

جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص قانون إداري

بعنوان:

التسيير الانتقالي للجماعات المحلية في التشريع الجزائري

تحت إشراف الأستاذة:

الاستاذة رايس سامية

إعداد الطلبة:

دلول أسماء

دريد سارة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
ناجي حكيمة	أستاذ محاضر ب	رئيسا
رايس سامية	أستاذ محاضر ب	مشرفا و مقررا
دبيلي كمال	أستاذ محاضر ب	ممتحن

السنة الجامعية: 2019-2020

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية عما يرد في هذه المذكرة

شكر وعرفان

الحمد والشكر لله عز وجل الذي اعاننا على انجاز هذا العمل المتواضع الذي نأمل ان نكون قد وفقنا فيه ولو بالقليل

كما يطيب لنا ان نتقدم بالشكر الجزيل الى الأستاذة المشرفة رابيس سامية التي أشرفت على اعداد هذه المذكرة وقدمت النصائح والتوجيهات اللازمة لإعدادها

ونتوجه بالشكر الى أعضاء لجنة المناقشة لقبولها تقييم عملنا هذا

وكل الشكر الى الأساتذة الذين ساهموا في تدريسنا

الى كل هؤلاء شكرا جزيلا.

إهداء

اهدي هذا العمل الى أحب الناس الى قلبي امي ووالدي

والى جدي اطال الله عمرها

اختي وأخي الغاليين

رقية وبلال

كل اساتذتي بدون استثناء

الى من قاسموني طاولة الدراسة ومن كانوا برفقتي ومصاحبتي اثناء دراستي في الجامعة

يسرى وأسماء

حقو وبهاء

والى كل من لم أستطع نكرهم.

دريد سارة

اهدي هذا العمل الى احب الناس الى قلبي الى من دعماني فكانا خير السند والدي الحبيبين اطال الله

عمرهما و ادام عليهما الصحة و العافية

والى من غمروني بعطفهم وحنانهم فحصدوا مني كل التقدير والاحترام اخوتي واخواتي حفظهم الله

وادام شملنا

الى رقيقة روجي مروى

من كانوا برفقتي ومصاحبتي اثناء سنوات الدراسة الجامعية صديقتي يسرى وسارة

الى كل من علمني حرفا ولم يبخل علي بنصيحة.

دلول اسماء

قائمة المختصرات:

الصفحة	ص
الجريدة الرسمية	(ج.ر)
الشعبي البلدي	ش.ب
الشعبي الولائي	ش.و
عدد	ع
دون سنة مشر	(د.س.ن)
دينار جزائري	دج
دون طبعة	(د.ط)

مقدمة

مقدمة

يعد إشباع الحاجات العامة للأفراد أحد أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم بوجه عام و التنظيم الإداري بوجه خاص، حيث تختار الدولة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية ، فتلجأ في بداية نشأتها إلى المركزية و المقصود بها تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة ،تكون عادة في العاصمة وتباشر الهيئة التنفيذية هذه الوظيفة إما بنفسها و هو ما يعرف بالمركزية المطلقة ، أو من خلال هيئات و موظفين تابعين لها، و يعبر عن هذا النوع من الإدارة بعدم التركيز الإداري، و عندما تستقر أمور الدولة و يكبر حجمها و تزداد واجباتها و تتوسع خدماتها تنتهج أسلوب اللامركزية في الإدارة و هو نظام قانوني و إداري متطور قائم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة و هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبيا ، جاء هذا الأسلوب لتحقيق غرضين الأول إداري ويتمثل في تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية، ومتابعة المتطلبات و الحاجات المتزايدة والمتجددة، أما الثاني سياسي و يتمثل في تجسيد الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

والجزائر كغيرها من الدول جمعت بين المركزية و اللامركزية في تنظيمها الإداري، و عملت على إرساء إدارة محلية تتماشى مع متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها منذ الاستقلال، واتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية، و بناء على هذا يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و تعد هذه الأخيرة من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الجماعات المحلية الإقليمية، إذ لا تعتبر أشخاص إدارية مستقلة إلا حين يتم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية بصفة عامة.

إقامة النظام اللامركزي يهدف أساسا إلى تشكيل مجالس محلية شعبية تدار بواسطة هيئات منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية، يكمن دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية على مستوى الإقليم ،من خلال الاهتمام بالمشاكل و الصعوبات التي تواجه سكانه بالإضافة إلى

أنها تلعب دورا استراتيجيا في تلبية حاجات المواطنين على أساس أنها الوحدة الإدارية الأقرب للمواطن، و على علاقة مباشرة به، و تعتبر المجالس الشعبية الخلايا القاعدية لأي نظام سياسي كونها تجسد تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة، و مشاركته في الحياة السياسية عن طريق ممثليه، و هذه المجالس لها أهمية و مكانة خاصة، فهي جزء لا يتجزأ من الدولة على اعتبار أنها تقوم على قيم المساهمة الشعبية، التي هي أساس الإدارة المحلية و المحور الذي تركز عليه .

ينتخب سكان الإقليم تحت إشراف السلطة المركزية أعضاء المجالس المحلية لتسيير شؤونهم كونهم حلقة الوصل بين القاعدة و القمة، حيث أن الانتخاب يعد من أهم الوسائل الديمقراطية في إسناد السلطة، والذي ينتج عنه تكوين الهيئات النيابية التي تمثل الشعب و تمارس الحكم نيابة عنه على المستوى المحلي، فهو الركيزة الأساسية للديمقراطية، اتبعت الجزائر مستويين للتقسيم الإقليمي و هما البلدية كجماعة قاعدية و الولاية كمستوى ثان، لتصدر بذلك قوانين ذات صلة بالجماعات الإقليمية، منحت للمجالس الشعبية البلدية و الولائية جملة من الصلاحيات، لإشراكها مع الدولة في تلبية حاجات المواطنين.

تم منح الجماعات الإقليمية نوعا من الاستقلال الإداري والمالي حتى تتمكن من القيام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتقها، وهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات، ويقوم هذا المبدأ على مجموعة من المقومات منها ما يدعم الاستقلالية العضوية للوحدات الإدارية، ومنها ما يكرس الاستقلالية الوظيفية، التي تكمن في ممارسة الاختصاصات المحلية من طرف المجلس المنتخب بقدر من الحرية في اتخاذ القرار.

إن استقلال الجماعات المحلية لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية، بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية، التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة، و لاعتبارات المحافظة على كيان الدولة و وحدتها من جهة أخرى، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية و بين مصالح الجماعات المحلية، بالإضافة إلى أنها تلعب دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون و تتجسد الرقابة على المجالس المحلية من طرف السلطة المركزية في عدة أشكال تختلف بين

الرقابة على الأعمال و الرقابة على الأفراد، وأخطر أنواع الرقابة هي تلك الممارسة على الهيئة ككل، و المتمثلة أساسا في آلية الحل التي يتضح من خلالها التفوق الحقيقي للسلطة المركزية على الجماعات المحلية.

و يكون هذا بناء على أسباب و موجبات تنم في مجملها على إلحاق الضرر بالمصالح المحلية، و بذلك يصبح حل هذه الهيئات أمر لا مفر منه، و يتم الحل من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله و يعتبر الحل من أشد و أخطر مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، المخولة للسلطات الوصائية اتجاه المجالس الشعبية كهيئات تداولية نظرا لكونه يهدد استقلاليتها، و قد اختلف الفقهاء بين مؤيد للحل و معارض له، أما المشرع الجزائري فقد كان موقفه صريحا في الأخذ به كنظام رقابي استثنائي، و هذا ما يظهر جليا عند الاطلاع على قوانين الولاية والبلدية منذ أول ظهور لها إلى يومنا هذا، و طالما أن رقابة الحل هي استثناء تعين ضبطها بدقة، فحاول المشرع من خلال قوانين و تنظيمات الجماعات المحلية أن يضع من القيود ما يكفل ممارسة هذه الآلية، من خلال حصر الحالات المؤدية للحل و عدم تركها للسلطة التقديرية للجهة الوصية، و تتعلق هذه الأسباب بعدم التزام الهيئات المحلية بالنصوص القانونية أو عدم قدرتها على القيام بالمهام المنوطة بها، كما أوجب إسناد هذا الاختصاص إلى الجهات المختصة وفقا لضوابط و قيود تلزم الجهات الوصية بالأطر القانونية المحددة للحل.

و قد حرص المشرع على ضرورة ضبط النظام القانوني لآلية الحل سواء تعلق الأمر بالظروف العادية أو الظروف الغير عادية، فقد تطرأ على الدولة بعض الظروف الاستثنائية التي تستدعي من السلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات استثنائية تجاوز ما هو مألوف في الحالات العادية لهذا نص الدستور الجزائري على منح الحكومة سلطات استثنائية لا تملكها في الأوقات العادية تمكنها من المحافظة على كيان الدولة و سلامة ترابها، حيث تتخذ في سبيل ذلك تدابير استثنائية تتسم بطابع السرعة و الشدة في تطبيق القوانين و الأحكام، كما تتميز بأنها تعطل إلى مدى بعيد الحريات العامة و الضمانات التشريعية المقررة دستوريا و الموضوعة للأوقات العادية، وفي هذا

الإطار تخول قوانين الحالة الاستثنائية للسلطة المركزية سلطات أوسع في مجال الرقابة الإدارية تخرج عن دائرة النصوص العادية من أجل استتباب النظام و الأمن العموميين و تأمين السير الحسن للمصالح العمومية على مستوى الأقاليم.

للحل آثار سلبية تهدد استقرار المجالس الشعبية في الحالات العادية و كذا الاستثنائية على حد سواء، حيث يؤدي إنهاءها إلى تجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، و بالتالي تعطيل المصالح المحلية المتعلقة بسكان الإقليم، و هو ما جعل المشرع ينص على وجوب تعيين هيئات مؤقتة تتولى مهام المجالس المنحلة، مما يعني اللجوء إلى التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل الجهات المركزية، و هذا ما يتعارض مع مبادئ الديمقراطية و الاستقلالية التي يقوم عليها النظام اللامركزي، و قد تم إيجاد هذه الهيئات لضمان عدم عرقلة الشؤون المحلية إلى حين إعادة انتخاب المجلس المنحل مرة أخرى، مع مراعاة ضرورة تحديد اختصاصات هذه الهيئات لأنها تمارسها بصفة استثنائية، و كذلك ضبط المرحلة الانتقالية الممتدة ما بين الحل و التجديد، و هذا محو دراستنا .

و يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة كونه يتناول كيفية تسيير الشؤون المحلية خلال فترة الحل، حيث تعتبر هذه الفترة الأكثر خطورة بالنسبة لحياة المجالس الشعبية، و هو من المواضيع الحيوية و الهامة التي تطرح إشكالات عديدة من الناحية العملية، و قد حاولنا التعرض إليها بشيء من الدقة و التفصيل بناء على النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية، و تبرز أيضا أهمية هذه الدراسة من خلال اهتمام المشرع بالهيئات المؤقتة كوسيلة لضمان السير الحسن للجماعات الإقليمية و محاولة تدارك الآثار الناتجة عن الحل من شغور داخل الوحدات الإدارية و تعطيل للمصالح المحلية.

و من الأسباب التي دفعتنا للخوض في هذا الموضوع أننا أردنا إزالة الغموض عن الهيئات المؤقتة، التي تتولى تسيير الشؤون المحلية بعد قرار الحل، فبالرغم من أن المشرع تناول هذا الموضوع من خلال النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمجالس الشعبية، إلا أن هذا لا ينفي وجود العديد من النقائص التي تشوبه، مثل تحديد طبيعة هذه الهيئات و اختصاصاتها التي ورد

ذكرها بصفة سطحية و شاملة دون التفصيل فيها، و بالتالي حاولنا من خلال هذه الدراسة أن نتعمق في أساس هذه الهيئات و كيفية مباشرتها للمهام الموكلة لها من السلطات المركزية، هذا من الناحية الموضوعية.

أما عن الأسباب الذاتية فتتمثل أساسا في تخصص دراستنا، وهو القانون الإداري، وباعتبار أن الإدارة المحلية هي جزء من مواضيع القانون الإداري، فقد ارتأينا أن نتناول إحدى جزئياتها التي لم تحظى بالاهتمام الكافي من قبل الباحثين في هذا الموضوع.

ولمعالجة هذا الموضوع قمنا بطرح الإشكالية التالية:

ما هي الآليات التي أوجدها المشرع للحفاظ على استمرارية سير الشؤون المحلية في الفترة الممتدة بين الحل وتجديد المجالس التي تم حلها بما يحقق المنفعة العامة، في ظل الظروف العادية والظروف الاستثنائية على حد سواء؟

إن طبيعة موضوع الدراسة حتمت علينا اتباع المنهج الوصفي الذي اعتمدهنا في شرح القيود الواردة على ممارسة آلية الحل، وكذا المنهج التحليلي من خلال تحليل المواد والنصوص القانونية، لتوضيح الضمانات التي أوردها المشرع لحماية استقلالية المجالس المحلية، بالإضافة إلى المنهج التاريخي الذي تم اعتماده في جزئيات هذا البحث المتعلقة بالظروف الاستثنائية المتمثلة في حالتها الحصار والطوارئ.

إن الهدف من هذه الدراسة هو معرفة مدى فعالية الهيئات المسيرة للمصالح الإقليمية في الفترات الانتقالية من الناحية العملية، ودورها في الحفاظ على استمرارية الشؤون المحلية، كما نهدف أيضا إلى بيان العراقيل التي تعترض هذه الهيئات في ممارسة اختصاصاتها، ومحاولة معالجتها، بالإضافة إلى سعيها لإثراء الجانب العلمي بهذا البحث المتواضع.

لا تشكل هذه الدراسة سبقا في حد ذاتها، خصوصا في سياقها العام، حيث كان لعديد الباحثين مقاربات ضمن الإطار العام للموضوع، فأغلب الدراسات التي تطرقت إليه اكتفت بالإشارة

إلى الحل كنوع من أنواع الرقابة الوصائية دون التعمق فيه، ومن بين الدراسات السابقة التي كانت عوناً لنا في إنجاز هذا الموضوع نجد:

رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة في الأنظمة المغاربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه و التي تناولت النظام القانوني للحل من خلال التطرق إلى حالاته و الجهة المختصة بممارسته و الإجراءات القانونية المتبعة في ذلك، و نجد أيضاً مزياني فريدة، المجالس المحلية الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية، رسالة دكتوراه، و كذلك لعربي خديجة ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير بالإضافة إلى مقال الدكتور بن عيشة عبد الحميد، المعنون بتطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المنشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، و تكمن مظاهر التجديد في دراستنا في تناولنا الهيئات الوقتية التي تنوب عن المجالس المنتخبة في التسيير المحلي كأهم الآثار الناتجة عن الحل.

اعترضتنا عدة صعوبات أثناء إعداد هذا البحث أبرزها ندرة وقلة المراجع المتخصصة في التسيير الانتقالي للجماعات المحلية كموضوع مستقل بذاته، بالإضافة إلى غموض النصوص القانونية المنظمة للهيئات المؤقتة.

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على التقسيم التالي للخطة كالتالي:

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية.

المبحث الأول: حل المجالس المحلية المنتخبة

المبحث الثاني: آثار حل المجالس المحلية المنتخبة

الفصل الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية بصفة مؤقتة

المبحث الأول: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف العادية

المبحث الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف الاستثنائية

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

المبحث الأول: حل المجالس المحلية المنتخبة

المبحث الثاني: آثار حل المجالس المحلية المنتخبة

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

بالرغم من أن المجالس المحلية المنتخبة تحتل مكانة هامة في التنظيم الإداري كونها تعبر عن التمثيل الديمقراطي و تجسد التسيير الإداري اللامركزي، إلا أن السلطة الوصائية يمكن أن تتدخل و تنهي الوجود القانوني لهذه المجالس من خلال ممارسة آلية الحل استنادا إلى أسباب حصرها المشرع الجزائري، و هذا الإجراء يؤدي إلى عزل المجلس المنتخب و إيقافه نهائيا و هذا يعتبر مساسا بمبدأ الاستقلالية، و هذه الأسباب منها ما هو مرتبط بالأوضاع الخاصة بالمجلس الشعبي و منها ما هو مرتبط بتركيبة المجلس البشرية التي أفرزتها الانتخابات و منها ما هو خاضع لتقدير السلطة الوصية و منها ما هو خاضع لأوضاع قانونية تتعلق بإرادة المشرع، كأن يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين أو في حالة خرق هذه المجالس لأحكام دستورية، يتم الحل عند تحقق واحدة على الأقل من هذه الأسباب.

و يعتبر تحديد حالات الحل بموجب نصوص قانونية أحد الضمانات التي وضعها المشرع ضد تعسف الإدارة المركزية و هي تمارس هذا النوع من الاختصاصات الرقابية، و نظرا لخطورة آلية الحل قيدها المشرع بمجموعة من الضوابط التي تحكم ممارستها، فلا نتصور أن يتم إسنادها لجهات إدارية عادية و بموجب قرارات إدارية بسيطة، بل اشترط المشرع لإعمال هذه الآلية أن تتم ممارستها عن طريق رئيس الجمهورية دون غيره، و تكون وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا، و من جهة أخرى نص على نتائج ممارسة هذه الآلية، حيث أكد في هذا الإطار على ضرورة إعادة تشكيل الهيئات الإقليمية التي صدر القرار بحل مجلسها، و لم يكتفي المشرع بتنظيم آلية الحل في الظروف العادية فقط، بل تطرق أيضا إلى تنظيمها و تحديدها في الحالات الاستثنائية التي تقوم على أساس الضرورة و بالتالي خول للإدارة مجموعة من السلطات الاستثنائية التي لم تكن مقرر مسبقا في القانون لمواجهة هذه الظروف، و استعادة النظام العام و السير العادي لمؤسسات الدولة، و هذا ما سنحاول شرحه بالتفصيل في هذا الفصل معتمدين على التقسيم التالي:

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

المبحث الأول: حل المجالس المحلية المنتخبة

المطلب الأول: ممارسة آلية الحل في الظروف العادية

المطلب الثاني: ممارسة آلية الحل في الظروف الاستثنائية

المبحث الثاني: آثار حل المجالس المحلية المنتخبة

المطلب الأول: سحب صفة العضوية عن الأعضاء

المطلب الثاني: تجديد المجالس المحلية

المبحث الأول: حل المجالس المحلية المنتخبة

الأصل أن المجالس المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في القيام بصلاحياتها و الاستثناء هو أن يقيد استقلال هذه المجالس بنوع من الرقابة الوصائية، التي تمارسها السلطة المركزية و يتمثل هذا النوع في حل المجالس الإدارية الإقليمية المنتخبة، و هو أخطر أنواع الرقابة لأنه يصدر ضد المجلس بصفة شاملة، و القاعدة أنه لا يمكن حل المجالس كليتا مرة واحدة، و أن لا يكون هذا الحل إلا استثناءا تلجأ إليه السلطة المركزية إذا ارتأت أن بعض المجالس الشعبية المحلية قد انحرفت عن الهدف الذي وضعت من أجل تحقيقه، و عجزت عن القيام بمهامها المتعلقة بخدمة مصالح المواطنين و الحفاظ على النظام العام داخل الإقليم، و على اعتبار أن آلية الحل من أقسى أنواع الرقابة الوصائية و أشدها تم تقييدها و ضبط ممارستها حفاظا على الاستقلالية اللامركزية، و في هذا المبحث سنتطرق إلى القيود القانونية الواردة على ممارسة هذه الآلية.

المطلب الأول: ممارسة آلية الحل في ظل الظروف العادية

تعرف آلية الحل بأنها من أخطر مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة مما يستوجب على المشرع إحاطتها بجملته من الضوابط التي تحكم ممارستها و تحول دون إساءة استعمالها وقد نظم المشرع ممارسة آلية الحل في نصوص المواد من 46 إلى 51 من قانون البلدية¹، و المواد من 48 إلى 50 من قانون الولاية.²

حيث حددت هذه المواد الجهة المختصة والإجراءات اللازمة لحل المجالس المنتخبة وهذا لضمان الحفاظ على كيان واستقلال الجماعات المحلية فبمجرد توفر إحدى حالات الحل المذكورة في المادة 46 بالنسبة للمجلس ش.ب. والمادة 48 بالنسبة للمجلس ش.و. يتم صدور قرار بحل هذه المجالس من الجهة المختصة ووفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب من خلال تحديد السلطة المختصة بالحل في الفرع الأول وإجراءات الحل في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الجهة المختصة بممارسة آلية الحل

إذا كان إنشاء و إلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنشأت بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل الأجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الأجهزة.³

¹ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، (ج.ر.) عدد 37.
² قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، (ج.ر.) عدد 12.
³ عميورابنتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة 2012، 2013/1، ص 90.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

من المعلوم أن الوصاية الإدارية تمارس بين شخصين معنويين مختلفين، وعلى اعتبار أن الحل هو وصاية إدارية فإن الاختصاص بحل المجالس المحلية يؤول إلى رئيس الجمهورية نظرا لخطورة هذا الإجراء و يتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي.¹

وقد أوكل المشرع مهمة حل المجالس المحلية لرئيس الجمهورية، على اعتبار أنه يحتل مكانة هامة في النظام السياسي، كونه الفاعل السياسي الأول، و يستمد هذه المكانة من طريقة اختياره و السلطات الواسعة المخولة له بموجب الدستور، لكون طريقة اختياره تتم عن طريق الانتخاب مما يدعم مركزه في مواجهة المؤسسات الأخرى.²

وبالرجوع إلى المادة 91 الفقرة 06 من الدستور نجدها تمنح لرئيس الجمهورية كاختصاص أصيل لرئيس الجمهورية سلطة توقيع المراسيم الرئاسية في إطار سلطته التنظيمية.³

إن اختصاص السلطة التنفيذية بحل المجلس الشعبي المنتخب يتعارض مع مبدأ توازي الأشكال على اعتبار أن المجلس الشعبي ظهر إلى الوجود نتيجة انتخابه، و مع ذلك لا يمكن عرض إجراء الحل للاستفتاء الشعبي، و يبقى بذلك رئيس مجلس الوزراء (رئيس الجمهورية) هو السلطة الوحيدة المختصة بالحل.⁴

ويتم اتخاذ المرسوم الرئاسي المتعلق بالحل بناء على تقرير وزاري، صادر عن الوزير المكلف بالشؤون الداخلية. وهو ما يجعل قرار الحل محصنا من الطعن القضائي نظرا لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي.

ونلاحظ أن المشرع قد أزال الغموض بخصوص الأداة التي يتم بموجبها الحل و حدد طبيعتها بشكل واضح ودقيق إذ تتمثل في مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، و هذا

¹ لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013، ص 169.

² سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984، ص 91.

³ دستور 1996، المعدل بموجب القانون رقم 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

⁴ عجابي صبرينة، حوكمة المجالس المنتخبة، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014-2015، ص 128.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

خلافًا لما كان سائدًا في قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990، حيث نص على أن الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، و لم يحدد طبيعة المرسوم أداة الحل أهو مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي.¹

السلطة المختصة بإصدار مرسوم الحل هي واحدة بالنسبة لجميع المجالس المحلية سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي:

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

إذا توافرت إحدى حالات الحل المنصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية²، يتم حل المجلس ش.ب و تجديده بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بعد تقرير وزير الداخلية وفق ما تضمنته المادة 47 من نفس القانون، و هو تطور في المعالجة القانونية من قبل المشرع الجزائري من خلال تحديد آلية الحل و من ثم صلاحية الحل تكون مخولة لرئيس الجمهورية فقط باعتباره مجسدا للدولة و حامي الدستور حتى و إن كان رئيسا للسلطة التنفيذية.³

ثانياً: المجلس الشعبي الولائي

لقد أوردت المادة 48 من قانون الولاية عدة حالات تعد سببا لحل المجلس ش.و. و تكررت هذه الحالات على سبيل الحصر لا على سبيل المثال. لكي لا يفسح المجال للاجتهاد و التفسير، و نظرا لخطورة هذا الإجراء استوجب المشرع أن لا يتم حل المجلس ش.و. إلا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير صادر من الوزير المكلف بالداخلية، و أن تقرير وزير الداخلية يصدر بناء على توصية من والي الولاية يوضح فيها الحالة التي وصل إليها المجلس الشعبي الولائي المطلوب حله.⁴

¹ لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 171.

² أنظر المادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10، السابق ذكره.

³ بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية السياسية، جامعة الجزائر 1، ص 124.

⁴ حسون محمد علي، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011-2012، ص 175.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

و نظرا لثقل مهمة الوصاية الملقاة على الوالي في مراقبة مختلف المجالس الشعبية المنتشرة في إقليم الولاية، يلجأ الوالي غالبا إلى الاستعانة برئيس الدائرة، ليقوم بتنسيق و مراقبة أعمال البلديات الملحقة به.¹

تجدر الإشارة إلى أنه تم منح سلطة حل المجالس المحلية في الأوضاع العادية لرئيس الجمهورية كتشديد للرقابة الوصائية، وتجنبنا للمساس بكيان المجلس المحلي واستقلالته التي تعتبر أحد مقومات الديمقراطية.

و حرصا على استقرار الأوضاع اشترط قانون الولاية 12-07 ضرورة اجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل.²

الفرع الثاني: إجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة

لا يكفي أن يصدر قرار الحل عن الجهة المختصة بل يجب أن يصدر صحيحا من حيث الشكل والإجراءات التي نص عليها المشرع، ويقصد بالشكل والإجراءات في القرار الإداري بصفة عامة أن ينص المشرع على صدور القرار وفق قالب معين وأن يسبق صدوره قيام الإدارة بإجراء محدد.

وحفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجالس المحلية بضمانات وحماية قانونية.

وقد حددت المادة 35 من قانون البلدية 90-08 الإجراءات التي يجب على رئيس الجمهورية مراعاتها عند إصدار مرسوم الحل، حيث تنص على أنه " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية".³

¹ بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص 98.

² لحول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 2018، العدد 11، ص 632.

³ القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 ابريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1990.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

ولقد كان قانون الولاية لسنة 1969 في مادته 44 يخول للسلطة المركزية حل المجلس ش.و. أو توقيفه أو تعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا، بينما لم يخول قانون الولاية 90-09 للسلطة المركزية توقيف المجلس حيث يسمح لها فقط بحله وهو ما لا يختلف في جوهره عن حل المجلس ش.ب. من حيث الإجراءات.¹

وعلى اعتبار أن آلية الحل تعتبر من أخطر مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة، أحاطها المشرع بمجموعة من الضوابط والإجراءات التي تم النص عليها في قانون الجماعات المحلية، وبناء على هذا ينعقد الاختصاص في ممارسة سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية عن طريق إصدار مرسوم الحل، وفقا لمجموعة من الإجراءات تتمثل في:

_ إعداد وزير الداخلية تقرير لمجلس الوزراء.

_ صدور مرسوم الحل عن رئيس الجمهورية.

حيث تسهر السلطة المركزية على ضمان حسن سير الشؤون المحلية المتعلقة بالجماعات الإقليمية، على اعتبار أن الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الجماعات لا تعني انفصالها عن الإدارة المركزية، و لكل وزير أن يضمن إدارة المرافق التابعة لوزارته، فوزير الداخلية مكلف خصوصا بضمان رقابة الإدارة المحلية بناء على إشراف ممثل السلطة المركزية على مستوى الإقليم، و بذلك يلعب الوالي دورا هاما في حل المجالس المحلية باعتباره ممثل الدولة على مستوى الإقليم، و ذلك من خلال التقارير المرسلة إلى وزير الداخلية حول سير المجلس، كما يمكن أن يلعب دورا هاما في تجنب إجراء الحل من خلال التنسيق بين الكتل السياسية المشكلة للمجلس و محاولة التوفيق بينهم، و بناء على تقارير الولاية فالسلطة المركزية ليس لها في أغلب الأحيان إلا خيار اتخاذ التدابير التي يرى الوالي بأنها مناسبة، و تخدم مصالح الحكومة، لأنه الأقرب إلى الواقع المراد معالجته أكثر من أي موظف آخر على مستوى الولاية.²

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د.ط)، عنابة، 2004، ص 107-108.

² رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة -دراسة مغاربية-، رسالة دكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، 2018/2017، ص 216.

أولاً: إعداد وزير الداخلية تقريراً لمجلس الوزراء

تقرير وزير الداخلية لا بد أن يسبقه حتماً تقرير الوالي الذي يقع المجلس المراد حله في حدود ولايته، و تجدر الإشارة إلى أن تقرير وزير الداخلية يتضمن بيان سبب الحل باعتبار أن جميع مراسيم الحل لم تذكر السبب.¹

أي ان الوصاية لوزير الداخلية لا تتم الا بناء على مبادرة من الوالي (أي تقرير الوالي)، و لذلك فهو معاقب للجماعات المحلية.²

تبدأ إجراءات الحل بما يعرضه وزير الداخلية على مجلس الوزراء في تقريره، موضحاً فيه السبب الموجب للحل بغرض استصدار مرسوم الحل، فهذا الإجراء لا بد من مراعاته عند إصدار قرار الحل من طرف رئيس الجمهورية وتجدر الإشارة ضمن مرسوم الحل إلى تقرير وزير الداخلية، ومنه فمراسيم حل المجالس المحلية الشعبية البلدية والولاية تشمل على الحيثيات التالية:

_ الاستناد إلى تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية، و يتم ذلك بذكر عبارة: "بناءاً على تقرير وزير الداخلية و الجماعات المحلية"، فلا يجوز لمجلس الوزراء إصدار مرسوم الحل ما لم يسبق ذلك عرض من وزير الداخلية و تعتبر مخالفة هذا الإجراء عيباً يعيب القرار و يوجب إلغاءه.³

و لذلك يقوم وزير الداخلية بإعداد تقرير وصفي للظروف التي تعانيها البلديات و الولايات و التي تشكل سبباً كافياً للمطالبة بالحل، ثم يبادر وزير الداخلية إلى عرض التقرير على مستوى مجلس الوزراء، و الذي يتشكل من أعضاء الحكومة (الوزراء - رئيس الحكومة) برئاسة رئيس الجمهورية.⁴

¹ كشحه محمد الصالح، عوارض رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014-2015، ص 60.

² احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 276.

³ أميرة رزيق، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009، ص 72.

⁴ رايس سامية، المرجع السابق، ص 216.

_ يتم عرض الأمر على مجلس الوزراء، استنادا إلى عبارة: بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء الذي يتم من خلاله تبادل الآراء و المناقشات حول جدية أسباب الحل، و إنارة رئيس الجمهورية ببعض الآراء و التي من شأنها أن تساهم في اتخاذ القرار المناسب، و الذي تعود صلاحية اتخاذه إلى رئيس الجمهورية وحده، على اعتبار أن الآراء المقدمة هي آراء استشارية غير ملزمة من الناحية القانونية و يبقى وجه الإلزام فيها فقط هو ضرورة اللجوء إليها كإجراء شكلي فقط.¹

ثانيا: صدور مرسوم الحل عن رئيس الجمهورية

سبق وأشرنا أن رئيس الجمهورية هو الذي يختص بإصدار مرسوم الحل وما تجدر الإشارة إليه هنا أن المرسوم يجب أن يتضمن تحديد وذكر المجالس المحلية المراد حلها والتي تعلقت بها الحالات الموجبة للحل، ونلاحظ أن القانون لم يشترط التسبب في مرسوم الحل على الرغم من أهميته فهو يشكل ضمانا للمجلس المعني بالحل ضد تعسف الإدارة المركزية بالإضافة إلى تعيين هيئات ومجالس مؤقتة تتولى مهمة تسيير الشؤون المحلية خلال فترة الحل وهذا ما سيأتي شرحه بالتفصيل لاحقا.

• قابلية خضوع مرسوم الحل للطعن القضائي:

يترتب على استقلال الهيئات اللامركزية التزام سلطة الوصاية بمبدأ المشروعية، حيث تمارس الوصاية الإدارية عن طريق قرارات فردية وهذه القرارات يجب أن تكون قد استوفت شروط صحتها قانونا، وذلك بصورها عن الجهة المختصة، و وفقا للإجراءات القانونية، و بناء على سبب يبررها و بهدف تحقيق الصالح العام، و على عكس ذلك يعني عدم مشروعيتها لأن هذه الحدود مستمدة من القانون.²

و على اعتبار أن وسيلة ممارسة الرقابة الوصائية من قبل الجهات المركزية هي عبارة عن مراسيم رئاسية صادرة عن رئيس الجمهورية في إطار اختصاصاته القانونية، والمراسيم الرئاسية هي

¹ أميرة رزيق، المرجع السابق، ص 75.

² عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها)، مصر، منشأة المعارف، (د.ط)، 2004، ص 111.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

قرارات إدارية تخضع لما يخضع له القرار الإداري بصفة عامة، و من ثم يجوز كأصل عام الطعن في قرارات الجهات الوصية المتضمنة حل المجالس المحلية، أمام الجهات الوصية خاصة مع عدم وجود نص خاص يمنع ذلك، و بهذا يسري عليها ما يسري على القرارات الإدارية بشكل عام من إمكانية الطعن فيها أمام الجهات القضائية.¹

وقد اختلفت الآراء الفقهية في مدى قابلية مرسوم الحل للطعن، فالبعض يرى بأنه قرار إداري وبالتالي يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري متى كان القرار معيبا أو غير صحيح.

و هناك اتجاه آخر يصنف قرارات الحل ضمن ما يعرف بأعمال السيادة، و هي القرارات التي لا يمكن أن تخضع نهائيا للرقابة القضائية، باعتبارها تكتسب حصانة ضد الإلغاء، و أعمال السيادة هي عبارة عن أعمال و قرارات صادرة عن السلطة التنفيذية، لا تختلف في طبيعتها عن القرارات الأخرى، لكنها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، و رغم عدم وجود أساس من الدستور أو القانون الجزائري لهذه النظرية، فإن القضاء الإداري الجزائري قد أخذ بها.²

و نلاحظ أن قانون البلدية لم ينص نهائيا على إمكانية خضوع قرار الحل إلى الطعن القضائي من عدمه خاصة بالنظر إلى الحالات المحددة على سبيل الحصر، وأن الخروج على أحد هذه الحالات يعد سببا كافيا لإمكانية الطعن أمام الجهات القضائية.³

ورغم اختلاف الآراء في إمكانية الطعن في مرسوم الحل، إلا أنه من الناحية العملية والواقعية لم يتم الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ضد هذه المراسيم.

المطلب الثاني: ممارسة آلية الحل في ظل الظروف الاستثنائية

إن فترات الأزمات في حياة الدول أمر لا مفر منه و هذه الفترات لا يمكن أن تخضع لنفس القواعد التي تخضع لها الظروف العادية، مما يستدعي وجود نوع من القواعد تتلاءم مع هذه الظروف الخطيرة، فمن المنطقي أن تلجأ الإدارة إلى القواعد الاستثنائية في الظروف الاستثنائية

¹ رابيس سامية، المرجع السابق، ص 222.

² بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، ص 72.

³ رابيس سامية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، عدد 12، ص 260.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

التي تعرف بأنها مجموع الأوضاع الاضطرارية التي تقوم على فكرة الضرورة الملحة، و لمواجهة هذه الظروف يتطلب الأمر توسيع الصلاحيات الرقابية للسلطات الإدارية الوصية، و يقتضي ذلك استبعاد الإجراءات المقررة في الظروف العادية و اللجوء إلى أخرى لم تكن مقررة مسبقا في القانون كما هو الحال بالنسبة لسلطة حل المجالس المحلية، التي تتم ممارستها خارج الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية و يتم ضبطها من خلال التنظيم و هذا ما سنوضحه في هذا المطلب من خلال تحديد خصوصية ممارسة الحل في الظروف الغير عادية.

ان التعددية الحزبية ابرزت أنواعا حديثة من المشكلات على صعيد الجماعات المحلية مما تسبب في فشل عمل و نشاط العديد من البلديات و هو ما أدى الى حلها من قبل السلطات الوصية.¹

بموجب المرسومين التنفيذيين رقم 92-141² و رقم 92-142³ و تطبيقا لأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁴، قرر المشرع من خلال المادة الأولى في كلا المرسومين حل مجالس شعبية بلدية و أخرى ولائية.

و ما يتم ملاحظته في هذين المرسومين هو وجود اختلافات عن الحل في نظامه القانوني المشار إليه في الحالات العادية.⁵

الفرع الأول: من حيث الجهة المختصة بالحل

في هذا الإطار خول المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، و كذا المرسوم الرئاسي رقم 92-44 و المتضمن حالة الطوارئ لرئيس الحكومة صلاحية حل المجالس

¹ درويش مصطفى، المحلية بين القانون والممارسة، مقال منشور بمجلة النائب، عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد1، سبتمبر 2002، ص96.

² مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مؤرخ في 8 شوال عام 1412 الموافق 11 ابريل سنة 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، (ج.ر)، عدد 27.

³ مرسوم تنفيذي رقم 92-142، مؤرخ في 8 شوال عام 1412 الموافق 11 ابريل سنة 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (ج.ر) عدد 27.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، (ج.ر)، عدد 10.

⁵ كيو فانار بديعة، مبدأ اللامركزية في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 60.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

المحلية، حيث نصت المادة 10 من المتعلق بحالة الحصار "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية إفشال عمل السلطات العمومية القانوني أو عرقلته بمواقف تجميدية مثبتة أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها"¹، ثم تليها المادة 8 من مرسوم حالة الطوارئ و التي تقرر بصفة شبه مطابقة للمرسوم الرئاسي السابق أنه عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها.²

وبذلك فقد أسند المشرع مهمة حل المجالس المحلية التي تعلن معارضة صريحة للعمل الشرعي خلافا للحالات العادية لرئيس الحكومة في ذلك الوقت، على اعتبار أن رئيس الحكومة هو الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة وهو المسؤول الأول عن تنفيذ سياستها.

و في إطار الصلاحيات و التدابير التي تتخذ في حالة الطوارئ في الجزائر، فإن قانون الطوارئ قد وسع من سلطات الضابطة الإدارية للوالي، و أتاح له اتخاذ الإجراءات الضبطية الكفيلة و اللازمة قصد المحافظة على النظام العام و الأمن العمومي، و هذا ما يظهر من النصوص المنظمة للحالة الاستثنائية (حالة الحصار و حالة الطوارئ).³

و إعطاء رئيس الحكومة صلاحية حل المجالس المحلية له ما يبرره خلال تلك الفترة نظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد و التي في إطارها يمكن أن تصبح بعض القرارات غير الشرعية عادية و يتم العمل بها حفاظا على استمرارية مؤسسات الدولة.⁴

¹ مرسوم رئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 4 يونيو سنة 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، (ج.ر)، عدد 29.

² انظر المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، السابق ذكره.

³ محمد يحي، الضابطة الإدارية للوالي، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005-2006، ص 176.

⁴ رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص 185.

الفرع الثاني: من حيث الإجراءات المتبعة في الحل

رغم أن المادة 10 من المرسوم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار والمادة 8 من المرسوم رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ حددتا حالات الحل السلطة التي تملك صلاحية الحل والآثار المترتبة على الحل في الأوضاع غير العادية إلا أنهما أغفلتا ذكر الإجراءات الواجبة الإلتباع عند حل المجالس الشعبية مما يوحي أن الحكومة لا تتقيد بإجراءات محددة عند إصدار مرسوم الحل، وبالتالي تمنح الحكومة حرية التصرف باستعمال هذا الحق.

و تعليقا على عدم تقييد مرسومي الحصار و الطوارئ حل المجالس المحلية في الأوضاع غير العادية بأي إجراء جوهري، يمكن القول بأن الإدارة قد تعفي نفسها في أوقات الأزمات من احترام بعض الأشكال و الإجراءات التي يجب أن تحيط بالقرار الإداري عادة حتى و لو كانت هذه الإجراءات تقدم ضمانة جوهريّة¹، و تحمي من تعسف السلطة في اتخاذ القرار.

وفي رأينا أن الدولة عندما تواجه ظروفًا استثنائية تضطر إلى التحلل من القواعد العامة وتبادر إلى إلتباع إجراءات استثنائية تتصف بالمرونة وبالتالي لا يمكن تقييدها أو تقنينها وهذا حتى تتماشى مع الوضع الذي وضعت من أجله.

رغم عدم وجود نص يقيد الحكومة بإجراءات معينة عند ممارسة الحل، فإن الاطلاع على مختلف مراسيم الحل يسمح بتحديد هذه الإجراءات، فجميع المراسيم التي حلت مجالس شعبية بلدية أو ولائية خلال الفترة الممتدة بين 1992 و 1995 تضمنت العبارات التالية:

_ بناء على تقرير وزير الداخلية الجماعات المحلية.

_ بعد استطلاع رأي الحكومة أو بعد الاستماع للحكومة أو بعد الاستماع إلى مجلس الحكومة.

إن ورود مثل هذه العبارات في مراسيم الحل يدل على مراعاة الحكومة للإجراءات التالية عند حل المجالس الشعبية:

¹ أميرة رزيق، المرجع السابق، ص 81.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

أولاً: إعداد وزير الداخلية تقريراً ورفعته للحكومة:

تبدأ إجراءات الحل بتقرير يعده الوالي الذي يقع في دائرة اختصاصه الإقليمي المجلس أو المجالس المعنية بالحل و يرفعه إلى وزير الداخلية الذي بدوره يعد تقريراً يوضح فيه توفر سبب الحل و مدى مساسه بالنظام العام، و يرفعه إلى مجلس الحكومة لمناقشته، و استصدار مرسوم الحل.¹

ثانياً: صدور مرسوم الحل عن الحكومة:

بعد مناقشة التقرير المقدم من قبل وزير الداخلية والتأكد من صحة الأسباب الواردة فيه والموجبة للحل، يتخذ مجلس الوزراء قراراً بضرورة حل المجلس المعني، وبهذا يصدر رئيس الحكومة مرسوماً تنفيذياً يقضي بحل المجلس المنتخب سواء البلدي أو الولائي، ولا يملك رئيس الحكومة الحرية المطلقة في اتخاذ القرار، فهو مسؤول أمام رئيس الجمهورية وخاضع لرقابته.

ومن أمثلة مراسيم الحل التي صدرت في الظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر:

- المرسوم التنفيذي رقم 92-278، المؤرخ في 6 جويلية 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية.²

- المرسوم التنفيذي رقم 92-436، المؤرخ في 30 نوفمبر 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية.³

- المرسوم التنفيذي رقم 94-05، المؤرخ في 02 جانفي 1994، والمتضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية والولائية.⁴

¹ أميرة رزيق، المرجع السابق، ص 82.

² المرسوم التنفيذي رقم 92-278، المؤرخ في 6 جويلية 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (ج.ر) عدد 53.

³ المرسوم التنفيذي رقم 92-436، المؤرخ في 30 نوفمبر 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (ج.ر) عدد 85.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 94-05، المؤرخ في 02 جانفي 1994، والمتضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية والولائية، (ج.ر) عدد 1.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

-المرسوم التنفيذي رقم 94-49، المؤرخ في 26 فيفري 1994، والمتضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية والولائية.¹

• مدى قابلية مرسوم الحل للطعن القضائي في الظروف الاستثنائية:

بعد إعلان تطبيق حالة الظروف الاستثنائية، يخرج من نطاق الرقابة قرار إعلان هذه الحالة و كذا قرار انتهائها، إذ يعتبرهما كل من القضاء الدستوري و القضاء الإداري عمل من أعمال السيادة.²

و في مثل هذه الظروف يتم اتخاذ كل إجراء يكون ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني و سلامة التراب و المؤسسات العمومية، و تكون جميع الإجراءات الصادرة عن رئيس الجمهورية وعن غيره تنفيذا لقرار إعلان حالة الظروف الاستثنائية من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء.

و تعتبر نظرية أعمال السيادة من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي منذ القرن الثامن عشر، على إثر ظروف تاريخية اضطرته إلى التخلي عن فرض رقابته على هذه الأعمال، وفق سياسة حكيمة و مرنة حيث عرف كيف يتخطى هذا الحاجز و لم يجرؤ على إلغاء بعض الأعمال التي صدرت عن الحكومة حفاظا على استمراريته و بقاءه.³

علينا في الأخير أن نشير إلى أن الإجراءات المتبعة في الظروف الاستثنائية، تهدف إلى استتباب النظام العام و ضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية، ويؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية على كامل التراب الوطني أو جزء منه، والوالي المختص في دائرة اختصاصه الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة لحفظ النظام العام أو

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-49، المؤرخ في 26 فيفري 1994، والمتضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية والولائية، (ج.ر) عدد 11.

² تميمي نجا، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2002-2003، ص 91.

³ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، سبتمبر 2009، ص 131.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

باستتبابه عن طريق قرارات وفي إطار التوجيهات الحكومية. الوالي المختص في دائرة اختصاصه الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة لحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات و في إطار التوجيهات الحكومية.¹

• التمييز بين ممارسة آلية الحل في الظروف العادية والظروف الاستثنائية

في الظروف العادية	في الظروف الاستثنائية	
يختص رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم رئاسي يتم بمقتضاه حل المجلس أو المجالس المعنية.	يتولى رئيس الحكومة إصدار مرسوم تنفيذي يقرر فيه حل المجلس المنتخب.	الجهة المختصة بالحل
يعد الوالي المختص تقريراً ويرفعه إلى وزير الداخلية ليعرضه على مجلس الوزراء ثم يصدر مرسوم الحل الذي يتضمن تحديد المجلس المعني مع عدم ذكر أسباب الحل.	يعد الوالي المختص تقريراً ويرفعه إلى وزير الداخلية ليعرضه على مجلس الحكومة ثم يصدر مرسوم الحل الذي يتضمن تحديد المجلس المعني مع عدم ذكر أسباب الحل.	الإجراءات اللازمة للحل
يجوز الطعن فيه لعدم وجود نص قانوني يمنع ذلك.	لا يمكن الطعن فيه لأنه يندرج ضمن أعمال السيادة.	الطعن في قرار الحل

¹بوفنار بديعة، مبدأ اللامركزية في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 46.

المبحث الثاني: آثار حل المجالس المحلية

رتب المشرع على حل المجالس المحلية مجموعة من الآثار التي تختلف من حالة لأخرى، تبعا لعامل الوقت و الزمن المتبقي في العهدة الانتخابية أو بالنظر إلى الظروف القائمة داخل الإقليم، فالحل كغيره من الوقائع أو التصرفات القانونية التي تنتج عنها آثارا قانونية، و قد نص المشرع الجزائري من خلال القوانين و التنظيمات المسيرة للجماعات المحلية على هذه الآثار و لم يترك تقريرها بيد السلطة المركزية، و هذا حرصا منه على استقرار الأوضاع المحلية في كل من الولاية أو البلدية التي يتعرض مجلسها إلى الحل، فبعد أن تتحقق حالة من حالات الحل المنصوص عليها قانونا، يتم حل المجلس الشعبي بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، و بعد نشره في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الجمهورية، تنتهي عهدة المجلس بعزله نهائيا و إنهاء مهامه، و يترتب على ذلك سحب العضوية عن جميع الأعضاء داخل المجلس المنحل بما فيهم الرئيس و إلغاء مراكزهم القانونية دون المساس بالشخصية المعنوية للمجلس، و هذا ما سنوضحه في المطلب الأول من هذا المبحث، و سنتناول في المطلب الثاني التحضير للانتخابات محلية جديدة كنتيجة أخرى للحل.

المطلب الأول: سحب صفة العضوية عن الأعضاء

تعد المجالس الشعبية البلدية الحجر الأساس في تكوين الإدارة و الجماعات المحلية، و هي تتكون من مجموعة من الأعضاء يتم تحديد عددهم بناء على معيار الكثافة السكانية، يختارهم الشعب عن طريق التصويت أو الاقتراع العام و المباشر و السري و هذا لإدارة شؤونها و تسيير أعمالها لعهددة مدتها 05 سنوات حسب ما جاء في المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات¹، يسعى فيها أعضاء المجالس المحلية إلى تلبية حاجات المواطنين الذين اختاروهم و تمثيلهم على أحسن وجه من خلال التعبير عن انشغالاتهم، كونهم همزة الوصل بين المواطن و الدولة ممثلة في السلطة المركزية.

و تمثل عضوية المجالس المحلية مظهرا من مظاهر الديمقراطية، نظرا لمحدودية فترة عهدهم، إلا أن هناك بعض الحالات التي تنتهي فيها عضوية المنتخبين في المجلس (ش.ب) قبل انتهاء المدة النيابية للمجلس، فتسقط تلقائيا بالوفاة أو بحدوث مانع قانوني كفقدان الجنسية أو بتغييب العضو أو كونه محل إدانة جزائية نهائية، و تسقط كذلك بإرادة الأعضاء من خلال الاستقالة، كما تنتهي العضوية بقوة القانون بعد حل المجلس الشعبي البلدي إذا توافرت حالة من حالات الحل المنصوص عليها في المادة 46 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.²

السلطة المركزية عندما تمارس رقابتها على هذه الأجهزة المنتخبة، فإن آثار هذه الرقابة لا تؤثر فقط في المجلس المحلي كشخص معنوي و إنما تؤثر كذلك في الأشخاص القائمين على إدارة هذا الشخص المعنوي.³

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفريق بين موظفي البلدية الذين يتم تعيينهم من السلطة المختصة و بذلك يكونون تابعين لها، و أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين يتم انتخابهم فالقائمة الأولى يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما أعضاء المجلس

¹ انظر المادة 65 من القانون 16-10 المؤرخ في 28 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، (ج.ر) عدد 50.
² صالح عبد الناصر، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، المجلة الجزائرية للدراسات القانونية والتاريخية، العدد 1 و 2، جوان 2016، ص 215.
³ عيد أحمد الحسينان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظام المقارنة، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، 2007، ص 426.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الوالي)، حيث أنه إذا تم حل المجلس الشعبي يترتب على ذلك سحب صفة العضوية بالمجلس عن الأعضاء الموكنين له بمعنى إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية.¹

و يرجع قرار انتهاء العضوية إلى الوالي كجهة وصاية على المجالس المنتخبة، و يترتب على هذا القرار زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية.²

و نجد أنه رغم تمتع الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو فئة المنتخبين، بالنسبة لفئة المعينين لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا على المستوى العلمي و التطبيقي و يرجع ذلك إلى كون المعينين تربطهم علاقة تبعية و خضوع من الجهة المكلفة بالتعيين، و هي من تعمل على ترقية و نقل المعينين من مكان إلى آخر و كذا تأديبهم إذا اقتضت الضرورة ذلك، فالوالي كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية و يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، و خلافا لذلك تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى المحلي بعض الصعوبات كون أن الأصل يسهل التحكم في المعين و الإشراف عليه و مراقبته، فإنه على خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين كونهم لا يعينون و لا تربطهم رابطة الخضوع و التبعية، لأية جهة إدارية، و لكن هذا لا يعني بأن الفئة المنتخبة لا تخضع للرقابة إطلاقا، بل تخضع لها في إطار ما حدده القانون، و هذا لا يتنافى و تمتعها بالشخصية المعنوية، أو الاستقلال في قيامها بصلاحياتها.³

¹ عتيقة بلجيل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، (د.س)، ص 194.

² نفس المرجع، ص 196.

³ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 88.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

و من جهة أخرى يشكل الحل تهديدا دائما للوجود القانوني للأعضاء، حيث يأخذ الحل شكل عقوبة جماعية، فهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس و تجريدهم من الصفة التي يحملونها.¹

رغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها و المتمثلة في الانتخاب، و من العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات، يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل و تنهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر، و هذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية، و عامل لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.²

و الأمر لا يختلف في جوهره بين الحالات العادية و الحالات الاستثنائية، حيث أنه و في إطار المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-143، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية،³ حيث نص في مادته الأولى على أن يصدر الوالي المختص إقليميا قرارا يقضي بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية عملا بأحكام المادة الثامنة المذكورة أعلاه.⁴

و خلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين، بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي.⁵

¹ أبو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، (د.ط)، عين ميله الجزائر، 2010، ص 116.

² أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013، ص 20.

³ المرسوم التنفيذي رقم 92-134، المؤرخ في 8 شوال عام 1412 الموافق 11 ابريل سنة 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، (ج.ر). ع 27.

⁴ العشي طارق، مدى تأثير التعددية الحزبية على اللامركزية الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2008، ص 94.

⁵ أمير حيزية، المرجع السابق، ص 21.

المطلب الثاني: تجديد المجالس المحلية (إجراء انتخابات تجديدية)

حل المجالس المحلية يعني المساس باستقلالية و كيان الهيئات المنتخبة المعبرة عن إرادة الشعب و بهذا يمكن أن يؤدي الحل إلى تعطيل المصالح المحلية إذا طالت الفترة الممتدة بين الحل و تنصيب المجلس الجديد، و لهذا حدد المشرع مدة زمنية لإعادة تشكيل المجالس المنحلة، و لم يترك هذا الأمر للسلطة الوصية لأن التأخير في خلق مجالس جديدة من شأنه عرقلة الشؤون المحلية و هذا من بين الضمانات التي حددها المشرع سعياً للحفاظ على سير الهيئات المنتخبة، و قد اشترط القانون في حل المجالس المحلية ضرورة إجراء انتخابات جديدة حرصاً، على استقلال الأوضاع و هو ما سنحاول توضيحه في هذا المطلب.

نلاحظ من خلال القانون 12-07 المتضمن قانون الولاية المادة 50 أن المشرع حرص على الاستقرار في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، حيث أكد على ضرورة إجراء انتخابات تجديد المجلس الولائي في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الحل، و لقد أحسن المشرع عندما حدد تاريخ إجراء انتخابات التجديد حتى لا يترك ذلك للسلطة التقديرية لجهة الوصاية، و تكون بداية حساب الأجل من تاريخ الحل، و بذلك أزال الغموض و الجدل الذي كان قائماً في القوانين السابقة،¹ حيث كان يتم تحديد تاريخ التجديد المجلس المعني بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء.²

و يترتب على حل المجلس إجراء انتخابات جزئية جديدة لتجديد المجلس المحل، و ذلك إذا وقع الحل خلال السنوات الأربع الأولى من العهدة، و لا يتم التجديد إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة، و يجب إجراء هذه الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ الحل، و بطبيعة الحال و جب ضمان استمرارية تقديم الخدمات و السهر على شؤون المواطنين، ببقاء مصالح البلدية في حالة سيرورة،³ و بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي يتم تجديده في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، و هذا من أجل الابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس الشعبية الولائية.

¹ لعريبي خديجة، المرجع السابق، ص 185.

² مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 279.

³ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، (د.ط)، عين ميله، الجزائر، ص 54، 55.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أن يستدعى ناخبو البلدية التي حل مجلسها الشعبي بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل تسعين 90 يوما من تاريخ الانتخابات، وهو ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 16-10، المتضمن تحديد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلية.¹

و لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية و هذا ما تنص عليه المادة 49 من قانون البلدية، و المادة 7 من المرسوم التنفيذي 16-104 السابق ذكره، و تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية، حسب نص المادة 06 من نفس المرسوم.²

و كمثل فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 05-307 المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية و ولائية³ و الذي ينص في مادته الأولى على أنه يستدعى ناخبو ولايتي بجاية و تيزي وزو لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية ليوم 24 نوفمبر 2005، و التي تم حلها بموجب المرسوم 05-234 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية و بلدية.

و لقد حدد المرسوم رقم 05-307 و المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية، تاريخ إجراء انتخابات تجديد المجالس البلدية بعد أربعة أشهر من تاريخ الحل، مما يعني أن الانتخابات أجريت قبل نفاذ الأجل المحدد قانونا لإجرائها و هو ستة أشهر.⁴

نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 على تأجيل انتخاب المجلس الجديد في حالة الظروف الاستثنائية، و حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات

¹ انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي 16-104، المؤرخ في 12 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 21 مارس سنة 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، (ج.ر) عدد 18.

² أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 16-104، السابق ذكره.

³ المرسوم الرئاسي رقم 05-307، المؤرخ في 25 أوت 2005، المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر) عدد 58.

⁴ أميرة رزيق، المرجع السابق، ص 119.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

و في هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم اقتراح معطل بتأجيل الانتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية ليتخذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء.¹

و تبرز في هذه الحالة أهمية الدور الذي يلعبه الوالي و مدى خطورته على حسن التسيير اللامركزي من خلال التقارير التي يرفعها إلى وزير الداخلية². حيث يكون له السلطة التقديرية في تقرير تأجيل الانتخابات التجديدية، لأن المشرع لم يحرص على تحديد الظروف الاستثنائية التي تشكل مساسا بالنظام العام، وبالتالي يرجع تقدير هذه الظروف إلى جهة الوصاية.

أما عن النصوص القانونية المنظمة لآلية الحل في الظروف الغير عادية، أي في حالة الحصار والطوارئ، فلم تحدد ميعاد معين لإعادة انتخاب المجلس المنحل، مما يؤدي إلى تولي هيئة استثنائية لمهام المجالس المنتخبة لمدة قد تفوق العهدة القانونية لهذه المجالس.

و تخضع هذه الانتخابات لجميع القواعد التي تخضع لها انتخابات المجالس الشعبية المحلية، و التي تم تنظيمها في المواد من 56 إلى 83 من القانون رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.³

و يرى جانب من الفقه أن مدة ستة أشهر مدة طويلة نوعا ما، يستحسن تقليصها لأن ذلك يضر بمصالح البلديات، خاصة إذا علمنا أن المدة كانت شهرين في ظل الأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية⁴، و هي مدة معقولة حتى لا يهدد مستقبل الوحدات المحلية.⁵

أما بالنسبة لقانون الولاية فقد حددتها المادة 50 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، بثلاثة أشهر وهذه المدة طويلة لا تتفق و التمثيل المؤقت، ناهيك عن الشرط الذي يقول بأنه لا

¹ أنظر المادة 05 من المرسوم 16-104. السابق ذكره.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، (د.ط)، الجزائر، 2008، ص 140.

³ القانون العضوي رقم 16-10، السابق ذكره.

⁴ الأمر 24-67 المؤرخ في 07 شوال 1382، الموافق ل: 18-01-1967، المتضمن القانون البلدي، (ج.ر) عدد 06.

⁵ مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر منذ 1967، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2001-2002، ص 117.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

يمكن بأي حال من الأحوال إجراء الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، مما يقودنا إلى القول أن المدة قد تطول أكثر.¹

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 94.

خلاصة الفصل الأول:

تمتلك السلطة المركزية سلطة ممارسة الصلاحيات الرقابية على الهيئات المحلية، تتمثل هذه الأخيرة في آلية الحل وهو الإعدام القانوني للمجلس، وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين ونظرا لخطورة هذا الإجراء كآلية رقابية ومساسه بمبدأ استقلالية المجالس الشعبية، أحاط المشرع ممارسته بجملة من والضمانات التي تحمي من تعسف السلطة المركزية، حيث يمارسها رئيس الجمهورية ويظهر هنا دور وزير الداخلية من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية.

كما يظهر فيها تدخل الوالي من خلال الاقتراحات التي يقدمها لوزير الداخلية، و يؤدي الحل إلى انتهاء العهدة الانتخابية قبل أوانها، و بالتالي زوال العضوية عن أعضاء هذه المجالس و انقطاع الرابطة القانونية التي كانت تربطهم بها وفق الأشكال المنصوص عليها قانونا، بالإضافة إلى أنه بعد صدور قرار الحل تلتزم السلطة الوصية بمباشرة التحضير لانتخابات محلية جديدة في مدة زمنية محددة لتفادي الفراغ داخل المؤسسات المحلية، و نجد أن القانون أحاط آلية الحل بمجموعة من القيود للمحافظة على استقلال الهيئات الإقليمية، فاشتراط لممارسته ضرورة وجود اختلالات تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصالح المحلية، و عرقلة السير الحسن لأجهزة الإدارة.

غير أن هذه الضمانات التي كرسها القانون لممارسة آلية الحل لم يعتمدها التنظيم خلال الأوضاع غير العادية التي عرفتها البلاد بإعلان حالة الطوارئ والحصار وهما يشكلان نظام استثنائي خطير يعطل العمل بالقواعد الأصلية، وتمنح الإدارة سلطات استثنائية لمواجهة الظروف الطارئة، ويظهر هذا من خلال عدم تقييد الحكومة بإجراءات محددة عند الحل، وكذلك عدم حصر الحالات التي يتم فيها اللجوء إليه، مما يمنح سلطة تقديرية واسعة لجهة الوصاية في تقرير الحل.

الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية

الفصل الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية بصفة مؤقتة

المبحث الأول: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف العادية

المبحث الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف الاستثنائية

الفصل الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية بصفة مؤقتة

كرست الدولة الجزائرية على غرار دول العالم في تنظيمها الإداري مبدئين، مبدأ المركزية الإدارية ومبدأ اللامركزية الإدارية.

يقوم المبدأ الأول (مبدأ المركزية) على حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة الإدارية دون غيرها، وذلك لدرء مخاطر الانشقاق وحماية مبدأ وحدة الدولة، أما المبدأ الثاني (اللامركزية) فيقوم على توزيع السلطات الإدارية بين الهيئات السلطة المركزية وبين هيئات السلطة المركزية وبين هيئات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية ولكنها تعمل تحت رقابة السلطة الإدارية المركزية.

تعتبر الوصاية الإدارية حلقة وصل بين المركزية واللامركزية الإدارية، حيث تتصرف على الجماعات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية.

تتجلى الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية في صورة واحدة هي الحل، حيث بصدور مرسوم الحل تعين الوالي خلال العشر أيام الموالية هيئة وقتية تكلف بشؤون تسيير البلدية إلى حين تنصيب مجلس جديد هذا بالنسبة للبلدية، أما بالنسبة للولاية يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها المجلس وذلك بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب مجلس جديد وهذا ما سنوضحه بالتفصيل في المبحث الأول.

لا يمكن الحديث عن ديمقراطية محلية حقيقية في غياب حرية التصرف والتسيير للشؤون المحلية من قبل الجهات المحلية لذلك ينبغي النص على كيفية التصرف في الشأن المحلي سواء في ظل الظروف العادية أو الغير عادية.

تناول التنظيم في النظام الجزائري أحكام الحل في الظروف غير العادية عن طريق تحديد موجباته وإجراءاته واثاره، غير أن المشرع لم يتكفل ببيان الأحكام المطبقة في ظل الظروف غير العادية، أي مرسومي الحصار وحالة الطوارئ وهذا تناولناه في المبحث الثاني.

الفصل الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية بصفة مؤقتة

حيث اعتمدنا خلال هذا الفصل التقسيم الآتي:

المبحث الأول: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف العادية

المطلب الأول: الهيئات الوقتية المسيرة لشؤون البلدية

المطلب الثاني: المندوبيات الولائية

المبحث الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف الاستثنائية

المطلب الأول: التعيين في المندوبيات التنفيذية

المطلب الثاني: صلاحيات المندوبية التنفيذية

المبحث الأول: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف العادية

يظهر المساس الخطير باستقلالية الهيئات المحلية المنتخبة الناتج عن ممارسة الية الحل من خلال النتائج المترتبة على الحل، فيمكن أن يؤدي الى تعطيل المصالح المحلية اذا طالت الفترة الممتدة بين الحل و تنصيب المجلس الجديد و هذا من شأنه عرقلة الشؤون المحلية و وقف النشاط الإداري، و هو ما أدى الى ضرورة استحداث هيئات تتولى تسيير الشؤون المحلية اثناء فترة الحل، و لهذا الغرض نص المشرع الجزائري في قانون الجماعات المحلية على انشاء مجالس وقتية حتى تتولى مهمة التسيير خلال الفترة الانتقالية، و يعتبر هذا الاجراء من بين التدابير التي جاء بها المشرع للحفاظ على استمرارية المرفق العام و خدمة المواطن في كل الأحوال. وتخضع هذه الهيئات الى احكام خاصة تختلف عن تلك التي تحكم المجالس المحلية، وهذا ما سنحاول توضيحه في هذا المبحث من خلال التطرق الى طبيعة هذه الهيئات ونظامها.

المطلب الأول: الهيئات الوقتية المسيرة لشؤون البلدية

تناول المشرع كيفية مباشرة اختصاصات المجالس الشعبية البلدية خلال فترة الحل ولحين تشكيل المجلس الجديد حيث تمتلك السلطة المركزية عند حل المجالس الشعبية البلدية صلاحية تعويضها بهيئة إدارية تنفيذية مؤقتة تتولى مهام المجلس المنحل، فقد نصت المادة 9 من القانون 08-90 المتضمن قانون البلدية والمادة 48 من قانون البلدية الحالي 10-11 على أن يتضمن قرار الحل تشكيل هيئة مؤقتة تضم عدد كافي من الكفاءات القيادية في التنظيمات المحلية و ذلك بناء على عدة مؤهلات تقررها الجهات المختصة و هذا حرصا على استقرار الأوضاع خلال الفترة الممتدة من قرار الحل إلى غاية تنصيب المجلس الجديد وفي هذا المطلب نحاول التعرف على هذه الهيئات المؤقتة من خلال التطرق إلى طبيعتها وتنظيمها القانوني.

الفرع الأول: المجلس البلدي المؤقت

أولاً: في ظل القانون رقم 81 -09:

والمتمضمن قانون البلدية قبل إنهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية في 12 ديسمبر 1989 صدر القانون رقم 89-17 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية إلى ستة أشهر التي تلي هذه الفترة وهو ما يعني أن المجالس البلدية ستعرف نوعاً من الفراغ خلال الفترة الممتدة بين موعد انتهاء عهدها وموعد تنظيم الانتخابات المحلية، و لأن ضرورة استمرار الوظيفة المحلية وسير التنمية في أقاليم الجماعات المحلية تقتضي إطاراً قانونياً فإن القانون رقم 89-17 المتضمن تأجيل الانتخابات حدد المجلس البلدي المؤقت كجهاز مسير للبلدية خلال الفترة الانتقالية تفادياً للفراغ الذي قد يحدث في سير شؤون البلديات أثناء هذه المرحلة و التي امتدت من 12 ديسمبر 1989 تاريخ تنظيم أول انتخابات محلية بلدية.¹

¹ جعفري عبد الرزاق، التنمية المحلية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر، جوان 2003، ص 151

وقد تضمن هذا القانون تنظيم المجلس المؤقت من حيث:

1-التشكيلة:

يتكون المجلس من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من بينهم رئيس وهذا حسب عدد سكان البلدية. وأهميتها الجغرافية والاقتصادية ويتم التعيين عن طريق قرار من الوالي وتضيف الفقرة الثانية من نص المادة 02 من القانون 89-17 أنه يمكن تعيين بعض الأعضاء أو كلهم من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية التي تنتهي نيايتها.¹

2-صلاحياتها:

يكلف المجلس البلدي المؤقت بتنفيذ القوانين والأنظمة ويمثل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية و يمكنه رفع الدعاوي و الدفاع عنها وتوضع تحت تصرفه مصالح و أعوان البلدية وفقا للشروط القانونية كما يتمتع رئيس المجلس أيضا بتحضير وتنفيذ العمليات الانتخابية التابعة للبلدية و متابعة تنفيذ ميزانية البلدية بالإضافة إلى السهر على السير الحسن لجميع مصالح البلدية و القيام بجميع التصرفات الهادفة إلى حفظ وإدارة أملاك البلدية ما عدا التصرفات المتضمنة نقل الملكية العقارية وهو منصت عليه المادتان الثالثة والرابعة من القانون رقم 89-17 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجلس الشعبي الوطني.

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات التي يتخذها المجلس البلدي المؤقت أثناء ممارسة مهامه تخضع لإجراء المصادقة من جهة الوصاية طبقا للقانون. وتتص المادة 09 من القانون السابق على أن مهام المجلس البلدي المؤقت تنتهي بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد.²

¹ انظر المادة 02 من القانون رقم 89-17 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، (ج.ر) عدد 52.
² انظر المادة 03 من نفس القانون.

3- أعضاء المجلس البلدي المؤقت:

يتم انتدابهم قانونا خلال فترة ممارسة وظيفتهم ويتقاضون تعويضا يعادل على الأقل مرتبهم في مناصبهم الأصلية وبعد انتهاء مهامهم يعاد إدماجهم في هيئاتهم الأصلية ولو كانوا زيادة عن العدد في المنصب المشغول وقت انتدابهم وهذا ما ورد في المادة 09 من قانون 89-17 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي.¹

ثانيا: في ظل قانون 90-08:

جاء في هذا القانون أنه بعد حل المجلس الشعبي البلدي إذا توافرت أسباب الحل يتولى تسيير البلدية مجلس بلدي مؤقت يعينه الوالي وتقتصر مهامه على الأعمال الجارية وعلى القرارات التحفظية التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها حسب ما تضمنته المادة 36 من هذا القانون إلى أن تجرى انتخابات بلدية تمتد العضوية فيها للمدة المتبقية من العهدة الانتخابية للمجلس المنحل وطبقا لنص المادة 36 السالف ذكرها صدر المرسوم التنفيذي 90-344 المتضمن تأليف وتنظيم وسير المجلس البلدي المؤقت.²

1- التشكييلة:

لقد نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-344 على تشكييلة المجلس البلدي المؤقت إذ يتشكل من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس، يعينون من طرف الوالي ومن ضمن موظفي الجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات.³ وبذلك فقد اعتمد المشرع على مبدأ التعيين في اختيار أعضاء المجلس البلدي المؤقت، ولذلك تخلى عن تسمية مجلس شعبي واستعاض عنها بمجلس بلدي مؤقت، إلا أن المشرع قيد الوالي في عملية الاختيار فاشتراط ضرورة أن يكون الأعضاء المعينون من ضمن موظفي

¹ انظر المادة 06 من القانون رقم 89-17، السابق ذكره.

² بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 127.

³ انظر المادة 02 من المرسوم 90-344 المؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1411 الموافق 3 نوفمبر 1992 المتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت، (ج.ر) عدد 47.

الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات مما يلقي المسؤولية عليه في اختيار هؤلاء الأعضاء.¹

وقد أحسن المشرع في اعتماد نظام التعيين على أساس أن هذا المجلس مؤقت وبالتالي لا يمكن اللجوء إلى الانتخابات لاختيار أعضائه. بما تتطلب العملية الانتخابية من وقت قد يضر بمصالح المواطنين. كما أن تقييد المشرع للوالي في عملية التعيين القصد منه هو اختيار أشخاص أكفاء لهم الخبرة ودراية بتقنيات العمل الإداري على المستوى المحلي وما يمكن ملاحظته أنه وعلى خلاف قانون 67-24 المتعلق بالبلدية لم يربط الشروع عدد الأعضاء على مستوى المجلس بمعيار الكثافة السكانية على مستوى البلدية كما رأينا سابقا. إذا حدد العدد بثلاثة أعضاء مهما كان عدد السكان على مستوى البلدية ودون أن يحدد الجهة التي ينتمون إليها على غرار هذا المرسوم وإذا كان قد وحد المدة التي يلتزم خلالها ممثل السلطة المركزية بتعيين المجلس المؤقت وهي مدة عشرة أيام من تاريخ الحل وهي مدة معقولة جدا لضمان عدم عرقلة المصالح المحلية.²

2- صلاحياته:

يقوم المجلس البلدي المؤقت بممارسة صلاحيات المجلس المنحل الضرورية والعاجلة ويجب على هذا المجلس أن يعوض القرارات التي اتخذها على المجلس الجديد في أول جلسة له.³

حيث تنص المادة 36 من قانون البلدية على أن صلاحيات المجلس المؤقت تنحصر فقط في أعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها.⁴

¹ ناصر لباد، الأجهزة الإدارية البلدية في الحالة الاستثنائية، مجلة الإدارة، المجلد 9، العدد الأول، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 199، ص 117.

² رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص 257.

³ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 270.

⁴ انظر المادة 36 من القانون 90-08 السابق ذكره.

في حين أن المرسوم 90-344 لم يحدد الصلاحيات الممنوحة إلى هذا المجلس واكتفى فقط بالإشارة إلى بعض صلاحيات رئيس المجلس البلدي المؤقت والتي تتمثل في دعوة المجلس للانعقاد في دورة غير عادية بالإضافة إلى كونه يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية كما يمتلك صلاحية تفويض التوقيع إلى أحد أعضاء المجلس أو أي عون بلدي يراه مناسبا وهو ما جاء في نص المادتين 3-4 من مرسوم 90-344.¹

وتنتهي مهام المجلس البلدي المؤقت بحكم القانون بمجرد أن يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد.

3- سير عمله:

يعقد المجلس البلدي المؤقت دورة عادية كل خمسة عشرة يوما ويمكن أن يعقد دورة طارئة كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بناء على طلب من رئيسه أو من والي الولاية، حسب نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-344 ولم تحدد هذه المادة مدة دورات المجلس مما يترك للمجلس حرية تحديد مدة كل دورة على حسب جدول أعمالها كما لم تحدد طبيعة هذه الجلسات وشروط صحتها وتركها مبهمة وغير واضحة.²

وتجب الملاحظة أن قرارات المجلس البلدي المؤقت و القرارات الصادرة عن رئيسه تخضع لإجراء المصادقة من طرف السلطة الوصية طبقا لقانون البلدية كما يمكن للوالي إلغاءها أو الحل محل رئيس المجلس في الأوضاع التي حددها القانون.³

4- الوضعية القانونية لأعضاء المجلس:

تناولت المادتين 05 و06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-344 وضعية أعضاء المجلس البلدي المؤقت حيث أن العضوية في هذا المجلس مجانية على غرار العضوية في المجلس

¹ انظر المادتين 03 و04 من القانون 90-344 سابق الذكر.

² اميرة رزيق، المرجع السابق، ص 89.

³ نفس المرجع، ص 189.

الفصل الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية بصفة مؤقتة

الشعبي البلدي باستثناء مبالغ التعويضات الشهرية التي يتقاضاها الأعضاء والتي تم تحديدها بدقة في هذا القانون كالتالي:

-تعويض شهري ب 1000 دج بالنسبة لرئيس المجلس البلدي المؤقت.

-تعويض شهري يقدر ب 600 دج بالنسبة لباقي أعضاء المجلس.

وتدفع لهم التعويضات من ميزانية البلدية كما هو الحال بالنسبة لتعويضات التي يتقاضاها أعضاء المجلس البلدي المؤقت في وضعية عمل بالنسبة لمصالحهم الأصلية وبيقون خاضعين للقوانين الأساسية التي كانوا يخضعونها عند تعيينهم.¹

الفرع الثاني: المتصرف الإداري

بالنظر إلى خطورة إجراء الحل فإن المشرع الجزائري اشترط وفق القانون 10-11 المتعلق بالبلدية أن يتم خلال الفترة الممتدة بين حل المجلس الشعبي البلدي وتنصيب المجلس الجديد أن يعين الوالي خلال عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرف ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهام بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد وهذا حسب نص المادة 48 من قانون البلدية وقد أشار هذا القانون إلى حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء انتخابات البلدية حيث يعين الوالي متصرف بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء ويمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة له بموجب التنظيم و التشريع وبمجرد توفر ظروف مناسبة تجرى انتخابات محلية جديدة وهو إجراء جديد تضمنته المادة 51 من قانون البلدية.²

وقد أحالنا المشرع في كيفية تطبيق المادة 48 إلى التنظيم حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المتضمن كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية والاطلاع على ما جاء في هذا القانون نلاحظ ما يلي:

¹ اميرة رزيق، نفس المرجع السابق ص189.
²انظر المادتين 48 و 51 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية السابق ذكره.

-يعتمد الوالي في تشكيل هذه الهيئة الوقتية (المتصرف والساعدين) على التعيين الإداري وهو ما يعتبر مساسا باستقلالية الجماعات المحلية، إلا أنه وبالرغم من تبعية هذه الهيئة لجهة الوصاية فيمكن تبرير هذا من خلال الطابع المؤقت لها حيث يتم تعيين المتصرف أساسا لتسيير شؤون البلدية لمدة معينة من الزمن يتم خلالها التحضير لانتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي كما لا يمكن ان نلجأ بعد الحل مباشرة الى انتخاب مجلس جديد لأن ذلك من شأنه ان يأخذ وقتا طويلا وبالتالي تتعطل المصالح داخل البلدية.

بمجرد حل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي بتعيين متصرف ومساعدتين لتسيير الشؤون المحلية مهما بلغ عدد السكان داخل البلدية، فنلاحظ أن المشرع لم يأخذ بمعيار الكثافة السكانية. وقد نصت المادة (09) من مرسوم 16-104 السابق ذكره أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي بموجب قرار متصرف ومساعدتين اثنتين في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام من تاريخ الحل وبذلك فقد فصل المشرع في عدد المساعدين والذي يلتزم الوالي بتعيينهم لمساعدة المتصرف وقد وضح هذا المرسوم الفئة التي يختار الوالي من بينهما المتصرف والمساعدتين وتتعلق بفئة الموظفين و الأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة وتسيير الشؤون العمومية المحلية ولاشك أن هذا الاختيار من شأنه أن يساهم في حسن سير المجالس المحلية لتوافر هؤلاء الأعوان على الدراية اللازمة لممارسة أمور التسيير المحلي.¹

إن اشتراط صفة الموظف في أعضاء الهيئة المؤقتة يعني توفر الشروط العامة الواجب توفرها في الموظف حسب ما نص عليه القانون 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة (75): " لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الاتية:

- أن يكون جزائري الجنسية.

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.

¹رايس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص260.

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنتافى و ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.

- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية.

- أن تتوفر فيه الشروط السن والقدرة البدنية والذهنية.¹

وللوالى السلطة التقديرية في اختيار من يراه مناسباً من بين الأقدم على معرفة حاجات الإقليم وخدمة مصالحه مع مراعاة أحكام المادة 11 من المرسوم 16-104 التي تؤكد على ان يتم تعيين المتصرف والمساعدين من بين الموظفين والاعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية.

أما عن الوضعية القانونية لأعضاء الهيئة المؤقتة فتبقى وضعيتهم في إطار العمل بالنسبة لوظائفهم الأصلية و يبقوا خاضعين في مجال حياتهم المهنية للقوانين الأساسية التي كانوا يخضعون لها عند تعيينهم فالرئيس و النواب يوضعون في وضعية انتداب للتفرغ لأداء مهامهم.²

بناء على نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-104 وتنص المادة 13 من نفس المرسوم على أن يستفيد المتصرف والمساعدان من تعويضات على سبيل المماثلة المنصوص عليها في التنظيم المعمل به حسب المقياس الآتي:

- للمتصرف التعويض الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

- للمساعدين التعويض الممنوح لنواب الرئيس.³

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 13-91 المتعلق بشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، يتحدد مبلغ العلاوات الشهرية الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس كما يلي:

¹ انظر المادة 75 من القانون 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، (ج.ر) ع 46.

² كشحة محمد الصالح، المرجع السابق، ص 66.

³ انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 16-104 السابق ذكره.

1- بالنسبة لرؤساء المجالس ش.ب.:

مبلغ التعويض	البلديات
77.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
88.000 دج	من 10.001 إلى 20.000 نسمة
99.000 دج	من 20.001 إلى 50.000 نسمة
110.000 دج	من 50.001 إلى 100.000 نسمة
121.000 دج	من 100.001 إلى 200.000 نسمة
132.000 دج	من 200.001 فأكثر

4- بالنسبة لنواب رؤساء المجالس ش.ب.:

مبلغ التعويض	البلديات
50.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
60.000 دج	من 10.001 إلى 20.000 نسمة
70.000 دج	من 20.001 إلى 50.000 نسمة
80.000 دج	من 50.001 إلى 100.000 نسمة
90.000 دج	من 100.001 إلى 200.000 نسمة
100.000 دج	من 200.001 فأكثر

1

و الملاحظ أن التنظيم و القانون لم يحدد الاجراء الواجب إتباعه في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء بالنسبة لأعضاء الهيئة الوقتية (المتصرف والمساعدين)، كما أن تطبيق أحكام الاستحلاف المنصوص عليه في قانون البلدية غير ممكن في هذه الحالة لعدم وجود قائمة احتياطية للأعضاء لذلك الحل يكمن في تعيين الوالي عضوا يستخلف العضو المتوفى أو

انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1434 الموافق 25 فبراير 2013 يحدد شروط انتداب المنتخبين الحاليين والعلوات الممنوحة لهم، (ج.ر) عدد 12.

المستقبل أو المقصى، ورغم عدم وجود نص يجيز لعضو الهيئة المؤقتة سواء المتصرف أو المساعدين تقديم استقالتهم إلا أن إمكانية تقديم الاستقالة وارد قياساً على رئيس المجلس (ش.ب) أو أحد أعضائه و في هذا الشأن تطبق أحكام قانون البلدية.¹

ولقد بين المشرع ضمن القانون المتعلق بالبلدية الاختصاصات التي يمارسها المتصرف تحت سلطة الوالي والتي تتعلق بمهام المجلس والرئيس في آن واحد وقد نص أيضاً المرسوم التنفيذي رقم 16-104 في المادة 12 على أنه تنتهي مهام المتصرف والمساعدين بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد وبالتالي فالمهام التي يعهد بها للمتصرف والمساعدين هي مهام وقتية تنتهي بمجرد انتخاب مجلس جديد كأصل عام.²

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم 16-104 السابق ذكره وبالرغم من أنه حدد النظام القانوني للمتصرف والمساعدين وكيفية تعيينهم وأزال الغموض عن العديد من النقاط التي وردت في المادة 48 من قانون البلدية إلا أنه أغفل طريقة عمل هذه الهيئة الوقتية فيما يخص قراراتها ومدى تبعيتها للجهة الوصاية كما لم يحدد بدقة المهام الموكلة لها وفيما إذا كانت تعقد دورات مثل المجلس البلدي المؤقت أولاً.

المطلب الثاني: المندوبات الولائية

لم ينص قانون الولاية 90-09 خلافاً لقانون البلدية على إقامة أي مجلس مؤقت نظراً لطبيعة الهيئات الموجودة على استمرارية المرفق العام، فالوالي والمديريات التنفيذية يتوليان مهمة التسيير في حال الحل للمجالس الشعبية الولائية.

لذا فإن المشرع سابقاً اكتفى بالنص فقط على الإعلان عن الحل بموجب مرسوم يحدد فيه تاريخ تجديد المجلس المنحل.³

¹ كشحة محمد الصالح، المرجع السابق، ص66.

² رابيس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص261.

³ انظر المادة 45 من قانون 90-09 المؤرخ في 11 افريل 1990 يتعلق بالولاية (ج.ر) عدد 15.

على سبيل المثال المرسوم الرئاسي 05-255 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، فقد نصت المادة الأولى منه على حل المجلس الولائي في إطار أحكام المادتين 44 و45 من قانون الولاية 90-09، والملاحظ أن المرسوم لم يحدد أي إجراء يتعلق بالتسيير في فترة التجديد وأحال الأمر إلى قانون الولاية الذي لم يتضمن النص على أي هيئة توكل لها مهمة التسيير.¹

أما قانون الولاية 12-07 الحالي فقد نصت المادة 49 منه وخلافا لتشريعات السابقة على الهيئة التي تخول لها مهمة التسيير في حال حل المجالس الشعبية الولائية، حيث جاء في نص المادة أن: "... يعين الوزير المكلف بالداخلية بناءً من اقتراح من الوالي خلال العشرة (10) أيام تلي الحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد."²

يعين وزير الداخلية أعضاء المندوبية الولائية بناءً على اقتراح من الوالي ذلك على اعتبار أن الوالي يملك صفة مزدوجة فهو ممثل الدولة (السلطة المركزية والولاية) فهو أقرب للواقع المحلي وأدرى بالشؤون المحلية تنتهي بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد مهمة المندوبية الولائية. حسب ما نصت عليه المادة 49 سابقة الذكر، وقد أحالت تحديد كفاءات تطبيق إلى التنظيم الذي لم يصدر إلا سنة 2016، المرسوم 16-104 سابق الذكر والذي جمع بين أحكام المتصرف بالنسبة للبلدية والمندوبية الولائية بالنسبة للولاية.

إذا تنص المادة 10 من الرسوم التنفيذية 16-104 سابق الذكر على أنه في حال حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار بناءً على اقتراح من الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المندوبية ولائية تتشكل من رئيس وخمسة (05) أعضاء لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي.³

¹ انظر المادة 17 من مرسوم الرئاسي 05-255 المؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي بجاية وتيزي وزو، (ج.ر) عدد 51.

² انظر المادة 49 من قانون 12-07 السابق ذكره.

³ انظر المادة 49 من قانون 12-07 السابق ذكره.

لذا فقد حدد المرسوم التنفيذي تشكيلية المندوبية الولائية إذ فصل في عدد الأعضاء خمسة (05) أعضاء دون النظر الكثافة السكانية.

وصلاحيات المندوبية الولائية والتي تتمثل في نفس صلاحيات المجلس الشعبي الولائي. اشترط نفس المرسوم في المادة 11 منه على أنه يتم تعيين أعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية.

كما أكدت المادة 12 على أن مهام المندوبية الولائية تنتهي بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد على غرار انتهاء مهام المتصرف و مساعديه بالنسبة للبلدية.¹

وعلى غرار الأحكام المطبقة على المتصرف ومساعديه فإن أعضاء المندوبية الولائية يستفيدون من تعويضات على سبيل المماثلة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، حسب المقياس الذي نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 16-104 كآلاتي:

-لرئيس المندوبية الولائية التعويض الممنوح لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

-لأعضاء المندوبية الولائية التعويض الممنوح لنواب الرئيس.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 13-91 المتعلق بشروط انتداب المتضمن المحليين و

العلاوات الشهرية الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس يحدد كما يلي:²

1- بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية:

مبلغ التعويض	فئة المجالس ش.و.
39.000 دج	35 عضو
109.000 دج	39 عضو
141.000 دج	47 عضو
162.000 دج	من 51 إلى 35 عضو

¹ انظر المواد 11-12 من المرسوم التنفيذي 16-104 السابق ذكره.

² المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ من 14 ربيع الثاني عام 1434 الموافق ل 25 فيفري 2013، يحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، (ج.ر) عدد 12.

2- بالنسبة لنواب رؤساء المجالس الشعبية الولائية:

مبلغ التعويض	فئة المجلس ش.و.
75.000 دج	35 عضو
90.000 دج	39 عضو
105.000 دج	34 عضو
120.000 دج	47 عضو
140.000 دج	من 51 إلى 35 عضو

بالنسبة لوضعية أعضاء المندوبية الولائية فإنهم وعلى غرار الأحكام المتعلقة بالمتصرف والمساعدين، وكما نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي 14-104، سابق الذكر. تضع الهيئة المستخدمة المندوبية الولائية في وضعية انتداب أثناء فترة أداء مهمتهم ذلك حتى يتفرغوا للتسيير على أن يعاد إدماجهم في سلكهم الأصلي عند انقضاء مدة الانتداب، بقوة القانون.¹

تجرى انتخابات تجدد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل ألا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، فإن مجلس الوزراء يتخذ القرار بتأجيل الانتخابات إلى أجل لاحق، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية. نص على هذا القانون الولاية على غرار قانون البلدية.

ومنه نلاحظ أن المشرع الجزائري حاول الحفاظ على استقرار الأوضاع والمحافظة على مستقبل الجماعات المحلية هذا من جهة ومن جهة أخرى قصد الابتعاد عن ظاهرة شغور الجالس الشعبية الولائية.

أما بالنسبة إلى تأجيل الانتخابات وتأكيد المشرع على أنه لا يمكن تجديد المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها إلى غاية إجراء الانتخابات العامة، قصد المشرع من خلال هذا الاستثناء هو المحافظة على المال العام وعدم الانفاق وبذل

¹ الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية السابق ذكره.

الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدأ موعد الانتخابات عامة، تشمل كل الوطن لذا يكون من الأنسب الحافظ على المندوبية الولائية.¹

والملاحظ أن اختصاصات المندوبية الولائية التي هي بمثابة مجلس ولائي مؤقت أوسع من اختصاصات المجلس البلدي المؤقت الذي شكل بمناسبة حل المجلس البلدي فهو يسير الأمور المستعجلة ولا يمارس كل اختصاصات المجلس البلدي، و كان من الأفضل حسب اعتقادنا أن يكون اختصاص المندوبية الولائية مشابه لاختصاص المجلس البلدي المؤقت، كما يمكن أن نقترح أن تعرض كل أعمال المندوبية الولائية على المجلس الشعبي الولائي المنتخب الجديد ليقول كلمته فيها باعتباره هو الممثل الحقيقي للبلدية و مصالحها وليس المندوبية الولائية، وبذلك تبعد التعسف في استعمال السلطة من قبل المندوبية الولائية.²

وعلى أساس أن المرسوم التنفيذي 16-104 ألحق اختصاصات وتشكيلة المندوبية الولائية، فتمارس هذه الأخيرة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي، فتخضع لنفس نظام سيره أليا لذلك أبقى المشروع على الطابع الجماعي في اتخاذ القرارات المحلية على خلاف المجالس الشعبية البلدية التي تتولى سيرها المؤقت متصرف إداري.

¹ انظر المادة 50 من القانون 07-12، السابق ذكره.
² حسون محمد علي، المرجع السابق، ص176.

المبحث الثاني: الهيئة المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف الاستثنائية (المندوبية التنفيذية)

منحت المادة 08 من مرسوم الطوارئ الحكومة سلطة حل المجالس الشعبية المحلية دون أن تقيد بها بحالات واضحة أو إجراءات محددة، لكن ألزمتها بضرورة تعيين مندوبية تنفيذية تعويضا للمجالس المنحلة، حتى تتولى تسيير الشؤون المحلية عن طريق إجراء الانتخابات.

تحيلنا المادة من مرسوم الطوارئ إلى التساؤل لما العمل بصيغة المندوبية التنفيذية، وليس العمل بنظام التسيير المؤقت (متصرف ومساعديه، مندوبية ولائية). كما نص عليهما قانوني البلدية 10-11 والولاية 07-12؟

تقضي علينا الإجابة على هذا التساؤل دراسة المندوبيات التنفيذية من حيث:

-التعيين (المطلب الأول) ونتناول من خلاله تشكيلة المندوبية التنفيذية والوضعية القانونية لأعضائها.

-الصلاحيات (المطلب الثاني) والذي خصصناه لدراسة التسيير والصلاحيات بالإضافة إلى إنتهاء المندوبية التنفيذية.

المطلب الأول: التعيين في المندوبيات التنفيذية

في ظل الظروف الاستثنائية وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن حالة الحصار نجد أن المادة 10 منه قد نصت على: "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية إفشال عمل السلطات العمومية القانوني، أو عرقلته بمواقف تجميدية مبنية، أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية في مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيت أو شغل مناصبها عن طريق الانتخاب في الوقت المناسب".¹

وهو كذلك ما نص عليه المرسوم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ حيث نصت المادة 08 منه على أنه "...وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب".²

يتبين لنا من خلال المادتين أن المشرع قد أوكل مهمة تسيير الشؤون المحلية في حالة الظروف الاستثنائية إلى مندوبيات تنفيذية تعين من قبل السلطة الوصية، وهي تتعلق بكل من المجالس الشعبية البلدية، والمجالس الشعبية الولائية، حيث تمارس مهامها (المندوبية التنفيذية) إلى حين تجديد المجالس عن طريق الانتخاب.

غير أن الملاحظ من خلال النصوص السابقة أنها لم تحدد الإجراءات التي تطبق على المندوبية التنفيذية والمتعلقة بتشكيلها وكيفية ممارسة مهامها، ولم يحيلنا النص إلى أي نصوص تنظيمية لاحقة، لكنه تناولها من خلال المراسيم التطبيقية التي لحقت مرسومي حالة الطوارئ وحالة الحصار والتي تضمنت حل مجالس شعبية بلدية ومجالس شعبية ولائية. والتي سندرس من خلالهما تشكيلة المندوبية التنفيذية (الفرع الأول)، والوضعية القانونية لأعضائها (الفرع الثاني).

¹ أنظر المادة 10 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن حالة الحصار، السابق ذكره.
² أنظر المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، السابق ذكره.

الفرع الأول: تشكيلة المندوبية التنفيذية

عوضت المجالس التي تم حلها سنة 1992 بمندوبيات تنفيذية تحل محلها الى غاية تجديدها عن طريق الانتخاب و الى مدة غير محدودة، نظمت هذه المندوبيات من حيث تعيينها و عدد أعضائها و احكام أخرى بموجب المرسوم التنفيذي الذي تضمن حل المجالس الشعبي البلدية رقم 92-142 و نفس الحال انطبق على المجالس التي لم تحل و انتهت عهدها الانتخابية في 11 يونيو 1995.¹

بالمقابل تضمن المرسوم 92-141 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي تنظيم مندوبيات ولائية تحل محل المجالس الشعبية الولائية ان ذاك.

نصت المواد 1 و 2 و 3 من المرسوم التنفيذي 92-142 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية على تشكيلة وتنظيم المندوبيات التنفيذية، حيث تعوض المجالس الشعبية البلدية التي تم حلها بمندوبيات تنفيذية تشتمل على ما يلي:

-ثلاثة (3) أعضاء في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة فأقل.

-أربعة (4) أعضاء في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 50.001 الى 100.000 نسمة.

-خمسة (5) أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 نسمة.

و قد أشار المشرع الى ان تنظم المندوبيات التنفيذية في شكل قطاعات حضرية و تضم عدد من الأعضاء بقدر عدد القطاعات الحضرية.²

خلافا للمرسوم التنفيذي 92-141 ، والمتعلق بالمندوبية التنفيذية الولائية اذ نص على انه تمارس مندوبيات ولائية تضم 07 او 08 أعضاء يعينهم وزير الداخلية و الجماعات المحلية

¹ سي يوسف احمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص28.
² انظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي 92-142 تتضمن حل مجالس شعبية بلدية، السابق ذكره.

بقرار...، فالمشروع بالنسبة للمندوبية الولائية لم يربط عدد الأعضاء بالكثافة السكانية، بل حدد عدد أعضاء المندوبية ب 07 او 08 أعضاء مهما كانت الكثافة السكانية في الولاية.¹

الوالي هو من له سلطة تعيين أعضاء المندوبية التنفيذية بموجب قرار، حيث أشار المشروع الى ان يكون الأعضاء من بين الموظفين او الاعوان العموميون او كل من له خبرة وكفاءة في لتولي تسيير الشؤون العمومية المحلية، والملاحظ ان إجراءات التعيين واختيار الأعضاء في الظروف الغير عادية نفسها في الظروف العادية.

كما نصت المادة 03 من نفس المرسوم على ان يرأس المندوبية التنفيذية البلدية عضو من بين أعضاءها، و يتولى نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

بالمقابل نصت المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 42-141 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية على تشكيلة و تنظيم المندوبيات الولائية التي تحل محل المجالس الشعبية الولائية التي صدر مرسوم يوجب حلها، حيث جاء في المادة 02 ما يلي: "تمارس مندوبيات ولائية تضم سبعة (07) او ثمانية (08) أعضاء: يعينهم وزير الداخلية و الجماعات المحلية بقرار صلاحيات المجالس الشعبية الولائية التي تم حلها الى غاية تجديدها عن طريق الانتخاب."³

اول ملاحظة نسجلها من خلال المادة ان المشروع لم يستعمل لفظ المندوبية التنفيذية بل استعمل لفظ المندوبية الولائية، خلافا للمرسوم 92-142 سابق الذكر، وهو ما يجعلنا نتساءل حول ما إذا كان المشروع يقصد بالمندوبية التنفيذية المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير مهام البلدية في حال حل المجلس الشعبي البلدي والذي نص عليه القانون 90-08 المتعلق بالبلدية؟

أحال المشروع سلطة التعيين لوزير الداخلية والجماعات المحلية بموجب قرار، حيث لم يشير المشروع، إلى أن يكون التعيين بناءً على تقرير من الوالي في هذه الحالة.

¹ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقاربة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، (د.ن)، 1988، ص 21.

² انظر المادة 03 من المرسوم 92-142 السابق ذكره.

³ انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-141 السابق ذكره.

نص كذلك المشروع في المادة 03 من نفس المرسوم على ان يتم تعيين أعضاء المندوبيات الولائية من بين الموظفين و الأعوان العموميين و كل شخص ذي خبرة وكفاءة لتولي تسيير الشؤون العمومية المحلية.¹

لم يتناول المرسوم 92-142 على غرار المرسوم التنفيذي 92-141 المدة التي تمارس خلالها المندوبية اختصاصاتها، بل ربط ذلك بإجراء انتخابات لتجديد المجلس المنحل، وذلك على عكس قانون البلدية الذي حدد مدة إعادة انتخاب مجلس جديد بستة (06) أشهر من تاريخ الحل، أما قانون الولاية قد حددها بثلاثة (03) أشهر، ومن المفيد الإشارة أن العمل بنظام المندوبيات استمر مدة طويلة، امتد ذلك من 11 أبريل 1992 إلى غاية 23 أكتوبر 1997، حيث مارست مهامها في بداية الأمر كبديل للمجالس المنحلة، ثم تم استعمالها لسد الفراغ بالنسبة للمجالس التي انتهت عهدها وهو ما يتنافى مع صفة التأقيت التي تسند إليها هذه الهيئة في ممارسة مهامها.²

الفرع الثاني: الوضعية القانونية لأعضاء المندوبية التنفيذية

نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية على أنه تضع الهيئات المستخدمة موظفيها الأعضاء في المندوبية التنفيذية عند الاقتضاء، في وضعية انتداب أثناء فترة أداء مهمتهم.

وقد أحالتنا المادة 04 من نفس المرسوم إلى المرسوم التنفيذي 91-463 المتضمن شروط انتخاب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم، فيما يخص العلاوات التي تستفيد على سبيل المماثلة، رئيس المندوبية التنفيذية بالتعويضات الممنوحة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد حددت هذه التعويضات ما بين 7500 دج إلى 15.000 دج بالنسبة للرئيس، و حسب عدد الأعضاء من مستوى المجلس الشعبي البلدي، كما تحدد علاوات الأعضاء ب 1000 دج.³

¹ أنظر المادة 03 المرسوم التنفيذي 92-142 السابق ذكره.

² راييس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص 283.

³ أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91-463 المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، (ج.ر) عدد 63.

غير أن هذا المرسوم قد خضع لعدة تعديلات متتالية، إذ خضع للتعديل الأول بموجب المرسوم التنفيذي 95-261 وهو آخر تعديل خلال المرحلة غير العادية التي مرت بها البلاد.¹ حيث حدد المرسوم نظام التعويضات التي يتقاضاها أعضاء المندوبية التنفيذية البلدية والولائية على حد سواء.

-أعضاء المندوبيات البلدية:

بالنسبة للأعضاء يتقاضون تعويضا شهريا لتبعية يقدر المبلغ ب 6000 دج. أما رؤساء هذه المندوبيات، فيتقاضون زيادة على المبلغ السابق تعويضا عن التمثيل يحدد مبلغه كما يلي:

صنف المندوبية التنفيذية	مبلغ التعويض
03 أعضاء	2000 دج
04 أعضاء	3000 دج
05 أعضاء	3500 دج
أكثر من 05 أعضاء	4000 دج

2

¹ رابيس سامية، حل المجالس المحلية المنتخبة، المرجع السابق، ص 284.
² أنظر المادة 02 والمادة 03 من المرسوم 95-261 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 06 سبتمبر 1995 يتعلق بنظام التعويضات التي يتقاضاها أعضاء المندوبيات التنفيذية البلدية والمندوبيات الولائية، (ج.ر) عدد 50.

وبالنسبة لأعضاء المندوبيات التنفيذية البلدية زيادة عن التعويضات المذكورة أعلاه، تعويض شهري من الدخل يحدد كما يأتي:

صنف المندوبية التنفيذية	مبلغ التعويض
03 أعضاء	5000 دج
04 أعضاء	6000 دج
05 أعضاء	7500 دج
أكثر من 05 أعضاء	8000 دج

1

- أعضاء المندوبيات الولائية:

نصت المادتان 08 و09 من المرسوم التنفيذي 95-261 سابق الذكر على التعويضات الممنوحة لأعضاء المندوبيات الولائية، حيث يتقاضون تعويضا شهريا عن التبعية حدد ب 2000 دج.²

وبالنسبة لرؤساء المندوبيات الولائية يتقاضون زيادة عن ذلك تعويض شهري عن التمثيل وتدفع التعويضات التي يتقاضاها أعضاء المندوبية التنفيذية غير الاجراء او عديمي الدخل، والتعويضات التي يتقاضاها رؤساء المندوبيات التنفيذية، ابتداء من 01 جانفي 1994 أي بأثر رجعي. حيث تعتبر جميع التعويضات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 95-261 نفقات اجبارية تتكفل بها ميزانية البلدية.

المطلب الثاني: صلاحيات المندوبية التنفيذية

الاختصاصات الممنوحة للمندوبية التنفيذية او المندوبية الولائية لم يتطرق لها المشرع ضمن النصوص المنظمة للظروف الغير عادية (مرسومي حالة الطوارئ وحالة الحصار)،

¹انظر المادة 05 من المرسوم 95-261 السابق ذكره.

²انظر المادتين 08 و09 من المرسوم 95-261 السابق ذكره.

حيث اشارت الى ان تمارس المندوبيات التنفيذية عملية تسيير الشؤون المحلية لكن دون تفصيل.

وظهر جليا ان النصوص المتخذة بشأن تشكيل او تعيين المندوبيات التنفيذية البلدية دون الولائية فهي لا تتطرق صراحة الى صلاحيات هذه الأخيرة ولا تذكرها بالمرّة ولا جملة ولا تفصيلا، فهل يفهم بان المندوبية التنفيذية البلدية ليس الا وجه من أوجه تطبيقات احكام المادة 36 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية والتي نصت على المجلس البلدي المؤقت؟ تنص المادة 36 الفقرة 01 و02 من القانون 08-90 انه: "إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل او لم ينجر يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في عشرة (10) أيام التالية للحل. تقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الاعمال الجارية في الإدارة و على القرارات التحفظية و المستعجلة، و التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و- او حمايتها...". ومقارنة مع مجريات الاحداث مع الفقرة الأولى من هذه المادة يحملنا على ملاحظة ان حكم الحل المطبق على المجالس الشعبية البلدية و الولائية في فترة تطبيق نظام الظروف الاستثنائية جاء مطابقا لأحكام الحل في الظروف العادية فمن الناحية الإجرائية و وفقا للمادة 35 من القانون 08-90 و المادة 45 من القانون 09-90 كون المجلسين لا يكون حلها الا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية . وهو ما يبرز من تأشيريات المرسومين التنفيذيين رقم 141-92 المتضمن حل مجالس شعبية ولائية و رقم 142-92 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية و اللذان جاءا بعد الاستماع الى مجلس الحكومة و بناء على تقرير وزير الداخلية و الاستماع الى مجلس الحكومة و ليس مجلس الوزراء لصعوبة جمع مجلس الوزراء و بسبب مقتضيات الخطر الداهم الذي يستوجب السرعة و الاستعجال، اما فيما يخص الفترة 10 أيام التالية للحل الممنوحة للوالي من اجل تعيين المجلس المؤقت فانه أيضا يمكن تجاوزها بسبب نفس الظروف.¹

¹ بوفنار بديعة، المرجع السابق، ص45

يجدر الإشارة الى ان المشرع أغفل تماما طريقة سير وعمل هذه الهيئات سواء تعلق الامر بالمندوبيات التنفيذية البلدية او المندوبيات الولائية، حيث لم يحدد ما إذا كانت هذه الهيئات ستعتمد نظام الدورات والكيفية التي ستتخذ بها القرارات خاصة المندوبيات الولائية وهو مالم تتطرق له أيضا المراسيم التنفيذية السابقة، ولعل هذا راجع الى ان اجراء الحل ينجر عنه غياب الهيئة التنفيذية والهيئة التداولية للمجلسين البلدي والولائي.

والملاحظة الثانية التي يجب اثارها هي ان المشرع لم يحدد المدة الزمنية لإجراء انتخابات تجديد المجالس المنحلة والتي قد تطول وقد تفوق العهدة الانتخابية لهذه الأخيرة.

و علينا في الأخير ان نشير الى انه من الناحية الواقعية، فان جميع الاحكام المتعلقة بهذه المهام و الصلاحيات و ان الشؤون المحلية سواء البلدية او الولائية لم تعرف الشمولية في تطبيقها و تلبيتها بادئ الامر، خاصة في بداية تنصيب المندوبيات التنفيذية البلدية و المندوبيات التنفيذية الولائية حيث كانت تداخلاتها محتشمة و مقتضبة و بالفعل اكتفت في قليل الأحيان بتطبيق احكام المادة 36 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية أي التسيير المحدود في اعمال الإدارة التي تهدف لحماية الأملاك لكنها شيئا فشيئا استجمعت كل الصلاحيات التقليدية.¹

¹بوفنار بديعة، المرجع السابق، ص 46

خلاصة الفصل الثاني:

الملاحظ على الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، هو مدى هيمنة الجهة الوصية الامر الذي يمس باستقلالية هذه المجالس، حيث تمتد هذه الهيمنة الى اعمال المجالس المحلية ومن ثم كانت الجهة الوصية موجودة دائما ومتدخلة في كل مجالات اختصاصات المجالس الامر الذي يؤدي الى عرقلة تسيير الشؤون المحلية. كذلك أدت الرقابة الوصائية الى تقوية السلطة المركزية على حساب السلطة المحلية.

حيث نلاحظ من خلال دراستنا الى تنظيم الهيئات الوقتية المسيرة للشؤون المحلية في حال حل المجالس المحلية المنتخبة، ان المشرع نص في قانون سنة 1990 للبلدية على تعيين مجلس بلدي مؤقت بموجب قرارا من الوالي خلال العشرة 10 أيام الموالية للحل، ولم يتناول قانون الولاية سنة 1990 تنظيم أي هيئة وقتية في حال حل المجلس الشعبي الولائي.

اما بالنسبة لقانون البلدية 11-10 فقد نص على ان يعين الوالي متصرف ومساعدين خلال العشرة 10 أيام التي تلي اجراء الحل لتولي مهمة تسيير الشؤون المحلية، على ان تجرى انتخابات تجديد المجالس المحلية البلدية في اجل ستة 06 أشهر من تاريخ الحل، بالمقابل نص قانون الولاية 12-07 على ان تمارس صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حال حله مندوبية ولائية تعين بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية بناء على اقتراح من الوالي، وذلك خلال عشرة 10 أيام الموالية للحل على ان تجر انتخابات تجديد المجالس الولائية في اجل أقصاه ثلاثة 03 اشهر.

كذلك تطرق المشرع الى إجراءات خاصة تمارس في حال الظروف الاستثنائية، حيث نص على المندوبيات التنفيذية البلدية و المندوبيات التنفيذية الولائية التي تتولى مهمة تسيير الشؤون المحلية في حال حل المجالس المحلية المنتخبة، و لم ينص المشرع على مدة تولي هذه الأخيرة التسيير اذ يتوقف الامر على اجراء انتخابات تجديد المجالس المحلية.

خاتمة

خاتمة:

نستخلص في الختام أنه رغم تمتع المجالس المنتخبة بالاستقلالية نظرا لأهمية دورها في تجسيد مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، إلا أنه يتم إخضاعها لرقابة الوصاية التي تمارس عليها من طرف السلطة التنفيذية، و تتمثل هذه الأخيرة في آلية الحل، و على اعتبار أن آلية الحل هي رقابة استثنائية فلا يجوز اللجوء إليها إلا بناء على نصوص قانونية صريحة تحدد كفاءات ممارستها، حيث أسند القانون صلاحية ممارسة الحل إلى أعلى سلطة إدارية في الدولة و هي رئيس الجمهورية، و يتم ذلك عن طريق مرسوم رئاسي في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فتسند ممارسة آلية الحل إلى رئيس الحكومة عن طريق مرسوم تنفيذي.

كما أحاط المشرع عملية الحل بمجموعة من الإجراءات التي يجب اتباعها قبل إصدار مرسوم الحل، فاشترط أن يقوم وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي بإعداد تقرير يوضح فيه الأسباب المؤدية للحل، ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية لتتم مناقشته على مستوى مجلس الوزراء واتخاذ القرار المناسب بشأن حل المجلس المطلوب، ويؤدي الحل إلى المساس بالمراكز القانونية للأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية فيترتب عليه إلغاء صفة العضوية.

و بصدر قرار الحل من الجهة المختصة و وفق الإجراءات المحددة قانونا تلتزم سلطة الوصاية باتخاذ مجموعة من التدابير الوقتية لضمان عدم عرقلة الشؤون المحلية، فعلى مستوى البلدية يقوم الوالي خلال العشرة أيام التي تلي الحل بتعيين متصرف و مساعدين عند الاقتضاء لتسيير شؤون البلدية، أما على مستوى الولاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية خلال العشرة أيام التي تلي الحل و بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولأية تتولى تسيير شؤون الولاية، و خلال فترة الحل يتم التحضير لإجراء انتخابات لتجديد المجالس المنحلة في أجل أقصاه ستة أشهر بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، و ثلاثة أشهر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن إجراؤها في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، و تنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس المنتخبة.

وتختلف آثار الحل في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية، فمن خلال دراسة قانوني حالة الحصار والطوارئ وجدنا أنه خلافا لما سبق تم تعيين مندوبية تنفيذية تتولى تسيير الشؤون المحلية في حالة الحل دون النص على المدة التي يتم خلالها إعادة انتخاب المجالس المنحلة.

يتضح من خلال دراستنا لموضوع التسيير الانتقالي للجماعات المحلية النتائج التالية:

_ أن القانون تناول ممارسة آلية الحل بشكل عام بينما ترك المسائل التفصيلية للتنظيم خاصة اذا تعلق الامر بالظروف الاستثنائية وهو ما يؤدي إلى توسع السلطة التنفيذية في ممارستها.

_ تحديد المشرع لأساليب وحدود ممارسة آلية الحل يشكل ضمانا ضد تعسف السلطة المركزية.

_ أحسن المشرع بالنص على هيئات مؤقتة تضمن السير الحسن للمصالح الإدارية المتواجدة على مستوى الأقاليم، والغرض منها هو تفادي عرقلة تسيير الشؤون المحلية عند ممارسة آلية الحل.

_ الوالي يلعب دورا رئيسيا في تعيين هيئات التسيير المؤقت للشؤون المحلية من خلال الاقتراحات التي يقدمها إلى وزير الداخلية.

_ كل من المتصرف الإداري والمندوبية الولائية يمارسون مهام وقتية تقتصر على المسائل التحفظية والعاجلة، وتنتهي بإعادة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة.

_ رغم تحديد الضوابط القانونية لهذه الهيئات من خلال النصوص القانونية والتنظيم، إلا أنه يشوبها الكثير من اللبس والغموض خاصة في سير عملها من الجانب الواقعي.

_ عنصر التعيين الذي تقوم عليه الهيئات الوقتية يجعلها في تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية وهذا ما يشكل أكبر عائق لهذه الهيئات في أداء مهامها.

_ أثناء الظروف الاستثنائية تتقلص كل الضمانات المكرسة لممارسة آلية الحل، فتتخذ الهيئات الوقتية شكلا آخر خلال هذه الظروف وتعوض بتشكيلة أخرى تفرضها القوانين المنظمة في تلك الفترة وتعرف بالمندوبية التنفيذية وتسعى للحفاظ على السير العادي للشؤون المحلية.

وبناء على النتائج السابقة المتوصل إليها يمكننا عرض جملة من الاقتراحات التي تساعد في تفعيل دور الهيئات المؤقتة في الحفاظ على استمرارية سير المرافق الإقليمية:

_ ضرورة النص على تسبيب مرسوم الحل لأنه من أهم الضمانات التي تحمي المجالس المحلية.

_ ضرورة النص على الإجراءات التي تحكم رئيس الحكومة في إصدار مراسيم الحل في الحالة الاستثنائية، والحد من السلطة التقديرية لهذا الأخير في ممارسة آلية الحل.

_ النص صراحة على إخضاع مراسيم الحل إلى الطعن القضائي لحماية الحقوق والحريات.

_ تدعيم الهيئات الوقتية بالوسائل اللازمة لتجسيد مهامها على أكمل وجه من الناحية الواقعية.

_ تطوير الإطار القانوني المنظم لهيئات التسيير المؤقت للجماعات المحلية وضبط كل ما يتعلق بها من خلال القوانين وتجنب الإحالة على التنظيم.

_ يجب إعادة النظر في صلاحيات هذه الهيئات ومعالجتها بدقة وتفصيل لإزالة كل غموض يشوبها، وأيضاً حتى لا تتجاوز حدود المهام الموكلة إليها.

_ إيجاد ضمانات حقيقية تمكن هذه الهيئات من أن تكون فاعلاً أساسياً في الحفاظ على المصلحة العامة والنهوض بأعباء الشؤون المحلية.

_ يجب تحديد الحالات التي تستمر فيها هذه الهيئات بالعمل خارج الأجل المحددة قانوناً.

_ نقترح الزيادة في عدد أعضاء هذه الهيئات بهدف الوصول إلى الخدمة الأمثل وتحقيق المصلحة العامة.

بناء على ما تقدم يمكن القول ان المشرع الجزائري قد وفق الى حد ما في ضبط النظام القانوني للهيئات التي تتولى تسيير الشؤون المحلية و الحفاظ على استمرارية المرافق العامة خلال المراحل الانتقالية بين حل المجالس المحلية وإعادة انتخابها ومن هنا تظهر المكانة التي منحها المشرع لهذه المجالس باعتبارها أساس لتطبيق نظام الديمقراطية التشاركية و المساهمة في تسيير الشؤون المحلية عن طريق اشراك أبناء الإقليم في ذلك.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

01_ الدساتير

_ التعديل الدستوري 1996، المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 مارس 1996 والمتعلق بإصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

والمعدل بـ:

-القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 افريل 2002.

-القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

02_ النصوص التشريعية والتنظيمية

أ/ القوانين الأساسية العضوية

_ القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، (ج.ر) ع 50.

ب/ القوانين والأوامر

_ القوانين

-القانون رقم 89-17 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، (ج.ر) ع 52.

-القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 07 ابريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، (ج.ر) ع 15 لسنة 1990.

-القانون رقم 90-09، المؤرخ في 11 ابريل 1990 يتعلق بالولاية، (ج.ر) ع 15.

-القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، (ج.ر) ع 37.

-القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، (ج.ر) ع 12.

_ الأوامر

_ الأمر 67-24 المؤرخ في 07 شوال 1382، الموافق لـ: 18/01/1967، المتضمن القانون البلدي، (ج.ر) ع 06.

_ الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج.ر) ع 46.

ج/ المراسيم

_ المراسيم الرئاسية

_ مرسوم رئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 04 جوان 1991، والمتضمن تقرير حالة الحصار (ج.ر) ع 29.

_ مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، والمتضمن تقرير حالة الطوارئ (ج.ر) ع 10.

_ مرسوم رئاسي رقم 05-307، مؤرخ في 25 أوت 2005، المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية، (ج.ر) ع 58.

_ مرسوم رئاسي رقم 05-255، مؤرخ في 20 يوليو 2005، المتضمن حل المجالس الشعبية الولائية لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، (ج.ر) ع 51.

_ المراسيم التنفيذية

_ المرسوم التنفيذي رقم 90-344، المؤرخ في 03 نوفمبر 1990، المتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، (ج.ر) ع 47.

_ المرسوم التنفيذي رقم 92-134، المؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية (ج.ر) ع 27.

_ المرسوم تنفيذي رقم 92-141، المؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، (ج.ر) ع 27.

_ المرسوم تنفيذي رقم 92-142، مؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (ج.ر) ع 27.

_ المرسوم التنفيذي رقم 92-278، المؤرخ في 6 جويلية 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (ج.ر) ع 27.

_ المرسوم التنفيذي رقم 92-436، المؤرخ في 30 نوفمبر 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (ج.ر) ع 85.

_ المرسوم التنفيذي رقم 94-05، المؤرخ في 02 جانفي 1994، والمتضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية والولائية، (ج.ر) ع 01.

_ المرسوم التنفيذي رقم 94-49، المؤرخ في 26 فيفري 1994، والمتضمن حل بعض المجالس الشعبية البلدية والولائية، (ج.ر) ع 11.

_ المرسوم التنفيذي رقم 95-261، المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، يتعلق بنظام التعويضات التي يتقاضاها أعضاء المندوبيات التنفيذية البلدية والمندوبيات الولائية، (ج.ر) ع 50.

_ المرسوم التنفيذي رقم 13-91، المؤرخ في 25 فيفري 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، (ج.ر) ع 12.

_ المرسوم التنفيذي رقم 16-104، المؤرخ في 21 مارس سنة 2016، يحدد كفايات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، (ج.ر) ع 18.

ثانيا: المؤلفات

_ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006.

_ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، (د.ط) عين ميله الجزائر، 2010.

_ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، (د.ط)، مصر 2004.

_ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، (د.ط)، الجزائر، 2008.

_ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، (د.ط)، الجزائر، (د.س.ن).

_ عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، الجزائر، (د.س.ن).

_ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2009.

_ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقاربة، ديوان المطبوعات الجامعية، (د.ط)، 1988.

-محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د.ط)، عنابة، 2004.

ثالثا: المقالات

_ سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 12.

_ عبد الحميد بن عيشة، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية السياسية، العدد1، جامعة الجزائر، (د.س.ن).

_ عبد القادر لحول، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 2، 2018.

_ عبد الناصر صالح، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية المجلة الجزائرية للدراسات القانونية والتاريخية، العددين 1 و2، جوان 2016.

_ عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد6، (د.س.ن).

_ عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، علوم الشريعة والقانون المجلد 34، العدد2، 2007.

_ مصطفى درويش، المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد1، سبتمبر 2002.

_ ناصر لباد، الأجهزة الإدارية البلدية في الحالة الاستثنائية، مجلة الإدارة، المجلد 9، العدد1 مركز التوثيق و البحوث الإدارية، الجزائر، 1999.

رابعا: الرسائل والمذكرات

1_ رسائل الدكتوراه

_ سامية رايس، حل المجالس المحلية المنتخبة، دراسة مغربية، رسالة دكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، 2017-2018.

_ سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984.

_ فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

_ محمد علي حسون، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011-2012.

2_ مذكرات الماجستير

_ أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

_ أميرة رزيق، حل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009.

_ إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013.

_ بديعة بوفنار، مبدأ اللامركزية في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1 2013.

_ خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، ماجستير جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013.

_ خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر منذ سنة 1967، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2001-2002.

_ صبرينة لعجابي، حوكمة المجالس المنتخبة، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014-2015.

_ طارق العشي، مدى تأثير التعددية الحزبية على اللامركزية الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير جامعة باجي مختار، عنابة، 2008.

_ عبد الرزاق جعفري، التنمية المحلية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، جوان 2013.

_ عبد الهادي بلفتحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2010-2011.

_ محمد الصالح كشحة، عوارض رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014-2015.

_ محمد يحيى، الضابطة الإدارية للوالي، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005-2006.

_ نجاه تميمي، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2002-2003.

3_ مذكرات الماستر

_ أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.

خلاصة الموضوع

خلاصة الموضوع:

بما ان الحل يعد من أخطر أشكال الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة، فقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من المبررات للجوء الى البية الحل في كلا الطرفين العادي والاستثنائي، حيث قد نص على مجموعة من الإجراءات تتمثل في ان يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية وبذلك نجد ان قانوني الولاية والبلدية الحاليين قد ازالا اللبس والغموض حول الجهة المختصة في إجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة.

حيث يعني الحل انهاء الوجود القانوني للمجلس المحلي قبل انتهاء المدة القانونية للعهد مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية او البلدية فقد نص المشرع على ان تجرى انتخابات تجديد المجالس المحلية، ولضمان استمرارية سير الشؤون المحلية خلال الفترة الممتدة من تاريخ الحل الى حين تنصيب مجلس جديد، يتم تعيين مندوبية ولائية محل المجلس الشعبي الولائي المنحل ومتصرف ومساعدين محل المجلس الشعبي البلدي المنحل، حتى يتولى مهمة تسيير الشؤون المحلية الى حين تنصيب مجلس جديد.

توكل مهمة التسيير في الظروف الغير عادية الى مندوبية تنفيذية حيث لم يتم النص على المدة التي تمارس المندوبية خلالها مهامها، اذ يتوقف ذلك على اجراء انتخابات تجديد المجلس المنحل.

الكلمات المفتاحية: الوصاية الإدارية- المجالس المحلية المنتخبة- الحل- الولاية- البلدية- مندوبية ولائية- المجلس الشعبي الولائي- متصرف ومساعدين- المجلس الشعبي البلدي- مندوبية تنفيذية.

Summary:

Since the solution is one of the most dangerous forms of administrative guardianship over elected local councils, the Algerian legislator has put in place a set of justifications for resorting to the solution mechanism, in both normal and exceptional circumstances, as it has provided for a set of procedures to be resolved by presidential decree based on a report from the Minister of Interior, thus finding that the current state and municipal laws have removed confusion and ambiguity about the competent authority in the procedures for dissolving elected local councils.

Where the solution means ending the legal presence of the local council before the end of the legal term of custody with the remaining moral personality of the state or municipality, the legislator stipulated that the elections for the renewal of local councils should be held, and to ensure the continuity of the functioning of local affairs during the period from the date of the dissolution until the installation of a new council, a state delegate is appointed to replace the dissolved State People's Council and the administrator and assistants of the dissolved Municipal People's Council, so that they can take over the function of running local affairs until a new council is installed.

The task of conducting in unusual circumstances is entrusted to an executive delegate, where the duration of the mandate has not been stipulated, depending on the holding of elections for the renewal of the dissolved council.

Keywords: Administrative guardianship- Elected local councils- Solution- The state - Conductor and assistant -State delegate - State People's Assembly -Municipal People's Council- executive delegat

الفهرس

الصفحة	المحتوى
02	مقدمة
الفصل الأول	
10	الفصل الأول: مبررات اللجوء إلى التسيير الانتقالي للجماعات المحلية
12	المبحث الأول: حل المجالس المحلية المنتخبة
12	المطلب الأول: ممارسة آلية الحل في ظل الظروف العادية
12	الفرع الأول: الجهة المختصة بممارسة آلية الحل
15	أولاً: المجلس الشعبي البلدي
15	ثانياً: المجلس الشعبي الولائي
16	الفرع الثاني: إجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة
18	أولاً: إعداد وزير الداخلية تقريراً لمجلس الوزراء
19	ثانياً: صدور مرسوم الحل عن رئيس الجمهورية
20	المطلب الثاني: ممارسة آلية الحل في ظل الظروف الاستثنائية
21	الفرع الأول: من حيث الجهة المختصة بالحل
23	الفرع الثاني: من حيث الإجراءات المتبعة في الحل
24	أولاً: إعداد وزير الداخلية تقريراً ورفعاً للحكومة
24	ثانياً: صدور مرسوم الحل عن الحكومة
27	المبحث الثاني: آثار حل المجالس المحلية
28	المطلب الأول: سحب صفة العضوية عن الأعضاء
31	المطلب الثاني: تجديد المجالس المحلية (إجراء انتخابات تجديدية)
35	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني	
37	الفصل الثاني: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية بصفة مؤقتة
39	المبحث الأول: الهيئات المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف العادية
40	المطلب الأول: الهيئات الوقتية المسيرة لشؤون البلدية

40	الفرع الأول: المجلس البلدي المؤقت
40	أولاً: في ظل القانون رقم 81-09
41	1-التشكيلة
41	2-صلاحياتها
42	3- أعضاء المجلس البلدي المؤقت
42	ثانياً: في ظل قانون 90-08
42	1-التشكيلة
43	2-صلاحياته
44	3-سير عمله
44	4-الوضعية القانونية لأعضاء المجلس
45	الفرع الثاني: المتصرف الإداري
49	المطلب الثاني: المندوبات الولائية
54	المبحث الثاني: الهيئة المسيرة للشؤون المحلية في ظل الظروف الاستثنائية (المندوبية التنفيذية)
55	المطلب الأول: التعيين في المندوبات التنفيذية
56	الفرع الأول: تشكيلة المندوبية التنفيذية
58	الفرع الثاني: الوضعية القانونية لأعضاء المندوبية التنفيذية
60	المطلب الثاني: صلاحيات المندوبية التنفيذية
63	خلاصة الفصل الثاني
65	خاتمة
70	قائمة المصادر و المراجع
78	خلاصة الموضوع
80	الفهرس

