

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 بفكرة الشخصية المعنوية.

2- النشاط الإداري: و الذي يظهر في مظهرين :

الأول : سلبي : و يتمثل في موضوع الضبط الإداري.

الثاني : إيجابي : و يتمثل في موضوع المرفق العام.

3- وسائل الإدارة في ممارسة نشاطها : و تشمل وسيلتين:

الأولى بشرية : و يتمثل في الموظفين العموميين .

الثانية : مادية : و تتمثل في الأموال العامة .

4- أساليب ممارسة النشاط الإداري: و تستعمل الإدارة غالبا أسلوبين لممارسة نشاطهما :

1 - القرارات الإداري.

2 - العقود الإداري.

5 - المنازعات الإدارية : و يمثل في الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية و كذلك

القواعد الإجرائية الواجب مراعاتها في ذلك .

وستتناول خلال هذه الدراسة محوري التنظيم والنشاط الإداريين فقط ، أما باقي المحاور فهي مقرررة ضمن

مقاييس أخرى في السنوات القادمة.

ودراستنا ستقتصر فقط على دراسة موضوع التنظيم الإداري بقسميه النظري والتطبيقي وكذا النشاط الإداري

بعنصره 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 و أخيرا 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 و المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة ."

كما عرف بأنه : " ذلك الفرع من القانون العام الذي يقوم عن فكرة السيادة و السلطة العامة و يتصل بالإدارة العامة فيوضح كيفية تنظيمها و بيان أجهزتها المتنوعة و نشاطها و الوسائل المختلفة التي تمكنها من ممارسة هذا النشاط. "

و القانون الإداري بهذا المعنى يرتبط تعريفه و يتصل بالإدارة العامة، و لهذا يجب توضيح هذا المصطلح¹.

الفرع الثاني: معنى الإدارة

أولاً: الإدارة لغة: إن كلمة الإدارة: لغة مشتقة من فعل يدير و أدار بمعنى "يخطط و ينظم و يوجه و يراقب أنشطة و أعمال الناس الذين يجتمعون حول مهنة معينة أو هدف معين."

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

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

ثانياً: الإدارة اصطلاحاً : تعنى: " فن أو علم توجيه و تسيير وإدارة عمل الآخرين بقصد تحقيق أهداف محددة"

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

أما الإدارة العامة فلها معنيان¹:

1- **المعنى العضوي الشكلي**: ويقصد بالإدارة العامة هنا مجموعة الأجهزة و الهياكل و الهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية .

2- **المعنى الموضوعي المادي**: فيقصد به مجموعة الأنشطة و الخدمات و الوظائف و الأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة و الهيئات إشباعا لحاجات الجمهور و المواطنين .
و لقد ثار خلاف فقهي حول المعيار و المعنى الواجب الأخذ به لتعريف الإدارة العامة و بالتالي القانون الإداري .

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 و النشاط و الرقابة، 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 و الضيق للقانون الإداري.

الفرع الأول: المفهوم الموسع للقانون الإداري:

في الدول الأنجلوسكسونية يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد التي تحكم نشاط الأفراد، و هذا يعني أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص، و من ثم يختص القاضي العادي بمنازعات الإدارة .

وهذه الدول أخذت بهذا المفهوم لكونها نظرت للقانون ككل نظرة واحدة فهو لا يختلف بالنظر إلى الطبيعية الشخص عام أم الخاص .

وبهذا فإن الفقه الإنجليزي ينبذ فكرة القانون الإداري بالمفهوم الضيق الفرنسي اعتبارا أنه صورة من صور تسلط الإدارة ، كما أنه يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة أمام القانون ،ولمبدأ الفصل بين السلطات ، هذا الأخير الذي يفرض خضوع الإدارة و الأفراد علي السواء لنفس الجهة القضائية .

والدول الأنجلوسكسونية على غرار إنجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية والهند و إن كانت رفضت فكرة القانون الإداري بمفهومه الضيق من حيث المبدأ إلا أنها بادرت مؤخرا إلى الأخذ ببعض مبادئه كإنشاء

¹- 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.

محاكم إدارية خاصة مهمتها الفصل في بعض منازعات الإدارة (بعض المنازعات المتخصصة فقط) دون الأفراد¹

وبهذا فإن الدول الأنجلوكسونية 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 و الذي يعني "مجموعة القواعد القانونية المتميزة و المختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و ما يترتب على هذا النشاط من منازعات".

و القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده و هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص .

و إذا كان خضوع الدولة للقانون مبدأ مستقر ومسلم به فإن هذا المبدأ يفرض خضوع الإدارة للقانون، و لا 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 و تدير مرفقا عاما و تمارس نشاطا متميزا و تستخدم أموالا عامة، و تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، فهي إن فقدت هذا الموقع و ابتعدت عن هذا النشاط والغاية خضعت للقانون الخاص و لم تعد حاجة لإخضاعها للقانون الإداري و إحاطتها بقواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص و بقضاء مستقل عضويا ووظيفيا² .

الفرع الثالث : مدى تأثر 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 نلمحها من خلال ما يلي³:

أولا: من حيث النظام القانوني:

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

² -انظر: قصير فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري الوادي، 2011، ص.ص.13.14.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.20 وما بعدها.

أ- 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 العمومية¹ والمعدل بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم: 338/08 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية والمعدل سنة 2010 والملغى سنة 2015 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

كما سار المشرع الجزائري على نهج المشرع الفرنسي و هذا في الاعتراف بالطابع الإداري لبعض العقود التي تبرمها الإدارة كعقد الأشغال العامة و عقد التوريد و عقد 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) . ورغمما أنه في هذا الفترة تبني الجزائر نظام وحدة القضاء إلا أن الغرف الإدارية التي كانت موجودة كانت تطبق أحكام القانون الإداري الفرنسي في غياب النص التشريعي كدعوى الإلغاء و التعويض أو المسؤولية الإدارية... أما في سنة 1996 فقد تبني المشرع نظام ازدواجية القضاء بشكل لا يدعو للشك وهذا بناء على المادة 152 و 153 من الدستور وهو ما تأكد فيما بعد صدور القانون العضوي رقم: 01/98 المتعلق بالمجلس الدولة و كذلك القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي رقم: 03/98 المتعلق محكمة التنازع . و يمكن 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، و بالنظر لأطرافها.

¹ - انظر: عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دار جسر ، الجزائر، الطبعة الثانية، 2009، ص.28 وما بعدها.

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 يرتكز 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 و وجوده 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 و التي تعتبر مهده الأول و هذا بعد قيام الثورة الفرنسية التي أعتنق رجالها مبدأ الفصل بين السلطات.

والقانون الإداري بمفهومه الضيق لم يظهر هكذا طفرة واحدة وإنما مر بمراحل عديدة وهي:

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

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

و في 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 و قضاء الغابات

و قد كانت البرلمانات تتدخل في عمل السلطة الإدارية و تعارض و تعرقل كل الإصلاحات التي تقوم بها الإدارة حفاظا علي امتيازاتها، ففسد الجهاز القضائي و شلت أعمال الإدارة .

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

ثانياً: مرحلة الثورة الفرنسية و التفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات²

بقيام الثورة الفرنسية سنة 1789 كان الثوار الفرنسي و الرأي العام يحملون أسوأ الذكريات عن علاقة القضاء العادي (البرلمانات) بالإدارة العامة.

فدفعهم ذلك إلى تطبيق و تفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسير خاصا(خاطئا عند بعض الفقه) أدى إلي فصل منازعات الإدارة العامة عن القضاء العادي .

و تأكد هذا بصدر قانون 16- 24 أوت 1790 المتعلق بالتنظيم القضائي و أدى ألغى البرلمانات القضائية ونص في مادته 13على منع القضاء من النظر و الفصل في أعمال و منازعات الإدارة العامة.

¹ -راجع: قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.16.

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

ثالثا: مرحلة الإدارة القاضية "الوزير القاضي"

أدى مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية السابق الذكر إلي 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 و الفصل 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. و كان هذا الأمر مقبولا إلي حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات القضائية التعسفي

رابعا: مرحلة إنشاء مجلس الدولة و مجالس الأقاليم "القضاء المحجوز"¹

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

و كان مجلس الدولة يختص بتحضير مشاريع القوانين و الأنظمة و إبداء رأيه حول المنازعات و القضايا الإدارية التي كانت تعرض عليه من طرف الإدارة المركزية (الرئيس أو القنصل....) كما تم في نفس الوقت إنشاء مجالس الأقاليم كهيئات من الدرجة تنتظر في المنازعات الإدارية على مستوى الأقاليم (المحافظات) وكانت تصدر أحكاما لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة و الذي كانت أحكامه غير قضائية (ليست نهائية) بل تحتاج لتصديق الرئيس أو الوزير . وبهذا فقد كان عمل مجلس الدولة يقتصر على المنازعات الإدارية و إعداد مشروعات الأحكام فلم يكن يملك سلطة القضاء و إصدار الأحكام النهائية ، لهذا سمي قضاؤه في هذه المرحلة : القضاء المقيد و المحجوز و قد 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 أبق على نظام الإدارة القاضية، فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجد ازدواجا قضائيا و استمر 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 القاضية) وهذا في القضية الشهيرة قضية: CADOT و ترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية .

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

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

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

وبهذا فقد أصبح مجلس الدولة الفرنسي خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع و ساهم في إرساء و خلق و ابتكار مبادئ القانون الإداري و قواعده المميزة عن قواعد القانون الخاص و ابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة، و أكد على وجود و استقلال القانون الإداري،

ذلك لأنه عندما نشأ القضاء الإداري كجهاز قضائي مستقل عضويا ووظيفيا عن الإدارة العامة و عن القضاء العادي ليفصل في المنازعات الإدارية لم يجد أمامه مجموعة قانونية تختص بتنظيم و حكم المنازعات الإدارية ذات الطبيعة الاستثنائية و المتميزة عن المنازعات العادية فاجتهد في هذا المجال و ابتكر الحلول و الاجتهادات الملائمة للمنازعات المطروحة أمامه ، بهدف تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة و التي تمثلها الإدارة العامة ، و مقتضيات حماية حقوق و حريات الأفراد التي يقتضيها مبدأ المشروعية .

و بهذا استطاع القضاء الإداري الفرنسي أن ينشأ أسس و مبادئ القانون الإداري المستقلة عن قواعد القانون الخاص، و المتجاوبة مع احتياجات الإدارة العامة و نجح في نفس الوقت في إخضاعها للرقابة القضائية احتراماً لمبدأ المشروعية ولتحقيق وضمان حماية فعالة لحقوق و حريات الأفراد ، في مواجهة امتيازات و سلطات الإدارة العامة.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون والعلوم الأخرى :

إن القانون الإداري حديث النشأة تبلورت أحكامه و مبادئه على يد القضاء الإداري و الذي صاغ العديد من النظريات و الاجتهادات هي التي جعلت من القانون الإداري فرعاً مستقلاً بذاته عن باقي فروع القانون الأخرى، و لكن هذا لا يعني انتفاء العلاقة بينه و بين باقي القوانين والعلوم الأخرى خاصة علم الإدارة العامة .

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام:

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

أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري :

إن القانون الدستوري هو القانون الذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة و السلطات العامة فيها و العلاقة بينها كما ينظم أيضاً حقوق و حريات الأفراد .

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

وبهذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، إذ يعتبر كل منهما فرعاً 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 و كسلطة 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 و التنفيذية التي تكفل تشغيل السلطة التنفيذية و أدائها لوظيفتها فالقانون الإداري يكون بهذا المعنى امتداداً للقانون الدستوري ومكمل له.

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

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

و مع أن الفقه الفرنسي في معظمه يميز بينهما ، إلا أن جانب من الفقه الإداري ذهب إلى انتقاد محاولات التمييز بين القانونيين و دعا إلي دراستهما معا و تزعم هذا الاتجاه الفقيه دوجي و جيز .

و في الأخير و رغما ما يوجد من تقارب بين القانونيين إلا أنهما منفصلين و مستقلين 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 .

ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي¹:

القانون المالي هو " فرع من فروع القانون العام الداخلي ينظم الإدارة المالية للدولة من حيث نفقاتها و إيراداتها و ميزانيتها " .

وقد ظل زمناً طويلاً جزءاً ملحقاً بالقانون الإداري ثم انفصل عنه، و رغما ذلك تبقى الإدارة المالية جزءاً من السلطات الإدارية الموجودة في الدولة والتي يحكمها القانون الإداري.

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

ثالثاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:

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

يهتم القانون الجنائي بالجرائم المرتكبة و المعاقب عليها في قانون العقوبات، و يعتبر فرعا من فروع القانون العام الداخلي، و له بهذا المعنى صلة وثيقة بالقانون الإداري لأنه يوفر للإدارة العامة من الأحكام الجزائية ما يمكنها من القيام بوظيفتها علي أكمل وجه¹.

فالنسبة للموظف العام يتكفل قانون العقوبات بحمايته جزائيا من كل اعتداء يكون عرضة له أثناء أداء مهامه. و إذا كانت مهمة الإدارة العامة هي توفير الأمن العام و الصحة العامة و السكنية 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 الجوهرى و الواضح بين القانون الإداري و القانون المدني من حيث موضوعهما فالقانون الإداري يحكم الإدارة العامة، من حيث تكوينها و نشاطها و منازعاتها و يحدد حقوقها و التزاماتها، أما القانون المدني فيبين الأحكام الخاصة بالأشخاص و الأشياء و الأموال .

إلا أن هذا لا ينف الصلة بينهما، فنجد أن كثير من أحكام و نظريات و قواعد القانون المدني كانت مطبقة في السابق على منازعات الإدارة العامة بحكم أن القانون المدني هو الشريعة العامة المطبقة علي كافة المنازعات القضائية.

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

و رغم العلاقة بين القانونين إلا أنه يبقى القانون الإداري متميزا بقواعده و نظرياته التي وضعها القضاء الإداري خصيصا لكي تكون الأنسب و الأصح لتحكم الإدارة العامة بحكم ما تحوزه وتملكه من امتيازات السلطة العامة².

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

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

كل هذه النظريات و السلطات الممنوحة للإدارة لا نجد لها مثل في قواعد القانون الأخرى .

¹ -محمد جمال مطلق الذنبيات ، مرجع سابق، ص.27.

² -عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.52.

و في 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، و ما زال القانون المدني يحكم و ينظم الكثير من المنازعات الإدارية التي تتنازل فيها الإدارة عن سلطاتها و امتيازاتها و تقبل 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 و القانون 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 ترقبته 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:** وإن كان فضاء 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 ...

الفصل الثاني

خصائص ومصادر القانون الإداري ومعايير

¹ -انظر: ناصر لباد، مرجع سابق، ص.16.

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 :

أولاً: 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.

ثانياً: القانون الإداري قانون مرن و سريع 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 التعديل أو التغيير، ويعود ذلك إلى العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه 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 مستمدة 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 العامة².

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

ثالثاً: قانون الإداري قانون من صنع القضاء :

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

² -مولود ديدان ، مرجع سابق، ص.25.

يتميز القانون الإداري أيضا بأنه قانون قضائي عن طريق المبادئ و القواعد 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 و دور المشرع أصبح في كثير من الأحيان مقتصرًا على تسجيل و تدوين ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام.

وبهذا فإن دور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزًا 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 و مقتضيات 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.

رابعاً: 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 ...

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.

كما أن أحكامه في الغالب ذات طبيعة قضائية، هذه الأخيرة التي تتأثر وتتغير وفقاً للنظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي².

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...

¹ - قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.66.

² - عبد الله طليبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص.45.

المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري

تشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصورة عامة وهي: التشريع، العرف، القضاء والفقهاء، وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى بينما يمثل القضاء والفقهاء 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 الفقهاء مصدرا تفسيريا وفيما يلي نعرض المصادر بشيء من التفصيل:

الفرع الأول: المصادر الرسمية :

أولاً: 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 فبكون 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- التشريع الأساسي¹ :

يعد الدستور المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري ويقع في قمة الهرم القانوني ويسمى 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 و 18 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 و 153 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 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 و 50 و 51 و 52 والمتعلقة بالأشخاص الاعتبارية، وكذا المادة 677 والمتعلقة بالقيود الواردة على نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، وكذا المواد 678 و 679 والتي تنظم شروط و كفاءات 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 .

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

ثانيا: القضاء :

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة عليه وهو ملزما قانونا بالفصل في المنازعات الداخلة في اختصاصه وإلا عدا منكرا للعدالة ولهذا لا يعد القضاء مصدرا رسميا 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 التشريعية².

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه أدى إلى تجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليطمأش مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد

1 - مولود ديدان ، مرجع سابق، ص.14.

2 - ويلاحظ على الشرائع الحديثة موقفان متعارضان من القضاء باعتباره مصدرا رسميا للقانون : فالاتجاه الانجلوسكسوني يعتبر القضاء مصدرا رسميا من مصادر القانون أما الاتجاه اللاتيني وفيه لا يعد القضاء مصدرا من مصادر القانون الرسمية ، إذ يفترض في القاضي المدني أو الإداري عدم وضع قواعد قانونية مجردة ، لان هذا الأمر من اختصاص المشرع أما اختصاص القاضي فهو الفصل في المنازعات التي تعرض عليه استنادا إلى القواعد القانونية القائمة.

إلى خلق مبادئ وأحكام للقانون الإداري، فيصبح القضاء مصدرا رسميا للقانون الإداري بل و من أهم مصادره على الإطلاق، ويتعدى دوره التشريع في بعض الحالات¹.

لذلك يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني ، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي، يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص .

ثالثا: العرف الإداري²:

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 نصا من 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 بإلزامية 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 .

ومع ذلك فإن دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية الأخرى لصعوبة الاستدلال على القاعدة 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 تقررها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء الإداري ويعلمها في أحكامه فتكتسب القوة 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 .

¹ -M arie Christine Rouault, **droit administratif**, 09 edition, Gualino, editeur, paris, 2013, p .49.

² - فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص.39.

و المبادئ العامة تجد مصدرها في القضاء لا التشريع ، إذ تقررها وتتثنى 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 هته المبادئ تجد مصدر قوتها القانونية في القضاء وأن القضاء هو الذي ينشئ ويبتكر ويقرر هته المبادئ فيجب عليه عدم الخروج ومخالفة قواعد القانون فيما يستتبطه 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 .
الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية أو التفسيرية :

وهي التي لا تسهم في خلق القاعدة 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 يعترضه 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 و إصدار المؤلفات في هذا المجال التي ساعدت القضاء الإداري على أداء مهامه² .
وأراء الفقه من الناحية القانونية ليس لها أية قوة إلزامية وإنما هي مجرد مصدر استثنائي يرجع إليه المشرع والقاضي كل على حسب اقتناعه الذاتي فقط.

المبحث السادس

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 -مولود ديدان، مرجع سابق، ص.15.

² - محمد أبو زيد محمد، دروس في القانون الإداري، شركة مطابع الطويجي، القاهرة، 2002، ص.12.

ويقصد بنطاق تطبيق القانون الإداري مجال تطبيق القانون الإداري ودائرة اختصاصه و تميزه 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 و نطاق 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.

وفقا لهذا المعيار يكون العمل إداريا إذا صدر من عضو أو جهة إدارية لهما الصفة أو الطبيعة الإدارية (بلدية ،ولاية ،جامعة ...)وتبعاً لهذا المعيار فإن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة كجهاز وتنظيم لا كمنشآت 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 و الوضوح 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 و أعمال الإدارة العادية :

ظهر هذا المعيار في بداية القرن 19 ويستند لفكرة التمييز وتقسيم أعمال الإدارة لنوعين من الأعمال²:

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

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.25.

أولاً: 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....

ثانياً: 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 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 سابقاً 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 إحداهما عندما تتصرف كصاحبة سلطة وسيادة والأخرى عندما تدير أموالها الخاصة، لكن في الحقيقة للدولة شخصية قانونية واحدة و في جميع الحالات و الأوقات 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 نظراً لطبيعة عمل الإدارة وتداخل النشاط الإداري .

الفرع الثالث: معيار المرفق العام :

أولاً: ماهية معيار المرفق العام¹

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

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 و بونار.

¹ - حسين فريجة، مرجع سابق، ص.65.

ووفقا لأصحاب هته المدرسة فإن كل عمل أو نشاط يكون مرتبط ومتصل بالمرفق العام بأي صورة 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 للتبدل 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 الحياة الإدارية والتغيرات التي طرأت في القواعد التي قامت على فكرة 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 نجتمع أهم الانتقادات التي وجهت لهذه المدرسة فيما يلي :

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

1- لم يعد نشاط وعمل الإدارة العامة (السلطة العامة) مقتصرًا على المرافق العامة الإدارية، بل امتد إلى مجالات أخرى كانت - من قبل - حكرًا على الأفراد (المرافق العامة الصناعية والتجارية) في سياق ظاهرة تدخل الدولة خاضعة في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام (الإداري) وقواعد القانون الخاص (المدني والتجاري).

2- أوكلت الدولة إلى هيئات وتنظيمات خاصة، التكفل بإدارة 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 ومعيار للنظام الإداري (قانونا وقضاءا).

الفرع الرابع: معيار السلطة العامة وامتيازاتها:

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

ولقد أسس الفقيه موريس هوريو هذه المدرسة المناهضة لمدرسة المرفق العام وهي تختلف عن نظرية السلطة العامة التقليدية والتي قال بها بارتملي 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 و تباشرها 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.

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 تخلى 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 دائما لتحقيق النفع العام وهو ما يميزه عن النشاط الخاص.

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

¹ -مولود ديدان، مرجع سابق، ص.29

فالقانون الإداري في نظر فالين هو قانون المنفعة العامة ، وعلى الرغم من موضوعية هذا المعيار إلا أن الفقه الإداري انتقده بحدة 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 أساسيا وحيدا 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 فكرة 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 المزايدة عند اختيار المتعاقد مع الإدارة.

وبهذا فإنه وفقا للفقيه 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 انه 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 حدا وعجزها على أن تكون أساسا وحيدا للقانون الإداري و معيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، لم يعد الفقه 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 لعام 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 .

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

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 تحديداً 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 إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري وبالتالي لاختصاص القضاء الإداري يجب أن يتوافر على شرطين:

أولاً: أن يكون عملاً أو نشاطاً متعلقاً بمرفق عام " معيار المرفق العام " **ثانياً:** 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 .

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 أساساً² :

باستقراء مختلف النصوص المتعلقة بالقانون الإداري نجد أن المشرع الجزائري قد تبني المعيار العضوي الشكلي بصفة أساسية ، وهذا ما تؤكدته المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بمقتضى الأمر رقم 66/154 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 غداة 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 - راجع : عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص.137.

² - انظر لمزيد من التفصيل: عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، القسم الأول، دار جسر، الجزائر، 2013، ص.230.

الفرع الثاني: المعيار المادي استثناءا:

أخذ المشرع الجزائري بالمعيار المادي وهذا في عدة نصوص منها :

أولاً: المادة: 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالمعيار الموضوعي في المادة 07 مكرر في قانون الإجراءات المدنية الملغى 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 فان 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 وبطبق 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 رغما 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 إخراجهم من حقل القانون العام..."

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

¹ -بوحميده عطالله ، الوجيز في القضاء الإداري ، 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 أسلوب المركزي 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 مقتصرة 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.

أي بأهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، بحيث ينظر إليه كوحدة مستقلة مجردة عن الأفراد أو العناصر المالية المكونة له، متمتع كالأشخاص الطبيعية بذمة مالية و محل وإقامة واسم يميزه عن باقي الأشخاص².

وبهذا يتميز الشخص الطبيعي عن الشخص المعنوي بما يلي³:

1-يكتسب الشخص الطبيعي الشخصية القانونية بمجرد الميلاد، بينما لا يكتسبها الشخص المعنوي إلا بقانون أو مرسوم أو قرار...

2-الشخص الأدمي يمكنه الإفصاح عن إرادته بذاته، في حين يحتاج الشخص المعنوي إلى من يعبر عن إرادته كالمدير و الوالي، الوزير....

3-الشخص الأدمي مطلق الحرية في أن يستهدف من نشاطه أي غرض طالما لا يخالف القانون في حين أن الشخص المعنوي يتقيد في نشاطه بالغرض الذي انشأ من اجله.

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

² -مولود ديدان ، مرجع سابق، ص.45.

³ - نفس المرجع، ص.46.

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.

3- من خلال فكرة الشخصية المعنوية تغير وضع الحكام في الدولة ، فبعد أن كان يعتبر نفسه مالكا لها أو مفوضا 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 كالبلدية والولاية....

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 ماليا كما في الشركات أو غير مالي كما في الجمعيات...

ثالثا: الاعتراف:

¹ -فريجة حسين، مرجع سابق، ص101.

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 و بارتلمي إلى القول بأنه لا فائدة إطلاقا من الاعتراف 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، فوحدة الغرض التي يسعى إلى تحقيقها تجمع الأشخاص أو الأموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة تختلف عن ذمة مكوناته وتفرض له الاعتراف بمجموعة الحقوق و الالتزامات .

أو بفكرة 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 فكرة الحق فهم يرون أن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إرادة حقيقية وإن 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 و هوريو فإن فكرة الشخصية المعنوية ليست بالافتراض وإنما هي حقيقة أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين وهذا الاجتماع يؤدي إلى نشوء إرادة جديدة منفصلة عن إرادة المكونين لها وهي أساس فكرة الشخصية المعنوية حتى وإن تدخلت الدولة فإن تدخلها لا

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

يعني أنها أنشأت الشخص المعنوي وإنما 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 و أهدافها وتقرير شروطها، فقانون الجمعيات مثلا هو الذي يحدد شروط تأسيس الجمعية و أهدافها 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 و الأشخاص المعنوية الخاصة ولهذه 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.

و تنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى ثلاثة أقسام هي¹:

¹ -فريجة حسين، مرجع سابق، ص105.

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها و صلاحياتها في حيز جغرافي معين أي تستند على الاختصاص الإقليمي ، وهي تشمل الدولة و الولاية و البلدية .

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

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

ج- **البلدية**: و هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الدولة حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس سلطاتها داخل حيز جغرافي محدد، و تخضع البلديات للقانون رقم 90 / 08

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية:

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

و لقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص نظرا لتطور دور و وظيفة الدولة لتباشر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية ضمانا لفاعلية و استقلالية الإدارة و تنقسم هته المؤسسات إلى وطنية و أخرى محلية .

أولا: **المؤسسات العامة الوطنية** : وهي المؤسسات التي تحدثها أو تنشئها السلطات الإدارية المركزية بمقتضى مرسوم أو قرار وزاري وتشرف على تسييرها و لها نشاط يتجاوز حدود إقليم ولاية واحدة مثل مؤسسة سونطراك.
ثانيا: **المؤسسات العامة المحلية أو الإقليمية**: و تنشأ بقرار ولائي أو بلدي من طرف الهيئات المحلية الولاية أو البلدية، و نشاطها غالبا لا يتجاوز الحدود الإقليمية للولاية أو البلدية، و هذا ما تنص عليه المادة 136 من قانون البلدية، والمادة 126 من قانون الولاية.

كما يجب الإشارة هنا إلى الاختلاف بين الأشخاص المعنوية الإقليمية و الأشخاص المعنوية المرفقية، و يمكن 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 و حسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع التقني و الفني.

الفرع الثالث: وضع النقابات أو المؤسسات المهنية:

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

و يجب الإشارة هنا إلى أن هذه النقابات و المؤسسات المهنية تخضع لأحكام القانون الخاص في تعاملاتها و القائمون على أمورها لا يعتبرون من الموظفين العموميين، و أموالها 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 و تستطيع إصدار القرارات الإدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

المطلب الرابع: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية ونهايتها:

لشخصية المعنوية عدة 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 و بهذا تتمثل

نتائج الشخصية المعنوية فيما يلي¹ :

أولاً: **ذمة مالية مستقلة:** ويعني ذلك أن الشخص المعنوي ينفصل بماليتها عن أموال الأشخاص الذين أنشئوها و يكون بذلك مسؤولاً في ذمته المالية، فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية لكل من الولاية و الدولة حيث تكون وحدها الضامنة لدائنها .

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 الأسرة مثلاً و لهذا فللأشخاص المعنوية حق الملكية، و له حق التعاقد و غيرها من الحقوق و السلطات و لكن في الحدود التي يخولها إياها عقد إنشائها أو القانون المنظم لها.

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

ثالثا: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 .

رابعا: نائب يعبر عن إرادتها : ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس لذا وجب أن ينوبه شخص طبيعي و يمثلته أمام الجهات القضائية و يتحدد و يبرم العقود باسمه ، فالوالي نائب يمثل الولاية رئيس الجامعة يمثل الجامعة و هكذا ،...

خامسا: حق التقاضي : يكون للشخص المعنوي أهلية التقاضي، كما يمكنه رفع الدعاوي و ممارسة حق التقاضي عن طريق نائبه القانوني و يجوز كذلك رفع الدعاوي عليه .

الفرع الثاني: نهاية الشخص المعنوي :

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

اولا: 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 عدة دويلات مثل اندمجت في دولة أخرى أو فقدانها إقليمها أو إنعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى.

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

ثانيا: الأشخاص المصلحية أو المرفقية: و تنقضي شخصيتها المعنوية بذات الطريقة التي أنشأت بها و ذلك إما: بإلغائها أو حلها أو إدماجها و الذي يأخذ عدة صور منها:الحل الإتقائي، الحل الإداري، الحل القضائي.

ثالثا: مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه :

انقضاء الشخص المعنوي بسبب من الأسباب السابقة يطرح تساؤل حول مآل حقوقه و إلتزاماته و مختلف علاقاته القانونية السابقة.

والأصل أن تبقى و تمتد الشخصية المعنوية حتى بعد نهاية الشخص المعنوي في مرحلة التصفية حتى يتم تسديد ديونه و تحصيل حقوقه و تحويل الفائض منها إلى الجهة التي يقررها سند الإنشاء.

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري (الأساس الفني والتقني)

سبق دراسة الأساس القانوني للتنظيم الإداري و المتمثل في فكرة الشخصية المعنوية أما في هذا العنصر فسندرس الأساس الفني للتنظيم الإداري أو كما يطلق عليه أساليب التنظيم الإداري : و يركز التنظيم الإداري على أسلوبين أساسيين هما : المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: المركزية الإدارية :

المركزية الإدارية هي أول النظم ظهورا و التي اتبعتها الدول في الحكم و الإدارة منذ القدم حيث ميز المجتمعات القديمة ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها و جوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة في غالبيتها ديني (نظرية تأليه الملك) من جهة و لضمان قوة الدولة و بقائها و تأمينها ضد كل خطر، و النظام المركزي لازال مطبق في ظل الدولة المعاصرة مع بعض التعديلات نتيجة لتطور دور ووظيفة الدولة¹ .

و يمكن تعريف المركزية الإدارية بأنها: " تجميع الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة كرئيس الجمهورية و رئيس الحكومة "الوزير الأول عندنا في الجزائر " و الوزراء أو ممثليها الموجودين في الأقاليم و ليس لهذه الفروع في الأقاليم أي قدر من الاستقلال و لكنها تابعة للجهة المركزية و مرتبطة بها". وبهذا فإن السلطة التنفيذية في هذا النظام تقوم بالسيطرة واحتكار لجميع الوظائف الإدارية من توجيه و تخطيط و رقابة و تنسيق .

الفرع الأول: أركان المركزية الإدارية :

من التعريف السابق نستنتج أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان هي²:

تركيز الوظيفة الإدارية و التدرج الهرمي و الخضوع 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 في يد سلطة واحدة تكون صاحبة القرار النهائي في المسائل الإدارية و إن كانت هناك مشاركة من الهيئات الموجودة في الأقاليم فلا تعدو هذه المشاركة إبداء الرأي الذي يبين 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، و من ثم فلا وجود للمجالس المنتخبة أو هيئات خاصة يمكن أن تدير المرافق العامة، إذ تتركز سلطة اتخاذ القرار و إدارة 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 ، و لهذا يخضع موظفي الحكومة المركزية و يتدرجون في شكل هرم قمته الوزير و قاعدته أصغر الموظفين رتبة ، أي أن الموظفون يكونوا مرتبون في شكل متدرج و متصاعد و حيث يخضع الموظف الأدنى للموظف الأعلى مرتبة أو درجة و هكذا وصولا إلى قمة السلم الإداري وهو الوزير.

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

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

ويترتب على هذا التدرج الهرمي حق السلطات العليا في إصدار الأوامر و التعليمات للجهات الدنيا و خضوع المرؤوس خضوعا تاما للرئيس ، و هذا التدرج هو الذي يبرز علاقة التبعية و السلطة 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 و هي علاقة التبعية نتيجة وجود السلم الإداري و بهذا يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس) 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 مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع" .

و هناك من عرفها بأنها: "العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري". و السلطة الرئاسية هي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون لأجل ضمان وحدة العمل و فعاليته و إستمراريته كما تعتبر النتيجة التلقائية للتبعية الإدارية أو التدرج الإداري وهي تتقرر بدون نص و بشكل طبيعي، كما أنها ترتب مسؤولية الرئيس على أعمال المرؤوس، كما أنها ليست سلطة مطلقة و ليست على درجة واحدة من القوة، فهي تختلف و تتأثر بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري و بنوع الوظيفة التي يمارسها و بهذا فإن السلطة الرئاسية ليست إمتياز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري و إنما هي إختصاص يمنحه القانون تحقيقا للمصلحة العامة و حسن سير المرفق العام بإنتظام و إضطراد.

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

II- مظاهر السلطة الرئاسية:

مما سبق نستنتج أن السلطة الرئاسية تمنح الرئيس جملة من السلطات و الإختصاصات على شخص المرؤوس و على أعماله².

1- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:

لرئيس الإداري الكثير من الصلاحيات و السلطات اتجاه شخص المرؤوس و تشمل سلطة التعيين والنقل و التأديب و العزل والترقية ، وكل ما يتصل بالإجراءات التي تتعلق بشخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي.

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

² -مولود ديدان، مرجع سابق، ص. 59 وما بعدها.

و يجب 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 و التوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم و سلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال و التعقيب عليها .

أ- سلطة الأمر و التوجيه:

لرئيس الإداري في هذا المجال سلطة إصدار الأوامر و التعليمات إلى مرؤوسيه ، و يعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية ، ذلك أن إصدار الأوامر هو عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية و لهذا توصف السلطة الرئاسية بأنها سلطة أمر.

و لهذا فإن المرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع و الطاعة للقوانين و التنظيمات السائدة فقط بل هو ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر و نواهي و توجيهات و تعليمات رئيسه الإداري و طاعتها و تنفيذها .
و إذا كان هذا الالتزام يقع على عاتق المرؤوس بالنسبة للأوامر و التوجيهات المشروعة، فما هو الوضع بالنسبة لتلك المخالفة للقانون الصادرة من رئيسه الإداري¹؟
لقد ظهر في هذا المجال ثلاثة آراء هي :

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 و يستثنى في هذا المجال طائفة الجنود الذين يقع عليهم التزام بضرورة طاعة كل الأوامر الصادرة من رؤسائهم سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة .
و هذا 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 و عرقلة سيره و تحويل المرؤوس سلطة و الحق في فحص و مراقبة أوامر و توجيهات الرئيس الإداري ، المبدأ الذي يتنافى و فكرة السلطة الرئاسية² .
الرأي الثاني : الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس.

ترجم هذا الرأي الفقيه موريس هوريو و محتواه أن الموظف المرؤوس ملزم بإحترام و تنفيذ أوامر و تعليمات الرئيس حتى و لو كانت غير مشروعة و مخالفة للقانون فليس له حق فحصها و تقديرها أو عرقلة تنفيذها ، و يجب الإشارة إلى أن التزام المرؤوس بطاعة جميع أوامر مهما كانت طبيعتها لا يشكل خطأ شخصي يقيم مسؤوليته الشخصية بل خطأ مرفقي تنعقد معه المسؤولية الإدارية .
و يستند أصحاب هذا الاتجاه على مقتضيات العمل الإداري و مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اضطراد أو مبدأ الاستمرارية و هذا على حساب مبدأ المشروعية .

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

² - لمزيد من التوضيح انظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.160 وما بعدها.

الرأي الثالث : الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة:

نظرا لتطرف الرأيين السابقين ظهر إتجاه وسط بزعامة الفقيه لابند lapend ومقتضاه أن للمرؤوس تنبيه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون ، فإذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر و جب على المرؤوس تنفيذها و الإنصياع لها ، و اشترط مجموعة من الشروط في هذا المجال حتى يمكن تنفيذ هذه الأوامر و هي أن تكون الأوامر مكتوبة ، واضحة ، و دقيقة ومحددة.

و الأضرار التي تتجم 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 و العمال العامون مسؤولين شخصا 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 و المتمثل في واجب المرؤوس طاعة الأوامر غير المشروعة بمعنى أن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع و إطاعة الأوامر و تعليمات الرؤساء و تغليبها على واجب طاعة القانون و حماية شرعية العمل الإداري أي أولوية إطاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب طاعة القانون .

ب- سلطة الرقابة و التعقيب:

سلطة الرئيس الإداري لا تقتصر على التوجيه و الأمر فقط و إنما تشمل أيضا تتبع و مراقبة أعمال المرؤوس و يملك الرئيس الإداري في هذا المجال عدة سلطات و صلاحيات تشمل : الإجازة أو التصديق ، التعديل ، الإلغاء ، السحب و الحلول¹ .

و الرئيس الإداري يمارس هذه السلطات سواء من تلقاء نفسه أو بناء على التظلمات و الشكاوي المرفوعة من الغير أو التقارير التي يعدها الموظفين عن أعمالهم بصورة دورية

ب1- سلطة المصادقة أو الإجازة :

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

ب2- سلطة التعديل :

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

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

ب3- سلطة الإلغاء :

و تعني قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات الإدارية و إعدامها بأثر فوري و مباشر بالنسبة للحاضر و المستقبل فقط ، مع ترك آثارها الماضية قائمة .

و لهذا يجوز للرئيس الإداري أن يباشر إلى إلغاء كل القرارات الصادرة عن المرؤوس و التي تكون غير مشروعة ، كما يجوز له إلغاء الأعمال الإدارية المشروعة أيضا لاعتبارات الملائمة و ظروف و متطلبات العمل الإداري.

ب4- سلطة السحب:

و يقصد بسلطة السحب إزالة و إنهاء آثار القرارات الإدارية و إعدامها بأثر رجعي ، أي عملية قلع لجذور آثار القرارات الإدارية و هي تشمل الماضي و الحاضر و المستقبل ، و كأن القرار الإداري لم يكن¹.

و نظر لخطورة هته السلطة على فكرة أو نظرية الحقوق المكتسبة تم تقييدها بشرطين :

1- يجب أن يشمل السحب فقط الأعمال غير المشروعة .

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

ب5- سلطة الحلول:

و تمارس هذه السلطة في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه ، و هنا يمكن للرئيس الإداري أن يتولاها بنفسه و ذلك بأن يحل محل المرؤوس للقيام بها و هذا لضمان استمرار الخدمات العامة و سير المرفق العام بانتظام و اضطراد ، و نظرا لخطورتها فإنه تم تقييدها بشرطين هما:

1- ضرورة صدور الأمر إلى المرؤوس بالقيام بعمل.

2- إصرار المرؤوس و امتناعه عن التنفيذ .

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية :

تأخذ المركزية الإدارية من الناحية التطبيقية إحدى الصورتين هما :

أولا: التركيز الإداري:

و هو الصورة البدائية للمركزية الإدارية و يطلق عليها الفقه المركزية المتطرفة أو الوزارية و ذلك لإبراز دور الوزارة في هذا النظام و هيمنة الوزير على شؤون وزارته هيمنة تامة ، و يسميها البعض الآخر بالمركزية المطلقة أو الكاملة أو المكثفة.

و يقصد 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 القرار².

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

² - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية ، الجزائر، 2007، ص.37.

و ينحصر دور الموظفين في هذا النظام في تقديم الإقتراحات و الآراء في المسائل المطروحة عليهم و انتظار ما يقرره الوزير المختص و تنفيذ هذه القرارات .

و يعاب على هذه الصورة من المركزية المتشددة أنها تضر بمصالح الأفراد نظرا للوقت الذي ينتظره حتى صدور القرار الإداري و تنفيذه مما يفوت عليه الفرصة هنا ، كما تعرقل عمل الإدارة نظرا لتراكم الملفات المطلوب دراستها عن كامل إقليم الدولة مما يؤثر على حقوق الأفراد و معاملاتهم.

و يجب الإشارة إلى أن المركزية بهذا الشكل المطلق لا وجود لها حاليا حتى في ظل الدول الدكتاتورية خاصة مع تزايد اختصاصات الدول من جهة و مع 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 اللوزارية أو المركزية المعتدلة ، كما يسميها البعض المركزية المخففة أو المعتدلة أو النسبية و يعني 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 العاصمة¹. و يجب الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة و له أن يعدل قراراتهم أو يلغيها و بهذا فإن عدم التركيز الإداري يخفف العبء على الوزارات و الإدارات المركزية ، كما أن بعض القرارات أصبحت تنفذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم دون حاجة للرجوع للوزراء كما أن عدم التركيز الإداري يعتبر صورة ممهدة للمركزية الإدارية و هي صورة أفضل بكثير من صورة التركيز الإداري.

و يجب الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري إنما يستند و يقوم على أساس تفويض الاختصاص ، أي أن الوزير المختص فوضى أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية و منعا لاختناقها ، و نظرا للأهمية التفويض كأساس لعدم التركيز الإداري فإننا سندرسه بشيء من التفصيل.

1- تعريف تفويض الاختصاص و أهميته²:

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

و للتفويض أهمية و مكانة هامة في الحياة الإدارية إذ يؤدي :

إلى تخفيف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل ، كما يؤدي إلى تحقيق السرعة و المرونة في أداء الأعمال الإدارية مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم و يدرّب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء فينمي فيهم الثقة و القدرة على القيادة.

¹ -بلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.56.

² -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 قاعدة 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 و السلطة فقط .

8- التفويض مؤقت و قابل للرجوع فيه في أي وقت .

و يثار 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 و تتعلق بالاختصاص المفوض إليه على أساس أن الموظف الذي قام بالتفويض لا يعتبر رئيسا إداريا بالنسبة لقرارات الصادرة طبقا للتفويض على أساس أن المرؤوس يعتبر و كأنه الرئيس نفسه و عندئذ 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 و المرؤوس و لا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصه في التوجيه و التعقيب و الرقابة على أعمال المرؤوس.

و الرأي الراجح أنه لا مانع من قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مرؤوسيه التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليضمن إلى سلامة الحل من الناحية القانونية خاصة و أن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة.

3- تمييز تفويض الاختصاص عن النظم المشابهة له:

أ- تمييز تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع²:

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

وبهذا يختلف تفويض التوقيع عن تفويض الاختصاص فيما يلي :

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

¹ -نفس المرجع، ص.33.

² -محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص.77.

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 و المفوض إليه لأن التوقيع يتم كما لو كان صدر من المفوض ذاته و باسمه و لحسابه و بنفس المرتبة و الدرجة أما تفويض الاختصاص فإنه يعدل في توزيع الاختصاصات كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تنصب إلى المفوض إليه و تأخذ مرتبته و درجته الوظيفية.

ب- تفويض الاختصاص و الحلول في الاختصاص¹:

يكون الحلول في الاختصاص إذا ما توافر ظرف معين يحول بين الأصل و بين مباشرة اختصاصاته و في هذه الحالة يحل محله غيره بمقتضى نص أو قاعدة قانونية تجيز هذا الحلول و بهذا 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 و في اختيار من يفوضه .

3/ الحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصل للأبي سبب ، أما في تفويض الاختصاص فإن الرئيس المفوض يكون حاضرا و ليس غائبا.

4/ عند التفويض في الاختصاص يتحدد المفوض إليه باسمه و بصفته 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 يباشره عند توافر سبب الحلول ، أما في تفويض الاختصاص لا يمارس المفوض إليه الاختصاص إلا بنص الذي يجيز التفويض و صدور 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.

الفرع الثالث: مزايا و عيوب المركزية الإدارية:

أولا: مزايا المركزية الإدارية²:

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

² -طاهري حسين، مرجع سابق، ص.39

- 1- إن المركزية الإدارية تقوي نفوذ السلطة المركزية و تساعد على فرض نفوذها و هيمنتها على مختلف أرجاء الدولة ، و هي بهذا فإنها تعتبر العمود الفقري للدولة الحديثة .
 - 2- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية السيادية كمرافق الأمن و الدفاع.
 - 3- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم و الإجراءات المتبعة في كافة إقليم الدولة كونها تأتي من مصدر واحد، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر و التعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية .
 - 4- يؤدي هذا الأسلوب إلى التقليل من النفقات و الحد من الإسراف لعدم الحاجة إلى المجالس و الهيئات اللامركزية و هذه لخبرة موظفي السلطة المركزية و قلة عددهم .
 - 5- تحقيق العدل و المساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة و نظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية و الإقليمية .
- ثانيا: عيوب المركزية الإدارية¹:**

- 1- زيادة أعباء السلطة المركزية و الذي ينجم عنه إصدار قرارات عشوائية.
- 2- البطء في إنجاز الأعمال الإدارية و في اتخاذ القرارات لأن إستثار السلطة المركزية بكل الأعباء من شأنه أن يطيل الإجراءات و يؤدي بالتالي إلى عرقلة مصالح المواطنين.
- 3- عدم معرفة السلطات المركزية باحتياجات الإقليم معرفة جيدة من شأنه أن يعرقل خطط التنمية.
- 4- تحول المركزية دون تفرغ الرؤساء للوظائف الأساسية الهامة و هي: التخطيط و الإشراف و رسم السياسات العامة لإنشغالهم بصغائر الأمور .
- 5- المركزية و بسبب 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 و بين الهيئات المحلية أو المرفقية، مع تتمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية و خضوعها لرقابة الحكومة المركزية"².

فالمعيار الرئيسي للامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات المحلية في ممارستها لاختصاصاتها، فتحفظ الإدارة المركزية بإدارة المرافق السيادية القومية و تمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء و إدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

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

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

¹ -بلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.59.

² -مولد ديدان، مرجع سابق، ص.71.

أولاً: صور اللامركزية الإدارية:

هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية هما :

1- اللامركزية الإقليمية:

و تتمثل في إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستغل مباشرة هذا القسط من الوظيفة العامة في حدود نطاق الإقليم.

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

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

2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

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

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

و هي تمارس في الأصل نشاطا واحد أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في المؤسسات العامة على عكس اللامركزية الإقليمية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية و إنما يركز على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرافق العامة.

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 يلي³:

¹ -بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.77.

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

³ -حسين فريجة، مرجع سابق، ص.130.

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 فإن 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 السياسية فتتمتع بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها 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 وحدة 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 و السياسية 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 بإدارة 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.

وتفتقر اللامركزية المحلية والمرفقية في عنصر التخصص، فالأشخاص المحلية يكون اختصاصها إقليمياً، بحيث ينحصر نشاطها في حدود إقليم محدد، أما الأشخاص المرفقية فإن 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 و تنطبق على اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) أما أركان اللامركزية المرفقية فإننا سنؤجلها إلى حين دراسة المرافق العامة، و للامركزية المحلية ثلاثة أركان هي :

أولاً: 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 مباشرة لها لهيئات محلية معينة و إسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات و الهيئات أنفسهم . ذلك لأن سكان هذه الهيئات هم الأدرى من غيرهم بحاجياتهم و الأقدر على إشباعها و هذا حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها¹.

و يكاد 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 و العدالة و الدفاع، تلك هي المصالح القومية أو السيادية ، و هناك نوع آخر من المصالح التي لا تظهر إلا في جزء من إقليم الدولة و لا تهتم إلا بعدد محدود من الأفراد تلك هي المصالح الإقليمية.

و تحديد المصالح التي تعتبر قومية أو تلك التي تعتبر إقليمية أو محلية لا يترك بيد الحكومة المركزية وحدها و إنما يقوم به المشرع .

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية- أي مهمة تحديد اختصاصات الإدارة اللامركزية- إلى البرلمان و جعلها من اختصاص القانون و التشريع يمثل ضماناً حقيقياً لدعم الطابع اللامركزي و يحمي الهيئات و الوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل السلطة المركزية للتقليص أو التضييق من مجال و نطاق تلك الاختصاصات، والمشرع عادة يتبع أسلوبين لتوزيع مظاهر و مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و اللامركزية هما² :

الأسلوب الأول: الأسلوب الإنجليزي : ومقتضاه أن يبين المشرع السلطات و الاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية على سبيل الحصر و ما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من

¹ -قصور مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.130.

² -نفس المرجع، ص.132.

المصالح الوطنية .

الأسلوب الثاني: الأسلوب الفرنسي : و مؤداه أن يعمل المشرع إلى ذكر الميادين و المجالات التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن يترك مجالات و نشاطات الوحدات اللامركزية و نطاق اختصاصاتها واسع و غير محدد. وهو نفسه الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري و الذي تناول صلاحيات و سلطات الإدارة المحلية بطريقة غير محددة و غير حصرية في ظل قانوني البلدية والولاية.

ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات المحلية أو مصلحة مستقلة:

يقتضي النظام اللامركزي أن يعهد بإدارة و تسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات و أجهزة محلية تتمتع بالاستقلال عن الإدارة المركزية، و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، مما يخولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها الذاتية على اكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات.

و لقد ثار نقاش فقهي بشأن مفهوم الاستقلال و أدواته 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.

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

و مما 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، و القول 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 و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

ويجب الإشارة إلى أن الانتخاب و إن كان شرطا ضروريا في تكوين اللامركزية الإقليمية، فإنه ليس شرطا في تكوين اللامركزية المرفقية، و ذلك لاختلاف طبيعة كل من اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية، لذا فإن المشرع يكتفي بالنسبة للهيئات اللامركزية المصلحية بكفالة استقلاليتها في مواجهة السلطة المركزية مع استخدام قاعدة التعيين في تشكيل المجالس التي تسيير الأشخاص المعنوية المرفقية .

ثالثا: خضوع الهيئات المحلية لوصاية السلطة المركزية و لرقابتها:

إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يقتضي قيام و إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة و تسيير تلك المصالح، فإن مدة هذا الاستقلال لن يكون مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف السلطة المركزية، و هذا ما يسمى بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص.41.

I- المقصود بالوصاية الإدارية :

يقصد بالوصاية الإدارية: "مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"¹.
و نظام الوصاية الإدارية هو وسيلة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية.

II- التمييز بين الوصاية الإدارية و المصطلحات المتداخلة معها :

1- الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية:

رغم أن مصطلح الوصاية ذو منشأ مدني إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف عن ذلك السائد في القانون الخاص، و أهم 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. و نظرا لهذا الاختلاف يرى بعض الفقه انه من الأفضل استعمال مصطلح الرقابة الإدارية لأنه الأجر على وصف العلاقة القائمة بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية.

2- التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أهمها²:
من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية يجب أن تكون منصوفا عليها قانونا" لا وصاية دون نص" و هذا 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 و الممارسة لأنها لا تتطلب إصدار أوامر و توجيهات 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 و أن له حق الرقابة و الإشراف و التوجيه، 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 و الملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة

1 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.73.

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

عليها، أما في الوصاية الإدارية فإنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية و كل من تملكه، هو الموافقة أو الرفض فقط.

III- مظاهر الرقابة الإدارية:

إن اللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال المطلق للهيئات المحلية عن السلطات المركزية، و لا تعني أيضا الخضوع و التبعية و إنما تعني استقلال الهيئات المحلية في ممارسة وظائفها مع خضوعها لنوع من الرقابة و الوصاية من السلطة المركزية من أجل ضمان وحدة الدولة، و للرقابة الإدارية عدة مظاهر تمتد إلى الأشخاص و الهيئة و الأعمال نوردها فيما يلي¹:

1- الرقابة على الهيئات :

تملك السلطة المركزية عدة صلاحيات في مواجهة الهيئات المحلية و من أهمها: سلطة الحل و الإيقاف نوضحهما فيما يلي:

أ- الإيقاف:

تستطيع الإدارة المركزية طبقا للشروط و الإجراءات القانونية أن تقوم بإيقاف و تعطيل نشاط و عمل 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 و تجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين، و هو من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية و الاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود و الشروط ضمانا لعدم تعسف السلطات المركزية.

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 و نقلهم و تأديبهم كالولاية و المدراء التنفيذيين على مستوى الولايات، كما يجوز لها وقف المنتخبين عن العمل لمدة محدودة و إقصائهم 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 لتزكية السلطة المركزية، أي ضرورة المصادقة عليها و إجازتها قبل تنفيذها و هذا بسبب أهمية هذه القرارات كالمصادقة على ميزانية

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

البلدية.

و التصديق 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 و السكوت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها، و بهذا يعد القرار نافذا إذا مضت مدة زمنية معينة دون إقراره من طرف السلطة المركزية¹.

و السؤال الذي يطرح في هذا المجال هو: - ما هي الطبيعة القانونية للتصديق؟

يعتبر التصديق عملا إداريا متميزا عن العمل اللامركزي المشمول بالتصديق من جهة الوصاية، أي أن الجهة الوصية لا تعتبر شريك في إصدار القرار اللامركزي، و بهذا فإن قرار التصديق لا يتحد و لا يندمج مع قرار الجهة المحلية، و هناك نتائج قانونية تترتب على هذه الطبيعة لا بد من ذكرها وهي:

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

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

3- يجوز للهيئة المحلية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصية و ذلك 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 معيبا.

ب- سلطة الإلغاء:

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

و بهذا فإن سلطة الإلغاء المخولة للسلطة المركزية محدودة و يمكن مراجعتها و الطعن 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 و تضمن سير المصالح العامة".

¹ -قصور مزباني فريدة، مرجع سابق، ص.142.

و بهذا فإن سلطة الوصاية لا تمارس سلطتها أو رقابتها على الأعمال الإيجابية التي تصدر على الهيئات المحلية فقط و إنما تمتد رقابتها أيضا إلى الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تمتنع هذه الأخيرة عن القيام بها، و نظرا لخطورة هذا الإجراء فإن المشرع قيده بعدة شروط تكفل و تضمن استقلالية الهيئات اللامركزية و هي :

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 و امتناع الإدارة المحلية رغم إغزارها و تنبيهها بضرورة التصرف قبل الحلول محلها في تنفيذه.

الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية:

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

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية¹:

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

ب- **على المستوى الإداري:** يحقق النظام اللامركزي من الناحية الإدارية عدة فوائد منها:

1- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية.

2 - تجسيد مبدأ تقرب الإدارة من المواطن .

3- تؤدي إلى تبسيط الإجراءات و تجنب البطء و الروتين.

4- تحسين مردودية الوظيفة الإدارية نظرا لإدارة الشؤون المحلية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية.

ج- **على المستوى الاجتماعي:** يؤدي النظام اللامركزية إلى تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب و توفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية التي تحضى فيها المدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن و الأقاليم الصغرى الأخرى.

2- عيوب اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر الانتقادات الموجهة للامركزية الإدارية و هي ضئيلة مقارنة بمزاياها في جانبين هما²:

أ- **من الناحية السياسية:** يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية و من 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 -عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.183.

² -مولود ديدان، مرجع سابق، ص.77.

كما أن تشكيل الهيئات المحلية بناء على الانتخاب قد يكون عاملا في ضعف مردودية الجهاز الإداري لقلّة 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 و النظام اللامركزي) و هذا 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 و الهيئات الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإدارة ، و التي تكون عادة في العاصمة، وطبقا للدستور الجزائري لسنة 1996، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 فان أهم المؤسسات الإدارية الموجودة على المستوى المركزي هي :

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

المبحث الأول: رئاسة الجمهورية:

تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة و الهياكل الداخلية و التي يحكمها المرسوم الرئاسي رقم: 132/94 ، و المرسوم 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.

و طبقا 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 و السياسية.

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 .

9 - أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل و خارج الوطن .

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

10/16.

2- انتهاء مهام رئيس الجمهورية:

لقد حددت المادة 88 من الدستور مدة المهمة الرئاسية بخمس سنوات و يمكن تحديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

و بهذا فان مهام رئيس الجمهورية تنتهي تلقائيا بانتهاء مدة المهمة الرئاسية (05 سنوات) كما قد تنتهي بالوفاة أو الاستقالة.

و تأخذ الاستقالة وفقا لنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016 شكليين أساسيين هما :

أ- الاستقالة الوجوبية (بقوة القانون): وفقا لنص المادة 102 من الدستور: تتحقق الاستقالة الوجوبية إذا

استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، حيث يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع يقترح بالإجماع على البرلمان (التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه و يكلف

رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما .

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

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوما ، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا و في هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوبا من جديد و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، و يتولى بعدها رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها (60) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية

ثانيا: الاستقالة الإرادية: يحق لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته بإرادته لأي سبب يراه و يقدره شخصيا.

وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري و يثبت حالة الشغور، ثم يجتمع البرلمان بغرفتيه ليبلغ بشهادة الشغور، و يتولى 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 لنفس الإجراءات السابقة.

المطلب الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية :

لرئيس الجمهورية الكثير من الصلاحيات و السلطات التي نص عليها الدستور، و خاصة المادتين 91 و92، و سنحاول أن نقتصر في هذا المجال على الصلاحيات ذات الطابع الإداري فقط و يمكن إجمال هذه الصلاحيات في ثلاثة أنواع هي :

الفرع الأول: سلطة التعيين:

يعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في الدولة و بهذه الصفة منحه المشرع صلاحية التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية السامية.

إلا أن هذه السلطة عرفت الكثير من التطورات، بداية من دستور 1989 و الذي وزع سلطة التعيين في المناصب السامية (المدنية و العسكرية) بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و لكن هذا التوزيع لم يكن واضحا و دقيقا ، الشيء الذي أدى إلى تداخل في الصلاحيات و الاختصاصات في هذا المجال .

إلا أن هذا التداخل في الصلاحيات لم ينتهي بصدور التعديل الدستوري لسنة 1996 و الذي حاول الفصل بين سلطات رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في مجال التعيين و لكن دون جدوى ، فرغم فصله بين مجال اختصاص رئيس الجمهورية و المحدد في المادتين 77 و 78 و مجال سلطة رئيس الحكومة في المادة 85 من الدستور، إلا أن التداخل و الصراع بقي قائما و هذا إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة .

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

الأمر الذي أدى بالمشرع الجزائري إلى تدارك كل هذه النقائص بإصدار القانون رقم: 19/08 المتضمن التعديل الدستوري، و الذي أعاد بناء و تنظيم وهيكل السلطة التنفيذية من جديد، كما قام بتوزيع الاختصاص في مجال سلطة التعيين من جديد وهذا عقب تعديل المواد : 77 و 79 و التي 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 :

1-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 و يوجهها
- 4/ يرأس مجلس الوزراء
- 5/ يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه
- 6/ يوقع المراسيم الرئاسية
- 7/ له الحق في إصدار العفو و الحق في تخفيض العقوبات أو استبدالها
- 8/ له أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء
- 9/ يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها
- 10/ يسلم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها التشريعية

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

- 1/ الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور
- 2/ الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة
- 3/ التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء
- 4/ يعين محافظ بنك الجزائر
- 5/ يعين القضاة
- 6/ يعين مسؤولي أجهزة الأمن
- 7/ يعين الولاة
- 8/ يعين السفراء و المبعوثين فوق العادة
- 9/ كم يعين أيضا كل من: الأمين العام للحكومة يعين رئيس مجلس الدولة، الرئيس الغول للمحكمة العليا

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

- 1/ يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول
- هذا بالإضافة إلى تعيينات كثيرة واردة في مواد أخرى من الدستور: كتعيين ثلث أعضاء المجلس الدستوري ، وثلث أعضاء مجلس الأمة و 15 عضوا من المجلس الإسلامي الأعلى ...

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية

أولاً: المقصود بالسلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية: "الاختصاص المنوط لمسئولي السلطة التنفيذية- رئيس الجمهورية و الوزير الأول - سن قواعد عامة و مجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية و المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية".

فالاختلاف بين التشريع و التنظيم مبني على ساس شكلي فقط، فالتنظيم يصدر عن السلطة التنفيذية بفرعها، أما التشريع فيصدر من طرف البرلمان .

وهناك فارق كذلك بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و الوزير 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 و المراسيم الرئاسية إلى حد كبير¹ .

ثانياً: 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 و 141 حيث احتوت المادة 140 على 29 مجالاً 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 .

وبعد فإن السلطة التنظيمية واسعة وغير محددة، كما أنها مستقلة عن السلطة التشريعية لأنه تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعاً يطال كل الميادين و المجالات باستثناء ما هو مخصص للقانون حصرياً في المادتين 140 و 141.

الفرع الثالث: سلطة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية هو الحفاظ على امن الدولة واستقرار مؤسساتها بموجب سلطاته في

اتخاذ تدابير و الإجراءات اللازمة في الضبط الإداري ومن بين هذه السلطات :

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

أولاً: إعلان حالة الطوارئ و الحصار: وفقاً للمادة 105 من التعديل الدستوري 2016 يقرر رئيس الجمهورية إذا ادعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا

بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، ويتم تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي (م. 106).

ثانياً: إعلان الحالة الاستثنائية: وفقاً للمادة 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 استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

وعلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية، و يجتمع البرلمان وجوباً.

ثالثاً: التعبئة العامة وفقاً للمادة 108 من الدستور يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

رابعاً: إعلان حالة الحرب: وفقاً 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 و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس ش.و. ورئيس مجلس الأمة.

يجتمع البرلمان وجوباً ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك و يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب

ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات و إذا انتهت المدة الرئاسية خلال الحرب مدة وجوباً إلى غاية نهاية الحرب. (م 110).

ثانياً: الوزير الأول:

تبنّت الجزائر قبل 1988 منذ وحدة السلطة التنفيذية و لكن بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 و بمناسبة 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 و هذا باستبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول .

و بهذا فإن الهيكلة الجديدة للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 قائمة على أساس رئيس الجمهورية و الوزير 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.

و لم 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 و الحد من التوتر و الصراع 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 مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه و يعين 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** و تكون 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 وزيرا 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 ملتمس الرقابة : وهذا وفقا للمادة 98 من الدستور .

و إنهاء مهام الوزير الأول يترتب عليه إنهاء مهام كل أعضاء الحكومة وجوبا .

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

المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الأول

وفقا 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 زيادة 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 تطل 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 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة¹ .

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية:

يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية بموجب ما يوقعه من مراسيم تنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية (المادة 99) وهذا تطبيقا و لمخطط عمل الحكومة (المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016) كما يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات (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." و إما بالسلطة التشريعية والتنظيمية لرئيس الجمهورية " أي ما يصدره من أوامر رئاسية و تنظيمات.

و بهذا فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول أضيق نطاقا من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كما أنها سلطة غير مستقلة و إنما مرتبطة بما يصدر قبلها من تشريعات و قوانين و أوامر 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 و ضبط مخطط عمله وفقا للبرنامج الذي رسمه ووضعه رئيس الجمهورية، فهو الذي يحدد و يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة و ينسق بينهم ويقسم العمل و يضبط اختصاص كل وزير بدقة . (المادة 01/899 من التعديل الدستوري لسنة 2016) .

الفرع الرابع: السهر على حسن سير الإدارة العامة

وفقا للمادة 06/99 من الدستور المعدل لسنة 2016 يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العمومية، و هذا بحكم ترأسه للجهاز الإداري في الدولة .

إذ يعمل على تسيير الجهاز الإداري و توجيهه و وفقاً لبرنامج رئيس الجمهورية الذي تعهد به أمام الشعب.

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

كما يعمل على تنظيم الإدارة العامة و حسن سيرها و التنسيق بين مختلف وحداتها و فروعها، و له في هذا المجال أيضا إصدار الأوامر و التعليمات لأجل ضمان حسن أداء العمل الإداري في مختلف الوزارات و قطاعات الحكومة ، هذا بالإضافة إلى صلاحيات و سلطات أخرى واردة بالدستور .

المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة للوزير الأول

وفقا للمادة 7/77 من الدستور المعدل لسنة 2008 : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة و وظائفه و ينهي مهامهم . " وقد ألغيت هذه المادة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

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

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

و يدير مدير الديوان و رئيس الديوان تحت سلطة الوزير الأول و في حدود صلاحيات كل منهما ديوان الوزير الأول و ينسقان نشاطه و هذا وفقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي : 09 / 63 المؤرخ في 2009/02/07 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه .

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

و تشمل مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول على 05 مديريات فرعية هي :

-المديرية الفرعية للموارد البشرية .

- المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة .

- المديرية الفرعية للوسائل العامة .

- المديرية الفرعية للإعلام الآلي .

- المديرية الفرعية للشؤون القانونية و الوثائق و الأرشيف.

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، و تشكل 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

أولا: 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.

ثانيا: انتهاء المهام

بالإضافة إلى الوفاة تنهي مهام الوزير " عضو الحكومة " وفقا لصورتين هما²:

1/ الإقالة : إعمالا لقاعدة توازي الأشكال ، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يعزل أو يقلل أحد الوزراء بعد استشارة الوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية عزل أحد الوزراء .

2 / الاستقالة : وهي نوعان :

أ/ الاستقالة الإرادية: وتكون بإرادة 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 في³ :

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 .

ثانيا: 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 " .

ثالثا: سلطة التعيين : رغم أن سلطة التعيين مخولة قانونا لرئيس الجمهورية في إطار تنفيذ برنامجه 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 هيكل 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.

¹ -قصور مزياني فريدة ، مرجع سابق، ص.170.

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

³ -لمزيد من التفاصيل انظر: بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.111.

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 ...)

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 بالوزير² .

كما يجب الإشارة إلى التصنيفات المختلفة للوزراء³:

1/ وزارات السيادة : وهي الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة واستقرارها، مثل: وزارة العدل، وزارة الخارجية، وزارة الداخلية و وزارة 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 و هيئات إدارية مركزية استشارية في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية و يطلق عليها بالهيئات الوطنية أو المجالس العليا. و تعتبر الاستشارة ضرورية في مجال الإدارة لأنها توجه رجل الإدارة نحو القرار الأصوب، إذ مهما كانت كفاءته فان لن يلم بكل الميادين و المهن و التخصصات، و هذا النقص يمكن تفاديه بالاستشارة و الاستعانة بالمتخصصين في كل المجالات.

الفرع الأول: أشكال الاستشارة: تأخذ الاستشارة في الواقع عدة أشكال هي:

أولاً: الاستشارة الاختيارية (غير الملزمة): و تكون 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 و يؤدي إلى بطلان تصرفها في حالة عدم احترامه، وبعد اطلاعها على الاستشارة يكون لها الحرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

¹ -قصور مزباني فريدة، مرجع سابق، ص.173.

² -بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.115.

³ -نفس المرجع، ص.113.

ثالثاً: الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب الإلتباع " الرأي المطابق " وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة أن تطلب الإستشارة من هيئة معينة مع ضرورة الإلتزام بها ، أي أن القرار يجب أن يكون مطابقاً للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية وإلا كان باطلاً .

الفرع الثاني: بعض الهيئات الاستشارية :

أولاً: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب الدستور:

عمل المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على دسترة بعض الهيئات الاستشارة 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 مرسوم 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 دسترة هذه الهيئة الاستشارة بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان : لقد 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.

ثانياً: 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 112 / 2000 .

4- المجلس الأعلى للغة العربية : أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 226/98 وهو مجلس استشاري في مجال حماية اللغة العربية وترقيتها وتطويرها وتعميمها .

ب/ الهيئات الاستشارية المحدثة بموجب مراسيم تنفيذية³ :

1- المجلس الوطني للمحاسبة: وحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/96 ووضع 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 - لقد تم دسترة الهيئة الجديدة بموجب المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

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

³ - نفس المرجع، 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 لزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي وللمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدها 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 و المرافق 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.

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) وخيرة 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 والأمانة² .

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

² نفس المرجع، ص.09

وللإدارة المحلية عدة مزايا وفوائد يمكن إجمالها فيما يلي¹:

1- **ضرورة تعميق أسلوب الحكم الديمقراطي:** ويقصد بذلك تمكين كافة قوى الشعب من المشاركة الفعلية في السلطة وإدارة وتصريف شؤونها المحلية بنفسها، ووفقا لإرادتها ورغباتها الشخصية وتوجهاتها السياسية.

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 والعامّة 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 فنتحقق 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 للتعدد 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 وآخر داخل الدولة الواحدة، حتم ضرورة تبني نظام الإدارة المحلية لأنها الادرى كيفية إشباع حاجاتها المحلية وفقا لبيئتها الجغرافية وتشكيلتها الاجتماعية والسياسية.

المبحث الأول: لولاية كجماعية إقليمية لامركزية

تنص المادة 16 من الدستور: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية" وبهذا فان 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 : 07/12² المؤرخ في: 21 فيفري 2012.

المطلب الأول: تعريف الولاية:

عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية رقم : 07/12 بأنها : "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

¹ -محمد محمود الطعمنة، "نظام الإدارة المحلية"، الملتقى العربي الأول حول:نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان، 2003، ص.ص.15.16

² -قانون رقم : 07/12 المؤرخ في: 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.

هي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وقد عرفت المادة الأولى من قانون الولاية رقم 09/90¹ بأنها: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

كما عرفت المادة الأولى من قانون الولاية القديم رقم: 38/69 بأنها: "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية".

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 للفرغ القانوني السابق في تنظيم الولاية اصدر المشرع قانون الولاية بمقتضى الأمر رقم: 38/69 المؤرخ في : 1969/05/23 ، وطبقا لهذا

¹ - القانون رقم 09/90 المؤرخ في : 17 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية الملغى، ج ر عدد 15 لسنة 1990.

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 للتحوّل 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 يكيّف 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 بالمبالغة 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 الممركز وذلك بوضع صناديق خاصة كالصندوق الوطني للسكن والصندوق الوطني للتنمية الريفية والفلاحية...

-إعادة مركزة 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: هيئات الولاية

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

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

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 وهياكله

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 حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي.

والجدير بالإشارة إلى أن توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي الولائي يتم بنفس الطريقة المعتمدة 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.

أما إذا لم تكن القائمة المرشحة 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 .

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 حصلت 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.

2- وإما 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 حرة يجب أن تحصل على 03 بالمائة من وتوقيعات 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 ت 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.

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- السنة 23 سنة كاملة على الأقل.

3- الجنسية الجزائرية

4- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء 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 و 09 مكرر 01 و 14 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، القضاة، 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 لمجال 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 لمجلسها.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 يكون عضوا في أكثر من لجتين 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 الولائي³ هذا وتجري جلسات اللجان في الفترات الفاصلة بين دورات المجلس.

2- اللجان الخاصة

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أيضا 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 زمنيا . وتحدد المداولة التي تتضمن إنشاء اللجان الخاصة صراحة الموضوع والأجل الأقصى المحدد لتقديم نتائج انشغالها للمجلس.

وتحل اللجنة الخاصة فور استنفاد الموضوع الذي أنشئت من اجله أو على الأكثر عند انقضاء الأجل المحدد في المداولة التي أنشئت بموجبها.⁴

هذا ويمكن للمجلس الشعبي الولائي وفقا 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.

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.

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

4 -راجع المادة 38 من النظام الداخلي للولاية.

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.

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 وكيفيات 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 اللجان والسهر على حلها.

-إعداد تقييم شامل لنشاطات المجلس الشعبي الولائي.

-مساعدة 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 بقوة 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 الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين 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 سرياً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات¹. وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً.

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،
- 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 مهامه².

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

لرئيس المجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات نذكر منها³:

- 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.

3- ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي

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

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

3 - انظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.ص. 211.212.

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 والتشريفات لرئيس المجلس الشعبي الولائي وتنظيم رزنامته (المادة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي)

ثالثاً: دورات المجلس ونظام سيره:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوماً على الأكثر، و يجب إجراؤها في تواريخ محددة وإلا 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 جديدة لها تأثير على المالية أو الممتلكات أو سير المرفق العام، ولا تحتمل انتظار عقد دورة عادية، 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 كتابياً وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على

الأقل من الاجتماع¹

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.

و يلصق جدول الأعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس عند مدخل قاعة المجلس وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الإلكترونية 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 حالتها: دراسة ملف تأديبي 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:

¹ -مولود ديدان، مرجع سابق، ص.104.

وفقا 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 وتحرر 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 ضمنا 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"
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 لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية و التصديق بهذا ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لنفاذ قرار الهيئة المحلية¹.

¹ -بعلي 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^{ème} 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 نوعان إما أن يكون صريحا أو ضمنيا، ويكون ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار مداوالات 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 فإن السكوت لا ينتج عنه أثارا في هذه الحالة، وفيما يلي تفصيل ذلك:

1-المصادقة الضمنية:

الأصل في مداوالات المجلس الشعبي الولائي هو الموافقة الضمنية إذ تعتبر المداوالات 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 المدة 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 المداوالات أو تبليغها خلال الآجال السابقة حتى يمكن اعتبار ذلك تصديق أو موافقة ضمنية من قبل الوالي.

2-المصادقة الصريحة:

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

1- الميزانيات والحسابات

2- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبديله

3- اتفاقيات التوأمة

4- 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 المداوالات المعنية بالتصديق الصريح فبعدما كانت اثنتان في القانون الملغى³ أصبحت أربع حالات، كما لم تعد المداوالات المتعلقة بإحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية معنية بالمصادقة الصريحة فيكفي فيها التصديق الضمني.

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.

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

كما يمكن أن نلاحظ أيضا أن المشرع في القانون الحالي جاء أكثر وضوحا في تحديد الجهة المختصة بالتصديق¹ الصريح والممثلة في الوزير المكلف بالداخلية، في حين لم يحدد قانون الولاية الملغى في مادته 50 الجهة المختصة بالمصادقة.

II- صور البطلان الذي يمكن أن يشوب المداولات

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 وبحكم القانون المداولات المشوبة بأحد العيوب أو أكثر مما يأتي و التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية الحالي ويمكن تبويبها كما يلي :

أ-المداولات 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 و التنظيمات المختلفة الصادرة عن السلطة التنفيذية كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية وغيرها.² وتدخّل ضمن هذه الصورة ما جاءت به المطة الأولى من المادة 53 من قانون الولاية الحالي، والتي نصت على أنه تعتبر باطلة بقوة القانون المداولات التي تخرق الدستور أو غير المطابقة للقانون و التنظيم.

و هذه الصورة تفترض أن هناك مداولة ما أصدرها المجلس الشعبي الولائي ولم تحترم الدستور بأن أمرت بعمل نهت عنه القاعدة الدستورية أو نهت عن عمل أمر الدستور بضرورة القيام به، أو أعطت معنى أو تفسير أو تأويل لنص دستوري غير ذلك الذي قصده المشرع، فخرجت عن فحوى النص ودلالته في ذلك، ونفس الأمر ينطبق على القوانين و التنظيمات والتي تأتي في مرتبة تالية ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية³، 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

¹ - 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 و لا 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.

² - بعلي محمد الصغير مرجع سابق، ص.192.

³ - قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.209.

معيبة وغير مشروعة ولا يمكنها أن تنتج أي أثر قانوني فهي غير قابلة للتنفيذ أصلا ووجب إلغاؤها من طرف الجهة المختصة، وهذا ضمنا وتجسيدا وحفاظا على مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة القانونية.

ب- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها:

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 و ينص صراحة على هذه الصورة والتي تقترض انه تشملها الصورة الأولى بحكم أن رموز الدولة وشعاراتها تضمنها الدستور وأي مخالفة لها هي مخالفة صريحة لنصوص الدستور.

و من 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"

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

وعليه فان 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:

ج1- المداولة غير المحررة باللغة العربية:

يقع التزام على المجلس الشعبي الولائي وهو بصدد إصدار مداولاته بان يحترم في ذلك الشكليات التي ينص عليها القانون، فان خالف ذلك بان اصدر 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 أيضا المادة 53 من قانون الولاية الحالي(المطبة الثالثة) عند سردها لحالات البطلان المطلق.

ج2- 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 و لجانته و مداولاته وغيرها من الإجراءات و الجوانب التنظيمية بصورة دقيقة²، خاصة ما تعلق منها بعدد الدورات و تاريخ عقدها العادية منها

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

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر، الجزائر، 2010، ص.162.

والاستثنائية وكذا الإجراءات المتعلقة باستدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي وكيفية إرساله وميعاده ، وكذا شكليات جدول الأعمال وإجراءاتها، كما بين بدقة النصاب الواجب توافره لصحة الاجتماعات وكذا كيفيات 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، كتلك التي تصدر خارج التوقيت المخصص لعقد دورة عادية كشهر 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 تعطيها 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 والشكلية كموايد 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 نتصور قيام الجهات الوصية برفع دعوى إبطال مداولة هي المتسبب الرئيسي في تعطيلها وعدم مشروعيتها.

ج3- 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 نص 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 أمرية وليست مكملة ومن ثم فإن على المجالس الشعبية الولائية أن تعقد اجتماعات داخل المقرات المخصصة قانونا لذلك وأي اجتماع خارج المقرات الرسمية يعتبر باطلا ، 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

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

دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، فيمكن عقد مداوالات المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية دون أن يترتب عن ذلك البطلان ولكن بعد التشاور مع الوالي.

د- المداوالات المشوبة بعيب عدم الاختصاص:

ويقصد بهذه الصورة من صور عدم مشروعية المداوالات والتي سبق وأن نص عليها قانون الولاية الملغى 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 " 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 فإن 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 و مرنة و فضفاضة 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 و المديريات 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 نظم المشرع في المادة 57 من قانون الولاية الحالي: " يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56...". 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".

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، أبريل 2010 ، ص.114.

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 لمقصود 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 ومصادقية التمثيل الشعبي¹. ويكون الموظف العمومي (سواء كان يشغل منصبا إداريا أو قضائيا أو تشريعا 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 وتنفيذها².

فقد يكون للموظف العام وظائف وأنشطة أخرى غير العمل الوظيفي أو الانتخابي كالأستثمارات والمقاولات وممارسة الأعمال التجارية بأسماء مستعارة أو باسم الأصول والفروع، وقد يحدث وان تلتقي هذه الأنشطة مع المهام والواجبات العمومية التي يزاولها³ 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 المداولات المشوبة بعيب تعارض المصالح باطلة.

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"، نشرة القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 60، 2006، ص.116.

³ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007، ص.143.

وأجاز المشرع وفقا للمادة 57 أعلاه للجهة الوصية الممثلة في الوالي باللجوء إلى القضاء الإداري لإبطال المداولات 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).

3- رفع دعوى البطلان

و بالرجوع 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 كليا، فالإلغاء أصبح يتطلب استصدار قرار قضائي من قاضي الإلغاء ولا يكفي فيه القرار الإداري، فلا يمكن أن تكون الجهة الوصية حكما وخصما في نفس الوقت، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا سيضمن استقلالية أكبر لأعمال الجماعات المحلية في مواجهة هيئات الرقابة والوصايا والتي كانت سابقا تتدخل في كل مرة وتلغي المداولة بسبب عدم مشروعيتها.

أ-الجهة التي لها صلاحية رفع دعوى إبطال المداولة

استنادا للفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية، فإن الوالي هو الجهة المخولة قانونا برفع دعوى إلغاء المداولة الباطلة بطلانا مطلقا بصفته ممثلا لجهة الوصايا.

إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للمداولات الباطلة بطلانا نسبيا، 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- الوالي تلقائيا باعتباره ممثل هيئة الوصايا بعد تبليغه بنسخة من المداولات من طرف رئيس المجلس الشعبي

الولائي أو وصل إلى علمه بإحدى طرق العلم المتعارف عليها بأن إحدى المداولات 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 المداولات 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

¹ -على محمد، مرجع سابق، ص.152.

الذي حدده القانون، ويبدو أن نفس الحكم يمكن أن نستسخه ونطبقه في القانون الولاية الحالي، وعليه فإن المداولات 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 و التنظيمي¹، إلا أنه بالرجوع إلى قانون الولاية فإننا نجد مواعيد رفع دعوى إلغاء المداولات المجالس الشعبية الولائية هي مواعيد اقصر بكثير من الميعاد المنصوص عليه في القواعد العامة وهذا راجع إلى رغبة المشرع في تحصين مداولات المجالس الشعبية الولائية ضد خطر الإلغاء مدة طويلة بحيث تبقى أعمال الهيئات المحلية 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 مداولة 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 مداولة باطلة بطلانا نسبيا فهو **15 يوما** التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، ويتم رفع الدعوى من قبل الوالي.

ج- أما بالنسبة للمنتخب أو المكلف بالضريبة فميعاد تقديم الطلب إلى الوالي هو خلال **15 يوما** بعد إصاق المداولة ليقوم الوالي بدوره برفع دعوى الإبطال خلال آجال 15 يوما من تاريخ استلامه الطلب.

ج- الجهة المختصة بنظر دعوى الإبطال:

واضح من المادتين 54 و 57 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 المداولات وهي وزير الداخلية، وكان على المجالس الشعبية الولائية اللجوء لمجلس الدولة لإلغاء قراره، وبذلك يكون المشرع قد قلب القاعدة كليا، وجسد مبدأ التقاضي على درجتين بأن منح سلطة الفصل في دعوى الإلغاء إلى المحاكم الإدارية كأول درجة وإن كان المركز القانوني لطرفي الدعوى قد تغير.

إن فبعدهما 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 حاليا، تحصين أعمال المجالس الشعبية الولائية وتضييق صلاحيات هيئات الوصاية والرقابة لمنح حرية واستقلالية أكبر

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

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 بقرينة 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 سترجح 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 و أن 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.

نفهم مما سبق أن المجلس الشعبي الولائي ليس له شخصية معنوية كما أن الذي يمثله 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 و 57 من قانون الولاية الحالي يجعلنا نتساءل هل للمجلس الشعبي الولائي أهلية التقاضي أم لا خاصة وان 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 ممثلا في شخص رئيس المجلس الشعبي الولائي وهذا بناء على أن الخاص يقيد العام، وبهذا فان للمجلس الشعبي الولائي الحق في التقاضي باعتباره مدعي عليه أما بالنسبة لباقي المسائل الأخرى و التي من الممكن أن تمس بمصالحه فيمثل من قبل الوالي.

والقاعدة 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 يمثله باسم الولاية.
ونحن وان كنا نؤيد رأي الدكتور عمار بوضياف والذي يعتقد أن الاحتكام للقضاء الإداري لإلغاء مداوات 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 وسيمس بمصداقيتها وثقتها¹.

لأنه حسب اعتقادنا فإنه لا يمكن ضمان استقلالية الهيئات المنتخبة بدون حصانة أعمالها (مداواتها) 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 مداواته واستدراك ما شابها من عيوب شكلية وإجرائية حتى يتفادى إلغائها قضائيا من قبل القضاء المختص.²

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 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 مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها.

وعموما يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال³ :

1 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.333.

2 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص.355.

3 - لمزيد من التفصيل انظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.299 وما بعدها.

- 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،
- الهيكل 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.

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 أداة مقرر 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 و 03 و 04 من هذا القانون.

حيث تص 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 غير الممركزة 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

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 مساعدة للوالي وهي تتشكل من مسؤولي المديرية 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 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.

¹ -بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.213.

2-تمثيل الولاية على المستوى المحلي:

أسند القانون مهمة تمثيل الولاية إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي و يمثل الولاية في المجالات التالية:

أ- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية (م105)، وهو بهذا يتولى إدارة 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 و الجماعات 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 والى 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 و مندوب للحكومة على مستوى إقليم الولاية(م110) وهو بهذا ينفذ قرارات الحكومة ويلتزم بتعليماتها الصادرة عن كل وزير.

وعليه فهو مكلف بالتنسيق و الرقابة و الإشراف على أعمال المصالح الخارجية للوزارات ، أي المديرية

الموجودة على تراب الولاية باستثناء بعض القطاعات التي تتطلب بقاء ارتباطها مباشرة بالسلطة المركزية: كالعمل

التربوي، الضرائب، الجمارك،، الرقابة الرقابة المالية، ومفتشية العمل ومفتشية الوظيف العمومي وعموما كل

المصالح التي يتجاوز نشاطها القيم الولاية (م111).

2- تنفيذ القوانين والتنظيمات : وفق للمادة 113 من قانون الولاية: يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات

الصادرة عن السلطة التشريعية (قوانين) أو السلطة المركزية (أوامر، مراسيم ...) وهذا عن طريق إصدار قرارات ولأية .

¹ -عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.239 وما بعدها.

3- الضبط الإداري: يتمتع الوالي أيضا بسلطات الضبط والمحافظة على الأمن والنظام العام وله في هذا المجال اتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة¹.

كما أجاز له قانون البلدية أيضا أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ بدل عنه كل ما يراه مناسباً 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 طابعاً عسكرياً.

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 للرقابة².

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 مثلاً 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.

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 أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة. وفيما يلي تفصيل ذلك:³

¹ -انظر المادة 114 من قانون الولاية الحالي.

² -عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص.177.

³ -مولود ديدان، مرجع سابق، ص.125.

أولاً: التوقيف: يعتبر التوقيف تجميداً مؤقتاً 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 جناية 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 تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية. ويفهم من هذا النص أن العضو المنتخب لا يمكن توقيفه إلا إذا حالت المتابعة و حضور أشغال المجلس، كما أن استعمال عبارة "يمكن" يدل و كأن الأمر بالتوقيف فوراً ، كذلك الإعلان عن التوقيف يكون من طرف وزير الداخلية بموجب قرار معلل حتى غاية صدور حكم البراءة أو الإدانة .

ثانياً: الإقالة: "الاستقالة الحكيمة" وفقاً لنص المادة 44 من قانون الولاية: " يقضى 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 و هي تعرض العضو لإدانة جزائية وذلك كما يلي: يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي آل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. " ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية .

خامساً: التخلي عن المنصب: أضاف المشرع صورة 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 العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي. "

والجدير بالإشارة إلى انه في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانوناً في أجل 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 مداوات، 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 المداوات 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 ، و تناولته 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.

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

و تنتهي 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 العهدة 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.

ولالإحاطة أكثر بالبلدية كصورة من صور الجماعات المحلية يجب التطرق لتطورها التاريخي أولا ثم الهيئات المكونة لها وكذا تنظيمها وسيرها وصلحاياتها 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 قدامء 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. 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:²

-الحقائق الاجتماعية للبلاد التي بقيت تطغى عليها العقلية القبلية

¹ -عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور ، الجزائر، 2012، ص.108 وما بعدها

² -القانون رقم 10/11 المؤرخ في: 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد لسنة 2011.

-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.

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 إدارة 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 العهدة 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 و 43 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 كليا 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 الجديدة رقم 01/12 الشروط الواجب توافرها في المترشح المجلس الشعبي الولائي وهي كما يلي¹:

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

- ألا يكون في إحدى حالات فقدان الأهلية.

¹ -عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.174.

- 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 إعفائه 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 الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 09 و 09 مكرر 01 و 14 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 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 أكبر عقبة في وجه المترشحين إذا كانت تميز بين الأحزاب الكبيرة والتي يجوز لها تركية 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.

II- الفئات المحرومة من الترشح:

وفقا للمادة 81 من قانون الانتخابات الجديد فإنه يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة 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.

III- توزيع المقاعد داخل المجلس:

وفقا للمادة 66 من قانون الانتخابات ، يتم توزيع المقاعد داخل المجلس بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة 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 حصلت عليها القوائم المقصاة"¹

أي: عدد المقاعد = عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة

المعامل الانتخابي

والمعامل الانتخابي = عدد الأصوات المعبر عنها- عدد الأصوات التي حصلت عليها القوائم المقصاة

عدد المقاعد المطلوب شغلها

ويتم توزيع المقاعد على كل قائمة بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي . 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 المجلس الشعبي البلدي

¹ -عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص.179 وما بعدها.

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 القوة 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.

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 المداولات 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 تأديبية خاصة بأحد الأعضاء .

2- دراسة المسائل المتعلقة بالأمن و النظام العام.

وتعلق المداولات، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للمصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر 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 لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي :

-الاقتصاد والمالية والاستثمار،

-الصحة والنظافة وحماية البيئة،

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،

¹ -مولود ديدان ، مرجع سابق، ص.129.

-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 ع^{٨٤} من 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 .

رابعاً: 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) وباستثناء 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 مرجحاً (المادة 54 من قانون البلدية).

تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت.

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 وفقاً لقانون البلدية إما أن يكون ضمني أو صريح.

1-المصادقة الضمنية :

الأصل أن تنفيذ المداولات بحكم القانون بعد: مرور 21 يوماً من إيداعها لدي الولاية (المادة 56 من قانون البلدية) وهذا بشرط ألا يعترض الوالي صراحة عليها خلال هذه المدة².

¹ -المادة 33 من قانون البلدية.

² -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.

2-المصادقة الصريحة :

نصت المادة 57 من قانون البلدية " لا تنفذ مداوات 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 المداوات خلال مدة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية وإلا عدت مصادق عليها، أي انقلبت إلى صادقة ضمنية (المادة 58 من ق ب).

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 انه: "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 انه: "وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة 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 برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدهتة 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 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 التتموي ويشجع لهذا الغرض الاستثمار وترقيته كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية.

¹ -قصير مزباني فريدة، مرجع سابق، ص.228 وما بعدها.

2-التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز: تنزود 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 التمهيّن 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، و الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرق البلدية، وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقها¹.

والشيء الملاحظ لهذه الصلاحيات أنها واسعة وكثيرة لان 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 لان البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات المقدمة لها.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية

الهيئة التنفيذية هي إحدى الأجهزة والهياكل الأساسية المنوط بها مهمة تسيير البلدية وتنفيذ مداولاتها بالخصوص يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده في أداء مهامه نوابه.

أولا: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

¹ -بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى ، عين مليلة ، 2010، ص.82.

I- كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية وهي مقدرة 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 المجلس الشعبي البلدي بطريقة مغايرة تمام عما هو وارد بالمادة 65 من قانون البلدية أعلاه، وشبيهة بمشروع قانون البلدية الأصلي قبل التعديل.

وبالنسبة لطريقة التعيين الواردة بالمادة 80 من قانون الانتخابات فهي كما يلي:

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد . في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة 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 سريا. ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

¹ -أنظر المادة 69 من مشروع قانون البلدية لسنة 2011 ، وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، الجزائر، 2011،

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية. يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا. ويثور في هذا المجال تساؤل في غاية الأهمية يتمثل : أي قواعد تعيين نحتكم لأجل تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي؟

فهل تلك الواردة في المادة 65 من قانون البلدية ام المادة 80 من قانون الانتخابات؟ استنادا للقاعدة 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 عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي.

II- انتهاء المهام:

بالإضافة إلى حالة الوفاة و انتهاء مدة العهدة 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 خفف منه ولكن البرلمان هو من أسقط وألغى هذه الآلية من آليات الرقابة نهائيا وحسن فعل ذلك.

وفيما يلي تفصيل ذلك:

1- الاستقالة: وتكون بمحض إرادة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتعين عليه في هذه الحالة دعوة المجلس لتقديم استقالته وإلا عدى متخليا عن منصبه وتثبت الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وتصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.²

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.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.176.

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.¹

وفي حالة انقضاء أربعين (40) يوما 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 طبقا 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 البلدية وفق الشروط والأشكال الواردة بالمادة 65 من قانون البلدية.

III- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون البلدية بصفة مركبة إذ يجمع بين عدة اختصاصات تبعا للصفة التي يحملها.

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية² :

أ- **التمثيل :** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات كما يمثلها في كل أعمال الحياة الإدارية و المدنية (المادة: 77 و 78 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-**رئاسية 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 المداولات وإطلاع المجلس على ذلك كما يسهر على تنفيذ الميزانية ومتابعة كل مخططات وبرامج البلدية.

د- **إدارة أملاك البلدية والمحافظة على حقوقها:** وفقا للمادة 82 من قانون البلدية يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يلي:

أ- تسيير إيرادات البلدية ومداخلها والأمر بالصرف ومتابعة تطور مالية الدولة .

¹ - قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.235.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.219.

ب- إبرام جميع أنواع العقود المنصبة على أملاك البلدية (البيع، الإيجار، الاكتساب، التصرف و الاستغلال...).

ج- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

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 و له بهذه الصفة توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم، وممارسة جميع مظاهر السلطة الرئاسية عليهم.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة:

وهي واردة 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 و استلام تصريحات الولادات و الوفيات و كذا 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، و لسهر 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** : وفقاً 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 والجرح التي تقع بالبلدية إذا تعذر على ضابط الشرطة القضائية العادي الاتصال بالمكان قبل ضياع معالم الجريمة وهذا تحت رقابة النيابة العامة.

هـ - **تنفيذ القوانين و التنظيمات** : وفقاً للمادة 69: يتولى رئيس المجلس الشعبي تحت سلطة الوالي نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية.

هـ - **المحافظة على الأمن و النظام 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 إقليمياً 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 وضمان ضبطية 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 مداورات المجلس، وتنظم اللجنة بحسب المادة 69 من قانون البلدية ، نوابه ويتراوح عددهم ما بين 02 و 06 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 ادني و43 كحد أقصى.

واستنادا للمادة 79 أعلاه فان نواب الرئيس يتراوح عددهم ما بين 03 و06 وهو العدد نفسه لأعضاء الهيئة التنفيذية¹.

هذا ويعرض رئيس المجلس قائمة المنتخبين الذين اختارهم 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 احد نوابه في حدود المهام الموكلة لهم.

II-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 مداورات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء،

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 والعلوات الممنوحة لهم ، ج ر عدد 12 لسنة 2013.

-تفويض إمضائه.

ولا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً 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.

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.

وعموماً حسب المادة 40 من قانون البلدية تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً.

وبالرجوع للمواد 43 و44 و45 من قانون البلدية فإنه يمكن تحديد مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء فيما يلي²:

أولاً: الإقالة:

إن المشرع لم يشر إليها صراحة في قانون البلدية الجديد لسنة 2011³ إلا أنه أشار إلى سببها والمتمثل في حصول مانع قانوني، حيث يمكن للوصاية في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلاً بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي.

1 -المادة 99 من قانون البلدية

2 -انظر لأجل المقارنة مع قانون البلدية القديم: عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.101 وما بعدها.

3 -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 التنافي."

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 إلى 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 عهده 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 إلى 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 لأسباب 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 المداولات باطلة بحكم القانون وفقا للمادة 59 من قانون البلدية في الحالات التالية¹:

1 - المداولات 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 كقاعدة عامة .

¹ -أمال يعيش تمام مرجع سابق، ص.05.

ثانيا: البطلان النسبي:

طبقا للمادة 60 من قانون البلدية: تكون محل بطلان (أي قابلة للإبطال) المداولات 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 معطل 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.

ثالثا: انتظم 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 و 102 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 الأجل المحددة بموجب الإعدار.

3-حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

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)

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 أداة 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 العهدة 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 سلبيًا 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 :

ليس من السهل تعريف المرفق العام، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى أن عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنى عضوي و آخر موضوعي¹.

أولاً: المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري.

ثانياً: المعنى الموضوعي: و يتعلق 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 تناولته البعض الأخر 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 كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام"².

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 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:

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، صد .215 وما بعدها.

² - JACQUELINE Morand deviller, **cours de droit administratif**, montchrestien,08 edition , paris, 2003,p.467.

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 المميزة 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 .

ثانياً: 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 المرافق 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 نكون أمام مرفق عام.

ثالثاً: 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 وإن كنت تخضع في بعض جوانبها لأحكام القانون الخاص فإنها لا تدار بنفس الكيفية التي تدار بها المشروعات الخاصة كما أن إرادة المشرع في إنشائها تضعها في إطار نظام قانوني غير مألوف وأن لم تتضمن امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص.

¹ - محمد أبو زيد محمد، مرجع سابق، ص.ص.66.67.

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 صورة واحدة 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 عادة أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلة 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 .

ثانياً: المرافق الاقتصادية :

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأفراد و تعمل 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.

ثالثاً: المرافق المهنية :

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، وتتم إدارة 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.

¹ -محمد جمال الدين مطلق الذنبيات ، مرجع سابق، ص.143 وما بعدها.

فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقتها 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 :

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.

¹ - حسين فريجة، مرجع سابق، ص.79.

وحيث إن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالباً المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم لاعتمادها أحياناً على نظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاوله 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 وإدارتها¹.

فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية أي أن تتدخل السلطة 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 ذلك².

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.

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 وجوهرية في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية.

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص.82.

² - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.220.

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 والانتظام¹.

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 إدارة 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 من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة أن تتدخل لتعديل إدارتها المنفردة 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 المنفردة دون أن يحتج المتعاقد " بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين " إذ أن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها².

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 الانتفاع³.

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص.443.

2 - انظر ناصر لباد ، مرجع سابق، ص.206.

3 - 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 للعجزة 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 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 المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تنقيد 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 و يطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان الموضوع نشاط المرفق تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً¹.

¹ -بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.268.

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 .

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 قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " , ومنها ما يتعلق

بتحديد مدة الالتزام و الالتزامات المالية بين المتعاقدين ولا تتعدى ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين² .

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.

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 و توفر هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة

في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة و ربح معقول³ .

1 -ناصر لباد ، مرجع سابق، ص.213 وما بعدها.

2 -علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص.270.

3 - محمد جمال مطلق الذنبيات ، مرجع سابق، ص.163.

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 فائدة تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي تظهر في أسلوب الإدارة المباشرة، كما أنه يخفف العبء عن السلطة العامة ويتيح لها التفرغ لإدارة المرافق العامة القومية، ويساهم في توظيف رأس المال الخاص لما يخدم التنمية الاقتصادية .

المبحث الثاني: الضبط الإداري

إذا كان من حق الفرد أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة و دون ضوابط، فأى حرية و أي حق إذا ما أطلق استعماله انقلب دون شك إلى فوضى و أثر ذلك على حقوق و حريات الآخرين. لذا يتعين أن تضبط الحرية حتى لا يساء استعمالها و هذا ما قبل السلطة العامة وفق للكيفية التي رسمها القانون و بالضمانات التي قررها و هذا ما يعرف بالضبط أو البوليس الإداري.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري و تمييزه عن غيره من صور الضبط الأخرى.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري:

ركز الفقه على معيارين لتعريف الضبط الإداري و هما المعيار العضوي و الموضوعي.¹ فتبعاً للمعيار العضوي : يمكن تعريف الضبط الإداري على انه : "مجموع الأجهزة و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام " أما المعيار الموضوعي: فيمكن تعريفه بأنه : "مجموعة الإجراءات والقرارات و التدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام" و الضبط هو وظيفة قائمة في كل العمل ، و مهما تعددت مفاهيم الضبط الإداري إلا أنه يضل له مفهوم واحد هو "عبارة عن قيود و ضوابط 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 وبهدف المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من هذه الحرية فتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها له.²

فلا يتصور أن تبادر السلطة إلى فرض قيود و ضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفاً معيناً بذاته

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من صور الضبط الأخرى:

أولاً: الضبط الإداري و الضبط التشريعي:

¹ - عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص.173

² - Pierre -laurent prier et autres ,**pricis de droit administratif**,05 edition ,montchrestien, paris, 2008,p.248.

يقصد بالضبط التشريعي "مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية و التي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية، فمصدر المنع أو القيد هو السلطة التشريعية".
و بهذا يتبين لنا أن الهدف من النوعين واحد هو المحافظة على النظام العام. و الاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره سلطة إدارية، و الضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية¹.

ثانيا: الضبط الإداري و الضبط 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 و خولها مهمة القيام ببعض الإجراءات² (ق. إ. ج.).
ورغم أوجه الاختلاف بينهما ، إلا إن التقارب بينهما قد يتم في حالات محددة و ذلك 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 الإداري³

أولاً: الصفة الانفرادية : إن الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية و تستهدف 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 و الامتثال لجملة من الإجراءات التي فرضتها الإدارة.
ثانياً: الصفة الوقائية : فهو يدرأ المخاطر على الأفراد، كسحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة يكون لأن هناك خطر يترتب علي استمراره احتفاظ المعني بهذه الرخصة .

ثالثاً: 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.
الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري⁴:

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.

1 - محمد جمال مطلق الذنبيات ، مرجع سابق، ص.171.

2 - عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص.175.

3 - ناصر لباد ، مرجع سابق، ص.155 وما بعدها.

4 - عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص.178.

ثانياً: الضبط الخاص: و يقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط وحرية الأفراد في مجال محدد ومعين ، فهو ما يخص مكانا لذاته أو نشاطا بذاته.

و مثال النوع الأول ما تفرضه الإدارة من إجراءات على تنقل الأفراد (رخص التنقل) و مثال 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 للمجتمع 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 العامة¹.

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،

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص.360 وما بعدها.

وفى هذه الاتجاه تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالأداب 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 بالحياء .

الفرع الثاني: هيئات الضبط

إن الضبط الإداري إجراء يقصد به المحافظة على النظام العام و هو يحمل خطورة معينة بالنظر إلى صلته بالحريات العامة. و تأثيره 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 و طبيعة 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 .

2- الوالي: طبقاً 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 الإداري²

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري لابد للإدارة أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة وهي:

أولاً: الوسائل المادية: ويقصد بها : الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات و الشاحنات

ثانياً: الوسائل البشرية: وتتمثل في أعوان الضبط الإداري المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة و الجمارك ومراقبي الأسعار....

ثالثاً: الوسائل القانونية: يمكن حصر أهم الآليات القانونية في هذا المجال في :

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.489.

² - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص.306.

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 تتحصر بوضع هذه القوانين موضوع التنفيذ. ومنها لوائح تنظيم المرور وتتخذ لوائح الضبط عدة مظاهر في تقييدها نشاط الأفراد منها الحظر ، والأذن المسبق والأخطار والتنظيم¹.

أ- الحظر والمنع:

يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاوله نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً. والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لان ذلك يعنى انتهاك للحرية ومصادرة للنشاط . ولكن أجاز القضاء استثناءً الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام كمنع إنشاء مساكن للبغاء أو للعب الميسر .

ب- الإذن المسبق " الترخيص "

قد تظهر لوائح الضبط في ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاوله النشاط، ومن الضروري أن يشترط القانون المنظم للحرية الحصول على هذا الإذن ، إذا أن القانون وحدة الذي يملك تقييد النشاط الفردي بإذن سابق .

ج- الإخطار عن النشاط .

ويحصل بان تشترط اللائحة ضرورة إخطار السلطة المختصة بمزاوله 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.

¹ - مولود ديدان، مرجع سابق، ص.201.

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام . وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم.

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 انه يجب أن تتوافر 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 وحيات 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 تنقيد 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 مصلحة 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.

¹ -بعلي محمد الصغير ، مرجع سابق، ص.311.

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، إي 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.

4- ملائمة قرارات الضبط الإداري.

لا يكفي أن يكون قرار الضبط الإداري جائزاً قانوناً أو انه 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 فان 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 الظرف الاستثنائي.

على أن الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته 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

أولاً: المصادر:

- 1- القانون رقم 09/90 المؤرخ في : 17 أبريل 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 و الإدارية الجزائري، ج ر ج 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 ج ، عدد 14 لسنة 2016.
- 5- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري، ج ر ج 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.

ثانياً: 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- بوحميده 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 الدنبيبات، 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 فريدة 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 جسور، 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، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005 .
- 2 - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.
- 3- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012،
- 4- صالح عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة 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 قالمة، مارس 2013
- 2- محمد محمود الطعمنة، "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، أبريل 2010.

4- هلال مراد، "الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري على ضوء القانون الدولي"، نشرة القضاة، 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, Jacques Dembour, les **actes de la tutelle administrative en droit belge**, bruxcelle M.waline, **droit administratif**, 09^{ème} 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
01	تمهيد
02	الباب الأول: الإطار النظري للقانون الإداري
02	الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للقانون الإداري
02	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
02	المطلب الأول: القانون الإداري والإدارة
02	الفرع الأول: تعريف القانون الإداري
02	الفرع الثاني: معنى الإدارة
03	المطلب الثاني: المفهوم الموسع والضيق للقانون الإداري
03	الفرع الأول: المفهوم الموسع للقانون الإداري
04	الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري
04	الفرع الثالث: مدى تأثير المشرع الجزائري بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق
06	المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وعلاقته بباقي فروع القانون الأخرى
06	المطلب الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره
08	المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون والعلوم الأخرى
08	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام
10	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص
11	الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة
12	الفصل الثاني: خصائص ومصادر القانون الإداري ومعاييره
12	المبحث الأول: خصائص القانون الإداري ومصادره
12	المطلب الأول: خصائص القانون الإداري ومميزاته
14	المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري
14	الفرع الأول: المصادر الرسمية
17	الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية والتفسيرية
17	المبحث الثاني: أسس ومعايير القانون الإداري
18	المطلب الأول: معايير القانون الإداري في القضاء والفقهاء ونطاق تطبيقه
18	الفرع الأول: المعيار العضوي
19	الفرع الثاني: معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية
19	الفرع الثالث: معيار المرفق العام

21	الفرع الرابع : معيار السلطة العامة وامتيازاتها
21	الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة
22	الفرع السادس: معيار السلطة العامة الحديث
22	الفرع السابع: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة
23	المطلب الثاني: أساس القانون الإداري الجزائري
23	الفرع الأول: المعيار العضوي(الشكلي) أساسا
24	الفرع الثاني : المعيار المادي استثناءا
24	الفرع الثالث: التكريس القضائي للمعيار المادي
25	الفصل الثالث: أسس التنظيم الإداري
25	المبحث الأول: الأساس القانوني: الشخصية المعنوية
25	المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية
25	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية
26	الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية
26	المطلب الثاني: أركان الشخص المعنوي وموقف الفقه والمشرع منه
26	الفرع الأول: أركان الشخص المعنوي وعناصره
27	الفرع الثاني: موقف الفقه والمشرع من فكرة الشخصية المعنوية
28	المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية
29	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
29	الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقة أو المصلحية
30	الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي
30	المطلب الرابع: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية ونهايتها
30	الفرع الأول: نتائج التمتع بالشخصية المعنوية
31	الفرع الثاني: نهاية الشخص المعنوي
31	المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري
32	المطلب الأول: المركزية الإدارية
32	الفرع الأول: أركان المركزية الإدارية
36	الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية
40	الفرع الثالث: مزايا وعيوب المركزية الرادارية
40	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية
40	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

41	الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية وتمييزها عن غيرها من الأنظمة
43	الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية
48	الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإداري
49	الباب الثاني: الإطار التطبيقي للقانون الإداري
49	الفصل الأول: الإدارة المركزية الجزائرية
49	المبحث الأول: رئاسة الجمهورية
50	المطلب الأول: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية وانتهاء مهامه
50	الفرع الأول: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية
50	الفرع الثاني: انتهاء مهام رئيس الجمهورية
51	المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية
51	الفرع الأول: سلطة التعيين
53	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية
53	الفرع الثالث: سلطة المحافظة على امن الدولة وسلامتها
54	المبحث الثاني: الوزير الأول
54	المطلب الأول: تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه
54	الفرع الأول: كيفية تعيين الوزير الأول
55	الفرع الثاني: انتهاء مهام الوزير الأول
55	المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الأول
55	الفرع الأول: سلطة التعيين
56	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية
56	الفرع الثالث: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة
56	الفرع الرابع: السهر على حسن سير الإدارة العامة
56	المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة للوزير الأول
57	المبحث الثالث: الوزارة
57	المطلب الأول: الوزير
57	الفرع الأول: تعيين الوزير وانتهاء مهامه
58	الفرع الثاني: صلاحيات الوزير
58	المطلب الثاني: تنظيم الوزارة
58	الفرع الأول: الإدارة المركزية للوزارة
58	الفرع الثاني: المصالح الخارجية للوزارة

59	المطلب الثالث: المؤسسات الوطنية الاستشارية
59	الفرع الأول: أشكال الاستشارة
59	الفرع الثاني: بعض الهيئات الاستشارية
60	الفصل الثاني: الإدارة المركزية الجزائرية "الإدارة المحلية"
62	المبحث الأول: الولاية كهيئة إدارية لا مركزية
62	المطلب الأول: تعريف الولاية وتطورها التاريخي
62	الفرع الأول: تعريف الولاية
62	الفرع الثاني: التطور التاريخي للولاية
64	المطلب الثاني: هيئات الولاية
64	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي
82	الفرع الثاني: الوالي كهيئة تنفيذية
84	المطلب الثالث: الرقابة على الولاية
84	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
86	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
86	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
86	المبحث الثاني: البلدية كصورة من صور الإدارة المحلية في الجزائر
86	المطلب الأول: التطور التاريخي للتشريعات الناظمة للبلدية
88	المطلب الثاني: هيئات البلدية
88	الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي
64	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية
100	المطلب الثالث: الرقابة على البلدية
100	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
101	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
102	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
103	الفصل الثالث: النشاط الإداري
103	المبحث الأول: المرفق العام
103	المطلب الأول: تعريف المرفق العام وعناصره
103	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
104	الفرع الثاني: عناصر المرفق العام
105	المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

105	الفرع الأول: تقسيم المرافق العمومية من حيث طبيعة نشاطها
106	الفرع الثاني: تقسيم المرافق من حيث استقلالها
107	الفرع الثالث: تقسيم المرافق من حيث امتدادها الإقليمي
107	المطلب الثالث: النظام القانوني للمرافق العامة
107	الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة وإلغائها
108	الفرع الثاني المبادئ التي تحكم المرافق العامة
110	المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة
110	الفرع الأول: الاستغلال المباشر
110	الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العامة
110	الفرع الثالث: أسلوب الامتياز
111	الفرع الرابع: الاستغلال المختلط
112	المبحث الثاني: الضبط الإداري
112	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن غيره
112	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري
112	الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيره من صور الضبط الأخرى
113	المطلب الثاني: مميزات الضبط الإداري وأنواعه
113	الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري
113	الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري
114	المطلب الثالث: أغراض الضبط الإداري
114	الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري
115	الفرع الثاني: هيئات الضبط
115	المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري وحدوده
115	الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري
117	الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري
119	قائمة المراجع
122	الفهرس