

حل المجالس الشعبية المحلية في النظام القانوني الجزائري

The dissolution of the local people's assemblies

in Algerian's legal system

*ط.د. قدومة وحيدة

جامعة الجزائر1

wahidanour262@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2022/06/10	تاريخ القبول: 2022/05/28	تاريخ الارسال: 2020/09/15
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

تتمتع الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري بالاستقلال عن السلطة الوصية، غير أن هذا الاستقلال يبقى محدودا بفعل خضوعها للرقابة الإدارية. وتشمل هذه الرقابة أشخاص و أعمال الجماعات الإقليمية، كما تمتد أيضا إلى هيئاتها التداولية وذلك من خلال إجراء الحل، الذي يعد من أخطر الوسائل الرقابية، التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، والذي تتمكن من خلاله القضاء النهائي عليها.

وبناءً على ما تقدم، نحاول من خلال هذا البحث تسليط الضوء على هذا الأسلوب الرقابي، وذلك بدراسة وتحليل كل قوانين الجماعات الإقليمية التي عرفتها الجزائر المتعلقة بموضوع الدراسة، بهدف الكشف عن تطور نظام الرقابة الإدارية على الهيئات التداولية بواسطة أسلوب الحل في القانون الجزائري، وأثره على استقلالها.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية؛ المجالس الشعبية المحلية؛ السلطة المركزية؛ الحل؛ الرقابة الإدارية.

*المؤلف المرسل: قدومة وحيدة

Abstract:

Territorial collectivities in Algerian law are independent from the central authority, however this independence stays limited because it undergoes for the administrative control.

This control includes persons and acts of the territorial collectivities, also it extends over to its deliberative organs across the dissolution procedure, which is one of the most dangerous control means, that the central authority have to confront the local elected people's assemblies, which gives it the ability to eradicate it once and for all.

Based on what is mentioned above, w'll try to shed the light On this control mean throw this search by studying and analyzing all law Territorial collectivities that Algeria have ever known, that are related to the subject of this study, and discovering the development of the control system, which obligated on the deliberative organs throw the dissolution procedure in Algerian law and it effect on it independence.

Keywords: Territorial collectivities; local people's assemblies, central authority; the dissolution ; the administrative control.

مقدمة:

إن حقيقة إقرار مبدأ اللامركزية الإدارية في شقها الإقليمي؛ معناه أن هناك قدرا من الحرية للجماعات الإقليمية في إدارة شؤونها المستمدة من المبادئ الديمقراطية¹، لذا تبدو اللامركزية مرتبطة بالحرية داخل الوحدة الوطنية، وبالمقابل من ذلك تبدو السلطة المركزية تقريبا كسلطة ضامنة لاتخاذ القرارات.

بيد أن اللامركزية تقوم على اعتبارين أساسيين؛ وهما المعرفة والمساواة في حماية الحقوق، لذلك لا يمكن تصور وجود لامركزية بدون مركزية، بينما العكس صحيح لأن الدول الأولى عرفت المركزية فقط، و لعل الارتباط الشديد بين المركزية واللامركزية هو الذي جعل طبيعة العلاقة بينهما ليست واضحة بما فيه الكفاية، لكون تعريف اللامركزية مرتبط إلى حد كبير بالمركزية².

وباعتبار أن القانون قد كفل للجماعات الإقليمية في بلادنا ممثلة في البلدية والولاية، وجودا قانونيا متميزا عن الدولة، من خلال تمتعها باستقلال قانوني عنها؛ إلا أن هذا الاستقلال لا يمكن الحديث عنه بعيدا عن الرقابة المفروضة عليها، والمتمثلة في الخضوع للوصاية الإدارية الممارسة من قبل السلطة المركزية، والتي تتخذ طابعا مشددا³، يحول دون إمكانية تمتع تلك الجماعات بحرية اتخاذ القرار الذي يبقى خاضعا للمركز.

و تتخذ الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، عدة صور تشمل الرقابة على أشخاصها⁴، وكذا على أعمالها⁵، كما تنصرف أيضا على هيئات تلك الجماعات في حد ذاتها، وهو ما تم تكريسه في كل قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة التي عرفتها الجزائر؛ من خلال الأمر رقم 24-67⁶ والقانون رقم 08-90⁷ والقانون رقم 10-11⁸ المتعلقة بالبلدية، وكذا الأمر رقم 38-69⁹ والقانون رقم 09-90¹⁰ والقانون رقم 07-12¹¹ المتعلقة بالولاية؛ حيث يمثل إجراء الحل أخطر أنواع الرقابة الإدارية المسلطة على الجماعات الإقليمية، لما ينطوي عليه من آثار وخيمة على المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من حيث إعدامها قانونا، وتجريد أعضائها من صفة المنتخب المحلي، وهو ما يمس بمبدأ التمثيل الذي تقوم عليه اللامركزية الإقليمية.

ولأجل ذلك، حاولنا من خلال هذه الدراسة، تسليط الضوء على إجراء حل المجالس الشعبية المحلية في القانون الجزائري، وذلك بدراسته في ظل كل قوانين الجماعات الإقليمية التي عرفتها الدولة الجزائرية من ستينيات القرن الماضي وصولا في القوانين المعمول بها حاليا، ومدى تأثير ذلك على استقلال تلك الجماعات، معتمدين في ذلك على المنهج القانوني التحليلي؛ من خلال دراسة وتحليل قوانين الجماعات الإقليمية المتعلقة بموضوع الدراسة والمقارنة بينها في كيفية تكريسها لهذا الإجراء، خصوصا وأن هذه القوانين قد تميزت بصدورها في ظل فترات سياسية متباينة؛ أي في فترة هيمنة نظام الحزب الواحد، إلى فترة التعددية الحزبية، وما لذلك من تأثير على المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

ومن أجل ذلك، تهدف هذه الدراسة أساسا إلى الكشف عن تطور نظام الرقابة الوصائية المسلطة على الهيئات التداولية عبر أسلوب الحل في القانون الجزائري، وأثره على استقلالها، وذلك من خلال نقطتين رئيسيتين :

الأولى : تتعلق بتشخيص إجراء الحل في القانون الجزائري.

أما الثانية: فتتعلق بدراسة إجراءات حل المجالس الشعبية المحلية، والآثار القانونية المترتبة عنه .

المبحث الأول: تشخيص إجراء حل المجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري
يعد المجلس المنتخب عموماً الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته؛ وهو يمثل على المستوى المحلي قاعدة للامركزية ومكاناً لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية طبقاً لنص المادتين 16 فقرة 02 و 19 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2012/12/30 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري¹²، وبذلك فهو يعد أحد أهم أركان اللامركزية الإقليمية التي تكفل استقلال الجماعات الإقليمية عن المركز، غير أن هذه المجالس يعترضها أخطر أسلوب للرقابة والمتمثل في إجراء الحل، وهو الأسلوب الذي تملكه السلطة الوصية للرقابة على المجالس الشعبية المحلية ككل، أي الرقابة المسطرة على الهيئات في حد ذاتها، والذي يمكنها من القضاء النهائي على تلك المجالس، وتعويضها بمجالس مؤقتة تتولى مهام تسيير البلدية والولاية، لذا فإن تشخيص هذا الأسلوب الرقابي يستدعي دراسة مسببات ومسوغات اعتماد السلطة الوصية على هذا الأسلوب في مواجهة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وهو ما يقتضي بداية التعريف به (المطلب الأول)، ومن ثمة دراسة الحالات التي اعتمدها المشرع الجزائري كمبررات للحل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف بإجراء حل المجالس الشعبية المحلية

في قوانين الجماعات الإقليمية

يعتبر إجراء حل المجالس الشعبية المحلية، من أخطر إجراءات الرقابة الوصائية المفروضة على الجماعات الإقليمية، والذي يستهدف أساساً وضع حد للوجود القانوني للمجلس المنتخب وهو ما يستلزم أساساً زوال صفة المنتخب المحلي عن أعضائها، وبالتالي التأثير على العنصر الجوهري التي تقوم عليه اللامركزية الإقليمية وهو عنصر الانتخاب، فهو يشكل أقصى صور الرقابة المشددة للسلطة المركزية على الجماعات الإقليمية؛ فإذا كان إنشاء وحل وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، والذي يتم في العادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون يخول للسلطات الإدارية المركزية سلطة وضع حد لأجهزة هذه الهيئات¹³.

ولقد تطرق المشرع الجزائري لهذا الإجراء ضمن كل قوانين الجماعات الإقليمية التي عرفتها الجزائر كما سبق ذكره؛ حيث تطرق إليه الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي

ضمن المواد من 111 إلى 115، حيث نصت المادة 112 فقرة 01 منه على ما يلي: "لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم" أما المادتين 114 و 115 منه فقد نصتا على تعويض المجلس المنحل بمجلس مؤقت.

أما قانون البلدية رقم 90-08 فقد تطرق للحل في المواد من 34 إلى 37؛ حيث نصت المادة 34 منه على الحالات التي يتم من خلالها حل المجلس الشعبي البلدي، لتتولى المادة 35 تبيان الجهة المختصة بحله، أما المادة 36 منه فقد نصت على تعويض المجلس المنحل بمجلس مؤقت يتولى المهام التي كان يتولاها المجلس المنتخب، وهي ذات الأحكام التي تم تكريسها بموجب القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والذي تطرق إلى الحل في المواد من 46 إلى 51، مبينا مسببات حل المجلس الشعبي البلدي والجهة المختصة بحله، وكذا محددات الهيئة التي تؤول إليها مهمة تسيير المصالح البلدية.

أما بالنسبة لقوانين الولاية، فإن الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية قد تطرق إلى هذا الإجراء من خلال المادتين 44 و 45 منه، حيث نصت المادة 44 على أن حل المجلس الشعبي للولاية يكون بموجب مرسوم، أما المادة 45 منه فقد نصت على تجديد انتخاب المجلس الشعبي للولاية من دون تحديد الأسباب الداعية إلى حله، ولا الهيئة التي تتولى تسيير الشؤون الولائية أثناء حل المجلس المنتخب.

أما القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية فقد تطرق إليه ضمن المواد 44، 45، 46، محددات مسببات الحل والجهة الإدارية المختصة بحله دون تحديده للجهة التي تؤول إليها مهام المجلس المحل؛ أما القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية فقد تطرق إليه ضمن المواد من 47 إلى 51 محددات الجهة المختصة بتطبيقه وكذا مسوغاته، ومبينا أيضا الهيئة المختصة التي تعوض المجلس المحل.

مما سبق، يلاحظ أن المشرع الجزائري قد كرس الحل كإجراء رقابي ضد المجالس الشعبية المحلية في كل قوانين الجماعات الإقليمية، وهو الإجراء الوحيد الذي يستهدف الرقابة على المجلس المنتخب ككل، وذلك في ظل قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 وكذا قانون البلدية لسنة 2011 و قانون الولاية لسنة 2012، ذلك أن المجلس المنتخب في ظل قانوني البلدية والولاية لسنة 1967 و 1969 قد تعرض إلى جانب الرقابة عن طريق الحل، إلى أسلوب آخر وهو الإيقاف؛ وهو الإجراء القانوني الذي يتم من خلاله تعطيل نشاط وسير أعمال المجلس المنتخب مؤقتا لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة¹⁴.

ولعل الغاية في عدم تبني الإيقاف كأسلوب للرقابة الوصائية على المجلس المحلي المنتخب، قد يعود إلى رأي المشرع الجزائري في عدم جدوى هذا الإجراء، وعليه فالمجلس المنتخب برمته يكون أمام طريق وحيد فإما أن يعمل أو لا يعمل، وإذا كان بصدد الحالة الأخيرة فالتوقيف النهائي قد يراه أنجع و أفضل¹⁵.

لكن موقف المشرع من الحل كان متفاوتا، وهو ما يعكس تطور الرقابة الوصائية على الهيئات المنتخبة في التشريع الجزائري، فبعدما كان كل من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي و الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، لا يحددان مسببات الحل مما يجعل السلطة الوصية تتمتع بالسلطة التقديرية في تقريره، وهو ما يشكل خطرا على الهيئات اللامركزية، إلا أن القوانين اللاحقة قد تطرقت كلها إلى مسبباته، لكن بطريقة متفاوتة أيضا، ففي الوقت الذي ضيق منها القانون رقم 90-08 و كذا القانون رقم 90-09، إلا أن القانون رقم 11-10 والقانون رقم 12-07 قد وسعا منها وهو ما سنوضحه لاحقا ، مما يعكس رغبة المشرع الجزائري في تضيق الخناق على المجالس الشعبية المحلية .

كما أنه وباستقراء جملة النصوص السالفة الذكر، يلاحظ أن المشرع الجزائري قد بين قواعد ممارسة هذا الإجراء أو بالأحرى ضوابط أعماله، بدءاً من شروط ممارسته، إلى إجراءاته، إلى تبيان الآثار القانونية الناجمة عنه، وبذلك يمكن تعريف الحل بأنه: الإجراء القانوني الذي يضع حدا لوجود المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بصفة نهائية، وذلك بموجب قرار صادر عن الجهة الإدارية المختصة، على أن يتم تعويضها بمجالس أخرى مؤقتا ضمن أجال محددة قانونا، لتتولى هذه الأخيرة مهام المجالس المحلة .

ومن خلال التعريف السالف الذكر، يمكن استخلاص جملة الخصائص التي يتميز بها إجراء حل المجالس الشعبية المحلية وهي كالتالي:

- الحل إجراء رقابي يستهدف الهيئات التداولية للجماعات الإقليمية ممثلة في المجالس الشعبية البلدية والولائية.
- القضاء النهائي على المجالس الشعبية المحلية، ومنه إنهاء جميع مهامها¹⁶.
- حل المجالس الشعبية المحلية لا يؤثر على الشخصية الاعتبارية للجماعات الإقليمية، التي تبقى قائمة بالرغم من حل أجهزتها التداولية¹⁷.
- لا يمكن حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة إلا بتوافر إحدى الحالات المحددة بمقتضى القانون.

- حل المجالس الشعبية المنتخبة يستهدف الحفاظ على الغرض الذي أنشأت من أجله الهيئات المشمولة بالوصاية، وهو الغرض الذي يحدده القانون مما يتوجب بحسب الأصل تسبيب قرار الحل¹⁸.

المطلب الثاني: مسوّغات حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في التشريع الجزائري
بالرغم من خطورة إجراء الحل، إلا أن كل من الأمر رقم 24-67 المتضمن القانون البلدي و الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية، لم يحددا الحالات التي يتم بسببها حل المجالس الشعبية المحلية، وهو ما يعني أن المشرع الجزائري قد جعل الحل مطلقا دون تقييده بأسباب تحول دون تعسف السلطة المركزية، وهو ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية لتمتع الجهة الوصية بسلطة واسعة في تقدير أعمال هذا الأسلوب¹⁹.

غير أنه، ومن خلال تعديل القانون البلدي وكذا قانون الولاية سنة 1981²⁰، حاول المشرع الجزائري التقييد من إجراء الحل باشتراط توافر مسبباته، غير أنه لم يحدد بوضوح الحالات التي يُستند عليها من أجل حل المجلس الشعبي المحلي المنتخب، إلا أنه وباستقراء جملة النصوص القانونية التي تطرقت إليه يمكن إجمال هذه الحالات في ما يلي:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف²¹.

- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي المنتخب²².

- في حالة دمج بلديات مع بعضها أو تجزئتها، و التي ينجر عنهما تحويل السكان إداريا، وهو أمر طبيعي فمن غير الممكن إدارة بلدية من قبل مجلسين منتخبين، مما يستلزم معها حل أحدهما، كما لا يمكن أيضا إدارة بلدية من قبل مجلس لم يتم انتخابه من قبل جميع سكان البلدية²³.

أما بالنسبة للقوانين الصادرة في ظل التعددية الحزبية، ومن خلال استقراء نصوص المواد 34 و 44 من قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، والمادتين 46 و 48 من القانونين رقم 10-11 و 07-12، والتي تطرقت كلها إلى إجراء الحل، فإنها بخلاف قوانين الإدارة المحلية الصادرة في ستينيات القرن الماضي، فقد تميزت بنوع من الدقة في تحديد الحالات التي يستند إليها لحل المجلس الشعبي المحلي المنتخب، وهي حالات قد حددت على سبيل الحصر، وهو ما يعتبر في حد ذاته ضمانا قانونية تستلزم لتطبيق إجراء الحل توفر إحدى الحالات المنصوص

عليها قانونا، و يعد في ذات الوقت قيذا هاما على السلطة الوصية في استعمالها لحق الحل، كما أنه يسهم بشكل كبير في ضمان استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة الوصية، التي لا يمكنها بأي حال من الأحوال الاستناد إلى حالات أخرى لم ينص عليها القانون.

وبالمقارنة بين نصوص المواد السالفة الذكر، فإن أهم ما يمكن رصده بالنسبة للقانون رقم 10-11 والقانون رقم 07-12 هو احتفاظ المشرع الجزائري بنفس الحالات المكرسة في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، رغم وجود بعض التعديلات في تلك الحالات، وحالات أخرى جديدة لم يتم تكريسها بموجب القوانين السابقة، والتي تمثلت في ما يلي :

- حالة خرق أحكام الدستورية:

وهي الحالة المكرسة بموجب المادة 46 النقطة أولى و المادة 48 نقطة أولى على التوالي من القانونين رقم 10-11 و 07-12، والتي لا يوجد لها مثل في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، وتكريس هذه الحالة هو أمر طبيعي؛ فالدستور هو الوثيقة الأسى في البلاد والتي يتوجب احترامها من قبل كافة المؤسسات في الدولة، ومن قبل المجالس الشعبية المنتخبة وطنية كانت أم محلية، والتي يجدر بها مجتمعة المحافظة والسير على احترام أحكام الدستور، ومنه فإن كانت هي المخالفة له فإنه يتوجب الأمر حلها ووضع حد لوجودها²⁴.

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي المحلي

لقد اعتبر المشرع الجزائري إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي المحلي سببا لحلها، حسب المادتين 46 و 48 من القانونين رقم 10-11 و 07-12 على التوالي، لكن أول ما يلفت الانتباه هو تغاضي المشرع الجزائري عن تبيان الأسباب التي تستدعي إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس المحلي، وهو ما يفتح الباب واسعا أمام السلطة الوصية من أجل تطبيق هذا الإجراء، ولو كانت الأسباب جد بسيطة ولا ترقى درجة من الجسامه التي يستدعي معها الأمر وضع حد للوجود القانوني لتلك المجالس.

لكن كون قرار الإلغاء يصدر عن السلطة القضائية المختصة، فهذا ما يفترض أساسا وجود مخالفات جسيمة وخطيرة لقانون الانتخابات جعلتها تصدر قرارا بإلغائها، كما يلاحظ أيضا أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعة هذا الإلغاء إن كان مؤقتا أم نهائيا، مخالفين بذلك القانون رقم 09-90 حسب المادة 44 نقطة 01 منه، والتي حددت طبيعة هذا الإلغاء صراحة و هو الإلغاء النهائي، مع الإشارة إلى أن قانون البلدية رقم 08-90 لم يتطرق إلى هذه الحالة كسبب من أسباب حل المجلس الشعبي البلدي.

- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي المحلي المنتخب

ويتعلق الأمر في هذه الحالة، بمبادرة جميع أعضاء المجلس المحلي، أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم، إلى تقديم طلب يتضمن الإفصاح عن رغبتهم في التخلي عن العضوية في المجلس المنتخب²⁵، وهو ما ينجر عنه عدم جدوى الإبقاء على ذلك المجلس، مما يستوجب معه الأمر حله بسبب عدم تمتع السكان المحليين بممثلين عنهم على مستوى المجالس المحلية، وليتمكنوا أيضا من اختيار ممثلين جدد عنهم في تلك المجالس.

وما يلاحظ في إطار نظام التعددية السياسية أنه إذا قدّم أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية استقالتهم يُحل المجلس بكامله، ولا تسند المهام المحلية إلى أعضاء قائمة أخرى التي لم تحصل على الأغلبية، احتراماً للاختيار الشعبي الذي وقع على قائمة معينة وعلى برنامج سياسي واقتصادي معين²⁶.

والجدير بالذكر إلى أن هذه الحالة قد سبق وأن تم تكريسها بموجب المادتين 34 و 44 من قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، غير أنه لم يتم تحديد الجهة التي تقدم أمامها الاستقالة الجماعية.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

وهي حالة طبيعية من حالات حل المجلس المحلي المنتخب، لأنه صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لها، لذا وجب حله، حيث أصبح المجلس المنتخب يشكل مصدر اختلال في المنطقة، وهو ما أدى إلى المساس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة²⁷، ولكن ما يؤخذ على المشرع الجزائري هو عدم الوضوح الذي يكتنف عبارة "الاختلالات الخطيرة" التي يكون مصدرها المجلس المنتخب، ومن شأنه المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

إن الإيهام الذي يسود العبارة السالفة الذكر، من شأنه أن يفتح الباب أمام السلطة الوصية لتأويلها وفقا لما تشاء، ومن ثمة الاعتماد عليه كسبب لحل المجالس الشعبية المحلية التي تنطوي على اختلالات خطيرة، لذا كان حري بالمشرع الجزائري تحديد بدقة هذه الاختلالات التي يستدعي الأمر في حالة توفرها أن تتولى السلطة الوصية حل المجلس المنتخب.

والجدير بالذكر أن هذه الحالة قد سبق تكريسها بموجب الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18/07/2005 المتمم للقانون 08-90 المتعلق بالبلدية، وكذا بموجب الأمر رقم 04-05

المؤرخ في 18/07/2005 المتمم للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية²⁸، من خلال نص المادة الأولى من كل منهما، والتي تتمم على التوالي المادتين 34 و 44 من قانون البلدية و الولاية لسنة 1990 ، وترجع خلفية إصدار هذين الأمرين إلى إيجاد أساس قانوني لحالات الحل التي عرفتها المجالس الشعبية البلدية لولاية تيزي وزو، بجاية ، وبعض المجالس الشعبية البلدية لولاية بومرداس و البويرة، والمجلسين الشعبيين الولائيين لولاية تيزي وزو و بجاية، اثر الأزمة التي عرفتها منطقة القبائل في تلك الفترة²⁹.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف

وهو أمر منطقي يفترض بسببه حل المجلس المنتخب بسبب غياب أحد أهم مقومات اللامركزية الإقليمية، وهو وجود مجلس منتخب يقوم على أساس مبدأ جماعية التسيير ، فلا يتصور أن تستمر المجالس المنتخبة في عقد دوراتها في غياب الأغلبية التي تشكل النصاب القانوني اللازم للتداول، بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف المحددة قانونا، والجدير بالذكر أن المادتين 34 و 44 من القانونين رقم 90-08 و 90-09 المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية، قد اشترطتا لحل المجالس الشعبية المنتخبة أن يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء³⁰ ، وليس أقل من الأغلبية المطلقة، لوجود فرق كبير بين نصف عدد الأعضاء و بين الأغلبية المطلقة، والتي تستلزم أساسا أن يكون عدد المنتخبين 50%+1، وهو ما يجعلها تستلزم عدد أكثر من المنتخبين مقارنة بنصف عدد الأعضاء، وهذا ما يجعل القانون رقم 10-11 والقانون رقم 12-07 أكثر تشديدا من القوانين السابقة في مسألة حل المجالس الشعبية المنتخبة³¹.

- حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له وهي الحالة التي انفردت بها المجالس الشعبية البلدية دون الولائية، حيث أن القانون رقم 12-07 لم يتطرق إلى هذه الحالة كسبب لحل المجالس الشعبية الولائية، بالرغم من أن القانون رقم 90-09 وعلى شاكلة القانون رقم 90-08 قد سبق و أن نصا على مثل هذه الحالة كسبب لحل المجالس الشعبية المحلية، وتتعلق هذه الحالة بوجود اختلاف خطير وجسيم بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

والاختلاف بين أعضاء المجلس هو أمر عادي بسبب التباين في توجهاتهم السياسية في المسائل التي تعرض على المجلس، لكن تجاوز هذا الحد من التعارض إلى مرحلة تعطيل مصالح المواطنين وعرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فإن ذلك يستدعي حله، ويسبق عملية حل المجلس الشعبي البلدي إعدار يوجهه الوالي له لكن من دون أي استجابة³².

غير أن عدم تحديد المشرع الجزائري للحالات التي تشكل اختلافات خطيرة بين أعضاء المجلس، من شأنه أن يفتح الباب واسعا أمام سلطات الوصاية لتأويل الحالات التي تراها بحسب سلطتها التقديرية اختلافا خطيرا بين أعضاء المجلس تعيق السير الحسن لهيئات البلدية، ومن ثمة فإن ذلك يمنحها حرية أكبر في تقرير وجود تلك الحالة، وبالتالي حل تلك المجالس بحجة وجود تلك الاختلافات.

- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

وهذه الحالة تشكل أمرا طبيعيا لأن عدد البلديات غير ثابت و مستقر، فلأسباب موضوعية قد يعتمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها³³، و من ذلك ضم بلدية إلى بلدية أخرى وهو ما يستدعي حل المجالس الشعبية للبلديتين، لعدم إمكانية تسيير بلدية واحدة بمجلسين، كما أن تجزئة بلدية إلى عدة بلديات يستوجب حل مجلسها البلدي، وتشكيل مجالس جديدة تتولى تسيير تلك البلديات، والجدير بالذكر أن هذه الحالة قد سبق و أن نص عليها القانون رقم 90-08 من خلال نص المادة 34 منه، والتي لم يوجد لها مثال في القانون رقم 90-09.

- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

وهي الحالة التي أضيفت بمقتضى القانونين رقم 11-10 و 12-07، والتي تستدعي حل المجلس المنتخب بسبب وجود حالة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيبه، غير أن عدم تحديد بدقة الظروف الاستثنائية المستند عليها من أجل حل المجلس المنتخب، التي وردت بصيغة العموم وعدم الوضوح من شأنه أن يمنح حرية أكبر للسلطة الوصية في حل المجلس المنتخب بتقريرها لقيام حالة الظروف الاستثنائية³⁴.

لكن باعتبار أن الأمر يتعلق بمجلس شعبي محلي معين بلدي كان أو ولائي وليس كل المجالس الشعبية المحلية، فإن الظروف الاستثنائية تتعلق بأوضاع خاصة بذات المجلس وليس بالظروف العامة للدولة، ومن ثمة فإن تطبيق هذه الحالة ربما تتعلق بوجود رفض لنتائج الانتخابات من قبل المترشحين أو عدم حصول أي قائمة على الأغلبية، الوضع الذي قد

يفرز عدم إمكانية التوافق والتحالف، ومن ثمة عدم تشكيل المجلس الشعبي المحلي أو بفعل حدوث أعمال عنف أو شغب حالت دون تنصيبه³⁵.

مما سبق، يتضح جليا تطور مسار النهج الذي انتهجه المشرع الجزائري في التوسيع من نطاق الحالات التي تؤدي إلى حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بشكل واضح، فكل قانون يوسع في تلك الحالات ويتضمن حالات جديدة للحل مقارنة مع سابقه؛ وبذلك يمكن القول أن المشرع الجزائري يسعى بشكل دائم إلى التأكيد على محدودية استقلال المجالس الشعبية المحلية وهيمنة السلطة الوصية عليها، و في هذا الإطار يقول الأستاذ مسعود شهبوب أنه في الواقع العملي أصبحت الرقابة تتسع أكثر، حيث تظهر تبعية الجماعات الإقليمية أمرا واقعا ومسلما به في أكثر من مجال³⁶.

المبحث الثاني : إجراءات حل المجالس الشعبية المحلية والآثار القانونية المترتبة عنه
إن توافر إحدى الحالات المحددة قانونا والموجبة لحل المجالس الشعبية المحلية، تستدعي تطبيقه وفقا للآليات المحددة ضمن قوانين الجماعات الإقليمية، حيث تتولى السلطة المختصة حل المجلس المحلي بما تملكه من صلاحيات في ذلك، ووفقا للإجراءات المحددة قانونا (المطلب الأول)؛ وهو ما ينجر عنه جملة من الآثار القانونية؛ التي تتعلق بالمجلس في حد ذاته، وبالمنتخبين، وبتسيير الشؤون العمومية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات حل المجالس الشعبية المحلية

لقد أحاط المشرع الجزائري عملية حل المجالس الشعبية المحلية بمجموعة من الإجراءات، التي قد تشكل ضمانا لوجوده، وتكون عائقا أمام السلطة الوصية لتوسيع اللجوء إلى هذا الإجراء³⁷، وبالرجوع إلى أحكام المادة 47 من قانوني البلدية والولاية رقم 10-11 و 07-12، فإن حل المجالس الشعبية المحلية بلدية كانت أم ولائية، يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بصفته الجهة الوصية على الجماعات الإقليمية.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حدد بدقة السلطة المختصة بحل تلك المجالس وهو رئيس الجمهورية، وذلك تماشيا وازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة³⁸؛ ويكون بالمقابل من ذلك قد حصن قرار الحل من الطعن القضائي، وذلك لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد تطبيق الرقابة القضائية عليه بصفته عملا سياديا³⁹.

أما في ظل قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 و بمقتضى نصي المادتين 35 و 45 منهما على التوالي، فإن حل المجالس الشعبية المحلية يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، من دون تحديد لطبيعة هذا المرسوم إن كان رئاسيا أو تنفيذيا، بالرغم من ازدواجية السلطة التنفيذية المكرسة بمقتضى دستور سنة 1989⁴⁰.

غير أنه، وبالرجوع إلى أحكام المادة 116 فقرة 01 من ذات الدستور السالف الذكر، التي تتعلق بالمجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، فإن المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء هي مراسيم رئاسية من اختصاص رئيس الجمهورية، وعليه فإن حل المجالس الشعبية المحلية يكون من خلال مراسيم رئاسية، وباستراط المشرع الجزائري أن يتم حل المجالس الشعبية المحلية بموجب مرسوم رئاسي، يعتبر في حد ذاته ضمانا قانونية تجعل من غير الممكن أن يتم الحل دون الاستناد على الأسباب الموضوعية التي حددها كل من قانوني البلدية والولاية ضمانا لاحترام مبدأ المشروعية.

وما يجدر الإشارة إليه، أن المجالس الشعبية المحلية التي تعرضت للحل سنة 1992 أثناء سريان حالة الطوارئ في الجزائر، والذي أعقب ذلك حل حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ، والتي تحصلت على أغلبية المقاعد في المجالس الشعبية المحلية⁴¹، في ظل إقرار التعددية السياسية في الجزائر المكرسة بموجب دستور 1989، كان بموجب مراسيم تنفيذية⁴²، والتي تستند إلى نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ⁴³ والتي تنص : " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها(...)".

كما أن المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن إعلان حالة الحصار⁴⁴ ، قد سبق له وأن كرس ذات الحكم حيث نصت المادة 10 فقرة 01 منه: "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية ، إفشال عمل السلطات القانوني، أو عرقلته بمواقف تجميدية مبنية أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيها أو حلها"، غير أن هذا المرسوم لم يدخل حيز التنفيذ، والسبب في ذلك أن البلديات التي عرفت نوعا من الخل رجعت بعد مرحلة معينة إلى سيرها العادي⁴⁵.

وتعود خلفيات تطبيق إجراء الحل على العديد من المجالس الشعبية المحلية ولا سيما البلدية منها على المستوى الوطني، إلى توقيف المسار الانتخابي نتيجة فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية الأصوات، مما ترتب عنه ظهور بعض البلديات التي يغلب عليها التمثيل ذو التوجه الإسلامي، وأخذت نسبة الأغلبية منها، و أخرى ذات تمثيل وطني بالنسبة للبلديات التي سيطر عليها حزب جبهة التحرير الوطني، وبلديات ذات تمثيل ليبرالي، بالإضافة إلى ظروف أخرى كانت دافعا لإيقاف المسار الانتخابي⁴⁶، ومنه تطبيق الحل على العديد من المجالس الشعبية المحلية بصفة تدريجية، لتشمل عدد كبيرا من المجالس على المستوى الوطني.

أما حل المجالس الشعبية المحلية في ظل الأمر رقم 24-67 و الأمر رقم 38-69 المتضمنين قانوني البلدية والولاية، ومن خلال نصي المادتين 112 فقرة 01 و المادة 44 فقرة 01 منهما على التوالي، فلا يتم إلا بموجب مرسوم⁴⁷، مع أن القانون البلدي لسنة 1967 قد ميّز بين حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده واستقالة جميع أعضائه، رغم أن النتيجة واحدة وهي إنهاء العضوية فيه وإعادة انتخابه من جديد، ومن خلال هذا التمييز فإن المادة 112 السابقة الذكر لا تسوغ الحل إلا بموجب مرسوم ويقصد بها الحل المنجر عن دمج أو تجزئة البلدية⁴⁸، بينما يتم التجديد الكامل للمجلس الناتج عن نقص الأعضاء وفقا لقرار من وزير الداخلية حسب المادة 111 فقرة 02 منه، غير أنه، وبموجب المادة 111 من القانون رقم 24-67 المعدل و المتمم قد أصبح التجديد يتم بموجب مرسوم بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

المطلب الثاني: الآثار القانونية للحل

يترتب عن حل المجالس الشعبية المحلية، ووضع حد لوجودها القانوني جملة من الآثار القانونية نجمها في ما يلي :

* تجريد الأعضاء المنتخبين من الصفة التي يحملونها ويمتد أثر ذلك التجريد إلى المستقبل، وهو ما ينجر عنه إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية في المجالس الشعبية المحلية⁴⁹، دون أن يمس ذلك بالشخصية القانونية للولاية والبلدية⁵⁰.

* ضمانا لاستمرارية المرفق العمومي واستقرار الأوضاع بالبلدية والولاية وحفاظا على مصالح المواطنين، نص المشرع الجزائري على ضرورة تعويض المجالس الشعبية المحلية التي تعرضت للحل بمجالس مؤقتة تتولى تسيير الشؤون المحلية، حيث نصت المادة 48 من القانون رقم 10-11 على قيام الوالي بتعيين متصرف و مساعدين خلال 10 أيام التي تلي حل

المجلس، والذين توكل إليهم مهام تسيير شؤون البلدية على أن تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

وهو ذات الحكم الذي سبق و أن كرسته المادة 36 من قانون البلدية لسنة 1990، على أن تقتصر سلطات المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة، وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها⁵¹، وتطبيقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 36 السالفة الذكر التي أحالت إلى التنظيم، مسألة تنظيم المجلس المؤقت وتشكيلته وشروط عمله، صدر المرسوم التنفيذي رقم 90-344 المؤرخ في 03/11/1990 والمتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله⁵²، وتبعاً لتحديد القانون رقم 90-08 المهام الموكلة إلى المجلس المؤقت على سبيل الحصر، يكون قد ضمن حماية أكبر لاستقلال البلدية أثناء تطبيق إجراء الحل، دون أن تصل إلى كل الصلاحيات على غرار القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

و يجدر التنويه أيضاً إلى أن المجالس الشعبية المحلية التي تعرضت للحل سنة 1992، لم تعوض بمجالس مؤقتة، وإنما بمندوبيات تنفيذية؛ حيث تنص المادة 08 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ السالف الذكر على مايلي: "وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب"، وفي هذا الإطار تساءل الأستاذ ناصر لباد عن سبب العمل بموجب المندوبيات التنفيذية وليس المجالس المؤقتة التي نصت عليها صراحة المادة 36 من قانون رقم 90-08، خاصة بعد صدور النص التطبيقي لما نصت عليه الفقرة 05 من ذات المادة السابقة الذكر بأنه: "يحدد تنظيم هذا المجلس وتشكيلته وشروط عمله عن طريق التنظيم"، ويتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 90-344 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت السابق الذكر.

وحسب رأي الأستاذ ناصر لباد، فإن ذلك المرسوم التنفيذي قد صدر تحسباً للحل الذي قد تتعرض له المجالس المنبثقة من انتخاب 12 جوان 1990⁵³، وأن إقرار المندوبيات التنفيذية يعود أيضاً إلى الظروف التي مرت بها الجزائر في تلك المرحلة، وهو ما جعل السلطات العمومية تتنبأ أن الخلل الذي ستعرفه البلديات المعنية في سيرها سيكون طويل الأمد، وأن تعويضها بالمجالس المؤقتة التي ينحصر دورها في تسيير الأعمال الجارية للإدارة

واتخاذ القرارات الإستعجالية ذات الطابع التحفظي، من شأن ذلك أن يعرقل السير الحسن للبلديات أو يوقف نهائيا نشاطها⁵⁴.

أما الأمر رقم 24-67 ومن خلال نص المادة 113 منه، والتي نصت على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يتولى عامل العمالة-الوالي حاليا- خلال 10 أيام التي تلي الحل تعيين مجلس المؤقت يكلف بتسيير شؤون البلدية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد؛ حيث يضم المجلس بين خمسة إلى أحد عشر عضوا وذلك تبعا للكثافة السكانية لكل بلدية، وحسب المادة 114 فقرة 03 منه فإن اختصاصات المجلس المؤقت تقتصر على الأعمال ذات الصيغة الإدارية، التحفظية، والمستعجلة والصرف، على أن تنقضي مهام هذا المجلس بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد طبقا لأحكام المادة 115 فقرة 02 منه.

وعليه فإن تعيين المجلس المؤقت وإن ضمن تسيير مرفق البلدية مؤقتا، إلا أنه يمثل أحد أخطر الآثار على اللامركزية الإقليمية، ذلك أن إسناد مهمة تسيير المرافق البلدية إلى أعضاء معينين من قبل هيئة عدم التركيز، يشكل خرقا صارخا للتمثيل الديمقراطي على المستوى المحلي، ومساسا بمبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقوم أساسا على ركن الانتخاب.

أما بالنسبة للولاية وطبقا لأحكام المادة 49 من القانون رقم 07-12، فإنه في حالة حل المجالس الشعبية الولائية، يتولى الوزير المكلف بالداخلية، وبناءً على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي الحل تعيين مندوبية ولائية، لممارسة الصلاحيات الموكلة إليها قانونا إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهام هذه المندوبيات بقوة القانون فور تنصيب المجالس الجديدة، وحسنا ما فعل المشرع الجزائري بتحديد الجهة المختصة قانونا في تولي زمام الأمور أثناء تطبيق إجراء حل المجالس الشعبية الولائية، وبذلك يكون قد خالف القانون رقم 09-90 الذي لم يحدد الجهة التي تحل محل المجلس الشعبي الولائي الذي تعرض للحل.

غير أن المرسوم التنفيذي رقم 92-141 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية والمذكور آنفا، قد نص من خلال المادة 02 منه على تولي المندوبيات الولائية صلاحيات المجالس الشعبية الولائية التي تم حلها، والتي تضم 07 أو 08 أعضاء يعينهم وزير الداخلية والجماعات المحلية بموجب قرار، على أن تمارس المهام المسندة إليها إلى غاية تجديد المجالس الشعبية التي تعرضت للحل عن طريق الانتخاب، أما الأمر رقم 69-38 وبخلاف الأمر رقم 24-67، هو الآخر لم يحدد الجهة التي تخلف المجلس الشعبي الولائي في حالة حله.

وعليه، ومن خلال المادتين 48 و49 من القانونين رقم 10-11 و07-12، فإن المشرع الجزائري يكون قد عمل على تفعيل عملية تضيق الخناق على البلدية والولاية، سواءً من خلال حجم الصلاحيات الممنوحة للهيئات التي كفل لها القانون القيام محل المجالس الشعبية المحلية المحلة، سواء تعلق الأمر بالمتصرف ومساعديه أو المندوبيات الولائية لتسيير الشؤون المحلية، أو من حيث كون أن هذه الهيئات تخضع للتعين من قبل السلطة الوصية، في ظل استبعاد أي عضو من الأعضاء المنتخبين من التسيير، وبالتالي إبعاد المواطن المحلي عن عملية تسيير الشؤون المحلية، وهذا ما يسهم بشكل كبير في إفراغ مبدأ انتخاب المجالس المحلية، كقاعدة اللامركزية وإطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية من محتواه الحقيقي، والذي يعتبر أحد أهم الركائز الذي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية.

* ضمانا لاستقرار الأوضاع في البلدية والولاية، ألزم المشرع الجزائري في حالة حل المجالس الشعبية المحلية ضرورة إجراء انتخابات جديدة من أجل تجديد المجالس المحلة؛ ويتم ذلك خلال آجال محددة قانونا، حيث استلزمت المادة 49 من القانون رقم 10-11 أن يتم ذلك خلال 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، أما بالنسبة للانتخابات المتعلقة بتجديد المجالس الشعبية الولائية المحلة، فإنها تتم خلال 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام حسب المادة 50 فقرة 01 من قانون رقم 07-12 السالف الذكر، وذلك كله بهدف ضمان استقرار أوضاع الولاية، لتؤكد كلا المادتين السالفتي الذكر على عدم إمكانية بأي حال من الأحوال إجراء تلك الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

إن هذا الحكم، وإن ساهم بشكل كبير في ترشيد الإنفاق العام والمحافظة على المال العام، إلا أنه من جهة أخرى يمكّن كل من المتصرف ومساعديه، باعتبارهم الجهة المخوّل لها قانونا سلطة القيام محل المجلس الشعبي البلدي المحل في تسيير شؤون البلدية لمدة تفوق 06 أشهر، وللمندوبية الولائية لمدة تفوق 03 أشهر، خاصة إذا تم الحل خلال بداية السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو الأمر الذي يشكل في حد ذاته مزيدا من الهيمنة على الجماعات الإقليمية من قبل السلطة الوصية من جهة، ومن جهة أخرى فهو يشكل مساسا صارخا بقاعدة اللامركزية "المجالس المنتخبة".

أما بالنسبة لقانون البلدية لسنة 1990، فقد سبق و أن كرس ذات الحكم الذي جاء في قانون البلدية لسنة 2011؛ فمن خلال المادة 36 فقرة 04 منه، فقد حددت المدة القانونية

لإجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي بـ 06 أشهر، على أن تمتد العضوية في المجلس المتجدد إلى غاية تاريخ التجديد العام للمجالس الشعبية البلدية، في حين أن المادة 115 فقرة 01 من الأمر رقم 24-67 قد نصت على أن تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل يتم في مدة أقصاها شهرين، مع عدم إمكانية إجراء تلك الانتخابات قبل 04 أشهر من التجديد العادي للمجلس الشعبي البلدي.

أما بالنسبة لقانون الولاية الأمر رقم 38-69، فقد اشترطت المادة 45 منه ضرورة إجراء انتخابات جديدة، خلال مدة لا تتجاوز 03 أشهر تسري من اليوم الذي انتهت فيه سلطات المجلس، أما قانون الولاية لسنة 1990، فلم يحدد المهلة القانونية التي تجرى فيها انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية، ليتترك تحديد تاريخ التجديد للسلطة الوصية ويكون ذلك بموجب مرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.

الخاتمة :

من خلال هذه الدراسة يتضح أن المشرع الجزائري قد تبنى إجراء الحل كأسلوب للرقابة على الهيئات التداولية للجماعات الإقليمية في جميع قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة، وذلك في إطار الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية ؛ هذه الأخيرة التي تعتبر ضرورة اللامركزية وركن من أركانها، إذ لا يُتصور وجود لامركزية إقليمية دون وجود سلطة وصية عليها، في إطار وحدة القانون ووحدة الدولة، ومن أجل ضمان احترام الجماعات الإقليمية للقانون .

لكن ما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد عمل على التشديد من الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية من خلال إجراء الحل، ويبرز ذلك جليا في ظل الأمر رقم 24-67 المعدل والمتمم و الأمر رقم 38-96 المعدل والمتمم، اللذين لم يحددا بوضوح الحالات التي يستند إليها لحل المجالس الشعبية المحلية، وهو ما يفتح المجال واسعا أمام السلطة الوصية لإعماله.

وعلى العكس من ذلك، فإن القانونين رقم 08-90 و 09-90 المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية قد حددا على سبيل الحصر مسوغات حل الهيئات التداولية المنتخبة، وهو ما يشكل تراجعا لصالح المجالس المنتخبة بفعل تقييد السلطة الوصية بضرورة توفر إحدى الحالات المحددة قانونا من أجل حلها، الأمر الذي يجعل كل من قانون البلدية والولاية لسنة 1990 قد خففا من وطأة الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية من خلال ذلك الأسلوب، لكن يبقى ذلك التخفيف شكليا بفعل تشديد تلك الرقابة من جديد تحت ذريعة الحفاظ على

النظام العام، بفعل صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ في البلاد.

غير أن كل من القانون رقم 11-10 و 12-07 المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية، قد عملا مرة على أخرى على التشديد من الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، بالرغم من صدورهما في ظل الإصلاحات السياسية التي تبنتها الدولة الجزائرية، ذلك أنهما اتسما بزيادة تقويتهما لأسلوب حل الهيئات المنتخبة، ويبرر ذلك بالتوسيع من حالات الحل بإضافة حالات جديدة لم يكن لها وجود في قانون البلدية والولاية لسنة 1990، كما لاحظنا أيضا أن تلك الحالات قد اتسمت بعدم الوضوح، فقد استعمل المشرع الجزائري عبارات فضفاضة وغير محددة الدلالة على المقصود منها، وهو ما يُمكن السلطة المركزية من تأويلها وفقا لما تراه مناسباً، وبالتالي بسط هيمنة السلطة على الجماعات الإقليمية، بفعل وجود حالات عديدة وغير واضحة تمكّنها من حل المجالس المنتخبة، ومنه وضع مبدأ التمثيل على المحك وهو أهم ركائز اللامركزية الإقليمية.

كما يبرز التشديد أيضا في القانونين رقم 11-10 و 12-07 من خلال سعة الصلاحيات الممنوحة للهيئات التي تحل محل المجالس المنحلة وكذا طبيعة التركيبة البشرية التي تحتويها، والتي تخضع كلها للتعيين من قبل هيئة عدم التركيز، مع الاستبعاد التام للمنتخبين المحليين، وهو ما يعني إفراغ قاعدة اللامركزية الإقليمية من جوهرها، وهو وجود أعضاء منتخبين يتولون تسيير الشؤون العمومية المحلية.

لذا ومن خلال ما سبق بيانه، فإنه على المشرع الجزائري مراجعة أسلوب الحل وذلك من خلال :

- تبني الحالات الجديدة التي تشكل خطورة على الجماعات الإقليمية في حد ذاتها، وعلى مصالح المواطن المحلي كمسوغ يستدعي الإنهاء التام لوجود المجالس المنتخبة.
- أن تكون تلك الحالات الموجبة لحل المجالس المنتخبة محدودة وفي نطاق ضيق.
- تحديد الحالات المبررة لحل المجالس المحلية بعبارات دقيقة وواضحة ولا تقبل أي تأويل .
- أن تتضمن الهيئة التي تعوض المجلس المحل بعض من الأعضاء منتخبين على الأقل، من أجل الحفاظ على التمثيل الديمقراطي على مستوى الجماعات الإقليمية في أحلك الظروف التي قد تعيشها .

الهوامش

- ¹ للإحاطة بالإطار المفاهيمي للجماعات الإقليمية أنظر حمادة قدوج: الأبعاد المفاهيمية للجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 2، جوان 2017، ص. 89. وما يليها.
- ² محمد ناصر بوغزالة: الجماعات المحلية في الدساتير، ورقة بحث مقدمة في المنتدى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، المنظم من قبل كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، أيام 01 و 02 ديسمبر 2015، ص. 13؛ عطاء الله بوحميده: معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2005، ص 76.
- ³ نادية تياب: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 2، 2010، ص. 26.
- ⁴ أنظر في هذا الإطار ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص. 140-144؛ وانظر أيضا شوقي بوتهلولة: الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية رقم 10-11، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013-2014، ص 92 وما بعدها؛
Voir également Jacqueline MORAND-DEVILLER: Droit administratif, 14^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2015, p.194 et s ;
Saïd BEN BACHIR: L'administration locale du Maroc, ROYALE, Casablanca, 1969, p.71 et s.
- ⁵ داود ابراهيم: علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2011-2012، ص ص 202-206؛ نسيم قادري: الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية، المساهمة المركزية في القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 1، 2016، ص ص 260 وما بعدها.
- ⁶ أنظر الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، ج رقم 06 المؤرخة في 18/01/1967.
- ⁷ أنظر القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، ج رقم 15 المؤرخة في 11/04/1990.
- ⁸ أنظر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 03/07/2011 المتعلق بالبلدية، ج رقم 37 المؤرخة في 03/07/2011.
- ⁹ أنظر الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، ج رقم 44 المؤرخة في 23/05/1969.
- ¹⁰ أنظر القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، ج رقم 15 المؤرخة في 11/04/1990.
- ¹¹ أنظر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج رقم 12 المؤرخة في 29/02/2012.
- ¹² أنظر ج رقم 82 المؤرخة في 30/12/2020.
- ¹³ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، بدون سنة النشر، ص 53.
- ¹⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 53.
- ¹⁵ محمد بركات: النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر العاصمة، 1998، ص 198.
- ¹⁶ رمضان تيسمبال: استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 80.
- ¹⁷ عبد الحليم بن مشري: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6، أفريل 2010، ص 112.
- ¹⁸ رابح قمقاني: نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر العاصمة، 1987، ص 119.
- ¹⁹ وهيبه برازة: استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017/10/11، ص 221.

- ²⁰ أنظر القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي (ج ر رقم 27 المؤرخة في 07/07/1981)؛ القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية (ج ر رقم 07 المؤرخة في 17/02/1981).
- ²¹ أنظر المادة 111 من القانون رقم 81-09 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24؛ المادة 42 من القانون رقم 81-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 السالف الذكر.
- ²² أنظر المادة 113 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي السالف الذكر.
- ²³ أنظر المادة 07 فقرة 01 من القانون رقم 81-09 السالف الذكر.
- ²⁴ نور الهدى روبي: إصلاح نظام الجماعات الإقليمية، البلدية في إطار القانون رقم 11-10، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص 190؛ اسماعيل فريجات: مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013-2014، ص 167.
- ²⁵ عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر العاصمة، 2012، ص 295؛ عمار بوضياف: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر العاصمة، 2012، ص 344.
- ²⁶ ثابتي بوحانة: الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، الواقع والأفاق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2014-2015، ص 216.
- ²⁷ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ص 295-296.
- ²⁸ أنظر ج ر رقم 50 المؤرخة في 19/07/2005.
- ²⁹ أنظر في هذا الإطار المرسوم الرئاسي رقم 05-254 المؤرخ في 20/07/2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 51 المؤرخة في 20/07/2005؛ وانظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 05-255 المؤرخ في 20/07/2005 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، ج ر رقم 51 المؤرخة في 20/07/2005.
- ³⁰ أنظر في هذا الإطار عتيقة بلجليل: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 193.
- ³¹ بلال بلغالم: إصلاح الجماعات الإقليمية، الولاية في إطار القانون رقم 12-07، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص 103.
- ³² عبد الناصر صالحي: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2009-2010، ص 115.
- ³³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297.
- ³⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 344؛ صليحة ملياني: الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2016، ص 278.
- ³⁵ عبد الحميد بن عيشة: تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 1، مارس 2018، ص ص 123-124.
- ³⁶ مسعود شهبوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة، 1986، ص 213.
- ³⁷ عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 125.
- ³⁸ أنظر المادة 84 وما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 السالف الذكر.
- ³⁹ علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2011، ص 54.

- ⁴⁰ أنظر المادة 67 ما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 23/02/1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور ، ج ر رقم 09 المؤرخة في 01/03/1989 .
- ⁴¹ أنظر في هذا الإطار بوحنية قوي، سائلة ليمام، محمد الطيب الزاوي، فاطمة مساعيد، حسين بهاز ، سمير بارة : الانتخابات و عملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة . دار الراية للنشر و التوزيع ، عمان ، (الأردن) ، 2012 ، ص 246.
- ⁴² أنظر في هذا الإطار المراسيم التنفيذية التي تضمنت حل المجالس الشعبية المحلية في ظل المرحلة الانتقالية وهي كالتالي :
- المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 27 المؤرخة في 12/04/1992؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-278 المؤرخ في 06/07/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 53 المؤرخة في 12/07/1992؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-436 المؤرخ في 30/11/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 85 المؤرخة في 02/12/1992؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 93-56 المؤرخ في 27/02/1993 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 13 المؤرخة في 28/02/1993؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 05/05/1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية ج ر رقم 30 المؤرخة في 09/05/1993؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 93-128 المؤرخ في 29/05/1993 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية ج ر رقم 36 المؤرخة في 30/05/1993؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 94-05 المؤرخ في 02/01/1994 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 01 المؤرخة في 02/01/1994؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 94-49 المؤرخ في 29/02/1994 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية ، ج ر رقم 11 المؤرخة في 28/02/1994؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 94-238 المؤرخ في 10/08/1994 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 52 المؤرخة في 17/08/1994؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 95-63 المؤرخ في 22/02/1995 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 12 المؤرخة في 05/03/1995؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 95-91 المؤرخ في 25/03/1995 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر رقم 18 المؤرخة في 05/04/1995؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-141 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية ، ج ر رقم 27 المؤرخة في 12/04/1992؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-277 المؤرخ في 06/07/1992 المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، ج ر رقم 53 المؤرخة في 12/07/1992؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-435 المؤرخ في 30/11/1992 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر رقم 85 المؤرخة في 02/12/1992؛
 - المرسوم التنفيذي رقم 93-55 المؤرخ في 27/02/1993 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر رقم 13 المؤرخة في 28/02/1993؛

- المرسوم التنفيذي رقم 93-105 المؤرخ في 05/05/1993، المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، ج ر رقم 30 المؤرخة في 09/05/1993؛
- المرسوم التنفيذي رقم 93-127 المؤرخ في 29/05/1993 المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، ج ر رقم 36 المؤرخة في 30/05/1993 .
- ⁴³ أنظر ج ر رقم 10 المؤرخة في 09/02/1992 .
- ⁴⁴ أنظر ج ر رقم 29 المؤرخة في 12/06/1991 .
- ⁴⁵ ناصر لباد : الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر العاصمة، العدد 1، 1999، ص 127 .
- ⁴⁶ ثابتي بوحانة ، المرجع السابق، ص 222 .
- ⁴⁷ حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة، 1982، ص 152 .
- ⁴⁸ احمد سي يوسف: تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 27 .
- ⁴⁹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294؛ بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص 126؛ عبد القادر لحول: مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، العدد الثاني جوان 2018، ص 632 .
- ⁵⁰ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 219 .
- ⁵¹ مسعود شهبوب: المجموعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر العاصمة ، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 136 .
- ⁵² أنظر ج ر رقم 47 المؤرخة في 07/11/1990 .
- ⁵³ ناصر لباد ، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، المرجع السابق، ص ص 123-124 .
- ⁵⁴ ناصر لباد ، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، المرجع السابق، ص 127؛ وانظر أيضا ناصر لباد : القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية ، مطبوعات EPE IWIG ، الجزائر، 2001 ، ص 192 .