



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية



مذكرة ماستر أكاديمي

شعبة: الحقوق

التخصص: قانون إداري

بعنوان:

الرقابة على منتخبي المجالس الشعبية المحلية

نوقشت بتاريخ: 2017/05/22

أعضاء لجنة المناقشة المكونة من السادة:

د/سويقات أحمد.....أستاذ محاضر(ب) جامعة قاصدي مرباح-ورقلة...رئيسا
د/بو طيب بن ناصر.....أستاذ محاضر(ب) جامعة قاصدي مرباح-ورقلة...مشرفا
أ/جابوري إسماعيل.....أستاذ محاضر(أ) جامعة قاصدي مرباح-ورقلة...مناقشا

الموسم الجامعي: 2017/2016

اهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى كل من :

إلى نبي الرحمة ونور العالمين حبيب الله محمد صلى الله عليه وسلم...

إلى من أعيش لإسعادهما أُمي وأبي حفظهما الله وأطال نبي عمرهما...

إلى كل إخوتي وأخواتي...

الأهل والأقارب...

إلى جميع الأحباب والأحبة...

إلى كل الأصدقاء كل باسمه...

والى كل من نسيه قلبي ...

الشكر والعرفان

بداية اشكر الله عز وجل على فضله وإيمانه لي على إتمام هذا العمل...

اعترافنا بالجميل شكر خاص إلى أستاذي المشرف الدكتور الفاضل بو الطيب بن ناصر الذي تفضل عليا بإشرافه على إنجاز هذه المذكرة فله مني جزيل الشكر وفائق الاحترام والتقدير...

اشكر كل الاساتذة والطلبة عمال كلية الحقوق والعلوم السياسية ...

والى كل من ساندني وقدم لي يد المساعدة من قريب او من بعيد...

شكرا

قائمة المختصرات:

م.ش.ب	المجلس الشعبي البلدي
م.ش.و	المجلس الشعبي الولائي
ق-ب	قانون البلدية
ق-و	قانون الولاية
ج/ر	الجريدة الرسمية

مقدمة

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات محلية من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية.

حيث أن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارس الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة التي تمارس الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة والاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى.

فمسار الرقابة في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد اتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة. لكن تبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد كان لا بد من ضرورة تكيف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسية الانفتاح السياسي، لكن أثبت الواقع العملي إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية.

ليأتي المشرع فيما بعد بالقانون 10-11 المتعلق بالبلدية و 07-12 المنظم للولاية كبديل للقانون السابق المتعلق بالجماعات المحلية يطبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس المحلية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة المشددة والذي تؤكد آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية.

تعتبر الولاية والبلدية من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، باعتبارها همزة وصل في النظام الجزائري بين الإدارة المركزية و اللامركزية، و هذا ما نجده من خلال الرجوع إلى أحكام جميع القوانين التي مرو بها، حيث نجد أن المشرع الجزائري اعتمد على مبدأ الانتخاب (هيئة التداول) ممثلة في المجلس الشعبي الولاىي و المجلس الشعبي البلدى المنتخب، والتعيين (الهيئة التنفيذية) ممثلة في الوالى بالنسبة للمجلس الشعبي الولاىي ورئيس المجلس الشعبي البلدى بالنسبة للبلدية .

إلا انه منح سلطة عدم التركيز الإداري تحديدا صلاحيات كبيرة على المستوى المحلي، والتي قد تظهر لنا في تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية وذلك عن طريق نظام الرقابة عليها.

و ما يهم في هذه الدراسة هو هيئة التداول و المتمثلة في المجلس الشعبي الولاىي والمجلس الشعبي البلدى الذي يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

إن تمتع المجالس المحلية بسلطة اتخاذ القرار يجعلها تمتاز بنوع من الاستقلالية اتجاه السلطة المركزية و ذلك من خلال المشرع الذي يعترف لها بالشخصية المعنوية أي الاستقلال المالي و الإداري و قد دعم المشرع هذه الحرية بأسلوب الانتخاب حيث اعتمد الانتخاب الكلى في البلدية و الانتخاب بصفة جزئية فيما يخص الولاية، و ذلك لأن الجهاز التنفيذي (الوالى) معين .

تعتبر المجلس المحلية كإحدى الصور اللامركزية الإدارية، لا يمكن أن يمنح لها استقلال مطلق حيث أن المشرع من ناحية القانونية و السياسية اعترف لوحدة المجالس المحلية بالشخصية المعنوية و حق ممارسة امتيازات السلطة العامة، و مع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة و من أهمها رقابة الوالى على المجالس الشعبية البلدية و على المجالس الولاىية كسلطة وصية عليه.

و هكذا تعتبر الرقابة على المجالس المحلية سلاحا قويا تلوح به سلطات الدولة بمواجهة الهيئات اللامركزية بغية المحافظة على وحدة الدولة و كيانها القانوني و السياسي من التفكك و الانفصال و التجزئة، و بدونها تصبح المجالس المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنه او على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية الخاصة مما يضعف سلطات الدولة المركزية و يؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها.

بما أن المجالس المحلية تلعب دورا أساسيا في تحقيق مصالح المواطنين، وحتى تكون الإدارة المحلية بهذه الفعالية و تقوم بهذا الدور لابد لها من آليات تقيدها (الإقالة، التوقيف، الإقصاء، الحل) و تحدد وظائفها و اختصاصاتها، و تتمثل في الرقابة على منتخبي المجالس المحلية.

و في ظل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة على المجالس الشعبية المحلية في القوانين الحالية محاولا في نفس الوقت المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الاستقلال الممنوح لها و بين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة .

1 - أهمية الموضوع :

تتجلى الأهمية العلمية و الأهمية العملية للرقابة على منتخبي المجالس المحلية كما يلي:

أ - الأهمية العلمية:

- معرفة و رصد التطورات التي مست النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة على منتخبي المجالس المحلية.

- يعد اختيار ها الموضوع خطوة بسيطة في سبيل جذب اهتمام الطلبة والباحثين في مجال العلوم القانونية و لفت انتباههم لموضوع الرقابة على منتخبي المجالس المحلية.

- قد تمثل هذه الدراسة بيان واقع الرقابة الممارسة على منتخبي المجالس المحلية في ظل قانون البلدية 10-11 و الولاية 07-12 الجديدين.

ب - الأهمية العملية:

- معرفة أهم نقاط الضعف و القوة من خلال استقرار النصوص القانونية، و بيان انعكاس هذه الرقابة على أعضاء المجلس المحلية و على المجالس الشعبية المحلية كهيئة.

2 - أهداف الدراسة :

تسجل أهداف الدراسة في ما يلي:

- تبين واقع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في ظل القانونين الجديدين (الولاية والبلدية) و كذا القوانين السابقة.

- الوقوف على أهم الآليات الرقابية الفردية والجماعية الممارسة على منتخبي المجالس المحلية.

- توضيح صور الرقابة على منتخبي المجالس المحلية و كذا الآثار المترتبة عنها.

3 - أسباب اختيار الموضوع:

و ما دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع هو مجموعة من الاعتبارات الشخصية و كذا الموضوعية

و التي سيتم تناولها في ما يلي:

3-1* الاعتبارات الشخصية: (الذاتية)

عامل الرغبة الشخصية في هذا دراسة النوع من المواضيع هو التعرف أكثر على منتخبي المجالس المحلية وكذا صور الرقابة عليها.

3-2* الإعتبارات الموضوعية:

- محاولة البحث للوقوف على حجم الرقابة الممارسة على المجالس المحلية و بيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها، و انعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية و على الإطار المعيشي للمواطنين.

- صدور قانون الولاية 07-12 و البلدية 10-11 الجديدين و القيمة التي أضافها لمنتخبي المجالس المحلية.

- مدى استجابة القانونين الجديدين للإصلاحات المرجوة من التعديل للقوانين السابقة .

4 - مناهج الدراسة :

سننتهج في دراسة هذا البحث المنهج التحليلي و المقارن. و قد اعتمدنا منهج التحليلي عندما تناولنا مختلف النصوص القانونية التي تؤطر آليات الرقابة على منتخبي المجالس المحلية، في حين لجأنا بشكل عارض إلى المنهج المقارن والأصل فيه هو السعي للوقوف على أوجه الشبه والاختلاف بين الظاهرة محل الدراسة ، فليس هناك مقارنة بين ظواهر تامة الاختلاف، و لا ظواهر تامة التشابه

وذلك من خلال المقارنة بين النصوص القانونية الجديدة للولاية والبلدية و كذا القوانين السابقة للرقابة على منتخبي المجالس المحلية.

يعد موضوع الدراسة "الرقابة على منتخبي المجالس المحلية في النظام الجزائري " من المواضيع الهامة باعتبارهما الهيئتين الأقرب للمواطن و التي تخص شؤونه المحلية و عليه و انطلاقا مما سبق فان إشكالية هذه الدراسة تتمحور حول:

- ما مدى الطبيعة القانونية للرقابة على منتخبي المجالس المحلية في الجزائر ؟

و ينجر عن هذه الإشكالية العديد من الإشكاليات الفرعية التي تتمثل فيما يلي:

- ما هي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على المجالس المحلية؟

- ما هي أهم المستجدات التي جاء بها كل من قانون الولاية 07-12، و البلدية 10-11 فيما

يتعلق بسلطة الرقابة و ما مدى انعكاسها على استقلالية المجالس المحلية ؟

- ما هي آثار المترتبة للرقابة الممارسة على منتخبي المجالس المحلية ؟

في إطار الإجابة على الإشكالية التي طرحت للدراسة فقد تم تقسيم الدراسة إلى فصلين وقد خصصنا

الفصل الأول في الرقابة على منتخبي المجالس البلدية و التي سيتم التطرق إليها من خلال الرقابة على

الأعضاء المجالس البلدية منفردين ضمن المبحث الأول و على المجالس الشعبية البلدية كهيئة في شكل

عقوبة جماعية تشمل كافة الأعضاء من دون استثناء المبحث الثاني و من خلال هذين المبحثين سيتم

دراسة الآثار المترتبة على استعمال مثل هذه الآليات .

أما **الفصل الثاني** فخصص لدراسة الرقابة على منتخبي المجالس الشعبية الولائية ، و ذلك من خلال

رقابة الوالي على أعضاء المجالس الولائية و الآثار المترتبة على استقلاليتها المبحث الأول و رقابته على

المجالس الولائية كهيئة من خلال المبحث الثاني.

الفصل الأول:

الرقابة على منتخبي مجالس
الشعبية البلدية

تمهيد:

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي.

إلا أن آلية الانتخاب بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة وجود نظام الرقابة يهدف إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية لتكون تصرفاتهم في إطار القواعد القانونية وان لا تتجاوزها.

إن الرقابة على البلدية هي أكثر إشكالية وصعوبة إذ ما قورنت بالرقابة الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب. فعلى رأس الولاية مثلا نجد الوالي وهو شخص معين بموجب مرسوم رئاسي والى جانبه المسؤولين التنفيذيين، ويسهل الرقابة على هؤلاء.

أما على مستوى البلدية فلأمر مختلف، حيث نجد أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب، مما يصعب من ممارسة الرقابة.

ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة، ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية، والتي ستقوم على أعضاء المجالس الشعبية البلدية وذلك في المبحث الأول وعلى المجالس الشعبية البلدية كهيئة من خلال المبحث الثاني.

المبحث الأول: رقابة الوالي على أعضاء مجالس الشعبية البلدية

إن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالي المجلس البلدي المنتخب.

غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة، بل هؤلاء كأشخاص يخضعون للرقابة حددها القانون، وتخضع هيئاتهم أيضا للرقابة.

وإن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي، ومن المفيد التركيز أن خضوع البلدية للرقابة لا ينفى فكرة تمتعها بالشخصية المعنوية، فالرقابة هي صمام الأمان وبواسطتها يحفظ مبدأ المشروعية للمجلس الشعبي البلدي.¹

المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء مجالس الشعبية البلدية

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ضرورة الحفاظ على مصداقية المجلس الذي يمثلونه من جهة، والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى، اخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع، لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم، ولضمان ذلك اخضع المشرع الأعضاء المنتخبين للرقابة عليهم عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني للبلدية، وتختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات أعمالها،² و التي تتمثل في (الإقالة والتوقيف والإقصاء) وهو ما سيتم التطرق إليه تباعا في الفروع التالية:

¹-عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2012، ص284

²-محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د-ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر (د-ت)، ص101

الفرع الأول: الإقالة (المانع القانوني)

نظم المشرع هذا الجانب في المادة 90 من الأمر 24-67،¹ وعبر عنه بمصطلح "التصريح بالاستقالة" بدل الإقالة، ويقوم به الوالي إذا تخلف العضو المنتخب في المجلس عن الحضور بعد ثلاث دعوات متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، ولا يجوز هذا الإجراء إلا إذا كلف العضو بتقديم إيضاحاته، وله أن يطعن في ذلك خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة. وهي حالة لم ينص عليها قانون 90-08.²

نصت المادة 55 من الأمر 24-67 على أن: "كل نائب بلدي يصبح لسبب طارئ بعد انتخابه في حالة من الحالات عدم قابلية الانتخاب المنصوص عليها في المواد السابقة يصرح فوراً باستقالته من نيابته من قبل عامل العمالة".³

هذه المادة تقابلها المادة 31 من قانون 08-90 التي تنص على ما يلي: "يصرح الوالي قراراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي، تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعريضه حالة من حالات التنافي". وحالات عدم قابلية الانتخاب محددة في قانون الانتخاب وفقاً للمادة 98 من قانون 97-07.⁴

ويتضح من خلال هذه المادة أنه يمكن للوالي إقالة العضو المنتخب، إذ ثبت عدم قابليته للانتخاب أي عدم توفر الشروط الانتخابية فيه، التي جاءت في قانون الانتخابات، وإذا كان التوقيف يتم بموجبه، عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور المداورات، والقيام بمهامه الانتخابية الموكلة إليه مؤقتاً، فإن الإقالة تضع حداً نهائياً ودائماً لعضويته في المجلس الشعبي البلدي واستخلافه بعضو احتياطي.⁵

¹ - انظر المادة 90 من الأمر 24-67، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 27 الصادرة في 7-7-81

² - القانون 08-90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15

³ - الأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي.

⁴ - انظر المادة 98 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06-03-1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12

⁵ - محمد الصغير بعللي: القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2004 ص 169 ص 170

أما بالنسبة للقانون الجديد 10-11 لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة، مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق 08-90 إلا انه يتبين من خلال هذا القانون أن المشرع لم يتناول رقابة الإقالة، بدليل لم يرد مصطلح الإقالة في هذا القانون.

إلا انه أشار إليها ولكن باستعمال مصطلح "الاستقالة التلقائية"، وهذا ما نصت عليه المادة 45 بقولها: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث(3) دورات عادية خلال نفس السنة."¹

من خلال نص المادة يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللحد منها اقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب.

كما تثير حالة التغيب جملة من الملاحظات تتلخص فيما يلي:

- أن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة لأنه قد سبق أن أشار إليها المشرع في القانون 24-67 من قانون البلدية²، واستثنائها في قانون البلدية لسنة 1990.

- إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي العادية في القانون الحالي، بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990 المتعلقة بحالة التنافي أو عدم القابلية كسبب للإقالة، الأمر الذي يدعو إلي البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت أنه في حالة من حالات التنافي أو انه غير قابل للانتخاب.

وما هي الصلاحيات التي يملكها المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد؟

إذ الإجابة على ذلك تبقى في يد المشرع وحده.

¹ - القانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03-07-2011.

² - انظر المادة 90 من قانون 24-67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 6.

الفرع الثاني: التوقيف

يقصد بالتوقيف هو توقيف نشاط المنتخب مؤقتا. ويمارس هذا الإجراء في قانون البلدية 67-24 المعدل والمتمم من طرف الوالي بقرار مغل على أي منتخب محلي بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا كان متابعا جزائيا أو أخل بمهامه الانتخابية في قانون 67-24.¹

بينما اكتفى قانون 90-08 بالسبب الأول حيث نصت المادة 32 فقرة 1 على انه: " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه." حيث أضاف المشرع ضرورة استطلاع الوالي رأي المجلس قبل التوقيف وذلك من خلال نفس المادة السابقة فقرة 2،² بينما لم يشير إليه في القانون السابق 67-24، وتراجع أيضا عن تحديد مدة التوقيف التي كانت شهرا واحدا يمكن تمديدها بقرار من وزير الداخلية إلى 03 أشهر، حيث أن قرار التوقيف بموجب قانون 90-08 يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

ورغم أن تحديد مدة التوقيف يعتبر ضمانا لحماية المنتخب المحلي من التعسف، إلا أن عدم تحديده من طرف المشرع يعد منطوقا باعتبار أن سبب التوقيف هو المتابعة الجزائية وهو لا ينتفي إلا بفصل الجهة القضائية، عكس الحالة الثانية التي تستدعي تحديد المدة الواردة في قانون 67-24 وهي التوقيف لارتكاب خطأ جسيم يخل بالمهمة الانتخابية حتى ولو كان لا يرتب متابعة جزائية، حيث قد يتعسف الوالي في التكييف هنا.³

وقد تراجع المشرع الجزائري عن تقليص تدخل الرقابة في شؤون الهيئات المحلية، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية، والمجالس الشعبية البلدية.⁴

¹ - أنظر المادة 92 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - نصت المادة 2/32 من ق 90-08 على انه: "يصدر قرار التوقيف المغل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."

³ - سي يوسف احمد: تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، سنة 2013 ص ص 23، 24.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11 ابريل 1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والبلدية، الجريدة الرسمية العدد 27 الصادر في 12 ابريل 1992 .

حيث أعطى سلطة واسعة للوالي في إصدار قرار بتوقيف عضوية منتخبي المجالس البلدية، عملاً بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.¹

أما بالنسبة للقانون الجديد 11-10 فإن المادة 43 منه تنص على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة."

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على عدة أركان وهي: السبب والاختصاص، المحل، وإتباع شكل، وإجراءات معينة والتي سيتم تناولها كالتالي:

أولاً: من حيث السبب والاختصاص:

يوقف العضو البلدي لأسباب قانونية في الحالات التالية:

عند تعرضه لمتابعة قضائية، وقد تكون هذه المتابعة الجزائية لأحد الأسباب التالية:

- 1 - المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة، على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.
- 2 - إذا كان العضو المنتخب محل تدابير قضائية تحول دون مواصلة أداء مهامه الانتخابية بصورة صحيحة، مثل الوضع تحت الرقابة القضائية... الخ.²

الملاحظ من هذه المادة أن المشرع الجزائري قام بتوسيع نطاق الإيقاف وذلك بإقراره لإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو محل تدابير قضائية، وهذا عكس ما كان معمول به في ظل قانون البلدية 90-08، حيث حصر المشرع الجزائري التوقيف في حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية لا غير.³

أما من حيث الجهة المختصة بالإيقاف، فبحسب القانون يؤول اختصاص التوقيف إلى الجهة المتمثلة في الوالي.

¹ - المرسوم الرئاسي 92-44 مؤرخ في 09-02-1992، متضمن إعلان حالة طوارئ، جريدة رسمية عدد 10 الصادر في 09-02-1992

² - محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، (د-ط) دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر (د-ت)، ص 133.

³ - المادة 32 من قانون البلدية 90-08 والتي تنص على: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه."

ثانيا: من حيث المحل:

ينطوي قرار تجريد العضوية مؤقتا، ويسري هذا التجريد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فان ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو ما سواها.¹

ثالثا: من حيث الشكل والإجراءات:

لم تورد المادة 43 من قانون البلدية 11-10² أي شكل لقرار التوقيف، ولا أي إجراء يلزم الوالي باتخاذها عند إصدار قرار التوقيف، بل اكتفت بالقول بان التوقيف يكون بقرار دون التطرق إلى أي شكليات أخرى، وبذلك فقد قامت بإلغاء الشكل والإجراءات المنصوص عليها في قانون البلدية 90-08، حيث تنص المادة 32 الفقرة الثانية منه: " يصدر قرار التوقيف، المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي...".

و منه فان قرار التوقيف حسب هذه المادة يجب أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا وذلك بان يتضمن ذكر سبب التوقيف، حفاظا على حقوق العضو.

ولقد أحسن المشرع صنعا في هذه المادة عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لهذه الضمانة من اثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبب يكون من الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي اجلها اصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين.³

وقد تم تحديد مدة التوقيف بشهر إذا كان القرار من الوالي وبثلاثة أشهر إذا كان القرار من وزير الداخلية ولم يشر إطلاقا إلى استشارة المجلس البلدي على خلاف قانون 90-08 الذي يجعل المدة مستمرة الى غاية صدور الحكم القضائي.

¹- عادل بو عمران: البلدية في التشريع الجزائري، (د-ط) دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 103 .

²- نصت المادة 43 من ق 11-10 على انه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"

³-لعبادي إسماعيل: أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2005، ص92.

رابعاً: من حيث الهدف

يجب أن يكون الغرض من قرار التوقيف هو الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي أما إذا كان يهدف إلى انتقام أو تحقيق أغراض سياسية أو حزبية فإنه يكون معيباً بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلاً.¹

الفرع الثالث: الإقصاء

إن الإقصاء هو إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة.² و هذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف. و الإقصاء إجراء معروف في كل المجال ، ولقد اقر بغرض مصداقيتها.³

يأتي الإقصاء عادة بعد التوقيف، إذا صدر قرار نهائي من الجهة القضائية يدين المنتخب جزائياً.⁴

لم يحدد قانون 81-09 المعدل للقانون البلدي أسباب الإقصاء والظاهر من فحوى النص أن الإقصاء قد يكون في غير حالة الإدانة الجزائية خاصة بللجوع إلى المادة 92 من القانون 90-08 المحددة حالي التوقيف (الإخلال بالمهمة)، وتحدد المادة 92 مكرر إجراءات الإقصاء بموجب اجتماع المجلس لإبداء الرأي في جلسة مغلقة يستمع فيها إلى العضو المعني، بعدها يرفع الرأي للوالي الذي يستشير مكتب التنسيق الولائي ثم يرفع لوزير الداخلية، الذي يصدر الإقصاء بموجب مرسوم رئاسي.

ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرر لعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.⁵

¹ - محمد صغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، (د-ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص97.

² - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص285.

³ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، جسور النشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص262.

⁴ - انظر المادة 33 من قانون 90-08 المتضمن القانون البلدي.

⁵ - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري - التنظيم الإداري المرجع السابق، ص 170

ويكون نتيجة إدانة جزائية وذلك ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10-11 بقولها: "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية لأسباب المذكورة في المادة 43. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار." وتقابل هذه المادة في قانون البلدية 08-90 المادة 33، يعد الإقصاء بعد قرار التوقيف، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار توقيف، وان قرار التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو لقرار الإقصاء في حالة الإدانة، دون أن يكون له خيار آخر.

حيث تنص المادة 43 من قانون البلدية 10-11: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض للمتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة المختصة. في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخاب".

ونرى أن الإقصاء في المادة 44 من قانون 10-11 لم تعدل في المادة 33 من قانون 08-90 إلا من حيث المعنى بالاستبدال "يقضى نهائيا من المجلس"، "بيقضى بقوة القانون نهائيا" لاستقامة المعنى. إذا قمنا بالنظر في كل من الإقالة والإقصاء، فإنهما يؤديان إلى نفس النتيجة المتمثلة في إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس، غير أنهما يختلفان من حيث أن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي بقرار عقوبة جزائية مما يحول دون بقاء العضو في المجلس.¹

يعود سبب الإقصاء وإسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي حسب ما ورد في المادة 43، و يجدر الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي، وهو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء، بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية، وقد أصاب المشرع في هذا الصدد لان ما أكده يتماشى فعلا مع احد الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة.

أما من حيث الاختصاص فإنه يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية.

¹ - محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.

محل الإقصاء هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة أو الاستقالة "المادة 40 من قانون البلدية 10-11".¹

ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهر واحد.

إن الإجراء الجوهري والرئيسي في قانون البلدية 90-08 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء.² في حين أن القانون 10-11، لم ينص على مثل هذا الإجراء.³

مما تقدم يتضح أن المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11 بشيء من الاقتضاب أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي، وتهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون البلدية 90-08.

وإضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس الم.ش.ب كيفية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدية،⁴ فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازديادية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين.

كما أن رئيس المجلس البلدي أن يلتزم بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة لرقابة وإلي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبيسط رقابته عليها وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية.

1- المادة 40 من ق-ب 10-11 (ق-ب) نصت علي ما يلي: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا."

2 - أنظر المادة 29 فقرة الثانية من ق-ب 90-08.

3 - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 170

4 - المواد 42-43-44 من قانون البلدية 10-11.

بالإضافة إلي هذا فان الوالي يمارس سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المادة 100-101-102 من قانون البلدية لاسيما الحفاظ على النظام العام بعد تقاعد رئيس المجلس البلدي عن ذلك أو امتناعه بعد اعدار الوالي له في هذا الصدد.¹

المطلب الثاني: آثار الرقابة على أعضاء مجالس الشعبية البلدية

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس الشعبية البلدية في النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أن ذلك لا يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة تترجمها الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوالي علي أعضاء المجالس المحلية، والتي تتباين من حيث درجة ممارستها علي الأعضاء منفردين اين نجد أن عضو المجلس الشعبي البلدي يملك بعض الضمانات لمواجهة قرارات سلطة الوالي.

حيث أن نظام الرقابة الممارس على أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة منفردة لا يخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه إذ سنحاول في هذا المطلب التطرق إلي أثر كل آلية من الآليات الرقابية المسطرة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية منفردين من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

إن أي تغيب ولمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المنتخب البلدي لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب للجهة الرقابية لأسباب تعود إلي حالة الإهمال والتسيب الذي عم المجالس الشعبية البلدية.²

الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة؟

بالرجوع إلي الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها، نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس. وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس الشعبية البلدية ويوسع من سلطة الوالي.

1- عمير ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2012-2013، ص102.

2 - بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، الصادر عن طاكسيج، كوم للدراسات، ص 46

كما يلاحظ غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في القانون الأول للبلدية 67-24،¹ نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطة الوالي، وقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 والتي جاء فيها: "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحرريات الفردية والجماعية، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية".²

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف

ويظهر أيضا أثر الرقابة المشددة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها، وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن فعل أي شيء.

إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 11-10 والتي خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي، ودون الحاجة إلى تعليل،³ نتيجة تنوع سلطات وصلاحيات الوالي.⁴

وهو عكس ما جاء في القانون 90-08 والذي نص في الفقرة الثانية من المادة 32 منه: "يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

¹ - أنظر المادة 90 من قانون البلدية 67-24، المرجع السابق

² - دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحرريات الفردية، اطلع عليه بتاريخ 25 فيفري 2017 من الموقع الإلكتروني التالي:

index.php? topic=18503.0 \Forum-univbiskra.net

³ - انظر المادة 43 من قانون البلدية 11-10 المرجع السابق

⁴ - بلفتح عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011 ص 117.

حيث تعد سلطات الوالي مقيدة في ظل قانون البلدية 90-08 مقارنة بالقانون 11-10 والتي أصبحت سلطات الوالي أوسع، وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمل فيه دور المجلس الشعبي البلدي، وتتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية.

الفرع الثالث: أثر الإقصاء

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المفرة لسلطة الوالي على حساب استقلالية الأعضاء، وتتمثل في تهميش دور المجلس الشعبي البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائياً. و في الوقت نفسه لا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية الحالي على أعضاء المجالس الشعبية البلدية لا تخفي نية المشرع في تشديد رقابة الوالي على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة سلطة الوالي وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية، وهذا ليس في صالح منتخبي المجالس الشعبية البلدية، ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية .

المبحث الثاني: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

لم يعد القانون البلدي الجديد يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي الأول (المادة 112 من الأمر 67-24)¹، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي، وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال.²

حيث يعد الحل الوجه الآخر للرقابة على الم-ش-ب، ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية، وهو آلية رقابية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء الم.ش.ب. وتجريدهم من الصفة التي يحملونها.³

المطلب الأول: آليات الرقابة على المجالس الشعبية البلدية كهيئة

يخضع المجلس الشعبي البلدي للرقابة كهيئة مكونة للبلدية ويمكن أن تؤدي نتائجها إلى حل هذه الهيئة.⁴ ونظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له، حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية، وحرصا على استقرار الأوضاع، وحرصا على مصالح المواطنين، نص أيضا على الإجراءات والنتائج المترتبة على الحل، حيث سيتضمن (الفرع الأول) تعريف الحل، وحل المجالس الشعبية البلدية ضمن (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعريف الحل

رقابة الحل على المجالس الشعبية البلدية (كهيئة) هي الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة.

ويعتبر الحل من أشد مظاهر الرقابة وأخطرها لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح ضمانا لمبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية.

1-المادة 112 من الامر 67-24 تنص على ما يلي: "لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم. ويجرى إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهر واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على من عامل العمالة."

2- محمد صغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق ص 140

3- بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، (د-ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010 ص 116

4- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 170

ونظرا لأن حل المجلس من أخطر وسائل الرقابة فان المشرع يحيط حق الحل بضمانات خاصة كاشتراط إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجلس جديد خلال مدة معينة، فيكون استخدام حق الحل من جانب الجهة المختصة بمثابة احتكام إلي جمهور الناخبين، ونجد أن حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي لا يؤثر على الشخص ذاته، ولا على شخصيته المعنوية، بل يقتصر الأمر على تغيير أعضاء تلك الهيئة.

ويتم الحل عادة من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله، فالهيئة اللامركزية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف تستحق الحل، مما يوجب تسبيب قرار أو مرسوم الحل.¹

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي البلدي

تكون إنهاء حياة المجلس البلدي انهاء قانونيا ويمثل في حله وتجريده لأعضائه من الصفة التي يحملونها قانونا، حيث يحل المجلس البلدي في حالات حصره القانون.

قد يخول القانون لسلطة الوصائية أن تقوم بالحل والالتزام والإلغاء الدائم للهيئة وهو من أخطر مظاهر الرقابة لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزية والمتمثل في استقلال وحدات اللامركزية.²

أولا: أسباب الحل

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس البلدية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على تحديد وحصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في كل من قانون البلدية السابق 90-08 في المادة 34 والمادة 46 من قانون البلدية الجديد 11-10 والمتمثلة في ما يلي:

¹ - صالحى عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، لسنة 2009-2010

² - شتيح إيمان العباسية: الإدارة المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، 2014-2015 ص 78.

- في حالة خرق أحكام دستورية:

إذ تعد ضمن الحالات الجديدة المؤدية للحل وهذا الأمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام وبديهي.¹

وهذا الوضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس الشعبي البلدي للتشريع الأساسي بما يتمتع به من رقعة وحجية ودرجة إلزام.

فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل، لأن النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب احترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية والمجلس البلدي، وكذلك الولائي.²

- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:

وهي حالة مهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي قد تعود بالأساس إلي مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.³

وهذا وضع طبيعي فإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء الانتخابات.

وما يبني على باطل فهو باطل إذ وجب التصريح بحل المجلس البلدي جراء إلغاء الانتخابات.

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس:

وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس.⁴

¹ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص343.

² - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص294.

³ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري-التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص148.

⁴ - بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، نفس المرجع، ص117.

وبالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية.

وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية من قانون 90-08.¹

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس لمصالح المواطنين وطمانينتهم:

وهذه حالة طبيعية من حالات حل المجلس لأنه صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله. إذ المجلس الشعبي البلدي بات يشكل مصدر اختلال في المنطقة وهو ما أدى إلى المساس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة.

وجدير بالإشارة أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 05-03 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم للقانون 90-08 المتعلق بالبلدية.²

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة، وإنما تبقى من تقدير السلطة الوصية.³

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى في حالة تطبيق أحكام الاستخلاف:

فلا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي المنتخب في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه. كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه. ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره وحياله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره وحياله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.⁴

وهذه الحالة قررت سابقا بموجب المادة 34 من القانون 90-08.

¹ - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 259.

² - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295.

³ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

⁴ - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 296.

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتعيق السير العادي لهيئات البلدية:

ويطلق على هذه الحالة اصطلاح حالة الانسداد ولقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذه الاختلافات وطبيعته صراحة، وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.¹

إن الاختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي أمر طبيعي، أن تتخذ رؤيتهم رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرقل على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها.²

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها لبعضها أو تجزئتها:

قد يعمد المشرع ولأسباب موضوعية إلى حل المجالس الشعبية البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

ونجد هذه الحالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيلا في قانون الولاية. وهذا أمر طبيعي لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فلأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها. ومنه قد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم.

ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين إذ لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وانتخاب مجلس بلدي جديد.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

وهي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخولة لها صلاحية الحل.³

¹ - بوهران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 117.

² - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297.

³ - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 279.

ثانيا: إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي

كأصل عام وتطبيقا للمادة 35 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتحد بناء على تقرير من وزير الداخلية.¹

وما يؤكد صحة الطرح هو تلك المراسيم الحديثة التي بموجبها حل مجالس بلدية والتي جاءت في شكل رئاسي بدل أن تأخذ الطبيعة التنفيذية كسابقها وهو ما يفسر عودة السلطة التنفيذية إلى العمل بالبعد الحقيقي للنص.²

غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة، وبموجب المرسوم الرئاسي 92-44 بحكم الوضع الغير عادي آنذاك من حل مجالس بلدية منتخبة بموجب المرسوم التنفيذي 95-63 المؤرخ في 22 جويلية 1995.

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية الجديد حينما عدد علي سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهد والتفسير الواسع للنص.

ثم أنه أحسن أيضا حينما فرض إصدار مرسوم رئاسي وهذا بالنظر لخطورة وما يترتب عن الحل.

وإذا ما تم صدور مرسوم الحل انجر عن ذلك تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء، وتوكل إليها مهمة تسيير شؤون البلدية، وهذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال 10 أيام التالية للحل. وتنتهي مهام المسير المذكورين بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد.

وفقا للمادة 48 من القانون 11-10 لتنظيم وضبط هذه المسألة.

ومن الطبيعي القول أن سلطات المسيرين تقتصر على الأعمال الجارية وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكلف المحافظة على أملاك البلدية.³

¹ - انظر المادة 35 من قانون البلدية 90-08، المرجع السابق

² - المرسوم الرئاسي 05-254 المؤرخ في 20-07-2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، العدد 51

³ - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الرجوع نفسه، ص 298

وتجرى انتخابات جديدة على مستوى المنطقة خلال 6 أشهر من تاريخ الحل. غير أن المادة 49 من

القانون 10-11 منعت إجراء الانتخابات إذا تم الحل في السنة الأخيرة أي السنة الخامسة.¹

و لربما كان هدف المشرع استقرار البلدية وعدم الانشغال بانتخابات مجلس سيمكث مدة سنة. لذا وجب انتظار انتهاء المدة للدخول في التجديد العم لكل المجالس الشعبية.

ولقد قدم القانون 10-11 إضافة جديدة بخصوص أحكام الحل وأثاره، إذ جاء في المادة 51: "في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية، وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية والذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي ورئيسه. وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة، وقد أحالت المادة 49 الأمر للتنظيم لضبط هذه المسألة.²

المطلب الثاني: آثار الرقابة علي المجالس الشعبية البلدية كهيئة

تبرز معالم الرقابة المشددة علي المجالس المنتخبة بشكل واضح في النظام القانوني للبلدية، من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفتهم النيابية والبقاء في مراكزهم القانونية، إذ لم يعد الأمر مجرد عقوبة فردية تستند اليم بدا شخصية العقوبة، وإنما أصبح الأمر يهدد الوجود القانوني لجميع الأعضاء رغم إحاطة المشرع عملية الحل بضمانات وإجراءات تبدأ من تاريخ إعلان إلي غاية تنصيب مجلس جديد³ (الفرع الأول)، وتتجلى أيضا مسالة الانعكاس السلبي لآلية الحل على المشاريع التنموية وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها خصوصا إذا كانت على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين (الفرع الثاني).

¹ - أنظر المادة 49 من القانون البلدية 10-11.

² - أنظر المادة 51 من ق-ب 10-11.

³ - أنظر المادة 49 من ق-ب 10-11.

الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية لمنتخبي مجالس الشعبىة البلدية

رغم أن المجالس البلدية تأخذ مكانتها من أداء تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات¹، حيث يمكن لسلطة الوالي الرقابية أن تتدخل وتنتهي الوجود القانوني للمجالس الشعبىة البلدية المنتخبة، استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر، وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل يهدد استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية²

وبترتب على حل المجالس الشعبىة البلدية ما يلي:

أولاً: سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم:

أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

ثانياً: يعين الوالي متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية:

وفي القازون السابق 90-08 كان الوالي يعين مجلساً مؤقتاً تقتصر مهامه وسلطاته على تصريف وتسيير الأعمال الجارية، وعلى اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة، ضماناً لاستمرارية المرفق العام، على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة، طبقاً للمادة 43 من الدستور الجزائري.

ثالثاً: إجراء الانتخابات لتجديد المجلس الشعبى البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل،

إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهراً، وفقاً للمادة 49 من قانون البلدية 11-10 على أن: "تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية لتجديد العام للمجالس الشعبىة البلدية"، كما تنص المادة 50 من (ق-ب) 11-10.³

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية الجديد، تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الرقابة على المجالس الشعبىة البلدية والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة

1-أنظر المادة 65 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، ص17

2 -أنظر المرسوم الرئاسي رقم 05-254 والمرسوم الرئاسي 05-255.

3- محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، الرجوع السابق، ص، 143، 144.

لحل المجلس الشعبي المنتخب مقارنة بالقانون السابق 90-08. في غياب معيار يحددها خاصة و أن المشرع يسير نحو سياسة التوسع في حالات الحل تؤكد القوانين الحالية، وهذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيوداً¹. لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخولة لها سلطة الحل. كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وخلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها السلطة المركزية والمتمثلة في الوالي في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظراً لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي.

هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي².

الفرع الثاني: أثر سلطة حل المجلس الشعبي البلدي

تعتبر المجالس المنتخبة النواة الرئيسية في التنمية المحلية الشاملة وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد والتسيير،³ ومنه فهي محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطار معيشيا مقبولا، إلا انه في ظل وجود رقابة في حل المجلس الشعبي البلدي والممارسة من طرف السلطة الوالي والمنصوص عليها في قانون البلدية، يصبح الكلام عن تنمية محلية مجرد نظرية يفقدها الواقع المعاش والحالة المزرية التي يعيشها معظم بلديات الوطن.

وللوصول إلي تنمية حقيقية على الطابع المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فان تحقيق المجالس البلدية لدورها التنموي أصبح أمر غاية في الصعوبة، لهذا ومن اجل تخطي الوضعية الحالية للمجالس الشعبية البلدية ومن أجل

¹- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة (د-ط)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ص 293.

²- علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 54.

³- سرير عبد الله رابح: المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة الفكر، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 74.

منح المكانة اللائقة لمنتخبي المجالس المحلية فانه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية لحل المجلس الشعبي البلدي، والتخفيف من حدة الرقابة، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية أعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس الشعبية البلدية المنتخبة.¹

¹-أنظر المادة 47 من قانون البلدية 10-11.

خلاصة الفصل الأول:

يتضح مما سبق بيانه في هذا الفصل أن الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة في ظل قانون البلدية الحالي لا تزال قائمة في كافة العناصر القانونية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية، كما أن المشرع لا يزال أيضا يفعل نفس الآليات الرقابية التي اعتمدها في القوانين والمتمثلة في (الإقالة، التوقيف، الإقصاء، الحل).

وبلاحظ من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على الأعضاء اتجاه المشرع في تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة وتحديد سلطة الوالي على أعضاء المجالس البلدية مما يجعله الفاعل الأساسي، وذلك عندما منحه القانون سلطة الانفراد بتوقيف عضو المجلس البلدي من منصبه دون أن يعلل قراره، ومن دون استشارة المجلس في ذلك.

وإذا كانت صور الرقابة التي يخضع لها أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة منفردة تعتبر رقابة مشددة فإن الأمر يبدو أكثر صرامة عندما يتعرض المجلس البلدي المنتخب إلي الحل، ويفقد جميع أعضائه صفة العضوية بشكل نهائي، ومن دون أدنى أمل في إمكانية استرجاعها وذلك بسبب الحصانة التي يتمتع بها قرار الحل ضد أي شكل من أشكال الطعن القضائي.

ومن خلال دراسة آليات الرقابة على منتخبي المجالس البلدية نستخلص ما يلي:

- على المشرع الجزائري منح للأعضاء المنتخبين ضمانات اكبر ومجالا أوسع لمواجهة قرارات سلطة الوالي، ومن جهة أخرى تتجنب هذه الأخيرة الوقوع في دائرة التعسف في استخدام السلطة.
- يجب إعادة النظر في الحالات الموجبة للحل وضبطها بشكل دقيق ينفي عنها كل تأويل أو تفسير قد تتخذ منه السلطة الرقابية وسيلة للحل.

الفصل الثاني:

الرقابة على منتخبي مجالس

الشعبية الولائية

تمهيد:

إن النظام الإداري الجزائري، لن يجد صعوبة في تحليل العلاقة بين ممثل الدولة (الوالي) والمجالس الشعبية الولائية ليخلص بنتيجة واحدة ووحيدة ألا وهي سمو مركزه وهيمنته على الحياة الإدارية في الولاية بمكوناتها الإقليمية.¹

إذ يمارس وصاية مشددة على المجلس الشعبي الولائي بعد وزير الداخلية، غير أن الوظيفة المزدوجة للوالي تجعله الفاعل الأساسي في ممارسة الرقابة على منتخبي المجالس الولائية،² وذلك من خلال سلطة الإقالة والتوقيف والإقصاء وكذا سلطة حل المجلس الشعبي الولائي.

لذا نجد مظاهر الرقابة على منتخبي المجالس الشعبية الولائية منصوص عليها في القانون الولاية الجديد 07-12 وكذا القوانين السابقة (09-90 / 38-69)، وبهذا قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، يتمثل المبحث الأول في رقابة الوالي على أعضاء المجالس الشعبية الولائية المتضمن آليات الرقابة الفردية والآثار المترتبة عليها، أما المبحث الثاني فتمثل في رقابة الوالي على المجالس الشعبية الولائية وكذلك تضمن آليات الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة وكذا آثار الرقابة عليها.

¹- سي يوسف أحمد: *تحولات اللامركزية في الجزائر*، مرجع سابق، ص 22.

²- السلطة الوصية للمجلس الشعبي الولائي هو وزير الداخلية والجماعات المحلية، غير أن دور الوالي في هذه الوصاية من حيث الإجراءات والمتابعة والتنفيذ يجعله المحور الرئيسي لممارستها.

المبحث الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجالس الشعبية الولائية

رغم الاعتراف باستقلال الولاية باعتبارها إحدى هيئات اللامركزية المحلية فهذا لا يعني إعفائها من الرقابة، بل لا بد من الرقابة عليها من قبل السلطة المختصة.¹

تمارس جهة الرقابة رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال المطلب الأول تحت عنوان آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية الولائية، وكذا الآثار المترتبة على الرقابة على منتخبي المجالس الولائية من خلال المطلب الثاني .

المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية الولائية

إن صور الرقابة على منتخبي المجالس الشعبية الولائية تتمثل في سلطة إقالتهم وتوقيفهم وإقصائهم والتي أصبح الوالي وصيا مباشرا على المجالس الشعبية الولائية المنتخبة هذا ما سيتم التطرق إليه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الإقالة.

من خلال القوانين السابقة وردت حالتين لإقالة المنتخب الولائي في الأمر 69-38،² الأولى في المادة 18 وهي وجود العضو في إحدى حالات التعارض أو عدم القابلية للانتخاب، حيث إذا لم يشمل المعني خلال شهر يحال بموجب قرار وزير الداخلية.

أما الثانية ففي المادة 37 وهي تعيين العضو عن دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع أو مقبول من المجلس، إذ يصرح المجلس في آخر جلسة من الدورة الثانية باعتبار العضو مستقيلا.

¹- سليمان الطماوي: *الوجيز في القانون الإداري*، المرجع السابق، ص 227.

²- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 7 صادر في 17-02-1981، المعدل والمتمم للقانون رقم 81-02، مؤرخ في 14-02-1981.

تقابل الحالة الأولى المادة 40 من قانون 90-09،¹ التي تضع العضو الذي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تنافي مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، مع قيام الرئيس بإعلام الوالي فورا.

أما في حالة تقصير، في الإعلام يمثل هذه الحالة بعد اعذرا من الوالي للرئيس، يعلن وزير الداخلية بقرار عن هذه الاستقالة الحكيمة.

حيث تعد الإقالة هي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي بعد انتخابه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي.²

وهذا ما جاء به القانون الجديد 12-07، على ما يلي: تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الاستقالة...ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.

حيث يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ويكون قرار هذا الأخير محل طعن أمام مجلس الدولة.³

ولصحة قرار الإقالة يجب أن يستند إلي الأركان التالية:

أولا: سبب الإقالة:

يتمثل سبب إقالة العضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين التي نذكرهما: "عندما يجد العضو نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا."

فالحالة الأولى نجدها منصوص عليها في قانون الانتخابات رقم 12-01.⁴

¹-قانون 90-09 المؤرخ في 7 افريل 1990 المتعلق بالولاية،الجريدة الرسمية العدد 15 الصادر في 11 افريل 1990 .

²-عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق،ص 111.

³-المادة 40 من قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012،المتعلق بالولاية.

⁴-انظر المادة 83 من قانون 12-01 المتضمن قانون الانتخابات.

ثانيا: الاختصاص بالإقالة:

يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالإقالة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي، لكن في حالة تقصيره يتم الإعلان عن تلك الإقالة بقرار من وزير الداخلية.

ثالثا: محل الإقالة:

ينترتب على إقالة العضو الولائي المنتخب وضع حد نهائي لعضويته بالمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي.¹

ومن خلال نص المادة 43 من قانون الولاية 07-12 يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس الشعبية الولائية، وللحد منها أقر لها المشرع عقوبة الإقالة كجزاء لأي منتخب يمكن أن يطال، ومن هنا يكون المشرع قد منح للوالي ممارسة حق الرقابة على انضباط المنتخبين، ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب.

كما أن حالة التغيب تثير ملاحظة تتلخص كالآتي:

- أن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة، وإنما قد سبق الإشارة إليها في القانون 69-38² واستندها قانون الولاية لسنة 1990.

رابعا: من حيث الشكل:

لاعتبار العضو المنتخب مستقبلا تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون الولاية على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم إصدار القرار من المجلس الولائي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك.

¹-محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، (دط) منشورات جامعية، باجي مختار، عنابة الجزائر (د-ت) ص159.

²-انظر المادة 37 من قانون الولاية 69-38، المرجع السابق.

خامسا: من حيث الهدف:

يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس، وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية، لان عدم الردع وفسح المجال أمام الغيبيات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات.

وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب، وقد وفق المشرع والي حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب، في حين يرى البعض ضرورة أن يكون التصريح في مثل هذه الحالة بموجب قرار قضائي يتضمن المنع من الانتخاب لمدة معينة وذلك من أجل إضفاء المكانة اللازمة على مهمة التمثيل. وبالرجوع إلي قانون الولاية 07-12 لا نجده قد نص على الإقالة في حين أعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب بدون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، ولم يصبغ عليها وصف الإقالة كما فعل في قانون البلدية وقد اشترط القانون ثبوت التخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي. ولقد وفر قانون الولاية الجديد ضمانا أساسية للعضو المقصى، بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بان يطعن أمام مجلس الدولة، وعليه فقد يثير المقصى من المجلس لأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ومن حقه اللجوء للقضاء وهذا لم يتطرق إليه قانون الولاية القديم.¹

الفرع الثاني: التوقيف

ويقصد بالتوقيف تعليق عضوية المنتخب لأسباب قانونية،² ولا يتم توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية 09-90، إلا لسبب واحد وهو المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه، وهذا التوقيف يكون بمداولة للم.ش.و.³

هذا ما يعتبر ضمانا للمنتخب الولائي يحميه من تعسف السلطة الرقابية، إذ أن مهمة وزير الداخلية الإعلان فقط عن التوقيف بقرار، حتى يفصل القضاء في المتابعة.

¹- أعمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 327.

² Marie-christine ROUAULT, Droit administratif, 4^{ème} Edition Gwalino éditeur. raris.2007. pp 100 101.

³- أنظر المادة 41 من قانون الولاية 09-90 المعدل والمتمم.

بينما سبب التوقيف في ظل قانون الولاية 69-38 في صيغته المعدلة بالقانون رقم 81-02،¹ كان واسعا وهو ارتكاب خطأ جسيم وفق النظام الداخلي للمجلس.²

يصدر قرار التوقيف عن وزير الداخلية لمدة لا تزيد عن 3 أشهر، بعد تمكين المنتخب من الدفاع عن نفسه واخذ رأي المجلس الذي يرفع عن طريق الوالي إلى الوزير مدعما بملاحظته.³ وبعد تحديد المدة هنا منطقيا لحماية المنتخب من التعسف بالنظر إلى أن السبب قد لا يكون المتابعة الجزائية، بينما عدم تحديد مدة التوقيف في قانون 90-09 يرجع إلى أن سبب التوقيف واحد، وهو المتابعة الجزائية التي لا تقتضي إلا بفصل الجهة القضائية فيه.

لكن المشرع سرعان ما تراجع عن تقليصه لتدخل السلطة الرقابية في شؤون الهيئات المنتخبة، إذ كرست المادة 8 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ بصورة جلية إمكانية توقيف منتخبي المجالس المحلية.⁴ كما أصبح الوالي وصيا مباشرا على منتخبي المجالس الشعبية الولائية،⁵ بدل وزير الداخلية، الذي أصبح جهة طعن في قرار التوقيف.

حيث يعتبر الإيقاف تجميدا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها، والتي حددها القانون الجديد 12-07 على ما يلي: يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

1- قانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فيفري 1981، يتضمن تعديل الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة 17 فيفري 1981.

2- وفقا للمادة 36 من الأمر 69-38 المعدلة بموجب القانون 81-02.

3- تنص المادة 8 فقرة 1 من المرسوم 92-44 على: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، او يعرقل بتصرفاتها عانقة مثبته أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها وحلها."

4- وفقا للمادة 1 من المرسوم التنفيذي 92-143: "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ."

5- وفقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 92-143: "يمكن ان يكون قرار التوقيف محل طعن لدى وزير الداخلية والجماعات المحلية الذي يمكنه أن يلغيه عند الاقتضاء."

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلي غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.¹

وبناءا عليه فإنه يشترط لصحة قرار الإيقاف أن يقوم على الأركان التالية:

أولا: سبب الإيقاف:

حيث يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلي حالة وحيدة، قد يوجد فيها ذلك العضو إلا وهي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، مع إحاطته بالضمانات والحماية الكافية كمثل للإدارة الشعبية.²

ثانيا: الاختصاص بالإيقاف:

عن قرار إعلان الإيقاف لعضو المجلس الشعبي الولائي يعود إلي وزير الداخلية باعتباره الجهة المختصة بالرقابة.

ثالثا: محل الإيقاف:

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحددة:

- تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية.
- إلي تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة.³

ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف ما يلي:

¹-المادة 45 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

²-محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، (التنظيم الإداري)، (د-ط) دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص164.

³-محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، (د-ت) ص133.

- أراد المشرع من وراء حصر الأسباب المؤدية إلي التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون الولاية.
- يأتي حصر هذه الأسباب في إطار الانسجام من النصوص القانونية الإلزامية إلي مكافحة كل أشكال الاستغلال، غير المشروع لمنصب العضوية في المجلس الشعبي الولائي، إذ أصبح المنتخب الولائي يرتئ وراء المنصب لتحقيق غايته الشخصية.¹
- بخلاف قانون البلدية الجديد أن قانون الولاية 07-12 يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية.
- نجد في نص المادة 45 من قانون الولاية 07-12 عبارة "... يمكن..." والتي تظهر أن المشرع وكأنه قد جعل أمر توقيف العضو المنتخب **جوازيًا** بالنسبة للمجلس وهو ما يتنافى مع ضرورة اتخاذ إجراءات التوقيف بثبوت المتابعة الجزائية.

رابعاً: الشكل والإجراءات

لم يشر قانون الولاية (المادة 41)، أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عملياً إتباع إجراءات إدارية وقضائية من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، ذلك انه يجب إفراغ قرار التوقيف في شكل قرار وزاري مكتوب مستوفي الشروط التكميلية والإجرائية.

خامساً: الهدف

يسعى قرار التوقيف الي الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.²

¹-بوحنية قوي: فساد المحليات عرقله للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص 36.

²-شويح بن عثمان: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 52.

الفرع الثالث: الإقصاء

سبق وان اشرنا أن توقيف المنتخب الولائي لا يتم إلا بسبب متابعة جزائية والي غاية فصل الجهة القضائية المختصة. هذا التوقيف المؤقت يصبح إقصاء نهائي إذا ثبتت الإدانة السالبة لأهلية الانتخاب بحكم قضائي.¹

ويفهم من صلب المادة أن العقوبة الجزائية التي لا يتبعها الحرمان من الحقوق المدنية لا ينجر عنها إقصاء للمنتخب.

غير أن إجراءات الإقصاء لم توضع في المادة 42 التي اكتفت بالإحالة إلي تطبيق أحكام الاستخلاف المقررة بموجب المادة 38، عكس قانون البلدية التي حددها، حيث يختص المجلس بالإعلان والوالي بإثبات الإقصاء بقرار.

وبالمقارنة مع قانون الولاية 69-38، نجد أن سبب الإقصاء هو "عدم التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته"² وهو سبب غير واضح ومبهم، ويمكن أن يطلب الإقصاء من هيئات خارج المجلس، وهي الحزب او سلطات الحكومة كما ورد في المادة 19 من النص الأصلي للامر 69-38، قبل تعديله بقانون 81-02.³

والإقصاء إجراء خطير لذا حصره المشرع في حالة واحدة لما يتعرض العضو لإدانة جزائية من المحكمة المختصة.⁴

وهذا ما نص به قانون الولاية 12-07 علي ما يلي: يقضى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حاله تنافي منصوص عليها قانونا، وبقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار،

¹-تنص المادة 42 من قانون الولاية 90-09 على: "تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدارة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب."

²-وردت في المادة 19 من الأمر 69-38، لكن المادة 19 مكرر من ق 81-02 لم تشر إلي سبب الإقصاء.

³-لم تحدد الهيئات التي تطلب الإقصاء في المادة 19 مكرر من ق 81-02 بل وردت بصفة عامة "الهيئات التي تطلب الإقصاء".

⁴-فريدة قصير مزياني: القانون الإداري، (الجزء الأول)، طبعة الأولى، مطبعة سخري، باتنة، الجزائر 2011، ص 208.

كما يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة.¹

كما يقصى كل منتخب كل محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.²

وعليه فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي ما يلي:

أولاً: سبب الإقصاء

يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية.³

أي أن الأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف بل هناك إدانة من المحكمة المختصة، وإذا أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة فلا يتصور تمتعه بالعضوية ووجب أن تسقط عنه ويحيل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة، وهذا ما أكدته المادة 5 من قانون الانتخابات. حيث يعتبر فاقدا لأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جنائية أو بعقوبة الحبس بالجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب ومن هنا يمكن أن تعتبر بان الإقصاء يختلف عن الإقالة لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.⁴

ثانياً: الجهة المختصة بالإقصاء

يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالإقصاء للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء من الوزير المكلف بالداخلية.⁵

¹-المادة 44 من قانون الولاية 07-12.

²-المادة 46 من قانون الولاية 07-12.

³-محمد الصغير بعلي: القانون الإداري (التنظيم الإداري)، مرجع سابق، ص 165.

⁴-محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 160.

⁵-المادة 46 فقرة 3 و4 من قانون الولاية 07-12.

ثالثا: محل الإقصاء

لا يختلف محل الإقصاء عن محل الإقالة، نظرا لان الأثر القانوني المباشر والحال عنهما متماثلا وهو فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.¹

وما نلاحظه أن قانون الولاية 07-12 لم يأتي بأي جديد فيما يخص هذه الحالة وخلافا لأمر 69-38² نجد أن سبل الإقصاء هو عدم التمتع بالثقة اللازمة بممارسة نيابته فهو بسبب غير واضح وعليه فالإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي، وفي المرحلة الثانية بعد توقيف العضو، حيث انه من غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته بعد إدانته من قبل الجهة القضائية المختصة بموجب حكم نهائي ويؤدي قرار الإقصاء إلى فقدان صفة العضوية بصورة دائمة، ويترتب على ذلك استخلاف العضو بأول عضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها العضو المقصى.³

المطلب الثاني: آثار الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية

إن الرقابة المسلطة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية بصفة منفردة لا يمكن أن تخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه، إذ سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أثر كل آلية من الآليات الرقابية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية منفردين وذلك من خلال الفروع التالية ذكرها:

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

لقد نص قانون الولاية 07-12 في المادة 43 منه على انه: "يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من (03) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

¹- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 137.

²- الأمر 69-38، المتضمن القانون المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 520.

³- أحمد قنيدس: نطاق الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة يومي 3 و4 مارس 2014، ص 8.

من خلال نص المادة نجد أن التغييب ولمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المنتخب الولائي لإنهاء مهامه مما استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة؟.

بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها، نجد عضو المجلس الولائي والذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس ويوسع من سلطة الوصاية.

إن الإقالة وبالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل لافت في تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما قمنا بالدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، إن هذا النوع من الرقابة يبيث روح المسؤولية الموكلة إليهم وما على سلطة الوالي هنا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب عن ذلك.¹

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف

إن أثر الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية في التوقيف بسبب المتابعة الجزائية. مما يجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يحدد مدة للإيقاف، فقد تطول مدة المتابعة الجزائية وهذا ليس في صالح العضو، وخاصة إذا تجاوزت نصف المدة الزمنية المحددة لعضوية المجلس.

أما في حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه تلقائيا وفوري وبهذا يسلم المنتخب نسخة من القرار لرئيس المجلس ويحيطه علما بوضعيته، وتبلغ وزارة الداخلية بذلك.

وعليه فإن إيقاف أي منتخب في المجلس الشعبي الولائي سيؤثر حتما على استقلالية المجلس.²

حيث أن السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي، نجد أن وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مما يتيح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين وهو أمر يدعو إلى البحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة

¹- عيمور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص 98، 99.

²- أنظر على سبيل المقارنة المادة 40 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

لجهات الوصاية الوالي، وزير الداخلية خاصة وأن أسباب الإقالة متماثلة في كلا القانونين ويترتب عنها نفس النتائج، أما الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية يكون نتيجتها الإقصاء من المجلس .

الفرع الثالث: أثر سلطة الإقصاء

تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقررة لإسقاط العضوية عن نائب، نتيجة توافر أحد الأسباب المذكورة قانوناً، ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، وعليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال الحفاظ على النخبة من النواب، وأحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخلاف العضو المقصى بأخر عضو يليه مباشرة في القائمة حفاظاً على اختيار المواطن.

وتتمثل مظاهر الرقابة على المجلس الشعبي الولائي هو انعدام التسبب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديد المتعلقة بالوجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي، فقانون الولاية يكيفها على أنها حالة موجبة للإقصاء.¹ وهذا يطرح احتمالين أولهما إما أن المشرع أسقط سهو هذه الحالة في قانون البلدية وتداركها في قانون الولاية وهنا نكون أمام حالة مبهمّة، وهي لماذا يتعرض عضو المجلس الولائي لهذه العقوبة بينما يفلت منها عضو المجلس البلدي؟ وما هو العمل في حالة توفر نفس الشروط المنطبقة على عضو في المجلس الشعبي البلدي-حالة التنافي وعدم القابلية للانتخاب- والاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك، وهنا لا بد من إعادة النظر في قانون البلدية وإدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سابقاً حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات. لأن الحفاظ على مصداقية

1-تنص المادة 44 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على: " يقضى بقوة القانون كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة تناف منصوص عليها قانوناً. ويقر المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة. ويثبت الوزير المحلي بالداخلية بموجب هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المحلي بالداخلية المتضمن إقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة"

المجالس الولائية وضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها العملية الرقابية.

المبحث الثاني: رقابة الوالي على المجالس الشعبية الولائية كهيئة

تتمثل الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة في صورة واحدة حالياً وهي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة.¹

فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنه ينشئ بالعادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية،² وهذا من خلال القانون السابق، أما الحالي فإن القانون يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة الحل كآلية للرقابة على المجالس الشعبية الولائية .

سيتم دراسة من خلال هذا المبحث آلية الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة، ومدى تأثيرها على استقلالية هذه الأخيرة حيث تم تقسيم المبحث إلى قسمين، سنتطرق في القسم الأول عن آلية الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة (المطلب الأول) و آثار الرقابة على المجالس الولائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آلية الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة

تمارس السلطة المركزية رقابة على المجالس الشعبية الولائية، وبالرجوع للقانون نجد تدرج السلطة المركزية المختصة بالرقابة، كما نجد اختلاف جهة الرقابة ووسائلها باختلاف الموصى عليها، حيث يعد وزير الداخلية السلطة الوصية على الولاية، غير أن الوظيفة المزدوجة للوالي، تجعله الفاعل الأساسي في ممارسة هذه الرقابة على المجلس الشعبي الولائي.³

¹-عبد الحليم بن مشري: المرجع السابق، ص 112.

²-محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 22.

³-عيمور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص 90.

وما يلاحظ أنه في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، تقتصر الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة، على رقابة الحل دون رقابة الإيقاف، على عكس التشريعات السابقة المتعلقة بالمجالس المحلية، التي كانت تجبر توقيف المجلس لمدة لا تتجاوز شهر،¹ وحل المجلس الشعبي الولائي إجراء خطير حيث يؤدي إلى إنهاء وجود المجلس قبل النهاية الطبيعية لمدته- مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة- وهو ما يعكس خطورة الداعي له، لذلك فهو لا يتم إلا بتوفر أسباب، ووفق إجراءات يحددها القانون وهو ما سيتم تناوله ضمن الفروع التالية.²

حيث سنتناول حالات حل المجلس الشعبي الولائي (الفرع الأول) وإجراءات الحل والتجديد وضمانته من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

أولاً: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

جاء في المادة 44 من قانون الولاية 90-09 السابق أربع حالات لحل المجلس الشعبي الولائي، وأضاف تعديلها بموجب أمر 05-04،³ حالة أخرى وهي كالتالي:

- حالة الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي : وهي حالة مبهمة وغير مفهومة لا من حيث صلاحية الإلغاء ولا أسبابه. حيث لم ترد هذه الحالة في قانون البلدية، وبالمقارنة مع الحالة الواردة فيه وهي "ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان".

نفهم أن حالة الإلغاء ربما تكون في حالة تعديل التقسيم الإداري بحيث ينجر عنه إلغاء أو إضافة ولايات، أو فصل جزء من ولاية لإضافته لولاية أخرى في الحالة المشار إليها في المادة 6 من (ق- و)، حيث تقرر المادة 43 تنظيم انتخابات جزئية في حالة تعديلات إقليمية انجر عليها إلحاق أكثر من عشر السكان.

¹-أنظر المادة 44 فقرة 2 الأمر 69-38، المتضمن قانون الولاية، والمادة 112 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية.

²-نواف كنعان: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006، ص 185.

³-الأمر رقم 05-04 المتمم للقانون رقم 90-09 والمتعلق بالولاية.

- حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في

المادة 38.

- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة

المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته: مكنت هذه إضافة حل مجلس بجاية وتيزي وزو.¹

رغم أن المادة 44 من قانون الولاية 69-38 تقرر أن حل المجلس الشعبي الولائي لا يجوز إلا

بمرسوم، إلا أن الحالات التي أوردتها عبر عنها بالتجديد، فالمادة 42 المعدلة في القانون 81-02 تنص

على: "يجدد المجلس الشعبي الولائي بكامله إذا أدت أحكام المادة 41 أعلاه إلى استبدال أكثر من

نصف أعضائه، بسبب الشغور المتعاقب، ويقرر التجديد بمرسوم". كما نجد المادة 05 تنص على إجراء

انتخابات حزبية بموجب مرسوم إذا أدت تعديلات في الحدود الإقليمية للولاية لنقل أزيد من عشر سكانها.

أما الفقرة الثانية من المادة 44 فتكرس حالة أخرى من الرقابة على المجلس الولائي كهيئة غير الحل،

وهي التوقيف المؤقت في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهرا، بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على

تقرير الوالي.

هذه الحالة لا يتضمنها قانون الولاية 90-09. لكن مرسوم إعلان حالة الطوارئ شدد من الرقابة على

المجلس الشعبي الولائي إذ يمكن تعليق نشاطه أو حله.²

¹-مرسوم رئاسي رقم 05-255، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو.

²-تنص المادة 8 فقرة 1 من المرسوم 92-44 على: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. وفي الحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب"

استنادا للمادة، حلت مجالس 18 ولاية بموجب مرسوم تنفيذي رقم 92-141، وحل مجلس ولاية تلمسان بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-277 المؤرخ في 06 يوليو 1992، المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، الجريدة الرسمية عدد 53 الصادرة في 12 يوليو 1992.

وقد جاء قانون الولاية الجديد 07-12 وقد قام بحصر حالات حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة¹، وأضاف بعض التعديلات أيضا وهي كالتالي:

1- خرق أحكام دستورية: وقد أضيفت هذه المادة مؤخرا، ففي حال مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل والتجديد، وهذا حفاظا على قانونية المجلس وسلامة أعماله لان ما بني على باطل فهو باطل.²

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي:³ وقد وردت هذه الحالة في بصورة مطلقة فلم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء : هل يعود لخرق ومخالفة نصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ام يعود لسبب اخر؟

3- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وقدمت استقالتهم الجماعية يجب حل المجلس وتجديده، وفي الحقيقة يصعب مثل هذه الحالة من الناحية الواقعية وذلك لوجود شكلية سياسية مختلفة في الانتماءات.⁴

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا لاختلالات خطيرة: تم إثباتها أو من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم، وكمثال على ذلك حل مجلسي بجاية وتيزي وزو على اثر أزمة منطقة القبائل،⁵ نتيجة الصراعات مما أسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية بمصالح المواطنين. قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبا على هيئة المداولة، فإذا ثبت أن الاختلاف أصبح خطيرا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلي تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف ونطاقه وأثاره.

¹-انظر المادة 48 من قانون الولاية 07-12.

²- عيمور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامية الأقاليم، المرجع السابق، ص 90.

³- جاء في المادة 41 من قانون الولاية 09-90 أربعة حالات لحل المجلس، وأضاف تعديلها بموجب امر 05-04 المؤرخ في 18 يوليو 2005، مرجع سابق.

⁴- عيمور ابتسام: المرجع نفسه، ص 91.

⁵-مرسوم رئاسي رقم 05-255 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، مرجع سابق، ص 09.

ونجد أن المشرع هنا قد استعمل عبارات عامة تحمل عدة تأويلات لما ذكر وصف الاختلالات الخطيرة، ويكون بذلك قد منح السلطة المختصة المجال لتقدير ما تراه اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة: فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الممارسين، وفي حالة عدم توافر الأغلبية حتى يعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية 12-07،¹ فان المجلس سيحل لان الأغلبية أداة قانونية أساسية في التداول.

6- في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وقد أضيفت هذه الحالة في القانون الحالي، حيث لم تكن موجودة في ظل قانون 90-09. إذ كانت منصوص عليها في قانون البلدية لعام 1990 فقط، وهي حالة طبيعية كون عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر، فلعدة أسباب موضوعية يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، ومن ثم قد تضم بلدية إلى بلدية أخرى، وهذا ما يعني حل المجلسين معا وبالتالي حل المجلس الشعبي الولائي كذلك.

7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: ولكن لم يتم تحديد بدقة طبيعة هذه الظروف، وعليه ورجوعا للمادة 8 من المرسوم 92-44،² والتي تنص على "يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة يعلنها مجلس محلي أو هيئة تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها" وفي هذه الحالة تقوم السلطة المختصة بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعينة إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب.

¹-يعني تطبيق أحكام استخلاف الأعضاء، ويتم في اجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا، بالعضو الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.
²-المرسوم الرئاسي 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، الصادرة في نفس التاريخ، العدد 10، ص285.

ثانيا: جهة الاختصاص:

تنص المادة 47¹ على انه: "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"

كما نص قانون الولاية على هذه الصلاحيات من خلال الباب الثالث منه ويختص بدراسة كافة القضايا التي تهم الولاية بصفة عامة والتي يتم اقتراحها من قبل رئيسه أو ثلث أعضائه أو من قبل الوالي ولللمجلس كذلك تشكيل لجان التحقيق حول المسائل المتعلقة بالتسيير والتنمية في الولاية، مع وجوب إخطار الوالي ووزير الداخلية لتقديم المساعدات اللازمة لذلك وبصورة عامة يختص المجلس بالمسائل التالية:

*المصادقة على مخطط الولاية المتعلق بالفلاحة والري وحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وترقيتها، واتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الرامية إلى الوقاية من المخاطر والكوارث الطبيعية.

*المبادرة بالأعمال المتعلقة بإشغال التهيئة وصيانة الطرقات الولاية. كما للمجلس العديد من المجالات التي له أن يبدي بشأنها آراء ومقترحات ودراسات في جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، فان اختصاصاته تشمل بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة.

الفرع الثاني: إجراءات الحل والتجديد وضماناته

نظرا لخطورة إجراء الحل وردت حالاته على سبيل الحصر لكي لا يفسح المجال للاجتهد والتفسير كما قيده المشرع بما يلي:

- يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية،² في ظل قانون البلدية لسنة 1990 حسب المادة 45 من القانون 90-09، تنص على إجراء الحل يكون من السلطات المركزية حيث يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم

¹-قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 14

²-تم بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-254 المؤرخ في 20-07-2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولاية بجاية (37 مجلس) وتيزي وزو (31 مجلس) وبومرداس بمجلسين والبويرة بمجلس واحد، وتم بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-255.

يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، ونظرا لعدم تحديد المشرع لطبيعة المرسوم الذي يحل بموجبه المجلس الولائي فان هذا يثير مسألة تحديد السلطة الإدارية المختصة بحله، هل هو رئيس الجمهورية أم الوزير الأول؟

من الناحية الفعلية فقد تم حل المجالس الشعبية الولائية لسنة 1992 بواسطة مراسيم تنفيذية، أما حاليا فيتم ذلك بواسطة مراسيم رئاسية بناء على تقرير من وزير الداخلية وبعد الاستماع لمجلس الوزراء.

ويلعب الوالي دورا كبير في حل المجلس الشعبي الولائي من خلال تقاريره المرسله الى وزير الداخلية حول سير المجلس، كما يمكن أن يلعب دورا مهما في تجنب إجراء حل المجلس من خلال التنسيق بين الكتل السياسية المشكلة للمجلس ومحاولة التوفيق بينهم.¹

- في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية، بناء على اقتراح من الوالي خلال (10 أيام) التالية لحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحية المخولة اياه بموجب القوانين المعمول بها، تنتهي مهام المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد،² تعد المندوبية من الإجراءات التي أتى بها القانون الجديد وهذا لسد الثغرة القانونية التي كانت موجودة في قانون 90-09، فلم تذكر الإجراءات التي تصاحب حل المجلس حيث ذكرت انه يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء.³

مما كان يثير إشكال حول كيف يتم تسيير المجلس في الفترة الممتدة بين الحل وتنصيب المجلس المحدد، هذا تجنبه المشرع في نص المادة 49 من قانون الولاية الحالي.

نشير هنا إلى ملاحظة جد مهمة وهي اكتفاء المشرع بقانون الولاية الحالي بعبارة تعيين مندوبية ولائية من طرف وزير الداخلية وباقتراح من الوالي، لكن السؤال الذي يثار هنا: كيف يتم اختيار هؤلاء الأعضاء المشكلين للمندوبية؟ وما هو عدد أعضاء المندوبية؟

1-ملياني صليحة: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، مسيلة لسنة 2014-2015، ص199.

2-انظر المادة 49 من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق.

3-انظر المادة 45 من قانون الولاية 09-90، المرجع السابق.

جاء قانون الولاية 07-12 بهذا الإجراء الجديد بالمادة 49 لكن نص المادة لم يفصل في تشكيلة هذه المندوبية او في عدد أعضائها او كيف يتم اختيارهم، وترك ذلك للتنظيم حسب ما ورد بالفقرة الأخيرة من نفس المادة،¹ مع انه لحد الآن لم يصدر هذا التنظيم.²

كما انه لا توجد قواعد تحكم تشكيلة هذه المندوبية ولا عدد أعضائها، فالوالي يملك هنا سلطة تقديرية في اقتراح هؤلاء الأعضاء، فيمكن أن يكونوا من موظفين، ومن أعيان المنطقة أو رجال أعمال... ممن يشهد لهم بالنزاهة والكفاءة.

ثم يتم تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاث (03) أشهر، ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، فلا يمكن إطلاق إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية.³

هنا سؤال يفرض نفسه علينا، إذا كان حل المجلس هو الطريق الأخير لفض حالة الانسداد التي وقع بها المجلس بسبب حالة من الحالات الواردة بالمادة 48 من قانون الولاية، ما هي الضمانات في حالة حل المجلس وتجديده إذ لا تتكرر نفس حالة الانسداد؟

على المشرع بعد الحل حتى لا تتكرر نفس حالة الانسداد لا بد عليه من توفير ضمانات، حتى يكون إجراء الحل آلية رقابية للضغط على المنتخبين وليس حل استثنائي فقط لحماية المصالح المحلية من الضياع في ظل الصراعات الشخصية والحزبية والفكرية بين المنتخبين، وأهم هذه الضمانات هي:

1- تضمين أسباب الحل على سبيل الحصر : حتى لا يفتح المجال للتأويلات من قبل السلطة الوصية، ولا تستخدم سلطتها التقديرية في فرض هذا النوع من الرقابة متى شاءت، ولا تستخدمه كوسيلة لإبراز الهيئات المحلية خاصة المنتخبين.

2- جعل حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي : يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية حسب المادة 48 من قانون الولاية 07-12 فالوصاية على أعمال

¹- نصت المادة 49 فقرة الأخيرة على انه: "تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

²- ملياني صليحة: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مرجع نفسه، ص 201.

³- أنظر المادة 50 من القانون الولاية 07-12.

وأشخاص الجماعات المحلية مجسدة خاصة في وزير الداخلية ونزع سلطة الحل من الوزير هو من ضمانات عدم تأثير الرقابة على الهيئات المحلية.

وفي حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير وزير الداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يقوم الوالي بتعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

وهذا الإجراء لا نجد له نص مماثل في قانون الولاية مما يدفعنا للتساؤل: **كيف يتم انتخاب المجلس الجديد في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالولاية؟**

الأساس الذي وجدت من اجله المجالس المحلية هو جعله مجلس منتخب من الشعب ومعبر عن إرادته، وبالتالي حين منح المشرع المجلس المحلي اختصاصات محددة في كل المجالات التي تهم التنمية المحلية فإنها اختصاصات أصيلة منحت له لأنه منتخب من الشعب.

أما الهيئة المسيرة المؤقتة المتمثلة في المتصرف والمساعدين والمندوبية الولائية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتمتع باختصاصات المجلس المنتخب وهذا لعدة أسباب:

- هو هيئة مؤقتة تم تعيينه لتسيير المجالس المحلية لمدة محددة.
- هو هيئة معينة وبالتالي فهو خاضع للسلطة الرئاسية وليس الوصائية.
- المجلس المحلي هو نتاج اختيار المحليين، وبالتالي تعد الانتماءات السياسية للمنتخبين المحليين الذين عليهم الوفاء بتعهداتهم التي قطعوها أمام السكان المحليين، إلا أن الهيئة المعنية لا يوجد ما يربطها بالمواطنين المحليين.
- العدد المكون للهيئة المعنية لا يؤهلها لأن تكون هيئة مداولة ولا تتطابق مع تعدد المجلسين المنصوص عليهما بالمادتين 79 و 82 من قانون الانتخابات.¹

¹ -انظر المادتين 79 و 82 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات.

وبالتالي كضمانة لعدم استغلال هذه الآلية لابد أن تكون اختصاصات هذه الهيئة مقتصرة على الأمور الثانوية والعاجلة دون المساس بالقضايا الجوهرية.¹

المطلب الثاني: آثار الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة

إن نظام الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية الولائية كجهاز أو هيئة وذلك من خلال آلية الحل الذي تعد الآلية الوحيدة التي تهدد كيان المنتخبين مجتمعين، حيث لم يعد مجرد عقوبة فردية وإنما أصبح الأمر يهدد جميع الأعضاء، ولذلك يترتب على حل المجالس الولائية آثار على إستقرار مراكزهم القانونية (الفرع الأول) وكذا على التنمية المحلية باعتبار المجلس الشعبي الولائي محرك للتنمية المحلية وذلك من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية لمنتخبي المجالس الولائية

إن الأسباب المذكورة في نصوص قانون الولاية 12-07،² يشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الرقابة على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها وخاصة أن المشرع يسير نحو سياسة التوسع في حالات الحل تؤكد القوانين الحالية، مقارنة مع القوانين السابقة.

تبين من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على استقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب ، وكذا المساس لمبدأ الديمقراطية، ولذلك نجد المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود والضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك لسلطة الوالي مجال التقدير والملائمة في ذلك.

كما نجد أن قرار حل المجالس الشعبية الولائية قرار مركزي ما يمكن اعتباره كحضانة أخرى لاستقلالية المجالس المحلية، ونجد أن دور الوالي وإن كان ضعيف إلا أنه موجود من خلال التقارير التي يرفعها إلى وزير الداخلية.³

¹-مليني صليحة: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مرجع سابق، ص 203، 202.

²-أنظر المادة 48 من قانون الولاية 12-07.

³-عيمور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص95.

الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على التنمية المحلية

تعد المجالس الشعبية الولائية الركيزة الأساسية في التنمية المحلية وفي ظل وجود رقابة الحل الممارسة من طرف الوالي ووزير الداخلية، ومن خلال حالات حل المجالس الشعبية الولائية فان كل هذه الأمور مجتمعة تؤثر على الجماعات المحلية وحركيتها واستقلاليتها بالدرجة الأولى، ويعيق حركة التنمية والديمقراطية في اختيار القرارات وقيادة المواطن لأموره المحلية بنفسه عن طريق نوابه وممثليه.

والملاحظ كذلك أن قانوني البلدية والولاية الحاليين قد حذى نفس حذو قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990، حيث ينصان على توقيف المجلس الشعبي البلدي والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل.

ومن خلال ما تقدم نستنتج ما يلي:

- باعتبار أن المجلس الشعبي الولائي محرك للتنمية المحلية. فان السؤال المطروح هو: هل لهذه السلطة أثر على التنمية المحلية؟ وهل هذا التأثير ايجابي أم سلبي؟.

أولاً: من الجانب الايجابي:

ما نلاحظ أن المشرع أحاط بكل صغيرة وكبيرة قد تعترض المجلس وفصل فيها وحاول إيجاد حلول لها، وهذا أمر نستحسنه لأنه سيساهم بشكل كبير في عدم تعطيل تسيير الشؤون المحلية، ولو ترك القرار فيها يتعلق بالمجلس للمجلس فهذا بدون شك سيؤثر على التنمية المحلية، وبهذا سنتنقل مهامه من اهتمام بالتنمية المحلية إلى التداول فيما يخص المجلس ومشاكل المجلس، وعليه فالسلطة الوصية (الوالي) بما تمارسه من رقابة على المجلس أو أعضائه تكون قد وضعت كل الاحتمالات التي قد تعترضه وتم التطرق إليها وتنظيمها.¹

و بهذا سيتجه المجلس إلى الاهتمام بالتنمية ويركز اهتمامه عليها فقط، وبالتالي هي تستهدف التوفيق بينها وبين المجلس بما يحقق نوعاً من الوحدة والانسجام.

¹- عيمور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع نفسه، ص94.

ثانيا: من الناحية السلبية:

أن الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية تعد من أهم العوامل التي تعيق المجلس الشعبي الولائي في القيام بالمهام المنوطة به، بالإضافة إلى أنها تتعارض مع أحد أهم أركان اللامركزية الإدارية وهي الاستقلالية المجلس الشعبي الولائي كونها تحد من حرية المجلس في المبادرة ومن إستقلاليته في ممارسة مهامه.

خلاصة الفصل الثاني:

أخذ المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي في نظام الرقابة على المجالس المنتخبة وفقا لنصوص ووسائل محددة حصرا في القوانين والذي يتميز هذا الأخير برقابة مشددة، بالرغم من زوال هذا الأسلوب في فرنسا والاكتفاء بالرقابة القضائية، حيث تعتبر قرارات المجالس المحلية نافذة بمجرد نشرها او تبليغها وان على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار، إلا أن المشرع الجزائري لا يزال يتبع النموذج الفرنسي وذلك من خلال رقابة الوالي على أعضاء المجالس المحلية والمجالس الشعبية المحلية كهيئة.

ففيما يخص الرقابة على الأشخاص نلاحظ تطور ايجابي مقارنة بالقوانين السابقة، فقد حدد حالات ممارسة الرقابة على الأشخاص في سبيل الحصر كما أن هذه الحالات متعلقة بالواقع لا بالسلطة الرقابية.

أما الرقابة على الهيئات (من خلال آلية الحل) بالرغم من تقييد هذه الحالة بتحديد شروطها وأسبابها إلا أن المدة المحددة قانونا والمتمثلة في (06) أشهر هي مدة طويلة حسب رأي الكثير من الباحثين يستحسن تقليصها لعدم تعطيل المصالح المحلية.

خاتمة

و في الأخير يكمن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية المحلية منفردين من خلال الآليات الرقابية على منتخبي المجالس المحلية المتمثلة في (الإقالة والتوقيف والإقصاء) وكذا الرقابة على المجالس المحلية مجتمعين من خلال (آلية الحل).

حيث يلاحظ من خلال إستقراء النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على أعضاء المجالس الولائية إتجاه المشرع في تشديد رقابته وذلك من خلال السلطة المختصة بالرقابة وتحديد سلطة الوالي على أعضاء المجالس المحلية مما يجعله الفاعل الأساسي في الرقابة.

وإذ تعد صور الرقابة التي يخضع لها أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة هي رقابة مشددة مما جعل الأمر يبدو أكثر صرامة عندما تتعرض المجالس المحلية المنتخبة إلى الرقابة من خلال سلطة الحل ويفقد جميع أعضائه صفتهم العضوية بشكل نهائي، ومن دون أدنى أمل في إمكانية استرجاعها و ذلك بسبب الحصانة التي يتمتع بها قرار الحل ضد أي شكل من أشكال الطعن القضائي.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين مقارنة بالقوانين السابقة الذكر يتبين أن نظام الرقابة يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية المجالس الشعبية المحلية، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية. مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب.

مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على المجالس المحلية خاصة الرقابة على منتخبي المجالس المحلية كهيئة من خلال آلية الحل وما تمثله من خطورة على المجالس المحلية باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

مما سبق تبين أن الإطار القانوني لنظام الرقابة قائم على علاقة تحكمية بين سلطة الوالي ومنتخبي المجالس المحلية وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية. في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية والولاية الحاليين ، كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية هذه الأخيرة تراجع دورها بشكل كبير وتضاءل مفعولها بشكل يكاد لا يظهر على الساحة،

ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين والتنمية المحلية.

وعلى ضوء دراستنا للآليات الرقابية على منتخبي المجالس المحلية في الجزائر والتي رأينا فيها أن المشرع عمد إلى الإكثار منها والتنوع في أساليبها بغرض مواكبة التطورات الدولية لتجسيد مبدئي الشرعية والديمقراطية، إذ أن هذه الآليات تهدف بالدرجة الأولى إلى إعلاء كلمة القانون، وإعمال مبدأ المشروعية فيه.

هذا وبعد دراسة آليات الرقابة على منتخبي المجالس المحلية تم الوصول إلى بعض الاستنتاجات والتي من أهمها ما يلي:

- لقد تم تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على الهيئات والأشخاص، ففي مجال الرقابة على الهيئات تم تقييد سلطة الجهة الوصائية في حل المجالس المنتخبة، حيث منع القانون حلها إلا في حالات محددة وبوسيلة متميزة (مرسوم رئاسي).

- ما يلاحظ أنه في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، تقتصر الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة، على رقابة الحل دون رقابة الإيقاف، على عكس التشريعات السابقة المتعلقة بالمجالس المحلية، التي كانت تجبر توقيف المجلس لمدة لا تتجاوز شهر.

- بالنسبة للأشخاص فحالات الرقابة مقيدة على سبيل الحصر في الإقالة أو الإيقاف لوجود متابعة قضائية أو الإقصاء لإدانة جزائية وهي رقابة قانونية ضرورية لتدعيم سلطة القانون.

- يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية الحالي على أعضاء المجالس البلدية لا تخفي نية المشرع في تشديد رقابة الوالي على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة سلطة الوالي وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية، وهذا ليس في صالح منتخبي المجالس البلدية، ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية .

- حذى قانوني الولاية والبلدية الجديدين نفس حذى قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990، حيث لم ينصا على توقيف المجلس الشعبي البلدي والولائي، كما كان منصوص عليه في قانون 1967 و 1969

المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على منتخبي المجالس المحلية وهي الحل.

- إن المدة التي اختارها المشرع من أجل تجديد المجالس وإعادة انتخاب النواب الجدد تعتبر طويلة نوعا ما، فقد حددها قانون البلدية في المادة 49 بستة (06) أشهر من تاريخ الحل، أما بالنسبة للولاية فقد حددتها المادة 50 بثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل، وهذه المدة طويلة لا تتفق والطابع الوقي للمهام الموكلة للمتصرف والمساعدين في تسيير شؤون البلدية، كما أنها لا تتفق والتمثيل المؤقت، ناهيا عن الشرط المتضمن في المادتين 49 من (ق-ب) و50 (ق-و) اللتان تتصان على: "ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها-أي الانتخابات- خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية" مما يقودنا إلى القول أن هذه المدة قد تطول أكثر.

- بخلاف قانون البلدية الجديد أن قانون الولاية 12-07 يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية.

رغم ما جاء قانوني الولاية والبلدية من تعديلات جوهرية إلا أنه ما زالت تقف أمامهم جملة من التحديات، ولهذا سنتطرق إلى جملة من التوصيات والاقتراحات أهمها:

- ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للمجالس الشعبية البلدية ومن أجل منح المكانة اللائقة لمنتخبي المجالس المحلية فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية لحل المجلس الشعبي البلدي، والتخفيف من حدة الرقابة، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية أعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس الشعبية البلدية المنتخبة.
- على المشرع الجزائري منح للأعضاء المنتخبين ضمانات أكبر ومجالا أوسع لمواجهة قرارات سلطة الوالي، ومن جهة أخرى تتجنب هذه الأخيرة الوقوع في دائرة التعسف في استخدام السلطة.

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية:

1- النصوص التشريعية:

- 1 - القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 12 يناير 2012 الجريدة الرسمية، رقم 01.
- 2 - الأمر 24-67، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية ، العدد 27 الصادر في 7 جويلية 1981.
- 3 - الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، ج/ر ، عدد 07 صادر في 17 فيفري 1981، المعدل والمتمم للقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981.
- 4 - الأمر 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج/ر ، العدد 12.
- 5 - الأمر رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-09، المتضمن قانون الولاية.
- 6 - القانون 08-90 المؤرخ في 07 افريل 1990 ، المتضمن القانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15.
- 7 - القانون 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادر في 11 افريل 1990.
- 8 - القانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، ج/ر العدد 37، المؤرخ في 03 جويلية 2011.
- 9 - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر في 29 فيفري 2012.

2- المراسيم:

1-2* المراسيم الرئاسية:

- 1 - المرسوم الرئاسي 44-92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن اعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادر في 09 فيفري 1992.

- 2 - المرسوم الرئاسي رقم 05-254 المؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج/ر، العدد 51.
- 3 - المرسوم الرئاسي رقم 05-255 المؤرخ في 20 جويلية 2005، المتعلقين بحل مجالس شعبية البلدية لولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية رقم 51.

2-2* المراسيم التنفيذية:

- 1 - المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11 افريل 1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبى المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ج/ر العدد 27 الصادر في 12 افريل 1992.
- 2 - المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤرخ في 06 يوليو 1992، المتضمن حل مجلس شعبي ولائي، الجريدة الرسمية العدد 53 الصادر في 12 يوليو 1992.

ثانيا: الكتب بالعربية:

- 1 جوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، (د-ط) دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 2 سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة-(د-ط) دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر 1996.
- 3 عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 4 عادل بوعمران: البلدية في التشريع الجزائري، (د-ط) دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 5 علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري(التنظيم الإداري)، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009.
- 6 عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 7 محمد الصغير بعلي: القانون الإداري- التنظيم الإداري - الطبعة الثانية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004.

- 8 محمد الصغير بعلي : دروس في المؤسسات الإدارية، (د-ط) منشورات جامعية، باجي مختار، الجزائر (د-ت).
- 9 محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية (د-ط) دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر (د-ت).
- 10 - فريدة قصير مزياني: القانون الإداري ، (الجزء الأول)، طبعة الأولى، مطبعة سخرية باتنة، الجزائر 2011.
- 11 - نواف كنعان: القانون الإداري ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر 2006.

ثالثا: كتب بالفرنسية:

1. Marie-christine ROUAULT ,Droit administratif.4éme Edition Gwalino éditeur.raris.2007.pp 100 101

رابعا: الرسائل الجامعية

- 1 جالفتحي عبد الهادي : المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق لسنة 2011.
- 2 شويح بن عثمان : دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبي بكر بال بالقايد، تلمسان لسنة 2010-2011.
- 3 شتيح إيمان العباسية: الإدارة المحلية بين الاستقلالية والرقابة ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري،جامعة بسكرة، 2014-2015.
- 4 سي يوسف احمد: تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة،جامعة تيزي وزو،سنة 2013.
- 5 عيمور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الاقاليم ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، لسنة 2012-2013.

- 6 ملياني صليحة: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون الإداري، جامعة محمد بوضياف، مسيلة لسنة 2014-2015.
- 7 صالح عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، لسنة 2009-2010.

خامسا: المجالات والملتقيات

- 1 +محمد قنيدس: نطاق الوصاية الراداري على الهيئات اللامركزية الإقليمية، الملتقى الوطني حول الوصاية الاداري على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة يومي 3 و4 مارس 2014.
- 2 بوحنية قوى: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية ، بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، الصادر عن طاكسيج ، كوم للدراسات.
- 3 سريير عبد الله رابح: المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية ، مجلة الفكر، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

سادسا: المواقع الالكترونية

1. Forum.univbiskra.net/ index.php ?topic= 18503. -02-25 تاريخ التصفح يوم 2017.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
I	إهداء
II	شكر وتقدير
III	قائمة المختصرات
أ-هـ	مقدمة
7	الفصل الأول: الرقابة على منتخبي المجالس البلدية (تمهيد)
8	المبحث الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجالس البلدية
8	المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس البلدية
9	الفرع الأول: الإقالة (المانع القانوني)
11	الفرع الثاني: التوقيف
14	الفرع الثالث: الإقصاء
17	المطلب الثاني: آثار الرقابة على أعضاء المجالس البلدية
17	الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة
18	الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف
19	الفرع الثالث: أثر سلطة الإقصاء
20	المبحث الثاني: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
20	المطلب الأول: آليات الرقابة على المجالس الشعبية البلدية كهيئة
20	الفرع الأول: تعريف الحل
21	الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي البلدي
26	المطلب الثاني: آثار الرقابة على المجالس الشعبية البلدية كهيئة
27	الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية لمنتخبي المجالس البلدية
28	الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على التنمية المحلية
30	خلاصة الفصل الأول

32	الفصل الثاني: الرقابة على منتخبي المجالس الولائية (تمهيد)
33	المبحث الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجالس الشعبية الولائية
33	المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الولائية
34	الفرع الأول: الإقالة
37	الفرع الثاني: التوقيف
40	الفرع الثالث: الإقصاء
42	المطلب الثاني: آثار الرقابة على أعضاء المجالس الولائية
42	الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة
43	الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف
44	الفرع الثالث: أثر سلطة الإقصاء
45	المبحث الثاني: رقابة الوالي على المجالس الشعبية الولائية كهيئة
45	المطلب الأول: آلية الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة
46	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
50	الفرع الثاني: إجراءات الحل والتجديد وضمائنه
54	المطلب الثاني: آثار الرقابة على المجالس الشعبية الولائية كهيئة
54	الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمجالس الولائية
55	الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على التنمية المحلية
57	خلاصة الفصل الثاني
59	خاتمة
66-63	قائمة المراجع
69	الفهرس
70	الملخص

المخلص :

تعتبر الجماعات المحلية من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية، وذلك في ظل الاستقلالية الممنوحة للمجالس المحلية، إلا أنها استقلالية نسبية نظرا لخضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية وهذا بمناسبة أداء مهامها، حيث نجد أن المشرع الجزائري لا يزال إلى يومنا هذا يكرس نظام الرقابة والذي يعد محل دراستنا، وذلك من خلال التطرق إلى آليات الرقابة علي منتخبي المجالس المحلية والتي تمارس علي أعضاء المجالس المحلية منفردين، حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في الإقالة أو التوقيف أو الإقصاء النهائي من المجالس المحلية، وعلي الأعضاء مجتمعين من خلال تقنية الحل علي الرغم من محاولة المشرع إعمال هذه التقنية في حدود معينة وظروف يرى أنها تستدعي الحل.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الإقالة، التوقيف، الإقصاء، الحل، الضمانات، التجديد.

Résumé:

La communauté locale est considérée une image incarnée de l'écart pratique de la décentralisation, son but est de répondre aux besoins qualitatifs de la population locale et la promotion du développement local global à la lumière de l'autonomie accordée aux assemblés locaux, ce qui est l'un des bases les plus importants de la décentralisation, mais c'est une indépendance proportionnelle vu la soumission des communautés locaux au contrôle de l'autorité centrale à l'occasion d'exercer ses fonctions, où on trouve à ce jour que le législateur algérien est encore dévoué au système de contrôle testamentaire, qui est l'objet de notre étude, parlant des mécanismes du contrôle testamentaire qui est appliqué aux membres des assemblés locaux qui prennent plusieurs formes, y compris le licenciement ou la suspension, ou peuvent prendre la forme de l'exclusion définitive des assemblés locaux, ainsi que les localités tutelles appliquent leur contrôle également aux membres des assemblés par la technique de la dissociation malgré l'essai du législateur à utiliser cette technique dans certaines limites et conditions qu'il estime nécessitant la dissociation.

Mots-clés: contrôle- mise en accusation- arrestation- exclusion- solution- garanties- renouvellement.

Abstrat:

The local community is considered an incarnate image of the decentralization practical apart, its goal is to reply the qualitative needs of the local population and the promotion of global local development in light of autonomy granted to local assembles, which is one of the most important bases of the decentralization, but it is a proportional independence relative to the local communities submission to the central authority supervision on the occasion of exercising their functions, where we find that to this day the Algerian law is still devoted to testamentary control system, which is the purpose of our study concerning the testamentary control that is applied on the members of the local assembles that take many forms, including dismissal or suspension, or may take the form of permanent exclusion of local assembles in addition the guardianship localities apply their control on the assembles members by the technique of dissociation despite testing the legislator to use this technique to certain limits and conditions as it deems requiring dissociation.

Keywords: censorship, dismissal, arrest, exclusion, solution, guarantees, renewal.