الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي –

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قســـم الحقـــوق

أثر حل المجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق:

تخصص قانون إداري

إعداد الطالبان :

– بوبكر بوزنة

– السعيد غندير

إشراف الدكتور

– عبد القادر حوبة

لجـــنة المناقـــشـــة

الرقم	الأستاذ	الصفة	الجامعة
01	د.كمرشو الهاشمي	رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر ـ الوادي
02	د.عبد القادر حوبة	مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر ـ الوادي
03	د.دراجي بلخير	مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر ـ الوادي

السنة الجامعية :1440 ـ 1441 هـ / 2019 ـ 2020

بسم الله الرحمان الرحيم

إهداء

إلى جميع أفراد عائلتي الكريمة حفظهم الله ورعاهم

أهدي هذا العمل .

بوبكر

شكر و تقدير

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

"لا يشكر الله من لا يشكر الناس."

.حديث صحيح عن ابي هريرة

نتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذنا الفاضل الدكتور عبد القادر حوبة على تكرمه بقبول الإشراف علينا في تأطير هذا العمل المتواضع.

الشكر موصول إلى كل من ساهم لإتمام هذا العمل من قريب ومن بعيد.

مقدمة

مقدمة

تنتهج اغلب النّظم القانونية في تنظيمها الإداري نظاما يرتكز على ركيزتين أساسيتين، هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. و يقصد بالمركزية الادارية : ***"جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو"الدولة"، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الاداري، وان تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية"***[1]. في حين يقصد باللامركزية الإدارية: ***"النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الادارية بين الادارة المركزية(الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الادارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين لرقابة تلك الادارة"***[2]. بلادنا ومذ ان افتكت سيادتها اتخذت الديمقراطية أساسا لمشاركة الشعب في تنمية اقتصاده ومجتمعه وذلك من خلال ممثليه في المجالس الشعبية المحلية فهي ترى فيه الأداة المناسبة لتحقيق الرقي والتطور والازدهار للمجتمع. ولّعل هذا ما تُرجم في مجموع النصوص الأساسية للّدولة من مواثيق وقواعد دستورية. حيث ورد في دستور 1996 ما يلي: ***"المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية"***[3]، لتؤكد لاحقا المادة16من ذات الدستور ما أتت به سابقتها وتُبين بوضوح نية الُمؤسس الدستوري في تبني نظام الديمقراطية التشاركية التي يقوم فيها الشعب باختيار ُممثلين عنه بنصها: ***"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية***[4]. ولكن لا يعني هذا استقلال الجماعات المحلية استقلالا مطلقا و انفصالها عن السلطة المركزية انفصالا تاما واستقلالها عن المصالح المركزية بل تخضع هته الاجهزة إلى رقابة وصائية من طرف السلطة المركزية تمثلت في رقابة على الأعمال ورقابة على الأفراد وأخطرها هي رقابة الحل هاته الآلية التي وردت في التعديلات التي عرفها قانون الجماعات المحلية في ظل التعددية

---

[1] - بعلي محمد الصغير،القانون الاداري،التنظيم الاداري، النشاط الاداري،دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط،الجزائر،عنابة،2013،ص46.

–لمزيد من التوضيح انظر: سليمان محمد الطماوي،الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة،1989،ص20.

[2] - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق،ص60,61.

[3] - المادة 14 فقرة2 من دستور 1996

[4] - المادة16 من دستور 1996

الحزبية والتي تعني حسب الاستاذ محمد الصغير بعلي:" ***القضاء على المجلس الشعبي المحلي (البلدي،الولائي) ، وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا،مع بقاء الشخصية المعنوية قائمة"***[5]. وبطبيعة الحال فان اجراء كهذا يرتب آثارا قانونية، ونظرا لأهمية هذا النوع من الرقابة ونظرا لخطورته، ارتأينا ان نسلط الضوء على إجراء "الحل"، والآثار المترتبة عنه، وهو صلب موضوع دراستنا هذه.

أسباب اختيار البحث:

كثيرة هي الاعتبارات التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شخصي.

1 – **اعتبارات موضوعية** : ومنها ما يلي:

أ – الأهمية البالغة التي تكتسيها المجالس الشعبية المحلية المنتخبة كونها هيئات هامة للمشاركة في بناء مختلف مجالات الحياة.

ب – واقعيا تبين أن الكثير من الشعب لا يعي الدور الكبير الذي تلعبه المجالس الشعبية المحلية وما الفائدة من انتخاب أعضائها وذلك بسبب غياب الوعي السياسي لدى شرائح المجتمع .

ج – تعديلات النصوص القانونية المتتالية التي عرفتها بلادنا المتعلقة اساسا بتنظيم عمليات الانتخاب مما جعل من موضوعنا هذا بالغ الأهمية.

[5]- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق،ص ص(196-227) .

2- اعتبارات شخصية وهي:

– رغبة شخصية في ذات الباحث واهتمام بدراسة مثل هذا الصنف من المواضيع .هذه العوامل مجتمعة دفعتنا إلى اختيار موضوع "اثار حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة" في التشريع الجزائري، وفق قانوني: 10/11و07/12 ، موضوعا للمذكرة، خاصة و أن موضوع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة يحظى بعناية الفكر القانوني.

اهمية البحث:

ولعل بدراستنا لهذا النوع من الرقابة برزت لنا اهميتان: الاولى علمية والاخرى عملية، لدراسة هذا الموضوع باعتباره أحد أهم مواضيع المجالس المحلية، اما الاهمية العلمية فتكمن في محاولتنا القيام بعرض تحليلي للنصوص القانونية التي تخص الرقابة الوصائية على المجالس المحلية، وذلك من خلال قانوني البلدية والولاية :10/11 و07/12.

اما الاهمية العملية فتكمن في اننا عرجنا على دارسة اجراء الحل على المجالس المنتخبة ، ومعرفة مدى توافقها مع قواعد القانون، وعدم خرقها لمبادئ المشروعية.

الدراسات السابقة:

تجدر الإشارة إلى قلة المؤلفات والبحوث والدراسات التي خاضت في موضوع الحل واثاره باستثناء بعض الدراسات التي ركزت على بعض جوانب موضوع كهذا ، والتي وردت في شكل أطروحات دكتوراه ورسائل ماجستير وللامانة فهي كانت لنا مساعدة في انجاز هذا البحث. والتي نذكر منها:

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

– بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، اطروحة

دكتوراه العلوم في القانون،كلية الحقوق سعيد حمدين،الجزائر 1.

– محمد خشمون، مشاركة البلدية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية.

–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.

ايضا تجدر الاشارة الى بعض الدراسات والمؤلفات الأخرى، والتي وإن لم تعالج موضوعنا هذا بصفة مباشرة، إلا أنها قد تناولته بالدراسة في بعض جوانبه، نذكر منها على سبيل المثال:

– مؤلفا محمد الصغير بعلي المعنونان ب قانون الإدارة المحلية الجزائرية،القانون الإداري. ومؤلف الأستاذ بوضياف عمار المعنون ب: الوجيز في قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ومؤلف الأستاذ: كمال جعلاب المعنون ب: الإدارة المحلية وتطبيقاتها ،الجزائر ،بريطانيا،فرنسا.

إن أغلب هاته المؤلفات والمذكرات في دراساتها للمفهوم العام لحل المجالس الشعبية المحلية، وكانت هذه الدراسات بوابة انطلقنا منها في بحثنا هذا الذي وصلنا فيه إلى توضيح قضية الأثر البالغ الذي يرتبه إجراء الحل ومدى مشروعيته، وتوافقه مع مبدأ المشروعية. لذلك وبناء على ما سبق يمكننا طرح التساؤل التالي : ما مدى مشروعية إجراء حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وما هي الآثار المترتبة عنه؟.

وللإجابة على هذا التساؤل ارتأينا إتباع منهجية تليق بطبيعة دراستنا هذه وخطة موزونة على مقاس محاور البحث بما يخدم صلب الموضوع.

منهجية البحث:

يعد موضوع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من المواضيع الإدارية والسياسية ، لذلك فان هذه الدراسة تفرض علينا إتباع طريقة معالجة وتحليل النصوص والاتجاهات. ومعرفة موقف القانون الجزائري من مسألة الوصاية على المجالس الشعبية المحلية وممارسة الرقابة عليها، لذا آثرنا أن نتبع في دراستنا المنهج القانوني التحليلي الذي مفاده تحليل موقف المشرع الجزائري في شأن موضوع حل المجالس الشعبية المحلية والآثار المترتبة عليه.

صعوبات البحث:

إن موضوع "آثار حل المجالس الشعبية المحلية"، له الأثر البالغ في شتى مجالات المجتمع المحلي، لذلك وددنا لو توسعنا في جميع جوانبه، ووددنا أيضا لو أننا أضفنا امثلة حية من واقعنا المعاش من مجالسنا المحلية لولايتنا "الوادي"، كعينات نستشهد بها مثل:" حل المجلس البلدي لبلدية البياضة" ، و"حل المجلس البلدي لبلدية العقلة"، هذا يساعدنا في دعم بحثنا ونثري به جانب الملاحق ، الا إن المدة المتاحة لنا لانجاز هذا العمل ضاقت، بفعل الحجر الصحي المفروض علينا، في جميع المجالات بسبب انتشار جائحة وباء كورونا "covid-19virus" التي قلصت العمل في الادارات المحلية بنسبة50% من عدد العمال والموظفين، والعمل فقط بتوقيت جزئي حيث تم منعنا من التقاء بعض رؤساء المصالح للاستفسار عما يدعم بحثنا من واقع العمل الاداري المحلي، لكن اعتذروا بسبب الظرف الراهن ، الذي يستلزم العمل بالحد الادنى من الخدمات المقدمة، مما يضمن عدم الاحتكاك وانتشار العدوى .

خطة البحث:

ومن اجل إن تكون دراستنا هذه عملا علميا دقيقا وممنهجا وسلسا في متناول الباحثين والقراء ارتاينا توزيع وترتيب واعداد خطة موزونة بما يخدم هذا البحث.

بحيث تم تقسيم موضوع البحث " آثار حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في التشريع الجزائري وفق قانوني:10/11و07/12". الى فصلين: الفصل الأول بعنوان مفهوم حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، ثم قسمناه بدوره الى مبحثين، الأول يحتوي على إطار مفاهيمي وهو ينقسم الى مطلبين، الاول بعنوان تعريف حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وخصائصه ،والمطلب الثاني عرضنا فيه آلية الحل في ظل القانونين رقمي 11/ 10و 07/12. اما المبحث الثاني فخصصناه لعرض أسباب حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وقسمناه إلى مطلبين، المطلب الأول بحيث بينا فيه أسباب الحل، اما المطلب الثاني خصصناه لتبيان الجهة المختصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وإجراءاتها.

أما الفصل الثاني فكان بعنوان: الآثار المترتبة عن حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة . والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين، المبحث الأول خصصناه للإجراءات العملية الخاصة بحل المجالس المحلية المنتخبة ، وبه مطلبين، الأول تحدنا فيه عن الإجراءات العملية المشتركة الخاصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة. والثاني وضحنا فيه الإجراءات العملية الخاصة بحل كل مجلس على حدى .ثم يلي المبحث الأخير بمطلب واحد بفرعين تطرقنا فيهما إلى تقييم نظام حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة .

الفصل الأول

(الإطار المفاهيمي لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة)

ونعالجه في مبحثين:

المبحث الأول : مفهوم حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

المبحث الثاني: أسباب حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

المبحث الأول : مفهوم حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

إن من أهم وأخطر صور الرقابة الإدارية أو الوصائية ، هي الرقابة على المجلس الشعبي المحلي كهيئة، وذلك بإنهاء حياته قانونياً وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، مع بقاء الشخصية المعنوية لهته المجالس الشعبية المحلية، وذلك وفقاً للحالات المذكورة القانون. لذلك ارتأينا أولاً تحديد تعريف الحل الذي يعد محور هذه الدراسة (المطلب الأول)، ودراسة حل المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانوني10/11و07/12 (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تعريف حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

لتعريف حل المجلس الشعبي المحلي، اعتمدنا على بعض القواميس اللغوية من أجل تعريفها لغة واصطلاحاً (الفرع الأول)، ثم نتعرض لخصائص حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة(الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف حل المجلس الشعبي المحلي المنتخب.

قمنا بتعريفه لغة واصطلاحاً في فرعين.

أولا : تعريف الحل لغة : [1]تتفق بعض معاجم اللغة العربية على أن معنى الحل لغة هو: الفك، فيقال حل العقدة: فكها.

1- القاموس العربي الشامل: صادر عن هيئة الأبحاث والترجمة،، بيروت، لبنان، دار الراتب الجامعية،، 1997 ص.212.-انظر أيضا:- أبواب ابراهيم الفارابي، ديوان الأدب، معجم لغوي تراثي، ترتيب وتحقيق عادل عبد الخيار الشاطي، لبنان، مكتبة لبنان ناشرون،ص ص50-55.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للحل

حتى يتسنى لنا تعريف الحل اصطلاحا ارتاينا تعريفه فقهاً، وقانوناً .

1-التعريف الفقهي للحل

اختلف فقهاء القانون الإداري حول تحديد المفاهيم والتعريفات بشكل دقيق دون غموض أو لبس غير أن البحث في مفهوم حق السلطة التنفيذية في حل المجالس المحلية الشعبية، يجد شبه إجماع بين الدارسين لهذا الموضوع حول تحديد مفهوم الحل، وسندرج بعض التعريفات التي وردت بهذا الشأن لقد عرفه عمار بوضياف بأنه:"***الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم(كمنتخبين[1])***

ويستخلص من التعريف ما يلي : أن الحل، يعتبر أحد مظاهر الوصاية الإدارية، يمارس على الهيئة التنفيذية والتداولية للمجلس المحلي المنتخب، بصفتها هيئة واحدة. وان الأثر الذي يترتب على إجراء الحل هو سقوط العضوية على المنتخبين.

وعرف الأستاذ : بعلي محمد الصغير حل 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 خطار شطناوي فقد ذهب إلى تعريف الحل على النحو التالي: "***وضع نهاية قبل الأوان، للمجلس البلدي قبل انتهاء***

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

[2] -بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، عنابة، 2002 ص240- لمزيد من التفصيل انظر ايضا : جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، د.ط 2017،ص163.- لمزيد من التفصيل انظر بعلي محمد الصغير،القانون الاداري،التنظيم الاداري، النشاط الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د .ط،2013،ص194.

دورته القانونية[1]

لقد ركز 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 الحل هو : "***من أهم وأخطر مظاهر الرقابة الإدارية، لما يمثله "من إنهاء وجود الشخص الإداري قبل النهاية الطبيعية لمدته[2]***".

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

2-التعريف القانوني للحل

لقد أخذ المشرع الجزائري بالحل كأحد صور الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة، وذلك بموجب قانون الولاية رقم 12- 07 وقانون البلدي رقم11-10 كما حدد ضوابط ممارسة الحل من خلال تحديد حالاته، إجراءاته، السلطة المختصة بالحل، وكذلك الآثار المترتبة على حل المجالس الشعبية المحلية إلا أنهما لم يقدما تعريفا للحل.

---

[1] شطناوي علي خطار : الإدارة المحلية، الطبعة1، ، الأردن ،عمان ، دار وائل للنشر والتوزيع، ،2002ص240.

[2] -رفعت عيد سيد: مبادئ القانون الإداري: الكتاب الأول (الأساسيات العامة -التنظيم،) مصر، دار النهضة العربية، ،2003ص 143. -انظر ايضا رزيق أميرة ، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، ،2008-2009أم البواقي، الجزائر، ص09.

- انظر ايضا: القانون رقم ،12 -07المؤرخ في 24ربيع الأول ،1433الموافق في 21فيفري ،2013المتعلق بالولاية، ج ر، العدد ،12بتاريخ 29فيفري2013.

-انظر ايضا القانون رقم ،11-10المؤرخ في أول شعبان 1432هـ، الموافق لـ 23يونيو ،2011المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد ،37الموافق لـ 03 جويلية 2011.

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

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

وبناًء على ماسبق يمكن تعريف الحل بأنه شكل من أشكال الوصاية بل يعد من أخطرها، تمارس من طرف السلطة المركزية تجاه السلطة اللامركزية (المجالس المحلية المنتخبة) متى توافرت الشروط المحددة قانوناً، والذي يترتب عليه وضع حد للمجالس المحلية المنتخبة كهيئة قبل انتهاء مدتها القانونية، وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية لهاته المجالس المحلية.

الفرع الثاني: خصائص حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة:

إن الصفة القانونية لآلية حل المجالس المحلية المنتخبة تتميز بجملة من الخصائص والتي سنعرضها في نقطتين مهمتين هما: أن الحل وصاية إدارية (أولا)، ثم إن الحل رقابة استثنائية وإلزامية (ثانيا).

أولا : حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وصاية إدارية

تمارس الهيئات المحلية سلطة تسيير شؤونها بنفسها وفقاً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية، لذا نجد المشرع قد اعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الأجهزة المركزية وفقاً للمادة 1من قانوني البلدية والولاية، إلا أن استقلال هذه الهيئات المحلية ليس مطلقاً، إذ لابد أن تعمل في إطار القانون احتراما لمبدأ المشروعية، وبموجب ذلك تخضع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية في شكل نظام رقابي وصائي[1] ،الوصاية

[1] – جعلاب كمال، المرجع السابق،ص 163.

الإدارية عضوياً وموضوعياً، هي مجموع الاختصاصات والصلاحيات الإشرافية ،التوجيهية ،التنسيقية والرقابية، التي تمارسها الإدارة المركزية في الدولة على الأجهزة المحلية وتعد ركناً من أركان المركزية الإدارية وشرطاً منشروطها،

الهدف منها فرض احترام المشروعية تمارس في ثلاث أشكال:[1]

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

2-الرقابة على الأعضاء المتمثلة في التوقيف، الإقصاء والاستقالة أو المانع القانوني.

3-الرقابة على الهيئة والمجلس ككل والمتضمن الإيقاف والحل، لكن بموجب قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول، اقتصر المشرع على الحل كآلية رقابية على المجلس المحلي المنتخب.

ثانيا: حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة رقابة استثنائية إلزامية.

إن اعتبار آلية حل المجلس الشعبي المحلي المنتخب رقابة استثنائية ينطبق هذا من اعتباره أحد أشكال الوصاية الإدارية التي تحدثنا عنها سلفاً .ويقصد بخاصية الاستثنائية بالنسبة لآلية الحل، 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 الحل، خلافاً لما تجيزه السلطة الرئاسية التي تمنح السلطة التقديرية للرئيس في مراقبة المرؤوس، حتى في غياب نص عملا 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] -بعلي محمد الصغير :القانون الاداري، المرجع السابق،ص183-194.

آلية الحل، مما يضر باستقلالية هذه المجالس ويجعلها تحت تهديد الحل [1]، وبالتالي إمكانية إخضاعها لتسلط الجهاز المركزي.

- أن يتضمن النص القانوني حالات حل المجالس الشعبية المنتخبة على سبيل الحصر، كون عكس ذلك يترك المجال أمام السلطة الوصية لتقدير توافر سبب الحل، وهذا من شانه أن يوقعنا في المشكل السالف الذكر.

–ضرورة تحديد النص القانوني للسلطة المختصة بآلية الحل، ويحبذ أن تكون أعلى هيئة في جهة الرقابة وهذا ما تبناه المشرع الجزائري، حتى يجنب العبث بالمجالس المحلية المنتخبة، ويعطى لآلية الحل قيمة قانونية تميزها عن باقي أنواع الرقابة.

–وجوب تحديد الآثار المترتبة عن آلية الحل والإجراءات المتخذة لتفعيل هذه الآلية، كل ما ذكر سلفاً يجعل من الحل آلية استثنائية.

أما بخصوص رقابة إلزامية فكما اشرنا سلفاً بان الحل رقابة استثنائية تقتضي التحديد الحصري للحالات التي ينجر عليها أو توجب حل المجلس المنتخب، وبالتالي إنهاء الوجود القانوني للمجلس، وهذا بضرورة فرض طابع التقييد بالتزام السلطة صاحبة الوصاية في حالة توافر هته الحالات هي ملزمة بإصدار قرار حل المجلس الشعبي البلدي باعتبار أن دور الجهاز المركزي هو ضمان حسن سير وإدارة المرافق العامة لمجموع الأقاليم، هذا سبب ومن جهة أخرى تمارس آلية الحل نظرا لعجز أصاب المجلس المحلي المنتخب منعه من أدائه مهامه المنوط بها قانوناً، الذي بدوره في حالة الاستمرار على هذا الوضع يخل بمصالح

[1] حداد عيسى ، مفهوم الوصاية الإدارية ومبررات إقرارها في النظام الجزائري، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على اللامركزية، المنعقد يومي 03و 04مارس ،2014كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي1945 ، ص9.

المواطنين، وكنتيجة لذلك في حالة إثبات عجز المجلس عن أداء دوره، تكون سلطة الوصاية ملزمة بإصدار مرسوم الحل، وفق الإجراءات المتطلبة قانوناً مما يجسد طابع الإلزامية بالنسبة لآلية الحل.[1]

المطلب الثاني:

إجراء حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في ظل القانونين رقمي 11-10 و12-07

جاء قانون البلدية والولاية الجديدين بعدة إصلاحات، للثغرات التي خلفتها القوانين السابقة للجماعات الإقليمية، وأبرز هته التطورات وإن كان حدث حولها جدل بحجة أنها تمس باستقلالية الجماعات الإقليمية، وهي آلية الحل التي شهدت توسعاً مقارنة بالقوانين السابقة.

الفرع الأول: إجراء حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في ظل القانون رقم 10/11.

حسب المادة 46 من قانون البلدية فان حل المجلس الشعبي البلدي والتجديد الكلي له يتم في الحالات التالية وهي[2]:

1-حالة خرق أحكام دستورية.

2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

3- استقالة جماعية لأعضاء المجلس

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

---

[1] – رزيق أميرة ، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، 2008-2009أم البواقي، الجزائر، ص25.

[2] – المادة 46 من قانون البلدية 10/11المؤرخ في2011/06/22،ج،ر،عدد37،مؤرخة في2011/07/03.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة41(استخلاف الأعضاء).

6- خلافات خطيرة بين اعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير الهادئ لهيئات البلدية،وبعد اعذرا يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

7- اندماج بلديات او ضمها او تجزئتها.

8- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

الفرع الثاني: إجراء حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في ظل القانون رقم 07/12.

حسب المادة 48 من قانون الولاية فان حل المجلس الشعبي الولائي والتجديد الكلي له يتم في الحالات التالية وهي[1]:

1-حالة خرق أحكام دستورية.

2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

3- استقالة جماعية لأعضاء المجلس

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة41(استخلاف الأعضاء).

6- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

[1] - المادة48 من القانون 12-07المؤرخ في07افريل2012 المتضمن قانون الولاية.

7- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب1.أما بخصوص الجهة المختصة بالحل، فقد تضمن القانونين نفس الجهة، فحسب المادة 47 من قانون البلدية يتم الحل والتجديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، و هو نفس ما تبناه قانون الولاية وبذلك أزال الإبهام عن الجهة المسؤولة عن الحل، وبالتالي يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي كما في السابق، تغيير من حيث أن الوالي يعين متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية، عوض المجلس المنتخب سابقاً في المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية باقتراح من الوالي خلال عشرة أيام الأخيرة التي تلي الحل، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس إلى حين تنصيب المجلس الجديد [1].

[1] – بعلي محمد الصغير ،مرجع السابق،القانون الإداري،ص197.

المبحث الثاني: أسباب حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

خلافًا للنُّصوص المُنظمة للمجالس المحلية المنتخبة في الجزائر في ظل مرحلة الحزب الواحد، والتي كانت المجالس المحلية الشعبية المُنتخبة وفقًا لها تتعرض لرقابة السلطة الوصية من خلال إجرائي الحل والتوقيف فإن معظم القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية في فترة التعُددية السياسية اكتفت بالنص فقط على إجراء الحلُ دون التوقيف. ومن ثم سيتم التعرض للمُعالجة القانُونية لهذا الأسلوب كإجراء يتخذ من طرف السُلطة الوصية تجاه المجالس المحلية البلدية و الولائية وفق القانُونين رقمي 11-10المُتعلق بالبلدية و12-07 المُتعلق بالولاية من خلال تناول أسباب حل المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الأول) وإجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

أسباب حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

نظرا لخطورة آلية الحل لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعديها على إرادة الناخبين وخرقها لأسلُوب التمثيل الشعبي، ينبغي على المُشرع إحاطتها بضمانات تُعد بحق قيوداً تتعلق بإجراءاتُ ممارسة هذه الرقابة، وقيوداً واردة على الغرض المُستهدف من اتخاذ إجراء الحل وذلك ضمانًا لاستقلال الإدارة اللامركزية. وفي ذات الوقت من غير المُتصور أن تُكونُ سلطاتهاُ مطلقة وغير محُدودة لتُباشرها السُلطة المُخول لها ذلك على الجماعات الإقليمية، الأمر الذي ينتفي معه كل استقلال لهذه الأخيرة [1].ومما سبق ذكره يمكن التساؤل حول نطاق احترام المُشرع الجزائري للقيود سالفة الذكر كضمانات لاستقلال الجماعات الإقليمية عند اتخاذ إجراء الحل. وللإجابة على السؤال نتطرق للأسباب القانونية لحل المجالس المنتخبة (الفرع الأول) الأسباب الواقعية لحل المجالس المنتخبة (الفرع الثاني).

[1] – الشيخ سعيدي، دور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أُطُروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006،ص.276

الفرع الأول: الحالات القانونية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

عند دراسة المادتين رقم46 من القانُون رقم 11-10المُتعلق بالبلدية و 48من القانُون رقم 12-07المُنظم للولاية، فإنُهما وعلى غرار المادتين 34و 44من القانُونين رقمي90- و 9-09الملغيين، وخلافًا للقوانين المُنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظل الحزب الواحد قد حددتا حالات الحل على سبيل الحصر، ُملتزمة بذلك بأول ضمانة والمُتعلقة بالقيد التشريعي. وبُمقتضى ذلك لا تملك السلطة الوصية الخُروج عن تلك الحالات عند اتخاذها لإجراء الحل.

وما يلاحظ من خلال استقراءُ صور الحل الواردة في 46و 48 سالفتي الذكر أنهما جاءتاُ متشابهة وُمتقاربة سواء بالنسبة للبلدية أو للولاية، وتتمثل هذه الحالات في:

أولاً -خرق أحكامُ دستُورية :أشارت الفقرة الأولى من المادتين 46و 48من القانُونين رقم11-10ورقم ،12-07 تعتبر من المستحدثات التي جاء بها هذان القانونان مقارنة بسابقيهما(08-90)و(90-09) اللذان لم يشيرا إليها. كما تعتبر هذه الحالة منطقية للحل باعتبار أن الولاية والبلدية في الجزائر مؤسساتُ دستورية، وحماية لمبدأ المشروعية وللمصلحة العامة [1] فمتى تم التعدي على الأحكام الُدستُورية وجب حل المجالس المحلية الُمنتخبة 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.

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

[1] -أنظر أحكام الباب الأول من دستور2016.

الانتخابات للقضاء. الإداري أي المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، وعليه فإذا ألغت المحكمة نتائج انتخابات المجلس البلدي أو الولائي فإنه تتم عملية حله وفقا للإجراءات القانونية.

هذه الحالة أعاد المشرع إدراجها في قانون الولاية الحالي رقم ، 12-07 واستحدثها في قانون البلدية رقم 11-10بصيغة عامة ، باعتبار أن المشرع لم يوضح أسبابها بدقة وغالبا ما يكون سبب إلغاء الانتخابات دلالة على وجود تجاوز خطير في عملية الانتخاب ومخالفة النظام الانتخابي، كاكتشاف تزوير أو سوء تسيير للعملية الانتخابية وفق القوانين والضوابط المتاحة لذلك، مما يستدعي حل المجلس المنتخب من قبل السلطة القضائية[1] 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 مؤقتا، لكن لا يخرج الإشكال عند تطبيق أحكام المادة 44من 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 الشعبية المحلية المنتخبة:

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 قانونا ب 5سنوات، فإذا كانت القاعدة العامة أن الأعضاء لا يجبرون على الترشح لعضوية المجلس المحلي، فإنه واستثناًء لا يمكن إجبارهم على البقاء رغما عن

[1]- جعلاب كمال،المرجع السابق، ص164.

[2] -حصروت عطاء الله، المركز القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016،ص46وما بعدها.

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.

تم النص على هذه الحالة سابقاً في كل من القانونين رقمي 90-08و، 90-09 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 قانونيا، و بالتالي و نتيجة لخلو المجلسين من العنصر البشري وجب حله و تعويضه بمجلس آخر، ما يلاحظ أن المشرع لم يبين لنا نوع هذه الاستقالة هل تكون محددة من جميع الأعضاء أم محددة فرديا و من يثبت الاستقالة، ولكن ما يمكن قوله أن حسب تشكيلة المجلس أو المجالس الشعبية المحلية المنتخبة التي يطبعها التغيرات السياسية و التيارات المختلفة، يجعل من النادر حصول هته الحالة.

رابعا-عندما يُكون الإبقاء على المجلس مصدًار لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح الُمواطنين وطمأنينتهم :هي نفسها الحالة التي أضافها كل من الأمرين رقم**03-05**-ورقم **05-04**الُمؤرخين في **2005/07/18**والُمتممين للمادتين **34و 44**من القاُنونين السابقين رقمي **90-08و 09-90**المتعلقين بالبلدية والولاية، بمناسبة إيجاد السند القانوني للحل الذي شمل مجُموع المجالس الشعبية البلدية الُمنتخبة بمنطقة القبائل، والمجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي تيزي وزو وبجاية، وبالتالي وجب حل هذه المجالس بالمرسوم الرئاسي رقم 05-1255 .كما أن هذه الحالة جاءت بصيغة الُعُموم، حيث لم تُوضح الوضعيات التي تقرر بمقتضاها السلطة المركزية أن المجالس المحلية أصبحت مصدرا لاختلالات خطيرة، وأن نشاطاتها من طبيعتها المساس بمصالح الُمواطنين وطمأنينتهم، ومن ثم يمكن اتخاذ إجراء حل هذه المجالس مما يجعل استقلالها دائماُ مهددا، لكن بالعودة إلى النظام الفرنسي فهو يقدم لنا عدة أمثلة عن هته 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 05-255المؤرخ في 20يوليو ،2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج.ر عدد ،51المؤرخة في 20يوليو2005.

خامسا -عندماُ يصبح عدد الُمنتخبين أقل من الأغلبية الُمطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف :عملاً بأحكام المادة 23من قانون رقم 11-10والمادة 19من 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 41من القانون رقم 12-07 وهي نفس الأحكام التي يتبناها قانون البلدية والتي مفادها » في حالة الوفاة، الاستقالة ، الإقصاء أو حصول المانع القانوني المنتخب 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 هته الأحكام تجد السلطة الوصية نفسها مرغمة على حل المجلس الشعبي المحلي باعتبار أنه يستحيل في هته الحالة أن يمارس المجلس صلاحيته وقد فقد الآلية القانونية التي تسمح له بذلك[1]

سادسا - حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها : تجُدر الإشارة أن هذه الحالة وإن احتفظ بها قاُنون البلدية الحالي على غرار سابقه رقم ،**90-08** فإنها تُعُد منُ مستجدات القاُنون الحالي الُمنظم للولاية رقم **12-07** لعدم النص عليها في ظل القاُنون القديم الُمنظم لها أي-القاُنون**90-09** ومن ثمة فمن الطبيعي أن يتم حل المجلس الولائي عند ضم وإدماج

[1] جعلاب كمال، المرجع السابق،ص199

البلديات أو تجزئتها أو إجراء تحويل إداري للسكان، بالنظر إلى أنه لاُ يتصور أن يتم إدارة بلديتين بمجلسين بآن واحد أوُ يدير مجلس واحد بلديتين مًعا[1]

سابعا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الُمنتخب:

إذا تم انتخاب مجالس محلية، وحالت ظروف دون تنصيبها، فإن السلطة المركزية تلجأ إلى حلها نظرا لكون هذه الظروف تبقى حائلاً دون تحقيق الأهداف المرجوة من تنصيب المجلس المنتخب، ما يلاحظ من عبارة «الظروف الاستثنائية» أنها عبارة عامة يشوبها الغموض، فمن باب أولى كان على المشرع تحري الدقة وذلك بتحديد ما المقصود بالظروف الاستثنائية.

ثامناً- وُجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد اعذارُ يوجهه الوالي للمجلسُ 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 حل المجلس؛ لأن ذلك النزاع يؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية ويعرقل السير الحسن لها؛ كما نشير إلى أن الخلافات الموجبة للحل 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 التمثيلي

هذا الوضع وإن كان متوقًعا خاصة في ظل التعددية السياسية التي تفترض وجود تمثيلات سياسية متباينة، فيلاحظ أن المشرع استعمل في هذه الحالة عبارات عامة تفتح باب

[1] بعلي محمد الصغير،مرجع سابق،القانون الاداري،ص196.

التأويلات، مانحا بذلك للُسلطة المركزية كامل الحرية، لتقدير ما تراه اختلافاً خطيراً علىُ مستوى المجلس الشعبي البلدي،

ومن شأنه أن يحول دون السير العادي لمصالح البلدية، بالرغم من الإعذار الموجه له من طرف الوالي مما يستوجب معه حل المجلس.

انطلاًقا مما سبق، فالُمشرع وبتقريره لحالات الحل على سبيل الحصر أراد حماية حرية مبادرة البلدية والولاية، إلا أنه وباستعماله لصيغة العموم عند إقراره لبعض تلك الحالات كما تم توضيحه يكون قد فتح المجال واسًعا للُسلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك وهذا من شأنه أن يهدد استقلالها المحلي.[1]

الفرع الثاني: الحالات الواقعية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

تكملة لحالات الحل السابقة سنتطرق في هذا الفرع للحالات الواقعية للحل من خلال النقاط التالية: سيطرة العروشية والقبلية (أولا)، صراع الرئيس والمنتخبين (ثانيا) والتعددية الحزبية(ثالثا)

أولا: سيطرة العروشية والقبلية.

نظرا لكون المجالس الشعبية البلدية و الولائية وحدة بنائية ممثلة لنظام الدولة، فهي ليست تنظيمات اقتصادية تهدف الربح المادي، وإنما هي تنظيمات خدماتية متعلقة بالقانون الإداري في عمل يحتوي تقسيماً للمهام والوظائف، ويعني ذلك وجود التدرج في الوظائف، ويعني أيضا وجود التدرج في السلطة والمسؤولية، أنشأت بدافع وبطابع سياسي من أحزاب سياسية ممثلة للفئات والشرائح الاجتماعية في المجتمع،

[1] 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،ص211.

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 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 العصبيات القبلية 1 المتجسدة فيها تحاول بهدف الوصول إلى السلطة والحصول على المزايا والمشاريع التنموية التي يحوزها التنظيم وتحوزها الجماعات الإقليمية[1]

والظاهر أن التنظيمات السياسية والبيروقراطية في وقتنا الحاضر وبصرف النظر عن تشكيلها في شكل 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 عصبيات قبلية وعشائرية وعائلية، تعمل بصفة متواصلة وتتربص فيما بينها بهدف الوصول إلى السلطة ومصادرها ومجابهة العصبيات القبلية الأخرى،

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط ،1جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2012.ص48ومابعدها

من أجل تقصي أهدافها ومصالحها وجلب المنافع والامتيازات والمشاريع لأعضائها، وتستمد تلك العصبيات مكانتها وقوتها من العمق الاجتماعي والتاريخي، وهكذا تؤدي بالأفراد المنتمين لها إلى المحافظة على القيم التقليدية وتعزيزها.

1-**العصبية القبلية** هي مصطلح يعنى الموالاة بشكل تام للقبيلة أو العشيرة أو العائلة ومناصرتها ظالمة أو مظلومة.وكتعريف هي أحد أنواع العصبيات المندرجة تحت السلوك الإنساني .ويطلق هذا المصطلح أحيانا على العصبية المذهبية والعصبية الطائفية والعصبية المناطقية .حيث يؤثر هذا سلبا على أداء فعالية المجالس، ونشوب أجواء لتفاعلات اجتماعية غير مستقرة ومشحونة تعرقل عملية التنمية المحلية الشاملة المستقلة والمنشودة، وتدعم القبلية والجهوية[1]

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 الاستبدادية .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

[1] – 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 ،–2015 2014ص.212

طباع أخرى بين حاملي الشهادات ومعدميها، وبين الأجيال ذوي الجدارة والخبرة ومعدوميها.[1]

ثانيا: صراع الرئيس والمنتخبين

تعاني عادة البلديات من انسداد بين الأعضاء المرشحين، يرافقها احتجاجات المواطنين ومحاكمات لرؤساء المجالس البلدية، الشأن الذي يؤثر وبشكل مباشر على اهتمامات 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 أفشلت محاولات بقية الأعضاء المرشحين رغم استمرار وضعية الانسداد .وإدراكاً منها بخطورة حالات الانسداد على صعيد المجالس المنتخبة، عملت الدولة على تفادي إعادة مثل تلك الحالات عن طريق الإصلاحات التي حملها القانون الحديث المرتبط بالبلدية، فالمادة 54 منه أضفت ليونة كبيرة على سير مداولات المجلس الشعبي البلدي، عن طريق اشتراط الأغلبية البسيطة فحسب ،[2] مثلما حثت وزارة الداخلية والجماعات المحلية الولاة على الاحتكام إلى التشريع العضوي المرتبط بنظام

[1] –بوعيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة وأسباب انسدادها، الصادرة عن المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد5، أكتوبر ،2014ص.37

[2] –بوعيسى سمير، مرجع سابق، ص38

الانتخابات في مادته رقم80عوض قانون البلدية ،[1] وقد اهتدت وزارة الداخلية لذلك الحل بغية فض النزاعات القائمة بشأن المجالس المحلية .

ثالثا: 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 الحزبية ، [2]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 السياسي 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 29-11-2007أفرزت وإلى غاية مارس ،2008عن 15مجلساً بلدياً عاجزا عن 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 جزئية [3]،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 الولاة ورؤساء الدوائر

[1] -المرجع نفسه، ص.37

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

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

توجيهات للجوء إلى التحكيم في محاولة تسوية الخلاف، غير أنه لا يستبعد اللجوء إلى حلول أكثر صرامة وتتمثل في الحل.[1]

-المطلب الثاني:

الجهة المختصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وإجراءاتها

تُمارس الرقابة الإدارية بين شخصين معنويين مختلفين، وهنا نجد الاختلاف بين الرقابة

الإدارية والسلطة الرئاسية التي تمارس داخل نفس الشخص المعنوي.[2] كلما ازدادت خطورة الرقابة الإدارية إلا وأحاطها المشرع بمكانيزمات 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 نظمه المشرع بجملة من القيود التي تحكم ممارسته، لذلك نظم المشرع الجزائري ممارسة الحل في نصوص المواد من 46إلى 51من قانون البلدية رقم 11-10المواد 48إلى50 من قانون الولاية ،12-07حيث حدد حالات الحل والتي سبقت دراستها في المطلب الأول، ثم دراسة السلطة المختصة

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

[2] – كايس الشريف، تأثير النظام الانتخابي على الهيئة المحلية، مداخلة ألقيت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول النظام القانوني للمجالس المحلية واقع وآفاق، جامعة باتنة، يومي 15و 16أفريل ،2008ص .08

بالحل (الفرع الأول) والإجراءات الشكلية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (الفرع الثاني).

-الفرع الأول: االجهة المختصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

تشير نفس المادة 47 من قانوني الولاية والبلدية بأن الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، دون إغفال الدور المحوري الذي يلعبه الوالي من الناحية الواقعية، إذ التقرير الذي يعده وزير الداخلية يعتبر ضمنياً تقرير الوالي باعتباره الأدرى بالشؤون المحلية وممثل الدولة على المستوى المحلي .كما لا يخفى أن القانونين10/11و07/12 (للولاية والبلدية)، قد أزالا اللبس والغموض عن الجهة المختصة في إجراءات حل المجلسين، مقارنة بالقوانين السابقة المنظمة للإدارة المحلية رقمي 90-08و 90-09التي حددت وسيلة الحل بصدور مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناًء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية دون أن توضح طبيعته إن كان مرسوًما رئاسًيا أو تنفيذًيا[1].

تبدأ إجراءات الحل بما يقدمه وزير الداخلية إلى مجلس الوزراء في تقريره، موضحاً فيه السبب الموجب للحل بغرض استصدار مرسوم الحل، ونتيجة لهذا العرض المقدم من طرف وزير الداخلية يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بحل المجلس الشعبي المحلي محل التقرير، ينشر في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الجمهورية.**إن** وصاية وزير الداخلية لا تتم إلا بناًء على مبادرة من الوالي (أي تقرير الوالي)، ولذلك فهو مراقب للجماعات المحلية أكثر من أن يكون خاضعاً لمراقبتها مما يدل صراحة على أن تقرير وزير الداخلية ما هو إلا تقرير

[1] – كايس الشريف، المرجع السابق، ص.08

الوالي الذي يقع المجلس المحلي المراد حله في حدود ولايته، باعتبار أن الوالي هو الوصي على هذه المجالس المحلية المنتخبة الواقعة ضمن إقليمه.

الفرع الثاني: اجراءات صدور قرار الحل:

-إن جميع المراسيم التي صدرت في الأوضاع العادية، احتوت على العبارتين التاليين: بناًء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية "بعد الاستماع لمجلس الوزراء " مما يؤكد لنا أهمية مراعاة الإجراء الأول للحل، والمتمثل في تحرير وزير الداخلية تقريراً إلى رئيس الجمهورية يبين فيه توافر أحد أسباب الحل، المحددة في المادة 46من قانون البلدية رقم 10-11والمادة 48من قانون الولاية رقم ، 12-07 فلا يجوز لمجلس الوزراء إصدار مرسوم الحل ما لم يسبق ذلك عرض من وزير الداخلية وتعتبر مخالفة هذا الإجراء عيباً يشوب القرار ويوجب إلغاءه [1] هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن ورود مثل هذه العبارة في مرسوم الحل يدل على أن الحل تم بناًء على أحد الأسباب المذكورة، والتي حرر بشانها 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 يراهمناسباً.مع العلم أن رأي مجلس الوزراء يعد استشاريا، غير ملزم لرئيس الجمهورية إذ يعود له سلطة تقرير الحل [3]، إلا أن ذلك كان وفق القانون القديم الملغى، فأما القانون الحالي

[1]– أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة 4،الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006،ص.276.

[2] أمينة رزيق ، مرجع سابق، ص. 76وما بعدها.

[3] –محمد الشافعي أبو ارس، القانون الإداري: دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها ج 1،مصر، عالم الكتاب،ص288

رقم11-10وعوضها المتعلق بالبلدية لم يشر إلى أن مرسوم الحل يتخذ في مجلس الوزراء بل ألغاها بعبارة مرسوم رئاسي.

2-إن جميع مراسيم الحل تضمنت تحديد المجلس المحلي أو المجالس المراد حلها [1] بمعنى إن مرسوم الحل يصدر خاص بمجلس معين وليس عاما. ونعني بهذه القاعدة أن قرار الحل يجب أن ينصب على مجلس معين ، أو مجالس محددة بالذات. [2] مع العلم أن قانوني البلدية والولاية جاءا خاليين من نص يمنع حل المجالس المحلية بإجراء شامل، كما فعل المشرع المصري[3].

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 [4].

4 -عدم ذكر سبب الحل في مرسوم الحل.

---

[1] - بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص.163

[2] -وهي القاعدة التي نص عليها المشرع المصري في المادة 144من القانون رقم 43لسنة ،1979المعدل بالقانون رقم 145لسنة 1988.

- لمزيد من التوضيح انظر مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية: دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مصر، مكتبة الجلاء الحديثة، ،2001ص.210

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

[4] -المرسوم الرئاسي رقم 05-254المؤرخ في ن ومجلس بلدي واحد بالنسبة لولاية البويرة من مجموع 23مجلسا.20 جويلية ،2005المتضمن حل مجلس شعبي بلدي، حيث ذكر المرسوم البلديات المعنية بالحل وهي: 37مجلسا بلديا بالنسبة لولاية بجاية من مجموع 51مجلسا، و 30مجلسا بلديا بالنسبة لولاية تيزي وزو من مجموع 54مجلسا، مجلسين بالنسبة لولاية بومرداس من مجموع 32مجلسا.

لمزيد من التفصيل انظر أمينة رزيق، مرجع سابق، ص.76

إن قانوني الولاية والبلدية كلاهما لم ينصا على ضرورة تسبيب مرسوم الحل، ونقصد بالتسبيب "أن يوضح مرسوم الحل الأسباب التي تبرر الحل[1] "

كما يترتب على اشتراط القانون تسبيب مرسوم الحل النتائج التالية:لا ريب أن التسبيب 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 [2].

إن تسبيب مرسوم الحل يحمي السلطة المركزية من مخاطر التسرع في اتخاذ قرار بخطورة مرسوم الحل. كما أن تسبيب مرسوم الحل يحمي المجلس المعني ، 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 تسبيب مرسوم الحل، يطلع الرأي العام على السبب الذي أدى بالسلطة المختصة إلى حل المجلس.رغم الأهمية التي يكتسيها تسبيب مرسوم الحل، إلا أن قانوني الولاية والبلدية لم يشترطان تسبيب هذا المرسوم .لذلك كان على المشرع الجزائري أن يسير على خطى التشريعات الأخرى (الفرنسي، المصري، والأردني) ويشترط ضرورة تسبيب مرسوم الحل، نظرا لأهميته وتدعيماً لضمانات الحل.[3]

[1] –رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري: الكتاب الأول (الأساسيات العامة، التنظيم الإداري)، مصر، دار النهضة العربية، ص.144

[2] –إن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري، كذلك التسبيب 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 تسبيبه إمكانية الطعن فيه بالإلغاء لتخلف أحد أركانه، –رفعت عيد سيد، المرجع السابق، ص.145

[3] – بعلي محمد الصغير، القضاء الاداري،"دعوى الالغاء"، دارالعلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،د.ط،2012،ص 282وما بعدها.

خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا لهذا الفصل، تبين لنا إن آلية حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة هي اخطر انواع الرقابة الوصائية، رغم انها تبدو في ظاهرها إجراء تعسفيا ،لكن المشرع لم يتركها هكذا عبثا في يد السلطة المركزية، بل قيدها بشروط معينة، حصرها في مواد قانوني:10/11 و07/12.وذلك حسب اعتقادنا من اجل استقرار عهدة المجالس، وإتمام ما بدؤوه من مشاريع تنموية، تخدم اقتصاد المجتمع المحلي وتعمل على تطويره.

الفصل الثاني

(الآثار المترتبة على حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة)

ونعالجه في مبحثين:

المبحث الأول :الإجراءات العملية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

المبحث الثاني: واقع حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

المبحث الأول: الإجراءات العملية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة:

إن استقلال الجماعات المحلية أو الإقليمية، يعتبر حقا أصيلا ضمنه 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 وأحاطها المشرع بضوابط تنظم استخدامها، دون إساءة استعمالها، وبدون هذه الضوابط فإنه لا يستبعد أن تتحول هذه الرقابة الإدارية من الناحية العملية إلى شكل من أشكال السلطة[1] الرئاسية، لذلك فقد نظم المشرع الجزائري الحل في نصوص المواد 46و 48من قانوني البلدية والولاية رقمي 11-10و -07 12الحالي .تبعا لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :نتناول الإجراءات العملية المشتركة لحل المجالس المحلية المنتخبة (المطلب الأول)، ثم الإجراءات العملية الخاصة بحل كل مجلس على حدى (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

الإجراءات العملية المشتركة لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

بالرجوع إلى المادة 48من قانون البلدية رقم 11-10والتي تقابلها المادة 49من رقم قانون الولاية12-07 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

[1]- ملياني صليحة، عزري الزين" الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية"،"في"، مجلة الاستاذ الباحث،جامعة المسيلة،مجلد4،عدد2،2020،ص ص146-168.-لمزيد من التفصيل انظر: بلغالم بلال،واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد،المرجع نفسه، 16-04-2014،ص ص(126-142).

المعنوية للبلدية والولاية.

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

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

الفرع الأول :زوال عضوية المنتخبين المحليين.

تكتسب العضوية في المجالس المحلية عن طريق أداة قانونية واحدة ألا وهي " الانتخاب" ، لأنه الوسيلة الوحيدة الأكثر تماشيا مع متطلبات الديمقراطية، فهو عبارة عن مبدأ من المبادئ الجوهرية للنظم الديمقراطية، تأخذ به أغلبية الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي، والمشّرع الجزائري لم يخرج عن هذا الإطار فجسده في قانون الانتخاب رقم، 16–10في شكل الاقتراع العام المباشر مع مختلف المجالس المحلية الشعبية عملا بأحكام المادة 2من قانون الانتخابات، كما تخضع مدة العضوية في المجالس المحلية إلى نطاق قانوني يحدد الفترة الزمنية للعضو، بحيث ينتخب المنتخب المحّلي لمدة 5سنوات 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 بّينها قانوني البلدية والولاية، من ضمن هذه الحالات، هي حالة حل المجلس الشعبي المحلي الذي يفقد العضو المنتخب صفته

تلقائيا و بقوة القانون. [1] فحل المجلس الشعبي يؤدي إلى فقدان جميع أعضائه صفة العضوية بالمجلس، وتجديد المجلس دون المساس بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، فمرسوم الحل لا يؤدي إلى هلاك الجماعة الإقليمية، فلو صدر مرسوم حل المجلس الشعبي ليس بالضرورة فناء البلدية باعتبارها إحدى وحدات الإدارة المحلية، بل تحافظ على شخصيتها المعنوية، وإن كان سيتوقف نشاطها من الناحية العملية، نظرا لهلاك المجلس المحلي المحل الذي يمثل الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي.

الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية

إن عملية تجديد المجالس المحلية المنتخبة بعد إصدار مرسوم إعدامها قانونا، قد تتصادف أحيانا بظروف استثنائية تعيق بالضرورة عملية التجديد، لذلك نظمها المشرع الجزائري في القوانين المنظمة للإدارة المحلية، والتي سنّبينها من خلال المرحلة الاستثنائية في ظل قانوني البلدية والولاية الحاليين .

– المرحلة الاستثنائية في ظل قانوني البلدية والولاية الحاليين:10/11 و07/12.

قد تتعرض عملية تجديد المجالس المحلية المنتخبة التي طالتها عملية الحل إلى ظروف تعيق مسار التجديد لذلك نجد المشرع قد أخذ هذا الظرف بعين الاعتبار، وقد نظمت هذه المرحلة من خلال أحكام المادة 51من قانون البلدية وأحكام المرسوم رقم-16 104المتعلق بتجديد المجالس الشعبية المنتخبة في مادته،5بحيث يشير المشرع إلى أنه في

[1] – عميور ابتسام ،نظام الوصاية الادارية ودورها في تهيئة الاقاليم ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة،2013 الجزائر،ص95. – لمزيد من التفصيل انظر ايظا : محمد خشمون، المرجع السابق،ص147. – لمزيد من التفاصيل انظر ايضا: عبد الغني البسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، دارسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف، الإسكندرية،(د ط) 2003،ص14.
– لمزيد من التفاصيل انظر ايضا ،محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، عنابة (د،ط)2004.ص163.

حالة ما طرأت ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات ، أو في حالة المساس الخطير بالنظام العام فعلى مستوى المجالس البلدية يعد وزير الداخلية تقريرا بخصوص الأمر يعرض في مجلس الوزراء، وبناء عليه يعين الوالي متصرفا يسير شؤون البلدية تحت تصرف سلطة الوالي، يتمتع بالسلطات التي منحها القانون للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه على أن تنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد [1].وفيما يتعلق بالمجلس الشعبي الولائي، تؤجل عملية تجديد المجلس وذلك عند اصطدامها بظروف تمس بالنظام العام، بناء على اقتراح معلل يقدمه الوالي لوزير الداخلية، ويتخذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء، بيد أن المشرع لم يوضح من يتولى أمر الإدارة في هذه المرحلة. وبالعودة للممارسات الواقعية نجد أن الوالي والمديريات التنفيذية هم من يتولون مهمة التسيير بكفاءة للحفاظ على استمرارية المرفق العام. ما يؤخذ على المشرع في حالة الظروف الاستثنائية هو تبنيه لعبارات قابلة للتفسير بشكل واسع من طرف السلطة الوصية، وغالبا بالشكل الذي يخدمها، ، إضافة لذلك منح صلاحية للسلطة الوصية في إعداد تقرير بالوضع ، سواء من طرف وزير الداخلية أو الوالي، مما يساهم في طغيان الوصاية على المجالس المحلية، مما يهدد استقلاليتها كمجالس منتخبة وكذا يعد مساسا بمبدأ الديمقراطية. [2]خصوصا إذا علمنا أن المرسوم رقم 16-104في مادته 152تمنح إمكانية التصرف في أحكامه لوزير الداخلية " كلما دعت الحاجة" وهي عبارة بحد ذاتها تفتح السلطة التقديرية للجهة الوصية للتصرف

[1] – المادة 51من قانون البلدية.10/11– من التفصيل انظر: رايس سامية، "في" الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي ،مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة تبسة،العدد رقم:,12. 31/12/2016ص ص(251-264).

[2] –المادة 05من المرسوم التنفيذي 16-104– انظر ايضا:بشير علي باز،حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة،دراسة مقارنة،دار الفكر الجامعي،الطبعة،1,2015.

المطلب الثاني:

الإجراءات العملية الخاصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

تطرقنا أعلاه إلى الإجراءات العملية المشتركة بين المجلسين المحليين (البلدية والولاية) وسنتطرق الآن إلى الاختلافات التي ينفرد بها المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم نتطرق للإجراءات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإجراءات العملية الخاصة بحل المجلس الشعبي البلدي

تنفرد الإجراءات العملية الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي بما يلي[1]:

-في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال(10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين اثنين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية . تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة(6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل.[2]

في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية. يؤثر هذا سلبا على استقلالية المجالس المحلية البلدية، بحكم أنها تسير من طرف أجهزة كلها معينة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى إمكانية استمرارية هذا الوضع لمدة غير محددة لسماح قانون البلدية بذلك ، [3]حيث تستطيع السلطة الوصية التحجج بالظروف الاستثنائية لعدم تجديد المجالس المحلة.

---

[1]– القانون رقم 10/11المؤرخ في 22جوان ، 2011المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية لسنة ، 2011العدد . 3 2

[2] – حسب المواد 48–49–51من قانون البلدية رقم11–10. –لمزيد من التوضيح انظر محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الادارية ، مرجع السابق ، ص . 141– لمزيد من التوضيح انظر: شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، ، 2011ص3 .

[3] – المادة 51من قانون البلدية رقم11–10.

الفرع الثاني: الإجراءات العملية الخاصة بحّل المجلس الشعبي الولائي.

وتتمثل هذه الإجراءات [1]فيما يلي:

1- في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوالي، خلال(10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية تتشكل من رئيس وخمسة أعضاء لممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد [2].

2 -تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل خلال أجل أقصاه ستة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل.

3- في حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات، يقدم الوالي تقريرا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات[3].

[1] – هذه الإجراءات حددتها المادتين 49و 50من قانون الولاية رقم 12-07

[2] –المادة 10من المرسوم التنفيذي رقم 16-104الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس المحلية البلدية والولائية.

[3] – المادة 5من المرسوم التنفيذي رقم 16-104الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس المحلية البلدية والولائية.– – لمزيد من التوضيح انظر عميور ابتسام، مرجع سابق ص90.– لمزيد من التفصيل انظر : عبد الغني البسيوني عبد الله ،'المرجع السابق،ص147.

المبحث الثاني: واقع حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

يعتبر موضوع حل 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. لهذا سنتطرق من خلال هذا المبحث آلية الحل خارج إطار الأحكام القانونية الخاصة به ، وتسليط الضوء على واقع هته الآلية ، بحيث نتطرق إلى دراسة تقييمية لنظام الحل(المطلب الأول)، ثم مدى ارتباط نظام الحل بالتطورات المعاصرة في الممارسة الديمقراطية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تقييم نظام حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

يمكننا استقراء الرقابة على المجالس المحلية باعتبارها مظهر آخر من مظاهر السلطة الرئاسية[1] من خلال أحكام القانونين رقمي 11-10و ،12-07لأن السلطة الوصية تتدخل تلقائيا في كل المجالات العائدة للمجالس الشعبية المحلية، إذ أنها بذلك أصبحت تسير أكثر مما تراقب.

إن القانونين الحاليين للمجالس المحلية المنتخبة نجدها قد حافظت تقريبا على نفس المنهج في الرقابة على البلدية والولاية، أو وّسع فيها في بعض الأحيان، كتوسيع سلطة ورقابة الوالي في حل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي. في هذا المطلب يقتصر تقييمنا لنظام الحل على مجموعة من النقاط تعد حسب رأينا مهمة تناولناها كما يلي:

نعرض مدى قانونية نظام الحل (فرع أول)، ثم علاقة الوالي بنظام الحل (فرع ثاني).

---

1 -[1]- مزياني فريدة، ص252. - انظر ايضا: عميور ابتسام ص91.- لمزيد من التفاصيل انظر ايضا: محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، ص217.- لمزيد من التفصيل انظر ايضا: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق،ص186. .- لمزيد من التفصيل انظر : عمار بريق ، ،ص ص(114-130).

الفرع الأول: مدى مشروعية اجراء الحل

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

أولا : مدى قانونية نظام الحل

بلادنا ومذ إن استرجعت سيادتها اعتمدت عدة نظم قانونية رغم اختلاف الرؤى، نجدها اتفقت على ضرورة إسناد تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات، وكلها أوردت اعترافا دستوريا بالجماعات الإقليمية [1]، وتجلى هذا الاعتراف من خلال دستور سبتمبر 1969 الذي 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 تحديد مداها و اختصاصه***" كما اعتبرت نفس المادة البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الإقتصادية والاجتماعية، وبعده دستور 1976في مادته 36"***المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية***" وحذا حذوه دستور 1989ودستور 1996وفي ظل هذا الاعتراف الدستوري بالهيئات المحلية، فهو بذلك اعترف ضمنيا بالمجالس المحلية المنتخبة، وإن كانت بعض الدساتير تبنت اعترافا صريحا بالمجالس المحلية، على غرار ما جاء به دستور 1976في مادته 7 والتعديل الدستوري 2016في مادته،116واللذان 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 عملا بمبدأ المشروعية وبموجب نظام الوصاية

[1] – ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة–الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص28.– لمزيد من التوضيح انظر: عمار بوضياف،الرقابة الاداية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، "في" مجلة الاجتهاد القضائي،جامعة بسكرة ، 2010،ص ص(15–27).

الإدارية، تم إخضاع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية، التي يمنح لها بالضرورة آلية حلها[1].والحل هو نظام يؤدي إلى إعدام الوجود القانوني للمجلس المحلي وسحب العضوية من أعضائه، وهذا بحد ذاته مشكل بحيث تمنح السلطة التقديرية بشكل أوسع للوصاية، وهذا يمس بشكل كبير بالجماعات الإقليمية ويجعلها خاضعة تماما للسلطة المركزية. مما يفرغ المجالس المحلية من مضمونها، كما أن مرسوم الحل بمثابة إقالة جماعية لأعضاء منتخبين وهذا اعتداء على ممثلي الشعب، ومساس صارخ بأعراف القانون الإداري . ما يستنتج مما سبق أن نظام الحل في ظل أحكامه الحالية، نظام غير ديمقراطي ومخالف لمبادئ الدستور.[2]

ثانيا: إمكانية الطعن في اجراء الحل

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 يحّدد بتاتا ماهية أعمال السيادة وبالرجوع للقضاء الإداري الفرنسي نجده يحدد أعمال السيادة في ثلاثة أشكال هي:

1 - الأعمال المتعلقة بشؤون الدولة الخارجية كإبرام المعاهدات والاتفاقيات.

2- الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية كقرار حل البرلمان.

3- الأعمال المتعلقة بالدفاع الوطني كقرار إعلان الحرب.

[1] – بن محفوظ مريم، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد، المرجع السابق ص07.

[2] سامي الوافي، اللجان وديمقراطية اللامركزية الاقليمية،"في" مجلة معارف ،جامعة البويرة، مجلد9، عدد،2014,16,01،ص ص(205–222).

وبمقارنة مرسوم الحل مع هته الحالات، نجد أنه يخرج عنها وبذلك تسقط عنه صفة أعمال السيادة.[1]

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 الإداري 1 .يختص مجلس الدولة بالفصل بدعاوي الإلغاء المرفوعة ضد المراسيم الرئاسية حسب أحكام المادة 9من القانون رقم 98-01 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 طرف كل منتخب محّلي باعتباره يملك صفة المنتخب، التي تسمح له بإمكانية الطعن، كما أنه لكل ناخب الطعن في مرسوم الحل، شريطة توافر الشروط القانونية التالية:

1- أن يكون القرار أو المرسوم رئاسيا ونشر بالجريدة الرسمية.

2- توفر الأهلية والصفة والمصلحة وهي شروط أساسية لقبول الدعوى، إذ يجعلها تحت طائلة عدم القبول في حالة تخلف أحد هته الشروط باعتبارها من النظام العام.

3- شريطة احترام آجال الطعن القانونية التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية مثلما جاءت بها المادة 829التي تنص: "***يحدد ميعاد آجال الطعن في المحكمة بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار***

[1] -مسعودي عبد الله،شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية الجديد، الجزء الاول،(الكتاب الاول والثاني) دار هومه للطباعه والنشر والتوزيع، الجزائر،2018،ص97.- لمزيد من التوضيح نظر ايضا : محمد حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ج م ع، ،1995ص ص85-86. انظر ايضا: محمد خشمون، ص39-40.

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

الإداري أو التنظيمي."[1]وعامة يعد التخلف عن ميعاد قبول الدعوى غير مقبول ما لم يدخل دائرة الاستثناءات عن ذلك .كما يتطلب شروطا تتعلق بعريضة رفع الدعوى تتجسد في:

1- توفر الشكليات اللازمة التي يفرضها القانون.

2-إيضاح الطلبات والأوجه، والأوجه التي يمكن أن تثار بخصوص مرسوم الحل،

3- هي عيب الخطأ في تفسير القانون أو عيب الانحراف بالسلطة، وهو المطروح بقوة في ظل السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الوصاية، والاختلاف في الرؤى بين الولاة والمنتخبين المحليين [2].إلا أن الرقابة القضائية على مرسوم الحل ليست بالشيء الهين بحيث يمكن للقاضي أن يجد صعوبة في بسط رقابته خصوصا في ظل صعوبة اكتشاف الانحراف بالسلطة والتكييف القانوني للوقائع.

الفرع الثاني: دور الوالي في إجراء الحل.

تنص المادة 110من قانون الولاية على أن الوالي هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية، وتطبيقا لذلك فإنه يحوز اختصاص تمثيل الحكومة وتمثيل مختلف الوزراء عما سبق ذكره، كما أن الوالي يمارس الرقابة الوصائية على المجالس المحلية وفق قانون البلدية والولاية، وهذا يضعه في موقع قوة مقارنة بهذه المجالس وذلك بتوسيع صلاحياته في الرقابة والأمر الذي يمنحه صفة الهيمنة، إذا فهو الوحيد الذي يحوز على السلطة التامة والشاملة على مستوى إقليم الولاية. ومن اجل توضيح ذلك نعرض دور الوالي من الناحية القانونية في آلية الحل (أولا)، ثم دور الوالي من الناحية الواقعية في آلية الحل (ثانيا).

[1]- بعلي محمد الصغير، القضاء الاداري ، دعوى الالغاء،د.ط،دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر،2012،ص96.

[2] - مسعودي عبدالله، المرجع السابق،ص97

أولا : دور الوالي في القانون تجاه إجراء الحل

من الناحية القانونية نجد أن الوالي لا سلطة له في حل المجالس المنتخبة، نظرا لكون الأمر يتم بناء على مرسوم رئاسي بموجب تقرير من وزير الداخلية، غير أن القانون فوض له صلاحيات يقوم بها عند حل هذه المجالس[1] وهي:

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

2- في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوالي، خلال(10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية تتشكل من رئيس وخمسة أعضاء [2] لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

3-في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات يقدم الوالي اقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات.

ثانيا : دور الوالي في الواقع تجاه إجراء الحّل

يلعب الوالي دورا حاسما في الرقابة الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة، باعتباره السلطة السامية على كل الهيئات في الولاية. إذ هو الذي يرفع التقارير إلى وزير الداخلية سواء كانت كتابية أو شفهية، وهذا الأخير يرفعها إلى رئيس الجمهورية والذي بدوره يقرر الحل من عدمه، إلا أن ذات الوزير يعتمد أساسا على تقارير الولاة خاصة، وأن الأمر يتعلق بأقرب موظف عمومي إلى المجلس المراد حله[3].

---

[1] – حسب المواد 5،9و 10من المرسوم التنفيذي رقم16-104.

[2] – المادة 10من المرسوم التنفيذي رقم 16-104الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس المحلية البلدية والولائية.

[3] – بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018،ص 147و148.

حيث يمكن للإدارة الوصية وبناء 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 أيضا 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 بالأجدر على الدولة أن تؤسس هيئة رقابية على أعمال الولاة وخاصة في مجال الرقابة بدلا من 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.

خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا لهذا الفصل، تبين لنا إن آلية حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة يرتب آثارا بالغة الأهمية والخطورة على مستوى المجالس، مما جعل من المشرع إن يفكر في تنظيمه وضبطه، من خلال تقييدها بشروط معينة، حصرها في نصوص القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية. وذلك حسب اعتقادنا عبارة عن إجراءات احترازية نصها المشرع في نصوص تنظيمية للحفاظ على النظام العام، وخوفا من الوقوع في الانزلاقات داخل المجالس، ومن اجل تفادي حصول الانسداد، مما يؤثر سلبا على النظام العام والسكينة العامة، وكذلك من اجل اعادة تجديد المجالس، واستمرارية عمل العهدة الانتخابية وعدم الوقوف حجرة عثرة في وجه التنمية المحلية.

خاتمة

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة المتعلقة بإجراء حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والآثار المترتبة عنه توصلنا إلى الملاحظات التالية:

- إن إجراء الحل شهد عدة تعريفات من طرف فقهاء القانون وأقتصر على ذكر الحالات التي تؤدي للحل.
- الحل يعد أهم وأخطر مظاهر الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- إن الحل يعتبر رقابة استثنائية .
- هيمنة الوالي على جميع السلطات في الولاية.
- سلطة الوالي في إعداد تقرير الحل لا تخضع للرقابة.
- اعتماد وزير الداخلية في إعداد تقريره على تقارير الولاة.
- رئيس الجمهورية هو من يصدر قرار الحل
- رغم احتكار السلطة الوصية بإجراء الحل إلا أن مرسوم الحل يبقى قابلا للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية.
- إن ممارسة سلطة الحل من طرف السلطة الوصية يؤثر على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، وعليه يمكن طرح بعض التوصيات التي نراها ضرورية لحماية استقلالية المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من تعسف السلطة المركزية في ممارسة الحل والمتمثلة فيما يلي:
- ضرورة مراجعة حالات حل المجلس المحلي المنتخب والتقليص منها.
- لا بد من تقنين تسبيب مرسوم الحل.
- إلزامية توخي الدقة في صياغة أحكام حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والابتعاد عن العبارات التي تحتمل التأويل.

- إحالة سلطة الحل إلى الجهة القضائية الإدارية مع توفير الاستقلالية اللازمة لذلك.
- ضبط دور الوالي في إعداد ورفع التقارير للسلطة الوصية من اجل استصدار قرار الحل
- اقتصار سلطة الوالي على تمثيل الحكومة فقط على مستوى الولاية، وإسناد تمثيل الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا–النصوص القانونية

أ– الدساتير:

1– دستور 28نوفمبر 1996الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم –438 96الممضي في 07ديسمبر ،1996المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 76مؤرخة في 08ديسمبر ،1996 الصفحة ،6معدل بالقانون رقم 02–03ممضي في 10أبريل ،2002الجريدة الرسمية عدد25 المؤرخة في 14أبريل ،2002الصفحة ،13معدل بالقانون رقم 08–19ممضي في نوفمبر ،2008الجريدة الرسمية، عدد 63المؤرخة في 16نوفمبر ،2008الصفحة ،8معدل بالقانون رقم 16–01المؤرخ في 26جمادى الأول عام 1437الموافق لـ 06مارس ،2016المنشور بالجريدة الرسمية، عدد14المؤرخة في 07مارس 2016ص ،02المتضمن التعديل الدستوري.

ب– القوانين العضوية، القوانين والأوامر

1– القانون رقم 89–18المؤرخ في 11\12\1989المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الولائية، الجريدة الرسمية، عدد.52

2– القانون رقم 08–90مؤرخ في 7أفريل ،1990يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد،15الصادر في 11أفريل .1990

3– القانون رقم 09–90مؤرخ في 7أفريل ،1990يتعلق بالولاية،الجريدة الرسمية ، عدد 15 الصادر في11افريل1990.

4- القانون العضوي رقم 01-98المؤرخ في 30ماي 1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، رقم 37لسنة 1998.

5- القانون رقم ،11 -10المؤرخ في أول شعبان 1432هـ، الموافق لـ 23يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد ،37الموافق لـ 03جويلية.2011

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

7- القانون رقم ،07-12المؤرخ في 28ربيع الأول ،1433الموافق ل2فيفري،2012المتعلّق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد ،12بتاريخ 2 فبراير2012.

ج: النصوص التنظيمية

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

2- مرسوم التنفيذي رقم 90-344المؤرخ في 3نوفمبر ،1990يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، الجريدة الرسمية رقم 47المؤرخة في 7نوفمبر.1990

3- مرسوم رئاسي رقم 255-05المؤرخ في 20يوليو ،2005يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو،الجريدة الرسمية عدد ،51المؤرخة في يوليو.2005.

4- مرسوم التنفيذي رقم 16-104في 21مارس ،2016يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية المحلَّة.

ثانيا: الكتب والمؤلفات.

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

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

3- عبد الغني البسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، دراسة مقارنة أسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003.

4- علي خطاري شطناوي، الإدارة المحلّية، الأردن، عمان، ، دار وائل للنشر والتوزيع،2002.

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

6- عمار بوضياف ، القرار الإداري، "دراسات تشريعية قضائية فقهية" دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

7-عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة2 ، 2004 .

8- فؤاد العطار، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر . العدد2،1966.

9- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2017.

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

11- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري: دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها ، عالم الكتاب،مصر، ج1، دون سنة النشر.

12- محمد الصغير بعلي ،" دروس في المؤسسات الادارية "، ،منشورات جامعة باجي مختار عنابة

13- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلّية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عنابة، 2002.

14- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري: " التنظيم الاداري-النشاط الاداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،2013.

15- محمد الصغير بعلي، القضاء الاداري، "دعوى الإلغاء"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،2012.

16- محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية – القضاء الإداري – دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ،الجزائر2002.

ثالثا –المجــلات العلمية المحكمة

1 بوعيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة وأسباب انسدادها، الصادرة عن المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد4 ،جوان2014.

2 دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، "في" بمجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد1، سبتمبر2002.

3 رايس سامية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي ، "في" مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة تبسة،العدد رقم:12، 2016

4 سامي الوافي، اللجان وديمقراطية اللامركزية الاقليمية،"في" مجلة معارف ،جامعة البويرة، مجلد9، عدد،2014,16

5 عمار بريق ،المجلس الشعبي الولائي في الجزائر– التشكيلة والصلاحيات،"في" مجلة دراسات وأبحاث جامعة الجلفة،المجلد7، العدد.2015,18

6 عمار بوضياف،الرقابة الاداية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، "في" مجلة الاجتهاد القضائي،جامعة بسكرة ، 2010.

7 طياني صليحة، عزري الزين" الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية"،"في"، مجلة الاستاذ الباحث، جامعة المسيلة،مجلد4،عدد،2020,2

رابعا –الرسائل الجامعية

أ–أطروحات الدكتوراه

1– برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري– تيزي وزو–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.

2 ثابتي 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 2015.

3 الشيخ سعيدي، دور التّنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أُطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر،2006

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

5 -محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية(دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية –قسنطينة)، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم "تخصص: علم اجتماع التنمية، جامعة قسنطينة، الجزائر ،2010.

ب- مذكرات الماجستير

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

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

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

4- سليمان أعرج ، دور الجماعات المحلّية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين2000و ،2010 مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر،2011.

5 شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ،2011.

6- عميور ابتسام، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة، الجزائر،2013.

7-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.

8- 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.

9- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي فيّ ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية المبدأ والتّطبيق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر،2007.

خامسا : 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 03و 04مارس، 2014 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي

.1945

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

3- مجلة القانون والمجتمع والسلطة، أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، ديوان المطبوعات الجامعية، ببن عكنون الجزائر-، 6و7افريل،2011.

سادسا- قواميس ومراجع

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

2 القاموس العربي الشامل: صادر عن هيئة الأبحاث والترجمة، ط ،1بيروت، لبنان،دار الراتب الجامعية،1997.

فهرس الموضوعات

الموضوع وع	الصفحة
المقدمة	أ – و
الفصل الأول: مفهوم حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة .	8
المبحث الأول: مفهوم حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وخصائصه.	8
المطلب الأول: تعريف حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وخصائصه	8
الفرع الأول: تعريف الحل	8
الفرع الثاني: خصائص حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	11
المطلب الثاني : إجراء حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في ظل القانونين رقمي: 11 / 10و 07/12	14
الفرع الأول : إجراء حل المجلس الشعبي المنتخب في ظل القانون 10/11	14
الفرع الثاني : إجراء حل المجلس الشعبي المنتخب في ظل القانون 07/12	15
المبحث الثاني: أسباب حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	16
المطلب الأول: أسباب حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	17
الفرع الأول : الحالات القانونية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	17
الفرع الثاني: الحالات الواقعية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	23
المطلب الثاني: الجهة المختصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وإجراءاتها	27
الفرع الأول :الجهة المختصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	28
الفرع الثاني : إجراءات صدور قرار حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة .	29
الفصل الثاني: الآثار المترتبة عن حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	34
المبحث الأول : الإجراءات العملية لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	34
المطلب الأول: الإجراءات العملية المشتركة لحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	34
الفرع الأول : زوال عضوية المنتخبين المحليين	35

الفرع الثاني : الحالة الاستثنائية	36
المطلب الثاني: الإجراءات العملية الخاصة بحل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	38
الفرع الأول : الإجراءات العملية الخاصة بحل المجلس الشعبي البلدي	38
الفرع الثاني : الإجراءات العملية الخاصة بحل المجلس الشعبي الولائي	39
المبحث الثاني: واقع حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة .	39
المطلب الأول : تقييم نظام حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة .	40
الفرع الأول: مدى مشروعية إجراء الحل	40
الفرع الثاني: دور الوالي في إجراء الحل	44
الخاتمة	

الملخص:

تختلف أنواع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة بين رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال واخطر أنواع الرقابة هي الرقابة على الهيئة ككل المتمثلة في إيقاف و حل المجلس الشعبي المحلي، التي انحصرت في حل المجلس فقط، والذي يعني إنهاء الوجود القانوني للمجلس المحلي قبل انتهاء المدة القانونية للعهدة، مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية أو البلدية قائمة،هذا الإجراء الذي يرتب آثارا قانونية بالغة الأهمية، يلجأ لهاته الرقابة في حالة توفر الأسباب التي نص عليها المشرع حصرا في قانوني الولاية والبلدية ويتم حل المجلس بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، الذي بدوره يتلقى تقريره من الوالي. يلجأ بعدها لتجديد المجالس المحلية وفقا للأحكام التي جاء بها القانونين رقمي 11-10و07/12.

الكلمات الافتتاحية: 1 -الرقابة الوصائية- 2 المجالس الشعبية المحلية المنتخبة 3- الرقابة على الهيئة 4-الحل 5-آثار الحل.

Summary

The types of guardianship control over the elected local councils differ between the supervision of people and the control of work and the most dangerous types of control are the control of the body as a whole represented in stopping and dissolving the local people's council, which was limited to dissolving the council only, which means ending the legal

presence of the local council before the end of the legal period This procedure, which has very important legal implications, will be followed by oversight if the reasons stipulated by the legislator are provided exclusively in state and municipal laws and the council is dissolved by presidential decree based on a report from the Minister of Interior, who in turn He receives his report from the Viceroy. Then, he shall resort to the renewal of the local councils in accordance with the provisions .stipulated in the laws Nos. 10-11 and 07/12

Introductory words:

1-supervision of guardianship 2- local people's councils

3- control of the commission-4- dispersal / dismantling of the elected council.5- Effects of dispersion / dismantling.