



سلسلة مطبوعات المخبر

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع

محاضرات في القانون الإداري

موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق جذع مشترك

الدكتور عبد العالي حاحة

أستاذ محاضر "أ" كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بسكرة- الجزائر

ديسمبر 2019



سلسلة مطبوعات المخبر (07)

العنوان: محاضرات في القانون الإداري

المؤلف: د. عبد العالي حـاحـاحـة

عدد الصفحات: 214 صفحة

ردمك: 1-5-9454-9931-978 ISBN

الإيداع القانوني: السادسي الثاني 2019

الطبعة الأولى – ديسمبر 2019

مطبعة الرمال (الوادي) – الجزائر



مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع ————— جامعة محمد خيضر بسكرة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله جل جلاله

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ولكل درجات مما عملوا وما ربك

بغافل عما يعملون

الآية 132 من سورة الأنعام



تمهيد:

القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يعني ويهتم بدراسة الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها ومنازعاتها، والقانون الإداري بهذا المعنى يعني بدراسة المسائل التالية :

1- **التنظيم الإداري**: سواء المركزي أو اللامركزي، كما يهتم أيضا بفكره الشخصية المعنوية.

2- **النشاط الإداري**: والذي يظهر في مظهرين:

الأول: سلبي: ويتمثل في موضوع الضبط الإداري.

الثاني: إيجابي: ويتمثل في موضوع المرفق العام.

3- **وسائل الإدارة في ممارسة نشاطها**: وتشمل وسيلتين:

الأولى بشرية: ويتمثل في الموظفين العموميين.

الثانية: مادية: وتتمثل في الأموال العامة.

4- **أساليب ممارسة النشاط الإداري**: وتستعمل الإدارة غالبا أسلوبين لممارسة

نشاطهما:

أ - القرارات الإداري.

ب - العقود الإداري.

5 - **المنازعات الإدارية**: ويمثل في الجهة القضائية المختصة بالفصل في

المنازعات الإدارية وكذلك القواعد الإجرائية الواجب مراعاتها في ذلك.

وستتناول خلال هذه الدراسة محوري التنظيم والنشاط الإداريين فقط،

أما باقي المحاور فهي مقررته ضمن مقاييس أخرى في السنوات القادمة.

ودراستنا ستقتصر فقط على دراسة موضوع التنظيم الإداري بقسميه

النظري والتطبيقي وكذا النشاط الإداري بعنصريه الايجابي والسلبي، هذا

ويسبق كل ذلك التطرق لماهية القانون الإداري والتي بدونها لا يمكن التطرق

لأساسيات القانون الإداري.

ولذلك قسمنا دراستنا إلى قسمين كبيرين تناولنا في الأول منه الإطار النظري للقانون الإداري والقسم الثاني منه خصصناه للإطار العملي والتطبيقي للقانون الإداري

الباب الأول

الإطار النظري للقانون الإداري

سنتناول في هذا الجزء من الدراسة كل ما يتعلق بالجانب النظري والمفاهيمي للقانون الإداري وخاصة مفهومه ونشأته وعلاقته بباقي فروع القانون والعلوم الأخرى، وكذا خصائصه ومصادره وأخيرا أساسه ونطاق تطبيقه، كما لا ننسى في الأخير التعرض لمعايير تمييز القانون الإداري عن القانون الخاص.

الفصل الأول

مدخل مفاهيمي للقانون الإداري

سنتناول في هذا الفصل مفهوم القانون الإداري وتعريفه وتطوره التاريخي وعلاقته بباقي فروع القانون والعلوم الأخرى.

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

للإحاطة بمفهوم القانون الإداري لا بد من التعرض لتعريفه وكذا معنى الإدارة العامة ومختلف المفاهيم التي قال بها الفقه في هذا المجال.

المطلب الأول: القانون الإداري والإدارة

يتحلل القانون الإداري إلى مصطلحين أساسيين هما القانون والإدارة، وإذا كان مفهوم القانون واضح ولا يحتاج إلى تحديد فإن مصطلح الإدارة بحاجة إلى توضيح حتى نقف حقيقة على المقصود بهذا النوع من القوانين، وهو ما سنتولاه فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف القانون الإداري

القانون الإداري هو: "مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة والتميزه عن قواعد القانون الخاص التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة."

كما عرف بأنه: "ذلك الفرع من القانون العام الذي يقوم عن فكره السيادة والسلطة العامة ويتصل بالإدارة العامة فيوضح كيفية تنظيمها وبيان

أجهزتها المتنوعة ونشاطها والوسائل المختلفة التي تمكنها من ممارسة هذا النشاط".

والقانون الإداري بهذا المعنى يرتبط تعريفه ويتصل بالإدارة العامة، ولهذا يجب توضيح هذا المصطلح¹.

الفرع الثاني: معنى الإدارة

أولاً - الإدارة لغة: إن كلمة الإدارة؛ لغة مشتقة من فعل يدير وأدار بمعنى "يخطط وينظم ويوجه ويراقب أنشطة وأعمال الناس الذين يجتمعون حول مهنة معينة أو هدف معين".

أما أصلها باللغة الإنجليزية والفرنسية فيعود للأصل اللاتيني المركب من كلمتين (AD)

ومعناها خدمة و (Ministare) ومعناها الآخرين: أي خدمة الآخرين.

ثانياً - الإدارة اصطلاحاً: تعنى: "فن أو علم توجيهه وتسيير وإدارة عمل الآخرين بقصد تحقيق أهداف محددة"
أما الإدارة العامة فلها معنيان²؛

1- المعنى العضوي الشكلي: ويقصد بالإدارة العامة هنا مجموعة الأجهزة والهيكل والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية.

2- المعنى الموضوعي المادي: فيقصد به مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباعاً لحاجات الجمهور والمواطنين.

ولقد ثار خلاف فقهي حول المعيار والمعنى الواجب الأخذ به لتعريف الإدارة العامة وبالتالي القانون الإداري.

¹ - ناصر نباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد، سطيف، 2010، ص.13.

² - George dupuis et autres, *Droit administratif*, 10 edition, dalloz, paris, 2007, p.p.2.3.

وانظر كذلك: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص.07.

إن الفقه الإداري الحديث يرى أنه لا يمكن تغليب معيار على حساب آخر لتعريف القانون الإداري فلا بد من الجمع بينهما للوصول إلى تعريف جامع مانع.

وبهذه المعنى يقصد بالقانون الإداري: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الجهاز الإداري سواء من حيث هيكلته أو نشاطه أو أداء وظيفته أو منازعاته."

المطلب الثاني: المفهوم الموسع والضيق للقانون الإداري

القانون الإداري إذا نظرنا إليه من حيث الجانب الشكلي والعضوي نجده في كل دول العالم على اختلاف توجهاتها، فلكل دولة جهاز إداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون من حيث التنظيم والنشاط والرقابة، غير أن الاختلاف بين الدول يتمحور بالأساس حول ما يلي:

- هل يجب أن تخضع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد؟
إن الإجابة على هذا السؤال تجرنا إلى التطرق إلى المفهوم الواسع والضيق للقانون الإداري.

الفرع الأول: المفهوم الموسع للقانون الإداري

في الدول الأنجلوسكونية يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد التي تحكم نشاط الأفراد، وهذا يعني أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص، ومن ثم يختص القاضي العادي بمنازعات الإدارة.

وهذه الدول أخذت بهذا المفهوم لكونها نظرت للقانون ككل نظره واحده فهو لا يختلف بالنظر إلى الطبيعة الشخص عام أم الخاص.

وبهذا فإن الفقه الإنجليزي ينبذ فكرة القانون الإداري بالمفهوم الضيق الفرنسي اعتباراً أنه صورة من صور تسلط الإدارة، كما أنه يشكل انتهاكاً صارخاً لمبدأ المساواة أمام القانون، ولبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي يفرض خضوع الإدارة والأفراد على السواء لنفس الجهة القضائية.

والدول الأنجلوكونونية على غرار إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والهند وإن كانت رفضت فكرة القانون الإداري بمفهومه الضيق من حيث المبدأ إلا أنها بادرت مؤخرا إلى الأخذ ببعض مبادئه كإنشاء محاكم إدارية خاصة مهمتها الفصل في بعض منازعات الإدارة (بعض المنازعات المتخصصة فقط) دون الأفراد¹.

وبهذا فإن الدول الأنجلوكونونية عرفت القانون الإداري بأنه: " مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام "، أي أنه قانون الإدارة العامة.

الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري

أخذت فرنسا وبعدها الدول التي أخذت بالنظام اللاتيني بالمفهوم الضيق للقانون الإداري والذي يعني: " مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات."

والقانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده وهو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص. وإذا كان خضوع الدولة للقانون مبدأ مستقر ومسلم به فإن هذا المبدأ يفرض خضوع الإدارة للقانون، ولا يعد انتهاكا لهذا المبدأ أن تحضى الإدارة بأحكام متميزة غير معروفة في القانون الخاص.

كما لا يعد مساوياً بمبدأ المساواة أمام القضاء أن يخصص للإدارة قضاء مستقل لأن الدولة " السلطة العامة " تختلف من حيث طبيعتها عن الأفراد.

وبهذا فإن الإدارة العامة في نشاطها لا تخضع للقانون الإداري وحده، بل قد يحكمها القانون الخاص، ذلك أن الإدارة حينما أحيطت بقواعد متميزة كان ذلك بالنظر لأنها تمثل السلطة العامة وتدير مرفقا عاما وتمارس نشاطا متميزا

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسون، الجزائر، 2013، ص.15.

وتستخدم أموالا عامة، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي إن فقدت هذا الموقع وابتعدت عن هذا النشاط والغاية خضعت للقانون الخاص ولم تعد حاجة لإخضاعها للقانون الإداري واحاطتها بقواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص ويقضاء مستقل عضويا ووظيفيا¹.

الفرع الثالث: مدى تأثير المشرع الجزائري بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق

إن المشرع الجزائري أخذ بالمفهوم الضيق للقانون الإداري والذي يتضمن: "مجموعة القواعد الاستثنائية وغير المألوفة في مجال القانون الخاص والتي تخضع لها الإدارة العامة".

من هنا يطرح السؤال الآتي: هل تحققت هذه القواعد الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري؟

لقد خص المشرع الجزائري الإدارة العامة بقواعد متميزة وقضاء خاص يمكن أن نلمحهما من خلال ما يلي²:

أولا - من حيث النظام القانوني:

1- في مجال العقود الإدارية:

تأثر المشرع الجزائري إلى أبعد الحدود بنظرية العقد الإداري التي صاغها مجلس الدولة الفرنسي وهو ما يتضح من خلال قانون الصفقات العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 90/67 مرسوم التنفيذي رقم 434/91 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، بالإضافة المرسوم الرئاسي رقم: 250/02 المتعلق بالصفقات العمومية³ والمعدل بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم: 338/08 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية والمعدل سنة 2010 والملغى سنة 2015 بموجب المرسوم

¹ - أنظر: قصير فريده مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري الوادي، 2011، ص.ص. 13.14.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 20 وما بعدها.

³ - أنظر: عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دار جسون، الجزائر، الطبعة الثانية، 2009، ص. 28 وما بعدها.

الرتاسي رقم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

كما سار المشرع الجزائري على نهج المشرع الفرنسي وهذا في الاعتراف بالطابع الإداري لبعض العقود التي تبرمها الإدارة كعقد الأشغال العامة وعقد التوريد وعقد الخدمات.

2 - في مجال الوظيفة العامة:

تأثر المشرع عند صياغته للأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة بقانون الوظيفة العامة الفرنسي لعام 1959 ونفس الأمر بالنسبة لقانون الوظيفة العامة الجديد الصادر بمقتضى الأمر رقم 03./06

3 - في مجال القرارات الإدارية:

إن المحكمة العليا الجزائرية كثيرا ما أقرت المبادئ التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية أو سحبها، أو سلطات الرئيس الإداري، أو استبعاد منازعات المؤسسات الاقتصادية عن نطاق اختصاص القضاء الإداري.

ثانيا - من حيث طبيعة النظام القضاء المتبع:

لقد مر نظام المنازعات الإدارية بمراحل كثيرة كان أولها المرحلة الانتقالية وهي مرحلة ما بعد الاستقلال وفيها تم الإبقاء على نظام المحاكم الإدارية، ثم صدر قانون التنظيم القضائي والذي حول المحاكم الإدارية إلى غرف إدارية داخل المجالس القضائية، كما تم إنشاء غرفة إدارية على مستوى المجلس الأعلى (المحكمة العليا).

ورغما أنه في هذا الفترة تبنى الجزائر نظام وحدة القضاء إلا أن الغرف الإدارية التي كانت موجودة كانت تطبق أحكام القانون الإداري الفرنسي في غياب النص التشريعي كدعوى الإلغاء والتعويض أو المسؤولية الإدارية...

أما في سنة 1996 فقد تبنى المشرع نظام ازدواجية القضاء بشكل لا يدعو للشك وهذا بناء على المادة 152 و153 من الدستور وهو ما تأكد فيما بعد صدور

القانون العضوي رقم: 01/98 المتعلق بالمجلس الدولة وكذلك القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي رقم: 03/98 المتعلق محكمة التنازع.

ويمكن إرجاع أسباب فصل القضاء الإداري عن القضاء العادي إلى العوامل

التالية :

1- كثرة المنازعات الإدارية.

2- إن التجربة أكثر من ثلاث عقود كفيلة بفصل هذا النوع من القضاء عن القضاء العادي.

3- تميز المنازعات الإدارية عن غيرها من المنازعات بالنظر لطبيعة موضوعها، وبالنظر لأطرافها.

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وعلاقته بباقي فروع القانون الأخرى

لا يمكن تحديد ماهية القانون الإداري دون استعراض كيفية نشأته وتطوره والتي تساهم حقيقة في توضيح العناصر الأساسية التي يركز عليها هذا القانون وكذا المبررات الواقعية والتاريخية التي دعت إلى ابتكار مثل هذا الصنف من القوانين.

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره

إن نشأة القانون الإداري ووجوده بمعناه الواسع مرتبط أساسا بوجود الدولة ككيان سياسي، ومن ثم فقد عرف في ظل الإمبراطوريات القديمة والعصور الوسطى وفي ظل الحضارة العربية الإسلامية كما أخذت به النظم الأنجلوساكسونية الحديثة.

أما القانون الإداري بمفهومه الضيق فلم يظهر إلا في فرنسا والتي تعتبر مهده الأول وهذا بعد قيام الثورة الفرنسية التي أعتنق رجالها مبدأ الفصل بين السلطات.

والقانون الإداري بمفهومه الضيق لم يظهر هكذا ظفراً واحداً وإنما مر بمراحل عديدة وهي:

أولاً - مرحلة الفساد القضائي (مرحلة عدم مسؤولية الدولة)¹ :

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزه في يد الملك، حيث ساد نظام الملكية المطلقة، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوي الأفراد، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت منازعاتها للقانون الخاص.

وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، كما وجدت بعض المحاكم الاستثنائية المختصة ببعض المنازعات الإدارية لمجلس الملك كقضاء المياه وقضاء الغابات... وقد كانت البرلمانات تتدخل في عمل السلطة الإدارية وتعارض وتعرقل كل الإصلاحات التي تقوم بها الإدارة حفاظاً على امتيازاتها، ففسد الجهاز القضائي وشلت أعمال الإدارة.

وبهذا نشأت روح التذمر لدى الرأي العام الفرنسي من الوضع القائم الذي غذى فيما بعد الثوار الفرنسيين ضد البرلمانات القضائية.

ثانياً - مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات² :

بقيام الثورة الفرنسية سنة 1789 كان الثوار الفرنسي والرأي العام يحملون أسوأ الذكريات عن علاقة القضاء العادي (البرلمانات) بالإدارة العامة. فدفعهم ذلك إلى تطبيق وتفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسير خاصاً (خاطئاً عند بعض الفقه) أدى إلى فصل منازعات الإدارة العامة عن القضاء العادي.

وتأكد هذا بصدور قانون 16-24 أوت 1790 المتعلق بالتنظيم القضائي وأدى ألغى البرلمانات القضائية ونص في مادته 13 على منع القضاء من النظر والفصل في أعمال ومنازعات الإدارة العامة.

¹ - راجع؛ قصير مزياني فريد، مرجع سابق، ص.16.

² - مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص.07.

ثالثا - مرحلة الإدارة القضائية "الوزير القاضي"؛

أدى مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية السابق الذكر إلى عدم وجود جهة قضائية تختص بالنظر في منازعات الإدارة العامة بعد منع جهات القضاء العادي من ذلك، فتحتم في بداية الأمر أن تختص الإدارة العامة بالنظر والفصل في المنازعات التي تحرك ضد أعمالها.

فكان على الأفراد المتضررين من أعمال الإدارة أن يلجئوا إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته.

وكان هذا الأمر مقبولا إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات القضائية التعسفي.

رابعا - مرحلة إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم "القضاء المحجوز"¹؛

بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي في: 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي.

وكان مجلس الدولة يختص بتحضير مشاريع القوانين والأنظمة وإبداء رأيه حول المنازعات والقضايا الإدارية التي كانت تعرض عليه من طرف الإدارة المركزية (الرئيس أو القنصل...)

كما تم في نفس الوقت إنشاء مجالس الأقاليم كهيئات من الدرجة تنظر في المنازعات الإدارية على مستوى الأقاليم (المحافظات) وكانت تصدر أحكاما لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة والذي كانت أحكامه غير قضائية (ليست نهائية) بل تحتاج لتصديق الرئيس أو الوزير.

وبهذا فقد كان عمل مجلس الدولة يقتصر على المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام النهائية، لهذا

¹ - راجع: قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.19.

سمي قضاؤه في هذه المرحلة: القضاء المقيّد والمجوز وقد استمرت هذه المرحلة حتى سنة 1872.

خامسا - مرحلة القضاء المفوض والنهائي:

في 24 ماي 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت النهائي في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى تصديق جهة أخرى. ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة القضاء النهائي في المنازعات الإدارية إلا أنه أبقى على نظام الإدارة القضائية، فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وماعدا ذلك تختص به الإدارة القضائية، مما أوجد ازدواجا قضائيا واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل المجلس الدولة الفرنسي دعوى تقدم بها أحد الأفراد مباشرة دون ضرورة المرور والظعن المسبق أمام الوزير (الإدارة القضائية) وهذا في القضية الشهيرة قضية: *CADOT* وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الإحصار بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة اختصاص العام في المنازعات الإدارية.

ثم أعقب ذلك القانون الصادر في 31 ديسمبر 1987 والذي أحدث إصلاحات جديدة في النظام القضائي، إذ أنشأ هيئات قضائية إدارية جديدة والمتمثلة في المحاكم الإدارية الاستئنافية¹.

وبهذا فقد أصبح مجلس الدولة الفرنسي خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع وساهم في إرساء وخلق وابتكار مبادئ القانون

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص.65.

الإداري وقواعده المميّزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة، وأكد على وجود واستقلال القانون الإداري، ذلك لأنه عندما نشأ القضاء الإداري كجهاز قضائي مستقل عضواً ووظيفياً عن الإدارة العامة وعن القضاء العادي ليفصل في المنازعات الإدارية لم يجد أمامه مجموعة قانونية تختص بتنظيم وحكم المنازعات الإدارية ذات الطبيعة الاستثنائية والتميّزة عن المنازعات العادية فاجتهد في هذا المجال وابتكر الحلول والاجتهادات الملائمة للمنازعات المطروحة أمامه، بهدف تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة والتي تمثلها الإدارة العامة، ومقتضيات حماية حقوق وحرّيات الأفراد التي يقتضيها مبدأ المشروعية.

وبهذا استطاع القضاء الإداري الفرنسي أن ينشأ أسس ومبادئ القانون الإداري المستقلة عن قواعد القانون الخاص، والمتجاوبة مع احتياجات الإدارة العامة ونجح في نفس الوقت في إخضاعها للرقابة القضائية احتراماً لمبدأ المشروعية ولتحقيق وضمان حماية فعالة لحقوق وحرّيات الأفراد، في مواجهة امتيازات وسلطات الإدارة العامة.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون والعلوم الأخرى

إن القانون الإداري حديث النشأة تبلورت أحكامه ومبادئه على يد القضاء الإداري والذي صاغ العديد من النظريات والاجتهادات هي التي جعلت من القانون الإداري فرعاً مستقلاً بذاته عن باقي فروع القانون الأخرى، ولكن هذا لا يعني انقضاء العلاقة بينه وبين باقي القوانين والعلوم الأخرى خاصة علم الإدارة العامة.

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

إن أهم فرع من فروع القانون العام والأكثر ارتباطاً بالقانون الإداري هو القانون الدستوري ثم القانون المالي وأخيراً القانون الجنائي.

أولا - علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

إن القانون الدستوري هو القانون الذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينها كما ينظم أيضا حقوق وحرريات الأفراد.

وبهذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، إذ يعتبر كل منهما فرعا لأصل واحد هو القانون العام، كما أنهما يعالجان مسألة واحدة هي السلطة التنفيذية مع اختلاف الزاوية التي يركز عليها كل منهما فالقانون الدستوري يركز ويهتم بالسلطة التنفيذية كجهة حكومية وكمسألة دستورية، أما القانون الإداري فيهتم بها كإدارة (السلطة الإدارية).

كما نجد أن القانون الدستوري يضع الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، فيما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية والتنفيذية التي تكفل تشغيل السلطة التنفيذية وأدائها لوظيفتها فالقانون الإداري يكون بهذا المعنى امتدادا للقانون الدستوري ومكمل له.

وهذا ما أوضحه الفقيه (بارتيليمي) في معرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري بقوله " إن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسيّر هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها."

وبسبب تداخل كل من القانونيين نجد أن الفقه الإنجليزي لا يفرق بين القانون الدستوري والقانون الإداري ويدرس موضوعات القانونيين معا تحت إطار القانون العام.

ومع أن الفقه الفرنسي في معظمه يميز بينهما، إلا أن جانب من الفقه الإداري ذهب إلى انتقاد محاولات التمييز بين القانونيين ودعا إلى دراستهما معا وتزعم هذا الاتجاه الفقيه دوجي وجيز.

وفي الأخير ورغم ما يوجد من تقارب بين القانونيين إلا أنهما منفصلين ومستقلين بحكم اختلاف موضوعهما، فالقانون الدستوري يبحث في التنظيم

السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينها، أما القانون الإداري فيبحث في الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية.

أما من حيث تدرج القوانين، نجد أن القانون الدستوري يوجد في قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يتضمن المبادئ الأساسية للدولة " الدستور " أما القانون الإداري فيحكم المسائل المتفرعة عن المبادئ التي أقرها الدستور.

ثانيا - علاقة القانون الإداري بالقانون المالي¹ :

القانون المالي هو " فرع من فروع القانون العام الداخلي ينظم الإدارة المالية للدولة من حيث نفقاتها وإيراداتها وميزانياتها " .

وقد ظل زمتا طويلا جزءا ملحقا بالقانون الإداري ثم انفصل عنه، ورغم ذلك تبقى الإدارة المالية جزءا من السلطات الإدارية الموجودة في الدولة والتي يحكمها القانون الإداري.

كما أن الهدف من الإدارة المالية هو توفير الأموال والمصرفات للسلطات الإدارية كي تؤدي نشاطها علي أحسن وجه.

ثالثا - علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:

يهتم القانون الجنائي بالجرائم المرتكبة والمعاقب عليها في قانون العقوبات، ويعتبر فرعا من فروع القانون العام الداخلي، وله بهذا المعنى صلة وثيقة بالقانون الإداري لأنه يوفر للإدارة العامة من الأحكام الجزائية ما يمكنها من القيام بوظيفتها علي أكمل وجه².

فالنسبة للموظف العام يتكفل قانون العقوبات بحمايته جزائيا من كل اعتداء يكون عرضة له أثناء أداء مهامه.

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيبات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص.26.

² - محمد جمال مطلق الذنبيبات، مرجع سابق، ص.27.

وإذا كانت مهمة الإدارة العامة هي توفير الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، للمواطنين فإن قانون العقوبات وضع من الجزاءات ما يساعد الإدارة على القيام بمهمتها.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص

يهتم القانون المدني بتنظيم العلاقات القانونية الخاصة التي تنشأ بين الأفراد.

فرغم الاختلاف الجوهري والواضح بين القانون الإداري والقانون المدني من حيث موضوعهما فالقانون الإداري يحكم الإدارة العامة، من حيث تكوينها ونشاطها ومنازعاتها ويحدد حقوقها والتزاماتها، أما القانون المدني فيبين الأحكام الخاصة بالأشخاص والأشياء والأموال.

إلا أن هذا لا ينفصل الصلة بينهما، فنجد أن كثير من أحكام ونظريات وقواعد القانون المدني كانت مطبقة في السابق على منازعات الإدارة العامة بحكم أن القانون المدني هو الشريعة العامة المطبقة على كافة المنازعات القضائية.

كما نجد أن قواعد ونظريات القانون الإداري كثيرا ما اقتبست من القانون المدني كنظرية الأشخاص المعنوية ونظرية الأموال العامة أو نظرية المسؤولية، فالنظريات السابقة تبلورت وابتكرت في ظل المعاملات الخاصة ثم بعد ذلك طبقت في القانون الإداري.

ورغم العلاقة بين القانونين إلا أنه يبقى القانون الإداري متميزا بقواعده ونظرياته التي وضعها القضاء الإداري خصيصا لكي تكون الأنسب والأصلح لتحكم الإدارة العامة بحكم ما تحوزه وتملكه من امتيازات السلطة العامة¹.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 52.

فنظرية القرارات الإدارية مثلا لا نجد لها مثيل في قواعد القانون المدني فالقانون الإداري منح للإدارة سلطة إصدار القرار الإداري وسلطة التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دون الرجوع للقضاء.

كما تتمتع الإدارة بسلطة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة وتتمتع أيضا بسلطة تقييد وتضييق الحريات في مجال معين، كما لها سلطات واسعة في مجال العقود الإدارية.

كل هذه النظريات والسلطات الممنوحة للإدارة لا نجد لها مثيل في قواعد القانون الأخرى.

وفي الأخير نخلص إلى أن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون المدني إذ استقى منه معظم قواعده، كما كان القانون المدني وحده المنظم للعلاقات الإدارية قبل ظهور القانون الإداري، وما زال القانون المدني يحكم وينظم الكثير من المنازعات الإدارية التي تتنازل فيها الإدارة عن سلطاتها وامتيازاتها وتقبل أن تتعامل كالأفراد.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

لقد بينا أن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يعني ويهتم بدراسة الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها ومنازعاتها.

أما علم الإدارة العامة فقد عرفه الفقه بأنه: "علم إنساني يعني بوصف وتفسير وبناء ونشاط جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز" كما عرف بأنه: "العلم الذي يهدف إلى تنظيم وإدارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة."

من هنا يتبين لنا أن العلاقة التي تربط علم الإدارة العامة والقانون الإداري وثيقة، إذ كلاهما يهتم ويدرس بالإدارة العامة، إلا أن الفرق بينهما يكمن في الزاوية التي يركز ويهتم بها كل منهما، فنجد أن علم الإدارة العامة يهتم بالإدارة من الزاوية الفنية أي كمنظمة وهيكل وما تقوم به من نشاط،

بينما القانون الإداري يهتم فقط بالجانب القانوني وما يتعلق به من دراسة للقواعد التي تحكم أعمال المرافق العامة¹.

ولتوضيح هذا الفارق نسوق الأمثلة التالية:

1- بالنسبة لنظرية الموظف العام:

يهتم القانون الإداري مثلا بالموظف العام من زوايا معينة، ما هو الموظف العام، وما هي شروط الوظيفة العامة، وما هي حقوقه وواجباته، كيف تنظيم ترقيته وتأديبه، بينما علم الإدارة العامة يركز على جوانب أخرى كدراسة شروط التأهيل للوظيفة وطرق التدريب وكيفية تقدير الكفاءة، وتقييم الأداء الوظيفي...

2- في مجال القرارات الإدارية:

وان كان قضاء مشترك بين العلمين إلا أن القانون الإداري يهتم بالشروط الشكلية والموضوعية للقرار وبمسألة شرعيته وإبطاله، بينما علم الإدارة العامة يهتم بمراحل القرار والمشاركة فيه.

3- في مجال التنظيم:

يهتم علم الإدارة العامة بالإدارة المركزية من حيث تركيبها، كما يهتم بالإدارة المحلية والمفاضلة بين نظام الانتخاب والتعيين، بينما يتكفل القانون الإداري بدراسة الهياكل الإدارية من الناحية القانونية فيبين صلاحيات رئيس الجمهورية والرئيس الحكومة والوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية...

¹ - انظر: ناصر لباد، مرجع سابق، ص.16.

الفصل الثاني

خصائص ومصادر القانون الإداري ومعايير

لا تستقيم دراسة القانون الإداري دون التطرق لخصائصه التي تميزه عن باقي فروع القانون الأخرى، وكذا مصادره ودون أن ننسى كذلك أسس ومعايير هذا القانون.

المبحث الأول: خصائص القانون الإداري ومصادره

يتحلل هذا المبحث إلى قسمين خصصنا الأول لدراسة خصائص القانون الإداري والثاني لمصادره.

المطلب الأول: خصائص القانون الإداري

ينفرد القانون الإداري بعدد من الخصائص تسبغ على مبادئه وقواعده طابعا متميزا، وأهم هذه الخصائص نذكر ما يلي:

أولا - القانون الإداري حديث النشأة:

إن القانون الإداري بمعناه الفني والضيق لم يظهر إلا في فرنسا وهذا بعدما اعترف لمجلس الدولة بسلطة القضاء البات والنهائي سنة 1872. وبهذا فإن القانون الإداري لم تتضح معالمه ومبادئه بوصفه قانونا مستقلا متميزا عن القانون المدني له قواعده وأصوله المختلفة عن قواعد وأحكام القانون المدني إلا في النصف الثاني القرن التاسع عشر، بل إن نظرياته وأفكاره الأساسية التي يتميز بها القانون الإداري لم تتبلور إلا خلال القرن العشرين¹.

ثانيا - القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور:

يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها

¹ - عبد الله طليبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، دمشق، 2006، ص.44.

التعديل أو التغيير، ويعود ذلك إلى العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفرعه المختلفة (مدني، تجاري، مرافعات)

تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدرا من الاستقرار مع ترك الحرية للأفراد لتسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها، على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة، وحسن تسيير وإدارة المرافق العامة، وجانب من أحكامه غير مستمد من نصوص تشريعية، وإنما من أحكام القضاء الإداري الذي يتميز بأنه قضاء يبتدع الحلول للمنازعات الإدارية ولا يتقيد بأحكام القانون الخاص، إنما يسعى إلى خلق ما يتلاءم مع ظروف كل منازعة على حده تماشيا مع سرعة تطور العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العامة¹.

كما ترجع أسباب سرعة تطور القانون الإداري إلى إنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة نسبيا وغير مستقرة، وضرورة استيعاب هذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.

ثالثا - قانون الإداري قانون من صنع القضاء:

يتميز القانون الإداري أيضا بأنه قانون قضائي عن طريق المبادئ والقواعد التي ابتكرها القضاء الإداري وقد ساعد على ذلك عدم تقنين القانون الإداري.

وقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عن النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري منذ اكتسابه سلطة القضاء البات سنة 1872 ودور المشرع أصبح في كثير من الأحيان مقتصر على تسجيل وتدوين ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 25.

وبهذا فإن دور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزا عن دور القضاء العادي وهذا لما يتميز به القاضي الإداري من سلطات تفوق الصلاحيات التي يملكها القاضي العادي، هذا الأخير الذي يقتصر دوره في تطبيق القانون على المنازعة دون أن يتعداه لخلق الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة منازعات القانون الإداري، الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها وتطورها المستمر¹.

مع هذا يقع على عاتق القضاء وهو يبتكر حلول وقواعد ومبادئ القانون الإداري بعدم مخالفة التشريع القائم على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع، وأما إذا أفصح عن إرادته تلك بنصوص تشريعية فإنه يلتزم بتطبيق تلك النصوص في أحكامه.

رابعا - قانون غير مقنن:

يقصد بالتقنين: قيام السلطة التشريعية بتجميع لأهم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون في مجموعة واحدة كالتشريع المدني، التجاري...¹

وللتقنين الكثير من المزايا منها: إضافته الثبات والاستقرار على نصوص التشريع مما يسهل الرجوع إلى أحكامه ونصوصه وبالتالي تسهيل عمل القاضي. إن عدم تقنين القانون الإداري كباقي فروع القانون الأخرى رغم رسوخ مبادئه واكتمال الكثير من نظرياته يرجع إلى حداثة نشأته من جهة وإلى سرعة تطوره وتفرع مجالاته ومواضيعه من جهة أخرى، مما يجعل من الصعوبة جمع أحكامه في مدونة واحدة.

¹ - قصير مزياي فريده، مرجع سابق، ص.66.

كما أن أحكامه في الغالب ذات طبيعة قضائية، هذه الأخيرة التي تتأثر وتتغير وفقا للنظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي¹.
وعدم تقنين القانون الإداري لا ينفي وجود مجموعة من التقنيات الجزئية لبعض موضوعات القانون الإداري من ذلك: قانون الوظيفة العمومية وقانون الصفقات العمومية، وقانون الأملاك الوطنية، قانون الولاية، البلدية، نزع الملكية للمنفعة العمومية...

المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري

تشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصورة عامة وهي: التشريع، العرف، القضاء والفقه، وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى بينما يمثل القضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دورا هاما بل يعد أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق ويكون بذلك مع التشريع والعرف مصدرا رسميا، بينما يبقى الفقه مصدرا تفسيريا وفيما يلي نعرض المصادر بشيء من التفصيل:

الفرع الأول: المصادر الرسمية

أولا - التشريع:

يقصد به كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة وقد تكون هذه السلطة تأسيسية فيكون التشريع أساسيا (الدستور) وقد تكون هذه السلطة تشريعية فيكون التشريع عاديا أو عضويا، كما قد تكون هذه السلطة تنفيذية فيكون التشريع فرعيا أو لائحيا، ويتميز التشريع عن غيره من المصادر ب: وضوحه وتحديده وسهولة التعديل.

¹ - عبد الله طليبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص.45.

1- التشريع الأساسي¹ :

يعد الدستور المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري ويقع في قمة الهرم القانوني ويسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعا وهو يتضمن غالبا شكل الدولة، ونظام الحكم فيها وتنظيم السلطات وعلاقاتها فيما بينها، كما قد يتضمن الأسس العامة لبناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمه كما هو الحال في المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي تنص على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية، الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية." والمادة 16: "تمثل المجالس المنتخبة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."، والمادتان 17 و18 اللتان تتكلمان عن الأملاك الوطنية، وكذا المواد 20، 21، 22، 23 من الدستور، كما يعتبر الدستور مصدر للقانون الإداري بما أورده في الفصل الأول من الباب الثاني فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية ابتداء من المادة 70 حتى المادة 97 من الدستور.

هذا بالإضافة إلى النصوص المتعلقة بتبني نظام ازدواج القضاء كنص المادة 152 و153 من الدستور. ويتوجب على الإدارة أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها الدستور باعتباره التشريع الأساسي في الدولة ولا يحق لها مخالفته وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية².

ويجب الإشارة هنا إلى أن مقدمة الدساتير وإعلانات الحقوق لها أهمية قصوى إذا أنها تعتبر ميدانا هاما لكثير من المبادئ القانونية التي تتمتع بالقوة الإلزامية في مواجهة الإدارة.

¹ - George dupuis, et autres, op.cit, p.91.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.17.

2- التشريع العادي¹ :

ويقصد به القانون بمفهومه الضيق والذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية، وقد قسمها المشرع الجزائري إلى قسمين، قوانين عادية وأخرى عضوية، ويعد القانون بنوعيه مصدرا مهما للقانون الإداري، وفي هذا المجال نجد القوانين التي لها علاقة غير مباشرة بالإدارة العامة مثل: القانون المدني والذي يتضمن بعض القواعد التي لها علاقة بالإدارة العامة مثل المواد 49 و50 و51 و52 والمتعلقة بالأشخاص الاعتبارية، وكذا المادة 677 والمتعلقة بالقيود الواردة على نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، وكذا المواد 678 و679 و680 والتي تنظم شروط وكيفيات التأميم والاستيلاء، وهناك كذلك القوانين الخاصة وتعد من قواعد القانون الإداري وهي أيضا قوانين مستقلة وقائمة بذاتها وهي كثيرة منها قانون البلدية رقم 08/90، قانون الولاية رقم 09/90، قانون الصفقات العمومية رقم 250/02 المعدل والمتمم، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية رقم 11/91، قانون المحاكم الإدارية رقم 02/98، قانون مجلس الدولة رقم 01./98

3- التشريع الفرعي :

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي أو اللوائح وهي قواعد عامة ومجردة لا تختلف عن القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية إذا ما أخذنا في تكييفها بالمعيار الموضوعي أما إذا أخذنا بالمعيار العضوي أو الشكلي فإن هذه التصرفات والأعمال تختلف عن القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية لكونها تصدر عن السلطة التنفيذية، وبالتالي فهي تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني وتنقسم عندنا إلى عدة أقسام تبعا للسلطة المصدرة.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.14.

المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية، قرار الوالي، قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً - القضاء؛

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة عليه وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعات الداخلة في اختصاصه وإلا عدا منكراً للعدالة ولهذا لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة الغموض والتعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الدور ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج النصوص التشريعية¹.

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه أدى إلى تجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام للقانون الإداري، فيصبح القضاء مصدراً رسمياً للقانون الإداري بل ومن أهم مصادره على الإطلاق، ويتعدى دوره التشريع في بعض الحالات².

لذلك يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي، يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية

¹ - ويلاحظ على الشرائع الحديثة موقفان متعارضان من القضاء باعتباره مصدراً رسمياً للقانون؛ فالأول الاتجاه الانجلوسكسوني يعتبر القضاء مصدراً رسمياً من مصادر القانون أما الاتجاه اللاتيني وفيه لا يعد القضاء مصدراً من مصادر القانون الرسمية، إذ يفترض في القاضي المدني أو الإداري عدم وضع قواعد قانونية مجردة، لأن هذا الأمر من اختصاص المشرع أما اختصاص القاضي فهو الفصل في المنازعات التي تعرض عليه استناداً إلى القواعد القانونية القائمة.

² - M arie Christine Rouault, *droit administratif*, 09 edition, Gualino, editeur, paris, 2013, p.49.

التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص.

ثالثا - العرف الإداري¹ :

هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها، وتعد مخالفتها مخالفة لمبدأ المشروعية.

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة، مما يستلزم أن لا يخالف نصوص النصوص القانونية القائمة، ولكي يصبح سلوك الإدارة عرف إداريا يجب أن يتوافر فيه ركنان:

1- الركن المادي:

ويتمثل في اعتياد الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين، وقد يكون الاعتياد إيجابيا، يظهر في صورة القيام بعمل، كما يمكن أن يكون سلبيا في صورة الامتناع عن القيام بالعمل، على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بصورة ثابتة ومستقرة ومتكررة في الحالات المماثلة وبشرط مرور الزمن الكافي لاستقراره وعدم مخالفته للتشريع.

2- الركن المعنوي:

وهو اعتقاد الإدارة والأفراد بالزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة للقانون تتطلب الجزاء.

ويجب الإشارة إلى أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو إلغائه نهائيا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، غير أن قيام العرف الجديد يتطلب توافر الركنين السابقين، فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف القديم.

¹ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص.39.

ومع ذلك فإن دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية الأخرى لصعوبة الاستدلال على القاعدُ العرفية من جهة ولأن الإدارة في الغالب تلجأ إلى اللوائح لتنظم نشاطها من جهة أخرى.

رابعا - المبادئ العامة للقانون:

ويقصد بها مجموعة المبادئ والقواعد القانونية غير المكتوبة التي تقرها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء الإداري ويعلمها في أحكامه فتكتسب القوُة الإلزامية، وتصبح بذلك مصدرا من مصادر المشروعية.

فالمبادئ العامة للقانون يستخلصها القاضي من مجموعة القواعد والمفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والروحية التي تحكم المجتمع في بلد معين وفي زمن معين ويلزم جهة الإدارة على احترامها.

ويرجع الفصل في إبراز أهمية هذه المبادئ العامة إلى مجلس الدولة الفرنسي إذ بدأ منذ نشأته في استنباطها وإعلانها في أحكامه.

والمبادئ العامة تجد مصدرها في القضاء لا التشريع، إذ تقرها وتنشئها أحكام القضاء الإداري بمقتضى ما يملكه من سلطة إنشاء مبادئ القانون الإداري. وهي بهذا تحتل مرتبة أدنى من القانون العادي، وأساس هذا أنه ما دامت هاته المبادئ تجد مصدر قوتها القانونية في القضاء وأن القضاء هو الذي ينشئ ويبتكر ويقرر هاته المبادئ فيجب عليه عدم الخروج ومخالفة قواعد القانون فيما يستنبطه ويكتشفه من مبادئ¹.

ومن أهم المبادئ العامة للقانون التي أقرها القضاء الإداري ما يلي:

- مبدأ المساواة أمام القانون - مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة
- مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة - مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد - مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير - مبدأ حق الدفاع في المحاكمات التأديبية - مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.15.

الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية أو التفسيرية

وهي التي لا تسهم في خلق القاعد القانونية، ولكن في توضيح حقيقة قصد الشارع منها، ومن هذه المصادر: القضاء الذي يقوم بجانب دوره الإنشائي بدوره التفسيري.

ومن المصادر التفسيرية الهامة أيضا الفقه ويقتصر دور الفقيه على شرح التشريع وتفسير ما يعتره من غموض مهتديا بالسوابق التاريخية والأعمال التحضيرية التي ساهمت في إعداده وبمذكراته التفسيرية وتطبيقاته القضائية. كما يقوم الفقيه بالتعليق على أحكام القضاء ومحاولة استخلاص واستنباط الأحكام والمبادئ والقواعد الأساسية بالطرق العلمية.

فالفقه يعتبر مرشدا وموجها لكل من المشرع والقاضي على سواء، وقد قام الفقهاء القانون الإداري في فرنسا بلعب دور كبير في شرح والتعليق على النصوص التشريعية والأحكام القضائية وإصدار المؤلفات في هذا المجال التي ساعدت القضاء الإداري على أداء مهامه¹.

وأراء الفقه من الناحية القانونية ليس لها أية قوة إلزامية وإنما هي مجرد مصدر استثنائي يرجه إليه المشرع والقاضي كل على حسب اقتناعه الذاتي فقط.

المبحث الثاني: أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه

يقصد بتحديد أساس القانون الإداري: البحث عن سبب وجوده أي لماذا نطبق القانون الإداري على الأجهزة الإدارية وأنشطتها ولا نطبق عليها قواعد القانون الخاص؟

¹ - محمد أبو زيد محمد، دروس في القانون الإداري، شركة مطابع الطويجي، القاهرة، 2002.

ويقصد بنطاق تطبيق القانون الإداري مجال تطبيق القانون الإداري ودائرته اختصاصه وتميزه عن مجال القانون الخاص أي متى يطبق القانون الإداري؟.

لقد سعى كل من الفقه والقضاء على إيجاد أساس يصلح أن يكون مبررا لوجود مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى.

والبحث في هذا الموضوع له فائدتان¹ :

1- فائدة نظرية: تتمثل في تحديد القواعد القانونية وبيان الأساس النظري

لأحكام ومبادئ القانون الإداري

2- فائدة عملية: تتمثل في وضع الحد الفاصل بين اختصاص القضاء

الإداري والعادي خاصة وقد فشل المشرع في تحديد موضوع ومجال المنازعة الإدارية لعدم تمكنه من التنبؤ مسبقا بمختلف المنازعات الإدارية.

ولهذا كان لا بد من وضع معيار أو أساس ثابت ومستقر لتحديد أساس

القانون الإداري ونطاق تطبيقه.

المطلب الأول: معايير القانون الإداري في القضاء والفقه المقارن

ظهر في هذا المجال عدة نظريات ومعايير لم تصمد كثيرا وهذا لمرونة وسرعة تطور القانون الإداري وسنعرض فيما يلي لأهم هذه المعايير التي تميز القانون الإداري عن غيره من القوانين.

الفرع الأول: المعيار العضوي

يركز هذا المعيار على صفة الجهة أو العضو الذي صدر منه العمل دون النظر أو الاعتماد على جوهر العمل وطبيعته.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.122.

وفقا لهذا المعيار يكون العمل إداريا إذا صدر من عضو أو جهة إدارية لهما الصفة أو الطبيعة الإدارية (بلدية، ولاية، جامعة...) وتبعا لهذا المعيار فإن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة كجهاز وتنظيم لا كشط ووظيفة. وقد نشأ هذا المعيار في فرنسا بصدور قانون 16 - 24 أوت 1790 والذي قضى بمنع جهات القضاء العادي من النظر والفصل في أي منازعة أو تصرف صادر عن الإدارة.

رغم أن هذا المعيار يتميز بالبساطة والوضوح إلا أنه معيب، فهو معيار سطحي يحكم على العمل الإداري من شكله الخارجي ولا يبحث في طبيعة العمل الإداري وموضوعه كما أنه معيار مرن وفضفاض وواسع وغير دقيق وغير جامع، ذلك لأن هناك الكثير من التصرفات التي تجريها الإدارة لكنها لا تعد أعمال إدارية كأعمال التسيير التي تأتيها الإدارة مثلا كإيجار وبيع السكنات والمحلات المعدة للسكن أو لمزاولة التجارة.

الفرع الثاني: معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية

ظهر هذا المعيار في بداية القرن 19 ويستند لفكرة التمييز وتقسيم أعمال الإدارة لنوعين من الأعمال¹:

أولا - أعمال السلطة:

وهي الأعمال التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة وتتمتع بحق الأمر والنهي، وهذا النوع من الأعمال تحكمه قواعد القانون الإداري، ومثاله إصدار القرارات الإدارية، الضبط الإداري، التنفيذ المباشر، نزع الملكية...

ثانيا - أعمال الإدارة العادية:

وهي الأعمال التي تباشرها الإدارة بذات الأساليب التي يلجأ إليها الأفراد لا باعتبارها صاحبة سلطة وامتيازات، هذا من أمثلتها التصرفات التي تأتيها الإدارة بمناسبة تسيير أموالها الخاصة (الدومين الخاص) كتأجير المباني

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 25.

والأراضي وبيعها وهي بهذا تخضع لأحكام القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بمنازعاتها لأن أعمالها لا تتصف بطابع السلطة.

وقد استمر هذا المعيار حتى نهاية القرن 19 وكان من أنصاره الفقيهان *LARERRIER* و *BERTHELMY* واعتمد القضاء الفرنسي عليه فترة من الزمن كأساس للقانون الإداري.

ويتميز هذا المعيار بالبساطة والوضوح وبفضله استطاع القضاء الإداري الفرنسي من بسط رقابته على جزء من أعمال السيادة (أعمال الحكومة) التي كانت سابقا تتحصن ضد أي رقابة قضائية لكن رغم هذا وجهت له عدة انتقادات أهمها:

1- بني على فكرة قانونية خاطئة وهي فكرة ازدواج الشخصية القانونية للدولة إحداها عندما تتصرف كصاحبة سلطة وسيادة والأخرى عندما تدير أموالها الخاصة، لكن في الحقيقة للدولة شخصية قانونية واحدة وفي جميع الحالات والأوقات تضمن لها الدوام والاستمرار والاستقرار.

2- معيار غير جامع؛ إذ أدى تطبيقه إلى إخراج كل الأعمال الإدارية التي لا تتضمن سلطتي الأمر والنهي من طائفة الأعمال الإدارية كالعقود الإدارية وبالتالي من مجال اختصاص القضاء الإداري وهذا ما يؤدي إلى تضيق مجال القانون الإداري.

3- ليس من السهل التمييز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير نظرا لطبيعة عمل الإدارة وتداخل النشاط الإداري.

الفرع الثالث: معيار المرفق العام

أولا - ماهية معيار المرفق العام¹:

يعرف المرفق العام بأنه: "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة"

¹ - حسين فريجة، مرجع سابق، ص.65.

ولقد ظهرت فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري ابتداء من منتصف القرن 19 وقد كان حكم *ROTCHILD* الصادر عام 1855 وحكم *DEKESTER* الصادر عام 1861 من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة، إلا أن حكم *BLANKO* الصادر عام 1873 عن محكمة التنازع الفرنسية حسب نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام، ولقد تزعم مدرسة المرفق العام الفقيه ليون دوجي وتبعه الفقيهان جيز وبونار.

ووفقا لأصحاب هاته المدرسة فإن كل عمل أو نشاط يكون مرتبط وملتص بالمرفق العام بأي صورته من صور الاتصال يكون عملا إداريا يدخل في نطاق قواعد القانون الإداري كما ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري عند حدوث أي منازعة بشأنه، ولهذا فإن فكرة المرفق العام هي الأصل والأساس الوحيد للقانون الإداري الذي يبرر وجود قواعد استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص وهي وحدها التي تحد مجال اختصاص القاضي الإداري.

وقد أسس الفيلسوف السياسي والدستوري ليون دوجي فكرته هذه على أساس إنكار فكرة الشخصية المعنوية للدولة ورفضه لفكرة السيادة والسلطة العامة، وتطبيقا لذلك فالدولة ليست سلطات وامتيازات وأوامر ونواهي وإنما هي كتلة ضخمة ومجموعة كبيرة من المرافق العامة ينشئها ويديرها الحكام وذلك لتحقيق أهداف التضامن الاجتماعي.

وعلى الرغم من أن فكرة المرفق العام قد أدت ولا زالت تؤدي دورا كبيرا في إرساء الكثير من النظريات ومبادئ القانون الإداري كمبدأ مساواة كل المواطنين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتبديل والتغيير، مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، كما لا زالت تلعب دورا كبيرا في تبرير وتأسيس كثير من نظريات القانون الإداري كنظرية الظروف الطارئة، الموظف الفعلي، الإضراب، الاستقالة، نظرية الظروف الاستثنائية...

إلا أنها تعرضت لانتقادات حادة خاصة من أصحاب مدرسة السلطة العامة بقيادة الفقيه موريس هوريو الذي يرى أن أصحاب مدرسة المرفق العام قد حذفوا كل ما يتعلق بالسلطة العامة.

ثانيا - أزمة المرفق العام:

رغم النجاح الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاصات القضاء الإداري واحتلالها مركز الصدارة بداية القرن العشرين لم تلبث أن تراجعت بفعل تطور الحياض الإدارية والتغيرات التي طرأت في القواعد التي قامت على فكره المرافق العامة، ذلك لأنه بتطور دور ووظيفة الدولة واتساع مجالات تدخلها نتيجة الحروب والأزمات الاقتصادية وتغير الأيديولوجيات الاقتصادية (ظهور الاشتراكية) ظهرت المرافق التجارية والصناعية نتيجة لتدخل الدولة الاقتصادي وكذا تعددت واجباتها وتنوعت أنشطتها، كما تم ترك بعض المشروعات للأفراد للقيام بها لتحقيق النفع العام وقد أدى هذا التطور إلى الحد من مجال تطبيق القانون الإداري لصالح القانون الخاص واستعمال وسائل القانون العام لتحقيق النشاط الفردي للنفع العام¹.

وبهذا أصبح التمييز بين المشروعات العامة والخاصة مهمة صعبة، وأدى إلى تطبيق الكثير من قواعد القانون الخاص على المرافق العامة، إن هذه العوامل أحدثت أزمة بمدرسة المرفق العام بحيث أصبحت هذه الأخيرة عاجزة لوحدها لأن تكون أساسا ومعيارا للقانون الإداري.

ويمكن أن نجمع أهم الانتقادات التي وجهت لهذه المدرسة فيما يلي:

1- لم يعد نشاط وعمل الإدارة العامة (السلطة العامة) مقتصرًا على المرافق العامة الإدارية، بل امتد إلى مجالات أخرى كانت - من قبل - حكرا على الأفراد (المرافق العامة الصناعية والتجارية) في سياق ظاهرة تدخل الدولة

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 31 وما بعدها.

خاضعة في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام (الإداري) وقواعد القانون الخاص (المدني والتجاري).

2- أوكلت الدولة إلى هيئات وتنظيمات خاصة، التكفل بإدارته وتسيير مرافق عامة (نظام الامتياز أو الالتزام، إدارة وتسيير مرفق النقل العمومي مثلا من طرف أحد الأفراد).

ومن ثم لم تعد فكرة المرفق العام صالحة لوحدها لأن تكون أساسا ومعيارا للنظام الإداري (قانونا وقضاء).

الفرع الرابع: معيار السلطة العامة وامتيازاتها

تزعم هذه المدرسة الفقيه موريس هوريو وقد ظهرت نتيجة للانتقادات الحادة الموجهة لمدرسة المرفق العام التي عجزت أن تكون معيارا وأساسا للقانون الإداري.

ولقد أسس الفقيه موريس هوريو هذه المدرسة المناهضة لمدرسة المرفق العام وهي تختلف عن نظرية السلطة العامة التقليدية والتي قال بها بارتلمي والذي ميز فيها بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، فنظرية السلطة العامة كما ذهب هوريو لا تتعلق بالأوامر والنواهي وإنما تتعلق وتشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة باستعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص¹.

وبهذا فإن السلطة العامة هي مجموعة من الامتيازات والاختصاصات والسلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة وتباشرها أثناء أداء مهامها وبهذا فإن المعيار المعول عليه هنا هو الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق أهدافها، فإذا كانت تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري وبالتالي منازعاته من اختصاص القضاء الإداري.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 29

ويجب الإشارة إلى أن هوريو لم ينكر فكرة المرفق العام وإنما جعلها ثانوية بالمقارنة مع دور السلطة العامة كأساس للقانون الإداري.

الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة

قال بهذا الأساس الفقيه الفرنسي مارسيل فالين والذي كان من أشد المدافعين عن مدرسة المرفق العام ثم تولى عنها نتيجة الانتقادات التي وجهت إليها واقترح محلها فكرة المصلحة العامة، ويرى صاحب هذا المعيار أن القانون الإداري إنما يقوم على أساس المنفعة والمصلحة العامة ذلك لأن النشاط الإداري يهدف دائماً لتحقيق النفع العام وهو ما يميزه عن النشاط الخاص.

وبالتالي يكون النشاط إدارياً إذا كان يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ولا يكون كذلك إذا استهدف تحقيق منفعة خاصة.

فالقانون الإداري في نظر فالين هو قانون المنفعة العامة، وعلى الرغم من موضوعية هذا المعيار إلا أن الفقه الإداري انتقده بحدوثه من حيث غموضه ذلك لأن المنفعة العامة التي يقوم عليها هذا المعيار هي فكرة واسعة ومطاطة بالإضافة إلى مرونتها وقابليتها للتطور والتغير بتبدل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة.

الفرع السادس: معيار السلطة العامة الحديث

إزاء الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة فكر جانب من الفقه الإداري في إحياء معيار السلطة العامة وتجديده ليصبح أساسياً وحيداً يحكم قواعد القانون الإداري وأهم هؤلاء الفقهاء، الفقيه جورج فيدل والذي يرى أن فكرة السلطة العامة لا تعني فقط استخدام الإدارة لامتيازات ووسائل القانون العام باعتبارها سلطة أمره مثلما ذهب إليه الفقيه هوريو وإنما القيود التي تحد من حرية الإدارة وتفرض عليها التزامات أشد من الالتزامات المفروضة على الأفراد

في ظل القانون الخاص وبهذا فان فكره السلطة العامة في مدلولها الحديث تتألف من عنصرين هما¹ :

1- عنصر ايجابي :

يتمثل في مجموع الامتيازات والسلطات الاستثنائية وغير المألوفة التي تتمتع بها الإدارة العامة وتمارسها في مواجهة الأفراد كسلطة إصدار القرارات الإدارية، امتياز التنفيذ المباشر، امتياز نزع الملكية الخاصة لأجل المنفعة العمومية.

2- عنصر سلبي :

ويتمثل في مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تقيد وتلزم الإدارة العامة عند القيام بوظائفها وأنشطتها كقيد عدم إمكان التعاقد الإداري إلا بإتباع إجراءات وشروط معينة لا نظير لها في القانون الخاص كإتباع أسلوب المناقصة أو المزيد عند اختيار المتعاقد مع الإدارة.

وبهذا فإنه وفقا للفقهاء جورج فيدل فإنه لا يكف اتصال نشاط الإدارة بمرفق عام حتى يكون إداريا وإنما يجب إن تكون الإدارة العامة قد استخدمت في نشاطها امتيازات وسلطات استثنائية لا مثل لها في القانون الخاص، أو التزمت بقيود وحدود غير مألوفة في هذا القانون.

ورغم أن هذا المعيار قد لاقى نجاحا كبيرا في الفقه والقضاء الإداري وانحاز إليه الفقيه فالين بعدما تخلى عن معيار المنفعة العامة، إلا أنه يبقى عاجزا لوحده أن يكون المبرر الوحيد لوجود قواعد ومبادئ للقانون الإداري لهذا نادى الفقه بضرورة الجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام.

الفرع السابع: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة

نظرا للانتقادات الموجهة لكل معيار على حده وعجزها على أن تكون أساسا وحيدا للقانون الإداري ومعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، لم يعد الفقه

¹ - راجع عمار بوضياف، التوجيه في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 136 وما بعدها.

والقضاء متمسكا بفكرة واحدة، وإنما اتجها نحو الجمع بين المعيارين الأساسيين في هذا المجال وهما: المرفق العام والسلطة العامة.

ومن أصحاب هذه الفكرة الفقيه الفرنسي دولوبادير والذي قام بالجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، لكنه جعل الأولوية للمرفق العام، ثم يأتي استخدام أساليب القانون العام في المرتبة الثانية لسد الفراغ في المجالات التي عجز معيار المرفق العام عن تغطيتها.

أما الفقيه شابي، فقال بفكرة الجمع بين المعيارين ولكنه غلب معيار السلطة العامة على معيار المرفق العام، بمعنى أن السلطة العامة هي الأساس أما معيار المرفق العام فدوره ثانوي ومساعد فقط.

وبهذا فإن المرفق العام وإن كان دوره مهما في تحديدا أساس القانون الإداري إلا أنه لا يكفي لوحده لأداء هذا الدور، خاصة بعد اتساع مفهوم المرفق العام وتطوره وظهور المرافق العامة الاقتصادية، لهذا دعت الحاجة إلى ضرورة الاستعانة بمعيار السلطة العامة¹.

وبهذا فإنه ليكون العمل إداريا وخاضعا للقانون الإداري وبالتالي لاختصاص القضاء الإداري يجب أن يتوافر على شرطين:

أولا: أن يكون عملا أو نشاطا متعلقا بمرفق عام "معيار المرفق العام".
ثانيا: أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات ووسائل وسلطات أو خضعت لقيود أو التزامات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص "معيار السلطة العامة".

ولقد أيد الكثير من الفقه الفرنسي هذه الفكرة كالفقيه جان ريفرو، كما أن أحكام القضاء الإداري تؤيد وتؤكد سلامة ومنطقية هذه الفكرة كأساس ومعيار للقانون الإداري.

¹ - راجع: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 137.

المطلب الثاني: أساس القانون الإداري الجزائري

لقد جمع المشرع الجزائري بين معيارين أساسيين لتحديد أساس القانون الإداري وبالتالي اختصاص القضاء الإداري، وهما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: المعيار العضوي الشكلي أساساً¹

باستقراء مختلف النصوص المتعلقة بالقانون الإداري نجد أن المشرع الجزائري قد تبنى المعيار العضوي الشكلي بصفة أساسية، وهذا ما تؤكدته المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بمقتضى الأمر رقم 154/66 الملغى والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 والتي تنص في فقرتها الثانية:

"تختص - المحاكم الإدارية - بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها."

ويعود سبب اختيار المشرع هذا المعيار إلى الأهداف المسطرة للعدالة غداً الاستقلال، وهي تأسيس قضاء غير القضاء الذي يذكر بالنظام الاستعماري من حيث تنظيمه وسييره ووضع إجراءات سهلة تقرب العدالة من المتقاضين.

ولهذا السبب وقع الاختيار على المعيار العضوي الشكلي لسهولة العمل به للمتقاضين العادي الذي يسهل عليه تحديد مجال القانون الإداري وبالتالي مجال اختصاص القاضي الإداري بصفة مسبقة، بحيث يكفي أن يكون أحد الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتوجيه الدعوى أمام القضاء الإداري.

¹ - انظر لمزيد من التفصيل: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، دار جسون، الجزائر، 2013، ص.230.

الفرع الثاني: المعيار المادي استثناء

أخذ المشرع الجزائري بالمعيار المادي وهذا في عدة نصوص منها:

أولا - المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالمعيار الموضوعي في المادة 07 مكرر في قانون الإجراءات المدنية الملقى وكذا بمناسبة قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في المادة 802

وبالرجوع للمادة 07 مكرر الملغاة والمعوضة بالمادة 802 في القانون الجديد نلاحظ أن المشرع قد اعتمد على نشاط بعض الأشخاص العمومية لتحديد اختصاص القضاء العادي.

وبالتالي فإن هذه الأعمال تعد عادية ويحكمها القضاء العادي رغما أن القائم بها شخصا عاما وتتمثل هذه الأعمال في:

- 1- مخالفات الطرق
- 2- التعويض عن حوادث السيارات الإدارية.

ثانيا - الاستثناءات الواردة في قوانين خاصة:

إن عدم الأخذ بالمعيار العضوي والخروج عليه لا ينحصر في المادة 802 وإنما يعود إلى نصوص قانونية أخرى خاصة بمنازعات متعددة مثل: منازعات حقوق الجمارك، منازعات التنازل عن أملاك الدولة، منازعات الضمان الاجتماعي، المنازعات الانتخابية... وكلها يختص بها القاضي العادي ويطبق عليها القانون الخاص.

الفرع الثالث: التكريس القضائي للمعيار المادي

لقد أخذ القضاء الإداري الجزائري في بعض التطبيقات بالمعيار المادي لتحديد أساس القانون الإداري ومجال اختصاص القاضي الإداري، ويتجلى هذا في بعض التطبيقات القضائية نورد منها ما يلي:

1- قضية شركة SEMPAC ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب OAIC :

حيث أثار القاضي المعيار المادي كأساس لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والعادي في قراره الصادر في: 1980/03/08 والذي تمسك بموجبه باختصاصه رغمًا أن النزاع قائم بين شخصين معنويين خاصين، وهذا على أساس المعيار المادي¹.

2- قضية حزب جبهة التحرير الوطني :

بتاريخ 2004/03/03، حيث قضى مجلس الدولة الجزائري: "حيث يتجلى أيضا من زاوية المعيار المادي أن الحزب هو تنظيم أساسي في الحياة السياسية للدولة ويمارس نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة ويستفيدون من إعانات الدولة ويخضع بذلك للقانون الإداري في تأسيسه وعمله واختصاصاته ولا يمكن في أي حال من الأحوال إخراجه من حقل القانون العام..."

وفي الأخير فإننا نخلص إلى أن كل من المشرع والقضاء الإداري الجزائري يطبق المعيار العضوي بصفة أساسية واستثناء يرجع ويعتمد على المعيار المادي مراعاةً منه للتطورات التي تشهدها الدولة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

¹ - بوحמידة عطالله، التوجيه في القضاء الاداري، دار هومة، الجزائر، 2011، ص.129.

الفصل الثالث

أسس التنظيم الإداري

تقوم نظرية التنظيم الإداري على أساسين، الأول قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية والثاني فني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري والذي يشمل أسلوبى المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية

يتمتع كل إنسان منذ ولادته حيا بالشخصية القانونية وتكون له الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمله للالتزامات، والشخصية القانونية لا تقتصر على الإنسان الطبيعي بل يمنحها المشرع إلى مجموعة من الأشخاص أو الأموال تجمعت لتحقيق هدف مشترك، وتسمى بالأشخاص الاعتبارية أو المعنوية لأنه لا يدركها الحس بل يتصورها الفكر والعقل فقط، وذلك لان الكائنات بمفرده لا يقدر على أن يحقق كل ما تطلبه البشرية والقيام بأعمال تقتضي الدوام والاستمرار، مما استوجب أن يوجد بجانب الأشخاص الطبيعية شخصيات أخرى اعتبارية تستطيع القيام بما يعجز عنه الأفراد وتعترف بها الدولة.

ولقد نشأت فكرة الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص، فهي ليست مقتصره على القانون العام وان كانت أهميتها الكبرى في القانون العام عن القانون الخاص الذي يهتم بالأشخاص الطبيعية.

المطلب الأول: ماهية الأشخاص المعنوية

الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي

الشخص المعنوي هو "مجموعة أشخاص" "أفراد" أو مجموعة أموال "أشياء" تتكاثف وتتعاون لتحقيق غرض وهدف مشروع اعترف لهم المشرع بالشخصية القانونية¹.

¹ - Gustave peiser, *droit administrative generale* , 22 edition , dalloz, paris, 2004, p71.

- أي بأهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، بحيث ينظر إليه كوحدة مستقلة مجردة عن الأفراد أو العناصر المالية المكونة له، متمتع بالأشخاص الطبيعية بذمة مالية ومحل واقامة واسم يميزه عن باقي الأشخاص¹ .
وبهذا يتميز الشخص الطبيعي عن الشخص المعنوي بما يلي² :
- 1- يكتسب الشخص الطبيعي الشخصية القانونية بمجرد الميلاد، بينما لا يكتسبها الشخص المعنوي إلا بقانون أو مرسوم أو قرار...
 - 2- الشخص الآدمي يمكنه الإفصاح عن إرادته بذاته، في حين يحتاج الشخص المعنوي إلى من يعبر عن إرادته كالمدبر والوالي، الوزير...
 - 3- الشخص الآدمي مطلق الحرية في أن يستهدف من نشاطه أي غرض طالما لا يخالف القانون في حين أن الشخص المعنوي يتقيد في نشاطه بالفرض الذي انشأ من أجله.
 - 4- يتميز الشخص المعنوي بأنه أكثر دواما واستمرارا رغم تغير عناصر تكوينه البشرية.

الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية

- 1- تسمح بتجميع الجهود المتفرقة لتحقيق أهداف معينة مما قد يعجز الإنسان بمفرده أن يحققها جميعا أو أي منها، لذا يشعر الأفراد بضرورة تكوين جماعة متماسكة تجعل الشخصية المعنوية منها شخصا قانونيا مستقلا عن أشخاص أعضائها مالكا لأموالها متحملا لالتزاماتها مكتسبا لحقوقها ومبرما لتصرفاتها.
- 2- فكرة الشخصية المعنوية تفسر استمرارية ودائمة الدولة والهيئات والجماعات رغم تعاقب الأجيال وتبدل الحكام.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.45.

² - المرجع نفسه، ص.46.

3- من خلال فكرة الشخصية المعنوية تغير وضع الحكام في الدولة، فبعد أن كان يعتبر نفسه مالكا لها أو مفضا من عند الله في ممارسة السلطة، أصبح ممثلا للدولة يستمد سلطته من الأمة.

4- أما عن أهميتها في القانون الإداري فإنها تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها، مما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات والتحمل بالمسؤولية.

فأشخاص القانون الإداري هي أساسا الأشخاص المعنوية العامة، وما وجود الأشخاص الطبيعية بها إلا لخدمتها ولحسابها.

المطلب الثاني: أركان الشخص المعنوي وموقف الفقه والمشرع منه

سنخصص هذا المطلب من الدراسة للتكلم عم أركان الشخص المعنوي¹ وكذا موقف الفقه والمشرع من فكرة الشخصية المعنوية وذلك وفق الشكل التالي:

الفرع الأول: أركان الشخص المعنوي وعناصره

للشخص المعنوي ثلاث عناصر أساسية بدونها ينتفي هذا المفهوم وفيما يلي عرض هذه الأركان:

أولا - مجموعة أشخاص أو أموال:

قد ينشأ الشخص المعنوي إما نتيجة تكتل مجموعة من الأشخاص "أفراد" كالجمعيات والأحزاب السياسية، أو تجمع مجموعة من الأموال "الأشياء" كالشركات التجارية، وغالبا ما يقوم الشخص المعنوي على توافر مجموعة من الأموال والأشخاص في آن واحد كالمبلدية والولاية...

¹ - فريجة حسين، مرجع سابق، ص 101.

ثانيا - الغرض المشروع:

يجب أن يكون لتجمع الأموال أو الأشخاص هدف مشترك يسعى إلى تحقيقه، ويخصص الشخص المعنوي نشاطه لهذا الغرض - مبدأ تخصيص الأشخاص المعنوية - وأن يكون هذا الغرض محددًا وممكنًا ومشروعًا، ولا يهم إن كان مالياً كما في الشركات أو غير مالياً كما في الجمعيات...

ثالثا - الاعتراف:

ويعتبر شرطا جوهريا وأساسيا والاعتراف يكون من طرف السلطة المختصة بذلك وهي الدولة ووفقا للأساليب والإجراءات القانونية اللازمة، فالبلدية تحدث بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، والجمعيات تنشأ بموجب ترخيص صادر عن الوالي.

الفرع الثاني: موقف الفقه والمشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

أولا - موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية:

لقد ثار خلاف فقهي حول تكييف طبيعة الشخصية المعنوية ويمكن إجمال هذا الخلاف في ثلاثة آراء هي كما يلي¹:

1- المذهب المنكر لوجود الشخصية المعنوية:

يذهب أصحاب هذا الرأي وهم بلانيول وبارتملي إلى القول بأنه لا فائدة إطلاقا من الاعتداد بهذه الفكرة إذ يمكن الاعتماد على مفاهيم أخرى لتحقيق نفس الأغراض كنظرية الغرض والملكية المشتركة.

وأساس هذا المذهب: هو أن الإنسان هو الشخص القانوني الوحيد وأن الشخص المعنوي ما هو إلا مجرد افتراض لأساس له من الواقع لذا وجب استبدال فكرة الشخصية المعنوية بفكرة الغرض، فوحده الغرض التي يسعى

¹ - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص.73 وما بعدها.

إلى تحقيقها تجمع الأشخاص أو الأموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة تختلف عن ذمة مكوئيه وتفرض له الاعتراف بمجموعة الحقوق والالتزامات.

أو بفكره الملكية المشتركة ووفقا لهذه النظرية فإن الشخص المعنوي ليس هو صاحب الحق بل الأشخاص الطبيعيون الذين يتكون منهم، فأعضاء الشركة هم أصحاب الحق وليس الشركة في حد ذاتها.

2- مذهب الافتراض أو المجاز القانوني؛

ويرى أصحاب هذا المذهب ومنهم الفقيه سافيني أن الشخصية المعنوية ما هي إلا مجرد افتراض قانوني مخالف للواقع وللحقيقة، لجأ إليها المشرع كحيلة قانونية لتمكين مجموعة الأشخاص أو الأموال من أداء مهامها وتحقيق الأغراض المرصودة لها.

وأساس هذا المذهب هو فكره الحق فهم يرون أن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إرادة حقيقية وان الإرادة الحقيقية لا تتوفر إلا عند الشخص الطبيعي، ولما كانت بعض الحاجيات والأغراض لا يمكن إشباعها إلا باجتماع مجموعة الأشخاص والأموال وجب الاعتراف لهذه الأخيرة بالشخصية القانونية على غرار الأشخاص الطبيعية لتتمكن من اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ولو على سبيل الافتراض.

3- مذهب الحقيقة والواقع؛

وفقا لأصحاب هذا المذهب ومنهم الفقيه ساليي وهوريو فإن فكره الشخصية المعنوية ليست بالافتراض وانما هي حقيقة أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين وهذا الاجتماع يؤدي إلى نشوء إرادته جديدة منفصلة عن إرادته المكونين لها وهي أساس فكره الشخصية المعنوية حتى وان تدخلت الدولة فإن تدخلها لا يعني أنها أنشأت الشخص المعنوي وانما الأمر لا يتجاوز حد الاعتراف بوجود الشخص المعنوي، فالشخصية المعنوية حقيقة قانونية وواقعية تفرض نفسها على المشرع، فمتى اجتمعت مجموعة من الأشخاص أو الأموال

لتحقيق غرض مشترك نشأت وتحققت الشخصية المعنوية وما على المشرع إلا الاعتراف بها وهذا كحقيقة اعترافه بالطفل المولود جديدا.

ثانيا - موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية :

يعترف المشرع الجزائري مثله مثل باقي التشريعات المقارنة بفكرة الشخصية المعنوية نظرا لأهميتها ولدورها الكبير كأساس للتنظيم الإداري في الجزائر فبواسطتها تم تقسيم الوحدات والمؤسسات والأجهزة الإدارية في الدولة وتوزيع وتحديد سلطاتها واختصاصاتها ويبدو من مضمون ومحتوى النصوص القانونية المتعلقة بفكرة الشخصية المعنوية أن المشرع الجزائري يميل إلى الأخذ بفكرة أو مذهب المجاز والافتراض القانوني، وهذا ما أكدته المادة 49 من القانون المدني الجزائري المعدلة والمتممة بموجب القانون رقم 10/05 "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."

ويزيد في تأكيد وتدعيم الموقف والرأي السابق هو تحكم الدولة عن طريق المشرع في سياسة منح الشخصية المعنوية الاعتبارية وتحديد نطاقها ورسم قيودها وأهدافها وتقرير شروطها، فقانون الجمعيات مثلا هو الذي يحدد شروط تأسيس الجمعية وأهدافها وتقرير شخصيتها المعنوية ابتداء من تاريخ التصريح لها بممارسة النشاط والشركات التجارية مثلا تكتسب الشخصية المعنوية وفقا للقانون التجاري ابتداء من تاريخ قيدها في السجل التجاري وهكذا،...

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية للعامة

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص هي: الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة وهذه الأخيرة أهمية في نطاق القانون الخاص وهي تشمل الشركات والجمعيات المدنية والمؤسسات التي ينشئها الأفراد لأجل تحقيق الربح، أما الأشخاص المعنوية العامة فتحتل أهمية أكبر في نطاق القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية.

وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى ثلاثة أقسام هي¹:

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين أي تستند على الاختصاص الإقليمي، وهي تشمل الدولة والولاية والبلدية.

أ- **الدولة**: وهي أهم الأشخاص المعنوية وأسماءها، وهي الأصل الذي تتفرع منه الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، وهي التي تمنح الشخصية المعنوية للهيئات والتجمعات الخاصة وتمارس الرقابة عليها، وبهذا فالدولة هي شخص معنوي إقليمي تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وإقليم الدولة.

ب- **الولاية**: وهي شخص معنوي إقليمي، تمارس صلاحيتها وسلطاتها داخل حيز جغرافي يعتبر أحد مناطق أو أجزاء الدولة، والولاية تعتبر تجسيدا للامركزية النسبية بحيث تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الأقاليم أو الولايات وهي بذلك تساعد الدولة على القيام بمهامها، والجزائر مقسمة إلى 48 ولاية ويسري على الولاية القانون رقم 90 / 09.

¹ - فريجة حسين، مرجع سابق، ص105.

ج- البلدية؛ وهي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الدولة حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس سلطاتها داخل حيز جغرافي محدد، وتخضع البلديات للقانون رقم 90 / 08

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

وهي الأشخاص المعنوية التي تتركز في وجودها على الإختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط أو موضوع معين، ويطلق عليها الفقه اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وذلك لأنها تنشأ لتحقيق مصالح عامة وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة.

ولقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص نظرا لتطور دور ووظيفة الدولة لتباشر إداره المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية ضمانا لفاعلية واستقلالية الإدارة وتنقسم هته المؤسسات إلى وطنية وأخرى محلية.

أولا - المؤسسات العامة الوطنية؛

وهي المؤسسات التي تحدثها أو تنشئها السلطات الإدارية المركزية بمقتضى مرسوم أو قرار وزاري وتشرف على تسييرها ولها نشاط يتجاوز حدود إقليم ولاية واحد مثل مؤسسة سونطراك.

ثانيا - المؤسسات العامة المحلية أو الإقليمية؛

وتنشأ بقرار ولائي أو بلدي من طرف الهيئات المحلية الولاية أو البلدية، ونشاطها غالبا لا يتجاوز الحدود الإقليمية للولاية أو البلدية، وهذا ما تنص عليه المادة 136 من قانون البلدية، والمادة 126 من قانون الولاية.

كما يجب الإشارة هنا إلى الاختلاف بين الأشخاص المعنوية الإقليمية والأشخاص المعنوية المرفقية، ويمكن إجمال أوجه الاختلاف فيما يلي؛

- 1- اختصاص الأشخاص المعنوية المرفقية مقيد بالهدف الذي أنشأت من أجله، أما الأشخاص الإقليمية فإن اختصاصها مقيد بحيز جغرافي معين.
- 2- تتعدد الأنظمة القانونية التي تخضع لها الأشخاص المرفقية في حيث أن ش الإقليمية كقاعدة عامة تخضع لنظام قانوني واحد.

3- تستند الأشخاص الاعتبارية الإقليمية على فكرة الديمقراطية التي تؤكد على حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم، بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع التقني والفني.

الفرع الثالث: وضع النقابات أو المؤسسات المهنية

المؤسسات العامة المهنية هي تلك الهيئات التي تنشأ بقصد تنظيم أوضاع مهنية والإشراف عليها كنقابة المحامين، الأطباء، المهندسين...، وكان الاتجاه سابقا يدرجها في عداد الأشخاص المعنوية الخاصة غير أن القضاء في فرنسا والمشرع عندنا في الجزائر أصبح رويدا يضي عليها صفة الشخص المعنوي العام باعتبارها تستعين ببعض مظاهر السلطة العامة وهي تباشر نشاطها مثلها في ذلك مثل الأشخاص المعنوية العامة التقليدية (المرفقية).

ويجب الإشارة هنا إلى أن هذه النقابات والمؤسسات المهنية تخضع للأحكام القانون الخاص في تعاملاتها والقائمون على أمورها لا يعتبرون من الموظفين العموميين، وأموالها لا تعتبر أموالا عامة.

إلا أن الرأي الراجح هو اعتبار النقابات من أشخاص القانون العام على

أساس:

1- إن إنشاء النقابات لا يتم إلا بتدخل من السلطة العامة في شكل قانون

أو قرار إداري.

2- إنها تستهدف المصلحة العامة للأبناء المهنة.

3- تمارس النقابة السلطة التأديبية على أعضائها وتستطيع إصدار

القرارات الإدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

المطلب الرابع: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية ونهايتها

للشخصية المعنوية عدد آثار ونتائج، كما أنها مثل الشخصية الطبيعية قد

تنتهي بواحد من الوسائل التي سنوضحها فيما يلي:

الفرع الأول: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية

يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية نتائج هامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني وبهذا تتمثل نتائج الشخصية المعنوية فيما يلي¹:

أولاً - ذمة مالية مستقلة:

ويعني ذلك أن الشخص المعنوي ينفصل بماليتته عن أموال الأشخاص الذين أنشئوها ويكون بذلك مسؤولاً في ذمته المالية، فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية لكل من الولاية والدولة حيث تكون وحدها الضامنة لدائتها.

ثانياً - الأهلية:

للشخص المعنوي أهلية غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي إذ لا تتعدى إلى ما كان لصيقاً بصفة الإنسان كحقوق الأسرء مثلاً ولهذا فلاأشخاص المعنوية حق الملكية، وله حق التعاقد وغيرها من الحقوق والسلطات ولكن في الحدود التي يخولها إياها عقد إنشائها أو القانون المنظم لها.

ثالثاً - الموطن:

وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، وللموطن أهمية فيما يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي ورسم المجال أو الحيز الجغرافي لممارسة حق التقاضي، فموطن الولاية هو مركز الولاية.

رابعاً - نائب يعبر عن إرادتها:

ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس لذا وجب أن ينوبه شخص طبيعي ويمثله أمام الجهات القضائية ويتحدد ويبرم العقود باسمه، فالوالي نائب يمثل الولاية رئيس الجامعة يمثل الجامعة وهكذا....

خامساً - حق التقاضي:

يكون للشخص المعنوي أهلية التقاضي، كما يمكنه رفع الدعاوي وممارسة حق التقاضي عن طريق نائبه القانوني ويجوز كذلك رفع الدعاوي عليه.

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 39 وما بعدها

الفرع الثاني: نهاية الشخص المعنوي

يرتبط انقضاء الشخص المعنوي بزوال ركن أو أكثر من أركان وجوده والتي سبق بيانها وهنا يثور تساؤل هو: ما مصير أموال الشخص المعنوي أي لمن تؤول أموال الشخص المعنوي المنتهي؟

أولا - الأشخاص الإقليمية:

1- الدولة: الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها المعنوية بزوال أحد أركانها التي تقوم عليها (الشعب، إقليم، سلطة) كما لو تفككت إلى عدد دويلات مثل اندمجت في دولة أخرى أو فقدانها إقليمها أو إنعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى.

2- الأشخاص الإقليمية الأخرى: وتنتهي بذات الأسلوب التي نشأت به، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي أو يدمج أو يفكك بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها.

ثانيا - الأشخاص المصلحية أو المرفقية:

وتنقضي شخصيتها المعنوية بذات الطريقة التي أنشأت بها وذلك إما: بإلغائها أو حلها أو إدماجها والذي يأخذ عدد صور منها: الحل الاتفاقي، الحل الإداري، الحل القضائي.

ثالثا - مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه:

انقضاء الشخص المعنوي بسبب من الأسباب السابقة يطرح تساؤل حول مآل حقوقه والتزاماته ومختلف علاقاته القانونية السابقة.

والأصل أن تبقى وتمتد الشخصية المعنوية حتى بعد نهاية الشخص المعنوي في مرحلة التصفية حتى يتم تسديد ديونه وتحصيل حقوقه وتحويل الفائض منها إلى الجهة التي يقررها سند الإنشاء.

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري (الأساس الفني والتقني)

سبق دراسة الأساس القانوني للتنظيم الإداري والمتمثل في فكرة الشخصية المعنوية أما في هذا العنصر فسندرس الأساس الفني للتنظيم الإداري أو كما

يطلق عليه أساليب التنظيم الإداري؛ ويرتكز التنظيم الإداري على أسلوبين أساسيين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

المركزية الإدارية هي أول النظم ظهورا والتي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة منذ القدم حيث ميز المجتمعات القديمة ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحد نتيجة معتقدات معينة في غالبها ديني (نظرية تأليه الملك) من جهة ولضمان قوة الدولة وبقائها وتأمينها ضد كل خطر، والنظام المركزي لازال مطبق في ظل الدولة المعاصرة مع بعض التعديلات نتيجة لتطور دور ووظيفة الدولة¹.

ويمكن تعريف المركزية الإدارية بأنها: "تجميع الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة كرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة" الوزير الأول عندنا في الجزائر" والوزراء أو ممثلها الموجودين في الأقاليم وليس لهذه الفروع في الأقاليم أي قدر من الاستقلال ولكنها تابعة للجهة المركزية ومرتبطة بها".

وبهذا فإن السلطة التنفيذية في هذا النظام تقوم بالسيطرة واحتكار لجميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق.

الفرع الأول: أركان المركزية الإدارية

من التعريف السابق نستنتج أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان هي: ² تركيز الوظيفة الإدارية والتدرج الهرمي والخضوع للسلطة الرئاسية.

أولا - تركيز السلطة الإدارية في أيدي الإدارة المركزية:

تقوم المركزية الإدارية على استئثار الحكومة المركزية في العاصمة لكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر الوظيفة الإدارية

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص.71.

² - لمزيد من التفصيل: انظر: علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص.101 وما بعدها.

في يد سلطة واحدة تكون صاحبة القرار النهائي في المسائل الإدارية وإن كانت هناك مشاركة من الهيئات الموجودة في الأقاليم فلا تعدو هذه المشاركة إبداء الرأي الذي ينيير الطريق أمام السلطة المركزية في اتخاذ القرار.

كما يجب الإشارة إلى أنه لا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية (إقليمية) أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، ومن ثم فلا وجود للمجالس المنتخبة أو هيئات خاصة يمكن أن تدير المرافق العامة، إذ تتركز سلطة اتخاذ القرار وإدارة المرافق العامة في يد الوزراء أو ممثليهم التابعين لهم في إطار سلم إداري متدرج.

ثانيا - التدرج الهرمي:

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج السلمي أو الهرمي في الجهاز الإداري، ولهذا يخضع موظفي الحكومة المركزية ويتدرجون في شكل هرم قمته الوزير وقاعدته أصغر الموظفين رتبة، أي أن الموظفون يكونوا مرتبون في شكل متدرج ومتصاعد وحيث يخضع الموظف الأدنى للموظف الأعلى مرتبة أو درجة وهكذا وصولا إلى قمة السلم الإداري وهو الوزير.

ويترتب على هذا التدرج الهرمي حق السلطات العليا في إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا وخضوع الرؤوس خضوعا تاما للرئيس، وهذا التدرج هو الذي يبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية التي يقوم عليها هذا النظام¹.

ثالثا - السلطة الرئاسية:

تعتبر السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية ذلك لأن النظام المركزي يقوم على وجود علاقة قانونية بين العاملين في الجهاز الإداري وهي علاقة التبعية نتيجة وجود السلم الإداري وبهذا يتمتع الموظف الأعلى

¹ - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص. 26 وما بعدها.

(الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى منه (المروؤوس) مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول.

I- تعريف السلطة الرئاسية:

يقصد بها: " مجموعة من الإختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مروؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطون به برابطة التبعية والخضوع".
وهناك من عرفها بأنها: " العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمروؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري".

والسلطة الرئاسية هي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون لأجل ضمان وحدته العمل وفعاليتها واستمراريتها كما تعتبر النتيجة التلقائية للتبعية الإدارية أو التدرج الإداري وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي، كما أنها ترتب مسؤولية الرئيس على أعمال المروؤوس، كما أنها ليست سلطة مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة، فهي تختلف وتتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي يمارسها وبهذا فإن السلطة الرئاسية ليست إمتياز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري وإنما هي إختصاص يمنحه القانون تحقيقا للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بإنتظام واضطراد.

ولقد نص المشرع الجزائري وأشار إلى السلطة الرئاسية في كثير من النصوص منها المواد: 40 و 47 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وفي القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978.

II- مظاهر السلطة الرئاسية:

مما سبق نستنتج أن السلطة الرئاسية تمنح الرئيس جملة من السلطات والاختصاصات على شخص المروؤوس وعلى أعماله¹.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 59 وما بعدها.

1- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:

لرئيس الإداري الكثير من الصلاحيات والسلطات اتجاه شخص المرؤوس وتشمل سلطة التعيين والنقل والتأديب والعزل والترقية، وكل ما يتصل بالإجراءات التي تتعلق بشخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي. ويجب الإشارة إلى أن هذه السلطات ليست امتيازاً أو حقاً للرئيس الإداري وإنما هي اختصاص يمارسه في حدود القانون.

2- سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس:

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه أعمال مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها.

أ- سلطة الأمر والتوجيه:

لرئيس الإداري في هذا المجال سلطة إصدار الأوامر والتعليمات إلى مرؤوسيه، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية، ذلك أن إصدار الأوامر هو عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية ولهذا توصف السلطة الرئاسية بأنها سلطة أمرؤ.

ولهذا فإن المرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع والطاعة للقوانين والتنظيمات السائدة فقط بل هو ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإداري وطاعتها وتنفيذها.

وإذا كان هذا الالتزام يقع على عاتق المرؤوس بالنسبة للأوامر والتوجيهات المشروعة، فما هو الوضع بالنسبة لتلك المخالفة للقانون الصادر من رئيسه الإداري؟¹

لقد ظهر في هذا المجال ثلاثة آراء هي:

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص. 436 وما بعدها.

الرأي الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس:

يرى أصحاب هذا الرأي منهم: الفقيه ليون دوجي أن أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس، فإذا خالف الرئيس الإداري القانون فليس للمرؤوس أن يتبعه ويستثنى في هذا المجال طائفة الجنود الذين يقع عليهم إلتزام بضرورة طاعة كل الأوامر الصادرة من رؤسائهم سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة.

وهذا الرأي رغم أنه يؤدي إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية عن طريق عدم تنفيذ أوامر غير المشروعة إلا أنه يعيب عليه أنه يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتخويل المرؤوس سلطة والحق في فحص ومراقبة أوامر وتوجيهات الرئيس الإداري، المبدأ الذي يتناقض وفكره السلطة الرئاسية¹.

الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس

تزعم هذا الرأي الفقيه موريس هوريو ومحتواه أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون فليس له حق فحصها وتقديرها أو عرقلة تنفيذها، ويجب الإشارة إلى أن التزم المرؤوس بطاعة جميع أوامر مهما كانت طبيعتها لا يشكل خطأ شخصي يقيم مسؤوليته الشخصية بل خطأ مرفقي تنعقد معه المسؤولية الإدارية. ويستند أصحاب هذا الاتجاه على مقتضيات العمل الإداري ومبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد أو مبدأ الاستمرارية وهذا على حساب مبدأ المشروعية.

الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة

نظرا لتطرف الرأيين السابقين ظهر اتجاه وسط بزعامة الفقيه لابند *lapend* ومقتضاه أن للمرؤوس تنبيه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون، فإذا ما

¹ - مزيد من التوضيح انظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.160 وما بعدها.

أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر وجب على المرؤوس تنفيذها والإنصياع لها، واشترط مجموعة من الشروط في هذا المجال حتى يمكن تنفيذ هذه الأوامر وهي أن تكون الأوامر مكتوبة، واضحة، ودقيقة ومحددة. والأضرار التي تنجم عن تطبيق هذه الأوامر يتحملها المرفق على أساس الخطأ المرفقي.

اما بالنسبة لموقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية، فقد نصت المادة: 129 من القانون المدني "لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها، تنفيذ لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

باستقراء هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري يميل إلى ترجيح الاتجاه الثاني والمتمثل في واجب المرؤوس طاعة الأوامر غير المشروعة بمعنى أن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع وإطاعة الأوامر وتعليمات الرؤساء وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري أي أولوية إطاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب طاعة القانون.

ب- سلطة الرقابة والتعقيب:

سلطة الرئيس الإداري لا تقتصر على التوجيه والأمر فقط وإنما تشمل أيضا تتبع ومراقبة أعمال المرؤوس ويملك الرئيس الإداري في هذا المجال عدو سلطات وصلاحيات تشمل: الإجازة أو التصديق، التعديل، الإلغاء، السحب والحلول¹.

والرئيس الإداري يمارس هذه السلطات سواء من تلقاء نفسه أو بناء على التظلمات والشكاوي المرفوعة من الغير أو التقارير التي يعدها الموظفون عن أعمالهم بصورة دورية.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 473 وما بعدها.

ب-1- سلطة المصادقة أو الإجازة:

وتتمثل في ضرورة الإجازة أو الإقرار أو التصديق على العمل الإداري الصادر من المرؤوس من طرف الرئيس الإداري حتى ينتج أثره القانوني، والتصديق قد يكون صراحة سواء كان كتابيا أو شفويا وقد يكون التصديق ضمنيا يستشف من خلال سكوت الرئيس الإداري عن التعبير عن إرادته خلال مدة زمنية معينة، مما يدل انتهاءها على إقراره أو إجازته للعمل الإداري بصفة ضمنية.

ب-2- سلطة التعديل:

يملك الرئيس الإداري في هذا المجال سلطة تعديل وملائمة العمل الإداري الصادر عن المرؤوس ومقتضيات المصلحة العامة، ولهذا فإن الرئيس الإداري في مراقبة عمل المرؤوس وأن يدخل عليه التعديلات اللازمة حفاظا على القانون (مبدأ المشروعية) أو من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من مصلحة وأهداف الإدارة (مبدأ الملاءمة).

ب-3- سلطة الإلغاء:

وتعني قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري ومباشر بالنسبة للحاضر والمستقبل فقط، مع ترك آثارها الماضية قائمة.

ولهذا يجوز للرئيس الإداري أن يباشر إلى إلغاء كل القرارات الصادرة عن المرؤوس والتي تكون غير مشروعة، كما يجوز له إلغاء الأعمال الإدارية المشروعة أيضا لاعتبارات الملائمة وظروف ومتطلبات العمل الإداري.

ب - 4 - سلطة السحب:

ويقصد بسلطة السحب إزالة وإنهاء آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي، أي عملية قلع لجذور آثار القرارات الإدارية وهي تشمل الماضي والحاضر والمستقبل، وكأن القرار الإداري لم يكن¹.

ونظر لخطورته هاته السلطة على فكره أو نظرية الحقوق المكتسبة تم

تقييدها بشرطين:

1- يجب أن يشمل السحب فقط الأعمال غير المشروعة.

2- يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدّة زمنية معينة (أربعة أشهر).

ب - 5 - سلطة الحلول:

وتمارس هذه السلطة في حالة تقاعس أو عدم أداء الرؤوس لمهامه، وهنا يمكن للرئيس الإداري أن يتولاها بنفسه وذلك بأن يحل محل الرؤوس للقيام بها وهذا لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واضطراد، ونظرا لخطورتها فإنه تم تقييدها بشرطين هما:

1- ضرورة صدور الأمر إلى الرؤوس بالقيام بعمل.

2- إصرار الرؤوس وامتناعه عن التنفيذ.

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية من الناحية التطبيقية إحدى الصورتين هما:

أولا - التركيز الإداري:

وهو الصورة البدائية للمركزية الإدارية ويطلق عليها الفقه المركزية المتطرفة أو الوزارية وذلك لإبراز دور الوزارة في هذا النظام وهيمنة الوزير على شؤون وزارته هيمنة تامة، ويسمى البعض الآخر بالمركزية المطلقة أو الكاملة أو المكثفة.

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص.170.

ويقصد بالتركيز الإداري بأن تتركز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في كل الشؤون بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار¹.

وينحصر دور الموظفين في هذا النظام في تقديم الإقتراحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص وتنفيذ هذه القرارات. ويعاب على هذه الصورة من المركزية المتشددة أنها تضر بمصالح الأفراد نظرا للوقت الذي ينتظره حتى صدور القرار الإداري وتنفيذه مما يفوت عليه الفرصة هنا، كما تعرقل عمل الإدارة نظرا لتراكم الملفات المطلوب دراستها عن كامل إقليم الدولة مما يؤثر على حقوق الأفراد ومعاملاتهم.

ويجب الإشارة إلى أن المركزية بهذا الشكل المطلق لا وجود لها حاليا حتى في ظل الدول الدكتاتورية خاصة مع تزايد اختصاصات الدول من جهة ومع التقدم العلمي من جهة أخرى إذ يترتب على ذلك استحالة قيام سلطة واحدة باتخاذ كل القرارات في أنحاء الدولة.

ثانيا - عدم التركيز الإداري؛

يطلق الفقه على هذه الصورة اللاوزارية أو المركزية المعتدلة، كما يسميها البعض المركزية المخفضة أو المعتدلة أو النسبية ويعني عدم التركيز الإداري تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البحث في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة².

¹ - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.37.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.56.

ويجب الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها وبهذا فإن عدم التركيز الإداري يخفف العبء على الوزارات والإدارات المركزية، كما أن بعض القرارات أصبحت تنفذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم دون حاجة للرجوع للوزراء كما أن عدم التركيز الإداري يعتبر صورة ممهدة للامركزية الإدارية وهي صورة أفضل بكثير من صورة التركيز الإداري.

ويجب الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري إنما يستند ويقوم على أساس تفويض الاختصاص، أي أن الوزير المختص فوض أحد مسؤوليه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفاً من أعباء السلطة المركزية ومنعاً لاختناقها، ونظراً للأهمية التفويض كأساس لعدم التركيز الإداري فإننا سندرسه بشيء من التفصيل.

1- تعريف تفويض الاختصاص وأهميته¹ :

ويقصد بالتفويض: "أن يعهد صاحب الاختصاص في ممارسة بعض اختصاصاته إلى موظف آخر"، والتفويض على هذا النحو غالباً ما يصدر من موظف يحتل مرتبة أعلى في السلم الإداري إلى من هو أدنى منه مرتبة، ويتكفل القانون بتحديد مدى العلاقة بين الرئيس الذي يفوض جزء من اختصاصاته إلى المرؤوس المفوض إليه.

وللتفويض أهمية ومكانة هامة في الحياة الإدارية إذ يؤدي:

إلى تخفيف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصلي، كما يؤدي إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال الإدارية مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.

¹ - محمد أبو زيد محمد، مرجع سابق، ص. 32.

2- شروط تفويض الاختصاص¹ :

- 1 - التفويض لا يكون إلا بنص.
- 2 - أن يكون التفويض في الحدود التي حددها المشرع.
- 3- يجب أن يصدر التفويض من السلطة المختصة قانونا.
- 4 - يجب أن يكون التفويض جزئيا.
- 5 - يجب أن يكون التفويض مكتوبا حتى يكون مرتبا لآثاره.
- 6 - تحكم عملية التفويض قاعدته لا تفويض في التفويض إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه.
- 7- لا تفويض في المسؤولية، يكون بتفويض في الاختصاص والسلطة فقط.

8 - التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه في أي وقت.

ويثار في مجال التفويض إشكالية تتعلق بسلطة الجهة المفوضة على

اختصاصات المفوض إليه (المرؤوس) فهل لصاحب اختصاص الأصلي السلطة في

أن يلغي قرارات المفوض إليه ؟

ذهب جانب من الفقه إلى عدم السماح بتوجيه تعليمات إلى المرؤوس

وتتعلق بالاختصاص المفوض إليه على أساس أن الموظف الذي قام بالتفويض لا

يعتبر رئيسا إداريا بالنسبة للقرارات الصادرة طبقا للتفويض على أساس أن

المرؤوس يعتبر وكأنه الرئيس نفسه وعندئذ فإن قراراته واجبة الاحترام.

بينما ذهب أنماط فقهي آخر إلى أن الأصل (المفوض) يبقى له الحق في

التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه إذا كان هذا الأخير مرؤوسا له،

لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس ولا يحول دون

ممارسة الرئيس لاختصاصه في التوجيه والتعقيب والرقابة على أعمال

المرؤوس.

¹ - المرجع نفسه، ص.33.

والرأي الراجح أنه لا مانع من قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مرؤوسيه التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن إلى سلامة الحل من الناحية القانونية خاصة وأن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة.

3- تمييز تفويض الاختصاص عن النظم المشابهة له :

أ- تمييز تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع¹ :

تفويض التوقيع: هو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه فهو ينطوي ويقوم على أساس الثقة.

وبهذا يختلف تفويض التوقيع عن تفويض الاختصاص فيما يلي:

1- يؤدي التفويض في الاختصاص إلى نقل الاختصاصات إلى المفوض إليه وبالتالي يحرم المفوض من ممارسة الاختصاص فترة التفويض، في حين أن تفويض التوقيع لا يحول دون ممارسة الأصل للاختصاصاته مع وجود تفويض التوقيع.

2- تفويض التوقيع يتغير بتغير أطرافه لقيامه على الثقة الشخصية بين أطرافه بخلاف تفويض الاختصاص الذي يوجه للمفوض إليه بصفته لا شخصية.

3- تفويض التوقيع لا يغير في توزيع الاختصاص المفوض والمفوض إليه لأن التوقيع يتم كما لو كان صدر من المفوض ذاته وباسمه ولحسابه وبنفس المرتبة والدرجة أما تفويض الاختصاص فإنه يعدل في توزيع الاختصاصات كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تنصب إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبته ودرجته الوظيفية.

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص.77.

ب- تفويض الاختصاص والحلول في الاختصاص¹ :

يكون الحلول في الاختصاص إذا ما توافر ظرف معين يحول بين الأصل وبين مباشرة اختصاصاته وفي هذه الحالة يحل محله غيره بمقتضى نص أو قاعدته قانونية تجيز هذا الحلول وبهذا يختلف تفويض الاختصاص عن الحلول في الاختصاص فيما يلي:

- 1 - يقوم التفويض بناء على نص مكتوب في حين يتم الحلول بناء على نص مكتوب أو نص غير مكتوب وهذا متى توافرت أسبابه.
- 2 - في الحلول لا حرية للأصيل في الاختيار في من يحل محله، في حين التفويض يترك الحرية للمفوض في التفويض من عدمه وفي اختيار من يفوضه.
- 3 - الحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصل للأبي سبب، أما في تفويض الاختصاص فإن الرئيس المفوض يكون حاضرا وليس غائبا.
- 4 - عند التفويض في الاختصاص يتحدد المفوض إليه باسمه وبصفته معا لكن في الحلول لا يتحدد الشخص الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصل إلا بصفته لأن شخصيته لا تتحدد إلا عند حدوث ما يوجب الحلول.
- 5 - في الحلول يكون الشخص الذي حل محل الأصل صاحب الاختصاص بياشره عند توافر سبب الحلول، أما في تفويض الاختصاص لا يمارس المفوض إليه الاختصاص إلا بنص الذي يجيز التفويض وصدور قرار بذلك.
- 6 - الأصل في الحلول لا يتحمل المسؤولية عن التصرفات الصادرة ممن حل محله، في حين في تفويض الاختصاص يتحمل المفوض المسؤولية عن تصرفات المفوض إليه.

¹ - محمد أبو زيد محمد، مرجع سابق، ص. 33 وما بعدها.

الفرع الثالث: مزايا وعيوب المركزية الإدارية

أولاً - مزايا المركزية الإدارية¹ :

1- إن المركزية الإدارية تقوي نفوذ السلطة المركزية وتساعد على فرض نفوذها وهيمنتها على مختلف أرجاء الدولة، وهي بهذا فإنها تعتبر العمود الفقري للدولة الحديثة.

2- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية السيادية كمرفق الأمن والدفاع.

3- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة إقليم الدولة كونها تأتي من مصدر واحد، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية.

4- يؤدي هذا الأسلوب إلى التقليل من النفقات والحد من الإسراف لعدم الحاجة إلى المجالس والهيئات اللامركزية وهذه خبرة موظفي السلطة المركزية وقلة عددهم.

5- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية والإقليمية.

ثانياً - عيوب المركزية الإدارية² :

1- زيادة أعباء السلطة المركزية والذي ينجم عنه إصدار قرارات عشوائية.

2- البطء في إنجاز الأعمال الإدارية وفي اتخاذ القرارات لأن إستئثار السلطة المركزية بكل الأعباء من شأنه أن يطيل الإجراءات ويؤدي بالتالي إلى عرقلة مصالح المواطنين.

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص. 39.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 59.

3- عدم معرفة السلطات المركزية باحتياجات الإقليم معرفة جيدة من شأنه أن يعرقل خطط التنمية.

4- تحول المركزية دون تفرغ الرؤساء للوظائف الأساسية الهامة وهي: التخطيط والإشراف ورسم السياسات العامة لإنشغالهم بصغائر الأمور.

5- المركزية وبسبب تركيز السلطة بيد الوزراء في العاصمة تؤدي إلى قتل روح الإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر في التنفيذ فقط.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية أو المرفقية، مع تتمتع هذه الهيئات بالخصية المعنوية وخضوعها لرقابة الحكومة المركزية"¹.

فال معيار الرئيسي للامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات المحلية في ممارستها لاختصاصاتها، فتحفظ الإدارة المركزية بإدارة المرافق السيادية القومية وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

وبهذا تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة والإدارة المركزية، أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية وتمييزها عن غيرها من الأنظمة:

أولا - صور اللامركزية الإدارية:

هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية هما:

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 71.

1- اللامركزية الإقليمية؛

وتتمثل في إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستغل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة العامة في حدود نطاق الإقليم.

وترتكز اللامركزية الإقليمية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحيتها في نطاق حيز جغرافي معين، مثل هيئات الإدارة المحلية كالولاية والبلدية.

وهذه الصورة تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم¹.

2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية؛

وتقوم هذه الصورة إذا منحت بعض المشاريع أو المرافق أو المصالح العامة قدرا من الاستقلال وذلك عن طريق الاعتراف لهذه المرافق بالشخصية المعنوية، ويستوي في ذلك أن يكون المرفق قومي أو محلي.

فاللامركزية المرفقية ترتكز على أساس الاختصاص الموضوعي أو الوظيفي، مما استدعى تسميتها باللامركزية المصلحية دون النظر إلى النطاق أو المجال الإقليمي الذي يمارس فيه هذا النشاط².

وهي تمارس في الأصل نشاطا واحدا أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في المؤسسات العامة على عكس اللامركزية الإقليمية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية وإنما يركز على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرافق العامة.

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.77.

² - ناصر لباد، التوجيه في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.93.

ثانيا - تمييز اللامركزية الإدارية عن غيرها من الأنظمة :

اللامركزية الإدارية تعتمد على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة من جهة وهيئات إدارية أخرى متخصصة على أساس إقليمي أو مرفقي من جهة أخرى، بحيث تمارس هذه الهيئات اختصاصاتها في النطاق المحدد لها في القانون تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها.

1- الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية :

اللامركزية السياسية تركز على مبدأ تعدد السلطات الثلاث وتكون في الدول المركبة فقط والتي تتكون من عدة دويلات لكل منها دستورها الخاص وسلطاتها الخاصة، وفوقها جميعا تقوم حكومة مركزية أو اتحادية لها دستورها وسلطاتها الثلاث كالولايات المتحدة الأمريكية.

وبهذا فان أهم الفوارق الجوهرية بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ما يلي¹ :

1 - تعد اللامركزية الإدارية نظاما إداريا هدفه تيسير وإدارة المرافق العامة وذلك عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية.

أما اللامركزية السياسية فتتعلق بالنظام السياسي للاتحاد المركزي وتوزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات التي تعتبر وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي.

وبهذا فان اللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدول المركبة، أما اللامركزية الإدارية فتوجد في الدول المركبة والبسيطة.

2- تخضع الوحدات المحلية أو المرفقية في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة، أما الولايات في نظام اللامركزية

¹ - حسين فريجة، مرجع سابق، ص.130.

السياسية فتمتع بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطاتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية.

3- تتمتع الولايات الأعضاء في الاتحاد المركزي بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الدولة الاتحادية تمارسها دون أي رقابة أو وصاية.

أما اللامركزية الإدارية فتحترم وحدئ التشريع، فالمجالس المحلية لا تتمتع بسلطات تشريعية، بل تتمتع فقط بسلطات إدارية.

4- يتولى الدستور الاتحادي في الاتحاد المركزي مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات بالطريقة التي تلاءم ظروف وأوضاع كل دولة، في حين يضطلع القانون الإداري بتشكيل الهيئات اللامركزية سواء الإقليمية أو المرفقية ويحدد اختصاصاتها.

ويترتب على هذا صعوبة تعديل الاختصاصات الممنوحة للولايات في اللامركزية السياسية لأن هذا يقتضي تعديل الدستور نفسه، وهو دستور جامد يشترط لتعديله إجراءات معقدة، وفي هذا ضمانة لحماية هذه الاختصاصات، أما في نطاق الاختصاصات التي تنهض بها الهيئات اللامركزية والممنوحة لها بموجب تشريع عادي فيمكن تعديلها بسهولة بموجب تشريع عادي جديد.

5- تقوم اللامركزية السياسية على أساس مشاركة الولايات الاتحادية في الاتحاد المركزي في تكوين الإرادة العامة للدولة الاتحادية، سواء عن طريق ممثلها في مجلس الولايات الذي يتولى سن القوانين الاتحادية بالاشتراك مع مجلس النواب أو المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي.

في حين أن الهيئات اللامركزية الإدارية لا تساهم في العملية التشريعية والسياسية للدولة لأن هذه الهيئات لا تمارس الاختصاصات المحددة لها إلا بموجب إرادة الحكومة المركزية والتي تملك حق تعديل اختصاصات الهيئة المحلية.

2- اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية:

تتحقق اللامركزية المحلية بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية واستقلال بإداره شؤونه المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. أما اللامركزية المرفقية فيتحقق مدلولها بمنح مرفق معين الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونه بنفسه.

وتتفق اللامركزية المحلية والمرفقية في عناصر ثلاث هي: الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والخضوع لإشراف ورقابة السلطة المركزية. وتفترق اللامركزية المحلية والمرفقية في عنصر التخصص، فالأشخاص المحلية يكون اختصاصها إقليميا، بحيث ينحصر نشاطها في حدود إقليم محدد، أما الأشخاص المرفقية فان تخصصها يتحدد بمرفق معين ولا يتعداه إلى سواه، وقد تتبع المؤسسة شخص إقليمي وينحصر نشاطها في حدود هذا الإقليم كما قد يمتد ليشمل كل أنحاء الدولة.

الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية

يجب الإشارة بداية إلى أن الأركان التي سنتناولها تخص وتنطبق على اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) أما أركان اللامركزية المرفقية فإننا سنؤجلها إلى حين دراسة المرافق العامة، ولللامركزية المحلية ثلاثة أركان هي:

أولا - الاعتراف بوجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة عن المصالح القومية:

إن مبرر وجود النظام اللامركزي هو ظهور ووجود مصالح أو شؤون محلية، الأفضل أن يترك مباشرتها لهيئات محلية معينة واسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات والهيئات أنفسهم.

ذلك لأن سكان هذه الهيئات هم الأدرى من غيرهم بحاجياتهم والأقدر على إشباعها وهذا حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة كلها¹.

¹ - قصير مزياي فريده، مرجع سابق، ص. 130.

ويكاد بجمع الفقه أن هناك نوع من المصالح لا يمكن مواجهتها إلا على المستوى المركزي لطبيعتها القومية حيث تفرض نفسها في كل مكان من أجزاء الدولة كالأمن والعدالة والدفاع، تلك هي المصالح القومية أو السيادية، وهناك نوع آخر من المصالح التي لا تظهر إلا في جزء من إقليم الدولة ولا تهتم إلا بعدد محدود من الأفراد تلك هي المصالح الإقليمية.

وتحديد المصالح التي تعتبر قومية أو تلك التي تعتبر إقليمية أو محلية لا يترك بيد الحكومة المركزية وحدها وإنما يقوم به المشرع.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية - أي مهمة تحديد اختصاصات الإدارة اللامركزية - إلى البرلمان وجعلها من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل السلطة المركزية للتقليص أو التضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات، والمشرع عادة يتبع أسلوبين لتوزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية واللامركزية هما¹ :

الأسلوب الأول: الأسلوب الإنجليزي؛ ومقتضاه أن يبين المشرع السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

الأسلوب الثاني: الأسلوب الفرنسي؛ ومؤداه أن يعمل المشرع إلى ذكر الميادين والمجالات التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن يترك مجالات ونشاطات الوحدات اللامركزية ونطاق اختصاصاتها واسع وغير محدد.

وهو نفسه الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري والذي تناول صلاحيات وسلطات الإدارة المحلية بطريقة غير محددة وغير حصرية في ظل قانوني البلدية والولاية.

¹ - المرجع نفسه، ص. 132

ثانيا - الاعتراف بوجود هيئات المحلية أو مصلحة مستقلة:

يقتضي النظام اللامركزي أن يعهد بإدارته وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزته محلية تتمتع بالاستقلال عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، مما يخولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها الذاتية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

ولقد ثار نقاش فقهي بشأن مفهوم الاستقلال وأدواته القانونية، فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار المجلس أو العضو المسير عن طريق الانتخاب، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلالها عن الأجهزة المركزية رغم أن مسيروها معينون، بل أن الاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية أو الفعلية أي العبرة في ممارسة المهام¹.

وذهب اتجاه فقهي آخر إلى القول أن استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيد لتجسيد اللامركزية.

ومما لا شك فيه أن الانتخاب هو الطريقة الأساسية لتكوين المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص اللامركزي الإقليمي وهو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر المجالس المنتخبة، والقول بخلاف هذا هو دعوى صريحة لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية.

ولقد جسد المشرع الجزائري الانتخاب دستوريا في المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

ويجب الإشارة إلى أن الانتخاب وإن كان شرطا ضروريا في تكوين اللامركزية الإقليمية، فإنه ليس شرطا في تكوين اللامركزية المرفقية، وذلك

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص. 41.

لاختلاف طبيعة كل من اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية، لذا فإن المشرع يكتفي بالنسبة للهيئات اللامركزية المصلحية بكفالة استقلاليتها في مواجهة السلطة المركزية مع استخدام قاعدة التعيين في تشكيل المجالس التي تدير الأشخاص المعنوية المرفقية.

ثالثاً - خضوع الهيئات المحلية لوصاية السلطة المركزية ولرقيتها؛

إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزه يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإداره وتسيير تلك المصالح، فإن مدو هذا الاستقلال لن يكون مطلقاً بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف السلطة المركزية، وهذا ما يسمى بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

I- المقصود بالوصاية الإدارية؛

يقصد بالوصاية الإدارية: " مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"¹.

ونظام الوصاية الإدارية هو وسيلة قانونية بموجبها نضمن وحدو الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمره بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.

II- التمييز بين الوصاية الإدارية والمصطلحات المتداخلة معها؛

1- الوصاية الإدارية والوصاية المدنية؛

رغم أن مصطلح الوصاية ذو منشأ مدني إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف عن ذلك السائد في القانون الخاص، وأهم اختلاف بين المصطلحين يبرز في كون الوصاية المدنية تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية، أما الوصاية الإدارية فتتصب على الهيئات المحلية التي تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 73.

ونظرا لهذا الاختلاف يرى بعض الفقه انه من الأفضل استعمال مصطلح الرقابة الإدارية لأنه الأجدر على وصف العلاقة القائمة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

2- التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أهمها¹:
من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية يجب أن تكون منصوصا عليها قانونا "لا وصاية دون نص" وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية.

من حيث طبيعة الرقابة: إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية، أما الوصاية الإدارية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها لا تتطلب إصدار أوامر وتوجيهات بحكم استقلالية الهيئات المحلية.

من حيث الطعن: لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، أما في ظل الوصاية الإدارية فيجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

من حيث قواعد المسؤولية: من متطلبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأن المفترض أنه مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المحلي.

من حيث مدى الرقابة: يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس وهذا بناء على اعتبارات المسؤولية والملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أما في الوصاية

¹ - أنظر لمزيد من التفصيل: عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص. 265 وما بعدها.

الإدارية فإنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل من تملكه، هو الموافقة أو الرفض فقط.

III - مظاهر الرقابة الإدارية:

إن اللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال المطلق للهيئات المحلية عن السلطات المركزية، ولا تعني أيضا الخضوع والتبعية وإنما تعني استقلال الهيئات المحلية في ممارسة وظائفها مع خضوعها لنوع من الرقابة والوصاية من السلطة المركزية من أجل ضمان وحدد الدولة، وللرقابة الإدارية عدد مظاهر تمتد إلى الأشخاص والهيئة والأعمال نوردها فيما يلي¹:

1- الرقابة على الهيئات:

تملك السلطة المركزية عدد صلاحيات في مواجهة الهيئات المحلية ومن أهمها: سلطة الحل والإيقاف نوضحهما فيما يلي:

أ- الإيقاف:

تستطيع الإدارة المركزية طبقا للشروط والإجراءات القانونية أن تقوم بإيقاف وتعطيل نشاط وعمل المجلس أو الهيئة المحلية لاعتبارات معينة، إما أن تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة.

ب- الحل:

كما تملك السلطة المركزية في هذا المجال حق حل الهيئات المحلية، حيث بمقتضاه يتم الإعدام القانوني للمجلس وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين، وهو من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط ضمانا لعدم تعسف السلطات المركزية.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.ص. 180.181.

كما يجب الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى هذه السلطات تملك الجهة الوصية، حق دعوة المجلس المحلي للانعقاد في دورات استثنائية، كما تساهم في دعمه ماليا في حالة عجزه.

2- الرقابة على الأشخاص؛

إن استقلال الهيئات المحلية لا يمنع السلطات المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المسيرين للهيئات المحلية، فلها في هذا المجال سلطة تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاء والمدراء التنفيذيين على مستوى الولايات، كما يجوز لها وقض المنتخبين عن العمل لمدة محدودة وإقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات المحددة قانونيا.

3- الرقابة على الأعمال؛

تملك السلطات المركزية في هذا المجال عدة سلطات يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- المصادقة؛

تنص مختلف القوانين على إلزام الإدارة المحلية بإخضاع بعض قراراتها لتنزكية السلطة المركزية، أي ضرورة المصادقة عليها وإجازتها قبل تنفيذها وهذا بسبب أهمية هذه القرارات كالمصادقة على ميزانية البلدية.

والتصديق قد يكون صريحا عندما تلجأ السلطة المركزية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن موافقتها للقرار الصادر عن الهيئات المحلية، كما قد يكون التصديق ضمنيا عندما تلتزم سلطة الرقابة الصمت والسكوت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها، وبهذا يعد القرار نافذا إذا مضت مدة زمنية معينة دون إقراره من طرف السلطة المركزية¹.

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال هو: - ما هي الطبيعة القانونية

للتصديق؟

¹ - قصيرمزياني فريد، مرجع سابق، ص.142.

يعتبر التصديق عملاً إدارياً متميزاً عن العمل اللامركزي المشمول بالتصديق من جهة الوصاية، أي أن الجهة الوصية لا تعتبر شريكاً في إصدار القرار اللامركزي، وبهذا فإن قرار التصديق لا يتحد ولا يندمج مع قرار الجهة المحلية، وهناك نتائج قانونية تترتب على هذه الطبيعة لا بد من ذكرها وهي:

1- لا يجوز للجهة المحلية تنفيذ قرارها قبل التصديق عليه من السلطة الرقابية وإلا كان التصرف معيباً لعدم المشروعية، مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

2- إن القرار حتى بعد التصديق عليه ينسب إلى الشخص اللامركزي الذي أصدره وليس إلى الجهة التي صادقت عليه.

3- يجوز للهيئة المحلية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصية وذلك بعد إجراء التصديق عليه مرة ثانية.

4- الشخص اللامركزي هو وحده الذي يتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تنشأ بسبب تنفيذ القرار المصادق عليه.

5- تملك الهيئة المحلية الحق في حالة رفض التصديق على قرارها أن تمضي في تنفيذه على مسؤوليتها، كما لها حق الطعن في قرار رفض التصديق أمام القضاء الإداري.

6- لا يغطي التصديق العيوب القانونية التي تكون قد لحقت بالقرار المصادق عليه إذا كان في الأصل معيباً.

ب- سلطة الإلغاء؛

هو ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يمكن لجهة الوصاية إنهاء آثار القرار الصادر عن الجهات المحلية لأنه يخالف القانون، وفي هذا المجال يتدخل القانون ويحصر حالات الإلغاء التي يمكن اتخاذها من طرف السلطة المركزية، كما يحدد الكيفيات والإجراءات التي يتم بموجبها الإلغاء.

وبهذا فإن سلطة الإلغاء المخولة للسلطة المركزية محدودة ويمكن مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية ولائيا أو رئاسيا، أو أمام الجهة القضائية المختصة.

ج- الحلول:

يقصد به: "حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة".
وبهذا فإن سلطة الوصاية لا تمارس سلطتها أو رقابتها على الأعمال الإيجابية التي تصدر على الهيئات المحلية فقط وإنما تمتد رقابتها أيضا إلى الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تمتنع هذه الأخيرة عن القيام بها، ونظرا لخطورته هذا الإجراء فإن المشرع قيده بعدد شروط تكفل وتضمن استقلالية الهيئات اللامركزية وهي:

1- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا حيث يكون امتناعها عملا غير مشروع كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية في ميزانية البلدية (المادة 154 من قانون البلدية رقم 90-08).

2- تقاعس وامتناع الإدارة المحلية رغم إعداها وتنبئها بضرورة التصرف قبل الحلول محلها في تنفيذه.

الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية

للنظام الإداري اللامركزي الكثير من المزايا، كما يشوبه بعض العيوب وهذا ما سنبينه فيما يلي:

أولا - مزايا اللامركزية الإدارية¹:

أ- على المستوى السياسي: يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكن الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 183.

ب- على المستوى الإداري: يحقق النظام اللامركزي من الناحية الإدارية عدوً

فوائد منها:

1- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية.

2 - تجسيد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن.

3- تؤدي إلى تبسيط الإجراءات وتجنب البطء والروتين.

4- تحسين مردودية الوظيفة الإدارية نظراً لإدارة الشؤون المحلية من

طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية.

ج- على المستوى الاجتماعي: يؤدي النظام اللامركزي إلى تحقيق العدالة في

توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية التي تحضى فيها المدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الصغرى الأخرى.

2- عيوب اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر الانتقادات الموجهة للامركزية الإدارية وهي ضئيلة مقارنة

بمزاياها في جانبين هما¹:

أ- من الناحية السياسية: يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من

خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ومن خلال الاعتراف لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

ب- من الناحية الإدارية: يؤدي هذا النظام من الناحية الإدارية إلى عدم

التجانس في القيام بالعمل الإداري واختلافه من إقليم لآخر.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 77.

كما أن تشكيل الهيئات المحلية بناء على الانتخاب قد يكون عاملاً في ضعف مردودية الجهاز الإداري لقلة خبرته وكفاءته وتأثير الدعاية الحزبية في تكوينه.

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها، ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية. كما يمكن سد النقص في الخبرة الإدارية للهيئات المحلية عن طريق التدريب وعقد اللقاءات بين المنتخبين المحليين وهذا ما سيؤدي إلى زيادة الكفاءة الإدارية والتقليل من فرص الإسراف والإنفاق وضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته.

الباب الثاني

الإطار التطبيقي للقانون الإداري

بعد استعراضنا في الباب الأول كل ما هو ذو علاقة بالجانب النظري للقانون الإداري من تعاريف ومفاهيم وخصائص ومصادر ومعايير وأسس نظرية التنظيم الإداري، فإننا سنخصص هذا الجزء من الدراسة للجانب العملي والتطبيقي، حيث سنتناول فيه تطبيقات نظرية التنظيم الإداري في الجزائر والذي يقوم في الجزائر كباقي دول العالم على أساس الدمج بين النظامين (النظام المركزي والنظام اللامركزي) وهذا من خلال تطبيق المركزية الإدارية على مستوى قمة الهرم الإداري إلى جانب تطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى قاعدة الهرم الإداري، كما سنخصص جانب من الدراسة للتطرق لمظاهر النشاط الإداري وهما الضبط الإداري والمرفق العمومي، وفيما يلي تفصيل ذلك:

الفصل الأول

الإدارة المركزية الجزائرية

يقصد بالإدارة المركزية: مجموع المصالح والهيئات الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإدارة، والتي تكون عادة في العاصمة، وطبقا للدستور الجزائري لسنة 1996، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن أهم المؤسسات الإدارية الموجودة على المستوى المركزي هي:

- 1- رئاسة الجمهورية.
- 2- رئاسة الحكومة (الوزارء الأولى)
- 3- الوزارء.
- 4- المؤسسات الوطنية الاستشارية.

المبحث الأول: رئاسة الجمهورية

تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهيكل الداخلية والتي يحكمها المرسوم الرئاسي رقم: 132/94، والرسوم

الرئاسي رقم: 197/01 إلا أنه يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم منصب في هذه المؤسسة الدستورية.

المطلب الأول: شروط المرشح لرئاسة الجمهورية وانتهاء مهامه

الفرع الأول: شروط المرشح لرئاسة الجمهورية

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

وطبقا للمادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ فإن شروط المترشح

لرئاسة الجمهورية هي كما يلي:

- 1- لم يتجنس بجنسية أجنبية
- 2- أن يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- 3- أن يدين بالإسلام.
- 4- أن يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب.
- 5- أن يتمتع بكامل حقوق المدنية والسياسية.
- 6- أن يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- 7- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.

- 8- أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 أو أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954، إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.

¹ - القانون رقم: 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج، عدد 14 لسنة 2016.

9 - أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل وخارج الوطن.

10 - هذا بالإضافة إلى شروط أخرى أشارت إليها وفصلت فيها المادة 139 من قانون الانتخابات لسنة رقم 10/16.

الفرع الثاني: انتهاء مهام رئيس الجمهورية:

لقد حددت المادة 88 من الدستور مدّة المهمة الرئاسية بخمس سنوات ويمكن تحديد انتخاب رئيس الجمهورية مرّة واحدة فقط.

وبهذا فإن مهام رئيس الجمهورية تنتهي تلقائياً بانتهاء مدّة المهمة الرئاسية (05 سنوات) كما قد تنتهي بالوفاء أو الاستقالة.

وتأخذ الاستقالة وفقاً لنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016 شكلين أساسيين هما:

أ- الاستقالة الوجوبية (بقوة القانون):

وفقاً لنص المادة 102 من الدستور: تتحقق الاستقالة الوجوبية إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، حيث يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع يقترح بالإجماع على البرلمان (التصريح بثبوت المانع).

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ويكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوماً.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوماً، يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوباً من جديد ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ويتولى بعدها رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها (60) يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية

ثانيا - الاستقالة الإرادية :

يحق لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته بإرادته لأي سبب يراه ويقدره شخصيا.

وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري ويثبت حالة الشغور، ثم يجتمع البرلمان بغرفتيه ليبلغ بشهادته الشغور، ويتولى مهام رئيس الدولة رئيس مجلس الأمة لمدة أقصاها 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

ثالثا - حالة اقتران استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة :

وفقا للمادة 102 من الدستور فان رئيس المجلس الدستوري هو الذي يتولى رئاسة الدولة طبقا لنص الإجراءات السابقة.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية الكثير من الصلاحيات والسلطات التي نص عليها الدستور، وخاصة المادتين 91 و92، وسنحاول أن نقتصر في هذا المجال على الصلاحيات ذات الطابع الإداري فقط ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في ثلاثة أنواع هي:

الفرع الأول: سلطة التعيين

يعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في الدولة وبهذه الصفة منحه المشرع صلاحية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية السامية.

إلا أن هذه السلطة عرفت الكثير من التطورات، بداية من دستور 1989 والذي وزع سلطة التعيين في المناصب السامية (المدنية والعسكرية) بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ولكن هذا التوزيع لم يكن واضحا ودقيقا، الشيء الذي أدى إلى تداخل في الصلاحيات والاختصاصات في هذا المجال.

إلا أن هذا التداخل في الصلاحيات لم ينتهي بصور التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي حاول الفصل بين سلطات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في مجال التعيين ولكن دون جدوى، فرغم فصله بين مجال اختصاص رئيس الجمهورية والمحدد في المادتين 77 و78 ومجال سلطة رئيس الحكومة في المادة

85 من الدستور، إلا أن التداخل والصراع بقي قائما وهذا إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

ورغما أن المرسوم السابق الذكر قد نجح إلى حد بعيد في تحديد الاختصاصات وقضى على التداخل بينها، وأنهى التنازع في الاختصاص بين مسؤولي السلطة التنفيذية في الدولة الجزائرية إلا أن الكثير من الأمور بقيت عالقة، خاصة تلك المرتبطة بعلاقة رئيس الجمهورية برئيس الحكومة والطاقم الوزاري من جهة وعلاقة رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية.

الأمر الذي أدى بالمشروع الجزائري إلى تدارك كل هذه النقائص بإصدار القانون رقم: 19/08 المتضمن التعديل الدستوري، والذي أعاد بناء وتنظيم وهيكل السلطة التنفيذية من جديد، كما قام بتوزيع الاختصاص في مجال سلطة التعيين من جديد وهذا عقب تعديل المواد: 77 و79 والتي أعطت لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في التعيين مقارنة مع سلطة الوزير الأول، هذا الأخير الذي عوض رئيس الحكومة.

ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في ما يلي:

أولا- الصلاحيات الواردة في المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016:

- 1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.
- 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
- 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- 4- يرأس مجلس الوزراء.
- 5- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه.
- 6- يوقع المراسيم الرئاسية.
- 7- له الحق في إصدار العفو والحق في تخفيض العقوبات أو استبدالها.

8- له أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق

الاستفتاء.

9- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

10- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية.

ثانيا - الصلاحيات الواردة في المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016:

1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.

2- الوظائف المدنية والعسكري في الدولة.

3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.

4- يعين محافظ بنك الجزائر.

5- يعين القضاة.

6- يعين مسؤلي أجهزة الأمن.

7- يعين الولاءة.

8- يعين السفراء والمبعوثين فوق العادة...

9- كما يعين أيضا كل من: الأمين العام للحكومة يعين رئيس مجلس

الدولة، الرئيس الغول للمحكمة العليا.

ثالثا - الصلاحيات الواردة في المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016:

1- يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول

2- هذا بالإضافة إلى تعيينات كثيرة واردة في مواد أخرى من الدستور:

كتعيين ثلث أعضاء المجلس الدستوري، وثلث أعضاء مجلس الأمة و15 عضوا من

المجلس الإسلامي الأعلى...

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية

أولا - المقصود بالسلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية: "الاختصاص المنوط لمسؤلي السلطة

التنفيذية - رئيس الجمهورية والوزير الأول - سن قواعد عامة ومجردة لا

تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية".

فالاختلاف بين التشريع والتنظيم مبني على ساس شكلي فقط، فالتنظيم يصدر عن السلطة التنفيذية بضرعيها، أما التشريع فيصدر من طرف البرلمان. وهناك فارق كذلك بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول، فالأولى تسمى بالمراسيم الرئاسية والثانية بالمراسيم التنفيذية. كما أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن السلطة التشريعية أما السلطة التنظيمية للوزير الأول فهي غير مستقلة وإنما مرتبطة بالتشريع والمراسيم الرئاسية إلى حد كبير¹.

ثانيا - حدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التنظيم بقولها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

هذا النص يطرح إشكال التفرقة بين مجال وحدود القانون ومجال وحدود التنظيم.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المشرع الجزائري قد حدد مجال التشريع أو القانون بموجب المادتين 140 و141 حيث احتوت المادة 140 على 29 مجالا للقانون العادي، كما احتوت المادة 141 على 07 مجالات للقوانين العضوية.

فالتشريع العادي والعضوي على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة في المادتين السابقتين، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 197.

وبعد فان السلطة التنظيمية واسعة وغير محددة، كما أنها مستقلة عن السلطة التشريعية لأنه تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعا يطال كل الميادين والمجالات باستثناء ما هو مخصص للقانون حصريا في المادتين 140 و141.

الفرع الثالث: سلطة المحافظة على أمن الدولة وسلامتها

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية هو الحفاظ على امن الدولة واستقرار مؤسساتها بموجب سلطاته في اتخاذ تدابير والإجراءات اللازمة في الضبط الإداري ومن بين هذه السلطات:

أولا - إعلان حالة الطوارئ والحصار:

وفقا للمادة 105 من التعديل الدستور 2016 يقرر رئيس الجمهورية إذا ادعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشاره رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه الاجتماعيتين معا، ويتم تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي (م.106).

ثانيا - إعلان الحالة الاستثنائية:

وفقا المادة 107 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذ كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشاره رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وعلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، ويجتمع البرلمان وجوبا.

ثالثا - التعبئة العامة:

وفقا للمادة 108 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشاره رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

رابعا - إعلان حالة الحرب:

وفقا للمادة 109 من الدستور إذ وقع عدوان فصلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد إجماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشاره رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

يجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك ويوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات وإذا انتهت المدّة الرئاسية خلال الحرب مدّة وجوبا إلى غاية نهاية الحرب. (م 110).

المبحث الثاني: الوزير الأول

تبنّت الجزائر قبل 1988 منذ وحدة السلطة التنفيذية ولكن بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 وبمناسبة التعديل الدستوري لشهر نوفمبر 1988 تم تكريس مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من خلال استحداث منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، هذه الثنائية التي تم تكريسها في دستور 23 فيفري 1989 وتم تثبيتها في التعديل الدستوري لشهر نوفمبر 1996.

إلا أن المشرع بمقتضى القانون رقم: 19/08 المتضمن التعديل الدستوري رأى أنه من المناسب إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل وهذا باستبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول.

وبهذا فإن الهيكلية الجديدة للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 قائمة على أساس رئيس الجمهورية والوزير الأول وهو ما أكدته التعديل الدستوري لسنة 2016

المطلب الأول: تعيين الوزير الأول

الفرع الأول: كيفية تعيين الوزير الأول

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي وهذا وفقا للمادة 05/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولم يحدد الدستور أي شرط لتولى هذا المنصب كأن يكون مثلا ينتمي سياسيا إلى الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في البرلمان، إلا أن الاعتبارات السياسية تقتضى ذلك للعمل والحد من التوتر والصراع بين المؤسسات السياسية. كما يمكن لرئيس الجمهورية حسب التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي تراجع عنه في ظل الدستور الحالي لسنة 2016 أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدته الوزير الأول في ممارسة وظائفه ويعين مهامهم (المادة 07/77 من التعديل الدستوري لسنة 2008).

الفرع الثاني: انتهاء المهام

تنتهي مهام الوزير الأول إما بالوفاة أو بالإقالة أو الاستقالة.

أولا - الإقالة:

يخول الدستور لرئيس الجمهورية الحق في إنهاء مهام الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي (المادة 05/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

ثانيا - الاستقالة:

تأخذ استقالة الوزير الأول وفقا للدستور شكلين:

1- الاستقالة الإرادية:

تنص المادة 100 من الدستور المعدل سنة 2016 "يمكن للوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"

2- الاستقالة الحكومية:

وتكون في الحالات التالية:

1- عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة "المادة

95 من الدستور المعدل سنة 2016.

في هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها.

2- حالة ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية (المادة 104 من الدستور المعدل سنة 2016).

3- حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة؛ وهذا وفقاً للمادة 98 من الدستور.

وانتهاء مهام الوزير الأول يترتب عليه إنهاء مهام كل أعضاء الحكومة وجوباً.

4- حالة عدم التصويت بالثقة إذا طلب الوزير الأول ذلك، وفقاً للمادة 98 من الدستور.

المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الأول

وفقاً للمادة 85 من الدستور المعدل بموجب القانون رقم: 19/08، يمارس

الوزير الأول الصلاحيات التالية:

الفرع الأول: صلاحية التعيين

حسب المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمارس الوزير الأول زيادةً على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، الصلاحيات التالية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

3- يترأس اجتماعات الحكومة.

4- يوقع المراسيم التنفيذية.

5- كما يتمتع الوزير الأول بصلاحيات التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية (المادة 5/99 من الدستور)، وسلطة الوزير الأول في التعيين تطال مختلف المجالات إلا ما استثني صراحة بنص لصالح رئيس الجمهورية، كما هو وارد في المواد 91 و92 من الدستور المعدل سنة 2016، وكذا

في القانون رقم: 239/99 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة¹.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية

يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية بموجب ما يوقعه من مراسيم تنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية (المادة 99) وهذا تطبيقا ومخطط عمل الحكومة (المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016) كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات (المادة 02/99 من التعديل الدستوري).

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة ومستقلة فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة إما بالسلطة التشريعية (المادة 02/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016) "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول." وإما بالسلطة التشريعية والتنظيمية لرئيس الجمهورية، أي ما يصدره من أوامر رئاسية وتنظيمات.

وبهذا فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول أضيق نطاقا من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كما أنها سلطة غير مستقلة وإنما مرتبطة بما يصدر قبلها من تشريعات وقوانين وأوامر رئاسية.

الفرع الثالث: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

من بين أهم مهام الوزير الأول تنفيذ مخطط عمل الحكومة ولأجل هذا يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه (المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، وبحكم ترأسه للجهاز التنفيذي في الدولة، له الحق في تنظيم الطاقم الوزاري وضبط مخطط عمله وفقا للبرنامج الذي رسمه ووضعه رئيس الجمهورية، فهو الذي يحدد ويوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة وينسق بينهم ويقسم العمل ويضبط اختصاص كل وزير بدقة. (المادة 01/899 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 206.

الفرع الرابع: السهر على حسن سير الإدارة العامة

وفقاً للمادة 06/99 من الدستور المعدل لسنة 2016 يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العمومية، وهذا بحكم ترأسه للجهاز الإداري في الدولة. إذ يعمل على تسيير الجهاز الإداري وتوجيهه وفقاً لبرنامج رئيس الجمهورية الذي تعهد به أمام الشعب.

كما يعمل على تنظيم الإدارة العامة وحسن سيرها والتنسيق بين مختلف وحداتها وفروعها، وله في هذا المجال أيضاً إصدار الأوامر والتعليمات لأجل ضمان حسن أداء العمل الإداري في مختلف الوزارات وقطاعات الحكومة، هذا بالإضافة إلى صلاحيات وسلطات أخرى واردة بالدستور.

المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة للوزير الأول

وفقاً للمادة 7/77 من الدستور المعدل لسنة 2008: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً أو عدداً نواب للوزير بغرض مساعدته الوزير الأول في ممارسة ووظائفه وينهي مهامهم." وقد ألغيت هذه المادة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما يجب الإشارة إلى أنه يساعد الوزير الأول في قيادته العمل الحكومي مصالح تتكون من:

1- مدير الديوان 2- رئيس الديوان 3- مكلفين بمهمة.

ويدير مدير الديوان ورئيس الديوان تحت سلطة الوزير الأول وفي حدود صلاحيات كل منهما ديوان الوزير الأول وينسقان نشاطه وهذا وفقاً للمادة 03 من المرسوم التنفيذي: 09/ 63 المؤرخ في 07/02/2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه.

كما يساعد الوزير الأول هيئة تسمى بمديرية إدارته الوسائل المنشأة بموجب: المرسوم التنفيذي رقم 09/64 المؤرخ في: 07/02/2009 المحدد صلاحيات مديرية إدارته الوسائل للوزير الأول وتنظيمها.

وتشمل مديرية إدارته الوسائل للوزير الأول على 05 مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية للموارد البشرية.
- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للإعلام الآلي.
- المديرية الفرعية للشؤون القانونية والوثائق والأرشفة.

المبحث الثالث: الوزارة

يتشكل مجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الجمهورية وينوبه الوزير الأول من أعضاء للحكومة "الوزارات"، والوزارة هي نتيجة لتعدد وظائف الدولة المعاصرة والتي تفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية، وتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة تختص بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات ويرأس الوزارة الوزير والذي يتصرف باسم الدولة ويعمل على تنفيذ سياساتها في القطاع الذي يشرف عليه.

المطلب الأول: الوزير

الفرع الأول: تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه

أولاً - كيفية تعيين الوزير:

لا توجد شروط خاصة ومحددة يجب توافرها في الوزير، إلا أن رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة تعيينه بعد استشارة الوزير الأول (المادة 79) المعدلة بموجب مرسوم رئاسي¹.

ثانياً - انتهاء المهام:

بالإضافة إلى الوفاء تنهي مهام الوزير "عضو الحكومة" وفقاً لصورتين

هما²:

¹ - قصير مزياي فريده، مرجع سابق، ص. 170.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 110.

1- الإقالة:

إعمالاً لقاعدته توازي الأشكال، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يعزل أو يقيل أحد الوزراء بعد استشارته الوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية عزل أحد الوزراء.

2 - الاستقالة:

وهي نوعان:

أ- الاستقالة الإرادية:

وتكون بإرادته الوزير في أي وقت شاء بشرط قبولها من طرف رئيس الجمهورية.

ب- الاستقالة الحكيمة:

وتكون في حالة إقالة أو استقالة رئيس الحكومة.

الفرع الثاني: صلاحيات الوزير

بالرجوع إلى الدستور يمكن إجمال أهم صلاحيات الوزير في¹:

أولاً - السلطة التنظيمية:

يساهم الوزير في تنفيذ وتطبيق المراسيم التنفيذية بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية (قرارات وزارية) تتصل بقطاع وزارته. وبهذا فإن سلطته التنظيمية غير مستقلة وإنما مرتبطة بالسلطة التنظيمية لرئيس الحكومة.

ثانياً - السلطة الرئاسية:

يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته وله في هذا المجال الحق في ممارسة جمع مظاهر السلطة الرئاسية من إصدار الأوامر والتوجيهات والرقابة والتعقيب على أعمال جميع موظفي الوزارة " المرؤوسين ".

¹ - لمزيد من التفاصيل انظر: بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 111.

ثالثا - سلطة التعيين:

رغم أن سلطة التعيين مخولة قانونا لرئيس الجمهورية في إطار تنفيذ برنامجها إلا أنه من الناحية العملية يتم تفويضها للوزير بالنسبة لتعيين مستخدمي الإدارة المركزية للوزارة.

رابعا - الوصاية الإدارية:

يمارس الوزير وصايته ورقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في إطار قطاعه، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية.

المطلب الثاني: تنظيم الوزارة

يختلف التنظيم الإداري والداخلي للوزارات باختلاف نوعها ونشاطها. وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي المعدل المتم رقم 188/90 المؤرخ في: 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الوزارة وأجهزتها نجد أن تنظيم الوزارة المركزية يقوم على ما يلي:

الفرع الأول: الإدارة المركزية للوزارة

والتي تتشكل من الديوان وجهاز التفتيش والأجهزة الاستشارية، والمديريات العامة أو المركزية والتي تنقسم بدورها إلى مديريات فرعية التي تتكون من مكاتب¹.

الفرع الثاني: المصالح الخارجية للوزارة

وهي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع بعضها بحق التقاضي، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل الإداري المركزي للوزارة كالمديريات المحلية والجهوية (مديرية التربية، الصحة...)

¹ - قصيرمزياني فريد، مرجع سابق، ص. 173.

ويجب الإشارة إلى وجود علاقة للوالي بهذه المصالح الخارجية باعتباره ممثلاً لأعضاء الحكومة فهو المكلف بالتنسيق والمراقبة لأعمالها باستثناء بعض القطاعات نظراً لطبيعة مهامها إذ تبقى مرتبطة مباشرة بالوزير¹.

كما يجب الإشارة إلى التصنيفات المختلفة للوزراء² :

1 - وزارات السيادة: وهي الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة واستقرارها، مثل: وزارة العدل، وزارة الخارجية، وزارة الداخلية ووزارة الدفاع الوطني.

2 - الوزارات ذات الطابع الاقتصادي: وهي مجموع الوزارات العاملة في الميدان الاقتصادي كالصناعة، الفلاحة، التجارة.

3 - الوزارات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي: وتتمثل في الوزارات العاملة في الميدان الاجتماعي والثقافي: كوزارة الثقافة، الشؤون الاجتماعية، التعليم العالي، التربية...

المطلب الثالث: المؤسسات الوطنية الاستشارية

بالإضافة إلى المؤسسات الوطنية المركزية توجد مؤسسات وهيئات إدارية مركزية استشارية في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية ويطلق عليها بالهيئات الوطنية أو المجالس العليا.

وتعتبر الاستشارة ضرورية في مجال الإدارة لأنها توجه رجل الإدارة نحو القرار الأصوب، إذ مهما كانت كفاءته فإن لن يلم بكل الميادين والمهن والتخصصات. وهذا النقص يمكن تفاديه بالاستشارة والاستعانة بالمتخصصين في كل المجالات.

الفرع الأول: أشكال الاستشارة

تأخذ الاستشارة في الواقع عدداً أشكال هي:

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.115.

² - المرجع نفسه، ص.113.

أولاً - الاستشارة الاختيارية (غير الملزمة) :

وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بان تستشير هيئة معينة قبل اتخاذها القرار فالإدارة هنا لها الخيار في طلب الإشارة.

ثانياً - الاستشارة الإجبارية :

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة بان تأخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذها القرار، فالإدارة تكون هنا ملزمة باللجوء إلى إجراء الاستشارة ويؤدي إلى بطلان تصرفها في حالة عدم احترامه، وبعد اطلاعها على الاستشارة يكون لها الحرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

ثالثاً - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب الإتباع "الرأي المطابق" :

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة أن تطلب الإستشارة من هيئة معينة مع ضرورة الالتزام بها، أي أن القرار يجب أن يكون مطابقاً للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية والا كان باطلاً.

الفرع الثاني : بعض الهيئات الاستشارية :

أولاً - الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب الدستور :

عمل المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على دستره بعض الهيئات الاستشارية على غرار المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 195 من الدستور) والمجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادة 198 من الدستور) والمجلس الأعلى للشباب (المادة 200 من الدستور) والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (المادة 202 من الدستور)، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (المادة 204 من الدستور) والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (المادة 206 من الدستور).

1 - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

أحدث بموجب لمرسوم الرئاسي رقم 93 / 225 المعدل والمتمم وهو عبارة عن هيئة مختلطة تضم خبراء ينتمون لقطاعات مختلفة (حرفيين، تجار،

صناعيين...) ومهمته إبداء الإستشارة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولقد تم دستره هذه الهيئة الاستشارية بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان:

قد تم إنشاء اللجنة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 71/01، واللجنة هي هيئة ذات طابع استشاري للرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال حقوق الإنسان، وقد تم إلغائها وتعويضها بهيئة جديدة هي المجلس الوطني لحقوق الإنسان¹.

ثانيا - الهيئات الاستشارية المحدثة بموجب مرسوم رئاسي²:

1- المجلس الأعلى للتربية:

المحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 101/96 وهو عبارة عن هيئة استشارية على المستوى الوطني في مجال التربية وتم حله سنة 2001 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000 / 112.

2- المجلس الأعلى للغة العربية:

أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 226/98 وهو مجلس استشاري في مجال حماية اللغة العربية وترقيتها وتطويرها وتعميمها.

¹ - لقد تم دستره الهيئة الجديدة بموجب المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 217 وما بعدها.

ب - الهيئات الاستشارية المحدثة بموجب مراسيم تنفيذية¹ :

1- المجلس الوطني للمحاسبة :

واحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/96 ووضعت تحت سلطة وزير المالية، وهو جهاز استشاري ذو طابع وزاري مشترك ومهني مشترك، يبدي الإستشارة في المجال المحاسبي.

2- المجلس الوطني للمرأة :

وأحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 98/97 يمارس مهامه تحت إشراف رئيس الحكومة، وهو جهاز استشاري في مجال السياسة الوطنية للمرأة.

¹ - المرجع نفسه، ص.221.

الفصل الثاني

الإدارة اللامركزية الجزائرية "الإدارة المحلية"

إن الإدارة المحلية هي إحدى صور اللامركزية الإدارية، والتي ظهرت الحاجة ماسة للعمل بها، خصوصا بعد تعدد وظائف الدولة الحديثة واتساع رقعتها وكثرة أنشطتها الإدارية نتيجة لزيادته تدخلها في النشاط الاقتصادي وللمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها العالم أواخر القرن 19 وبداية القرن 20.

إن الإدارة المحلية لازمة في أي دولة مهما كان شكل نظام السياسي وهذا لتتقاسم معها الأعباء الملقاة على عاتقها من الناحية الإدارية وحتى يمكن البت والفصل في المسائل وتقديم الخدمات بسرعة، وهذا عن طريق قيام الهيئات بإدارة المرافق المحلية.

ورغم تباين مفاهيم الفقهاء حول الإدارة المحلية إلا أنها تمثل إحدى وسائل الإدارة وجزءا أساسيا من السلطة التنفيذية من أجل مباشرة التنفيذ اليومي للقوانين، وليست إحدى صور الحكم في الدولة لكونها لا تحتوي على كل وظيفة الدولة الإدارية وإنما تتناول جزءا منها فقط يتمثل في إدارة والمرافق المحلية باسم المرافق القومية للسلطة المركزية.

وبهذا فالإدارة المحلية في الدولة المعاصرة هي أسلوب أو نظام إداري يوفر الاستقلال النسبي لا المطلق أو الكامل للهيئات والوحدات الإدارية المحلية المرفقية والمصلحية، يضمن معه مباشرتها للجزء المنوط بها من الوظيفة الإدارية التي تختص بها أساسا السلطة المركزية في الدولة بهدف تنمية مجتمعها المحلي وإشباع حاجاته وتأدية الخدمات العامة للمواطنين¹.

¹ - هاني عرب، محاضرات في الإدارة المحلية، ملتقى البحث العلمي، www.resscra.info، 2019/02/12، ص.15.

ويبدو للمستقرئ للتاريخ السياسي والإداري للدولة الإسلامية أنها قد عرفت أسلوب اللامركزية الإدارية بمفهومها الواضح في الفكر الإداري الحالي. فقد عمل سيدنا محمد (ص) على تحقيق الإدارة المحلية بمعناها الحالي، فبعد أن انتشر الإسلام، قام سيدنا محمد (ص) القائد الأعلى بتقسيم الدولة الإسلامية إلى عدة مقاطعات وعين في كل منها واليا، وكانت الولاية والوالي يشبهان إلى حد بعيد نظام الولاية والوالي في وقتنا الحالي. أما في عصر الخلفاء الراشدين وبعد اختلاط المسلمين بأهل البلدان المفتوحة، نجد أنهم منحوا الإدارة المحلية لأهل تلك البلاد تلبية لرغباتهم وحرصا على إرضاء رعاياهم.

وأيا كان شكل الإدارة في عصر الرسول (ص) ومن بعده الخلفاء الراشدين وغيرهم فإنها كانت تتسم بفاعلية الرقابة فيها لتوافر الوازع الديني والأخلاق، ولاعتمادها في الإدارة المحلية على نخبة من صحابة الرسول (ص) وخيرهُ المسلمين بالإضافة إلى قيام الإدارة العامة الإسلامية على عدة مبادئ منها: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، مبدأ الشورى، مبدأ العدل... وحسن اختيار القادة السياسيين والإداريين على أساس الصلاحية والجدارة والكفاءة والقوة والأمانة¹.

وللإدارة المحلية عدة مزايا وفوائد يمكن إجمالها فيما يلي²:

1- ضرورة تعميق أسلوب الحكم الديمقراطي:

ويقصد بذلك تمكين كافة قوى الشعب من المشاركة الفعلية في السلطة وإدارته وتصريف شؤونها المحلية بنفسها، ووفقا لإرادتها ورغباتها الشخصية وتوجهاتها السياسية.

¹ - المرجع نفسه، ص. 09

² - محمد محمود الطعمانة، "نظام الإدارة المحلية"، الملتقى العربي الأول حول: نظام الإدارة

المحلية في الوطن العربي، عمان، 2003، ص. 15.16

2- ضرورة دعم وفعالية نظام الإدارة المحلية :

مفاده العمل على تحقيق المزيد من لامركزية الإدارة وتطوير الإدارات المحلية وتزويدها بالصلاحيات اللازمة لها للدفع بها قدما نحو عجلة التنمية وازدهار مجتمعاتها الإقليمية والمحلية باعتبارها أساسا الديمقراطية والذي يجب أن تشارك فيه الأحزاب.

3- التأكيد على الوجهة السياسية للدولة :

مفاده معرفة وجهتها ونظامها السياسي، وما إذا كانت تأخذ بالنظام الاشتراكي الذي يقوم عليه نظامها الاقتصادي بما يحقق الكفاية والعدل ويحول دون الاستغلال ويعمل على إذابة الفوارق بين الطبقات، الأمر الذي يعمل على زيادة الإنتاج وضمان توزيع الخدمات الأساسية والعامة توزيعا عادلا بين جميع الأفراد في مختلف الولايات والبلديات.

ويمكن القول بان الهدف من فلسفة الإدارة المحلية ينحصر في تحقيق مجموعة أهداف سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية فتتحقق الأهداف السياسية من خلال تحقيق الديمقراطية.

4- تزايد مهام الدولة :

مع بداية القرن العشرين تول دور ووظيفة الدولة فبعدها كانت دولة حارسة أصبحت نتيجة لبعض لاعتبارات دولة تدخلية في جميع المجالات، الأمر الذي أدى إلى التوسع في إنشاء المرافق العامة، ولكن لتعدد هذه المرافق وكثرتها من جهة وزيادة حاجيات الأفراد والخدمات التي يطلبونها كل هذا حتم إلى ضرورة تبني نظام اللامركزية الإدارية من خلال تطبيق الإدارة المحلية.

5- التفاوت بين أجزاء الإقليم الدولة الواحدة :

إن التنوع والتفاوت الجغرافي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي بين إقليم وأخر داخل الدولة الواحدة، حتم ضرورة تبني نظام الإدارة المحلية لأنها الأدرى كيفية إشباع حاجاتها المحلية وفقا لبيئتها الجغرافية وتشكيلتها الاجتماعية والسياسية.

المبحث الأول: الولاية كجماعية إقليمية لامركزية

تنص المادة 16 من الدستور: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، وبهذا فإن الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر أو كما تسمى بالإدارة المحلية إنما تقوم على وحدتين إدارتين هما: البلدية والولاية.

وقد تم تنظيم البلدية بموجب القانون رقم: 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011.

أما الولاية فيحكمها القانون رقم: 07/12¹ المؤرخ في: 21 فيفري 2012.

المطلب الأول: تعريف الولاية وتطورها التاريخي

الفرع الأول: تعريف الولاية

عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية رقم: 07/12 بأنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وقد عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية رقم 09/90² بأنها: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." كما عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية القديم رقم: 38/69 بأنها: "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية."

¹ - قانون رقم: 07/12 المؤرخ في: 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.

² - القانون رقم 09/90 المؤرخ في: 17 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية الملغى، ج ر عدد 15 لسنة 1990.

وتنشأ الولاية وفقا للقانون الحالية بموجب قانون نظرا لأهميتها وقد أشار إليها المشرع الدستوري خلال دساتيرها المتعاقبة بداية من دستور 1963 (المادة 09) ودستور 1976 (المادة 36) ودستور 1989 (المادة 15)، كما أشار إليها القانون المدني في مادته 49.

الفرع الثاني: التطور التاريخي للولاية

مرت الولاية بعدة مراحل بداية بمرحلة الاستعمار ثم الاستقلال، حيث تعاقب على الولاية عدة قوانين كان آخرها القانون رقم 07/12.

أولا - الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية:

لقد تم تقسيم الجزائر في المرحلة الاستعمارية بمقتضى الأمر الصادر سنة 1845 إلى ثلاث أقاليم في الشمال هي الجزائر وهران قسنطينة مع إخضاع الجنوب إلى السلطة العسكرية.

أما مع نهاية الفترة الاستعمارية فق كان بالجزائر 15 عمالة "ولاية".

وقد كانت العمالة في الجزائر صورة من صور عدم التركيز الإداري، فهي لم تعبر في يوم من الأيام عن اهتمامات ومصالح الشعب الجزائري المحلية لأنها كانت مجرد وحدات إدارية لتمكين المستعمر من تحقيق وتنفيذ سياسته الاستيطانية.

ثانيا - الولاية بعد الاستقلال:

1- الولاية خلال المرحلة الانتقالية: 1962-1969:

ورثت الجزائر بعد الاستقلال 15 عمالة والتي كانت مقسمة إداريا إلى المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية، واستمر العمل بالقوانين الفرنسية في هذا المجال "المرسوم 601/56 المتضمن الإصلاح الإداري في الجزائر".

وقد عمدت السلطات الجزائرية إلى اتخاذ جملة من الإجراءات تمثلت في دعم مركز وسلطات المحافظ من جهة وضمان قدر من التمثيل الشعبي من جهة أخرى، من خلال إنشاء لجان عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي

تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان والتي كانت مهمتها استشارية فقط.

وعوضت هذه اللجان بمجلس جهوي اقتصادي واجتماعي وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.

2- الولاية في الفترة الممتدة من 1969 إلى 1990؛

في إطار إصلاح الإدارة ونظرا للفراغ القانوني السابق في تنظيم الولاية اصدر المشرع قانون الولاية بمقتضى الأمر رقم: 38/69 المؤرخ في: 1969/05/23، وطبقا لهذا الأمر فان الولاية تتشكل من ثلاثة أجهزة هي: المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة تنفيذية والمجلس التنفيذي الولائي والوالي.

3- الولاية خلال الفترة الممتدة من 1990 إلى 2012؛

نظرا للتحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي شهدته الجزائر بعد 1989 وتبني نظام التعددية الحزبية والتوجه نحو الرأسمالية وتبني دستور جديد سنة 1989 يكرس التغييرات الجديدة، كان لازما على المشرع الجزائري أن يكيف تشريعاته والمتغيرات السابقة، فكان قانون الولاية الجديد رقم 09 لسنة 1990 من أولى التشريعات المعدلة لتتكيف والمتطلبات الجديدة.

4- الولاية بعد سنة 2012؛

في إطار الإصلاحات السياسية والإدارية التي شرعت فيها الدولة منذ سنة 2011 تم مراجعة قانون الولاية القديم وإعادة تقييمه بالنظر للنقائص والثغرات التي اعترته خلال مدة تطبيقه والتي دامت أكثر من 20 سنة، وتم أخيرا إصدار قانون الولاية الجديد رقم 07/12 والذي تضمن 181 مادة.

وأهم الأسباب والمبررات التي دعت إلى إجراء الإصلاح الإداري وإعادة النظر في قوانين الإدارة المحلية وخاصة قانون الولاية نذكر¹ :

- النقائص التنظيمية التي اعترت قانون الولاية القديم وسكوته عن الفصل في بعض المسائل وخاصة ما تعلق بالمباغة بعقد دورات استثنائية للمجلس ودورات تدوم وقت طويل بدون أي مبرر واشتراط حضور الوالي لجميع الجلسات.

- والظهور منذ سنة 1990 لمجالس شعبية ولائية متعددة الانتماءات الحزبية وغير متجانسة سياسيا مما انعكس سلبا على أداء مهامها.

- قيام قانون الولاية القديم بحذف المجلس التنفيذي للولاية وتعدد الحدود المفروضة على سلطة الوالي وسلطته للتنسيق مع المصالح الخارجية للدولة.

- وجود نزعة لإعادة النظر في عدم تمركز وتبني نظام اللامركزية.

- العودة إلى التسيير المراكز وذلك بوضع صناديق خاصة كالصندوق الوطني للسكن والصندوق الوطني للتنمية الريفية والفلاحية...

- إعادة مركزه تسيير بعض المرافق العامة كتسيير المياه والتطهير والنقل الحضري...

- تزايد الصعوبات في تفسير قانون الولاية القديم وتطبيقه الناجم عن تطور محيط الولاية وكذا عدم انسجامه مع القوانين الجديدة ذات العلاقة بالإدارة المحلية.

المطلب الثاني: هيئتا الولاية

وفقا للمادة 02 من قانون الولاية الجديد، يتولى تسيير شؤون الولاية هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي كهيئة تنفيذية.

¹ - انظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسون، الجزائر، 2012، ص. 127 وما بعدها.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي؛

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية وبواسطته يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير الشؤون المحلية.

أولا - كيفية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وهيكله؛

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من منتخبين يتم انتخابهم من سكان الولاية عن طريق الاقتراع العام وطبقا للمادة 72 من قانون الانتخابات رقم: 07/12 فان عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تتناسب طردا مع سكان الولاية وهي ما بين 35 كحد أدنى و55 كحد أقصى.

I- انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي والشروط الواجب توافرها فيهم؛

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة (المادة 84 من قانون الانتخابات)، وتوزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي.

والجددير بالإشارة إلى أن توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي الولائي يتم بنفس الطريقة المعتمد في المجالس الشعبية البلدية.

ولقد اشترطت المادة 72 من قانون الانتخابات رقم 01/12 أن تكون القائمة المرشحة تحت رعاية حزب سياسي¹، ولم تميز هذه المادة بين الأحزاب السياسية الصغيرة والكبيرة.

¹ - وهو ما نصت عليه المادة 82 من قانون الانتخابات القديم قبل تعديله سنة 2008 بموجب القانون العضوي رقم 08/07، حيث أصبح نص المادة 82 بعد هذا التعديل تشترط أن تزكى القائمة من طرف؛

1- الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال احد الانتخابات التشريعية الثلاث الأخيرة على 04 بالمائة من الأصوات المعبر عنها موزعة على 50 بالمائة زائد واحد، من عدد الولايات دون أن يقل العدد عن 2000 صوت في كل ولاية. =

أما إذا لم تكن القائمة المترشحة تحت رعاية حزب سياسي، ينبغي أن تدعم بتوقيع 05 % على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، على ألا يقل العدد عن 150 وألا يزيد عن 1000 ناخب.

وبالإضافة إلى شروط التزكية السابقة، يشترط المشرع شروطاً أخرى في المترشحين لعضوية المجالس الشعبية الولائية أشارت إليها المادة 78 من قانون الانتخابات تتمثل في:

1- أن يستوفي المترشح الشروط الواردة في المادة 03 من قانون الانتخابات

وهي شرطي:

أ- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

ب- عدم وجود المعني في وضعية فقد أهلية الانتخاب.

2- السن 23 سنة كاملة على الأقل.

3- الجنسية الجزائرية.

2- وأما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 600 منتخب على الأقل في المجالس الشعبية الولائية والبلدية والوطنية موزعين على 50 بالمائة زائد واحد من عدد الولايات على الأقل دون أن يقل هذا العدد عن 20 منتخبا في كل ولاية.

3- في حالة تقديم القائمة تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر فيه الشروط السابقة يجب أن تدعم القائمة ب 03 بالمائة على الأقل من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية المعنية.

4- وعندما تقدم قائمة حره يجب أن تحصل على 03 بالمائة من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية المعنية

5- وعندما تكون الدائرة الانتخابية هي الولاية يجب أن تكون التوقيعات موزعة على 50 بالمائة زائد واحد من عدد البلديات على ألا تقل عدد التوقيعات في كل بلدية عن 03 بالمائة.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما ألغى حكم المادة 82 في قانون الانتخابات الجديد، بحيث لم يعد يميز بين الأحزاب الصغيرة وتلك الكبيرة وهذا مكسب يكرس مبدأ المساواة بين مختلف التشكيلات السياسية.

4- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإغفاء منها
5- أن يكون ناخبا ومسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها ويقيم فيها.

6- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليه في المادة 05 من قانون الانتخابات وهي تتعلق بالجناية التي لم يرد اعتباره فيها أو إذا حكم عليه بعقوبة الحبس في الجناح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 09 و09 مكرر 01 و14 من قانون العقوبات أو أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.

7- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

8- ألا يكون المرشح في حالة من حالات التنافي المذكورة في المادة 83 من قانون الانتخابات الحالي (أي ألا يكون منتميا إلى طائفة الأشخاص المحرمون من الترشح كولاة ورؤساء الدوائر القضاء، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، الكتاب العامون للولايات، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات...)

II- لجان المجلس الشعبي الولائي:

خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، وخاصة في المجالات التالية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتجهيز، الشؤون الاجتماعية والثقافية وفق الشكل التالي:

1- اللجان الدائمة:

وفقا للمادة 33 من قانون الولاية يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لجمال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الاقتصاد والمالية

- الصحة والنظافة وحماية البيئة

- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام

- تهيئة الإقليم والنقل

- التعمير والسكن

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة

- الشؤون الاجتماعية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.

وتتشكل اللجان الدائمة بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على اقتراح من رئيسه أو من الأغلبية المطلقة لأعضائه ويشمل مجال تدخل اللجان المسائل المندرجة ضمن اختصاص المجلس.

ويمكن لجنة واحدة التكفل بعدة ميادين كما يمكن أن ينقسم ميدان واحد إلى ميادين فرعية تتكفل بكل ميدان منها لجنة وذلك بحسب طابع الولاية وحجم سكانها وكذا عدد المقاعد المحدد لجلسها.¹

ويجب أن يراعى في تشكيل اللجان التناسب مع المكونات السياسية للمجلس.²

كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة، وعمل اللجان يتمثل في دراسة الملفات المعروضة على المجلس دراسة مستفيضة ثم تعد تقرير تعرضه على المجلس ليتولى بدوره المناقشة والمصادقة عليه، فعمل اللجان تحضيري وليس تقرير- لأن هذه الأخيرة يملكها المجلس ككل وليس اللجان.

وتنتخب كل لجنة من أعضائها رئيسا ونائبا للرئيس ومقررا ولا يجوز للعضو الواحد ترأس أكثر من لجنة واحدة دائمة، ولا يمكن لنفس العضو أن

¹ - المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 217/13 المؤرخ في: 18 جوان 2013 يتضمن النظام

الداخلي النموذجي للولاية، ج ر عدد 32 لسنة 2013

² - انظر المادة 34 من قانون الولاية الحالي.

يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين ولجنة خاصة وتكون جلسات اللجان سرية وتجري أشغالها بمقر الولاية وتجتمع اللجان بناء على طلب من رئيسها أو بطلب من أغلبية أعضائها وبعد إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي¹ هذا وتجري جلسات اللجان في الفترات الفاصلة بين دورات المجلس.

2- اللجان الخاصة؛

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، ويتم ذلك بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على اقتراح من رئيسه أو من الأغلبية المطلقة لأعضائه لمعالجة قضايا خاصة أو محدودة زمنياً.

وتحدد المداولة التي تتضمن إنشاء اللجان الخاصة صراحة الموضوع والأجل الأقصى المحدد لتقديم نتائج أشغالها للمجلس.

وتحل اللجنة الخاصة فور استنفاد الموضوع الذي أنشئت من أجله أو على الأكثر عند انقضاء الأجل المحدد في المداولة التي أنشئت بموجبها.²

هذا ويمكن للمجلس الشعبي الولائي وفقاً للمادة 35 من قانون الولاية الحالي أن ينشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه الممارسين وتتخذ عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

ويحدد الموضوع والأجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها.

ويخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك الوالي والوزير المكلف بالداخلية، وتقد السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها، هذا وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة.

¹ - انظر المادة 41 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

² - راجع المادة 38 من النظام الداخلي للولاية.

III- المكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي

للمجلس الشعبي الولائي مكتب يتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا.

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء.

- رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.

تحدد مهام هذا المكتب وكيفية سيره عن طريق النظام الداخلي للمجلس

الشعبي الولائي.

وبالرجوع للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي الصادر سنة 2013

نجد المادة 06 منه تنص على أنه يكلف المكتب الدائم بما يلي من مهام:

- المشاركة في إعداد المشروع التمهيدي لجدول أعمال دورات المجلس

الشعبي الولائي.

- ضمان تنسيق الاشغال بين مختلف اللجان.

- الاطلاع على النزاعات المحتملة المرتبطة بصلاحيات للجان والسهر على

حلها.

- إعداد تقييم شامل لنشاطات المجلس الشعبي الولائي.

- مساعدته رئيس المجلس في إعداد تقريره ما بين الدورات.

ويجتمع المكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي بانتظام بين دورات المجلس

حسب رزنامة معدة مسبقا.

ثانيا - رئيس المجلس الشعبي الولائي:

1- طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي وفقا للمادة 58 من قانون الولاية الحالي

تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال

الثمانية(08) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر

سنا، ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ويكونان من غير المترشحين.

يستقبل المكتب المؤقت المذكور أعلاه الترشيحات لانتخاب الرئيس ويقوم بإعداد قائمة المترشحين ويحل هذا المكتب بقوّه القانون فور إعلان النتائج. وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه استنادا لنص المادة 59 من قانون الولاية من بين أعضائه للعهد الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الجائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

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

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (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 الجائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات¹.

وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا. ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- اثنين (2) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39

منتخبا،

¹ - المادة 62 من قانون الولاية رقم 07/12.

- ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا،

- ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

ويشترط في رئيس المجلس الشعبي الولائي التفرغ وعدم مباشرة أي عمل آخر ويتقاضى بالمقابل تعويضا عن ذلك وهذا خلافا لباقي الأعضاء (ماعدا رؤساء اللجان ونوابه الذين يتفرغون أيضا لأداء مهامهم) ويوضع تحت تصرفه كل الوسائل المادية والوثائق لأداء مهامه¹.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي؛

لرئيس المجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات نذكر منها²:

1- يتولى إرسال الاستدعاءات للأعضاء لحضور دورات المجلس ويشعر الوالي بذلك.

2- يتولى إدارة المناقشات أثناء سير المجلس.

3- يقترح مكتب المجلس ويقدمه للمجلس لانتخابه.

4- يطلع أعضاء المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما منها النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة ما بين الدورات...

5- يمثل الولاية أمام الجهات القضائية في بعض المنازعات.

6- يمثل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

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

¹ - المادة 63 من قانون الولاية رقم 07/12.

² - انظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.ص. 212.211.

3- ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي:

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

ويكلف بالخصوص بالعلاقات العمومية والتشريعات لرئيس المجلس الشعبي الولائي وتنظيم زمامته (المادة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي)

ثالثا - دورات المجلس ونظام سيره:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدد كل دورة 15 يوما على الأكثر، ويجب إجراؤها في تواريخ محددة والا كانت باطلة (مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر)

كما يمكن أن يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات استثنائية وهذا بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي لدراسة مسائل غير متوقعة أو مرتبطة بإحداث جديد لها تأثير على المالية أو الممتلكات أو سير المرفق العام، ولا تحتل انتظار عقد دورته العادية، هذا ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

وترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس وتدون في سجل المداولات المجلس.

ويرسل الرئيس الاستدعاء لدورات المجلس إلى الأعضاء كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشره (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع¹.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 104.

ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على ألا يقل عن يوم واحد كامل.

وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.

ويلصق جدول الأعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس عند مدخل قاعة المجلس وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الالكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها. ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين،

وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني يفارق 05 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

وتجرى جلساته علانية ولا يجوز أن تكون مغلقة إلا في حالي: دراسة ملف تآديبي أو المسائل المتعلقة بالنظام العام، ويحضر الوالي جلسات المجلس ويحق له أن يلقي كلمة.

ويلصق مستخلص مداولة المجلس المصادق عليها بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال 08 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى، ويحق لكل مواطن الحصول على نسخة من المستخرج على نفقته.

رابعاً - المداولات:

وفقاً للمادة 51 من قانون الولاية رقم 07/12 يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته، وباستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة

لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس¹.

هذا وتحضر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليميا حسب نص المادة 52 من قانون الولاية، كما توقع المداولات وجوبا أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت.

ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (08) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام.

ويعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام. والمداولات لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها ضمنيا أو صراحة، كما قد يترتب البطلان المطلق أو النسبي للمداولات إذا كان مشوبة بأحد العيوب.

I- صور التصديق؛

التصديق² هو "إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ."³

¹ - يعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 209.

² - هذا ويعتبر التصديق إحدى صور الرقابة الوصائية والتي عرفها الفقيه *jacques Dembour* بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بمقتضى القانون من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين." انظر؛

Jacques Dembour, les actes de la tutelle administrative en droit belge, bruxcelle, 1955, p.07.

ونفس التعريف تقريبا قال به الفقيه فالين، أنظر لمزيد من التفصيل؛

M.waline, Droit administratif, 09 éme édition, paris, 1963, p.362.

³ - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2010، ص. 122.

والتصديق وفقا لما سبق هو عمل إداري منفصل متميز ومستقل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة المحلية، فهو لا يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لتنفيذ قرار الهيئة اللامركزية والتصديق بهذا ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لتنفيذ قرار الهيئة المحلية¹.

والتصديق نوعان إما أن يكون صريحا أو ضمنيا، ويكون ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار مداوولات أو قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون المصادقة عليها من طرف الجهة الوصائية ويكون التصديق صريحا إذا نص المشرع على وجوب صدور موافقة صريحة من جهة الوصاية ومن ثم فان السكوت لا ينتج عنه أثارا في هذه الحالة، وفيما يلي تفصيل ذلك:

1- المصادقة الضمنية:

الأصل في مداوولات المجلس الشعبي الولائي هو الموافقة الضمنية إذ تعتبر المداوولات مصادقا عليها ضمنيا ونافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية بشرط أن لا يبدي الوالي تحفظا أو اعتراضه أو عدم المصادقة عليها، وهذا ما تؤكدته المادة 54 من قانون الولاية الحالي، ففي حالة سكوت الوالي طيلة المدد السابقة عن التعبير عن إرادته فهذا يعني موافقته الضمنية عليها. والملاحظ أن المشرع في قانون الولاية الجديد قد وسع من آجال المصادقة الضمنية من 15 يوما² إلى 21 يوما، كما أنه لم يعد يشترط ضرورة نشر المداوولات أو تبليغها خلال الآجال السابقة حتى يمكن اعتبار ذلك تصديق أو موافقة ضمنية من قبل الوالي.

¹ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 1973، ص.169. نقلا عن صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص.122.

² - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص.142.

2- المصادقة الصريحة:

هناك بعض المداولات لا يكفي فيها التصديق الضمني وإنما تشترط الموافقة والمصادقة الصريحة عليها من طرف السلطة المختصة وهي مداولات تتعلق بـ:

❖ الميزانيات والحسابات

❖ التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبديله

❖ اتفاقيات التوأمة

❖ الهبات والوصايا الأجنبية

ولقد أشار إلى هذا المشرع في المادة 55 من قانون الولاية الجديد، حيث يتولى وزير الداخلية المصادقة عليها في أجل أقصاه شهرين.

والملاحظ أن المشرع في قانون الولاية الحالي قد وسع من قائمة المداولات المعنية بالتصديق الصريح فبعدما كانت اثنتان في القانون الملغى¹ أصبحت أربع حالات، كما لم تعد المداولات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية معنية بالمصادقة الصريحة فيكفي فيها التصديق الضمني.

كما يمكن أن نلاحظ أيضا أن المشرع في القانون الحالي جاء أكثر وضوحا في تحديد الجهة المختصة بالتصديق² الصريح والممثلة في الوزير المكلف

¹ - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرو ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص.101.

² - يعد التصديق إجراء استثنائي لا يقرر إلا بنص، وعليه فإن السلطة الوصائية لا تلجأ إليه إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا، لأن ذلك يعد تعديلا للقرار اللامركزي وهو ما لا تملكه ولا يجوز في هذا المجال لجهة الوصاية أن تعدل القرار لا إيجابا ولا سلبا، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض أو التعديل، وبهذا وجب أن يكون التصديق بسيطا ومجردا أنظر: صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص.123.

بالداخلية، في حين لم يحدد قانون الولاية الملغى في مادته 50 الجهة المختصة بالمصادقة.

II- صور البطلان الذي يمكن أن يشوب المداورات؛

بالرجوع إلى قانون الولاية الحالي رقم 07/12 نجده أشار إلى نوعين من البطلان، أحدهما بقوة القانون وهو البطلان المطلق والآخر بناء على سلطة الإدارة التقديرية وهو البطلان النسبي، وهو نفس التقسيم الذي تبناه قانون الولاية الملغى.

1- البطلان بقوة القانون؛

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ويحكم القانون المداورات المشوبة بأحد العيوب أو أكثر مما يأتي والتي أوردتها المادة¹ 53 من قانون الولاية الحالي ويمكن تبويبها كما يلي:

أ- المداورات المشوبة بعيب مخالفة القانون؛

ويقصد بمخالفة القانون هنا، القانون بمعناه الواسع سواء كان قانونا أساسيا كالدستور أو القانون العادي والعضوي، وكذا الأوامر الرئاسية التي تحتل مرتبة القانون بعد المصادقة عليها والتنظيمات المختلفة الصادرة عن السلطة التنفيذية كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية وغيرها.¹ وتدخل ضمن هذه الصورة ما جاءت به المطة الأولى من المادة 53 من قانون الولاية الحالي، والتي نصت على أنه تعتبر باطلة بقوة القانون المداورات التي تخرق الدستور أو غير المطابقة للقانون والتنظيم.

وهذه الصورة تفترض أن هناك مداولة ما أصدرها المجلس الشعبي الولائي ولم تحترم الدستور بأن أمرت بعمل نهت عنه القاعد الدستورية أو نهت عن عمل أمر الدستور بضرورة القيام به، أو أعطت معنى أو تفسير أو تأويل لنص

¹ - بعلي محمد الصغير مرجع سابق، ص.192.

دستوري غير ذلك الذي قصده المشرع، فخرجت عن فحوى النص ودلالته في ذلك، ونفس الأمر ينطبق على القوانين والتنظيمات والتي تأتي في مرتبة تالية ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية¹، وبصفة عامة فإن المداولة يجب أن تحترم مبدأ المشروعية (مبدأ القانونية) وذلك بأن لا تخالف النصوص القانونية السارية المفعول في الدولة، فإن هي خالفت إحدى قواعده ونصوصه مهما كانت مرتبتها ضمن النصوص القانونية كانت المداولة معيبة وغير مشروعة ولا يمكنها أن تنتج أي أثر قانوني فهي غير قابلة للتنفيذ أصلا ووجب إلغاؤها من طرف الجهة المختصة، وهذا ضمانا وتجسيذا وحفاظا على مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة القانونية.

ب- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:

وهي حالة جديدة من حالات الإلغاء جاءت بها المادة 53 من قانون الولاية الحالي ولم تشر إليها المادة 51 من قانون الولاية السابق وحسنا فعل المشرع، ولعل بعض التجاوزات التي وقعت في بعض المجالس الشعبية الولائية هي التي أوحى للمشرع الجزائري ليتدخل سنة 2012 وينص صراحة على هذه الصورة والتي تفترض انه تشملها الصورة الأولى بحكم أن رموز الدولة وشعاراتها تضمنها الدستور وأي مخالفة لها هي مخالفة صريحة لنصوص الدستور.

ومن بين رموز الدولة ما تضمنته المادة 5 من الدستور الجزائري لسنة 1996: العلم الوطني وخاتم الدولة والنشيد الوطني، أما شعار الدولة فمثاله ما جاء في المادة 11 من الدستور "بالشعب وللشعب"

¹ - قصيرمزياني فريد، مرجع سابق، ص. 209.

وبهذا فلا يجب كما يقول الدكتور عمار بوضياف أن تتخذ المجالس الشعبية الولائية من التعددية وحرية التعبير والمناخ الديمقراطي قناعاً للمساس برموز الدولة وشعاراتها.¹

وعليه فإن المداولات المشوبة بالعيب السابق هي مداولات غير مشروعة ولا يمكن أن تتصف بصفة النفاذ وعلى القاضي الإداري أن يحكم ببطلانها.

ج- المداولات المشوبة بعيب مخالفة الشكل والإجراءات:

ويدخل ضمن هذا الحالة ثلاثة صور أساسية نوضحها كما يلي:

ج-1- المداولة غير المحررة باللغة العربية:

يقع التزام على المجلس الشعبي الولائي وهو بصدد إصدار مداولاته بأن يحترم في ذلك الشكليات التي ينص عليها القانون، فإن خالف ذلك بأن أصدر مداولة غير مطابقة للشكليات إلي ينص عليها القانون

كانت هذه المداولة باطلة كما هو الشأن بالنسبة لشكلية تحرير المداولة بلغة عربية، حيث ينص قانون الولاية صراحة في مادته 25 على ما يلي: "تجرى مداولات المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية."

فإذا كانت المداولة غير محررة بلغة عربية كانت باطلة بحكم لقانون، وهو ما أكدته أيضاً المادة 53 من قانون الولاية الحالي (المطبة الثالثة) عند سردها لحالات البطلان المطلق.

ج-2- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس:

إن الهيئات المنتخبة الولائية ملزمة باحترام كل الإجراءات التي نص عليها قانون الولاية وهي بصدد عقد اجتماعاتها ودوراتها، فالمشرع حدد قواعد سير المجلس الشعبي الولائي ودوراته ولجانته ومداولاته وغيرها من الإجراءات

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.331.

والجوانب التنظيمية بصورة دقيقة¹، خاصة ما تعلق منها بعدد الدورات وتاريخ عقدها العادية منها والاستثنائية وكذا الإجراءات المتعلقة باستدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي وكيفية إرساله وميعاده، وكذا تشكيلات جدول الأعمال وإجراءاتها، كما بين بدقة النصاب الواجب توافره لصحة الاجتماعات وكذا كفاءات الاستخلاف وطريقة إعداد الوكالة وشروطها، وغيرها من الأمور التنظيمية التي تضمنها قانون الولاية الحالي وفصلها بدقة منتهية النظام الداخلي النموذجي بعد ذلك.

وعليه فإن كل المداولات التي تتم خارج الاجتماعات الرسمية والقانونية التي حددها القانون تكون باطلة بقوة القانون، كذلك التي تصدر خارج التوقيت المخصص لعقد دورة عادية كشهري ماي مثلا أو دون توجيه استدعاءات لأعضاء المجلس أو عقد دورة رغم عدم اكتمال النصاب وغيرها من المخالفات التي يمكن أن تشوب المداولات من هذا الجانب وهي كثيرة جدا من الناحية العملية، ولكن للأسف لا تعطى الهيئات المحلية أي اعتبار رغم أن المشرع نص صراحة في مادة 53 (المطلة 5) على بطلان مثل هذه المداولات، ويرجع ذلك لأن وجه عدم المشروعية غير جسيم في هذه الحالة ولذلك لا توليه المجالس المنتخبة ولا الجهة الوصية أهمية كبيرة، كما أن هناك اعتبارات أخرى تحول دون احترام بعض الإجراءات والشكليات كمواعيد عقد الدورات مثلا لأن المتسبب فيها بالأساس هيئة الوصاية أو إدارة الولاية التي تضطر في كثير من الحالات إلى تقديم طلب لرئيس المجلس الشعبي الولائي لإرجاء عقد الدورة إلى غاية استكمال بعض الملفات والقضايا التي ستعرض على الدورة كالميزانية مثلا، وعليه لا تتصور قيام الجهات الوصية برفع دعوى إبطال مداولة هي المتسبب الرئيسي في تعطيلها وعدم مشروعيتها.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية ولتطبيق، دار جسون، الجزائر، 2010، ص.162.

ج-3- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي؛

وهي صورة جديدة لم يشر لها المشرع ضمن صور عدم مشروعية المداولات في المادة 51 من قانون الولاية السابق، أما قانون الولاية الحالي فنجد أنه ينص صراحة في المادة 22 منه على أنه تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي¹.

وبالتالي أي مخالفة لهذا الإجراء يترتب عنه بالضرورة البطلان لأنها قاعدة أمره وليست مكملته ومن ثم فإن على المجالس الشعبية الولائية أن تعقد اجتماعات داخل المقرات المخصصة قانوناً لذلك وأي اجتماع خارج المقرات الرسمية يعتبر باطلاً، كما يسري البطلان على ما أفرزه الاجتماع من أعمال وقرارات بدليل القاعدة الفقهية التي تنص "ما بني على باطل فهو باطل"

وهذا ما تؤكد المادة 53 (المطلة 6) من قانون الولاية الحالي والتي ترتب البطلان على مخالفة الحكم السابق، غيرها أنها تستثنى حالة واحدة تضمنتها المادة 23 من قانون الولاية وهي حالة القوة القاهرة المؤكدة والتي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، فيمكن عقد مداولات المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية دون أن يترتب عن ذلك البطلان ولكن بعد التشاور مع الوالي.

د- المداولات المشوبة بعيب عدم الاختصاص؛

ويقصد بهذه الصورة من صور عدم مشروعية المداولات والتي سبق وأن نص عليها قانون الولاية الملقى والتي تجعلها باطلة بقوة القانون، أن تكون هذه الأخيرة غير مشروعة من حيث ركن الاختصاص بمختلف عناصره الموضوعي والزمني والمكاني، رغم أن المشرع أشار إلى الصورة الأولى فقط وهي عدم الاختصاص الموضوعي في المادة 53 من قانون الولاية الحالي (المطلة 4) كما يلي:

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص. 353.

"تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي الولائي: التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته"

وعدم النص على الصورتين المتبقيتين حسب اعتقادنا أمر طبيعي جاء لتفادي التكرار فقط، فعيب عدم الاختصاص الزمني يدخل تحت نطاق عنصر المداوالات المعيبة لاتخاذها خارج الاجتماعات القانونية للمجلس لأن من أسباب بطلانها هو عدم احترامها آجال عقد الدورات، أما عيب عدم الاختصاص المكاني فيتضمنه العنصر المتعلق بالمداوالات الباطلة بحكم القانون لانعقادها خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وعليه فان المداوالات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تعد باطلة بحكم القانون ولا يمكن أن تنتج أي آثار قانونية¹.
والجدير بالإشارة أن صلاحيات المجلس حددها المشرع في الفصل الرابع من الباب الثاني في المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية الحالي، وهي واسعة ومرنة وفضفاضة ويصعب من الناحية العملية تحديد الحد الفاصل بينها وبين اختصاصات الجهة الوصية الممثلة في الوالي ووزير الداخلية، بل أحيانا تتداخل حتى مع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية والمديريات التنفيذية.

2- البطلان النسبي؛

وهو البطلان الذي يتوقف على إرادة الجهة الوصية لتقرر اللجوء إليه أم لا بناء على ما تملكه من سلطة تقديرية في هذا الجانب، أي استناد إلى ما ترجح لديها من سلامة المداولة من عدمها، وقد نظمته المشرع في المادة 57 من قانون الولاية الحالي: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56...".

¹ - عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة - العدد السادس، أفريل 2010، ص.114.

وتنص المادة 56 من قانون الولاية الحالي: " لا يمكن 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 أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة."

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي."

وبالرجوع إلى المادة 56 من قانون الولاية الحالي نجد أن سبب البطلان النسبي يرجع إذن إلى توافر إحدى صور تعارض المصالح فما المقصود به؟.

الجدير بالإشارة إلى أنه لا يختلف معنى تعارض المصالح كثيرا في قانون الولاية عن باقي القوانين الأخرى، وإن كان قانون الولاية لم يجرمه مثلما فعل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما اعتبره سببا لبطلان المداولة فقط، أي رتب عليه الآثار الإدارية دون الجزائية، وهذا رغبة وحرصا من المشرع على أبعاد أعضاء المجالس الشعبية الولائية عن شبهة الفساد والمتاجرة بالوظيفة وضمانا للشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي¹.

ويكون الموظف العمومي (سواء كان يشغل منصبا إداريا أو قضائيا أو تشريعيا أو عضوا في المجالس المحلية المنتخبة) في وضعية تعارض المصالح من الناحية الإدارية عند التقاء مصالحه الشخصية المباشرة وغير المباشرة مع المصالح العامة التي يتكفل بتحقيقها وتنفيذها.²

¹ - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص.151.

² - هلال مراد، "الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي"، نشره القضاء، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، 2006، ص.116.

فقد يكون للموظف العام وظائف وأنشطة أخرى غير العمل الوظيفي أو الانتخابي كالاستثمارات والمقاولات وممارسة الأعمال التجارية بأسماء مستعارة أو باسم الأصول والفرع، وقد يحدث وان تلتقي هذه الأنشطة مع المهام والواجبات العمومية التي يزاولها¹ لذلك فإنه يكون ملزما بضرورة الإبلاغ عن ذلك في كل مرة إلى الرئيس الإداري.

وهو الحكم الذي جاءت به الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 56 من قانون الولاية رقم: 07/12: "... يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي".

وقد اعتبر المشرع في الفقرة الأولى من المادة 56 أعلاه من قانون الولاية الحالي المداورات المشوبة بعيب تعارض المصالح باطلة.

وأجاز المشرع وفقا للمادة 57 أعلاه للجهة الوصية الممثلة في الوالي باللجوء إلى القضاء الإداري لإبطال المداورات المشوبة بعيب تعارض المصالح، والشيء الملاحظ أن المشرع لم يرتب أي اثر غير الإلغاء القضائي في حالة وجود تعارض للمصالح.

ونشير في الأخير إلى أنه يرجع لقاضي الموضوع تقدير مدى تأثير تعارض المصالح على السير الحسن لمهام عضو أو رئيس المجلس الشعبي الولائي وواجباته الوظيفية، كما يقع عبء الإثبات على عاتق المدعي (الجهة الوصية).

¹ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007، ص. 143.

3- رفع دعوى البطلان؛

وبالرجوع إلى قانون الولاية الحالي نجده قد نص على إمكانية رفع دعوى الإلغاء ضد المداولات الباطلة بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا حسب الحالة وذلك أمام الجهة القضائية المختصة.

ونشير في هذا المجال أن الأمر لم يكن على هذا المنوال في ظل قانون الولاية الملغى، حيث كان يعلن عن إلغاء مداولة بموجب قرار إداري مسبب صادر عن وزير الداخلية.¹

أما الوضع في القانون الحالي فقد اختلف كلياً، فالإلغاء أصبح يتطلب استصدار قرار قضائي من قاضي الإلغاء ولا يكفي فيه القرار الإداري، فلا يمكن أن تكون الجهة الوصية حكماً وخصماً في نفس الوقت، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا سيضمن استقلالية أكبر لأعمال الجماعات المحلية في مواجهة هيئات الرقابة والوصايا والتي كانت سابقاً تتدخل في كل مرة وتلغي المداولة بسبب عدم مشروعيتها.

أ- الجهة التي لها صلاحية رفع دعوى إبطال المداولة؛

استناداً للفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية، فإن الوالي هو الجهة المخولة قانوناً برفع دعوى إلغاء المداولة الباطلة بطلانا مطلقاً بصفته ممثلاً لجهة الوصايا.

إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للمداولات الباطلة بطلانا نسبياً، فرغم أن الوالي هو السلطة المخولة لممارسة الحق في رفع دعوى البطلان إلا أن هناك فوارق فيما يخص آلية تحريك هذه الرقابة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون الولاية الحالي والتي يمكن أن تتم من طرف؛

¹ - على محمد، مرجع سابق، ص. 152.

1- الوالي تلقائيا باعتباره ممثل هيئة الوصايا:

بعد تبليغه بنسخة من المداوولات من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي أو وصل إلى علمه بإحدى طرق العلم المتعارف عليها بأن إحدى المداوولات غير مشروعة.

2- الوالي بعد إشعاره بموجب طلب:

يقدم إليه من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، ويتم الأمر بموجب إرسال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل ستلام، وبناء على هذا الطلب يقوم الوالي برفع دعوى بطلان المداوولات إذا اقتنع بمبرر الإبطال.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أن الآثار المترتبة على طلب إلغاء المداولة في ظل قانون الولاية السابق كانت واضحة تتمثل في تأجيل تنفيذ المداولة إلى غاية صدور القرار من وزير الداخلية أو بعد فوات أجل شهر الذي حدده القانون، ويبدو أن نفس الحكم يمكن أن نستنسخه ونطبقه في القانون الولاية الحالي، وعليه فإن المداوولات يتم وقف تنفيذها من يوم رفع دعوى البطلان والى غاية صدور حكم من قاضي الإلغاء والذي قد يحكم بإلغائها أو يؤكدها.

ب- آجال رفع دعوى الإلغاء:

الأصل أن دعوى الإلغاء ترفع خلال أجل أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي أو نشر القرار الإداري الجماعي والتنظيمي¹، إلا أنه بالرجوع إلى قانون الولاية فإننا نجد مواعيد رفع دعوى إلغاء المداوولات المجالس الشعبية الولائية هي مواعيد اقصر بكثير من الميعاد المنصوص عليه في القواعد العامة وهذا راجع إلى رغبة المشرع في تحصين مداوولات المجالس الشعبية الولائية ضد خطر الإلغاء مدد طويلا بحيث تبقى أعمال الهيئات المحلية

¹ - المادة 829 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، ج ر ج، العدد 21، لسنة 2008.

موقوفة التنفيذ إلى غاية الفصل في دعوى الإبطال من قبل القاضي المختص، الأمر الذي سينعكس سلبا على مصالح المواطنين وشؤونهم المحلية هذا من جهة، ومن جهة ثانية يختلف ميعاد رفع الدعوى باختلاف سبب البطلان المستند إليه.

أ- فالنسبة لميعاد رفع دعوى إبطال مداوثة باطلة بطلانا مطلقا هو 21 يوما التي تلي اتخاذها أي 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، وعلى الوالي أن يتقيد بهذه المواعيد لأنها من النظام العام.

ب- أما ميعاد رفع دعوى إبطال مداوثة باطلة بطلانا نسبيا فهو 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداوثة، ويتم رفع الدعوى من قبل الوالي.

ج- أما بالنسبة للمنتخب أو المكلف بالضريبة فميعاد تقديم الطلب إلى الوالي هو خلال 15 يوما بعد إصاق المداوثة ليقوم الوالي بدوره برفع دعوى الإبطال خلال آجال 15 يوما من تاريخ استلامه الطلب.

ج- الجهة المختصة بنظر دعوى الإبطال؛

واضح من المادتين 54 و57 من قانون الولاية الحالي أن الجهة المختصة بنظر دعوى البطلان هي المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، وقد كان الوضع في ظل قانون الولاية السابق مختلف تماما حيث كانت جهة الوصايا في ظل قانون الولاية الملغى هي وحدها من تستأثر بسلطة إلغاء المداوات وهي وزير الداخلية، وكان على المجالس الشعبية الولائية اللجوء لمجلس الدولة لإلغاء قراره، وبذلك يكون المشرع قد قلب القاعدة كلياً، وجسد مبدأ التقاضي على درجتين بأن منح سلطة الفصل في دعوى الإلغاء إلى المحاكم الإدارية كأول درجة وان كان المركز القانوني لطرفي الدعوى قد تغير.

إذن فبعدما كان الإلغاء من اختصاص الإدارة الممثلة في جهة الوصايا آنذاك وهي وزارة لداخلية، رأى المشرع أنه من المناسب في وقتنا الراهن وفي ظل الإصلاحات السياسية والإدارية التي تقوم بها الدولة حالياً، تحصين أعمال المجالس الشعبية الولائية وتضييق صلاحيات هيئات الوصاية والرقابة لمنح

حرية واستقلالية أكبر للجماعات المحلية حتى تستطيع أن تنهض بمهامها واختصاصاتها الجسام، وعليه أصبح القضاء الإداري هو الفيصل في حالة وجود خلاف أو شك في مشروعية مداولة من عدمه، فأصبحت المداولات مثلها مثل القرارات الإدارية العادية تتميز بقريئة السلامة والمشروعية، ومن يدعي عكس ذلك فعليه إثبات ذلك أمام الجهات القضائية المختصة.

وتعتبر عملية نقل الاختصاص بإلغاء المداولات من الإدارة إلى القضاء حسب اعتقادنا أهم الضمانات التي جاء بها قانون الولاية الجديد والتي ستساهم لا محالة في تجسيد استقلالية المجالس المنتخبة والتي سترجع كفتها في مواجهة الإدارة المحلية والمركزية على السواء.

د- إشكالية تقاضي المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الحالي:

من بين الإشكاليات التي تثيرها المستجدات الجديدة هي قلب المركز القانوني لطرفي دعوى الإلغاء فبعدما كانت جهة الوصاية الممثلة في وزير الداخلية مدعى عليها والمجلس الشعبي الولائي مدعي، أصبحت جهة الوصايا الممثلة حاليا في الوالي مدعي والمجلس الشعبي الولائي مدعي عليه، ونحن وان كنا نؤيد مثل هذا المسعى الذي سيقوي المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوصايا إلا أننا نصطدم من الناحية العملية بإشكالية رفع دعوى قضائية من طرف الولاية الممثلة في الوالي ضد هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بأهلية التقاضي، فكيف نفسر رفع دعوى ضد هيئة لا تتمتع بأهلية التقاضي؟

بالرجوع إلى الآراء الفقهية وخاصة رأي الدكتور عمار بوضياف نجده يتساءل أيضا كيف للوالي أن يرفع دعوى ضد المجلس الشعبي الولائي الذي لا يتمتع بالشخصية المعنوية؟

خاصة وأن القانون المدني كان واضحا في مادته 49 عندما نص على أن الأشخاص الاعتبارية هي الدولة والولاية والبلدية... دون أن يشير إلى المجلس الشعبي الولائي.

وجاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية ليوضح من يمثل الأشخاص الاعتبارية الواردة في المادة أعلاه، حيث نص في مادته 828 أن الولاية يمثلها الوالي.

نضم مما سبق أن المجلس الشعبي الولائي ليس له شخصية معنوية كما أن الذي يمثلها ليس رئيس المجلس الشعبي الولائي بل الوالي لأن انعدام الشخصية المعنوية للمجلس يعني أن رئيسه بالتبعية ليست له صفة التقاضي.

لكن الحكم الجديد الذي جاءت به المادتين 54 و57 من قانون الولاية الحالي يجعلنا نتساءل هل للمجلس الشعبي الولائي أهلية التقاضي أم لا خاصة وإن المشرع أجاز رفع دعوى البطلان ضد مداولاته؟

إننا نعتقد أن المشرع في قانون الولاية وبموجب المادتين السابقتين قد منح للمجلس الشعبي الولائي أهلية للتقاضي تسمح بمقاضاته أمام العدالة الإدارية ممثلاً في شخص رئيس المجلس الشعبي الولائي وهذا بناء على أن الخاص يقيد العام، وبهذا فإن للمجلس الشعبي الولائي الحق في التقاضي باعتباره مدعي عليه أما بالنسبة لباقي المسائل الأخرى والتي من الممكن أن تمس بمصالحه فيمثل من قبل الوالي.

والمقاعد العامة هنا أن للمجلس الشعبي الولائي أهلية تقاضي في حالة تعارض مصالحه مع مصلحة الجهة الوصية (والي وزير داخلية) وفي غير ذلك فالوالي هو الذي يمثلها باسم الولاية.

ونحن وإن كنا نؤيد رأي الدكتور عمار بوضياف والذي يعتقد أن الاحتكام للقضاء الإداري لإلغاء مداولات المجالس الشعبية الولائية سيجسد دولة القانون إلا أننا لا نتفق معه في كون أن اللجوء إلى العدالة سيساهم في تشنج العلاقة بين الهيئات المنتخبة وجهات الوصاية وسيتمس بمصداقيتها وثقتها¹.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.333.

لأنه حسب اعتقادنا فإنه لا يمكن ضمان استقلالية الهيئات المنتخبة بدون
حصانة أعمالها (مداولاتها)

كما نتفق معه تماما فيما يخص دعوته للمشرع إلى منح الوالي الحق في
طلب إجراء مداولة ثانية أو طلب إعادة النظر في المداولة - على غرار ما يملكه
رئيس لجمهورية في مواجهة النص القانوني المعني بالإصدار - ليتسنى للمجلس
الشعبي الولائي مراجعة مداولاته واستدراك ما شابها من عيوب شكلية
وإجرائية حتى يتفادى إلغائها قضائيا من قبل القضاء المختص.¹

خامسا - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

لقد نظم المشرع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في المواد من 73 إلى
101 من ق. الولاية، والشيء الملاحظ أيضا أنها كثيرة إذ اتبع المشرع أسلوب
الإطلاق وعدم التحديد.

ويمكن المجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به
التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات
المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية.

ويمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد
تسجيلها في البرامج القطاعية العمومي

ويقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام
الأعمال التي ينبغي القيام بها، ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى
انجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تتجاوز قدرات
البلديات.

كما يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصية كل
ولاية على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص. 355.

المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا انجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات.

كما يمكنه طبقا للتشريع المعمول به في مجال ترقية الاستثمار تشجيع كل مبادرته ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها.

وعموما يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال¹ :

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،

- السياحة،

- الإعلام والاتصال،

- التربية والتعليم العالي والتكوين،

- الشباب والرياضة والتشغيل،

- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية،

- الفلاحة والري والغابات،

- التجارة والأسعار والنقل،

- الهياكل القاعدية والاقتصادية،

- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها،

- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي،

- حماية البيئة،

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،

- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

¹ - لمزيد من التفصيل انظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.299 وما بعدها.

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة الإقليم ويراقب تطبيقه للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويعلمه الوالي بالنشاطات المحلية والجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداء مقررته في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية.

هذا ويقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات ويمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه 30 يوما.

والجدير بالملاحظة إلى انه تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحياتها طبقا للمبادئ المحددة في المادة الأولى و03 و04 من هذا القانون.

حيث نص المادة 03 على انه تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- التنمية المحلية ومساعدة البلديات،

- تغطية أعباء تسييرها،

- المحافظة على أملاكها وترقيتها.

كما تنص المادة 04 على انه: تكلف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية، بالأعمال غيرالمركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية.

كما جاءت المادة 05 أيضا في نفس الإطار حيث تنص على انه: " تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون.

وفي إطار القانون:

- يرافق آل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة،

- يجب أن يعوض آل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

الفرع الثاني: الوالي كهيئة تنفيذية

يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي وفقا للمادة 78 من الدستور، ويساعده في أداء مهامه هيئة إدارية تتكون من الأمين العام والمفتش العام للولاية وكذا مديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم والشؤون العامة، وكذا رؤساء الدوائر، هذا بالإضافة إلى المجلس التنفيذي والذي يعتبر هيئة مساعده للوالي وهي تتشكل من مسؤولي المديريات التنفيذية ورؤساء الدوائر مهمته الأساسية هي تنفيذ قرارات الوالي وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي.¹

أما صلاحيات الوالي فهي كثيرة ومتنوعة تجد مصدرها في عدة قوانين (قانون الولاية والبلدية...)، ويمكن حصر صلاحياته في ثلاث نقاط أساسية، فهو ممثل السلطة المركزية، كما يعتبر ممثلا للولاية، هذا بالإضافة إلى كونه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

أولا - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

يمكن حصر أهم الصلاحيات التي يتمتع بها وفقا لهذه الصفة في:

أ- نشر المداوات وتنفيذها وإعلام الوالي بها:

وفقا لنص المادة 102 من قانون الولاية يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.

كما يقدم الوالي وفقا لنص المادة 103 من قانون الولاية أيضا عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة كما

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 213.

يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة على مستوى الولاية.

هذا ويطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تقدم تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

2- تمثيل الولاية على المستوى المحلي؛

أسند القانون مهمة تمثيل الولاية إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي ويمثل الولاية في المجالس التالية:

أ - يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياض المدنية والإدارية (م105)، وهو بهذا يتولى إداره أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي.

ب - تمثيل الولاية أمام القضاء؛ (م106) وسواء كان مدعيا أو مدعى عليه، عن الحالات التي يكون فيها طرف النزاع الدولة والجماعات المحلية.

3- إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها؛

هذا ما نصت عليه المادة 107 من قانون الولاية، إذ يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف.

ويقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.

يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير الداخلية وإلى القطاعات المعنية.

4- ممارسة السلطة الرئاسية؛

يعتبر الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية (م106)، ويسهر وفقا للمادة 108 من قانون الولاية على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية

وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

ثانيا - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة :

وفقا لهذه الصفة فإن الوالي يمارس الصلاحيات التالية¹ :

1- تمثيل الدولة على المستوى المحلي :

يعتبر الوالي ممثلا لدولة ومندوب للحكومة على مستوى إقليم الولاية (م.110) وهو بهذا ينفذ قرارات الحكومة ويلتزم بتعليماتها الصادرة عن كل وزير.

وعليه فهو مكلف بالتنسيق والرقابة والإشراف على أعمال المصالح الخارجية للوزارات، أي المديرية الموجودة على تراب الولاية باستثناء بعض القطاعات التي تتطلب بقاء ارتباطها مباشرة بالسلطة المركزية : كالعامل التربوي، الضرائب، الجمارك، الرقابة المالية، ومفتشية العمل ومفتشية الوظيفة العمومي وعموما كل المصالح التي يتجاوز نشاطها القيم الولاية (م.111).

2- تنفيذ القوانين والتنظيمات :

وفق للمادة 113 من قانون الولاية : يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطة التشريعية (قوانين) أو السلطة المركزية (أوامر، مراسيم...) وهذا عن طريق إصدار قرارات ولأئمة.

3- الضبط الإداري :

يتمتع الوالي أيضا بسلطات الضبط والحفاظة على الأمن والنظام العام وله في هذا المجال اتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة².

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.239 وما بعدها.

² - انظر المادة 114 من قانون الولاية الحالي.

كما أجاز له قانون البلدية أيضا أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ بدل عنه كل ما يراه مناسبا لأجل المحافظة على النظام العام على مستوى البلدية وهذا إذا لم يبادر رئيس البلدية إلى اتخاذ اللازم من الإجراءات.

ولأجل ممارسة سلطاته وتطبيق قراراته المتعلقة بالنظام العام وضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن، كما يقوم بالتنسيق بينها (م.115 من ق. و). وفي الظروف الاستثنائية منح قانون الولاية للوالي الحق في طلب تدخل الدرك الوطني والشرطة المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير. كما يسهر الوالي على إعداد مخطط الإسعافات في الولاية وكذا تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا.

المطلب الثالث: الرقابة على الولاية

إن الولاية باعتبارها هيئة إدارية تخضع للرقابة مثلها مثل باقي الهيئات الإدارية رغم تمتعها بالشخصية المعنوية، وسواء تطلب الأمر بالنسبة للمعينين أو المنتخبين أو الهيئة ككل، كما تخضع كذلك أعمالها للرقابة¹. ويجب الإشارة بداية إلى أن الرقابة على إدارة الولاية تخضع للأحكام العامة وبالتالي فإنها لا تطرح إشكال كبير على المستوى العملي والتطبيقي ذلك أن المعين يرتبط بالجهة المعينة برابطة السلطة الرئاسية (رابطة التبعية والخضوع)، فالوالي مثلا مسؤول أمام وزير الداخلية ويخضع لسلطته الرئاسية ويتلقى التعليمات من سائر الوزراء، كما أن الفئة المعينة في الولاية من إداريين من غير موظفي المديرية تخضع للسلطة الرئاسية للوالي.

¹ -عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص.177.

وعليه فإننا سنركز فقط على الرقابة الإدارية المبسطة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله أو باعتباره إحدى الهيئات المحلية، ذلك لأن الرقابة هنا تطرح الكثير من الإشكالات.

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

يمكن ان يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب

محل طعن امام مجلس الدولة.

وفيما يلي تفصيل ذلك: ¹

أولا - التوقيف:

يعتبر التوقيف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وقد نصت المادة 45 من قانون الولاية: " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

ويفهم من هذا النص أن العضو المنتخب لا يمكن توقيفه إلا إذا حالت المتابعة وحضور أشغال المجلس، كما أن استعمال عبارة "يمكن" يدل وكأن الأمر

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 125.

بالتوقيف فورياً، كذلك الإعلان عن التوقيف يكون من طرف وزير الداخلية بموجب قرار معلل حتى غاية صدور حكم البراءة أو الإدانة.

ثانياً - الإقالة:

"الاستقالة الحكومية" وفقاً لنص المادة 44 من قانون الولاية: "يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة."

ثالثاً - الاستقالة:

تزول صفة المنتخب بالاستقالة النهائية من المجلس الشعبي الولائي. وترسل استقالة العضو من المجلس إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي بذلك.

رابعاً - الإقصاء:

هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير اقترفه المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق نظام الاستخلاف.

ولقد حدد المشرع في المادة 46 من قانون الولاية حالة واحدة للإقصاء وهي تعرض العضو لإدانة جزائية وذلك كما يلي: يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي آل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب." ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية.

خامسا - التخلي عن المنصب:

أضاف المشرع صورته جديدة لفقدان العضوية الانتخابية في المجلس الشعبي الولائي وهي حالة التخلي عن المنصب الواردة في المادة 43 من قانون الولاية كما يلي: "يعلن في حالة تخلي عن العهد، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهد من طرف المجلس الشعبي الولائي."

والجددير بالإشارة إلى انه في حالة الوفاء أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في اجل يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

إن أعمال المجلس الشعبي الولائي تتمثل في ما يصدره من مداورات، هذه الأخيرة التي تخضع للرقابة من قبل الجهة المختصة سواء كانت من الوالي أو وزارة الداخلية وأهم مظاهر هذه الرقابة كما رأيناها تتمثل في المصادقة الضمنية والصريحة.

كما أجاز المشرع للوالي رفع دعوى إبطال المداورات أمام المحكمة الإدارية المختصة والتي تكون مشوبة بعيب من العيوب البطلان المطلق أو النسبي.

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة

وتتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي، وتناولته المادة 47 من قانون الولاية كما يلي: "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

أما المادة 48 فقد حددت حالات الحل كما يلي:

- 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 وطمأنينتهم،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- وفي حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشره (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.
- وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

هذا وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهد الجارية.

المبحث الثاني: البلدية كصورة من صور الإدارة المحلية في الجزائر

تعتبر البلدية الهيئة القاعدية في النظام الإداري الجزائري وهي تجسيد حقيقي للامركزية الإدارية ومكان للممارسة الديمقراطية من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

ولإحاطة أكثر بالبلدية كصورة من صور الجماعات المحلية يجب التطرق لتطورها التاريخي أولا ثم الهيئات المكونة لها وكذا تنظيمها وسيرها وصلاحياتها وأخيرا صور الرقابة عليها.

المطلب الأول: التطور التاريخي للتشريعات الناظمة للبلدية

يمكن أن نميز بين أربعة مراحل أساسية مرت بهم البلدية كنظام إداري في الجزائر هي¹ :

أولا - المرحلة الاستعمارية:

حيث قام المستعمر بتقسيم البلديات إلى ثلاثة أنواع هي: البلديات الأهلية (تتميز بالطابع العسكري وطبقت في الجنوب) البلديات المختلطة (وكانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري) والبلديات ذات التصرف التام (وقد أقيمت في مناطق التواجد المكثف للاوروبيين وقد كانت بالمدن الساحلية والكبرى) وقد خضعت لقانون البلدية الفرنسي الصادر سنة 1884.

ثانيا - مرحلة الاستقلال وقانون البلدية لسنة 1967:

بعد الاستقلال ظل الوضع كما كانت عليه من الناحية الإدارية مع تقليص لعدد البلديات وتولي المندوبيات الخاصة والتي شكلت أساسا من قداماء المجاهدين والمناضلين لتسيير هذه البلديات.

وهذا حتى صدور الأمر رقم: 24/67 المتضمن قانون البلدية والذي يعتبر أساس التنظيم البلدي في الجزائر، وطبقا لهذا القانون قسمت البلدية إلى ثلاثة هيئات هي: المجلس الشعبي البلدي، المجلس التنفيذي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، واستمر هذا الوضع حتى 1990.

ثالثا - مرحلة ما بعد 1990:

بعد صدور دستور 1989 والذي ألغى نظام الحزب الواحد واعتمد التعددية الحزبية والذي تراجع أيضا عن الاشتراكية وكرس الرأسمالية، كان لا بد من المشرع أن يعدل قانون البلدية حتى يواكب التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فكان القانون رقم: 08/90 المتضمن قانون البلدية.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور، الجزائر، 2012، ص. 108 وما بعدها.

وعرف المشرع البلدية وفقا لهذا القانون بأنها: " هي الجامعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي."

رابعا - مرحلة ما بعد سنة 2011:

بالنظر للثغرات التي اعترت قانون البلدية السابق، وبعد عشرين سنة من التطبيق تبين وجود بعض النقائص حيث لم يكن قانون البلدية القديم قادر على تسوية نزاعات الاختصاص ولا مواجهة الاختلالات التي تشهدها هيئات البلدية في غياب شفافية كافية لتسيير شؤونها، الأمر الذي أدى بالمشرع إلى إصدار قانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في: 22 جوان 2011.

وفيما يلي أهم الأسباب التي دعت المشرع إلى سن قانون البلدية الجديد:¹

- الإحباط الاجتماعي للبلاد التي بقيت تطفئ عليها العقليّة القبليّة
- التطور الاجتماعي الذي أدى إلى بروز جماعات مصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات حتى على حساب المنطق الحزبي.
- النزعة نحو الانسداد المجالس المحلية المنتخبة والناج عن أحكام قانونية غير ملائمة.
- النزعة نحو عدم استقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي واللجوء غير المؤسس إلى إجراء سحب الثقة.
- ضعف تحضير الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة.
- عدم اهتمام بعض المنتخبين بتسيير المرافق العمومية الأساسية كالحالة المدنية وصيانة الطرق.
- ضعف الاتصال بين المنتخبين المحليين مع المواطنين.
- الغموض والتداخل في الصلاحيات بين المنتخبين والإدارة.

¹ - القانون رقم 10/11 المؤرخ في: 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد لسنة 2011.

المطلب الثاني: هيئات البلدية

وفقا للمادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11 فان البلدية تتكون من

هيئتان هما:

- هيئة المداولة: المجلس الشعبي البلدي

- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي"

هذا ويوجد بالبلدية إداره ينشطها الأمين العام تحت مسؤولية رئيس

المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

وهو هيئة منتخبة وجهاز للمداولة بالبلدية وينتخب المجلس الشعبي

البلدي وفقا للمادة 65 من قانون البلدية لمدة خمس سنوات بطريق الاقتراع

النسبي على القائمة، ويجوز تمديد العهد الانتخابية تلقائيا في حالة وفاة

رئيس الجمهورية أو استقالته أو في الحالة الاستثنائية أو في حالة الحرب.

أولا - تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من المنتخبين يتراوح عددهم

وفقا للمادة 79 من قانون الانتخابات لسنة 2012 ما بين 13 و43 عضوا بحسب

عدد سكان البلدية يتم اختيارهم وفقا لنظام الاقتراع السري والمباشر ولمدة 05

سنوات.

ويجب الإشارة إلى أن العضوية في المجلس الشعبي البلدي مجانية وفقا

للمادة 37 من قانون البلدية باستثناء رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتفرغ

كلية لأداء مهامه ويتقاضى تعويضا.

هذا ويتقاضى أيضا استنادا للمادة 76 من قانون البلدية كل من رئيس

البلدية ونوابه والمندوبون البلديون وعند الاقتضاء المتصرف الذي عين مؤقتا

لتسيير شؤون البلدية عند حل مجلسها المنتخب منحة مرتبطة بوظائفها.

1- شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي:

حددت المادة 78 من قانون الانتخابات الجديد رقم 01/12 الشروط

الواجب توفرها في المترشح المجلس الشعبي الولائي وهي كما يلي¹:

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- ألا يكون في إحدى حالات فقدان الأهلية.
- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- أن يكون بالغا سن 23 سنة كاملة يوم كاملة.
- الجنسية الجزائرية
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعضائه منها
- ألا يكون محكوم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.
- ألا يكون المترشح في حالة من حالات التنافي.
- ألا يكون قد حكم عليه بعقوبة الحبس في الجناح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 09 و09 مكرر 01 و14 من قانون العقوبات.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

هذا وقد أضافت المادة 72 من قانون الانتخابات الجديد شرطا آخر وهو

أن تكون القائمة المتكونة

فضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون، يجب أن تكون القائمة

المذكورة في المادة 71 من هذا القانون العضوي مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية.

وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب

سياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة % 5 على الأقل من ناخبي

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.174.

الدائرة الانتخابية المعنية، على ألا يقل هذا العدد عن مائة وخمسين (150) ناخبا وألا يزيد عن ألف (1000) ناخب.

وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما عدل شروط الترشح وتشدد فيما يخص بعض الشروط كعدم الحكم عليه بجناية، كما وفق كذلك عندما ألغى نص المادة 82 من قانون الانتخابات والتي كانت تعتبر اكبر عقبة في وجه المترشحين إذا كانت تميز بين الأحزاب الكبيرة والتي يجوز لها تزكية أي قائمة بينما الأحزاب الصغيرة فيسري عليها حكم القوائم الحرة وهو الأمر الذي لم يكن مقبولا في وقت مضى خاصة وان معيار التمييز بين الأحزاب كان بناء على الاستحقاقات الانتخابية الثلاث الماضية وهو الأمر الذي لا يعطي أي فرصة للمنافسة من قبل الأحزاب الجديدة أو الصغيرة.

- هذا وقد اشترط أيضا القانون العضوي رقم 03/12 المتعلق بتوسيع

حظوظ المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة شرطا آخر يتمثل في:

ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو مقدمة من حزب سياسي عن النسب التالية بحسب عدد المقاعد المتنافسة عليها وهي 30 بالمائة في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة.

2- الفئات المحرومة من الترشح:

وفقا للمادة 81 من قانون الانتخابات الجديد فإنه يعتبر غير قابلين

للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ومدد سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم :

- الولاة،

- رؤساء الدوائر،

- الكتاب العامون للولايات،

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات،

- القضاة،

- أفراد الجيش الوطني الشعبي،
 - موظفو أسلاك الأمن،
 - محاسبو الأموال البلدية،
 - الأمناء العامون للبلديات.
- 3- توزيع المقاعد داخل المجلس:

وفقا للمادة 66 من قانون الانتخابات، يتم توزيع المقاعد داخل المجلس بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدته الباقي الأقوى، ولا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها. وقد بينت المادة 67 من قانون الانتخابات المقصود بالمعامل الانتخابي كما يلي: " المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية. تنقص من عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن آل دائرة انتخابية، عند الاقتضاء، الأصوات التي تحصلت عليها القوائم المقصاة"¹

أي: $\text{عدد المقاعد} = \frac{\text{عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة}}{\text{المعامل الانتخابي}}$

$\text{والمعامل الانتخابي} = \frac{\text{عدد الأصوات المعبر عنها} - \text{عدد الأصوات التي تحصلت عليها القوائم المقصاة}}{\text{عدد المقاعد المطلوب شغلها}}$

ويتم توزيع المقاعد على كل قائمة بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص. 179 وما بعدها.

وفي حالة الباقي تطبق قاعدة الباقي الأقوى، هذا ويمنح المقعد الأخير عندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر (المادة 68 من قانون الانتخابات).

هذا ويجب أن يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيب المترشحين المذكورين فيها (المادة 69 من قانون الانتخابات)

ويجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن ثلاثين في المائة (30%) من عدد المقاعد المطلوب شغلها.

ثانيا - سير المجلس الشعبي البلدي؛

يعقد المجلس ستة دورات عادية في السنة (أي دورة كل شهرين) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويمكنه عقد دورات استثنائية -غير عادية- كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث أعضائه (المادة 16 و 17 من قانون البلدية).

ويعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته كأصل عام بمقر البلدية واستثناء في حالة القوّة القاهرة المعلنة التي تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية¹.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، كما يوجه الاستدعاءات لاجتماعات المجلس مرفقة بجدول الأعمال بواسطة ظرف محمول وهذا قبل 10 أيام كاملة على الأقل من بداية الدورة مقابل وصل استلام، ويمكن تخفيض المدة في الحالات الاستعجالية على ألا تقل عن يوم كامل.

ويلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولة وفي الأماكن المخصصة للجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 129.

ويوافق المجلس الشعبي البلدي على النقاط المسجلة في جدول أعمال الاجتماع ويمكنه إدراج نقاط إضافية.

ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يتحقق هذا النصاب بعد الاستدعاء الأول، تعتبر المداومات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق (5) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين (المادة 23 من قانون الانتخابات).

ويمكن عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره، ليصوت نيابة عنه.

هذا وتكون جلسات المجلس علنية كأصل عام ويجوز رغم هذا عقد جلسات

سرية في حالتين ذكرتهما المادة: 26 من قانون البلدية وهما:

1- دراسة مسائل تاديبية خاصة بأحد الأعضاء.

2- دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والنظام العام.

وتعلق المداومات، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون.

ثالثا - اللجان:

وفقا للمادة 31 من قانون البلدية يجب على المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة ل مجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار،
- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،
- الري والفلاحة والصيد البحري،
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وتحدث اللجان الدائمة بمقتضى مداولة مصادق عليها بالأغلبية الأعضاء المجلس بناء على اقتراح من رئيسه، ويمكن المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه وهذا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه¹.

وتنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها، كما تجتمع اللجان بناء على استدعاء من رئيسها بعدد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويمكنها اللجوء إلى استشارة أي شخص من ذوي الخبرة والكفاءة، كما تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

وتشكل هذه اللجان بمقتضى المداولات ويجب أن تضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي، كما خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان مؤقتة تتولي القيام بمهام يحددها المجلس بصفة مؤقتة.

رابعا - المداولات:

يعالج المجلس الشؤون التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات، والتي تجرى وتحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية (المادة 53 من قانون البلدية) وبإستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحا (المادة 54 من قانون البلدية).

تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، وتوقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت.

¹ - المادة 33 من قانون البلدية.

ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام (المادة 55 من قانون البلدية).
والجدير بالإشارة في هذا المجال أن المداولات لا يمكن تنفيذها إلا بعد التصديق عليها من طرف الوالي والتصديق وفقا لقانون البلدية إما أن يكون ضمنيا أو صريح.

1- المصادقة الضمنية:

الأصل أن تنفيذ المداولات بحكم القانون بعد: مرور 21 يوما من إيداعها لدي الولاية (المادة 56 من قانون البلدية) وهذا بشرط ألا يعترض الوالي صراحة عليها خلال هذه المدة¹.

2- المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية " لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها من الوالي:

1- الميزانيات والحسابات

2- قبول الهبات والوصاية الأجنبية

3- اتفاقيات التوأمة

4- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

ويجب على الوالي في هذه الحالة أن يصادق على هذه المداولات خلال مدّة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية والا عدتّ مصادق عليها، أي انقلبت إلى صادقة ضمنية (المادة 58 من ق ب).

¹ - آمال يعيش تمام، "الرقابة على أعمال المجالس البلدية بين دواعي الوصاية الإدارية ومقتضيات الاستقلالية المحلية" ملتقى وطني حول الوصاية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، مارس 2013، ص.02.

خامسا - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

منح المشرع الكثير من الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية من جهة وهذا ما أكدته المادة 01/03 منه عندما نص على أنه: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون." كما جاء أكثر تحديدا للاختصاصات الأساسية التي يجب النهوض بها أي الحد الأدنى الذي يجب ألا تهمله البلدية، عندما نص في الفقرة الثانية من المادة الثالثة على أنه: "وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارته وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه."

والقيد الوحيد الذي وضعه المشرع أمام مباشرة البلدية لاختصاصاتها هو الاعتبار المالي أي توافر الاعتمادات المالية الضرورية للتكفل بالأعباء وهذا ما أكدته المادة 04 من قانون البلدية.

هذا وقد خصص المشرع بابا كاملا لصلاحيات البلدية والتي جاءت على سبيل المثال وليس الحصر وهي متنوعة وكثيرة والمشرع حاول تصنيفها في أربعة فصول أساسية هي كما يلي:¹

1- التهيئة والتنمية المحلية:

يعد المجلس الشعبي البلدي برامج سنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدته عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

كما يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كما تخضع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية

¹ - قصير مزياي فريده، مرجع سابق، ص. 228 وما بعدها.

للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة.

هذا ويجب أن يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي ويشجع لهذا الغرض الاستثمار وترقيته كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية.

2- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز:

تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي؛ كم تتولى خصوصا التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

هذا ويجب على البلدية أن تسهر على حماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكانية.

كما تسهر على الحفاظ على وعائها العقاري والرقابة الدائمة لعمليات البناء، كما تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها.

3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب

والثقافة والتسليّة والسياحة:

تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.

وكذا المساهمة في توسيع قدراتها السياحية وتشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل، بالإضافة إلى حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في مجال التضامن والحماية الاجتماعية. وكذا صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتشجيع ترقية الحركة الجمعوية في مختلف الميادين.

4- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات: توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرق البلدية، وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقها¹.

والشيء الملاحظ لهذه الصلاحيات أنها واسعة وكثيرة لأن المشرع اتبع الأسلوب الفرنسي في تنظيم الصلاحيات الهيئات المحلية حيث تم وضع الإطار العام لهذه الاختصاصات مع ترك التحديد الدقيق لتلك الصلاحيات إلى قوانين خاصة أو التنظيم.

كما أن هذه الصلاحيات في مجملها التزامات واجبة التنفيذ لأن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات المقدمة لها.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية

الهيئة التنفيذية هي إحدى الأجهزة والهيكل الأساسية المنوط بها مهمة تسيير البلدية وتنفيذ مداولاتها بالخصوص يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده في أداء مهامه نوابه.

¹ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص.82.

أولا - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

I- كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية وهي مقدره بخمس سنوات، حيث يقوم الوالي باستدعاء المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما التي تلي إعلان النتائج.

أما عن كيفية تعيينه فقد حددتها المادة 65 من قانون البلدية كما يلي: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين . وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا."

والجدير بالإشارة إلى أن طريقة تعيين رئيس البلدية كانت محل جدل كبير بين أعضاء البرلمان والذين نجحوا في تعديل وتكييف نص المادة الأصلي والذي ورد في مشروع قانون البلدية والذي أعدته وزارة الداخلية بما يتماشى وتوجهاتهم، حيث كان النص الأصلي قبل التعديل يتضمن ثلاث احتمالات لتعيين رئيس البلدية ويضع قواعد تعيين لكل منهم كما يلي:¹

الفرضية الأولى: في حصول القائمة على الأغلبية المطلقة

الفرضية الثانية: في حالة عدم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة ولكنها حصلت على أغلبية 30 بالمائة على الأقل.

الفرضية الثالثة: في حالة ما إذا لم تتحصل أي قائمة لا على الأغلبية المطلقة ولا على أغلبية 30 بالمائة.

غير أن الملاحظ أيضا أن المشرع بمناسبة إصداره لقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 01/12 وفي مادته 80 أعاد تنظيم مسألة تعيين رئيس

¹ - أنظر المادة 69 من مشروع قانون البلدية لسنة 2011، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، 2011، ص.ص.37.38.

المجلس الشعبي البلدي بطريقة مغايرة تمام عما هو وراود بالمادة 65 من قانون البلدية أعلاه، وشبيهة بمشروع قانون البلدية الأصلي قبل التعديل.

وبالنسبة لطريقة التعيين الواردهُ بالمادة 80 من قانون الانتخابات فهي

كما يلي:

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الجائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد. في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الجائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح. يكون الانتخاب سرياً. ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الجائزين على المرتبة الأولى والثانية. يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً. ويثور في هذا المجال تساؤل في غاية الأهمية يتمثل: أي قواعد تعيين نحتكم لأجل تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي؟

فهل تلك الواردهُ في المادة 65 من قانون البلدية ام المادة 80 من قانون

الانتخابات؟

استناداً للقاعدُ اللاحق يلغي السابق والى كون نظام الانتخابات قد صدر بموجب قانون عضوي وهو أعلى درجة إلزامية من قانون البلدية الذي صدر بموجب قانون عادي فإننا نرجح تطبيق أحكام قانون الانتخابات (المادة 80) في هذا الشأن.

والجدير بالإشارة إلى أن المشرع قد تدخل سنة 2016 واصدر قانون انتخابات جديد ألغى بمقتضاه المادة 80 المثيرة للجدل، وبالتالي أصبحت المادة 65 من قانون البلدية هي المعمول بها في هذا المجال.

وبعد تعيينه يتم تنصيب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

ويعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهدته والرئيس الجديد خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي.

II- انتهاء المهام:

بالإضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدد العهد الانتقالية (5 سنوات) تنتهي مهام الرئيس وفقا لقانون البلدية كذلك في حالة التخلي عن المنصب وهو من مستجدات قانون البلدية الجديد.

والملاحظ كذلك أن المشرع ألغى إجراء كان يهدد دائما المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي ويجعله في موقع ضعيف وهو إجراء سحب الثقة¹ ونشير في هذا المجال أن مشروع القانون المعد من قبل وزارة الداخلية لسنة 2011 لم يلغيه وإنما خفض منه ولكن البرلمان هو من أسقط وألغى هذه الآلية من آليات الرقابة نهائيا وحسن فعل ذلك.

وفيما يلي تفصيل ذلك:

¹ - وفقا للمادة 55 من قانون البلدية القديم: "تسحب الثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتنتهى مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه".

1- الاستقالة:

وتكون بمحض إرادة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتعين عليه في هذه الحالة دعوة المجلس لتقديم استقالته والا عدى متخلياً عن منصبه وتثبت الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وتصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.¹

2- التخلي عن المنصب:

نصت عليه المادة 75 من قانون البلدية وعرفته كما يلي: " يعتبر في حالة تخل عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي.

ويتم إثبات تخلي رئيس المجلس عن المنصب في أجل 10 أيام بعد الشهر من غيابه خلال دورة استثنائية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.² وفي حالة انقضاء أربعين (40) يوماً من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقاً لأحكام المادة 72 أعلاه، يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون.

كما يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال الواردة بالمادة 65 من قانون البلدية.

III- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لقانون البلدية بصفة مركبة إذ يجمع بين عدة اختصاصات تبعا للصفة التي يحملها.

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 176.

² - قصير مزياني فريد، مرجع سابق، ص. 235.

1- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية¹ :**

أ- التمثيل :

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات كما يمثلها في كل أعمال الحياة الإدارية والمدنية (المادة: 77 و78 ق.ب).

كما يمثلها أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية.

يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي أو التعاقد.

ب- رئاسة المجلس الشعبي البلدي :

يتولى بهذه الصفة استدعاء المجلس ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه كما يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها ويسهر على إعداد وتحرير المحاضر الخاصة بها.

ج- رئاسة الهيئة التنفيذية :

يتولى بهذه الصفة تنفيذ المداورات واطلاع المجلس على ذلك كما يسهر على تنفيذ الميزانية ومتابعة كل مخططات وبرامج البلدية.

د- إدارة أملاك البلدية والمحافظة على حقوقها :

وفقاً للمادة 82 من قانون البلدية يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بما

يلي :

أ- تسيير إيرادات البلدية ومداخليها والأمر بالصرف ومتابعة تطور مالية الدولة.

ب- إبرام جميع أنواع العقود المنصبة على أملاك البلدية (البيع، الإيجار، الاكتساب، التصرف والاستغلال...).

ج- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.219.

د- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم.

هـ- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

هـ- السلطة الرئاسية:

يعتبر رئيس البلدية الرئيس الأعلى في البلدية وله بهذه الصفة توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم، وممارسة جميع مظاهر السلطة الرئاسية عليهم.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة:

وهي وارده في عدة نصوص كقانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الانتخابات إضافة إلى قانون البلدية.

أ- التمثيل:

يمثل رئيس المجلس الشعبي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة يسهر على احترام وتطبيق القانون.

ب- الحالة المدنية:

وفقاً للمادة 86 من قانون البلدية: لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهذا تحت رقابة النيابة العامة، وبهذه الصفة يعود له أمر إضفاء الطابع الرسمي على العقود والحالة المدنية واستلام تصريحات الولادات والوفيات وكذا تسجيل جميع الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وهو ما أكدته الأمر: 20/70 المتضمن الحالة المدنية.

هذا ويجوز لرئيس المجلس تفويض إمضائه للمندوبين البلدية والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي.

ج- تنفيذ القوانين والتنظيمات:

وفقاً للمادة 88 من قانون البلدية يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية،

والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، ولسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

وكذا كل الاحتياطات اللازمة لحماية الأشخاص والممتلكات التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث.

د- الشرطة القضائية:

وفقا للمادة 92 من قانون البلدية والمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط شرطة قضائية، وبهذه الصفة له الحق في تحرير محاضر المخالفات والجنح التي تقع بالبلدية إذا تعذر على ضابط الشرطة القضائية العادي الاتصال بالمكان قبل ضياع معالم الجريمة وهذا تحت رقابة النيابة العامة.

هـ- تنفيذ القوانين والتنظيمات:

وفقا للمادة 69: يتولى رئيس المجلس الشعبي تحت سلطة الوالي نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

و- المحافظة على الأمن والنظام العام:

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم.

كما مكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

كما يتولى رئيس المجلس تحت سلطة الوالي السهر على حفظ النظام والأمن العمومي والصحة العامة والسكينة العامة واتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها ضمان تدعيم الجانب الوقائي وضمان سلامة الأشخاص والممتلكات. وكذا ضمان ضبطية الطرقات المتواجدة بإقليم البلدية والسهر على حماية التراث البلدي التاريخي ورموز الثورة التحريرية وكذا احترام المقاييس

والتعليمات في مجال العقار والسكن ونظافة المحيط وحماية البيئة وضمن ضبطينة الجنائز والمقابر وتسليم رخص البناء والهدم.

ثانيا - تشكيل الهيئة التنفيذية وقرارات رئيسها :

1- تشكيل الهيئة التنفيذية :

حتى يتمكن رئيس المجلس من القيام بمهمة التنفيذ على أحسن وجه أجاز له المشرع الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة وتنفيذ مداولات المجلس، وتظم اللجنة بحسب المادة 69 من قانون البلدية، نوابه ويتراوح عددهم ما بين 02 و06 بحسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

وقد عدلت المادة السابقة أعلاه بموجب المادة 79 من قانون الانتخابات لسنة 2012 والتي أعادت توزيع مقاعد المجلس الشعبي البلدي حسب الإحصاء السكاني الأخير بحيث أصبح عددهم يتراوح بين 13 كحد أدنى و43 كحد أقصى. واستنادا للمادة 79 أعلاه فإن نواب الرئيس يتراوح عددهم ما بين 03 و06 وهو العدد نفسه لأعضاء الهيئة التنفيذية¹.

هذا ويعرض رئيس المجلس قائمة المنتخبين الذين اختاراهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليهم من قبل المجلس الشعبي البلدي.

ويتم استخلاف نائب الرئيس المتوفى أو المستقيل أو المتوفى أو الممنوع قانونا حسب نفس الإشكال.

هذا ويمكن رئيس المجلس تفويض إمضائه لصالح أحد نوابه في حدود المهام الموكلة لهم.

¹ - ويوضع المنتخبون المعينون في وضعية انتداب طيلة مدة انتدابهم. انظر للمرسوم التنفيذي رقم: 91/13 المؤرخ في: 25 فيفري 2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر عدد 12 لسنة 2013.

2- قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية وممثلا للبلدية والدولة عن طريق إصدار قرارات في إحدى المجالات التالية:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته،
- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها،

- تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء،
- تفويض إمضائه.

ولا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

هذا وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الاستعجال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك¹.

المطلب الثالث: الرقابة على البلدية

إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية لا يتنافى وخضوعها للرقابة الإدارية، هذه الأخيرة التي تنصب على الأعضاء والأعمال والمجلس كهيئة منتخبة.

¹ - المادة 99 من قانون البلدية.

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يجب الإشارة بداية إلى موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية للأمين العام للبلدية والذي ينشط الإدارة تحت مسؤولية وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبهذا فإن الرقابة على المعنيين لا تطرح أي أشكال.

أما بالنسبة للأعضاء المنتخبين فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارسها عليهم جهة الوصاية المتمثلة في الوالي ووزير الداخلية.

ونشير إلى أنه لا يوجد فارق بين أعضاء المجلس فيما يخص الرقابة هذه الأخيرة التي تشمل الأعضاء العاديين ورؤساء اللجان ونواب الرئيس وكذا الرئيس نفسه.

وعموما حسب المادة 40 من قانون البلدية تزول صفة المنتخب بالوفاء أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا.

وبالرجوع للمواد 43 و44 و45 من قانون البلدية فإنه يمكن تحديد مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء فيما يلي¹ :

أولا - الإقالة:

إن المشرع لم يشر إليها صراحة في قانون البلدية الجديد لسنة 2011² إلا أنه أشار إلى سببها والمتمثل في حصول مانع قانوني، حيث يمكن للوصاية في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلا بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافس.

¹ - انظر لأجل المقارنة مع قانون البلدية القديم: عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 101 وما بعدها.

² - بخلاف قانون البلدية القديم لسنة 1990 والذي نص في مادته 31 على أنه: " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافس."

كما يقال وفقا للمادة 45 عضو المجلس الشعبي البلدي، الذي تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

ثانيا - الإيقاف؛

ويقصد به تجميد العضوية، ويعتبر العضو موقف العضو غير الممارس ولا يحق له الحضور لدورات المجلس ولا التصويت في المداولات وفي حالة صدور حكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا مهامه الانتخابية.

وفقا للمادة 43 من قانون البلدية عندما يتعرض منتخب إلي متابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام (جرائم الفساد مثلا) أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بشكل صحيح (الحبس مثلا) يتم توقيفه بقرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

ويصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلي غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

ثالثا - الإقصاء؛

نصت المادة 44 من قانون البلدية على أنه "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه .

ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

لقد تكلمنا في العناصر السابقة على بعض صور الرقابة التي يمارسها الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في: التصديق الضمني والتصديق الصريح، فالوالي عند إيداع المداولة على مستواه يقوم بتفحصها ورقابتها والتأكد من مدى مراعاتها للشروط والضوابط القانونية، وإذا اكتشف عدم مشروعيتها فعليه إما أن يحكم ببطلانها المطلق أو البطلان النسبي أو عدم

التصديق عليها حسب الحالة هذا ويجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في بعض الحالات.

أولا - البطلان المطلق:

وتعتبر بعض المداوولات باطلة بحكم القانون وفقا للمادة 59 من قانون البلدية في الحالات التالية¹:

1 - المداوولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

2 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

3 - غير المحررة باللغة العربية

ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

ويلاحظ على هذا نص المادة 59 أنها لم تقيد الوالي عند تصريحه ببطلان المداولة بأية مواعيد أو آجال معينة كقاعده عامة.

ثانيا - البطلان النسبي:

طبقا للمادة 60 من قانون البلدية: تكون محل بطلان (أي قابلة للإبطال) المداوولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها أو كانت تخص أزواجهم أزا صولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة (أي في وضعية تعارض المصالح)

وتبطل المداولة السابقة بقرار معلل من الوالي.

وبهذا فعلى العضو الذي يكون في وضعية تعارض المصالح أن يصرح بذلك لرئيس المجلس، أما إذا كان هذا الأخير هو المعني فعليه التصريح بذلك أمام المجلس الشعبي البلدي.

¹ - أمال يعيش تمام مرجع سابق، ص.05.

ثالثا - التظلم الإداري والطعن القضائي:

وفقا للمادة 61 من قانون البلدية: يجوز للمجلس البلدي عن طريق رئيسه أن يرفع تظلما إداريا أو أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة¹ في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة بطلان مطلقا أو بطلانا نسبيا أو الرافض للمصادقة عليها.

رابعا - الحلول:

ولقد عالجت هذه المسألة المادة 100 و102 من قانون البلدية كما يلي:

1- حلول الوالي محل السلطات البلدية ككل:

نصت المادة 100 من قانون البلدية على أنه يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عند ما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

2- حلول الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي:

وفقا للمادة 101 من قانون البلدية: عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.

¹ - أما فيما يقضي الإجراءات والأشكال فقد أحال المشرع أن القواعد العامة، والتي تقتضي أن يتم رفع دعوى الإلغاء من طرف المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي وهذا أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 04 أشهر من تبليغ قرار الوالي أو نشره (المادة 829 قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

3- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي؛

استنادا لنص المادة 102 من قانون البلدية، فإنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

وتتمثل في حل المجلس الشعبي البلدي وتجريد أعضائه من صفتهم. ووفقا للمادة 46 من قانون البلدية: يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- 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 وطمأنينتهم،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- أما فيما يخص أداء الحل فطبقا للمادة 47 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية. وإذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التالية للحل متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

وتجرى انتخابات جديدة على مستوى البلدية خلال 06 أشهر بغرض
تشكيل مجلس جديد ولا يمكن بأي حالة من الأحوال إجراؤها خلال السنة
الخيرة من العهد الانتخابية.

الفصل الثالث

النشاط الإداري

تأتي الإدارة نوعان من النشاط، إما نشاط ايجابي يتمثل في تقديم الخدمات للأفراد عن طريق المرافق العامة المتعددة كمرفق التعليم والعدالة والمستشفى...

وإما نشاط سلبي يتمثل في تقييد سلوك الأفراد بمجموعة ضوابط وقيود حماية للنظام العام بعناصره الأربع الأمن العامة والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة.

وبهذا فان نشاط الإداري إما أن يكون ايجابيا ويتمثل في المرافق العامة وإما أن يكون سلبياً يتمثل في الضبط الإداري، وسندرس هذين العنصرين تبعا كما يلي:

المبحث الأول: المرفق العام

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة، وتعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري كالعقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام وعناصره

الفرع الأول: تعريف المرفق العام

ليس من السهل تعريف المرفق العام، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى أن عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنى عضوي وآخر موضوعي¹.

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص. 215 وما بعدها.

أولاً - المعنى العضوي:

ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري.

ثانياً - المعنى الموضوعي:

ويتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة.

وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العام هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه.

وقد تراوح التعريف بين هذين المعنيين فقد أكد بعض الفقهاء على العنصر العضوي للمرفق العام، بينما تناوله البعض الآخر من الناحية الوظيفية أو الموضوعية، وبعد أن كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يتبنى المعنى العضوي، تطورت أحكامه للجميع بين المعنيين، ثم استقر فيما بعد على المعنى الموضوعي فعرف المرفق العام بأنه "النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لآخرين كأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام"¹.

وفي الحقيقة يمكن الجمع بين المعنى العضوي والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين، عندما تسعى الهيئات العامة التابعة لشخص من أشخاص القانون العام إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائماً في المرافق العامة الإدارية.

غير أن تطور الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العامة أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو

¹ - JACQUELINE Morand deviller, cours de droit administratif, montchrestien, 08 edition, paris, 2003, p.467.

التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة مما قاد إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي وأصبح من حق الإدارة أن تنظم نشاط معين في صورة مرفق عام وتعهد به إلى الأفراد فيتوافر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي.

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

من التعريف السابق يتضح أن هناك ثلاثة عناصر يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة المرفق العام وهي¹ :

أولاً - عنصر الهدف:

لا بد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين. وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزه للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام.

ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتماً فقدانها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والقضاء لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما بعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

ومع ذلك فإن هدف المنفعة العامة الذي اعترف القضاء الإداري به عنصراً من عناصر المرفق العام لا يمكن تحديده بدقة، فهو الهدف قابل للتطور ويتوقف على تقدير القاضي إلى حد كبير.

¹ - محمد أبو زيد محمد، مرجع سابق، ص.ص. 66.67.

ثانيا - عنصر الإدارة:

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة ويجب أن يكون نشاط المرفق العام منظماً من جانب الإدارة وموضوعاً تحت إشرافها ورقابتها، وخاضعاً لتوجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة.

وإذا عهدت الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة بإدارة المرفق فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد، ونفس الأمر إذا أصبحت الإدارة بيد هيئة خاصة بمقتضيات المصلحة العامة تقتضي النص على إخضاع هذه الهيئة الخاصة كاملة فلا تكون أمام مرفق عام.

ثالثا - وجود امتيازات السلطة العامة:

يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.

غير أن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء على اعتبار أن التطورات الاقتصادية وتشعب أنشطة الإدارة أفرزت إلى جانب المرافق العامة الإدارية مرافق عامة صناعية وتجارية تخضع في الجانب الأكبر من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص كما أن خضوع المرفق للقانون العام هو مجرد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق، ومن غير المنطقي أن تعرف الفكرة بنتائجها.

كما أن المرافق العامة الصناعية والتجارية وان كنت تخضع في بعض جوانبها لأحكام القانون الخاص فأنها لا تدار بنفس الكيفية التي تدار بها المشروعات الخاصة كما أن إرادته المشرع في إنشائها تضعها في إطار نظام قانوني غير مألوف وأن لم تتضمن امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص.

رابعاً - خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز:

إن ضرورة خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز عن نظام القانون الخاص يرجع لطبيعتها المتميزة واستهدافها المصلحة العامة ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر وحقها في استيفاء الرسوم.

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

لا تأخذ المرافق العامة صورةً واحدةً بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها وفقاً لما يلي:

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها¹:

تنقسم المرافق العامة من حيث موضوع نشاطها أو طبيعة هذا النشاط إلى ثلاثة أنواع:

أولاً - المرافق العامة الإدارية:

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادةً أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء.

وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة، وتصرفاتها أعمالاً إدارية، وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها. إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناءً لأحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة.

¹ - محمد جمال الدين مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص. 143 وما بعدها.

ثانيا - المرافق الاقتصادية :

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام.

والأمثلة على هذه المرافق كثيرة ومنها مرفق النقل والمواصلات ومرفق المياه والغاز ومرفق البريد.

ثالثا - المرافق المهنية :

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، وتتم إداره هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى.

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم، لا سيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام 1940.

وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها غير أن الجانب الرئيسي من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص.

فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض وشؤونها المالية تخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القضاء الإداري.

رابعاً - المرافق الاجتماعية :

وهي المرافق التي تستهدف تقديم خدمات اجتماعية للجمهور مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص.

الفرع الثاني : تقسيم المرافق من حيث استقلالها

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أولاً - المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية :

وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

ثانياً - المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية :

وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها، كالدولة أو الوزارات أو المحافظات، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة.

وتبدو أهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية، إذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدراً كبيراً من الاستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المركزية مع وجود قدر من الرقابة كما أوضحنا، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية، أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً ومسؤولاً عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية

الفرع الثالث: تقسيم المرافق من حيث امتدادها الإقليمي¹ :

أولاً - المرافق الوطنية :

وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل إقليم الدولة " كمرفق الدفاع، الأمن، القضاء...".

ثانياً - المرافق الإقليمية :

وهي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية والبلدية... المرافق البلدية والولاية.

المطلب الثالث: النظام القانوني للمرافق العامة

الفرع الأول: - إنشاء المرافق العامة وإلغاؤها :

أولاً - إنشاء المرافق العامة :

عندما تجد السلطة المختصة أن حاجة الجمهور تقتضي إنشاء مرفقاً عاماً لإشباعها ويعجز الأفراد عن ذلك، فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة وتنشئ المرفق العام.

وحيث إن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالباً المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم لاعتمادها أحياناً على نظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق ولأن إنشاء المرافق العامة يتطلب اعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق وإدارتها².

فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية أي أن تتدخل السلطة

¹ - حسين فريجة، مرجع سابق، ص.79.

² - طاهري حسين، مرجع سابق، ص.82.

التشريعية مباشرة فتصدر قانوناً بإنشاء المرفق أو أن تعهد بسلطة إنشاء المرفق إلى سلطة أو هيئة تنفيذية.

ثانياً - إلغاء المرافق العامة؛

بينما أن الأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة ولا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة إن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام أو لاعتبارات أخرى تقدرها هي وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة. والقاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك¹.

وعندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص على ذلك، فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق.

أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها. أما إذا كان مصدرها تبرعات الأفراد والهيئات الخاصة فإن هذه الأموال تأول إلى أحد المرافق العامة التي تستهدف نفس غرض المرفق الذي تم إلغاؤه أو غرضاً مقارباً له، احتراماً لإرادة المتبرعين.

¹ -مولود ديدان، مرجع سابق، ص.220.

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

تخضع المرافق العامة لمجموعة من المبادئ العامة التي استقر عليها القضاء والفقه والتي تضمن استمرار عمل هذه المرافق وأدائها لوظيفتها في إشباع حاجات الأفراد، وأهم هذه المبادئ هي:

أولاً - مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد:

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهريّة في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية.

لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، لذلك حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام.¹

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج منها: تحريم الإضراب، وتنظيم استقالة الموظفين العموميين ونظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق.

ثانياً - مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتبدل:

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارتها وتنظيم المرافق العامة تملك دائماً تطوير وتغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار ومن تطبيقات هذا المبدأ أن

¹ - عمار بوضياف، التوجيه في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 443.

من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة أن تتدخل لتعديل إدارتها المنضردة النظم واللوائح الخاصة بالمرفق أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب وطريقة معينة ولو أثر التغيير في مركزهم الشخصي.

ومن تطبيقات هذا المبدأ أيضاً حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنضردة دون أن يحتج المتعاقد "بقاعدته العقد شريعة المتعاقدين" إذ أن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها¹.

ثالثاً - مبدأ المساواة بين المنتفعين:

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي.

ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بين أحد منهم. غير أن المساواة أمام المرافق العامة مساواة نسبية وليست مطلقة، ومن مقتضياتها أن تتوافر شروط الانتفاع بخدمات المرفق فيمن يطلبها، وأن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق ثم يكون لهم الحق بالمعاملة المتساوية سواء في الانتفاع بالخدمات أو في تحمل أعباء هذا الانتفاع².

¹ - انظر ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 206.

² - محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص. 107.

وبمعنى آخر على الإدارة أن تحترم مبدأ المساواة بين المنتفعين متى تماثلت ظروفهم وتوافرت فيهم شروط الانتفاع التي حددها القانون . أما إذا توافرت شروط الانتفاع في طائفة من الأفراد دون غيرهم فإن للمرفق أن يقدم الخدمات للطائفة الأولى دون الأخرى أو أن يميز في المعاملة بالنسبة للطائفتين تبعاً لاختلاف ظروفهم كاختلاف رسوم مرفق الكهرباء والمياه بالنسبة لسكان المدينة وسكان القرى.

ومع ذلك فإن هذا المبدأ لا يتعارض مع منح الإدارة بعض المزايا لطوائف معينة من الأفراد لاعتبارات خاصة كالسماح للعجز أو المعاقين بالانتفاع من خدمات مرفق النقل مجاناً أو بدفع رسوم مخفضة.

المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة

تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعاً لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وأهم هذه الطرق هي:

الفرع الأول: الاستغلال المباشر "الإدارة المباشرة"

يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة¹.

ويترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام.

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء . وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.268.

تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص. ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدره المالية والفضية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة.

الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العامة

قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر لإدارة المرافق العامة، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة وأعمالها أعمالاً إدارية.

ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة ويطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان الموضوع نشاط المرفق تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً¹. وتخضع المؤسسة إلى قيدين هما:

1- قيد التخصص: كل مؤسسة يناط بها القيام بنشاط يحدد في نص أو سند

إنشائها.

2- خضوعها لنظام الوصاية الإدارية: باعتبارها هيئة لامركزية مرفقية.

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 213 وما بعدها.

الفرع الثالث: أسلوب الامتياز أو عقد الالتزام

بمقتضى هذه الطريقة تتعاقد الإدارة مع فرد أو شركة لإدارة واستغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة بأمواله وعماله وأدواته وعلى مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق وفق ما يسمى بعقد التزام المرافق العامة أو عقد الامتياز.

وقد استقر القضاء والفقهاء على اعتبار عقد الالتزام عملاً قانونياً مركباً يشمل على نوعين من النصوص الأول منه يتعلق بتنظيم المرفق العام وبسيره وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقاً لحاجة المرفق أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعده "العقد شريعة المتعاقدين"، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية بين المتعاقدين ولا تتعدى ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين¹.

وعلى أي حال فإن المرفق العام الذي يدار بهذا الأسلوب يتمتع بذات امتيازات المرافق العامة الأخرى كونه يهدف إلى تحقيق النفع العام، فهو يخضع لنفس المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة

غير أن الإدارة تملك إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من الملتزم كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحصل غالباً عند التأميم. وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض.

وفي مقابل إدارة الملتزم للمرفق العام وتسييره يكون له الحق بالحصول على المقابل المالي المتمثل بالرسوم التي يتقاضاها نظير الخدمات التي يقدمها للمنتفعين.

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص. 270.

الفرع الرابع: الاستغلال المختلط

يقوم هذا الأسلوب على أساس اشتراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة مرفق عام.

ويتخذ هذا الاشتراك صورة شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من أسهمها على أن يساهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الآخر.

وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة وأن يكون الرأي الأعلى لها في هذا المجلس ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها.

وتتم إدارة المرفق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة وتوفر هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة ورجح معقول¹.

وقد انتشرت شركات الاقتصاد المختلط في كثير من الدول الأوروبية كوسيلة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لاسيما فرنسا في إدارة مرافق النقل والطاقة لما يحققه هذا الأسلوب في فائدته تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي تظهر في أسلوب الإدارة المباشرة، كما أنه يخفف العبء عن السلطة العامة ويتيح لها التصرف لإدارة المرافق العامة القومية، ويساهم في توظيف رأس المال الخاص لما يخدم التنمية الاقتصادية.

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص. 163.

المبحث الثاني: الضبط الإداري

إذا كان من حق الفرد أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط، فأى حرية وأي حق إذا ما أطلق استعماله انقلب دون شك إلى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين.

لذا يتعين أن تضبط الحرية حتى لا يساء استعمالها وهذا ما قبل السلطة العامة وفق للكيفية التي رسمها القانون وبالضمانات التي قررها وهذا ما يعرف بالضبط أو البوليس الإداري.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من صور الضبط الأخرى

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

ركز الفقه على معيارين لتعريف الضبط الإداري وهما المعيار العضوي والموضوعي.¹

فتبعا المعيار العضوي: يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام".

أما المعيار الموضوعي: فيمكن تعريفه بأنه: "مجموعة الإجراءات والقرارات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام"

والضبط هو وظيفة قائمة في كل العمل، ومهما تعددت مفاهيم الضبط الإداري إلا أنه يضل له مفهوم واحد هو "عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام"، فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل فله أن يستعملها متى شاء غير أن للسلطة العامة ويهدف

¹ - عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص. 173

المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من هذه الحرية فتلزمه بعدم التنقل لكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها له¹.

فلا يتصور أن تبادر السلطة إلى فرض قيود وضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفا معيناً بذاته

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من صور الضبط الأخرى

أولاً - الضبط الإداري والضبط التشريعي:

يقصد بالضبط التشريعي "مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية، فمصدر المنع أو القيد هو السلطة التشريعية".

وبهذا يتبين لنا أن الهدف من النوعين واحد هو المحافظة على النظام العام. والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره سلطة إدارية، والضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية².

ثانياً - الضبط الإداري والضبط القضائي:

يختلفان من حيث الغرض فمهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه، في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقوبة.

كما يتولى مهام الضبط الإداري السلطة الإدارية بينما يباشر مهام الضبط القضائي فئة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وخولها مهمة القيام ببعض الإجراءات³ (ق. إ. ج.).

¹ - Pierre -laurent prier et autres ,pricis de droit administratif,05 edition ,montchrestien, paris, 2008,p.248.

² - محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص.171.

³ - عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص.175.

ورغم أوجه الاختلاف بينهما، إلا إن التقارب بينهما قد يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى أنه قد يكون القائم بهما واحد كرئيس البلدية فصفته الإدارية تفرض عليه اتخاذ كل إجراء وقائي يمس النظام العام، وصفة الضبطية القضائية تفرض عليه أن يتخذ كل الإجراءات القانونية عند وقوع جريمة.

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري وأنواعه

الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري¹

أولا - الصفة الانفرادية:

إن الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، فلا يمكن تصور أن يلعب الأفراد دور في تقرير إجراءات الضبط الإداري فالفرد يقف حيال أعمال الضبط في موقف الخضوع والامتثال لجملة من الإجراءات التي فرضتها الإدارة.

ثانيا - الصفة الوقائية:

فهو يدرأ المخاطر على الأفراد، كسحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة يكون لأن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة. ثالثا: الصفة التقديرية: للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، أي لها هامش كبير من الحرية في أن تتصرف أو لا تتصرف بناء على تقدير كل حالة على حدا أي لا يوجد قانونا ما يلزمها بالتدخل من عدمه.

¹ - ناصر ثباد، مرجع سابق، ص. 155 وما بعدها.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري¹ :

أولاً - الضبط العام:

ويقصد به النظام العام القانوني للبوليس الإداري، أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة علي النظام العام بعناصره الأربع.

ثانياً - الضبط الخاص:

ويقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط وحرريات الأفراد في مجال محدد ومعين، فهو ما يخص مكانا لذاته أو نشاطا بذاته.

ومثال النوع الأول ما تفرضه الإدارة من إجراءات على تنقل الأفراد (رخص التنقل) ومثال النوع الثاني أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور كأن تغلق شارعا أو أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام أو مسيرة أو حفلات...

المطلب الثالث: أغراض النظام العام وهيئاته

الفرع الأول: أهداف النظام العام

النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فيما يعتبر مخالفاً للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين؛ كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة. لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا المجتمع في كل دولة على حده.

غير أن معظم الفقهاء يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق

ثلاثة أغراض رئيسية هي: الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة².

¹ - عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص. 178.

² - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص. 360 وما بعدها.

أولاً - الأمن العام:

يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد تسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور.

ثانياً - الصحة العامة:

ويقصد بها حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة إذ تعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها.

كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقييد المحال العامة بالشروط الصحية.

ولاشك أن وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد.

ثالثاً - السكنية العامة:

ويقصد بها توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات.

والجدير بالذكر أن مفهوم النظام العام قد اتسع ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة. وأمكن بالتالي استعمال سلطة الضبط الإداري للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، فتجاوز بذلك العناصر الثلاثة السابقة، وفي هذه الاتجاه تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة. وكذلك حماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة.

وبهذا لا يجوز تقديم العروض المسرحية أو التمثيلية أو الموسيقية أو الراقصة أو الغنائية في الملاهي أو المحال العامة إلا بعد الترخيص بها من الجهة المختصة ولا يجوز الترخيص بالعروض الخليعة أو الفاضحة أو المخلة بالحياة.

الفرع الثاني: هيئات الضبط

إن الضبط الإداري إجراء يقصد به المحافظة على النظام العام وهو يحمل خطورة معينة بالنظر إلى صلته بالحريات العامة. وتأثيره عليها، لهذا وجب تحديد هيئات الضبط الإداري والتقليص منها حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات هو الاستثناء.

وعلى العموم يمكن تقسيم هيئات الضبط إلى قسمين¹:

أولاً - هيئات الضبط على المستوى الوطني:

وتتمثل في:

1- رئيس الجمهورية: كاحلان الحصار وحالة الطوارئ والحالة

الاستثنائية...

2- الوزير الأول: يستشار رئيس الحكومة في أي إجراء ضبطي من طرف

رئيس الجمهورية

3- الوزراء: الأصل أنه ليس للوزراء بحكم مركزهم سلطة ضبط، غير أن

القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة

القطاع الذي يشرفون عليه (الضبط الخاص)

ثانياً - هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي:

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

طبقاً لقانون البلدية (م.94) يقوم رئيس البلدية بسلطة المحافظة على

النظام العام تحت سلطة الوالي وهذا بالاستعانة بالشرطة البلدية.

¹ - عمار بوضياف، التوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.489.

2- الوالي:

طبقا للمادة 114 من قانون الولاية للوالي الحق في اتخاذ كل تدبير أو إجراء من شأنه الحفاظ على النظام العام في ولايته.

المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري وحدوده

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري¹

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري لا بد للإدارة أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة وهي:

أولا - الوسائل المادية: ويقصد بها: الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنات...

ثانيا - الوسائل البشرية: وتتمثل في أعوان الضبط الإداري المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة والجمارك ومراقبي الأسعار...

ثالثا - الوسائل القانونية: يمكن حصر أهم الآليات القانونية في هذا المجال في:

1- لوائح الضبط الإداري "المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية":

تتضمن لوائح الضبط الإداري قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الأربع وتتضمن تقييد حريات الأفراد، لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها، على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضوع التنفيذ.

ومنها لوائح تنظيم المرور وتتخذ لوائح الضبط عدداً مظاهراً في تقييدها نشاط الأفراد منها الحظر، والأذن المسبق والأخطار والتنظيم.²

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.306.

² - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.201.

أ- الحظر والمنع:

يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاولة نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً.

والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن ذلك يعنى انتهاك للحرية ومصادره للنشاط. ولكن أجاز القضاء استثناءً الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام كمنع إنشاء مساكن للبعاء أو للعب الميسر.

ب- الإذن المسبق "الترخيص":

قد تظهر لوائح الضبط في ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة النشاط، ومن الضروري أن يشترط القانون المنظم للحرية الحصول على هذا الإذن، إذا أن القانون وحدد الذي يملك تقييد النشاط الفردي بإذن سابق.

ج- الإخطار عن النشاط:

ويحصل بان تشترط اللائحة ضرورة إخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام. مثال ذلك الإخطار عن تنظيم اجتماع عام. ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق.

د- تنظيم النشاط:

قد لا تتضمن لوائح الضبط على حظر نشاط معين أو اشتراط الحصول على إذن مسبق أو الأخطار عنه، وإنما قد تكتفي بتنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته، كما لو تم تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها، أو شروط يجب توافرها لاستغلال مقهى انترنت أو قاعة ألعاب.

2- أوامر الضبط الإداري الفردية:

قد تلجأ سلطات الضبط إلى إصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية لتطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهي بالامتناع عن أعمال أخرى. مثال ذلك الأوامر الصادرة

بمنع عقد اجتماع عام أو الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو القرار الصادر بمصادرة كتاب أو صحيفة معينة.

3- التنفيذ الجبري:

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام. وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدةً وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم.

ويعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، واستناداً لذلك لا يتم الحصول على إذن سابق من السلطات القضائية لتنفيذه. إلا أنه يجب أن تتوفر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر.

ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري أن يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق، أو يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري، كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة.

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري

من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري يتم من خلالها الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرريات الأفراد، وقد درجت أحكام القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، غير أنها أخضعتها في ذلك لرقابة القضاء الإداري من نواح عدة.

أولاً - حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت

تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلاً وغير مشروعاً. وتتمثل رقابة القضاء على سلطات الإدارة في هذه الظروف فيما يلي¹ :

1- أهداف الضبط الإداري؛

يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات، فليس للإدارة تخطى هذا الهدف سواء كان عاماً أم خاصاً، فإذا استخدمت سلطاتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام. أوسعت إلى تحقيق مصلح عامة لكي لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فان ذلك يعد انحرافاً بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص.

2- أسباب الضبط الإداري؛

يقصد بسبب الضبط الإداري الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة.

3- وسائل الضبط الإداري؛

يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعة، وفي القيود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها واستخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري لا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل التحريات العامة بشكل مطلق لان ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالباً هذا الإلغاء وإنما يكتف بتقيدها. ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً، أي إن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين.

وعلى ذلك تكون القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة.

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص. 311.

4- ملائمة قرارات الضبط الإداري؛

لا يكفى أن يكون قرار الضبط الإداري جائزاً قانوناً أو أنه قد صدر بناءً على أسباب جدية، إنما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل، فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها.

ومن الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فإن القضاء يبسط رقابته على الملائمة.

وفي هذا المجال لا يجوز مثلاً لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق تظاهره في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض.

ثانياً - حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية؛

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات السابق بيانها.

وفي هذه الحالة لا بد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

على أن الظروف الاستثنائية أياً كانت صورتها حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية

على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان آخر غير أن ذلك الذي يقاس به الخطأ في الظروف العادية¹.

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص.178.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا - المصادر:

- 1- القانون رقم 09/90 المؤرخ في: 17 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية الملغى، ج ر عدد 15 لسنة 1990.
- 2- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، ج ر ج، العدد 21، لسنة 2008.
- 3- قانون رقم: 07/12 المؤرخ في: 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.
- 4- القانون رقم: 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج، عدد 14 لسنة 2016.
- 5- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، ج ر ج، العدد 21، لسنة 2008.
- 6 المرسوم التنفيذي رقم 217/13 المؤرخ في: 18 جوان 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للولاية، ج ر عدد 32 لسنة 2013
- 7- المرسوم التنفيذي رقم: 91/13 المؤرخ في: 25 فيفري 2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر عدد 12 لسنة 2013.
- 8- مشروع قانون البلدية لسنة 2011، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، 2011.

ثانيا - قائمة المراجع باللغة العربية:

I- الكتب:

- 1- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007.
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 3- بوحמידة عطالله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، 2011.

- 4- مولود يدان، القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر، 2011.
- 5- محمد أبو زيد محمد، دروس في القانون الإداري، شركة مطابع الطويجي، القاهرة، 2002.
- 6- محمد جمال مطلق الدينبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 7- فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 8- قصير فريده مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري الوادي، 2011.
- 9- عبد الله طليبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، دمشق، 2006.
- 10- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 11- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 12- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 13- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسور، الجزائر، 2012.
- 14- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية وتطبيق، دار جسور، الجزائر، 2010.
- 15- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور، الجزائر، 2012.
- 16- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور، الجزائر، 2013.
- 17- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دار جسور، الجزائر، الطبعة الثانية، 2009.

18- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، دار جسون، الجزائر، 2013.

19- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 2003.

20- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد، سطيف، 2010.

21- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

22- هاني عرب، محاضرات في الإدارة المحلية، ملتقى البحث العلمي، www.resscra.info

II- الرسائل الجامعية:

1- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكره ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005.

2 - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مذكره ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.

3- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكره ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012.

4- صالح عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكره ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 01، 2010.

5- عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 1973.

III- المقالات العلمية:

1- آمال يعيش تمام، "الرقابة على أعمال المجالس البلدية بين دواعي الوصاية الإدارية ومقتضيات الاستقلالية المحلية" ملتقى وطني حول الوصاية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، مارس 2013.

- 2- محمد محمود الطعمانة، "نظام الإدارة المحلية"، الملتقى العربي الأول حول: نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان، 2003.
- 3- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة - العدد السادس، أفريل 2010.
- 4- هلال مراد، "الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي"، نشره القضاء، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، 2006.

ثالثا - المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- *George dupuis et autres, Droit administratif ,10 edition, dalloz, paris, 2007*
- 2- *M arie Christine Rouault, droit administratif, 09 edition, Gualino, editeur, paris, 2013*
- 3- *Gustave peiser, droit administrative generale , 22 edition , dalloz, paris, 2004,*
Jacqus Dembour, les actes de la tutelle administrative en droit belge, bruxcelle
- M.waline, droit administratif, 09 éme édition, paris, 1963*
- 4 *JACQUELINE Morand deviller, cours de droit administratif, montchrestien,08 edition , paris, 2003,*
- 5-*Pierre -laurent prier et autres ,pricis de droit administratif,05 edition ,montchrestien, paris, 2008.*

الفهرس

الصفحة	الموضوع
05	تمهيد
07	الباب الأول: الإطار النظري للقانون الإداري
07	الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للقانون الإداري
07	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
07	المطلب الأول: القانون الإداري والإدارة
07	الفرع الأول: تعريف القانون الإداري
08	الفرع الثاني: معنى الإدارة
09	المطلب الثاني: المفهوم الموسع والضيق للقانون الإداري
09	الفرع الأول: المفهوم الموسع للقانون الإداري
10	الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري
11	الفرع الثالث: مدى تأثر المشرع الجزائري بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق
13	المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وعلاقته بباقي فروع القانون الأخرى
13	المطلب الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره
17	المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون والعلوم الأخرى
17	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام
20	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص
21	الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة
23	الفصل الثاني: خصائص ومصادر القانون الإداري ومعاييرها
23	المبحث الأول: خصائص القانون الإداري ومصادره

23	المطلب الأول: خصائص القانون الإداري ومميزاته
26	المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري
26	الفرع الأول: المصادر الرسمية
32	الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية والتفسيرية
32	المبحث الثاني: أسس ومعايير القانون الإداري
33	المطلب الأول: معايير القانون الإداري في القضاء والفقهاء ونطاق تطبيقه
33	الفرع الأول: المعيار العضوي
34	الفرع الثاني: معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية
35	الفرع الثالث: معيار المرفق العام
38	الفرع الرابع: معيار السلطة العامة وامتيازاتها
39	الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة
39	الفرع السادس: معيار السلطة العامة الحديث
40	الفرع السابع: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة
42	المطلب الثاني: أساس القانون الإداري الجزائري
42	الفرع الأول: المعيار العضوي (الشكلي) أساسا
43	الفرع الثاني: المعيار المادي استثناء
43	الفرع الثالث: التكريس القضائي للمعيار المادي
45	الفصل الثالث: أسس التنظيم الإداري
45	المبحث الأول: الأساس القانوني: الشخصية المعنوية
45	المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية
45	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية
46	الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية

47	المطلب الثاني: أركان الشخص المعنوي وموقف الفقه والمشرع منه
47	الفرع الأول: أركان الشخص المعنوي وعناصره
48	الفرع الثاني: موقف الفقه والمشرع من فكرة الشخصية المعنوية
51	المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية
51	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
52	الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقة أو المصلحية
53	الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي
53	المطلب الرابع: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية ونهايتها
54	الفرع الأول: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية
55	الفرع الثاني: نهاية الشخص المعنوي
55	المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري
56	المطلب الأول: المركزية الإدارية
56	الفرع الأول: أركان المركزية الإدارية
63	الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية
69	الفرع الثالث: مزايا وعيوب المركزية الإدارية
70	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية
70	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
70	الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية وتمييزها عن غيرها من الأنظمة
74	الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية
82	الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإداري
85	الباب الثاني: الإطار التطبيقي للقانون الإداري
85	الفصل الأول: الإدارة المركزية الجزائرية
85	المبحث الأول: رئاسة الجمهورية

86	المطلب الأول: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية وانتهاء مهامه
86	الفرع الأول: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية
87	الفرع الثاني: انتهاء مهام رئيس الجمهورية
88	المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية
88	الفرع الأول: سلطة التعيين
90	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية
92	الفرع الثالث: سلطة المحافظة على امن الدولة وسلامتها
93	المبحث الثاني: الوزير الأول
94	المطلب الأول: تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه
94	الفرع الأول: كيفية تعيين الوزير الأول
94	الفرع الثاني: انتهاء مهام الوزير الأول
95	المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الأول
95	الفرع الأول: سلطة التعيين
96	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية
96	الفرع الثالث: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة
97	الفرع الرابع: السهر على حسن سير الإدارة العامة
97	المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة للوزير الأول
98	المبحث الثالث: الوزارة
98	المطلب الأول: الوزير
98	الفرع الأول: تعيين الوزير وانتهاء مهامه
99	الفرع الثاني: صلاحيات الوزير
100	المطلب الثاني: تنظيم الوزارة
100	الفرع الأول: الإدارة المركزية للوزارة
100	الفرع الثاني: المصالح الخارجية للوزارة

101	المطلب الثالث: المؤسسات الوطنية الاستشارية
101	الفرع الأول: أشكال الاستشارة
102	الفرع الثاني: بعض الهيئات الاستشارية
105	الفصل الثاني: الإدارة المركزية الجزائرية "الإدارة المحلية"
108	المبحث الأول: الولاية كجماعة إقليمية لا مركزية
108	المطلب الأول: تعريف الولاية وتطورها التاريخي
108	الفرع الأول: تعريف الولاية
109	الفرع الثاني: التطور التاريخي للولاية
111	المطلب الثاني: هيئات الولاية
112	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي
141	الفرع الثاني: الوالي كهيئة تنفيذية
144	المطلب الثالث: الرقابة على الولاية
145	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
147	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
147	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
148	المبحث الثاني: البلدية كصوره من صور الإدارة المحلية في الجزائر
149	المطلب الأول: التطور التاريخي للتشريعات النازمة للبلدية
151	المطلب الثاني: هيئات البلدية
151	الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي
161	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية
170	المطلب الثالث: الرقابة على البلدية
171	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
172	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
175	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

177	الفصل الثالث: النشاط الإداري
177	المبحث الأول: المرفق العام
177	المطلب الأول: تعريف المرفق العام وعناصره
177	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
179	الفرع الثاني: عناصر المرفق العام
181	المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة
181	الفرع الأول: تقسيم المرافق العمومية من حيث طبيعة نشاطها
183	الفرع الثاني: تقسيم المرافق من حيث استقلالها
184	الفرع الثالث: تقسيم المرافق من حيث امتدادها الإقليمي
184	المطلب الثالث: النظام القانوني للمرافق العامة
184	الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة وإلغائها
186	الفرع الثاني المبادئ التي تحكم المرافق العامة
188	المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة
188	الفرع الأول: الاستغلال المباشر
189	الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العامة
190	الفرع الثالث: أسلوب الامتياز
191	الفرع الرابع: الاستغلال المختلط
192	المبحث الثاني: الضبط الإداري
192	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن غيره
192	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري
193	الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من صور الضبط الأخرى
194	المطلب الثاني: مميزات الضبط الإداري وأنواعه
194	الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري

195	الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري
195	المطلب الثالث: أغراض الضبط الإداري
195	الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري
197	الفرع الثاني: هيئات الضبط
198	المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري وحدوده
198	الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري
200	الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري
204	قائمة المراجع
214	الفهرس