جامعة آكلي محند اولحاج –البويرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: قانون الإدارة و المالية

إعداد الطالبة:
داب فاطيمة الزهرة

إشراف الأستاذ:
الدكتور العشاش محمد

السنة الجامعية :2019/2018

شكر وعرفان

الشكر أولا لله وأحمده على توفيقي في عملي هذا

" قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم"

صدق الله العظيم

أتشرف أن أتوجه بخالص الشكر وعظيم التقدير والإمتنان والعرفان بالجميل

إلى الدكتور ***العشاش محمد*** الذي قبل الإشراف على هذه المذكرة، ولم يبخل علي بتوجيهاته ومنحني من وقته الثمين وبكل سعة صدر ولم يحسسني يوما أنني عبئ عليه وكان خير عون وسند.

كما أتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرين، كما يسعدني أن أتقدم بالشكر إلى جميع العاملين بمكتبة جامعة آكلي محند أولحاج بالبويرة على رحابة صدورهم وتعاونهم معي وخاصة مدير المكتبة.

إهداء

- إلى وطني الغالي الجزائر الحبيب
- إلى أجدادي الأحياء منهم والأموات رحمهم الله
- إلى أفراد العائلة
- إلى كل من لم يبخل علي بالعلم في جميع أطوار التعليم
- إلى كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة
- إلى كل زملائي في الجامعة، وزملائي في العمل

أهدي هذا الجهد المتواضع

مذكرة التخرج لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة ومالية

مـقـدمـة

يعد أسلوب التنظيم الإداري الذي تنتهجه وتتبعه أي دولة نظرا لدرجة الوعي السياسي لمواطنيها و ظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، وتأصل النظم و الممارسات الديمقراطية فيها، حيث تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق أو كما يطلق عليه" **المركزية المطلقة**"، وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه في جميع إرجائها.

ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا إلى تحقيق ما تصبو إليه من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون و القضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة، وحتى في الدول بعد تكوينها، وخصوصا الدول التي يتكون سكانها من فئات متعددة و متنوعة ومختلفة دينيا أو لغويا أو عرقيا.

وبعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها وبعد تثبيت أقدامها تقوم بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزمة للأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع الواجبات الملقاة على كاهلها و اتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت و تنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد بصورة خيالية وغير معقولة، حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة و ملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومعاونتهم و مشاركتهم في تقديم الخدمات، وتنفيذ المهمات والمسؤوليات الموكلة إليها، وتمثلت هذه المساهمات و المساعدات في قيام هيئة محلية تتولى تقديم الخدمات إلى سكان الوحدة المحلية أو قيام أحد أشخاص القانون الخاص بإنشاء المرفق العام و تشغيله وتسييره عن طريق عقد إداري.

ويستهدف التنظيم الإداري دوما تحقيق أفضل إشباع مركز للحاجات الجماعية، ولكن تحت إشراف السلطة المركزية في العاصمة ورقابتها.

إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة ولاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين

المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة "**لا وصاية إلا بنص**" خلافا للرقابة الرئاسية.

فالجزائر على غرار باقي الدول تبنت العمل بهذا النظام، فمنذ الاستقلال سعت السلطات الجزائرية إلى تأسيس تنظيمات لامركزية، و ذلك من خلال تبني كل الدساتير الجزائرية لمبدا اللامركزية، و تجسد ذلك في الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وفي كافة المجالات .

إن المتتبع للتنظيم الإداري للبلدية يجد أنها مرت بالعديد من المراحل و التعديلا ت التي شملت نصوصها القانونية بدء من قانون البلدية 67-24 وصولا إلى قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 7 افريل 1990 وقد جاء بعدة إصلاحات مست الهيئات المحلية، إلا أن تطبيق هذا القانون اصطدم بحقائق الميدان ووضعيات أخرى مختلفة تم تسجيلها على ضوء التجربة المعاشة خلال السنوات العشرين من تطبيق هذا القانون. لذا بات من الضروري إجراء بعض التعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية، فجاء قانون البلدية 11-10 الذي يندرج تحت إطار إصلاح الجماعات المحلية و الذي هو إحدى الحلقات الرئيسية في سلسلة الإصلاحات الشاملة و التي مست بالخصوص الجماعات المحلية.

إشكـــــالية البحـث:

وفي ظل ما سبق ذكره، يمكن طرح الإشكالية التالية: **كيف نظم المشرع الجزائري مسألة الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية؟**

و تنطوي تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية الناجمة عن أهمية هذه الدراسة

- فيما تتمثل الآليات التي تبناها المشرع الجزائري لتجسيد سلطته الرقابية على المجالس الشعبية البلدية؟
- ما هي أهم الإصلاحات التي جاء بها المشرع الجزائري من خلال القوانين المتعاقبة؟

أسباب إخيار الموضوع:

- كون موضوع البلدية يعد أهم ركيزة من من ركائز تجسيد الديمقراطية باعتبارها حلقة وصل بين المواطن و الإدارة.
- إبراز أهم التعديلات التي جاء بها المشرع الجزائري من خلال القوانين المتعاقبة المتعلقة بالبلدة
- معرفة مدى تجسيد اللامركزية في البلدية
- لإثراء المكتبات بالبحوث المتعلقة بالموضوع

المناهـــــج المستخدمـــة:

اتبعت المنهج التحليلي و ذلك من أجل تحليل مضمون النصوص المواد القانونية، كما استعملت الأسلوب المقارن بالإضافة إلى المنهج الوصفي من خلال وصف النصوص الواردة في النصوص الواردة في قانون البلدية.

صعوبات البحث:

لكل موضوع بحث صعوباته و عراقيله من أهم هذه الصعوبات و العراقيل التي واجهتني:

- شمولية الموضوع وعمقه مما صعب علي حصره في فصلين.

خطـــة البحث:

لمعالجة الإشكالية المطروحة قمت بتقسيم البحث إلى فصلين كل واحد منهما مقسم الى ثلاث مباحث، حيث خصصت الفصل الأول لدراسة الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، من خلال الوقوف على مفهوم الوصاية الإدارية وتميزها عن المفاهيم المشابهة لها، أما الفصل الثاني فتناولت فيه الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة من خلا التطرق إلى مظاهر الرقابة الوصائية على مجالس البلدية

وفي الأخير توصلت إلى نتائج متعلقة بالإشكالية و تحليل الموصوع اتبعتها بتوصيات أتمنى أن تجد من يجسدها مستقبلا.

الفصل الأول:

الإطار المفاهمي للوصاية الإدارية

إن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في إدارة مهامها و الاختصاصات المنوطة بها، و يمكن قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية، فاللامركزية الإدارية تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة و هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف و رقابة السلطة التنفيذية. و إن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا، بل تبقى الرقابة ممارسة من السلطة المركزية على الهيئات المحلية، ويسمى هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية.

و يجب الإشارة إلى أن الجماعات المحلية تخضع لصور عديدة من الرقا**بة**، رقابة تشريعية (برلمانية)، رقابة سياسية، رقابة قضائية، ثم وفي الأخير رقابة إدارية (وصائية)، وهي ما يهمنا في موضوعنا هذا، حيث ستتم دراستها بغض النظر عما ذكرناه من صور رقابية أخرى، فهي رقابة داخلية مقارنة بباقي أنواع الرقابة الخارجيّة (سياسية برلمانية وقضائية) لأنها رقابة ذاتية تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، أي الأجهزة الإدارية المركزية على الأجهزة الإدارية اللامركزية.

إضافة إلى هذا نشير إلى أن الرقابة الإدار**ية** على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الوصائية، ذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقررة فقط بموجب القانون و خاضعة له، في حين أن السلطة المركزية و التي تعتبر من أسس النظام اللامركزي لا يخضع الموظف فيها للقانون فقط، وإنما يخضع كذلك لأوامر و تعليمات.

و يكون استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية مكفول بضمانة قانونية وأخرى

قضائية، ضمانة قانونية تتمثل في وجود نص صرح يبيح مباشرة الرقابة، و أن تمارس وفق قواعد معينة كصدور قرار حل المجلس المحلي بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء ...الخ.

و تكمن الضمانة القضائية في أن يحق لأعضاء المجالس المحلية إقامة دعوى أمام جهة القضاء الإداري لإبطال القرارات الصادرة عن جهات الرقابة.

يتم التعرض في هذا الفصل إلى مفهوم الوصاية الإدارية **(المبحث الأول)**، قبل تمييزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

يعتمد الفقهاء مصطلح " الرقابة الإدارية" le contrôle administratif مبتعدين عن مصطلح "الوصاية الإدارية" la tutelle administrative حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظرا للاختلاف الجوهري بين النظام الرقابة الإدارية، و نظام الوصاية الإدارية الموجودة أصلا في القانون الخاص و القائم على أساس نقص الأهلية لأن الهيئات و الوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية و هي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات[1].

فمصطلح الرقابة الإدارية و الوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض على اصطلاح (الوصاية الإدارية)، و التي تقوم أساسا على العاجز أو فاقد الأهلية، و لذلك سنحاول في هذا المبحث تحديد تعريف دقيق للوصاية الإدار**ية** ، ثم سنبين الوصاية الإدارية و خصائصها، بعدها ننتهي و نختم المبحث بمبررات وأهداف الوصاية الإدارية، حيث سنعتمد على **(المطلب الأول)** لتعريف الوصاية الإدارية، ثم **(المطلب الثاني)**.

---

(1)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع،

الجزائر، 2010

ص 15.

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية

لتحديد مفهوم السلطة الوصاية بشكل دقيق يجب علينا التطرق لمختلف التعريفات و الآراء الفقهية، فقد تعددت وتنوعت حول مصطلح الوصاية الإدارية مع أن مصطلح "**الوصاية**" في الأصل من أصل مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص و الذي يراد به الوصاية على القاصر أو ناقص الأهلية، لكن في المجال الإداري فيقصد به وصاية سلطة مركزية على سلطة محلية يقرها ويضمنها القانون، ولقد جاءت عدة تعاريف آراء فقهية تبين معنى سلطة الوصاية وهوما سنتناوله في **(الفرع الأول)**، ثم نتطرق إلى طبيعتها القانونية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول : معنى الوصاية الإدارية

اختلفت و تعددت تعاريف الرقابة الإدارية ، فهناك من يعرفها على أنها: "التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعة و التعليمات الصادرة في ضوئها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها."

وهناك من ذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية على أنها تعتبر الرابطة أو العلاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة[1]

---

(1)- فريدة مزياني،المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون،كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 42.

كما عرفها الفقيه "**ريفيرو**" بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة قانونا"[1].

من خلال هذا التعريف نجد انه ناقص و غير كافي بحيث لم يتطرق إلى طرفي الرقابة و أيضا لم يذكر لا مهمتها ولا حتى و سائلها التي تستخدمها في الرقابة.

كما عرفها الدكتور "**خالد سمارة الزغبي**" على أنها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة لتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، و دعم وحدة الدولة الإدارية و كل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كجهاز المحاسبة[2].

حسب هذا التعريف نجد انه قام بتحديد الجهات المكلفة بالرقابة، و المتمثلة في الهيئات التنفيذية في الدولة و من هي الجهة المسلطة الرقابة عليها وهي الهيئات المحلية وهذا من أجل ضمان السير الحسن للخدمات المقدمة من طرف هاته الأخيرة و بحكم القانون.

أما الدكتور "**علي خطار الشطناوي**" فعرفها على أنها سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال و أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة.

---

(1)- J. rivero :droit administratif, dallaz paris, 1980,p 283.

(2)- خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس الشعبية و أثره على كفايتها، مكتبة دار الثقافة النشر، الأردن، 1993، ص220.

لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي و التنظيم اللامركزية، و هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزية الإداري[1].

كما عرفها الفقيه البلجيكي "**Jacques dembaur**" على أنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح للسلطة العليا بمقتضى القانون، و من أجل القانون، و حماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو تجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزية"[2].

ولمن يتمعن جيدا في هذا التعريف يجد بأنه جاء بعدة مزايا بحيث أشار إلى طرفي الرقابة وأن هذه الرقابة لاتكون إلا بموجب قانون يحددها و يقيدها، كما ابرز مهمة الوصاية غير أن هذا التعريف هناك من يراه ناقصا، لأنه لم يشر إلى الوسائل المعتمدة و التي تستخدمها سلطة الوصاية.

و كذلك عرفها جانب من الفقه بأنها مجموع أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام، أو أعضاء إدارته من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لا مركزي يتمثل في هيئة لا مركزية أكبر حجما، أو أوسع نطاقا من الهيئة اللامركزية محل الرقابة[3].

كما يعرفها جانب آخر من الفقه بصورة مختصرة حدا بحيث تتمثل السلطة الوصائية في الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية و تعرف حسب رأي البعض بأنها

---

(1)- علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 226.

(2)- Jacques dembaur :les actes da la tutelle administrative en droit belge, bruxclle, 1955, p7.

(3)- علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 225.

سلطة رقابية يمارسها بعض الأشخاص الإدارية على البعض الأخر[1].

لكن هناك بعض الفقهاء اعترضوا على مصطلح الوصاية الإدارية مقارنة بمصطلح الرقابة الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها، و بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها. غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ بمصطلح الوصاية الإدارية، فمن خلال التعاريف السابقة يستخلص أن كلا المصطلحين لهما نفس المعنى[2].

من خلال جميع التعريفات السابقة والآراء الفقهية لبعض الفقهاء حول مصطلح الرقابة الوصائية نجد أنها ترتكز حسب تعريفاتهم على عدة أمور أساسية و هي:

- تهدف إلى تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية و المحافظة عليه.
- تحقيق الانسجام و التنسيق بين أعمال مختلف الهيئات المحلية، وأيضا احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون.
- أنها جاءت بصفة استثنائية ولا يجوز مباشرتها إلا بوجود نص قانوني.

(1)- بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية،مكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، قسم الحقوق، 2014/2013، ص 22.

(2)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2013، ص 2 .

- تستهدف سلطات الوصاية الإدارية إجبار و إلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها و تعهداتها المالية مع الغير، وتنفيذ عقودها المدنية و الإدارية و احترام أحكامها وشروطها. وفي الأخير تستهدف رقابة السلطة الوصائية قيام إدارة حسنة و فعالة تتولى تصريف شؤون الوحدة المحلية على أكمل و أفضل وجه ممكن[1].

أما المشرع الجزائري وإن كان لم يعرف الوصاية الإدارية تعريفا علميا دقيقا إلا أنه حاول أن يأتي ببعض الأفكار و المبادئ التي يمكن أن تسهم و تساعد على توضيح و تحديد مضمون هذه الفكرة، حيث سعى إلى تحديد مستويات الإشراف الوصائي على المستوى الوطني و الولائي و البلدي، مبينا حدود صلاحيات كل عضو أو هيئة و صية كانت أم خاضعة للوصاية، فجاء بما يمكن أن نسميه باللامركزية في الوصاية، كما حاول أن يوحد الوصاية على المؤسسة و أن ينظم ويحدد العلاقات بينها، و بين جهة الوصاية و الإدارات الأخرى التابعة للدولة.

الفرع الثاني : خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بخصائص أساسية مرجعها إلى استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية مع خضوع هذا الاستقلال لبعض القيود و يمكن أن نجمل خصائص الوصاية الإدارية في النقاط التالية[2]:

أولا: رقابة إدارية و قانونية:

هذه الصفة الإدارية تقوم على أن الرقابة الوصائية تصدر من جهة إدارية ومن ثم تحدث

(1)- علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص ص 226،227.

(2)- يوسف جرادي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير للقانون العام فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، 2016/2015، ص ص 21، 26.

بقرارات إدارية، وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب جهة الوصاية أو بناء على طلب ذوي الشأن.[1]

ثانيا: رقابة إستثنائية:

تتميز الوصاية الإدارية بصفة الاستثنائية و ذلك على أساس أنها لا تفترض و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون و ترتيبا على ذلك:

- فإنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة وفي الحدود و بالوسائل التي يقررها القانون[2] .

ثالثا: رقابة خارجية:

وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن الجهة التي تمارس الرقابة عليها، و هذا عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة، أما الوصاية الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين وهما شخص الجهة الوصائية والشخص الإداري اللامركزية الشخص الإداري أللمركزي الخاضع لها[3] .

---

(1)- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية و تطبيقاتها في النظام الديمقراطي الجزائري، جامعة الجزائر، 1980، ص 185.

(2)- يوسف جرادي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير للقانون العام فرع الإدارة و المالية، نفس المرجع السابق، ص 27.

(3)– فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة1، 1983، ص 78.

المطلب الثاني :مبررات الوصاية الإدارية و أهدافها

تعتبر الوصاية وظيفة من الوظائف الإدارية، و تعني قياس و تصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف و الخطط المسطّرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة. يتم التطرق على هذا الأساس إلى مبررات الوصاية الإدارية

(الفرع الأول)، قبل الولوج إلى أهدافها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مبررات الوصاية الإدارية

تمتاز الوصاية الإدارية أنها رقابة مشروعة يتم تحديد أهدافها ، إجراءاتها، و السلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات، أي القوانين المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية و المرفقية كقانون الولاية و البلدية؛ فلهما مبررات تبين وجودها، و هذا ما سوف نعالجه في هذا المطلب.

أولا–احترام المشروعية:

إذا كانت كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، فإنه بالنسبة للجماعات المحلية يكون من باب أولى لما لها من اختصاصات و صلاحيات تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة و اللوائح المعمول بها.

فالرقابة الإدارية رقابة مشروعة تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ يجب عليها احترام القانون.

من أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم باحترامها هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية، و التي تسري على كل الهيئات المشمولة بالرقابة الإدارية

بوصفها أشخاص معنوية عامة سواء كانت هيئات لامركزية مرفقية كالمؤسسات عامة، أو هيئات لامركزية إقليمية كالبلدية و الولاية.

و يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها، تطبيقا لقاعدة "لا وصاية بدون نص"، فانه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون ، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل و امتيازات غير تلك المقررة في القوانين إذ يجب أن تستخدم وسائل الرقابة من اجل تحقيق أهداف الرقابة.

و الخضوع لقاعدة التخصص لا يعني إلا الإلتزام بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانونا مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة، أي نطاق هذه الأغراض، وعلى ذلك فلا يجوز للهيئات اللامركزية الإقليمية في إطار احترامها و إلتزامها لتخصصها في المسائل المحلية أن تتجاوز نطاق هذه المسائل إلى نطاق المسائل الوطنية التي تدخل في اختصاص الدولة أو المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى[1].

كما ذكرنا سابقا فان الوصاية الإدارية تمتاز باستثنائيتها و ضيقها ، إذ تمارس في حدود القانون و احترام مبدأ المشروعية، حيث يترتب عليها عدة نتائج تتمثل في:

-عدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة الإدارية؛

-لا يحق للسلطة الإدارية المركزية التدخل في شؤون الهيئات و المؤسسات الإدارية اللامركزية، كما لا يجوز لها أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها إلا بنص قانوني على ذلك، ولا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة عند الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، فلها أن تصادق أو لا تصادق عليها دون التعديل فيها.

[1]-علية سيبوط، المرجع السابق، ص3 .

-تسري القرارات و العقود الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة من تاريخ صدورها لا من تاريخ التصديق عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية[2].

ثانيا-حماية و إحترام المصلحة العامة:

وهي محور الرقابة، ذلك بمراقبة النشاطات و سير العمل وفق خططه و برامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات و المخالفات.

فالرقابة الإدارية تهدف لحماية المصلحة العامة وتتمثل في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية و مصلحة كافة المواطنين[3].

1-مصلحة الدولة:

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية ، فان صيانة الدولة المركزية و تعزيز هيبتها كشخصية معنوية و إيقاف كل حالة تجاوز و تدخل بمصالحها وأهدافها الوطنية ، من اجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية والمالية.

ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة لجانب شخصية الدولة، و هذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجبت الرقابة الإدارية من اجل حمايتها و لمنع تغليب المصالح المحلية على المصلحة القومية الوطنية. فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة، فاللامركزية لا تهدف للتعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للمشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة ، كما أن مصلحة الدولة تستلزم من الناحية المالية وجود مثل

[2]-فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 44.

[3]-خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها ، مكتبة دار الثقافة النشر ، الأردن، 1993 ،ص 220.

هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بمعوناتها المالية و ضبط الهبات والوصايا للهيئات اللامركزية[4].

2-حماية مصلحة الهيئات اللامركزية:

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثليهم، وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص اللامركزي ، أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون، كما وجدت الرقابة من اجل حماية مصلحة الهيئات اللامركزية و مجالسها المحلية من الاستبداد و الهيمنة التي تفرضها السلطة المركزية[5].

3-حماية مصلحة المواطنين:

تهدف الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية لحماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات اللامركزية و عدم التزامها بالحياد و توجهها نحو التعسف والاستبداد لحقوق و حريات المواطنين[6].

[4]-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979 ، ص76 .

[5]-خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ،منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، لبنان، 1981 ،ص 9.

[6]-علية سيبوط، المرجع السابق، ص33 .

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية:

يمكن أن نجملها فيما يلي:

- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية و السياسية و الوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها، و تعريض الدولة بذلك إلى الانهيار.
- ضمان الحفاظ على إقامة التوازن و التوفيق بين المصلحة العامة و الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية و المحلية.
- تحقيق التعاون و التكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات اللامركزية من مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية.
- تحقيق الجهات اللامركزية الإدارية مستوى معين من الأداء و التحقق من إتباع أحسن الوسائل في أداء عمليات و أنشطة الجماعات المحلية.
- حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي.
- تهدف أيضا إلى حماية مبدأ المشروعية وتطابق أعمال و قرارات المجالس المنتخبة مع الدستور و القوانين و التنظيمات[1].

(1)- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة،دار النهضة العربية، مصر، 1972، ص 273.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة في إطار السلطة الرئاسية

إن حصر و تجميع سلطة اتحاد القرارات الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية **(رئيس الجمهورية، الوزير الأول، و الوزراء)** و ممثليهم في إقليم الدولة **(الولاة)** يجعلها خاضعة لرقابة المركزية الإدارية، إن الحديث عن السلطة الرئاسية يقودنا بالضرورة للحديث عن المركزية الإدارية ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية و المحلية عن طريق ممثليها في العاصمة وعليه سنتناول في هذا المبحث تعريف السلطة الرئاسية في **(المطلب الأول)** ثـــم صور الرقـــابة فـي إطـــار السلطة الرئاسية فـــي **(المطلب الثاني)**

المطلب الأول: تعريف الرقابة الرئاسية

تقوم الإدارة بفرض و توزيع المهام بين الإداريين في ظل وجود سلطة رئاسية و في كل درجات التنظيم الإداري و هو ما يفرض علينا تعريف الرقابة الرئاسية في **(الفرع الأول)** و تبيان خصائصها في **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: معنى الرقابة الرئاسية:

تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين في الإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، إذ يتمتع الموظف الأعلى(الرئيس) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى(المرؤوس) بالنسبة لشخصه أو أعماله مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول(الرئيس)، فالسلطة الرئاسية هي ـ إذن ـ عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري[1].

---

(1)– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 46.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الرئاسية:

تمتاز الرقابة الرئاسية بمجموعة من الخصائص فهي رقابة إدارية، داخلية، مفترضة و شاملة.

أولا: الرقابة الرئاسية هي سلطة إدارية:

و معنى ذلك أنها تصدر عن سلطة إدارية أي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية و الملائمة[1]. إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى سلطة إلغاء قرارات مرؤوسه و تعديله و الحلول محلهم في اتخاذها.

ثانيا: الرقابة الرئاسية سلطة مفترضة:

تتميز بأنها رقابة إدارية مفترضة بقوة القانون و لو لم يوجد نص يسمح بها للرئيس الإداري،معنى ذلك أنها تتقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي دون نص.

ثالثا: الرقابة الرئاسية سلطة شاملة:

ذلك أن للرئيس الإداري حق مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسه، فهي تسيطر على اشخاصهم و أعمالهم عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة فيها يخضع المرؤوس لرئيسه.

رابعا: الرقابة الرئاسية سلطة داخلية:

و يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها داخل الهيئة الواحدة.

---

(1)- René chapus : droit administratif général, édition Montchrestien, p283.

المطلب الثاني: صور الرقابة الرئاسية

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات و أعمال، يمكن للرئيس يمارس رقابته على تلك الأعمال سواء من تلقاء نفسه أو بموجب مايتلقاه من تظلمات و شكوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تللك التصرفات.

و تظهر تلك الرقابة من السلطة الرئاسية في عدة صور و هو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب حيث نشير في (الفرع الأول) إلى التصديق و التعديل و في (الفرع الثاني) إلى الإلغاء(السحب) و الحلو.

الفرع الأول: التصديق و التعديل:

بمقتضى هاتين الآليتين نجد أن الأعمال التي يقوم بها المرؤوس تبقى مرهونة و لايمكن أن تنتج أثرها القانوني إلا بعد:

أولا: التصديق:

و يأخذ التصديق شكلين تصديق صريح و تصديق ضمني فهما من احد الوسائل المتاحة قانونا للسلطة الرئاسية لممارسة و فرض رقابتها.

1- التصديق الصريح:

و يتجلى هذا الشكل في حالة اشتراط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس كتابيا أو شفاهيا أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته و إقراره بكيفية و اضحة و جلية.

2- التصديق الضمني:

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة و فعالية الناط الإداري و دعم حركته، يمكن للرئيس أن يعترض من خلالها على عمل المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء تللك

الفترة و فوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني و نفاذه، على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه و أجازه[1].

ثانيا: التعديل:

هو فرض رقابة الرئيس على المرؤوس بإجراء التغيرات الواجبة على عمله، و يتخذ التعديل إحدى الصور التالية فقد يحتفظ الرئيس بكامل العمل و يضيف إليه ما يراه مناسبا، أو يلغي جزء منه، و يترك الباقي كحذف بعض بنود قرار إداري، أو يلغي جزءا أو يعوضه بما يتلائم و العمل الإداري، أي أن التعديل لا يكون كليا و إلا أصبح إلغاء[2] ،

الفرع الثاني: الإلغاء(السحب) و الحلول:

من خلال هاتين الآليتين نجد أن الرقابة الرئاسية تكون أكثر حدة و أشد خطورة على أعمال المرؤوس بحيث كل أعماله أو تصرفاته معرضة للإلغاء (السحب) أو الحلول مكانه

أولا: الإلغاء أو السحب:

هنا تسمح سلطة الإلغاء(السحب) للرئيس أن يضع حد للآثار و النتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا وتنهي كل الآثار القانونية بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي و المستقبل، ولما كانت لسلطة الإلغاء(السحب) أثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوفير شروط

- أن تكون أعمال المرؤوس غير مشروعة.
- التقيد بالمدة الزمنية المحدد قانونا للإلغاء (السحب).

---

(1)- بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 17.

(2)- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول(التنظيم الإداري)، المرجع السابق، ص 51.

ثانيا: الحلول:

هنا تسمح سلطة الحلول للرئيس الحلول محل المرؤوس في حالة (العمل السلبي)، يمكن له أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها.وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استقرار الخدمات العامة و سير الرفق العام بانتظام و اطراد، فقد يعمد القانون أحيانا إلى إسناد مهام و أعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص و التحديد واعتبارها سلطة خاصة (PAUVOIRS SPECIAUX) مما يؤدي إلى تقيد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.
- امتناع المرؤوس عن التنفيذ.

و من خلال ماسبق يتضح لنا أن السلطة الئاسية هي الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي، حيث تقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي و اعتيادي و بدون نص، و يقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسه أمام البرلمان في النظام البرلماني أو إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي[2].

(1)- بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ص 19، 20.

(2)- محمد الصغير بعلي،القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55.

المبحث الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن المفاهيم المشابهة

و تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة مظهرين هما: الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية، و يقصد بهذه الأخيرة مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية.

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية، يجب تمييز هذا الشكل من الرقابة بشكل آخر وهو الرقابة الرئاسية (التسلسلية)، باعتبار أن الأولى هي من سمات اللامركزية الإدارية، بينما الثانية تتميز بها المركزية الإدارية بصورتيها –التركيز وعدم التركيز الإداري– ، إن السلطة الرئاسية في نظام المركزية الإدارية تعتبر أساس هذا النظام الذي لا يقوم بدونها، فهي تمارس بصورة آلية أو تلقائية، ولا تستبعد إلا بنص قانوني أما بالنسبة للهيئات المحلية فالأصل أنها مستقلة إداريا وماليا عن الهيئات أو السلطات المركزية ، وهذا يعني انفصالا كليا عن هذه الأخيرة، بل تمارس السلطات المركزية استثناء من المبدأ العام رقابة إدارية تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروطها وكيفيتها، وهذا من أجل ضمان عدم خروج هذه الهيئات المحلية، بدعوى أنها مستقلة عن مبدأ المشروعية. و عليه سنبين في هذا المبحث ماذا يقصد بالرقابة أو الوصاية الإدارية و تمييزها عن السلطة الرئاسية(**المطلب الثاني**) ثم مظاهر الوصاية الإدارية (**المطلب الأول**).

المطلب الأول: مفهوم الوصاية أو الرقابة الإدارية

تعتبر رقابة القضاء الإداري أهم ضمانة لاحترام المشروعية من جهة، وضمان استقلالية الجماعات الترابية من جهة أخرى، كما ستضمن الشفافية في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية. و يختلف المفهومين من عدة نواحي، سواء من حيث تعريف المفهومين **(الفرع الأول)**، أو من حيث أهدافهما **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: من حيث تعريف المفهومين

الرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي ليست مقتصرة على الإدارة العليا وإنما تمتد على مستويات الإدارة المتوسطة والدنيا، و إن كانت تختلف بطبيعة الحال من إدارة إلى أخرى تبعا لاختلاف السلطات المخولة للرؤساء في جميع مستويات التنظيم.

وقد جاء في بيان ماهية الرقابة الإدارية مجموعة من التعاريف،التي اخترنا منها أن الرقابة الإدارية هي مجموعة السلطات المحدودة، والتي يحولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التمييز فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني، لذلك لأنه لا وصاية دون وجود نص يقررها[1].

وهناك من يذهب إلى أن الوصاية الإدارية تعتبر ربطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث نقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة. وما يمكن استخلاصه من هاذين

[1]–عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الحرية للطباعة، بغداد ، 1975 ، ص141 .

التعريفين أن كل من مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعترض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية، حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها، وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، والتي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تربطها، بل لها كامل الأهمية في مباشرة السلطات القانونية الموكلة لها. غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية، على اعتبار أن القانون الإداري يستعير الكثير من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة، والمسؤولية الإدارية، ثم أن الاصطلاح مستقر في فرنسا رغم أن لديهم ما يقابل اصطلاح النباية الإدارية. والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة السياسية والبرمانية والقضائية التي تعتبر خارجية، فالرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية[1].

الفرع الثاني: من حيث الأهداف التي يسعى المفهومين تحقيقها

كما تشير إلى أن كلا التعريفين ركز على أهداف الرقابة الإدارية، والتي يمكن أن نجعلها فيما يلي:

-تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخرج عنها من ببل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها، وتعريض الدولة بذلك إلى **الانهيار** والتهديم.

-ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.

-تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية

[1]-عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص141 .

بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية من مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات لإشباع الحاجات العامة المحلية.

-تحقيق مستوى معين من الأداء من ببل الهيئات اللامركزية الإدارية، وكذا التحقق من تطبيق واتباع انسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

-كما تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي. وبما ان اللامركزية نظام وسط، فلا يترتب عليها الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهر من مظاهر النظام[1].

ولا يترب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان ويقصد بها مجمع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. ومن هنا فان نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمر بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون[2].

المطلب الثاني: التمييز بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية

نشير إلى أن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، وذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقرر فقط بموجب القانون وخاضعة له، في حين أن السلطة المركزية والتي تعتبر من أسس النظام المركزي، فإن الموظف فيها لا يخضع للقانون فقط، وإنما يخضع كذلك لأوامر وتعليمات

[1]-عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنكلو مصرية، القاهرة، 1974 ، ص500 .

[2]-المرجع نفسه، ص500 .

رئيسه، وتتمثل سلطة هذا الأخير على مرؤوسيه في سلطتي التوجيه والتعقيب. وعليه تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أبرزها، سيما من حيث أداة ممارسة الرقابة **(الفرع الأول)**، و من حيث طرق الطعن و إثارة المسؤولية عنها **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول : من حيث أداة ممارسة الرقابة و طبيعة الرقابة

يختلف المفهومين كذلك من حيث:

أولا–من حيث أداة ممارسة الرقابة:

أن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوصا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أن: "لا وصاية دون نص"[1].

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة السياسية والبرمانية والقضائية التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، فالرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهز إدارية، وهي تمارس بواسطة أجهزة إدارية يفترض فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري، بداية من ركن **السبب**، الاختضاص، والإجرءات، ووصولا إلى ركن الهدف أو الغاية.

كما نشير إلى أن كلا التعريفين **يركز** على أهداف الرقابة الإدارية، والتي يمكن أن نجمعها فيما يلي:

–تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر يمر ذلك من باب الهيئات الإدارية اللامركزية، خاصة الإقليمية منها، **وتعريض** الدولة بذلك إلى **الانهيار** و التهديم.

[1]–محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العادة، دون الإشارة إلى دار النشر،دون الإشارة إلى بلد النشر، 1998 ، ص408 .

-ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة **العا**مة الوطنية وبين المصالح **العا**مة الجهوية والمحلية.

-تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية من **مهمة** الاضطلاع بتقديم الخدمات الإدارية لإشباع الحاجات العامة المحلية.

-تحقيق مستوى معين من الأداء من ببل الهيئات اللامركزية الإدارية، وكذا التحقق من تطبيق وتباع انسب وحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

-كما تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي[1].

ثانيا-من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة **ب**سيطة من حيث الإجرءات لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا **يمكن** سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلال الهيئة المحلية[2].

[1]-محمد رفعت عبد الوهاب ،إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العادة، المرجع السابق، ص408 .

[2]-المرجع نفسه ، ص 410.

الفرع الثاني: من حيث الطعن و قواعد المسؤولية

شكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الادارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين السلم الإداري اذا يتمتع الموظف الأعلى الرئيس بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه المرؤوس مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول. يكمن الإختلاف بين المفهومين كذلك من حيث الطعن و قواعد المسؤولية.

أولا–من حيث الطعن:

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية. ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري **بسلطة** إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية. وخلافا لذلك **يجوز** للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

ثانيا–من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القدر وأن له حق الرقابة و الإشرف، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقبل[1].

[1]–المرجع نفسه، ص 411.

الفصل الثاني:

الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية

الأصل هو أن يمارس الشعب سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين دون قيد أو رقابة، كما أن المجلس المنتخب يعبر عن إرادة الشعب و يراقب عمل السلطات العمومية و قاعدة اللامركزية هذا ما أقره الدستور، و بالرغم من أن الانتخاب كآلية تمنح أعضاء المجلس الشعبي البلدي الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية للمواطنين و السهر على تحقيق مصالحهم و رعاية حقوقهم، و لأهمية العضوية في المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية، فقد قام المشرع بتحديد الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية و تضبط العلاقة بين المنتخبين و جهة الوصاية.

فالرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي تأخذ ثلاثة صور، إما أن تكون فردية أو شخصية، أي تطبق على كل عضو منتخب بصفة فردية، و تتمثل في الإقالة أو التوقيف أو الإقصاء، وإما أن تكون على أعمال المجلس في تطبيق الرقابة على الأعمال الإيجابية و الرقابة على الموقف السلبي، وإما أن تكون بصفة جماعية و تطبق على المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة أو جهاز، من خلال تطبيق آلية الحل التي تمس بالوضعية القانونية الممنوحة لكل أعضائه.

يتم التطرق في إطار هذا الفصل إلى الرقابة الشخصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي **(المبحث الأول)**، ثم التطرق إلى الرقابة على أعمال المجلس في **(المبحث الثاني)** و في الأخير نتطرق إلى الرقابة على المجلس كهيئة في **(المبحث الثالث)**.

المبحث الأول: الرقابة الشخصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

كان الموظفين في ظل قانون البلدية 90-08 يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادة 65 منه على أنه: " **يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها.**" و مما سبق يتبين لنا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج، في حين أشار قانون البلدية 11-10 في نص المادة 125 منه على أنه:" **للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام للبلدية.**"

و منه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام الذي يتم تعينه و تحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم، و الذي يقوم أيضا بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية[1].

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي و رئيسهم فهم منتخبو الشعب و ممثلوه فهم يخضعون إلى الرقابة الإدارية للجهة الوصية و المتمثلة في الوالي بشكل خاص، و تأخذ هذه الرقابة صورا كالتدابير التي تخص الأشخاص **(المطلب الأول)**، و حل المجلس الشعبي البلدي **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول : التدابير الماسة بالأشخاص

تلعب الرقابة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ذلك أن النظام الرقابي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب.

---

(1)- انظر المواد 127، 129، من قانون البلدية 11-10.

وتتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في :الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، الرقابة التشريعية البرلمانية، وأخيرا الرقابة الإدارية و هي رقابة داخلية، ذاتية و تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة.

و تأخذ هذه التدابير ثلاثة صور وهـي كالتالي: الإقالـة **(الفرع الأول)**، و التوقيف **(الفرع الثاني)** والإقصـاء **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: الإقالة

يعد إجراء الإقالة من أهم الآليات الرقابية التي تعرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين، فالمشرع الجزائري نص على الإقالة صراحة في القوانين المتعلقة بالبلدية.

أولا- قانون البلدية 90-08: نص صراحة على الإقالة و حدد حالات إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث أنه تسحب العضوية بالمجلس الشعبي البلدية في حالة وجوده في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب و قد حدد قانون الانتخاب الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس البلدية، أو وجود العضو في حالة من حالات التنافي حسب المادة 31 منه، فهذه من أهم الأسباب التي تعد كافية لاتخاذ إجراء الإقالة، ليدركوا مدى أهمية المهام التي يقومون بها على المستوى المحلي.

ثانيا- في قانون البلدية 11-10: لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في هذا القانون مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق، إلا أنه يتبين من خلال تصفح هذا القانون أن المشرع لم يتناول رقابة الإقالة بدليل لم يورد مصطلح الإقالة في هذا القانون.إلا أنه أشار إليها و لكن باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية، و هذا ما نصت علية المادة 45 منه بقولها:"**يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات (3) عادية حلال نفس السنة.**

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، و يخطر الوالي بذلك."

و منه بالرغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة و عدم النص على نفس الأسباب المنصوص عليها في القانون البلدي 90-08 إلا أنها تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الأثر القانونية، بحيث ينتج عن كل منها تجريد العضو البلدي من العضوية بالمجلس الشعبي البلدي، فالقانون 11-10 قد تجاهل الحالتين المنصوص عليهما في القانون السالف الذكر.

وعليه و بالرغم من عدم استعمال مصطلح "**الإقالة**" وعدم النص على نفس أسباب الإقالة المنصوص عليها في قانون 90-08 إلا أنه يمكن القول أن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة خاصة من حيث الآثار القانونية[1].

الفرع الثاني : التوقيف

المقصود بالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة، و يرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجلس المنتخب، فقد نصت المادة 43 من قانون البلدية[2] .

---

(1)- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص 67، 68

(2)- راجع نص المادة 43 من قانون البلدية 11-10.

الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية[1]

على أنها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته وبناءا عليه فانه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على عدة أركان وهي : السبب والاختصاص ، والمحل ، واتباع شكل و إجراءات معينة.

أولا- من حيث السبب و الاختصاص :

فالسبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية و قد تكون هذه المتابعة لأحد الأسباب التالية:

- جناية أو جنحة متعلقة بالمال العام كاتهامه بجريمة رشوة أو اختلاس المال العام.
- جرائم مخلة بالشرف وهي مختلف الجرائم المخلة بالآداب العامة عموما.
- إذا كان العضو محل تدابير قضائية تحول دون مواصلته لأداء مهامه الانتحابية.

و الملاحظ من هذه المادة أن المشرع الجزائري قد وسع نطاق التوقيف وهذا عكس ما كان معمول به في ظل قانون البلدية 90-08 ، حيث حصر المشرع الجزائري التوقيف في حالة وحيدة و هي المتابعة الجزائية فقط ، وهذا ما نصت عليه المادة 32/ ف$_1$ منه. [2]

ثانيا- من حيث المحل :

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا و لفترة محددة ، تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار

---

(1)- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري -الجزء الأول -التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص148 .

(2)- راجع نص المادة 32 من قانون البلدية 90-08.

نهائي من الجهة القضائية المختصة[1] .

ثالثا- من حيث الشكل و الإجراءات :

لم تورد المادة 43 من من قانون البلدية 11 – 10 أي شكل لقرار التوقيف ، و لا أي إجراءات يلزم الوالي باتخاذها عند إصدار قرار التوقيف ، بل اكتفت بالقول بان التوقيف يكون بقرار دون التطرق إلى أي شكليات أخرى ، و بهذا فقد قامت بإلغاء الشكل

والإجراءات المنصوص عليها في قانون الولاية 90 – 09 حيث تنص المادة 32 / ف3 منه " **يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي**.....".

ومنه فان قرار التوقيف حسب هذه المادة يجب أن يكون من حيث الشكل معللا وذلك بان يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو ، كما يجب أن يتخذ من حيث

الإجراءات بعد استطلاع رأي الشعبي البلدي و إن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري، لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.[2] إن إلغاء المشرع الجزائري في قانون البلدية 11- 10 لإجراء استطلاع رأي المجالس الشعبية البلدية قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية كون رأي المجلس كان استشاريا فقط لا يلزم الوالي الأخذ به ، غير انه من ناحية أخرى أخطا عند تجاهله لشكل قرار التوقيف " **التعليل** "، و ذلك لان تسبيب القرار من الشكليات الجوهرية التي يجب إن يتضمنها أي قرار ادري وهذا من اجل المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة ، و درأ إمكانية تعسف السلطة الوصي " **الوالي** " في ممارسة سلطاته من جهة أخرى.[3]

---

(1)- محمد الصغير بعلي، قانون الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004، ص 97.

(2)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 169.

(3)- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 37.66

الفرع الثالث : الإقصاء

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، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية: "***يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار***"[1].

في غالب الحالات يأتي قرار الإقصاء بعد قرار التوقيف، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف، أو أن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة متعلقة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني، سواء بالإدانة النهائية أو بالبراءة، لأن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي إلى الإقصاء، و هنا أصاب المشرع لأنه يتماشى مع أحد الأركان الشرعية الإجرائية وهو قرينة البراءة.

ومما تقدم يتضح أن المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية11-10 بشيء من الاقتضاب، أين لم يحدد شكل هذا الإجراء عكس قانون البلدية السابق 90-08 أين أعطى للمجلس الشعبي البلدي وجوبا، حق الإعلان عن الإقصاء ويثبت بعده الوالي هذا القرار لسلطة الوصاية في مواجهة الأعضاء[2]، وبالتالي نجد إن قانون البلدية 11 – 10 قد أعطى ميزات كبيرة للسلطة الوصية المتمثلة في الوالي و همش دور المجلس و تجريده من بعض الصلاحيات التي استفاد منها في القانون 90 – 08.

---

(1)- راجع نص المادة 43 من قانون البلدية 11 – 10 السالف الذكر.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 259.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن هذه التدابير الماسة بالأشخاص

إن نظام الرقابة الممارسة على أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة لا يمكن أن يخلو من بغض الآثار الناتجة عن تطبيقه إذ سنحاول ل في هذا المطلب التطرق إلى مخلفات تطبيق آلية الرقابة الماسة بأعضاء المجالس البلدية من خلال الفرو التالية، حيث سنتناول في **(الفرع الأول)** أثر سلطة الإقالة ثم نتطرق في **(الفرع الثاني)** إلى أثر سلطة التوقيف، ثم نختم بأثر الإقصاء في **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

إن أي تغيب و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المحلي المنتخب لإنهاء المهام، حيث اسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال و التسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها[1]. 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 إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها، حيث نجد أن عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس و هو جزء يسير من الضمانات التي يحضى.

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف

و يظهر أيضا أثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة في حق التوقيف بسبب وجوده في حالة من الحالات المنصوص عليها في قانوني البلدية بسبب المتابعة الجزائية و التي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع .

---

(1)– بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر و مجتمع، الصادرة عن طاكسيج. كوم، ص 46

مداها و هذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب و يجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس الشعبي البلدي دون أن يتمكن من فعل أي شيئ.

أن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 11-10 و التي خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل[1] ، نتيجة تنوع و اتساع سلطات و صلاحيات الوالي[2] . وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمش فيه دور المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثالث: اثر سلطة الإقصاء

وهي من بين الآليات التي لاتخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء المدانين جزائيا أو أن يكونوا غير قابلين للانتخاب أو موجودين في حالة من حالات التنافي وهذا حسب ما جاء في قانون البلدية 90-08 في المادة 31، 32 منه في لا توجد أي مادة في قانون البلدية 11-10 تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء. ومن هنا لا بد من أعادة النظر في قانون البلدية 11-10 و إدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفا في المادة 31 من قانون البلدية 90-08 حتى تتكامل المنظومة القانونية.

مما سبق ذكره نجد أن أثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع الجزائري على أعضاء المجالس البلدية المنتخبة لاتخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصائية بتوسيع صلاحياتها الرقابية و هذا ليس في صالح المنتخبين المحلين و لا حتى في دفع عجلة التنمية

---

(1)- انظر المادة 43 من قانون البلدية 11-10، 2011.

(2)- بالفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة، كلية الحقوق 2011، ص 117.

المبحث الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية وفي هذا الشأن يقول الأستاذ **أحمد محيو** مبرزا أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية "**بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال**".

و تعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة و أكثرها ممارسة و هي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية و تتخذ شكل التصريح أو التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية للبلدية، فهذه الأخيرة لا تنجو من رقابة السلطة الوصية فإذا.

امتنعت البلدية عن القيام بعمل يوجبه القانون كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء ذلك العمل. يتم التطرق في هذا المبحث إلى الرقابة على الأعمال الإيجابية للمجلس الشعبي البلدي **(المطلب الأول)**، ثم إلى الرقابة على موقفه السلبي **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون المحلية التي تدخل ضمن اختصاصاته عن طريق المداولات التي تعتبر آلية للتسيير المحلي، و التي يجري العمل بها في كل دورات

المجلس، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار الأعمال التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي في حالة توافقها مع القوانين عن طريق آليـة المصادقة هذا ما سنتطرق إليه من خلال **(الفرع الأول)**، أو تعمل على إبطالها و إلغائها في حالة مخالفتها للقانون، عن طريق آلية الإلغاء في **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: المصادقة

كما سبق الإشارة إليه، فإن استقلالية المجالس الشعبية البلدية ليست مطلقة، حيث يتجلى هذا بوضوح عند إصدار القرارات من طرفها والتي لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الجهات الوصية.

وتعرف المصادقة على أنها الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معينا صادرا من جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلا للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو مساس بالمصلحة العام، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 55/ف$_2$ من قانون البلدية 11-10 [1]، و تأخذ المصادقة على أعمال المجالس الشعبية البلدية شكلين:

أولا- المصادقة الضمنية:

تكون المصادقة ضمنية إذا نص القانون على اعتبار قرارات المجلس الشعبي البلدي نافذة إذا ضمت فترة معينة دون إقرارها، وحدد المشرع هذه الفترة بواحد وعشرون 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية ليدلي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية هذه القرارات وذلك ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية 11-10 القرارات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 من نفس القانون وهي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.

---

(1)- راجع نص المادة 55 من قانون البلدية 11-10.

- التنازل على الأملاك العقارية للبلدية.

وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استيفاء القيد الزمني المقدر ب 21 يوما كما أن البطلان في هذه الحالة يعد نسبيا وليس بقوة القانون، فالوالي يحق له إثارة البطلان متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل[1].

ثانيا-المصادقة الصريحة:

تكون المصادقة صريحة إذا فرض القانون تصديق السلطة الوصائية على قرارات المجلس الشعبي البلدي، حتى تصبح نافذة وإلا فإنها لا تنفذ مهما طالت مدتها، وذلك بعكس التصديق الضمني، الذي يسري مع مرور القيد الزمني من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية. وقد أشار قانون البلدية رقم 11-10 في مادته 57 إلى حالات التصديق الصريح التي يشترط لنفاذها مصادقة الوالي[2] . ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من نفس القانون إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح، وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري، وذلك عندما عمد إلى التصديق الضمني مع تمديد القيد الزمني إلى 30 يوما[3] .

---

(1)- راجع نص المادة 56 و 57 من قانون البلدية 11-10، المادة 61 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي تنص على انه :" **يمكن إثارة الدفع ببطلان الأعمال الإجرائية شكلا خلال القيام، و لايعتد هذا الدفع إذا قدم من تمسك به دفاعا في الموضوع لاحقا للعمل الإجرائي المشوب بالبطلان دون إثارته**".

(2)- راجع نص المادة 57 من قانون البلدية 11-10.

(3)- تنص المادة 58 من قانون البلدية 11-10 على مايلي:"**عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليه في المادة 57 أعلاه، و لم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما إبتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليه.**"ا

وهو ما كان معمول به أيضا في ظل القانون90 -08 [1] بموجب المادة 43 منه: "**عندما ترفع المداولات المنصوص - عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها.**"

الفرع الثاني: البطلان

يعرف البطلان أو الإلغاء على أنه الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن المجلس الشعبي البلدي، لأنه يخالف قاعدة قانونية، أي يخالف المشروعية

و بالتالي فيتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في إبطال و إزالة كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات المجلس الشعبي البلدي التي تشوبها عيوب مخالفة للمشروعية[2].

فإذا كان البطلان على ضوء قانون البلدية 90-08 قد اتخذ صورتين: البطلان المطلق

"المادة45 " و "المادة44 " البطلان النسبي، عكس ما جاء به قانون البلدية 11-10 الذي أخذ بالبطلان بحكم و قوة القانون من خلال نص المادة 59 "**تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي**".

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

و يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

---

(1)- قانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 17 افريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصاد بتاريخ 11 افريل 1990.

(2)- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 107.

في حين نصت المادة 60 من نفس القانون على: "***لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.***" و من خلال هاتين المادتين، نجد أن المشرع في قانون البلدية 11-10 أدرج كلمة باطلة دون تقييد قرار الإبطال بقيد زمني معين، عكس قانون البلدية 90-08 الذي حددها بمدة شهر، و بالتالي فالبطلان في القانون الجديد نسبي، كما يعتبر البطلان وسيلة لاحقة، لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من المجلس الشعبي البلدي، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون و معارضا مع الصالح العام.

إن البلدية يمكنها الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية، كما يمكن لها اللجوء إلى القضاء عن طريق المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء و هذا طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية[1] .

المطلب الثاني: الرقابة على الموقف السلبي

يقضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء و في نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال و التصرفات التي تمارس بها صلاحياتها إلا انه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية و الحلول محل.

---

(1) عبدالله اوهايبية، شرح قانون الإجراءات الجزائية، الطبعة الثانية، دار هومة للطبع و النشر، الجزائر، 2007، ص 230.

الهيئات المحلية و القيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها[1] .

و بما أن إجراء الحلول يعتبر نوع من أنواع رقابة سلطة الوصاية على أعمال البلدية فإن المشرع أحاط هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات، و الشروط نظرا لخطورته على استقلالية البلدية، و وضع حالات حددها و حصرها في قانون البلدية 11-10[2] .

كما برمج أنظمة للرقابة حتى في حالة اتخاذ المجلس الشعبي البلدي لموقف سلبي كالحلول **(الفرع الأول)**، والحالات التي يتم اللجوء فيها إليه **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن المجالس البلدية المنتخبة بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات و قد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول[3].

ولما كان الحلول من اخطر السلطات المخولة للسلطة الوصاية تجاه المجالس البلدية المنتخبة، فان الأمر استدعى تقييده بشروط[4]، حيث لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.

---

(1)- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، قسم الحقوق، 2013/2012، ص 32.

(2)- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 107.

(3)- أمير حيزية، الرقابة الولائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، المرجع السابق، ص 32.

(4)- بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، قسم الحقوق، 2014/2013، ص 34.

– امتناع البلدية و لجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو بالتقاعس عن اداء مهامها.

– حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص[1].

– لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها و إلى ضرورة القيام بالتزاماته[2].

– في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم البلدية و لحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث و تلحق أضرارا بالغير[3].

الفرع الثاني: حالات الحلول

يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل المجالس البلدية، في حالات معينة حددها القانون، ونظرا لخطورة هذا الإجراء أخضع المشرع سلطة الحلول إلى شروط صارمة و دقيقة، و تم إعمالها قانونا في وضعيات و مجالات محددة حصرا، و تتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري و الحلول المالي[4].

أولا :الحلول الإداري:

يتمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني.

---

(1)– بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 144.

(2)– قصير فريدة مزيان، مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001، الجزائر، ص 138.

(3)– عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

(4)– عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، المرجع السابق، ص 52.

و لقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدء بقانون البلدية 67-24 حيث نصت المادة 233 منه على: "**عندما يرفض أو يجهل رئيس المجلس الشعبي البلدي إتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين و التنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب القيام بذلك توليها تلقائيا**".

كما يمكن أن يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي عندما يهدد النظام العام بالخطر و ذلك بموجب قرار معلل، و جاء قانون البلدية 08/90 بنفس الحالات التي وردت في قانون البلدية 24/67 إلا أنه عدل في صياغتها و بقي الوالي محافظا على حقه في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن العام .

و ما تناولته المادة 100 من قانون البلدية 11-10 :"**يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بغضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لاتقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية**"

و الملاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات في مجال الضبط الإداري، و قام بالتركيز و الاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و ذلك لما لهذه المجالات من أهمية في الحياة الاجتماعية للمواطن، وهو أمر غير منصوص عليه في قانون البلدية 90-08.

كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات و الملزم اتخاذها قانونا، و يتمثل هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني[1].

---

(1)- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص ص 73، 74.

ثانيا-الحلول المالي:

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك[1].

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية، الوالي حق التدخل وفق الإجراءات، و الأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183، 184، 186 و التي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية و ضمان التصويت عليها[2].

حيث تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية الحق للوالي بالحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث إختلالات به و بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية وهذا ما جاء في المادة 249 من قانون البلدية 24/67 و التي تنص على:" **أن السلطة التي تضبط ميزانية البلدية، لا يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات و المداخيل المقيدة لها.**"

و أعطى قانو البلدية 08/90 للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية، إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من قبل المجلس.

في حين نجد أن قانون البلدية 10/11 في للمادة 102منه تنص على:" **في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من نفس القانون**"[3].

---

(1)- مسعود شيهوب،أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، (د ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 201.

(2)- عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، المرجع السابق، ص 53.

(3)- عشاب لطيفة، النظام القانوني في للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 74.

هذه الأخيرة نصت بضرورة استدعاء الوالي للمجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

غير أنه، لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، و حتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة في هذه الدورة، يتدخل الوالي ليضبطها نهائيا.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ، خاصة إذا ترتب على تنفيذها عجز و ذلك ما أكدته المادة 184 من قانون البلدية بأنه: "***عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه و ضمان توازن الميزانية الإضافية.***

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر"[1].

تبقى الإشارة إلى أن سلطة حلول الوالي تمتد إلى حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة، وذلك ما أشارت إليه المادة 183 من قانون البلدية 11-10 [2].

---

(1)- محمد السعيد عبد الفتاح،الإدارة العامة، الطبعة 5 ، المكتب العربي للطباعة و النشر، الإسكندرية، 1987، ص 308.

(2)- راجع نص المادة 183 من قانون البلدية 10/11.

المبحث الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق المادة (112 من الأمر رقم 67-24)، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه وإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال[1]. وتمارس هذه الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة و تأخذ صورتين هما: الإيقاف وهو ما سنتناوله في **(المطلب الأول)** و الحل و في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: حل المجلس الشعبي البلدي

ويتم من خلال هذا الإجراء إنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي إنهاء قانونيا، وهو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي وإزالته قانونيا و تجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها[2].

حيث سنتناول في هذا المطلب أسباب الحل المجلس الشعبي البلدي و في **(الفرع الأول)** و في **(الفرع الثاني)** الجهة المختصة في الحل المجلس الشعبي البلدي.

الفرع: الأول: أسباب حل المجلس الشعبي البلدي

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على سلطة الجهة الوصية في حل المجلس الشعبي البلدي، و هي من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهة الوصية إذ تبناها المشرع الجزائري في كل قوانين البلدية السابقة، حيث نجد أن قانون البلدية 67-24 نص في المادة 112 منه على إيقاف المجلس لمدة شهر، حيث يعتبر هذا الإجراء الأقل حدة و خطورة على هيئة

---

(1)- لصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106.

(2)- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 103.

المجلس الشعبي البلدي لأنه إجراء مؤقت و أن هناك إمكانية لإعادته مرة أخرى.

لكن وعلى خلاف ذلك نجد أن قانون البلدية 90-08 جاء أكثر حدة و خطورة من سابقه على هيئة المجلس الشعبي البلدي الذي حدد الحالات الأربع التي تستوجب الحل و هذا ما جاء في نص المادة 34 منه "**يحل و يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات الآتية:**

- **عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيق أحكام المادة 29،**
- **في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،**
- **في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية،**
- **في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان،"**[1]

وانطلاقا من أن الحل يعدم الوجود القانوني للمجلس الشعبي البلدي المنتخب ككيان قائم بذاته وبتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، و باعتباره من أخطر آليات الرقابة عمد المشرع الجزائري مرة إلى توسيع نطاق الرقابة وذلك بتوسيعه لأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي بإضافته لأربعة حالات جديدة في المادة 46 من قانون البلدية 11-10 والتي تنص على ما يلي: **أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،**

" **يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:**

- **في حالة خرق أحكام دستورية،**
- **في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،**

---

(1)- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 17 افريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15،الصادر بتاريخ 11 افريل سنة 1990.

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب،"

فبتحليلنا لنص المادة يتضح لنا انه

- جزاء مخالفة نص دستوري هو الحل فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت و عدم التحرك في حال خرق المجلس الشعبي البلدي للتشريع الأساسي ، بما يتمتع به من رفعة حجية ودرجة إلزام.

-أيضا في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس : وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها، و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كاكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية[1].

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس: وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم داخل المجلس وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس[2].

---

(1)- علاء الدين عشي، مدخل الى القانون الإداري، الجزء الأول-التنظيم الإداري-(د ط)، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 142.

(2)- بوعمران عادل،البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 52.117

و يبقى الإبهام في هذه الحالة بحيث أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية.

– عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 10[1] والتي تنص على حالات الاستخلاف، وبالتالي لا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في ممارسة أعماله وهو فاقد لأغلبية أعضائه.

– في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و التي تعيق السير العادي لهيئات البلدية نجد أن قانون البلدية 11–10 قد أبقى على هذه الحالة، ولقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الاختلاف وطبيعته صراحة وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.

– في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وهي أسباب موضوعية لرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

– في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ، وهي حالة جديدة إلا أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها صلاحية الحل[2].

---

(1)– راجع المادة 10 من قانون البلدية 11–10 السالف الذكر.

(2)– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 279.

الفرع الثاني: الجهة المختصة في حل المجلس الشعبي البلدي

إن المشرع قد تناول الجهة المختصة في حل المجلس الشعبي البلدي في نص المادة 35 من قانون البلدية 90-08 و التي نصت على انه:" **لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.**" و المتمعن في نص هذه المادة التي يعتريها كثير من الغموض و الإبهام يتبادر الى ذهنه تساؤل حول تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، و الذي لم تذكره هذه المادة. ولكن المشرع الجزائري تدارك الخطأ الذي وقع فيه في نص المادة 35 من قانون البلدية 90-08 من خلال قانون البلدية 11-10 حيث جاء في نص المادة 47 على أنه

" **يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.**"

وعند حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي متصرفا و مساعدين توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية مؤقتا خلال العشرة (10) أيام التي تلي الحل [1]، و تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وهذا لتفادي تعطيل المصالح العمومية.

وأثناء ذلك تجري انتخابات تجديد المجلس المحل خلال أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل و لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، و ذلك ما نصت عليه المادة 49 من قانون البلدية و تنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية، بحسب المادة 50[2].

كما جاء هذا القانون أيضا بإجراء جديد و هو الذي تضمنته المادة 51 منه على أنه في حالة

---

(1)- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 134.

(2)- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.

وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية، فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية و ذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء[1].

المطلب الثاني: إيقاف المجلس الشعبي البلدي

الإيقاف هو إبطال عمل المجلس الشعبي البلدي لمدة معينة، حيث يكون هذا الإيقاف من طرف وزير الداخلية، و يكون هذا القرار مسبب بحسب المادة 112 من القانو67-24. [2]

لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى شروط الإيقاف في **(الفرع الأول)** و آثار الإيقاف في **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: شـــــروط إيقاف المجلس الشعبي البلدي

للإيقاف شروط محددة بموجب القانون، و ذلك مع مراعاة عدم إساءة استعمال السلطة من طرف الجهة الوصية، ولصحة قرار التوقيف لابد من توفر شرطين أساسين و هما:

- ضرورة وجود حالة استعجاليه، إلا أن المشرع لم يحدد هذه الحالات الإستعجالية التي يتم من خلالها إيقاف المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه اشترط أن يكون قرار الإيقاف مسبب من طرف وزير الداخلية.
- حدد المشرع الجزائري مدة الإيقاف بشهر، إذ أنه يجب بعد مرور هذه المدة إما حل المجلس الشعبي البلدي، و إما السماح له بممارسة مهامه المعهودة إليه[3].

---

(1)- عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 62.

(2)- المادة 112 من القانون البلدي 67-24 و التي تنص: " لايجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم، و يجري إيقافه في حالات الإستعجال و لمدة شهر واحد وبموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي."

(3)- مسعود شهيوب، اسس الإدارة المحلية، ص 207.

الفرع الثاني: آثار الإيقاف على المجلس الشعبي البلدي

إن المشرع الجزائري لم يحدد الحالات التي توجب توقيف عمل المجلس الشعبي البلدي، مما منح الحق للسلطة الوصية في تقدير مدة الإيقاف.

ولضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين المتعلقين بالبلدية 90-08، و 11-10.

إلا أنه أصدر المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 92-44 المؤرخ في 1992/02/9، و كذا المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1992/4/11 و المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، لإعادة فرض سيطرته ة هيمنته على الجماعات المحلية و منح صلاحيات الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك[1].

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة جاءت في صورة رقابية مشددة، حيث شملت الرقابة على أعضائه و كذلك الرقابة أعماله و الرقابة عليه كهيئة.

إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم ووسع من سلطة الوصاية في ظل قانون البلدية 10/11 وذلك بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته على أعمال المجالس البلدية المنتخبة، و منه فلا نستطيع القول بأن استقلالية البلدية هي استقلالية مطلقة، و إنما نسبية فهي خاضعة للسلطة المركزية، و بذلك فهي اقرب ما تكون إلى عدم التركيز الإداري بدلا من كونها هيئة لامركزية.

---

(1)- بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و اثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010/2009، ص 81.

خـاتـمـة

تطرقت في ثنايا هذه المذكرة للرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر واستخلصت من خلال هذه الدراسة التي قمت بها النتائج التالية:

- إلى أن قانون البلدية 10/11 أعطى توضيح أفضل لعلاقات مختلف الهيئات المنتخبة فيما بينها مع تحديد أكثر الأعمال التي تخضع للمصادقة.
- تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي.
- تناقض المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية و هو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي تقوم عليه
- محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فاعلية أدائها.
- تقييد حرية المجالس البلدية المنتخة في اتخاذ القرارات التي تستوجب موافقة السلطة الوصية.
- تبقى اللامركزية التي تمثلها البلدية مجرد حبر على ورق لأن الواقع يقول غير ذلك.
- غياب ألثقة بين الدولة و المنتخب فنجدها تثق بالمعين دون المنتخب.
- توضيح العلاقة بين البلدية كإدارة محلية إقليمية و السلطة الإدارية
- إشراك الأفراد في تسير شؤونهم المحلية من خلال السماح للمواطنين بحضور مداولات المجلس الشعبي البلدي.

من خلال دراستي لهذا الموضوع خرجت بتوصية سيكون لها الأثر الايجابي و النفعي لو تم تكريسها و أخذها بعين الاعتبار من خلال إعادة النظر في القانون العضوي للانتخاب و إعادة صياغته خاصة فيما يتعلق بالشروط التي يجب أن توافرها في المترشح خاصة منها المتعلقة بالكفاءة العلمية و الأخلاقية و أن لا

يكون متابع قضائيا و هي حالات شهدنها كثيرا في محليات نوفمبر 2017 لكن للأسف الإدارة تغاضت عنها بسبب المحاباة.

فبهذا فقط تعود الثقة المفقودة بين الدولة (الإدارة المركزية) و المنتخب المحلي البلدي وتعزز بمنح استقلالية أكثر للبلدية وبالتالي يعود جوهر اللامركزية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية:

أولا: الكتب

1. حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
2. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة
3. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها ، مكتبة دار الثقافة النشر، الأردن،1993 .
4. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ،منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، لبنان،1981 .
5. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنكلو مصرية، القاهرة، 1974 .
6. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1972.
7. عبد الله أوهابية، شرح قانون الإجراءات الجزائية، الطبعة الثانية، دار هومة للطبع والنشر، الجزائر، 2007.
8. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2008 .
9. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

10. علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008

11. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.

12. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984

13. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2013.

14. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر.

15. الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.

16. محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979 .

17. محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العادية، دون الإشارة إلى دار النشر، دون الإشارة إلى بلد النشر، 1998 .

18. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، طبعة5 ، المكتب العربي للطباعة والنشر، الأسكندرية، 1987 .

19. مليكة الصاروخ، القانون الإداري– دراسة مقارنة –طبعة7، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010 .

20. مسعود شيهوب،أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، (د ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986

21. قصير فريدة مزيان، مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001، الجزائر

22. فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة1، 1983.

23. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر،1979 .

24. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية و تطبيقاتها في النظام الديمقراطي الجزائري، جامعة الجزائر، 1980.

ثانيا-الرسائل و المذكرات:

أ-رسالة الدكتوراه:

- فريدة مزياني، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

ب-مذكرات الماجستير والماستر:

- بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010/2009
- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، قسم الحقوق، 2013/2012.
- بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية،مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، قسم الحقوق، 2014/2013.

- بالفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة، كلية الحقوق 2011.
- علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان.
- علية سيبوط، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.
- يوسف جرادي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير للقانون العام فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، 2016/2015

ثالثا- المقالات:

- بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر و مجتمع، الصادرة عن طاكسيج. كوم
- عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس-جامعة محمد خيضر بسكرة.
- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة.
- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 3 ، 2003 ، الجزائر ، ماي 2009 .
-

رابعا-النصوص القانونية:

1-قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادر بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.

2-قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام عام 1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 الصادر بتاريخ 23 أبريل سنة 2008.

3-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادر بتاريخ 3 يوليو 2011.

ثانيا: باللغة الفرنسية

-Jacques dembaur :les actes da la tutelle administrative en droit belge, bruxclle, 1955

-J. rivero :droit administratif, dallaz paris, 1980,p 283

فهرس الموضوعات

مقدمة.....01

الفصل الأول: الإطار المفاهمي للوصاية الإدارية.....05

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.....07

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية..... 08

الفرع الأول : معنى الوصاية الإدارية.....08

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية.....12

المطلب الثاني: مبررات الوصاية الإدارية و أهدافها.....14

الفرع الأول: مبررات الوصاية الإدارية.....14

الفرع الثاني : أهداف الوصاية الإدارية.....18

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة في إطار السلطة الرئاسية 19

المطلب الأول: تعريف الرقابة الرئاسية 19

الفرع الأول: معنى الرقابة الرئاسية.....19

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الرئاسية.....20

المطلب الثاني: صور الرقابة الرئاسية.....21

الفرع الأول: التصديق و التعديل.....21

الفرع الثاني: الإلغاء (السحب) و الحلول.....22

المبحث الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن المفاهيم المشابهة.....24

المطلب الأول: مفهوم الوصاية أو الرقابة الإدارية.....25

الفرع الأول: من حيث تعريف المفهومين.....25

الفرع الثاني: من حيث الأهداف التي يسعى المفهومين تحقيقها.....26

المطلب الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية.....27

الفرع الأول: من حيث أداة ممارسة الرقابة و طبيعة الرقابة.....22
أولا–من حيث أداة ممارسة الرقابة:.....22
ثانيا–من حيث طبيعة الرقابة:.....23
الفرع الثاني: من حيث الطعن و قواعد المسؤولية.....23
أولا–من حيث الطعن:.....24
ثانيا–من حيث قواعد المسؤولية:..... 24
الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.....29
المبحث الأول: الرقابة الشخصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....31
المطلب الأول: التدابير الماسة بالأشخاص.....31
الفرع الأول: الإقالة.....32
الفرع الثاني: التوقيف.....33
الفرع الثالث: الإقصاء.....33
المطلب الثاني: حل المجلس الشعبي البلدي.....34
الفرع الأول: أسباب الحل.....35
الفرع الثاني: أحكام الحل.....36
المبحث الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....38
المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية.....39
الفرع الأول: المصادقة.....39
أولا– المصادقة الضمنية: 40

الفرع الأول: من حيث أداء ممارسة الرقابة و طبيعة الرقابة.....28

الفرع الثاني: من حيث الطعن و قواعد المسؤولية.....30

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.....31

المبحث الأول: الرقابة الشخصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....33

المطلب الأول: التدابير الماسة بالأشخاص.....33

الفرع الأول : الإقالة.....34

الفرع الثاني: التوقيف.....35

الفرع الثالث: الإقصاء.....38

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن هده التدابير الماسة بالأشخاص.....39

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة.....39

الفرع الثاني : أثر سلطة التوقيف.....39

الفرع الثالث: أثر سلطة الإقصاء..... 40

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....41

المطلب الاول: على الاعمال الايجابية.....41

الفرع الاول: المصادقة.....42

الفرع الثاني: البطلان.....44

المطلب الثاني: الرقابة على الموقف السلبي..... 45

الفرع الاول: الحلول.....46

الفرع الثاني: حالات الحلول.....47

المبحث الثالث: الر قابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....50

المطلب الأول: حل المجلس.....50

الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي البلدي.....50
الفرع الثاني:الجهة المختصة في حل المجلس الشعبي البلدي.....54
المطلب الثاني: إيقاف المجلس الشعبي البلدي.....55
الفرع الأول: شروط إيقاف المجلس الشعبي البلدي.....55
الفرع الثاني: آثار الإيقاف على المجلس الشعبي البلدي.....56
خلاصة الفصل الثاني:.....56
خاتمة.....57
قائمة المراجع.....60
فهرس الموضوعات.....66