

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1
كلية الحقوق

التنظيم الإداري

محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ليسانس
[ل . م . د]

المجموعة ب

إعداد الدكتورة
هوشات فوزية

السنة الجامعية : 2021 - 2022

الفصل الأول مفهوم القانون الإداري

سنتطرق في هذا الفصل إلى تعريف القانون الإداري (المبحث الأول)، ثم إلى نشأة القانون الإداري (المبحث الثاني) وخصائص القانون الإداري (المبحث الثالث)، وأخيرا إلى مصادر القانون الإداري (المبحث الرابع) .

المبحث الأول

تعريف القانون الإداري وعلاقته بالقوانين الأخرى

سنتناول تعريف القانون الإداري في (المطلب الأول)، ثم نحاول تحديد علاقته بالقوانين الأخرى (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

تعريف القانون الإداري

يقصد بالقانون الإداري باعتباره فرعا من فروع القانون العام، مجموعة من القواعد التي تنصب على الإدارة، فهو قانون الإدارة العامة.

وللإدارة العامة مدلول يحدد على أساس معيارين :

معيار عضوي : أي هيكلي يقصد به الأجهزة والهيكل الإدارية، أي السلطات الإدارية، سواء كانت سلطات مركزية أو لا مركزية.

أما المعيار الوظيفي : أي الموضوعي، فيقصد به النشاط الذي تباشره وتقوم به السلطات الإدارية في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية .

فالقانون الإداري إذن هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الأجهزة الإدارية وعلى هذا النشاط.

إذا حاولنا تحليل مضمون التعريف السابق نجد أن هناك فكرتين أو معنيين

للقانون الإداري :

المعنى الأول واسع، والمعنى الثاني ضيق^(١)، فالمعنى الواسع يتضمن القانون الإداري كل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة من حيث تنظيمها، أو من حيث نشاطها، أو من حيث علاقاتها بالمتعاملين معها، وبهذا المعنى يكون القانون الإداري هو القانون المطبق على الإدارة العامة، ما يؤدي إلى القول أن القانون الإداري موجود في كل الأنظمة القانونية، سواء كانت أنجلوسكسونية أم مستوحاة من النظام الفرنسي، سواء كانت ليبرالية أم اشتراكية^(٢).

أما في المعنى الضيق فيقصد به قواعد القانون المختلفة والتميزة عن القانون الخاص، والتي تطبق على الإدارة، ذلك أن نشاط الإدارة يخضع لنوعين من القواعد القانونية، قواعد شبيهة بقواعد القانون الخاص المدني والتجاري، وقواعد قانونية لانظير لها وغير معروفة في علاقات الأفراد بعضهم ببعض .

والقانون الإداري بالمعنى الضيق لا يشمل إلا هذه المجموعة من القواعد القانونية المستقلة، والتي تطبق على الإدارة فقط^(٣).

بعبارة أخرى يمكن تعريف القانون الإداري تعريفا واسعا، إذا أخذنا في الاعتبار الأشخاص الذين يطبق عليهم، أي السلطات والهيئات الإدارية، فيكون القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية المطبقة على السلطات الإدارية، كما يمكن تعريف القانون الإداري تعريفا ضيقا، إذا أخذنا في الاعتبار مضمون القواعد القانونية، وهنا يقتصر القانون الإداري على القواعد ذات الطبيعة المتميزة عن قواعد القانون الخاص، والتي تطبق على الإدارة ويتولى تطبيقها، وإنشاءها وتطويرها القضاء الإداري، أي مجلس الدولة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج وتجعل من مجلس الدولة جهة القضاء المختصة بالمنازعات الإدارية، ومن هذه الدول فرنسا، مصر، بلجيكا وإيطاليا وكذلك الجزائر .

وبالتالي نلاحظ أن هناك نظامان قضائيان :

نظام القضاء الموحد : وتكرسه الدول الأنجلوسكسونية، مثل إنجلترا والولايات المتحدة، وفي هذا النظام تعرض منازعات الإدارة على نفس المحاكم التي تختص بالمنازعات بين الأفراد العاديين، وأساس الأخذ بهذا النظام أن الدولة لا تعتبر كسلطة، بل يجب أن تخضع لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد العاديين، هذا الأمر أدى إلى نمو قانون إداري إنجليزي أهم سماته عدم الإنسجام بين أجزائه.

نظام القضاء المزدوج : تأخذ به فرنسا والكثير من الدول اللاتينية وكذلك الجزائر، ويقصد به أن تكون إلى جانب المحاكم العادية المختصة بمنازعات الأفراد محاكم إدارية مختصة بالمنازعات الإدارية، يتأسس هذا القضاء بمجلس الدولة .

ومبررات وجود مجلس الدولة مبررات عملية، فالإدارة العامة أو الدولة أو السلطة العامة تمثل المصلحة العامة، وتتمتع بامتيازات لا وجود لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض، وبهذه المواصفات لا يمكن أن تكون الإدارة متساوية مع الأفراد، يقوم مجلس الدولة باستخلاص القواعد الواجبة التطبيق عندما لا يوجد تقنين إداري، وهو ما ساعد على نشأة قانون إداري مستقل .

المطلب الثاني

علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

للقانون الإداري علاقة بمختلف القوانين المكونة للمنظومة التشريعية في الدولة، سنتناول علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة (الفرع الأول) بعد ذلك نتطرق لعلاقة القانون الإداري بغيره من القوانين في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

يرتبط القانون الإداري إرتباطا وثيقا بعلم الإدارة، إذ تمثل الإدارة محور الدراسة لكل منهما، ومنها إشتقا إسميهما ويساهمان في دراسة جميع الجوانب المختلفة

للإدارة، ومع ذلك فكل من القانون الإداري والإدارة العامة مستقلان عن بعضهما، ولكل منهما نطاق خاص به .

يبحث القانون الإداري الجوانب القانونية المتصلة بالإدارة سواء من حيث تنظيمها أو من حيث نشاطها، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري، بالإضافة إلى الجوانب السلوكية والإنسانية للموظفين، فالقانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري ، فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثرا قانونيا، كذلك يبحث في شرعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه وكيفية الطعن بالإلغاء، في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية، واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها.

الفرع الثاني

علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين

من المهم أن نوضح إستقلال القانون الإداري عن فروع القانون الأخرى من بينها القانون الدستوري، والقانون المدني، وأخيرا القانون الجنائي :

أولا : العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري

إن القانون الدستوري يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، فهو القانون الأعلى والأساسي في الدولة والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما، وحقوق وحرريات الأفراد، والضمانات التي تكفلها.

أما القانون الإداري فإنه يقوم بتطبيق مبادئ القانون الدستوري المتعلقة بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، أي كيف تنظم أجهزتها ونشاطها وكيف تطبقه من خلال إنشاء المرافق العمومية.

ثانيا : العلاقة بين القانون الإداري والقانون المدني

يوصف القانون المدني بأنه أم الشرائع، وهذا راجع بسبب ظهور هذا القانون قبل معظم القوانين الأخرى، مما يجعل من القانون المدني الأصل والمرجع الأساسي للقانون الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني، ومن أمثلة ذلك العقد، ولكن هذا لا يعني وحدة هذه الأحكام في القانونين، فهذه المسائل وإن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري، إلا أن تطبيقاتها تختلف.

ثالثا : العلاقة بين القانون الإداري والقانون الجنائي

يوصف القانون الجنائي بأنه قانون القهر والإلزام ووجد أساسا لحماية الحقوق وصيانة الحريات، سيما عند ارتكاب أفعال يكون هناك شأن يزعزع النظام الاجتماعي، إذ يتضمن القانون الجنائي مجموعة من القواعد تحدد للأفراد السلوك الواجب والسلوك المحظور، وكذا الآثار التي تترتب على مخالفتها والمتمثلة في العقوبات والتدابير الاحترازية.

يعتبر قانون العقوبات، قانون لصيق بكافة القوانين، بحيث ينص على مختلف الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري، كجرائم إهانة الموظفين وجرائم إفشاء الأسرار، الإحتلاس والرشوة والجرائم المتعلقة بالانتخابات، مما يجعل قانون العقوبات ذلك القانون الذي يضمن التوازن بين المصلحة العامة في الدولة، وبين الحقوق والحريات الخاصة للأفراد، وهو ما يجعل هذين القانونين متكاملين كونهما فرعين من القانون العام .

المبحث الثاني نشأة القانون الإداري

إن نشأة القانون الإداري بفرنسا كان نتيجة لتطور قد جرى على إمتداد مدة طويلة من الزمن، فأغلب الفقهاء والمؤرخين يربطون بداية ظهور القانون الإداري بعد عام من قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 والتي كيفت النظام القديم الذي كانت تحكمه قواعد إقطاعية على أنها لم تعد تتماشى مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي التي أوجدته الثورة الفرنسية، كما أصبح رجال الثورة الفرنسية ينظرون إلى المحاكم نظرة عدا وكرهية، لهذا أصدروا القانون 16-24 أوت 1790 ، سيما المادة 13 منه، معلنين إلغاء المحاكم القضائية التي كانت متواجدة في النظام القديم والمعروفة بالبرلمانات، لأنها كانت تمارس سيطرة واسعة على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية، بالإضافة إلى منع الجهات القضائية العادية من التعرض للأنشطة والأعمال الإدارية والفصل في المنازعات.

ثم إن مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرسه الثورة الفرنسية طرح بعبارة حازمة وواضحة منع محاكم القضاء العادي من النظر في أعمال الإدارة.

إن القانون 16 - 24 أوت 1790 ، قام بقطع كل صلة بين القضاء والإدارة، فظهرت مشكلة جديدة نتيجة لذلك، وهي من يكون له الإختصاص بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، هذا الوضع أدى إلى إرساء قواعد وأسس القانون الإداري من خلال مرحلتين، مرحلة نظام الإدارة القاضية في (المطلب الأول)، ثم مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي في (المطلب الثاني).

المطلب الأول مرحلة نظام الإدارة القاضية

ظهر هذا النظام بعدما منع رجال الثورة القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، واهتدى رجال الثورة إلى نظام الإدارة

القضائية، حيث تتولى الهيئات الإدارية بنفسها الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

وبالتالي فإن الإدارة كانت خصماً وحكماً، بحيث عهد رجال الثورة في بداية الأمر بالمهمة القضائية الإدارية إلى رجال الإدارة العاملة، كالوزراء وكبار حكام الإقليم.

وبطبيعة الحال، هذا النظام كان منافياً للمنطق والعدالة، وهو الأمر الذي عجل إلى إنشاء مجلس الدولة الفرنسي .

المطلب الثاني

مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي

إن مرحلة إنشاء مجلس الدولة شهدت نظامين أساسيين تمثل النظام الأول في نظام القضاء المحجوز أو المقيد في (الفرع الأول) أما النظام الثاني فيتمثل في نظام القضاء المفوض في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

نظام القضاء المحجوز أو المقيد

بعد تزايد شكاوى المواطنين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم مع الإدارة، أدخل نابليون إصلاحات، وذلك ابتداء من السنة الثامنة لقيام الجمهورية الفرنسية الأولى، حيث نص دستور هذه السنة الثامنة على مبدأ إنشالء مجلس الدولة الفرنسي من خلال المادة 52، وذلك بتاريخ 15/12/1797، كما أنشأ مجلس الأقاليم التي عرفت فيما بعد بالمحاكم الإدارية.

وكان الهدف من تأسيس المجلس هو النظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد وتم إعتبره كمستشار قانوني للحكومة يمدّها بالآراء والاستشارات القانونية إذا ما طلبت منه ذلك، كما كان يقوم بإعداد مشروعات القوانين، كان المجلس ينظر في المنازعات الإدارية دون أن تكون له السلطة الكاملة في إصدار الأحكام بشأنها، أي أن المجلس لم يمنح إختصاصا كاملا ومطلقا للفصل في المنازعات الإدارية عند إنشائه، ولهذا سمي هذا المجلس بالقضاء المقيد أو المحجوز، لأن مجلس الدولة كان يقوم فقط بدراسة الشكاوى ويقوم بإبداء الرأي في المنازعات المطروحة أمامه وإعداد مشروعات الأحكام وإحالتها بعد ذلك إلى رئيس الدولة، الذي يقترح الحلول المناسبة لها من خلال التصديق عليها بعد التوقيع عليها أو رفضها.

ولا بد من الإشارة أن المنازعات التي كانت تنشأ بين الأفراد والإدارة كان يتم الفصل فيها وفقا لأحكام وقواعد القانون الخاص ما عدا في حالة وجود نص مخالف، ولم يكن آنذاك يوجد ما يسمى الآن بالقانون الإداري المستقل عن القانون المدني، حيث لم يأخذ القانون الإداري دوره في التكوين والنمو إلا بعد أن أصبح مجلس الدولة سلطة القضاء المفوض.

الفرع الثاني

نظام القضاء المفوض

بدأت هذه المرحلة بعد صدور قانون 24 ماي 1872 الذي جعل مجلس الدولة محكمة تصدر أحكاما قضائية نهائية ونافذة مجرد صدورها.

كما أنشأ المشرع محكمة التنازع لفض الإشكالات التي تقوم بين جهتي القضاء العادي والإداري وحسم مشكلة الإختصاص.

غير أن إختصاص مجلس الدولة رغم أنه صار محكمة بالمعنى الصحيح ظل مقيدا حتى نهاية القرن التاسع عشر بناء على نظرية الوزير القاضي، حيث يلزم الأفراد باللجوء إلى الوزير أولا بإعتبره قاضي القانون العام، ثم إلى مجلس الدولة

باعتبارها هيئة إستئنافية، واستمر الوضع كذلك حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889، حين ألغى مجلس الدولة نظرية الوزير القاضي بواسطة حكمه الشهير في قضية CADOT، بحيث قَبِلَ الدعوى مباشرة من قبل الأفراد دون مرورهم على الوزير، وبهذا أصبح مجلس الدولة هو قاضي القانون العام.

وهكذا، فقد أكد مجلس الدولة إستقلالية القضاء الإداري عن السلطات الإدارية عن طريق رفضه بصورة نهائية للنظرية المسماة : نظرية الوزير القاضي، وبالتالي إكتمل نظام القضاء الإداري في فرنسا واحتل مكانة هامة بجانب القضاء العادي واكتمل معه نظام الإزدواجية القضائية بعد أن مر بمراحل مختلفة .

المبحث الثالث

خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري مجموعة من الخصائص والمميزات تبرر وجوده كقانون مستقل عن بقية فروع القانون الأخرى، وبصفة خاصة إستقلاليته عن القانون الخاص، وتتحدد هذه الخصائص أن القانون الإداري حديث النشأة (المطلب الأول)، كما أنه قانون قضائي (المطلب الثاني)، وقانون غير مقنن (المطلب الثالث) وقانون سريع التطور ومرن (المطلب الرابع).

المطلب الأول

القانون الإداري حديث النشأة

المقصود بهذه الخاصية هو مقارنته مع القانون المدني، فهذا الأخير يعتبر قانونا وارثا لتقاليد عريقة، فالمفاهيم الأساسية التي إستعملها المشرع الفرنسي لإعداد القانون المدني يرجع في بعض الأحيان إلى القانون الروماني.

إن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاله، إلا في أواخر القرن التاسع عشر، ذلك أن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق لم تنشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول

مرة في حكم بلانكو الشهير، الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية في 08 فيفري 1873 حول مسؤولية الإدارة.

المطلب الثاني

القانون الإداري قانون قضائي

يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي بصفة أساسية، لأن أغلبية نظريات القانون الإداري هي من إبتكار القضاء الإداري، وخاصة مجلس الدولة الفرنسي، على إعتبار أن القانون الإداري حديث، فإن القضاء الإداري يجد نفسه في حاجة إلى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاعات المعروضة عليه، ومن ثم يجب عليه أن يجتهد ويبتكر النظريات القانونية.

من بين النظريات المبتكرة من قبل القضاء الإداري، أي مجلس الدولة الفرنسي : نظرية مسؤولية الإدارة ، نظرية السلطة الضبطية ... إلخ .

هذا الأمر ساعد على إستقلال القانون الإداري ومسايرته للتطورات المتلاحقة في المجتمع المعاصر .

المطلب الثالث

القانون الإداري قانون غير مقنن

ظهرت بفرنسا في أوائل القرن التاسع عشر فكرة تجميع القوانين، ولم تكن قواعد القانون الإداري في ذلك الوقت إلا مجرد مبادئ أولية، لهذا ظلت قواعد القانون الإداري مشتتة في نصوص متفرقة، حيث لم يُجمع ولم تُكتب في مجموعة واحدة مثل أغلب القوانين الأخرى.

إلا أن عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة لاينفي وجود التقنين الجزئي لبعض موضوعات قواعد القانون الإداري، حيث توجد بعض التقنينات، مثل قانون الوظيفة العمومية، قانون الجماعات المحلية (البلدية والولاية) قانون الصفقات العمومية، قانون نزع الملكية ... إلخ.

إلا أن القانون الإداري يظل قانونا غير مقنن لأسباب عديدة أهمها :
التقنين يؤدي إلى جمود القواعد القانونية ومنع تطورها.
صعوبة تجميع مواضيع القانون الإداري بسبب عددها الكبير، بحيث كل
موضوع يتطلب في بعض الأحيان عددا كبيرا من النصوص القانونية .
سرعة تطور القانون الإداري، ما يؤدي إلى تغيير متواصل في النصوص
القانونية مما يصعب عملية جمع وترتيب النصوص القانونية خاصة
التنظيمية منها.

المطلب الرابع

القانون الإداري سريع التطور ومرن

يمتاز القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة، متأثرا بتطور الظروف المحيطة
والمتمحمة بالإدارة العمومية، فالقانون الإداري قانون شديد الحساسية للتطورات
الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث يتطور بسرعة تفوق التطور الإعتيادي في
القوانين الأخرى، ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فقواعد القانون
الخاص تتميز بالثبات والإستقرار، وقد تمر فترة طويلة قبل أن يمسه التعديل أو
التغيير على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة متميزة لتعلقها
بالمصلحة العامة، وحسن سير وإدارة المرافق العمومية، بالإضافة إلى أن جانبا من
أحكامه غير مستمد من نصوص تشريعية، وإنما من أحكام القضاء.

على سبيل المثال نجد أن قانون البلدية في الجزائر عرف ثلاث قوانين منذ
الإستقلال، أول قانون صدر سنة 1967 وهو الأمر رقم 24/67 الذي صدر في ظل
النظام الإشتراكي، أي في ظل الحزب الواحد.

أما القانون الثاني فصدر سنة 1990 وهو القانون رقم 08/90، بعد صدور
دستور 1989، حيث ظهر بعد تكريس التعددية السياسية والانتقال إلى النظام
الليبرالي، وأخيرا القانون رقم 10/11 .

وبعد صدور دستور 2016، المعدل بدستور 2020، تطرق لمبادئ جديدة كرسها هذا الدستور، وهناك حديث عن ضرورة وضع قانون جديد للبلدية يساير التطورات الجديدة أهمها مبدأ تكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، لاسيما من خلال المجتمع المدني المادة 16 من الدستور 2020.

المبحث الرابع مصادر القانون الإداري

إن تحديد مفهوم مصادر القانون الإداري هو الإجابة على السؤال التالي : " من أين يأتي القانون " .

إذا كانت كلمة مصدر تعني من الناحية اللغوية المنبع أو الأصل، أي أصل الشيء، فإن المقصود بالمصادر في مجال الدراسات القانونية هي الطرق والوسائل التي تكون بواسطتها القواعد القانونية المختلفة.

إن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام، قد قسمت هذه المصادر إلى عدة تقسيمات، هناك مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، وهناك مصادر رسمية وأخرى تفسيرية.

بغض النظر عن نوع التقسيم سنتناول مصادر القانون الإداري حسب وضعها أو ترتيبها في هرم النظام القانوني في الدولة وهي كالاتي : النصوص (المطلب الأول)، المبادئ العامة للقانون (المطلب الثاني)، القضاء (المطلب الثالث)، الفقه (المطلب الرابع) وأخيرا العرف (المطلب الخامس) .

المطلب الأول النصوص

تسمى كذلك بالتشريع، هي كل من يصدر عن السلطة المختصة في الدولة من قواعد عامة، مجردة ومكتوبة، يكون الهدف منها تنظيم العلاقات بين الأفراد، أو بينهم وبين الدولة وفقا للإجراءات المقررة دستوريا، وهذه المصادر المكتوبة هي : الدستور (الفرع الأول)، المعاهدات (الفرع الثاني)، القانون (الفرع الثالث)، واللوائح أو القرارات التنظيمية (الفرع الرابع).

الفرع الأول الدستور

يسمى كذلك التشريع الأساسي يصدر عن السلطة التأسيسية، يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تعلقو على كل القواعد القانونية الأخرى، يحتوي على القواعد المتعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كل منها، ويبين حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم.

وقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر نصوصا تخص الإدارة العامة في مجالات مختلفة، منها ما ورد في التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، والمعدل بالدستور 2020 الصادر في المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 .

كالمبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية ، مثل مبدأ اللامركزية، حيث نجد المادة 17 من دستور 2020 تعدد الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، أما المادة 19 فتنص على المجلس المنتخب يعتبر قاعدة اللامركزية، كما نصت المادة 60 على مبدأ نزع الملكية للمنفعة العمومية .

في الحقيقة النصوص الدستورية تعطي فقط المبادئ الأساسية للقانون الإداري وتنص على بعض قطاعاته.

الفرع الثاني المعاهدات

المعاهدة هي إتفاق يبرم بين مجموعة من الدول، أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية .

إن المعاهدات المبرمة من طرف رئيس الجمهورية، والمنشورة قانونا في الجريدة الرسمية تعتبر ملزمة للإدارة .

ومع ذلك أن دساتير 1989، 1996 ، 2016 وأخيرا 2020 يعترفون للمعاهدات بسلطة أعلى من القانون، وهو ما نصت عليه المادة 154 من دستور 2020، ولهذا كل ما يصدر عن الإدارة يجب أن لا يخالف محتوى ومضمون الإتفاقيات .

الفرع الثالث القانون

يسمى كذلك بالتشريع، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساسا بوضعها في حدود إختصاصها الذي يبينه الدستور.

تتكون السلطة التشريعية في الجزائر من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. في الجزائر هناك نوعين من التشريع، التشريع العضوي، المحدد ضمن المادة 140 من دستور 2020 والعادي المحدد ضمن المادة 139 من دستور 2020 .

إن دستور 2020 و 2016 من خلال المادة 142، وقبله دستور 1996 المادة 124 قد منح رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وتعد لاغية الأوامر التي

لايوافق عليها البرلمان. إن القانون مصدر نصي هام ويستخدم كأساس للمراقبة التي يقوم بها القاضي على مشروعية العمل الإداري.

ويلعب التشريع بمختلف تسمياته دورا هاما في تنظيم الإدارة الجزائرية، فالجريدة الرسمية تحتوي على عدد كبير من هذا النوع من النصوص، نذكر منها القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية، والقانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 أفريل 2012 المتضمن قانون الولاية، والقانون العضوي رقم 01/89 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة .

الفرع الرابع

اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية

تسمى كذلك بالتشريع الفرعي، كما تسمى بالتنظيم في القانون الجزائري، ويقصد به التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية، وهذا طبقا للمادة 141 من دستور 2020 تميزا له عن القانون الذي يصدر دائما عن السلطة التشريعية.

وتعتبر القرارات الإدارية التنظيمية وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية لممارسة نشاطها الإداري، حيث تستطيع بإرادتها المنفردة والملزمة بتحقيق أهدافها، مثل الحصول على عقارات، وفي الجزائر تقسم إلى نوعين، المراسيم والقرارات.
أولا : المراسيم

إستنادا إلى الدستور، فإن المراسيم هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الجزائر، ويوجد نوعين من المراسيم :

. المراسيم الرئاسية هي القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية .

. المراسيم التنفيذية تصدر عن الوزير الأول .

وتجدر الإشارة أنه وفي ظل دستور 1976، فإن التمييز بين المرسوم الرئاسي، والمرسوم التنفيذي لم يكن وارداً، لأن السلطة التنفيذية كان يمارسها فقط رئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 104 من دستور 1976 .

ثانياً : القرارات

إن هذا النوع يصدر عن السلطات التالية :

. الوزير أو عدة وزراء.

. الوالي.

. رئيس البلدية .

إن كل هذه القرارات الإدارية مرتبة تسلسلياً، ولا يمكن لقاعدة أدنى أن تخالف القاعدة الأعلى، وهذا ما يفسر أهمية اللجوء إلى هذا التسلسل في حالات النزاع بين الأفراد، حيث تتم عملية مقابلة النصوص مع بعضها البعض من أجل الحفاظ على مشروعيتها، وبالتالي تقوم القرارات الإدارية بدور هام في تنظيم النشاط الإداري .

المطلب الثاني

المبادئ العامة للقانون

تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدراً رسمياً غير مكتوب من مصادر القانون الإداري، وهي عبارة عن قواعد سلوكيات عليا غير مكتوبة توحى بها ظروف الأمة السياسية وتجاربها المنبثقة من واقع حياتها الاجتماعية والتاريخية والفكرية.

فيما يخص مصدرها بالنسبة للبعض تنتج عن الضمير الجماعي وتولد بصورة عرفية، وترتبط هذه المبادئ بنوع من القانون العام العرفي، الذي يظهر تاريخياً في عدد من النصوص، كإعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 .

أما بالنسبة للبعض الآخر فإن أصلها هو القضاء فقط وخاصة مجلس الدولة الفرنسي الذي قام بتكريس وجودها من خلال الإعلان عنها في أحكامه.

إن المبادئ التي ينشرها ويكرسها القضاء الإداري تكون لها قوة القانون، بمعنى أنها لا تكون ملزمة للأفراد فقط، ولكنها تلزم السلطات الإدارية أيضا، فلا يجوز لهذه السلطات أن تضع قرارات إدارية تخالف هذه المبادئ القانونية العامة .

أمثلة عن المبادئ التي أقرها القضاء في فرنسا :

- . مبدأ المساواة أمام القانون .
- . مبدأ المساواة أمام الوظائف العمومية .
- . مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العمومية .
- . مبدأ المساواة أمام تحمل الأعباء العامة سواء كانت مالية كدفع الضرائب، أو عسكرية كأداء الخدمة العسكرية.
- . عدم تمييز الإدارة .
- . لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف.

المطلب الثالث

القضاء الإداري

هو إستنباط واستخلاص الحلول و الأحكام القانونية، بواسطة محاكم القضاء الإداري من النصوص التشريعية المختلفة ، بحيث عندما تعرض على القاضي الإداري المنازعات الإدارية، ولا يجد أمامه سوى تشريعات إدارية قليلة خالية من النص على المبادئ القانونية، فيتولى بنفسه إنشاء المبادئ العامة للقانون، ويستنبط الحكم القانوني الواجب التطبيق على النزاع المعروض، هذه الأحكام يكون لها قوة القانون، أي تكون ملزمة للأفراد والسلطات الإدارية.

إن حق القاضي في إنشاء المبادئ العامة والقواعد سيزول في حالة ما إذا وجد نص صريح صادر عن المشرع .

إن مجلس الدولة في فرنسا يعتبر بحق صاحب الفضل في خلق القانون الإداري، وأعماله تؤكد على أنه يملك حرية كبيرة في التوصل إلى الحلول للمشاكل التي تعترضه، ومن أهم النظريات التي وضعها مجلس الدولة :

. نظرية المسؤولية الادارية .

. نظرية إمكانية تبديل وتغيير مضمون العقود .

. نظرية بطلان الأعمال الإدارية .

إن القاضي الإداري في فرنسا، أدرك مهمته منذ الوهلة الأولى بحيث أنه مكلف بمراقبة العمل الإداري، وليس الحلول محل الموظف الإداري.

إذا كان القضاء الإداري في فرنسا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الإداري، فهل الوضع نفسه بالنسبة للجزائر؟.

في الجزائر يجب التمييز بين مرحلة ما قبل سنة 1996 وما بعدها .

إن نظام وحدة القضاء المتبع في الجزائر إلى غاية سنة 1996، لم يسمح بوجود قاضي إداري مختص، وإنما مجرد قاضي يبت في المسائل الإدارية، وبالتالي القاضي هنا لم يكن مرغما على إبتكار الحلول القضائية، بل يطبق ما يجد فقط من قوانين

أما بعد سنة 1996 فقد تضمن دستور 1996 مبدأ إنشاء مجلس الدولة ومحاكم إدارية، وفعلا تم تنصيب مجلس الدولة الجزائري بعد صدور القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بتنظيمه، وفي هذه الظروف لم يصبح للقضاء الإداري حجة لعدم الخوض في هذا المجال .

المطلب الرابع الفقه

يقصد بالفقه إستنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء، من خلال دراسة وتحليل ما تشمله مصادر القانون الإداري من أحكام ومبادئ وترتيبها على نحو معين بما يؤدي إلى إستخلاص آراء ونظريات علمية.

والفقهاء هم علماء القانون بالمفهوم الواسع، أساتذة القانون في الجامعات، قضاة ومحامين، ويجمع أغلب الفقهاء أن آرائهم وإن كان لها في كثير من الأحيان أثر كبير في التشريع والقضاء، إلا أن هذا الأثر يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية تقنع المشرع أو القاضي للأخذ بها.

أما من الناحية القانونية، فأراء الفقهاء ليس لها أية قوة إلزامية، لهذا فالفقه لا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الإداري، وإنما هو مجرد مصدر تفسيري يتولى شرح النصوص القانونية وتفسيرها، حيث يقوم الفقيه بدور هام في إبراز الأسس والنظريات التي تحكم القانون الإداري، من خلال دراسة التشريعات التي يصدرها المشرع مبينا ما تتضمنه من ثغرات، وفي عرض الأحكام التي يصدرها القضاء موضحا ما يوجهه إليها من إنتقادات .

كما يحاول الفقه مقارنة مبادئ وأحكام القانون الإداري الوطني مع قوانين الدول الأخرى، لكي يصل إلى أفضل الحلول الملائمة.

وهكذا يمكن أن نعتبر الفقه بمثابة المرشد الذي يضيئ الطريق أمام المشرع والقاضي .

المطلب الخامس العرف

يعتبر العرف من مصادر القانون غير المدونة ويراد به بصفة عامة مجموعة القواعد القانونية الناشئة عن سلوك الأفراد أو السلطات العمومية بخصوص أمر ما على نحو معين مع إعتقادهم بأن هذا السلوك ملزم لهم.

إلا أن أهمية العرف في الوقت الحاضر أصبحت محدودة، بالمقارنة مع التشريع أو القضاء، ويرجع ذلك إلى أن القواعد التشريعية أصبحت تتولى تنظيم معظم موضوعات القانون الإداري .

بالإضافة إلى سرعة تطور القانون الإداري الذي لم يعد يتيح الفرصة لقيام العرف بدور هام كمصدر له، ولهذا فإن دور العرف يبرز في نطاق محدود في الجوانب الإجرائية والشكلية من نشاط الإدارة، وذلك عندما تعاد الإدارة على السير على نمط معين بصفة منتظمة ولفترة زمنية طويلة نسبيا وهذا ما يعرف بالركن المادي، مع إعتقاد الإدارة والأفراد بإلزامية هذا السلوك وضرورة إتباعه وعدم مخالفته وهذا ما يعرف بالركن المعنوي.

المبحث الخامس أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه

منذ أن وجد القضاء الإداري مستقلا عن القضاء العادي، إنطلق باحثا عن أساس أو مقياس يستند عليه لتحديد بالضبط ما هي المجالات التي يطبق عليها القانون الإداري، على إعتبار أن نشاط الإدارة لا يخضع كليا لقواعد القانون الإداري فقط، بل هناك مجالات ونشاطات يطبق فيها القانون الخاص.

إن تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري أمر مهم وأساسي خاصة في البلدان التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء، لأنه يؤدي إلى تحديد الإختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي.

ومن ثم وجب البحث عن معيار ثابت ومستقر يتحدد به نطاق القانون الإداري ونطاق القانون الخاص بالنسبة لنشاط الإدارة، وظهر في هذا المجال العديد من النظريات، إلا أنها لم تعش طويلا ، وفي الأخير إندجحت في معيارين هما معيار السلطة العامة، ومعيار المرفق العام، هذا ويجدر التنبيه أن معيار السلطة العامة عرف تطورا بين مرحلة وأخرى خاصة بعد أن تعرض للنقد، ونفس الأمر حدث بالنسبة لمعيار المرفق العام، ولتوضيح أكثر أساس القانون الإداري، سنقوم بدراسة معيار السلطة العامة في (المطلب الأول)، ومعيار المرفق العام في (المطلب الثاني).

المطلب الأول معيار السلطة العامة

يعتبر " موريس هوريو " رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة، وانطلق مؤيدو هذا المعيار من فرضية وأن للدولة إرادة تعلو إرادة الأفراد، ومن ثم فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة للدولة، كأن تنتزع ملكية فرد أو تنظم حركة مرور أو أن تقيد حرية، فهي إن قامت بهذا النوع من هذه الأعمال، وجب أن تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري، كما تخضع في منازعاتها المترتبة عن هذه الأعمال للقاضي الإداري.

وهكذا يقصد بمعيار السلطة العامة مجموع الإمتيازات التي تجعل من الإدارة العامة في مركز أعلى من مركز الأفراد، والتي تمنحها حرية أوسع منهم في تصرفاتها، وبالتالي تطبق الإدارة للقانون الإداري كلما إستعملت إمتيازاتها، فما هي هذه الإمتيازات ؟ ، وهو ما سنراه في (الفرع الأول)، كما سنتناول تطور معيار إختصاص السلطة العامة في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول إمتميازات السلطة العامة

- . إصدار قرارات من جانب واحد ملزمة للغير دون حاجة لموافقة عليها.
- . قابلية هذه القرارات للتنفيذ دون الرجوع إلى القضاء .
- . إتمياز تنفيذ قراراتها تنفيذا جبريا .
- . ممارسة الإدارة لبعض النشاطات بصفة إحتكارية .
- . تمتع أملاك وأموال الإدارة بحماية خاصة، حيث لا يمكن المحجز عليها .

الفرع الثاني تطور معيار إختصاص السلطة العامة

عرف معيار السلطة العامة عدة تطورات، بحيث ظهر على عدة مراحل أهمها

:

أولا : في فرنسا

1 - معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال إدارة عادية

يستند هذا المعيار على فكرة تمييز وتقسيم أعمال الإدارة العامة إلى نوعين :

أعمال السلطة : هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة تحوز وتمارس إتميازات السلطة العامة، مثلها إصدار القرارات الإدارية، التنفيذ الجبري، نزع الملكية من أجل المنفعة العام، هذه الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة عن طريق إصدار الأوامر والنواهي بإرادتها المنفردة والملزمة هي وحدها التي تشكل أعمالا إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري، ويختص بالنظر والفصل في منازعاتها القضاء الإداري.

أعمال إدارة عادية : هي تلك الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة بنفس الأساليب التي يلجأ إليها الأفراد لا باعتبارها سلطة عامة، كإبرام عقود مدنية، التي تكون فيها الإدارة طرفا متعاقد عاديا.

عندما تقوم الإدارة بهذه الأعمال يرجع الإختصاص للمحاكم العادية، على الرغم من بساطة ووضوح هذا المعيار، إلا أن هذه النظرية واجهت عدة إنتقادات ما أدى إلى العدول عنها ، وأبرز هذه الإنتقادات هي : يعاب على هذا المعيار أن تطبيقه يؤدي إلى حصر القانون الإداري في نطاق ضيق يخالف واقع الأمر ومتطلبات الحياة ومقتضيات النشاط الإداري، كما يخرج هذا المعيار جميع الأعمال الإدارية التي لا تتضمن أوامر أو نواهي صريحة صادرة من الإدارة، مثل العقود الإدارية، حيث أدى تطبيق هذا المعيار إلى إخراجها من أعداد الأعمال الإدارية، ومن نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

من جهة أخرى إنتقد هذا المعيار بسبب صعوبة تطبيقه من الناحية العملية، إذ ليس من السهل إجراء التفرقة بين الأعمال التي تتسم بطابع السلطة العامة والأعمال الأخرى التي تخلو من هذا الطابع، ويزيد في صعوبة وتعقيد مسألة تحديد ما يعد من أعمال السلطة وما يعتبر من أعمال الإدارة العادية للإدارة العامة تطور مفهوم فكرة السلطة العامة في القانون الإداري الحديث عن مفهوم السلطة العامة في القديم ، وفي القرن التاسع عشر.

2 - معيار التمييز بين أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة

لقي هذا المعيار قبولا واضحا في أحكام القضاء الفرنسي، حيث يميز هذا المعيار بين الأعمال التي تصدر طبقا لأساليب الإدارة العامة المتميزة عن الأساليب المعتادة لدى الأفراد عند قيامهم بأعمالهم وأعمال الإدارة الخاصة التي تستخدم فيها الإدارة وسائل وأساليب القانون الخاص، كما هو الشأن عند إدارتها لأملاك الدولة الخاصة وعند إبرامها للعقود الخاصة.

هذا المعيار يؤدي إلى توسيع نطاق إختصاص القانون الإداري على إعتبار أنه يشمل جميع الأعمال التي تصدر عن طريق أساليب غير معتادة في علاقات القانون الخاص .

ثانيا : في الجزائر

يتميز النظام الجزائري بتدخل المشرع لتحديد معيار الإختصاص للسلطة العامة والذي مر بمرحلتين :

المرحلة الأولى : يعتبر المشرع ان التمتع بامتيازات السلطة العامة من إحتكار الأشخاص العامة والمحددin في : الدولة، الولاية، البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

هؤلاء الأشخاص العامون عندما يتدخلون كسلطة عامة يخضعون للقاضي الإداري، أي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وهذا طبقا للمادة 7 سابقا الملغاة والتي تم تعويضها بالمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 .

عندما تقوم هذه السلطات (الأشخاص العام) بنشاط خاص تخضع للقاضي العادي، أي القاضي الخاص طبقا للمادة 7 مكرر من ق.إ.م الملغاة والتي تم تعويضها بالمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حاليا.

لكن الملاحظ أن المادة 802 من ق.إ.م قد قلصت من الإستثناءات وحصرتها في إستثنائين فقط هما :

. مخالفات الطرق .

. المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الطابعة الإدارية .

المرحلة الثانية : يمكن أن يمنح المشرع لأشخاص خاص تخضع للقانون الخاص التمتع بامتيازات السلطة العامة، وفي هذه الحالة تخضع هذه الأشخاص للقاضي الإداري، وهذا طبقا للمادة 56 من القانون رقم 01/88، المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

المطلب الثاني معيار المرفق العام

برزت فكرة المرفق العام كمعيار لتوزيع الإختصاص القضائي منذ صدور قرار محكمة التنازع الفرنسية الصادر في 08 فيفري 1873 الذي يعرف بحكم " بلانكو " الشهير، ولكن الشئ الملفت للإنتباه في هذا القرار هو النتيجة التي توصل إليها ، وهي أن كل نشاط مرفق عمومي يتسبب في أضرار، يرجع النزاع المترتب عنه للقاضي الإداري، ويطبق فيه قواعد القانون العا، وهذا ما أدى إلى ظهور علاقة بين وجود المرفق العمومي، وتطبيق قواعد القانون الإداري.

إن هذا المبدأ الذي وضعه حكم " بلانكو " قد طبق في كثير من الأحكام الأخرى حكم TERRIER الصادر عن مجلس الدولة في 06 فيفري 1903، حكم FEUTRY الصادر من محكمة التنازع في 29 فيفري 1908 وحكم THEROND الصادر في 04 مارس 1910.

وبالتالي أصبح هذا المعيار الفكرة الأساسية التي إعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع كأساس للقانون الإداري، ومعيار الإختصاص القضاء الإداري.

ومع ذلك فإن الفقه الفرنسي لم ينتبه إلى المعيار الجديد الذي إعتنقه القضاء إلا بعد مرور أكثر من 30 سنة من صدور حكم بلانكو، وكان ذلك في مؤلف الفقيه TEISSIER سنة 1906 عن مسؤولية السلطة العامة.

وقد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية واعتبروها أساس القانون الإداري، وكونوا مدرسة المرفق العام، ومن أبرز فقهاء هذه المدرسة الفقيه DUGUIT، وهي المدرسة التي كانت تخالف مدرسة السلطة العامة، وترفض تماما النظريات التقليدية القائمة على السلطة والإمتيازات، حيث كان DUGUIT يتكلم

عن الحكام باعتبارهم موظفين لهم وظيفة تتمثل في إنشاء المرافق لإشباع وتلبية حاجيات المواطن .

يرى أصحاب هذه المدرسة أن المرفق العام هو حجر الزاوية للقانون الإداري الفرنسي، ومعيار لتحديد إختصاص القاضي الإداري، حيث يوجد مرفق عام يكون النشاط الإداري، ويكون القانون الإداري هو الواجب التطبيق، والقاضي الإداري هو القاضي المختص، وبالتالي فالقانون الإداري هو قانون المرافق العامة، ولكن مع مرور الوقت لم يعد معيار المرفق العام يستطيع لوحده أن يبني عليه تعريف القانون الإداري، وهو ما أدى إلى ظهور ما يعرف بأزمة المرفق العام .

المطلب الثالث

أزمة المرفق العام

من الأسباب التي ساعدت على ظهور أزمة المرفق العام ما يلي :

التطورات تتابعت خلال النصف الأول من القرن العشرين وعلى الاخص ما أحدثته الحرب العالمية الأولى والثانية من تغييرات جذرية وتقدم علمي وصناعي في شتى المجالات .

. إتساع تدخل الإدارة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي وإنشائها لمرافق صناعية تجارية متنوعة لإشباع الحاجيات العامة الجديدة للمجتمع .
. تأميم العديد من المشروعات الخاصة وتحويلها إلى مرافق عامة مملوكة للدولة .
. ظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو الأشخاص الخاصة .

لقد أدت هذه التطورات مجتمعة إلى حدوث ما أطلق عليه بأزمة المرفق العام وهذا راجع إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام، على إعتبار أن فكرة المرفق العام أصبحت لاتصلح كأساس للقانون الإداري بعدما صارت الفكرة مبهمه ومشوبة بعدم الوضوح، خاصة بعد تدخل القانون الخاص في دائرة المرافق العامة، وتدخلت قواعد القانون العام من ناحية أخرى في المشروعات الخاصة ذات لانفع العام.

إلا أنه مع ما أصاب هذه النظرية من نقد بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد دور المرفق العام كأساس للقانون الإداري رغم عجز هذا المعيار عن إستيعاب أوجه النشاط الجديد .

الفصل الثاني التنظيم الإداري

إن دراسة التنظيم الإداري يعني التساؤل عن كيفية تنظيم الإدارة مركزيا ومحليا، وكذلك تحديد كيفية عملهما، ولكن تقتضي دراسة التنظيم الإداري، التطرق لفكرة الشخصية المعنوية على إعتبار أنها الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من القيام بنشاطات معينة مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، وهو ما سنتطرق إليه من خلال دراسة فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري (المبحث الأول)، بعد ذلك نتناول الأسس العامة للتنظيم الإداري في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري

بظهور فكرة الشخصية المعنوية، اختلف الفقه في وضع تعريف لها، بل وظهرت عدة مواقف حول وجود هذه الفكرة، ولتوضيح أكثر هذا المفهوم سنتطرق لتعريف الشخصية المعنوية في (المطلب الأول)، ثم ندرس موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

تعريف الشخصية المعنوية

يقصد بالشخصية المعنوية كل مجموعة من الأشخاص والأموال، التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها، يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات.

ويترتب على ذلك أن يكون للشخص المعنوي أهلية قانونية تمكنه من إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات مستقلا في ذلك عن الأشخاص والعناصر المكونة له، لقد نشأت الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص، إلا أن أهميتها في مجال القانون العام تفوق أهميتها في القانون الخاص، نظرا لإهتمام القانون الخاص

بالأشخاص الطبيعيين، أما القانون العام فلا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية.

لفكرة الشخصية المعنوية مجموعة من العناصر أهمها :

. مجموعة من الأشخاص والأموال في ظل تنظيم معين يحقق ترابط هذه المجموعة ووحدتها ما يسمى بعنصر الديمومة.

. أجهزة تمثلها .

. ذمة مالية .

. الإعراف بها من طرف المشرع .

المطلب الثاني

موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

إن فكرة الشخصية المعنوية لم تقبل من طرف جميع الفقهاء، فمنهم من رفض هذه الفكرة، ومنهم من أكد وجودها .

ومن الفقهاء الذين رفضوا هذه الفكرة العميد " ليون دوجي " وحسب هؤلاء إن الشخص المعنوي هو أحد المفاهيم الميتافيزيقية، لأن الشخص المعنوي لا وجود له، هناك فقط أفراد وذمم مالية تعود لهؤلاء الأفراد.

لكن أغلبية الفقهاء رفضوا هذه النظرية التي تنكر وجود الشخصية المعنوية، وحثتهم في ذلك أنه لو كان الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يمكن القبول به لما كان بالمستطاع تفسير بعض ظواهر الحياة القانونية، على سبيل المثال يوجد في الدولة عنصر ثابت ودائم لا يؤثر فيه تبدل الحكام.

وديمومة الدولة رغم تغير الحكام تم الإستناد فيها إلى نظرية الشخص المعنوي، ومن النظريات التي تعترف بوجود الشخصية المعنوية هناك نظرية الوهم الشرعي أو الإفتراض القانوني (الفرع الأول)، ونظرية الوجود الحقيقي للشخصية المعنوية

(الفرع الثاني)، وهناك نظرية الحقيقة التقنية (الفرع الثالث) وفي الأخير نحاول توضيح موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

نظرية الوهم الشرعي أو الإفتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم " سافيني " أن الإنسان وحده هو الكائن الذي يصلح أن يكون موضوعا للحق، لأنه هو الذي له إرادة يعترف بها القانون، وله في نفس الوقت وجود حقيقي.

أما فكرة الشخصية المعنوية، فما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد إفتراض قانوني، مخالف للواقع لجأ إليه المشرع كحيلة قانونية لتمكين مجموعة من الأشخاص أو الأموال من تحقيق أهدافها، وذلك عن طريق إفتراض لها "الشخصية المعنوية" حتى تكون لها أهلية إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات.

الفرع الثاني

نظرية الوجود الحقيقي للشخصية المعنوية

يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة قانونية واقعية، مثل الشخص الطبيعي تفرض نفسها على المشرع، الذي لا يملك حيالها إلا الإعتراف بها، فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا وتتخذ من بعض أفرادها من يمثلها ويعبر عن إرادتها، فإنها تنشأ دون تدخل من الدولة.

الفرع الثالث

نظرية الحقيقة التقنية

يستلهم أصحاب هذه النظرية أفكارهم من النظريتين السابقتين، فحسب هؤلاء ، فإن الشخصية المعنوية تمثل فعلا حقيقة، إلا أنها ليست حقيقة مجسدة، ومع ذلك فالمصالح الجماعية ليس لها نفس طبيعة الشخصي الطبيعي، إنها تفترض فقط الإعتراف القانوني لها أي القابلية لأن تكون موضوعا للحق.

وحسب الأستاذ أحمد محيو هذه النظرية هي الأكثر إقناعا، لأن الهدف من الحصول والإعتراف بالشخصية القانونية هو التمتع ببعض الحقوق باستثناء تلك المتعلقة بالشخص الطبيعي .

الفرع الرابع

موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

يعترف المشرع الجزائري كبقية دول العالم بفكرة الشخصية المعنوية، نظرا لأهميتها كأداة قانونية في النظام الإداري الجزائري، وفيما يتعلق بموقف المشرع الجزائري يقول الأستاذ عمار عوابدي : " يبدو من مضمون النصوص القانونية المتعلقة بفكرة الشخصية المعنوية، أن المشرع يميل إلى الأخذ بنظرية الافتراض القانوني في تحديد وتكييف طبيعة الشخصية المعنوية".

المطلب الثالث

أنواع الأشخاص المعنوية

إن الأشخاص المعنوية في القانون الجزائري وفقا للمادة 49 من القانون المدني الجزائري هي :

. الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

. الشركات المدنية والتجارية .

. الجمعيات والمؤسسات .

. الوقف .

. وكل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية .

هذا التعداد للهيئات التي تعتبر من الأشخاص المعنوية و الذي نصت عليه المادة 49 على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، على ضوء هذه المادة تنقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية خاصة، أي تحكمها قواعد القانون الخاص،

مثل الشركات التجارية والجمعيات الخاصة، وأشخاص معنوية عامة أي تحكمها قواعد القانون العام، مثل الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية .

تنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى نوعين، أشخاص معنوية عامة إقليمية (الفرع الأول)، وأشخاص معنوية عامة مرفقية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

أشخاص معنوية عامة إقليمية

الدولة : وقد جاء ذكرها على راس المادة 49 لأنها تشكل الشخص المعنوي الأم، وباقي الأشخاص متفرعة عنها، وينحصر إختصاص الدولة في نطاق إقليم معين ولا يحتاج وجود الدولة إلى نص في الدستور أو القانون، أو أي وثيقة أخرى ذات طابع دولي أو داخلي، وأن أي وزارة بين الوزارات ليس لها الشخصية المعنوية، بل هي جزء من شخصية الدولة .

الولاية : هي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أجزاء من الدولة، هذه الأخيرة مقسمة إلى 58 ولاية يطبق عليها قانون الولاية رقم 07/12 .

البلدية : شخص معنوي إقليمي قاعدي، حيث تنقسم الولاية إلى عدة بلديات، تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية، وتخضع للقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

هذا ولم يعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية للدائرة، بالرغم من أنها هيئة إدارية .

الفرع الثاني

أشخاص معنوية عامة مرفقية

وهي التي يطلق عليها تسمية المؤسسات العامة، وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الإستقلال لضمان

فاعليتها وحسن إدارتها، وتفيد هذه الأشخاص بالهدف أو الخدمة أو الإختصاص الذي أنشئت من أجله .

المطلب الرابع

النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية

يترتب على منح القانون الشخصية المعنوية لأي مجموعة، عدت نتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني وأهم هذه النتائج :

الفرع الأول

الإستقلال الإداري والمالي

إن إعطاء الإستقلال الإداري لهيئة ما، يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، فللولاية أجهزتها الإدارية المستقلة أهمها الوالي، المجلس الشعبي الولائي، وللبلدية أجهزتها الإدارية المتمثلة أساسا في المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية، وللجامعة مجلس الجامعة ورئيس الجامعة .

وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها، وبتحمل مسؤولية أعمالها.

أما الإستقلال المالي فيعني أن الأموال التي تخصص للشخص المعنوي أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة بها مع كل ما يترتب عن ذلك من حقوق .

الفرع الثاني

حق التقاضي

كل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء، والتصدي للدعاوى التي ترفع ضدها، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي أشخاص طبيعية أو ما يطلق عليه باسم الممثل القانوني.

غير أن تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي بالإستقلال الإداري والمالي، لايعني أنها مستقلة إستقلالاً كلياً عن الدولة، بل إن إستقلالها مقيد بحدود الذي قرره المشرع لهذا الإستقلال في القانون المنشئ لهذه المؤسسة الإدارية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية .

المبحث الثاني

الأسس العامة للتنظيم الإداري

على الرغم من إختلاف التنظيم الإداري من دولة لأخرى، إلا أن اساليب التنظيم الإداري تتركز أساساً في أسلوبَي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وهذا لايعني أن الدولة تكتفي باختيار أحد الأسلوبين، بل نجد أن الدولة سيما إذا كانت موحدة تحاول أن تأخذ بالأسلوبين معاً، وليس شرطاً أن توازن بينهما، إذ من الشائع تغليب أحدهما على الآخر حسب ظروف كل دولة، وبما يحقق مصلحتها وأهدافها خدمة لتنظيمها الإداري .

والثابت تاريخياً أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق للوجود سيما في ظل الدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي، حيث كان من الضروري تكريس سيادة القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني حتى تستقر السلطة المركزية فيه، فكان نشاط الدولة فيها محدود يقتصر على الوظائف التقليدية للدولة، ولذلك كان تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة، فلما إستقرت الدولة وزال كل خطر يهددها وتعددت وظائفها أصبح من الصعب عليها أن تقوم بكل تلك الأعباء في كافة أنحاء الإقليم، فعمدت الدولة إلى إشراك المواطنين عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية سميت بالإدارة اللامركزية.

وبالتالي نلاحظ وجود نظامين أساسيين، سنقوم بدراسة المركزية الإدارية في (المطلب الأول)، بينما نتناول اللامركزية الإدارية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المركزية الإدارية

يتطلب دراسة النظام المركزي، التطرق لتعريفها (الفرع الأول)، وإلى أركانها (الفرع الثاني)، ثم إلى صورها (الفرع الثالث)، وأخيرا نتناول تقديرها (الفرع الرابع) .

الفرع الأول

تعريف المركزية الإدارية

يعتبر النظام الإداري مركزيا عندما تنفرد الإدارة المركزية بمباشرة جميع الوظائف الإدارية ، بحيث تتولى هذه الهيئة التي يكون مقرها في العاصمة جميع مظاهر السلطة الإدارية بنفسها، دون أن تشاركها في ذلك هيئة أخرى.

وهذه السلطة المركزية الموجودة في العاصمة تتمثل في رئيس الدولة والوزير الأول والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى .

وبالتالي يوجد هناك جهاز مركزي وحيد وهو الدولة، وهناك وكلاء أو موظفون يعملون تحت السلطة المباشرة لمختلف الوزراء والذين تتمثل مهمتهم في تأمين تنفيذ القرارات التي تتخذها السلطة المركزية.

الفرع الثاني

أركان المركزية الإدارية

يقوم النظام المركزي على ثلاث أركان رئيسية :

أولا : تركيز وحصر السلطة التقديرية النهائية في يد السلطة المركزية

تقوم السلطة المركزية باحتكار الوظائف الإدارية الموجودة على مستوى العاصمة، وتمتد سلطة الحكومة المركزية إلى جميع أنحاء إقليم الدولة من خلال

الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية، إذ لا توجد في هذا النظام أشخاص إعتبارية محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية.

ثانيا : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري

إذا كانت الوظيفة الإدارية مركزة في يد هيئة واحدة، فإنه يتعذر على هذه الهيئة القيام بجميع ما تتطلبه الوظيفة الإدارية، من أجل ذلك تقوم هذه الهيئة بتعيين موظفين، بحيث يرتبون على درجات متصاعدة يتكون منها ما يعرف بالسلم الإداري، حيث نجد الوزير في قمة هذا السلم لوزارته، ويخضع موظفو كل درجة من درجات السلم الإداري فيما يقومون به من وظائف إلى موظفي الدرجة الأعلى حتى نصل إلى نهاية الدرجة العليا.

ثالثا : السلطة أو الرقابة الرئاسية

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الإختصاصات، يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع والطاعة.

ليست السلطة الرئاسية إمتيازاً أو حقاً شخصياً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي إختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة.

والرقابة الرئاسية توجد بحكم القانون (قوة القانون) ودون حاجة إلى نص يقرها ، بمعنى أنها لصيقة بكل رئيس، توجد على كل مستويات السلم الإداري، فنجد الوزير يمارسها على كافة العاملين بالوزارة على إختلاف درجاتهم، ثم يمارسها بعد الوزير كل رئيس من مرؤوسيه إلى غاية الوصول إلى أدنى درجة.

وتمارس السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس وعلى أعماله .

1 - سلطة الرئيس على شخص المرؤوس

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الإختصاصات منها التعيين، توزيع الأعمال الوظيفية داخل المصلحة، نقل الموظفين من إدارة إلى أخرى حسب متطلبات حسن سير العمل، ترقية الموظفين ومنحهم العلاوات والمكافآت التشجيعية، وكذلك توقيع العقوبات التأديبية عليهم عند إرتكابهم للأخطاء وذلك في حدود ما يسمح به القانون، بما فيها الفصل أو العزل من الوظيفة .

2 - سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

تتفرع هذه السلطة إلى نوعين سلطة سابقة على قيام المرؤوس مباشرة إختصاصاته، تتمثل في سلطة التوجيه، وسلطة لاحقة على صدور تصرفات وأعمال المرؤوسين، هي سلطة التعقيب أو الرقابة اللاحقة .

أ - سلطة التوجيه

يقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات والمنشورات المتضمنة تفسير القوانين واللوائح وكذا كفاءات تطبيقها وتنفيذها، غير أن هذه الأعمال لا يمكن تصنيفها ضمن القرارات الإدارية لكونها لا تنتج آثارا قانونية .

وينبغي على المرؤوسين عدم مخالفتها، بل عليهم أن يسهروا على إحترامها وتنفيذها، وإلا تعرضوا لعقوبات و جزاءات تأديبية.

إن واجب الطاعة إلزامي، إذا كانت الأوامر شرعية، أما في حالة ما إذا الأوامر غير شرعية فقد ظهرت عدة آراء مختلفة، حول مدى جواز تقيد المرؤوس بأوامر الرئيس غير الشرعية، فمنهم من يرى وجوب تقيد المرؤوس بهذه الأوامر حتى وإن كانت غير شرعية، وجانب آخر يرى أنه لا يجوز للمرؤوس تنفيذها، وله الحق في الإعتراض عليها، وقد إستقر أغلب الفقه والقضاء على أن واجب الطاعة مفروض على المرؤوس ولا يجوز له الإعتراض عليها، طالما أن الرئيس يبقى وحده المسؤول عن هذه الأعمال، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال المادة 129 من

القانون المدني، والمادة 47 من قانون الوظيفة العمومية^(٥)، شرط أن يكون الأمر الصادر من الرئيس للمرؤوس في شكل مكتوب ومؤرخ، كما يجب أن يكون الأمر صادرا من الرئيس المختص موضوعا وزمانا ومكانا .

ويعتبر الخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذا لأمر صادر من رئيسه خطأ مصلحيا يرتب مسؤولية إدارية، ولا يعتبر خطأ شخصيا للمرؤوس.

ب - سلطة التعقيب اللاحق

تأخذ هذه السلطة العديد من الصور :

. سلطة الإقرار والتصديق : يكون من خلال التصديق على عمل المرؤوس، بحث لا يعد نافذا ولا صحيحا دون مصادقة الرئيس وتأخذ هذه الآلية صورتين :

6. المصادقة الصريحة : وهي إبداء الرئيس لموقفه المؤيد لعمل مرؤوسه صراحة.

6. المصادقة الضمنية : وتستنتج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد سكوت الأول عن إبداء موقفه صراحة خلال مدة زمنية حددها القانون، غير أن سكوت الرئيس عن إبداء رأيه لا يعتبر دائما مصادقة، وإنما قد يكون رفضا لعمل المرؤوس، متى إشتراط القانون صورة المصادقة الصريحة.

. سلطة التعديل : تظهر هذه السلطة عندما يقوم الرئيس بتعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه من خلال إجراء تغييرات على عمل المرؤوس، كأن يحتفظ الرئيس بكامل العمل ويضيف إليها ما يراه مناسبا، أو يلغي جزءا منه ويترك الباقي، أي أن التعديل لا يكون كليا وإلا أصبح إلغاء.

. سلطة الإلغاء والسحب : الإلغاء هو إنهاء آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثاره الماضية قائمة، إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقانون .

أما السحب فهو إنهاء آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل .

الفرع الثالث

صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية صورتين :

أولا : التركيز الإداري

إن التركيز الإداري أسلوب إداري يتجلى في تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة، حيث مجرد كل ممثلي الإقليم والهيئات من سلطة القرار، وإنما يقتصر دورهم فقط على تنفيذ ما أصدره الرؤساء في قمة السلم الإداري من قرارات، يطلق على هذا الأسلوب المركزية المشددة أو المتوحشة، وهذا الأسلوب في التنظيم لا يتطابق مع متطلبات الدول الحديثة بالنظر لكثرة الإلتزامات والأعباء الملقاة على عاتق الدولة .

ثانيا : عدم التركيز الإداري

يتم من خلالها نقل وتحويل السلطة التقريرية لوكلاء محليين، والتي كانت ممارسة سابقا من الوزراء، على إعتبار أن هؤلاء لم يعد بإمكانهم القيام بكل صغيرة وكبيرة، بمعنى آخر عدم التركيز هو تفويض السلطة التقريرية لوكلاء محليين معينين من طرف السلطة المركزية، ولكن ممارستهم لسلطة البت هذه لاتعني إستقلالهم عن السلطة المركزية بل يمارسون صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية للوزير.

وعليه ففي نظام عدم التركيز، تبقى جميع القرارات الهامة من إختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات لأخذ القرار عن طريق التفويض.

في الجزائر فإن الوالي ورئيس الدائرة يعملان باسم الدولة، أي أنهما يمثلان أجهزة عدم التركيز، فهم يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا،

ويكون عدم التركيز أكبر بقدر ما يعطي هؤلاء إختصاصات أكثر، إلا أنه مهما زادت هذه الإختصاصات فإن ذلك لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية.

الفرع الرابع

تقدير المركزية الإدارية

إن للمركزية بعض المزايا ولكن لها عيوب خطيرة تجعل منها نظاما لا يمكن تطبيقه دون الإستعانة بعدم التركيز.

أولا : المزايا

. تساعد على تقوية نفوذ السلطة المركزية من خلال فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم، كما يعمل على دعم الوحدة الوطنية سياسيا ودستوريا خاصة في الدول حديثة النشأة.

. يكفل هذا النظام المساواة بين جميع المواطنين على أساس إشراف السلطة المركزية على مختلف المرافق العمومية .

. يؤدي إلى التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، حيث ثبت بالدليل القاطع أن الإستقلال المالي تنجم عنه ظاهرة الإفراط والمبالغة في الصرف.

ثانيا : العيوب

. إن المركزية تؤدي إلى حالة من الإختناق والإزدحام بسبب حل كل القضايا على المستوى المركزي .

. إن المركزية المشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية للمواطنين.

. إنها مسببة للبيروقراطية بسبب إستبداد السلطة والتماطل في إنجاز الأعمال.

. لا يتلاءم هذا النظام مع روح الديمقراطية التي تقتضي أن تتولى الهيئات المحلية

حق إدارة شؤونهم .

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية

لدراسة هذا النظام يجب أولاً تعريفه (الفرع الأول)، ثم تحديد أركانه (الفرع الثاني)، بعد ذلك نتناول أشكاله (الفرع الثالث)، وأخيراً نتطرق إلى مزاياه وعيوبه (الفرع الرابع).

الفرع الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية منتخبة، تباشر اختصاصها في هذا المجال لإشباع بعض الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية .

الفرع الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

من التعريف السابق نستخلص أهم العناصر أو الأركان التي يقوم عليها هذا النظام :

- . إرتباط نظام اللامركزية بالدولة الموحدة أي البسيطة .
- . وجود مصالح أو حاجيات محلية متميزة عن المصالح الوطنية .
- . وجود هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة هذه المصالح .
- . وجود رقابة على هذه الهيئات من قبل السلطة المركزية وهي الرقابة الوصائية .

وبالتالي يقوم نظام اللامركزية الإدارية على وجود مصالح محلية تسييرها هيئات مستقلة، لكن هذا الإستقلال ليس مطلقا بسبب وجود رقابة وصائية تمارس عليها. إن الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون .

إن السلطة الإدارية التي تمارس الرقابة الوصائية لا تتدخل إلا لاحقا، لأن العلاقة هنا ليست علاقة بين رئيس ومرؤوس، بل هي علاقة بين المراقب (السلطة الوصائية)، والمراقب عليه (الإدارة اللامركزية)، سواء كانت إقليمية أو مرفقية.

تتميز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية، من حيث أن الرئيس الإداري يتمتع بسلطات واسعة في إصدار الأوامر والتعليمات، بينما تمارس السلطة الوصائية الرقابة التي تظهر من خلال تأديب بعض القائمين على إدارة الهيئات اللامركزية التي تتحدد في: الإقالة، التوقيف والإقصاء ، بالإضافة إلى الوصاية على الأعمال والتي تتحدد خاصة في التصديق والإلغاء والحلول.

يمكن للهيئة اللامركزية أن تطعن إداريا و قضائيا في قرارات الجهة المركزية (بالنسبة لقانون الولاية فقط) وهو الأمر غير الموجود في السلطة الرئاسية .

الفرع الثالث

أشكال اللامركزية الإدارية

تظهر اللامركزية في شكلين أساسيين :

أولا : اللامركزية الإقليمية

تقوم لمصلحة أشخاص معنوية ترتكز على معيار جغرافي، كالولاية والبلدية.

ثانيا : اللامركزية المرفقية

هي تقوم لمصلحة أشخاص معنوية ترتكز على معيار التخصص في نشاط محدد فتأخذ شكل المؤسسة العمومية .

ولكن هناك إشكال يطرح فيما يتعلق بهذا النوع أو الشكل، حيث لكي نستطيع التحدث عن اللامركزية يجب أن يتمتع الشخص المعنوي بالاستقلال العضوي والوظيفي، وبما أن هذا الشرط لا يتوفر إلا إذا كانت أجهزة القيادة منبثقة عن إرادة الأعضاء ومسؤولة أمامهم .

وهذا صحيح بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية، التي ينتخب قادتها بالتصويت المباشر أو غير المباشر، وبالمقابل لانجد هذا الأسلوب فيما يخص المؤسسات العامة، لأن قادتها ليسو منتخبين بل معينين، لهذا رفضت هذه اللامركزية المرفقية من معظم المؤلفين.

الفرع الرابع

مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية

إن تقدير اللامركزية الإدارية يكون بتحديد المزايا ثم العيوب .

أولاً : المزايا

. اللامركزية تقرب إشراف المواطن ورقابته على الشؤون المحلية.

. اللامركزية تجعل تسيير المصالح أو الحاجيات المحلية مطابقة لإهتمامات المواطنين، لأن المنتخبين المحليين هم أكثر دراية باحتياجات إقليمهم من الموظف المعين من السلطة المركزية.

. إن اللامركزية تعتبر مدرسة لتعلم الديمقراطية وتحمل المسؤولية بالنسبة للمنتخبين المحليين، وكذلك بالنسبة للمواطن من خلال مشاركته في إتخاذ القرارات المحلية.

. تخفف اللامركزية العبء الواقع على عاتق الحكومة المركزية.

ثانياً : العيوب

. تسمح اللامركزية ب بروز ظاهرة طغيان مصالح الأفراد الخاصة والمحلية على حساب المصالح العامة ما يؤدي إلى تهديد الوحدة الوطنية.

. إن الهيئات المحلية المنتخبة أكثر إسرافاً للأموال وأقل مهارة من الهيئات المركزية، ما يؤدي إلى حدوث أخطاء، سيما إذا كانت هذه الهيئات تتمتع بسلطات واسعة.

عموماً فإن هذه الإنتقادات أو بالأحرى هذه المخاوف مبالغ فيها، لأنه بالرغم من الإستقلالية والصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها اللامركزية، إلا أن الرقابة الممارسة عليها من طرف السلطة الوصائية تحد من إستقلاليتها.

الفصل الثالث

تطبيقات التنظيم الإداري الجزائري

يستلزم دراسة التنظيم الإداري الجزائري إلى التطرق إلى الإدارة المركزية الجزائرية في (المبحث الأول)، بعد ذلك نتناول الإدارة اللامركزية الجزائرية في (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

الإدارة المركزية الجزائرية

تتألف الإدارة المركزية في الجزائر من مجموع سلطات تكوّن السلطة التنفيذية، وتشكل هذه الأخيرة من رئاسة الجمهورية (المطلب الأول)، الوزير الأول (المطلب الثاني)، الوزراء (المطلب الثالث)، يوجد كذلك ما يعرف بالمؤسسات الوطنية الإستشارية (المطلب الرابع)، بالإضافة إلى السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الخامس) .

المطلب الأول

رئيس الجمهورية

تعد هذه المؤسسة أهم مؤسسة في الدولة، خاصة في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي على غرار الجزائر، وذلك نظرا لدورها السياسي والإداري وحتى التشريعي، ولكن قبل التطرق إلى الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية لابد من الإشارة إلى شروط الترشح لتولي هذا المنصب (الفرع الأول)، ثم إلى صلاحياته (الفرع الثاني)، وأخيرا نتطرق إلى الأجهزة المساعدة له (الفرع الثالث) .

الفرع الأول

شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية

تحكم شروط الترشح للمنصب المادة 85 من دستور 2020، حيث ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الإقتراع بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

هذا وتكمل نصوص المواد من 135 إلى 148 من القانون العضوي رقم 08/19 المتعلق بنظام الإقتراعات، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، الذي يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، حيث تنص المادة 137 من هذا القانون على ما يلي: "يجري إقتراع رئيس الجمهورية بالإقتراع على إسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول، ينظم الدور الثاني بين المترشحين فقط الذين نالا أعلى نسبة مئوية.

يجب أن تتوفر في المترشح لمنصب رئيس الجمهورية مجموعة من الشروط نصت عليها المادة 87 من دستور 2020 .

• أن يحمل المترشح الجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ولم يسبق له التجنس بجنسية أجنبية .

• أن يدين المترشح بالإسلام .

• أن يبلغ من السن 40 سنة يوم إيداع طلب الترشح.

• أن يتمتع بكافة حقوقه المدنية والسياسية.

• أن تكون زوجته حاملا للجنسية الجزائرية الأصلية فقط .

• أن يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم .

• أن يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل

قبل إيداع الترشح .

• أن يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.

• أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل جويلية 1942 .

• أن يثبت عدم تورط والديه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942 .

• يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه".

إضافة إلى هذه الشروط فقد نص قانون الإنتخابات من خلال المادة 139 على شروط أخرى تستشف ضمنا من الوثائق المطلوبة في ملف الترشح ، وجمع التوقيعات حوالي 50000 من 25 ولاية على الأقل .

• وأن لا يقل العدد الأدنى للتوقيعات في كل ولاية عن 1200 توقيع.

• شهادة جامعية أو شهادة معادلة.

• تصريح بالرشح يودع من قبل المترشح شخصيا لدى رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

مدة العهدة الرئاسية : لقد أخذ المؤسس الجزائري بالمدة الوسطى في العهدة والتي تقدر بخمس سنوات، ويمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة^(١).

الفرع الثاني

صلاحيات رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات والإختصاصات يمارسها طبقا للإجراءات المحددة في الدستور وتحدد في :

أولا : السلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة على شكل مراسيم، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد لذواتهم.

والسلطة التنظيمية تشمل المجال الذي يخرج عن إختصاص المشرع، حيث طبقا للمادة 141 من دستور 2020 فإن رئيس الجمهورية يمارس سلطة تنظيمية مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، أي أن التنظيم يتولى وضع القواعد القانونية في المجالات غير المذكورة ضمن المادتين 139 و 140 من الدستور .

إن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي الإختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها إتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة وللمواطنين، إن الميدان التنظيمي يبدو واسعا جدا لأنه يسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت.

ثانيا : سلطة التعيين في الوظائف العليا

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخول له صلاحية تعيين بعض المسؤولين المدنيين والعسكريين، وهذا طبقا للمادة 92 من الدستور 2020 .

الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور:

• التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة .

• الرئيس الأول للمحكمة العليا.

• رئيس مجلس الدولة .

• الأمين العام للحكومة .

• محافظ بنك الجزائر .

• القضاة .

• مسؤولو أجهزة الأمن .

• الولاية

• الأعضاء المسييرين لسلطة الضبط.

• سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم.

• يستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء

مهامهم.

• يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه، طبقا

للمادة 91 الفقرة الخامسة من الدستور.

• كما يعين رئيس الجمهورية طبقا للمادة 104 من دستور 2020 أعضاء

الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير الأول.

• يعين كذلك رئيس الجمهورية طبقا للمادة 121 الفقرة الثالثة من الدستور

ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية .

• يعين 15 عضوا في مجلس الإسلامي الأعلى منهم الرئيس، وهذا طبقا

للمادة 207، إضافة إلى سلطة التعيين في الكثير من المناصب، والتي

جاءت في نصوص قانونية خاصة (على سبيل المثال رؤساء الدوائر ...

إلخ) .

ثالثا : سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات في المجال التشريعي، أي تلك التي

تمس مباشرة السلطة التشريعية وأعمالها وتتمثل في :

• التشريع عن طريق الأوامر بالشروط المنصوص عليها في المادة 142، وهذا في

حالة شغور المجلس الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة

• إصدار القوانين في الجريدة الرسمية أو وضعها حيز التنفيذ (المادة 148) .

• له الحق في المبادرة بدعوة البرلمان للإنعقاد في دورة إستثنائية (المادة 138 الفقرة 03).

• له سلطة حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 151 .

رابعا : سلطته في مجال الحفاظ على الأمن

أوكل الدستور لرئيس الجمهورية مهمة المحافظة على كيان الدولة وسلامتها من كل تهديد داخلي أو خارجي، ولقد منحه سلطات واسعة تسمح له باتخاذ كل إجراء ضروري، وهذا حسب المواد 97 ، 98 ، 99، و100 من دستور 2020، والتي تتمثل في حالة الطوارئ ، حالة الحصار، الحالة الإستثنائية، وكذلك حالة الحرب، وهذا بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة مجموعة من الشخصيات المهمة (رئيس مجلس الأمة ، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المجلس الدستوري).

الفرع الثالث

الأجهزة المساعدة للرئيس على مستوى الرئاسة

إن مؤسسة رئاسة الجمهورية لا تتألف من شخص رئيس الجمهورية وحده، بل تتألف من مجموعة كبيرة من المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة الرئيس وأبرزها : الأمانة العامة للرئيس يكون على رأسها الأمين العام الذي يملك مجموعة هامة من الصلاحيات.

ديوان رئيس الجمهورية ويتألف من :

- رئيس الديوان .
- مدير الديوان .
- كتابة خاصة .
- المستشارون لدى رئيس الجمهورية .

المطلب الثاني

الوزارة الأولى

يقوم النظام الدستوري الجزائري الحالي على إزدواجية السلطة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية، هناك رئيس الحكومة أو ما أصبح يعرف بالوزير الأول. أحدث مركز رئيس الحكومة على إثر التعديل الدستوري الذي جرى بمقتضى إستفتاء 03 نوفمبر 1988، بعد الإعلان عن الإصلاحات السياسية من طرف رئيس الجمهورية السابق الشاذلي بن جديد، على إثر أحداث 05 أكتوبر 1988، وقد كرس دستور 1989 وبعده كل من الدساتير 1996 و 2016 و 2020 هذا المركز، وبينت الدساتير إجراءات تعيينه وحالات إنتهاء مهامه وكذا تحديد صلاحياته، وقد جاء التعديل الدستوري الصادر في 15 نوفمبر 2008 من خلال القانون رقم 19/08، الذي قام بتغيير إسم رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، وهذا طبقا للمادة 77 الفقرة 05.

إن سبب تغيير التسمية راجع إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في تبني النظام الرئاسي بدلا من النظام الهجين الذي كان يميز النظام السائد قبل التعديل، إذ أن تسمية رئيس الحكومة متعارف عليها من قبيل الأنظمة البرلمانية، ويتم تعيينه وفق أشكال قد تكون إنتخابية، كما أن السلطة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية تقسم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بينما تسمية الوزير الأول تبقى أغلب الصلاحيات في يد رئيس الجمهورية، وبالتالي أصبح الوزير الأول تابعا لرئيس الجمهورية، ينفذ السياسة العامة التي يضعها.

ومع ذلك يتمتع الوزير الأول بصلاحيات حددها الدستور (الفرع الأول)، كما أن هناك أجهزة مساعدة له (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صلاحيات الوزير الأول

يستمد الوزير الأول صلاحياته من الدستور، وهذا طبقا للمادة 99 من دستور 2020 أهمها التعيين في الوظائف العليا المدنية، وتنفيذ القوانين والتنظيمات، وتسيير مصالح الإدارة العمومية.

أولا : التعيين في الوظائف العليا المدنية

كان رئيس الحكومة التسمية السابقة للوزير الأول، يتمتع في إطار ممارسة إختصاصاته المقررة دستوريا بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا، وذلك طبقا للمادة 81 من دستور 1989، طبعاً دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74، إلا أنه في ظل دستور 1996 قلصت مهام رئيس الحكومة في مجال التعيين، لاسيما بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 الذي جرد رئيس الحكومة من صلاحيات التعيين في الوظائف المدنية العليا، وأصبح ذلك من إختصاص رئيس الجمهورية، أما بعد تعديل الدستور بتاريخ 15 نوفمبر 2008 فأصبح الوزير الأول يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، وهذا طبقا للمادة 85 الفقرة 4، وهو نفس الحكم الذي نصت عليه المادة 99 الفقرة الخامسة من دستور 2016 في التعيين ولكن دون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 وبالتالي نلاحظ أن صلاحيات الوزير الأول في التعيين صارت شكلية، لأن الدستور يفرض عليه موافقة رئيس الجمهورية.

ثانيا : الصلاحيات التنفيذية

يتولى الوزير الأول في هذا المجال تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية .

أ - تنفيذ القوانين والتنظيمات

في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات، ينفذ الوزير الأول القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات أي المجال التنظيمي المستقل التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية.

وعليه فإن السلطة التنظيمية تكون ذات مظهر تنفيذي لنص تشريعي يتضمن قواعد أو مبادئ عامة، فيتولى التنظيم تفصيل وشرح تلك القواعد العامة، ويبين كيفيات تنفيذها، ويتم ذلك بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول.

ب - التوقيع على المراسم التنفيذية

إن المراسيم التي يوقعها الوزير الأول طبقا للمادة 99 الفقرة 4، تسمى بالمراسيم التنفيذية، ويندرج ضمنها :

- المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات، المادة 143 الفقرة 2.
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا .
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية للوزارة الأولى والمصالح الإدارية في الولايات .
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الإختصاصات لأعضاء الحكومة .

ثالثا : وظائف إدارة المصالح العمومية

في هذا الإطار يتمتع الوزير الأول بنوعين من الصلاحيات :

1 - تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيمها، كما يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح .

2- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

يتولى الوزير الأول توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، ما عدا وزارتي الدفاع الوطني والشؤون الخارجية اللتان تخضعان لإختصاصات رئيس الجمهورية، كما يقوم بتنسيق النشاطات الحكومية، ويتلقى تقارير عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية.

الفرع الثاني

الأجهزة المساعدة للوزير الأول

هناك أجهزة تساعد الوزير الأول في ممارسة إختصاصاته وهي :

- مدير الديوان .
- الأمين العام للحكومة.
- رئيس الديوان .
- المكلفون بالمهمة .

المطلب الثالث

الوزارة

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة، أن وظائفها قد تعددت بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، وتختص كل وزارة القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.

الوزارة طبقا للمادة 49 من القانون المدني، لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم فهي جزء من الدولة تستمد وجودها منها، ويمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها .

والملاحظ في الوقت الحاضر وفي جميع الدول، أن عدد الوزارات في تزايد مستمر، والحقيقة أن إرتفاع عدد الوزارات، وإن كان يحقق مبدأ المشاركة في السلطة ويفسح المجال أمام الأحزاب في صنع القرار وتسيير شؤون الدولة، غير أن هذا العمل تترتب عنه ظاهرة الإسراف في النفقات العامة بحكم كثرة الهياكل، وزيادة عدد الموظفين، ولكن الإشكال المطروح من يحدد عدد الوزارات ومن يوزع الإختصاصات بين الوزراء.

إن الدساتير الجزائرية لم تُعرف الوزارة، ولم تعدد إختصاصاتها، ولم تتكلم عن الوزير إلا بصفته عضو في الحكومة، كما أن المشرع كذلك يجهل الوزير والوزارة، وبالتالي نلاحظ أن الأمر متروك لرئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، وله سلطة تقديرية في هذا الشأن .

ولفهم أكثر هذا المحتوى، سنقوم بدراسة تركيب الوزارة (الفرع الأول)، ثم نتناول صلاحيات الوزارة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

تركيب الوزارة

إن تركيب الوزارة موحد، حيث تتكون الوزارة من :

- الأمانة العامة : ويسيرها أمين عام .
- ديوان الوزير : ويتكون هذا الأخير من :
 - * . رئيس الديوان ومكلفين بالدراسة والتحليل .
 - * . ملحقين بالديوان .

يعتبر ديوان الوزير المحرك لجهاز الوزارة، وهو مركز السلطة ومدرسة لتكوين إطارات الدولة، فهو جهاز تقني ومؤقت مرتبط بالوزير لا بالوزارة، يعينه الوزير ويختاره وتنتهي مهامه بانتهاء مهام الوزير.

• **المديريات العامة** : تتفرع المديريات العامة إلى مديريات والمديريات إلى مديريات فرعية، وهذه الأخيرة إلى مكاتب، وتعمل هذه الهياكل تحت السلطة التسلسلية للأمين العام للوزارة.

توجد في الوزارة كذلك أجهزة أخرى تؤدي مهامها تحت سلطة الوزير مباشرة، وهي أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم والأجهزة الإستشارية .

• **المصالح الخارجية** : تمثل هذه المصالح الوزارات على المستوى المحلي، وهذه الأجهزة لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتوجد بالولايات .

الفرع الثاني

صلاحيات الوزراء

الوزير رجل سياسي، وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية ويعتبر مسؤولاً عنها أمام الوزير الأول، وهو أيضاً رئيس إدارة الوزارة، وبهذه الصفة يمارس نشاطاً إدارياً واسعاً، كما يعتبر الممثل القانوني التي يبرم باسمها العقود.

ويقوم بكل عمل أمام القضاء سواء كمدعي أو كمدعى عليه، كما يعتبر الأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة، أي أنه يعطي الأمر بالصرف والدفع داخل وزارته، وبما أن الوزير لا يستطيع عملياً أن يوقع كل أوامر الصرف فإنه يفوض صلاحياته إلى آمري بالصرف ثانويين.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات يتولى الوزير ثلاث سلطات تحددها صراحة النصوص القانونية وهي :

أولاً : السلطة الرئاسية

إن الوزير في النظام الجزائري، يمارس سلطات إدارية باعتباره يتأسس قمة الجهاز الإداري، فهو يملك سلطات على الموظفين التابعين لوزارته، فله حق توجيههم في أعمالهم، وإصدار الأوامر عن طريق ما يصدره من منشورات أو تعليمات ولوائح إدارية، وله حق مراقبة أعمالهم الإدارية، ويمكنه ممارسة السلطة التأديبية عليهم من خلال معاقبتهم في إطار القانون للأخطاء المرتكبة أثناء أداء وظائفهم عن طريق اللجان المتساوية الأعضاء.

له كذلك سلطة الحلول محل موظفيه التي تمكنه من تغيير وإلغاء القرارات المتخذة من طرف المرؤوسين.

ثانيا : السلطة التنظيمية

إن الوزير لا يتمتع بالسلطة التنظيمية، لأن مثل هذه السلطة هي من إختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهو لا يستطيع إتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح له القانون بذلك، لاسيما في مجال الضبط الإداري الخاص.

ثالثا : السلطة الوصائية

هذه السلطة التي تتميز عن السلطة الرئاسية تمارس على الهيئات اللامركزية، وهي تتمثل في إجراءات الرقابة على أجهزة وكذلك أعمال الهيئات اللامركزية، مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية .

تجدر الإشارة في الأخير إلى وجود بعض المناصب لها الصفة الوزارية، مثل منصب الوزير المنتدب ومنصب كاتب دولة .

هذه المناصب تكرر الطابع الهام لبعض القطاعات الوزارية، وبالتالي فالأشخاص المعينون في هذه المناصب يعملون لمساعدة الوزير في ميدان معين، ولكن تحت سلطته.

المطلب الرابع

الإدارة الإستشارية

تعتبر الإدارة الاستشارية خلية من خلايا الإدارة المركزية، التي تعمل في مختلف الميادين والمجالات، سواء كانت على الصعيد الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي. وتظهر أهمية هذه الهيئات عند تحضير مشاريع القوانين من طرف الحكومة، حيث تقوم باستشارة هذه الهيئات، لهذا سنقوم بتحديد مفهومها، (الفرع الأول)، ثم أنواع الإستشارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الإدارة الإستشارية

هي تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها، تزود وحدات الإدارة بالرأي والمشورة من أجل ترشيد العمل الإداري وتوجيهه، وكذا تقويمه، وهو ما يتطابق مع نظام الشورى في الإسلام وتجري الإستشارة بهدف إستبعاد النتائج السلبية، والهيئات الإستشارية في الجزائر كثيرة العدد، وبالتالي فإنه يصعب حصرها، ولكن أهمها تلك التي نصت عليها الدساتير الجزائرية.

- المجلس الأعلى للأمن، المادة 197 من دستور 2016 .
- المجلس الإسلامي الأعلى، المادة 195 من نفس الدستور .
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المادة 198 من نفس الدستور.
- المجلس الأعلى للشباب ، المادة 200 من نفس الدستور .
- المجلس الوطني الإقتصادي والاجتماعي، المادة 204 من نفس الدستور .
- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، المادة 207 من نفس الدستور .

الفرع الثاني أنواع الإستشارة

تتخذ الإستشارة صور مختلفة هي :

أولا : الإستشارة الإجبارية

في هذه الحالة يكون هناك نص قانوني يلزم الإدارة قبل إتخاذ القرار اللجوء إلى طلب الإستشارة، إذ تعد إجراءا جوهريا في إنشاء القرار، غير أن الإدارة تبقى لها حرية الأخذ بالإستشارة أو لا .

ثانيا : الإستشارة الإجبارية

في هذه الحالة ورغم عدم وجود نص قانوني يلزم الإدارة على إجراء الإستشارة، للإدارة أن تلجأ إلى إستشارة جهة أخرى قبل إتخاذها القرار.

ثالثا : الإستشارة المطابقة

في هذه الحالة تكون الإدارة ملزم بطلب الإستشارة مع ضرورة التقييد بالإستشارة، وإلا كان القرار الإداري باطلا، عادة ما تكون هذه الإستشارة موجهة إلى الوزارات، حتى تكون القرارات الإدارية صحيحة ومطابقة الواقع المعاش.

المطلب الخامس

السلطات الإدارية المستقلة

يرجع أغلب الفقه وجود السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى سنة 1990، ومن أسباب تواجدها التحولات والتغيرات التي عرفها النظام السياسي والإداري والاقتصادي منذ صدور دستور 1989، ومن بين هذه الهيئات:

✓ المجلس الأعلى للإعلام المنشئ بالقانون رقم 07/90 المتعلق بالإعلام.

- ✓ مجلس النقد والقرض المنشئ بموجب القانون 10/90 الصادر في 14 أبريل 1990.
 - ✓ لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها المنشأة بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23 ماي 1993.
 - ✓ مجلس المنافسة المنشئ بالأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003.
 - ✓ سلطة الضبط للبريد والمواصلات المنشئة بموجب قانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000.
 - ✓ لجنة ضبط الكهرباء والغاز المنشأة بموجب القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05 فيفري 2002.
 - ✓ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة بموجب القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 .
- نظرا لأهمية هذه الهيئات سنقوم بتعريفها (الفرع الأول)، ثم نحدد صلاحياتها (الفرع الثاني)، وذلك بصفة مختصرة.

الفرع الأول

تعريف السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة تعبر عن مفهوم جديد، وقد جاء من أجل تأكيد إنفصالها عن الهيئات التي تنتج عن التقسيمات التقليدية المعروفة في القانون الإداري، على غرار الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية.

يمكن تعريفها بأنها تلك الجهات أو المؤسسات الإدارية التي تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي والمتواجدة في العاصمة وتمارس مهامها إدارية تنظيمية بحتة، وهي لا ترتبط بأية سلطة أخرى ولا بأية رابطة رئاسية أو وصائية.

كما يمكن تعريف البعض منها على أنها مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية القانونية، تكلف بإنشاء وحماية قطاع نشاط إقتصادي معين، توازن فيه بين المنافسة وأهداف أخرى للمصلحة العامة محددة من المشرع.

يرجع إنشاء مثل هذه السلطات إلى محاولة الدولة مراقبة وضبط نشاط معين، يكون في الغالب ذو طبيعة إقتصادية دون التدخل المباشر منها في التسيير ومنح المجال الكافي لمباشرة عمليات التفاوض والتحكيم الدولي في حالة النزاعات.

عند إنشاء أغلبية هذه الهيئات أو السلطات الإدارية المستقلة، لم يكن لها سند دستوري لوجودها، بل أنشئت إما بنص قانوني أو بنص تنظيمي، إلى غاية صدور دستور 2016، حيث قام المؤسس الدستوري باستدراك الأمر من خلال وضع قاعدة دستورية تتمثل في المادة 43، ليضمن الشرعية الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة، سيما المختصة بالضبط.

إن الجزائر ومن خلال المادة 43 تؤكد على مبدأ التخصص، حيث لا يمكن للدولة أن تضبط أسواقها بدون سلطات الضبط.

إن هذه السلطات الإدارية ليس لها نظام قانوني موحد، بحيث أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذلك الطرق التي تؤمن لها إستقلاليتها، تختلف من هيئة لأخرى، وأغلبية هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية.

مبدئيا هذه السلطات تمارس صلاحياتها بصفة مستقلة عن كل رقابة رئاسية كانت أم وصائية، ولكن مهما كان نطاق هذه الإستقلالية، فإنها غير مطلقة بسبب أن السلطات المعنية تتلقى إعانات مالية من طرف الدولة، كما أن قرارات بعض هذه السلطات قابلة للبطلان أمام الهيئة القضائية المختصة.

الفرع الثاني

صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

تمارس هذه السلطات صلاحيات مختلفة وعديدة، مثل :

. حماية حقوق الأفراد والحريات العامة .

. حماية المواطنين من تعسف الإدارة العمومية .

. التدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالإقتصاد والمالية، وكذلك

الإعلام ، وبالتالي هي تقوم بضبط جميع النشاطات مهما كان طابعها إداري أو إقتصادي أو مالي لتفادي التعسف الذي ينتج عن هذه النشاطات .

أما عن الوسائل القانونية التي تستعملها هذه السلطات فهي تختلف من هيئة إلى أخرى، منها من خصها القانون بممارسة السلطة التنظيمية، وكذلك إتخاذ القرارات الفردية، ومنها من تختص بإصدار عقوبات إدارية، ومنها من يكتفي بإعداد التقارير وإعطاء الآراء والتوصيات.

المبحث الثاني

الإدارة اللامركزية الجزائرية

إن الإدارة المحلية، أو كما سمّتها أغلبية الدساتير الجزائرية، آخرها دستور 2016، لاسيما المادة 16 منه بالجماعات الإقليمية للدولة، وهي البلدية والولاية، وبالتالي هي تؤكد أن الإدارة المحلية تقوم على وحدتين إداريتين فقط.

على هذا الأساس سنقوم بدراسة كل هيئة على حدة، البلدية في ()
المطلب الأول)، والولاية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول البلدية

عَرَّفَ المشرع البلدية من خلال المادة الأولى من القانون رقم 10/11، بأنها الجماعات الإقليمية القاعدية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وعليه فالبلدية مجموعة إقليمية، يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة، كما أنها مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون.

عرفت الجزائر أول قانون للبلدية من خلال الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، وأجريت أول إنتخابات بلدية في الجزائر في 05 فيفري 1967، ولقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي، ولكن البلدية في الجزائر قد شهدت أشكالا عديدة كانت تعتبر كأجهزة إستثنائية، ألزمت الدولة على الإستعانة بها لتسيير البلدية، سيما عند حل المجالس البلدية، أو عند عدم وجودها نهائيا .

- المندوبية الخاصة ، وهذا مباشرة بعد الإستقلال .
- المجلس البلدي الموسع، تطبيقا لقانون الثورة الزراعية، تطبيقا للقانون رقم 73/71.
- المجلس البلدي المؤقت الذي دام من 12 ديسمبر 1989 إلى غاية 12 جوان 1990.
- المندوبية التنفيذية البلدية بعد إعلان حالة الطوارئ .

أدخلت عدة تعديلات على القانون رقم 24/67 أهمها : الأمر رقم 85/76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، ويتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي .

القانون رقم 05/79 المؤرخ في 23 جوان 1979 المتعلق بتمديد مدة المجالس الشعبية البلدية من أربع سنوات إلى خمس سنوات .

القانون رقم 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 ، الذي منح للبلديات
صلاحيات جديدة على بعض الأجهزة المحلية .

جاء بعد ذلك قانون البلدية لسنة 1990، وقد تميزت هذه المرحلة بخضوعها
لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب
الواحد، واعتماد نظام التعددية الحزبية .

وفي الأخير صدر القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق
بالبلدية، وطبقا للمادة 15 منه تتوفر البلدية على هيئة مداولة، وتتمثل في المجلس
الشعبي البلدي (الفرع الأول)، وهيئة تنفيذية (الفرع الثاني) يرأسها رئيس المجلس
الشعبي البلدي، ويقوم بإدارة نشاطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس
الشعبي البلدي .

الفرع الأول

هيئة المداولة : المجلس الشعبي البلدي

يشرف على إدارة شؤون البلدية مجلس منتخب ، ويمثل هذا المجلس قاعدة
اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حسب المادة 17
من دستور 2016، وتنظم البلدية طبقا للإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي
البلدي في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، لاسيما الفصل الأول من القسم الثاني
منه في المواد من 16 إلى 61، بحيث نظم كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعية
المنتخب فيه، ونظام مداولاته، بينما ترك مسألة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات
الصادر بموجب القانون رقم 08/19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتضمن لقانون
العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم⁽¹⁾، وما يهمنا في موضوعنا هذا
هو كيفية تشكيله ، ثم كيفية تسيير المجلس الشعبي البلدي ، وأخيرا صلاحيات
المجلس .

أولا : تشكيلة المجلس الشعبي البلدي

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة^(١).

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد الأعضاء الناجحين من القوائم المترشحة بحيث يتم نجاح عددا من أعضاء القائمة تناسباً مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية، حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط التالية^(١):

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.

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

43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200.001 أو يفوق.

يمارس المجلس وظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمس (5) سنوات وتمدد تلقائياً في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 105، 107 و 109 من دستور 2016، وهي الحالة الإستثنائية، الحصار والطوارئ وحالة الحرب .

ثانياً : سير المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى كل دورة خمس أيام^(١)، وفي أول دورة له يقوم بإعداد نظامه الداخلي، كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية، وذلك بطلب من رئيسه أو بعد موافقة ثلثي $\frac{2}{3}$ أعضائه، أو بطلب من الوالي.

يمكن كذلك أن يجتمع بقوة القانون في حالة الظروف الإستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، على أن يخطر الوالي بذلك فوراً^(١).

تعقد دورات المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية ما لم تكن هناك قوة قاهرة معلنة تمنع الدخول إلى مقر البلدية ، ويمكن أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية أو خارج إقليم البلدية، على أن يعين مكان انعقاد الدورة من قبل الوالي، بعد إستشارة رئيس المجلس^(١).

أما فيما يخص سير المجلس يحدد رئيس المجلس تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، لتوجه بعدها الإستدعاءات إلى الأعضاء، مرفوقة بمشروع جدول الأعمال إلى مقر سكناهم، بعد أن تدون بسجل مداوات البلدية وذلك قبل عشرة (10) أيام على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة مقابل وصل إستلام، وفي حالة الإستعجال يمكن تخفيض هذا الأجل على أن لا يقل عن يوم واحد.

هذا ولا تصح إجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الإستدعاء الأول لعدم إكتمال النصاب القانوني، يتم إستدعاء المجلس للمرة الثانية، وفي هذه الحالة يكون إجتماع المجلس صحيح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

تكون جلسات المجلس علنية كأصل، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية، وكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول، ولهذا يمكن للرئيس طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره.

يمكن للمجلس أن يداول في جلسة مغلقة من أجل :

✓ دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

✓ دراسة المشاكل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .

✓ يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية، وهي :

- الإقتصاد والمالية والاستثمار .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة .
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية .
- الري والفلاحة والصيد البحري .
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب .

وعادة ما يتم تحديد عدد اللجان حسب عدد سكان البلدية، كما يمكن للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد، تعرف باللجان المؤقتة تشكل بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص، ويتم تشكيل اللجان الخاصة وفق إجراءات محددة، منها ضرورة المصادقة على المداولة المتضمنة، والنص الصريح على أهداف اللجنة وتحديد وقت إنتهاء مهامها.

يجب أن تتضمن تشكيلة اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي، ل يتم بعد ذلك إنتخاب لكل لجنة رئيس من بين أعضائها.

يعمل المجلس على معالجة الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصه عن طريق المداولات التي تحرر إلزاميا باللغة العربية، وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختص إقليميا، يودع رئيس المجلس المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي بعد التصويت عليها.

ثالثا : إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، ويساهم بصفة خاصة

إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم من خلال إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وغيرها.

تلعب البلدية كذلك دورا هاما في مراقبة إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعمالها، كمات تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها⁽¹⁾.

تسهر على إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، وتوفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة، كما تعمل على الحفاظ على نظافة البلدية وحماية البيئة وحفظ الصحة من خلال إنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج.

ومن أجل إنجاز هذه النشاطات تستعمل البلدية طرق التسيير التالية :
الإستغلال المباشر، وعقود تفويض المرافق العمومية، كعقد الإمتياز .
رابعا : الوصاية على المجلس الشعبي البلدي

تمارس السلطة الوصائية الرقابة الوصائية على المجلس وأعضائه، وكذا على أعماله.

01 - الرقابة على المجلس

لقد حدد المشرع من خلال قانون 10/11 رقابة السلطة الوصائية على المجلس في الحل فقط، وهو ما تم النص عليه من خلال المواد 46 إلى 51 من نفس القانون، ويقصد بالحل الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين.

إن سلطة حل المجلس ليست بالمطلقة، لكن وضع لها المشرع مجموعة من الشروط حددتها المادة 46 وهي :

- ✓ حالة خرق أحكام الدستور.
- ✓ حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس .
- ✓ حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس .

- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي، أو من طبيعته المساس لمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه (الوفاة، الإستقالة، الإقصاء، حصول مانع قانوني).
- ✓ في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.

✓ في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

✓ في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

توصف حالة حل المجالس المحلية المنتخبة بالخطورة، لهذا إشتراط المشرع لحل المجلس، أن لا يكون إلا بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾، وهذا ما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية، لأنه يعتبر من أعمال السيادة.

لقد رتب المشرع على حل المجلس مجموعة من الآثار، تتمثل في ضرورة إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال أجل أقصاه ستة (6) أشهر إبتداء من تاريخ الحل، خاصة إذا وقع الحل خلال السنوات الأربعة الأولى من العهدة، ولا يتم التجديد إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة، وبطبيعة الحال وجب عند حل المجلس ضمان إستمرارية تقديم الخدمات والسهر على شؤون المواطنين ببقاء مصالح البلدية في حالة سيورة، وذلك بوجوب تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي، عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وذلك خلال عشرة (10) أيام من تاريخ الحل، وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

02 - الرقابة على كل عضو بالمجلس بما فيها الرئيس

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية بأعضاء المجلس البلدي ضرورة الحفاظ على مصداقية المجلس الذي يمثلونه والمواظبة على حسن سيره، وهذا من أجل تجنب كل من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المواطن، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهة الوصية المتمثلة في الوالي بواسطة أليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني للبلدية والتي تتحدد في التوقيف، الإقصاء والإقالة .

* . **التوقيف** : هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب عن ممارسة مهامه في المجلس، فالمادة 43 من القانون البلدية تشير بوضوح إلى أسباب التوقيف التي يمكن أن يتعرض لها المنتخب في حالة تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا يمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة .

أما في حالة صدور حكما نهائيا بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفورا ممارسة مهامه الانتخابية.

ويعود للوالي كجهة إختصاص سلطة توقيف عضو المجلس البلدي بقرار صادر منه .

إن المشرع أراد من حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعترى هذه الحالة في ظل قانون البلدية، حيث نجده قد أكد على الجرائم المرتبطة بمكافحة الفساد المالي، وكذلك لأسباب مخلة بالشرف.

من جهة أخرى نلاحظ أن الوالي عندما يصدر قرار التوقيف فإنه لا يقوم بتسيب القرار، كما لا يأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يدل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب .

* . **الإقصاء** : هو إجراء تأديبي وعقابي، يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، لأن بقاء منتخب مدان في المجلس البلدي يتعارض مع

مصادقته كهيئة منتخبة، حيث تنص المادة 44 من قانون 10/11 على إقصاء العضو بقوة القانون، كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

* . الإقالة : تظهر الإقالة في قانون 10/11 من خلال المادة 45، حيث يعتبر العضو المنتخب مستقيلاً تلقائياً بسبب التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة .

وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً، كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به.

لقد أضاف المشرع آلية الإقالة عند التغيب المتكرر لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجلس وللحد منها، وهنا نجد أن المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى إنضباط المنتخبين ومنح المجلس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب .

إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست حالة جديدة، وإنما سبق وأن أشار إليها المشرع في الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، وكانت تعتبر كرقابة سياسية لأنها كانت تمارس في ظل الحزب الواحد، وقد تخلى عنها المشرع في ظل قانون 08/09 وأعاد إدراجها في ظل قانون 10/11 من قانون البلدية، بسبب حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية البلدية، وبالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها، نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس، ولكن نسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة.

ومع ذلك نلاحظ أن القانون الحالي للبلدية قد سهى عن النص عن الإقالة، عندما يكون العضو المنتخب في حالة من حالات التنافي، أو أنه غير قابل

للإنتخاب المنصوص عليها في قانون 08/90 (الإزدواجية الوظيفية أو غياب شروط الإنتخاب).

03 - الرقابة الوصائية على الأعمال

تحدد أشكال هذه الرقابة في التصديق ، الإلغاء، والحلول.

*. **التصديق** : التصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه تقرر السلطة الوصائية بأن عملا معيناً صادراً عن الهيئة اللامركزية قابل للتنفيذ على أساس عدم مخالفته لأي قاعدة قانونية أو عدم مساسه بالمصلحة العامة .

طبقاً للمادة 56 من قانون البلدية تصبح مداوالات المجلس قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية .

إلا أن بعض المداوالات تستلزم تصديقا صريحا من طرف الوالي قبل تنفيذها، ويتعلق الأمر بالمداوالات المذكورة في المادة 57، وهي :

- ✓ الميزانيات والحسابات .
- ✓ قبول الهبات والوصايا .
- ✓ إتفاقيات التوأمة .
- ✓ التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية .

إلا أنه في حالة مرور ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إيداعها، ولم تصدر السلطة الوصية أي قرار، خاصة بعد أخطارها ، تعتبر هذه المداوالات مصادقا عليها⁽¹⁾، رغم أن قانون البلدية واضح بخصوص المصادقة الضمنية، والتي تتيح للمجلس المنتخب تنفيذ المداوالات بمجرد إنقضاء الأجل، إلا أن هذا لا يحدث في الواقع العملي، لأن السلطة الوصية غالباً ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها، إذ جرت العادة أن تصادق السلطة الوصية على المداوالات بعد إنقضاء المدة القانونية، وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أية وسيلة تجبرها على إتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ .

* . رقابة الإلغاء (البطلان) : كقاعدة عامة يمكن للوالي أن يلغي مداوالات المجلس الشعبي البلدي غير الشرعية، وهناك نوعان من المداوالات غير الشرعية :

قرارات باطلة بقوة القانون (البطلان المطلق) : ويتعلق الأمر بالمادة 59 :

- ✓ المداوالات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .
 - ✓ التي تمس برموزالدولة وشعاراتها .
 - ✓ غير المحررة باللغة العربية .
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار .

المداوالات القابلة للإلغاء (البطلان النسبي) : بالرجوع إلى المادة 60 من قانون البلدية، تكون مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس، بما فيهم رئيس المجلس، ويثبتون حضورهم فيها، سواء كانت هذه المصلحة بأسماءهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وهذا حرصا على شفافية العمل الإداري ودعمنا لنزاهة التمثيل.

في حالة رفض الوالي المصادقة على مداولة أو أثبت بطلانها، يمكن لرئيس المجلس وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة.

* . **الحلول :** تعد هذه الصورة أشد صور الرقابة الوصائية، بسبب أن هذه الأخيرة تستطيع أن تحل محلها عند إمتناعها عن القيام بعمل ما عن قصد أو لعجز أو لإهمال، ونظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجلس البلدي فقد قيد المشرع إستعمالها في حالات محددة.

من خلال المواد 100، 101 و 102 يمكن للوالي باعتباره سلطة وصية الحلول محل رئيس البلدية.

تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول، هدفها ضمان الإستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين، لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

بينما جاء نص المادة 101 من قانون البلدية عاما عندما نص على إمتناع رئيس البلدية في إتخاذ القرارات المؤكدة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، في هذه الحالة يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد إنقضاء الأجل المحدد في الإعدار .

وفي الأخير هناك ما يعرف بحلول السلطة الوصية في الجانب المالي، وتكون في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية .

إن النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والتي تسمح للوالي بحق التدخل جاءت ضمن المواد 102، 183، 184 و 186.

يحق للوالي إستنادا إلى المادة 102 نتيجة للإختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي، والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل وضمن المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186، تتمثل في ضرورة إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لايجب أن تنعقد هذه الدورة، إلا إذا إنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية ، وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لاتبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا .

إن سلطة الحلول المالي التي يتمتع بها الوالي بإتجاه المجلس البلدي، يمكن تبريرها بفكرة كل من يمول يراقب ، قد ترتب عنه سلبيات كثيرة ما جعل أيدي المجلس البلدي مغلولة.

إن فرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهة الوصية تناقض ومفهوم الإستقلالية المالية، التي يجب أن تتمتع بها البلدية.

الفرع الثاني الجهاز التنفيذي

يتولى رئاسة الهيئة التنفيذية رئيس المجلس البلدي، حيث يتولى المنصب من تصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيس المترشح الأصغر سنا، والملاحظ أن المشرع في هذه المادة قد كان أكثر تحديدا في إسناده رئاسة المجلس بموجب نص قانوني لمصدر القائمة التي حصلت على أغلبية المقاعد، ولم يترك ذلك للمجلس عن طريق الإنتخاب.

يتم تنصيب المجلس البلدي والرئيس من قبل الوالي خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الإنتخابات .

يقوم رئيس المجلس البلدي بممارسة مهامه بمساعدة نائبين إلى ستة نواب حسب عدد المقاعد المطلوبة في المجلس^(١).

يمارس رئيس البلدية نوعين من الصلاحيات، صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية، وصلاحيات تعكس صفته كممثل للدولة.

أولا : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية

• يمثل البلدية في جميع المراسيم والتشريعات والتظاهرات الرسمية، وأمام الجهات القضائية .

• يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب ما هو محددًا قانونًا.

• يترأس المجلس الشعبي البلدي، وله أن يستدعيه ويعد له مشروع جدول أعمال الدورات .

• تنفيذ المداولات .

• تنفيذ الميزانية كما يأمر بالصرف .

• المحافظة على أملاك البلدية.

ثانيا : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة

• يمثل الدولة على مستوى البلدية .

• له صفة ضابط الحالة المدنية .

• يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية .

• السهر على المحافظة على النظام العام والسكينة والنظافة، من خلال إصدار قرارات الضبط الإداري .

• السهر على حماية الأشخاص والممتلكات .

• السهر على حماية التراث .

المطلب الثاني

الولاية

لقد عرفت الولاية ظهور ثلاث قوانين، وضع أول قانون للولاية بواسطة الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، ثم جاء قانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، وأخيراً القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012⁽¹⁾.

وقد عرّف القانون الأخير الساري المفعول الولاية بأنها الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .

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

وحسب المادة الثامنة تتكون الولاية من هيئتين هما :
المجلس الشعبي الولائي والوالي.

إن الجهاز الأول منتخب ويمثل اللامركزية، أما الجهاز الثاني فهو معين ويمثل عدم التركيز، ولفهم أكثر محتوى هذه الهيئة اللامركزية سنقوم بدراسة المجلس الشعبي الولائي في (الفرع الأول)، ثم نتناول الهيئة التنفيذية، أي الولاية في (الفرع الثاني)، وأخيرا نتطرق للرقابة على المجلس الشعبي الولائي في (الفرع الثالث).

الفرع الأول المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهازا للمدالة، ينتخب أعضاء المجلس الولائي لمدة خمس (5) سنوات ، ويتغير عدد هؤلاء حسب عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكان⁽¹⁾.

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر، وتنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، جوان سبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها⁽²⁾.

كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث $\frac{1}{3}$ أعضائه أو بطلب من الوالي، ويجتمع المجلس كذلك بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية⁽³⁾.

ترسل الإستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس، ويحدد جدول أعمال الدورة، وتاريخ إنعقادها بمشاركة الوالي⁽⁴⁾.
أولا : تسيير المجلس الشعبي الولائي

يُجد نفس اللجان الدائمة أو الخاصة الموجودة في البلدية التي تتشكل عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الولائي بناء على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس .

ثانياً : إختصاصات المجلس الشعبي الولائي

هي نفس الصلاحيات الموجودة على مستوى البلدية، بداية من التصويت على الميزانية، كما يمارس المجلس صلاحيات ذات طابع إقتصادي واجتماعي وثقافي، وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات، بالإضافة إلى ترقية الإستثمار وتشجيع كل مبادرة ترمي إلى تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة لإقليم الولاية.

الفرع الثاني

الهيئة التنفيذية : الوالي

يعتبر الوالي من الموظفين السامين في الدولة، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يتخذه رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، يمارس الوالي صلاحيات كممثل للدولة، وصلاحيات أخرى كممثل للولاية .

أولاً : صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء :

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي .
- وعاء الضرائب وتحصيلها .
- الرقابة المالية للنفقات العمومية .
- إدارة الجمارك .
- مفتشية العمل .

- مفتشية الوظيفة العمومية .
 - المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية.
- يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم^(١)، كما يعتبر مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية^(٢)، يمارس كذلك الرقابة الوصائية على البلديات .
- ثانيا : صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة
- يسهر الوالي على تنفيذ ونشر مداورات المجلس الشعبي الولائي^(٣).
- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال المحددة قانونا^(٤)، كما يمثل الولاية أمام القضاء^(٥).
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها.

الفرع الثالث

الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

تحدد في الرقابة على المجلس كهيئة وعلى أعضائه وأخيرا على أعماله.

الرقابة على المجلس تتحدد في الحل، حيث نجد المجلس معرضا للحل وتجديده الكلي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية^(٦)، وهذا بنفس الظروف حل البلدية السابق ذكرها ، والمنصوص عليها في المادة 48 من قانون الولاية .

وفي حالة حل المجلس يتعين على الوزير المكلف بالداخلية بناء على إقتراح من الوالي وخلال عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس تنصيب مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها إلى حين تنصيب مجلس جديد^(٧) .

أما الرقابة على الأعضاء فتتمثل في :

* **الإقصاء** : ويكون في حالة الإدانة الجزائية النهائية، المادة 46، وكذلك في حالة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا المادة 44 .

* **التوقيف** : ويكون في حالة المتابعة القضائية، حيث يعلن عن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي، المادة 45 .

* **الإقالة** : في حالة تغيب المنتخب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة .

أما الرقابة على الأعمال فتتجلى في المصادقة والإلغاء والحلول، إذ نجد أن مداوات المجلس الولائي تخضع لهذه الإجراءات ويمارسها عليها وزير الداخلية، بحيث تنص المادة 54 من قانون الولاية عن إجراء التصديق، ولهذا تصبح مداوات المجلس نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية، غير أن المادة 55 تضع إستثناءا لبعض المداوات التي لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران، ويتعلق الأمر بـ:

• الميزانيات والحسابات .

• التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله .

• إتفاقيات التوأمة .

• الهبات والوصايا الأجنبية .

أما الإلغاء فتتنص عليه المادة 53، حيث تبطل بقوة القانون مداوات المجلس:

• المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

• التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

• غير المحررة باللغة العربية .

• التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

المتخذة خارج مقر المجلس الولائي، مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه، وهي حالة القوة القاهرة التي تمنع الأعضاء من دخول المجلس.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما إتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها في أجل واحد وعشرون (21) يوماً تلي إتخاذ المداولة لإقرار بطلانها .

أما إذا تعلق الأمر ببطلان المداولة بسبب وضعية تعارض مصالح منتخب مع مصالح الولاية، يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة، خلال خمسة عشر (15) يوماً تلي اختتام الدورة .

