرات السياسية و التيارات المختلفة، يجعل من النادر حصول هاته الحالة.

رابعاً- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تمّ إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: هي نفسها الحالة التي أضافها كل من الأمرين رقم 05-03 و رقم 05-04 المؤرخين في 2005/07/18 والمتممين للمادتين 34 و 44 من القانونين السابقين رقمي 08-90 و 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية، بمناسبة إيجاد السند القانوني للحل الذي شمل مجموع المجالس الشعبية البلدية المنتخبة بمنطقة القبائل، والمجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي تيزي وزو و بجاية، وبالتالي و جب حل هذه المجالس بالمرسوم الرئاسي رقم 05-255¹ . كما أن هذه الحالة جاءت بصيغة العموم، حيث لم توضح الوضعيات التي تقرر بمقتضاها السلطة المركزية أنّ المجالس المحلية أصبحت مصدراً لاختلالات خطيرة، وأنّ نشاطاتها من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ومن ثمّ يسوغ لها (السلطة المركزية) اتخاذ إجراء حل هذه المجالس ممّا يجعل استقلالها دائماً مهدّداً، لكن بالعودة إلى النظام الفرنسي فهو يقدم لنا عدة أمثلة عن هاته الحالة منها

-تمرد المجلس المنتخب على الأوامر الصادرة عن السلطات الإدارية.

-الانقسامات داخل المجلس نفسه.

-توقف سير عمل المؤسسات جراء مواجهات عنيفة داخل الجماعة.

1 - المرسوم رقم 05-255 المؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج.ر عدد 51، المؤرخة في 20 يوليو 2005.

ومن أمثلة ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في 17 جويلية 1977 رقم 05142¹.

خامساً- عندما يُصبح عدد المُنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف: عملاً بأحكام المادة 23 من قانون رقم 11-10 والمادة 19 من القانون رقم 12-07 يعقد المجلس المحلي المنتخب الولائي أو البلدي اجتماعاته بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وفي حالة عدم توفر الأغلبية المطلوبة قانوناً تحال المسألة إلى تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 41 من القانون رقم 12-07 وهي نفس الأحكام التي يتبناها قانون البلدية والتي مفادها « في حالة الوفاة ، الاستقالة ، الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس المحلي، يتم استخلافهم في أجل لا يتجاوز الشهر، بالمنتخب الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة » في حالة عدم توفر الأغلبية حتى بعد تطبيق هاته الأحكام تجد السلطة الوصية نفسها مرغمة على حلّ المجلس الشعبي المحلي باعتبار أنه يستحيل في هاته الحالة أن يمارس المجلس صلاحيته وقد فقد الآلية القانونية التي تسمح له بذلك²

سادساً- حالة اندماج البلديات أو ضمّها أو تجزئتها: تجدر الإشارة أنّ هذه الحالة وإن احتفظ بها قانون البلدية الحالي على غرار سابقه رقم 90-08، فإنّها تُعدّ من مُستجدات القانون الحالي المُنظّم للولاية رقم 12-07 لعدم النصّ عليها في ظلّ القانون القديم المُنظّم لها أي-القانون 90-09. ومن ثمة فمن الطبيعي أن يتمّ حل المجلس الولائي عند ضم وإدماج البلديات أو تجزئتها أو إجراء تحويل إداري للسكان، بالنظر إلى أنّه لا يُتصور أن يتمّ إدارة بلديتين بمجلسين بآن واحد أو يُدير مجلس واحد بلديتين معاً³.

سابعاً- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المُنتخب: إذا تم انتخاب مجالس محلية، وحالت ظروف دون تنصيبها، فإن السلطة المركزية تلجأ إلى حلّها نظراً لكون هذه الظروف تبقى حائلاً دون تحقيق الأهداف المتوخاة من تنصيب المجلس المنتخب، ما يلاحظ من عبارة «الظروف الاستثنائية» أنها عبارة عامة يشوبها الغموض، إذ كان يجب

1- عدو عبد القادر، محاضرات في مقياس التنظيم الولائي، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر قانون إداري، جامعة أحمد دراية أدرار، 2018-2019، ص11.

2 - شايب باية، رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية، جامعة 8ماي 1945قائمة، الجزائر، 2016-2017، ص45.

3 - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظلّ قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص211.

على المشرع تحري الدقة وذلك بتحديد ما المقصود بالظروف الاستثنائية، وهل عند زوال هذه الظروف يمكن تنصيب المجلسين المحليين.

ثامناً- بوجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعدار يُوجّهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له

وتسمى هذه الحالة بحالة الانسداد، أي أن كل قنوات الحوار والتفاهم بين الأعضاء أصبحت مغلقة، ولا يمكن حل النزاع القائم بينهم بطرق أخرى، ماعدا حلّ المجلس؛ لأن ذلك النزاع يؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية ويعرقل السير الحسن لها؛ كما نشير إلى أن الخلافات الموجبة للحلّ هي تلك التي تبلغ درجة من الخطورة، وليس الخلاف الناجم عن تعدد واختلاف الرؤى السياسية للأعضاء، لأن ذلك أمر طبيعي ناتج عن تعدد الانتماءات والقناعات، وهو أصلاً من طبيعة العمل التمثيلي¹

هذا الوضع وإن كان متوقّعا خاصة في ظلّ التعددية السياسية التي تفترض وجود تمثيلات سياسية متباينة، فيلاحظ أنّ المشرع استعمل في هذه الحالة عبارات عامة تفتح باب التأويلات، مانحاً بذلك للسلطة المركزية كامل الحرية²، لتقدير ما تراه اختلافاً خطيراً

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

2 -ينبغي القول إن السلطة المركزية تُعتبر الجهة المختصة بممارسة الوصاية الإدارية كما قد تُمارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التركيز بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية، وقد تصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك، فيخول المشرع بعض الهيئات اللامركزية الوصاية على هيئات دنيا لها وفق ما يصطاح عليه بلامركزية الرقابة. غير أنه وباستقراء نُصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين، فإن السلطات الوصية التي يخول لها ممارسة آليات الرقابة تتمثل في رئيس الجمهورية، الوزير، الوالي. وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى الوضع القانوني لرئيس الدائرة، إذ وقبل صدور قوانين الإدارة المحلية الحالية كان يُقوم وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الوصاية الإدارية على أعمال البلديات خصوصا المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى سكانها 50 ألف نسمة، في حين أن قانونا الولاية والبلدية الحاليين لم يتناولان الدائرة ككيان قانوني، من خلال عدم تعرضهما لوضعها القانوني رغم وجودها ككيان واقعي، الأمر الذي ينبغي معه القول بضرورة الفصل في ذلك قصد بعث معالم الاستقرار القانوني لضمان نجاح اللامركزية في الجزائر. ولمزيد من التوضيح. أنظر - تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، الموسم الجامعي 2014-2015، ص212.

على مستوى المجلس الشعبي البلدي، ومن شأنه أن يحول دون السير العادي لمصالح البلدية، بالرغم من الإعذار الموجه له من طرف الوالي مما يستوجب معه حلّ المجلس. انطلاقاً مما سبق، فالمُشرّع وبتقريره لحالات الحلّ على سبيل الحصر أراد حماية حرية مبادرة البلدية والولاية، إلاّ أنّه وباستعماله لصيغة العموم عند إقراره لبعض تلك الحالات كما تم توضيحه يكون قد فتح المجال واسعاً للسلطة المركزيّة للجوء إلى تقنية الحلّ متى ارتأت ذلك وهذا من شأنه أن يهدد استقلالها المحلي¹.

الفرع الثاني: الحالات الواقعية لحلّ المجالس المحلية المنتخبة

تكلمة لحالات الحلّ السابقة سنتطرق في هذا الفرع للحالات الواقعية للحل من خلال البنود التالية: سيطرة العروشية والقبيلية (البند الأول)، صراع الرئيس والمنتخبين (البند الثاني) والتعددية الحزبية (البند الثالث)

البند الأول: سيطرة العروشية والقبيلية

نظراً لكون المجالس الشعبية البلدية والولائية وحدة بنائية ممثلة للنظام الحكومي ، فهي ليست تنظيمات اقتصادية تهدف الربح الملموس، وإنما هي تنظيمات خدمتية متعلقة أشد الارتباط بالقانون الإداري في عمل يحتوي تقسيماً للمهام والوظائف، ويعني ذلك وجود التدرج في الوظائف، ويعني أيضاً وجود التدرج في السلطة والمسؤولية، أنشأت بدافع وبطابع سياسي من أحزاب سياسية ممثلة للفئات والشرائح الاجتماعية في المجتمع، وذلك بهدف التنوع في الأفكار والآراء في صنع واتخاذ الأحكام، وان عدم التماثل في الأفكار والأهداف والفلسفات والإيديولوجيات، والانتماء إلى تيارات سياسية متناقضة حال دون الاتفاق على برامج عمل موحدة، ولم يسمح بخلق مجموعات عمل منسجمة مع بعضها البعض، وتعمل في محيط واحد ومقصد مشترك.

لا تعد الأنظمة التي تعرفها المجالس الشعبية في دولة الجزائر جديدة، والنقاش والدراسات حولها ليست جديدة أيضاً، فمنها من ربطت هذه الحالة الحرجة التي تعيشها

1- تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق، المرجع السابق، ص218.

المجالس بطبيعة البنية الاجتماعية للمجتمع الجزائري كونه متخلفاً وتقليدياً، ولم يبلغ إلى مستوى الثقافة السياسية والاقتصادية الجديدة، وبذلك تصبح أسباب التشاحن داخل تلك المجالس ليست سياسية وحسب، بل تخطتها إلى العصبية القبلية¹ المتجسدة فيها تحاول بهدف الوصول إلى السلطة والحصول على المزايا والمشاريع التنموية التي يحوزها التنظيم وتحوزها الجماعات الإقليمية².

والظاهر أن التنظيمات السياسية والبيروقراطية في وقتنا القائم وبصرف النظر عن تشكيلها على أصل سياسي وقانوني، إلا أن العصبية القبلية تدلو بدلوها في تنظيم غير رسمي في ممارسة المجالس المحلية لوظيفتها.

ويتجلى ذلك في التدخل أولاً في جميع ميادين الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، وثانياً ما يتجلى في التصرف الانتخابي وتشكيلات الأحزاب السياسية من شأنها أن تتأسس على رهانات وحسابات قبلية وعشائرية من أجل جذب الأصوات للحزب السياسي، وثالثاً في تمثيل المنتخب ليس لشرائح المجتمع باختلافها وإنما لأعضاء قبيلته وعشيرته، وتُشكل المجالس إذن من عصبية قبلية وعشائرية وعائلية، تعمل بصفة متواصلة وتتربص فيما بينها بهدف الوصول إلى السلطة ومصادرها ومجابهة العصبية القبلية الأخرى، من أجل تقصي أهدافها ومصالحها وجلب المنافع والامتيازات والمشاريع لأعضائها، وتستمد تلك العصبية مكانتها وقوتها من العمق الاجتماعي والتاريخي، وهكذا تؤدي بالأفراد المنتمين لها إلى المحافظة على القيم التقليدية وتعزيزها، وذلك ما يؤثر سلباً

1- العصبية القبلية هي مصطلح يعنى الموالاتة بشكل تام للقبيلة أو العشيرة أو العائلة ومناصرتها ظالمة أو مظلومة. وكنعريف وهي أحد أنواع العصبية المندرجة تحت السلوك الإنساني. ويطلق هذا المصطلح أحيانا على العصبية المذهبية والعصبية الطائفية والعصبية المنطقية.

[-https://ar.wikipedia.org/wiki/12.04/30-05-19](https://ar.wikipedia.org/wiki/12.04/30-05-19)

2 - بوعيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة وأسباب انسدادها، الصادرة عن المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 5، أكتوبر 2014، ص 37.

على أداء فعالية المجالس، ونشوب أجواء لتفاعلات اجتماعية غير مستقرة ومشحونة تعرقل عملية التنمية المحلية الشاملة المستقلة والمنشودة، وتدعم القبلية والجهوية¹.

وبهذا انقلبت المجالس المنتخبة إلى ميدان لنشوب الصراعات التنظيمية لعدة غايات، ومن أشكال وآثار هذا، حالات سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو الاستقالة والانسحاب من العضوية، وذلك يكون بسبب علاقات السلطة الأوتوقراطية² وغير المتعاونة والمنفردة باتخاذ المرسوم، وتهميش وإغفال الأعضاء الممثلين للمجالس فيما يتعلق صنع الأحكام، فضلاً عما يخلفه توزيع المناصب والمهام من تصورات غير متشابهة في المصالح، وتلك التصورات والأفكار تتمثل مصادرها في المستوى التعليمي ومستوى الجدارة والخبرة في الميدان والسن، وبذلك تتم صراعات ذات طابع أخرى بين حاملي الشهادات ومعدميها، وبين الأجيال ذوي الجدارة والخبرة ومفتقريها³.

البند الثاني: صراع الرئيس والمنتخبين

تقاسي عادة البلديات من انسداد بين الأعضاء المرشحين، يرافقها احتجاجات للمواطنين ومحاكمات لرؤساء المجالس البلدية، الشأن الذي يؤثر وبشكل مباشر على اهتمامات

1 - بو عيسى سمير، مرجع سابق، ص 38

2- الأوتوقراطية بالإنجليزية (Autocracy) هي شكل من أشكال الحكم، تكون فيه السلطة السياسية بيد شخص واحد بالتعيين لا بالانتخاب. كلمة "أوتوقراط" أصلها يوناني وتعني (الحاكم الفرد، أو من يحكم بنفسه)

استبدادية" هنا معنى اصطلاحي ناتج عن تعريب الكلمة، وقد تعرّب أحيانا بالديكتاتورية لكن في الواقع، هناك فرق في المعنى بين هذه المفردات، فالأوتوقراطية ليست مرادفة للشمولية، حيث أن هذه الفكرة اختلقت للتفريق بين الأنظمة الحديثة التي ظهرت في عام 1923 وبين الديكتاتوريات التقليدية. بالإضافة إلى ذلك، الأوتوقراطية ليست مرادفة لالديكتاتورية، فهناك مثلاً الأوتوقراطيات الليبرالية التي تحترم حقوق وحرية الأفراد.

[-https://ar.wikipedia.org/wiki/11.50/30-05-19](https://ar.wikipedia.org/wiki/11.50/30-05-19)

3 - بو عيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها، الصادرة عن المجلة الجزائرية للسياسات العامة، الجزائر، 5 أكتوبر 2014، ص 38.

المدنيين ويرهن بهذا مستقبل الكثير من البلديات التي لم تتمكن من عقد جلسة لمجلسها البلدي وتعطلت بها لغة المحادثات.

ولاية الجلفة تعد عينة لحالات الانسداد على صعيد المجالس المنتخبة، لعل أبرزها ما وقع ببلدية دار الشيوخ، حيث ميزها الشجار المتواصل بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس، عقب دخول الرئيس في إجازة مرضية لفترة أربعة أشهر كاملة الأمر الذي أنتج اتفاق الأعضاء على سحب الثقة. إلا أن رجوع رئيس المجلس الشعبي البلدي أفضلت محاولات بقية الأعضاء المرشحين رغم استمرار وضعية الانسداد¹.

وإدراكاً منها بخطورة حالات الانسداد على صعيد المجالس المنتخبة، عملت الدولة على تقادي إعادة مثل تلك الحالات عن طريق الإصلاحات التي حملها القانون الحديث المرتبط بالبلدية، فالمادة 54 منه أضفت ليونة عظيمة على سير مداوات المجلس الشعبي البلدي، عن طريق اشتراط الأغلبية البسيطة فحسب²، مثلما حثت وزارة الداخلية والجماعات المحلية الولاية على الاحتكام إلى التشريع العضوي المرتبط بنظام الانتخابات في مادته رقم 80 عوض قانون البلدية³، وقد اهدت وزارة الداخلية لذلك الحلّ بغية فض النزاعات القائمة بشأن المجالس المحلية.

وبرأي النائب صديق شهاب، نائب رئيس المجلس الشعبي الوطني عن التجمع الوطني الديمقراطي، ورئيس اللجنة القانونية والإدارية في المجلس الشعبي الوطني سالفاً، أن الانسداد الذي حصل في المجالس البلدية، يرجع إلى الأساسات الهشة التي أقيمت عليها التحالفات بين الأحزاب في انتخاب رئيس البلدية. واستكمل أن غالبية تلك التحالفات مرتكزة على المصالح الحزبية الضيقة، والتي تدور في مجملها بحسب تصريحه بخصوص تقاسم

1 - بوعيسى سمير، المرجع السابق، ص37.

2 - القانون العضوي رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية.

3 - القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات.

مناصب المسؤولية على صعيد المجلس، إضافةً إلى الحسابات المتعلقة بانتخابات التحديث النصفى لأعضاء مجلس الأمة.

وأكد على أن القانون كان بإمكانه تفادي مثل تلك الحالات والصراعات، عن طريق تفتيت المواد المتعلقة بهذا المنحى، خاصة المادة 80 من قانون الانتخابات، وإضافة إلى المادة 65 من قانون البلدية، على نحو لا يترك مجالاً لأي إيهام في تنفيذها على أرض الواقع، واشتمل الثبات للمجالس المنتخبة بدون اللجوء إلى التحالفات، التي صرح بخصوصها إنها معرضة للانسداد خلال تنصيب الأعضاء، وأيضاً خلال عملها طيلة العهدة الانتخابية، ملفتا النظر إلى الاختلاف فيما يتعلق اختيار رئيس المجلس البلدي بين المادة 80 من قانون الانتخابات والمادة 65 من قانون البلدية، حيث الأولى تؤكد على الغالبية المطلقة، والثانية تكتفي بذكر غالبية الأصوات.

البند الثالث: التعددية الحزبية

إن التعددية الحزبية أبرزت أنواعاً حديثة من المشكلات على صعيد الجماعات المحلية، أهمها المشاحنة داخل تلك الجماعات، الأمر الذي يكون السبب في فشل عمل أو نشاط العديد من البلديات التي لا تتوفر على الأغلبية الحزبية¹، وهذا راجع إلى الأخذ بنظام التعددية الحزبية الذي يقتضي الأخذ بنظام الانتخاب على القائمة مع التمثيل النسبي. بالرغم ما حققته أنظمة التمثيل النسبي من مصداقية في تصوير الخريطة السياسية، سوى أنها تؤدي إلى تشكيل أعضاء انتخابية ذات ألوان سياسية غير مشابهة في شكل فسيفساء لا تسود فيها أغلبية مطلقة، موفرة وضامنة للاستقرار السياسي².

وهو ما أثر سلباً على بقاء المجالس المحلية، وعلى سيرورة أداءها، فعلى سبيل المثال فإن بيان لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، أوضح بأن الانتخابات التي أجريت في 29-11-2007 أفرزت وإلى غاية مارس 2008، عن 15 مجلساً بلدياً عاجزاً عن

1 - درويش مصطفى، المحلية بين القانون والممارسة، مقال منشور بمجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 1، سبتمبر 2002، ص 96.

2 - كايس الشريف، تأثير النظام الانتخابي على الهيئة المحلية، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول النظام القانوني للمجالس المحلية واقع وآفاق، جامعة باتنة، يومي 15 و 16 أبريل 2008، ص 08.

تنصيب الهيئة التنفيذية الخاصة به، للخلافات التي يشهدها بسبب انتماء هؤلاء المنتخبين إلى أغلبية ضعيفة، والدفاع عن مصالح غالباً ما تكون شخصية أكثر منها حزبية، مما دفع رئيس الحكومة إلى تهديدهم بالحل، وإجراء انتخابات جزئية¹، كما سحبت الثقة من العديد من رؤساء المجالس المحلية وجمد التصويت على العديد من المداولات بسبب انعدام الأغلبية اللازمة للمصادقة عليها، مما خلق العديد من الاضطرابات في تسيير هذه المجالس المحلية.

وختاماً، رغم تلقي الولاية ورؤساء الدوائر توجيهات للجوء إلى التحكيم في محاولة تسوية الخلاف، غير أنه لا يستبعد اللجوء إلى حلول أكثر صرامة وتتمثل في الحل².

المطلب الثاني: الجهة المختصة بحلّ المجالس المحلية المنتخبة وإجراءاته

تُمارس الرقابة الإدارية بين شخصين معنويين مختلفين، وهنا نجد الاختلاف بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية التي تمارس داخل نفس الشخص المعنوي³. كلما ازدادت خطورة الرقابة الإدارية إلا وأحاطها المشرع بمكانزمات تنظم استخدامها، مما يحول دون إساءة استعمالها، بحيث تضعها في المكان المقرر لها، مما يساهم في الحفاظ على وجود واستقلال الجماعات المحلية، فإذا انعدمت هذه الضوابط يمكن أن تتحول الرقابة الإدارية إلى نوع من السلطة الرئاسية، مما يفرغ الأسلوب اللامركزي من محتواه، فيصير نظاماً مركزياً ممسوخاً.

وبما أن الحل يعد من أخطر أشكال الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة، فقد نظم المشرع بجملة من القيود التي تحكم ممارسته، لذلك نظم المشرع الجزائري ممارسة الحلّ في نصوص المواد من 46 إلى 51 من قانون البلدية رقم 11-10 المواد 48 إلى 50

1 - كايس الشريف، المرجع نفسه، ص 08.

2 - جريدة الأيام الجزائرية الصادرة يوم الخميس 05 جوان 2008، العدد 783،

3 - Charles Debbash, Science administrative, 3ème édition, Paris, Dalloz, 1976, p205.

-نقلًا عن أمينة رزق، نفس مرجع سابق، ص 64.

من قانون الولاية رقم 07-12، حيث حدد حالات الحل والتي سبقت دراستها في المطلب الأول، ثم دراسة السلطة المختصة بالحلّ (الفرع الأول) والإجراءات الشكلية حلّ المجالس الشعبية المنتخبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطة المختصة بحلّ المجالس الشعبية المنتخبة

تشير نفس المادة 47 من قانوني الولاية والبلدية بأن الحلّ يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، دون إغفال الدور المحوري الذي يلعبه الوالي من الناحية الواقعية، إذ التقرير الذي يعده الوالي يعتبر ضمناً تقرير وزير الداخلية باعتباره الأدرى بالشؤون المحلية وممثل الدولة على المستوى المحلي.

كما لا يخفى أن القانونين الجديدين (للولاية والبلدية)، قد أزالا اللبس والغموض عن الجهة المختصة في إجراءات حلّ المجلسين، مقارنة بالقوانين السابقة المنظمة للإدارة المحلية والصادرة في ظلّ التعددية السياسية أي القانونين رقمي 08-90 و 09-90 التي حددت وسيلة الحلّ بصدور مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية دون أن توضح طبيعته إن كان مرسومًا رئاسيًا أو تنفيذيًا¹.

يبدو أن المشرع لم يواكب التطورات القانونية الناجمة عن دستور 1989 حينها، حيث أصبح كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة له الحق في إصدار مرسوم رئاسي للأول وتنفيذي للثاني، لذلك فقد أخطأ المشرع من خلال قانون البلدية والولاية لسنة 1990 بالنقل الحرفي للمادة 112 من الأمر رقم 24-67 والمادة 44 من الأمر رقم 69-38، وبالرجوع إلى الناحية العملية والتطبيقية لآلية حلّ المجلسين نجدها تمر بحقتين:

الحقبة الأولى: من سنة 1992 إلى غاية 1995 وقد عرفت هذه الفترة حلّ مجالس بلدية وولائية بموجب مرسوم تنفيذي.

1- المادتين 35 و 45 من القانونين 08/90 و 09/90 المُتممين والمُنظّمين البلدية والولاية في الجزائر على التوالي.

الحقبة الثانية: سنة 2005 وقد عرفت هذه الفترة حلّ مجالس بلدية وولائية بموجب مرسوم رئاسي، وفيها تم إزالة الغموض الذي كان يثير إشكالا في القانون السابق، وتم بذلك منح سلطة الحل لرئيس الجمهورية كتشديد للرقابة الوصائية وتجنباً للعبث بالمجلس المحليّ الذي يعتبر أحد مقومات الديمقراطية ومكان مزاولة الشعب لصلاحياته الرقابية حسب ما تبناه الدستور.

الفرع الثاني: إجراءات حلّ المجالس المحليّة المنتخبة

لا يجب أن يصدر قرار الحلّ من السلطة المختصة فقط، بل لا بد أن يصدر القرار صحيحاً من حيث الشكل والإجراءات التي نص عليها المشرع، ونقصد بالشكل والإجراءات في صدور القرار الإداري بصفة عامة: أن ينص المشرع على صدور القرار وفق شكل معين، أو أن يسبق صدوره قيام الإدارة بإجراء محدد.

لقد حددت المادة 47 من قانوني الولاية والبلدية رقمي 11-10 و 12-07 الإجراءات الواجب على رئيس الجمهورية أتباعها، إذ تنص المادة " يتم حلّ المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ".

وتتمثل إجراءات الحلّ في إعداد وزير الداخلية تقرير (بند أول)، صدور مرسوم رئاسي للحلّ (بند ثاني).

البند الأول: تقرير وزير الداخلية

يتمثل دور السلطة المركزية أولاً في ضمان النشاط الإداري والإدارة العامة للمرافق العامة لمجموع الإقليم، تمارس هذه المهمة من خلال تصرفات قانونية، مراسيم، آراء وقرارات صادرة عن مختلف الوزراء.

على كل وزير أن يضمن هذه الإدارة للمصالح التابعة لوزارته، فوزير الداخلية مكلف خصوصاً بضمان رقابة الإدارة المحلية¹.

¹ -André De Laubadère : Manuel de droit administratif, 11ème édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, P148.

- نقلاً عن أمينة رزق، مرجع سابق ص 64.

تبدأ إجراءات الحلّ بما يقدمه وزير الداخلية إلى مجلس الوزراء في تقريره، موضحاً فيه السبب الموجب للحلّ بغرض استصدار مرسوم الحلّ، ونتيجة لهذا العرض المقدم من طرف وزير الداخلية يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بحلّ المجلس الشعبي المحلي محلّ التقرير، ينشر في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الجمهورية.

«إن أي وصاية لوزير الداخلية لا تتم إلا بناءً على مبادرة من الوالي (أي تقرير الوالي)، ولذلك فهو مراقب للجماعات المحلية أكثر من أن يكون خاضعاً لمراقبتها».¹

مما يدل صراحة على أن تقرير وزير الداخلية ما هو إلا تقرير الوالي الذي يقع المجلس المحلي المراد حلّه في حدود ولايته، باعتبار أن الوالي هو الوصي على هذه المجالس المحلية المنتخبة الواقعة ضمن إقليمه.

البند الثاني: صدور مرسوم الحلّ عن رئيس الجمهورية

حسب نص المادة 47 من القانون البلدي والولائي فإن حلّ المجالس المحلية المنتخبة يتم بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية، والذي يصدر في مجلس الوزراء، برئاسة رئيس الجمهورية.

ولكي نعرف مرسوم الحلّ، يجب تحديد مضمونه وذلك بالرجوع إلى مختلف المراسيم التي حلّت مجالس محلية منتخبة بلدية كانت أو ولائية، بعد الاطلاع على هذه المراسيم نجد العناصر التالية:

(1) إن جميع المراسيم التي صدرت في الأوضاع العادية، احتوت على العبارتين

التاليتين:

نقلًا عن مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاته على النظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص159.

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة 4، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص276.

-بناءً على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية"

"- بعد الاستماع لمجلس الوزراء "

مما يؤكد لنا أهمية مراعاة الإجراء الأول للحلّ، والمتمثل في تحرير وزير الداخلية تقريراً إلى رئيس الجمهورية يبين فيه توافر أحد أسباب الحلّ، المحددة في المادة 46 من قانون البلدية رقم 10-11 والمادة 48 من قانون الولاية رقم 07-12، فلا يجوز لمجلس الوزراء إصدار مرسوم الحلّ ما لم يسبق ذلك عرض من وزير الداخلية وتعتبر مخالفة هذا الإجراء عيباً يعيب القرار ويوجب إلغاءه¹ هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن ورود مثل هذه العبارة في مرسوم الحلّ يدل على أن الحل تم بناءً على أحد الأسباب المذكورة، والتي دار حولها تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية.²

أما العبارة الثانية التي احتوتها مراسيم الحل، وهي "بعد الاستماع لمجلس الوزراء"، مع العلم أن مسألة الاستماع تتطلب تقديم تقارير، والإدلاء بآراء معتمدة على وقائع وحقائق ومعطيات، مما يسهل على رئيس الجمهورية اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً. مع العلم أن رأي مجلس الوزراء يعد استشارياً، غير ملزم لرئيس الجمهورية إذ يعود له سلطة تقرير الحل³، إلا أن ذلك كان وفق القانون القديم الملغى، فأما القانون الحالي رقم 10-11 المتعلق بالبلدية لم يشر إلى أن مرسوم الحلّ يتخذ في مجلس الوزراء بل ألغاه و عوضها بعبارة مرسوم رئاسي، مما يفهم منه أن الاستماع ليس ضرورياً .

2- إن جميع مراسيم الحل تضمنت تحديد المجلس المحلي أو المجالس المراد حلّها⁴

نلاحظ هنا أن المشرع أعمل قاعدة عدم جواز حلّ الجالس المحلية بإجراء شامل⁵

1 - محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري: دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها ج1، مصر، عالم الكتاب، ص288.

2 -بوضياف عمار، القرار الإداري، المرجع السابق، ص163.

3 -المادة 35 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

4 -المرسوم الرئاسي رقم 05-254 المؤرخ في ن ومجلس بلدي واحد بالنسبة لولاية البويرة من مجموع 23 مجلسا. 20 جويلية 2005، المتضمن حل مجلس شعبي بلدي، حيث ذكر المرسوم البلديات المعنية بالحل وهي: 37 مجلسا بلديا بالنسبة لولاية بجاية من مجموع 51 مجلسا، و30 مجلسا بلديا بالنسبة لولاية تيزي وزو من مجموع 54 مجلسا، مجلسين بالنسبة لولاية بومرداس من مجموع 32 مجلسا.

5 - أمينة رزيق، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص76.

ونعني بهذه القاعدة أن قرار الحل يجب أن ينصب على مجلس معين ، أو مجالس محددة بالذات ¹.

رغم أن قانوني البلدية والولاية جاءا خاليين من نص يمنع حل المجالس المحلية بإجراء شامل، كما فعل المشرع المصري ²، إلا أن الاطلاع على مختلف مراسيم الحلّ، يظهر أن الحلّ تم بصفة جزئية ، حيث صدرت مراسيم بحل مجالس شعبية محلية وأغلبها بلدية ، خلال فترات زمنية متباعدة.

3- إن مراسيم الحل حددت الآثار المترتبة عن الحل، باستقرائنا لمعظم مراسيم الحل نجدها تنص على ضرورة إجراء انتخابات لتجديد المجلس المحل، كما نصت على إسناد مهمة تسيير المجلس المحلي لهيئة يعينها الوالي ³.

4 - عدم ذكر سبب الحل في مرسوم الحل، عند اطلاعنا على مختلف مراسيم الحل نجدها خالية من ذكر سبب الحلّ.

إن قانوني الولاية والبلدية كلاهما لم ينصا على ضرورة تسبب مرسوم الحلّ، ونقصد بالتسبب "أن يوضح مرسوم الحل الأسباب التي تبرر الحلّ " ⁴ كما يترتب على اشتراط القانون تسبب مرسوم الحل النتائج التالية:

◦ لا ريب أن التسبب من شأنه أن يسهل مهمة القضاء في التأكد من صحة أسباب قرار الحل، كما يساهم في تكوين عقيدة القضاء من حيث مشروعية أو عدم مشروعية القرار ⁵.

1 - رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري: الكتاب الأول (الأساسيات العامة، التنظيم الإداري)، مصر، دار النهضة العربية، ص144.

2- وهي القاعدة التي نصّ عليها المشرع المصري في الماد 144 من القانون رقم43 لسنة 1979، المعدل بالقانون رقم145 لسنة 1988.

- مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية: دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مصر، مكتبة الجلاء الحديثة، 2001، ص210.

3 - يقوم الوالي بتعيين متصرف ومساعدين بالنسبة للبلدية، كما يقوم بتتصيب مندوبية للولاية.

4 - إن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري، كذلك التسبب إذ يعد من قبيل ركن الشكل في القرار الإداري إذا تدخل القانون وألزم الإدارة الأسباب التي تبرر إصدار قرارها، ففي كلتا الحالتين السابقتين يترتب على تخلف ركن السبب في القرار أو عدم تسببه إمكانية الطعن فيه بالإلغاء لتخلف أحد أركانه.

5 - رفعت عيد سيد، المرجع السابق، ص145.

- إن تسبب مرسوم الحل يحمي السلطة المركزية من مخاطر التسرع في اتخاذ قرار بخطورة مرسوم الحلّ.
 - كما أن تسبب مرسوم الحل يحمي المجلس المعني بمرسوم الحل، حيث
 - يسمح لهم بالاطلاع على سبب الحل وبالتالي الطعن في مرسوم الحل أمام القضاء تحت عنوان ركن السبب متى لم تتقيد السلطة الوصية بأسباب الحل المنصوص عليها قانوناً، أو تحت عنوان ركن الشكل في حالة عدم احترام الإجراءات أو الشكل في مرسوم الحل.
 - إن تسبب مرسوم الحل، يطلع الرأي العام على السبب الذي أدى بالسلطة المختصة إلى حل المجلس.
 - رغم الأهمية التي يكتسبها تسبب مرسوم الحل، إلا أننا نلاحظ أن القانونين السابقين للولاية والبلدية 08-90 و 09-90 وكذلك القانون الحالي لم يشترطان تسبب هذا المرسوم.
- لذلك كان على المشرع الجزائري أن يسير على خطى التشريعات الأخرى (الفرنسي، المصري، والأردني) ويشترط ضرورة تسبب مرسوم الحلّ، نظراً للأهمية التي يحظى بها التسبب وتدعيماً لضمانات الحلّ.

الفصل الثاني:

الآثار المترتبة عن حل
المجالس المحلية المنتخبة
وتقييمها

المبحث الأول: الإجراءات العملية لحل المجالس

المحلية المنتخبة

إن استقلال الجماعات المحلية أو الإقليمية، يعتبر حقاً أصيلاً جسده له القانون وليس منحة من طرف السلطة المركزية، ولكن هذا الاستقلال نسبي وليس مطلق ، من خلال الرقابة الممارسة على أعضائها وهيئاتها و أعمالها، وكلما اشتدت خطورة هذه الرقابة وأصبحت بالغة الأثر، إلا و أحاطها المشرع بضوابط تنظم استخدامها، وتحوّل دون إساءة استعمالها، وبدون هذه الضوابط فإنه لا يُستبعد أن تتحول هذه الرقابة الإدارية من الناحية العملية إلى شكل من السلطة الرئاسية، وهو أمر غير مقبول إذ يشين من منظر السلطة المركزية، فتصبح مفرغة من مضمونها الحقيقي.

لذلك فقد نظم المشرع الجزائري الحلّ في نصوص المواد 46 و 48 من قانوني البلدية والولاية رقمي 10-11 و 07-12 الحاليين.

تبعاً لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

نتناول الإجراءات العملية المشتركة لحل المجالس المحلية المنتخبة (المطلب

الأول)، ثم الإجراءات العملية الخاصة لحل المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الإجراءات العملية المشتركة لحل المجالس

المحلية المنتخبة

بالرجوع إلى المادة 48 من قانون البلدية رقم 10-11 والتي تقابلها المادة 49 من قانون الولاية رقم 07-12 يترتب على حل المجلسين (البلدي والولائي) النتيجتين التاليتين:

- سحب صفة العضوية من المجلسين عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية، وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية والولاية.

- في خلال 10 أيام التي تلي الحل، يعين الوالي متصرفاً ومساعدين لتسيير شؤون البلدية وتنتهي مهمته بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس وفي القانون السابق المادة 36 منه كان الوالي يعين مجلساً مؤقتاً¹، تقتصر مهامه وسلطاته على تسيير وتصريف الأعمال الجارية وعلى اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة ضماناً لاستمرارية المرفق العام على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة.

لذلك سنتكلم عن زوال عضوية المنتخبين المحليين في (الفرع الأول)، ثم الحالة الإستثنائية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: زوال عضوية المنتخبين المحليين

1- المرسوم التنفيذي رقم 90-344 المؤرخ في 3 نوفمبر 1990، يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، ج.ر رقم 47 المؤرخة في 7 نوفمبر 1990، حيث كان يضم المجلس البلدي المؤقت 3 أعضاء منهم الرئيس يعينون بقرار من الوالي المعني من ضمن موظفي الجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات، كما أن أعضاء هذه الجماعات كانوا يتقاضون راتباً من هيئاتهم الأصلية وتعويضات شهرية من ميزانية البلدية حددت ب1000 دج بالنسبة للرئيس و600 دج بالنسبة لبقية الأعضاء حسب المواد 3-4-5 من المرسوم المذكور أعلاه

تُعدُّ العضوية في المجالس المحلية الصِّفة القانونية التي تُحوَّلُ للشخص ممارسة أعماله كنائب محلي، بحيث تفصل شخصيته عن الشخصية القانونية للجماعة الإقليمية سواءً الولاية أو البلدية.

تكتسب العضوية في المجالس المحلية عن طريق أداة قانونية واحدة ألا وهي "الانتخاب" ، لأنه الوسيلة الوحيدة الأكثر انسجاماً مع متطلبات الديمقراطية، فهو عبارة عن مبدأ من المبادئ الجوهرية للنظم الديمقراطية، تأخذ به أغلبية الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي، والمشرع الجزائري لم يخرج عن هذا الإطار فجسده في قانون الانتخاب رقم 10-16، في شكل الاقتراع العام المباشر مع مختلف المجالس المحلية الشعبية عملاً بأحكام المادة 2 من قانون الانتخابات، كما تخضع مدة العضوية في المجالس المحلية إلى نطاق قانوني يحدد الفترة الزمنية للعضو، بحيث يُنتخبُ المُنتخبُ المحليّ لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، وتجري هذه الانتخابات في ظرف 03 أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الانتخابية الجارية .

يمكن أن تنقضي العهدة في غير آجالها القانونية في عدة حالات، التي بيّنها قانوني البلدية والولاية، من ضمن هذه الحالات، هي حالة حلّ المجلس الشعبي المحلي الذي يفقد العضو المنتخب صفته تلقائياً و بقوة القانون¹.

فحلّ المجلس الشعبي المحليّ يؤدي إلى فقدان جميع أعضائه صفة العضوية بالمجلس، وتجديد المجلس دون المساس بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، فمرسوم الحلّ لا يؤدي إلى هلاك الجماعة الإقليمية، فلو صدر مرسوم حلّ المجلس الشعبي البلدي لبلدية أدرار ليس بالضرورة فناء البلدية باعتبارها إحدى وحدات الإدارة المحلية، بل تحافظ

¹ - جمعاري لياقوت، العضوية في المجالس المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية الجزائر، 2018، ص 29.

على شخصيتها المعنوية، وإن كانت سيتوقف نشاطها من الناحية العملية، نظراً لهلاك المجلس المحلي المُنحلّ الذي يمثل الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي.

الفرع الثاني: الحالة الإستثنائية

إن عملية تجديد المجالس المحلية المنتخبة بعد إصدار مرسوم إعدامها قانوناً، قد تتصادف أحياناً بظروف استثنائية تعيق بالضرورة عملية التجديد، وهذا ليس بالغريب عن المجالس المحلية في الجزائر، التي سبق وأن شهدت مثل هذه الحالة أعقاب المرحلة الانتقالية، لذلك نظّمها المشرع الجزائري في القوانين المنظمة للإدارة المحلية، والتي سنُبيّنها من خلال (بندين): المرحلة الإستثنائية في ظل المرحلة الانتقالية (البند الأول)، ثم المرحلة الاستثنائية في ظل قانوني البلدية والولاية الحاليين (البند الثاني).

البند الأول: المرحلة الإستثنائية في ظل المرحلة الانتقالية

في ظل الوضعية الانتقالية في الفترة الممتدة من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990 فإنه قبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية الولائية صدر قانون رقم 89-18 يتضمن تأجيل تجديد المجالس الشعبية الولائية¹، ولتفادي الفراغ في هذه المرحلة الانتقالية، نصّ هذا القانون على أنه يقوم المجلس التنفيذي الولائي بممارسة اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، باستثناء قرارات التصرف في أملاك الدولة

بعد انتهاء الفترة الانتخابية تم تأجيل انتخابات المجالس الشعبية البلدية بموجب القانون رقم 89-17، وتجنباً للفراغ تم النص على أنه يتكفل بإدارة شؤون البلدية المجلس البلدي المؤقت، الذي يعتمد في نشاطه على مبدأ التعيين الإداري لأعضائه بقرار من الوالي،

¹ -قانون رقم 89-18 المؤرخ في 11\12\1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الولائية، ج.ر، عدد 52.

وتوكل له مجموعة من الاختصاصات أبرزها تمثيل البلدية في التصرفات المدنية¹ وأمام القضاء، ويقوم بتسيير مصالح الدولة والمستخدمين ويتصرف في ميزانية البلدية.

إن تأجيل الانتخابات جاء لإتاحة الفرصة للأحزاب السياسية الفتية التي كان أغلبها في إطار التكوين للتحضير للمشاركة في أول انتخابات تعددية محلية.

بعد إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-41 المؤرخ في 1992\08\09، وتمديدها بالمرسوم التشريعي رقم 93-2 المؤرخ في 1993\02\09 تمخّص عنها حلّ مجالس شعبية بلدية، حلّت محلها مندوبيات تنفيذية، وكذا حل مجالس شعبية ولائية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-141 وتعويضها بمندوبيات ولائية تضم من 7 إلى 8 أعضاء، يعينهم وزير الداخلية، تنتهي صلاحيتها إلى غاية تجديد المجلس المنحلّ، كما جاء المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 14 أبريل 1992 والمتضمن حلّ مجالس شعبية بلدية وتعويضها بمندوبيات تنفيذية، والتي لم تسلم هي أيضاً من التجديد في هاته المرحلة، ما يعاب على هاته المندوبيات جاءت دون أساس قانوني، باعتبار قانون البلدية رقم 90-08 آنذاك نصّ على أن المجلس البلدي المؤقت يتولى إدارة شؤون البلدية لمدة محددة ب 6 أشهر دام العمل بالمندوبيات التنفيذية إلى غاية سنة 1997، وإجراء ثاني انتخابات محلية.²

¹ - محمد علي، محاضرات في مقياس الإدارة المحلية، لطلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة أحمد دراية، أدرار، غ.م، 2018، ص 28.

² - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 35 و 36.

البند الثاني: المرحلة الاستثنائية في ظل قانوني البلدية والولاية الحاليين.

قد تتعرض عملية تجديد المجالس المحلية المنتخبة التي طالتها عملية الحل إلى ظروف تعيق مسار التجديد وعلى هذا نجد المشرع قد أخذ هذا الطرف بعين الاعتبار، وقد نظمت هذه المرحلة من خلال أحكام المادة 51 من قانون البلدية وأحكام المرسوم رقم 16-104 المتعلق بتجديد المجالس الشعبية المنتخبة في مادته 5، بحيث يُشير المشرع إلى أنه في حالة ما طرأت ظروف استثنائية تُعيق إجراء الانتخابات، أو في حالة المساس الخطير بالنظام العام فعلى مستوى المجالس البلدية يُعد وزير الداخلية تقريراً بخصوص الأمر يُعرض في مجلس الوزراء، وبناءً عليه يعين الوالي متصرفاً يسير شؤون البلدية تحت تصرف سلطة الوالي، يتمتع بالسلطات التي منحها القانون للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه على أن تنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد¹.

وفيما يتعلق بالمجلس الشعبي الولائي، توّجّل عملية تجديد المجلس وذلك عند اصطدامها بظروف تمسُّ بالنظام العام، بناءً على اقتراح معلّل يقدمه الوالي لوزير الداخلية، ويتخذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء، بيد أن المشرع لم يوضح من يتولى أمر الإدارة في ظل هاته المرحلة. وبالعودة للممارسات الواقعية نجد أن الوالي والمديريات التنفيذية هم من يتولون مهمة التسيير بكفاءة للحفاظ على استمرارية المرفق العام².

ما يؤخذ على المشرع في حالة الظروف الاستثنائية هو تبنيه لعبارات فضفاضة قابلة للتفسير بشكل واسع من طرف السلطة الوصية، وغالباً بالشكل الذي يخدمها، فتفسير حالة المساس بالنظام العام عبارة غير دقيقة فضفاضة، إضافة لذلك منح صلاحية للسلطة الوصية في إعداد تقرير بالوضع، سواءً من طرف وزير الداخلية أو الوالي، مما يساهم في طغيان الوصاية على المجالس المحلية، مما يُهدد استقلاليتها كمجالس منتخبة وكذا يعد

1 - المادة 51 من قانون البلدية.

2 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي 16-104.

مساساً بمبدأ الديمقراطية.¹ خصوصاً إذا علمنا أن المرسوم رقم 16-104 في مادته 15² تمنح إمكانية التصرف في أحكامه لوزير الداخلية " كلما دعت الحاجة" وهي عبارة بحد ذاتها تفتح السلطة التقديرية للجهة الوصية للتصرف.

المطلب الثاني: الإجراءات العملية الخاصة لحل المجالس

المحلية المنتخبة

تطرقنا أعلاه إلى الإجراءات العملية المشتركة بين المجلسين المحليين (البلدية والولاية) والآن نتطرق إلى الاختلافات الموجودة بين المجلسين على أساس أن المجلس الشعبي البلدي ينفرد بإجراءات خاصة به (الفرع الأول)، ثم المجلس الشعبي الولائي يختص بإجراءاته الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإجراءات العملية الخاصة لحلّ المجلس الشعبي البلدي

تتفرد الإجراءات العملية الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي³ فيما يلي:

كـ في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال (10) أيام التي تلي حلّ المجلس، متصرفاً ومساعدين اثنين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

كـ تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحلّ خلال أجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداءً من تاريخ الحلّ.

1 - بن محفوظ مريم، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة أحمد بوقرة- بومرداس-، الجزائر، 2015-2016، ص 75 و78.

2 - تشير المادة 15 من المرسوم رقم 16-104 المتعلق بتجديد المجالس الشعبية المنتخبة إلى «تحدد أحكام هذا المرسوم، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية».

3 - حسب المواد 48-49-51 من قانون البلدية رقم 10-11.

كما في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية.

يؤثر هذا سلباً على استقلالية المجالس المحلية البلدية، بحكم أنها تُسيّر من طرف أجهزة كلها معينة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى إمكانية استمرارية هذا الوضع لمدة غير محددة لسماح قانون البلدية بذلك¹، حيث تستطيع السلطة الوصية التحجج بالظروف الاستثنائية لعدم تجديد المجالس المحلّة.

الفرع الثاني: الإجراءات العملية الخاصة لحلّ المجلس الشعبي الولائي

وتتمثل هذه الإجراءات² فيما يلي:

➤ في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال (10) أيام التي تلي حلّ المجلس، مندوبية ولائية تتشكل من رئيس وخمسة أعضاء³ لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

➤ تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحلّ خلال أجل أقصاه ستة (3) أشهر ابتداءً من تاريخ الحلّ.

➤ في حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات، يقدم الوالي تقرير معللاً إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات⁴.

1 - المادة 51 من قانون البلدية رقم 11-10.

2 - هذه الإجراءات حددتها المادتين 49 و50 من قانون الولاية رقم 12-07

3 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 الذي يحدد كليات تجديد المجالس المحلية البلدية والولائية.

4 - المادة 5 من التنفيذي رقم 16-104 الذي يحدد كليات تجديد المجالس المحلية البلدية والولائية.

نجد كذلك أن المشرع أستخدم مصطلح " المساس الخطير بالنظام العام " ، بحيث جاءت هذه العبارة فضفاضة وغامضة وتحتمل التأويل، مما يعطي سلطة تقديرية واسعة للسلطة المركزية في إثبات هذه الحالات.

المبحث الثاني: واقع حلّ المجالس المحلية المنتخبة

يعتبر موضوع حلّ المجالس المحلية المنتخبة أحد أوجه الوصاية الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية، توجب دراسة النظام القانوني المنظم لها من ناحية الأساس القانوني والحالات القانونية والإجراءات المتبعة في ذلك، إلا أن الممارسات الواقعية لهاته الآلية، تحيلنا بالضرورة إلى الإحاطة بمضمون آلية الحلّ الحقيقي وليس ما جاء به المشرع من أحكام وغالباً ما تكون الممارسات الواقعية معياراً لزاوية النظر التي تبين حقيقة آلية الحلّ ، لهذا سوف ندرس من خلال هذا المبحث آلية الحلّ خارج إطار الأحكام القانونية الخاصة به ، وتسليط الضوء على واقع هاته الآلية ، بحيث نتطرق إلى دراسة تقييمية لنظام الحل(المطلب الأول)، ثم إلى مدى ارتباط نظام الحلّ بالتطورات المعاصرة في الممارسة الديمقراطية.

المطلب الأول: تقييم نظام حل المجالس الشعبية المنتخبة

يمكننا استقراء الرقابة على المجالس المحلية باعتبارها مظهر آخر من مظاهر السلطة الرئاسية¹ من خلال أحكام القانونين رقمي 10-11 و 07-12، لأن السلطة الوصية

¹ - Chaàbane Benakzouh: «La déconcentration en Algérie»، thèse d'Etat Alger-1978.: 308

-نقلاً عن كرميش شهير، استقلالية البلدية في ظل القانون رقم 10-11، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الليسانس أكاديمي في الحقوق مقياس الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة-، الموسم الجامعي 2013-2014، ص31.

تتدخل تلقائياً في كل المجالات العائدة للمجالس الشعبية المحلية، إذ أنها بذلك أصبحت تُسيّر أكثر مما تُراقب.

إن القانونيين الحاليين للمجالس المحلية المنتخبة نجدها قد حافظت تقريباً على نفس المنهج في الرقابة على البلدية والولاية، أو وُسِّع فيها في بعض الأحيان، كتوسيع سلطة ورقابة الوالي في حلّ المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.

في هذا المطلب يقتصر تقييمنا لنظام الحلّ على مجموعة من النقاط تعد من وجهة نظرنا مهمة، وهي تفرض نفسها في ظل إغفال المشرع لها أو استمرارية العمل بها، رغم ما تطرحه من إشكالات صنفنا دراستها على الشكل التالي:

ندرس مدى قانونية نظام الحل (فرع أول)، ثم علاقة الوالي بنظام الحلّ (فرع ثاني)

الفرع الأول: مدى قانونية نظام الحلّ

في هذا الفرع نسلط الضوء على مدى قانونية نظام الحلّ، من خلال دراسة الآلية دستورياً ومدى تماشيها وأحكام الدستور، خصوصاً في ظل الجدل الذي يثيره حلّ المجالس المحلية وإمكانية الطعن في مرسوم الحل الصادر عن رئيس الجمهورية.

البند الأول: مدى دستورية نظام الحلّ

تبنت الجزائر منذ الاستقلال العديد من الدساتير المختلفة منها ما كان تعديل لسابقه ومنها ما كان قائماً بذاته، وكل دستور تبنى توجهات الدولة في فترته، إلا أنه رغم اختلاف الأفكار والإيديولوجيات التي بنيت عليها هاته الدساتير، نجدها اتفقت على ضرورة إسناد تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات، وكُلُّها أوردت اعترافاً دستورياً بالجماعات الإقليمية¹، وتجلّى هذا الاعتراف من خلال دستور سبتمبر 1969 الذي

¹ - تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص28.

وإن جرى تعليق العمل به، إلا أنه أفرد مكانة للجماعات الإقليمية من خلال المادة 9 منه التي نصت على « تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تجديد مداها و اختصاصها » كما اعتبرت نفس المادة البلدية أساساً للمجموعة الترابية والإقتصادية والاجتماعية، وبعده دستور 1976 في مادته 36 «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية» وحذا حذوه دستور 1989 ودستور 1996 وفي ظلّ هذا الاعتراف الدستوري بالهيئات المحلية، فهو بذلك اعترف ضمناً بالمجالس المحلية المنتخبة، وإن كانت بعض الدساتير تبنت اعترافاً صريحاً بالمجالس المحلية، على غرار ما جاء به دستور 1976 في مادته 7 والتعديل الدستوري ل 2016 في مادته 16¹، واللذان يعتبران المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية كما يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة .

غير أنه عملاً بمبدأ المشروعية وبموجب نظام الوصاية الإدارية، تم إخضاع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية، التي يمنح لها بالضرورة آلية حلها².

والحل هو نظام يؤدي إلى إعدام الوجود القانوني للمجلس المحلي وسحب العضوية من أعضائه، وهذا ما يطرح إشكالاً خصوصاً في ظل المعالجة الغير مضبوطة من طرف المشرع لأحكام الحلّ، والتي تمنح السلطة التقديرية بشكل أوسع للوصاية، وهذا يمس بشكل

1- المادة 16 تشير إلى أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية» دستور 28 نوفمبر 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الممضي في 07 ديسمبر 1996، المنشور في الج. ر، عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، الصفحة 6، معدل بالقانون رقم 02-03 ممضي في 10 أبريل 2002، الج. ر، عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، الصفحة 13، معدل بالقانون رقم 08-19 ممضي في 15 نوفمبر 2008، الج.ر، عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، الصفحة 8، معدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأول عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، المنشور بالج.ر، عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 ص 02، المتضمن التعديل الدستوري.

2 - بن محفوظ مريم، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد، المرجع السابق ص 07.

كبير بالجماعات الإقليمية ويجعلها خاضعة تماماً للسلطة المركزية، مما يفرغ المجالس المحلية من مضمونها، كما أن مرسوم الحلّ بمثابة إقالة جماعية لأعضاء منتخبين وهذا اعتداء على ممثلي الشعب، ومساس صارخ بأعراف القانون الإداري.

ما يستخلص مما ذكر أن نظام الحلّ في ظل أحكامه الحالية، نظام غير ديمقراطي ومخالف لمبادئ الدستور، والأرجح أنه على المشرع إعادة النظر في أحكامه وبالأخص السلطة المسؤولة عن الحلّ.

البند الثاني: إمكانية الطعن في مرسوم الحلّ

تعتبر قضية الطعن في المراسيم الرئاسية بشكل عام ومرسوم الحل بشكل خاص، قضية مهمة تجسد صورة مبدأ المشروعية، والعديد من الدراسات تشير إلى إمكانية الطعن في مرسوم الحل، كونه لا يعد من أعمال السيادة، لكن للإشارة المشرع الجزائري لم يحدّد بتاتاً ماهية أعمال السيادة وبالرجوع للقضاء الإداري الفرنسي نجد أنه يحدد أعمال السيادة في ثلاثة أشكال هي:

- الأعمال المتعلقة بشؤون الدولة الخارجية كإبرام المعاهدات والاتفاقيات.
- الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية كقرار حلّ البرلمان.
- الأعمال المتعلقة بالدفاع الوطني كقرار إعلان الحرب.

وبمقارنة مرسوم الحلّ مع هاته الحالات، نجد أنه يخرج عنها وبذلك تسقط عنه صفة أعمال السيادة.¹

1 - عدو عبد القادر، محاضرات في مقياس التنظيم الولائي، أقيمت على طلبه السنة أولى ماستر قانون إداري، جامعة أحمد دراية أدرار، 2017-2018، غ.م، ص 04.

تعد المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية قرارات إدارية، في شكل تنظيمات تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية، قابلة للطعن كلما شابها عيب من العيوب الموجبة للطعن أمام القضاء الإداري¹.

يختص مجلس الدولة بالفصل بدعاوي الإلغاء المرفوعة ضد المراسيم الرئاسية، حسب أحكام المادة 9 من القانون رقم 01-98 والتي تنص أن « اختصاص مجلس الدولة بالفصل ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية»²، يرفع الطعن من كل مُنتخب محليّ باعتباره يملك صفة المُنتخب، التي تسمح له بإمكانية الطعن، كما أنه لكل ناخب وكل مكلف بالضريبة الطعن في مرسوم الحلّ، وذلك بتبني الدعوى للشروط القانونية بحيث تتطلب:

- - أن يكون القرار أو المرسوم رئيسياً ونشر بالجريدة الرسمية.
- - توفر الأهلية والصفة والمصلحة وهي شروط أساسية لقبول الدعوى، إذ يجعلها تحت طائلة عدم القبول في حالة تخلف أحد هاته الشروط باعتبارها من النظام العام.
- - شريطة احترام آجال الطعن القانونية التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية مثل ما جاءت به المادة 829 التي تنص «يحدد ميعاد آجال الطعن في المحكمة بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي

¹ - حمزة الطيب، الإجراءات المتبعة في الدعوى الإدارية، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص51.

² - القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمها وعملها، ج.ر، رقم 37 لسنة 1998، المادة 9 منه.

أو من تاريخ نشر القرار الإداري أو التنظيمي» وعامة يعد التخلف عن ميعاد الدعوى غير مقبول مالم يدخل دائرة الاستثناءات عن ذلك.

كما يتطلب شروطاً تتعلق بعريضة رفع الدعوى تتجسد في:

- توفر الشكليات اللازمة التي يفرضها القانون.
- إيضاح الطلبات والأوجه، والأوجه التي يمكن أن تثار بخصوص مرسوم الحلّ،
- هي عيب الخطأ في تفسير القانون أو عيب الانحراف بالسلطة، وهو المطروح بقوة في ظل السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الوصاية، والاختلاف في الرؤى بين الولاية والمنتخبين المحليين¹.

إلا أن الرقابة القضائية على مرسوم الحلّ ليست بالشيء الهين بحيث يمكن للقاضي أن يجد صعوبة في بسط رقابته خصوصاً في ظل صعوبة اكتشاف الانحراف بالسلطة والتكييف القانوني للوقائع.

الفرع الأول: سلطة الوالي في آلية الحلّ

تنص المادة 110 من قانون الولاية على أن الوالي هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية، وتطبيقاً لذلك فإنه يحوز اختصاص تمثيل الحكومة وتمثيل مختلف الوزراء عما سلف ذكره، كما أن الوالي يمارس الرقابة الوصائية على المجالس المحلية وفق قانون البلدية والولاية، وهذا ما يضعه في موقع قوة مقارنة بهذه المجالس وذلك بتوسيع صلاحياته في الرقابة والأمر الذي يمنحه صفة الهيمنة، إذاً فهو الوحيد الذي يحوز على السلطة التامة والشاملة على مستوى إقليم الولاية.

1 - عدو عبد القادر، محاضرات في مقياس التنظيم الولائي، أقيمت على طلبية السنة أولى ماستر قانون إداري، جامعة أحمد دراية أدرار، 2017-2018، غ. م، ص 12.

السؤال الذي يطرح ما علاقة الوالي بآلية الحل؟ وللإجابة على السؤال نتطرق إلى دور الوالي من الناحية القانونية في آلية الحل (بند أول)، ثم دور الوالي من الناحية الواقعية في آلية الحل (بند ثاني)

البند الأول: دور الوالي من الناحية القانونية في آلية الحل

من الناحية القانونية نجد أن الوالي لا سلطة له في حل المجالس المنتخبة، نظراً لكون الأمر يتم بناءً على مرسوم رئاسي بموجب تقرير من وزير الداخلية، غير أن القانون فوض له صلاحيات يقوم بها عند حل هذه المجالس¹ وهي:

❖ في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفاً ومساعدين إثنين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

❖ في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوالي، خلال (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية تتشكل من رئيس وخمسة أعضاء² لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

❖ في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات يقدم الوالي اقتراحاً معللاً إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات.

1 - حسب المواد 5، 9 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104.

2 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 الذي يحدد كفاءات تجديد المجالس المحلية البلدية والولائية.

يتجلى دور الوالي هنا من الجانب الإداري، إذ عليه فقط تطبيق ما جاء به القانون، ولكن في "حالة الظروف الاستثنائية" و"المساس الخطير بالنظام العام" يبرز الدور الذي يلعبه الوالي.

أحياناً التقارير تكون مغلوطة بناء على مصالح شخصية أو حزبية أو إملاءات فوقية، وهذا كله يدخل تحت العبارتين الغامضتين.

البند الثاني: دور الوالي من الناحية الواقعية في آلية الحل

يلعب الوالي دوراً حاسماً في الرقابة الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة، بما أنه السلطة السامية على كل الهيئات. إذ هو الذي يرفع التقارير إلى وزير الداخلية سواء كانت كتابية أو شفوية، وهذا الأخير يرفعها إلى رئيس الجمهورية والذي بدوره يقرر الحل من عدمه، إلا أن ذات الوزير يعتمد أساساً على تقارير الولاية خاصة، وأن الأمر يتعلق بأقرب موظف عمومي إلى المجلس المراد حله.¹

حيث يمكن للإدارة الوصائية وبناءً على التقارير المرفوعة إليها من الوالي إدراج أية حالة دون معيار معين، وخاصة الحالات المبهمة مثل حالة «الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس....» وحالة «عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدر اختلال في التسيير...»، وهنا أيضاً للوالي الدور الكبير من خلال استقصائه لهذه الحالات، وما يمكن أن تتضمنه تقاريره المرفوعة إلى وزير الداخلية.

رغم أن دور الوالي هنا مزدوج إلا أن تمثيله للدولة يطغى على كونه ممثل للولاية، لذلك نجده يهيمن بصفة تعسفية على استقلال وحرية الجماعات المحلية، وكان من الأحرى على الدولة أن تؤسس هيئة رقابية على أعمال الولاية وخاصة في مجال الرقابة بدلاً من

¹ -بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوأي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص 147 و148.

إطلاق المجال لهم ليتصرفوا وفق أهوائهم ومصالحهم الخاصة، لذلك نجد الهيئات المحلية المنتخبة تعيش حالة خضوع تام لممثل الدولة بسبب الازدواج الوظيفي الذي يتمتع به. ومما سبق، هنا أقترح بأن تسند وظيفة واحدة للوالي بأن يصير ممثلاً للدولة، وتسند وظيفة تمثيل الولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي حتى يستعيد هذا الأخير بعضاً من استقلاله.

المطلب الثاني: مدى ارتباط نظام الحل بالتطورات

المعاصرة في الممارسة الديمقراطية

شهد العالم من خلال التطورات التاريخية التي جرت في الثالث الأخير من القرن العشرين تبني الدول لنظم دستورية ديمقراطية ، نتيجة التوسع الكبير لمفهوم الديمقراطية والوعي الذي بزغ فجره في الدول الغربية التي كانت تطغى على الممالك والأنظمة الدكتاتورية المستبدة، فوجدت الملاذ في ديمقراطية أنظمتها، الشيء الذي بدأ ينتقل تدريجياً إلى دول العالم الثالث، بفعل عدة عوامل أبرزها حركات التحرر التي حملت العديد من المفاهيم المعاصرة في الممارسات الديمقراطية، من بينها دولة القانون والحكم الرشيد والديمقراطية التشاركية، إلا أنها اصطدمت في سبيل تجسيدها بأنظمة دول العالم الثالث، من أبرزها الجزائر بممارسات قد تؤثر في تبنيها كنظام حلّ المجالس المحلية المنتخبة.

من خلال ما سبق سنوضح ارتباط نظام الحل بمفهوم دولة القانون والحكم الرشيد (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى علاقة نظام الحل بمفهوم الديمقراطية التشاركية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: علاقة نظام الحل بمفهوم دولة القانون والحكم الرشيد

تمخض عن التطور اللامتناهي للممارسات الديمقراطية، مفاهيم عدة أبرزها دولة القانون والحكم الراشد، مفاهيم أضحت تفرض نفسها، باعتبارها معايير تقاس على أساسها مدى ديمقراطية الدولة.

تعرف دولة القانون والحكم الراشد بأنها الدولة التي تخضع لمبدأ المشروعية، مع اعتماد مبدأ تدرج القوانين في ممارساتها في الفصل بين السلطات، متبعةً نهج حكيم في إدارة وتسيير مواردها الاقتصادية والاجتماعية بغية تحقيق تنمية رشيدة¹.

وتتخذ دولة القانون من الإصلاح الإداري سبيلاً لتطوير التنسيق بين الاختيارات السياسية و البناء المؤسساتي الهادف إلى إيجاد مرفق عام فعال، ولتجسيد هذه المفاهيم أوجد المختصون العديد من الآليات والمعايير التي على أساسها تبلغ الدولة مصاف دول القانون والحكم الراشد، أهم هاته المعايير؛ توسيع اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي والتي تقتضي بالضرورة منح المجالس المحلية الاستقلالية عن السلطة المركزية مع ضمان نوع من الرقابة احتراماً لمبدأ المشروعية، غير أن الوضع في النظام الجزائري يصطدم بالطغيان اللامتناهي للوصاية على المجالس المحلية، الذي يصل إلى حلّ المجالس المنتخبة من قبل السلطة التنفيذية، رغم ما يفرضه الدستور من مبادئ كاستقلالية الهيئات المحلية.

وأن اعتماد لنظام اللامركزية غالباً لتجسيد الحكم الراشد يقتضي التزامها بكل مقومات هذا النظام²، ويفضل لو تمنح سلطة الحل للجهات القضائية المختصة للتخفيف من وطأة الوصاية، وترشيد التسيير المحلي مع ضمان قضاء مستقل يتماشى و أحكام دولة القانون³.

1 -مجلة القانون والمجتمع والسلطة، أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، ديوان المطبوعات الجامعية، بين عنكون-الجزائر-، 6 و7 أبريل 2011، ص32.

2 -نصيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد -تلمسان-، الجزائر، ص147 و148.

3 - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص152.

وبغياب اللامركزية الحقيقية، لا يمكننا الحديث عن الحكم الراشد والذي خطا فيه النظام الفرنسي خطوات جبارة.

الفرع الثاني: علاقة نظام الحل بالديمقراطية التشاركية

أضحى الحكم الراشد كمفهوم ديمقراطي حديث يفرض نفسه بقوة في أنظمة الحكم وطرق التسيير المعاصرة، والذي يرتبط بإرادة الأفراد وإتاحة الفرصة لهم للمشاركة الفعالة في تسيير شؤونهم والسهر على رعاية مصالحهم.

وقد ظهرت عدة تعريفات للديمقراطية التشاركية، كل يعرفها حسب وجهة نظره، إلا أنهم اتفقوا في نقطة أساسية وهي ضرورة إشراك المواطن في تسيير شؤون العامة وإصدار القرار، على غرار تعريف الباحث المغربي يحي البوافي الذي يعرفها «هي عرض مؤسساتي للمشاركة موجه للمواطنين يركز على إشراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية لضمان رقابة فعلية للمواطن وصيانة مشاركته في اتخاذ قرارات ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية»¹، وقد تبناها المشرع الجزائري وشجعها على المستوى المحلي من خلال أحكام المادة 15 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري 2016²، وكذلك نجدها في أحكام قانوني الولاية والبلدية، باعتبارهما لا يعارضان أسس التمثيل، فهي تبدو كشكل مكمل لتقاسم القرارات، و تحفظ دور المنتخب المحلي في الاشتراك الواسع والمباشر للمواطنين في تجسيد المصلحة العامة³، وهذا ما تحتاجه المجالس المحلية خصوصاً بعد تبني نظام التعددية الحزبية في نظام المجالس الشعبية المحلية، الذي أضحى

1- حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد بوضياف -مسيلة-، الجزائر، 2014-2015، ص37.

2 - المادة: 3/15 « تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.» من دستور 2016.

3 - مجلة القانون والمجتمع والسلطة، أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، المرجع السابق، 6 و 7 أبريل 2011، ص108.

يخلق صراعات بين المنتخبين، نتيجة الولاء الحزبي ناهيك عن الانتماءات القبلية والصراعات العروشية التي تدلو بدلوها في سيرورة المجالس المحلية واتخاذ القرار، كل هذا يؤدي إلى انسداد على مستوى المجالس وعرقلة مصالح المواطنين، الأمر الذي شهدته العديد من المجالس المحلية في الجزائر، والتي أدت إلى حلّها و إعدامها قانونياً، ونُشير إلى أنّه يُحَبِّدُ مشاركة المواطن في تسيير الأمور لتجنيب المجالس المحلية الوقوع في هاته المطبات التي قد توصل إلى حلّها.

ونجدُ في هذا الصدد برنامج كابدال¹ (Capdel) من البرامج الرائدة في هذا المجال التي تهدف إلى إنشاء بلديات نموذجية تَبْنَى مجالس استشارية بلدية تضم مختلف أطياف المجتمع المدني، يشارك المنتخبين المحليين في بلوغ الحكمة في التسيير والقرار الرشيد².

1 - برنامج كابدال « شراكة ثلاثية مبتكرة من أجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر » في سياق الإصلاحات المؤسساتية الكبرى التي اضطلعت بها الجزائر في السنوات الأخيرة، وبصفة خاصة إدماج الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية في دستور 2016، بادرت الحكومة الجزائرية بمشروع تعاون مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، يرمي إلى إشراك المواطنين والمجتمع المدني في التسيير البلدي ومسار التنمية المحلية المستدامة والمندمجة « موجودة في الموقع الإلكتروني :

<http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf>- 00.18 29-05-2019.

2 -الموقع الإلكتروني:

[www.facebook.com/ Page officiel de programme capdel](http://www.facebook.com/Page-officiel-de-programme-capdel) .13.06 28-06-2019

الخطمة

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة المتعلقة بحلّ المجالس الشعبية المنتخبة توصلنا إلى النتائج التالية:

- (1) – الحل شهد عدة تعريفات من طرف فقهاء القانون لم يتبنى أي تعريف منها وأقتصر على ذكر الحالات التي تؤدي للحلّ.
- (2) الحل يعد أهم وأخطر مظاهر الرقابة على المجالس الشعبية المنتخبة.
- (3) إن الحل يعتبر رقابة استثنائية وإلزامية.
- (4) الحل في الأمرين رقمي 24-67 المتعلق بالبلدية و38-69 المتعلق بالولاية قد أشارت في نصوصها على السلطة المختصة بالحلّ والأثر المترتب عليه، بينما أهمل تحديد إجراءات الحلّ وحالاته باستثناء حالة ضم بلديات مع بعضها البعض أو تجزئتها، فإن القوانين الحالية حددت بدقة ضوابط ممارسة الحلّ في نصوص المواد من 46 إلى غاية 51 بالنسبة للبلدية ومن 47 إلى غاية 50 بالنسبة للولاية من خلال تحديد حالات الحلّ، إجراءاته، السلطة المختصة بالحلّ وأثاره.
- (5) شهدت المجالس المحلية المنتخبة خلال المرحلة الانتقالية تعسف في حلها وخروج السلطة الوصية عن مبدأ المشروعية.
- (6) سلطة الوالي في إعداد تقرير الحلّ لا تخضع للرقابة.
- (7) اعتماد وزير الداخلية على تقارير الولاية لإعداد تقريره.
- (8) الحالات التي جاء بها المشرع تطرح إشكالات قانونية وعملية.
- (9) رغم إستنثار السلطة الوصية السلطة الوصية بآلية الحلّ إلا أن مرسوم الحل يبقى قابل للظعن أمام الجهات القضائية الإدارية.
- (10) إن ممارسة سلطة الحلّ من طرف السلطة الوصائية يؤثر بشكل كبير على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، ويساهم في طغيان الوصاية الإدارية.
- (11) استخدام آلية الحلّ في ظل الأحكام الحالية الخاصة بها يؤثر في صيرورة الدولة نحو بلوغ دولة القانون والحكم الراشد.

وكنتيجة لما سبق، يمكن عرض جملة من التوصيات التي تعتبر بمثابة علاجات نراها ضرورية لحماية استقلالية المجالس المحلية المنتخبة من تعسف السلطة المركزية في ممارسة الحلّ والمتمثلة فيما يلي:

1. ضرورة مراجعة حالات حلّ المجلس المحلي المنتخب والتقليص منها.
2. لا بد من تقنين تسبب مرسوم الحلّ مثل ما هو معمول به في النظام الفرنسي.
3. ضرورة تبني الدقة في صياغة أحكام حلّ المجالس المنتخبة والابتعاد عن العبارات الفضفاضة القابلة للتفسير.
4. إحالة سلطة الحلّ إلى الجهة القضائية الإدارية مع توفير الاستقلالية اللازمة لذلك.

5. لجوء من له صفة الحق في التقاضي إلى المنازعة في مرسوم الحلّ باعتبار أنه لم تشهد الجزائر أي محاولة للطعن في مراسيم الحلّ رغم كثرتها.
6. تقييد دور الوالي في سلطة الحل وإعداد التقارير مع منح التمثيل الشعبي دور في الإجراءات الموالية لعملية الحلّ.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع أولاً-النصوصك القانونية

أ- الدساتير:

(1) دستور 1963، مؤرخ 08 سبتمبر 1963، ج.ر، عدد64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.
(2) دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر، العدد 94، ل 1976، المعدل بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979، ج.ر، العدد 28 ل 1979، والقانون رقم 80-01 المؤرخ في جانفي 1980، ج.ر، العدد 03 ل 1980.

(3) دستور 1989، استفتاء 23 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر، العدد 09 ل 1989.

(4) دستور 28 نوفمبر 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الممضي في 07 ديسمبر 1996، المنشور في الج.ر، عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، الصفحة 6، معدل بالقانون رقم 02-03 ماضي في 10 أبريل 2002، الج.ر، عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، الصفحة 13، معدل بالقانون رقم 08-19 ماضي في 15 نوفمبر 2008، الج.ر، عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، الصفحة 8، معدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، المنشور بالج.ر، عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 ص 02، المتضمن التعديل الدستوري.

ب- القوانين العضوية، القوانين والأوامر

(5) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمها وعملها، ج.ر، رقم 37 لسنة 1998.

(6) القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في صفر عام 1433 الموافق 12 فبراير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات.

(7) القانون رقم 89-18 المؤرخ في 11\12\1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الولائية، ج.ر، عدد 52.

(8) القانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990.

(9) القانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.م، عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990.

(10) القانون رقم 11-10، المؤرخ في أول شعبان 1432 هـ، الموافق لـ 23 يونيو 2011، المتضمن قانونا لبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الموافق لـ 03 جويلية 2011.

(11) القانون رقم 12-07، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433، الموافق في 21 فيفري 2013، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29.

12) الأمر رقم 67-24 المعدل والمتمم، المؤرخ في 07 شوال 1386 الموافق لـ 08 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، بتاريخ 08/01/1967، العدد 06.

13) الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الأول، الموافق، لـ 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، بتاريخ 23/05/1969، العدد 44.

ج: النصوص التنظيمية

1) المرسوم رقم 189-63 المؤرخ في 16 ماي 1963، المتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية لسنة 1963، العدد 35.

2) مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ

3) المرسوم رئاسي رقم 05-255 المؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج.ر. عدد 51، المؤرخة في 20 يوليو 2005.

4) المرسوم التنفيذي رقم 90-344 المؤرخ في 3 نوفمبر 1990، يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، ج.ر. رقم 47 المؤرخة في 7 نوفمبر 1990.

5) المرسوم التنفيذي رقم 16-104 في 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية المَحَلَّة

ثانياً الكتب والمؤلفات

1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د-محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

3) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

4) بوضياف عمار، القرار الإداري، المرجع السابق (دراسات تشريعية قضائية فقهية)، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

5) بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عناية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.

6) رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري: الكتاب الأول (الأساسيات العامة - التنظيم)، مصر، دار النهضة العربية، 2003.

7) على خطاري شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة 1، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2002.

8) فؤاد العطار، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، العدد 2، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1966.

9) مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية: دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مصر، مكتبة الجلاء الحديثة، 2001.

10) محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري: دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها ج1، مصر، عالم الكتاب، دون سنة النشر.

ثالثاً - المجالات العلمية المحكمة

- 1) - بو عيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة وأسباب انسدادها، الصادرة عن المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 5، أكتوبر 2014.
- 2) دريوش مصطفى، المحلية بين القانون والممارسة، مقال منشور بمجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 1، سبتمبر 2002.

رابعاً - الرسائل الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

- 1) الشيخ سعيدي، دور التّثموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006.
- 2) برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.
- 3) مزياني فريدة المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 2005.
- 4) ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والأفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، الموسم الجامعي 2014-2015.

ب- مذكرات الماجستير

- 1) أعرج سليمان، دور الجماعات المحليّة في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000 و2010، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2011.
- 2) أميرة رزيق، حلّ المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، 2008-2009، أم البواقي، الجزائر.
- 3) بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوأي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.
- 4) بن محفوظ مريم، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة أحمد بوقرة- بومرداس-، الجزائر، 2015-2016.
- 5) حصروت عطاء الله، المركز القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.

(6) قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987.

(7) محمد علي، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 2012.

(8) نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

ج- مذكرات الماستر

(1) جمعاوي لياقوت، العضوية في المجالس المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعو عبد الرحمان ميرة، بجاية الجزائر، 2018.

(2) حملات حاج، حل المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017-2018.

(3) حمزة الطيب، الإجراءات المتبعة في الدعوى الإدارية، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.

(4) صماري الحسن، تأثير الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017-2018.

(5) شايب باية، رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية، جامعة 8 ماي 1945 قالمية، الجزائر، 2016-2017.

خامساً – ندوات وملتقيات

(1) عيسى حداد، مفهوم الوصاية الإدارية ومبررات إقرارها في النظام الجزائري، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على اللامركزية، المنعقد يومي 03 و04 مارس 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945.

(2) كايس الشريف، تأثير النظام الانتخابي على الهيئة المحلية، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول النظام القانوني للمجالس المحلية واقع وآفاق، جامعة باتنة، يومي 15 و16 أبريل 2008.

(3) مجلة القانون والمجتمع والسلطة، أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، ديوان المطبوعات الجامعية، بين عكنون-الجزائر، 6 و7 أبريل 2011.

سادساً - المحاضرات

(1) عدو عبد القادر، محاضرات في مقياس التنظيم الولائي، أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر قانون إداري، جامعة أحمد دراية أدرار، 2018-2019.

(2) محمد علي، محاضرات في مقياس الإدارة المحلية، لطلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة أحمد دراية، أدرار، غ.م، 2018.

سابعاً – قواميس ومراجع

(1) القاموس العربي الشامل: صادر عن هيئة الأبحاث والترجمة، ط1، بيروت، لبنان، دار الراتب الجامعية، 1997.

(2) أبو إبراهيم الفرابي، ديوان الأدب معجم لغوي تراثي، ترتيب وتحقيق عادل عبد الخيار الشاطي، ط1، لبنان، مكتبة لبنان ناشرون، 2003.

ثامناً - جرائد وصحف ومواقع إلكترونية

(1)- جريدة الأيام الجزائرية الصادرة يوم الخميس 05 جوان 2008، العدد 783،

www.elayem-dz.com

1) [Page officiel de programme capdel](https://www.facebook.com/capdel) .13.06 28-06- (1)
[www.facebook.com/2019](https://www.facebook.com/capdel)

2) <http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-00.18 29-05-2019>.
[Infos-ARABE.pdf](https://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-00.18 29-05-2019)

3) -<https://ar.wikipedia.org/wiki/Autocrate>

4) -https://ar.wikipedia.org/wiki/العصبية_القبلية 11.50 /30-05-19

الفهرس

01	المقدمة
	الفصل الأول: مفهوم حل المجالس المحلية المنتخبة وحالاتها
06	المبحث الأول: مفهوم حل المجالس المنتخبة
06	المطلب الأول: تعريف الحل وخصائصه
06	الفرع الأول: تعريف الحل
06	البند الأول: التعريف اللغوي للحلّ
07	البند الثاني: التعريف الفقهي للحلّ
08	البند الثالث: التعريف القانوني للحلّ
09	الفرع الثاني: خصائص حل المجالس المحلية المنتخبة
09	البند 1: حل المجالس المحلية المنتخبة وصاية إدارية
10	البند 2: حل المجالس المحلية المنتخبة رقابة استثنائية و إلزامية
12	المطلب الثاني: التطور- التاريخي لحل المجالس الشعبية المنتخبة
12	الفرع الأول: حل المجالس المحلية المنتخبة في ظل الأحادية الحزبية
14	البند الأول: آلية الحل في ظل قانون البلدية رقم 24/67
16	البند الثاني: آلية الحل في ظل قانون الولاية رقم 38/69
17	الفرع الثاني: آلية الحل في ظل التعددية الحزبية
18	البند الأول: آلية الحل في ظل القانونين رقمي 90/08 و 90/09
20	البند الثاني: آلية الحل في ظل القانونين رقمي 11/12 و 11/10
21	المبحث الثاني: أسباب حل المجالس المحلية المنتخبة
22	المطلب الأول: أسباب حل المجالس المحلية المنتخبة
22	الفرع الأول: الحالات القانونية لحل المجالس المحلية المنتخبة
28	الفرع الثاني: الحالات الواقعية لحل المجالس المحلية المنتخبة
33	المطلب الثاني: الجهة المختصة بحل المجالس المحلية المنتخبة وإجراءاتها
34	الفرع الأول: السلطة المختصة بحل المجالس المحلية المنتخبة
35	الفرع الثاني: إجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة
35	البند الأول: تقرير وزير الداخلية
36	البند الثاني: صدور مرسوم الحل عن رئيس الجمهورية

الفصل الثاني: الآثار المترتبة عن حل المجالس المحلية المنتخبة وتقييمها

40	المبحث الأول : الإجراءات العملية لحل المجالس المحلية المنتخبة
41	المطلب الأول: الإجراءات العملية المشتركة لحل المجالس المحلية المنتخبة
41	الفرع الأول : زوال عضوية المنتخبين المحليين
43	الفرع الثاني : الحالة الإستثنائية
43	البند الأول: المرحلة الاستثنائية في ظل المرحلة الانتقالية
45	البند الثاني: المرحلة الاستثنائية في ظل قانوني الولاية والبلدية الحاليين
46	المطلب الثاني: الإجراءات العملية الخاصة لحل المجالس المحلية المنتخبة
46	الفرع الأول : الإجراءات العملية الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي
47	الفرع الثاني : الإجراءات العملية الخاصة بالمجلس الولائي
48	المبحث الثاني: واقع حل المجالس المحلية المنتخبة
48	المطلب الأول : تقييم نظام حل المجالس الشعبية المنتخبة
49	الفرع الأول: مدى قانونية نظام الحل
49	البند الأول: مدى دستورية نظام الحل
51	البند الثاني: إمكانية الطعن في مرسوم الحل
53	الفرع الثاني: سلطة الوالي في آلية الحل
54	البند الأول: دور الوالي من الناحية القانونية في آلية الحل
55	البند الثاني: دور الوالي من الناحية الواقعية في آلية الحل
56	المطلب الثاني: مدى ارتباط نظام الحل بالتطورات المعاصرة في الممارسة الديمقراطية
56	الفرع الأول : علاقة نظام الحل بمفهوم دولة القانون والحكم الرشيد
58	الفرع الثاني : علاقة نظام الحل بالديمقراطية التشاركية
60	الخاتمة
62	قائمة المراجع

الملخص

تختلف أنواع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية بين رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال واخطر أنواع الرقابة هي الرقابة على الهيئة ككل المتمثلة في إيقاف و حل المجلس المحلي التي انحصرت في ظل التعددية الحزبية في حل المجلس فقط، والذي يعني إنهاء الوجود القانوني للمجلس المحلي قبل انتهاء المدة القانونية للعهد مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية أو البلدية قائمة، يلجأ لهاته الرقابة في حالة توفر الأسباب التي نصّ عليها المشرع حصراً في قانوني الولاية والبلدية ويتم حلّ المجلس بمرسوم رئاسي بناءً على تقرير من وزير الداخلية، يلجأ بعدها لتجديد المجالس المحلية وفقاً للأحكام التي جاء بها القانونين رقمي 10-11 و 07-12.

الكلمات الإفتتاحية: الرقابة الوصائية- المجالس المحلية- الرقابة على الهيئة- التعددية الحزبية

Summary

The types of censorship on the local councils differ between the control of persons and the control of the work. The most dangerous types of supervision are the supervision of the whole body of stopping and dissolving the local council, which was limited by the multi-party solution only, which means ending the legal presence of the local council before the end of the term The legal personality of the state or municipality shall remain in force. Such control, will be exercised in the event that the reasons stipulated by the legislator are provided exclusively in the law of the state and the municipality. The Council will be dissolved by presidential decree on the basis of a report from the Minister of the Interior. Ornament in accordance with the provisions that came with laws number 11-10 and 07-12.

Key words : Supervisory Control- Local councils- Supervision of the Authority- multiparty