

القانون الاداري / الأستاذة كتاف كريمة

الأهداف :

- تزويد طلبة السنة الأولى جذع مشترك تخصص حقوق ، بكافة المعلومات المتعلقة بالأحكام التي يحويها هذا القانون .
- تعليم الطالب كيفية اسقاط كافة المعلومات على النظام الاداري الجزائري.
- تعليم الطالب الاعتماد على العمل الشخصي و الجماعي .
- تنمية القدرة على المناقشة ، الحوار العلمي الفعال و المداخلة الشفهية .
- تحليل وتفسير الأحكام والنصوص القانونية بهدف تعلم النقد القانوني .

مقدمة

الإنسان اجتماعي بطبعه و يفضل العيش في الجماعة ، و حتى لا تتحقق مقولة الفيلسوف بسوت Bossuett : " حيث يملك الكل فعل ما يشاءون لا يملك أحد فعل ما يشاء و حيث لا سيد ، فالكل سيد ، و حيث الكل سيد فالكل عبيد " ، كان لابد للمجتمع من نظام يحكم العلاقات بين الناس و يفرض الأمان في المجتمع و هو القانون .

فالقانون هو علم اجتماعي ، موضوعه الإنسان و سلوكه مع نظائره ، أعماله و ردود أفعاله.

و التعريف القانوني العلمي المجمع عليه حيث ثمة اتفاق كبير بين فقهاء القانون الوضعي على تعريف القانون ، على أنه مجموعة قواعد عامة مجردة ملزمة تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع¹.

أو هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات المختلفة في المجتمع .

¹مقال منشور على موقع موسوعة ويكيبيديا تحت عنوان القانون ، بتاريخ 2017-02-21. <http://ar.wikipedia.org/wiki/>

الفصل الأول : التعريف بالقانون الاداري

ينقسم القانون إلى قانون عام وقانون خاص. فالقانون الخاص هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تكون بين أشخاص القانون الخاص وتقوم على أساس مبدأ المساواة بين الأطراف . و القانون العام هو مجموعة القواعد التي تحكم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة ، وينقسم الى قانون عام خارجي وقانون عام داخلي.

فالقانون العام الخارجي (القانون الدولي العام) هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم و تنظم العلاقات الخارجية التي تكون الدولة طرفا فيها.

و القانون العام الداخلي هو مجموعة القواعد القانونية التي تختص بتنظيم نظام الحكم في الدولة ، و تبين وسائل اسناد السلطة السياسية الى الحكام ، و تنظم العلاقات بين السلطات العامة و المؤسسات في الدولة و تنظم وظائفها من جهة و الأفراد و أشخاص القانون الخاص من جهة أخرى.¹

يتفرع القانون العام الداخلي الى القانون الدستوري ، قانون الجنسية ، القانون المالي ، القانون

الاداري.

و سنتطرق في هذا الفصل الى تبيان مفهوم القانون الاداري وعلاقته بفروع القانون . كما سنتناول استقلالية القانون الاداري و نشأته و خصائصه و مصادره و أسسه.

المبحث الأول : مفهوم القانون الاداري

لقد اختلف الفقهاء حول القانون الاداري ، هذا الاختلاف أدى الى ظهور مفهوم واسع للقانون الاداري و مفهوم ضيق و هذا ما سنقف عليه في المطالبين التاليين ثم نحدد موقف المشرع الجزائري من فكرة القانون الاداري كمجموعة قواعد غير مألوفة في القانون الخاص .

المطلب الأول : المفهوم الواسع للقانون الاداري

القانون الاداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على السلطة الادارية من حيث تنظيمها و نشاطها و الفصل في منازعاتها .

فالقانون الاداري بمفهومه الواسع يستلزم وجود ادارة للقيام بعمليات التخطيط و التوجيه و التنظيم و الرقابة لأجل تحقيق الاهداف المشتركة للجماعة عامة كانت ام خاصة².

و يعد القانون الاداري أمرا ملازما للإدارة العامة في وجودها و عملها و تنظيمها ، فهو قانون موجود في جميع الدول و النظم السياسية نظرا لحتمية وجود الادارة .

ففي الدول الانجلوسكسونية يخضع نشاط الادارة لقواعد القانون الخاص ، وتخضع منازعاتها للجهة القضائية التي تفصل في منازعات الأشخاص الخاصة .

1- قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الاداري الجزائري، ص 03.
2- مبادئ القانون الاداري الجزائري ، قصير مزياني فريدة ، ص 11-12.

هذا ويجدر التنبيه أن الفقه الانجليزي ينفذ فكرة القانون الاداري بالمفهوم الفرنسي على اعتبار أنه صورة من صور تسلط الادارة . كما أنه يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة أمام القانون .¹

المطلب الثاني : المفهوم الضيق (الفني) للقانون الاداري

القانون الاداري في مفهومه الضيق هو مجموع القواعد القانونية الاستثنائية غير الموجودة ضمن قواعد القانون الخاص و المستقلة عن بقية فروع القانون وتختص بتنظيم بعض جوانب النشاط الاداري (القرارات الادارية ، العقود الادارية ، الضبط الاداري ، الاموال العامة ، المسؤولية الادارية ، الموظفون العامون) وما يترتب عن هذا النشاط من منازعات .

ان هذه القواعد الاستثنائية تختلف عن قواعد القانون الخاص التي تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد . يوجد القانون الاداري بالمفهوم الضيق في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء و ازدواج القانون .

وحسب الأستاذ جين ريفيرو فان القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم و تنظم النشاط الإداري للأشخاص العمومية² .
و تبعا للمفهوم الضيق و الفني للقانون الاداري فان هذا الفرع من القانون يعتني بالجهاز الاداري للدولة فيحكم المسائل التالية³:

- 1- تنظيم السلطة الادارية مركزية ولا مركزية .
- 2- نشاط الادارة و يتمثل في الضبط الاداري و المرفق العام .
- 3- أساليب الادارة و تظهر في اصدار القرارات الادارية (نظرية القرار) و ابرام الصفقات (نظرية العقود).
- 4- وسائل الادارة و تنحصر في الوسيلة البشرية و الوسيلة المادية و هي نظرية الموظف العام و نظرية المال العام .
- 5- منازعات الادارة و تشمل الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات ذات الطابع الاداري و كذلك الجوانب الاجرائية الواجبة الاتباع .

المطلب الثالث : موقف المشرع الجزائري و مدى تأثره بالقانون الاداري بالمفهوم الفني⁴

سبق القول أن القانون الاداري بالمفهوم الفني يتضمن مجموعة قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص تخضع لها الادارة العامة .

1- أ.د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري، جسور للنشر والتوزيع ، 2015، الجزائر ،ص 16.
2 - ناصر لباد، القانون الإداري، (الجزء الأول) التنظيم الإداري، الطبعة الثانية ، سنة 2005 ، ص 13 .
3 - أ.د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 19- 20 .
4 - انظر كتاب أ.د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 26-27-28.

و من هنا يطرح السؤال : هل تحققت هذه القواعد الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري و ما هي صورها ؟

لقد تبنى المشرع الجزائري تدريجيا و بموجب نصوص عديدة فكرة القانون الاداري بالمفهوم الفرنسي كما تأثر بها القضاء الجزائري ، و فيما يلي بيان مظاهر هذا التأثر بإيجاز :

أولا : من حيث النظام القانوني

ان مظاهر تأثر المشرع الجزائري بنظرية القانون الاداري بالمفهوم الضيق تبرز في العقود الادارية و الوظيفة العمومية :

- تبنيه نظام تعاقدى خاص يحكم عقود الادارة العامة شمله قانون الصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015) . و قد خص المشرع العقود الادارية من خلال قانون الصفقات العمومية بقواعد خاصة و مميزة و بالتالي ميزها عن العقد المدني و العقد التجاري خاصة أن الصفقة العمومية تمنح للإدارة المتعاقدة حق تعديل الصفقة بصفة منفردة ، كما أعطاه سلطة لا مثيل لها في مجال القانون الخاص كسلطة الفسخ و توقيع الجزاء ، و هذا يؤكد الطابع الاستثنائي و غير المألوف للقانون الاداري .

- تخصيص فئة الموظفين بنظام قانوني خاص كان آخرها الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج.ر العدد 46 سنة 2006) .

ثانيا : من حيث طبيعة النظام القضائي

مر نظام المنازعات الادارية في الجزائر بمراحل كثيرة من حيث النظام القانوني المطبق على المنازعة الادارية . فبعد الاستقلال تم الابقاء على المحاكم الادارية الابتدائية الثلاث (الجزائر ، وهران ، قسنطينة) التي أنشأتها فرنسا و هذا بمقتضى القانون 62-157 والذي قضى بالاستمرار في تطبيق القوانين الفرنسية فيما عدا ما يتنافى و السيادة الوطنية . وعلى مستوى جهة القضاء العالي نجده قد أعلن عن انشاء المجلس القضائي الأعلى بموجب الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 ليعهد اليه بالمهمة المنوطة بمحكمة النقض الفرنسية (في مجال القضاء العادي) و مهمة مجلس الدولة (في مجال القضاء الاداري) . فتحققت الازدواجية على المستوى القاعدي و التوحيد على مستوى جهة القضاء العالي . أما على مستوى المجلس القضائي فأنشأ الغرفة الادارية (قبل تنصيب المحاكم الادارية) و هذا اعترافا منه بخصوصية المنازعة الادارية .

و بإنشاء مجلس الدولة سنة 1996 أصبح هو الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية .

المبحث الثاني : علاقة القانون الاداري بغيره من العلوم و فروع القانون الأخرى

بعد أن أوضحنا بإسهاب المفهوم الفني للقانون الاداري بأنه مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة ، المتميزة عن قواعد القانون الخاص ، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة .¹ واتضح لنا موقف المشرع الجزائري منه ، سنخرج في هذا المبحث الى تحديد العلاقة بين القانون الاداري و الإدارة العامة و كذا علاقته بفروع القانون الأخرى وذلك من خلال المطالبين التاليين.

المطلب الأول : علاقة القانون الاداري بعلم الإدارة العامة

يمكن الوقوف على مفهوم الإدارة العامة Administration Publique انطلاقا من أحد المعيارين المعيار العضوي أو الهيكلي و المعيار الموضوعي أو الوظيفي .

الفرع الأول : تعريف الإدارة العامة

أولا : المعنى العضوي (الشكلي)

يقصد بالإدارة العامة مجموعة الأجهزة الادارية الموجودة في الدولة و مستوياتها وكيفية تنظيمها (الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية) ، دون اعطاء أهمية للنشاط الذي تمارسه مثل هذه الأجهزة أو الهيئات ، ومن ثم يعرفون القانون الاداري بأنه ذلك القانون الذي يحكم و ينظم السلطات الادارية في الدولة وهي تباشر وظيفتها الادارية .²

ثانيا : المعنى الموضوعي (المادي)

يقصد بالإدارة من الزاوية الموضوعية طبيعة النشاط الذي تباشره السلطة الادارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة عن طريق الوسائل التي تلجأ اليها لتنفيذ هذا النشاط ، سواء كانت بشرية أم قانونية أم مادية ، ومستخدمة ما تتمتع به من سلطات و امتيازات . وعلى هذا الاساس يعرف القانون الاداري بأنه القانون الذي يحكم نشاط ووظيفة السلطة الادارية، ويبين اختصاصات الاجهزة والهيئات الادارية المختلفة وما تملكه من سلطات و امتيازات .³

ومن خلال الجمع بين المعنيين العضوي و المادي ، يمكن تعريف القانون الاداري بأنه : " مجموعة القواعد القانونية المنظمة للأجهزة الادارية في الدولة و النشاط الذي تضطلع به " .⁴ ولتوضيح العلاقة بين علم الإدارة العامة و القانون الاداري نسوق المثال التالي⁵ :

1 - أ. د محمد الصغير بعلي، القانون الاداري(التنظيم الاداري،النشاط الاداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2013، ص 7.
2 - أ. د محمد علي الخلايلة ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2015، الاردن ، ص 26.
3 - أ. د نواف كنعان ، القانون الاداري (الكتاب الاول)، دار الثقافة للنشر و التوزيع ،الاردن ،2010، ص 16.
4 - سعيد بوعلي- نسرين شريقي - مريم عمارة ، القانون الاداري (التنظيم الاداري - النشاط الاداري) ، دار بلقيس ، الجزائر ، ص 5.
5 - أ. د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 44-45 .

1/ في مجال النظرية العامة للموظف : يهتم القانون الإداري بالموظف العام من زوايا معينة : من هو الموظف العام ، ما هي شروط الوظيفة العامة ، حقوقه و واجباته الوظيفية ، كيف تنظم ترقيته و تأديبه ، الطرق القانونية لإنهاء العلاقة الوظيفية ...الخ

بينما علم الإدارة العامة يهتم بدراسة الموظف العام من زاوية أخرى حيث يركز على جوانب أخرى كدراسة شروط التأهيل للوظيفة دراسة فنية أكاديمية ، وطرق التدريب .
فإذا كان القانون الإداري يعترف للرئيس الإداري بسلطة تنقيط مرؤوسيه ، فان علم الإدارة يهتم بالكشف عن أفضل السبل لتقدير كفاءة العاملين . و اذا كان القانون الإداري يهتم بالجزاءات أو العقوبات التأديبية ويحدد أصنافها و درجاتها ، فان علم الإدارة يهتم بمدى نجاعة هذه الجزاءات .

2/ في مجال القرار الإداري : تعتبر نظرية القرار الإداري من أهم نظريات القانون الإداري فقضاء الإلغاء ينصب اساسا على فكرة القرار الإداري ، كما لا يتصور أن تباشر الإدارة نشاطها دون اعتمادها على القرار الإداري كوسيلة تسيير و أداة تنظيم و ادارة .ورغم هذه الصلة الا أن الفرق يظل واضحا فالقانون الإداري يهتم بنظرية القرار الإداري من حيث مفهوم القرار الإداري و أركانه و آثاره،ابطاله وسحبه و طرق انهائه،بينما علم الإدارة يهتم بمراحل اتخاذ القرار الإداري ومستوياته و المشاركة في القرار .

المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

أولا :علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يعتبر القانون الدستوري و القانون الإداري فرعان لأصل واحد هو القانون العام .
فالقانون الدستوري هو القانون الأساسي الذي ينظم السلطات العامة في الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض و بالأفراد ، ثم يأتي القانون الإداري ليحكم احدى هذه السلطات وهي السلطة التنفيذية .
فالقانون الدستوري يبين الخطوط العريضة لتكوين واختصاص السلطة التنفيذية في حين يتولى القانون الإداري أمر تقسيمات هذه السلطة و فروعها و تعيين العاملين فيها وكيفية ادارتها لمرافق الدولة 1 .
و لقد تضمنّ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 والمتضمن التعديل الدستوري الكثير من القواعد ذات العلاقة المباشرة بالقانون الإداري من ذلك نص المادة 17 التي أعلنت عن الجماعات الإقليمية للدولة و هي البلدية و الولاية ، و اعتبرت نفس المادة البلدية هي الجماعة القاعدية و اعتبرت المادة 19 المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في

1 - أ. د . محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 30 .

تسيير الشؤون العمومية ، وصنفت المادة 20 الملكية العامة بأنها ملك المجموعة الوطنية وأعلنت عن مشتملاتها . و المادة 37 أرست مبدأ مهماً ألا وهو مبدأ المساواة أمام القانون .

ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

مما لا شك فيه أنّ القانون المدني يعتبر من أقدم فروع القانون، وأنّ قواعده تعد بمثابة شريعة عامة فيما يحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي و في مختلف أوجه التصرف سواء بالبيع أو الإيجار أو الرهن ...

إنّ أبرز ميزة للقانون المدني أنه قانون المساواة و التوازن فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة و لا يفاضل بين مصلحة وأخرى، أو أن يزود متعاقد بسطة حيال المتعاقد الآخر. أمّا في مجال القانون الإداري فان العلاقة أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماماً عما هو سائد في القانون المدني. فالإدارة باعتبارها طرفاً في علاقة ما تحظى بمركز متميز و تمارس بموجبه جملة من السلطات تجاه الأفراد فهي تصدر القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم، ومع ذلك يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار و لا يجوز لهم التصدي تجاهه وإلا خضعوا للعقوبة التي حددها القانون¹ .

وفيما يتعلق بالتعاقد ففي القانون المدني العقد شريعة المتعاقدين ، أما في القانون الإداري فيجوز للإدارة كامتياز من امتيازات السلطة العامة أن تعدل العقد الإداري بإرادتها المنفردة . و من سلطاتها أيضاً أن توقع الجزاء المالي على المتعاقد معها دون حاجة للجوء للقضاء. و يجوز لها أن تفسخ العقد بإرادتها المنفردة دون أدنى داع لرفع دعوى الفسخ .

ثالثاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

يعرف القانون الجنائي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الجرائم على اختلاف أنواعها وتبين العقوبات المفروضة عليها. فالقانون الجنائي بهذا المعنى يختلف عن القانون الإداري لاختلاف موضوع كل منهما ، إلا أن هناك ترابط بينهما لعل أهم مظاهره ما يلي :

- يصنف كلا القانونين تحت مظلة القانون العام الداخلي .

- يوفر القانون الجنائي الحماية اللازمة لعنصري الإدارة البشري والمالي ، اذ يجرم الاعتداء على الموظف العام أثناء الوظيفة أو بمناسبة ممارستها ، ويجرم الاعتداء على المال العام ، ويحمي نزاهة الوظيفة العامة بتجريم الرشوة و الاختلاس و افشاء اسرار الوظيفة².

و رجوعاً لقانون العقوبات الجزائري و لنص المادة 144 من القانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 جوان 2001 نجدها قد حددت عقوبة تتراوح من شهرين إلى سنتين و بغرامة من 1.000 دج إلى

1 - أ.د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 51-52 .
2 - أ.د. محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 35 .

500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من أهان قاضيا أو موظفا عموميا أو قائدا، أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو الاحترام الواجب لسلطتهم .

وشددت المادة 148 في العقوبة من سنتين إلى 5 سنوات إذا حدث الاعتداء بالعنف أو القوة. كما وضعت المادة 155 عقوبة لمن يبادر إلى كسر أختام السلطة العمومية تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات. وكفلت المادة 158 لسجلات السلطات العمومية و عقودها و سنداتها حماية خاصة ضد الاعتداء عليها محددة عقوبة لهذا الفعل من 5 إلى 10 سنوات.

وحددت المادة 205 و 206 عقوبة من 5 سنوات إلى 20 سنة لكل من قلد أو زور طابعا وطنيا (ختما) أو دمغة أيا كانت المادة المستعملة. وجرمت المادة 214 فعل التزوير في المحررات العمومية أو الرسمية محددة أقصى عقوبة لها تتمثل في السجن المؤبد إذا وقعت من جانب الموظف وهذا إما بوضع توقيعات مزورة أو بإحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو بالكتابة في السجلات و غيرها من أشكال التزوير.

أما المادة 222 من قانون العقوبات فقد جرمت هي الأخرى فعل التزوير في الوثائق و الشهادات ووضعت لها عقوبة تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات و غرامة من 1500 دج إلى 15000 دج. كما جرمت المادة نفسها استعمال المزور مع تبيانها لصور هذا الاستعمال .

و جرمت المادة 223 فعل الحصول على وثائق إدارية بتصريحات كاذبة كالايصالات وجواز السفر و غيرها ووضعت لها عقوبة من 3 أشهر الى 3 سنوات و غرامة من 500 إلى 5000 دج. كما جرمت المادة 459 فعل مخالفة المراسيم و القرارات المتخذة قانونا من جانب السلطة الإدارية وان كانت قد وضعت لها عقوبة لا تنسجم مع درجة المخالفة وحددتها بما لا يزيد عن 3 أيام حبس. وبالرجوع للقانون رقم 06- 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وجرمت المادة 25 منه فعل الرشوة ووضعت عقوبة له تراوحت بين سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

أما المادة 29 فقد جرمت فعل اختلاس الممتلكات من قبل الموظف أو استعمالها على نحو غير شرعي ووضعت لها عقوبة تتراوح من سنتين إلى عشر سنوات و غرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج. وذات العقوبة قررت لجريمة الغدر المرتكبة من قبل الموظف العام حين يقبل على تلقي أو اشتراط أو أن يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف، وهذا ما ورد صراحة في نص المادة 30 من القانون المذكور.

و جرمت المادة 31 فعل التخفيض الغير قانوني للضريبة و الرسم الذي يقبل عليه موظف إدارة

الضرائب وحددت له العقوبة من 5 إلى 10 سنوات و غرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج.

ومن هذا الكم الهائل من النصوص سواء المقررة في قانون العقوبات الجزائي أو في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نستنتج مدى عمق العلاقة بين القانون الإداري و القانون الجنائي¹.

رابعاً : علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية²

لل قانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية هذا الأخير الذي نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (النوعي و المحلي) و سيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها.

وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذ الغالب أنها طرف مدعى عليه، فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية الصادر كمرحلة أولى بموجب الأمر 66-154 المؤرخ 8 جوان 1966 المعدل و المتمم. وكمحلة ثانية بموجب القانون 09/08. المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وتبرز العلاقة في القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أنّ هذا الأخير هو الذي يبيّن تشكيلة المحكمة الإدارية و سلطة القاضي الإداري، و سير الجلسات وإجراءات المنازعة الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية والطعن فيها و أصول التنفيذ.

خامساً : علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام.

إن العلاقة بين القانون الإداري و القانون الدولي العام تبرز من خلال اهتمام كلا القانونين بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام. غير أنّ مجال اهتمام القانون الإداري بها ينحصر بالأساس في النشاط الداخلي ذو الطبيعة الخاصة أي الدولة باعتبارها صاحبة السيادة و السلطان، لا الدولة باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الخاص.

بينما يهتم القانون الدولي العام بنشاط الدولة الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك في علاقتها مع المنظمات الدولية، فكأنما القانونين ينظمان نشاط شخص معنوي عام واحد هو الدولة، لكن ضمن مجالين مختلفين، مجال للنشاط الداخلي تكفل به القانون الإداري. ومجال للنشاط الخارجي تكفل بتنظيمه القانون الدولي العام. ورغم التباعد في المجال، بل في طبيعة القواعد، إلا أنّ العلاقة بين القانون الإداري و القانون الدولي العام تظل قائمة لا يمكن إنكارها، ذلك أنّه لو نظرنا لمجال المنازعات الإدارية فانه للإمكان أن نتصور أنّ القاضي الإداري كما يطبق نصوصاً داخلياً كقانون الوظيفة العامة أو قانون نزاع الملكية أو القوانين العقارية أو قانون المالية قد يطبق نص معاهدة دولية على النزاع المعروض عليه إذا

1 - أ.د.عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 56-59 .
2 - المرجع السابق ، ص 60 .

كانت الجزائر طرفا فيها ولقيت مصادقة من الجهات المخولة قانونا و تعلقت قواعدها بالنزاع الإداري المعروف على القاضي.

ويعود تأسيس إلزام القاضي الإداري بتطبيق نص المعاهدة إلى المادة 154 من الدستور و التي جعلت للمعاهدة المصادق عليهما من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على البرلمان مرتبة ومركزا يعلو القانون . فإذا كان القاضي الإداري ملزم بتطبيق القانون، فإنّ إلزامه بتطبيق نص المعاهدة يكون من باب أولى اعتبارا من أنّ المعاهدة تعلق القانون.

فلو تصورنا أنّ نص المعاهدة تعلق بحماية الموظف العام في مجال المساءلة التأديبية وكرّست المعاهدة إجراء جديدا عندها يلزم القاضي الإداري بتطبيق هذا النص اعتبارا أنه يعلو التشريع الداخلي . وليس القاضي الإداري وحده من يطبق نصوص المعاهدة بل القاضي التجاري و القاضي العمالي و القاضي الشخصي و القاضي البحري و غير هؤلاء من القضاة متى كانت الواقعة المعروضة على القاضي مشمولة بنص المعاهدة، وإلا فما الفائدة أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة بعد عرضها على البرلمان ولا تنفذ من قبل الجهات المعنية و منها القضاء.

ونظرا للعلاقة الكبيرة بين القانون الإداري و القانون الدولي العام ظهر إلى حيز الوجود فرعا جديدا من فروع القانون هو القانون الدولي الإداري خاصة وأنّ المجتمع الدولي يسير بخطى ثابتة من أجل توحيد التشريعات في المجال الواحد ومنه الإداري¹.

سادسا : علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

يهتم القانون المالي أو علم المالية العامة بجوانب النشاط المالي للدولة سواء تعلق هذا النشاط بالتفقات العامة للدولة أو بايراداتها العامة أو بميزانياتها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة. ومن هنا تبدو العلاقة قائمة بين القانون المالي و القانون الإداري، فالأجهزة الإدارية المختلفة سواء مركزية (الوزارات) أو المحلية (الولايات و البلديات) أو المرفقية (المؤسسات العمومية الإدارية) و غيرها من الهيئات ، تحتاج لممارسة نشاطها لتفقات عامة تمكنها من أداء مهامها المختلفة بهدف إشباع حاجات الأفراد و القيام بأعباء السلطة العامة.

إنّ العلاقة الوطيدة بين القانون المالي و القانون الإداري تتضح من خلال اهتمام القانون الإداري بالمال العام والمال الخاص المملوك للدولة و هيئاتها المختلفة. كما يهتم بنزع الملكية و هو محور أيضا يلقى اهتماما لدى المختصين في العلوم المالية عند البحث خاصة في جانب الإيرادات.

كما أنّ العلاقة تبرز أيضا من خلال منازعات الضرائب فهي تصنف في النظام القضائي الجزائري على

1 - أ.د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 62 .

أنها منازعات إدارية يؤول الاختصاص بالنظر فيها للقاضي الإداري¹.

المبحث الثالث : نشأة القانون الإداري و تطوره

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى ، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى العوامل التاريخية لاسيما الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 م ، حيث تبنى رجال الثورة مبدأ الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية .

وأدى هذا الاتجاه إلى ظهور نظام ازدواجية القضاء و الذي أدى بدوره إلى نشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري . ولقد مرت نشأة القانون الإداري في فرنسا بالمراحل التالية:

المطلب الأول : مرحلة الفساد الإداري

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 دعاوى الأفراد ، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني .

وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات Parlements أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية ، و كانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى ، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية .

وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها و تعارض و تعرقل كل حركة إصلاحية مما دفع رجال الثورة الفرنسية إلى المناداة بمبدأ الفصل بين السلطات² .

المطلب الثاني : مرحلة الإدارة القاضية Administration Juge

تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16 - 24 أغسطس 1790 ، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها و أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات.

و في مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها و تقديم الشكوى ،

1 - أ.د. عما بوضيف ، المرجع السابق ، ص 64 .

القانون-الإداري/مبادئ-القانون-الإداري/نشأة-وتطور-القانون-الإداري /2-<https://droit-2/>

فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته و كان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية. إلا أن هذا النظام كان مجافياً للمنطق ، ومنافياً للعدالة.¹ في هذه المرحلة تم إنشاء مجلس الدولة و تم في نفس الوقت إنشاء مجالس المحافظات كهيئات من الدرجة الأولى يطعن في أعمالها أمام مجلس الدولة. و قد كان هذا الإصلاح ذا أثر عميق فقد كان مجلس الدولة يتمتع بثقة الإدارة حيث تصدر أحكامها وفقاً للمشروع الذي أعده مجلس الدولة ، و بعد أن تقلصت صلاحيات مجلس الدولة تدعمت ثانية من خلال دستور 04 نوفمبر 1848 حيث ترتب عن ذلك منحه قضاء محجوزاً مما أمكن للإدارة أن تراقب عملها وأنشطتها بنفسها وهذا إلى غاية صدور قانون 24 ماي 1872 أين أعاد تأسيس مجلس الدولة و منحه القضاء المفوض.

المطلب الثالث : مرحلة القضاء المحجوز (إنشاء مجلس الدولة الفرنسي)

بنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 بموجب دستور السنة الثامنة ، في عهد نابليون بوناپرت وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي ، مع أن اختصاص المجلس كان أول الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل ، حيث أن المادة 52 منه حولت لمجلس الدولة صلاحية تحضير مشاريع القوانين والأنظمة ، وإبداء رأيه حول المنازعات والقضايا الإدارية التي تعرض عليه من طرف الإدارة المركزية .

وفي الوقت ذاته تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم Les Conseils de Préfecture التي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا ، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل .

فقد كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام ، فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام ، ولذا سمي قضاؤه في هذه المرحلة " القضاء المقيد" أو المحجوز Justice Retenue و قد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضاً .

المطلب الرابع : مرحلة القضاء المفوض Justice délégué

بصدور قانون 24 مايو 1872 أصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة .² و يتمتع باختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى . ومع أن هذا القانون حول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون ، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية ، مما أوجد ازدواجاً قضائياً ، واستمر هذا الوضع حتى تاريخ

1- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 ، ص 48 .
2- قصير مزياتي فريدة ، المرجع السابق ، ص 19 .

13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية **Cadot** وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية .

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

ثم أعقب ذلك بعض المراسيم التي تضمنت الإصلاحات منها المراسيم الأربعة الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي ونشاطه الداخلي ، وتم تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أغسطس 1975 ، وبمرسوم في 15 يناير 1980 ، وآخر في 16 ديسمبر 1987 لإصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الاستئنافية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة¹.

المبحث الرابع : خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة الخصائص التي أضفت عليه طابعاً مميزاً و جعلت منه قانوناً مستقلاً و له ذاتية خاصة ، من هذه الخصائص أنه حديث النشأة يتسم بالمرونة و دائم الحركة ، و أنه قانون غير مقنن و من منشأ قضائي.

المطلب الأول : القانون الإداري حديث النشأة

مقارنة بالعديد من فروع القانون الأخرى (القانون المدني ، الجنائي...) يعتبر القانون الإداري بمعناه الفني ، قانوناً حديثاً².

حيث لم يبدأ القانون الإداري في التكوين إلا على يد مجلس الدولة الفرنسي بعد أن أصبح قضاء مفوضاً يملك سلطة القرار النهائي في الأحكام التي يصدرها ، فمنذ ذلك الوقت ومنذ عام 1868 عمل مجلس الدولة على إقرار وإرساء دعائم القانون الإداري وساعده في ذلك الفقه الفرنسي بأبحاثه³.

المطلب الثاني : القانون الإداري قانون غير مقنن

1 - طاهري حسن ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) دراسة مقارنة ، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى، سنة 2007 ، ص 16 .

2 - أ.د. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري -النشاط الإداري) ، ص 23 .

3 - طاهري حسن، نفس المرجع، ص 20.

يعني التقنين **codification** بمعناه العام : تجميع القواعد القانونية المتعلقة بأحد فروع القانون ،و ذلك بعد ترتيبها و تنسيقها مع ادماجها في مدونة واحدة تصدر عن السلطة المشرعة المختصة في شكل تشريعات عادية¹

و تعني هذه الخاصية أن القانون الإداري غير مقنن في مجموعة واحدة مثل القانون المدني والقانون التجاري...الخ.

إلا أن عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفي وجود التقنين الجزئي لبعض موضوعات وقواعد القانون الإداري حيث توجد بعض التقنيات الجزئية مثل قانون الوظيفة العمومية ، وقانون الصفقات العمومية...الخ.

المطلب الثالث : القانون الإداري قانون قضائي أساساً

تعني هذه الخاصية أن نظريات القانون الإداري هي من ابتكار القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة الفرنسي ، وبما أن القانون الإداري حديث النشأة فان القضاء الإداري يجد نفسه في حاجة إلى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاع المعروض عليه و من ثم يجب عليه أن يجتهد و يبتكر النظريات القانونية لإيجاد الحلول للمنازعات المرفوعة أمامه.

فمن بين النظريات التي ابتكرها القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة حسب الأستاذ أندري دي لوبادير نظرية مسؤولية الإدارة ...

المطلب الرابع : القانون الإداري دائم وسريع التطور

يمتاز القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة متأثراً بتطور الظروف المحيطة والمتحركة بالإدارة العامة فالقانون الإداري قانون شديد الحساسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة فهو سريع التلاؤم مع التطورات المختلفة².

المطلب الخامس : القانون الإداري قانون مستقل

تعني هذه الخاصية أن القانون الإداري قانون مستقل بقواعده و مبادئه عن باقي القوانين الأخرى ، بمعنى أن قواعد القانون الإداري تشكل قانوناً قائماً بذاته له أصوله و مبادئه الخاصة ، و له قضاؤه الإداري الذي يتولى تطبيق قواعده على المنازعات الإدارية . إلا أن هذه الاستقلالية تبقى استقلالية نسبية و ليست مطلقة³.

1 أ.د.نواف كنعان ، القانون الإداري (الكتاب الاول) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، 2010، ص73 .

2 ناصر لباد ، المرجع السابق، 60 و 61 .

3 سعيد بو علي ،نسررين شريقي ، مريم عمارة ، المرجع السابق ، ص 21 .

المبحث الخامس : مصادر القانون الإداري

إن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام وبالتالي تتمثل مصادر القانون الإداري في التشريع ، والعرف والقضاء ، والفقهاء.

المطلب الأول : التشريع - La Législation

يقصد بالتشريع كأحد مصادر القانون الإداري مجموع النصوص الرسمية على اختلاف درجاتها وقوتها والجهة التي صدرت عنها والتي تخص الإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها¹ .
إن مصطلح التشريع يشمل الدستور، والقانون العادي والقانون الفرعي (المراسيم و اللوائح و القرارات التنظيمية).

1- الدستور:

يقصد بالدستور والذي يسمى كذلك بالقانون الأساسي مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية الصادرة عن السلطة التأسيسية والتي تبين نظام الحكم وتنظيم السلطات واختصاصاتها بالإضافة إلى حقوق وحرريات و واجبات الأفراد.
فالدستور يعتبر مصدرا للقانون الإداري عندما يضع الأساس العامة لبناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمه ، مثل ما ورد في المادة 17 من التعديل الدستوري 16-01 حينما حددت وحدات الإدارة المحلية وهي الولاية والبلدية . والبلدية هي الجماعة القاعدية .
و الدستور مصدر أيضا للقانون الإداري حينما يكرس مبدأ المساواة في الالتحاق بوظائف الإدارة العامة.

2- القانون أو التشريع العادي - La Loi:

فهو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) في مجال اختصاصها.
ومن أمثلة التشريعات التي تلعب دورا هاما في تنظيم الإدارة العامة الجزائية و التي تشكل في نفس الوقت مصدرا أساسيا للقانون الإداري في الجزائر²:
أ - القانون المدني يتضمن العديد من القواعد و الاحكام المتعلقة بالإدارة العامة مثل المادة 49 المتعلقة بالأشخاص الاعتبارية ، و المادة 677 التي تحدد القيود و الشروط المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة ...

ب - قانون العقوبات تعرضت أحكامه الى موضوعات ذات علاقة مباشرة بالقانون الإداري مثل:

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 95 .

² أ.د. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري) ، المرجع السابق ، ص 18 .

1/ حماية الموظفين العموميين أثناء أداء مهامهم بالادارة العامة من مختلف الاعتداءات عليهم ، و ذلك بتجريمها و متابعة و معاقبة مرتكبيها (المادة 144) .

2/ في حماية الأموال العامة و الأملاك الادارية من كل أشكال التبيد و الاختلاس (المادة 119 وما بعدها) .

ج - من قواعد القانون الاداري ايضا ما ورد بقوانين مستقلة :

1/ سواء كانت متعلقة بأوضاع عامة ، مثل قوانين الادارة المحلية :

القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2010 ، والمتعلق بالبلدية .

القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، والمتعلق بالولاية .

2/ أو القوانين التي تتعلق بمجالات و مواضيع محددة ، مثل :

- القانون رقم 11-91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 ، و المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة .

- القانون رقم 30-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 و المتعلق بالأملاك الوطنية .

- القانون رقم 02-98 المؤرخ في 03 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الادارية .

- القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية .

3 - التنظيم (التشريع الفرعي) - La Réglementation

و يقصد بالتنظيم كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قرارات ادارية من أجل تنظيم نشاط

الادارة ، و يشمل المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية و المراسيم التنفيذية الصادرة عن

الوزير الأول ، و القرارات الوزارية الفردية و المشتركة و القرارات الصادرة عن الولاة و رئيس

المجلس الشعبي البلدي و مدراء المؤسسات ذات الطابع الاداري .

المطلب الثاني : العرف La Coutume

يقصد بالعرف كمصدر غير مكتوب من مصادر القانون الاداري سير الادارة على نمط معين

في عملها مع تكرار السير على هذه القاعدة بشكل منتظم ومستمر ، و مع ترسيخ الاعتقاد لدى الادارة و

الأفراد بالزامها و عدم الخروج عليها ، و هذا يؤدي الى ايجاد أعراف ادارية ملزمة¹.

و يتكون العرف من ركنين هما الركن المادي و الركن المعنوي .

1 - الركن المادي : هو اضطراد السلطة الادارية المختصة على اتباع سلوك أو اجراء معين بخصوص

أعمال و تصرفات معينة بصوة تكرارية منتظمة لمدة زمنية طويلة ، وبذلك تنشأ عادة ادارية .

2 - الركن المعنوي : يقصد به الشعور بالزام القاعدة العرفية و أن جزاء سيقوع على من يخالفها ، و

يجب أن يتوفر الشعور بالزامية القاعدة العرفية لدى السلطة الادارية المختصة و الأفراد².

1 أ.د. نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 58 .

2 قصير مزباني فريدة ، المرجع السابق ، ص 55 .

المطلب الثالث : القضاء La Jurisprudence

لأسباب تاريخية ، كان للقضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) ، خاصة منذ 1872 بتحويله الاختصاص القضائي ، دورا بارزا في انشاء و ابتكار و وضع مبادئ و نظريات و قواعد القانون الإداري في الكثير من المجالات (المسؤولية الادارية ، العقود الادارية ، المرفق العام ، الموظف العام ، المال العام... الخ

كما كان القضاء الإداري و لا يزال في العديد من الدول ، مصدرا لقواعد القانون الإداري ، نظرا لدوره المتميز عن القضاء العادي ، بفعل غياب التشريعات و النصوص أحيانا ، الأمر الذي يفرض و يحتم على القاضي الإداري ابتداء و انشاء القاعدة القانونية الملائمة لكي يطبقها على المنازعات المعروضة أمامه و الملزم بالفصل فيها ¹.

المطلب الرابع : الفقه

يقصد بالفقه كمصدر للقانون الإداري تلك الآراء و الاجتهادات التي ينتهي إليها فقهاء القانون الإداري من خلال دراساتهم و أبحاثهم القانونية التي تتناول بالشرح و التحليل الاحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري .

و الفقه ليس مصدرا رسميا للقانون الإداري فهو من حيث الأصل لا يتعدى كونه اجتهادا شخصيا و بالرغم من ذلك فان للفقه تأثيرا واضحا من الناحية العملية على كل من المشرع والقاضي . فالقاضي الإداري يعود لآراء الفقهاء كلما واجه صعوبة في تطبيق النصوص ².

المطلب الخامس : المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان و ضمير الامة القانوني و يتم اكتشافها و استنباطها بواسطة المحاكم ، و مصدرها في المجال الإداري هو القضاء الإداري ³. ومثال عنها مبدأ المساواة أمام القضاء ، و مبدأ المساواة في الالحاق بالوظائف العامة و حق الدفاع ...

المبحث السادس : أسس القانون الإداري

أهمية تحديد أساس للقانون الإداري

نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري ، فان الأمر يقتضي البحث أساس أو قاعدة أو مبدأ يستند إليه هذا القانون ، و يكون معيارا :

1 سعيد بو علي ،نسرين شريقي ، مريم عمارة ، المرجع السابق ، ص 23

2 محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 53 .

3 أ.د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 112 .

- لتحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة لدى ممارسة سلطاتها و صلاحياتها (القانون المطبق) من ناحية ،
- و معرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية (القضاء المختص) من ناحية أخرى،
خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج (قضاء اداري و قضاء عادي) ، مثل الجزائر و مصر و فرنسا¹.

وقد ظهرت في هذا الصدد عدة نظريات أهمها : معيار السلطة العامة و معيار المرفق العام .

المطلب الأول : السلطة العامة

يعتبر موريس هوريو رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة ، وانطلق القائلون بهذا المعيار من مسلمة أن للدولة ارادة تعلقو ارادة الأفراد .ومن ثم فان لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة كأن تنزع ملكية فرد أو تعلق محلا أو طريقا أو تفرض تلقيا ...، فهي ان قامت بهذه الأعمال خضعت لأحكام القانون الاداري وتخضع منازعاتها للقاضي الاداري. و يسمى هذا النوع من الأعمال بأعمال السلطة².

أما اذا نزلت الإدارة الى منزلة الأفراد وقامت بأعمال ذات طابع مدني فانها تخضع لأحكام القانون الخاص وتطرح منازعاتها أمام القاضي العادي و يسمى هذا النوع بأعمال الإدارة العادية .
تقدير هذا المعيار :

لا شك أن مدرسة السلطة العامة أصابت في نظرتها عندما ميزت بين نوعين من أعمال الإدارة هما أعمال السلطة والأعمال المدنية .وأصابت حينما أخضعت أعمالها أحيانا لأحكام القانون الاداري و أحيانا لقواعد القانون الخاص . الا أنها لم تسلم من النقد حيث يرى جون ريفيرو أنه لا يمكن الاعتماد على فكرة السلطة العامة لتحديد ولاية و اختصاص القانون الاداري ، فأعمال السلطة في حد ذاتها تبنى على مظهرين :

فأحيانا يظهر الجانب السلطوي في عمل الإدارة بشكل جلي مثل نزع ملكية فرد ، و أحيانا يكون خفيا فتظهر الإدارة في وضعية أقل حرية من الافراد ، فهي مثلا اذا أرادت التوظيف لجأت الى تنظيم مسابقة لانتقاء أفضل الكفاءات . وان أرادت التعاقد لجأت لاشهار و اعلام الغير³، فحريتها مقيدة ، كما أنه يصعب التمييز بين أعمال السلمة و أعمال الإدارة العادية .

المطلب الثاني : المرفق العام⁴

1 محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري (التنظيم الاداري - النشاط الاداري) ، المرجع السابق ، ص 24 .

2 أ.د. عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 124 .

3 أ. د . عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 124 - 125 .

4 سعيد بو علي ، نسرين شريقي ، مريم عمارة ، المرجع السابق ، ص 22 .

ان أول من تبنى هذا المعيار مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه التي أصدرها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، ومن أشهرها الحكم الذي أصدرته محكمة تنازع الاختصاص الفرنسي في قضية بلانكو (Blanco) في 02/08/ 1873 ، حيث قضى هذا الحكم بأن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذين يعملون في المرفق العام ، لا تقوم على أساس القانون المدني و إنما على أساس القانون الإداري ، وقد لفت هذا الحكم نظر الفقه الإداري الفرنسي بعد سنوات من إصداره باعتباره أول الأحكام القضائية التي تصدر على أساس المرفق العام ، فتنبأه البعض .

و يقصد بهذا المعيار النشاط الذي تتولاه الدولة أو الاشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به الى جهة أخرى تحت اشرافها و مراقبتها و توجيهها و ذلك لاشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام . و يعتبر ليون ديغي و جيز و بونارد رواد هذا المعيار .

أزمة المرفق العام :

عندما صدر قرار بلانكو لم تكن الدولة تمارس مهامها تجارية و صناعية بالتالي كانت المرافق ادارية بطبيعتها و لم يكن اخضاع الادارة للقانون الإداري يثير أي اشكالية بسبب محدودية نشاط الدولة . غير أنه بعد الحرب العالمية الأولى وجدت الدولة نفسها مجبرة على ممارسة الصناعة و التجارة ، فظهرت المرافق الاقتصادية و دفع هذا التنوع في مهام الدولة بالقضاء الفرنسي الى اخراج بعض منازعات الادارة من ولاية القضاء الإداري و اخضاعها للقضاء العادي و لقواعد القانون الخاص. وهذا ما حدث فعلا في القرار الصادر عن محكمة التنازع في قضية باك دي لوكا (Bac d'eloka) حيث انتهى الفقهاء الى أن المرفق العام لم يعد شكلا واحدا¹ . حيث ظهرت المرافق الاقتصادية التي تخضع للقانون العادي والقضاء العادي .

المطلب الثالث : المعيار المختلط

أمام صعوبة وضع معيار دقيق وواضح للقانون الإداري ، يذهب الفقه الفرنسي خاصة الى الأخذ بمعيار مركب لا يستند - فقط - الى فكرة جوهرية مركزية واحدة ، و إنما يجب اعطاء كل معيار (السلطة العامة ، المرفق العام ، المصلحة العامة) دورا في تحديد النظام الإداري ، بصورة تؤدي الى تكامل بين الوسائل و الأهداف أي تكامل المعايير ، وهو المسلك الذي جنح اليه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته².

1 أ. د . عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 133 .
2 محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق ، ص 28 .

الفصل الثاني : أسس التنظيم الإداري

يعتبر موضوع التنظيم الإداري من أقدم و أهم موضوعات القانون الإداري ، و قد زادت أهميته مؤخرا مع اتساع دور الدولة وتعدد السلطات العامة فيها على المستويين المركزي و اللامركزي . و هناك أسلوبين رئيسيين للتنظيم الإداري و هما أسلوب المركزية الإدارية و أسلوب اللامركزية الإدارية ، و لما كانت الهيئات الإدارية - مركزية أو لامركزية - لها كيان قانوني و شخصية معنوية مستقلة عن الأشخاص العاملين فيها ¹.

فاننا سنقوم بتناول الأساس الأول القانوني والمتمثل في الشخصية المعنوية و الثاني الفني أو التقني و المتمثل في أسلوب المركزي و اللامركزية الإدارية .

المبحث الأول : الشخصية المعنوية أو الاعتبارية

سننتظر في هذا المبحث لفكرة الشخصية المعنوية على اعتبار أنها الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من القيام بنشاطاتها . و سنتطرق الى تعريفها و موقف الفقه و المشرع منها ، و أنواعها و النتائج المترتبة عنها .

المطلب الأول : تعريف الشخص المعنوي و أهميته

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تجتمع و تتكاتف و تتعاون لتحقيق غرض و هدف مشروع بعد اكتساب الشخصية المعنوية أو القانونية . و يقصد بالشخصية المعنوية أو القانونية القدرة على اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات ².

المطلب الثاني : أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري

بغض النظر عن طبيعة و حقيقة الشخص المعنوي ، تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في القانون الإداري ذلك أن الإدارة العامة بالدولة هي بالنهاية مجموعة الأشخاص المعنوية العامة (دولة ، ولايات ، بلديات ، مؤسسات عامة) . و اذا كانت هناك أجهزة و هيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الدائرة مثلا) ، فانها تكون دائما مرتبطة باحدى الأشخاص المعنوية (الولاية) .

كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة ، مع اعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق و من التزامات و التحمل بالمسؤولية .

فأشخاص القانون الإداري هي - أساسا - الأشخاص المعنوية العامة ، و ما وجود الأشخاص الطبيعية بها (الموظفون) الا لخدمتها و لحسابها و بغرض أداء مهامها ¹.

1 محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 71 .
2 طاهري حسن ، المرجع السابق ، ص 31 .

المطلب الثالث : أنواع الأشخاص المعنوية العامة

ينقسم الشخص المعنوي الى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص (انظر الجدول) تأسيسا على عدة معايير منها : (الغرض ، القانون المطبق...)
أما بالنسبة للشخص المعنوي العام ، فينقسم بدوره الى شخص معنوي عام اقليمي و شخص معنوي عام مرفقي . حيث تنص المادة 17 من الدستور² على ما يأتي :
" الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية .
البلدية هي الجماعة القاعدية " .

و تنص المادة 49 من القانون المدني على ما يأتي :

" الأشخاص الاعتبارية هي :

- الدولة ، الولاية ، و البلدية .

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري،

- الشركات المدنية التجارية ،

- الجمعيات و المؤسسات ،

- الوقف ،

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

أولا : الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية³

و هي الاشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها و صلاحياتها في حيز جغرافي ومكاني معين ،اذ تستند على الاختصاص الاقليمي .

1 - الدولة : و هي شخص معنوي اقليمي فريد من نوعه ، اذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء و أقطار حدود الدولة ، فهي الأصل الذي تنفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة (و الخاصة) .

يأخذ معنى الدولة معنى ضيقا في القانون الاداري ، حيث ينصرف الى السلطات المركزية بالدولة (الوزارات خاصة) ، اذ هي شخص معنوي الى جانب أشخاص معنوية أخرى .

2 - الولاية : و هي شخص معنوي اقليمي ، اذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة .

فالدولة الجزائرية مقسمة الى 48 ولاية ، يسري عليها القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية .

1 أ.د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 32 - 33 .

2 المرسوم الرئاسي رقم 20 - 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، المتضمن التعديل الدستور ، ج.ر العدد 82 .

3 أ.د. محمد الصغير بعلي ، نفس المرجع ، ص 35 .

3 - البلدية : هي الشخص المعنوي الاقليمي القاعدي في الادارة الجزائرية ، حيث تقسم الولاية الى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الاقليمية .

تحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية ، تخضع للقانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011 المتضمن قانون البلدية .

و يتم انشاء الأشخاص المعنوية الاقليمية (البلدية ، الولاية) بقانون من السلطة التشريعية .

ثانيا : الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية)

و هي الأشخاص التي تنشأ للتكفل بنشاط معين كالتعليم العالي ، النقل ، الصحة ... الخ و تسمى هذه الاشخاص بالمؤسسات العمومية ، و التي يلجأ المشرع الى انشائها لادارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها و حسن ادارتها ، و تنقسم هذه المؤسسات الى نوعين هما 1:

أ - المؤسسات العامة الوطنية :

هي التي تحدثها الدولة و تشرف على تسييرها ، و لها نشاط يتجاوز حدود مقر اقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة.

ب - المؤسسات المحلية الاقليمية :

تنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية (الولاية أو البلدية) و عادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية .
المطلب الرابع : أركان الشخصية المعنوية 2

يقوم الشخص المعنوي بتوافر عدة عناصر و مقومات و شروط تتمثل أساسا في الأركان التالية :

أولا : مجموعة أشخاص أو أموال

يستند وجود الشخص المعنوي الى توافر :

- مجموعة من الأشخاص (الأفراد) ، كالجمعيات ،

- أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كشركات المساهمة.

و عادة ما يقوم الشخص العام على وجود مجموعة من الأشخاص و الأموال في آن واحد ، فالبلدية مثلا هي : سكان البلدية و ممتلكاتها المختلفة .

ثانيا : الغرض المشروع

ان الشخص المعنوي العام لا وجود له - من الناحية القانونية - اذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته و أعماله الى تحقيق و انجاز غرض مشروع ، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة ، ضمنا لمبدأ المشروعية .

1 سعيد بوعلي ، نسرين شريقي ، مريم عمارة، المرجع السابق، ص 39 .

2 محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 37 .

ثالثاً : الاعتراف

- يشترط لوجود الشخص المعنوي - بغض النظر عن وضعية الدولة - الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة ، و بموجب الوسيلة القانونية اللازمة :
- فالبلدية أو الولاية تنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية .
 - و الجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر الوالي ، بعد توافر شروطها .

المطلب الخامس : نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

- يترتب على منح الشخصية المعنوية أو القانونية لأي كيان أو مجموعة أشخاص مجموعة من النتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري بنصها على ما يلي :
- " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازماً لصفة الانسان ، و ذلك في الحدود التي يقرها القانون .
- يكون لها خصوصاً :
- ذمة مالية ،
 - أهلية في الحدود التي يعينها عقد انشائها أو التي قررها القانون ،
 - موطن ، و هو المكان الذي يوجد فيه مركز ادارتها ،
 - الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها ، في نظر القانون الداخلي ، في الجزائر ،
 - نائب يعبر عن ارادتها ،
 - حق التقاضي ."
- وبمجرد توافر أركان الشخص المعنوي العام ، يتم تزويده بالشخصية القانونية مما يخوله القدرة و المكنة على :

- اكتساب الحقوق : حق الملكية ، قبول الهبات ، حق الانتخاب ... الخ
 - التحمل بالالتزامات : مسؤولية التعويض عما نجم عن تصرفاته من أضرار للغير ... الخ
- و عليه تترتب الآثار التالية :

أولاً : الأهلية القانونية

- يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه و تخصصه ، و مقيدة كذلك بحدود الهدف الذي

يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه . و هذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص الاعتباري العام و يباشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيين .

ثانيا : الذمة المالية المستقلة

يتمتع الشخص المعنوي العام ، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها ، كما أنها تتحمل نفقاتها ، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له .

ثالثا : موطن مستقل

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له ، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته ، فقد بينت المادة 2/53 من القانون المدني أن " يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته .. " . وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه فيه و يتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوى التي ترفع ضده.

رابعا : حق التقاضي

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي ، فله مقاضاة الغير ، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه ، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها بعض ، و يباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيين يمثلونه أو ينوبون عنه و يعبرون عن إرادته في التقاضي .

المطلب السادس : نهاية الشخص المعنوي العام

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها كما لو تفتت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى .

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها ، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها . أما إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فيظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد .

وتنقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر .

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله ، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص .

المبحث الثاني : المركزية الادارية و اللامركزية الادارية

إن كيفية توزيع النشاط أو الوظيفة الإدارية في الدولة يجعلنا نقف على نظامين يرتكز عليهما التنظيم الإداري هما: نظام وحدة السلطة الإدارية ويطلق عليها (المركزية الإدارية) ، و يتجه نحو حصر الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها . و نظام تعدد السلطات الإدارية و يطلق عليها (اللامركزية الإدارية)، و يتجه نحو توزيع الوظيفة الإدارية و مشاركة هيئات و سلطات لامركزية.

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم الإداري في أي دولة ، مهما كان النظام القائم بها، إنما يبنى على أجهزة و إدارات مركزية وأخرى لامركزية ، فالاختلاف يكمن فقط في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية أو اللامركزية.

المطلب الأول : نظام المركزية الإدارية *La centralisation administrative*

تعتبر المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم و الإدارة ، و تقوم المركزية على أساس التوحيد و عدم التجزئة .
و يقصد بالمركزية الادارية جمع الوظيفة الادارية و حصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو الدولة ، حيث يتولى و يهيمن على النشاط الاداري ، و ان تعددت الهيئات والأفراد القائمين به ، وفق نظام السلطة الرئاسية¹.

و قد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنها :

" قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة "

الفرع الأول : أركان المركزية الإدارية

تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه و تخطيط و رقابة و تنسيق ، وفي النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا و يساعد على هذه الخاصية الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية و تقسيم الموظفين رؤساء و مرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً و ينفذ أوامره و يعمل تحت إشرافه و توجيهاته .

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة ، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة

¹محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 46 .

وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها .
ويستنتج مما سبق أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان هي :

* تركيز الوظيفة الإدارية (الحصرية).

* التدرج الهرمي (التبعية الإدارية) .

* السلطة الرئاسية

أولاً : تركيز الوظيفة الإدارية

يتمثل ذلك في استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل الاختصاصات التي تخولها الوظيفة الإدارية لها ويكون ذلك بصورة عامة على جميع أقاليم الدولة.

إن تركيز جميع الوظائف الإدارية في يد السلطة المركزية يعني أن يكون لها وحدها حق إصدار القرارات اللازمة كسلطة التعيين في الوظائف العامة بحيث لا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين إلى الهيئات المحلية أو إلى انتخاب سكان هذه المناطق لهم. كما تشرف السلطة المركزية على جميع المرافق العامة في الدولة سواء وطنية أو محلية.

ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية .
ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة ، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات في يد الوزراء وممثلهم التابعين لهم والمعينين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم .

ثانياً : التدرج الهرمي

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد ، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير .

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً ، ويتجه مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإغائها بالشكل الذي يراه مناسباً .

وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يبين التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين ويبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية .

ثالثاً : السلطة الرئاسية le pouvoir hiérarchique

تعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعماله مرؤوسيه وبالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية .

والسلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي ، إلا أنها سلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي يمارسها . والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله :

1 - سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه

تتضمن سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار ، وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة . كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقيته وإيقاع العقوبات التأديبية عليه والتي قد تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية ، في حدود ما يسمح به القانون .

2 - سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وتسمى بالسلطة القبلية أو التوجيهية وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها وتسمى بالسلطة البعدية أو التعقيبية وتشمل هذه السلطات :

أ / سلطة الأمر (السلطة القبلية)

يملك الرئيس إصدار الأوامر والتعليمات ، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية ، ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية ، وعلى وجه العموم نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساساً بأنها سلطة أمره لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين .

ب / سلطة الرقابة والتعقيب

سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه تتمثل بحقه في إجازة أعمالهم عن طريق التصديق الصريح أو الضمني ، أو تعديل قراراتهم و التعديل يكون جزئياً و إلا أصبح إلغاء ، أو إلغائها ويكون الإلغاء بإيقاف آثارها بالنسبة للمستقبل ، وسحبها والسحب يسري بأثر رجعي ، كما يملك أيضاً الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك كحلول الوالي محل رئيس البلدية في حالة امتناعه عن أداء مهامه¹ .

وتمتد رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف ومقتضيات حسن سير المرفق العام .

الفرع الثاني : صور المركزية الإدارية

1 د .عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.155

تتخذ المركزية الإدارية صورتان : التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

أولاً : التركيز الإداري **la concentration**

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية ، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام .

ومعنى التركيز الإداري أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية 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 القرار .
وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها ، وتنفيذ هذه القرارات .

ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد . لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية إلى الصور المعتدلة وهي عدم التركيز الإداري .

ثانياً : عدم التركيز الإداري **la déconcentration**

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية اللامركزية أو المركزية المعتدلة. ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة ، داخل نطاق السلطة الرئاسية.

ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنية ، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة ، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس .

ولعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام تفويض الاختصاص ، الذي سنتناوله في هذا الجزء من الدراسة .

1 - مفهوم تفويض الاختصاص

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه. بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل .

وللتفويض مزايا عدة فهو يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل ، بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه .

كما يؤدي إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فيمنحهم الثقة والقدرة على القيادة .

2 - شروط التفويض

للتفويض شروط عامة استقر على إبرازها الفقه وأحكام القضاء، يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحاً هي :

أ- التفويض لا يكون إلا بنص : يلزم حتى يكون التفويض صحيحاً أن يسمح القانون بالتفويض ، فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الاختصاص أو تفويضه إلى سلطة أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك ومن الضروري أن يصدر قرار صريح من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل عن رغبتها في استخدام التفويض الذي منحه لها القانون .

ب- التفويض يجب أن يكون جزئياً : فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاولة أعماله التي أسندتها إليه القانون .

ج- يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه ، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في السلطة ولا تفويض في المسؤولية .

والمرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض ولا تنصرف المسؤولية إلى أعلى منه وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر .

د- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره : فالتفويض لا يتم إلا لمرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الاختصاص .

3 - أنواع التفويض

التفويض على نوعين " تفويض اختصاص و تفويض توقيع "

أ- **تفويض الاختصاص** : هذا النوع من التفويض لا ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ، وهذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض .

وفي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية ، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه.

ب- **تفويض التوقيع** : وهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه ، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه ، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة.

الفرع الثالث : تقدير نظام المركزية الإدارية

للمركزية مزايا و عيوب يمكن إيجازها فيما يلي :

أولا : مزايا المركزية الإدارية

للإدارة المركزية عدة مزايا نذكر منها ما يلي :

- من الناحية السياسية :

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

- من الناحية الإدارية :

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

- من الناحية الاجتماعية :

تحقق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة.

- من الناحية الاقتصادية :

تؤدي إلى الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه.

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية

بالرغم ما للمركزية من مزايا إلا أن لها إلى جانب ذلك بعض من العيوب و التي نذكر منها :

- عدم الاستجابة لميول سكان الوحدات المحلية حيث أنه لا يفي بالعرض ولا يستجيب لحاجات سكان الوحدات المحلية المتعددة والمتنوعة.

- عدم مرونة النظام المركزي إذ يؤثر على الحياة السياسية العامة في الدولة ويحول دون تقدم وارتفاع درجة الوعي السياسي.

- تؤدي إلى زيادة نمو ظاهرة البيروقراطية.

- تحد من مبدأ الديمقراطية الإدارية .

المطلب الثاني : نظام اللامركزية الإدارية La décentralisation administrative

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين

هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

من هذا التعريف يتضح أن اللامركزية عبارة عن أسلوب أو طريقة من طرق الإدارة إذ تتضمن توزيع

الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية إقليمية أو مصلحة ، متمتعة بالشخصية المعنوية، لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية .

الفرع الأول : أركان اللامركزية الإدارية

لنظام اللامركزية الإدارية عناصر أو أركان يقوم عليها تميزه عما سواه وهي كما يلي :

أولا : وجود مصالح محلية أو خاصة متميزة

إلى جانب الحاجات الوطنية هناك حاجات محلية تهتم سكان إقليم معين لذا يستحسن أن تترك تلك الحاجات المحلية لمن يستفيدون منها حتى تتوفر الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام فإذا كانت الدولة تهتم على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني فإن المرافق المحلية كالنقل المحلي و توزيع الماء والكهرباء... يستحسن تركها لمن يستفيدون منها فهم أدرى باحتياجهم إليها وأقدر على تسييرها.

ثانيا : أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة

تسعى الإدارة المحلية بالأساس إلى إسناد المصالح المحلية إلى من يهمهم الأمر ، وذلك لإشباع حاجياتهم المحلية بأنفسهم ، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المدينة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإن المشرع قد جعل إسناد هذه المصالح المحلية إلى من ينتخبونه نيابة عنهم . ومن ثمة كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

ثالثا : الوصاية الإدارية

يفتضي نظام اللامركزية الإدارية أن تكون هناك مصالح محلية أو خاصة متميزة تديرها هيئات مستقلة لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا فهو لا يعني استقلالاً تاماً عن السلطة المركزية وعليه فإن لهذه السلطة حق الرقابة على الهيئات اللامركزية وهذه الرقابة يطلق عليها الوصاية الإدارية وتقرير تلك الرقابة ضرورة لازمة حتى لا تختل وحدة الاتجاه الإداري في الدولة.

مجال الرقابة الوصائية :

تنصب رقابة الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية على ما يلي :

- على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية : كحق الإدارة المركزية في إيقاف وحل المجلس البلدي و الولائي.

- على أشخاص وأعضاء تلك الهيئات : كالتوقيف والعزل والإقالة.

- على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية : كالمصادقة والإلغاء والتعديل والحلول .

الفرع الثاني : صور (أشكال) اللامركزية الإدارية

للامركزية صورتان هما :

أولاً : اللامركزية الإقليمية

وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني الشخصية المعنوية. يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها .

ثانياً : اللامركزية المرفقية

وتتحقق بمنح مرفق عام سواء أكان وطنياً أو محلياً الشخصية المعنوية يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسيير شؤونه إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي ينشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدوداً فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفة من الناس تقيم في إقليم من أقاليم الدولة.

الفرع الثالث : تقييم نظام اللامركزية الإدارية

للامركزية مزايا و عيوب نوجزها فيما يلي :

أولاً : مزايا اللامركزية الإدارية

- 1- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة : لأنه يهدف إلى إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية .
- 2- يخفف العبء عن الإدارة المركزية . إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية .
- 3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها . سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالنورات واختلال الأمن ، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة .
- 4- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.
- 5- اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية.

ثانياً : عيوب اللامركزية

- 1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية .

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة .

3- غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية .

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات .

وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والإضرار بخزينة الدولة. ويؤكد ذلك أن أغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري .

الفصل الثالث : التنظيم الإداري في الجزائر

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على إدارة مركزية و إدارة لامركزية

المبحث الأول : الإدارة المركزية في الجزائر

طبقاً للدستور فان الإدارة المركزية تتمثل في المؤسسات التالية : رئاسة الدولة ، الحكومة ، المؤسسات الاستشارية الوطنية .

المطلب الأول : رئيس الدولة

لقد حدد الدستور شروط ترشحه و طريقة انتخابه .

- سلطات رئيس الجمهورية

له ثلاث سلطات هي :

- سلطة التعيين في المناصب العليا (أعضاء الحكومة ، السفراء ، القضاة ، القناصل ، الولاة ، رئيس المحكمة العليا ، الرئيس الأول لمجلس الدولة ...) .

- سلطة التنظيم و التشريع (بمراسيم رئاسية) .

- سلطاته في الظروف الاستثنائية (و هي إعلان حالة الطوارئ و الحصار و الحرب و الحالة الاستثنائية) ، و ذلك بالتشريع بأوامر .

المطلب الثاني : الحكومة

و تتكون من الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) ، و الوزراء .

الفرع الأول : سلطات الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) .

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة .

- يرأس مجلس الحكومة .
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات .
- يوقع على المراسيم التنفيذية .
- يعين عن طريق التفويض في وظائف الدولة دون المساس بمجال رئيس الجمهورية¹ .

المطلب الثالث : المؤسسات الاستشارية الوطنية

الفرع الأول : أشكال الاستشارة

للاستشارة نوعان هما الاستشارة الاختيارية ، و الاستشارة الإجبارية ، و الاستشارة المتبوعة برأي واجب إتباعه .

أولاً : الاستشارة الاختيارية

تكون في حالة عدم وجود نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذ قرار أن تستشير جهة ما.

ثانياً : الاستشارة الإجبارية

تكون في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تستشير جهة ما قبل اتخاذها القرار دون أن تكون تلك الاستشارة ملزمة بها.

ثالثاً : الاستشارة المتبوعة برأي واجب إتباعه

و تكون في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة و أن تأخذ بها أيضاً.

المطلب الرابع : الهيئات الاستشارية الوطنية

نص الدستور على العديد من الهيئات الاستشارية أهمها المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و مجلس الدولة .

الفرع الأول : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93 / 05 المؤرخ في 22 / 10 / 1993.

أولاً : تشكيله

يتكون من 18 عضو % 50 يمثلون كافة المؤسسات و التنظيمات العامة و الخاصة العاملة في القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، 25 % يمثلون الإدارة المركزية و 25 % المحلية ، يمثلون الشخصيات المؤهلة ، تكون العضوية لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد .

- تسيير المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي :
- الرئيس يتم انتخابه بالأغلبية المطلقة و يعين بمرسوم رئاسي .

¹ د عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 191 و ما يليها.

- المكتب .
- اللجان ، يشكل المجلس لجان دائمة منها لجنة التقويم ، لجنة علاقات العمل .
- الدورات ، له ثلاث دورات عادية في السنة بناء على استدعاء من رئيسه وهناك دورات غير عادية إذا اقتضى الأمر ذلك .

ثانيا : اختصاصاته

- تقديم المشورة إلى الأجهزة الإدارية المركزية .
 - ضمان استمرار الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين .
 - تقييم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية و الثقافية .
- ملاحظة :

إن أعماله و توصياته مهما كان شكلها تبقى من حيث القانون ذات طبيعة استشارية إذ أنها تفتقر إلى القوة الإلزامية .

الفرع الثاني : مجلس الدولة

ينظمه القانون العضوي رقم 01/ 98 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 يدلي برأيه حول مشاريع القوانين فقط دون المراسيم و القرارات .

إجراءات الاستشارة أمام مجلس الدولة

بعد المصادقة على مشروع القانون من طرف مجلس الحكومة يقوم الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بتعيين مقرر من بين مستشاريه للاجتماع في جمعية عامة ، أما في حالة الاستعجال يحيل المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة .

- و من المؤسسات الوطنية الاستشارية :

المجلس الأعلى للمرأة ، المجلس الأعلى للتربية ، المجلس الأعلى للشباب ، المجلس الأعلى للأمن ، المجلس الإسلامي الأعلى¹.

المبحث الثاني : الإدارة المحلية في الجزائر

إن اللامركزية الإقليمية تعتبر من أهم تطبيقات نظرية اللامركزية الإدارية فطبقاً للمادة 16 من الدستور فإن الجماعات الإقليمية هي الولاية و البلدية².

المطلب الأول : البلدية

طبقاً للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 و المتعلق بالبلدية ، و الذي يعرف البلدية بأنها : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .

¹ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 147 و ما يليها .
² الامر 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة .

و تحدث بموجب القانون " .

الفرع الأول : إنشاء البلدية

يتم إنشاء البلدية طبقاً للمادة الأولى من قانون البلدية بموجب قانون ، كما أن تغير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي . و يتم اخطار المجلس الشعبي الولائي بذلك . و يتم ضم جزء من اقليم بلدية أو أكثر الى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي . و مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية .

و عند ضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر الى بلدية أخرى ، تحول جميع حقوقها و التزاماتها الى البلدية التي ضمت اليها .

الفرع الثاني : هيئات البلدية

هما المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس البلدي ¹.

أولاً : المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي ، فهو جهاز للمداولة ، و يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية .

1/ تشكيل المجلس الشعبي البلدي بعد صدور القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، و ذلك لمدة خمس سنوات ²، و يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية.

و طبقاً للمادة 79 من القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام

الانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي كما يلي ³:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة ؛
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة ؛
- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة ؛
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة؛

¹ المادة 15 من قانون البلدية .

² انظر نص المادة 65 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات .

³ أ . د . عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 363 وما بعدها .

- 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة ؛

- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة .

2/ عمل و تسيير المجلس الشعبي البلدي

أ/ الدورات :

يعقد المجلس الشعبي البلدي ست دورات عادية في السنة بمعدل دورة في كل شهرين¹، و يمكنه أن يعقد دورة غير عادية في كل مرة عندما تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو ثلث الأعضاء ، كما ينعقد المجلس الشعبي البلدي ، وجوبا في دورة استثنائية في حالة خطر وشيك أو كارثة كبرى حسب نص المادة 18 من قانون البلدية .
ولصحة عقد الدورة ، يشترط القانون البلدي ما يأتي²:

1 - الاستدعاء : يخضع للقواعد التالية :

- يوجهه رئيس البلدية الى كل عضو و يسجله في سجل مداولات البلدية ،
- يتم ارسال الاستدعاء - كتابيا - الى مقر سكنى العضو ،
- يوجه قبل 10 أيام من عقد الدورة ، على أنه يمكن تخفيض تلك المدة الى ما لا يقل عن يوم عمل واحد ، في حالة الاستعجال .

2- جدول الأعمال :

- يتم اعداد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ،
- يتم نشره عن طريق التعليق في : مدخل قاعة المداولات ، و الأماكن المخصصة لاعلام الجمهور ،
- يتم ارفاقه مع الاستدعاء الموجه الى العضو لحضور الدورة .

3 - حضور الأغلبية المطلقة :

يشترط لصحة انعقاد الدورة ، حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الى الدورة ، و بخلافه يوجد استدعاء ثان بفارق 5 أيام بينهما .
و اذا لم يتوفر النصاب (الأغلبية المطلقة) يتم توجيه استدعاء ثالث ، و حينها يكون عقد الدورة صحيحا مهما كان عدد الحاضرين .

يمكن للعضو أن يوكل عضوا آخر بسبب تغيبه لمانع قانوني ، وفقا لعدة شروط حددتها المادتان 24 و 25 من القانون البلدي .

ب/ المداولات

1 انظر المادة 16 من قانون 11-10 البلدي .

2 أ. د . محمد الصغير بعللي ، المرجع السابق ، ص 165 و ما بعدها .

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحكمها القواعد الأساسية الآتية :
أ/ العلانية : القاعدة العامة أن مداولات المجلس علنية ، الا أنها تكون استثناء مغلقة في حالتين :

1- فحص حالات المنتخبين الانضباطية ،

2- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي .

و في هذا السياق فان الجمهور يتمتع بحق الاطلاع على مداولات المجلس سواء :

- بحضوره الى الجلسات (المادة 26) .

- أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية ، خلال الأيام الثمانية الموالية للدورة (المادة 30) ،

- أو الاطلاع المباشر على محاضر المداولات ،

- أو أخذ نسخة منها .

ب/ لغة المداولات : تجرى وتحرر المداولات باللغة العربية .

ج/ التصويت : تتخذ المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين ، مع ترجيح صوت

الرئيس عند تساوي الأصوات .

د/ الوكالة : يسمح القانون البلدي بالتصويت - وكالة - بين العضء بالشروط الآتية :

1 - حصول عذر قانوني للعضو الموكل .

2 - لا يحق للعضو الوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة .

3 - تصح الوكالة لجلسة أو دورة واحدة .

و على كل فان مداولات المجلس الشعبي البلدي ليس لها الطابع التنفيذي الا بصور قرار من الهيئة

التنفيذية (الرئيس) ، وفقا للاجراءات السارية المفعول .

ج/ اللجان

يشكل المجلس بموجب مداولة ، ومن بين أعضائه، لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية

، وخاصة في المجالات الآتية :

* الاقتصاد و المالية و الاستثمار .

* الصحة والنظافة و حماية البيئة ،

* تهيئة الاقليم و التعمير والسياحة و الصناعات التقليدية ،

* الري و الفلاحة و الصيد البحري .

* الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضة و الشباب .

كما يمكن رئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته .

د/ حل المجلس الشعبي البلدي

حسب المادة 46 من قانون البلدية يتم حل المجلس أو تجديده كليا في الحالات الآتية :

- في حالة خرق أحكام دستورية ،
 - في حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ،
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس ،
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم ،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل 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 اذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له ،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .
- و يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية¹.

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية فهو يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية ، كما أنه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي و الولاية.

أ - تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 65 من قانون البلدية الجديد على أن يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين . وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا .

في حين تنص المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المؤرخ في 12 جانفي 2012 على ما يأتي :

" في غضون الأيام الخمسة عشر الموالية لاعلان نتائج الانتخابات ، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ، رئيسا له للعهد الانتخابية .

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 35 % على الأقل من المقاعد ، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح .

¹ انظر نص المادة 47 من قانون البلدية .

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

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية .

يجرى دور ثان خلال 48 ساعة الموالية ، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات . في حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها ، يعلن فائزا المترشح الصغر سنا " .

ولهذا يجب تطبيق المادة 80 من القانون العضوي رقم 12 - 01 ، وعدم الالتفات الى المادة 65

من القانون البلدي رقم 11 - 10 لأن المادة 80 واردة بقانون عضوي (اسمى من القانون رقم 11 - 10) ، لاحق عليه ، وبه المادة رقم 237 التي تنص على الغاء جميع الأحكام المخالفة له ، ومنها المادة 65. من القانون البلدي ¹.

و ينصب في جلسة علنية بحضور الوالي خلال مدة 15 يوما من إعلان نتائج الاقتراع ، و بعد تعيينه تدوم مدة عهدة الرئاسة 05 سنوات .

ب - إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي²

استنادًا للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء المهام اضافة لحالة انتهاء العهدة ، و الوفاة ، في الحالات الآتية : الاستقالة ، التخلي ، المانع القانوني .

الحالة الأولى : الاستقالة

تنص المادة 73 من القانون البلدي على ما يأتي :

" يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته . وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل الى الوالي .

تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي . يتم الصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية " .

و من ثم يشترط في الاستقالة حتى تكون صحيحة ونظامية ، ما يأتي :

- تقديم الاستقالة كتابيا في اجتماع للمجلس بدعوة من الرئيس ،

- تثبيت الاستقالة بموجب مداولة من المجلس ،

- الصاق المداولة بقر البلدية ، لاعلام الجمهور ،

- ارسال الاستقالة الى الوالي .

الحالة الثانية : التخلي

1 أ . د محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 173 و 174 .

2 نفس المرجع ، ص 177 و 178 .

تنص المادة 74 من القانون البلدي على ما يلي :

" يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته امامه ، كما هو محدد في هذا القانون .

يتم اثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة ايام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي او ممثله .

ويستخلف في مهامه طبقا لأحكام المادة 65 أعلاه .

تلتصق المداولة المتضمنة اثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية " .

و تنص المادة 75 على ما يأتي : يعتبر في حالة تخل عن المنصب ، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ، و يعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي .

في حالة انقضاء أربعين يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية ، يقوم الوالي بجمعه لاثبات هذا الغياب .

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقا لأحكام المادة 72 أعلاه . يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون " .

خلافا للقانون السابق ، ينص قانون البلدية الجديد رقم 11 - 10 حالة جديدة لانتهاؤ مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث تنتهي بالتخلي عن المنصب ، الذي يأخذ في الواقع صورتين : الاستقالة غير النظامية ، و الغياب غير المبرر .

الصورة الأولى : الاستقالة غير النظامية

طبقا للمادة 74 من القانون البلدي ، تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حينما يتخلى و ينقطع عن أداء مهامه دون أن يقدم استقالته ، وفقا للشروط القانونية ، الواردة بالمادة 73 من القانون البلدي .

و يشترط في هذه الصورة من التخلي عن المنصب ما يأتي :

1 - من حيث السبب : عدم اتباع و مراعاة اجراءات الاستقالة ، و خاصة دعوة المجلس للاجتماع لتقديم الاستقالة .

2 - الاجراءات :

الصورة الثانية : الغياب غير المبرر

طبقا للمادة 75 من القانون البلدي ، تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حينما يتخلى و ينقطع عن أداء مهامه لمدة تزيد عن الشهر دون مبرر .

الحالة الثالثة : المانع القانوني

يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي :

- الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب ،

- الوجود في حالة من حالات التعارض ،
- الادانة الجزائية .

ج - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

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

1 - صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في جميع التظاهرات الرسمية ، كما يتولى رئاسة المجلس الشعبي البلدي . و بهذه الصفة هو من يعهد اليه استدعاءه و اعداد مشروع جدول أعمال الدورة . و يتولى تنفيذ ميزانية البلدية و يتابع تطور المالية البلدية . ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية . و يتمتع بصفة الأمر بالصرف باسمها و لمصلحتها . و يبرم العقود المختلفة باسم البلدية . و يقبل الهدايا و الوصايا طبقا للتشريع الجاري به العمل ، و يعهد اليه المناقصات و المزايدات طبقا للتشريع و التنظيم الجاري به العمل و يتولى مراقبة حسن تنفيذها . و يمارس حق التقاضي باسم البلدية و لحسابها ، و يتخذ كل القرارات المناسبة بهدف ايقاف التقادم أو اسقاطه . كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على أرشيف البلدية و حقوقها العقارية و المنقولة و توظيف عمالها و السهر على صيانة محفوظاتها . و يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على حسن سير المؤسسات البلدية .

و نظرا لهذه الاختصاصات المتنوعة فرض القانون البلدي على رئيس المجلس التفرغ التام للرئاسة ، و هو ما أشارت اليه صراحة المادة 72 من القانون 11 - 10 . و اعترفت له المادة 76 بأن يتقاضى منحة مرتبطة بهذه الصفة ، و فرض عليه القانون أن يقيم في مقر البلدية و هذا طبقا للمادة 63 حتى يرضى مصالحها و يتابع شؤونها المختلفة 1.

2 - صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة 2

باعتباره ممثلا للدولة في اقليم البلدية ، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة ، واردة بالقانون البلدي و العديد من النصوص القانونية الأخرى ، و تتعلق بمجالات شتى منها خاصة :
أ / الحالة المدنية :

بناء على المادة 86 من القانون البلدي ، للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه ، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية :
- استلام الولادات والزواج والوفيات ،

1 أ . د . عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 395 .
2 أ . د محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 181 و ما بعدها .

- وكذا تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية ، و هو ما أكده من قبل الأمر رقم 70 - 20 المتضمن قانون الحالة المدنية .

ب / الشرطة القضائية (الضبط القضائي) :

بناء على المادة 92 من القانون البلدي ، يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية ، طبقا للمادة 15 من قانون الاجراءات الجزائية ، وذلك تحت سلطة النيابة العامة .

ج / الشرطة الادارية (الضبط الاداري) :

في اطار تمثيله للدولة ، و باعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الاداري ، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام .

و يقصد بالضبط الاداري المحافظة على النظام العام و المتمثل أساسا فيما يلي :

1 - الحفاظ على الأمن العام : و الذي يعني اتخاذ الاجراءات و القرارات الادارية الكفيلة بحماية أرواح الناس و ممتلكاتهم ، مثل : تنظيم عمليات المرور .

2 - الحفاظ على الصحة العامة : ومؤداه اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة و الأمراض المعدية ، مثل : السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع ، و تطهير مياه الشرب ، و حماية البيئة من التلوث .

3 - الحفاظ على السكينة العامة : و يقصد بذلك اتخاذ الاجراءات و القرارات التي توفر للسكان و الجمهور الطمأنينة و الراحة و الهدوء ، مثل : تنظيم استعمال مكبرات الصوت ، خاصة بالليل ، و تنظيم المظاهرات العمومية .

- و في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الاداري ، يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي . كما خوله القانون البلدي أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته ، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك المختصة اقليميا .

د / تنفيذ القوانين و التنظيمات : باعباره ممثلا للدولة ، يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين و التنظيمات : المراسيم الرئاسية والتنفيذية و القرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية .

و للتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية و تلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة فوائد ، نذكر منها :

أ / من حيث المسؤولية :

تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها ، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة و لحسابها .

ب / من حيث الرقابة :

حينما يمثل البلدية ، يخضع الرئيس الى رقابة أو وصاية ادارية من طرف الوالي .

أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة ، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي ، بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية .

3 / صلاحيات رئيس البلدية باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس¹

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي ، فهو من يستدعي الأعضاء و يبلغهم بجدول الأعمال. ويتخذ كل الاجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ، ويقدم بين كل دورة و أخرى تقريرا يضمنه تنفيذ مداولات المجلس . وحتى يتمكن الرئيس من القيام بمهمة التنفيذ و في آجال معقولة حول له المشرع بموجب المادة 69 من القانون 11 - 10 الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الاشراف و المتابعة بخصوص مداولات المجلس . و تضم الهيئة الى جانب الرئيس نوابه و يتراوح عددهم من 02 الى 06 حسب تعداد أعضاء المجلس :

- 02 نائبان في البلديات التي تتكون من 7 الى 9 مقاعد .

- 03 نواب في البلديات التي تتكون من 11 مقعدا .

- 04 نواب في البلديات التي تتكون من 15 مقعدا .

- 05 نواب في البلديات التي تتكون من 23 مقعدا .

- 06 نواب في البلديات التي تتكون من 33 مقعدا .

غير أنه بالرجوع للقانون 12 - 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات و

تحديدا المادة 79 نجدها قد تضمنت أرقاما مختلفة جزئيا عن تلك المقررة في قانون البلدية .

فالمادة المذكورة حددت مقاعد المجلس البلدي كما يلي :

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .

- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة .

- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة .

- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة .

- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة .

- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة .

و بالربط بين الحدود و الأرقام المذكورة في كل من القانون العضوي للانتخابات و قانون البلدية نستنتج ما يلي :

1 . د . عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 392 الى 394.

- 1 - أن المجالس البلدية ذات سبعة مقاعد لم يعد لها وجود في ظل القانون العضوي للانتخابات و الذي رفع الحد الأدنى للمقاعد من 7 الى 13 . و بالتالي لا وجود لفرضية نائبين لرئيس المجلس الشعبي البلدي .
 - 2 - أن المجالس البلدية ذات تسعة مقاعد لم يعد لها وجودا في ظل قانون الانتخابات و الذي رفع الحد الأدنى لمقاعد المجلس البلدي من 7 الى 13 . و بالتالي لا وجود لفرضية نائبين لرئيس المجلس الشعبي البلدي .
 - 3 - ان المجالس البلدية ذات احدى عشرة مقعدا لم يعد لها وجودا في ظل القانون العضوي للانتخابات و الذي رفع الحد الأدنى لمقاعد المجلس البلدي من 7 الى 13 . و بالتالي لا وجود لفرضية 3 نواب لرئيس المجلس الشعبي البلدي .
 - 4 - ان الحد الأدنى لمقاعد المجلس البلدي هو 13 مقعدا و هو ما يستوجب تنصيب أربعة نواب للرئيس كحد أدنى ينبغي توافره في كل بلدية طالما بدأ القانون العضوي للانتخابات بهذا الحد ألا و هو 13 .
 - 5 - لم يشر القانون العضوي للانتخابات لنواب المجلس البلدي في البلديات ذات 43 مقعدا مكتفيا بحد 6 نواب بالنسبة للبلديات ذات 33 مقعدا .
- و يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس للمصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة و هذا فيما لا يتعدى 15 يوما من تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- و لعله من المآخذ التي يمكن تسجيلها على المادة 70 من قانون البلدية الجديد أنها لم تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي حين اختيار النواب بمراعاة التركيبة السياسية للمجلس كما الحال بالنسبة لتشكيل اللجان الدائمة . و كان أفضل حفاظا على استقرار المجلس البلدي و توسيعا و تكريسا لمبدأ المشاركة و هو من مؤشرات الحكم الراشد أن ينص المشرع على مراعاة تركيبة المجلس سياسيا عند اختيار أو اقتراح نواب الرئيس .
- و يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض امضائه لنواب الرئيس .
- الرقابة (الوصاية) على البلدية 1**
- تلعب الرقابة المبسوطه على الادارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون ، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ و من ثم تجنبها و تفاديها في الوقت المناسب .
- تتمثل أهم صور الرقابة على الادارة العامة في ما يلي :

1. أ. د محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 183 - 198 .

1 - الرقابة السياسية :

في ظل التعددية السياسية تقلصت أبعادها و أصبحت غير مباشرة : توجيه الحزب لعضائه بالمجلس الشعبي البلدي ، و تكييف الأنشطة العامة مع برنامج و مشروع المجتمع للحزب الفائز .

2 - الرقابة التشريعية البرلمانية) :

فطبقا للدستور يمكن للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، كل في اطار اختصاصاته ، أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة .

3 - الرقابة القضائية :

تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة ، و منها البلدية ، بواسطة رفع دعاوى ادارية تتمثل خاصة في دعوى الالغاء و دعوى التعويض ، و ذلك أمام الجهات القضائية الادارية المختصة و المتمثلة أساسا في :

- المحاكم الادارية : (طبقا للقانون 98 - 02) ،

- مجلس الدولة : (طبقا للقانون 98 - 01) ،

وذلك بناء على معايير محددة و اجراءات و شروط خاصة واردة بقانون الاجراءات المدنية و الادارية رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 .

4 - الرقابة الادارية (الوصاية) :

La Tutelle: هي رقابة داخلية ، مقارنة مع أنواع الرقابات السابقة التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة ، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة ادارية على أجهزة ادارية .

و خلافا للرقابة القضائية التي تمارس بموجب أحكام أو قرارات قضائية ، فان الرقابة الادارية

تمارس بواسطة قرارات ادارية تستلزم توافر الأركان و المقومات القانونية اللازمة أي :

1 - ركن السبب : وجود حالة قانونية أو مادية تدفع رجل الإدارة اتخاذ القرار .

2 - ركن الاختصاص : صدور القرارات و الاجراءات الرقابية من الشخص أو السلطة المخولة قانونا .

3 - ركن المحل : حيث يجب أن يكون الثر المترتب على العملية الرقابية مشروعاً .

4 - ركن الشكل و الاجراءات : تشترط النصوص أحيانا اتباع اجراءات معينة قبل اصدار القرار ، و كذا افراغه في شكل معين ، و الا كان التصرف باطلا .

5 - ركن الهدف أو الغاية : القاعدة العامة أن القرارات الادارية عامة و القرارات المتعلقة بمجال

الرقابة الادارية خاصة ، تسعى الى تحقيق المصلحة العامة ، و الا كانت مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة .

و طبقا لاحكام القانون البلدي ، فان الرقابة الادارية (الوصاية) تنصب على :

- أعضاء المجلس الشعبي البلدي

- و على أعمال البلدية وتصرفاتها .

- و على المجلس الشعبي البلدي كهيئة .

المطلب الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

يجب التذكير هنا ان موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية (السلمية) لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما تنص المادة 65 من القانون البلدي ، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج .

تنص المادة 40 من القانون البلدي على ما يأتي :

" تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني .

و يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ، و يخطر الوالي بذلك وجوبا" .

ولهذا فأعضاء المجلس (المنتخبين البلديين) يخضعون الى رقابة ادارية (وصاية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية) ، وتأخذ في الواقع الصور التالية :

التوقيف ، الاقصاء ، المانع القانوني .

أولا : التوقيف

تنص المادة 43 من القانون البلدي :

" يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة .
في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة ، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية .
و بناء عليه فانه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية :

أ / من حيث السبب :

السبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود الى احدى الحالتين الآتيتين :

1 - المتابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة ، على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف .

2 - التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة .

ب / من حيث الاختصاص :

لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف الى الوالي كجهة وصية .

ج / من حيث المحل :

يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا و لفترة محددة :

- تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي ،

- وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة .

د / من حيث الشكل و الاجراءات :

يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل ، معللا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة القضائية) حفاظا على حقوق العضو .

كما يجب ان يتخذ قرار التوقيف ، من حيث الاجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 19 من القانون البلدي .

و اذا كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي ، لأنه رأي استشاري الا أنه يعتبر اجراءا جوهريا يترتب البطلان على عدم احترامه .

ه / من حيث الهدف (الغاية) :

يسعى قرار التوقيف الى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي ، أما اذا كان يهدف الى انتقام ، أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية ، فانه يكون معيبا بعيب الانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا .

- الاقصاء :

يختلف الاقصاء عن الاقالة من حيث أنه اجراء تأديبي و عقابي مقرون بعقوبة جزائية ، الأمر الذي

يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي ، ذلك أن المادة 44 من القانون البلدي :

" يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل ادانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه .

يثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار " .

و لصحة قرار اثبات الاقصاء يجب توافر الأركان التالية :

أ / من حيث السبب :

يعود السبب الوحيد للاقصاء الى ادانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي ، طبقا لقانون الاجراءات

الجزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 السالفة الذكر .

ب / من حيث الاختصاص :

يعود الاختصاص الى الوالي كجهة وصاية .

ج / من حيث المحل :

يترتب على الاقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية (كما هو الوضع في حالات :

وفاة المنتخب - المادة 29 - أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية - المادة 30 - .

كما يترتب عن الاقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد

المنتخب الأخير منها ، كما هو واضح في المادة 41 : في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول

مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي ، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ، بالمرشح

الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي .

د / من حيث الشكل و الاجراءات :

لقد نص القانون البلدي لحماية للمنتخب البلدي ، على مجموعة من الاجراءات و الأشكال .

تنص المادة 40 (ف 2) من القانون البلدي التي تنص على ما يأتي :

" و يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ، و يخطر الوالي بذلك وجوبا "

و عليه فالاجراءات هي :

- المداولة

- اخطار الوالي

و تنص المادة 26 منه على ما يأتي :

" جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية . و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة .

غير ان المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل :

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين ،

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام " .

و من ثم ، فان الاجراءات و الاشكال الأساسية ، انما تتمثل في ما يلي :

1 - عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة اقضاء المنتخب البلدي ، كاجراء تأديبي ،

2 - مداولة (شكل)

3 - اخطار الوالي .

ه / من حيث الهدف :

يسعى قرار الاقضاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي .

ثالثا : انتهاء العضوية للمانع القانوني

يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها عضو المجلس الشعبي البلدي :

- الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب ،

- الوجود في حالة من حالات التعارض ،

- الادانة الجزائية .

المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال

تمارس جهة الرقابة (الوصاية) المتمثلة أساسا في الوالي ، العديد من صور الرقابة على أعمال

البلدية في شكل تصديق و الغاء ، و حلول .

أولا : التصديق

يأخذ التصديق على أعمال البلدية شكلين :

أ / التصديق الضمني :

لقد أورد القانون البلدي 11 - 10 في المادة 56 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداوالات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية .

ب / التصديق الصريح :

نظرا لأهمية بعض المداوالات - تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها ، و تتعلق هذه المداوالات بالمواضيع الآتية :

- 1 - الميزانيات و الحسابات .
 - 2 - قبول الهبات و الوصايا الجنبية ،
 - 3 - اتفاقيات التوأمة ،
 - 4 - التنازل عن الملاك العقارية البلدية .
- و مع ذلك فقد عمد المشرع ، من خلال المادة 58 من القانون البلدي الى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح و ما قد يترتب عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الاداري ، و ذلك حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة الى 30 يوما .
- كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة (القرارات التنظيمية) ، حيث نص من خلال الفقرة الولي من المادة 99 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ ارسالها الى الوالي .

ثانيا : الالغاء (البطلان)

يتم الغاء مداوالات و قرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي .

أ / البطلان المطلق :

حيث تعتبر باطله بحكم و بقوة القانون المداوالات التي أوردتها المادة 59 منه ، و ذلك لأحد الأسباب الآتية :

1 - مخالفة القانون :

و يقصد بالقانون هنا معنى واسعا ، يشمل كلا من : الدستور ، القانون (الصادر عن البرلمان) ، التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة) : المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية ، القرارات الوزارية التنظيمية .. و اقرار هذا السبب لبطلان مداوالات المجلس الشعبي البلدي انما يهدف الى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة .

2 / المداوالات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها .

3 / المداوالات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة ، طبقا للمادة 03 من الدستور .

و قد خول القانون البلدي للوالي ، التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون دون التقيد بمواعيد و آجال معينة ، كقاعدة عامة ، لأن ما بني على الباطل يبقى باطلا .

ب / البطلان النسبي :

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي ، و ترسيخا لشفافية العمل الإداري ، نصت المادة 60 من القانون البلدي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس ، بما فيهم الرئيس ، لهم مصلحة فيها بصفة : شخصية ، أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء .

يعود للوالي الاختصاص بالغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل دون التقيد بمدة معينة . و نظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيدا لطابعها اللامركزي ، سمحت المادة 61 منه لرئيس المجلس أن يطعن اداريا (تظلم اداري) ، أو قضائيا قرارات الوالي المتعلقة بالغاء مداولاته ، و ذلك برفع دعوى الغاء أمام المحكمة الادارية المختصة اقليميا ، طبقا لقانون الاجراءات المدنية و الادارية رقم 08 - 09 (المادة 801) منه .

ثالثا : الحلول

و اذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، فقد يسمح بها - استثنائيا - في نظام الوصاية الادارية كما ورد ذلك في المادة 101 من القانون البلدي التي تنص على : " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، يمكن الوالي بعد اعداره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الاعذار " .

وسلطة حلول الوالي تنصب - أساسا - على المواضيع التالية :

- تسجيل النفقات الاجبارية في الميزانية البلدية اذ لم يسجلها المجلس ،
- ضبط توازن الميزانية لدى اعدادها ، و امتصاص عجزها لدى التنفيذ ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك ، طبقا للمواد : 102 ، و من المادة 183 الى المادة من القانون البلدي ، و الاذن بالنفقات اللازمة ، حسب المادة 183 منه .

- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام ، طبقا للمادتين 94 و 100 من القانون البلدي .

المطلب الثالث : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي الأول (المادة 112 من المر رقم 67 - 24) ، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي و انتهاء مهامه بازالته قانونيا ، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال .

اولا : الأسباب (الحالات)

- أشار قانون البلدية الجديد الى مجموعة من حالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي البلدي ، و ذلك بموجب المادة 46 منه ، حينما نصت على ما يأتي :
- " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :
- في حالة خرق أحكام دستورية ،
 - في حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ،
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس ،
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنتهم ،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة ، بالرغم من تطبيق احكام المادة 41 أعلاه ،
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، و بعد اذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له ،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب " .

ثانيا : الاختصاص

- تنص المادة 47 من قانون البلدية على ما يأتي :
- " يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية " .

ثالثا : الاجراءات

- حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي ، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات و حماية ، تتمثل - أساسا - في :

- 1 - تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية ، كجهة وصاية ،
 - 2 - اصدار مرسوم رئاسي ، ينشر في الجريدة الرسمية ، بطبيعة الحال .
- أما من الناحية الفعلية فقد تحل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي .

رابعا : الآثار (النتائج)

- تنص المادة 48 من القانون البلدي على ما يأتي :
- " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 ايام التي تلي حل المجلس ، متصرفا ومساعدين ، عند الاقتضاء ، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية .
- وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد .
- تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " .

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي :

- 1 - سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي : الغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية ، و ذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية .
 - 2 - يعين الوالي متصرفا و مساعدين لتسيير شؤون البلدية .
 - 3 - اجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل ، الا اذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهرا ، وفقا للمادة 49 من القانون البلدي ، على أن :
- " تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية " ، كما تنص المادة 50 من القانون البلدي .

المبحث الثاني : الولاية 1

المطلب الأول : هيئات الولاية

طبقا للمادة 2 من قانون الولاية رقم 12 - 07 ، تقوم الولاية على هيئتين ، هما :

المجلس الشعبي الولائي و الوالي ، الى جانب أجهزة و هياكل الادارة العامة للولاية .

الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي

سنعمد الى دراسة النظام القانوني لهيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي - م.ش.و -) ، من حيث تكوينه و تسييره و صلاحيته .

أولا : التكوين (التشكيل)

أ / الناخب :

لقد نص قانون الانتخابات رقم 12-01 على شروط مشتركة بالنسبة لانتخاب جميع المجالس الشعبية المنتخبة ، حيث يجب أن تتوافر في انتخاب المجلس الشعبي الولائي الشروط نفسها اللازمة لانتخاب المجلس الشعبي البلدي ، ذلك أن الانتخابات البلدية و الولائية تجرى في اليوم نفسه و من طرف هيئة انتخابية واحدة .

ب / المنتخب : (المترشح)

يتراوح عدد اعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 و 55 عضوا ، حسب عدد سكان الولاية ، على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل .

و يشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي الشروط نفسها اللازمة لعضوية المجلس الشعبي البلدي ، كما هي محددة في المادة 78 من قانون الانتخابات .

أ 1 . د محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 204 و ما بعدها .

أما بالنسبة لحالات التنافي فقد نصت المادة 83 منه على ما يأتي :

" يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم :

- الولاية ،

- رؤساء الدوائر ،

- الكتاب العامون للولايات ،

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ،

- القضاة ،

- أفراد الجيش الوطني الشعبي ،

- موظفوا أسلاك الأمن ،

- محاسبوا أموال الولايات ،

- الأمناء العامون للبلديات " .

و ينتخب المجلس الشعبي البلدي و الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ، كما تنص المادة 65 منه .

كما نصت المادة 66 منه على ما يأتي : " توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى .

لا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد ، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها " .

ج / العملية الانتخابية :

يتم انتخاب المجلس الشعبي الولائي وفق نفس الآليات و الاجراءات و القواعد التي يتم بها انتخاب المجلس الشعبي البلدي ، سواء من حيث : اعداد القائمة الانتخابية ، أو الاقتراع ، أو فرز الأصوات ، أو اعلان النتائج ، أو ما قد يثار بشأنها من منازعات ، كما بينا (سابقا ، فقرة 175 و ما بعدها) .

ثانيا : التسيير

أ/ انتخاب الرئيس :

كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخبه أعضاء المجلس للفترة الانتخابية (خمس سنوات) ، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب للفترة أو العهدة الانتخابية (5 سنوات) ، من طرف جميع أعضاء المجلس ، حيث أوردت المادة 59 من قانون الولاية عدة حالات ، حينما نصت على ما يأتي :

" ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه ، للعهدة 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 على خمسة
وثلاثين بالمائة (35 %) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح .
و في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمائة (35 %) على الأقل من المقاعد ، يمكن
جميع القوائم تقديم مرشح عنها .
يكون الانتخاب سرىا ، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة
للأصوات .

و اذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات ، يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين
المرتبتين الأولى و الثانية ، و يعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات .
في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها ، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا " .
و تتمثل اختصاصات و مهام الرئيس - أساسا - في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من
موظفين بالولاية ، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكولا للوالي .
يقوم رئيس المجلس باختيار نواب له يتراوح عددهم بين 2 و 6 نواب ، حسب عدد مقاعد المجلس .
و يجب أن يتفرغ الرئيس مع نوابه و رؤساء لجان المجلس لأداء مهامهم ، على أن يتقاضوا علاوات و
تعويضات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية .

ب / الدورات

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات : عادية ، و غير عادية ، و بقوة القانون :
أ / الدورات العادية : يعقد المجلس أربعة 04 دورات عادية في السنة مدة الواحدة أقصاها 15 يوما .
و قد نص قانون الولاية على ضرورة اجرائها في تواريخ محددة ، و الا عدت باطلة ، و هي أشهر :
مارس ، جوان ، سبتمبر ، ديسمبر .
كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام (بالبريد العادي أو
الالكتروني) من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال .
ب / الدورات غير العادية : يمكن للمجلس ، عندما تقتضي الحاجة الى ذلك ، أن يعقد دورات غير عادية
، سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس ، أو الوالي .
لم يحدد قانون الولاية مدة الدورة غير العادية ، حيث تنتهي باستنفاد جدول الأعمال .
ج / الدورات الاستثنائية : (بقوة القانون) : يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة
طبيعية أو تكنولوجية ، كما توضح الفقرة الاخيرة من المادة 15 من قانون الولاية .

ج / المداولات

يجري المجلس الشعبي الولائي ، خلال دوراته ، مداولات تنصب على احدى صلاحياته ، و تخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية الى القواعد الأساسية التالية :

أ / القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية ، ضمانا للرقابة الشعبية ، الا في حالتين :

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين ،

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام ،

ب / تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين ، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد بالمادة من قانون الولاية .

د / اللجان

على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي ، خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي ، بموجب المادة 33 منه ، تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة ، خاصة في مجالات :

التربية و التعليم العالي و التكوين المهني ، الاقتصاد و المالية ، الصحة والنظافة و حماية البيئة ،

الاتصال وتكنولوجيات الاعلام و الاتصال ، تهيئة الاقليم والنقل ، التعمير و السكن ، الري و الفلاحة

والغابات و الصيد البحري و السياحة ، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و

الرياضة و الشباب ، التنمية المحلية ، التجهيز و الاستثمار و التشغيل .

كما يمكنه أن تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس الممارسين .

ويجب أن يراعى في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس ، كما يمكن أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة .

ثالثا : الاختصاصات

للمجلس أن يتداول في المجالات التالية :

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

- السياحة ،

- الاعلام والاتصال ،

- التربية و التعليم العالي و التكوين ،

- الشباب و الرياضة والتشغيل ،

- السكن والتعمير و تهيئة اقليم الولاية ،

- الفلاحة والري و الغابات ،

- التجارة والأسعار و النقل ،

- الهياكل القاعدية والاقتصادية ،
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها ،
- التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي ،
- حماية البيئة ،
- التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ،
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية .

الفرع الثاني : الوالي

لمعالجة النظام القانوني للوالي ، سنتطرق الى تعيينه و انتهاء مهامه ، ثم نبين الاختصاصات المسندة اليه.

أولا : التعيين و انتهاء المهام

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89 - 44 الصادر في 10-04-1989 و غيره من النصوص و خاصة المرسوم التنفيذي رقم 90 - 25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الادارة المحلية ، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي الى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية .

و لا يوجد حاليا نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية و نظامهم القانوني .

ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (ادارية و سياسية) جعل عملية وضع قانون أساسي له أمرا معقدا ، و ان جاءت المادة 123 من قانون الولاية الجديد لتنص على أن : " يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم " ، دون أن تحدد طبيعة هذا المرسوم رئاسي أم تنفيذي ؟

و يجب على الوالي طبقا للمادة 122 من قانون الولاية ، أن يقيم بالمقر الرئيسي للولاية .

أما بالنسبة لانتهاء مهامه ، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال ، بموجب مرسوم رئاسي و بالاجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .

ثانيا : الصلاحيات

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية ، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة .

1- الوالي ممثل للولاية

بهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية :

أ / تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي : و ذلك بموجب اصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذي يصادق عليه جهاز المداولة (م.ش.و) ، من مداوالات و توصيات ، تطبيقا للمادة 102 منه التي تنص على أن : " يسهر الوالي على نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها " .
و تنص المادة 124 منه على أن : " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي و ممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول و الثاني من هذا الباب " .
ب / الاعلام : يلزم قانون الولاية الولائي بضرورة اطلاق و اعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية ، وذلك عن طريق :

1 / اطلاق رئيس المجلس الشعبي الولائي ، بين الدورات بانتظام عن مدى تنفيذ مداوالات المجلس .
2 / تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداوالات عند كل دورة عادية .
3 / تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة و نشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى و الذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع توصيات الى وزير الداخلية و القطاعات المعنية .

ج / تمثيل الولاية : خلافا للوضع بالبلدية ، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية ، فان مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي ، و ليس الى رئيس المجلس الشعبي الولائي .
ومن ثم فان الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الادارية طبقا للتشريع الساري المفعول ، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء بموجب المادة 106 منه .

د / ممارسة السلطة الرئاسية : على موظفي الولاية كما تشير المادة 127 من قانون الولاية ، حينما نصت على أن :

" تتوفر الولاية على ادارة توضع تحت سلطة الوالي .
و تكون المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها .
ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك " .

2 - الوالي ممثل للدولة :

تنص المادة 110 من قانون الولاية على ما يأتي : " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية .
و هو مفوض الحكومة " .

و عليه ، فان الوالي يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الاداري ، نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة اليه باعتباره ممثلا للدولة في اقليم الولاية .

و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي ، بهذه الصفة في ممارسة الضبطية :

كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، فان الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الاداري (الشرطة الادارية) ، كما نص قانون الاجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي .

1 / الضبط الاداري : حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن : " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية " ، حيث يزود بالوسائل البشرية و القانونية اللازمة : مصالح الأمن و الشرطة و الدرك الوطني .

2 / الضبط القضائي : لقد خولت المادة 28 من قانون الاجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي ، مع احاطتها بجملة من القيود ، من أهمها :

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة .
- توافر حالة الاستعجال .

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة .

وحتى في هذه الحالة فان سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخلية بذلك عن جميع الاجراءات للسلطة القضائية المختصة .

المطلب الثاني : الرقابة على الولاية

سنتطرق هنا للرقابة الادارية على المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لأعضائه و أعماله و مداولاته أو باعتباره احدى هيئات الولاية .

أما بالنسبة لإدارة الولاية ، فهي تخضع للأحكام العامة حيث تنص المادة 127 من قانون الولاية على أن :

" تتوفر الولاية على ادارة توضع تحت سلطة الوالي .

و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها .

و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك " .

الفرع الأول : الرقابة على الأعضاء

تنص المادة 40 من قانون الولاية على ما يأتي :

" تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني .

و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يخطر 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 " .

بداءة يجب التذكير هنا أن موظفي الولاية يخضعون للسلطة الرئاسية (السلمية) للوالي ، كما ينص قانون الولاية ، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج .

أما النسبة لأعضاء المجلس فهم يخضعون الى رقابة ادارية (وصاية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية) ، و تأخذ في الواقع الصور التالية :

التوقيف ، الاقصاء ، المانع القانوني .

أولا : التوقيف

تنص المادة 45 من قانون الولاية على ما يأتي : " 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 و لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة .

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

و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة ، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية " .

أ / السبب : السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة ، على شرطين :

1 - أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف ، و لكن ما هو الوضع بالنسبة للجرائم الأخرى ؟

2 - أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة .

ب / الاختصاص : يعود توقيف عضو المجلس الشعبيالولائي الى وزير الداخلية .

ج / المحل : يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف ، وهو تعطيل عضوية المنتخب ، أي عدم تمكينه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة ، كأن يمنع من حضور دورات المجلس . و مدة التوقيف مؤقتة :

- تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية .

- وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة .

د/ من حيث الشكل و الاجراءات : يجب في قرار التوقيف أن يكون :

1 - من حيث الشكل : معللا أي مسببا .بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على

حقوق العضو ، و تسهيلا للاثبات في حالة الطعن القضائي .

2 - من حيث الاجراء : وجوب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .

ه / من حيث الهدف (الغاية) : يسعى قرار التوقيف الى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي ، أما اذا كان يهدف الى انتقام ، أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية ، فانه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة ، مما يجعله باطلا .

ثانيا : الاقصاء

يأخذ الاقصاء شكلين :

- أ / الاقصاء بسبب العقوبة الجزائية (الجزائري) :تنص المادة 46 من قانون الولاية على ما يأتي :
- " يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل ادانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .
- و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة .
- ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية " .
- و لصحة قرار اثبات الاقصاء يجب توافر الأركان التالية :
- أ - من حيث السبب : يعود السبب الوحيد للاقصاء الى ادانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته ، طبقا لقانون الاجراءات الجزائية ، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .
- ب - من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص الى وزير الداخلية كجهة وصاية .
- ج - من حيث المحل : هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية ، كما هو الوضع في حالات : وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية .
- كما يترتب عن الاقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ، خلال شهر واحد ، وفقا للمادة 41 من قانون الولاية .
- د - من حيث الشكل و الاجراءات : حماية للمنتخب الولائي ، نص القانون على مجموعة من الاجراءات و الأشكال . تنص المادة 40 / ف2 من قانون الولاية على ما يأتي :
- " و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يخطر الوالي بذلك " .
- المداولة .
- اخطار الوالي .
- وتنص المادة 26 منه على ما يأتي :
- " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية .
- و يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين :
- الكوارث الطبيعية و التكنولوجية ،
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين " .
- و من ثم ، فان الاجراءات و الأشكال الأساسية ، انما تتمثل فيما يأتي :

- 1- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي لمناقشة اقضاء المنتخب الولائي .
 - 2 - مداولة (شكل) .
 - 3 - اخطار الولي .
 - ه - من حيث الهدف : يسعى قرار الاقضاء للحفاظ على سمعة و نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي .
 - ب/ الاقضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي : تنص المادة 44 من قانون الولاية على ما يأتي :
" يقضى بقوة القانون ، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .
أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا .
ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة .
و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الاقضاء بموجب قرار .
يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن اقضاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي،
محل طعن أمام مجلس الدولة " .
 - وبناءا عليه ، يشترط لصحة قرار الاقضاء أن يستند الى الأركان التالية :
أ / من حيث السبب :
يرجع الاقضاء الى وجود المنتخب الولائي ، اما :
 - 1 - في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة 85 من قانون الانتخابات .
 - 2 - أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض ، طبقا للقانون الاساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته الأصلية . - ب / من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص بالتصريح بالاقضاء الى وزير الداخلية .
 - ج / من حيث المحل : سحب و الغاء صفة " المنتخب الولائي " عنه ، أي أن لاقضاء يؤدي الى الغاء مركز قانوني .
- كما يترتب على الاقضاء خلافا للتوقيف استخلاف العضو المقصى بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي اليها .
- د / الشكل و الاجراءات : يشترط قانون الولاية لصحة هذا الشكل الثاني من الاقضاء الاجراءات و الاشكال نفسها اللازمة في الشكل الأول من الاقضاء .
 - ه / الهدف : يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الاقضاء ، ويتمثل بصورة عامة ، في الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس ، من حيث استبعاد عدد معين من الاشخاص (الموظفين) من عضوية المجلس نظرا لطبيعة مهامهم ، و تأثيرهم على عمل المجلس و سيره .

ثالثاً : المانع القانوني : كما هو الحال بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي ، فان وجود عضو المجلس الشعبي الولائي في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب أو حالة من حالات التعارض أو المحكوم عليه نهائياً ، يؤدي الى فقدان صفة المنتخب الولائي .

الفرع الثاني : الرقابة على الأعمال

تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساساً في وزير الداخلية ، العديد من صور الرقابة على أعمال الولاية في شكل : تصديق و الغاء ، و حلول .

أولاً : التصديق :

يأخذ التصديق على أعمال الولاية شكلين :

أ / التصديق الضمني : لقد أورد قانون الولاية 12 - 07 في المادة 54 منه مبدأ عاماً تعتبر بمقتضاه مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوماً من تاريخ ايداعها لدى الولاية . ومع ذلك ، فان للوالي اللجوء الى القضاء الاداري (المحكمة الادارية) لالغاء المداولة ، على الرغم أنها تفتقد الى خصائص القرار الاداري ، و يالذات " الطابع التنفيذي " ، مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محلاً لدعوى الالغاء .

ب / التصديق الصريح : نظراً لأهمية بعض المداوالات ، تشترط المادة 55 من قانون الولاية ضرورة المصادقة صراحة (كتابياً) عليها لتنفيذها ، و تتعلق هذه المداوالات بالمواضيع الآتية :

- الميزانيات و الحسابات ،
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله .
- اتفاقيات التوأمة ،
- الهبات و الوصايا الأجنبية .
- ومع ذلك ، فقد عمد المشرع ، من خلال المادة 55 من القانون الولائي ، الى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح و ما قد يترتب عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الاداري ، و ذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ ايداعها بالولاية .

ثانياً : الالغاء (البطلان) :

يتم الغاء مداوالات المجلس الشعبي الولائي لبطلانها المطلق أو النسبي .

أ / البطلان المطلق :

- حيث تعتبر باطلة بحكم القانون المداوالات التي أوردتها المادة 53 منه ، و ذلك لأحد الأسباب الواردة بالمادة 53 منه ، و التي تنص على ما يأتي : " تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي الولائي :
- المتخذة خرقاً للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات ،
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ،

- غير المحررة باللغة العربية ،
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته ،
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس ،
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه .
اذ تبين للوالي ان مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة ، فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة اقليميا لاقرار بطلانها " .

و عليه يمكن رد تلك الاسباب الى ما يأتي ك

1 - مخالفة القانون :

و يقصد بالقانون هنا معنى واسعا ، يشمل كلا من : الدستور ، القانون (الصادر عن البرلمان) ، التنظيم (الصادر عن الادارة العامة) : المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية ، القرارات الوزارية التنظيمية ..

و اقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي انما يهدف الى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة .

2 / المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها .

3 / عدم الاختصاص : المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته ،

4 / مخالفة الأشكال و الاجراءات :

- أي المداولات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة ، طبقا للمادة 03 من الدستور.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس .

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي .

و قد خول القانون للوالي ، رفع دعوى الغاء أمام المحكمة الادارية المختصة اقليميا ببطلان المداولة ، خلال 21 يوما من تاريخ المداولة ، و ذلك طبقا لقانون الاجراءات المدنية والادارية .

ب / البطلان النسبي :

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي ، و ترسيخا لشفافية العمل الاداري ، نصت المادة 56 من القانون الولائي على القابلية للابطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس ، بما فيهم الرئيس ، لهم مصلحة فيها بصفة : شخصية ، أو ابلنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء .

- من يثير بطلان المداولة ؟

يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال 15 يوما من تاريخ اقرار المداولة .

- كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية ، له مصلحة في ذلك ، خلال خمسة عشر (15) يوما بعد الصاق المداولة ، بموجب رسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام .

ما هو القضاء المختص ؟

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الادارية قصد الاقرار ببطلان المداولة .

ثالثا : الحلول

القاعدة العامة ، أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ، و لا تتدخل الجهات الوصية الا لاحقا طبقا للاجراءات التي يحددها القانون .

و اذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، فقد يسمح بها - استثنائيا - في نظام الوصاية الادارية كما ورد ذلك في المادة 168 و 169 من قانون الولاية التي تنص على :

" عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فان الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه .
غير أن هذه الدورة لا تعقد الا اذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 اعلاه .

و في حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها .
وتنص المادة 169 منه على ما يأتي :

" عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فانه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية للسنة الموالية .
اذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الاذن بامتناع العجز على مدى سنتين او عدة سنوات مالية " .

وسلطة حلول وزير الداخلية والمالية تنصب على :

- ضبط توازن الميزانية لدى اعدادها ، و امتصاص عجزها لدى التنفيذ ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك .

الفرع الثالث : الرقابة على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة)

يقتصر الرقابة الادارية على المجلس الشعبي الولائي على حله أي القضاء و انتهاء مهامه بازالته قانونيا ، مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة بطبيعة الحال .

اولا : الأسباب (الحالات)

- كما هو الحال في قانون البلدية ، نص قانون الولاية على مجموعة من حالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي الولائي ، و ذلك بموجب المادة 48 منه ، حينما نصت على ما يأتي :
- " يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي :
- في حالة خرق أحكام دستورية ،
 - في حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ،
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ،
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير الولائي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم ،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة ، بالرغم من تطبيق احكام المادة 41 أعلاه ،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب " .

ثانيا : الاختصاص

- تنص المادة 47 من قانون الولاية على ما يأتي :
- " يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية " .

ثالثا : الاجراءات

- حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي ، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات و حماية ، تتمثل - أساسا - في :
- 1 - تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية ، كجهة وصاية ،
 - 2 - اصدار مرسوم رئاسي ، ينشر في الجريدة الرسمية ، بطبيعة الحال .

رابعا : الآثار (النتائج)

- تنص المادة 49 من قانون الولاية على ما يأتي :
- " في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية ، بناء على اقتراح من الوالي ، خلال 10 ايام التي تلي حل المجلس ، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول اياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها ، الى حين تنصيب المجلس الجديد .
- تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد .
- تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " .
- كما تنص المادة 50 منه على ما يأتي :

- " تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل ، الا في حالة المساس الخطير بالنظام العام .
- و لا يمكن بأي حال من الأحوال اجراءه خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية .
- تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم "
- يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي :
- 1 - سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي : الغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية ، و ذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية .
 - 2 - المندوبية الولائية : تنص المادة 49 من قانون الولاية على ما يأتي :
- " في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية ، بناء على اقتراح من الوالي ، خلال 10 ايام التي تلي حل المجلس ، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول اياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها ، الى حين تنصيب المجلس الجديد .
- تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد .
- تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم "
- و مبدئيا ، فان سلطاتها يجب أن تقتصر على تصريف و تسيير الأعمال الجارية و على اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة ، ضمانا لاسمرارية المرفق العام ، على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لادارة الشؤون العامة.
- 3 - اجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال الثلاثة أشهر الموالية للحل ، الا اذا تبقت عن التجديد العادي مدة سنة فقط .

ملاحظة : الأوراق الأخيرة مأخوذة من كتاب ، د .عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق .