



مطبوعة بيداغوجية بعنوان:

محاضرات في القانون الإداري

- مفهوم القانون الإداري-أسس التنظيم الإداري-التنظيم الإداري في الجزائر

محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ليسانس علوم قانونية

إعداد الأستاذة: فارة سماح

أستاذة محاضر-ب-

السنة الجامعية 2016/2015

مقدمة:

تعتبر الإدارة العامة الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ سياستها العامة، و لذلك فهي تمثل الأداة المعبرة عن السياسة الاجتماعية والاقتصادية و المناخ السياسي السائد في الدولة.

لذلك فإن ظاهرة الإدارة العامة تتناولها بالدراسة عدة علوم، كل يسلط الضوء عليها من زاوية فنجد علم الإدارة العامة و علم الاقتصاد و علم السياسة و علم الاجتماع و علم القانون...

و ما يهمنا هو دراسة الإدارة باعتبارها كائن قانوني، أي تسليط الضوء على مختلف الجوانب الإدارية و التي يتناولها القانون المنظم للإدارة العامة، ولأن مجال القانون واسع، باعتباره علم مستقل يتناول مختلف الأنظمة المنظمة للسلوك الإنساني في معاملاته المتنوعة من حيث المدى ومن حيث الموضوع، فإن دراستنا ستتنصب على مختلف النصوص القانونية التي تحيط بظاهرة الإدارة العامة؛ من خلال نظام عالمي خصها بمميزات و أفرد لها قانونا خاص بها هو القانون الإداري.

و لأن القانون الإداري أحد فروع القانون العديدة و التي يتوجب على دارس القانون اكتسابها، يتعين علينا البحث عن ماهيته؟ و يندرج تحت هذه الماهية التساؤل عن مفهوم القانون الإداري، ثم عن الهيكل القانونية للإدارة العامة التي يتناولها ؟

و الإحاطة بهذه الإشكالية يجب البحث في جل الجوانب التي يغطيها هذا القانون ، و لأن المسألة ليست بسيطة يتعين علينا الاستعانة بالمنهج المركب الذي يجمع بين المنهج الوصفي والمنهج التحليلي و في الكثير من الأحيان الاستعانة بالمنهج التاريخي من خلال اتباع الخطة التالية:

مبحث تمهيدي: حول مفهوم القانون الاداري

الفصل الاول: أسس التنظيم الاداري

الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

مبحث تمهيدي: مفهوم القانون الإداري

يعتبر القانون الإداري ذلك الفرع القانوني الذي يتناول الإدارة العامة من حيث الجوانب القانونية التي تنظمه، غير أن دراسته تقتضي البداية بتقريب مفهومه حتى تتضح معالم الدراسة، من خلال المفاهيم الأساسية المتمثلة في تعريفه ثم نشأته وتطوره ثم علاقته بعلم الإدارة وبقية فروع القانون الأخرى، ثم نتناول خصائصه و مصادره و أخيرا أسسه.

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري

في نطاق التعريفات وجد على المستوى الفقهي تعريفين لا يختلفان إلا من حيث المدى بين تعريف واسع وآخر ضيق.

الفرع الأول: التعريف الواسع للقانون الإداري

يعرف القانون الإداري بأنه " فرع من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة"¹. إن هذا التعريف البسيط بحاجة إلى الوقوف عنده و تحليله.

أولاً- تعريف الإدارة العامة: تعرف الإدارة العامة بالنظر إلى معيارين معيار شكلي وآخر موضوعي:

أ- المعيار الشكلي تعرف بأنها " مجموعة الهيئات القائمة في نطاق السلطة التنفيذية سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي"².

ب- المعيار الموضوعي فتعرف بأنها " مجموعة الأنشطة والخدمات و الوظائف والأعمال التي تقوم بها الهيئات المذكورة أعلاه اشباعا للاحتياجات العامة للجمهور و المواطن"³.

و لا يختلف اثنان في أنه لا تقوم دولة بدون جهاز إداري لكن الاختلاف يكمن في هل يجب أن يخضع هذا الجهاز لقانون متميز و خاص به أم يكفي أن يخضع لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد؟

¹- انظر ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007، ص 13.

²-انظر: - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 11.

- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 08.

³- بعلي محمد الصغير، نفس المرجع، نفس الصفحة.

ثانيا- القانون الإداري في النظم العالمية: إن كل دول العالم تعتمد على وجود إدارة عامة في تسيير شؤونها الإدارية، غير أن تمييز هذه الإدارة العامة بقانون خاص كان محل خلاف، و لهذا وجد في العالم نظامين هما:

أ- نظام وحدة القانون والقضاء: و يسمى النظام الانجلوسكسوني و يسود بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية و من سار على نهجها، حيث يرى وجوب خضوع الإدارة العامة إلى نفس القانون الذي يطبق على الأفراد، كما يرى وجوب اختصاص القضاء العادي بمنازعاتها وهذا حسب تفسيرهم لمبدأ المساواة، إذ يعتبر تمييز لإدارة العامة بقانون خاص بها ومستقل امتياز لها على حساب الأفراد مما يمس بهذا المبدأ¹.

ب- نظام ازدواجية القانون والقضاء: و نشير إلى فرنسا باعتبارها الأصل التاريخي لهذا النظام قد سار في نهجها دول عدة كمصر و الجزائر و غيرها، و يرى حتمية تمييز الإدارة العامة بقانون خاص بها ومستقل بالنظر إلى نشاطها المتميز، وعدم كفاية وصلاحيات القانون المتعلق بالأفراد العاديين في التطبيق، كما أن أهمية وخصوصية هذا النشاط يقتضي حتما منح الاختصاص لقاض مختلف مؤهل ومختص غير القاضي الذي يفصل في منازعات الأفراد بالفصل في منازعاتها، و أن هذا الفهم لا يتعارض مع مبدأ المساواة و إنما يقوم على اعتبارات منطقية تتعلق بالمصلحة العامة.²

الفرع الثاني: التعريف الضيق للقانون الإداري

و يقصد بالقانون الإداري " مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها وكذا أساليب ووسائل عملها من جهة، وما يثيره تطبيقه من نزاعات و الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها من جهة أخرى" ، بعبارة أخرى وجود قانون مستقل وخاص بالإدارة العامة يتناول كافة جوانبها.³

¹- انظر مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول الهيئات و الاجراءات، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 ، ص 32 و ما بعدها.

²- نفس المرجع، ص71 وما بعدها.

³- انظر محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 10 وما بعدها.

فالقانون الإداري كما عرفه الأستاذ Jean Rivero بأنه " مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص العامة".¹

و بذلك فهو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على هذه الأجهزة وعلى هذا النشاط.²

إذن وفقاً للتعريف الضيق يمكننا القول أن القانون الإداري هو " مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والتي تتسم بامتيازات السلطة العامة وتحكم العلاقات التي تكون فيها الدولة أو إحدى هيئاتها طرفاً فيها من أجل تحقيق المصلحة العامة".

المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري

إن أصل نشأة القانون الإداري يعود إلى ظروف و أوضاع سادت المجتمع الفرنسي في ظل الحكم الملكي قبل قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 م والتي كانت نقطة التحول و السبب في وجوده، و عليه سنتكلم بإيجاز عن الوضع قبل الثورة الفرنسية ثم بعدها للإحاطة بظروف نشأة القانون الإداري وتطوره.

الفرع الأول: الوضع قبل الثورة الفرنسية

كان يسود فرنسا نظام الحكم الملكي حيث كان الملك يجسد السلطة وله حرية التصرف دون معقب من منطلق المبدأ السائد: "الملك لا يخطئ"، حيث يندمج مفهوم الملك كسلطة مع مفهوم الملك كشخص فكان الملك هو الأمر النهائي على كافة الأصعدة التشريعية، تنفيذية، قضائية، ولمساعدة الملك وجدت البرلمانات الملكية وهي عبارة عن جهاز قضائي ملحق بالملك، موكل إليها تسجيل الأوامر الملكية ووضع الختم الملكي.

لكن هذه البرلمانات الملكية تجاوزت حدود عملها إلى حد عرقلة الإصلاحات الإدارية وهذا ما ترتب عليه مساس خطير بحقوق الأفراد و انتشار للظلم و الفساد الإداري، خصوصاً مع تمايز المجتمع وعدم تجانس تركيبته بين طبقة برجوازية ورجال الدين تجمع السلطة و المال ، وبين طبقة عامة واسعة تضم الفقراء من عامة الشعب الكادح، وأمام هذا الوضع و على اثر انتشار أفكار الحرية والديمقراطية

¹ – J.Rivero, Droit administratif, 9ème édition, Paris, 1980, p20.

² – ناصر لباد، مرجع سابق، ص 15.

التي نادى بها رجال الفكر السياسي، و التي التف حولها الشعب و آمن بها من أجل تغيير الأوضاع و النهوض على الظلم والاستبداد والفساد الإداري، قامت الثورة الفرنسية سنة 1789م.¹

الفرع الثاني: الوضع بعد الثورة الفرنسية

بعد نجاح الثورة الفرنسية وخوفا من تكرار التجربة السابقة في عهد الملكية المطلقة، ونظرا للسمعة السيئة التي حظيت بها البرلمانات الملكية في نفوس الفرنسيين، ومن أجل القيام بالإصلاحات الإدارية التي تعتمد الإدارة القيام بها، قرر رجال الثورة الفرنسية إبعاد منازعات الإدارة عن اختصاص القضاء العادي بصدور قانون رقم 16-24 الصادر في أوت 1790م، حيث قرر في مادته 13 تحريم تدخل القضاء في عمل الإدارة العامة.

و على إثر ذلك مرت نشأة وتطور القانون الإداري بعدة مراحل.

أولاً-مرحلة الإدارة القاضية: في هذه المرحلة أوكلت منازعات الإدارة المركزية إلى الوزير ومنازعات الإدارة المحلية إلى حكام الأقاليم، وكانت هذه هي طريقة فهم رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به "مونتسكيو"، و قد تم قبول هذا الوضع غير المنطقي لإدارة خصم وحكم في آن واحد، كرد فعل قوي ضد التدخل المعرقل للإدارة العامة و الإصلاحات الإدارية من طرف البرلمانات القضائية في النظام القديم السابق لقيام الثورة.²

ثانياً- مرحلة القضاء المحجوز: ويصدر دستور السنة الثامنة للثورة تم انشاء مجلس الدولة على أنقاض مجلس الملك، وحددت المادة 52 منه اختصاصه بتحضير مشاريع القوانين والتنظيمات، و إبداء رأيه حول المنازعات الإدارية على المستوى المركزي، كما تم على المستوى الإقليمي انشاء مجالس محافظات، وبالتالي اقتصر دور مجلس الدولة على تقديم الاستشارة و سلطة القضاء البات كانت محجوزة للإدارة المركزية، فهذا التطور لم يلغي مرحلة الإدارة القاضية بل كان لا يتعدى الاصلاح الشكلي للمرحلة السابقة.³

¹ - لمزيد انظر عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 53 وما بعدها.

² - نفس المرجع، ص 55.

³ - نفس المرجع، ص 57.

ثالثاً- مرحلة القضاء البات: بتاريخ 24 أوت 1872م صدر قانون اعتراف لمجلس الدولة بسلطة القضاء البات في منازعات الإدارة ، أي دون حاجة إلى الرجوع إلى سلطة أخرى للمصادقة على رأيه الذي أصبح قرار بمثابة الحكم القضائي يصدر باسم الشعب الفرنسي كما هو الحال في القضاء العادي ، و منذ ذلك الحين أصبح مجلس الدولة إلى يومنا هذا صانع مبادئ القانون الإداري في فرنسا ومنه إلى العالم.

المطلب الثالث: خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص تميزه عن باقي فروع القانون الأخرى، وتتمثل فيما يلي: قانون حديث النشأة، قانون قضائي و مرن متطور و غير مقنن.

الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

إذ لم ينشأ إلا في أواخر القرن 19م بعد منح مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص القضائي البات سنة 1872م بموجب القانون الصادر في 24 أوت 1872 ، وتكرس ذلك بصدد قرار "بلانكو"¹ الشهير عن محكمة التنازع الفرنسية في 8 فيفري 1873م، حيث أكد هذا القرار أن قواعد القانون الإداري مستقلة وتمييزة عن قواعد القانون المدني².

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون قضائي النشأة

إذ يعود الفضل في نشأة مبادئ وقواعد القانون الإداري إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث أبدع ومازال إلى يومنا هذا في خلق وتطوير نظريات القانون الإداري التي منها: نظرية القرار الإداري، نظرية

¹ - يمكن الاطلاع على قرار "بلانكو" على الموقع التالي: www.conseil-Etat.fr/ Arrêt Blanco 1872

² - ارجع إلى مراحل نشأة وتطور القانون الإداري ، ص 06.

المسؤولية الإدارية، نظرية الموظف الفعلي، نظرية العلم اليقيني وغيرها من النظريات التقليدية والتي نضيف لها من الحديثة: نظرية الغلط الظاهر في التقدير و نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار¹.

الفرع الثالث: القانون الإداري مرن و متطور

بما أنه قانون ملازم للإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها و حتى منازعاتها، و هي ملزمة بالتطور لتواكب تغير احتياجات المجتمع و تطورها على كافة الأصعدة لتنظيمها أو تليها، فحاجات اليوم كالإنترنت و الهاتف النقال الخوي ... ليست هي فقط حاجات أمس السكن و الصحة ...، و كما أن الحاجات تتغير من مجتمع إلى آخر.

فكان القانون الإداري المعبر عن ذلك فنجد أن وظيفة الدولة الحارسة تختلف عن وظيفة الدولة المتدخلة، وصولا إلى الدولة الضابطة فهو القانون الذي يترجم مختلف التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

الفرع الرابع: القانون الإداري قانون غير مقنن

الأصل أن القانون الإداري غير مكتوب، و رغم ذلك توجد بعض التقنيات المتفرقة والتي تعالج مواضيع من صلب القانون الإداري ك: قانون الولاية رقم 07/12 وقانون البلدية رقم 10-11 وقانون نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة رقم 91-11، قانون 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة... و غيرها كثير، فالمقصود بأن القانون الإداري غير مقنن عدم وجوده في تقنين واحد شامل يضم كل المواضيع وينظم كل المجالات المتصلة بالإدارة العامة، كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني والقانون الجنائي، وهذا راجع إلى الخصائص السابقة ذكرها كونه قانون حديث ومنشؤه القضاء، وخاصة أنه سريع التغير والتطور ومجالاته غير محدودة مما يتعذر وحتى يستحيل معه التقنين².

المطلب الرابع: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى

¹ - انظر حول الموضوع سماح فارة، دور القاضي الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة العامة، دراسة مقارنة، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014-2015، ص 164 وما بعدها و ص 265 وما بعدها.

² - من الموضوعات المستحدثة و التي لم تجد لها إطارا قانونيا مسبقا في التنظيم الإداري للدول ومنها الجزائر ما يسمى بالسلطات الإدارية المستقلة فلولاً لخصائص القانون الإداري لما أمكن تبنيها، سنتاولها لاحقا في الصفحة 49 لاحقا.

لا شك أن أي فرع قانوني قد يتداخل مع غيره من العلوم والقوانين أو قد يلامسها، لأنه بصدد تنظيم ظاهرة سلوكية متعلقة بممارسات الأفراد و الهيئات في حيز معين هو المجتمع، مما يخلق نقاط تلاقي أو تتافر بينها وهو الوضع مع القانون الإداري كما يلي:

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

إن علم الإدارة هو العلم الذي يهتم بدراسة ظاهرة الإدارة دراسة تحليلية بغية الوصول إلى أفضل تشغيل وبالتالي من حيث الفعالية والمردودية، وقد عرفنا سابقا أن للإدارة العامة تعريفا شكليا وآخر موضوعيا من خلال ذلك يمكن القول أنه توجد علاقة وطيدة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، ذلك أن القانون الإداري يدرس الإدارة العامة من الناحية القانونية في حين أن علم الإدارة يهتم بالجوانب الفنية والتقنية للوصول إلى تحسين الأداء الإداري¹.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

يعتبر القانون الإداري حديث نسبيا مقارنة مع بعض فروع القانون، مما يطرح التساؤل عن العلاقات التي قد تقوم مع غيره من القوانين كما يلي:

أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري: إن كلا من القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، إلا أن القانون الدستوري يعتبر الأقدم في وجوده من القانون الإداري وذلك راجع إلى أن الجماعة البشرية عندما قامت كانت بحاجة أولاً إلى سلطة حاكمة تقودها فكان بذلك القانون الدستوري فهو قانون الحكم، وبعدها تقوم هذه السلطة الحاكمة بدورها بوضع سياسة عامة تعمل على تنفيذها وتنظيم جوانبها القانونية عن طريق القانون الإداري².

فالقانون الدستوري هو المقدمة الحتمية لوجود القانون الإداري كونه يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، فعلى سبيل المثال نجد أن دستور الجزائر لسنة 1996³ نص

¹ - مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 2002، ص 27 وما بعدها.

² - انظر لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 12 وما بعدها

³ - المعدل إلى غاية القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

على مبادئ التنظيم الإداري في المادة 16 منه بالنص على المركزية واللامركزية الإدارية، وكذا نص المادتين 15 و17 على تكريس مبدأ الديمقراطية عن طريق المجلس المنتخب.

ثانيا- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني: الأصل أن القانون الإداري مستقل عن القانون المدني فهذا الأخير يقوم على تنظيم العلاقات بين الأفراد على أساس مبدأ المساواة وسلطان الإرادة، في حين يقابلها في القانون الإداري وجود إدارة عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ممثلة للمصلحة العامة للمجتمع، بالتالي فالاختلاف من حيث الطبيعة.

و قد أعلن عن ذلك منذ البداية في حكم "بلانكو الشهير" سنة 1873م، أي بعد سنة من منح مجلس الدولة الفرنسي سلطة الاختصاص القضائي البات، لكن استثناء توجد علاقة تعاون وتبادل بين القوانين تتمثل في وجود قواعد ظهرت أصلا في القانون المدني وقد وجدت تطبيقها في القانون الإداري بعد تطويرها وصلها بما يتماشى مع طبيعة النشاط الإداري كنظرية المسؤولية الإدارية ونظرية العقد.

غير أنه توجد قواعد لا يعرفها القانون المدني أصلا لظهورها في مجال القانون الإداري بصفة مستحدثة كنظرية نزع الملكية للمنفعة العامة ونظرية الظروف الطارئة، وهكذا نجد أن القانون الإداري يستعير من القانون المدني القواعد التي تتماشى مع طبيعة النشاط الإداري، خصوصا لما يتمتع به القانون الإداري من مرونة وسرعة تطور تواكب باستمرار مستحدثات الأمور و تراعي احتياجات المجتمع¹.

ثالثا- علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي: مبدئيا يمكن القول أن كل من القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، غير أن القانون الإداري كما سبقت الإشارة إليه يهتم بدراسة الجوانب القانونية للإدارة العامة فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة، لتقديم الخدمات أو تنظيم لحيات الأفراد بما يحقق المصلحة العامة.

في حين نجد أن القانون الجنائي هو ذلك القانون الذي يهتم بظاهرة الجريمة والمجرم والعقاب من أجل حماية المجتمع بتوقيع العقوبات على مرتكبي الجرائم والذي يحدد الجرائم في نصوصه، وبما أن الإدارة العامة هي ظاهرة اجتماعية فهنا يكمن التعاون بين القانونين فالقانون الجنائي في العقوبات التي يكفلها يوفر للإدارة العامة من الأحكام الجزائية ما يمكنها من القيام بوظيفتها على أحسن وجه كحماية الموظف العام من الاعتداء عليه أثناء ممارسته لمهامه وهو ما نصت عليه المادة 144 و 148 مثلا من

¹ - للإطلاع على قرار بلانكو مع تحليل فقهي حول علاقته بالقانون المدني انظر مارسولون و آخرون، أحكام المبادئ الكبرى في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، منشأة المعارف، الاسكندرية 2002، ص 10.

قانون العقوبات، وكذلك الحماية الجنائية للمال العام وهو ما نص عليه المادة 199-120-121 وغيرها من قانون العقوبات.

و تجدر الإشارة إلى أن تطور القانون الإداري يسير نحو القانون الجنائي فيما يسمى بالجزاءات الإدارية¹، أو كما يسميه بعض الفقه القانون الإداري الجنائي في تطور صريح للعلاقة التعاونية المتبادلة بين القانونين.

المطلب الخامس: مصادر القانون الإداري

إن نعت القانون الإداري بأنه قانون قضائي المنشأة لا يعني أن القضاء هو المصدر الوحيد لقواعد القانون الإداري، ذلك أنه توجد بعض النصوص المكتوبة في بعض الجزئيات والجوانب أيضا تظهر من حين لآخر، إلا أن هذا الوصف يرجع إلى أهمية القضاء ودوره في استخلاص قواعد القانون الإداري. وهذا ما يميزه عن بقية فروع القانون الأخرى، كما أن حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي عند الفصل في المنازعات حيث يعتبر القاضي الإداري قاض مبدع و منشئ لقواعد القانون الإداري عكس القاضي العادي الذي يعتبر مطبق للقانون.

بالرغم من ذلك فإن مصادر القانون الإداري هي ذات مصادر القوانين الأخرى تطبيقا لنص المادة 1 من القانون المدني التي تنص " يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها.

و إذا لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف.

فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة".

مع خلاف ملموس وواضح تبرره طبيعة القانون الإداري ونشأته الأولى السابق الإشارة إليهما، وتتمثل هذه المصادر في:

الفرع الأول: التشريع

ويقصد بالتشريع هنا مجموعة القواعد القانونية المكتوبة وترد إلى أربعة مستويات:

¹ - لمزيد من التفاصيل انظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008.

أولاً-الدستور: إن الدستور يحتوي على مجموعة المبادئ التي تتناول السلطة السياسية في الدولة من حيث تكوينها و اختصاصاتها وعلاقتها ببعضها و بالأفراد، وحقوق الأفراد وحررياتهم.

و من ضمن المبادئ التي كرسها الدستور و يستمد القانون الإداري بعض أصوله منها نجد في دستور الجزائر لسنة 1996م في المادتين 15 و 16 و 17 منه تنص على تنظيم الإدارة المحلية، وأيضاً في نص المادة 63 منه على مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة في الدولة.¹

ثانياً- المعاهدات الدولية: تعتبر المعاهدات التي تبرمها الدولة مع دولة أخرى أو هيئة دولية وتصادق عليها داخلة في النظام القانوني للدولة، وبالتالي مصدراً من مصادر القانون بصفة عامة وكذلك الأمر بالنسبة للقانون الإداري²، حيث تلتزم الإدارة العامة في الدولة بالخضوع لأحكامها في حالة تعارضها مع قانون الدولة تقدم المعاهدة على القانون طبقاً لنص المادة 150 من الدستور.³

ثالثاً: القانون: ونقصد بالتشريع العادي هنا مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية المجسدة في البرلمان بغرفتيه، وفقاً لإجراءات يحددها الدستور وفي المجالات المخصصة له.⁴ و تجدر الإشارة أن القانون الصادر عن البرلمان له شكلين القانون العضوي والقانون العادي.⁵

ويبدو هذا المستوى من التشريع أوضح من حيث اعتباره مصدراً للقانون الإداري ومن ذلك مثلاً نجد: القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية و القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وكذلك قانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية وغير ذلك.

رابعاً- التنظيم (التشريع الفرعي): و يقصد به مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في المجال المخصص لها⁶، وتعد اللوائح والقرارات التنظيمية وسيلة هامة في يد الإدارة التي تتدرج إلى مستويات حيث نجد:

¹ - القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري السابق الذكر.

² - جورج فيدال وبيار دالفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 379 وما بعدها.

³ - القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري السابق الذكر.

⁴ - انظر المواد 112 و 138 و 139 و 140 و 141 و 144 و 145 من التعديل الدستوري.

⁵ - انظر المواد 140 و 141 من التعديل الدستوري.

⁶ - طبقاً للمادة 143 من التعديل الدستوري.

*المراسيم الرئاسية: الصادرة عن رئيس الجمهورية كالمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية المؤرخ في 15 سبتمبر 2015.

*المراسيم التنفيذية: الصادرة عن الوزير الأول كالمرسوم التنفيذي رقم 90-149 المتضمن انشاء جامعة التكوين المتواصل.

* القرارات الوزارية: وهي الصادرة عن الوزراء كل في مجال قطاعه مثل: قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المتضمن تنظيم الامتحانات، و يمكن للوزير أن يشترك مع وزير آخر في إصدار قرار يمس قطاعيهما فيسمى القرار الوزاري المشترك.¹

*قرارات الولاية: الصادرة عن والي كل ولاية في حدود اقليم الولاية طبقا لقانون الولاية.

*قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية: كل في حدود اقليم بلديته و في حدود صلاحياته المحدد في قانون البلدية.

وهكذا تتدرج القرارات الإدارية وصولا إلى أدنى موظف في الجهاز الإداري يمكنه القانون من سلطة إصدار قرارات إدارية.

الفرع الثاني: العرف

ينشأ العرف الإداري ويصبح مصدرا من مصادر القانون الإداري، عندما تنتهج الإدارة العامة نمطا معيناً في عملها مع تكرار السير على هذه القواعد بشكل منتظم ومستمر، مما يرسخ الاعتقاد لدى الإدارة و الأفراد بأنها قد اصبحت ملزمة، ولكي يصبح سلوك الإدارة في انجاز عمل ما عرفا اداريا يتعين أن يتوافر ركنان: ركن مادي و ركن معنوي.

أولاً- الركن المادي: و يقصد به تكرار سلوك الإدارة في نشاطها على نمط معين، وبشكل منتظم دون انقطاع بحيث يعد هذا التكرار عادة من عاداتها، بمفهوم المخالفة أن انقطاع الاعتقاد في اتباع سلوك معين من جانب الإدارة يؤدي إلى عدم توافر الركن المادي.²

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 64.

² في نفس المفهوم انظر: - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون تاريخ، ص 43.

- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 21.

ثانيا- الركن المعنوي: و يتكون هذا الركن المعنوي عندما يتولد الشعور لدى الإدارة و الأفراد المتعاملين معها بإلزامية هذه العادة، وأنها صارت قاعدة واجبة الاحترام.

ويجوز للإدارة أن تعدل أو تغير في القاعدة العرفية التي درجت الفتها عليها لكي تتلاءم مع الظروف والتطورات التي تحدث في العمل الإداري¹.

الفرع الثالث: القضاء

يحتل القضاء مركزا متميزا بين مصادر القانون الإداري؛ نظرا لحدثة نشأة هذا القانون وطبيعته المتطورة ولعدم تتقنين أغلب أحكامه في مجموعة واحدة، وذلك أسوة ببقية فروع القانون الأخرى فقد دفع هذا الوضع المتميز بالقضاء الإداري إلى اعتباره من جانب بعض الفقهاء مصدرا رسميا للقانون الإداري، بل وأهم مصادره ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي هو الرائد في انشاء قواعد القانون الإداري وارساء نظرياته إلى يومنا هذا منذ حصوله على الاختصاص القضائي سنة 1872م.

وقد سار على نهجه أيضا مجلس الدولة المصري منذ نشأته سنة 1946م² ، كذلك يسير على هديهما مجلس الدولة الجزائري الذي نظمت أحكامه في القانون العضوي 98-01 بعد أن أنشئ بنص المادة 152 من دستور الجزائر سنة 1996م.

الفرع الرابع: الفقه

و يقصد به دور الفقه من علماء القانون في استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية، ويجمع أغلب الفقه أن آراءهم و إن كان لها في كثير من الأحيان أثر كبير في التشريع و القضاء، إلا أن هذا الأثر يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية قد تقنع المشرع أو القاضي للأخذ بها.

لأجل ذلك يعتبر الفقه مصدرا غير مباشر، كما أنه من الناحية القانونية فآراء الفقه ليس لها أية قيمة إلزامية لهذا يعتبر مصدر تفسيري بالرغم من مساهماته القيمة³.

¹ - محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، نفس الصفحة.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 28 وما بعدها.

³ - ناصر لبّاد، مرجع سابق، ص 79 وما بعدها.

الفرع الخامس: المبادئ العامة للقانون

عادة لا توجد هذه المبادئ العامة في القوانين وإنما تتضمنها المواثيق والرسائل والاعلانات الدولية، مثل مبدأ "المتهم بريء حتى تثبت ادانته" وكذلك "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية" أيضا مبدأ "المساواة أمام القانون في الأعباء والحقوق".

فقد أثارت القيمة القانونية لهذه المبادئ الكثير من الجدل فقد ذهب بعض من الفقهاء إلى إعطائها قيمة النص الدستوري طالما أن المشرع يقتبس من هذه المبادئ العدالة والمساواة، في حين ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى عدم إعطائها أية قيمة قانونية واعتبارها مجرد مبادئ فلسفية أخلاقية فقط، ووجد بين الرأيين السابقين رأي وسط يرى أن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون تأتي بعد النص المكتوب والعرف¹.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المصادر خاضعة لمبدأ تدرج القاعدة القانونية والذي يعني وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها.

المطلب السادس: أساس القانون الإداري أو نطاق تطبيقه

إن تحديد أساس القانون الإداري يؤدي إلى تحديد نطاق تطبيقه، وقد شغل البحث عن الأساس أو المعيار الذي يصلح أن يكون أساسا للقانون الإداري، ويحدد نطاقه فقه القانون العام في فرنسا منذ منتصف القرن 19م إلى يومنا هذا، إذ طرحت عدة معايير متنوعة.

وقد كانت بداية ظهور المعايير المميزة للقانون الإداري في أعقاب الثورة الفرنسية عندما تم الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية ومنع القضاء العادي من النظر في أعمال الإدارة، فنتج عن ذلك أن تبنت الإدارة معيارا عضويا (شكلياً) واسعاً، بقصد حرمان القضاء العادي في ذلك الوقت من التصدي لأي عمل تكون طرفاً فيه بغض النظر عن طبيعة هذا العمل، فكان المعيار الشكلي (العضوي) أول المعايير المعتمدة غير أنه لم يصمد أمام معارضة القضاء له لطابعه التفاضلي، فأخذت تظهر معايير جديدة تدور حول الأخذ بفكرتين رئيسيتين هما: الأهداف والوسائل²، ويمكن إجمال هذه المعايير فيما يلي:

¹ - نفس المرجع، ص 72 وما بعدها.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

الفرع الأول: معيار المرفق العام

أخذ الفقه الفرنسي يجمع على أن قرار "بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1873م يمثل حجر الزاوية في بناء نظرية المرفق العام، إذ أنه القرار الذي لفت نظر الفقه بعد ذلك بسنوات من صدوره باعتباره أول الأحكام القضائية التي صدرت على أساس معيار المرفق العام.

بعده تتابعت الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والقضاء العادي على حد سواء بناء على معيار المرفق العام باعتباره أساس القانون الإداري والمعيار المميز له والمحدد لنطاق تطبيقه.

وقد اهتم الفقيه "Duguit" واعتنقه كأساس للقانون الإداري، وأخذ منه محورا تتركز عليه جميع نظريات وأحكام القانون الإداري، وتتمثل نقطة الانطلاق في فكر العميد "Duguit" أن الدولة هي مجموعة من المرافق العامة تعمل لصالح المجتمع، وأن القانون لا يتحصل على قوته الإلزامية من سلطة الدولة، وإنما من طبيعة القاعدة القانونية ومدى استجابتها لحاجات المجتمع المتمثلة في المرافق العامة، فإن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة¹.

وعليه فإن أحكام ونظريات القانون الإداري تدور حول فكرة المرفق العام وتكتسب صفتها العامة من ارتباطها بها، فالموظف يكتسب هذه الصفة لأنه يعمل في خدمة مرفق عام والعقود الادارية تحكمها قواعد خاصة مختلفة العقود أو القواعد التي تطبق على العقود المدنية لأنها متعلقة بنشاط مرفق عام، والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموال عامة تتمتع بحماية خاصة وأحكام مستقلة عن الأموال الخاصة وغيرها.

وأخيرا يختص القضاء الإداري بكافة المنازعات المتعلقة بنشاط وإدارة المرافق العامة، واستطاعت نظرية المرفق العام أن تسود أحكام القضاء الفرنسي بيد أن التطورات والتغيرات التي توالى خلال النصف الأول من القرن 20م، وعلى الأخص ما أحدثته الحربين العالميتين الأولى و الثانية من أوضاع في الدول، إضافة إلى التطور والتقدم العلمي والصناعي وتطور وسائل المواصلات ، بما أدى إلى ضرورة تدخل الدول في مجالات النشاط التي كانت حكرًا على النشاط الفردي من قبل، وقيامها بتأسيس مشروعات ومرافق صناعية وتجارية متنوعة لإشباع الحاجات العامة والجديدة للمجتمع، وتأمين عدد من المشاريع الخاصة وتحويلها إلى مرافق عامة ملك للدولة.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 135.

كما قام الأفراد وأشخاص القانون الخاص من ناحية أخرى بإنشاء مشاريع خاصة ذات نفع عام إذ أدت كل هذه التطورات إلى حدوث أزمة المرفق العام، أي عجز معيار المرفق العام عن استيعاب أوجه النشاط الجديدة باعتباره أساسا للقانون الإداري¹.

غير أنه جدير بالذكر أن القضاء الفرنسي لم يهجر فكرة المرفق العام في أحكامه حتى الآن، رغم ما سدده الفقه من انتقادات وأصبح من الضروري أن يضاف لهذا المعيار شرط الأسلوب الذي تستعمله السلطة الإدارية في إدارة المرفق العام، وهو استعمال أساليب القانون العام و هو المعيار الموضوعي.

الفرع الثاني: معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة

يقوم هذا المعيار الذي نادى به الفقيه الفرنسي LA FERRIÈRE على أساس أن الإدارة تضطلع بنوعين من الأعمال: "أعمال السلطة" (acte d'autorité) التي تتجسد في التصرفات الصادرة من الهيئات الإدارية المختلفة بإرادتها المنفردة، والمتضمنة أوامر ونواهي ملزمة للأفراد.

وهذا النوع من الأعمال لا يجوز إخضاعه للقضاء العادي وإنما يخضع للقضاء الإداري، أما النوع الثاني فيتمثل في "أعمال الإدارة العادية"، التي تباشرها الإدارة العامة بذات الأساليب التي يستخدمها الأفراد وفي نفس ظروفهم، أي بدون استخدام سلطتها العامة ولهذا تخضع هذه الأعمال لاختصاص المحاكم العادية.

وقد طبق القضاء الفرنسي هذا المعيار في أحكامه لفترة من الزمن، باعتباره الأساس الذي يقوم عليه القضاء الإداري، غير أنه انتقد من ناحية صعوبة تطبيقه عمليا إذ ليس من السهل إجراء التفرقة بين الأعمال التي تتسم بطابع السلطة والأعمال الأخرى التي تخلو منها².

الفرع الثالث: معيار السلطة العامة

لقد نادى بهذا المعيار الفقيه "موريس هوريو" إذ غلب الوسائل التي تستخدمها السلطة العامة على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فأوضح أن السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيار لتحديد نطاقه لا تقتصر فقط على الأوامر والنواهي كما كان الحال في معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 109 وما بعدها.

² - نفس المرجع، ص 202.

الإدارة العادية، وإنما يشمل جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة التي تستخدم فيها الامتيازات والاستثناءات المقررة للسلطة العامة.

ومع ذلك فإن السلطة في نظر "هوريو" ليست عبارة عن امتيازات وحقوق استثنائية فقط، إذ أنها ليست مطلقة بل هي سلطة منظمة بحدود معينة وتنظمها ضوابط وقيود محددة، بحيث لا تسيّر وفق إرادة الحكام ومشيتهم وإنما هي سلطة موضوعية تصبو إلى تحقيق أهداف معينة، وبذلك لم ينكر فكرة المرافق العامة كما فعلت مدرسة المرفق العام بإنكارها لفكرة السلطة العامة، بل اعترف بها كهدف للعمل الإداري لكنه غلب عليها فكرة السلطة العامة كأساس للقانون الإداري¹.

الفرع الرابع: معيار أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة

ظهر هذا المعيار في النصف الثاني من القرن 19م، و وجد ترحيبا لدى القضاء الفرنسي كما وجد له مؤيدا نصيرا من بين الفقهاء الفرنسيين المعاصرين أمثال الأستاذ "René Chapus" الذي يرى أن هذا المعيار يعكس جوهر أحكام القضاء الفرنسي.

إذ يميز هذا المعيار بين الأعمال التي تصدر تطبيقا لأساليب الإدارة العامة المتميزة عن الأساليب المعتادة لدى الأفراد عند اتخاذهم لأعمالهم الخاصة، وأعمال الإدارة الخاصة التي تستخدم فيها الإدارة وسائل وأساليب القانون الخاص كما هو الشأن عند إدارتها لأعمال الدولة الخاصة وعند إبرامها للعقود الخاصة².

الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة

وقد نادى بهذا المعيار الفقيه "Waline" حيث يرى أن فكرة المنفعة العامة أو المصلحة العامة هي محور ارتكاز موضوعات القانون الإداري، وبذلك تطبق قواعد القانون الإداري على المرافق العامة الإدارية لأنها تستهدف تحقيق المنفعة العامة ولا تطبق على المرافق العامة الصناعية والتجارية لأنها لا تهدف إلى ذلك حسب رأي هذا الفقيه.

¹ - نفس المرجع، ص 113.

² - نفس المرجع، ص 104.

إلا أن هذا المعيار لم يعمر طويلا وانهار تحت وطأة الانتقادات، والتي كان أبرزها أن جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة سواء الأعمال التي تخضع لأحكام القانون الإداري أو الأعمال التي تحكمها قواعد القانون الخاص هذا من جهة.

ومن جهة أخرى أن النشاط الفردي كثيرا ما يستهدف تحقيق النفع العام كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وغيرها من الهيئات والجمعيات التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة والتي اعترفت لها الدولة بهذه الصفة، غير أنه سرعان ما غير هذا الفقيه رأيه منظما إلى مؤيدي معيار السلطة العامة¹.

الفرع السادس: معيار السلطة العامة بوجه جديد

وقد أعلن الفقيه الفرنسي "George Vedel" الذي عرف الإدارة بأنها استخدام السلطة العامة بواسطة السلطة التنفيذية، وعرف القانون الإداري بأنه "مجموعة من القاعد الخاصة المطبقة على نشاط السلطة التنفيذية حين يستخدم أساليب السلطة العامة"، فهو معيار مزدوج يتضمن عنصرين، يتمثل العنصر الأول في نشاط السلطة الإداري، ويتجسد العنصر الثاني في مباشرة السلطة العامة.

و السلطة العامة هي الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة العامة وتجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد المتعاملين معها وكذا القيود المفروضة عليها.

و بناء على هذا المعيار الحديث فإن مجالات إدارة الدولة لأملكها الخاصة وعقود الإدارة التي لا تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، والمرافق العامة الصناعية والتجارية تخرج جميعها عن نطاق تطبيق القانون الإداري². وبهذا اعتمد الاجتهاد القضائي الفرنسي على المعيار المزدوج الذي يقوم على فكرة امتيازات السلطة العامة مع اشراك معايير أخرى كالمرفق العام مثلا أو غيره.

بعد التعرض لجملة هذه المعايير نخلص في الأخير إلى القول أنه لا يمكن الاعتماد على معيار واحد واعتباره معيارا جامعا مانعا كأساس للقانون الإداري، وتحديد مجالات تطبيقه وإنما ينبغي تحديد نشاط الإدارة من زاوية هذه المعايير جميعا، أي النظر إلى النشاط الإداري من زاوية موضوعه وهدفه وشكله واجراءاته.

¹ - نفس المرجع، ص 112.

² - نفس المرجع، ص 116 و 117.

الفصل الأول: أسس التنظيم الإداري

يعتبر التنظيم الإداري كأحد أهم موضوعات القانون الإداري، كونه يقف عند وصف بنية الإدارة العامة، و يحدد الأساس القانوني الذي تبني عليه في تنظيم الإدارة العامة.

و نعني بالأساس القانوني للإدارة العامة فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها النواة الأولى في بناء الإدارة، ثم أساليب التنظيم الإداري وهي الأسس العملية المجسدة واقعيا في تنظيمها والمتمثلة في المركزية واللامركزية الإدارية.

وعليه فإن موضوع التنظيم الإداري لا يمكن الإحاطة به إلا من خلال فهم عناصره الأساسية له وهي: الشخصية المعنوية، المركزية واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري «الشخصية المعنوية»

ولتقريب مفهوم الشخصية المعنوية نتناول تعريفها وتحديد أهميتها كأساس قانوني للتنظيم الإداري ، ثم موقف الفقه والتشريع منها، ثم أنواع الشخص المعنوي و الآثار المترتبة عن وجودها وأخيرا انقضاء الشخصية المعنوية.

المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية وتحديد أهميتها

إن نظرية الشخصية المعنوية نشأت أولا في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي أو الاعتباري لاسيما الشركات التجارية و الجمعيات...، و وجدت تطبيقها في القانون العام ذلك أن القانون العام.

إن القانون العام لا يعرف إلا اشخاصا معنوية، أما الأشخاص الطبيعية فهي تعمل باسم و لحساب الشخص المعنوي فهم مجرد أعوان إداريين.

و الشخصية المعنوية تعني " مجموعة من أشخاص و /أو أموال ترصد لتحقيق هدف معين، و التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يعترف لها القانون القيام بنشاط ينسب إلى الشخص المعنوي القائم به، ويكون مستقل و متميز عن الأفراد المكونين له"¹.

¹ - أغلب مراجع القانون الإداري تشير في تعريفها للشخصية المعنوية إلى أنها "تجمع لأشخاص أو أموال"، لكن الأصح من الناحية القانونية أن الأشخاص قد تشكل شخص معنوي كالأحزاب السياسية ، و الأموال قد تشكل أشخاص معنوية كالشركات التجارية للأموال، كما أن الأشخاص و الأموال معا تشكل شخص معنوي كالدولة.

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا هاما في تنظيم وتسهيل أعمال الوحدات الإدارية، فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين باسم الأشخاص المعنوية المتمثلة في الدولة، الولاية والبلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، فتعتبر أعمالها أعمالا إدارية صادرة عن الإدارة العامة بالرغم من أنها تحققت بواسطة أشخاص طبيعيين.

المطلب الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

سنستعرض أولا موقف الفقه ثم موقف التشريع ثانيا.

الفرع الأول: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

لقد تأرجح موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية بين مؤيد لها ومنكر لها، وقد جاء كل فريق محاولا تقديم أساس لتفسير فكرة تجمع أشخاص و /أو أموال كما يلي:

أولاً-الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية: وقد تبنى هذا الاتجاه نظريتين في تفسير

الشخصية المعنوية هما :

أ-نظرية الشخصية المعنوية فكرة مفترضة أو خيالية: ويتزعمها الفقيه الألماني "Savigny" ، و يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ماهي إلا محض افتراض وليس لها أساس من الواقع، و أن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إدارة حقيقية وأن هذه الأخيرة لا تتوفر إلا عند الشخص الطبيعي، ولما كانت هناك حاجة إلى جهد الأفراد مجتمعين لتحقيق المصالح المختلفة وجب الاعتراف لهذه التجمعات بالشخصية القانونية كما الأشخاص الطبيعية لتتمكن من أداء وظيفتها، ولا يتأنى ذلك إلا بتطبيق فكرة الشخصية المعنوية ولو على سبيل الافتراض.

لقد انتقدت هذه النظرية لانطلاقها من فكرة خاطئة مفادها أن من لا ارادة له فلا حق له، في حين أننا قد نكون بصدد حق دون إدارة كما هو الحال بالنسبة للمجنون و صغير السن، كما اعتمدت على فكرة الافتراض والقانون لا يقوم على الافتراضات، فالافتراض عدم، والعدم لا يولد آثارا قانونية.¹

ارجع مثلا : - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 83 وما بعدها.

- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 59 و 60.

¹- نفس المرجع، ص 60 و 61.

ب-نظرية الشخصية المعنوية فكرة حقيقية: تقوم هذه النظرية على حقيقة أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين ومشروع، وهذا التجمع يؤدي إلى نشوء إدارة مشتركة منفصلة عن إرادة الأفراد المكونين له، وأن تدخل الدولة لا يعني أنها أنشأت الشخص المعنوي بل لا يتجاوز الأمر حد الاعتراف به، غير أن أصحاب هذه النظرية اختلفوا في كيفية وجود هذه الإرادة المتعلقة بالشخص المعنوي .

ذهب اتجاه إلى اعتبار الأفراد المكونين للشخص المعنوي كخلايا جسم الانسان تبعث فيه الحياة والحيوية غير أن هذا الاتجاه انتقد لاعتماده على الخيال، في حين ذهب اتجاه آخر إلى اعتبار أنه إذا كان الشخص المعنوي يتكون من مجموع إرادات، فإنه ينتج عنها إرادة جديدة مختلفة ومستقلة عن الأشخاص المكونين له، وقد انتقد أيضا هذا الاتجاه بالرغم من نجاحه في تفسير جماعات الأفراد إلا أنه فشل في تسيير بعض التجمعات كتجمعات الأموال¹.

ثانيا- الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية: و يذهب في هذا الاتجاه العديد من الفقه أمثال Duguit و Jèze إلى إنكار القول بوجود شخصية معنوية ، و يرى أنه توجد نظم قانونية أخرى يمكن من خلالها تبرير تجمع أشخاص و/ أو أموال دون حاجة إلى الافتراض، و لقد تناول هذا الطرح عدة نظريات منها :

أ- نظرية الملكية المشتركة: حسب هذه النظرية لا يمكن الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية لأنها لا تصلح لتفسير كل النتائج القانونية، بل ينبغي الاعتماد على مفهوم أكثر منطقية وهو مفهوم الملكية المشتركة ، هذا المفهوم كفيل بإعطاء تفسير صحيح للنتائج المترتبة على وجود مجموعة أو تجمع من الأموال المملوكة على سبيل الاشتراك، بحيث لا يمكن تشخيص حصص الذين يقفون وراء هذه الملكية المشتركة المخصصة لأهداف معينة.

انتقدت أيضا هذه النظرية كونها تنصرف إلى تفسير مجموعة الأموال كالشركات التجارية بنوعها شركات الأشخاص وشركات الأموال، غير أنها لا تفسر تجمعات أخرى لا تقوم على أساس المال كتجمعات القائمة على أساس مهني كالنقابات أو ثقافي أو خيرى أو ديني كالجمعيات أو سياسي كالأحزاب السياسية².

¹ - نفس المرجع، ص 62.

² - ناصر لبّاد، مرجع سابق، ص 85.

ب- نظرية المراكز القانونية الجماعية: حسب رأي الفقيه "دوجي" وهو من أشد المعارضين لفكرة الشخصية المعنوية وينسب إليه مقولة "لم يسبق لي أن تناولت غذائي مع شخص اسمه الشخص المعنوي" فالأمر عنده يتعلق فقط بنوع من المراكز القانونية أو المصالح الجماعية يحميها القانون حفاظا على التضامن الاجتماعي وتحقيقا لمصالح المجتمع¹.

بالرغم من محاولات الفقه في وضع أساس لتجمع اشخاص و /أو أموال في الاعتراف بالشخصية المعنوية أو انكارها، فإنه يكفي اعتماد رأي الفقيه "AUBERT" "إن وجود الشخصية المعنوية وتحديد طبيعتها لم تصبح اليوم محل نقاش لأن الحياة القانونية اليوم حقيقة جعلت من الأشخاص المعنوية شركاء يوميين للأشخاص الطبيعيين"².

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

لقد نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري على أن "الأشخاص الاعتبارية وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونية".

من خلال نص المادة هذه نجد أن المشرع الجزائري أخذ صراحة بفكرة الشخصية المعنوية على غرار بقية المشرعين في العالم لما لها من قيمة وأثر على الصعيد القانوني.

ولأن الدولة فضلا على كونها شخص معنوي تحتاج إلى أن تعترف بأشخاص معنوية كثيرة كالسابق ذكرها في نص المادة على سبيل المثال لا الحصر، وفقا لمفهوم نص المادة أعلاه هذه الأشخاص تختلف في موضوع نشاطها ومهامها حتى تساعد الدولة في أداء وظيفتها الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية وغيرها فيما يعرف المرافق العامة إلى جانب المرافق الخاصة.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 62.

² - نقلا عن ناصر لباد، مرجع سابق، ص 85.

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

سبق وأشرنا إلى أن الشخصية المعنوية وجدت أصلا في القانون الخاص لتجد تطبيقها في القانون العام، و على ذلك يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية إلى: أشخاص معنوية عامة وأشخاص معنوية خاصة.

و في هذا الصدد وجدت عدة معايير للتمييز بين هذين النوعين غير أننا نستبعد دراسة الأشخاص المعنوية الخاصة، ونحصر دراستنا في الأشخاص المعنوية العامة.

يمكن تقسيم هذه الأخيرة إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقية، كما يلي:

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

لقد حدد دستور الجزائر لسنة 1996¹م في المادتين الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: الدولة و الولاية والبلدية.

كما نصت عليها المادة 49 من القانون المدني سابقة الذكر، ويقصد بالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية الهيئات التي تمارس اختصاصها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين، إذ تستند على المعيار الإقليمي وهي:

أولا-الدولة: وهي شخص معنوي عام تمارس سلطتها على كافة أنحاء إقليم الدولة، وهي الأصل الذي تنبثق وتتفرع عنه بقية الأشخاص المعنوية الأخرى العامة والخاصة.

وهذا هو مدلول الدولة في القانون الإداري، لأن للدولة مدلول سياسي دستوري فهي مجموعة من الأفراد يسمون الشعب يقطنون حيزا جغرافيا معينا يسمى إقليم ويخضعون لسلطة سياسية.

غير أن ما يعيننا في دراستنا هو المفهوم الإداري.

ثانيا- الولاية: هي شخص معنوي عام تمارس سلطتها في إقليم الولاية، وهي جزء من الدولة، فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية².

¹- انظر المواد 15 و 16 و 17 من الدستور المعدل و المتمم.

²- جريدة رسمية عدد 12 لسنة 2012.

ثالثا- البلدية: هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية حسب ما نصت عليه المادة 16 ذلك من الدستور ، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات، هذه البلديات تمارس صلاحيتها داخل حدودها الإقليمية طبقا للقانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية¹، وعددها في الجزائر 1546 بلدية.

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

وهي عبارة عن مرافق عامة حدد اختصاصها على أساس موضوعي أو وظيفي، تدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية وتلعب دورا لا يستهان به في مساعدة الدولة لقيامها بوظائفها المتعددة²: الإدارية والصناعية والتجارية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية...، والمتعلقة أساسا بتقديم الخدمات في المجتمع.

وتتقسم أيضا إلى مرافق وطنية وأخرى محلية كالجامعات والمستشفيات.

المطلب الرابع: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية

نصت على هذه النتائج المادة 50 من القانون المدني الجزائري بقولها "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا:

* ذمة مالية: وهي مجموع الحقوق والديون أو الذمة المالية الإيجابية والذمة المالية السلبية.

* أهلية: في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

* موطن: وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون في الجزائر.

* نائب يعبر عن إرادتها.

* حق التقاضي أمام القضاء كمدع أو كمدعى عليه.

¹ - جريدة رسمية عدد 37 لسنة 2011.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 37.

المطلب الخامس: نهاية الشخصية المعنوية

تنقضي الشخصية المعنوية وبالتالي ينتهي وجود الشخص المعنوي لعدة أسباب منها :

أولاً-انتهاء الأجل المحدد لمدة حياتها.

ثانياً- تحقيق الهدف من انشائها.

كما قد ينقضي إما بإرادة منشئيه، أو بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة، أو بموجب حكم قضائي.

المبحث الثاني: الأسس الفنية للتنظيم الإداري

تتحدد أساليب التنظيم الإداري في أسلوبية المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ، كما نشير إلى أن الدولة يمكن أن تقوم على النظام المركزي بمفرده أو بتطبيق اللامركزية الإدارية بجانبه، وذلك حسب القانون الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري، وهذا النهج يكون وليد الظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة من ناحية، ومدى عمق جذور وتأصل الديمقراطية في المجالين السياسي والإداري من ناحية أخرى.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

لتقريب مفهوم المركزية الإدارية لابد من التطرق إلى تعريفها ثم صورها، وأركانها وأخيراً إلى تقديرها، كما يلي:

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بها حصر أو تجميع تركيز الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة، تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية بواسطة القائمين عليها في عاصمة الدولة أو عن طريق ممثلين موزعين في الإقليم الخاضعين في ذلك لنظام السلطة الرئاسية¹.

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية صورتان:

أولاً- صورة التركيز الإداري: وهي أقدم تطبيق للمركزية الإدارية وتسمى أيضاً بالمركزية المطلقة أو الوزارية.

¹ - انظر نفس المرجع، ص 46.

ويقصد بالتركيز الإداري حصر وتركيز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الإقليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم أن يرجعوا إلى وزاراتهم في كل الأمور.

ينتج عن الأخذ بهذا الأسلوب مساوئ عديدة تتمثل أبرزها في عجز الرئيس الإداري أو السلطة الإدارية الممركزة عن القيام بمهامها بسرعة وكفاءة، مما يؤدي بدوره إلى البطء في اتخاذ القرارات وعدم التفرغ للمهام الأساسية التي يجب تولي لها السلطة المركزية عناية، وذلك بالانشغال في تصريف الشؤون اليومية والأعمال التفصيلية للإدارة، وما يتمخض عن ذلك من ضياع الوقت وعرقلة سير العمل الإداري¹.

ولهذا عجز أسلوب التركيز الإداري عن تحقيق الفعالية الإدارية، ولم يعد مطبقا في الحياة العملية للدول بصفة مطلقة في الوقت الحاضر.

ثانيا- صورة عدم التركيز الإداري: وهي الصورة المتطورة للمركزية الإدارية وتسمى بالمركزية المخففة أو النسبية، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى وعدم تمكن السلطة الإدارية في أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة.

وما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين، نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار لذا كان من اللازم أن يفوض بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، غير أن هذا لا يعني تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة اتخاذ القرار، و بالتالي الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية وإنما يمارسون مهامهم تحت إشراف الوزير المختص.

لذا فإن هذه الصورة من التنظيم الإداري لا تخرج عن كونها تفويض اختصاص، تخفيفا لأعباء السلطة المركزية المتمركزة في العاصمة ومنعا لاختناقها، فعدم التركيز الإداري يحقق السرعة و الفعالية في أداء النشاط الإداري لذا فإن هذا النظام يعتبر ضرورة لازمة في التنظيم الإداري لأية دولة².

¹ - انظر سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 79.

² - نفس المرجع، ص 79 وما بعدها.

الفرع الثالث: أركان المركزية الإدارية

من خلال التعريف والصور السابقة أعلاه يمكن استخراج الأركان أو الأسس التي تقوم عليها

المركزية الإدارية كما يلي :

أولاً- حصر وتجميع الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة: ويقصد بذلك استئثار الحكومة المركزية

في العاصمة بكل سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم وإنما يشمل الدولة كلها، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة الموجود في كافة تراب الدولة، فلا محل في مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو محلية تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإن كان يوجد موظفون في الأقاليم فهم أعوان السلطة المركزية يعملون بتقويض منها باسمها ولحسابها، مستخدمة بذلك صورة متقدمة للمركزية الممركزة هي عدم التركيز الإداري¹.

ثانياً- الخضوع لنظام السلطة الرئاسية: ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك العلاقة القانونية بين

الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين يعرف بالسلم الإداري ، حيث يتمتع الموظف الأعلى وهو الرئيس الإداري بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه وهو المرؤوس، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول².

تتجسد علاقة التبعية هذه بين الرئيس والمرؤوس في خضوع هذا المرؤوس للرئيس من خلال

التأثير في مساره المهني، وكذلك أثناء ممارسته لنشاطه الإداري على التفصيل الآتي:

أ- تأثير الرئيس الإداري على المسار المهني للمرؤوس: تخول النصوص القانونية للرئيس

الإداري العديد من الصلاحيات لها تأثير على شخص المرؤوس، و هي سلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس بدءا بسلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو الإحالة على التقاعد، مروراً بسلطات أخرى تتراوح بين المكافآت أو عقوبات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي، غير أن هذه السلطة التي يمارسها الرئيس ليست مطلقة وإنما تكون طبقاً للقواعد والاجراءات التي يحددها القانون³.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 56 و 57.

² - نفس المرجع، ص 48.

³ - انظر في هذا الشأن قانون الوظيفة العامة 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر عدد 43 لسنة 2006.

ب-تأثير الرئيس الإداري على النشاط الإداري للمرؤوس: للرئيس الإداري سلطة سابقة على ممارسة المرؤوس للنشاط الإداري وأخرى لاحقة.

فموجب السلطة السابقة يحق للرئيس قبل ممارسة المرؤوس للنشاط الإداري القيام بتوجيهه إلى أسلوب العمل الأمثل عن طريق ما يصدره إليه من أوامر وتعليمات يتقيد بها أثناء تنفيذه لمهامه.

أما السلطة اللاحقة فيملك الرئيس الإداري حق إجازة أعمال مرؤوسيه أو رفضها أو تعديلها بعد القيام به، كما له أن يحل محل المرؤوس للقيام بعمله في حال غيابه أو امتناعه عن القيام بعمله، وهذه السلطة اللاحقة لا تشمل مراقبة مشروعية أعمال المرؤوس فقط وإنما تتعداها لمراقبة مدى ملاءمتها، غير أن السؤال المطروح هو مدى حدود طاعة المرؤوس لأوامر رئيسية؟

نفرد هنا بين الأوامر المشروعة المطابقة للقانون والأوامر غير المشروعة، فبالنسبة للأوامر المشروعة يجب على المرؤوس إطاعتها لأن في تطبيقها تطبيق للقانون الذي هو ملزم به، أما بالنسبة للأوامر غير المشروعة فقد اختلف الفقه بشأنها في ثلاثة آراء:

الرأي الأول: أخذ بمبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية) وقد تزعمه الفقيه "دوجي" حيث يرى أن القانون فوق الجميع ، ويجب على المرؤوس أن يخضع لأوامر رئيسه متى كانت مشروعة، أما إذا غير مشروعة فإنه يتعين على المرؤوس عدم التقيد بها تطبيقاً للقانون، وفي حال تطبيقها يعتبر مرتكباً لخطأ شخصي يحمله المسؤولية الشخصية¹.

الرأي الثاني: أخذ بمبدأ الطاعة وقد تزعمه الفقيه "هوريو" ويرى أن على المرؤوس طاعة أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ، ذلك أن رفض المرؤوس تنفيذها يعني أنه نصب نفسه قاضياً يفحص مدى مشروعية قرار رئيسه، مما يعطل أداء النشاط الإداري وبالتالي يضرب المصلحة العامة، فيرى إلزامية تطبيق أوامر الرئيس حتى لو كانت غير مشروعة، وفي المقابل اعتبار الخطأ القائم هنا خطأ المرفق العام².

الرأي الثالث: وهو رأي وسط توفيقي بين الرأيين السابقين تزعمه الفقيه "لا بند" يرى في إعطاء السيادة للقانون إهدار لهيبة الرئيس وتعطيل لسير المرافق العامة، كما أن تغليب مبدأ الطاعة يعني أن

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 51.

² - نفس المرجع، ص 50.

ينقلب الموظف إلى آلة عمياء ينفذ ما يصدر إليه دون أن يناقش مما يتنافى مع الطبيعة البشرية، لذلك يرى أن على المرؤوس تنفيذ أوامر رئيسه كما صدرت إليه طالما روعي فيها ثلاث مسائل:

- أن يصدر الأمر عن الموظف المختص

- أن يراعي الأمر الشروط الشكلية التي حددها القانون.

- أن يدخل هذا الأمر في حدود اختصاصات المرؤوس.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نص في المادة 129 من القانون المدني على أن "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

غير أن ما يؤخذ على نص هذه المادة أنها لم تحدد الأوامر الواجبة والأوامر غير الواجبة، وبالتالي لم يحل المشروع الخلاف وبقي قائما.

الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية

تجمع المركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري جملة من المزايا كما لها عيوب.

أولا- المزايا: و هي جملة النتائج التي تحسب لصالح هذا الأسلوب الإداري، و التي منها أنه يعظم سلطة الدولة و يساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية و يحقق المساواة والعدالة بين الأفراد في تقديم خدماتها مما يؤدي إلى تدعيم وحدتها السياسية، وكما أنه يعمل على توحيد نمط التسيير الإداري في أداء العمل الإداري بما يبسطه و يسهل فهمه ، كما أنه يوفر الاقتصاد في النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن¹.

ثانيا- العيوب: و هي جملة المساوئ التي نتجت عن تطبيق هذا الأسلوب الإداري، ومنه نظام المركزية الإدارية لا يدعم فكرة الديمقراطية ومشاركة المواطنين في التسيير الإداري للمرافق العامة، كما لا يراعي الاحتياجات المحلية المختلفة من منطقة لأخرى وبالتالي فهو لا يحقق المساواة، كما أنه لا يراعي توسع نشاطات الدولة الحديثة و تنوعها و بالتالي الوصول إلى عجز الدولة عن تلبية الحاجات العامة من مركزها و إن قدمتها اتسمت بالبطء مما يمس بفعاليتها.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 80 و 81.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

بنفس المنهجية التي اعتمدها سابقا، سنقوم بدراسة نظام اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

ويقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تقوم على تقسيم الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية و هيئات لامركزية مستقلة عنها استقلالاً نسبياً، وذلك بخضوع هذه الأخيرة للسلطات المركزية بواسطة نظام الوصاية الإدارية.

و في هذا الصدد قد يحدث التباس بين مفهوم اللامركزية الإدارية وبعض المفاهيم الأخرى مثل:

أولاً- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية: تعتبر اللامركزية الإدارية نظام إداري يقوم على فكرة توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية وهيئات اللامركزية في الدولة الموحدة، في حين أن اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم الدستوري والسياسي، أي تنظيم شكل الدولة ويوجد في الدولة الاتحادية أو المركبة حيث يقوم على توزيع السلطات وازدواجيتها، حيث توجد سلطة تشريعية و تنفيذية و قضائية على مستوى الدولة الاتحادية، كما توجد سلطة تشريعية و تنفيذية و قضائية على مستوى الدويلات الداخلة في الاتحاد، حيث تعتبر كل هذه الدويلات وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال نسبياً ولكل منها دستور خاص إلى جانب دستور الدولة الاتحادية¹.

ثانياً- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري : يعتبر كلا النظامين أسلوب تنظيم إداري غير أن أسلوب عدم التركيز الإداري يعتبر الصورة المتطورة والمرنة لنظام المركزية الإدارية، إذ يقوم على فكرة تفويض الاختصاص لتفعيل الأداء الإداري في نطاق السلطة الرئاسية، في حين أن اللامركزية الإدارية تتمتع باختصاص مستقل ممنوح قانونياً، ولا تخضع الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية إلا وفق نظام يسمى الوصاية الإدارية.

¹ - انظر :- لمين شريط، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

- سليمان محد الطماوي، مرجع سابق، ص 95 ما بعدها.

وهذا ما يجعل للامركزية الإدارية قيمة ديمقراطية من حيث أنها تهدف إلى جعل الحد الأقصى من الشؤون المحلية يدرا بواسطة المعنيين، أي سكان الهيئات المحلية أنفسهم عن طريق ممثليهم المنتخبين، وفي هذا الصدد أجمع عدد كبير من الفقهاء على اعتبار الانتخاب المعيار الأساسي لتحديد نظام اللامركزية وهو معيار صائب في حدود معينة.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية صورة اللامركزية الإقليمية وصورة اللامركزية المرفقية.

أولاً- اللامركزية الإقليمية: وتتجسد في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة و تتمثل في طبقا للدستور الجزائري في الولايات والبلديات.¹ فطبقا للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع لهذه الهيئات الإقليمية اللامركزية يترتب عليها ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي والتحمل بالتزامات².

تضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية بإدارة جميع المرافق المحلية طبقا للقانون، وهي مرافق متنوعة وغير متجانسة، و تعتبر بريطانيا أقدم الدول الآخذة بنظام الإدارة المحلية في العالم ويعتبر نظامها أكثر النظم الإدارية دقة وانضباطا.

ثانياً- اللامركزية المرفقية: ظهر هذا النوع من اللامركزية حديثا عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من الأنشطة التي كانت تحجم عن ممارستها من قبل، تاركة إياها للأفراد من أجل اشباع حاجاتهم بأنفسهم، وفي سبيل النهوض بوظائف الدولة الحديثة المتزايدة بتزايد التقدم الحضاري كثرت المشاريع والمرافق والمصالح العامة، وظهرت الحاجة إلى منح بعض هذه المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية لكي تتولى إدارة نشاطها مستقلة عن الدولة³ وبعيدا عن التعقيدات الإدارية، مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية ، وقد نشأ هذا النوع من اللامركزية لاعتبارات موضوعية ترجع إلى طبيعة النشاط ونوع المرافق التي يتعلق بها هذا النشاط⁴ سواء كان اقتصاديا صناعيا أو تجاريا أو اجتماعيا أو ثقافيا وغير ذلك.

¹ - المادة 16 منه.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 95.

³ - انظر محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 80.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص 149 وما بعدها.

الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية

حتى يقوم نظام اللامركزية الإدارية لابد من توافر الأسس التالية:

أولاً- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية: يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية، فإذا كانت الدولة أو السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق العامة الوطنية لأهميتها وحاجتها إلى توجيه مركزي موحد، فإنه من المنطقي أن يترك لمن يستفيد من المصالح والحاجات المتميزة المحلية القيام بإدارتها، ويتولى المشرع تعيين هذه المصالح المتميزة والتي يسمح للهيئات اللامركزية بإدارتها.

وعادة يتم في ذلك اتباع أحد الأسلوبين إما أن يقوم المشرع بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على أن يترك مجالات الاختصاصات الأخرى للسلطة المركزية، ويطبق هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

أما الأسلوب الثاني فيقوم المشرع بتحديد اختصاصات الهيئات المركزية على أن يترك مجالات وميادين نشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة، وقد اعتمد هذا الأسلوب في فرنسا.¹

ثانياً- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات محلية مستقلة: لقد نتج عن الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية الشخصية القانونية المعنوية، وما يترتب عنها من استقلال عن شخصية الدولة والتمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات.

فيتولى تمثيل هذه الأشخاص القانونية المستقلة هيئات تعمل على إدارة هذه المصالح لضمان تحقيق أغراضها، ففي ما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات والمجالس فقد يتم عن طريق الانتخاب وهو القاعدة الأصلية، وقد يتم كذلك عن طريق التعيين أو يجمع بين الطريقتين.

فلم يتفق فقه القانون الإداري بالنسبة لمدى أهمية الانتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية الإقليمية، حيث يرى جانب من الفقه أن الانتخاب شرط أساسي وضروري لقيام النظام اللامركزي، في حين لا يشترط جانب آخر تشكيل الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب، ويرون أن التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الإدارية، ذلك أن اشتراك السلطة المركزية مع الهيئات اللامركزية في تقديم الخدمات للجمهور لا يتعارض مع وجود هذه الهيئات المحلية واستقلالها، لأنها لابد أن تخضع لإشراف ورقابة

¹ - نفس المرجع، ص 142.

السلطة المركزية لضمان الوحدة الإدارية للدولة، ويرى هذا الجانب من الفقه أن الشرط الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية هو تحقق استقلالها في مواجهة السلطات المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجودها، وسواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما.

إن هذا الخلاف الفقهي ثار حول مدى أهمية الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية الإقليمية، في حين أن الهيئات اللامركزية المرفقية لم يختلف بشأن تشكيلها أساساً عن طريق التعيين مع جواز الأخذ بأسلوب الانتخاب في بعض الأحوال¹.

ثالثاً- الخضوع لنظام الوصاية الإدارية: لا يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلالاً مطلقاً وإنما هو نسبي، حيث تخضع السلطات اللامركزية لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة الإدارية، و عدم خروج هذه الهيئات عن حدود ما منح لها من صلاحيات.

فالوصاية جملة من الصلاحيات تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرفقية، فهذا النوع من الرقابة على نقيض نظام السلطة الرئاسية الموجودة في ظل المركزية الإدارية التي توجد تلقائياً، فبالنسبة لنظام اللامركزية فإن القاعدة هي الاستقلال والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الاستثناء، لأن رقابة الوصاية لا تطبق إلا بوجود نص قانوني الذي يحدد شروط عملها فلا رقابة إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون.

فالوصاية الإدارية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها على احترام مبدأ المشروعية، وتتجسد رقابة الوصاية في الرقابة المسطرة على الأجهزة والهيئات المحلية وتتمثل في التوقيف والحل، والرقابة على الأعضاء وممثلي الهيئات المحلية وتتمثل في التوقيف الإقالة والعزل، والرقابة على الأعمال وتكون لاحقة فقط في شكل تصديق أو الغاء .

كما يمكن للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء بعض المهام إذا سمح النص القانوني بذلك.²

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

الفرع الرابع: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية كأسلوب تنظيم إداري مزايا و عيوب تتمثل في مجملها في:

أولاً- المزايا: يعتبر هذا النظام تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية في المجال الإداري، وذلك بإشراك سكان الهيئات المحلية وتدريبهم لتسيير شؤونهم المحلية المستقلة والتميزة عن الشؤون والاحتياجات الوطنية، وذلك عن طريق انتخاب أفضل الممثلين في تكوين المجالس المحلية المسيرة، كما أن نظام اللامركزية يخفف من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة في تحقيق الحاجيات العامة من خلال تنويع إدارة المرافق والمشاريع العامة بين هيئات مركزية وأخرى لامركزية، كما يتميز أيضاً بتقريب الإدارة من المواطن والسرعة في تقديم الخدمات، وعلى كل فقد غطى هذا الأسلوب وكمل عيوب النظام الإداري المركزي السابق¹.

ثانياً- العيوب: ولم يسلم هذا النظام أيضاً من توجيه الانتقادات، حيث أن تطبيقه بصورة مطلقة يؤدي إلى تهديد وحدة الدولة السياسية جراء تفضيل المصالح المحلية على المصالح الوطنية، كما تمس اللامركزية الإدارية بوحدة التسيير الإداري بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية و الهيئات اللامركزية، كما يحتاج تطبيق اللامركزية الإدارية إلى نفقات كبيرة تتحملها الخزينة العامة للدولة².

بالرغم مما يعكسه هذا النظام من ديمقراطية في اشتراك المواطنين عن طريق الانتخاب في تسيير شؤونهم المحلية، إلا أن هذا قد يؤدي إلى تشكيل هيئات تفتقر إلى الخبرة والدراية، أو سيطرة بعض القوى الاجتماعية من اصحاب النفوذ و المال وبالتالي تحويل هذه الهيئات إلى أماكن لتحقيق مصالح خاصة.

و بالرغم من المساوئ والعيوب التي أطنب الفقه في سردها فإننا نقول أن هذه الانتقادات مبالغ فيها، ذلك أن اللامركزية الإدارية كأسلوب تنظيم إداري لا يتم إعماله بشكل مطلق وإنما يعمل إلى جانب نظام المركزية الإدارية وتحت رقابته وإشرافه.

إن هذه هي الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري لأي دولة، و تطبيقاً له سنتناوله في الجزائر.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 81 وما بعدها.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 94 وما بعدها.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

جاء في نص المادة 16 من الدستور "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، كما جاء في نص المادة 17 منه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية...".

و عليه نستنتج أن التنظيم الإداري في الجزائر يقوم على وجود إدارة مركزية و إدارة لامركزية، سنتناولها تباعا على التفصيل الآتي:

المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر¹

تتمثل الإدارة المركزية في رئيس الجمهورية ثم الحكومة ثم الهيئات الوطنية الاستشارية ، وأخيرا السلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة².

بهذه الصفة يتراأس ويدير مؤسسة رئاسة الجمهورية. والتي نتناولها من خلال البحث في كيفية تقلد منصب رئاسة الجمهورية و انتهاء المهام، ثم صلاحياته.

الفرع الأول: تقلد المهام

يتقلد رئيس الجمهورية المهام عن طريق الانتخاب، لكن قبل الخوض في هذه المسألة لا بد من التطرق للشروط الموضوعية والشكلية التي وضعها المشرع للترشح لهذا المنصب، وهي:

أولاً-الشروط الموضوعية:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، و يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب و الأم
- يدين بالإسلام

¹- ستقتصر دراستنا على الأوضاع القانونية السائدة في ظل دستور 1996 المعدل إلى غاية 2016، و للاطلاع على الأوضاع السائدة قبل ذلك وحتى فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر يمكن الرجوع إلى: محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 86 وما بعدها.

²- المادة 84 من الدستور.

- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب
 - يتمتع بكامل حقوقه المدنية و السياسية
 - يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط
 - يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشيح
 - يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942
 - يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942
 - يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن وخارجه.¹
- ثانيا- الشروط الشكلية:** و قد حددها القانون الانتخابات² و تتمثل في³:
- تصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية يتضمن اسم ولقب وتوقيع و مهنة وعنوان المعني، يتم إيداعه في شكل طلب تسجيل لدى المجلس الدستوري مقابل وصل استلام.
 - يرفق هذا الطلب بملف يحتوي على الوثائق التالية:
 - * نسخة كاملة من شهادة ميلاد المعني،
 - * شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية للمعني،
 - * تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط و لم يسبق له التجنس بجنسية أخرى،
 - * تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يدين بالإسلام،
 - * مستخرج من صحيفة السوابق القضائية،
 - * صورة شمسية حديثة للمعني،
 - * شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المعني،
 - * شهادة طبية مسلمة للمعني من طرف أطباء محلفين،

¹-المادة 87 من الدستور.

²- قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016، ج ر عدد 50 لسنة 2016.

³- انظر المادة 139 من نفس القانون العضوي.

* تصريح بالشرف يشهد على تمتع زوج المعني بالجنسية الجزائرية فقط،

* شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأب المعني،

* شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأم المعني،

* نسخة من بطاقة الناخب للمعني،

* تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني على الإقامة دون انقطاع بالجزائر دون سواه مدة عشر (10)

سنوات على الأقل التي تسبق مباشرة إيداع ترشحه،

* شهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها بالنسبة للمولودين بعد عام 1949،

* قائمة توقيعات تتضمن إما:

ستمائة (600) توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولائية أو برلمانية

على الأقل موزعة عبر 25 ولاية على الأقل،

ستين ألف (60000) توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية، و يجب أن

تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، وينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من

الولايات المقصودة عن 1500 توقيع.

تدون هذه التوقيعات في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي.¹

* تصريح علني للمعني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه،

* شهادة تثبت المشاركة في ثورة أول نوفمبر سنة 1954 للمتترشحين المولودين قبل أول يوليو سنة

1942،

* شهادة تثبت عدم تورط أبوي المترشح المولود بعد أول يوليو سنة 1942 في أعمال ضد ثورة أول

نوفمبر سنة 1954،

* تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما يلي:

¹ - المادة 142 من القانون العضوي للانتخابات السابق.

- عدم استعمال المقومات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلام والعروبة و الأمازيغية و العمل على ترقيتها،

- احترام الدستور و القوانين المعمول بها و الالتزام بالامتنال لها،

- تكريس مبادئ السلم و المصالحة الوطنية،

- نبذ العنف كوسيلة للتعبير و/أو العمل السياسي و الوصول و/أو البقاء في السلطة و التنديد به،

- احترام الحريات الفردية والجماعية و احترام حقوق الإنسان،

- رفض الممارسات الإقطاعية و الجهوية و المحسوبية،

- توطيد الوحدة الوطنية،

- الحفاظ على السيادة الوطنية،

- التمسك بالديمقراطية في إطار احترام القيم الوطنية،

- تبني التعددية السياسية،

- احترام التداول الديمقراطي على السلطة عن طريق الاختيار الحر للشعب الجزائري،

- الحفاظ على سلامة التراب الوطني،

- احترام مبادئ الجمهورية،

يجب أن يعكس برنامج المترشح مضمون هذا التعهد الكتابي.¹

يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ

إيداع التصريح، و يبلغ قراره إلى المعني فور صدوره و ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.²

تجرى الانتخابات الرئاسية في ظرف ثلاثون (30) يوما السابقة لانقضاء عهدة رئيس الجمهورية³،

على أن تستدعى الهيئة الناخبة في ظرف تسعون(90) يوما قبل تاريخ الاقتراع¹.

¹ - المادة 140 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 141 من نفس القانون العضوي.

³ - المادة 135 من نفس القانون العضوي.

يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري²، بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول، على أن يشارك في الدور الثاني سوى المترشحين الاثنين اللذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول.³

يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية في مدة أقصاها عشرة (10) أيام اعتبارا من تاريخ استلام محاضر اللجان الانتخابية.⁴

بعدها يؤدي رئيس الجمهورية اليمين⁵ أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة خلال الأسبوع الموالي لانتخابه و يباشر مهمته فور أداء اليمين.⁶
مدة المهمة الرئاسية 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.⁷

الفرع الثاني: انتهاء المهام

تنتهي المهمة الرئاسية في الحالة العادية بانتهاء مدة العهدة الرئاسية المحددة ب 05 (خمس) سنوات، كما تنتهي أيضا بالوفاة و الاستقالة⁸ و تأخذ هذه الأخيرة صورتين:

أولاً- الاستقالة الإرادية: إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته لأي سبب يراه ويقدره شخصيا⁹، في هذه الحالة و كما في حالة الوفاة أيضا يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، يبلغ البرلمان الذي يجتمع وجوبا، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون(90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.¹⁰

1- المادة 136 من نفس القانون العضوي.

2- المادة 1/85 من الدستور، والمادة 1/2 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

3- المادة 138 من نفس القانون العضوي.

4- المادة 148 من نفس القانون العضوي.

5- المادة 90 من الدستور.

6- المادة 89 من الدستور.

7- المادة 88 من الدستور.

8- المادة 4/102 من الدستور.

9- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 98.

10 - المادة 4،5،6/102 من الدستور.

ثانياً- استقالة بقوة القانون: و تقوم عند حصول مانع لرئيس الجمهورية يتمثل في المرض الخطير والمزمن، يترتب عليه استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه، عندئذ يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ليتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، ثم يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة و أربعون (45) يوماً رئيس مجلس الأمة.

و في حال استمرار المانع بعد انقضاء المدة أعلاه يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراءات السابقة.¹

وفي حال اقتزان استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة.²

الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية جملة سلطات واسعة بمقتضى الدستور، يمكن إجمالها في ثلاث هي سلطة التعيين والسلطة التنظيمية، والحفاظ على أمن الدولة.

أولاً- سلطة التعيين: يتمتع بسلطات تعيين واسعة تتضمن الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، كما يتولى التعيينات في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة و محافظ بنك الجزائر، القضاة مسؤولو الأمن و الولاية، كما يعين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج.³

بالإضافة إلى تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة⁴، و رئيس المجلس الدستوري و نائبه¹، و رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات و أعضاء اللجنة الدائمة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات²، و رئيس المجلس الإسلامي الأعلى³.

¹ - المادة 102 / 1، 2، 3 من الدستور.

² - المادة 102 فقرة أخيرة من الدستور.

³ - المادة 92 من الدستور.

⁴ - المادة 118 من الدستور.

و لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطاته بالتعيين.⁴

ثانيا- السلطة التنظيمية: و يقصد بها صلاحيات السلطات الإدارية في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية.

و السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص البرلمان⁵ وتكون في شكل مراسيم رئاسية، وهي اختصاص أصيل يسمى السلطة التنظيمية المستقلة وتكون في الحالة العادية. كما يمكن لرئيس الجمهورية أن تجتمع لديه أيضا السلطة التشريعية بموجب أوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية⁶، أو في الحالة الاستثنائية⁷، أو المصادقة على قانون المالية⁸.

ثالثا- الحفاظ على أمن الدولة: أوكل الدستور مهمة الحفاظ على كيان الدولة و سلامتها داخليا وخارجيا لرئيس الجمهورية⁹، وتحقيقا لذلك أجاز له الدستور تقرير حالة الطوارئ و حالة الحصار و الحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب، وهي تتدرج حسب خطورتها من حيث مساسها بالحقوق والحريات، و تصدر باتخاذ إجراءات واستشارات لرؤساء المؤسسات الدستورية في الدولة.¹⁰

1- المادة 1/183 من الدستور.

2- المادة 194 من الدستور.

3- المادة 196 من الدستور.

4- المادة 1/101 من الدستور.

5- المادة 1/143 من الدستور و يتحدد سلبيا على نص المادتين 140 و 141 و 149 و 150 من الدستور.

6- المادة 1/142 من الدستور.

7- المادة 4/ 142 من الدستور.

8- المادة 10/138 من الدستور.

9- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 94.

10- المواد من 105 إلى 109 من الدستور.

المطلب الثاني: الحكومة

تعتبر المؤسسة الثانية في السلطة التنفيذية، و تتكون من الوزير الأول و الوزراء.

الفرع الأول: الوزير الأول

يعتبر الوزير الأول الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية، و الذي سنتناول تعيينه وانتهاء مهامه ثم صلاحياته.

أولاً- تعيينه وانتهاء مهامه: يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية¹ بموجب مرسوم رئاسي، ولم يحدد الدستور أي شروط أخرى في اختيار الوزير الأول تتعلق بالجنسية أو الدين أو المستوى العلمي، على غرار الوضع بالنسبة لرئيس الجمهورية.

و تنتهي مهام الوزير الأول بعدة أحوال:

* الوفاة،

* الإقالة من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية بموجب مرسوم رئاسي طبقاً لقاعدة توازي الأشكال²، كما أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول مطلقة حيث يعود له وحده تقدير ذلك.³

* الاستقالة و تكون إرادية لأي سبب يراه ويقدره.

كما قد تكون الاستقالة بقوة القانون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁴، أو في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني⁵، و في حالة الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية⁶.

¹ - المادة 5/91 من الدستور.

² - نفس المادة.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 106.

⁴ - المادة 95 من الدستور.

⁵ - المادة 5/98 من الدستور.

⁶ - المادة 2/104 من الدستور.

ثانياً - سلطات الوزير الأول: يمارس الوزير الأول العديد من السلطات بموجب الدستور وتتمثل

في:

- يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يقدم عرضاً أمام مجلس الأمة،
- ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني،
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، و يرأس اجتماعات الحكومة،
- يوقع المراسيم التنفيذية،
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية،
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية،¹
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات في إطار السلطة التنظيمية المرتبطة التي تعود له²،
- المبادرة بالقوانين وعرض مشاريعها على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³.

الفرع الثاني: الوزارات

يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، ينسق الوزير الأول عمل الحكومة⁴، و تتشكل الوزارة من الوزير والهيئات الملحقة به

أولاً- الوزير: بالنسبة لتعيين الوزراء لا توجد شروط محددة أو خاصة، فتخضع للسلطة المطلقة لرئيس الجمهورية فقط مع استشارة الوزير الأول.

أما **انتهاء المهام** فزيادة على الوفاة، تنتهي مهام الوزير بالإقالة عملاً بقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول⁵.

كما تنتهي مهام الوزير بالاستقالة و هي إما إرادية و إما بقوة القانون في حالة تقديم الوزير الأول استقالة حكومته⁶، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁷.

1- المادة 1/99 من الدستور.

2- المادة 2/99 والمادة 3/143 من الدستور.

3- المادة 136 من الدستور.

4- المادة 1/93 و2 من الدستور.

5- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 112.

6- المادة 100 من الدستور.

7- المادة 95 من الدستور.

أما **صلاحيات الوزراء** فتتحدد بموجب مرسوم تنفيذي كما سبقت الإشارة في سلطات الوزير الأول، و تندرج تحت هذه الصلاحيات تنفيذ وتطبيق المراسيم التنفيذية، بموجب قرارات تنظيمية تتعلق بقطاع وزارته و التي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة¹.

و لما كان الوزير هو **أعلى سلطة إدارية مركزية** في الدولة، فهو المسؤول عن تسيير الوزارة الموكلة إليه ويهذه الصفة فإنه يمثل الدولة، و يمارس السلطة الرئاسية على جميع الموظفين العاملين بالوزارة الموكلة له.

كما يمارس الوزراء سلطة التعيين بتقويض من الوزير الأول فيما هو من اختصاصه بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة.

و يمارس الوزير سلطة الوصاية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية².

ثانيا- تركيب الوزارات: ينظم تركيبها المرسوم التنفيذي 188/90 المؤرخ في 23/06/1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، و كذا المرسوم الرئاسي 01/97 المؤرخ في 04/01/1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة، وعلى ضوء هاذين المرسومين يشمل تركيب الوزارات ما يلي:

- الأمانة العامة و يسيرها أمين عام،
- ديوان الوزير و يتكون من رئيس الديوان و مكلفين بالدراسة والتلخيص،
- المديريات العامة أو المركزية وتتفرع إلى مديريات وهذه الأخيرة إلى مديريات فرعية وهذه أيضا إلى مكاتب.

هذه الهياكل تعمل تحت السلطة التسلسلية للأمين العام للوزارة، و توجد هيئات أخرى تخضع للسلطة التسلسلية المباشرة للوزير و هي أجهزة التفتيش و الرقابة والتقييم و الأجهزة الاستشارية.

- المصالح الخارجية وهي مصالح تمثل الوزارات على المستوى المحلي³.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 113.

² - نفس المرجع، ص 113.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

المطلب الثالث: الهيئات الوطنية الاستشارية

و يطلق عليها أيضا بالإدارة الاستشارية¹، و توضع لدى السلطة التنفيذية لاستشارتها بكل ما يتعلق بأداء مهامها في سبيل ترشيد العمل الإداري و تحقيق الفعالية²، ولتوضيحها سنتعرض لمفهومها ثم لأنواعها.

الفرع الأول: مفهوم الهيئات الوطنية الاستشارية

الأجهزة الاستشارية هي تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور، تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأي و المشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية.

إن أهمية القرارات الإدارية لما لها من نتائج على الفرد و على المجتمع، أصبحت تفرض نوعا من التعقيد في الدراسة قبل اتخاذها، هذا التعقيد فرض على الإدارة اللجوء إلى آراء الأجهزة الاستشارية المتخصصة حتى تكون في منأى عن بعض النتائج السلبية، إن عدد و أنواع هذه الأجهزة يختلف باختلاف المسائل المطروحة.³

و تأخذ الاستشارة ثلاث (3) أشكال هي:

أولاً- الاستشارة الإجبارية: وهي استشارة ملزمة و تكون في شكل رأي عندما يلزم نص قانوني الإدارة العامة قبل اتخاذ قرار ما بأن تستشير جهة أخرى، و تعتبر الاستشارة إجراء جوهري في القرار الإداري يؤدي عدم احترامه إلى البطلان، غير أن الرأي الذي يصدر عن جهة الاستشارة لا يكون ملزما، فالإدارة العامة مخيرة في أن تأخذ به أو تتركه⁴.

إذن فالإجراء ملزم لكن الرأي غير ملزم.

¹ - نفس المرجع، ص 113.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 118.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 113.

⁴ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 119.

ثانيا- الاستشارة الاختيارية: و هي عكس السابقة استشارة غير ملزمة و تكون دائما في شكل رأي عندما يخير القانون أو يسكت على إلزام الإدارة العامة باللجوء إلى أي جهة أخرى قبل استصدار قرارها.

فإجراء الاستشارة اختياري كما الرأي الصادر بشأنها.

ثالثا- الاستشارة المتبوعة بالرأي المطابق: و تكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة العامة أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، و إلا فإنه يكون باطلا.¹

الفرع الثاني: أنواع الهيئات الوطنية الاستشارية

تتعدد و تتنوع الأجهزة الاستشارية في الجزائر بحسب المهام بين سياسية و اقتصادية أو اجتماعية أو علمية...

غير أن الدستور الحالي قد حدد نوعين من هذه الأجهزة بين أجهزة مستحدثة لدى رئيس الجمهورية وأخرى لدى الحكومة كما يلي:

أولاً- الهيئات الاستشارية لدى رئيس الجمهورية: بالنظر لأهمية المجالات التي تختص بها توضع لدى رئيس الجمهورية الهيئات التالية:

1- المجلس الإسلامي الأعلى: يؤسس لدى رئيس الجمهورية و يتولى الحث على الاجتهاد وترقيته، وإبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، كما يقوم برفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.²

و يتكون هذا المجلس من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم.³

2- المجلس الأعلى للأمن: و يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إليه في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني خاصة في حالات الضرورة.¹

¹- نفس المرجع، ص 102.

²- المادة 195 من الدستور.

³- المادة 196 من الدستور.

و لم يحدد الدستور تشكيلته و التي حتما تشمل عضوية عناصر الأمن و الجيش الوطني، والتي ترك
تحديدها و عملها لرئيس الجمهورية.²

3- **المجلس الوطني لحقوق الانسان:** و يتولى مهمة الرقابة والإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام
حقوق الانسان، ويدرس حالات انتهاك حقوق الانسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، و يقوم بكل إجراء
مناسب و يعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وحتى القضائية إذا اقتضى الأمر.

كما يبادر بأعمال التحسيس و الإعلام و الاتصال لترقية حقوق الانسان، ويبيد آراء و اقتراحات
وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الانسان و حمايتها، و يعد سنويا تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية و إلى
البرلمان و إلى الوزير الأول و يتم نشره.

و قد أحال الدستور في مسألة تشكيلته و كيفية تعيين أعضائه و قواعد تنظيمه وعمله على القانون.³

4- **المجلس الأعلى للشباب:** يضم المجلس ممثلين عن الشباب و ممثلين عن الحكومة و عن
المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب، يقدم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب
و ازدهاره في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و الرياضي.

كما يساهم في ترقية القيم الوطنية و الضمير الوطني و الحس المدني و التضامن الاجتماعي في
أوساط الشباب.⁴

5- **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:** و هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالاستقلالية
الإدارية والمالية، يؤدي أعضاؤها اليمين و يتمتعون بالحماية من كل أشكال الضغوط والترهيب و الإهانة
أيا كان شكلها في سبيل القيام بمهامهم.

تتولى هذه الهيئة مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتكرس مبادئ دولة الحق والقانون و
تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الممتلكات و الأموال العمومية و المساهمة في تطبيقها.

¹- ارجع إلى المواد من 105 إلى 109 من الدستور.

² - المادة 197 من الدستور.

³- المادة 199 من الدستور.

⁴- المادتين 200 و 201 من الدستور.

ترفع الهيئة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و النقائص التي سجلتها في هذا المجال و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء.¹

ثانياً- الهيئات الوطنية الاستشارية لدى الحكومة: تحتاج الحكومة إلى هذه الهيئات للقيام بتنفيذ مخطط عملها، و من هذه الهيئات نجد:

1- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: ويتولى توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و ضمان ديمومة الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين الوطنيين.

كما يعمل على تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و التربوي و التكويني و التعليم العالي و دراستها، و عرض الاقتراحات والتوصيات على الحكومة.²

2- المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات: لم يحدد الدستور أن المجلس ملحق لدى رئيس الجمهورية، تم استحداثه بموجب التعديل الدستوري الحالي ليتولى ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي و العلمي، و اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث و التطوير، و تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

لم يحدد الدستور تشكيلته و تنظيمه فقط ترأسه كفاءة وطنية معترف بها يعينها رئيس الجمهورية.³

هذا تجدر الإشارة إلى تولي بعض المؤسسات الدستورية الوظيفة الاستشارية في مجال اختصاصها لرئيس الجمهورية أو الحكومة إلى جانب صلاحياتها الدستورية الأصلية كمجلس الدولة⁴ ومجلس المحاسبة⁵ و المجلس الأعلى للقضاء¹.

¹ - المادتين 202 و 203 من الدستور.

² - المادتين 204 و 205. من الدستور.

³ - المادتين 206 و 207 من الدستور.

⁴ - المادة 3/136 من الدستور.

⁵ - المادة 2/192 و 3 من الدستور و المواد 16 و 18 حتى 22 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 لسنة 2010.

المطلب الرابع: السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر هذا المفهوم القانوني حديث نسبيا بالنظر إلى التنظيم الإداري الكلاسيكي المعروف، و بالنظر لاعتماده في قيام بعض الهيئات² لابد من تقديم مفهومه و تحديد مكانته من التنظيم الإداري.

الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية تحت مسمى الوكالات المستقلة *Independents Agencies* ، استجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي و الاجتماعي و حسب التصور الأمريكي لدور الدولة الليبرالية.

كما أن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية مرده إلى خلفية سياسية، وهي رغبة الكونغرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير السلطة التنفيذية.

ظهرت هذه الهيئات في فرنسا بصيغة السلطات الإدارية المستقلة سنة 1978 استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساسا بالتحكيم و الضبط و تحت تأثير العولمة.³

إذن عند هذا الحد نجد أن دور ووظيفة الدولة قد تغير مرة أخرى فمن دولة حارسة إلى دولة متدخلة، و حاليا دولة ضابطة وهنا يكمن الحديث عن هذه الهيئات.

وبالنظر للنجاح الذي حققته ومازالت في دول منشئها، ما أدى ذلك من انتشارها في مختلف دول العالم، ومنه نجد أن المشرع الجزائري أيضا حاول أيضا الاستفادة من هذا النموذج.

و عليه سنحاول تقريب مفهوم السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى مكانتها من تطور وظيفة الدولة، ثم في الخصائص المميزة لهذه السلطات ثانيا.

أولا- السلطات الإدارية المستقلة شكل جديد لتدخل الدولة: ابتداء من سنة 1988 بدأت الجزائر تعرف تغييرا جذريا في مسارها الذي تكفل بدستور 1989 الذي جرى بمقتضى استفتاء 03 نوفمبر 1989 ، والذي حمل معه جملة من الإصلاحات الحاسمة في المجالين الاقتصادي والسياسي لا سيما الحقوق والحريات، وقد تجلى ذلك في المجال الاقتصادي من خلال إعادة النظر في طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد و حجم و مجال تدخلها بتبني النظرية الليبرالية.

¹ - المادة 175 من الدستور.

² - كالهيئة الوطنية من الوقاية من الفساد ومكافحته السابق الإشارة إليها تحت عنوان الهيئات الوطنية الاستشارية.

³ - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، بدون تاريخ، ص 10 و 14.

و في هذه المرحلة أوجدت الدولة هيئات ضبط تتوب عنها، واقتصرت على الاحتفاظ بالتخطيط القطاعي وضع السياسات في إطار الإدارة المركزية سميت بالسلطات الإدارية المستقلة.¹

ثانيا- الخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة: أمام عجز الفقه عن وضع تعريف مباشر لهذه الهيئات، فقد استقر الاجماع على توافر ثلاث خصائص مميزة لها عن غيرها من الهيئات مشتقة أصلا من تسميتها وهي:

أ- السلطة **L'autorité**: إن أول مرة استخدم فيها مصطلح السلطة بالنسبة لهيئة غير الهيئات الدستورية التقليدية المتمثلة في السلطات: التنفيذية والتشريعية والقضائية، كانت في التشريع الفرنسي، حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات « CNIL » تسمية "السلطة الإدارية المستقلة" فهي إذن تسمية تشريعية².

إذن إن الهيئات الإدارية المستقلة هي سلطات و ليست مجرد هيئات استشارية، كما أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية.

ب- الاستقلال **L'indépendance**: و يقصد بها عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة إدارية رئاسية كانت أو وصائية، مع عدم تلقيها لأية تعليمة أو أوامر من أية جهة أي بعيدة عن التأثيرات السياسية³.

ويرى الأستاذ "رشيد زوايمية" أن الاستقلالية هو عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية⁴.

ج - الطابع الإداري **Le caractère administratif**: لقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي، الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما:
- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

¹ - للمزيد انظر: مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي و سبل الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، القسم العام كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، نوقشت بتاريخ 02 مارس 2016، ص 21 وما بعدها.

² - عبد الله حنفي، السلطات الادارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 09.

³ - عبد الوهاب مرابط، رسالة سابقة، ص 56.

⁴ - Rachid ZOUAIMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Algérie, 2005, P 30.

- السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها أصلا للسلطات الإدارية التقليدية أي التشريعية والتنفيذية والقضائية.¹

من خلال ما سبق نصل إلى أن السلطات الإدارية المستقلة تجسد الدور الجديد للدولة، والتي أصبحت دولة ضابطة على عدة أصعدة، منفتحة على الرأسمالية الاقتصادية والحرية السياسية والاجتماعية.

وبالنظر لكثرة هذه السلطات وتنوعها واختلاف أنظمتها القانونية كان من الصعب وضع تعريف جامع لها، مما حدا بالفقه إلى تعريفها انطلاقا من خصائصها المميزة لها و المشتقة أصلا من تسميتها " سلطة - إدارية - مستقلة" ، فهي سلطة لقدرتها على اتخاذ قرارات لكن استقلالها لا يجعلها تشكل سلطة رابعة إلى جانب السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فهي دائما سلطة إدارية لكنها مستقلة عن السلطة التنفيذية خاصة، هذه التي تبنى في شكل هرمي على أساس السلطة الرئاسية أو الوصائية.

و الملاحظ أن هذه السلطات في تزايد مستمر في نظامنا القانوني الجزائري، ولئن كان أكثرها يبرز في المجال الاقتصادي والمصرفي كمجلس النقد و القرض² و سلطة ضبط الكهرباء والغاز³ ...، فإنه لا يمكن إغفال وجودها في مجال حماية الحقوق و الحريات كسلطة ضبط الصحافة⁴ .

الفرع الثاني: موقع السلطات الإدارية المستقلة من التنظيم الإداري في الدولة

أن فكرة السلطات الإدارية المستقلة التي فرضت نفسها على الساحة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي فكرة تخدم الاحتياجات العامة المتطورة و المتجددة ، والتي أصبحت تجاوز المفاهيم القانونية التقليدية والتي لا بد لها أن تتطور، لأن الأهداف والفوائد التي تقدمها هذه الفئة القانونية والتي تتمحور حول متطلبات عدم التحيز ومتطلبات الاحترافية و متطلبات الفعالية لا يمكن أن تتحقق في ظل النظم المكرسة والمعروفة.⁵

1 - عبد الله حنفي ، مرجع سابق، ص 66 ما بعدها

2- أحدث بموجب القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 سنة 1990.

3- أحدثت بموجب 01/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8 لسنة 2002.

4- أحدثت بموجب القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 1 لسنة 2012.

5- انظر حول أهداف السلطات الإدارية المستقلة: وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.

و لقد شهد موضوع السلطات الإدارية المستقلة جدلا قانونيا بشأن مدى دستورتيتها؛ بين موقف معارض يقوم أساسا على مساسها بمبدأ الفصل بين السلطات، وموقف مؤيد لها يبررها بعدة اعتبارات كالسلطة الرابعة ومشروعية الحكماء...¹ .

و أمام عدم انتماء هذه الهيئات لأي من الإدارة المركزية أو الإدارة اللامركزية يطرح التساؤل عن موقعها القانوني من التنظيم الإداري للدولة؟

أمام الواقع القانوني المتجه نحو اعتماد المشرع الجزائري لفكرة السلطات الإدارية المستقلة، بل وتشهد تزايداً مستمراً² ، فالأولى البحث عن أساس قانوني لدمجها ضمن التنظيم الإداري للدولة.

إن هذه الإشكالية ليست بالجديدة على الساحة القانونية المتطورة، ذلك أن فكرة الشخصية المعنوية خلقت عند ظهورها نفس الحيرة من أجل تكييفها و دمجها في المنظومة القانونية، و كما أن لهذه الفكرة القانونية من خصائص وما حققته من ميزات تجاوزت ما لم تحققه السلطات الكلاسيكية و خاصة الإدارة في الدولة، فقد تجاوزت كل الخلافات القانونية بشأنها وفرضت وجودها.

و كما برر بعض الفقه للشخصية المعنوية في نظرية الحيلة أو الخيال أو الافتراض القانوني، وهو ذات الموقف الذي نحن أمامه بالنسبة لفكرة السلطات الإدارية المستقلة، من خلال القفز على العوائق القانونية التي تقف أمام الأخذ بها و إعطاء الأولوية لما تحققه من مصالح تعجز النظم التقليدية الموجودة عن تقديمها، وبالتالي يجدر وهو ما نحن أمامه البحث عن أطر جديدة لتحديث مفهوم الدولة وسلطاتها والتنظيم الإداري الذي تقوم عليه.

¹ - انظر حول الخلاف الفقهي: عبد الوهاب مرابط، رسالة سابقة، ص 152 إلى 153.

² - تم استحداث سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2016، ج ر عدد 50 لسنة 2015.

المبحث الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر

اعترفت الدساتير الجزائرية المتلاحقة بالتنظيم الإداري المحلي، و آخرها التعديل الدستوري الحالي لسنة ، 2016 حيث جاء في نص المادة 16 منه أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية"

و في نص المادة 17 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" .

و عليه سنتناول بالدراسة الولاية ثم البلدية.

المطلب الأول: الولاية

يتأثر التنظيم الإداري المحلي بالظروف السياسية القائمة، فبالرغم من تنوع النصوص القانونية التي نظمت الولاية في الجزائر منذ الاستقلال، إلا أنه يمكن الحديث عن وضعين هما:

* حالة الضرورة: و هي الأوضاع التي تميزت بعدم الاستقرار في الجزائر، وكانت أثناء تطبيق قانون الثورة الزراعية ثم أثناء المرحلة الانتقالية الممتدة من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، ثم بعد إعلان حالة الطوارئ و تطبيق المواد 90 و 93 و 96 من دستور 1996.

* الحالة العادية: و كان ذلك بتطبيق الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ثم قانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية، و أخيرا قانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية¹ و هو ما سنتناوله بالدراسة.

و دون الخوض في التطور التاريخي للولاية في الجزائر منذ عهد الاحتلال²، سنتناول التنظيم المحلي للولاية الحالي، بالتعرض إلى هيئات الولاية ثم الرقابة على الولاية.

الفرع الأول: هيئات الولاية

تعتبر الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة³، و للولاية اسم و مقر رئيسي يتحدد بموجب مرسوم رئاسي، يتكون إقليم الولاية من إقليم مجموعة البلديات التي تتكون منها⁴.

¹ - ج ر عدد 12 لسنة 2012.

² - حول الموضوع انظر: - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 179 وما بعدها.

- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 111 وما بعدها.

³ - المادة 1 من قانون الولاية 07/12 السابق الذكر.

⁴ - المادة 9 من قانون الولاية .

و للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، الوالي.¹

أولاً- المجلس الشعبي الولائي: وهو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، و يعتبر هيئة مداولة.² ولتوضيح النظام القانوني لهذا المجلس سنتعرض لتشكيله وتسييره ثم لاختصاصاته.

أ - تشكيل المجلس الشعبي الولائي: ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات في ظرف ثلاثة (3) أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية.³

يتحدد تشكيل المجلس الشعبي الولائي بالعملية الانتخابية المتكونة من ثلاث (3) عناصر هي: الناخب، المنتخب أو المترشح، عملية التصويت، سنوضح كل منها كما يلي:

1- الناخب: يعتبر ناخبا كا جزائري أو جزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر (18) سنة كاملة يوم الاقتراع، و كان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، و لم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في القانون.⁴

و لا يصوت إلا من كان مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه، و حاصلا على بطاقة الناخب.⁵

تخضع هذه القوائم الانتخابية الدائمة للمراجعة العادية خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما يمكن أن تخضع للمراجعة الاستثنائية بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية.⁶

تتولى عملية المراجعة لجنة إدارية انتخابية على مستوى كل بلدية، تتكون من قاض رئيسا وعضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأمين العام للبلدية و ناخبين اثنين (2) من البلدية يعينهما رئيس اللجنة، تجتمع اللجنة بمقر البلدية بناء على استدعاء رئيسها.⁷

¹ - المادة 2 من قانون الولاية.

² - المادة 12 من قانون الولاية.

³ - المادة 65 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات السابق الذكر.

⁴ - المادة 3 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

⁵ - شروط التسجيل في القوائم الانتخابية محدد في المواد من 6 إلى 13 من نفس القانون العضوي.

⁶ - المادة 14 من نفس القانون العضوي.

⁷ - المادة 15 و 16 من نفس القانون العضوي.

يمكن لكل ناخب تقديم تظلم إذا أغفل تسجيله، أو اعترض معلل لشطب شخص مسجل بغير حق أو لتسجيل شخص مغفل، خلال عشرة (10) أيام الموالية لاختتام فترة المراجعة و يخفض الأجل إلى خمسة (5) أيام في حالة المراجعة الاستثنائية، على أن تفصل اللجنة في الاعتراضات في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام.¹

2- المنتخب أو المترشح: يشترط في المترشح أن يكون ناخبا يبلغ من العمر ثلاثة وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع، و يتمتع بالجنسية الجزائرية و لم يفرق القانون بين الجنسية ما إذا كانت أصلية أو مكتسبة، و أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، و ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.²

و يجب على المترشح أن لا يكون في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها قانونا³ و هو حظر زمني ومكاني مؤقت.

و أن لا يكون المترشح في حالة تناف حسب ما تفرضه القوانين الأساسية على بعض الموظفين ممن يحتلون مراكز نفوذ و تأثير في حال نجاحهم في الانتخابات الولائية، حيث يجب عليهم إما الاستقالة من مناصبهم أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي الولائي.

و إن كان قانون الانتخابات الحالي جاء خاليا من تحديد هذه الحالات تاركا إياها للقوانين الأساسية لهذه الوظائف، فإننا نجد أنها قد كرس في ظل قانون الانتخابات رقم 08/80 لسنة 1980⁴، و بالرغم من عدم الإشارة إليها صراحة، فإننا نجد العمل بها في نص المادة 44 من قانون الولاية بقولها " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا"

و يتم الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي بتقديم قائمة تتضمن عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها و عددا من المستخلفين لا يقل عن ثلاثون (30) بالمائة، من المقاعد المطلوب شغلها.⁵

و يعتبر إيداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط القانونية من طرف متصدرها أو من يليه على مستوى الولاية تصريحا بالترشح و الذي يجب أن يتضمن اسم ولقب وكنية _ إن وجدت_ و جنس و تاريخ ميلاد و

¹ - المادة 20 و 21 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 75 من نفس القانون العضوي.

³ - المادة 83 من نفس القانون العضوي.

⁴ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 146.

⁵ - المادة 71 من نفس القانون العضوي.

مكان و مهنة و العنوان الشخصي و المستوى العلمي و توقيع كل مترشح و مستخلف و ترتيب كل واحد منهم.

يجب أن تتضمن قائمة المترشحين الأحرار عنوان القائمة الحرة و الدائرة الانتخابية المعنية و البرنامج الانتخابي، أما بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي يجب أن يتضمن التصريح تسمية الحزب.

يسلم للمصرح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع.¹

و لصحة الترشيحات يجب قبلاً أن تزكى كل قائمة صراحة:

- من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة 4 بالمائة من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.

- أو من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة (10) منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

- وفي حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على الشرطين المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات، أو في حال تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب دعمها على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله، على أن لا يسمح لأي ناخب التوقيع على أكثر من قائمة ، ويتم التصديق من طرف ضابط عمومي على قائمة توقيعات الناخبين المتضمنة لبصمات السبابة اليسرى المجمعة على استمارات تقدمها الإدارة، و التي تحتوي وجوباً على اسم ولقب و عنوان و رقم بطاقة التعريف الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هوية الموقع و كذا رقم تسجيله على القائمة الانتخابية.

تقدم هذه الاستمارات مرفقة ببطاقة معلوماتية من أجل اعتمادها إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية المختصة إقليمياً.

يجب أن تودع التصريحات بالترشح قبل ستون (60) يوماً من تاريخ الاقتراع.

و لا يمكن للمترشح الترشح في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية¹، كما لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشح أكثر من مترشحين اثنين (2) ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية.

¹ - المادة 72 من نفس القانون العضوي.

يكون رفض الترشح أو قائمة المترشحين بقرار معلل من الوالي يبلغ في أجل عشرة (10) أيام من تاريخ التصريح، و يكون قرار الرفض قابلا للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (3) أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، تفصل المحكمة في الطعن في أجل خمسة (5) أيام من تاريخ رفع الطعن، ويكون حكم المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، ويبلغ تلقائيا و فور صدوره إلى الأطراف المعنية و إلى الوالي قصد تنفيذه.²

3- عملية التصويت: بعد استدعاء الهيئة الناخبة و مراجعة القوائم الانتخابية كما سبق بيانه، يأتي يوم الاقتراع الذي يدوم يوما واحدا من الساعة الثامنة (8) صباحا إلى غاية الساعة السابعة (7) مساء و التي يمكن أن تمدد بقرار من الوالي تحت رقابة الهيئة المستقلة العليا لمراقبة الانتخابات.³

و يتم الاقتراع تحت إشراف مكاتب للتصويت يتم تعيين أعضائها من طرف الوالي.⁴ شروط الاقتراع⁵ أن يكون عاما من كافة أفراد الشعب السياسي، و مباشرة دون أي وساطة وتجسيدا لذلك يكون شخصيا⁶ و استثناء يمكن اعتماد نظام التصويت بالوكالة بتوافر الشروط المحددة قانونا.⁷ و يكون الاقتراع سريرا و لتحقيق ذلك أقر القانون وسيلتين هما: الظرف بمواصفات محددة⁸ و المعزل⁹ بكيفية تضمن سرية التصويت.

بمجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة توقيعات المنتخبين¹⁰ ، و يبدأ الفرز المتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه¹¹ ، ثم يحرر كل مكتب تصويت محضرا لنتائج الفرز بحبر لا يمحو وفي مكتب التصويت بحضور الناخبين.¹²

¹- المادة 27 حتى 31 من نفس القانون العضوي.

²- المادة 78 من نفس القانون العضوي.

³- المواد 32 و 33 من نفس القانون العضوي.

⁴- المادة 30 من نفس القانون العضوي.

⁵- المادة 2 من نفس القانون العضوي.

⁶- المادة 34 من نفس القانون العضوي.

⁷- انظر المواد من 53 إلى 64 من نفس القانون العضوي.

⁸- المادة 36 من نفس القانون العضوي.

⁹- المادة 42 من نفس القانون العضوي.

¹⁰- المادة 47 من نفس القانون العضوي.

¹¹- المادة 48 من نفس القانون العضوي.

¹²- المادة 51 من نفس القانون العضوي.

يحرر محضر الفرز في ثلاث (3) نسخ يوقعها أعضاء مكتب التصويت، توزع نسخة إلى رئيس مكتب التصويت لتعليقها داخل مكتب التصويت، ونسخة إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية، ونسخة إلى الوالي أو رئيس الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية.

كما تسلم نسخة مصادق على مطابقتها للأصل إلى كل الممثلين المؤهلين قانوناً للمرشحين أو قوائم المرشحين، ونسخة أخرى مصادق على مطابقتها للأصل إلى ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.¹

تعاين وتركز و تجمع اللجنة الانتخابية الولائية النتائج النهائية التي سجلتها و أرسلتها للجان الانتخابية البلدية و تفصل في الطعون المتعلقة بصحة عمليات التصويت²، و تقوم حسب الاقتراع النسبي على القائمة بتوزيع المقاعد حسب الأصوات المعبر عنها؛ بتطبيق المعامل الانتخابي و قاعدة الباقي الأقوى مع إقصاء القائمة التي لم تحصل على سبعة (7) في المائة من الأصوات المعبر عنها.³ هذا و يختلف عدد المقاعد و بالتالي أعضاء المجلس الشعبي الولائي من ولاية إلى أخرى حسب تعداد سكان الولاية من 35 مقعد أي عضو كأدنى حد إلى 55 مقعد أي عضو كأقصى حد.⁴

ب- تسيير المجلس الشعبي الولائي: يعمل المجلس الشعبي الولائي في دورات ، كما له أن يستعين بلجان ، غير أن سيرورة المجلس و عمله يكون تحت رئاسة رئيس.

1- رئيس المجلس الشعبي الولائي: يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سناً قصد انتخاب و تنصيب رئيسه خلال ثمانية(8) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.⁵ ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية، على أن يقدم المترشح للانتخاب من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد، و في حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين خمسة و ثلاثين (35) بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، و في حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة أعلاه يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

¹ - نفس المادة.

² - المادتين 156 و 170 من نفس القانون العضوي.

³ - المواد من 66 حتى 70 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 82 من نفس القانون العضوي.

⁵ - المادة 1/58 من نفس القانون العضوي.

يكون الانتخاب سرياً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، و إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية .

ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حال التساوي في الأصوات المحصل عليها يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً.¹

ينصب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي و أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء البرلمان و رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية.² خلال ثمانية (8) أيام التي تلي تنصيب الرئيس يختار بدوره نوابه من بين أعضاء المجلس و يعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، و عدد النواب يختلف حسب تعداد أعضاء المجلس من نائين (2) كحد أدنى إلى ستة (6) نواب كحد أقصى.³

يلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي ليتفرغ لمهامه بالإقامة في إقليم الولاية، وفي حالة المانع المؤقت يعين أحد نوابه لاستخلافه، وإذا تعذر ذلك يقوم المجلس بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك فيعين المجلس أحد أعضاء المجلس.⁴

و تنتهي مهام الرئيس بانتهاء العهدة أو بالوفاة، أو الاستقالة الإرادية أو الاستقالة بقوة القانون في حال تغيبه عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول حيث يعلن من طرف المجلس أنه في حالة تخل عن العهدة، وتعلن الاستقالة بصورتها أمام المجلس و تكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس.⁵

يستخلف الرئيس في حالة الوفاة أو الاستقالة في أجل ثلاثين (30) يوماً، حسب كفايات انتخاب رئيس المجلس السابقة الذكر.⁶

لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل بشكل دائم، يتكون من موظفين يختارهم من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية.¹

¹ – المادة 59 من نفس القانون العضوي.

² – المادة 60 من نفس القانون العضوي.

³ – المادة 62 من نفس القانون العضوي.

⁴ – المادة 63 من نفس القانون العضوي.

⁵ – المادة 65 من نفس القانون العضوي.

⁶ – المادة 66 من نفس القانون العضوي.

يتفرغ الرئيس و نوابه و كذا رؤساء اللجان الدائمة للمجلس بصفة تامة لعهدتهم الانتخابية، و يتقاضون علاوات و تعويضات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية.²

يتولى الرئيس تسيير شؤون المجلس و تبليغه بالمسائل التابعة لاختصاصاته، كما يعلمه بالوضعية العامة للولاية ولا سيما النشاطات المسجلة بالولاية في فترة ما بين الدورات، كما يتولى الرئيس تمثيل المجلس في جميع المراسم التشريعية و التظاهرات الرسمية.³

2- دورات و مداوات المجلس الشعبي الولائي: للمجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأقل، و تتعدد وجوبا خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر ولا يمكن جمعها.⁴

و يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسته أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، و يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.⁵

يرسل الرئيس أو ممثله الاستدعاءات إلى دورات المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال إلى مقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام من المداولة، وعن طريق البريد الإلكتروني ، وتدون في سجل المداوات مع جدول أعمال الدورة و تاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد استشارة أعضاء المكتب.⁶

يمكن تقليص آجال الاستدعاءات للمداولة في حالة الاستعجال على أن لا تقل عن يوم كامل، و يتخذ رئيس المجلس كل التدابير اللازمة لتسليمها ، وفي كل الأحوال يتم إعلام الجمهور بجدول أعمال الدورة بعد إرسال الاستدعاءات بالملصقات وحتى الوسائل الإلكترونية، وفي مقر الولاية و البلديات التابعة لها.⁷ ولا تصح مداوات المجلس الشعبي الولائي التي يجب أن تكون علنية⁸ إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، و إذا لم يكتمل النصاب في الاجتماع الأول، فإن المداوات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.¹

¹ - المادة 68 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 70 من نفس القانون العضوي.

³ - المادتين 71 و 72 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 14 من قانون الولاية السابق الذكر.

⁵ - المادة 15 من نفس القانون.

⁶ - المادة 16 من نفس القانون.

⁷ - المادة 18 من نفس القانون.

⁸ - حددت المادة 2/26 من نفس القانون المداوات المغلقة للمجلس في حالتين: الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية أو عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

و الأصل أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.² ويمكن لعضو المجلس الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة، توكيل عضو آخر من اختياره كتابياً و أمام أي سلطة مؤهلة لإعدادها لدورة واحدة فقط للتصويت نيابة عنه، على أن لا يجوز للعضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة.³

يحضر الوالي دورات المجلس أو ممثله ويتدخل بطلب منه أو بطلب من أعضاء المجلس.⁴ تحرر مداوات و أشغال المجلس باللغة العربية تحت طائلة البطلان⁵، و تجرى في المقرات المخصصة للمجلس⁶ وفي حالة القوة القاهرة يمكن عقدها في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.⁷

توقع المداوات من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، ويرسل مستخلصها في أجل ثمانية (8) أيام من الرئيس إلى الوالي مقابل وصل استلام للمصادقة عليها.⁸ يصادق الوالي على المداوات في أجل واحد وعشرون (21) يوماً، و في حال سكوت الوالي تعتبر نافذة بقوة القانون بعد واحد و عشرون (21) يوماً من إيداعها بالولاية.⁹

يلصق مستخلص مداولة المجلس المصادق عليه بسعي من الوالي خلال ثمانية (8) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، و بمقرات الولاية والبلديات و بكل وسيلة إعلام أخرى¹⁰، كما يمكن لكل من يهيمه الحصول على محاضر المداوات أو على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته.¹¹

1- المادة 19 من نفس القانون.

2- المادة 51 من نفس القانون.

3- المادة 20 من نفس القانون.

4- المادة 24 من نفس القانون.

5- المادة 25 من نفس القانون.

6- المادة 22 من نفس القانون.

7- المادة 23 من نفس القانون.

8- المادة 2/52 من نفس القانون.

9- المادة 1/51 من نفس القانون.

10- المادة 31 من نفس القانون.

11- المادة 32 من نفس القانون.

و في أجل الواحد وعشرين (21) يوما السابقة إذا تثبت الوالي من عدم مشروعية المداولة يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها.

و تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي باطلة في حالة مخالفة الأنظمة والقوانين أو التي تتناول موضوعا خارج اختصاصه و في الحالات التي يقررها القانون.¹

و تخضع مداوات المجلس الشعبي الولائي لمصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل شهرين (2) المداوات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.²

3- لجان المجلس الشعبي الولائي: و تكون في شكل لجان دائمة أو لجان خاصة.

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و

لاسيما المتعلقة بما يلي:

- التربية و التعليم العالي و التكوين المهني،
- الاقتصاد والمالية،
- الصحة و النظافة و حماية البيئة،
- الاتصال و تكنولوجيايات الإعلام،
- تهيئة الإقليم و النقل،
- التعمير و السكن،
- الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة،
- الشؤون الاجتماعية و الثقافة و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب،
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار و التشغيل،

و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.³

تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس.

¹ - المادة 53 و 56 و 57 من نفس القانون.

² - المادة 55 من نفس القانون.

³ - المادة 33 من نفس القانون.

تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه، على أن يحدد النظام الداخلي النموذجي للجان عن طريق التنظيم.

يرأس كل لجنة عضو من المجلس منتخب.

تنحل اللجنة الخاصة محلة عند انتهاء أشغالها.¹

ينشئ المجلس الشعبي الولائي لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

يحدد موضوع و آجال لجنة التحقيق في المداولة التي أنشأتها، و يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي الوالي و الوزير المكلف بالداخلية، وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الولائي و تتبع بمناقشة.² يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص خبير أو مؤهل من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة.³

و يمكن لأي عضو من المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير، أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديریات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، و يجب على مديري و مسؤولي هذه المديریات و المصالح الإجابة كتابة في أجل لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الأشعار بالاستلام.⁴

ج- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي: بداية يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه، على أن يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم.⁵

كما سبقت الإشارة إليه فإن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة مداولة، وبهذا يتدخل في كل المجالات الداخلة في نطاق الولاية في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات.⁶

كما يتداول المجلس في كل القضايا المتعلقة بالولاية خاصة في مجال التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، تجهيزات التربية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي، السكن.¹

¹ - المادة 34 من نفس القانون.

² - المادة 35 من نفس القانون.

³ - المادة 36 من نفس القانون.

⁴ - المادة 37 من نفس القانون.

⁵ - المادة 13 من نفس القانون.

⁶ - المادة 77 من نفس القانون.

ثانياً- الوالي: و يعتبر الهيئة الثانية في الولاية لذا يجب عليه الإقامة بالمقر الرئيسي للولاية، و عليه سنتناول النظام القانوني للوالي من خلال تحديد تقلد المهام و انتهائها ثم صلاحياته.

أ- تقلد المهام و انتهائها: يعتبر الوالي من المناصب العليا في الدولة، ولذلك يعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي²، يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم³. و طبقاً لقاعدة توازي الأشكال تنتهي مهام الوالي بالعزل بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى الوفاة و الاستقالة الإرادية.

ب- صلاحيات الوالي: يعتبر الوالي الجهاز التنفيذي للولاية، بهذه الصفة يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على صلاحيات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي أو ممثلاً للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة.⁴

1- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية: و يمارس الوالي صلاحياته المتمثلة في نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها، و يقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداوالات المتخذة خلال الدورات السابقة، و يطلع رئيس المجلس سنوياً على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية.⁵ كما يتولى إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام في ما بين دورات المجلس على مدى تنفيذ توصيات المجلس في إطار القانون.⁶

يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، و يبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.⁷ يمثل الولاية أمام القضاء⁸، و يعد مشروع ميزانية الولاية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف.⁹

¹ - المواد من 80 إلى 101 من نفس القانون.

² - المادة 92 من الدستور.

³ - المادة 123 من قانون الولاية، لم تحدد المادة طبيعة المرسوم والذي يفترض إن يكون رئاسياً، ومن ثم قد ينص هذا المرسوم عن شروط وحتى معايير لاختيار الولاية و غير ذلك في انتظار صدوره.

⁴ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 191.

⁵ - المادة 102 و 103 من قانون الولاية السابق.

⁶ - المادة 104 من نفس القانون.

⁷ - المادة 105 من نفس القانون.

⁸ - المادة 106 من نفس القانون.

⁹ - المادة 107 من نفس القانون.

يسهر على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية و حسن سيرها و يتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها.¹

و أخيرا يقدم بيانا سنويا حول نشاطات الولاية أمام المجلس الشعبي الولائي، يتبع بمناقشة قد تنتج توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية.²

2- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: و بهذه الصفة يمثل الإدارة المركزية في صورة عدم التركيز الإداري فهو ممثل الدولة و مفوض الحكومة³، فيقوم بهذه الصفة ب:

تنشيط و تنسيق و مراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المحددة قانونا⁴ و المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

السهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم⁵، و على تنفيذ القوانين والتنظيمات و رموز الدولة و شعاراتها في إقليم الولاية⁶، و الحفاظ على النظام العام و الأمن و السلامة و السكنينة العمومية⁷، ولأجل ذلك يتولى تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة في إقليم الولاية⁸.

وفي حالات الضرورة يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية عن طريق التسخير⁹، و هو مسؤول طبقا للقانون على وضع تدبير الدفاع و الحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها¹⁰.

لتحقيق مهامه توضع تحت تصرفه مصالح الأمن¹¹، و يسهر على إعداد مخططات الإسعافات الأولية في الولاية و تحيينها و تنفيذها و له أن يسخر بشأنها الأشخاص و الممتلكات طبقا للقانون¹².

1- المادة 108 من نفس القانون.

2- المادة 109 من نفس القانون.

3- المادة 110 من نفس القانون.

4- انظر استثناءاتها في المادة 111 من نفس القانون.

5- المادة 112 من نفس القانون.

6- المادة 113 من نفس القانون.

7- المادة 114 من نفس القانون.

8- المادة 1/115 من نفس القانون.

9- المادة 116 من نفس القانون.

10- المادة 117 من نفس القانون.

11- المادة 118 من نفس القانون.

12- المادة 119 من نفس القانون.

يسهر على حفظ أرشيف الدولة و الولاية و بلدياتها.¹
و أخيرا هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح
تنمية الولاية.²

الفرع الثاني: الرقابة على الولاية

تتمثل في رقابة الوصاية التي تخضع لها الولاية باعتبارها هيئة لامركزية في جملة رقابات مسطرة
من جهة الوصايا: على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، و على المجلس كهيئة و أخيرا على أعماله،
و القاعدة الجوهرية أنه لا وصاية دون نص كما سنرى.
و تجدر الإشارة إلى أن إدارة الولاية تخضع للسلطة السلمية للوالي، وتكون مختلف المصالح غير
المركزة للدولة جزء منها.³

أولا- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: و تتجسد وصاية الهيئات المركزية ممثلة في
الوزير المكلف بالداخلية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بإصدار قرار إزالة صفة المنتخب ، وطبقا
لقانون الولاية تزول هذه الصفة في أربع حالات هي: الوفاة ، الاستقالة ، الإقصاء ، حصول مانع
قانوني⁴، وقد حدد القانون الوقائع المشكلة لإحدى هذه الحالات و الإجراءات المتخذة إزاءها كما يلي:
أ- **الوفاة:** لم يشر القانون إليها باعتبارها واقعة مادية غير متوقعة، و يترتب عن وقوعها فقدان صفة
المنتخب أليا.

ب- الاستقالة : طالما أنها تصرف إرادي لأسباب شخصية يقدرها العضو المنتخب ، فقد حدد
القانون الإجراء المتبع وذلك بأن تكون برسالة في ظرف محمول توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي
مقابل وصل استلام، كما اعتبر مستقila تلقائيا العضو المنتخب المتغيب بدون عذر مقبول في أكثر من
ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، فيعتبر في نظر القانون متخليا عن العهدة.⁵

ج- الإقصاء: إذا وجد العضو المنتخب في حالة عدم قابلية للانتخاب أو في حالة تناف مع
الوظيفة أو المهام التي يشغلها طبقا لما تنص عليه القوانين الخاصة بها كما سبقت الإشارة إليها.⁶

¹-المادة 120 من نفس القانون.

²- المادة 121 من نفس القانون.

³- المادة 127 من نفس القانون.

⁴- المادة 40 من نفس القانون.

⁵- المادة 42 و 43 من نفس القانون.

⁶- انظر ص 57.

د- التوقيف : بسبب المتابعة الجزائية بشأن جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية وهو المانع القانوني الوحيد الذي أشار له القانون ، تتخذ كإجراء مؤقت إلى غاية صدور الحكم النهائي من القضاء، ففي حالة البراءة يستمر في ممارسة عهده ، أما في حالة الإدانة يعتبر تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب وبالتالي يقصى بقوة القانون.¹ ويتم إقرار اعتراء إحدى هاته الحالات المنتخب الولائي دائما بموجب مداولة يتم إخطار الوالي بها، ويثبتها وزير الداخلية بقرار يمكن الطعن فيه قضائيا أمام مجلس الدولة.

ثانيا- الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: وتتجسد في قرار الحل و التجديد الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية²، وقد حددت القانون حالاته وهي:

- خرق أحكام دستورية،
- إلغاء انتخاب جميع الأعضاء،
- الاستقالة الجماعية للأعضاء،
- أن يشكل المجلس اختلالات تم اثباتها أو المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- أن يصبح عدد الناخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم الاستخلاف،
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.³

يترتب على مرسوم الحل تجديد كلي بإجراء انتخابات في أجل 03 أشهر من الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.

و على إثر ذلك يعين وزير الداخلية والجماعات المحلية وباقتراح من الوالي خلال 10 أيام للحل، مندوبية لممارسة صلاحيات المجلس المنحل إلى حين تنصيب المجلس الجديد.⁴

¹ - المادة 41 و 45 و 46 من نفس القانون.

² - المادة 47 من نفس القانون.

³ - المادة 48 من نفس القانون.

⁴ - المادة 49 من نفس القانون.

ثالثاً- الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي: إن المجلس يمارس صلاحياته بموجب مداولات بعد المصادقة عليها من الوالي (تصديق صريح)، وتعتبر نافذة بقوة القانون بمرور واحد وعشرون (21) يوماً على إيداعها بالولاية (تصريح ضمني).
أما المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، واتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل شهرين.

- وإذا تبين للوالي عدم مشروعية المداولات في حالات وهي:
- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
 - غير المحررة باللغة العربية،
 - التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته،
 - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه .

فإنها تعتبر باطلة بقوة القانون ويخوله القانون رفع دعوى بطلان أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلاً واحد وعشرين يوماً من إيداعها.¹

وكذلك إذا تبين وجود وضعية تعارض لمصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد أعضائه مع مصالح الولاية، سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، فإنه لا يمكنهم حضور المداولة بل يلزمون بالتصريح بذلك للمجلس بالنسبة للرئيس وللرئيس بالنسبة للأعضاء، وإلا كانت باطلة ويثير الوالي الإبطال خلال 15 يوماً بعد اختتام دورة المداولة المعنية.²

ويمكن أن يطالب بالبطلان أيضاً كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال نفس الأجل بعد إصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل استلام.³

¹ المادة 53 و 54 من نفس القانون.

² - المادة 56 من نفس القانون.

³ - المادة 57 من نفس القانون.

وفي الحالتين يتولى الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلان المداولة. و أهم ما يمكن ملاحظته أن الإلغاء أصبح على يد القضاء، مما يعني تقليص مجال الوصاية لصالح الديمقراطية.

المطلب الثاني: البلدية

بنفس منهجية دراسة الولاية سنتناول الهيئة اللامركزية الثانية في الجزائر وهي البلدية، و دون الخوض في التطور التاريخي¹ لهذه الهيئة، سنتقصر دراستنا على القانون الساري المفعول حاليا²، من خلال تناول هيئات البلدية ثم الرقابة على البلدية.

الفرع الأول: هيئات البلدية

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة³، و هي مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁴، و تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه⁵.

للبلدية اسم وإقليم و مقر رئيسي⁶، و تقوم على هيئتين: المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة و رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁷.

أولاً- المجلس الشعبي البلدي: سنتناول هذه الهيئة بالدراسة من حيث تشكيلها، تسييرها، و اختصاصاتها.

أ- تشكيل المجلس الشعبي البلدي: بالنظر لاشتراك الأحكام المتعلقة بانتخاب المجالس المحلية (بلدية وولائية) فلا داعي لإعادة تكرارها، و إنما سنحيل لما تم تناوله بشأن انتخابات المجلس الشعبي

¹ - للاطلاع على التطور التاريخي للبلدية في الجزائر انظر: محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 131 وما بعدها.

² - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 لسنة 2011.

³ - المادة 1 من نفس القانون.

⁴ - المادة 2 من نفس القانون.

⁵ - المادة 2/3 من نفس القانون.

⁶ - المادة 1/6 من نفس القانون.

⁷ - المادة 1/15 من نفس القانون.

الولائي فيما يتعلق بمدى العهدة النيابية و العملية الانتخابية (الناخب، المنتخب، عملية التصويت و النتائج).¹

يختلف عدد أعضاء المجالس البلدية حسب تغير عدد سكانها ثلاثة عشر (13) عضو كأدنى حد إلى ثلاثة و أربعين (43) كأقصى حد.²

ب- تسيير المجلس الشعبي البلدي: يسير المجلس البلدي في دورات تفرغ في شكل مداولات، كما أن للمجلس لجان و هو ما سنفصله.

1- دورات و مداولات المجلس الشعبي البلدي: للمجلس دورة عادية كل شهرين (2) مدتها خمسة (5) أيام³، ويمكن أن يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي⁴، وأيضا يعقد دورات بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فورا⁵.

دورات المجلس الشعبي البلدي تكون بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة فيمكن نقلها إلى مكان آخر داخل إقليم البلدية، كما يمكن أن تعقد في مكان آخر يعينه الوالي بعد استشارة المجلس البلدي⁶. يحدد رئيس المجلس تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، ثم يرسل الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال للدورة بواسطة ظرف إلى الأعضاء لمقر سكانهم قبل عشرة (10) أيام من تاريخ الدورة مقابل وصل استلام.

ويمكن أن تخفض المدة في حدود ألا تقل عن يوم كامل، ويتخذ رئيس المجلس التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.⁷

¹ - ارجع إلى الصفحة 56 و ما بعدها.

بشأن عدم قابلية الانتخاب في المجلس الشعبي البلدي ارجع للمادة 81 من قانون الانتخابات.

و بشأن الرقابة على الانتخابات و إعلان نتائجها وتوزيع المقاعد انظر في دور اللجنة الانتخابية البلدية المادة 153 من نفس القانون.

² - المادة 80 من نفس القانون.

³ - المادة 1/16 من قانون البلدية السابق.

⁴ - المادة 17 من نفس القانون.

⁵ - المادة 18 من نفس القانون.

⁶ - المادة 19 من نفس القانون.

⁷ - المادة 20 و 21 من نفس القانون.

بعد إرسال الاستدعاءات يعلن الجمهور بمشروع جدول الأعمال من خلال لصقه في الأماكن المخصصة لذلك.¹

يتداول المجلس في النقاط الواردة في مشروع جدول الأعمال وقد يضيف نقاط أخرى، و لا تصح اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، و في حال عدم اكتمال النصاب القانوني بعد الاستدعاء الأول تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.²

وتطبق نفس القواعد السابقة المتعلقة بالمجلس الولائي من حيث الوكالة³ و التصويت⁴ و علنية الجلسات و استثناءاتها⁵ و اللغة⁶ و التعليق و النشر⁷ و الايداع لدى الوالي من أجل التصديق عليها⁸، وحلات التصديق الصريح⁹ و كذا التصديق الضمني¹⁰.

2- لجان المجلس الشعبي البلدي: و كذلك يشكل المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة في المسائل الداخلة في اختصاصه¹¹، و عددها لا يتجاوز حسب التعداد السكاني للبلدية من ثلاث (3) إلى ست (6) لجان كأقصى حد¹²، و يحدث هذه اللجان بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس البلدي بناء على اقتراح من رئيسه¹³.

1- المادة 1/22 من نفس القانون.

2- المادة 23 من نفس القانون.

3- المادة 24 من نفس القانون.

4- المادة 52 من نفس القانون.

5- المادة 26 من نفس القانون.

6- المادة 53 من نفس القانون.

7- المادة 30 من نفس القانون.

8- المادة 2/55 من نفس القانون.

9- المادة 57 من نفس القانون.

10- المادة 56 من نفس القانون.

11- المادة 31 من نفس القانون.

12- نفس المادة.

13- المادة 32 من نفس القانون.

يمكن للمجلس البلدي تشكيل لجان خاصة لدراسة موضوع محدد، وتتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس و بمداولة وصادق عليها بأغلبية أعضائها، على أن تقدم نتائج عملها لرئيس المجلس البلدي بعد انتهاء المهمة أو الآجال الممنوحة لها¹.

تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها، وتجتمع بناء على استدعاء منه بعد إعلام رئيس المجلس البلدي، كما يمكنها اللجوء إلى الاستشارة².

و دائما يشترط القانون أن تعكس تشكيلة اللجان الدائمة أو الخاصة التمثيل النسبي للتركيب السياسية للمجلس البلدي³.

3- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: إن المجلس هيئة مداولة للبلدية و بهذه الصفة يقوم ب:

إعداد النظام الداخلي للمجلس و المصادقة عليه في أول دورة، على أن يحدد النظام الداخلي النموذجي و محتواه عن طريق التنظيم⁴.

التداول في المواضيع التي تدخل في اختصاصاته و المتعلقة بالتهيئة و التنمية⁵، التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز⁶، التربية و الحماية الاجتماعية الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة⁷، النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية⁸.

ثانيا- رئيس المجلس الشعبي البلدي: وهو الجهاز التنفيذي للبلدية، وسنتاوله من حيث تقلد المهام وانتهائها ثم صلاحياته.

أ- تقلد المهام و انتهائها: ينتخب الرئيس للعهدة الانتخابية، حيث يستدعي الوالي أعضاء المجلس البلدي خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁹.

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حال تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا¹.

¹ - المادتين 33 و 34 من نفس القانون.

² - المادة 36 من نفس القانون.

³ - المادة 35 من نفس القانون.

⁴ - المادة 2/16 من نفس القانون.

⁵ - المواد 107 - 112 من نفس القانون.

⁶ - المواد 113 - 121 من نفس القانون.

⁷ - المادة 122 من نفس القانون.

⁸ - المادتين 123 و 124 من نفس القانون.

⁹ - المادة 1/62 و المادة 64 من نفس القانون.

يتم التنصيب في حفل رسمي بمقر البلدية أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي نتائج الانتخابات.²
يرسل محضر تنصيب الرئيس للوالي و يعلن للعموم.³
يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نواب يتراوح عددهم من اثنان (2) إلى ستة (6) نواب حسب عدد أعضاء المجلس.⁴

و تنتهي مهام الرئيس في حالات:

- الوفاة

- **الاستقالة الإرادية:** بعد دعوة المجلس للاجتماع و تثبت عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، و تصبح نافذة ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.⁵ و الاستقالة بقوة القانون في حال تغيب الرئيس لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.⁶

- **التخلي عن المنصب:** و هي الغياب غير المبرر لرئيس المجلس البلدي لأكثر من شهر، و يعلن من طرف المجلس، بعد تثبيتها في أجل عشرة (10) أيام خلال دورة غير عادية بحضور الوالي أو ممثله.⁷

في حال انقضاء أربعين (40) يوما من غياب الرئيس دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.⁸

- **المانع القانوني** و قد حدده القانون في حالة وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي لا تمكنه من ممارسة عهده، و تنتهي بالإدانة حيث يصدر بشأنها قرار من الوالي بإقصائه.⁹

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نفس الشروط والأشكال المتعلقة بتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي السابق ذكرها.¹

¹- المادة 65 من نفس القانون.

²- المادة 1/67 من نفس القانون.

³- المادة 66 من نفس القانون.

⁴- المادة 69 من نفس القانون.

⁵- المادة 73 من نفس القانون.

⁶- المادة 45 من نفس القانون.

⁷- المادة 74 من نفس القانون.

⁸- المادة 54 من نفس القانون.

⁹- المادة 44 من نفس القانون.

ب- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يعتبر الجهاز التنفيذي للبلدية، و في هذا الإطار

يتمتع بازدواجية في الاختصاص فهو من جهة ممثل للبلدية، و من جهة أخرى ممثل للدولة كما يلي:

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية: يقوم رئيس البلدية بتمثيلها

في جميع المراسم التشريعية و التظاهرات الرسمية، كما يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.²
يرأس المجلس الشعبي البلدي، و يستدعيه و يعرض عليه المسائل الداخلة في اختصاصه، و يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها³، و ينفج مداورات المجلس و يطلعه على ذلك⁴.

ينفذ ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف، يعمل تحت رقابة المجلس و باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية و إدارتها، و تمثيلها أمام القضاء، و إدارة مداخلها و إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات والوصايا، والقيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها، و اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقدم و الإسقاط، و ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة المملوكة للبلدية بما في ذلك حق الشفعة، واتخاذ كل التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية، و السهر على المحافظة على الأرشيف، واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.⁵

يسهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و حسن سيرها.⁶

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة: يمثل الرئيس الدولة على

مستوى البلدية، و بهذه الصفة يكلف بالسهر على احترام و تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.⁷
له صفة ضابط الحالة المدنية و يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً.⁸

¹ - المادة 61 و المادة 3/75 من نفس القانون.

² - المادتين 77 و 78 من نفس القانون.

³ - المادة 79 من نفس القانون.

⁴ - المادة 80 من نفس القانون.

⁵ - المادة 81 و 82 من نفس القانون.

⁶ - المادة 83 من نفس القانون.

⁷ - المادة 85 من نفس القانون.

⁸ - المادة 86 من نفس القانون.

يقوم تحت إشراف الوالي بتبليغ و تنفيذ القوانين والتنظيمات و السهر على النظام و السكنية و النظافة العمومية و السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف.¹ يتخذ كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

و في حالة الخطر الجسيم و الوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف و يعلم الوالي بها فوراً.²

في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات و تسخير الأشخاص و الممتلكات طبقاً للقانون.³

و لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، ويعتمد على سلك شرطة البلدية في ممارسة مهامه و يمكنه أيضاً تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.⁴ اتخاذ كل التدابير في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين⁵، كما يسلم رخص البناء والهدم و التجزئة، ويلزم بالسهر على احترام القوانين المتعلقة بالعمارة والسكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.⁶

الفرع الثاني: الرقابة على البلدية

و تتمثل في الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس ككل، و على أعماله كما يلي:

أولاً- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتتجسد وصاية الهيئات المركزية ممثلة في الوالي على الأشخاص المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار إزالة صفة العضو المنتخب ، وطبقاً لنفس الحالات المنصوص عليها في قانون الولاية وهي : الوفاة ، الاستقالة الإرادية التي ترسل بالنسبة لأعضاء المجلس إلى رئيس المجلس البلدي، أما الرئيس فترسل إلى الوالي مباشرة بعد دعوة

¹ - المادة 88 من نفس القانون.

² - المادة 89 من نفس القانون.

³ - المادتين 90 و 91 من نفس القانون.

⁴ - المادة 93 من نفس القانون.

⁵ - المادة 94 من نفس القانون.

⁶ - المادة 95 من نفس القانون.

المجلس للاجتماع لذلك، كذلك يعتبر رئيس البلدية مستقلا بقوة القانون في حالة تخليه عن المنصب بالغياب لأكثر من شهر، الإقصاء أو حصول مانع قانوني وفق نفس ما قرره قانون الولاية المذكور سابقا. ويتم إقرار اعتراء إحدى هاته الحالات المنتخب البلدي دائما بموجب مداولة، و يصدر الوالي قراره بشأنها، ولم يشر القانون إلى الطعن في هذه القرارات أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا على غرار ما فعل في قانون الولاية.¹

ثانيا- الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: وتتجسد في قرار حل المجلس وتجديده الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، وقد حدد القانون حالاته وهي نفس الحالات المذكورة في قانون الولاية يضاف لها حالة الاختلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة.²

يترتب على مرسوم الحل تجديد كلي بإجراء انتخابات في أجل أقصاه 06 أشهر من الحل ولا يمكن إجراء الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، و على إثر ذلك يعين الوالي خلال 10 أيام للحل متصرفا ومساعدين يعمل تحت سلطة الوالي عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد.³

و كذلك الأمر في حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء الانتخابات البلدية، لكن بعد تقرير وزير الداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية، وتنظم الانتخابات حال توفر الظروف المناسبة.⁴

ثالثا- الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي: تقريبا شبيهة بما هو مطبق على مستوى المجلس الولائي ، من حيث إيداع مداوات المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي في أجل 8 أيام مقابل وصل، وتصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوم على الإيداع من حيث المصادقة الصريحة والضمنية.⁵

¹- انظر المواد من 40 إلى 45 من نفس القانون.

²- المادة 46 و 47 من نفس القانون.

³- المادتين 48 و 49 من نفس القانون.

⁴- المادة 51 من نفس القانون.

⁵- المادتين 55 و 56 من نفس القانون.

و كذلك المواضيع المتعلقة بالميزانيات والحسابات والهيئات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية -تطابق الحالات المذكورة في قانون الولاية سابقا- لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي صراحة أو وبمرور 30 يوم من إيداعها.¹

و ينص أيضا قانون البلدية على حالات قابلية المداولات للإبطال من قبل الوالي بموجب قرار و المتعلقة بخرق الدستور والقوانين و التنظيمات، والتي تمس برموز الدولة و شعاراتها، غير المحررة باللغة العربية.²

كذلك نص قانون البلدية على وضعية التعارض لأعضاء المجلس بمن فيهم الرئيس كما هو منصوص عليها في قانون الولاية، و قرر القانون إبطالها بقرار معلل من الوالي.³

و لم يشر قانون البلدية إلى إمكانية المطالبة بالبطلان من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في البلدية له مصلحة في ذلك بعد إصاق المداولة، على غرار ما فعل في قانون الولاية.

يجوز لرئيس البلدية أن يتقدم إما بتنظم إداري أو طعن قضائي ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.⁴

هذا و أن القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الاستعجال يمكن لرئيس المجلس البلدي أن ينفذ قرارات البلدية فورا بعد إعلام الوالي.⁵

¹ - المادة 57 من نفس القانون.

² - المادة 59 من نفس القانون.

³ - المادة 60 من نفس القانون.

⁴ - المادة 61 من نفس القانون.

⁵ - المادة 99 من نفس القانون.

خاتمة:

لقد انتشر القانون الإداري بالمفهوم الضيق في الكثير من دول العالم، بالنظر إلى الخصائص التي يتمتع بها و التي تراعي في الكثير من الجوانب منها مميزات الإدارة العامة. إن الإدارة العامة تتميز بالحركية وعدم الثبات بالنظر لتعلقها بالمجتمع الذي يتطور من زمن إلى آخر، و تحت تأثير الظروف المستجدة وحتى باختلاف المكان قد تختلف المعطيات ومنه الإدارة القائمة فيه.

و لما كانت وظيفة الإدارة العامة تقوم على تحقيق المصلحة العامة و تنظيم المجتمعات في ظل القوانين والتنظيمات، فكان ذلك أساس القانون الإداري لرد الإدارة إذا حازت عنه. و من هنا نصل إلى التأكيد على أهمية الحفاظ على الطابع المرن وغير المكتوب لقواعد القانون الإداري، التي تحقق التطور و التلاؤم المطلوب في تحقيق أهداف الإدارة العامة، والقائم عليها القاضي الإداري في إطار تحقيق المحاكمة العادلة، التي يكون فيها القاضي هو قاضي الإدارة العامة العارف بخصوصياتها وخبايها، لكنه يستقل عنها و يقف في حياد بينها و بين المتعاملين معها. و أول تلاق للأفراد بالإدارة العامة يكون من خلال التعرف على الإدارة العامة ككيان قانوني، و ما يترتب على وجوده من آثار قانونية في مواجهة الأفراد، من خلال التعرض لجملة القواعد التي تنظم الإدارة العامة.

و تطبيقا لهذه القواعد تناولنا بالدراسة الجهاز الإداري القائم في إطار السلطة التنفيذية للدولة الجزائرية، و الذي من خلال دراسته تعرفنا على الإدارة المركزية (رئيس الجمهورية، الحكومة، الهيئات الوطنية الاستشارية، السلطات الإدارية المستقلة)، و على الإدارة اللامركزية (الولايات والبلديات) ، والتي تعتبر نموذجا تطبيقيا للمفهوم الضيق للقانون الإداري في جانبه الوصفي المتعلق بالتعريف بالإدارة العامة، و التي تعتبر أحدث مساهمات البشر في سبيل الوصول إلى أسمى درجات التنظيم و التطور.

قائمة المراجع:

أ- النصوص القانونية:

- 1 - قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- 2- القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 50 لسنة 2016.
- 3- القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 1 لسنة 2012.
- 4 - قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012.
- 5 - قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37 لسنة 2011.
- 6 - قانون رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة، المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر عدد 43 لسنة 2006.
- 7- القانون رقم 01/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8 لسنة 2002.
- 8- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 لسنة 2010.
- 9- القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 لسنة 1990.
- 10- أمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم
- 11- مرسوم رئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2016، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 لسنة 2015.

ب- المؤلفات:

- 1 - جورج فيدال وبيار دالفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.
- 2- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، بدون تاريخ.
- 3- لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 4- مارسولون و آخرون، أحكام المبادئ الكبرى في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، منشأة المعارف، الاسكندرية 2002.
- 5 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- 6 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول الهيئات و الاجراءات، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 .
- 7 - مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس، 2002.
- 8 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007.
- 9 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- 10- عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008.
- 12- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
- 13 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، بدون تاريخ.
- 14- عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

باللغة الأجنبية:

- 1 - J.Rivero, Droit administratif, 9ème édition, Paris, 1980.
- 2 - Rachid ZOUAIMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Algérie, 2005,P 30.

ج- الرسائل العلمية:

- 1- سماح فارة، دور القاضي الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، 2014-2015.

2- عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي و سبل الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، نوقشت بتاريخ 2 مارس 2015.

د- المواقع الإلكترونية:

- www.conseil-Etat.fr

الفهرس:

مقدمة	2
مبحث تمهيدي: مفهوم القانون الإداري	3
المطلب الأول: تعريف القانون الإداري	3
الفرع الأول: التعريف الواسع للقانون الإداري	3
أولاً- تعريف الإدارة العامة	3
ثانياً- القانون الإداري في النظم العالمية	4
الفرع الثاني: التعريف الضيق للقانون الإداري	4
المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري	5
الفرع الأول: الوضع قبل الثورة الفرنسية	5
الفرع الثاني: الوضع بعد الثورة الفرنسية	6
أولاً- مرحلة الإدارة القاضية	6
ثانياً- مرحلة القضاء المحجوز	6
ثالثاً- مرحلة القضاء البات	7
المطلب الثالث: خصائص القانون الإداري	7
الفرع الأول: القانون الإداري قانون قضائي النشأة	7
الفرع الثاني: القانون الإداري قانون مرن و متطور	8
الفرع الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن	8
المطلب الرابع: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة و فروع القانون الأخرى	8
الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة	9
الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى	9
أولاً- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري	9
ثانياً- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني	9
ثالثاً- علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي	10
المطلب الخامس: مصادر القانون الإداري	11
الفرع الأول: التشريع	11

11.....	أولاً- الدستور.....
12.....	ثانياً- المعاهدات الدولية.....
12.....	ثالثاً- القانون.....
12.....	رابعاً- التنظيم.....
13.....	الفرع الثاني: العرف.....
13.....	أولاً- الركن المادي للعرف.....
13.....	ثانياً- الركن المعنوي للعرف.....
14.....	الفرع الثالث: القضاء.....
14.....	الفرع الرابع: الفقه.....
14.....	الفرع الخامس: المبادئ العامة للقانون.....
15.....	المطلب السادس: أساس القانون الإداري.....
15.....	الفرع الأول: معيار المرفق العام.....
17.....	الفرع الثاني: أعمال السلطة و أعمال التسيير.....
17.....	الفرع الثالث: معيار السلطة.....
18.....	الفرع الرابع: معيار أعمال الإدارة العامة و أعمال الإدارة الخاصة.....
18.....	الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة.....
19.....	الفرع السادس: معيار السلطة العامة بوجه جديد.....
21.....	الفصل الأول: أسس التنظيم الإداري.....
21.....	المبحث الثاني: الأساس القانوني للتنظيم الإداري " الشخصية المعنوية".....
21.....	المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية وتحديد أهميتها.....
22.....	المطلب الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية.....
22.....	الفرع الأول: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية.....
22.....	أولاً- الموقف المؤيد.....
23.....	ثانياً- الموقف المنكر.....
24.....	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.....
25.....	المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة.....

25.....	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
25.....	أولاً - الدولة
25.....	ثانياً - الولاية
26.....	ثالثاً - البلدية
26.....	الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية
26.....	المطلب الرابع: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية
27.....	المطلب الخامس: نهاية الشخصية المعنوية
27.....	المبحث الثاني: الأسس الفنية للتنظيم الإداري
27.....	المطلب الأول: المركزية الإدارية
27.....	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية
27.....	الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية
28.....	أولاً - صورة التركيز الإداري
28.....	ثانياً - صورة عدم التركيز الإداري
29.....	الفرع الثالث: أركان المركزية الإدارية
29.....	أولاً - حصر الوظيفة الإدارية بيد سلطة واحدة
29.....	ثانياً - الخضوع لنظام السلطة الرئاسية
31.....	الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية
31.....	أولاً - المزايا
32.....	ثانياً - العيوب
32.....	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية
32.....	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
32.....	- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية
33.....	- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري
33.....	الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية
33.....	أولاً - اللامركزية الإدارية الإقليمية
33.....	ثانياً - اللامركزية الإدارية المرفقية

34.....	الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية.....
34.....	أولاً- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.....
34.....	ثانياً- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات محلية مستقلة.....
35.....	ثالثاً- الخضوع لنظام الوصاية.....
36.....	الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية.....
36.....	أولاً- المزايا.....
36.....	ثانياً- العيوب.....
38.....	الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر.....
38.....	المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر.....
38.....	المطلب الأول: رئيس الجمهورية.....
38.....	الفرع الأول: تقلد المهام.....
38.....	أولاً- الشروط الموضوعية.....
39.....	ثانياً- الشروط الشكلية.....
42.....	الفرع الثاني: انتهاء المهام.....
43.....	الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية.....
43.....	أولاً- سلطة التعيين.....
44.....	ثانياً- السلطة التنظيمية.....
44.....	ثالثاً- الحفاظ على أمن الدولة.....
45.....	المطلب الثاني: الحكومة.....
45.....	الفرع الأول: الوزير الأول.....
45.....	أولاً- التعيين وانتهاء المهام.....
46.....	ثانياً- سلطات الوزير الأول.....
46.....	الفرع الثاني: الوزارات.....
46.....	أولاً- الوزير.....
47.....	ثانياً- تركيب الوزارات.....
48.....	المطلب الثالث: الهيئات الوطنية الاستشارية.....

48	الفرع الأول: مفهوم الهيئات الوطنية الاستشارية.....
49	أولاً- الاستشارة الإجبارية.....
49	ثانياً- الاستشارة الاختيارية.....
49	ثالثاً- الاستشارة المتبوعة بالرأي المطابق.....
49	الفرع الثاني: أنواع الهيئات الوطنية الاستشارية.....
49	أولاً- الهيئات الوطنية الاستشارية لدى رئيس الجمهورية.....
51	ثانياً- الهيئات الوطنية الاستشارية لدى الحكومة.....
52	المطلب الرابع: السلطات الإدارية المستقلة.....
52	الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....
53	أولاً- السلطات الإدارية المستقلة شكل جديد لتدخل الدولة.....
53	ثانياً- الخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة.....
55	الفرع الثاني: موقع السلطات الإدارية المستقلة من التنظيم الإداري في الدولة.....
56	المبحث الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر.....
56	المطلب الأول: الولاية.....
57	الفرع الأول: هيئات الولاية.....
57	أولاً- المجلس الشعبي الولائي.....
68	ثانياً- الوالي.....
71	الفرع الثاني: الرقابة على الولاية.....
71	أولاً- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....
72	ثانياً- الوصاية على المجلس كهيئة.....
73	ثالثاً- الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....
74	المطلب الثاني: البلدية.....
74	الفرع الأول: هيئات البلدية.....
75	أولاً- المجلس الشعبي البلدي.....
78	ثانياً- رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
81	الفرع الثاني: الرقابة على البلدية.....

82.....	أولاً- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
82.....	ثانياً- الوصاية على المجلس كهيئة
83.....	ثالثاً- الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
84.....	الخاتمة
85.....	قائمة المراجع
88.....	الفهرس