



جامعة عمار ثليجي بالأغواط

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في القانون الإداري

مجموعة المحاضرات التي أُلقيت على طلبة السنة الأولى حقوق

السداسي الأول

التنظيم الإداري

إعداد الدكتور: عطاء الله تاج

السنة الجامعية 2023/2022

مقدمة

لا يختلف الإثنان على أن تطوراً هاماً قد حدث منذ بداية القرن الماضي في مختلف فروع القانون، ولعل هذا التطور مس على الخصوص مجال القانون الإداري، و هو القانون الذي يتناول وصف الإدارة العامة وتحليل الجهاز الذي تتألف منه.

و الملاحظ أن هذا الجهاز قد تضخم كثيراً في وقتنا الحاضر مما أدى إلى تطور وظيفة الدولة و ترتب عن ذلك تدخلها في مجالات كثيرة ، مجالات كانت في أغلبها مقصورة على النشاط الفردي، و قد تزامن ذلك مع ازدياد وعي الأفراد باعترافهم بسلطات الدولة الإدارية بالقدر الذي يحقق لهم الرفاهية و الإستقرار.

و المعلوم أنه إذا كان من سمات الدولة المعاصرة تكريسها لمبدأ الشرعية أي سيادة القانون الأمر الذي أضحي مقياس تطور رقي الدول، فإن القانون الإداري من أهدافه الأساسية تحقيق التوازن بين مقتضيات حسن سير المرافق العامة وحماية حقوق وحرريات الأفراد.

و لعل من أسمى اهتمامات القانون الإداري - بالنظر للمكانة الذي بات يحظى به خاصة بعد تطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية - و ذلك من خلال الإدارة العامة التي تعد الوسيلة المثلى لتحقيق سياسات الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة بحيث يدرسها من عدة جوانب هي:

1-تنظيم السلطة الإدارية:

حيث يتكفل القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية و ذلك بتحديد طبيعتها (سلطة مركزية) تعتمد على نظام يكرس فكرة ربط موظفي الأقاليم بتوجيهات وأوامر رؤسائهم الإداريين (تركيز السلطة) (سلطة لامركزية) و هي تلك السلطة التي تتوزع على هيئات وتقوم هذه الهيئات بمباشرة مهامها تحت إشراف الجهة الوصية ورقابتها (لامركزية السلطة) و هو ما يسمى بالجانب التنظيمي

2 -نشاط الإدارة: و يظهر في صورتين:

-الضبط الإداري.(البوليس الإداري)

-المرفق العام.(نظرية المرفق العام)

3-أساليب الإدارة: وتظهر في:

-إصدار القرارات الإدارية (نظرية القرار)¹.

- إبرام الصفقات و العقود (نظرية العقود)².

4- وسائل الإدارة: وتنحصر في الوسيلة البشرية و الوسيلة المادية.

-نظرية الموظف العام.

-نظرية المال العام.

5- منازعات الإدارة: وتشتمل الجهة القضائية المختصة بالفصل في

المنازعات ذات الطابع الإداري وكذلك الجوانب الإجرائية الواجب اتباعها أما الجهات القضائية³.

يحتوي هذا المؤلف على فصل تمهيدي نتناول فيه مدخل للقانون الإداري و بابين اثنين، نتناول في الباب الأول أسس التنظيم الإداري، و في الباب الثاني نتطرق لنشاط الإدارة العامة

¹ لتفصيل أكثر راجع : الدكتور (بوضياف) عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر و التوزيع الجزائر، 2007، ص 7. وما بعدها.

و انظر أيضا: - الدكتور (بعلي) محمد الصغير: القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة الجزائر، 2005، ص 10 وما بعدها.
و كذلك الدكتور (حمادة) محمد أنور: القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الإسكندرية، 2004، ص 7 وما بعدها.

² لتفصيل أكثر راجع أكثر: الدكتور الدكتور (بوضياف) عمار: الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007 ص 7 وما بعدها.

وأيضا الدكتور (بعلي) محمد الصغير: العقود الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 15 وما بعدها.
-الدكتور (الطماوي) سليمان محمد: الأسس العامة للعقود الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الخامسة، 1991، ص 27 وما بعدها.

³ لتفصيل أكثر راجع: - الدكتور (بعلي) محمد الصغير: المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.

و ستقتصر هذه المطبوعة التي هي موجهة لأعزائي الطلبة في السنة الأولى على القسم الأول المتعلق بتنظيم السلطة الإدارية بحيث ستحمل أهم التعديلات الجديدة التي طرأت على الساحة القانونية في مجال القانون الإداري خاصة منها ما تعلق بقانوني الولاية و البلدية¹، قانون الانتخابات و كذا قانون الأحزاب السياسية.

في الأخير أرجو من الله أن يكون هذا العمل المتواضع لبنة تضاف إلى الأعمال الكثيرة التي سبقتمني في مجال نظرية القانون الإداري و عملا في أيدي طلبتي الأعزاء ينهلون منه في سبيل التحصيل العلمي. كما أسأل الله العلي القدير التوفيق و السداد إنه مجيب الدعاء و ولي ذلك.

د. عطاءالله تاج

أستاذ القانون العام

¹ المقصود به القانونين الساريين المفعول حاليا في انتظار عرض النصين الجديدين من قبل الحكومة على البرلمان بغرفتيه خلال السنة البرلمانية الحالية

الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

ينقسم القانون لفرعين رئيسيين هما: القانون العام والقانون الخاص، إذ ينتمي القانون الإداري للقانون العام ويعدّ قانوناً لتشكيل وتنظيم أنشطة الإدارة. ويمكن إدراج تعريف القانون الإداري تحت مجموعة من الآراء، إذ يعرفه الفقيه الفرنسي فالين بأنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد الأشخاص الإداريين، والأجهزة الإدارية، ووضع مقدار سلطة وحدود هذه الأجهزة، وتحديد عواقب تجاوز هذه الأجهزة والسلطات للقانون. أمّا في الفقه العربي فيعرف الدكتور ثروت بدوي القانون الإداري بأنه النشاط الذي تمارسه السلطات الإدارية المختلفة، وذلك باستخدام أساليب السلطة العامة ضمن مجموعة من الامتيازات هدفها إشباع حاجات ذات نفع عام. ويمكن إدراج القانون الإداري تحت تعريف عام ينصّ على أنه مجموعة من القواعد القانونية وظيفتها تنظيم علاقة الإدارة العامة بالأفراد، وعلاقة الإدارات المختلفة فيما بينها، وهي مجموعة القواعد التي تنظم وتحكم نشاط الإدارة العامة عن طريق ما تملكه الإدارة من وسائل وامتيازات في سبيل إشباع الحاجات العامة.

سعى كلّ دولة إلى تحقيق الحاجات العامة لأفراد المجتمع، فتعمل مجموعة من الهيئات على توفير هذه الاحتياجات والتي قد تكون أنشطةً فرديةً هدفها الربح أو الشهرة، ومنها أنشطة إدارية يكون الجهاز التنفيذي أو ما يُسمّى الإدارة العامة مسؤولاً عنها، حيث يُقدّم الاحتياجات بهدف المصلحة العامة. ويقوم القانون الإداري بالاتصال مع الإدارة العامة التي تتكوّن عادةً من موظفين، وهيئات يُمارسون الوظيفة الإدارية للدولة لتحقيق الحاجات العامة. ومن هنا تكمن أهمية القانون الإداري، لارتباطه بالمصلحة العامة، وفيما يأتي أهمّ التطبيقات التي يقدمها القانون الإداري سنتطرق في هذا الفصل إلى تعريف القانون الإداري و بيان خصائصه

المطلب الأول تعريف القانون الإداري:

يعرف القانون الإداري بمفهومه الواسع على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات¹.

أما القانون الإداري بمفهومه الضيق فهو مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة و غير المألوفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات.

ومن هنا نخلص إلى القول أن القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده. فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص². فقواعده خاصة و متميزة و غير مألوفة عن قواعد القانون الخاص و هي تتعلق بنشاط الإدارة العامة حينما تتصرف بوصفها صاحبة سلطة عامة و سيادة لغرض تحقيق المنفعة العامة.

و قبل الخوض في مجال القانون الإداري يكون من الأجدر توضيح بعض المفاهيم ذات العلاقة به أهما:

الإدارة العامة : L'administration publique

يتخذ مفهوم الإدارة العامة معنيين.

أ-المعنى الأول: هو المعنى الموضوعي (الوظيفي): وهي مجموعة الأنشطة والخدمات والأعمال التي تقوم بها الهيئات الأجهزة و الأشخاص المعنوية العامة بهدف إشباعا الحاجات العامة للمواطنين مثل: تقديم

¹ (بوضياف) عمار: محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك، السنة الجامعية 2010/2009، ص:05

² نفس المرجع السابق، ص:06

التعليم العام و ضمانه، توفير النقل العمومي، الخدمات الصحية العمومية.....الخ¹.

ب-المعنى الثاني هو المعنى العضوي (الشكلي): و يقصد به مجموع الأجهزة والهيكل و الهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أو مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها و شبكاتها المختلفة مثل: الولايات، البلديات، الوزارات، الجامعات و المستشفيات و غيرها من الهيئات و المرافق العامة.....الخ².

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره:

ترجع النشأة الأولى للقانون الإداري بمفهومه الضيف إلى فرنسا حيث تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى باقي الدول الأخرى.

و يرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية و منها أساسا الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية سنة (1789) و التي جاءت للقضاء على احتكار القضاء العادي و انتزاع أفضية الإدارة من يده³، و قد قامت هذه الأفكار على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي يقضي بمنع البرلمانات القضائية القائمة آنذاك من الفصل في

¹ (ليلو) مازن راضي: القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك، 2008، ص:02

² بعلي (محمد الصغير) ، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عناية، الجزائر، 2013.ص: 07 و ما بعدها،

أنظر في هذا الشأن كذلك (الطماوي) محمد سليمان: الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة منقحة و مزيدة طبقا لأحدث التعديلات القاهرة، 1996، ص: 05

³ عرف العهد السابق للثورة الفرنسية بهيمنة القضاء العادي عن طريق البرلمانات القضائية و قضائه في مسائل المنازعات الإدارية حيث كان في كل مرة يتدخل بشل عمل الإدارة و عرقلتها عن أدائها لمهامها

المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، الأمر الذي هيا إلى نشوء الإزدواجية في القضاء

وقد مرت نشأة القانون الإداري في فرنسا بالمراحل الأساسية التالية:

1-مرحلة الإدارة العاملة هي الإدارة القاضية: Administration active- Administration juge

كان الثوار مشحونون و مستأوون من البرلمانات القضائية التي سادت في العهد السابق للثورة نظرا لعرقلتها و شلها أحيانا لأعمال الإدارة هذه الإدارة التي كانت تمثل بالنسبة للفرنسيين الأداة المثلى التي تقوم على شؤونهم، لذلك فقد عمد الثوار على إلغاء هذه البرلمانات و تكريس مبدأ الفصل بين السلطات حيث صدر قانون 16-24 في أوت 1790 و الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات القضائية) و قد تضمن هذا القانون في مادته 13 أن القاضي الذي يتدخل لعرقلة الإدارة يكون قد اقترف جريمة الخيانة العظمى¹.

و كان من البديهي أن يمتنع القضاء من التدخل في أعمال الإدارة مما أدى إلى إنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية Théorie du ministre juge أو الوزير القاضي، حيث منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها وأصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات أي أن الإدارة العامة أصبحت بدون رقابة قضائية²، فكان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى فكانت الإدارة هي الخصم وهي الحكم في الوقت ذاته وكان هذا مقبولا إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة التي اكتسبها قضاء البرلمانات التعسفية، غير أن الأمر لم يدم طويلا

¹ Art 13 : Les fonctions juridiques sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leur fonction.

² عوابدي (عمار): النظرية العامة للمنازعات في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول- القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2005، ص: 76

لاستهجان الفكرة من قبل الجميع حيث لا يمكن قبول أن تكون الإدارة هي الخصم و الحكم، قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي.

2- مرحلة القضاء المحجوز (المقيد) Justice retenue

بالنظر لكثرة المشاكل و المنازعات فقد كان من الضرورة بمكان إحداث هيئات متخصصة للفصل في القضايا و المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بدءا بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي: في 1797/12/12 في عهد نابليون وضع اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع بقاء اختصاص المجلس ذا طابعا استشاري¹.

كما تم في الوقت ذاته إنشاء مجالس المحافظات بموجب المادة 52 من دستور السنة الثامنة التي كانت تصدر أحكام لا تحتاج إلى تصديق السلطة الإدارية العليا إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل، فقد كان عمل المحلفين يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام فلم يكن إذ ذاك يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام...

و قد سمي القضاء في هذه المرحلة القضاء المقيد أو المحجوز وقد استمر هذا الحال إلى غاية 1872 حيث أصبح قضاؤه باتا أو مفوضا.

3- مرحلة القضاء البات أو القضاء المفوض:

في 24 ماي 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائيا في المنازعات الإدارية²...

¹ معلوم أن مجلس الدولة الفرنسي هو امتداد لما كان يسمى بمجلس الملك Le conseil du roi الذي اكتمل نظامه القانوني بعد صدور اللوائح التنظيمية 1661/09/15 و 1673/01/03 و كان يتألف من في جوانبه البشرية من رجال السياسة مثل الدوق و الأمراء و كتاب الدولة و الوزراء و كذلك من شخصيات تقنية مثل المستشارين و محضري العرائض Les maîtres de requêtes. انظر لمزيد من التفصيل عوابدي (عمار): نفس المرجع السابق ، ص: 75

² سبق هذا التاريخ صدور دستور 1848/11/04 الذي ذكر مجلس الدولة من بين السلطات و المؤسسات العامة للدولة و منح على إثر ذلك سلطة القضاء البات مؤقتا و لمدة قصيرة و ذلك بموجب قانون 1849/03/03 الذي حول لجنة المنازعات إلى قسم المنازعات ثم حول إلى من جديد إلى هيئة أو جهاز استشاري فقط بموجب دستور جانفي 1852

هذا القانون هو الذي أعطي مجلس الدولة سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية¹ و قد تبعه سلسلة من النصوص في شكل قوانين و أوامر و مراسيم في عهد الملكيات و الجمهوريات المتعاقبة تتعلق بتنظيم مجلس الدولة و استكمال بنائه القانوني².

وبسبب تراكم عدد من القضايا على مجلس الدولة و بهدف تخفيف العبء عليه تم إحداث المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية بموجب المرسوم الصادر في 1953/09/30 و تبعها نصوص كثيرة تدخل في إطار الإصلاحات منها المراسيم الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي ونشاطه الذاتي³ وقد أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري من خلال أحكامه الشهيرة التي أصدرها بداية من سنة 1872 التي الأحكام التي ساهمت في تأسيس و تأصيل القانون الإداري

المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى:

¹ مع بقاء الاختصاص للإدارة القضائية حيث لا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون و قد استمر هذا الوضع إلى غاية 1889/12/13 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.

² من بين هذه القوانين القانون الدستوري الصادر في 1875/02/25 الذي يقضي بتعيين المستشارين من قبل رئيس الدولة بعد ما كانوا ينتخبون من قبل البرلمان و قانون 1940 الذي أقر مبدأ إلزامية استشارة مجلس الدولة قبل إصدار القوانين و الأوامر و المراسيم،

³ وقد تم تعديل هذا النظام بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أوت 1975 وبمرسوم 5 يناير 1980 وآخر في 1987/12/16 يتضمن إصلاح القضاء الإداري و الذي أنشأ بموجبه المحاكم الإستئناف الإدارية نفي طاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة

معلوم أن الإدارة العامة (الدولة، الولايات، البلديات.....) باعتبارها الأداة الفعالة لتنفيذ سياسات الدولة الحديثة تخضع لنوعين من القواعد القانونية.

أ- قواعد القانون الإداري: في سبيل تحقيق المصلحة العامة و النفع العام فإن القانون غالبا ما يزود الهيئات الإدارية العامة بوسائل قانونية تخولها استعمال ما يعرف بامتيازات السلطة العامة بما يترتب عنها من تدابير وإجراءات وقرارات تمس بالمراكز القانونية للأفراد و تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة¹.

ب- قواعد القانون الخاص: وذلك حينها تتصرف الإدارة العامة بوصفها شخص طبيعي أي مثل تصرف الأفراد، دون استعمال مظاهر السلطة و امتيازاتها بحث تخضع نشاطاتها و معاملاتها إلى القواعد نفسها السارية على الأشخاص الخاصة (القانون المدني القانون التجاري....الخ)، و يكون القضاء المختص هو القضاء العادي دون الإداري بالفصل في المنازعات التي تثور حين قيامها بتلك النشاطات.

و مع ذلك فإن القانون الإداري يعتبر فرعاً من فروع القانون العام الداخلي بحكم نشاط الإدارة العامة، لذلك يكون من الأجدر أن نركز عن علاقته بفروع القانون الأخرى

المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة و هو كذلك مجموعة القواعد التي تحكم الدولة و السلطات العامة و علاقاتها بالأفراد و هو يشمل على الأخص شكل الحكومة و صلاحياتها و نظام موظفي الإدارة على اختلافهم و حدود اختصاصاتهم و علاقة السلطة بالأفراد و مسؤوليتها و طرق التعويض

¹ من بين هذه الإمتيازات: سلطات البوليس أو الضبط الإداري، سلطة التنفيذ الجبري و المباشر دون اللجوء إلى القضاء و غيرها من السلطات و الإمتيازات

عن الأضرار التي تلحقها بالغير¹ ، أما القانون الدستوري فهو القانون الأسمى في الدولة وهو مجموعة القواعد القانونية التي تخص نظام الحكم فيها وتنظيم السلطات العامة في الدولة (تشريعية، تنفيذية و قضائية) و العلاقة فيما بين هذه السلطات كما تبين حقوق وحریات الأفراد والضمانات التي تكفلها وتبدو صلة القانون الإداري وثيقة بالقانون الدستوري كون أن القانون الدستوري يضع الأحكام الكلية والعامة للسلطة التنفيذية من حيث تنظيمها² بينما يأتي القانون الإداري ليضع القواعد التفصيلية التي تبين تشكيل الأجهزة الإدارية وطرق آدائها لوظائفها، كما أن القانون الدستوري باعتباره القانون الأساسي الذي يجب أن يسمو على كافة القوانين الأخرى فمن باب أولى أن تتقيد به وتحترم نصوصه قواعد القانون الإداري³ في كل الجوانب التي يكرسها القانون الدستوري مثالها ما تعلق منها بالسلطة الإدارية المركزية و السلطة الإدارية غير المركزية و غيرها.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي:

القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مالية الدولة من حيث تحديد وجوه المصروفات المختلفة و بيان مصادر الإيرادات من (رسوم و ضرائب و غيرها) و كيفية تحصيلها و إعداد الميزانية، و تنفيذها و أسس الرقابة على هذا التنفيذ⁴ لذلك فهو يأتي ليكمل القانون الإداري الذي من موضوعاته تنظيم الأجهزة و الهيئات الإدارية و

¹ الخوري (يوسف سعد الله): القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري أعمال و عقود إدارية، الطبعة الثانية ، 1998، ص: 09

² مثل النص على السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية و الوزير الأول فيما يتعلق بالسلطات المركزية و الولاية و البلدية فيما يخص الهيئات اللامركزية النص على الهيئات القضائية مثل مجلس الدولة و المحاكم الإدارية، و غيرها.

³ (ليلو) مازن راضي، نفس المرجع السابق، ص39.

⁴ الخليلي (حبيب إبراهيم): المدخل للعلوم القانونية –النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة التاسعة، الجزائر، 2008، ص: 86.

توضيح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة و الحماية القانونية المقررة لهذه الأموال وكيفية الانتفاع بها غيرها .

المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

القانون المدني هو أهم فروع القانون الخاص إذ يعتبر الأصل بالنسبة لهذه الفروع و يعبر عنه بأنه الشريعة العامة و هو "مجموعة القواعد التي تنظم علاقة الفرد بأسرته (الأحوال الشخصية) Règles de statut personnel¹ و تلك التي تنظم علاقات الفرد المالية و يطلق عليها قواعد المعاملات أو الأحوال العينية Règles de statut réel² أما القانون الإداري فمعلوم أنه مستقل عن القانون المدني من حيث الخصائص والأهداف لكن رغم هذه الإستقلالية فهناك علاقة وثيقة بينهما كون القانون المدني كما أسلفنا هو الشريعة العامة أي أنه هو الأصل وهو المصدر لقواعد القانون الإداري المستقلة خاصة تلك المتعلقة بالمعاملات الإدارية (العقود الإدارية المسؤولية الإدارية، الوصاية الإدارية...) حيث يستمد القانون الإداري كثير من المفاهيم الأساسية من القانون المدني كمفهوم الشخصية المعنوية والالتزام والعقد وغيرها بل قد يلجأ القضاء الإداري إلى تطبيق قواعد القانون المدني في بعض الأحيان.

المطلب الرابع: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:

القانون الجنائي هو ذلك القانون الذي يشتمل على بيان القواعد الموضوعية و الإجرائية في مجال التجريم و العقاب و هو ينقسم إلى قسمين:

الأول: قانون العقوبات :

¹ الملاحظ أن المشرع الجزائري أفرد للأحوال الشخصية سنة 1984 تقنيًا خاصًا سماه قانون الأسرة انفرد بتقنين قانون الأسرة

² الخليلي (حبيب إبراهيم): نفس المرجع السابق، ص: 89.

و هو مجموعة القواعد التي تبين الجرائم المختلفة و العقوبات المقررة لها، كما تبين شروط المسؤولية الجنائية و الظروف المشددة و المخففة لها و أحوال الإعفاء منها و غيرها...

الثاني: قانون الإجراءات الجزائية :

و هو مجموعة القواعد التي تبين الإجراءات التي تتبع في ضبط الجرائم و التحقيق فيها و إصدار الأحكام على المتهمين بارتكابها كما يبين وسائل الطعن في هذه الأحكام و طرق تنفيذ العقوبات على المتهمين و كيفية اتخاذ تدابير الأمن بالنسبة لطوائف خاصة منهم.¹

فالعلاقة وطيدة و وثيقة بينه و بين قواعد القانون الإداري فيما يتعلق بالجزاءات المترتبة على الجرائم التي يقوم بها الموظفون كجرائم التزوير مثلا و الجزاءات الإدارية والجزاءات الجمركية كتلك المواد المتعلقة بحماية المواطنين والموظفين وحماية المنشآت والحماية القانونية للمحررات القانونية والشهادات الإدارية من التزوير و العقوبات المقررة لها.

كما يبين قانون الإجراءات الجزائية كيفية تحريك الدعوى العمومية لحماية مبادئ القانون الإداري وحتى الفصل بين السلطات (رجال الضبط الإداري، رجال الضبط القضائي ونتائج ذلك...).

6-علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية: يرتبط القانون الإداري ارتباطا وثيقا بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية حيث نجده يستعمل القواعد الإجرائية المتعلقة بكيفية رفع الدعوى الإدارية وأشكال ذلك ويبين لنا قواعد الاختصاص المحلي والنوعي وكذا أنواع الدعوى الإدارية. (البطلان، الإلغاء، التعويض...الخ)

المبحث الثاني :خصائص القانون الإداري:

¹ نفس المرجع السابق، ص: 86 و ما بعدها.

من كل ما أسلفنا فإن القانون الإداري يتميز ببعض الخصائص
تميزه عن باقي القوانين كونه قانون سريع التطور و قانون غير مقننين
وأنه من صنع القضاء.

المطلب الأول: القانون الإداري حديث النشأة Recent:

كما أسلفنا آنفا و بالمقارنة بالعديد من فروع القانون الأخرى فإن
القانون الإداري، بمعناه الفني، يعتبر قانوناً حديثاً.

و قد نشأ القانون الإداري في فرنسا، و التي تعتبر أصل منشئه
ويرجع تاريخ نشأة القانون الإداري، الحديث عند قيام الثورة الفرنسية في
عام 1789 و ذلك عندما فسر رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين
السلطات تفسيراً جديداً¹ لظروف اجتماعية كانت حادثة في ذلك الوقت.

فالقانون الإداري غير متوغل في القدم، إذ لا يتجاوز عمره المئتي
عام، و هذا يعني أن القانون الإداري حديث النشأة قياساً بالقانون التجاري
و القانون المدني الذي يعود إلى أيام نابليون في فرنسا².

فنشأة القانون الإداري لم تكن نتيجة فلسفة معينة أو إعمالاً لقواعد
موضوعية، بل لأسباب تاريخية بحتة. ولم يبدأ القانون الإداري في
الظهور بوصفه قانوناً مستقلاً عن القانون المدني إلا في القرن السادس
عشر، بل أن الأفكار الرئيسة والنظريات الأساسية التي يتميز بها القانون
الإداري لم تتبلور إلا خلال القرن العشرين³.

¹ هذا التفسير الجديد لم يكن ذلك الذي كان معمولاً به في الدول التي كانت تأخذ به آنذاك
كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية. وتطبيقاً لهذا التفسير الجديد لمبدأ الفصل بين
السلطات تم إنتزاع أفضية الإدارة من يد القضاء وأصبحت الإدارة تفصل في المنازعات
التي تتعلق بها حتى قيام مجلس الدولة الذي تولى الفصل في المنازعات التي تتعلق
بالإدارة.

² نحيلي (سعيد): القانون الإداري/المبادئ العامة ، الجزء الأول ، منشورات جامعة البعث،
كلية الحقوق ، دمشق، 2012/2013، ص: 81

³ شحاتة (توفيق): مبادئ القانون الإداري الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، ط 1954- ص
93.

و قد رأينا من خلال التطور التاريخي أنه قانون لم تتضح معالمه إلا مع أواخر القرن التاسع عشر و ذلك في فرنسا، كما زادت التطورات والتحولات التي عرفتھا الحضارة الإنسانية خلال القرن العشرين في عدم اكتمال قوامه¹.

و يعد حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو Blanco لعام 1873 نقطة الأساس و البداية الأولى للوجود الحقيقي و الواقعي للقانون الإداري، و تتالت بعدها الأحكام و استقرت المبادئ القانونية لتشكل دعائم و أسس القانون الإداري في فرنسا²، و دولا كثيرة فيما بعد و منها الجزائر.

المطلب الثاني: قانون مرن و سريع التطور:

يتميز القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة مقارنة بالتطور الذي يحدث في القوانين الأخرى و يرجع ذلك إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها من جهة و استجابته لما يحدث في المجتمع من تطور و تغيير في مختلف المجالات و الميادين تحت تأثير الظروف السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية باعتباره هو الأكثر استجابة لتلك المتغيرات و بما يحقق المصلحة العامة.

هذا عكس قواعد القانون الخاص التي تتميز في غالبيتها بالثبات والاستقرار بحيث أحيانا يستلزم تعديلها فترة طويلة.

فالقانون الإداري بحكم معالجته لمواضيع تتعلق أصلا بالمصلحة العامة و تسيير إدارة المرافق العامة يجعله يتأثر بما يستجد من تغيرات مختلفة، يجب أن تواكبها قواعد القانون الإداري حتما و إلا كانت عائقا في تقدم و تطور المجتمع.

¹ بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص: 22 و ما بعدها

² نحيلي (سعيد): نفس المرجع السابق، ص: 81

و قد زاد في أهمية هذه الخاصية ظهور مرافق اقتصادية (صناعية و تجارية و زراعية و مالية) تفرض على القانون الإداري وضع قواعد و مبادئ تحكم هذه المرافق الجديدة¹. ولعل من أسباب تطور القانون الإداري هي العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار غير مستقرة نسبيا باتساع نشاط الدولة وظهور أزمات اقتصادية.

المطلب الثالث: القانون الإداري قانون قضائي

(من صنع القضاء): Juridictionnel:

يتميز القانون الإداري أيضا على أنه قانون قضائي أي أنه قضائي المنشأ من خلال قواعد ومبادئ إدارية خلقها القضاء² أي قضاء مجلس الدولة الفرنسي كانت بدايتها الأولى حكمه في قضية بلانكو Blanco الشهيرة سنة 1873 و أحكاما كثيرة تلتها، فمعظم المبادئ والنظريات التي يتكون منها القانون الإداري ترجع في نشأتها إلى مجلس الدولة الفرنسي، الذي اضطر أمام عدم وجود نصوص قانونية تحكم المنازعات المطروحة عليه إلى ابتكار الحلول والقواعد التي تحسم هذه المنازعات، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري فكان لابد للقضاء أن ينهض من خلال وضع أسس ونظرياته.

و قد كان دور القضاء الإداري في هذا المجال متميزا عن دور القضاء العادي الذي ينحصر في تطبيق القانون على المنازعة دون إيجاد الحلول المناسبة و التي تتفق مع طبيعة المنازعات الإدارية الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها الحسن وتطورها المستمر.

¹ نحيلي (سعيد): نفس المرجع السابق، ص: 82 و ما بعدها.

² أي أن القضاء الإداري ليس قضاء تطبيقياً كالقضاء المدني، إنما هو قضاء إنشائي يقوم بإبتداع الحلول المناسبة في المنازعات الإدارية المعروضة عليه.

ومع ذلك فإن القضاء يتقيد بأداء مهامه، ذلك أن القاضي الإداري يسعى إلى ابتكار الحل الملائم على كل نزاع يطرح عليه دون التقيد بمبادئ مجردة، مع الإلتزام بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة، على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع.

4- القانون الإداري هو قانون غير مقنن:

يقصد بعملية التقنين La codification تدخل السلطة التشريعية لوضع قواعد و أحكام قصد تنظيم ظاهرة أو موضوع ما بنظرة شاملة كتنظيم الظاهرة التجارية بموجب التقنين التجاري و الظاهرة الإجرامية بموجب التقنين الجنائي و هو الأمر الذي تفتقده الظاهرة الإدارية (القانون الإداري)، أي أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون مثل القانون المدني أو القانون التجاري و قانون الأسرة¹... الخ.

و معلوم أن القانون الإداري رغم نشأته في فترة عرفت بحركة واسعة في التقنيات بعد الثورة الفرنسية بحيث تم تقنين و تدوين قواعد القانون المدني و قواعد القانون التجاري و غيرهما بما يعرف بمدونة نابليون غير أنه أي (القانون الإداري) بقي على حاله بعيدا عن هذه الحركة، رغم اكتمال مبادئه ونظرياته.

ويرجع السبب في ذلك إلى سرعة تطوره و تشعب مواضيعه الأمر الذي صعب مهمة جمع أحكامه في تقنين واحد، أضف إلى ذلك طبيعة أحكامه التي في الغالب ما تتميز على أنها ذات طبيعة قضائية.

و على من تسليمنا بأن القانون الإداري هو قانون غير مقنن، فهذا لا يعني أكثر من أن النظريات العامة الأساسية فيه Les théories générales du droit administratif كالأعمال الإدارية و التزامات الإدارة و عقودها و مسؤوليتها ... الخ لم تقنن كما هو الشأن في فروع القانون الأخرى و لكن ذلك لا يعني انعدام التقنين الجزئي أو استحالة في مجاله، فهناك

¹ كما يقصد بها أيضا أن تضاع تلك المبادئ و الأحكام في شكل تقنين أي كتيب code. يضم هذا الكتيب موضوعا من مواضيع القانون المتشعبة.

موضوعات هامة تخضع لأحكامه تتمتع بثبات نسبي وتنظمها قوانين منفصلة¹ ، ومن بين هذه التقنيات الجزئية التي تنظم بعض موضوعات القانون الإداري القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، قانون البلدية، قانون الولاية ، القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة، القانون العضوي المتعلق بتنظيم المحاكم الإدارية القانون المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة وقوانين أخرى تنظم مواضيع عديدة يتعذر جمعها في تقنين شامل و أن جمعها يصبح أمرا غير مجد.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري:

لا تختلف مصادر القانون الإداري في جوهرها عن مصادر القانون عموما رغم اختلاف فروعه، ويستمد القانون الإداري كغيره من فروع القانون مادة وجوده من عدة مصادر و يقصد بالمصدر أصل الشيء أو منبعه من هنا فإن مصادر القانون الإداري نوعين : مصادر رسمية² و مصادر غير رسمية³.

و سنكتفي ببيان المصادر الرسمية وهي تنقسم إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

المطلب الأول: المصادر الرسمية المكتوبة:

¹ الطماوي (محمد سليمان): الوجيز في القانون الإداري-نفس المرجع السابق، ص: 11.

² يقصد بالمصادر الرسمية مجموع السلطات التي لها الحق في إصدار القاعدة القانونية في شكل معين وفقا لإجراءات محددة، و يقصد بها كذلك الوسائل التي بواسطتها يتم تحويل المادة الأولية للقانون إلى قواعد قانونية لها صفة الإلزام بحيث يتعين على القاضي تطبيقها على المنازعات التي تعرض عليه ، فقد تكون الوسيلة هي وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة بواسطة السلطة المختصة ...راجع لمزيد من التفصيل الخليلي (حبيب إبراهيم): نفس المرجع السابق، ص: 129.

³ يقصد بالمصادر الغير الرسمية مجموع العوامل والمؤثرات التي تدفع السلطة المختصة إلى إصدار هذه القواعد القانونية أو تعديلها أو إلغائها

المصادر المكتوبة للقانون الإداري الجزائري هي: التشريع و المعاهدات الدولية،

1 - التشريع :

يقصد بالتشريع بمفهومه الواسع أو الشكلي كأحد مصادر القانون الإداري مجموع النصوص الرسمية على اختلاف درجاتها وقوتها والجهة التي صدرت عنها والتي تخص الإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها .

و بهذا المعني فإن مصطلح التشريع يشمل كل من النصوص الدستورية، والمعاهدات والقانون العضوي و العادي والقانون الفرعي (المراسم اللوائح أو القرارات التنظيمية) .

أ-الدستور:

يقصد بالدستور والذي يسمى كذلك بالقانون الأساسي مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية الصادرة عن السلطة التأسيسية (الشعب) والتي تبين نظام الحكم وتنظيم السلطات واختصاصاتها بالإضافة إلى حقوق الأفراد الأساسية و حرياتهم العامة و واجباتهم العامة¹.

أما المعاهدات فهي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة، لذلك فإن المعاهدات

1 الخليلي (حبيب إبراهيم): نفس المرجع السابق، ص: 132.

التي يبرمها و يصادق عليها رئيس الجمهورية¹ تسمو على القانون طبقا للدستور الجزائري²

ب- القانون:

و يقصد بالقانون بمفهومه الضيق مجموعة النصوص القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها الأصلية و هو نوعان، القانون العضوي و القانون العادي:

- القانون العضوي: يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن البرلمان غير أنها أكثر قوة من القانون العادي بحيث أنها تتعلق بمواضيع هامة و خطيرة منها ما جاء في متن المادة 140 من دستور 2020³ و هي محددة على سبيل الحصر في الدستور، و يصدر وفق إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات إصدار القانون العادي إذ يتطلب المصادقة عليه بأغلبية مطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة⁴ و كذا وجوب خضوعه لرقابة المطابقة من طرف المحكمة الدستورية⁵ فهو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) في مجال اختصاصه الأصل بحيث يوجد في مرتبة أدنى من الدستور و أعلى من القانون العادي

1 أنظر المادة 91 فقرة 12 من الدستور الجزائري لسنة 2020 الصادر في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 2020

2 أنظر المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 2020 الصادر في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 2020. و تقابلها المادة 150 من الدستور الجزائري 2016 الصادر في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2016..

3 تقابلها المادة 141 من دستور 2016 .

4 للتذكير كانت المادة 123 من دستور 2008 المعدل تشترط المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و أغلبية 3/4 من أعضاء مجلس الأمة.

5 قبل إنشاء المحكمة الدستورية كانت رقابة المطابقة من اختصاص المجلس الدستوري.

-القانون العادي: هو كذلك مجموعة النصوص القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها الأصلية، غير أنها أقل قوة من قواعد القانون العضوي حيث نصت على المواضيع التي تشملها المادة 139 من دستور 2020¹ كذلك على سبيل الحصر.

- الأمر L'ordonnance

وهو مجموعة القواعد و النصوص القانونية الصادرة عن رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود البرلمان أو في حالة عطلته أي بين دورتي البرلمان، في هذه الحالة يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارس سلطة التشريع بالأوامر، هذه المهمة التي هي أصلا من اختصاص البرلمان، فهو استثناء من الأصل العام الذي يعطي للبرلمان الإختصاص الأصل في التشريع

ج- القانون الفرعي:

ويقصد بالقانون الفرعي²، التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزير الأول و غيرهم من الهيئات التنفيذية...)، و تتمثل في المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية و المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول و كذا القرارات و اللوائح الوزارية التي يصدرها الوزراء و القرارات الولائية التي يصدرها الولاية و القرارات البلدية التي يصدرها رؤساء المجالس البلدية.

ومن أمثلة التشريعات التي تلعب دورا هاما في تنظيم الإدارة العامة الجزائرية والتي تشكل في نفس الوقت مصدرا أساسيا للقانون الإداري في الجزائر:

القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية.

¹ تقابلها المادة 140 من ستور 2016 و المادة 122 من دستور 2008 المعدل

² و يطلق عليه كذلك التنظيم أو المجال التنظيمي

- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/04/07 المتضمن قانون الولاية¹.
- القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه.
- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 2008/01/19 المتضمن القانون الأساسي للموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

المطلب الثاني: المصادر الرسمية الغير المكتوبة:

هذه المصادر ذكرتها المادة الأولى من القانون المدني في الفقرة 2 و3 على سبيل الحصر بقولها إذا لم يوجد نص تشريعي حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى القانون الطبيعي وقواعد العدالة².

1-العرف:

يقصد بالعرف مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على اتباعها و ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع.

إن إتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام

¹ قانون الولاية و البلدية هما محل تعديل في المستقبل القريب و سيعرض في شكل قانون واحد يسمى بقانون الجماعات الإقليمية على البرلمان بغرفيه لمناقشة ثم المصادقة.

² انظر المادة الأولى من القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر 58/75 المؤرخ في 25 سبتمبر 1975 المعدل و المتمم .

ينشئ قاعدة قانونية عرفية، وهو ما أكده القضاء الإداري في كثير من المنازعات.

يقوم العرف الإداري على ركنين هما:

أ-الركن المادي: و يتمثل في اعتياد الإدارة العامة في تصرفاتها و أعمالها على سلوك معين بصورة متكررة و مستمرة

ب-الركن المعنوي: و يتمثل في الاعتقاد بالالتزام سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها.

و إلى جانب ذلك يجب على العرف الإداري أن يكون عاما تطبقه الإدارة بشكل منتظم و مستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة و أن يكون مشروعاً و غير مخالف لنص قانوني أو لائحي.¹

2- القضاء الإداري

يقصد بالقضاء كمصدر للقانون الإداري مجموع المبادئ أو القواعد التي تصدرها محاكم القضاء الإداري والتي يتم استنباطها أو استخلاصها من النصوص القانونية إن وجدت أو أنشأها بواسطة هذه الأحكام.

و يقوم القاضي الإداري الذي يبت في المسائل الإدارية بدور هام في مجال القانون الإداري فهو الذي يفسر النص الغامض ويوفق بين النصوص المتعارضة ويقيس عند عدم وجود النص، و يتعدى دوره إلى خلق المبادئ²، ما يزال القضاء الإداري في العديد من الدول مصدراً لقواعد القانون الإداري نظراً لدوره المتميز عن القضاء العادي بفعل غياب التشريعات و النصوص أحياناً.

3 - الفقه:

¹ الطماوي (محمد سليمان): الوجيز في القانون الإداري-نفس المرجع السابق، ص: 14.

² الطماوي (محمد سليمان): نفس المرجع السابق، ص: 14.

يقصد بالفقه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء والفقهاء هم علماء القانون، والفقه لا يعتبر مصدرا للقانون الإداري وإنما هو مجرد مصدر تفسيري فمهمة الفقهاء إنما تتمثل في شرح التشريع و التعليق على أحكام القضاء و محاولة استخلاص و استنباط الأحكام و المبادئ العامة و القواعد الأساسية.

و رغم ذلك و نظرا لخصائص القانون الإداري التي جئنا على ذكرها آنفا، فإن فقه القانون الإداري يلعب دورا معتبرا من حيث تقديم الإرشاد لكل من المشرع و القاضي.

المبحث الثالث :الأسس الفقهية للقانون الإداري:

إن محاولة تفسير القانون الإداري من خلال تأسيسه تاريخيا أو إيديولوجيا لا يكفي إذ تبقى فيه عدة جوانب غامضة لذلك حاول الفقه الإداري تأسيس القانون نظريا منذ الوهلة الأولى لنشأته وقد انقسم هذا الفقه في تبرير قيام القانون الإداري إلى عدة فرق و مدارس نجملها فيما يلي :

المطلب الأول: نظرية أعمال السلطة و أعمال الإدارة¹.

يحتاج القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي الضيق إلى ضرورة تحديد مجال تطبيقه وبالتالي إيجاد معيار لتمييزه عن القوانين الأخرى وتحديد اختصاص القضاء الإداري من اختصاص القضاء العادي، لذا فقد بادر فقهاء القرن 19 إلى ذلك فقالوا بمعيار السلطة العامة الذي مفاده أن الإدارة في نشاطها تعمل في إحدى الصورتين، فإما أنها تتصرف كشخص عادي فتبيع وتشتري و بالتالي تخضع في هذا النشاط لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد ويسمى نشاطها هذا بأعمال الإدارة العادية

¹ (ليلو) مازن راضي.: نفس المرجع السابق، ص:18.

(أعمال تسير) Actes de gestion وتخضع المنازعات التي تثور بمناسبة القيام بهذه الأعمال لاختصاص القضاء العادي و بالتالي فإن الإدارة هنا تخلع عن نفسها الرداء الأمر والناهي فتتنزل إلى منزلة الأفراد وتستعين بالوسائل المتاحة لهم، ومن أمثلة تلك الأعمال العقود التي تبرمها الإدارة مع الأفراد والمؤسسات الخاصة كالشركات حيث تخضع الإدارة في هذه الحالة إلى القواعد التي يخضع لها سائر الأفراد وإذا ثار نزاع حول تلك البنود تختص المحاكم العادية فيه¹.

وإما أن تتصرف هذه الإدارة كشخص صاحب سيادة وسلطان فتأمر وتنهاي وتتعامل مع الأفراد في المجتمع من مركز المتفوق القوي فالإدارة هنا تستعمل إرادتها المنفردة وتفرضها على الناس و إذا لزم الأمر فإنها تتصرف حتى بالقوة دون تدخل القاضي وتسمى أعمالها في هذه الحالة بأعمال السلطة العامة Actes d'autorité publique إلا أن هذه النظرية تعرضت لانتقادات جمة، لم تمكنها لوحدها من التأسيس و التأصيل للقانون الإداري².

المطلب الثاني: نظرية المرفق العام.

عجزت نظرية السلطة العامة عن تفسير كل جوانب القانون الإداري وبالتالي عجزت عن تأسيسه تأسيساً سليماً أو تمييزه تمييزاً واضحاً عن غيره، فظهر فريق آخر من الفقهاء حاول تفسير وشرح مختلف جوانب القانون الإداري من خلال تأسيس نظرية جديدة هي نظرية المرفق العام Théorie du service public التي ظهرت في الربع الأخير من القرن 19 فأصبحت الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس

¹ يوسف حسين محمد البشير: مبادئ القانون الإداري، كلية القانون، جامعة النيلين، السودان، 2011، ص: 13

² هذه النظرية تضيق كثيراً من نطاق القانون الإداري إذ تحصره في أعمال الضبط الإداري في حين أعمال الإدارة تتجاوز كثيراً هذا المجال، ومن الصعوبة معرفة متى تتصرف الدولة بمقتضى سلطتها الأمرة ومتى تكون غير ذلك فهي تتركز على فكرة ازدواج شخصية الدولة وهي فكرة غير مقبولة لذلك هاجر العديد من الفقهاء هذه النظرية ومن أعمدها العميد دوغي ومع هذا ما تزال هذه النظرية قائمة.

الدولة الفرنسي و محكمة التنازع كأساس للقانون الإداري و معيارا للقضاء الإداري، و كان حكم روتشيلد Rotschild الصادر في 06 ديسمبر 1855 و ديكستر Dekester الصادر 06 أوت 1861 من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة¹.

ويراد بالمرفق العام² المشروع الذي تقوم جهة الإدارة بتنظيمه وتسييره بنفسها ويكون خاضعا لرقابتها ويهدف إلى تحقيق صالح عام و تهيمن عليه الإدارة مباشرة أو يكون لها حق الإشراف والرقابة عليه، فالقانون الإداري وفق هذه النظرية هو قانون المرافق العامة³ يستمد وجوده وقوته من استجابته لحاجات المرافق العامة وصلاحيه لتحقيق أهداف هذه المرافق وضمان سيرها بانتظام وتقديم خدمة للمجتمع.

إلا أن هذه النظرية ونتيجة للتحويلات التي شهدتها الحياة الحديثة بعد الحربين العالميتين والتطورات العديدة التي حدثت في المجالات العلمية والتكنولوجية وفي ميادين الإسكان والتعمير والنقل والتعليم والصحة تعرضت للنقد في النقاط الآتية⁴:

¹ (ليلو) مازن راضي: نفس المرجع السابق، ص: 19.

انظر كذلك : BIGOT Grégoire :La responsabilité de l'administration en France, Revue de droit politique, Jus Politicum, n° 08, 2012, p : 12et 13

² يعتبر حكم بلانكو Blanco الصادر عام 1873 في نظر الفقه و القضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام Théorie du service public

³ من أبرز فقهاء هذه المدرسة تيسيه Teissier Georges ديجي Duguit Léon، و بونار Bonnard Roger و جيز Jèze Gaston و هم الذين أطلقوا عليه تسمية قانون المرافق العامة .

⁴ هذه التحويلات أدت إلى بروز ما يسمى بأزمة المرفق العام مما أدى باهتزاز الأساس الفلسفي و الإيديولوجي لهذه النظرية إذ أن أسباب تطور هذه النظرية هو سبب هدمها و ظهور عدة أنواع من المرافق العامة الإقتصادية و المرافق المهنية تخضع لمزيد من قواعد القانون الإداري و القانون الخاص (قانون إداري-مرافق عامة) (قانون خاص –العمال القائمين بوظيفة التنفيذ و العقود المبرمة مع الأفراد .

-ظهور مرافق جديدة اقتصادية ومهنية أدى إلى تدخل القانون الخاص خاصة القانون المدني والتجاري في المرافق العامة.

-تمديد العمل بأساليب القانون العام للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام وهي مؤسسات تمارس أنشطة لا ترى الدولة فائدة في تحويلها إلى مرافق عامة فتبقى على صورتها الخاصة إلا أن الدولة تزودها ببعض أساليب القانون العام كأسلوب نزع الملكية وإخضاعها للمبادئ التي تحكم المرفق العام.

المطلب الثالث: نظرية المنفعة العامة

يعتبر الأستاذ الفرنسي مارسيل فالين Maecel Waline واحد من أكبر أساتذة القانون الإداري الذين تبنوا فكرة المرفق العام و واحد من أعلام مدرسة المرفق العام خرج لينتقدها ويأخذ في مؤلفاته بفكرة المنفعة العامة كأساس لبناء القانون الإداري¹ فيقول " إن الفكرة الأم في القانون الإداري هي أقل وجودا في فكرة المرفق العام منها في فكرة المنفعة العامة ، فالمرفق العام ليس سوى واحد من الوسائل الفنية الموجهة لخدمة المنفعة العامة " إذن فالمنفعة العامة عنده هي التي تبرر قيام قانون إداري بقواعد مستقلة ومتميزة، فلو لا المنفعة العامة ما كان هناك موظف عام ولا عقد عام ولا أموال عامة ولا حتى مسؤولية إدارية.

يلاحظ أن الفقيه مارسيل فالين يعتمد معيار المنفعة العامة من منظار كونه هو الهدف في القانون الإداري عكس منظور مدرستي السلطة العامة والمرفق العام اللتان تشكل كل منهما وسيلة من وسائل هذا القانون.

فرغم أن معيار المنفعة العامة يبدو لأول مرة أنه معيارا مناسباً ومفضلاً لتأسيس القانون الإداري خصوصاً أنه تأسس بالهدف والغاية إلا أنه تبين أن فيه نقاط ضعف وجوانب سلبية قضت عليه ولو جزئياً،

¹ عوابدي (عمار): النظرية العامة للمنازعات في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول- القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2005، ص: 112 و ما بعدها

كالمنفعة العامة فكرة عامة وغامضة تحتاج إلى تعريف وتوظيف حيث أن الحدود بينما هو عام وما خاص فهو غير معلوم.

المطلب الرابع: نظرية الأسس الدستورية.

من بين الفقهاء الذين حاولوا إيجاد أساس جديد يؤسسون عليه القانون الإداري الفقيه الفرنسي جورج فيدال Georges Vidal وقد قام بتلك المحاولة دون أن يخرج عن مدرسة السلطة العامة الذي ظل وفيها لها، فالأستاذ جورج فيدال يرى أن الإدارة والقانون الإداري لا يمكن أن نميز بينهما بطريقة مستقلة وإنما يجب أن نبدأ من الدستور إذا أردنا أن نجعل لهما تعريفا فهو ينطلق منه (الدستور) ليعرف ويؤسس القانون الإداري، وبالتالي يحدد مجال اختصاص القاضي الإداري وهو الذي يشكل مصدرا أساسيا للنظام القانوني في الدولة وهو الذي يميز بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، ومن ثمة يجب الانطلاق من معطيات عضوية (وليست مادية كالمرفق العام والسلطة العامة) لتعريف القانون الإداري والإدارة العامة.

و للوصول إلى هذه الغاية يتوجب تمييز العمل الإداري عن بقية الأنشطة في الحكومة مستبعدا بذلك كل من العمل الدبلوماسي والعمل مع بقية الهيئات العمومية منها العمل التشريعي البرلماني، وأيضا يجب التمييز بين التسيير الخاص والإدارة العامة وهذا في إطار استخراج ما يميز القانون الإداري عن طريق استبعاد أساليب القانون الخاص.

فالإدارة العامة عند الفقيه فيدال عبارة عن مجموعة أنشطة الحكومة والهيئات اللامركزية مستبعدا منها العلاقات الدولية، العلاقات فيما بين السلطات الثلاث على أن تمارس نشاط الإدارة و الحكومة في إطار نظام السلطة العامة، إلا أن هذه النظرية لم تصمد طويلا أمام هجمات أعدائها حيث بقيت حبيسة أفكار صاحبها و من أهم من انتقد نظرية الأسس الدستورية الفقيه شارل ايزمان.

و خلاصة القول بالنسبة للتأسيس النظري للقانون الإداري فإن الفقهاء لم يتمكنوا من الاستقرار على رأي واحد، فمن مدرسة السلطة العامة إلى مدرسة المرفق العام إلى فكرة المنفعة العامة كوسيلة حديثة لتحسين وتطوير نظرية المرفق العام إلى فكرة الأسس الدستورية التي

تحاول تدعيم فكرة السلطة العامة إلى غير ذلك من الأفكار والنظريات، وهو أمر طبيعي لأن من وظيفة الفقه الاختلاف في الرأي وصولاً بالموضوع إلى أفضل صورته، والمهم عندنا أنه لا يمكن تأسيس هذا القانون على فكرة واحدة مهما كانت أهميتها ومن ثمة يبدو أنه من الطبيعي استخدام كافة هذه الأفكار جميعها في معيار مركب يتكون من مدرستي السلطة العامة والمرفق العام في صورتيهما المتطورة حتى تتمكن من الجمع بين الوسيلة والغاية في هذا التعريف، فالقانون الإداري هو قانون السلطة العامة كما هو قانون المرافق العامة فالفكرتان متكاملتان، ولا يمكن أن نستبعد أي منهما عن الأخرى.

أما عن موقف الفقه الجزائري من هذه النظريات فإنه لم يتبلور بوضوح رغم وجود بعض الإشارات فهناك بعض الفقهاء من يميل إلى الأخذ بمدرسة السلطة العامة أولاً ثم يكملها بمدرسة المرفق العام ونجد على رأسهم الأستاذ الدكتور عمار عوابدي الذي يقول: "إن فكرة السلطة العامة بمفهومها السابق المعدل تنجح كمعيار للقانون الإداري فهي المعيار الذي يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري، فاحتواء العمل على مظاهر السلطة العامة هي التي تكسبه الطبيعة الإدارية¹".

ويبدو أن الأستاذ عمار عوابدي بقي الوحيد في هذا الاتجاه إلى حد الساعة ذلك أن أنصار مدرسة المرفق العام أكثر عدداً ونجد من بينهم الأستاذ الدكتور محمد بوسوماح الذي يعد أول من كتب عن المرفق العام في الجزائر من خلال مقال مطول نشر في المجلة الجزائرية تحت عنوان: "مدخل للتعريف بالمفهوم القانوني للمرفق العام" حيث درس في هذا المقال المرفق العام في الجزائر من كل جوانبه السياسية والإيديولوجية.... إلخ أما الأستاذ أحمد محيو فإن موقفه من النظريتين غير واضح فرغم أنه أولى اهتماماً خاصاً لنظرية المرفق العام في كتابه "محاضرات في المؤسسات الإدارية" إلا أنه ينهي حديثه عن تأسيس القانون الإداري بجمله استعارها من الأستاذ رونييه الذي يحاول التوفيق

1 عوابدي (عمار): نفس المرجع السابق، ص: 116

بين فكرتي السلطة العامة والمرفق العام، غير أننا نلاحظ أنه يميل أكثر نحو نظرية المرفق العام لأنه كغيره من الفقهاء متأثر بالتوجه الاشتراكي الذي تنتشر فيه فكرة المرفق العام بوضوح.

الفصل الثاني : أسس التنظيم الإداري

تمهيد:

استعرضنا فيما سبق كيف أن الإدارة العامة تشكل موضوعا لدراسة القانون الإداري وكيف أن تعريف هذه الإدارة يمكن أن ينظر إليه من زاويتين عضوي أو مادي وكيف أن النظرة المادية للإدارة العامة تبحث الجانب المتحرك فيها فتتظر إليها على أنها تتكون من مجموع أنشطة ووظائف واختصاصات داخل الدولة التي تهدف إلى تحقيق إشباع الحاجات العامة تصنف لنا الجانب الثابت فيها باعتبار أنها من هذا المنظور تتشكل من مجموعة المؤسسات والهيئات في الدولة.

إن دراسة المؤسسات الإدارية من منظور قانوني يدخل تحت ما يسمى بالتنظيم الإداري والتنظيم الإداري عملية معقدة جدا لاحتوائها على عناصر متعددة كالتمييز بين النظام المركزي والنظام اللامركزي كقيام المؤسسة الإدارية على الشخصية المعنوية وكرتباط مختلف هذه المؤسسات الإدارية مع بعضها بنوع من الروابط السلطوية والمتمثلة في الرقابة الإدارية، فالتنظيم الإداري يقوم في معظم الدول ولاسيما الدول التي تنتهج النهج الفرنسي على مبدئين رئيسيين هما : مبدأ الشخصية المعنوية ومبدأ المركزية واللامركزية وأضيف إليها مبدأ ثابت هو مبدأ الرقابة الإدارية.

أ- الشخصية المعنوية ابتكار قانوني بحث فيه فقهاء القانون فهو من صنعهم وخيالهم.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية:

(الأساس القانوني)

إن من المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الإداري إلى جانب الشخصية المعنوية التي تستخدم كتقنية قانونية لتفسير تصرفات الدولة وهيئاتها نذكر مبدئين المركزي و اللامركزية الإدارية وهما مبدئان يحددان أسلوب توزيع الاختصاصات والسلطات في الدولة.

فالدولة هي شخص معنوي عام إقليمي على نحو متقدم تتميز بخاصيتين أساسيتين هما:

1-خاصية السيادة: وتتمثل في حق الدولة في بسط نفوذها في المجالين الداخلي والخارجي.

2-خاصية الشمولية: وتتمثل في الشمولية الإقليمية والشمولية الوظيفية بمعنى شمول الدولة واختصاصها بكل إقليمها البري والبحري والجوي وشمول الدولة لكل الوظائف فيها فالوظائف الأساسية في الدولة هي من صلاحياتها وحدها كوظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء.

والدولة كشخص معنوي إقليمي تتوفر على عدد كبير من الهيئات والمؤسسات يتم تنظيمها وتوزيعها عبر الوطن بحسب ما تمليه ظروف المجتمع عادة ما يكون مستوى نضج الشعب مؤشر من المؤشرات التي يقوم عليها هذا التوزيع الذي لا يخرج عن أحد النظامين : النظام المركزي و اللامركزي.

تعريف الشخصية المعنوية : إن كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال، ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون بهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة.

و قد عرف الإنسان هذا النوع من التكتل مع التقدم الحضاري في العصر الحديث حيث وجد نفسه عاجزا عن القيام بالمشروعات الكبيرة بمفرده، بل لتحقيق الأهداف الحيوية وجب عليه أن ينظم إلى مجموعة أخرى يساهمون معه لإقامة المنشآت الضخمة.

فالشركة التجارية مثلا هي شخص معنوي أو اعتباري في القانون الخاص و هناك أشخاص في القانون العام لهم الشخصية المعنوية في الجزائر، مثل الدولة، الولاية، البلدية و المؤسسة العمومية، حيث يملك هؤلاء أيضا أجهزة و ذمة مالية، ولهم حقوق و عليهم التزامات، ونشاطاتهم ترتب عليهم المسؤولية.

فالشخص المعنوي أو الشخص الاعتباري هو مجموعة من الأشخاص أو الأموال تستهدف تحقيق غرض مشترك معين والشخصية

القانونية في نظم القانون هي القدرة على اكتساب الحقوق والالتزام بواجبات وتتجسد في أهلية الأداء وأهلية الوجوب¹، ولقد أوجد الفقه هذه الشخصية بغرض تفسير بعض النتائج القانونية المترتبة على التصرفات التي يقوم بها هذا الشخص إلا أنه لم يتفق على رأي واحد بخصوصه من ثم ظهرت عدة مذاهب تؤكد وتنكر وجود الشخص الاعتباري.

المطلب الأول: المذاهب المنكرة لفكرة الشخص الاعتباري:

و يتصدرها الفقيه الفرنسي دوقى Duguit الذي يرى فيها افتراض لا جدوى منه لأنها لا تملك إرادة حقيقية فأرادة الدولة تتكون من إرادات الحكام لا غير وعليه فلا وجود ولا أثر للشخصية المعنوية إلا بالنسبة لغيرها من الهيئات والجماعات وهو القائل بهذه المناسبة " لم يسبق لي أن تناولت الغذاء مع شخص معنوي " « Je n'ai jamais déjeuné avec une personnalité morale »² إن هذه النظرية غير مقبولة بالنظر إلى النتائج التي توصل إليها ولهذا هجر غالبية الفقه هذه النظرية لصالح النظريات المؤيدة لوجود الشخص الاعتباري.

المطلب الثاني: المذاهب المؤيدة لوجود الشخص الاعتباري:

رغم أن غالبية الفقه متفق اليوم على الاعتراف بالشخص المعنوي بالوجود إلا أنه لا يتفق أبداً حول الأسس التي يقوم عليها هذا الشخص و تكيفه له فعبر على ذلك من خلال ثلاث نظريات هي:

الفرع الأول: نظرية الافتراض (الحيلة القانونية): يرى الفقيه ساقيني Friedrich Carl von Savigny أن الإنسان هو الشخص الحقيقي الوحيد على ظهر الأرض وأن الشخص المعنوي معدوم الإرادة الذاتية وبالتالي

¹ بعلي (محمد الصغير) ، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، نفس المرجع السابق ، ص: 32 و ما بعدها

² « Je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale ». Cet aphorisme, attribué à **Léon Duguit**, auquel le professeur Jean-Claude Soyer répondait : « moi non plus, mais je l'ai souvent vu payer l'addition », traduit remarquablement les difficultés de l'appréhension du concept de personne morale en droit français

فهو مجاز وافتراض و محض حيلة قانونية لتفسير كيفية اكتساب هذه الحقوق والتزامها بالواجبات وعلى هذا تكون الأشخاص الاعتبارية من صنع المشرع وحده وهو أمر قد يستغله هذا الأخير استغلالا يضرب بالمصلحة العامة لذلك رأى فريق آخر أن الشخص المعنوي شخص حقيقي.

الفرع الثاني : نظرية الحقيقة: يرى أصحاب هذه النظرية أن الشخص المعنوي حقيقة واقعة تفرض نفسها على المشرع الذي لا يملك سوى الاعتراف بها وهو كالشخص الطبيعي يتمتع بإرادة ذاتية في أغلب الحالات، لكن هذه النظرية بالغت في تشبيه هذا الشخص بالشخص الطبيعي وهو أمر غير مقبول من الناحية المنطقية.

الفرع الثالث: نظرية الحقيقة التقنية: وهي وسط بين النظرتين الواقعية والحقيقية والافتراض القانوني بحيث ترى أن الشخص المعنوي ليس افتراض ولا حقيقة طبيعية بل حقيقة تقنية وهو عبارة عن مجموعة من الأشخاص والأموال المنظمة بقصد تحقيق غرض معين يختلف باختلاف طبيعة الشخص ذاته.

هذا ويترتب عن الأخذ بالشخصية المعنوية مجموعة من النتائج أهمها:

1-الاستقلال الإداري للشخص المعنوي عن بقية الأشخاص الطبيعيين المكونين له والاعتباريين الذين يتعامل معهم.

2-ذمة مالية تسمح لها بامتلاك الأموال وصرفها في حاجاته.

3-حق التقاضي وتمثيل مصالحه كمدعي أو مدعى عليه أمام الجهاز القضائي (القضاء الإداري).

4-قبول الهبات والعطايا التي تقوم له من طرف الأشخاص الآخرين كتجسيد لأهلية الوجوب.

المطلب الثالث:أنواع الأشخاص المعنوية:

نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم على أن الأشخاص الاعتبارية هي:

-الدولة، الولاية، البلدية:

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

-الشركات المدنية والتجارية.

-الجمعيات والمؤسسات

-الوقف

-كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

يستخلص من هذه المادة أن الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية على نوعين: أشخاص اعتبارية عامة وخاصة.

1-أشخاص اعتبارية خاصة:

يقصد بالأشخاص الاعتبارية الخاصة مجموع الأشخاص والأموال المرصودة لتحقيق غرض معين في ظل القانون الخاص (المدني أو التجاري) المادة 49.

2-أشخاص اعتبارية عامة:

أما الأشخاص المعنوية العامة فيقصد بها مجموع الأشخاص والأموال المرصودة لتحقيق هدف معين في ظل القانون العام وهي التي عدلها المشرع في المادة 49 (الدولة ، البلدية الولاية ، المؤسسات العامة) ويستنتج من هذا التصنيف أن المشرع يميز بين نوعين من الأشخاص المعنوية العامة وهي:

1-الأشخاص المعنوية الإقليمية:

يقصد بها ذلك التجمع الذي يضم عدد من البشر في إقليم معين ومثال: الدولة، البلدية والولاية.

وتتميز هذه الأشخاص بعناصر أساسية ميزة لها هي:

احتوائها على أجهزة منتخبة.

تمتعها بذمة مالية مستقلة لتأدية نشاطها.

تمتعها باختصاص عام داخل حدود إقليمها.

والدولة تعتبر الشخص الوحيد التي تملك صلاحية تحديد الاختصاص لنفسها ودون قيد في حين تستمد الأشخاص الأخرى هذا الاختصاص من الدولة ذاتها.

2-الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية): فتقوم على وجود مصالح أو مرافق عامة يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية لتأدية اختصاصها المصلحي أو المرفقي (ليس الإقليم).

المبحث الثاني: المركزية واللامركزية الإدارية (الأساس التقني):

تأخذ أغلب الدول و بخاصة العربية على اختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية أو الإقليمية L'administration locale ou territoriale.

و هي عبارة عن مجموعة من الأجهزة و الهيئات و الوحدات الإدارية الموجودة في الدولة و التي يتحدد نطاقها على مستوى إقليمي Territorial في الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة⁽¹⁾، مع منحها الشخصية المعنوية و سلطة إدارة مرافقها المحلية بالاستقلال المالي و الإداري⁽²⁾.

و قد أضحي هذا النظام مظهر من مظاهر الدولة الحديثة الذي يتصل اتصالا مباشرا باللامركزية الإدارية Décentralisation و التي تقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين الأشخاص الإداريين المحلية في الإقليم، و تتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية⁽³⁾.

(1) الأستاذ: عمر صدوق . دروس في الهيئات المحلية المقارن. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر 1988.ص19.

(2) الدكتور: محي الدين القيسي . القانون الإداري العام . منشورات حلب الحقوقية. الطبعة الأولى 2007.ص 27.

(3) (ليلو) مازن راضي، نفس المرجع السابق، ص39.

وإذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية والإقليمية ممثلة في الإدارة المحلية البلدية والولاية، فإن هذه الأخيرة تعد أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية حيث تشكل كل من البلدية و الولاية التعبير الواضح عن ديمقراطية جوارية حقيقية.

و يبدو أن عدم التركيز يعد كذلك أسلوبا عسريا تنتهجه الدولة باعتباره يترجم إرادة إعادة تنظيم السلطات بإسناد البعض منها للسلطات المحلية وتمارسها باسم السلطة صاحبة هذه الصلاحيات.

وبالمقابل فإنه إذا كان ليس بالإمكان التسيير إلا عن قرب فاللامركزية تعد الأسلوب الأمثل لتلبية حاجيات الأشخاص المتميزة وغير المتشابهة بالرغم من إقامة هؤلاء على نفس الإقليم،

ونظرا لما تكتسيه من أهمية لوجود كيان الدولة وقوامها فإن اللامركزية الإقليمية تقوم عادة على أساس دستوري، و هذا ما تم تجسيده في الدستور الجزائري سنة 2020 من خلال نص المادة 17 بعد تبني الجزائر لهذا الأسلوب و ذلك بقولها أن:

الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية¹.

حيث تشكل هذه الجماعات من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية و هيئات تنفيذية تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية و أخرى محلية.

المطلب الأول: النظام المركزي:

يقصد بالنظام المركزي أو المركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة و هم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى²، بحيث يسند فيه اتخاذ القرارات إلى السلطة المركزية في الدولة.

¹ يقابلها المادة 16 من دستور 2016 و المادة 15 من دستور 1996 و بنفس الصياغة تماما

² الطماوي (محمد سليمان): الوجيز في القانون الإداري- المرجع السابق ، ص: 51

كما يقصد بالمركزية الإدارية تجميع السلطات في هيئات مركزية في العاصمة وفروعها في الأقاليم ممثلة في الوزراء و المديرين المركزيين والأعوان المنتشرين عبر الأقاليم في تسلسل هرمي تدرجي يخضع فيه الموظف الأدنى للموظف الأعلى رتبة ضمن ما يسمى بالسلطة الرئاسية التي تعطي لصاحبها مجموعة من الاختصاصات يباشرها على مرؤوسيه كاختصاص إعطاء الأوامر للقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين واختصاص توجيههم واختصاص تأديبهم...الخ.

ويمثل الهيئات الإدارية المركزية كل من: رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء وهي كهيئات مستقلة لا تملك شخصية معنوية لأن هذه الأخيرة تعطى للدولة ككل وما هؤلاء الأشخاص سوى أجهزة ممثلة لها وعاملة باسمها.

ولهذه الهيئات نوعان من الاختصاصات: اختصاصات سياسية تقوم فيها بطرح السياسة العامة للبلاد داخل ما يسمى بالحكومة واختصاصات إدارية تتمثل في تنظيم قطاعاتها الإدارية عن طريق القرارات الإدارية التنظيمية التي تتخذها لهذا الغرض، وإذا كان اللجوء إلى الأسلوب المركزي يحقق بعض المزايا كتدعيم وحدة الدولة وتقوية النظام فيها وخلق نوع من المساواة بين المواطنين فيها، فإن لهذا الأسلوب من التنظيم الإداري عيوبه لعل أهمها يكمن في جهل هذا النظام بالحقائق المحلية وفي تكريس بيروقراطية متعفنة، ما دفع بالفقه المناصر للتنظيم المركزي إلى محاولة علاج عيوب هذا النظام دون التنازل عنه أو إلغاؤه فظهر أسلوب إداري لتنظيم الدولة هو أسلوب عدم التركيز الإداري.

مفهوم المركزية: يعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات أو اتحاد القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة، تكون موجودة في العاصمة تتمثل في رئيس الدولة ورئيس الوزراء والحكومة والهيئات الوطنية الأخرى و الدراسة تقتصر على النواحي الإدارية دون السياسة لأن ذلك يدخل في مجال الدراسات السياسية والدستورية.

وهنا لا بد من التوضيح أن التبعية ترتبط فيما بينها برابط التدرج الإداري الذي يجعل في القمة أعضاء المركزية العليا أي الوزراء وفي القاعدة يوجد الموظفون المنتشرون في أجزاء الدولة والذين يخضعون للسلطة المركزية رئاسيا.

- أركان المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية ركنان هما تركيز الوظيفة الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية.

(أ) تركيز الوظيفة الإدارية

و تعني حصر النشاط الإداري وجمعه بيد الدولة بمفهومها الضيف أي بيد السلطة السياسية. أو حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة تكون هي الوحيدة و المهيمنة على كل عناصر الوظيفة الإدارية

(ب) الخضوع للسلطة الرئاسية

و يقصد بها التبعية المتدرجة و السلطة الرئاسية Le pouvoir hiérarchique، وهي سلطة إصدار الأوامر و التعليمات لمن يخضعون لهذه السلطة وإلغاء وتعديل القرارات الصادرة منهم وحتى ولو كانت متفقة مع القانون أي أن الرئيس يستطيع تعديل هذه القرارات لمجرد عدم ملاءمتها، وليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال رئيسيه، أو ما يعرف بالسلم الإداري وهو الركن الأساسي للمركزية الإدارية والسلطة الرئاسية هي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسته النشاط الإداري.

(ب- أ) مظاهر السلطة الرئاسية: تتجسد السلطة الرئاسية فيما يلي:

-سلطات الرئيس تجاه شخص المرؤوس: و أهمها سلطة التعيين، سلطة العزل، سلطة الترقية و التأديب.

-سلطات الرئيس تجاه أعمال المرؤوس: و تتمثل في :

-سلطة الرقابة السابقة: و ذلك بتوجيه الأوامر و التعليمات .

-سلطة الرقابة اللاحقة : عن طريق التعقيب إما بالتصديق أو التعديل أو إلغاء عمل المرؤوس .

-سلطة الحلول: كحلول الوالي محل رئيس البلدية في حال امتناعه عن أداء مهامه¹.

مقومات المركزية : تقوم المركزية على عنصران أساسيين هما :
صور المركزية :

(1)- التركيز الإداري: ويطلق عليها المركزية المكثفة أو المطلقة، وفي كل هذه الصور تكون وظيفة الإدارة هو التنفيذ و كل الصلاحيات بيد الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة.

في هذه الصورة تطبق المركزية على إطلاقها أي أن وظيفة الإدارة تكون في يد الحكومة المركزية في العاصمة و ليس لها ممثلين، غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حالياً نظراً للتقدم العلمي والتكنولوجي وزيادة اختصاصات الدولة حيث أصبح من العسير بل من المستحيل أن تضطلع سلطة مركزية باتخاذ كل القرارات في كل أنحاء الدولة، بحيث يصعب عليها إصدار قرارات تتناسب مع الظروف القومية و الإقليمية و المحلية لكل أجزاء الدولة التي قد تتعدد حاجياتها وتنوع وتختلف قوميتها².

(1)- عدم التركيز الإداري : في هذه الصورة لا يستأثر ممثلو السلطة المركزية في العاصمة بسلطة اتخاذ القرارات في جميع المسائل الإدارية بل تمنح بعض الاختصاصات لممثلين عن السلطة المركزية في الأقاليم و يكون لهم سلطة البت في بعض الأمور نهائياً دون الرجوع إلى الوزي، في شكل تنازل الأجهزة المركزية عن بعض اختصاصاتها لصالح الأجهزة الإدارية المحلية الممثلة لها في الأقاليم، فهي عبارة عن إعادة لتوزيع سلطات اتخاذ القرار في الدولة بما يحقق تخفيفاً في الأعباء العامة للجهاز المركزي على الأجهزة المتنازل لها عن بعض

¹ راجع بشيء من التفصيل في هذا الشأن، بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص: 46 و ما بعدها

² لمزيد من التفصيل راجع، الطماوي (محمد سليمان): الوجيز في القانون الإداري-نفس المرجع السابق، ص: 52 و ما بعدها.

الاختصاصات عن طريق رقابة السلطة الرئاسية التي تمارسها الإدارة المركزية على أعوان عدم التركيز في الأقاليم.

في الجزائر فإن الوالي والمدير في المجلس التنفيذي الولائي يعملون باسم الدولة أي أنهم يمثلون أجهزة عدم التركيز فهم يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا، فهو أسلوب فني للحكم ليس له في حد ذاته أية قيمة ديمقراطية لأنه يبقى سلطات هامة بيد الإدارة المركزية.

تقدير المركزية الإدارية:

(أ) مزاياها

-من الناحية السياسية:

-دعم الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً من خلال الإشراف العام على الوظيفة الإدارية والسياسية.

-من الناحية الإدارية:

تؤدي المركزية الإدارية إلى استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية والتقليص من البيروقراطية.

- من الناحية الاجتماعية:

-تحقق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة.

-من الناحية الاقتصادية:

-تؤدي إلى التخفيض من الإنفاق العام وتقليصه.

(ب) عيوبها

- تؤدي إلى زيادة نمو ظاهرة البيروقراطية.

-تحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية و يقف في وجه المواطنين و الجماهير في تسيير شؤونها بنفسها¹.

¹ بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص: 59 .

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية:

تعرف اللامركزية الإدارية على أنها: "مجموعة الأشخاص الإدارية العامة المستقلة التي تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليميا ومصلحيا بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية تحت وصاية وإشراف الدولة دون أن تخضع لها".

و هذا ما تشير إليه المادة 19 من دستور 2020 التي تنص على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹.

فالتنظيم الإداري اللامركزي تنظيم مقابل التنظيم المركزي ومغاير له تماما وعليه فهو يتميز ويقوم على أركان وخصائص تختلف عن الأركان والخصائص التي يقوم عليها النظام المركزي و أهم هذه الأركان هي:

- 1- إن اللامركزية تقوم على الشخصية المعنوية وما ينتج عنها من نتائج كالأهلية القانونية والاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي... إلخ
- 2- إن اللامركزية الإدارية تقوم على مجالس منتخبة أو مسيرة (مدير) ينتخب أو يختار من بين المواطنين محليا و تشارك هذه المجالس في تسيير الشؤون العمومية المحلية فضلا عن قيامها بتمثيل مواطني الناحية داخل هذه المجالس.
- 3- إن اللامركزية الإدارية تخضع لرقابة من نوع خاص هي الرقابة الوصائية، الشيء الذي يعطي للمجالس المنتخبة حرية أكبر في التصرف والتحرر دون حرج أو قيد باستثناء قيد المشروعية أو الشرعية.
- 4- إن اللامركزية الإدارية تتمتع بالطابع المزدوج هما:

الطابع الإداري والطابع السياسي، أما الطابع الإداري فيتمثل في ممارسة اختصاصاتها الإدارية عن طريق إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود وصفقاتها الإدارية بواسطة أعوان وموظفين عموميين

¹ يقابلها المادة 17 من دستور 2016.

يتصرفون في أموالها العامة أما الطابع السياسي فيكمن في الديمقراطية التي تتجلى في إفساح المجال للمواطنين للمشاركة في تسيير شؤونهم العمومية (مصالح عامة) بأنفسهم عن طريق الانتخاب.

كما تتجلى هذه الديمقراطية أيضا في تدريب المواطنين على الخضوع للرأي الغالب واحترام رأي الأقلية في المداولات التي يجريها أعضاء المجلس في اجتماعاتهم وفي ذلك مدرسة لتعلم الديمقراطية.

5- من أركان وخصائص اللامركزية وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العمومية الوطنية ويتجلى ذلك في الاختصاصات التي حددها القانون للبلدية بحيث يعتبر كل ما هو داخل هذه الاختصاصات من الشؤون العمومية المحلية وما لم يدخل فيها ليس كذلك.

2-أنواع اللامركزية :

هناك من يميز بين اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب الإدارة وتسيير واللامركزية السياسية باعتبارها أسلوب حكم يتمتع بالسيادة والاستقلال السياسي، و إذا كانت اللامركزية السياسية لا تهمنا دراستها الآن إذ تدخل دراستها في مجال دراسة القانون الدستوري فإن اللامركزية الإدارية تشكل محورا من المحاور الأساسية لدراسة القانون الإداري وبالتالي نميز بين نوعين منها هما :اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية المصلحية .

1-اللامركزية الإقليمية: تعني قيام اللامركزية على أساس جغرافي بحيث تقسم البلاد إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية تضم مجموعة سكانية ترتبط فيما بينها بروابط التضامن وتعيين من بينها من يقوم بتسيير شؤونها المحلية بصفة مستقلة عن أجهزة الدولة المركزية و من أهم أمثلة للإدارة اللامركزية في الجزائر حسب المادة 17 هما الولاية و البلدية.

2-اللامركزية المرفقية أو المصلحية: تقوم على أساس وجود مصالح أو مرافق عمومية متخصصة في ميدان من الميادين كالجامعة و المستشفى فهما مرفقان مستقلان عن المركز (الدولة، أو الوزارة المعنية) إلا أن توزيعها لم يكن على أساس الإقليم بل على أساس وجود

مصالح مميزة كمصلحة التعليم ومصلحة الاستشفاء ، و البريد وغيرها....إلخ.

3-تقدير نظام اللامركزية:

يتميز النظام اللامركزي ببعض المحاسن أهمها :

-يشكل أقرب التنظيمات الإدارية إلى القضايا المحلية

-يشكل مدرسة لتعلم الديمقراطية الإدارية بفضل انتخاب مجالسها وخضوع الأقلية لرأي الأغلبية في مداولات هذه المجالس المنتخبة.

أما عيوب هذا النظام فتتمثل أساسا في:

-تجاهل القضايا الوطنية وتغليب القضايا المحلية فضلا عن كونه محل تبديد وتبذير أموال الدولة في قضايا محلية تبدو تافهة أمام القضايا الأخرى.

الواقع أن اللامركزية الإدارية كما قلنا ليست لا مركزية سياسية بمعنى أنها لا تمثل وحدة لحكم و إنما هي أسلوب ونظام تسيير الإدارة فقط، و بالتالي فهي تبقى مرتبطة ارتباطا وثيقا بالدولة الأم فنحن لسنا بصدد دولة أحادية متكونة من عدة دويلات وإنما نحن أمام دولة واحدة موحدة سياسيا وغير مجزأة (الجزائرية جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ) علمنا واحد سيادتنا كاملة وغير منقوصة كل ما هناك هو نقل بعض الاختصاصات إلى الهيئات المحلية التي تشارك الدولة في التسيير الإداري و وسيلة ارتباط الهيئات المحلية بالدولة المركزية هي الرقابة والرقابة مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري عند البعض وهو ليس كذلك عند البعض الآخر فما المقصود بالرقابة؟.

المطلب الثالث : الرقابة الإدارية :

1-تعريف الرقابة¹:

¹ أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون

الرقابة هي مظهر من مظاهر السلطة و السيادة و القيادة فهي تعني الحراسة وتعني التفتيش وتعني التدقيق كما تعني المراجعة و الإشراف، هذه المترادفات جميعها تؤكد أن الرقابة مفهوم سياسي و ليس مفهوم قانوني لأنها تقوم على السلطة و القوة فهي لا تعبر على علاقة حقوقية (إنشاء مراكز قانونية) وإنما تعبر عن علاقة تبعية بين سيد متبوع و تابع، بين رئيس يعطي أوامر ومرووس يطيع هذه الأوامر وبين قوي يسود وضعيف يخضع، بين من هو مشرف وبين من هو مشرف عليه.

2-أنواع الرقابة: للرقابة أنواع نذكر منها:

أ-الرقابة السياسية أو الرقابة الشعبية:

و تتمثل في رقابة المجالس الشعبية للمؤسسات الإدارية

ب-الرقابة القضائية:

وتتمثل في مراقبة القاضي لأعمال الهيئات الإدارية عن طريق الدعاوى التي يرفعها المواطنون ضد أعمال الإدارة أمام القاضي الذي قد يحكم لصالح الإدارة برفض دعوى المدعين عليها أو ضد الإدارة بإلغاء قراراتها وبمطالبتها بتعويض المتضررين من تصرفاتها (المادة 168 من دستور 2020) و هذا ما نسميه برقابة القضاء على أعمال الإدارة.

ج-الرقابة الإدارية:

و هي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها ولذلك تسمى أيضا بالرقابة الذاتية فالإدارة وحرصا منها على سمعتها تسعى إلى التقليل من الأخطاء التي قد يقع فيها أعوانها ولذلك فهي تسمى أيضا بالرقابة الداخلية بحيث تراقب أعمال الأعوان قبل أن تعرضها للمساءلة من الغير (القضاء و البرلمان، السياسة الغير) سواء تمثل هذا الغير في القاضي الإداري أو في غيره.

الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة، لذلك يرى جانب كبير من الفقه أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأحسن في وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية،

فالرقابة الإدارية تستهدف تحقيق السير الحسن للإدارة وشرعيتها وفعاليتها.

3- أهداف الرقابة الإدارية :

ترمي الرقابة بوجه عام والرقابة الإدارية بوجه خاص إلى تحقيق أحد الأهداف التالية:

أ- رقابة الشرعية: يراد بها التأكد من مدى مطابقة أعمال الإدارة للقانون.

ب- رقابة الملائمة: يراد بها التأكد من مدى صلاحية و ملائمة العمل الإداري مع الوضع القانوني لعام، خصوصا عندما تستعمل الإدارة سلطاتها التقديرية عندما يبحث القاضي ليس في مدى مطابقة التصرف الإدارة للقانون لأن الإدارة لا تتصرف وفق القانون وإنما وفق سلطاتها التقديرية بل يبحث في مدى ملائمة القرار الذي اتخذته مع الوضع القانوني العام السائد في الدولة.

ج- مراقبة الفاعلية والمردودية: وهي رقابة ترمي إلى حق الإدارة على القيام بأعمالها في الوقت المحدد لها و بأكثر سرعة وبأقل جهد وتكلفة، فضلا عن تحقيق أكبر مردود وأكبر نتيجة ممكنة من العمل الإداري.

4- صور الرقابة:

يمكن تلخيص هذه الصورة فيما يلي:

1- الرقابة القبليّة: (سابقة) :

ويقصد بها الرقابة التي تمارسها الإدارة قبل إنجاز العمل فهي رقابة سابقة عليه.

2- رقابة بعديّة: (لاحقة) :

و هي رقابة تمارسها الإدارة بعد إنجاز العمل وهي لاحقة وهناك إلى جانب تلك الرقابة وفي نفس السياق أية الرقابة التي تتم أثناء القيام بالعمل الإداري.

3- رقابة خارجية ورقابة داخلية:

وهي رقابة تمارس من قبل هيئات خارجية لأنها تتم من هيئة أجنبية وخارجية عن الهيئة التي تمت مراقبتها أما الرقابة الداخلية فتتم من نفس الهيئة الإدارية المعنية كمرقابة مدير الجامعة لأعوان الجامعة أو مسؤولي المصالح الجامعية.

5-السلطات المكلفة الرقابة الإدارية:

تمارس الرقابة الإدارية هيئات محددة هي:

1-السلطات التي لها الحق في إصدار القرارات الإدارية .

2-هيئات التفتيش المختلفة (وزارية، قطاعية ...الخ)

3-الرقابة المباشرة: التي تتم من الرئيس على مرؤوسيه.

6-أنواع الرقابة الإدارية:

هناك نوعان من الرقابة الإدارية هما:

1-الرقابة الرئاسية:

وهي رقابة يقوم بها الرئيس الإداري على مرؤوسيه ومن خصائص هذه الرقابة أنها رقابة آلية ومفترضة بمعنى أنها لا تحتاج إلى النص القانوني لممارستها وإنما يمارسها صاحبها لمجرد تعيينه كرئيس هي تشمل شخص المرؤوس وأعماله بحيث يحق للرئيس أن يوجه ما شاء من التوجيهات للمرؤوس في إطار المهمة المنوطة إليه.

2-الرقابة الوصائية:

إن كانت الوصاية في القانون المدني تعني أن يعين وصي لشخص قاصر أو ناقص أو عديم الأهلية للقيام مقامه بشؤونه أو إجازة بعض من أعماله، فإن الوصاية في القانون الإداري لها مفهوم إيجابي، لأنها تتم من هيئة كاملة الصلاحيات على هيئة أخرى مستقلة وكاملة الصلاحيات هي الأخرى، على أن الرقابة الوصائية لا تتم إلا بنص ووفق ما يمليه النص، فهي ليست رقابة آلية أو مفترضة بل هي رقابة نصية تتم بنص ووفقه، وهي تشمل الهيئة.

وأهم أساليب هذه الرقابة تتمثل في:

-المصادقة والإلغاء والعدول والتعديل وبالمقابل أعطى المشرع للهيئات الموصى عليها فمثلا تعد الجامعة إدارة لا مركزية، ومدير الجامعة علاقته بوزارة التعليم العالي هي رقابة وصائية لأنها رقابة هيئة على هيئة، في حين تعد الوزارة إدارة مركزية وصية.

الفصل الثالث: التنظيم الإداري الجزائري

بعد أن استعرضنا الجانب النظري من التنظيم الإداري وحددنا المبادئ التي يقوم عليها هذا التنظيم نشرع الآن في دراسة الجانب العملي منه ونستعرض أولا المؤسسات المركزية ثم نتبعها بدراسة المؤسسات اللامركزية في الجزائر.

المبحث الأول: المؤسسات المركزية الجزائرية.

نبحث فيها :

رئيس الجمهورية صلاحياته والهيئات المساعدة له .
رئيس الحكومة أو الوزير الأول و صلاحياته.
الوزارة صلاحياتها و هيئاتها.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية:

تعتبر مؤسسه الرئاسة أي رئاسة الجمهوريه أهم مؤسسه في النظام الاداري الجزائري بحيث تعلو هرم النظام الاداري منذ الاستقلال وقد مرت بمراحل حسب تطور النظام السياسي والدستوري السائد في البلاد.
ففي ظل دستور 1963 اعتبارا لأهمية الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهوريه في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية كانت لرئيس الجمهوريه صلاحيات واسعة.

غير أنه بعد التصحيح الثوري الذي وقع في 19 جوان 1965 فقد تشكل مجلس للثورة باعتباره صاحب السيادة في البلاد حيث عمل على إلغاء دستور 1963 بما تضمنه من مؤسسات ومنها المؤسسات الادارية و إقامة مجلس للثورة حائز على السلطتين التشريعيه و التنفيذية كما وسع من صلاحيات رئيس الدوله باعتباره رئيسا للحكومة ولمجلس الوزراء ورئيسا لمجلس الثورة وقد استمر العمل بهذا الامر باسم الشرعيه الثوريه إلى حين صدور دستور 1976 الذي سعى الى العوده الى الشرعية الدستورية.

وكان ذلك في ظل النظام تأسيسي يقوم على مبدأ الحزب الواحد بحيث يعتمد على وحدة السلطة مع ممارستها في شكل وظائف متنوعة منها الوظيفة التنفيذية التي اطلع بها رئيس الجمهورية¹.

غير أن سنة 1989 جاءت بدستور الانفتاح، انفتاح سياسي اعلامي حيث تميز أول ما تميز به التعددية الحزبية والتعددية الاعلامية وثنائية السلطة التنفيذية بحيث توزعت بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بحيث كانت سلطات الرئيس في أغلبها واسعة.

وتبعه في ذلك كل الدساتير التي توالى بعده مثل الدستور 2008 ، 2016 و إلى غاية دستور 2020 حيث عدل عن مفهوم الوظائف فأصبحت سلطات.

و قبل البحث في صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري حري بنا أن نخوض في طريقة تعيينه و إنهاء مهامه.

1-طريقة تعيين رئيس الجمهورية و إنهاء مهامه:

ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة في دور أو دورين عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري² لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة،و لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدين متتاليين أو منفصلتين³.

ويشترط الدستور الجزائري جملة من الشروط الموضوعية والشكلية في المترشح لرئاسة الجمهورية هي :

2-شروط الترشح لرئاسة الجمهورية:

¹ بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص: 90

² انظر المادة 85 من دستور 2020

³ انظر المادة 88 من دستور 2020

اتفقت أغلبية الدساتير الجزائرية على جملة من الشروط التي يجب توافرها في من يريد خوض الرئاسة هي:

-الشروط الموضوعية¹

-الجنسية الجزائرية: اشترط الدستور في المترشح لرئاسة الجمهورية أن يكون حائزا على الجنسية الجزائرية الأصلية فقط أي بمعنى أن لا يكون له جنسية أخرى غير الجزائرية أو سبق له و أن حاز جنسية أخرى، كما يجب أن يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأم والأب.

-أن يدين بالإسلام: وهذا باعتباره ممثلا للدولة علما أن دين الدولة هو الاسلام كما ورد في الماده الثانيه من الدستور.

-السن: اشترط كذلك الدستور الجزائري أن لا يقل عمر المترشح لرئاسة الجمهورية عن 40 سنة كاملة يوم الانتخاب.

-أن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية.

-الشروط الشكلية²:

من الشروط الشكلية التي اشترطها الدستور الجزائري ما يلي:

-أن يثبت أن زوجته تتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط وهذا بخلاف الدساتير السابقة التي كانت تكتفي بإثبات الجنسية الجزائرية للزوجة بغض النظر عما إذا جنسيتها أصلية أو مكتسبة³.

-أن يثبت المترشح إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل ايداع الترشح.

1 انظر المادة 87 فقرة من 1 إلى 5 من دستور 2020 تقابلها نفس المادة في دستور 2016

2 انظر المادة 87 فقرة من 6 إلى 11 من دستور 2020 تقابلها نفس المادة في دستور 2016

3 انظر المادة 73 فقرة 5 من دستور 1996 و دستور 2008

-أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 اذا كان مولودا قبل يوليو 1942.

-أن يثبت تأديته للخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.

-أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 اذا كان مولودا بعد يوليو 1942.

-أن يقدم تصريحا علنيا بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

إنهاء مهام رئيس الجمهورية

تنتهي مهام رئيس الجمهورية بانتهاء مده انتخابه المقدره بخمس (05) سنوات أو بوفاته أو باستقالته.

و قد تكون الاستقالة إما حكمية أو وجوبية أي بقوة القانون

-النسبة للاستقالة الحكمية: وتكون في حالة حصول مانع

Empêchement وهو مانع المرض الخطير المزمن Maladie grave et durable والذي يترتب عنه استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه بدون أجل فإن المحكم الدستوريه تجتمع بقوة القانون وبعد أن تتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة تقترح بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع فيقوم البرلمان بإعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه 2/3 وفي هذه الحالة يكلف برئاسة الدولة بالنيابة رئيس مجلس الأمة لمدة أقصاها 45 يوما بممارسة صلاحيته مع مراعاة أحكام الماده 96 من الدستور¹

-الاستقالة الوجوبية أو بقوة القانون:

1 انظر المادة 94 فقرة 1 من دستور 2020

تكون هذه الإستقالة في حالة استمرار المانع المذكور أعلاه لمدة تزيد عن 45 يوما هنا يعلن الشغور بالإستقالة وجوبا.و تتبع الإجراءات المنصوص عليها أعلاه¹.

-الإستقالة الإرادية:

في هذه الحالة تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت الشعور النهائي لرئاسة الجمهورية وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي الى البرلمان الذي يجتمع وجوبا

ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة اقصاها 90 يوما تنظم خلالها انتخابات الرئاسية وفي حالة استحالة إجرائها يمكن تمديد هذا الأجل لمدة تتجاوز 90 يوما بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية وهنا لا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أي رئيس مجلس الأمة ان يترشح لرئاسة الجمهورية

في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة و لأي سبب كان، هنا تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضائها الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة في هذه الحالة بالذات يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئيس الدولة ويضطلع رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحدده سابقا بحيث لا يمكن أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

3-صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري

تنص المادة 84 من الدستور الصادر سنة 2020 على ما يلي:

" يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، و يسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني و السيادة الوطنية.

1 انظر المادة 94 فقرة 2 من دستور 2020

يحمي الدستور و يسهر على احترامه،

ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها،

له أن يخاطب الأمة مباشرة"¹.

تضع هذه المادة رئيس الجمهورية على رأس المؤسسات الإدارية والسياسية والعسكرية الجزائرية وبهذه الصفة فهو يحظى بالعديد من الصلاحيات نذكر بعضها على سبيل الاختصار.

يتمتع رئيس الجمهورية حسب مواد الدستور بصلاحيات واسعة سياسية إدارية عسكرية دبلوماسية... الخ.

هذه الصلاحيات تجعله، يهيمن على السلطة التنفيذية هيمنة تكاد تكون كاملة، وقد جاء في المادة 91 من الدستور ما يلي:

يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخوله أحكام أخرى في الدستور بالسلطات الآتية:

1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، و يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،

2- يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى الخارج بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان²،

3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

4- يرأس مجلس الوزراء.

¹ تقابلها المادة 84 من دستور 2016 المادة 70 من دستور 1989 و دستور 1996

² أثارت هذه النقطة و هي صلاحية جديدة استحدثها دستور 2020 جدلا كبيرا لدى الطبقة السياسية عند مناقشة و إثراء مشروع دستور 2020 ما استدعى تقييد هذه الصلاحية بشرط مصادقة البرلمان بغرفتيه عليها في حال استعمالها من قبل رئيس الجمهورية بثلثي أعضاء البرلمان.

5-يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه،

6-يوقع المراسيم الرئاسية،

7-يتولى السلطة التنظيمية،

8-له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها.

9-يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

10-يستدعي الهيئة الناجبة،

11-يمكن أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة،

12-يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

13- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها أو شهاداتها التشريفية.

2-سلطات رئيس الجمهورية الإدارية:

تعتبر الصلاحيات الإدارية إحدى أهم الصلاحيات وذلك على اعتبار أنه الرئيس الإداري الأول في البلاد وتتلخص هذه الصلاحيات فيما يلي:

أ-السلطة التنظيمية: Le pouvoir réglementaire يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية و المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فالسلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات و أجهزة الإدارة العامة بينما السلطة التشريعية تسند أصلا للهيئة التشريعية، فهو اختصاصها الأصيل.

و في هذا الصدد تنص المادة 141 على ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"¹.

وهذا يعني أنه من حق رئيس الجمهورية المساهمة في الوظيفة الإدارية للدولة وذلك بإصدار التنظيمات (اللوائح) المستقلة وهي التنظيمات التي يصدرها الرئيس في المجال الذي لا يحق للبرلمان التدخل فيه إذ بالنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات فإنه لا يحق لأي من السلطات الثلاث التدخل في مجال السلطة الأخرى.

ولما كان المؤسس الدستوري قد حدد مجال التشريع على سبيل الحصر ضمن المواد 139 و 140 منه وبعض المواد المتناثرة في الدستور، فإن ما تبقى من هذا المجال يتدخل فيه رئيس الجمهورية عن طريق إصدار تنظيم لا يستند في تأشيرته للقانون بل للدستور، تماماً كما يفعل المشرع عندما يصدر القانون ولذلك سمي هذا التنظيم مستقلاً في مقابل التنظيمات الأخرى التي لا تكون كذلك تسمى بالمراسيم التنفيذية لارتباط وجودها بوجود القانون الذي تطبقه أو تفسره².

و الملاحظ أن رئيس الجمهورية يمارس هذه الوظيفة أو السلطة (وظيفة التنظيم) عن طريق إصدار مراسيم رئاسية (كل عمل تنظيمي يتم بالمراسيم الرئاسية دون تمييز بينها)

و المرسوم أداة من الأدوات القانونية التي تستعملها السلطات العليا في الدولة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول) لتبليغ المادة التنظيمية أو الفردية، فالمرسوم إذن عبارة عن الشكل الذي يفرغ فيه القرار الإداري الذي يتخذه كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، في أدائهما لوظيفتهما التنظيمية.

¹ تقابلها المادة 143 من دستور 2016

² رحمانى ياسين: التنظيم الإداري و المؤسساتي، سلسلة محاضرات في القانون الإداري،

ب-سلطة التعيين¹

يخول الدستور لرئيس الجمهورية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية التالية:

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
 - 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
 - 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،
 - 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا
 - 5- رئيس مجلس الدولة.
 - 6- الأمين العام للحكومة.
 - 7- محافظ البنك الجزائر.
 - 8- القضاة.
 - 9- مسؤولو أجهزة الأمن.
 - 10- الولاية.
 - 11- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط،
- "ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم،
- و يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم".
- يتضح من هذه المادة أن لرئيس الجمهورية مجال واسع للتعين في الجمهورية، فهو يعين في الوظائف السياسية والدبلوماسية ويعين خصوصا في الوظائف المدنية والعسكرية كما جاء في الفقرة الثانية من المادة 92 المذكورة أعلاه.

1 انظر المادة 92 من دستور 2020

وهذا الأمر يؤكد مدى هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية وعدم تركه المجال أمام الوزير الأول إلى وقت ليس ببعيد، حيث وسع رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي للوزير الأول صلاحيات التعيين في بعض الوظائف و المناصب العليا في الإدارة المحلية و المركزية¹، لممارسة صلاحيات التعيين، حيث يمارس رئيس الجمهورية هذه المهمة بإصدار مراسيم رئاسية فردية

ج-الحفاظ على الأمن و النظام:

من أهم الصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية هي مهمة الحفاظ على أمن الدولة و التي تدخل في إطار سلطاته في اتخاذ التدابير و الإجراءات في مجال الضبط الإداري العام الوطني (البوليس الإداري)².

و قد أشار الدستور الجزائري على أهم هذه الوسائل القانونية التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة تهديد الأمن و الإستقرار على المستوى الوطني من أجل الحفاظ على النظام العام تحت عنوان الحالات الإستثنائية Les situations exceptionnelles و هي:

-حالة الحصار L'état de siège أو حالة الطوارئ L'état d'urgence: و هي التي يقررها رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة لذلك و لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و رئيس المحكمة الدستورية و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع³. على أنه لا يمكن تمديد هذه الحالة إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا.

1 انظر المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المؤرخ في 02 فيفري 2020 .ج.ر رقم 06 المؤرخة في 02 فيفري 2020

2 بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص: 101

3 انظر المادة 97 من دستور 2020.

-الحالة الإستثنائية L'état d'exception : هي حالة أخطر من حالة الطوارئ أو حالة الحصار و يقررها رئيس الجمهورية في حالة ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم و شيك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما¹، و يشترط في هذا الإجراء كذلك ضرورة استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

و تخول هذه الحالة لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها².

و بنفس الشكل كسابقتها لا يمكن تمديد مدة الحالة الإستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا³.

-التعبئة العامة La mobilisation générale : و التعبئة العامة هي الحالة التي تسبق في أغلب الحالات لحالة للحرب إستعدادا للحرب⁴.

-حالة الحرب L'état de guerre : و هي أخطر حالة على الإطلاق ، إذ تكون في حالة ما إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة و هنا يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية⁵.

1 انظر المادة 98 فقرة 1 من دستور 2020

2 انظر المادة 98 فقرة 2 من دستور 2020

3 انظر المادة 98 فقرة 5 من دستور 2020

4 انظر المادة 99 من دستور 2020.

5 انظر المادة 100 من دستور 2020.

و في حالة إعلان الحرب فإنه يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، و يبقى الرئيس في مهامه في حال انتهاء عهده الإنتخابية إلى غاية انتهاء الحرب¹.

المطلب الثاني: الحكومة.

1- الوزير الأول أو رئيس الحكومة:

الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وفقا للدساتير المتعاقبة حيث أعطته صلاحيات دستورية شأنه في ذلك شأن رئيس الجمهورية .

ففيما يتعلق بالتعيين فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعينه بموجب مرسوم رئاسي و ينهي مهامه بنفس الشكل، للإشارة فإن رئيس الجمهورية ملزم بتعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية في حالة افرزت الإنتخابات التشريعية أغلبية برلمانية² أما إذا ترتب عن هذه الإنتخابات أغلبية رئاسية فإن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين وزير أول و يكلفه بتشكيل الحكومة³.

2-صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة:

من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها في الميدان الإداري ما نصت عليه المادة 112 من الدستور⁴:

1 انظر المادة 101 من دستور 2020.

2 انظر المادة 110 من دستور 2020

3 انظر المادة 105 من دستور 2020

4 تقابلها المادة 99 من دستور 2016

1- يوجه و ينسق و يراقب عمل الحكومة،

2- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية

3- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات

4- يرأس اجتماعات الحكومة

5- يوقع المراسيم التنفيذية

6- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير¹،

7- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية و المرافق العامة.

1- السلطة التنظيمية:

تنص المادة 2/141 من دستور 2020 على ما يلي: " يندرج تطبيق القوانين على المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"².

و هذا معناه أن الوزير الأول أصبح يتمتع بسلطة لم تكن له في الدساتير الجزائرية السابقة و هي سلطة التنظيم و سلطة التعيين هنا تفيد الحق في إصدار قرارات إدارية عامة و مجردة لتنفيذ سياسة الحكومة في الواقع عن طريق تطبيق القوانين (التشريعات) التي تصدر عن السلطة التشريعية (البرلمان) فالتنظيمات إذن عبارة عن مجموعة من القواعد العامة و المجردة التي تتضمن تنفيذ قانون صادر عن السلطة التشريعية.

فالوزير الأول يشارك رئيس الجمهورية في هذه الوظيفة (الوظيفة التنظيمية) حيث خصصت الفقرة الأولى من المادة 141 لرئيس الجمهورية و هي تتحدث في ظاهرها عن التنظيم في معناه المستقل في حين خص

¹ انظر المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المؤرخ في 02 فيفري 2020 .ج.ر رقم 06 المؤرخة في 02 فيفري 2020

² يقابلها المادة 2/143 من دستور 2016

الوزير الأول في الفقرة 2 من نفس المادة و لكن ليتكفل هو بإصدار التنظيم الذي يحتوي على تطبيق القانون.

فالتنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول ليس مستقلاً لأنه يستند في وجوده على وجود القوانين أو تنفيذها في حين أن التنظيم الذي يصدر رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده.

2-سلطة التعيين:

لوزير الأول صلاحية التعيين في الوظائف المدنية للدولة حيث تنصت المادة 112 فقرة 6 على ذلك.

و الملاحظ في السابق¹ أن معظم مجالات التعيين الخاصة بالوظائف السامية في الدولة كانت مخصصة لرئيس الجمهورية بحيث لم يترك لرئيس الحكومة إلا الشيء القليل منها و حتى هذا القليل لا يباشر التعيين به مباشرة و إنما يكتفي باقتراح الأشخاص الذين يراهم صالحين لبعض المناصب العليا في الدولة و على رئيس الجمهورية تعيينهم بمراسيم رئاسية².

غير أنه مباشرة بعد تولي الرئيس تبون الحكم في ديسمبر 2019 تنازل عن بعض صلاحياته في التعيين بحيث تم توسيع مجالات التعيين لصالح الوزير الأول حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المؤرخ في 02 فيفري 2020 و نص على ما يلي:

1 أي قبل وصول الرئيس عبد المجيد تبون إلى سدة الحكم في 12 ديسمبر 2019 .

2 كان يقتصر تدخل الوزير الأول في هذا النطاق على ما جاء في المادة 5 فقرة 2 من المرسوم رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة حيث تنص على ما يلي : " يعين في المناصب و الوظائف المنصوص عليها في النطاق من 5 إلى 8 من المادة 03 أعلاه باقتراح من رئيس الجمهورية باستثناء وظيفتي رئيس ديوان الوزارة و المكلف بالدراسات و التلخيص اللتين يتم التعيين فيهما باقتراح من الوزير المعني و تلك المنصوص عليها في النقاط 1-6 و 2-6 و 3-6 من المادة 03 أعلاه التي يتم التعيين فيهما وفق كيفية خاصة و بهذا يكون المرسوم الرئاسي رقم 240/99 قد أفرغ المادتين 77 ، 78 من محتواهما الحقيقي و لهذا اعترض البعض على أحكام هذا المرسوم الذي اعتبروه غير دستوري.

المادة الأولى: يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.

ويعين كذلك في المناصب والوظائف العليا للدولة لدى رئاسة الجمهورية والهيكل والمؤسسات التابعة لها وكذا لدى وزارات الدفاع الوطني والشؤون الخارجية والعدل والداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والمالية.

كما يعين مديري الجامعات، ومسؤولي الدواوين الوطنية، باستثناء تلك التابعة، لقطاع السكن، مثل ما يعين، مسؤولين المؤسسات والوكالات والصناديق، وكافة الهيئات العمومية، ذات الطابع الوطني التي نصت مراسيم إنشائها على التعيين فيها بمرسوم.

ويعين رئيس الجمهورية أيضا، الأمناء العاميين، والمفتشين العاميين، والمدراء العاميين بالوزارات، وكذلك في المناصب والوظائف العليا الأخرى، غير تلك المنصوص عليها أدناه.

المادة الثانية: يخول الوزير الأول التعيين وإنهاء المهام، في المناصب والوظائف العليا للدولة لدى الوزارات، باستثناء الإدارات المركزية للقطاعات المذكورة في المادة الأولى أعلاه، وكذا المصالح الخارجية المركزية التابعة لهذه القطاعات.

المادة الثالثة: يعين الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي لدى مصالحه في الوظائف العليا الآتية:.

-مديرو الدراسات.

-المديرون.

-المكلفون بالدراسات والتلخيص.

-نواب المديرين.

-رؤساء الدراسات.

-وكذا كل وظيفة لدى المؤسسات والمصالح التابعة له.

المادة الرابعة: دون الإخلال بأحكام المادة الثانية، أعلاه يعين الوزير الأول كذلك بناء على اقتراح الوزراء المعنيين في الوظائف الآتية:

بعنوان الإدارات المركزية للوزارات.

-رؤساء دواوين الوزراء.

-رؤساء الأقسام.

-مديرو الدراسات.

-المديرون.

-المفتشون.

-المكلفون بالدراسات والتلخيص.

-نواب المديرين.

-رؤساء الدراسات.

بعنوان الإدارات الإقليمية:

-مسؤولو المصالح الخارجية للدولة على المستوى الجهوي والمحلي.

-المناصب المصنفة وظائف عليا بالولايات والمقاطعات الإدارية، باستثناء الولاية والولاية المنتدبين، والأمناء العاممين للولايات ورؤساء الدوائر.

المادة الخامسة: تبليغ القرارات المتعلقة بالتعيين وإنهاء المهام في المناصب والوظائف العليا للدولة لمصالح رئاسة الجمهورية.

الوظائف الأخرى للوزير الأول:

إضافة إلى صلاحيات التعيين هذه، فإن للوزير الأول وظائف أخرى إدارية منها:

-سهره على حسن سير الإدارة العمومية

-توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

-السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات

الإشراف على تطبيق برنامج محدد تمت مناقشته أمام البرلمان و هو مسؤول على تنفيذه أمام هذا البرلمان و أمام الشعب

-إنشاء المرافق العامة الضرورية لتلبية حاجات المواطنين

-إصدار أوامره للجهاز الإداري لتنفيذ سياسته و ينشط الطاقم الحكومي بعد أن يعين صلاحيتهم .

التوقيع على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك¹.

الفرع الثالث: الوزارة:

تتكون الحكومة من الوزير الأول ومن الوزراء، والوزراء هم من يشرف على قطاعات تسمى الوزارات أو القطاعات الوزارية.

1-تعريف الوزارة:

الوزارة هي وحدة إدارية مركزية متخصصة في مجال معين أو قطاع بذاته.

فهي جهة مركزية لأنها تصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني وهي متخصصة لأنها تقوم على مبدأ التخصص والذي يعني أن الدولة عندما تقيم نظامها تقوم بتوزيع المهام الحكومية فيها على عدد من القطاعات يختص كل قطاع فيها بمهمته محددة.

و الوزارة و إن كانت وحدة إدارية مركزية هامة في البلاد فإنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية على اعتبار أنها تمثل قطاع من قطاعات الدولة و لا تمثل نفسها فوزير التعليم العالي يتحدث باسم الدولة في قطاعه ووزير الصحة يفعل نفس الشيء و هكذا يقوم على هذه الوزارة ، فالوزير يعمل تحت إمرة الوزير الأول و رئيس الجمهورية.

¹ راجع لمزيد من التفصيل بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص: 107

الوزير: هو مسؤول إداري وسياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة وبهذه الصفة يمارس عدة اختصاصات إدارية.

2- اختصاصات الوزير الإدارية: يمكن حصرها بإيجاز في ما يلي:

- يتكفل بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته.

- يمارس السلطة الرئاسية فيها وبهذه الصفة فهو يعين الموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين التابعين لقطاعه ويراقبهم ويسهر على حسن سير أدائهم لأعمالهم ويتكفل بمساراتهم المهنية من حيث ترقيةهم ودفع أجورهم وتكوينهم وتحسين مستواهم وعند الضرورة يسلمهم إلى مجلس التأديب لمعاقبتهم عن الأخطاء الإدارية التي ارتكبوها أثناء ممارستهم لمهامهم.

- الوزير هو المسير المالي في قطاعه، و بهذه الصفة يعتبر الأمر بالصرف فيها بحيث لا يمكن لغيره الأمر بصرف الإعتمادات المالية المخصصة لوزارته.

- يمثل الدولة في قطاعه، يبرم العقود و التصرفات القانونية باسمها، يمثلها أمام القضاء و أمام البرلمان بغرفتيه كما يمثل الدولة في الاحتفالات الدولية و يتحدث باسمها.

- يساهم في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية و كذا بإصدار قرارات إدارية أخرى لتنفيذ برنامج الحكومة في قطاعه.

2- الأجهزة المساعدة الوزير:

هناك نصوص عديدة تنظم الإدارة الوزارية من بينها المرسوم رقم 188/90 المحدد لهياكل الإدارة المركزية في الوزارات الجريدة الرسمية رقم 26 السنة 1990.

أما بالنسبة للمصالح الخارجية للوزارات فلا يوجد نص خاص لها و إنما هناك نصوص عديدة و متنوعة بحسب تنوع هذه المصالح.

1-الإدارة المركزية للوزارة : يميز المرسوم المذكور أعلاه بين نوعين من المصالح الإدارية داخل الوزارة و هي :

أ-الهيكل: تتكون هذه الهيكل حسب المادة 03 من المديريات العامة أو مركزية، و تنقسم كل وحدة إلى أقسام و كل قسم إلى مديريات فرعية و كل مديرية فرعية إلى مكاتب فالمكتب هو الخلية الأساسية في الإدارة المركزية للوزارة. أما المواد من 04 إلى 09 منها من نفس المرسوم فتحدد صلاحيات هذه الهيكل و مهامها.

ب-الأجهزة الإدارية و تتشكل من :

1-الديوان: يمارس مجموعة من الصلاحيات منها تحضير أعمال الوزير، تقديم الاستشارة إعداد الملخصات و الدراسات، تنظيم ربط الصلة بالإعلام و بالجمعيات المدنية، و للديوان مدير و رئيس و مكلفون بالدراسات و التلخيص و ملحقون بالديوان.

2-أجهزة التفتيش و الرقابة و التقييم: بالإضافة إلى الرقابة فهي تسهر على حسن سير العمل في الوزارة و القطاع.

3-الأجهزة الاستشارية: يخول للوزير تنصيب أية هيئة استشارية في إطار تطوير التشاور بين مختلف القطاعات قصد ترقية نشاطات القطاع و تحسينها.

4-أجهزة تسيير المهمة: و هناك من الأعمال ما هو مؤقت بطبيعته و لذلك يجوز للوزير أن يعين لمدة محدودة و على أساس برنامج محدد مسبقا مسؤولين عن دراسات أو مشاريع يخولهم إن اقتضى الأمر بسلطات الإدارة و التسيير قصد دراسة ملفات و إنجاز مشاريع هذا عن الإدارة المركزية للوزارة.

2-المصالح الخارجية للوزارة : إذا كانت الوزارة جهاز مركزي كما قلنا فإن مهامها تمتد لتشمل كافة التراب الوطني و في ذلك صعوبات شتى نظرا لبعدها عن الشؤون المحلية و تخفيفا لهذا التركيز تنشئ الوزارات عادة مصالح خارجية تابعة لها تتوزع عبر التراب الوطني بحيث تكون هذه المصالح تارة مطابقة للولايات أو الدوائر أو البلديات و تارة أخرى تشمل رقعة جغرافية أكبر فتضم ناحية أو جهة بكاملها، المهم

أن لكل وزارة عدد من المصالح تقع خارج العاصمة في الولايات و الأقاليم فالمديريات الجهوية للفلاحة و المديريات العامة للصحة و تمثل هذه المصالح في واقع الأمر هيئات عدم التركيز أو هي عبارة عن هيئات إدارية محلية تابعة للدولة و هي تمثل اليد الممتدة للدولة عبر أقاليمها المختلفة.

المبحث الثاني الإدارة المحلية

لقد عرفنا مما سبق أن أبرز عيوب النظام المركزي هو بعده عن الحقائق المحلية وعدم قدرته على تلبية الحاجيات المحلية، خصوصا في الوقت الذي اتسعت فيها مهام الدولة، فقد أصبح من العسير عليها تلبية كل مطالب وحاجات المجتمع لاسيما في المناطق البعيدة عن العاصمة، لذلك لجأت الدول إلى أسلوب عدم التركيز للتخفيف من حدة القصور.

إلا أن هذا الأسلوب لم يكن ليفي بالغرض بسبب الإبقاء على السلطات الحقيقية في يد الهيئة المركزية وعدم ترك الفرصة أمام الجماعات المحلية للمشاركة واتخاذ القرارات المحلية بنفسها، ولذلك وجد نظام جديد لإدارة الإقليم يختلف عن النظام المركزي كليا هو النظام اللامركزي، أو نظام الإدارة المحلية الإقليمية وهو نظام يقوم على الديمقراطية الإدارية بحيث يوزع السلطات الإدارية بين هيئات محلية مختلفة تحقيقا للمبدأ الذي كرسته كل الدساتير الجزائرية لا سيما دستور 2020 في مادته 16: حيث تنص على أن: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، و الفصل بين السلطات، و ضمان الحقوق و الحريات و العدالة الاجتماعية،

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية،

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني¹.

و لقد حددت المادة 17 من الدستور نفس الجماعات الإقليمية حيث جاء فيها: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"².

تعريف الجماعة المحلية:

هي عبارة عن مفهوم عام، يشير إلى كيانات أو وحدات إدارية خاضعة للقانون العام، تتكون من مجموعات بشرية محددة جغرافيا على قطعة ترابية معينة منحتها الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة نفسها بنفسها بواسطة هيئة منتخبة، والمثال على ذلك عندنا البلدية والولاية حيث يشترك المواطنون في تسيير شؤونهم المحلية بعيدا عن تدخل الإدارة المركزية.

المطلب الأول: البلدية

تعريف البلدية

عرف قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية على أنها هي: "الجماعة الإقليمية الأساسية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و تحدث بموجب قانون"³.

¹ تقابلها المادة 15 من دستور 2016 التي جاءت بنفس الصيغة فيما عدا مشاركة المجتمع حيث كانت تنص على أن: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

² قابلها المادة 16 من دستور 2016 التي كانت تنص على أن: ""الجماعات المحلية للدولة هي الجماعة القاعدية " البلدية البلدية و الولاية،

³ انظر المادة الأولى من القانون 08/90 المؤرخ في 07 جوان 1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر رقم 15 لسنة 1990

كما عرفها قانون سنة 1967 على أنها هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية الأساسية ولا شك أن التعريف الثاني يعكس الوظائف الأساسية للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل فلسفة النظام الاشتراكي¹.

أما قانون البلدية الساري فيعرفها على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة،

و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة،
و تحدث بموجب القانون"².

1 تطور نظام البلدية في الجزائر

فرع الأول : قبل الاستقلال

منذ بداية احتلال الجزائر سنة 1830 و إلى غاية استقلالها في سنة 1962 كانت البلدية

أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية و فرض هيمنتها ونفوذها على الأهالي، بحيث كان يديرها مواطنون أوروبيون من الإدارة الاستعمارية في شكل متصرف Administrateur يدير المصالح المدنية و يساعده في ذلك موظفون جزائريون، خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القياد Les Caïds وتساعد له لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين. و كانت البلدية إذ ذاك مجرد أداة لخدمة الإدارة الفرنسية سواء كانت مدينة أم عسكرية بحيث كانت بعيدة كل البعد عن تحقيق مطالب و طموحات الأهالي الجزائريين.

الفرع الثاني: بعد الاستقلال.

1 انظر المادة الأولى من القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 06 لسنة 1967

2 انظر المادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 37 لسنة 2011

أولا : المرحلة الانتقالية من سنة 1962 و إلى غاية سنة 1967

كانت لهجرة الأوروبيين الجماعية بعيد الإستقلال الأثر البالغ في شل جميع ميادين النشاط و كانت البلدية باعتبارها الركن الأساس في النظام الإداري الضحية الأولى من هذه الهجرة بحيث عرفت جل البلديات شللا تاما نتيجة الأزمة الخانقة على المستوى المالي و التقني و مما دعى الساسة آنذاك إلى ملء هذا الفراغ و تسيير المرحلة عن طريق انشاء المندوبيات الخاصة Les délégations spéciales أوكلت لها مهمة تسيير شؤون البلدية برئاسة رئيس يتولى مهام رئيس البلدية.

مرحلة قانون البلدية للفترة الممتدة من 1967 و إلى غاية 1990¹:

صدر هذا القانون في جانفي 1967 و طبعه التأثير بنموذجيتين مختلفتين هما النموذج الفرنسي و النموذج اليوغسلافي غير أن النموذج الأول أي الفرنسي كان هو الغالب خاصة ما تعلق منها بإعطاء صلاحيات كثيرة للبلديات و كذا في بعض الاختصاصات تخص بعض المسائل التنظيمية الأخرى ناتجة عن العامل الاستعماري أما التأثير

¹ مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية: لقد كان لدستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الاعتراف بدورها و لعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراف في التفكير و إصدار قانون للبلدية هي:

1-خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة و منها البلديات

2-عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة و التي تبين الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

3-رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة و قد نجم تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

4-إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لاشك بحكم اقتراح أكثر من الجمهور و بحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً.

بالنموذج اليوغسلافي فيرجع أساسا إلى النظام الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.

مرحلة قانون البلدية لسنة 1990

وهذه المرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 و الذي عرف بتخليه عن مبادئ النظام الاشتراكي و تبنيه نظام اقتصاد السوق في هذا الإطار تم إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد نظام التعددية الحزبية ولم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال والفلاحين أي حضور نتيجة هجر النظام الاشتراكي

مرحلة قانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 و إلى يومنا هذا

2- تعريف البلدية:

يعرفها قانون البلدية الساري على أنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة،

و تحدث بموجب القانون"¹.

(أ) إنشاء البلدية

طبقا للمادة الأولى السالفة الذكر من قانون البلدية، يتم إنشاء البلدية بموجب قانون، غير أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناءً على قرار الوزير المكلف بالداخلية وبعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني و يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك²،

¹ انظر المادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 37 لسنة 2011

² انظر المادة 07 من قانون البلدية السالف الذكر.

كما يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي و مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية¹.

3- هيئات البلدية و هيكلها :

للبلدية هيئات هي:

-هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس البلدي،

-إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس البلدي².

أ - المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي، فهو جهاز للمداولة، ويعتبر الجهاز الأساسي في البلدية،
- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية لعهد مدتها (05) سنوات بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، و بتصويت تفضيلي دون مزج³.

1 انظر المادة 09 من قانون البلدية السالف الذكر.

2 انظر المادة 15 من قانون البلدية السالف الذكر.

3 انظر المادة 169 من الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج.ر العدد 17، نشير أن هذه الطريقة الجديدة هي التي قضت على مسألة الترتيب في القائمة مما أعطى فرصة للمواطنين من اختيار المرشح الأنسب مهما كان ترتيبه في القائمة الانتخابية.

ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي والذي حددته المادة 80 من قانون الانتخابات¹ كما يلي:

- ثلاثة عشر (13) أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة؛

- خمسة عشر (15) أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة؛

- تسعة عشر (19) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة؛

- ثلاثة و عشرون (23) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة؛

- ثلاثة وثلاثين (33) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة؛

- ثلاثة و أربعون (43) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

ب- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 2 من الأمر رقم 13/21 المؤرخ في 31 أوت 2021 على أن التي عدلت 64 بالمادة 64 مكرر على أن:

تعديل المادة 64 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية والمذكور أعلاه، وتحرر كما يأتي:

المادة 64 : يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

¹ انظر المادة 187 من الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج.ر العدد 17 و تقابلها المادة 80 من القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر العدد 50.

المادة 03 : يتم القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية، بالمادة 64 مكرر وتحرر كما يأتي:

المادة 64 مكرر : يجتمع المجلس الشعبي البلدي، تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، قصد انتخاب رئيسه، خلال الخمسة (5) أيام التي تلي تنصيب المجلس،

يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا، على أن يكونوا غير مترشحين،

يستقبل المكتب المؤقت المذكور أعلاه، الترشيحات لانتخاب الرئيس، ويقوم بإعداد قائمة المترشحين.

المادة 04 : تعدل المادة 65 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 والمذكور أعلاه، وتحرر كما يأتي:

"المادة 65 : يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين في المائة (35 %) ، على الأقل، من المقاعد، تقديم مرشح،

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (35 %) على الأقل، من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا

المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً¹.

نذكر أن التعديل مس أولاً الجانب الإجرائي حيث كانت المدة المقررة لتنصيب رئيس البلدية هو خمسة عشر (15) أيام من تاريخ الإعلان النهائي للنتائج، بينما أصبحت المدة ثمانية (08) أيام لتنصيب المجلس ثم خمسة (05) أيام لتعيين الرئيس أما من الجانب الموضوعي فتم العدول عن فكرة فوز متصدر القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات تماشياً مع النظام الجديد للانتخابات².

إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تطبيقاً للمادة 40 من قانون البلدية فإن صفة المنتخب تزول بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني بما فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي³:

*الاستقالة:

تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابياً عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس يقدمها للمجلس لتثبيتها

¹ نص المادة 65 من قانون البلدية قبل تعديله كان يقضي على أن يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً، مما يدل على عدم أهمية الترتيب في القائمة و هذا هو المسعى التي كان يرمي إليه المشرع لمحاربة ما كان يسمى بشراء المراتب فرئيس البلدية يمكن أن يكون اي مترشح و مهما كانت رتبته في القائمة.

² راجع المادة 64 و 65 من قانون البلدية و التي تنص على أن يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً.

³ كان القانون القديم يقر بقاعدة سحب الثقة و هي طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية أعضاء المجلس (ثلاثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس أي تجريده من صفته الرئاسية. في متن المادة 55 ، غير أن القانون الجديد استبعدها بهدف استقرار المجلس

بمداولة مع إخطار الوالي بذلك¹ و تصبح الإستقالة سارية المفعول من تاريخ استلامها من الوالي.

***التخلي:**

و يكون ذلك في حالتين :

الحالة الأولى: حالة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي استقال و لم يجمع المجلس لتثبيت استقالته بمداولة لتقديم استقالته² ، بحيث يتم التخلي في هذه الحالة في أجل عشرة أيام 10 بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله³.

الحالة الثانية: الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر⁴. في هذه الحالة يقوم الوالي بجمع المجلس بعد انقضاء (40) أربعين يوما لإثبات هذا الغياب و يتم استخلاف رئيس المجلس طبقا للأحكام و الأشكال المنصوص عليها قانونا.

***المانع القانوني:**

و تتمثل في عدة أوضاع منها :

-الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب

-الوجود في حالة من حالات التعارض أو التنافي.

-الإدانة الجزائية

- عمل و تسيير المجلس الشعبي البلدي:

1 انظر المادة 73 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

2 تسمى كذلك بالإستقالة غير النظامية أو غير القانونية.

3 انظر المادة 74 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

4 انظر المادة 75 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

يعقد المجلس الشعبي البلدي ست دورات عادية في السنة بمعدل دورة في كل شهرين¹، ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية في كل مرة عندما تتطلب فيها شؤون البلدية ذلك سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلثي (2/3) الأعضاء².

ولا تصح مداولات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، فإذا لم يجتمع المجلس لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق (05) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الحاضرين³.

4- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 52 من قانون البلدية فيما يتعلق بنظام المداولات على أن: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

فمن خلال هذه المادة يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي، وكذلك الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي المسندة للبلدية وذلك عن طريق المداولة بوصفه هيئة تداولية Organe de délibération.

ففيما يخص النوع الأول من الصلاحيات، فإنه يتولى على سبيل المثال التصويت على الميزانيات (يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تسبق سنة تطبيقها)، ثم على الأعمال الإدارية المتعلقة بأموال البلدية سواء كانت أملاك منقولة أو عقارية، ويصوت كذلك على قبول الهبات والتبرعات، ويقضي بإعادة الحقوق

1 انظر المادة 16 فقرة 1 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

2 انظر المادة 17 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

3 انظر المادة 23 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

لأصحابها ويقر الصفقات الخاصة بالبلدية¹، و كل هذه المداولات لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوصاية (الوالي) عليها.

أما فيما يخص النوع الثاني فهو عبارة عن النشاطات والوظائف ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي المسندة للبلدية كالتعليم وانجاز الأجهزة الاجتماعية والجماعية مثل انجاز المراكز والهيكل الصحية والرياضية والسكن وحفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية على المستوى البلدي.

- حل المجلس الشعبي البلدي:

طبقاً للمادة 46 من قانون البلدية فقد تم حصر حالات حل المجلس وارادة فيما يلي:

-في حالة خرق أحكام دستورية

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

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

- في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

1 انظر المادة 57 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

إجراءات حل المجلس:

يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية¹.

ب - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية فهو يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية كونه ممثلاً للدولة commis de l'état، و في نفس الوقت ممثلاً للشعب الذي انتخبه، فهو يحمل الصفتين في نفس الوقت التنفيذي و الشعبي.

- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً للبلدية وبعضها باعتباره ممثلاً للدولة، ومن هنا نلاحظ الازدواجية الوظيفية التي يباشرها.

- اختصاصاته باعتباره ممثلاً للدولة:

لقد وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في كثير من النصوص القانونية على غرار قانون البلدية منها قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات وقوانين أخرى يمكن إيجازها فيما يلي:

يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الحالة المدنية Officier de l'état civil ومن ثم فإليه يعود أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، مثل :

-استلام تصريحات الولادات و الزواج و الوفيات

-تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية.

1 انظر المادة 47 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

ويجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين على أن يبلغ النائب العام والوالي بذلك.

2- يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الشرطة القضائية Officier de la police judiciaire، ومن ثم فإليه يعود صلاحية مباشرة التحقيق في الجرائم التي تقع في حدود إقليم البلدية والشكاوي التي ترفع إليه. وذلك تحت إشراف قضائي (النائب العام)¹.

3- يتولى رئيس البلدية نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية.

4- يتولى رئيس البلدية في إطار الشرطة الإدارية اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام وعلى رأسها المحافظة على الأمن العام La sécurité publique والصحة العامة La salubrité publique والسكينة العامة La tranquillité publique، فيحق له اتخاذ كل إجراء من شأنه ضمان تدعيم الجانب الوقائي وكذا ضمان سلامة الأشخاص والممتلكات، على أن يعلم الوالي بذلك.

-صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية:

يتولى رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية الصلاحيات التالية:

- 1- تمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات والأعمال المدنية والإدارية وفقاً للشروط المنصوص عليها في التنظيمات²؛
- 2- تسيير وإدارة موارد البلدية بالإنفاق والإشراف على المحاسبة البلدية³؛

1 انظر المادة 92 من قانون البلدية و المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية

2 انظر المادة 77 و 78 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

3 انظر المادة 82 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

3- يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهدايا والهبات والوصايا، وإبرام الصفقات العمومية والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها؛

4- إدارة شؤون موظفي البلدية، حيث يعمل على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها؛

5- الاعتناء والمحافظة على المحفوظات والأرشيف؛

6- اتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية؛

7- إدارة ممتلكات ومتاحف البلدية.

صلاحيات رئيس البلدية باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس

يتولى رئيس البلدية باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس بما يلي:

1- التحضير لجلسات المجلس: فهو من يستدعي الأعضاء لعقد الجلسات وتحديد مواعيدها ويبلغهم بجدول الأعمال.

2- يقوم بتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي، ومن أجل ذلك له الحق في اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذها.

3- يقوم بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها، كما يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية.

5- سير المجلس:

- المداوالات : يباشر المجلس الشعبي البلدي أعماله بواسطة المداوالات التي يجريها أثناء الاجتماعات، والمداولة قانونا هي فحص ومناقشة مسألة معينة من طرف هيئة جماعية قبل أن يتخذ القرار النهائي بخصوص نقطة معينة " وهي تعبر عن إرادة جماعية هي إرادة المجلس الشعبي البلدي ولكنها تختلف عن الرأي الاستشاري لأنها تنتهي به بحيث تشكل قرارا إداريا حقيقيا وافقا على شرط المصادقة عليه من طرف الوصاية، ولا تكون هذه المداولة صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الممارسين الحاضرين وفي حالة تساوي

الأصوات داخل المجلس يرحح صوت الرئيس (رئيس المجلس الشعبي البلدي)

-تنفيذ المداولة: لا تنفذ المداولة، إلا بعد أن يصادق عليها الوالي فتصبح عندها قوة القرار الإداري الذي استوفى كل شروطه القانونية.

والتصديق L'approbation في الإصطلاح القانوني هو موافقة سلطة عليا على عمل قانوني أبرمته سلطة أدنى منه بحيث تبقى صحة التصرف القانوني المذكور معلقة على هذا التصديق ويقصد بالتصديق أيضا التوقيع على تصرف قانوني مكتوب والإقرار بصحة ما جاء فيه من الوقائع، و هو كذلك إجازة هذا التصرف.

وعليه لا تنفذ المداولة ولا تكون نهائية إلا إذا صادق عليها الوالي إما ضمنيا كما في حالة سكوت الوالي وعدم رده على المداولة خلال (21) واحد و عشرين يوما لإيداعها لديه¹، وإما صراحة كما في حالة اشتراط الرد الصريح من الوالي على المداولة وهو ما نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية التي جاء بها: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات و الحسابات

-قبول الهبات و الوصايا الأجنبية

-اتفاقيات التوأمة

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

في حالة ما تم إخطار الوالي قصد المصادقة بهذه الحالات و لم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما من تاريخ ايداع المداولة تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها²، و هذه ما يعتبر مصادقة ضمنية Approbation tacite

1 انظر المادة 56 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

2 انظر المادة 58 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

6- الرقابة الوصائية Le contrôle de tutelle على البلدية :

تكون ممارسة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي سواء على الهيئة كهيئة أو على أعضاء هذه الهيئة أو على أعمال هذه الهيئة .
و الوصاية كما هو معلوم رقابة نصية تمارسها هيئة عليا على هيئة أخرى وانطلاقا من هنا نفرق بين 03 أنواع من الرقابة :
-الرقابة على الهيئة:

و ذلك ما جاء في متن المادة 46 و ما بعدها و هي تلك التي الوصاية التي يمارسها الوزير (وزير الداخلية) على الهيئة التداولية (المجلس برمته) وبكيفية حلها والأسباب الداعية إلى ذلك وكيفية تعويضها بعد حلها بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية.
-رقابة على الأشخاص :

و هي تلك الرقابة التي يمارسها الوالي على أعضاء المجلس من خلال ما تضمنته المواد 43 التي تتعلق بتوقيف كل نائب بلدي معرض لمتابعة جزائية والمادة 44 التي تتعلق بالإقصاء النهائي لكل عضو في المجلس الشعبي البلدي تعرض لإدانة جزائية.
رقابة على الأعمال:

فتتعلق بالرقابة التي تمارس على أعمال هذه الهيئة من خلال مراقبة المداولات والمصادقة عليها إما ضمنا أو صراحة أو من خلال الإعلان عن بطلانها قانونا (في حالة مخالفتها لأحكام الدستور والقانون أو قابليتها للإبطال كحالة مشاركة أعضاء من المجلس في المداولة التي يكون لهم فيها مصلحة شخصية¹.

المطلب الثاني :الولاية

1 انظر المواد 56 و ما بعدها من قانون البلدية السالف الذكر.

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر ، هذه الأخيرة التي تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة و قوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري ، و لقد حددت المادة 17 من الدستور نفس الجماعات الإقليمية حيث جاء فيها: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية،

البلدية هي الجماعة القاعدية "1،

إلى هنا استوقفتنا جملة من التساؤلات حول ماهية هذا نظام الولاية و مراحل تطورها عبر التاريخ؟ و هيئاتها؟ و الجهات المكلفة بمراقبتها؟

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن تطور نظام الولاية و الهيئات المكونة لها

أولا: لمحة تاريخية عن تطور نظام الولاية.

و هنا يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما الإدارة الولائية بالجزائر هما:

أ: مرحلة الاستعمار:

في هذه المرحلة، قسمت فيه الجزائر إلى إقليم جنوبي تحت إشراف السلطة العسكرية، و الآخر شمالي مقسم إلى ثلاث ولايات (الجزائر، وهران و قسنطينة) و كانت الإقاليم تخضع للنظام المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا.

و قد شكل نظام العمالات Les départements خلال الاستعمار صورة لعدم التركيز الإداري، حيث كان يسير هذه العمالات عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، كان يتمتع

¹ قابلها المادة 16 من دستور 2016 التي كانت تنص على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي الجماعة القاعدية " هي البلدية و البلدية،

بصلاحيات و سلطات واسعة بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر، إضافة إلى عامل العمالة بحيث كان هناك هيئتان:

-مجلس العمالة: يرأسه عامل العمالة و يعين موظفيه الحاكم العام و له اختصاصات متنوعة و متعددة: قضائية و إدارية.

-المجلس العام: و كان أعضاؤه هم أعيان البلد ليتحول فيما بعد إلى هيئتين انتخابيتين هما المعمرين و الأهالي حيث كانت نسبة التمثيل للأهالي ب: 2/5 من مجموع مقاعد المجلس.

ب: مرحلة الاستقلال:

و قد تميزت بفترتين:

الفترة الأولى: و تم فيها إحداث لجان عمالية جهوية تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم الوالي الذي يرأس اللجنة، و كان دورها يقتصر على المصادقة على ما يقدمه الوالي من مشاريع و قرارات.

الفترة الثانية: و فيها تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو جهوي) اقتصادي و اجتماعي حيث كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، الجيش، و لم يعد عامل العمالة (الوالي) يرأس هذه الهيئة الولائية باعتبار أن الرئيس ينتخب من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، إلا أن الوالي بقي حائزا على أوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في مختلف المجالات.

و بعد صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن قانون الولاية و الذي تأثر بالنموذج الفرنسي فقد قام بناءً عليه، التقسيم الإداري للولاية على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

- المجلس الشعبي الولائي (وهو هيئة منتخبة)

- المجلس التنفيذي للولاية.

- الوالي.

في سنة 1979 تم تعديله خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب وقد تميز في ذلك من ناحيتين:

1/ توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

2/ تأكيد و تدعيم الطابع السياسي لهذه الهيئة بحيث تم اشتراط الانخراط و الانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية المجلس.
تعريف الولاية:

تعرف الولاية على أنها الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، وتشكل مقاطعة إدارية غير ممرضة للدولة و تحدث بقانون¹.

الفرع الثاني: أجهزة الولاية:

نص قانون الولاية على جهازين أو هيئتين هما :

-المجلس الشعبي الولائي،

-الوالي².

أولا-المجلس الشعبي الولائي:

هو هيئة تداولية مكونة من منتخبى الشعب عن طريق الاقتراع السري، العام و المباشر على المستوى المحلي³.

1 انظر المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية و تقابلها المادة الأولى من قانون الولاية رقم 90-09 المتضمن قانون الولاية التي نصت على ما يلي: " الولاية جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"

2 انظر المادة 02 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

3 انظر المادة 12 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

أ- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يقوم المجلس الشعبي الولائي بمجمل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹.

- تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة².

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة.

يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات، و يمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

وتشمل اختصاصاته جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة، حيث يتداول في المواضيع التالية:

- يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة الى التكفل بالمهام المنوطة به التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقرره في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية يمكن كذلك للمجلس الشعبي الولائي ان يقترح سنويا قائمه مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعيه العموميه

-يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعده للبلديات في اطار التكامل وانسجام الاعمال التي ينبغي القيام بها ويمكنه المبادرة بكل الاعمال التي تهدف الى انجاز التجهيزات التي بحكم حجمها و أهميتها واستعمالها تتجاوز قدرات البلديات

¹ لمزيد من التفصيل في صلاحيات المجلس في المجالات الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية ، راجع المادة 77 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية و كذا المادة 88 و ما بعدها من نفس القانون

² انظر المادة 78 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

-ويبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الاعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا انجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات

-كما يمكنه كذلك في مجال ترقية الاستثمار تشجيع كل مبادرة ترمي الى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها

-يعالج المجلس و يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته و المخول إياه بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث (1/3) أعضائه أو رئيسه أو الوالي¹.

كما يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في اطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

-الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

-السياحة.

-الاعلام والاتصال.

-التربية والتعليم العالي والتكوين.

-الشباب و الرياضة والتشغيل.

-السكن والتعمير وتهيئة اقليم الولاية.

-الفلاحة والري والغابات.

-التجارة و الأسعار والنقل.

-الهياكل القاعدية و الاقتصادية.

1 انظر المادة 76 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها.

-التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.

-حماية البيئة.

-التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية.

-ترقيه المؤهلات النوعيه المحلية.

كما يساهم المجلس في اعداد مخطط تهيئه اقليم الولاية ويراقب تطبيقه وفي هذا الاطار يعلمه الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئه الاقليم ويتداول قبل المصادقه على كل اداه مقررته في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئه الولاية كما يقدم المجلس الاراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات ويمكنه ان يقدم اقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية الى الوزير المختص وذلك في اجل اقصاه ثلاثون (30) يوما.

-في ميدان التنمية الاقتصادية

-يعد المجلس مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في اطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

يناقش المجلس مخطط التنمية الولائي.

-وفي هذا الاطار ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات و الإحصائيات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية المتعلقة بالولاية.

و تعد الولاية جدولا سنويا يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع.

وفي إطار المخطط المذكور يقوم المجلس بما يلي:

-يحدد المناطق الصناعية التي سيتم انشائها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.

-يسهل الاستفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.

-يسهل ويشجع تمويل الإستثمارات في الولاية.

-يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.

كما أن للمجلس أن يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي و الإدارات المحلية من أجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.

-في ميدان الفلاحة والري:

يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقيه الأراضي الفلاحية و التهيئة والتجهيز الريفي.

-ويشجع أعمال الوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية.

و بهذه الصفة يبادر بكل الاعمال لمحاربه مخاطر الفيضانات والجفاف.

-و يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز اشغال تهيئه وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود اقليمه.

-يبادر كذلك المجلس بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الاعمال الموجهة إلى تنميته و حماية الاملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة و إصلاحها.

-يساهم المجلس بالاتصال مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحه الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

-و يعمل كذلك المجلس على تنميته الري المتوسط والصغير كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة

للشرب والتطهير و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الاقليمي للبلديات المعنية.

-الهيكل القاعدية الاقتصادية:

-يبادر المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئه الطرق و المسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.

-كما يقوم بتصنيف و إعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية.

-ويبادر كذلك بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقيه وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.

-يبادر المجلس بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.

-تجهيزات التربية والتكوين المهني:

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية و التكوينية إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي و المهني وتتكفل بصيانتها و المحافظه عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها.

-النشاط الاجتماعي والثقافي:

-يشجع المجلس أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الإقتصاديين و لا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

-كما يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العموميه انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز امكانيات البلديات.

-ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

-ويتخذ في هذا الاطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفه بمراقبه وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبله للجمهور وفي المواد الاستهلاكية.

-يساهم المجلس كذلك بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الاعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والكوارث و الآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

-كما يساهم ايضا بالتنسيق مع البلديه في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

-تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.

-حماية الأم والطفل.

-مساعده المسنين و الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة.

-مساعده الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.

-التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.

-يساهم المجلس كذلك في انشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الاخرى المكلفه بترقيه هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان.

-ويقدم مساعدته و مساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب.

-يساهم المجلس كذلك في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخ و الحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة بالتنسيق مع البلديات وكل هيئة و جمعية معنية.

-و يطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه.

-يسهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك.

-السكن:

-يمكن المجلس الشعبي الولائي ان يساهم في انجاز برامج السكن وفي عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري.

-كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة.

ب-تسير وعمل المجلس الشعبي الولائي

1-نظام المداولات:

-سير المداولات و إجراءاتها:

كما أسلفنا سابقا فإن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، حيث يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه.

لهذا الغرض فإن المجلس الشعبي الولائي يجتمع في أربع دورات عادية في السنة و هي دورة مارس وجوان وسبتمبر و ديسمبر كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو من ثلث (1/3) أعضائه¹ أو بطلب من الوالي².

مع العلم أن الدورة غير العادية تختتم باستنفاد جدول أعمالها.

كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية .

ترسل الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعينه من ضمن نواب الرئيس. وتدون في سجل مداولات المجلس الشعبي الولائي. و يضبط

¹ يقصد هنا بثلاث المجلس في أحقية تقديم الطلب و ليس في وجوب عقد الجلسة. فتقرير عقد الجلسة يرجع في الأخير إلى الرئيس وحده بعد التشاور مع الوالي.

² انظر المادة 14 و 15 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

جدول أعمال الدورة و يحدد تاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد استشارة أعضاء المكتب.

و يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا و عن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع.

و غير أنه يمكن تقليص هذه الآجال في حالة الإستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة ، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات¹.

و يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله² و في الغالب ما يكون ممثل الوالي هو الأمين العام للولاية، و من المعلوم أن الوالي أو ممثله يتدخل أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس إما للتوضيح و إما للرد على استفسارات الأعضاء.

و يتولى أمانة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه³.

يلصق مستخلص أو مستخرج من مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى

و تتم الجلسات هذه بحضور أغلبية أعضاء المجلس الممارسين وفي حال عدم حضور أغلبية الأعضاء بعد الإستدعاء الأول لعدم اكتمال

1 انظر المادة 17 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

2 انظر المادة 24 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

3 انظر المادة 30 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

النصاب القانوني، في المجلس يوجه إستدعاء ثاني للأعضاء بفارق (05) خمسة أيام ، لعقد اجتماع بعد ثلاثة أيام، حينها يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. ، بحيث تكون صحيحة مهما كان عدد الحاضرين.

و للعلم فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي تخضع للقواعد التالية:
-علانية المداولات¹: بحيث تكون مداولات المجلس علانية، ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

حالة فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين في المجلس.

- حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

و تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي في الأصوات²

و يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس، و يعلن مستخلص المداولة خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية

ب-قانونية المداولات:

يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل مجال اختصاص. باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون رقم 07/12 المؤرخ في المتعلق بالولاية. تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

-تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليميا.

¹ انظر المادة 26 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

² راجع المادة 51 من قانون الولاية

وتوقع هذه المداولات وجوبا أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت¹ ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (08) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام.

-لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:
الميزانيات والحسابات؛

التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله؛

اتفاقيات التوأمة؛

الهبات والوصايا الأجنبية².

-حالات بطلان المداولات

-حالات بطلان المداولات بطلانا مطلقا أي بقوة القانون:

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

-المتخذة خرقا للدستور أو غير المطابقة للقوانين والتنظيمات؛

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها؛

-غير المحررة باللغة العربية؛

-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته؛ المتخذة خارج

الاجتماعات القانونية للمجلس؛ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها في قانون الولاية.

حالة البطلان النسبي للمداولات³:

¹ في الغالب ما لا يتمكن للأعضاء التوقيع فور انتهاء الجلسة و يكون ذلك إلا بعد مدة عند كتابة المداولة في سجل المداولات

² انظر المادة 55 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

³ انظر المادة 56 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

و هي حالة التي نصت عليها المادة 55 بحث لا يمكن لرئيس رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة (04) أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي الحالة يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال (15) يوما كما يجوز لأي منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك أن يرسل طلبا للوالي برسالة إلى هذا الأخير و يقوم الوالي برفع دعوى قضائية لإلغائها ، فإذا تبين للوالي أن المداولة هذه غير مطابقة لهذه الأحكام، فإنه يخطر المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها¹.

ج-اللجان:

يعتمد المجلس في أعماله على اللجان حيث يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة،

وتشمل اختصاصاته جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة حيث يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي و هي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،

- الاقتصاد والمالية ،

- الصحة والنظافة وحماية البيئة،

- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام،

- تهيئة الإقليم والنقل ،

¹ نشير هنا أن المنتخب مهما منصبه في المجلس لا يمكنه أن يطعن مباشرة لدى المحكمة الإدارية لإلغاء المداولة لأنه لا يحوز الصفة و لا الأهلية للتقاضي ما يمكنه فعله في هذه الحالة هو رفع طعن أو شكوى لدى الوالي و على الوالي إذا قدر ذلك أن يرفع دعوى قضائية لدى المحكمة الإدارية لإلغاء المداولة.

- التعمير والسكن،
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة ،
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،

- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا أن يشكل المجلس لجانا مؤقتة أو خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

ج- الرئيس¹:

1-انتخاب الرئيس

كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب من بين أعضائه للعهدة الانتخابية و المقطرة بخمس (05) سنوات و يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد،

غير أنه في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين في المائة (35 %) ، على الأقل، من المقاعد، تقديم مرشح،

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (%) (35)، على الأقل، من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى و الثانية، ويعلن فائزا

1 انظر المادة 59 من قانون الولاية .

المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً¹.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه، نوابه² من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

اثنين (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من خمسة وثلاثون (35) إلى تسعة وثلاثون (39) منتخبا؛

ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من ثلاثين وأربعين (43) إلى سبعة وأربعين (47) منتخبا؛

ستة (06) للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من واحد وخمسون (51) إلى خمسة وخمسون (55) منتخبا.³

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهده وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية. في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه.

إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس وإذا تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس.

يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس.

¹ تطبق نفس القواعد التي تطبق على انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي كما رأينا آنفاً فرئيس المجلس الشعبي الولائي يمكن أن يكون اي مترشح و مهما كانت رتبته في القائمة تطبيقاً للأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات. ج.ر رقم 17 لسنة 2021.. اظر لمزيد من التفصيل المادة 171 و ما بعدها.

² مسألة الاختيار هنا مسألة نسبية لأن الرئيس في حقيقة الأمر و من حيث الفعل و الواقع لا يختار بل يخضع لرغبة الأغلبية التي ساندته في شكل تحالف يعد مسبقاً.

³ انظر المادة 62 من قانون الولاية.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم.
يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي
الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية.

2- النظام الأساسي للمنتخب .

مبدئياً، العهدة الانتخابية مجانية، غير أنه يمكن للمنتخبين الاستفادة
من تعويضات طبقاً للكيفيات المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 91/13
المؤرخ في 25 فبراير 2013 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين
والتعويضات المخصصة لهم.

كما أنه يجب على الهيئات المستخدمة منح مستخدميها الأعضاء في
المجلس الشعبي الولائي الوقت الضروري لممارسة عهدتهم الانتخابية.

ثانياً- الوالي:

يعين الوالي بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية¹.

أ- اختصاصات الوالي:

يتمتع الوالي بازدواجية الاختصاص، فله سلطات بصفته هيئة
تنفيذية للولاية أي ممثلاً للولاية، وله سلطات كذلك بصفته ممثلاً للدولة.

سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية²:

-نشر و تنفيذ مداولات المجلس.

- إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاط الولاية، حيث
يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي
بوضعية ونشاطات الولاية وذلك ب:

¹ انظر المادة 92 فقرة 10 من دستور 2020

² لمزيد من التفصيل راجع المادة 102 و ما بعدها من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21
فبراير 2012 يتعلق بالولاية

-إطلاع المجلس الشعبي الولائي بين الدورات عن مدى تنفيذ مداولات المجلس حيث يقدم تقريراً حول مدى تنفيذ المداولات عند كل دورة عادية.
-تقديم بيان سنوي للمجلس الشعبي الولائي يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة و نشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى.
-تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية
-سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة: يجسد الوالي صورة اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي أو الإقليمي و ذلك نظراً للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه حيث يعتبر ممثلاً للدولة في إقليم الولاية، و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه في أنه:
-ممثلاً للدولة و مندوباً للحكومة بحيث يمثل جميع الوزراء كل على حدى.

- تنفيذ القوانين و التنظيمات

-يمارس سلطات الضبط الإداري والقضائي:

بالنسبة للضبط الإداري: يكون مسؤولاً على المحافظة على النظام العام و بعناصره الثلاثة الأمن العام La sécurité publique و السلامة أو النظافة العامة La salubrité publique و السكينة العامة La tranquillité publique.
أما مهام الضبط القضائي فيمارسها في حالة وقوع جناية أو جنحة معاقب عليها في إطار القانون الجنائي من أجل ملاحقة المجرمين.
-تمثيل الولاية: حيث يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية، ويمثلها أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها،
-ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية وفق المادة 106 من قانون الولاية.

ب- الإدارة المساعدة للوالي:

و تتمثل الإدارة المساعدة للوالي في أجهزة إدارية تنفيذية و أخرى استشارية.

1-الأجهزة التنفيذية:

و تتمثل في :- إدارة الولاية التي تتكون من مجلس الولاية، الأمانة العامة، و مندوب للأمن، الديوان، المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية و مديرية التنظيم العام ، و الدائرة.

-المصالح الخارجية للدولة حيث يؤسس في الولاية مجلس يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية ،و المصالح الخارجية على مستوى الولايات تعمل تحت سلطة مدير يعين بموجب مرسوم تنفيذي باقتراح من الوزير المعني بالقطاع ، كمدير النقل و مدير الثقافة...الخ¹

2-الإدارة الاستشارية:

إن الهيئات الاستشارية على مستوى الولاية عديدة منها لجنة الموظفين حيث تتدخل كجهاز استشاري حيث تبدي رأيها في كل ما يخص العقوبات و توقيف الموظفين ، و لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية و صلاحياتها تتمثل في الاستشارة في كل مسألة متعلقة بالبناء و التعمير و الهندسة المعمارية و المحيط ، و غرفة التجارة و .غرفة الصناعة و غيرها...الخ .

ج- الرقابة على الولاية أو الرقابة الوصاية :

تتعدد الرقابة على الولاية إلى رقابة على الأعضاء ثم رقابة على الأعمال فرقابة على الهيئة نفسها.

1-الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

و تتمثل في حالة نص عليها القانون و هي:

-في حالة الوفاة أو الإستقالة النهائية:

¹ قبل وصول الرئيس تبون كان المدير التنفيذي يعين بمرسوم رئاسي لكن بعد تسلم السلطة من الرئيس تبون في ديسمبر 2019 صدر المرسوم الرئاسي 39/20 المؤرخ في 02 فيفري 2020 أصبح أمر تعيين المديرين التنفيذيين بالولايات من صلاحيات الوزير الأول، انظر في ذلك لمزيد من التفصيل المادة 4 فقرة 2.

حيث يتم استخلافه بالمترشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي بذلك فوراً.

ترسل استقالة إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام.

-الإقصاء:

بحيث يقصى بقوة القانون عضو المجلس الشعبي الولائي من المجلس الشعبي الولائي إذا ثبت وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي المنصوص عليها قانونياً . ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

-التوقيف:

يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكن معها من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

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

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

-الرقابة على أعمال المجلس:

تمارس على أعمال و تصرفات و مداوالات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية و على كل فإن أهم مظاهر و صور تلك الرقابة تتمثل في إجراءات:

أ-التصديق: وهو إما ضمنى بحيث تعتبر مداوالات المجلس الشعبي الولائي مصادقا عليها ضمنيا بعد 21 يوما من إيداعها لدى الوالي¹، أو صريحا فيما يتعلق بالميزانيات أو إحداث مرافق عمومية ولائية.

ب-الإلغاء: و هو إما مطلق بحيث تعتبر المداوالات فيه باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت هذه الأخيرة خارجة عن صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي المحددة من طرف قانون الولاية و يعود فيه قرار الإلغاء إلى وزير الداخلية، أو نسبيا و يحدث إذا شارك أعضاء المجلس الشعبي الولائي في المداولة المعنيون باسمهم الشخصي أو كوكلاء بحيث تكون المداولة قابلة للإبطال².

1 انظر المادة 54 القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

2 -حالات بطلان المداوالات بطلانا مطلقا أي بقوة القانون:

تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي الولائي:

-المتخذة خرقا للدستور أو غير المطابقة للقوانين والتنظيمات؛

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها؛

-غير المحررة باللغة العربية؛

-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته؛ المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس؛ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها في قانون الولاية.

حالة البطلان النسبي للمداوالات:

و هي حالة التي نصت عليها المادة 55 بحث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة (04) أو كوكلاء حضور

- الرقابة على الهيئة أي المجلس:
 - و تتمثل في حل المجلس الشعبي الولائي¹:
 - و يحل المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية:
 - في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
- *إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي:
- يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية².
- النتائج المترتبة عن حل المجلس الشعبي الولائي:

المدولة التي تعالج هذا الموضوع وفي الحالة يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال (15) يوما كما يجوز لأي منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك أن يرسل طلبا للوالي برسالة إلى هذا الأخير و يقوم الوالي برفع دعوى قضائية لإلغائها ، فإذا تبين للوالي أن المدولة هذه غير مطابقة لهذه الأحكام، فإنه يخطر المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها.

¹ انظر المادة 48 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

² انظر المادة 47 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية

1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم.

2- يحدد نفس المرسوم الرئاسي المتضمن لحل المجلس تاريخا لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات مسبقة لإنتخاب مجلس شعبي ولائي جديد.

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

تنتهى مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹.

- الرقابة على الهيئة التنفيذية

وتمارس على الوالي وقراراته والأجهزة التابعة له الرقابة من طرف السلطة المركزية على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة من طرف السلطة المركزية و بالتالي تخضع لها مباشرة، و تمارس الرقابة عليها.

1 انظر المادة 49 من قانون الولاية.

المراجع

الدساتير:

- دستور الجزائر لسنة 1963.
- دستور الجزائر لسنة 1976.
- دستور الجزائر لسنة 1989.
- دستور الجزائر لسنة 2008.
- دستور الجزائر لسنة 2016.
- دستور الجزائر لسنة 2020.

النصوص القانونية:

- القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، ج.ر رقم 06 لسنة 1967
 - القانون 08/90 المؤرخ في 07 جوان 1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر رقم 15 لسنة 1990
 - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية. ج.ر رقم 37 لسنة 2011.
 - القانون رقم 07/12 المؤرخ في 07/04/2012 المتضمن قانون الولاية. ج.ر رقم 12 لسنة 2012.
 - القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر 50 لسنة 2016.
 - أمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات. ج.ر رقم 17 لسنة 2021.
 - الأمر رقم 13/21 المؤرخ في 31 أوت 2021
 - المرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25 فبراير 2013.
- الكتب:

- بوضياف (عمار): القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية
- فقهية، جسور للنشر و التوزيع الجزائر، 2007

- بوضياف(عمار): محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك، السنة الجامعية 2010/2009
- بوضياف (عمار): الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007
- بعلي (محمد الصغير): العقود الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005
- بعلي (محمد الصغير): القرارات الإدارية، دار العلوم، عناية الجزائر، 2005
- بعلي (محمد الصغير): المنازعات الإدارية، دار العلوم، عناية، الجزائر، 2005.
- بعلي (محمد الصغير): القانون الإداري – (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عناية، الجزائر، 2013.
- الطماوي (محمد سليمان): الأسس العامة للعقود الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الخامسة، 1991
- الطماوي (محمد سليمان): الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة منقحة و مزيدة طبقا لأحدث التعديلات القاهرة، 1996،
- ليلو (مازن راضي): القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك، 2008،
- عوابدي (عمار): النظرية العامة للمنازعات في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول- القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة،الجزائر، 2005،
- الخوري (يوسف سعد الله): القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري أعمال و عقود إدارية، الطبعة الثانية ، 1998
- نحيلي (سعيد): القانون الإداري/المبادئ العامة ، الجزء الأول ، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق ، دمشق، 2013/2012،
- شحاتة (توفيق): مبادئ القانون الإداري الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، ط 1954

- الخليلي (حبيب إبراهيم): المدخل للعلوم القانونية –النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة التاسعة، الجزائر، 2008
- صدوق (عمر):. دروس في الهيئات المحلية المقارن. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر 1988.
- القيسي (محي الدين):. القانون الإداري العام . منشورات حلب الحقوقية. الطبعة الأولى 2007.

الفهرس

2.....	مقدمة
6.....	الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري

7.....	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
7.....	المطلب الأول تعريف القانون الإداري:
9.....	المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره:
12.....	المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى:
13.....	المطلب الأول:علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:
14.....	المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي:
15.....	المطلب الثالث:علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:
15.....	المطلب الرابع:علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:
16.....	المبحث الثاني :خصائص القانون الإداري:
17.....	المطلب الأول: القانون الإداري حديث النشأة Recent:
18.....	المطلب الثاني: قانون مرن و سريع التطور:
19.....	المطلب الثالث: القانون الإداري قانون قضائي (من صنع القضاء):Juridictionnel:
21.....	المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري:
21.....	المطلب الأول: المصادر الرسمية المكتوبة:
25.....	المطلب الثاني: المصادر الرسمية الغير المكتوبة:
27.....	المبحث الثالث :الأسس الفقهية للقانون الإداري:
27.....	المطلب الأول: نظرية أعمال السلطة و أعمال الإدارة.....
28.....	المطلب الثاني: نظرية المرفق العام.....
30.....	المطلب الثالث: نظرية المنفعة العامة.....
31.....	المطلب الرابع: نظرية الأسس الدستورية.....
33.....	الفصل الثاني : أسس التنظيم الإداري.....
34.....	المبحث الأول: الشخصية المعنوية:
34.....	(الأساس القانوني).....
36.....	المطلب الأول: المذاهب المنكرة لفكرة الشخص الاعتباري:
36.....	المطلب الثاني: المذاهب المؤيدة لوجود الشخص الاعتباري:
37.....	المطلب الثالث:أنواع الأشخاص المعنوية:
39.....	المبحث الثاني: المركزية واللامركزية الإدارية (الأساس التقني):.....
40.....	المطلب الأول: النظام المركزي:
45.....	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية:
47.....	المطلب الثالث : الرقابة الإدارية :
52.....	الفصل الثالث: التنظيم الإداري الجزائري.....
53.....	المبحث الأول: المؤسسات المركزية الجزائرية.....
53.....	المطلب الأول: رئيس الجمهورية:
64.....	المطلب الثاني: الحكومة.....

72.....	المبحث الثاني الإدارة المحلية.....
73.....	المطلب الأول: البلدية.....
88.....	المطلب الثاني: الولاية.....
89.....	الفرع الأول: لمحة تاريخية عن تطور نظام الولاية و الهيئات المكونة لها.....
91.....	الفرع الثاني: أجهزة الولاية:.....
112.....	المراجع.....
116.....	الفهرس.....