

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DIMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE 8 MAI 1945 - GUELMA
FACULTE DE DOIT ET DES SCIENCES POLITIQUES
DEPARTEMENT DES SCIENCES JURIDIQUES ET
ADMINISTRATIVES



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945- قالة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم القانونية والإدارية

مطبوعة بيداغوجية

بعنوان

مدخل للقانون الإداري
(التنظيم الإداري)

محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى
جذع مشترك

من إعداد :

الدكتور: عبد الرحمان فطناسي

السنة الجامعية 2020/2019

مقدمة

تحتل الإدارة العامة مكانة هامة في حياة الأفراد و المجتمعات على حد سواء. حيث تعتبر إحدى الأدوات الضرورية لتنفيذ الدول مختلف برامجها و سياساتها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية. كما تشكل فضاء مميزا بالنسبة للأفراد لتلبية رغباتهم و إدارة شؤونهم اليومية. لها وجود خاص في حياتهم تجعلهم في احتكاك دام بها ، لا يستطيعون الابتعاد عنها و الإعراض عن التعامل معها.

هذا الأمر يتطلب توفر قواعد خاصة تنظم علاقة الأفراد بالإدارة و تحمي حقوقهم و حرياتهم و تخضع لها الدولة خضوعا تاما في جميع نشاطاتها و تسييرها و علاقاتها بأفراد المجتمع تتمثل هذه القواعد في ما يسمى (بالقانون الإداري) موضوع دراستنا هذه .حيث يكتسي هذا القانون أهمية بالغة قد تفوق في كثير من الأحيان أهمية بقية فروع القانون الأخرى .

هذه الأخيرة تزداد وتعظم أكثر بفعل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستمرة التي يشهدها الوقت المعاصرة، حيث تحولت معظم الدول من حارصة إلى متدخلة، فلم تعد تقتصر وظيفتها على النشاط الإداري فحسب، بل اقتحمت العديد من المجالات : الاقتصادية و الصناعية والاجتماعية والتجارية مسايرة لهذه التطورات من جهة ولبلوغ أهداف استراتيجية تلي من خلالها رغبات الجمهور المتزايدة في هذه المجالات من جهة ثانية.

و لتحقيق هذه الأهداف يتعين على هذه الدول الاعتماد على إحدى الوسائل الضرورية و الفعالة تتمثل في الإدارة . هذه الأخيرة تبقى محل اهتمام كبير من قبل القانون الإداري من عدة جوانب سواء تعلق الأمر بتنظيمها أو نشاطها أو منازعاتها... إلخ . حيث تقتصر دراستنا هذه على جزء منها يتلخص في بيان الإطار المفاهيمي للقانون الإداري ؟ تحديد أسس و أساليب التنظيم الإداري ؟ والتنظيم الإداري في الجزائر ؟ و لدراسة كل هذه العناصر نعتد على مقارنة منهجية تتشكل من عدة مناهج تناسب و طبيعة موضوع الدراسة ترتكز بالأساس على المنهج الوصفي و المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية و ذلك وفق خطة تتضمن عدة محاور رئيسة تتمثل فيما يلي :

- الفصل الأول: ماهية القانون الإداري
- الفصل الثاني : أسس التنظيم الإداري
- الفصل الثالث: التنظيم الإداري في الجزائر

الفصل الأول : ماهية القانون الإداري

القانون هو عبارة عن مجموعة من القواعد الملزمة التي تحكم سلوك الأشخاص وتنظم علاقاتهم في المجتمع . و ينقسم إلى قسمين قانون عام و قانون خاص .

***القانون الخاص** هو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تنظم نشاط الأفراد و تحكم العلاقات فيما بينهم أو بينهم و بين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأشخاص العاديين (ليست بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق و امتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد فيما بينهم) و يتضمن عدة فروع : منها : القانون المدني ، القانون التجاري ، قانون الأسرةإلخ

*** القانون العام** : هو مجموعة من القواعد التي تنظم نشاط الدولة و سلطاتها العامة و تحكم العلاقات القانونية التي تربط مختلف هيئات الدولة فيما بينها أو تلك التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفا فيها و بوصفها ذات سلطة عامة تتمتع بامتيازات و حقوق استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد . و ينقسم بدوره إلى قانون عام خارجي و يشمل القانون الدولي العام الذي ينظم العلاقات بين الدول و قانون عام داخلي و من فروعه : القانون الدستوري ، القانون المالي ، و القانون الإداري موضوع دراستنا هذه .

المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري

باعتبار الإدارة العامة المحور الرئيس للقانون الإداري ، يكون من الواجب التطرق أولا لتعريف الإدارة العامة . ثم نتناول بع ذلك تعريف القانون الإداري و بيان موقف المشرع الجزائري منه . ذلك ما سنتطرق له فيما يلي :

المطلب الأول : تعريف الإدارة العامة

يمكن تعريف الإدارة العامة وفق معيارين: المعيار العضوي (الشكلي) و المعيار الموضوعي (الوظيفي):

الفرع الأول : تعريف الإدارة حسب المفهوم العضوي

هي عبارة عن مجموعة من الأجهزة تعمل على ضمان مختلف تدخلات السلطة العامة في الحياة الاجتماعية سواء كانت مركزية أو لامركزية، إقليميه أو مرفقية مؤسسات عمومية وطنية أو جهوية⁽¹⁾.

¹ - Marie-Christine Rouault, L'essentiel du droit administratif général, Gualino éditeur. Lextonso, Cedex, paris France, 14^e édition, 2016 / 2017, p3 .

الفرع الثاني : تعريف الإدارة العامة وفق المفهوم الموضوعي

هي عبارة عن النشاط الذي تقوم به مختلف هذه السلطات و الهيئات السابقة الذكر لتلبية الحاجات العامة للأفراد في جميع المجالات (1).

نخلص إلى القول بأن القانون الإداري هو القانون الذي ينطبق على الإدارة العامة بمعناها العضوي و الوظيفي. و هو عبارة عن مجموعة القواعد التي تحكم تنظيم الإدارة و النشاط التي تقوم به بالإضافة إلى مختلف العلاقات التي تربط مختلف الأجهزة الإدارية سواء بين بعضها البعض أو بينها و بين بقية الأشخاص. كما يعتبر بمثابة قانون السلطة العامة في علاقاتها اليومية مع الغير (2).

و للتفصيل أكثر يمكن تعريف القانون الإداري وفق مفهومين: المفهوم الواسع و الضيق وفق ما يلي :

المطلب الثاني : تعريف القانون الإداري حسب المفهوم الواسع و الضيق

اختلف فقهاء القانون حول تحديد تعريف موحد للقانون الإداري مما أدلى إلى ظهور مفهومين مفهوم واسع و مفهوم ضيق ، ذلك ما سنتطرق له باختصار فيما يلي :

الفرع الأول : تعريف القانون الإداري حسب المفهوم الواسع

هو فرع من فروع القانون العام الداخلي و هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و أموالها و ما يترتب عن ذلك من منازعات ، سواء كانت هذه القواعد تابعة للقانون الخاص أو للقانون العام ، بل حتى و إن كانت تابعة للقانون الخاص وحده (3).

و يجد تطبيقا للقانون الإداري حسب هذا المفهوم في الدول الانجلوساكسونية التي تتبنى وحدة القضاء ووحدة القانون ، حيث يخضع كل من الإدارة العامة و الاشخاص الطبيعيين إلى القواعد القانونية نفسها و يتم الفصل في المنازعات التي قد تثور بشأن ممارسة نشاطهما أمام الهيئة القضائية نفسها

الفرع الثاني : تعريف القانون الإداري حسب المفهوم الضيق

هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية ، المتميزة و المختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و أموالها و نشاطها و ما يترتب عنه

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ن الكتاب الأول ، 2014 ، ص : 17 .

2 - Marie-Christine Rouault, L'essentiel du droit administratif général , op cit , p3 .

3 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، الطبعة الرابعة ، 2017 ، ص : 17 .

من منازعات كما تنظم العلاقات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة⁽¹⁾. ويجد تطبيقا للقانون الإداري وفق هذا المفهوم في العديد من الدول التي تتبنى ازدواجية القانون و القضاء كفرنسا و مصر و الجزائر .

نخلص مما تقدم أن الإدارة العامة لا تخضع دائما في نشاطها و تنظيمها و تسييرها إلى قواعد القانون الإداري . فإذا قامت بهذه التصرفات و هي متمتازة بحقوق و امتيازات السلطة العامة تخضع إلى أحكام القانون الإداري ، و يتم الفصل في المنازعات التي قد تثور بهذا الشأن في القضاء الإداري . أما إذا نزلت إلى مستوى الأشخاص الطبيعيين و قامت بتصرفات مجردة من هذه الحقوق و الامتيازات خضعت في هذه الحالة إلى القواعد نفسها التي يخضع لها الأشخاص الطبيعيين و هي قواعد القانون الخاص ، و يتم الفصل في المنازعات التي قد تترتب في هذا الإطار في القضاء العادي .

المطلب الثالث : موقف المشرع الجزائري من مفهوم القانون الإداري

انطلاقا من تفرع تعريف القانون الإداري إلى مفهومين : مفهوم واسع و مفهوم ضيق ، يكون من الأجدر تحديد طبيعة المفهوم الذي تبناه المشرع الجزائري للقانون الإداري . في هذا الإطار و من خلال تفحص المنظومة القانونية التي أقرها المشرع ، نخلص إلى القول بأن هذا الأخير تبني المفهوم الضيق للقانون الإداري ، حيث أخضع الإدارة في بعض تصرفاتها و نشاطاتها إلى قواعد استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص ، و أرجع الفصل في كل المنازعات التي تثور بهذا الشأن إلى القضاء الإداري .

و يتضح ذلك من خلال أن المشرع الجزائري أقر ازدواجية القضاء بموجب دستور 1996 و أكد عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾ في المادة 171 منه ، حيث خص من خلاله القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تثور أثناء ممارسة الإدارة نشاطها باعتبارها صاحبة سلطة و سيادة⁽³⁾. كما أفرد الإدارة العامة بنظام تعاقدي خاص تخضع إليه بمفردها دون الأشخاص الطبيعيين عند إبرامها لعقود إدارية ترجمه قانون تنظيم الصفقات العمومية⁽⁴⁾ .

¹ - عمار بوضياف ، المرجع نفسه ، ص : 19 .

² - القانون رقم 01-16 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، المؤرخ في 7 مارس 2016 .

³ - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد رقم 37 الصادر في 1998 .

- القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج ر 37 ، المؤرخ في 01 يونيو 1998 .

⁴ - المرسوم الرئاسي 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 50 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015 .

المبحث الثاني : نشأة القانون الإداري

تعتبر فرنسا مهد القانون الإداري بمفهومه الضيق و منها انتشر إلى الدول الأخرى و يرجع سبب ظهور هذا القانون إلى عدة عوامل تاريخية وظروف سياسية عاشها المجتمع الفرنسي بداية من مرحلة ما قبل اندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789 واستمرت عبر عدة مراحل كان لها الفضل الكبير في صدور القانون الإداري في وضعه الحالي .مما يطرح التساؤل حول كيفية نشأة القانون الإداري ؟ ذلك ما سنتطرق له باختصار فيما يلي :

المطلب الأول : الوضع قبل الثورة الفرنسية (مرحلة عدم مسؤولية الدولة)

لا يمكن الحديث عن وجود قانون إداري بمفهومه الحالي خلال مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية حيث ساد نظام الملكية المطلقة مكن الملوك من التمتع بسلطات مطلقة و حصانة تامة تمنع من خضوعهم لأي نوع من الرقابة حتى القضائية منها ، و امتدت هذه الحصانة لتشمل الدولة في حد ذاتها فأصبحت تتمتع هي الأخرى بسيادة و حصانة مطلقة تمنع من مساءلتها من طرف الأفراد أمام القضاء عن أي تصرف يصدر منها بهذه الصفة ، و إذا تعاملت مع الأفراد خضعت في ذلك إلى القانون المدني (1) .

كما انشئت خلال هذه المرحلة محاكم قضائية تدعى البرلمانات تقع تحت السيطرة المطلقة للملك تجاوزت حدود صلاحياتها و أصبحت تتدخل في شؤون الإدارة و تعرقل كل حركة إصلاحية تقوم بها هذه الأخيرة . الأمر الذي أدى إلى عدم الفصل بين السلطات و شيوع نوع من الظلم و الفساد الإداري بالإضافة إلى المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم ، و ظهور نوع من الطبقية في المجتمع تتشكل من طبقة البرجوازية و رجال الدين الذين اهتموا بجمع الثروة و طبقة واسعة من الفقراء مما زاد الوضع سوء و هو ما أدى برجال الفكر السياسي و الفقهاء في المجتمع إلى التفكير في الثورة على هذا النظام فطالبوا الشعب بالالتفاف حولهم و فجروا الثورة سنة 1789 .

المطلب الثاني : مرحلة الإدارة القاضية

على إثر اندلاع الثورة الفرنسية و بعد ما تأكد للسلطة المنبثقة عنها عرقلة المحاكم القضائية (البرلمانات) للإصلاحات التي تبادر الإدارة بالقيام بها ، فكر هؤلاء في إيجاد طريقة و صيغة لإبعاد المحاكم العادية من الفصل في منازعات الإدارة . و لهذا الغرض صدر القانون 16-24 أوت 1790 حيث نص على أن المنازعات التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها تحال على الملك للفصل فيها ، أما المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها يختص بالفصل فيها حكام

¹ - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 20 .

الأقاليم ، و اجتمعت في للإدارة بهذه الحالة صفة الخصم و الحكم و أصبح بالإمكان مساءلة الإدارة حتى و إن كان أمام الإدارة نفسها عكس ما كانت عليه في المرحلة السابقة (1).

المطلب الثالث : مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز

بعد تولي نابوليون بوناپارت منصب القنصل العام للجمهورية ، صدر دستور السنة الثامنة شهدت فرنسا خلاله تحولا جذريا في مجال منازعات الإدارة ، و تم بموجب المادة 52 منه استحداث مجلس الدولة الفرنسي و مجالس الأقاليم (2) .

غير أن مجلس الدولة في هذه المرحلة لم يكن بإمكانه الفصل في النزاع المعروض عليه بقرارات نهائية ، بل كان قضاؤه مقيد بمصادقة رئيس الدولة . حيث كانت قراراته عبارة عن آراء و مشاريع قرارات يجب أن ترفع أمام القنصل العام الذي يملك وحده الحق في المصادقة عليها أو رفضها . بينما مجالس الأقاليم فكانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الذي يبدي بدوره فيها برأي ليرفع فيما بعد إلى القنصل العام ليفصل فيه سواء بإضفاء الطابع التنفيذي عليه أو برفضه (3) .

المطلب الرابع : مرحلة القضاء المفوض أو القضاء البات

بمقتضى قانون 24 ماي 1872 تم تغيير الطبيعة القانوني لمجلس الدولة الفرنسي وأصبح يمثل الجهة القضائية العليا بآتم معنى الكلمة في القضاء الإداري ، و اعترف له بصلاحيه الفصل في المنازعات الإدارية بقرارات نهائية لا تخضع لمصادقة السلطة الإدارية . كما تم خلال هذه المرحلة الفصل بين القضاء الإداري و القضاء العادي . و لتفادي أي تنازع قد يثور بشأن الاختصاص النوعي بين القضائين ، تم إنشاء محكمة التنازع التي تتولى الفصل في مسألة تنازع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري (4) .

المطلب الخامس : محكمة التنازع وقرار بلانكو الشهير

لقد كان لقرار بلانكو الشهير الأثر البالغ في إثبات ذاتية القانون الإداري باعتباره مجموعة من قواعد قانونية تحكم الإدارة العامة و تتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص . و تلخص وقائع هذا القرار فيما يلي :

تعرضت بنت صغيرة تدعى (إيجيتربلانكو) لحادث مرور تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ و كانت تنقل التبغ من المصنع إلى المستودع . رفع ولي البنت دعوى التعويض أمام محكمة

1- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 78-79 .

2- سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 20 .

3- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 80 .

4- عمار بوضياف ، المرجع نفسه ، ص 81 .

القضاء العادي . إلا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة و بالتالي ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة بالفصل في هذا النزاع و طالب بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة التنازع في هذا الإشكال . و عند عرض الأمر على محكمة التنازع بتاريخ 08 فيفيري 1973 أجابت بما يلي :

(حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم .- حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام و ضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة و حقوق الأفراد .

- و حيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع و هو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرارا صائبا يستوجب لإقراره)

من خلال حيثيات هذا القرار نستنتج ما يلي :

- أعلن هذا القرار على وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة (الحثية الأولى)

-أكد القرار على خضوع الدولة للمسؤولية عن أعمال موظفيها .

- أفصح هذا القرار على المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة و القضاء المختص بالفصل فيها و يصطلح على تسميته بمعيار المرفق العام (1).

المبحث الثالث : خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري عن غيره من فروع القانون الأخرى بعدة خصائص تجعل منه قانونا ذو طبيعة خاصة و تتلخص هذه الخصائص في كونه حديث النشأة ، مرن و سريع التطور قانون غير مقنن و من صنع القضاء . ذلك ما سنتطرق له بإيجاز فيما يلي :

المطلب الأول : القانون الإداري قانون حديث النشأة

لم تكتمل نشأة القانون الإداري إلا بعد صدور قانون 24 أوت 1872 و الذي تم بموجبه الاعتراف بالسلطة التقريرية لمجلس الدولة الفرنسي ، حيث لم يعد حينها مجرد جهة اقتراح بل أصبح يمثل الجهة العليا للقضاء الإداري يفصل في المنازعات الإدارية بقرارات نهائية .

المطلب الثاني : القانون الإداري قانون مرن و سريع التطور

تمتاز قواعد القانون الإداري بنوع من المرونة تجعل منه سريع التطور بشكل يفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى . و يرجع السبب الرئيس في ذلك إلى طبيعة المواضيع الذي يعالجها هذا القانون و هي مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة و حسن تسيير و إدارة المرافق

¹ - للتفصيل أكثر في هذا القرار و التعليق عليه أنظر موقع : Legi France .fr

العامة من جهة ، و من جهة أخرى يرجع إلى تأثيره بالعوامل الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية في الدولة التي توجد في تغير مستمر و غير مستقرة نسبيا (1) .

ذلك أن الهدف الاساسي للإدارة التي تسعى إلى تحقيقه من خلال النشاط التي تقوم به يتمثل في إشباع الحاجات العامة للجمهور في جميع المجالات (الاقتصادية الاجتماعية السياسية ..) و هذه الأخيرة لا تعرف الاستقرار بل هي في تغير مستمر . و بما أن القانون الإداري يحكم الإدارة العامة من حيث نشاطها و تنظيمها و أموالها و يجب عليه مواكبة هذا التطور و التكيف معه لتمكين الإدارة من تحقيق أهدافها ، مما يجعل من أحكامه سريعة التطور و التغيير .

المطلب الثالث : القانون الإداري قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين هو إصدار المشرع لمجموعة من المبادئ و القواعد القانونية العامة و التفصيلية و تجميعها في منظومة تشريعية واحدة تتعلق بفرع معين من فروع القانون : (قانون مدني تجاري .. إلخ) مما يضي نوع من الاستقرار و الثبات على نصوصه و سهولة الرجوع إلى أحكامه (2) . و يعرف كذلك على أنه عبارة عن تجميع رسمي لكل أو لأغلب المبادئ و القواعد المتعلقة بفرع معين من فروع القانون مع تنسيق هذه القواعد و مواءمتها فيما بينها لإزالة التناقض أو التكرار لتكون مجموعة متكاملة (3) .

و لعل أهم مبررات عدم تقنين القانون الإداري يعود بالخصوص إلى حداثة نشأته ، حيث لم تظهر قواعده إلا في أواخر القرن 18 ولا تزال لحد الساعة في طور التكوين هذا من جهة . و من جهة أخرى تمثل مرونة النشاط الإداري و قابليته للتطور المستمر إحدى العوائق التي حالت دون تقنين القانون الإداري نظرا لصعوبة التنبؤ في هذه الحالة بمختلف جوانب النشاط الإداري و ما يحيط به من إشكالات قانونية، مما يصعب من مهمة المشرع في وضع قواعد تحكم هذا النشاط و المشكلة للقانون الإداري (4) .

و إذا كان عدم التقنين يشكل أحد الخصائص التي تميز القانون الإداري ، فإنّه من جهة أخرى يعتبره البعض عيبا من عيوب هذا القانون ذلك أنّ عدم التقنين قد يترتب عنه عدم وضوح القواعد التي تحكم الإدارة العامة و عدم ثباتها مما يجعل قواعد هذا القانون سرية و غامضة مما يفقد الأفراد شعورهم بالاطمئنان عن مراكزهم القانونية التي قد يصيبها الاهتزاز (5) .

1- مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية ، الدنمارك ، 2008 ، ص ص 10-11 .

2- مازن ليلو راضي ، المرجع نفسه ، ص 12

3- محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، 1992 ، ص 45 .

4- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 90-91 .

5- خصائص القانون الإداري ، متواجد في :

و إذا سلمنا بأن القانون الإداري غير مقنن فهذا لا يعني عدم تقنينه بصفة كلية ، بل هناك إمكانية إجراء تقنين جزئي يتميز بثبات نسبي يتعلق بمواضيع هامة كالإدارة المحلية و عمال الإدارة و هيئات القضاء الإداري... إلخ (1) . و من التقنين الجزئي للقانون الإداري في الجزائر نذكر منه على سبيل المثال:

- القانون 10-11 : يتعلق بالبلدية (2)، القانون 07-12 يتعلق بالولاية(3)، القانون العضوي رقم 01-98 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم ، القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، القانون 09-08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإداري(4).

المطلب الرابع : القانون الإداري قانون قضائي

يتميز القانون الإداري كذلك بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ و القواعد الإدارية التي ابتدعها القضاء ، حيث ساعد على ذلك عدم تقنين اغلب قواعده ، مما دفع بالقضاء الإداري للنهوض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه و مختلف نظرياته . و قد لعب القضاء الإداري دورا متميزا في هذا المجال على عكس القضاء العادي . فهذا الأخير يعتبر بمثابة قاضي تطبيق على اعتبار أن مهمته تنحصر في تطبيق النصوص القانونية على النزاع المعروض عليه دون أن يتعدى ذلك إلى ابتداع قواعد جديدة، فإذا كان النزاع مدنيا لجأ إلى القانون المدني و إذا كان جنائيا لجأ إلى القانون الجنائي... إلخ ، بينما القاضي الإداري يعتبر قاضي إبداع و إنشاء يقوم بابتداع القاعدة القانونية في حالة عدم وجودها و يطبقها على النزاع المعروض عليه بما يتماشى مع ظروف و احتياجات المرافق العامة و حسن سيرها بانتظام (5) .

المبحث الرابع : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة و بعض فروع القانون

الأخرى

فإذا كان القانون الإداري يعد فرعاً من فروع القانون العام فهو يمثل كذلك همزة وصل بين القانون العام و القانون الخاص، و يظهر ذلك بوضوح من خلال العلاقات التي تربطه بمختلف فروع القانون و بعلم الإدارة تجعله يتقاطع معها أحيانا و يختلف معها أحيانا أخرى . ذلك ما سنوضحه باختصار فيما يلي :

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 27 .

2 - القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 37 ، الصادر في 3 يوليو 2011 .

3 - القانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 12 ، الصادر في 29 فبراير 2012 .

4 - القانون رقم 09-08 ، المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 21 ، الصادر في 23 أبريل 2008 .

5 - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 11 .

المطلب الأول : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

تعتبر العلاقة التي تربط القانون الإداري بعلم الإدارة العامة علاقة تكامل و تناغم و يعتبران وجهان لعملة واحدة . فعلم الإدارة العامة باعتباره فرع من فروع العلوم الاجتماعية يهتم بالنواحي الفنية و التنظيمية لأجهزة الإدارة وطرق عملها، يقوم برسم الأساليب الفنية و التنظيمية للجهاز الإداري للدولة، أي يهتم ببيان كيفية عمل الإدارة و علاقاتها كالتخطيط و التنظيم و التنسيق و التوجيه و الرقابة . و يأتي القانون الإداري ليضبط تلك الملامح و الأساليب و يضي عليها الطابع القانوني. فالقانون الإداري دون علم الإدارة العامة و مع مرور الوقت يصبح مجرد نصوص قانونية جامدة لا أساس لها من الواقع و لا تتوافق مع متطلبات المجتمع و الدولة على حد سواء . مما يشكل عقبة كبيرة في سبيل تطور الجهاز الإداري للدولة. كما أن علم الإدارة بدون القانون الإداري يبقى مجرد اقتراحات بدون قواعد قانونية يمكن الاستناد إليها . لأن كل ما يصدر عن الإدارة العامة لا يستند إلى مشروعية قانونية يكون عرضة للبطلان و الإلغاء (1) .

فالقانون الإداري مثلا يهتم بالموظف العام من حيث تعريفه ، بيان حقوقه وواجباته ترقيته و تأديبه ، أما علم الإدارة فيهتم بالدراسة الفنية و الأكاديمية لشروط التأهيل للوظيفة و طرق التدريب و كفاءاته (2) .

المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يعتبر كل من القانون الدستوري و القانون الإداري فرعان لأصل واحد و هو القانون العام الداخلي كما يشتركان في دراسة موضوع واحد و هو السلطة التنفيذية حتى و إن كان كل منهما يتناولها من زاوية مختلفة . فالقانون الدستوري يمثل المقدمة الحتمية للقانون الإداري و كلاهما يكمل الآخر . فالقانون الدستوري يضع المبادئ الأساسية في الدولة التي تؤدي على أساسها الإدارة نشاطها و يقرر مختلف الحريات و يترك للقانون الإداري مسألة تنظيم كيفية مباشرة تلك الحريات و بيان حدودها (3)

غير أن الترابط بين القانونين لا ينفي وجود اختلاف بينهما ، فالقانون الدستوري يبحث في التنظيم السياسي للدولة من حيث تشكيل السلطات الثلاث و العلاقة بينهما ، بينما يهتم القانون الإداري بالأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية دون السياسية أو الحكومية . كما يحتل القانون

1- أحمد محمد صالح ، أصول القانون الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2018 ، ص 59 .

- و للتفصيل أكثر في هذا الموضوع ، راجع أيضا : محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص 61 و ما بعدها .

2- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 47 .

3- سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 46 .

الدستوري قمة هرم المنظومة القانونية في الدولة ، أما القانون الإداري يتناول بعض المسائل المتفرعة عن المبادئ التي أقرها الدستور⁽¹⁾ .

و لعل من الأمثلة عن ترابط القانون الدستوري بالقانون الإداري في التشريع الجزائري نذكر على سبيل المثال : ينص القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري في مادته 16 على أحد أهم اشخاص القانون الإداري و هي الجماعات الإقليمية ، الولاية و البلدية⁽²⁾. كما يؤكد من خلال المادة 15 على دور الجماعات المحلية في تشجيع الديمقراطية التشاركية⁽³⁾ .

المطلب الثالث : علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يعتبر القانون المدني⁽⁴⁾ أصل القانون الخاص و هو أقدم فروع القانون ، يقوم على مبدأ المساواة و التوازن بين طرفي العلاقة القانونية و احترام إرادة الأفراد في إبرام جميع التصرفات القانونية تحقيقا لمصالحهم الخاصة في إطار ما يسمى بالعقد شريعة المتعاقدين ، بحيث لا يمنح سلطة لتعاقد دون الآخر . على العكس من ذلك بالنسبة للقانون الإداري الذي يقوم على عدم التوازن بين طرفي العلاقة . فالإدارة باعتبارها طرفا في العلاقة تحظى بمركز متميز باعتبارها صاحبة سلطة و سيادة تمارس بموجبه مجموعة من السلطات تجاه الافراد تجعلهم ملزمين بطاعتها .

أما في مجال التعاقد فالعلاقة غير متكافئة بين طرفي العقد ، حيث تمتاز الإدارة بمكانة متميزة عن المتعاقد معها تمكئها من الانفراد ببعض التصرفات كتعديل العقد وفسخه بإرادتها المنفردة ، توقيع جزاءات على المتعاقد معها دون اللجوء إلى القضاء إلخ ، الأمر الذي يتنافى و قواعد القانون المدني .

و بالنظر لتعارض قواعد القانون الإداري و استقلالها عن قواعد القانون المدني قد يعتقد البعض أنه لا توجد علاقة بينهما . غير أن الأمر عكس ذلك ، حيث ترك القانون المدني اثرا كبيرا في القانون الإداري ، و يظهر ذلك في التشريع الجزائري مثلا في العديد من المجالات نذكر منها : اعتراف القانون المدني بموجب المادة 49 منه⁽⁵⁾ بالشخصية القانونية لبعض الهيئات الإدارية و إقراره بموجب المادة 50 منه لعدة نتائج تترتب عن هذا الاعتراف تمكئها من ممارسة نشاطها .

¹ - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 3 .

² - تنص المادة 16 من القانون 01-16 على : (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية)

³ - تنص المادة 15 فقرة 3 من القانون 01-16 على : (تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية)

⁴ - الأمر رقم 75 - 58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، يتضمن القانون المدني المعدل و المتمم الجريدة الرسمية العدد 78 ، الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975 .

⁵ - تنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري على : (الأشخاص الاعتبارية هي : الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الشركات المدنية و التجارية ، الجمعيات و المؤسسات ، الوقف ، كل مجموعة من اشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية) .

كما أقر المشرع الجزائري بموجب المادة 689 من القانون المدني (1) حماية مدنية للأموال العامة تمنع من التصرف فيها أو حجزها أو تملكها بطريق التقادم . بالإضافة إلى إقراره بموجب المادة 129 منه (2) عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية على أفعاله التي الحقت ضررا بالغير في حالة تنفيذه لأوامر سليمة صدرت إليه من رئيسه الإداري .

المطلب الرابع : علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

يتناول القانون الجنائي ظاهرة الجريمة من حيث تحديد السلوك الإجرامي و تصنيف الجرائم و بيان العقوبات و التدابير الوقائية المقررة لكل منها . أما القانون الإداري يعتبر قانونا مسالما يحكم الإدارة العامة . لكن على الرغم من التباعد الذي قد يظهر من أول وهلة بين القانون الإداري و القانون الجنائي غير أنه في حقيقة الأمر تربطهما علاقة وطيدة على اعتبار أن المجال الإداري ليس بمنأى عن ظاهرة الجريمة ، كالرشوة و جريمة التزوير و استعمال المزور ، جريمة إهانة موظف أثناء أداء مهامه إلخ

ففي حالة ارتكاب مثل هذه الجرائم أثناء القيام بمقتضيات الوظيفة العامة التي تحكمها قواعد القانون الإداري يتدخل القانون الجنائي لضبط نوع الجريمة المرتكبة و تحديد الجزاء المقرر لها . و هو ما يدل بشكل واضح على العلاقة الوطيدة بين كل من القانون الجنائي و القانون الإداري .

المبحث الخامس : مصادر القانون الإداري

يقصد بمصادر القانون الإداري المنابع التي تؤخذ منها القاعدة القانونية الإدارية . وباعتبار القانون الإداري قانون قضائي النشأة لا يعني بالضرورة بأن القضاء هو مصدره الوحيد ، بل إن مصادر القانون الإداري هي نفسها مصادر القوانين الأخرى . حتى و إن اختلف دور كل مصدر منها نظرا لطبيعة القانون الإداري و ظروف نشأته و مجالاته . و تتمثل هذه المصادر في كل من التشريع و العرف و القضاء و المبادئ العامة للقانون .

المطلب الأول : التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري مجموعة النصوص الرسمية على اختلاف درجاتها و قوتها و الجهة التي أصدرتها ، و التي تحكم الإدارة من حيث نشاطها و تنظيمها و أموالها و موظفيها و منازعاتها (3) . فالقواعد القانونية التي تحكم مواضيع القانون الإداري لا

1 - تنص المادة 689 من القانون المدني على : (لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها ، و عند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها)

2 - تنص المادة 129 من القانون المدني على : (لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي اضرت بالغير إذا قاموا بما تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم)

3 - عمار بوضيف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 94 .

توجد ضمن منظومة قانونية ثابتة كما سبق ذكره (غير مقنن) بل هي بمثابة تقنين جزئي تتوزع على مختلف التشريعات بداية بالتشريع الأساسي ، التشريع العادي و التشريع التنظيمي .

الفرع الأول : التشريع الأساسي (الدستور)

الدستور هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تسموا على غيرها من القواعد يبين شكل الدولة و نظام الحكم فيها ، و يحدد مختلف السلطات و يبين كيفية تشكيلها و اختصاصاتها . كما يتضمن المبادئ الأساسية للدولة بالإضافة إلى ضبط حقوق وواجبات الأفراد في المجتمع . و يمثل الدستور المصدر الأساسي للنظام القانوني ككل في الدولة ، يلتزم الكل بأحكامه بما فيها السلطات الإدارية أو التنفيذية⁽¹⁾ .

و نجد تطبيقا لهذا المصدر في مختلف الدساتير المتعاقبة في الجزائر حيث تضمنت نصوصا تتعلق بالإدارة تخص عدة مجالات نذكر بعض ما ورد منها في القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري على سبيل المثال، حيث نصت المادة 16 منه على الجماعات الإقليمية (الولاية و البلدية) و أشارت المادة 17 منه إلى اللامركزية الإدارية و المجالس المنتخبة . كما تضمنت المادة 91 صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري و التي تتعلق بسلطة التعيين و إنهاء المهام ...إلخ .

الفرع الثاني : التشريع العادي

يعتبر التشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري ، مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية تتعلق بمختلف مجالات التنظيم و النشاط الإداريين⁽²⁾ . و يجد تطبيقا له في التشريع الجزائري صدور الكثير من التشريعات التي تخص الإدارة في مجالات شتى نذكر منها -القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، القانون 09-08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية ، القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، الأمر 03-06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية⁽³⁾ .

الفرع الثالث : التشريع التنظيمي

هو مجموع التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها تمثل أحد أهم مصادر القانون الإداري حيث تساهم في تنظيم جوانب كثيرة من نشاط الإدارة . تتعدد هذه التشريعات حسب موضوعاتها و طبيعتها و تتفرع إلى لوائح تنظيمية و لوائح تشريعية و لوائح الضبط الإداري و لوائح الجزاءات التأديبية في مجال الوظيفة العامة⁽⁴⁾ . و تأخذ هذه الأخيرة

1 - مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 ، ص 71 .

2 - محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، القاهرة ، الجزء الأول ، 2000 ، ص 11 .

3 - الامر رقم 06 - 03 ، المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46 ، الصادر في 16 يوليو 2006 .

4 - مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 75-76 .

شكل المراسيم الرئاسية و التنفيذية و القرارات الإدارية الوزارية المشتركة أو الفردية بالإضافة إلى القرارات الصادرة عن مختلف الهيئات و المؤسسات ذات الطابع الإداري .

المطلب الثاني : العرف الإداري

يمثل العرف أحد أهم مصادر القانون الإداري ، فعند غياب النص المكتوب يفسح المجال للقاعدة العرفية لتصبح هي القاعدة القانونية الواجبة الاتباع بشرط أن لا تتعارض مع نص تشريعي مكتوب⁽¹⁾ مما يتطلب تحديد تعريفه و بيان أركانه .

الفرع الأول : تعريف العرف الإداري

يقصد بالعرف الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري ، اعتياد السلطة الإدارية في مباشرة نشاطاتها على أسلوب محدد بخصوص عمل معين بوتيرة واحدة و بشكل متواتر(منتظم) خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام .

الفرع الثاني : أركان العرف الإداري

تنقسم أركان العرف الإداري إلى ركن مادي و ركن معنوي :

أولاً : الركن المادي : يقصد به اعتياد الإدارة أثناء مزاولة نشاطها الإداري على اتباع قاعدة معينة و استقرارها على هذا النحو مدة زمنية معينة مع الثبات على تكرارها بطريقة منتظمة و متواترة غير متقطعة . فإذا لجأت الإدارة إلى أسلوب معين تأخذ به تارة و تتخلى عليه تارة أخرى وفق تقديرها لا يمكن أن يشكل عرفاً إدارياً⁽²⁾ .

ثانياً : الركن المعنوي : من خلال تعريف العرف الإداري نستخلص أن الركن المعنوي هو أن يسود الشعور لدى الإدارة في اتباعها لسلوك معين أنها مجبرة على اتباعه و عدم الالتزام به يجعل من عملها غير مشروع و يعرضها للمسؤولية .

المطلب الثالث : القضاء

يلعب القضاء الإداري دوراً إنشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري حتى أصبح يمثل أحد أهم مصادر القانون الإداري. و يرجع ذلك بالخصوص إلى الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه و ظروف نشأته و اتساع مجالات نشاطه . هذا الأمر أدى بالقضاء الإداري إلى تجاوز دور القضاء العادي من خلال اللجوء إلى إنشاء قواعد و أحكام القانون الإداري حتى يتماشى مع المتطلبات الإدارية للحياة. و لهذا الغرض فالقاضي الإداري يعمل على منح

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري المرجع السابق ، ص 120 .

² - محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 80-81 .

تفسيرا للنص القانوني المكتوب تكون له القيمة القانونية نفسها التي يمتلكها النص المفسر و يقوم بابتداع قواعد قانونية في المجالات التي سكت عنها القانون(1).

يكون ذلك في حالة ما إذا لم يجد القاضي الإداري في المبادئ القانونية القائمة نصا ينطبق على النزاع المعروض عليه و بما أنه ملزم بالفصل في هذا النزاع ، يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك على عكس القاضي العادي . الذي يتقيد بتنفيذ النصوص القانونية القائمة على النزاع المعروض عليه دون أن يكون له صلاحية الاجتهاد في انشاء قواعد قانونية جديدة (2) .

لكن ما يجب الإشارة إليه أن القول بأن القانون الإداري قانون قضائي يختلف بصفة كلية عن ما يسمى بنظام السوابق القضائية الذي تبناه الكثير من النظم و على رأسها النظام الأنجليزي . حيث أن نظام السوابق القضائية يقتضي التزام كل محكمة بما تصدره كافة المحاكم التي تعلوها في الدرجة من أحكام و ما تقرره من قواعد ومبادئ و يعتبر بمثابة قانون ملزما لها. أما القول بأن القانون الإداري قانون قضائي فلا يعني سوى أن للقاضي الإداري القدرة على إنشاء القاعدة القانونية التي يفصل بموجبها في المنازعة المعروضة أمامه و بعد ذلك تنتهي قوتها فلا تعد ملزمة لغيره من القضاة و المحاكم مهما كانت درجتها، بل أنها غير ملزمة له نفسه عند فصله في منازعة أخرى ، الأمر الذي يؤكد دور القاضي الإداري الابتكاري ، فحرية في هذا المجال واسعة و تمنحه فرصة معالجة كل حالة بصفة موضوعية و عملية دون أن يتقيد بفكر مجرد سابق قد لا يتفق و الحالة المعروضة أمامه (3).

من خلال ما تقدم يتضح مدى اختلاف القاعدة القانونية التي ينشئها القاضي الإداري عن القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، حيث يلتزم كل القضاة و المحاكم بتطبيقها على عكس ما هو عليه بالنسبة للقاعدة القانونية القضائية. بالإضافة إلى ذلك فإن القواعد القانونية القضائية للقانون الإداري تميزت بالطابع العملي أي ظهرت بمناسبة وقائع بعينها موجودة في الواقع العملي ، فهي قواعد أنشئت لمعالجة ما هو موجود في الواقع على عكس القواعد القانونية التشريعية التي تصدر بشكل من العمومية و التجرد مما يباعد بينها و بين الواقع بشكل أو بآخر(4).

1 - Marie-Christine Rouault, L'essentiel du droit administratif général, op cit , p31.

2 - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 16 .

3 - محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، ص ص 20-21 ، متواجد في :

<http://olc.bu.edu.eg/olc/images/213.pdf>

المطلب الرابع : المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة المبادئ غير المدونة التي يستنبطها القضاء بواسطة المحاكم باعتبارها تجسيدا لروح التشريع ، كما يستنبطها القاضي من الاسس العامة التي يقوم عليها النظام القانوني و الاجتماعي و السياسي للدولة . و من هذه المبادئ نذكر على سبيل المثال :

- مبدأ المساواة : استخلص القضاء من هذا المبدأ العديد من التطبيقات : كالمساواة أمام القانون المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة ، المساواة في تولي الوظائف العامةإلخ
- مبدأ الحرية الذي استنبط منه: حرية الاعتقاد ، حرية التعليم ، حرية التجارة حرية التملك...إلخ

- مبدأ عدم رجعية القرارات ، حق الدفاع أمام القضاء⁽¹⁾ .

المطلب الخامس : الفقه

يقصد بالفقه في المجال الإداري استنباط الفقهاء بالطرق العلمية المختلف للمبادئ القانونية التي ارساها الفقهاء في مختلف المجالات التي لها علاقة بالإدارة بصفة عامة . و يلعب الفقه دورا بارزا في المجال الإداري حيث يعمل على تنوير المشرع او القاضي من خلال إيجاد الحلول لكثير من الإشكالات القانونية العالقة و تحليل الأحكام و القرارات القضائية و التعليق عليها . لكن على الرغم من ذلك يبقى رأي الفقه استئناسيا و غير ملزم للقاضي ، مما جعله مصدرا تفسيريا و ليس رسميا⁽²⁾ .

المبحث السادس : أساس القانون الإداري وأهميته

اختلف الفقه في تحديد اساس للقانون الإداري يمكن من خلاله معرفة نطاق تطبيقه باعتباره مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية المتميزة عن قواعد القانون الخاص و تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري ، حيث ينازع هذا الأمر عدة معايير . مما يطرح التساؤل ما هو المعيار الذي يعتمد عليه لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري و ينعقد بموجبه الاختصاص للقضاء الإداري ؟ و قبل الإجابة على ذلك يكون من الضروري أن نتطرق إلى بيان أهمية تحديد أساس للقانون الإداري .

المطلب الأول : أهمية تحديد أساس للقانون الإداري

يكتسي موضوع تحديد أساس للقانون الإداري أهمية قصوى تظهر من ناحية أولى على مستوى الممارسة القضائية خاصة بالنسبة للدول التي تبنت ازدواجية القضاء من بينها الجزائر

¹ - مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 79-80 .

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 116 .

حيث يمكن من خلاله تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع على اعتبار أن قواعد الاختصاص النوعي تعبر من النظام العام لا يجوز مخالفتها. كما تظهر أهمية هذا الموضوع من ناحية تحديد القواعد القانونية الواجبة التطبيق في ظل التباين الكبير الذي يظهر بين قواعد القانون الخاص و قواعد القانون العام .

المطلب الثاني : معيار أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة

يتميز هذا المعيار بين نوعين من الأعمال : يتمثل النوع الأول في الأعمال التي تصدرها الإدارة وفق اساليب الإدارة العامة المتميزة عن الأساليب المعتادة لدى الافراد عند ممارستهم لأعمالهم الخاصة و تخضع بالتالي إلى القانون الإداري و ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري . أما النوع الثاني يتمثل في أعمال الإدارة الخاصة التي تستخدم فيها وسائل و أساليب القانون الخاص كإدارة أملاك الدولة الخاصة و إبرام عقود خاصة فتخضع إلى القانون الخاص و ينعقد الاختصاص إلى القضاء العادي (1) .

المطلب الثالث : معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري

ذهب أنصار نظرية السلطة العامة كمعيار لتحديد اساس القانون الإداري إلى القول بأنه إذا قامت الإدارة بممارسة نشاطاتها مستعملة في ذلك وسائل و امتيازات السلطة العامة ، كأن تنزع ملكية خاصة أو تغلق محلا أو تفرض تلقيحا أو تقييد حرية ، فهي بالتالي تمارس نشاطا مختلفا عن النشاط الذي يقوم به الأشخاص الطبيعيين، و جب عليها في هذه الحالة أن تخضع لقواعد القانون الإداري و يختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تترتب أثناء ممارستها لهذا النشاط. بينما إذا تجردت الإدارة العامة من امتيازات السلطة العامة ومارست الأعمال نفسها التي يقوم بها الأشخاص الطبيعيين خضعت في هذه الحالة إلى قواعد القانون الخاص (2) .

في الإطار نفسه ميز الفقيه الفرنسي لافيريير Laferrière بين أعمال السلطة العامة و أعمال الإدارة أو التسيير، مما يسمح بتحديد مجال تطبيق كل من القانون العام و القانون الخاص . تتجسد أعمال السلطة العامة في التصرفات الصادرة عن الهيئات الإدارية في شكل قرارات و لوائح ذات طابع عام (3). هذا النوع من الأعمال تقوم به الإدارة باعتبارها سلطة عامة أمره متميزة عن الأفراد . فتخضع هذه الأعمال فقط إلى قواعد القانون الإداري و يختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تثور على إثرها .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع نفسه، ص 86 .

2 - مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 51 .

3 - André Maurin , Droit administratif , Dalloz, 10^e édition , 2016 , p 49 .

أما الطائفة الأخرى من الأعمال فتتمثل في أعمال الإدارة العادية (أو المدنية) تباشرها الإدارة دون استخدام سلطتها العامة بحيث تلجأ إلى استعمال الأساليب نفسها التي يستعملها الأفراد كإبرام عقود مدنية و إدارة أملاكها الخاصة. فلا تخضع هذه الأعمال إلى القانون الإداري بل تخضع لقواعد القانون المدني ، ويختص القضاء العادي بالفصل في المنازعات التي قد تثور بشأنها (1) .

ووفق هذا الاتجاه إن أساس القانون الإداري و معيار تحديد اختصاص القضاء الإداري هو طبيعة العمل الذي تقوم به الإدارة ، فإذا كان من أعمال السلطة العامة كان القانون الإداري الواجب التطبيق و ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري دون القضاء العادي . أما إذا كان العمل من أعمال الإدارة العادية كان القانون الخاص هو القانون الواجب التطبيق و يؤول الاختصاص للقضاء العادي (2) .

نقد هذا المعيار:

رغم وضوح هذه النظرية من نواحي عديدة إلا أنها لم تسلم من النقد ، حيث انتقد هذا المعيار على اعتبار أن العمل به يعتمد على أساس غير محدد بشكل دقيق مما يصعب في بعض الأحيان التمييز بين الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة باعتبارها صاحبة سلطة عامة و بين الأعمال التي تأتمها الإدارة العامة و هي مجردة من هذه الصفة³ . أي أن الجانب السلطوي للإدارة العامة قد يظهر في حالات معينة بشكل واضح كنزع ملكية ، أو فرض ضرائب ، أو غلق طريق ، أو إعلان حالة الطوارئ إلخ غير أنه في بعض الأحيان يكون خفياً يجعل الإدارة أقل حرية من الأشخاص الطبيعيين(4) .

و تطبيقاً لذلك في التشريع الجزائري ، فإذا لجأت الإدارة إلى التوظيف مثلا فليس لها مطلق الحرية في ذلك بل يجب عليها أن تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي 95-293 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية(5) تكريسا لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة المكفول دستوريا(6) من جهة ، و لانتقاء افضل العناصر من جهة ثانية.

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، القاهرة ، 1991 ، ص 84 .
- للتفصيل أكثر حول أعمال السلطة العامة و أعمال الإدارة العادية أو المدنية ، راجع أيضا : ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، بيروت ، 1994 ، ص 122 .
2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، بيروت ، 1994 ، ص 123 .
3 - مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 52 .
4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 120 .
5 - المرسوم التنفيذي 95-293 ، المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 ، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية ، ج ر العدد 57 ، الصادر في 4 أكتوبر 1995 .
6 - تنص المادة 63 فقرة 1 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري على : (يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في

و في مجال التعاقد فالأمر لا يختلف عن سابقه حيث لا تملك الإدارة الحرية المطلقة في اختيار المتعاقد معها بل يجب أن تخضع لأحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام فيما يخص إبرام بعض العقود كعقد التوريد و عقد الاشغال العامة... ألخ تكريسا لمبدأ الشفافية و المساوات بين المتعاقدين .

كما انتقد هذا المعيار على أساس أنه يخرج جميع الأعمال الإدارية التي لا تتضمن الأوامر و النواهي الصريحة الصادرة من الإدارة كالعقود الإدارية ، و يحصر أعمال السلطة في تلك المتعلقة بالضبط الإداري و الأوامر الإدارية الصريحة الأمر الذي أدى إلى عدول الفقه عنه (1) .

المطلب الرابع: معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري

يقصد بالمرافق العامة المشروعات العامة التي تنشؤها الدولة و تخضع لإدارتها ، تتكون من اشخاص و أموال تهدف إلى تلبية الحاجات العامة للمجتمع يعجز الأفراد عن القيام بها . كمرفق الدفاع و الشرطة الصحة و التعليم و المواصلات(2) .

و تطبيقا لهذه النظرية فإن كل مرفق تسييره الدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها يخضع إلى قواعد القانون الإداري و يختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تثور بشأن نشاطات الإدارة المتصلة مباشرة بهذه المرافق مادامت تستهدف من هذه الأعمال إشباع رغبات الأفراد تحقيقا للمصلحة العامة(3) .

يعتبر أنصار هذه النظرية من بينهم : ليون ديجي Lean Duguit ، جيز Jeze و بونارد Bounnard أن فكرة المرفق العام هي جوهر القانون الإداري و إليها ترجع جميع موضوعاته و يتحدد نطاق اختصاصاته . كما كان لقرار بلانكو الصادر في 8 فبراير 1873 عن محكمة التنازع الأثر البالغ في إظهار فكرة المرفق العام و علاقتها بالقانون الإداري ، حيث اعتمد عليها في حيثيات القرار المذكور لتثبيت اختصاص مجلس الدولة إخضاع الإدارة لأحكام خاصة غير مألوفة في علاقات القانون الخاص(4) .

أزمة المرفق العام :

رغم النجاح الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري، لم تلبث أن تراجعت بفعل التطورات التي طرأت على الحياة الإدارية . فعندما صدر قرار بلانكو كان نشاط الدولة محدود فلم يكن حينها إخضاع الإدارة إلى القانون الإداري يطرح اي إشكال . لكن على إثر

الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون) .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 85 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 125 .

3 - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 20 .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 125 .

التطورات التي أعقبت الحرب العالمية الأولى وجدت الدولة نفسها مجبرة على مسايرة هذه التطورات حتى تتمكن من تلبية حاجات المجتمع التي أصبح في تغير مستمر، مما أدى إلى ظهور نوع جديد من المرافق إلى جانب المرافق الإدارية يتمثل في المرافق الاقتصادية . حيث يكون من غير المعقول إخضاع هذا النوع من المرافق لذات الأحكام نظرا لطبيعة النشاط الذي تقوم به . فهي تخضع لأحكام القانون الخاص (1) .

هذه التطورات أدت إلى فشا هذا المعيار و ظهر ما يطلق عليه بأزمة المرفق العام جعلت من هذا الأخير لا يصلح أن يكون معيار لتمييز القانون الإداري و تحديد اختصاص القضاء الإداري مما دفع بالفقه إلى التفكير في معيار آخر يكون أكثر نجاعة .

المطلب الخامس: معيار المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري

نادى بهذه الفكرة الاستاذ مارسيل فالين Marcel Waline و مفادها أن نشاط المرافق العامة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة و بالتالي تطبق قواعد القانون الإداري و ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تثور بمناسبة ممارسة هذا النشاط .

لكن الرغم من النجاح الجزئي الذي حققه هذا المعيار إلا أنه لم يسلم من النقد على اعتبار أن فكرة المصلحة العامة تعتبر فضفاضة ، لا يمكن تحديدها . كما أن تحقيق المنفعة العامة ليس حكرا على الدولة أو هيئاتها الإدارية بل يمكن للأشخاص الطبيعيين تحقيق ذلك عن طريق مؤسسات خاصة تقوم بأنشطة ذات النفع العام تخضع لقواعد القانون الخاص و يختص القضاء العادي بالفصل في المنازعات التي قد تثور بمناسبة ممارسة هذا النشاط . و عليه لم تعمر هذه الفكرة طويلا و لم تصلح لتكون أساسا للقانون الإداري و معيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري ، و سرعان ما تخلى عليها فالين نفسه و اتجه إلى معيار آخر (2) .

المطلب السادس : الجمع بين المعيارين

على إثر الانتقادات التي وجهت إلى المعايير السابقة الذكر ، نادى كل من الفقيه اندريه ديلوبادير و هوريو بضرورة تبني معيار مزدوج لرسم معالم ولاية و اختصاص القانون الإداري يتمثل في توافق عنصري المرفق العام و السلطة العامة معا ، و هو المعيار المرجح في الفقه الحديث سواء في فرنسا أو خارجها . و حسب هؤلاء فإن قواعد القانون الإداري لا يمكن تطبيقها إلا في حالة ما إذا كان الأمر يتعلق بمرفق عام و يشترط أن يتمتع هذا المرفق العام بامتيازات السلطة العامة أثناء ممارسته لنشاطه . و من الصور التي تبرز توافق المعيارين معا نذكر على سبيل المثال : ان القرارات التي تصدرها الإدارة العامة بارادتها المنفردة مستعملة في ذلك امتيازات

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 127-128 .

2 - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 23 .

السلطة العامة لا تعتبر قرارات ادارية بهذه الصورة الا اذا تعلق موضوعها بنشاط مرفق عام وليس نشاط الاشخاص المعنوية الخاصة⁽¹⁾.

الفصل الثاني : أسس التنظيم الإداري

يرتكز التنظيم الإداري في كل المجتمعات على أسس و أساليب تختلف باختلاف طبيعة الظروف السياسية و الاجتماعية السائدة في هذه المجتمعات. حيث تبنت الدول القديمة نظام إداري يقوم على تركيز جميع السلطات بما فيها الإدارية بجميع مظاهرها في يد واحدة رغبة منها في تقوية الدولة و ضمان سلامتها من أي خطر قد يدهمها و هو ما يعرف بالمركزية الإدارية .

أما بالنسبة للدول المعاصرة و بالإضافة إلى هذا الأسلوب فقد تبنى البعض منها نظام آخر يقوم على توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بعض الوحدات الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي عن الدولة مع بقائها خاضعة لها بموجب الوصاية الإدارية و هو ما يعرف باللامركزية الإدارية. و لدراسة هذه الأساليب يتطلب الأمر التطرق أولاً إلى إحدى الأدوات القانونية ذات أهمية بالغة في هذا المجال والتي تمكن الإدارة من القيام بمختلف نشاطاته بما يترتب عليها من نتائج قانونية ، و يتعلق الأمر بالشخصية المعنوية . ذلك ما سنتطرق له وفق المحاور التالية :

المبحث الأول: الشخصية المعنوية

المبحث الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري (المركزية الإدارية ، اللامركزية الإدارية)

المبحث الأول : الشخص المعنوي كأساس للتنظيم الإداري

تحتل فكرة الشخصية المعنوية مكانة مرموقة في التنظيم الإداري ، حيث تمثل الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من ممارسة نشاطاتها، إذ لا يتصور قيام الدولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية . ولدراسة هذا الموضوع يقتضي التطرق إلى تعريفها و بيان أهميتها أنواعها و تحديد النتائج المترتبة عن اكتساب هذه الصفة و كيفية نهايتها وفق ما يلي :

المطلب الأول : تعريف الشخص المعنوي وأهميته

نتطرق في البداية إلى ضبط تعريف للشخص المعنوي وبيان أهم الأركان التي يقوم عليها ثم نتطرق إلى تحديد مدى الأهمية التي يكتسبها في التنظيم الإداري .

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري المرجع السابق ، ص 17 .

الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي وبيان أركانه

هو عبارة عن مجموعة من اشخاص (أفراد) او أموال (اشياء) أو الإثنين معا تتحد و تتعاون لتحقيق غرض و هدف مشروع و يعترف لها بالشخصية القانونية . و يقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات⁽¹⁾.

و عليه يتبين ان الشخص المعنوي يقوم على توافر عدة عناصر و أركان تتمثل فيما يلي :

- مجموعة اشخاص (كالجمعيات) أو مجموعة أموال (كالشركات المساهمة) أو الإثنين معا (كالبلدية السكان + ممتلكات البلدية) .

- الغرض المشروع الذي يسعى الشخص المعنوي من خلال نشاطه إلى تحقيقه

- الاعتراف : بحيث يشترط لوجود الشخص المعنوي الاعتراف القانوني بوجوده من طرف السلطة المختصة . فالبلدية و الولاية يتم الاعتراف بإنشائهما بموجب قانوني الولاية و البلدية الصادران عن السلطة التشريعية . الجمعيات الوطنية يتم اعتمادها من طرف وزارة الداخلية بعد توفرها على الشروط القانونية اللازمة لذلك⁽²⁾ بموجب القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات⁽³⁾

الفرع الثاني : أهمية الشخص المعنوي

على الرغم من أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في مجال القانون الخاص إلا أن أهميتها في مجال القانون العام تفوق أهميتها في القانون الخاص ، نظرا لاهتمام القانون الخاص أكثر بالأشخاص الطبيعيين . أما القانون العام لا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية⁽⁴⁾ .

على هذا الاساس تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية بالغة في القانون الإداري و بالتحديد على مستوى التنظيم الإداري على اعتبار أن الإدارة العامة بالدولة هي عبارة عن مجموعة اشخاص معنوية سواء إقليمية كالولاية و البلدية أو مرفقية كالمؤسسات العمومية . و في حالة وجود أجهزة و هيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (كالدائرة التي تعتبر كمصلحة من مصالح الولاية) فهي تكون دائما مرتبطة بإحدى الأشخاص المعنوية (كالولاية بالنسبة للدائرة)⁽⁵⁾.

1 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، 2004 ، ص 33 .

2 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 38 .

3 - القانون رقم 06-12 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، يتعلق بالجمعيات ، ج.ر العدد 02 ، الصادر في 15 يناير 2012 .

4 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الكتب الأول ص 122-123 .

5 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 33-34 .

كما تبرز أهمية الشخصية المعنوية من الناحية القانونية حيث تعمل على ضمان ديمومة الدولة لأنه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها و تشبع رغبات أفرادها تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية أحيانا و مرفقية أحيانا أخرى لتساعدها على تنفيذ هذه المهمة . بالإضافة إلى ذلك فإن فكرة الشخصية المعنوية تعتبر بمثابة السند القانوني للدولة لتوزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة⁽¹⁾ .

المطلب الثاني : موقف الفقه و التشريع من فكرة الشخصية المعنوية

لقد شكلت فكرة الشخصية المعنوية موضوع خلاف وجدل كبيرين بين الفقهاء، فمنهم من اعتبرها مجرد شخصا مفترضا ، بينما اعتبرها آخرون بانها حقيقة لا مجرد تصور و افتراض، غير أن هناك فئة ثالثة أنكرت تماما هذه الفكرة . مما أدى إلى ظهور عدة نظريات نتعرض لكل منها بإيجاز و نحاول ضبط موقف المشرع الجزائري من هذا الموضوع .

الفرع الأول : موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

تعددت وجهات نظر الفقه بخصوص طبيعة الشخص المعنوي و انقسمت بين ثلاث نظريات متباينة تتلخص كل منها فيما يلي :

أولا : نظرية الشخصية المعنوية فكرة المفترضة

يرى أنصار هذه النظرية أن الشخصية المعنوية ما هي إلا افتراض قانوني لجأ إليه المشرع لتسهيل التعامل مع هذه الهيئات و المؤسسات حتى تتمكن من القيام بمهامها المقررة عليها . و يعتبر هؤلاء أن الشخص القانوني الحقيقي هو الفرد على اعتبار أنه يتمتع بالإرادة و الإدراك وهو ما يمكنه من اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات . بناء على ذلك يمكن القول أن الشخص المعنوي لا ينشأ إلا بقرار من المشرع الذي يمكنه أن يرهن ذلك بتوفر شروط معينة ، كما لا يمكنه أن يسحب هذه الصفة من الشخص المعنوي و يزيله بالتالي من الوجود⁽²⁾ .

و لعل السبب الرئيس الذي اعتمد عليه أنصار هذه النظرية في تبني فكرة الشخصية المعنوية المفترضة يعود إلى فكرة الحق من أساسه ، فهم يرون أن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إرادة حقيقية ، وهذه الأخيرة لا يمكن أن تكون إلا لدى الأشخاص الطبيعية . و لكن لما كانت مسألة تلبية حاجات المجتمع تتطلب تضاف جهود الأفراد و الهيئات ، وجب الاعتراف لهذه الهيئات على غرار الأفراد بالشخصية القانونية و لو على سبيل الافتراض لتتمكن من أداء وظيفتها⁽³⁾ .

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 136.

2 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 124.

3 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 137.

و مما يؤخذ على هذه النظرية أنها لم تتمكن من تفسير الشخصية المعنوية للدولة ذاتها كونها شخصا معنويا . و مما يعاب على هذه النظرية كذلك هو أنه إذا كانت الدولة مجرد شخصية افتراضية وفق أنصار هذه النظرية فإن الحياة القانونية تكون كلها افتراض (1) . بالإضافة إلى ذلك فإن أصحاب هذه النظرية انطلقوا من فكرة خاطئة مفادها أن من لا إرادة له لا حق له . في حين أنه قد يتقرر الحق على الرغم من عدم وجود إرادة كما هو الأمر بالنسبة للمجنون و الصغير المميز فهؤلاء رغم افتقارهم للإرادة إلا أن حقوقهم مكفولة قانونا (2) .

ثانيا : نظرية الشخصية المعنوية فكرة حقيقية

يرى أنصار هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعة . فهي تنشأ بمجرد توفر العناصر المكونة لها . فعندما تجتمع جماعة من الافراد لتحقيق غرض مشترك مشروع يصبح لديها إرادة جماعية أو مشتركة مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لها و هي أساس الشخصية المعنوية ، هذه الإرادة تمكنها من اكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات مما يمكنها من فرض نفسها على المشرع كحقيقة واقعة بحيث يصبح لا يملك في الاخير إلا التسليم و الاعتراف بها (3) .

لكن هذه النظرية لم تسلم هي الأخرى من النقد ، بحث أنقذ وجه لأصحابها هو أنهم إذا كانوا قد نجحوا في تفسير و تأصيل الشخصية القانونية لجماعات الأفراد ، فإنهم عجزوا على تفسير بعض التجمعات كتجمعات الأموال (4) .

ثالثا : النظريات المنكرة للشخصية المعنوية

ذهب جانب من الفقه إلى إنكار وجود شخصية قانونية لما يسمى بالشخص الاعتباري و انقسموا بدورهم إلى اتجاهين يتمثل كل منهما فيما يلي :

أ - نظرية الغرض من تجمع الأشخاص أو الأموال :

يرى انصار هذه النظرية و المنكرون لفكرة الشخصية المعنوية أن الإنسان هو الشخص الحقيقي الوحيد في نظر القانون، و أن ما يسمى بالشخص المعنوي ما هو إلا افتراض لا أساس له في الواقع يستوجب الاستغناء كلية عن فكرة الشخصية المعنوية و استبدالها بفكرة الغرض من تجمع الاشخاص و الأموال . فوحدة الغرض الذي يسعى إلى تحقيقه تجمع الاموال و الأشخاص هي التي تفرض الاعتراف له بالذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للأفراد المكونين له . كما تفرض الاعتراف له بمجموعة من الحقوق و التحمل بجملة من الالتزامات . غير أن هذه

1 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 124 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 137 .

3 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 125 .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 139 .

النظرية تم انتقادها على اساس أن التمتع بالحقوق و التحمل بالالتزامات لا يتقرر إلا لشخص يعترف به القانون (1).

ب - نظرية الملكية المشتركة :

ذهب أنصار هذه النظرية بالقول كذلك بأن الاشخاص المعنوية ما هي إلا افتراض و أن الشخصية القانونية هي حكر على الشخص الطبيعي دون سواه . و عليه يرى هؤلاء أن ما ينسب إلى الاشخاص المعنوية من أموال هي في حقيقة الأمر مملوكة ملكية جماعية أو مشتركة للأفراد المكونين لها(2). و قد تم انتقاد هذه النظرية من حيث ان العمل بها من شأنه أن يعود بالفكر القانوني إلى عصور قديمة على اعتبار أن الملكية المشتركة ظهرت للوجود قديما قبل ظهور فكرة الشخصية المعنوية .

الفرع الثاني : موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

مهما كانت الانتقادات الموجهة لفكرة الشخصية المعنوية لا يمكن الانتقاص من قيمتها القانونية بحيث تظل قائمة و لا يمكن إنكارها على اعتبار أنها تحتل مكانة مرموقة في التنظيم الإداري لكل دولة . هذه الأخيرة باعتبارها شخص معنوي عام تبقى في حاجة ماسة إلى مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي لمساعدتها على القيام بمهامها خاصة تلك المتعلقة بتلبية الاحتياجات العامة للجماهير .

بناء على هذا وضمن هذا الإطار فقد تبني المشرع الجزائري بشكل صريح فكرة الشخصية المعنوية حيث عدد الأشخاص المعنوية و صنفها إلى أشخاص خاضعة للقانون العام كالدولة والولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، و أشخاص أخرى خاضعة للقانون الخاص كالشركات المدنية و التجارية . و يظهر ذلك بوضوح من خلال ما تضمنته المادة 49 من الأمر 58-75 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل بموجب القانون 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005 التي تنص على أن :

(الأشخاص الاعتبارية هي : - الدولة ، الولاية ، البلدية -المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - الشركات المدنية و التجارية - الجمعيات و المؤسسات - الوقف -كل مجموعة من أشخاص و أموال يمنحها القانون شخصية قانونية) .

و لم يكتف المشرع بهذا الحد بل عدد بموجب المادة 50 من القانون المدني مختلف النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية سواء بالنسبة لأشخاص القانون العام أو الخاص .

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 139 .

2 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 126 .

من خلال المادة 49 من القانون المدني نستنتج أن الأشخاص المعنوية تنقسم إلى أشخاص معنوية خاصة (كالشركات و المؤسسات الخاصة) تخضع للقانون الخاص و التي تخرج عن إطار دراستنا

و أشخاص معنوية عامة موضوع دراستنا هذه و التي تنقسم بدورها إلى عدة أنواع نتطرق إليها فيما يلي :

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

عدد المشرع الجزائري بموجب المادة 49 من القانون المدني عدة أشخاص معنوية عامة و التي تنقسم إلى قسمين : أشخاص معنوية عامة إقليمية و اشخاص معنوية عامة مرفقية .

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

هي الأشخاص التي تمارس مختلف اختصاصاتها و صلاحياتها في حيز جغرافي معين و تستند إلى الاختصاص الاقليمي ، بحيث لا يمكن أن تمارس اختصاصاتها خارج الإقليم الذي حدده لها المشرع (1) .

و بالرجوع إلى مضمون المادة 49 من القانون المدني يتبين أن الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية تتمثل في : الدولة ، الولاية و البلدية .

أولا: الدولة

هي عبارة عن شخص معنوي عام إقليمي يمثل أحد أهم الأشخاص الاعتبارية العامة ، تمارس اختصاصاتها على كامل حدود الدولة ، تعتبر بمثابة الشخص المعنوي الأم الذي يتفرع عنه بقية الأشخاص المعنوية العامة و حتى الخاصة في الدولة .ويأخذ مصطلح الدولة مدلول ضيق في القانون الإداري ينحصر في السلطات المركزية في الدولة ، بينما يأخذ مدلول آخر في القانون الدستوري مثلا و الذي يقوم على عدة أركان : الشعب ، الإقليم ، السلطة السياسية(2) .

و إذا كان بعض الفقه ينكر الشخصية الاعتبارية للدولة لعدة اعتبارات ، فإن غالبية الفقه الإداري و حتى الدستوري يعترف للدولة بالشخصية الاعتبارية . فلولا هذه الأخيرة لما أمكن الفصل في الذمة المالية بين ممتلكات الدولة و جهات أخرى . كما أن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للدولة له دورا بارزا في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها و الاعتراف لها بأهلية التقاضي و التعاقد (3) .

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 63 .

2 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق،ص 36 .

3 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق،ص 142 .

ثانيا : الولاية

من المسلم به أن الدولة لا يمكنها تلبية رغبات افراد المجتمع على مستوى كل الإقليم دون الاستعانة بوحدات وهيئات إقليمية أخرى تساعدها على القيام بمهامها وفق ما تقتضيه الظروف الخاصة بكل جزء من إقليمها ، كالولاية و البلدية .

تعتبر الولاية أحد الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمارس اختصاصاتها المنصوص عليها قانونا في حدود حيز جغرافي محدد من إقليم الدولة . لها اساس دستوري تضمنته المادة 16 من القانون 16 – 01 المتضمن التعديل الدستوري حيث اعتبرتها إحدى الجماعات القاعدية في الدولة ، تخضع في تنظيمها و تسييرها و تحديد أهم صلاحياتها إلى القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

ثالثا : البلدية

تعتبر البلدية بمثابة الشخص المعنوي العام الاقليمي الذي تمارس مهامها و صلاحياتها القانونية على مستوى حيز جغرافي محدد ، تمثل أحد الركائز القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري و هو الأمر الذي أكده المؤسس الدستوري من خلال المادة 16 من القانون 16 – 01 المتضمن التعديل الدستوري . تخضع في تنظيمها و تسييرها و تحديد الصلاحيات التي تقوم بها إلى أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

الفرع الثاني : الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

و هي التي يطلق عليها الفقه تسمية المؤسسات العامة أو الشركات العامة ، يتم إنشاؤها من طرف الهيئات المخولة لذلك بواسطة أدوات قانونية ملائمة تختص كل منها بالتكفل بنشاط و موضوع معين لتلبية الحاجيات العامة للأفراد في مجالات متعددة (التعليم ، الصحة المواصلات ...) تحت رقابة الدولة أو إحدى الاشخاص المعنوية التابعة لها (البلدية ، الولاية). تتطلب هذه المؤسسات نوعا من الاستقلال الفني على الحكومة المركزية حيث يطلق عليها باللامركزية المرفقية أو المصلحية . تلعب دورا بارزا في مساعدة الدولة على القيام بوظائف مختلفة⁽¹⁾ .

تختلف الاشخاص المعنوية العامة المرفقية عن الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية من حيث أن الأولى مقيدة بالغرض الذي أنشئت من أجله ، أما الثانية فهي مقيدة بالحدود الجغرافية المخصصة للممارسة مختلف صلاحياتها⁽²⁾ .

¹ - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 28 .

² - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 84 .

كما تتميز الاشخاص المعنوية العامة المرفقية عن الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية من حيث أن الأولى تهدف إلى تحقيق أغراض مختلفة منها إدارية اجتماعية اقتصادية مما يؤدي إلى خضوعها لأنظمة قانونية تختلف باختلاف النشاط التي تقوم به . أما الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية فهي تخضع عموما لنظام قانوني واحد . و تختلف الأشخاص المعنوية العامة المرفقية عن الاشخاص المعنوية العامة الإقليمية كون هذه الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التشاركية، يكون بموجبها لسكان الهيئات المحلية الحق في تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم . بينما تقوم الأشخاص المعنوية العامة المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية و حسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني و لا علاقة لها بالديمقراطية(1) .

تنقسم المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري إلى مؤسسات عامة وطنية أو جهوية تنشأ الدولة و تتكفل بتسييرها يمتد نشاطها على المستوى التراب الوطني أو جهة معينة منه . و مؤسسات محلية تنشأ الوحدات الاقليمية سواء الولاية أو البلدية بواسطة مداولة ، تمارس هذه المؤسسات أنشطة تتعلق عموما بالتنمية المحلية .

في هذا الإطار أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 146 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على أنه : (يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية) .

و على المستوى البلدي أكد الشرع الجزائري من خلال المادة 153 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه ك (يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها) .

المطلب الرابع : النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية يرتب مجموعة من النتائج الهامة يشترك فيها كل من أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص ، غير أن هناك نتائج خاصة تترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لأشخاص القانون العام (موضوع دراستنا) تختلف عن تلك التي تترتب لأشخاص القانون الخاص . هذا ما سنتطرق له بشيء من التفصيل فيما يلي :

الفرع الأول :النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية بالنسبة لأشخاص القانون العام والخاص

يترتب على اكتساب الشخصية المعنوية سواء بالنسبة لأشخاص القانون العام أو الخاص اثار و نتائج هامة حددتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري حيث تنص على أن :

¹ - مازن ليلوراضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 28 .

(يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان و ذلك في الحدود الذي يقررها القانون . يكون لها خصوصا :

- ذمة مالية - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون - موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها - الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر - نائب يعبر عنها - حق التقاضي).

أولا: الذمة المالية المستقلة: (الاستقلال المالي والإداري)

تمتع الهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة و عن الذمة المالية للهيئة التي أنشأتها و مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين لها . حيث تعتبر بمثابة ضمانا لدائني الشخص المعنوي و أداة لممارسة نشاطه و تسيير شؤونه مما يمكنه من الاحتفاظ بفائض إيراداته و تحمل مجمل نفقاته . فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية للدولة . و المؤسسات العامة التي تنشئها البلدية في إطار اختصاصاتها لها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للبلدية .. الخ .

كما تتمتع الهيئات المعترف لها بالشخصية المعنوية بالاستقلال الإداري عن الهيئات التي تنشئها دون الاستقلال السياسي ، مما يمكنها من استحداث أجهزة و هيئات إدارية خاصة بها تتعلق سواء بالمداولة أو التنفيذ تمكها من ممارسة نشاطها بصورة منتظمة و مستمرة (البلدية : مجلس بلدي ، الجامعة : مجلس الإدارة ، المجلس العلمي للجامعة ...) (1) .

ثانيا : الأهلية و حق التقاضي :

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات . فأى عمل صادر عن البلدية مثلا يجب أن يكون في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلدية ، و إلا كان عملها مشوبا بعيب المشروعية . و بموجب تمتع الشخص المعنوي بالأهلية يكون له الحق في التقاضي و الحق في التعاقد ، فيصبح من حق اي هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية أن ترفع دعوى قضائية ضد الغير (اي شخص) أو ضد هيئة مستقلة أخرى مماثلة . كما يمكن مقاضاتها برفع دعوى قضائية ضدها . بالإضافة إلى هذا يمكن للشخص المعنوي بموجب اكتسابه للأهلية التمتع بحق التعاقد من خلال إبرام مختلف العقود و الصفقات التي تدخل في إطار ممارسة نشاطاته دون الحاجة إلى استصدار إذن أو رخصة بالتعاقد (2) .

1 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 41 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 146 .

ثالثا : الموطن ونائب يعبر عنه

للشخص المعنوي موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له وهو عادة المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته . يكتسي الموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص المعنوي من حيث تحديد الاختصاص القضائي الإقليمي الذي يمكن من خلاله تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في الدعاوى التي ترفع ضده ، بالإضافة إلى تحديد الحيز الجغرافي لممارسة الشخص المعنوي لحق التقاضي أمام الجهات القضائية .

و بما أن الشخص المعنوي ليس له وجود مادي ملموس ، وجب أن يكون له شخص طبيعي يتحدث باسمه و يعبر عن إرادته في كل التصرفات القانونية التي يقوم بها ، فيبرم العقود باسمه و يتقاضى باسمه . فمدير الجامعة يعتبر نائب عن الجامعة و مدير المستشفى يعتبر نائبا عن المستشفى ، و الوالي يعتبر نائبا عن الولاية... إلخ .

الفرع الثاني : النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية و الخاصة بأشخاص القانون العام

بالإضافة إلى النتائج العامة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية و الذي يشترك فيها كل من اشخاص القانون العام و الخاص ، يترتب عن اكتساب اشخاص القانون العام للشخصية المعنوية نتائج خاصة تميزها عن غيرها من الأشخاص تتمثل فيما يلي :

- استقلال الاشخاص المعنوية العامة المرفقية منها أو الإقليمية بذاتها عن الدولة ، حيث تصبح كل الهيئات الإدارية و الإقليمية و المرفقية شخصا مستقلا بذاته عن الدولة⁽¹⁾. غير أن تمتع هؤلاء الاشخاص المعنوية العامة بنوع من الاستقلال لا يعني استقلالها المطلق بالمفهوم السياسي في مواجهة الدولة و هو ما يحدد وحدتها الترابية إنما يخص استقلالها من حيث طريقة تسييرها و كيفية ممارسة مهامها و صلاحياتها .

حيث يظل هؤلاء الأشخاص خاضعين لرقابة الدولة و تحت إشرافها من خلال نظام الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة على الهيئات المحلية العامة من أجل ضمان احترام السياسة العامة للدولة و تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها هؤلاء الأشخاص. كما يعتبر الأشخاص الطبيعيون العاملون لدى الأشخاص المعنوية العامة موظفين عموميين يرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي ، يعينون وينقلون و يفصلون بقرارات إدارية⁽²⁾ يخضعون لنظام قانوني خاص يتمثل حسب التشريع الجزائري في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽³⁾.

¹ - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 128 .

² - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 91 - 92 .

³ - الأمر رقم 03-06 ، سبقت الإشارة إليه .

-الأموال التي تملكها الأشخاص المعنوية العامة تعتبر أموال عامة إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة تخضع إلى الحماية المقررة للمال العام كعدم امكانية امتلاكه بالتقادم و عدم إمكانية الحجز عليه... إلخ (1) .

-تشارك الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المرفقية بعض مظاهر سلطات الدولة، أي تمارس بعض من سلطاتها على الرغم من استقلالها عنها ، تتمتع بموجها (مظاهر سلطات الدولة) بامتيازات السلطة العامة التي يقرها القانون للهيئات الإدارية تجعل من اعتبار القرارات الصادرة عنها بمثابة قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبرا و يجو طلب إلغاؤها أمام القضاء الإداري . كما يكون للأشخاص المعنوية العامة حق نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ، إبرام العقود الإدارية... إلخ في إطار الحدود التي يحددها القانون العام (2) .

-يستقل الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المرفقية بمسؤوليتها بحكم تمتعها بذمتها المالية المستقلة حيث يتحمل هؤلاء الاشخاص بمفردهم مسؤولية التعويض عن أعمالهم الضارة سواء كانت مادية أو قانونية التي قد يتسبب فيها موظفوها ، بحيث يجب أن يوجه المضرور دعواه ضد ممثل الشخص المعنوي العام المتسبب في الضرر دون إشراك السلطة المركزية معه ، على اعتبار أن أعمال هؤلاء الأشخاص صدرت عنهم بمفردهم مما يؤدي إلى تحميلهم وحدهم المسؤولية عنها بشكل مستقل عن الدولة ،على الرغم من خضوع الأشخاص المعنوية العامة إلى إشرافها ورقابتها التي تشمل الرقابة على الأعمال و الرقابة على الهيئات . فهذه الرقابة لا تغير من الحقيقة القانونية التي تتمثل في إسناد العمل إلى شخص القانون العام الذي صدر منه حتى و لو أمرت به السلطة المركزية، و بالتالي يتحمل هذا الشخص بالضرورة المسؤولية عنه(3) .

المطلب الخامس : نهاية الشخص المعنوي

ينقضي الشخص المعنوي العام بعدة طرق تختلف باختلاف أنواعه :

فالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية تنتهي بذات الأداة التي أنشئت بها (قانون ، مرسوم تنفيذي) كتدخل المشرع في إطار إجراء تقسيم إداري جديد بإصدار نص تشريعي يقضي بإلغاء هيئات إقليمية قائمة (بلدية أو ولاية) اي بعدم وجودها بشكل كلي أو بدمج هيئة إقليمية (بلدية) في هيئة إقليمية أخرى (ولاية) . أما بالنسبة للدولة باعتبارها أحد الأشخاص المعنوية

1 - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 30 .

2 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 92 .

3 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 130-131 .

العامة فتناقضي شخصيتها بفقدانها لأحد الأركان التي تقوم عليها ، كفقدانها لإقليمها و سلطتها السياسية أو إدماجها في دولة أخرى⁽¹⁾ .

أما بالنسبة للشخص المعنوي العام المرفقي فيناقضي بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام في حد ذاته أو الاستغناء عنه إذا كان وجوده محددًا بفترة زمنية معينة أو تم تحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله أي يحل بقوة القانون⁽²⁾ . غير أن أهم أسباب انقضاء الشخص المعنوي العام المرفقي يعود إلى الحل و الذي يأخذ عدة صور تتمثل في :

-الحل الاتفاقي (الإرادي) : و يكون باتفاق إرادة مؤسسي الشخص المعنوي العام المرفقي كاتفاق مؤسسي الجمعيات على حلها .

-الحل الإداري : و يكون عن طريق قرار إداري صادر عن الجهة الإدارية المختصة (التي انشأتها كحل م مؤسسة ولائية أو بلدية بقرار ولائي أو بلدي .

-الحل القضائي : و هو الحل الصادر بموجب قرار قضائي صادر عن هيئة قضائية بعد رفع دعوى في هذا الموضوع ، كصدور قرار قضائي بحل جمعية محلية أو وطنية لممارستها لبعض النشاطات يجرمها القانون و تؤدي إلى حلها⁽³⁾ .

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المشرع لما يعترف بالشخصية المعنوية فإنه يقرها للهيئة الإدارية ذاتها سواء كانت محلية أو مرفقية ولا للهيئات المعبرة عن إرادتها ، سواء تعلق الأمر بالمجالس المنتخبة بالنسبة للولاية و البلدية أو مجلس الإدارة بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية . و عليه ففي حالة حل هذه المجالس فلا يؤدي ذلك إلى نهاية الأشخاص المعنوية بل يتطلب الأمر تشكيل مجالس جديدة لمواصلة ممارسة مهامها و اختصاصاتها ، على اعتبار أن هذه المجالس ما هي إلا أداة تعبير عن إرادة هذه الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية كانت أو مرفقية دون أن تثبت لها الشخصية المعنوية⁽⁴⁾ .

و تطبيقا لذلك و انطلاقا من أن المشرع الجزائري منح السلطة المركزية في حالات معينة صلاحية حل المجالس المحلية المنتخبة للأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (البلدية و الولاية) بموجب المواد 46 ، 47 من القانون 10 - 11 المتعلق بالبلدية و المواد 47 ، 48 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية⁽⁵⁾ ، فإذا حدث و أن تم حل هذه المجالس فلا يؤدي ذلك إلى نهاية هذه

1 - مازن ليلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 31 .

2 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 87 .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 43 .

4 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 196 .

5 - تنص المادة 47 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية على : (يتم حل المجلس الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية)

- تنص المادة 47 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على : (يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية)

- للتفصيل أكثر حول حالات حل كل من المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي : راجع المادة 46 من

الأشخاص ، بل يبقى وجودها ثابت حتى و إن كانت تبدو من الناحية العملية مشلولة لعدم وجود الأداة المعبرة عن إرادتها المتمثلة في المجلس المنتخب مما يتطلب انتخاب مجلس جديد . وكذلك الأمر بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية ، فإذا حدث و أن تم حل مجلس إدارتها فلا يؤدي هذا الإجراء إلى نهايتها ، بل تبقى قائمة إلى حين انتخاب مجلس إدارة جديد باعتباره الأداة التي يعبر من خلالها عن إرادته.

المبحث الثاني : الأسس العامة للتنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري في الدول المعاصر على إحدى الأسس أو الأساليب ، فمنها ما يقتضي تركيز كل مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية دون مشاركة لها من هيئات أخرى و هو ما يعرف بالمركزية الإدارية ، و منها ما يعتمد على توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية و هيئات محلية إقليمية أو مرفقية تخضع لرقابة السلطة المركزية و تسمى باللامركزية الإدارية . بالإضافة إلى هذه الأساليب ، فهناك من الدول المعاصرة من تأخذ بالدمج بين النظامين لتسيير نشاطها الإداري . نتطرق بشيء من التفصيل إلى دراسة أهم هذه الأساليب و يتعلق الأمر بكل من النظام المركزي و اللامركزي وفق المحاور التالية :

المطلب الأول : المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية إحدى الأسس و الأساليب التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الدولة. للتفصيل أكثر في هذا الأسلوب يتطلب التطرق إلى تعريفه ، تحديد الأركان التي يقوم عليها ، بيان أهم صوره و تقديره .

الفرع الأول : تعريف المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية كأسلوب لممارسة النشاط الإداري جمع و تركيز كل مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة من تخطيط و تنسيق و توجيه و رقابة في يد ممثلي السلطة المركزية في العاصمة و هم الوزراء دون أي مشاركة من هيئات أخرى . فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة⁽¹⁾ .

غير أنه لا يمكن تصور قيام ممثلي السلطة المركزية في العاصمة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم بمفردهم ، بل يمكن لهم القيام بذلك عن طريق ممثلهم بالأقاليم من خلال إنشاء وحدات إدارية إقليمية (جهوية أو ولائية) و منحها بعض الاختصاصات تمارسها باسمها ولحسابها ، بشرط أن تخضع هذه الوحدات في سيرها ومباشرة عملها للإشراف المباشر و الرقابة

القانون 10 - 11 المتعلق بالبلدية و المادة 48 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية .

¹ - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 105 .

الكلية للسلطة المركزية و لا يكون لها أي وجود ذاتي و قانوني مستقل (اي لا تتمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية) (1) .

الفرع الثاني : أركان المركزية الإدارية

من خلال هذا التعريف نخلص إلى القول أن نظام المركزية الإدارية يقوم على ركنين اساسيين هما

أولاً : تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية

تقوم المركزية الإدارية على استئثار السلطة المركزية (الحكومة) بمباشرة كل مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة . فلا يقتصر عملها على جزء معين من الدولة فحسب ، بل يمتد ليشمل جميع أنحاء إقليم الدولة حيث تحتكر السلطة المركزية فيها الإشراف على جميع المرافق و الهيئات الإدارية بالدولة سواء كانت مرافق عامة وطنية أو محلية من خلال معاونها بهذه المرافق . لأنه لا توجد في هذا النظام مجالس محلية منتخبة تتولى عملية الإشراف و تسيير المرافق المحلية ، حتى و إن وجد موظفون على مستوى الأقاليم فيعتبرون بمثابة موظفي السلطة المركزية(2) .

ثانياً : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية

إذا كانت الوظيفة الإدارية في نظام المركزية الإدارية تنحصر في يد السلطة المركزية ، فإنه يكون من الصعب أن لم نقول من المستحيل القيام بما تقتضيه هذه الوظيفة من طرف ممثل واحد عن السلطة المركزية ، مما يتطلب وجود مجموعة من الموظفين يعملون على تمثيل السلطة المركزية ، يرتبون عند ممارستهم لوظائفهم الإدارية وفق درجات متصاعدة يشكلون بذلك ما يسمى بالسلم الإداري .

يتم توزيع هؤلاء الموظفون على درجات تتبع كل درجة منها الدرجة الأخرى الموالية حتى تصل إلى قمة هذا السلم الذي يقف عليها الرئيس الإداري الأعلى . حيث يقتضي هذا النظام خضوع الموظف الأقل درجة في السلم الإداري و يسمى المرؤوس في ممارسة وظيفته إلى الموظف الأعلى درجة منه و الذي يسمى الرئيس الإداري . حتى تنتهي إلى من يقف في أعلى الدرجات و الذي تتركز بيده السلطة الإدارية الذي عادة ما يكون الوزير كل وزارة يخضع له كل المرؤوسين . و هو ما يطلق عليه بالسلطة الرئاسية(3) .

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 148 .

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 119 .

3 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 132 .

لكن ما ينبغي الإشارة إليه أن التدرج في السلم الإداري لموظفي السلطة المركزية لا يخل بوحدة الجهاز الإداري في الدولة على اعتبار أنهم مرتبون في انسجام تام وفق درجات في شكل هرمي داخل الجهاز الإداري لا يتمتعون بأي شكل من الاستقلال تجاه الإدارة المركزية و يخضعون تسلسليا للرؤساء حتى الوصول إلى قمة السلم الإداري الذي عادة ما يمثلته الوزير في كل قطاع .

أ - تعريف السلطة الرئاسية :

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه يرتبط بمقتضاها هؤلاء المرؤوسين برابطة الخضوع و التبعية للرئيس الإداري . و لا تمثل هذه السلطة امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري يستعمله كيف ما شاء ، بل هي عبارة عن اختصاص يمنحه القانون أياه من أجل ضمان حسن أداء العمل الإداري و المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام تحقيقاً للمصلحة العامة . لا تمارس هذه السلطة إلا في إطار القوانين و اللوائح و يكون الرئيس الإداري مسؤولاً عن كيفية ممارستها أمام رؤسائه من الدرجات العليا كما قد يكون مسؤولاً قضائياً عن سوء استخدام هذه السلطة أمام الجهات القضائية⁽¹⁾ .

ب - مظاهر السلطة الرئاسية :

يمارس الرئيس الإداري بموجب السلطة الرئاسية بعض السلطات و الصلاحيات على شخص المرؤوس و البعض الآخر على أعمال المرؤوس .

1 - سلطة الرئيس الإداري على شخص المرؤوس :

تتمثل هذه السلطة في تعيين المرؤوس و نقله و ترقيته و توقيع الجزاءات التأديبية عليه قد تصل إلى العزل في حالة ارتكابه لأخطاء تأديبية بالإضافة إلى منح العلاوات الدورية و المكافئات التشجيعية⁽²⁾ . و بما أن هذه السلطة ليست حقاً مطلقاً للرئيس الإداري تمارس في إطار القانون كما سبق بيانه يكون للمرؤوس الحق في التظلم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة ، و في حالة عدم كفاية ذلك يمكن له الطعن فيها قضائياً أمام القضاء الإداري .

2 - سلطة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه :

يمارس الرئيس الإداري عدة سلطات على أعمال مرؤوسيه تتلخص في سلطة التوجيه و سلطة التعقيب و الرقابة . ذلك ما سنتطرق له بشيء من التفصيل فيما يلي :

¹ - ابراهيم عبد العزيز شيجا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 152 .

² - مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 108 .

● سلطة توجيه المرؤوسين :

يكون للرئيس الإداري بموجب هذه السلطة حق إصدار أوامر و تعليمات داخلية لتوجيه المرؤوس من أجل ضمان حسن سير العمل الإداري و أداء الخدمة الإدارية على نحو أمثل و بالمقابل يكون على المرؤوس المخاطب الأول بهذه التعليمات أو المنشورات الالتزام بها و احترامها و طاعتها . حيث يعتبر التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه نتيجة طبيعية لوجود السلطة الرئاسية و ما تفرضه من واجب الطاعة . فالمرؤوسون لا يخضعون لحكم القانون فحسب بل يخضعون أيضا لما يصدر عن رؤسائهم في العمل من أوامر و نواهي يكون لها صفة الإلزام ، يشكل مخالفتها من قبل المرؤوس ركن السبب الموجب لتقرير المسؤولية التأديبية تجاهه⁽¹⁾ .

و إذا كان من الواجب على المرؤوسين الخضوع لأوامر رؤسائهم و طاعتها ، فإن التساؤل الذي قد يطرح في هذا الإطار يتعلق بمدى الخضوع و الطاعة الملزمة للمرؤوسين تجاه رؤسائهم ؟ للإجابة على هذا التساؤل يتطلب الأمر التمييز بين الأوامر المشروعة و غير المشروعة .

● أوامر الرئيس المشروعة :

فإذا كانت أوامر الرئيس الإداري التي يصدرها على المرؤوس مشروعة اي منسجمة مع ما ينص عليه القانون ، فإن طاعتها واجبة ، لكن لا يوجد مانع من أن يناقش المرؤوس رئيسه قبل إصدار القرار بخصوص مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة .

● أوامر الرئيس غير مشروعة و المخالفة للقانون :

فإذا كانت الأوامر التي يصدرها الرئيس إلى المرؤوس غير مشروعة ، يقع هذا الأخير بين أمرين : إما أن يحترم القانون و بالتالي عدم طاعة أوامر رئيسه ، أو عدم احترام القانون و طاعة رئيسه ، فالمرؤوس يجد نفسه بين واجبين : واجب طاعة الرئيس و واجب احترام القانون .

للفصل في هذا الإشكال فقد تضاربت آراء الفقهاء حول هذا الأمر و تفرقت بين عدة اتجاهات نتطرق لها باختصار فيما يلي :

الاتجاه الأول: يتزعمه الفقيه دوجي DUGUIT يقول بأن المرؤوس غير ملزم بطاعة الأوامر غير المشروعة الصادرة عن رئيسه ، فهو ملزم باحترام القانون قبل طاعة أوامر الرئيس و استثنى من ذلك فئة الجنود على اعتبار أنهم ملزمون بطاعة كل الأوامر الصادرة لهم . و إذا كان الأخذ بهذا الرأي يعمل على الحفاظ على مبدأ المشروعية و احترام القانون من جهة ، فمن جهة ثانية قد يعاب عليه أنه يؤدي إلى عرقلة سير الجهاز الإداري و يجعل من المرؤوس قاض للمشروعية

¹ - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 153-154 .

يتمتع بسلطة فحص و تقدير أوامر رئيسه و هو ما يتنافى و حدود صلاحياته ، مما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية و يخل بالتنظيم الإداري .

ينما ذهب أنصار الاتجاه الثاني الذي يتزعمه الفقيه موريس هوريو إلى القول بأولوية طاعة أوامر الرئيس على الالتزام بالمشروعية (احترام القانون) ، حيث يلتزم المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري حتى و لو كانت غير مشروعة (مخالفة للقانون) و لا يمكن له فحصها و تقديرها . لكن إذا كان العمل بهذا الاتجاه يحافظ على حسن سير المرفق العام و التنظيم الإداري على حد سواء ، فإنه بالمقابل يخل بأحد أهم المبادئ الثابتة و هو مبدأ المشروعية الذي يجب أن يخضع له الكل حكاما و محكومين .

أما الاتجاه الثالث الذي تبناه القضاء الفرنسي و الفقه الألماني حاول التوفيق بين الراي الأول و الثاني ، فذهب إلى القول بأنه على المرؤوس تنفيذ كل أوامر الرئيس إذا كانت مكتوبة واضحة ، دقيقة و محددة . بعد أن يتأكد من أن الأمر صدر إليه من سلطة مختصة و أن تنفيذه يدخل في مجال اختصاصه و لا يهيمه إن كانت هذه الأوامر مشروعة أو غير مشروعة و عليه فالأضرار التي تترتب على إثر تطبيق هذا الأمر يتحمل المرفق العام مسؤولية التعويض عنها بدلا من الموظف العمومي (يقصد به الرئيس أو المرؤوس) إقرارا لمبدأ : مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها (1) .

أمام كل هذه الاختلافات الفقهية بخصوص هذا الموضوع يكون من الضروري استقراء موقف المشرع الجزائري من هذه المسألة . فمن خلال فحص مختلف النصوص ذات علاقة بالوظيفة العامة ، يتبين أن المشرع الجزائري قد فصل في هذا الموضوع بموجب المادة 129 من الأمر 58-75 المعدل بموجب القانون 10-05 المتضمن القانون المدني الجزائري حيث أكد من خلالها على أنه :

(لا يكون الموظفون و الاعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم)

من خلال نظرة تقييمية لهذا النص ، و أن كان يبدو في الظاهر أنه فصل في الموضوع ، غير أن ما يمكن تسجيله عليه هو أنه جاء بصيغة غامضة و مهمة و غير دقيقة ، بحيث لم يحدد طبيعة الأوامر الصادرة من الرئيس و التي يلتزم بتنفيذها المرؤوس وطبيعة الأوامر التي لا يلتزم بتنفيذها . و هل المقصود بالأوامر الواردة في النص و الملزمة للمرؤوس هي كل ما يصدره الرئيس من أوامر سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة ؟

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 154-155 .

● سلطة الرقابة والتعقيب :

يختص الرئيس الإداري بموجب السلطة الرئاسية بمجموعة من الصلاحيات تتعلق أساسا بمراقبة أعمال مرؤوسيه ، سواء من حيث الملاءمة أو المشروعية ، فيكون له سلطة إقرار عمل المرؤوس و تعديله و إلغائه ، كما يكون له حق الحلول محله للقيام ببعض اختصاصاته . هذا ما سنتدرق له بشيء من التفصيل فيما يلي :

- سلطة المصادقة والتعديل والإلغاء :

يكون للرئيس الإداري بموجب السلطة الرئاسية الحق في إقرار و إجازة أعمال مرؤوسيه و يكون ذلك بشكل ضمني من خلال سكوته أو بشكل صريح بإصدار قرار يصادق فيه على عمل المرؤوس . كما يكون للرئيس الإداري الحق في تعديل أعمال مرؤوسيه سواء المشروعة منها أو غير المشروعة و جعلها أكثر انساما مع القانون و ما تقتضيه ظروف العمل الإداري .بالإضافة إلى هذا يكون للرئيس الإداري كذلك سلطة إلغاء قرارات المرؤوس غير المشروعة و إعدامها بأثر فوري و بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة (1).

- سلطة السحب والحلول :

يمكن للرئيس الإداري بموجب ما يتمتع به من سلطة رئاسية سحب قرارات مرؤوسيه غير المشروعة فقط ، كما يمكن له في حالات معينة أن يحل محل مرؤوسيه في ممارسة مهامهم . و ما يمكن ملاحظته من خلال ما تقدم أن سلطة الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري بموجب السلطة الرئاسية على أعمال مرؤوسيه لا تقتصر على رقابة المشروعية أي رقابة مدى مطابقة قرارات المرؤوس للقانون فحسب ، بل تمتد لتشمل رقابة الملاءمة التي يمكن بموجبها الرئيس أن يلغي و يسحب و يعدل قرارات المرؤوس في حالة ما إذا كانت غير ملائمة لمقتضيات سير العمل الإداري و معوقة له ، حتى و لو كانت هذه القرارات مشروعة و منسجمة و أحكام القانون (مثال على القرار المشوب بعيب عدم الملاءمة : عقوبة فصل موظف تغيب لأول مرة ليوم واحد بعد خبرة مهنية تقدر ب 15 سنة) .

هذا ما يميز الرقابة الإدارية التي يمارسها الرئيس على أعمال المرؤوس عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة . (س ؟؟) فالنوع الأول يشمل رقابة المشروعية و رقابة الملاءمة ، أي أن الرقابة تنصب على القرارات المشروعة و غير المشروعة ، بينما النوع الثاني يقتصر على رقابة المشروعية دون رقابة الملاءمة ، أي رقابة القرارات المشروعة فقط ، بمراقبة مدى تطابق أعمال الإدارة (القرارات الإدارية) مع أحكام القانون فقط (2).

1 - عمار بوضيف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع نفسه، ص157 .

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 158 .

الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية

يتخذ نظام المركزية الإدارية صورتين : التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري .

أولا : التركيز الإداري

يقصد بالتركيز الإداري أن تتركز السلطة الإدارية كلها أي في جزئياتها و عمومياتها في يد الوزراء في العاصمة ، بحيث لا يتمتع ممثلهم في العاصمة أو في الأقاليم بأية سلطة خاصة في تصريف الأمور واتخاذ القرارات ، مما يتحتم عليهم الرجوع إلى الوزير المختص في كل أمر يتعلق بشؤون الإقليم أو المرافق العامة . يمثل هذا النظام الصورة البدائية للمركزية الإدارية (1) . وإذا كان الأخذ بهذا النظام قد يحقق نوع من التجانس في أساليب ممارسة مظاهر الوظيفة الإدارية بالدولة ، بالمقابل فإنه قد يؤدي إلى حالة من الاختناق في العمل الإداري و شيوع نوع من البيروقراطية وسط الإدارة المركزية نظرا لما سياتر عنده من تراكم الملفات على مستوى كل وزارة و طول مدة الفصل فيها من طرف الوزير بسبب تزايد وظائف الدولة و اتساع نشاطها و تعقده بما يصعب على الوزير الفصل في العديد من الأمور بنفسه في العاصمة (2) .

ثانيا : عدم التركيز الإداري

يقصد به منح السلطة المركزية العليا (الوزير) بعض موظفيها في العاصمة أو في الأقاليم سلطة الفصل و التقرير النهائي (أي اتخاذ قرارات نهائية) بخصوص جزء من اختصاصاتها دون الرجوع إلى رئيس السلطة الإدارية العليا و هو الوزير . مما يخفف العبء عنه و يحقق السرعة في إنجاز الوظيفة الإدارية خاصة في الأماكن النائية عن العاصمة ، و يوفر الجهد و الوقت و المال على اعتبار أن المرؤوسين هم الأكثر قربا و اتصالا بالواقع العملي و أكثر اطلاعا على المشاكل و الصعوبات التي تواجه حسن سير العمل الإداري .

غير أن تمتع موظفي الإدارة بهذه السلطة لا يعني استقلالهم عن الوزير باعتباره رأس الجهاز الإداري التابعين له ، بل يظل هؤلاء الموظفون يمارسون اختصاصاتهم الممنوحة لهم من طرف السلطة المركزية بالعاصمة في نطاق السلطة الرئاسية التي توجب خضوعهم لمن يعلوهم من الرؤساء في السلم الإداري حتى الوصول إلى الوزير (3) .

بناء على ما تقدم نستنتج أن عدم التركيز الإداري قد يكون خارجيا من خلال منح بعض ممثلي السلطة المركزية خارج العاصمة أي في الأقاليم سلطة اتخاذ بعض القرارات بصفة نهائية دون الرجوع إليها . كما يمكن أن يكون عدم التركيز داخليا عن طرق منح سلطة البت النهائي في

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 107 .

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 162 .

3 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 108 .

بعض القرارات الإدارية لأحد المرؤوسين المتواجدين مع الرئيس الإداري الأعلى فيمقر السلطة المركزية بالعاصمة كالمدرء المركزيين و الأمناء العامون بالوزارات⁽¹⁾ .

و بعد ضبط تعريف لعدم التركيز الإداري قد يثور التساؤل حول كيفية تحقيق هذا النظام بانتقال سلطة البت في الأمور الإدارية بشكل نهائي من الرئيس الإداري الأعلى إلى مرؤوسيه في السلم الإداري ؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه فيما يلي :

أ-وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية)

تتحقق عدم التركيز الإداري أو ما يسمى بالمركزية النسبية بوسيلتين: تتمثل الوسيلة الأولى في النصوص التشريعية و تتمثل الثانية في تفويض الاختصاص .

1-النصوص التشريعية كوسيلة لتجسيد عدم التركيز الإداري

يمكن أن يتجسد نظام عدم التركيز الإداري بمقتضى نصوص تشريعية صريحة تتضمن توزيع الاختصاص بين الرئيس الإداري الأعلى وهو الوزير وبقية المرؤوسين . و يتحقق ذلك من خلال منح المشرع للمرؤوس بشكل صريح سلطة البت في بعض الأمور الإدارية دون الحاجة إلى الرجوع للرئيس الإداري⁽²⁾ .

2-التفويض في الاختصاص كوسيلة لتحقيق عدم التركيز الإداري

1-2تعريف تفويض الاختصاص : يقصد به أن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) بموجب نصوص قانونية ببعض صلاحياتها و اختصاصاتها إلى كبار موظفيها الإداريين (مرؤوسيه) سواء على مستوى الوزارة نفسها (المدرء المركزيين و الأمناء العامون بالوزارة) أو في بعض الجهات و الأقاليم (الوالي المدرء الولائيين لمختلف القطاعات: الصحة ، التجارة...إلخ) يكون لهم بموجبها إصدار قرارات نهائية فيما فوضوا فيه دون الحاجة للرجوع إلى الرئيس المفوض صاحب الاختصاص الأصيل⁽³⁾ .

2-2شروط صحة التفويض في الاختصاص

يشترط لصحة التفويض في الاختصاص توفر عدة شروط اساسية تلخص فيما يلي :

- يجب أن يكون التفويض جزئيا أي أن يقتصر على جزء من اختصاصات الرئيس الإداري (المفوض) و ليس جميعها ، وإذا شمل التفويض جميع اختصاصاته اعتبر تنازلا منه و ليس تفويض و هو ما لا يدخل في صلاحياته إلا إذا كان منصوص عليه قانونا .

1 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 135 .

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 164 .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 57 .

-عدم تفويض الاختصاصات المفوضة للمرؤوس ، أي لا يمكن لهذا الأخير إعادة تفويض السلطات التي فوضت له من طرف الرئيس الإداري إلى من هم أدنى منه في السلم الإداري ، لأن عملية التفويض بالنسبة للاختصاصات نفسها لا تتم إلا مرة واحدة حتى لا تضيق المسؤولية عنها . و إذا حدث و أن تم ذلك فقرار التفويض يصبح مشوباً بعيب عدم الاختصاص .

-لا يتحقق التفويض إلا من الأعلى إلى الأسفل وهذا أمر بديهي لأن أهم أهداف اللجوء إلى التفويض هو التخفيف من تركيز السلطة في قمة السلم الإداري (1).

-يجب أن يكون التفويض في السلطة و ليس في المسؤولية ، فإذا كان الرئيس الإداري فوض بعض اختصاصاته إلى المرؤوس ، فهذا الأخير يمارس الاختصاصات المفوضة له تحت رقابة ومسؤولية المفوض (الرئيس الإداري) (2).

فإذا كان من غير الممكن على المفوض (الرئيس) ممارسة الاختصاصات المفوضة للمرؤوس خلال مدة التفويض ، فهذا لا يمنع الرئيس من سلطة التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه و هو ما يمثل أحد مظاهر السلطة الرئاسية و المتمثل في رقابة الرئيس على أعمال المرؤوس . و بالنتيجة يصبح كل من الرئيس المفوض و المرؤوس المفوض إليه مسؤولين عن الاختصاصات المفوضة . و هذا ما قال به فقهاء الإدارة العامة بأنه (لا تفويض في المسؤولية) (3)

-يجب ان يكون التفويض بناء على نص تشريعي يجيز فيه المشرع صراحة للرئيس الإداري تفويض بعض اختصاصاته و سلطاته . و إذا حدث و أن تم التفويض دون الاستناد إلى نص قانوني كان قرار التفويض باطلا .

-يجب أن يكون النص التشريعي الذي يسمح للرئيس بالتفويض في بعض صلاحياته له القوة القانونية نفسها و من ذات المرتبة للنص التشريعي الذي خول الصلاحيات للرئيس (المفوض ، الأصيل) نفسه (4) .

بناء على ما تقدم قد يثور التساؤل التالي :

هل يمكن للمفوض (الرئيس الإداري) الذي فوض جزء من اختصاصاته أن يبقى يمارس هذه الاختصاصات خلال مدة التفويض ؟

للإجابة على هذا التساؤل فقد ميز الفقه الفرنسي بين نوعين من التفويض :

تفويض السلطة أو الاختصاص : Délégation de pouvoir ou Délégation de compétence

1 - عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 186 .

2 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 139 .

3 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 144 .

4 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 165-166 .

- تفويض التوقيع : Délégation de signature

2-3 مزايا التفويض في الاختصاص :

يمثل التفويض في السلطة أحد الضرورات التي يتطلبها حسن تنظيم و تسيير الإدارة العامة في الوقت المعاصر و ذلك نظرا للمزايا التي يحققها تتمثل أهمها فيما يلي :

يترتب عن عملية التفويض سرعة إصدار القرارات الإدارية و السرعة في الإجراءات و يساهم في حل المشاكل الإدارية التي تواجه العمل الإداري قبل تعقيده و يصعب حلها في حال البطء في معالجتها بإحالتها على السلطة المركزية . كما يسمح التفويض للرئيس الإداري بالتفرغ للمهام الأساسية المسندة له . ممن خلال التخلص من الأعباء الثانوية بتفويضها على المرؤوسين مما يؤدي إلى سير العمل الإداري بفعالية و تحقيق أهدافه المنشودة .

بالإضافة إلى ذلك يؤدي التفويض إلى توفير الجهد و الوقت و المال الذي كان يتطلبه النشاط الإداري في حالة تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري نظرا لسهولة إصدار القرارات الإدارية و من مستوى قريب من المشكلة التي يراد حلها . و بما أن التفويض يمنح الفرصة للمرؤوسين للمشاركة في تسيير شؤون الإدارة و تولى مهام إدارية و إصدار القرارات و تحمل المسؤوليات ، فكل هذا من شأنه تكوين كفاءات جديدة قادرة على التسيير الإداري و تحمل المسؤولية بجدارة و فعالية (1) .

2-4 الفرق بين تفويض الاختصاص و تفويض السلطة : يترتب عن هذا التمييز النتائج التالية :

• يؤدي تفويض السلطة أو الاختصاص إلى حرمان المفوض صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها للمفوض له خلال مدة التفويض . لأن هذا النوع من التفويض ينتج عنه نقل الاختصاصات المفوضة . اما بالنسبة لتفويض التوقيع فلا يحرم السلطة المفوضة من ممارسة اختصاصها الذي تم تفويضه إلى جانب المفوض إليه . أي يمكن للمفوض التوقيع بجانب المفوض إليه .

• تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه كالأمين العام بالوزارة المدير المركزي ، المدير الولائي ...إلخ و يترتب على ذلك بقاء التفويض ساري المفعول حتى في حالة تغير شخص المفوض إليه . بينما العكس من ذلك بالنسبة لتفويض التوقيع فهو شخصي ، و بالتالي ينقضي (ينتهي) إذا تغير المفوض و المفوض إليه كذلك (2) .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري ، المرجع نفسه، ص 187 .

2 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق، ص ص 142-143 .

2-5 الفرق بين تفويض الاختصاص و الحلول :

يتم الحلول في حالة ما إذا حصل مانع لصاحب الاختصاص الأصلي يحول دون مزاوله اختصاصاته ، و يغيب عن مقر عمله ، فيحل محله الشخص الذي نص القانون بصراحة على إنابته في مثل هذه الحالات لمباشرة جميع اختصاصاته . اي يجب أن يستند الحلول إلى نص تشريعي يجيزه فإذا لم يوجد نص صريح في هذا الموضوع لا يمكن تطبيقه (1).

و يختلف التفويض في الاختصاص عن الحلول من حيث عدة جوانب نوجزها فيما يلي :

- يتم التفويض في حضور المفوض و بإرادته ، في حين يقع الحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصليل لأسباب قاهرة لا دخل لإرادته فيها .

- يتم التفويض في الاختصاص بناء على قرار صادر عن المفوض ، أما الحلول فيقع بقوة القانون و بمجرد وجود مانع لصاحب الاختصاص الأصليل يمنعه من مباشرة اختصاصاته - يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون التفويض في جزء من اختصاصات المفوض فقط و لا يجوز تفويض كل الاختصاصات ، بينما الحلول يشمل كل الاختصاصات ، أي يمكن للحال (الذي حل محل صاحب الاختصاص الأصليل) أن يمارس كل اختصاصات الأصليل طول فترة غيابه .

- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض في الاختصاصات التي انتقلت إليه بالتفويض ، و لكن يجوز للحال أن يفوض في جزء من اختصاصات الأصليل الغائب لأنه يحل محله في جميع اختصاصاته

- ينتهي التفويض في الاختصاص بانتهاء مدته أو بانتهاء المهمة المحددة في قرار التفويض ، أو بقيام المفوض بسحب اختصاصاته التي قام بتفويضها . في حين ينتهي الحلول بعودة صاحب الاختصاص الأصليل إلى مقر عمله و مباشرته لاختصاصاته بنفسه ، أو بصدور قرار بتعيين من يحل محله في منصبه في حالة استقالته أو فصله أو وفاته مثلاً(2).

الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية

يحقق اسلوب المركزية الإدارية بعض المزايا كما يسجل عليه بعض العيوب نوجزها في يما يلي :

أولاً : مزايا المركزية الإدارية

- يؤدي اسلوب المركزية الإدارية إلى تقوية السلطة المركزية (الحكومة) و بسط نفوذها على كل أجزاء إقليم الدولة مما يحافظ على و وحدتها و يقوي أركانها . حيث يمثل هذا النظام ضرورة ملحة للدولة الحديثة عند بداية نشأتها .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 192 .

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 193-194

- يترتب عن الأخذ بالنظام المركزي التقليل من النفقات العامة إلى أكبر حد ممكن على اعتبار أن موظفي السلطة المركزية يتميزون عن نظرائهم على المستوى اللامركزي بقدر كبير من الخبرة في التسيير مما يمكنهم من حسن أداء العمل الإداري و ترشيد النفقات على العكس ما يمكن أن يترتب عن الاستقلال المالي من إسراف و تبديد في المال العام .

- يعتبر النظام المركزي بمثابة الأداة المناسبة وربما الوحيدة لإدارة و تسيير المرافق العامة الوطنية على أحسن وجه نظرا لما يتطلبه تسيير مثل هذه المرافق من خبرات و إمكانيات فنية و موارد مالية تعجز الوحدات الإدارية اللامركزية عن توفيرها⁽¹⁾.

- يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق والمساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم دون تمييز بين سكان منطقة و أخرى طالما أن سلطة اتخاذ القرار تم تركيزها في يد واحدة و هي السلطة المركزية⁽²⁾.

- يحقق النظام المركزي نوع من العدالة بين جميع المواطنين في الاستفادة من خدمات المرافق العامة و يكفل تجانس في النظم و الأنماط الإدارية على مستوى كل أجهزة الدولة بحكم تركيز السلطة الإدارية ، الأمر الذي يؤدي إلى استقرار ووضوح الإجراءات و المعاملات الإدارية و عدم تناقضها و اختلافها فيما بينها ، مما ينتج عنه ترقية مستوى الأداء الإداري و تفهم المتعاملين مع الإدارة⁽³⁾ .

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية

على الرغم من تمتع النظام المركزي بالعديد من المزايا إلا أن هناك ما يؤخذ عليه من عدة جوانب نذكر منها على وجه الخصوص :

- يؤخذ على نظام المركزية الإدارية عدم استجابته لرغبات سكان الوحدات المحلية و عدم تلبية احتياجاتهم المتعددة و المتنوعة التي عادة ما تغيب في معظمها عن أعضاء السلطة المركزية⁽⁴⁾ .

- إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينتج عنه حالة من الاختناق في المجال الإداري بسبب تعدد الإجراءات و تراكم الملفات و تركيز السلطة في يد شخص واحد أو مجموعة أشخاص مما يؤدي إلى نمو ظاهرة البيروقراطية و المحسوبية و الفساد الإداري⁽⁵⁾ .

1 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 170-171 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 160 .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 59 .

4 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 141 .

5 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 161 .

- إن تبني نظام المركزية الإدارية يؤدي إلى إشاعة نوع من الديكتاتورية و يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية من خلال حرمان سكان الأقاليم من المشاركة في صنع القرار و تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة (1).

- يؤدي تركيز السلطة بيد الوزراء و فئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة إلى قتل روح المثابرة و الإبداع لدى الموظفين الآخرين نظرا لانحصار دورهم في تنفيذ الأوامر و التعليمات الصادرة من السلطة المركزية و عدم مشاركتهم فيها . كما لا تتماشى هذا الأسلوب (المركزية الإدارية) مع المبادئ الديمقراطية التي تقتضي أن تسيير الأقاليم المحلية من طرف سكانها من خلال مجالس منتخبة (2).

المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية

تعتبر اللامركزية الإدارية أحد أساليب التنظيم الإداري التي تعتمد عليه معظم الدول في تنظيم نشاطها الإداري . لدراسة هذا الموضوع نتطرق إلى تعريفها ، تحديد أهم الأركان التي تقوم عليها تمييزها عن بعض النظم المشابهة ، بيان صورها و تقديرها .

الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين أشخاص معنوية عامة إقليمية أو مرفقية (هيئات محلية أو مصلحة) مستقلة قانونيا (غير سياسيا) عن السلطة المركزية مع بقاءها خاضعة لإشرافها و رقابتها عند ممارسة مهامها عن طريق ما يسمى ب : // الوصاية الإدارية \\ (3) .

من خلال هذا التعريف يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله النظام اللامركزي ، فإذا كان الأول يقوم على جمع و تركيز مظاهر الوظيفة الإدارية فإن الثاني يقوم على توزيعها .

ومن بين أهم معايير التمييز بين النظامين ، معيار وحدة السلطة الإدارية أو تعددها ، فإذا كنا أمام سلطة إدارية واحدة فنحن بصدد النظام المركزي ، و إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون حينئذ بصدد لامركزية إدارية (4) .

1 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 60 .

2 - عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريع المصري و السعودي ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة الطبعة الأولى ، 2015 ، ص 67 .

3 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 151 .

4 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 137 .

الفرع الثاني : أركان اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على ثلاثة أركان تتجسد في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة و ممارسة هذه الهيئات نشاطها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية بموجب ما يسمى بالوصاية الإدارية. ذلك ما سنتطرق له باختصار فيما يلي :

أولا : الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يرتكز نظام اللامركزية الإدارية على الاعتراف بوجود مصالح إقليمية (محلية) متميزة يكون من الأفضل أن يترك الإشراف عليها و مباشرتها إلى المعنيين بها على مستوى الاقليم ، حتى تتفرغ السلطة المركزية لمباشرة و تسيير المصالح ذات الامتداد الوطني أي التي تهتم كل إقليم الدولة .

فإذا كان من الضروري أن تحتكر الدولة بصفة حصرية تسيير بعض المرافق الوطنية الحيوية على مستوى كافة أرجاء الإقليم ، كمرفق الأمن و الدفاع والقضاء و المواصلات ، فإن هناك من المرافق المحلية : كالصحة و التعليم و توزيع المياه و الكهرباء و الغاز و المحافظة على البيئة... إلخ يستحسن ترك تسييرها من طرف المستفيدين منها مباشرة على اعتبار أنهم أدري بحاجاتهم إليها أكثر من أي شخص آخر و هم أقدر على إشباعها(1).

و يتم تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية بموجب التشريع ، ففي الجزائر مثلا يتم ذلك بموجب قانون الولاية و قانون البلدية ، مما يمثل ضمنا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ، و يحيي الهيئات و الوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص و التضييق من نطاق تلك الاختصاصات (2).

ثانيا : الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة

يتطلب نظام اللامركزية الإدارية أن يعهد بتسيير و إدارة المصالح المحلية المتميزة السابق ذكرها إلى هيئات و أجهزة إدارية محلية أو مرفقية مستقلة أثناء مباشرة مهامها عن الإدارة المركزية، يكون لها حق اتخاذ القرار و تسيير شؤونها بنفسها دون الرجوع إلى السلطة المركزية على أن يتم الاعتراف لها بالشخصية القانونية (3) .

و بما أن جوهر الإدارة المحلية يقتضي أن يعهد إلى أبناء الهيئة الإدارية بأن يلبوا رغباتهم وحاجتهم المحلية بأنفسهم ، فلا يكفي أن يعترف المشرع بوجود مصالح محلية متميزة ، و إنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية سكان الإقليم أنفسهم . بانتخاب من ينوبهم في ذلك

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 152 .

2 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 64 .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 67 .

لاستحالة قيامهم بهذا الأمر بصفة جماعية ، لتشكيل مجلس منتخب يكون بمثابة الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي ، حيث يمثل ذلك ضرورة قصوى لاستقلال هذه الهيئات عن السلطة المركزية و قيام النظام اللامركزي الإقليمي (1) .

أما بالنسبة للمجالس المسيرة للهيئات الإدارية المصلحية أو ما يسمى بالمؤسسات و الهيئات العمومية (مجلس إدارة المؤسسة العمومية) فلا يشترط تشكيلها بصفة كلية عن طريق الانتخاب على اعتبار أن هذه المجالس تقوم على أساس التخصص الفني لأعضائه ، الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق بصفة كلية عن طريق الانتخاب ، بل يمكن أن يجمع بين الانتخاب و التعيين لتشكيل مجلس إدارة هذه الهيئات ، يكون بمثابة الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام المرفقي أو المصلحي. حيث لا يمثل الانتخاب ضرورة لقيام نظام اللامركزية الإدارية المصلحية .

ثالثا : خضوع الهيئات الإدارية المستقلة لوصاية (رقابة) السلطة المركزية

إذا كان نظام اللامركزية الإدارية يقتضي وجود هيئات إدارية محلية أو مصلحية تستقل في مباشرة مهامها دون الرجوع إلى السلطة المركزية ، فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق لهذه الهيئات تنتفي بموجبه وجود أي علاقة لها مع السلطة المركزية ، بل تظل العلاقة قائمة بينهما من خلال مباشرة هذه الهيئات لمهامها و صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية عن طريق ما يعرف بنظام : الوصاية الإدارية .

أ – تعريف الوصاية الإدارية :

يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرها القانون تمارسها السلطة المركزية تجاه الهيئات اللامركزية و أشخاصها و أعمالها لضمان وحدة العمل الإداري وعدم تجاوز هذه الهيئات حدود الصلاحيات القانونية الممنوحة لها تحقيقا للمصلحة العامة(2).

ب – تمييز الوصاية الإدارية عن بعض المصطلحات المشابهة :

قد يتداخل مصطلح الوصاية الإدارية في كثير من الأحيان مع عدة مصطلحات متشابهة مما يقتضي تمييزه عن البعض منها .

1 – الوصاية الإدارية والوصاية المدنية :

تختلف الوصاية الإدارية في القانون الإداري عن الوصاية المدنية في القانون الخاص من حيث عدة جوانب نوجزها فيما يلي:

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 157 .

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 215 .

-تتقرر الوصاية في القانون الخاص على ناقصي الأهلية أو فاقدوها ، حيث أقر المشرع ذلك بموجب المادة 81 من قانون الأسرة (1) . أما الوصاية الإدارية يتم تقريرها من السلطة المركزية تجاه الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرفقية ليس باعتبارها ناقصة الأهلية . بل تتمتع هذه الأشخاص بأهلية كاملة (المادة 49 ، 50 من القانون المدني) في مباشرة جميع التصرفات القانونية في إطار الحدود المقررة لها قانونا .

-يقوم الوصي في الوصاية المدنية بالأعمال نفسها التي كان يمكن أن يقوم بها القاصر في حالة ما إذا كان كامل الأهلية . بينما تختلف طبيعة عمل السلطة المركزية أثناء قيامها بالوصاية الإدارية على عمل الأشخاص اللامركزية ، حيث يستقل كل طرف (السلطة المركزية و الأشخاص اللامركزية) بعمله عن عمل الطرف الآخر من الناحية العملية و القانونية ، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه و لحسابه ، مما يحول دون تصرف أي شخص باسم و لمصلحة شخص آخر(2) .

-يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم و لحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنهما ، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي .
-تهدف الوصاية في المجال المدني إلى حماية المال الخاص و هو ما من كانت أهليته ناقصة أو مفقودة بينما تهدف الوصاية في المجال الإداري إلى حماية المال العام (3) .

2 – الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية :

-الوصاية الإدارية لا تمارس إلا بوجود نص قانوني صريح يجيزها ، لأن الأصل في النظام اللامركزي هو استقلال الهيئات اللامركزية و عدم خضوعها للسلطة المركزية في مباشرة مهامها و ما الرقابة التي تمارسها هذه الأخيرة إلا استثناء يرد على هذا الأصل . و خلافا لذلك بالنسبة للسلطة الرئاسية فهي عبارة عن رقابة إدارية تمارس بصفة تلقائية باعتبارها من متطلبات النظام المركزي الذي يرتب نوع من الخضوع و التبعية بين الرئيس الإداري و المرؤوس .

-لا يمكن للمرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن أمام القضاء في قرارا رئيسه الإداري بسبب ممارسته لمقتضيات السلطة الرئاسية أي في حالة تعديل قرار المرؤوس أو إلغائه . بينما يجوز للهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية بالإلغاء في حالة انحراف هذه الأخيرة

1 - القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 يونيو 1984 المتضمن قانون الأسرة ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 05-02 المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، و الموافق بالقانون رقم 05-09 المؤرخ 04 مايو 2005 ، ج ر العدد 43 ، الصادر في 22 يونيو 2005 .
-تنص المادة 81 من القانون رقم 84 - 11 المعدل و المتمم على : (من كان فاقد الأهلية أو ناقصا لصغر السن أو جنون أو عته أو سفه ينوب عنه قانونا ولي أو وصي أو مقدم طبقا لأحكام هذا القانون)

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 215 .

3 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 169 .

عن ممارسة رقابتها الوصائية بتجاوزها لحدود سلطاتها وصلاحياتها في الرقابة المقررة لها قانونا بإصدار قرارات غير مشروعة تجاه الهيئات اللامركزية .

- يتحمل الرئيس في النظام المركزي المسؤولية التامة عن أعمال المرؤوس باعتبارها مصدر القرار و يتمتع بحق الرقابة و الإشراف و التوجيه .بينما لا تتحمل السلطة المركزية في نظام اللامركزية الإدارية مسؤولية الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية(1) .

غير أنه يمكن تقرير مسؤولية السلطة المركزية (السلطة الوصية) عن كل ضرر يترتب لدى الغير نتيجة إهمال أو تقصير أو انحراف في ممارسة صلاحياتها الرقابية ، كأن تصدق على قرار غير مشروع ، أو تأذن للشخص اللامركزي بالقيام بتصرف لا يقره القانون ، ففي هذه الحالة يتحمل كل من السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية كامل المسؤولية .

- لا تملك السلطة المركزية في نظام اللامركزية الإدارية تعديل قرارات الهيئات الإدارية اللامركزية بل تملك حق التصديق عليها أو إلغائها بصفة كلية و لا يمكن لها التصديق أو إلغاء جزء من القرار فقط دون الجزء الآخر . بينما في النظام المركزي يملك الرئيس حق تعديل قرارات المرؤوس أو إلغائها كلية .

- في النظام اللامركزي لا يمكن للسلطة المركزية إصدار أوامر و تعليمات إلزامية للشخص اللامركزي . لكن يمكن لها تقديم بعض التوجيهات قصد النصح و الإرشاد دون أن يكون لها الطابع الإلزامي . أما بالنسبة للسلطة الرئاسية يكون للرئيس حق إصدار أوامر ذات طابع إلزامي للمرؤوس يجب عليه طاعتها و العمل بمقتضاها و في حالة رفضه يكون سببا في مساءلته تأديبيا .
- توجد السلطة الرئاسية حتى داخل أجهزة الإدارة التابعة للهيئات الإدارية اللامركزية ذاتها سواء الاقليمية أو المرفقية ، على اعتبار أن هذه الأخيرة تتشكل من تدرج هرمي متعدد الطبقات تشمل كل طبقة موظفين و لإداريين من الرؤساء و المرؤوسين ، يكون للرؤساء سلطة رئاسية على مرؤوسهم(2) .

ج - مظاهر الوصاية الإدارية

تتجلى مظاهر الرقابة الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية في ثلاث مجالات : رقابة على الهيئات رقابة على عمل الهيئات ، رقابة على أشخاص الهيئات .

1- الرقابة على الهيئات اللامركزية وأشخاصها :

على الرغم من استقلال الهيئات اللامركزية ، فلا يمنع ذلك من ممارسة السلطة المركزية رقابتها على الهيئات والأشخاص المسيرين لها سواء المعينين منهم أو المنتخبين . و يبرز هذا النوع

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع نفسه، ص 170 .

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 227 وما بعده .

من الرقابة باحتفاظ السلطة المركزية (وزارة الداخلية مثلا) بحقها في تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية (الولاة و المدراء التنفيذيين) إلى جانب الأعضاء المنتخبين (المجلس الشعبي الولائي) ونقلهم و تأديبهم.

كما تحتفظ السلطة المركزية بحقها في إيقاف أو عزل بعض أعضاء هذه الهيئات سواء المعينين منهم أو المنتخبين وفق الشروط و الإجراءات المقررة قانونا (1). بالإضافة إلى ذلك يمكن للسلطة المركزية وقف و حل المجالس المنتخبة بأكملها للهيئات اللامركزية دون أن يؤدي ذلك إلى فقدان هذه الهيئات للشخصية المعنوية(2).

2 - الرقابة على أعمال الهيئات :

يشمل هذا النوع من الرقابة الأعمال الإيجابية و الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية . فكثير من أعمال هذه الهيئات لا تصبح نافذة إلا بعد تصديق (موافقة) السلطة المركزية عليه سواء كانت صريحة بإصدار قرار يجيز ذلك العمل أو ضمنية بسكوت السلطة الوصية تجاه العمل أو القرار المعروف عليها . كما يكون للسلطة المركزية الحق في بعض الأحيان وقف أو إلغاء قرارات صادرة عن الهيئات اللامركزية لعدم مشروعيتها . بالإضافة إلى ذلك تمتد رقابة السلطة المركزية لتشمل الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية ، فإذا امتنعت هذه الهيئات عن القيام بعمل يوجبه القانون أو أهملته ، فإن للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في القيام بذلك العمل(3).

و تعود الحكمة من إقرار هذا الإجراء (الحلول) إلى التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية و بين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى في منأى عن الخلافات المحلية ، بالإضافة إلى تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام و الأمن العموميين(4).

غير أن تصديق السلطة المركزية على قرارات الهيئات اللامركزية لا يقيد حرية هذه الهيئات في الرجوع عن هذه القرارات إذا ما تبين لها أن مقتضيات المصلحة العامة تتطلب ذلك . كما أن عدم تصديق السلطة المركزية على قرارات الهيئات اللامركزية لا يعني إعدام القرارات المعترض عليها نهائيا ، بل يكون لهذه الهيئات مراجعة السلطات المركزية عن مبررات اعتراضها و الدفاع عن وجهة نظرها أمام السلطات الرئاسية العليا أو أمام القضاء(5).

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 171 .

2 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 150 .

3 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 189 .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 172 .

5 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 192 .

د - كيفية ممارسة الوصاية الإدارية :

تمارس الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية السلطة المركزية في العاصمة عن طريق التركيز الإداري . كما يمكن ممارستها عن طريق عدم التركيز الإداري من خلال منح بعض ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم (الولاية مثلا) صلاحية ممارسة جزء من الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية (البلديات) . بالإضافة إلى ذلك يمكن أن تمارس الهيئات اللامركزية وصاية إدارية على هيئات لامركزية أخرى أقل أهمية منها (مثال : رقابة الولاية على البلدية) (1).

الفرع الثالث : صور اللامركزية الإدارية

يأخذ النظام اللامركزي صورتين أساسيتين تتمثل في اللامركزية الإقليمية (المحلية) و اللامركزية المرفقية (المصلحية) .

أولا : اللامركزية الإقليمية

تتمثل هذه الصورة من النظام اللامركزي في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة و إشباع حاجات أفرادها . و من أهم الأسباب التي دفعت إلى اتخاذ مثل هذا الأسلوب الإداري عجز السلطات الإدارية المركزية على القيام بكل صغيرة و كبيرة في مختلف أجزاء الإقليم ، و تميز كل منطقة من إقليم الدولة بمميزاتها الخاصة (2) .

يقتضي هذا الأسلوب الاعتراف بالشخصية المعنوية لجماعات إقليمية بالدولة تتوفر على أجهزة منتخبة من قبل مواطنين يسكنون إقليم هذه الجماعات . يتميز هذا النوع من اللامركزية بتوفر مصالح محلية بالإضافة إلى وجود سلطات محلية منتخبة . أما بالنسبة لمجال عمل الأشخاص العامة فهو أكثر اتساعا في اللامركزية الإقليمية على اعتبار أن الجماعات الإقليمية يعترف لها بصلاحيات تتعدى إطار المرفق العام . (3) .

ثانيا : اللامركزية المرفقية

تتمثل هذه الصورة من النظام اللامركزي منح مرفق عام معين (الصحة ، التعليم ، النقل السياحة ..) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته و نشاطه . و تركز اللامركزية المرفقية على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي دون الأخذ بعين الاعتبار المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا(4).

1 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 193 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 173 .

3 - Virginie Donier , Droit des collectivités territoriales , Dalloz ,cedex,paris,France, 1^e édition , 2014 , p13 .

4 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 79 .

ظهرت هذه الصورة من اللامركزية الإدارية حديثا على إثر تدخل الدولة المعاصرة و اقتحامها للعديد من النشاطات والمجالات التي كانت حكرا على الأفراد حيث تحجم الدولة عن ممارستها و ذلك بغرض النهوض بوظائفها الجديدة و المتزايدة بتزايد التقدم الحضاري الذي واكبه تزايد رغبات الأفراد الأمر الذي أدى إلى كثرة المشاريع و المرافق العامة ، و ظهرت معه الحاجة إلى منح بعض هذه المرافق و المشاريع الشخصية المعنوية لتستقل في إدارة شؤونها عن الدولة و بعيدا عن التعقيدات الإدارية ، على أن تبقى خاضعة لإشراف و رقابة السلطة المركزية (1) .

الفرع الرابع : تمييز اللامركزية الإدارية عن بعض النظم المشابهة

قد يثور التباس بين اللامركزية الإدارية و بعض النظم المشابهة لها، سيما منها عدم التركيز الإداري و اللامركزية السياسية (الفدرالية) ، مما يقتضي ضرورة التمييز بينهما وفق ما يلي :

أولا: اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري

قد يصعب التمييز بين اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري خاصة إذا علمنا أن كل منهما يعد أسلوب من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، مما يقتضي تحديد أوجه الاختلاف بينهما :

- ينتمي كل من المفهومين إلى أسلوب مختلف من أساليب التنظيم الإداري . فعدم التركيز الإداري هو عبارة عن صورة من صور نظام المركزية الإدارية الذي يخول بمقتضاها للهيئات الإدارية غير الممركزة اتخاذ قرارات وفق الأوامر و الصلاحيات المحددة من طرف السلطة المركزية ، على أن تبقى السلطات غير الممركزة خاضعة للسلطة المركزية وفق نظام السلم الإداري (2) .

- إن الاستقلال الذي يتمتع به ممثلو السلطة المركزية في نظام عدم التركيز الإداري الذي يمكنهم من القيام بأعمال إدارية و اتخاذ قرارات دون الرجوع إليها هو عبارة عن استقلال عارض (شكلي) على اعتبار أن هؤلاء يمارسون مهامهم وفق مقتضيات السلطة الرئاسية أي تحت الإشراف و الرقابة الكلية و المباشرة لأعضاء السلطة المركزية (الوزراء) .

بينما استقلال الهيئات المحلية أو المصلحية يعتبر استقلال أصيل مفروض على السلطة المركزية بموجب نصوص تشريعية لا تستطيع أن تنقص منه أو تفرض خضوع أو تبعية الهيئة المحلية لها حيث يعتبر أحد الأركان الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية . كما أن مسيري الهيئات المحلية لا يرتبطون برابطة التبعية للسلطة المركزية كما هو عليه في عدم التركيز الإداري ، بل يخضعون للرقابة الوصائية أو ما يسمى: (الوصاية الإدارية) من طرف السلطة المركزية (3) .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 150 .

2 - Virginie Donier , Droit des collectivités territoriales , op cit , p14 .

3 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 162-163 .

هذا الهامش من الاستقلال يسمح للسلطات اللامركزية باتخاذ قرارات باسم و لصالح الجماعات الإقليمية (1) .

- وإذا أخذنا بالمفهوم الشامل و العام لأسلوب عدم التركيز الإداري الذي يقضي بأن يقوم الرئيس الإداري بنقل سلطة اتخاذ القرار و الفصل النهائي في جزء من اختصاصاته إلى نوابه و رؤوسيه دون الرجوع إليه بغرض التخفيف من حدة التركيز في السلطة الإدارية و تجنب مساوئه ، فهذا النظام و بهذه الصورة يمكن تطبيقه كذلك حتى في أسلوب اللامركزية الإدارية سواء الإقليمية منها أو المرفقية و لا يقتصر الأخذ به على المركزية الإدارية ، كما لا يمكن اعتباره صورة خاصة بها فقط(2).

و ما يؤكد ذلك بوضوح هو أنه كما يمكن للوزير مثلا بالعاصمة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى أن يأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري الداخلي أو الخارجي ، فوالي الولاية مثلا في التشريع الجزائري يتمتع بالصفتين المركزية و اللامركزية إي أنه يمثل الأسلوبين معا في الوقت نفسه .

فهو يمارس بعض الاختصاصات المفوضة له من طرف رئيسه الإداري و هو وزير الداخلية و يمثل بهذه الصفة أسلوب عدم التركيز الإداري الخارجي الذي يعتبر أحد صور المركزية الإدارية . و من جهة ثانية فهو يعتبر كممثل قانوني لأحد الهيئات الإدارية العامة المحلية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و التي تعتبر أحد الأركان الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية و هي الولاية.

حيث يمكن له بهذه الصفة (كممثل قانوني للولاية) الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري الداخلي من خلال منح سلطة اتخاذ القرار دون الرجوع إليه بخصوص جزء من اختصاصاته إلى الأمين العام للولاية أو بعض المدراء الولائيين مثلا بغرض التخفيف من حدة تركيز السلطات و الاختصاصات الممنوحة له من طرف المشرع (قانون الولاية) . و لا يقصد بذلك السلطات و الاختصاصات الممنوحة له من طرف وزير الداخلية باعتباره ممثلا له و الذي لا يمكن له تفويضها مرة ثانية على أساس أنها عبارة عن تفويض اختصاص و تشكل صورة من صور عدم التركيز الإداري الخارجي .

كما يمكن له (و الي الولاية) باعتباره ممثل قانوني للولاية أن يأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري الخارجي من خلال تفويض سلطة اتخاذ قرارات نهائية دون الرجوع إليه في بعض اختصاصاته الممنوحة له من طرف المشرع (قانون الولاية) لمثليه على مستوى الأقاليم و هو ما يتجسد في نظام الدوائر و الأمر نفسه في نظام الفروع البلدية بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

1 - - Virginie Donier , Droit des collectivités territoriales , op cit ,p15 .

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 182 .

بالإضافة إلى ما تقدم ، يمكن تطبيق أسلوب عدم التركيز الإداري في نظام اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية . حيث يمكن لمدير أو رئيس مجلس إدارة مؤسسة إدارية مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية أن يخفف من تركيز السلطات و الاختصاصات الممنوحة له بموجب التشريع من خلال توزيع البعض منها على نائبه أو مديري الإدارات المختلفة على مستوى الإدارة العامة للمؤسسة و هو ما يطلق عليه بأسلوب عدم التركيز الإداري الداخلي . كما يمكن له اتخاذ أسلوب عدم التركيز الإداري الخارجي في حالة وجود فروع لهذه المؤسسة⁽¹⁾.

ثانيا : اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية (النظام الفدرالي)

تنقسم الدول من حيث التكوين إلى دولة بسيطة و دولة مركبة . فالدولة البسيطة تمارس فيها خصائص السيادة سلطة واحدة في العاصمة ، فيكون فيها سلطة واحدة لكل من التشريع و التنفيذ و القضاء سواء تبنت النظام المركزي أو اللامركزي في ممارسو مقتضيات الوظيفة العامة .

أما الدولة المركبة فهي التي تتكون من عدة دويلات (أو ولايات) كالولايات المتحدة الأمريكية تتوزع مظاهر السيادة فيها بين الحكومة الاتحادية (المركزية) و بين الولايات ، فتكون فيها سلطة تشريعية و تنفيذية و قضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية ، و يقابلها سلطات تشريعية و تنفيذية و قضائية في الدويلات المشكلة لها بالإضافة إلى دستور خاص بكل دويلة و هو ما يطلق عليه باللامركزية السياسية⁽²⁾ .

و يقصد باللامركزية السياسية توزيع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية و أخرى محلية خاصة بكل ولاية أو دويلة على حده . حيث يجد هذا النظام تطبيقا له في الدول المركبة دون الدول البسيطة ، على العكس من ذلك بالنسبة للامركزية الإدارية الذي يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية و بين هيئات مستقلة ، إقليمية أو مرفقية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية ، و يمكن تطبيقها في جميع الدول و بمختلف أشكالها ، سواء البسيطة منها أو المركبة⁽³⁾.

كما أن توزيع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية (المركزية) و الدويلات المشكلة لها (الدول الأعضاء) يتم عن طريق الدستور الاتحادي ، بينما يتم توزيع الصلاحيات في نظام اللامركزية الإدارية بين الإدارة المركزية و الهيئات الإدارية المحلية بموجب قانون الإدارة المحلية (قانون الولاية و البلدية)⁽⁴⁾ .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 183 .

2 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 195 .

3 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 233 .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 164 .

الفرع الخامس : تقدير اللامركزية الإدارية

إن ظهور نظام اللامركزية الإدارية يستند إلى العديد من المزايا و المبررات ، غير أنه لم يسلم هو الآخر من النقد أو العيوب تتمثل أهمها فيما يلي :

أولاً : مزايا اللامركزية الإدارية

- اللامركزية الإدارية لا تهدد الوحدة الترابية للدولة و جهازها الإداري . فإذا كان هذا النظام يؤدي إلى تعدد الأشخاص المعنوية العامة خاصة الإقليمية منها و استقلالها عن الدولة ، فإن ذلك لا يعني استقلالها بالمفهوم السياسي الذي يؤدي إلى انفصالها التام عن إقليم الدولة بل يقصد به استقلال هذه الأشخاص في تسيير شؤونها الإدارية المحلية بنفسها . و هذا الأمر لا يتعارض مع وحدة الجهاز الإداري في الدولة ، على اعتبار أن هذه الأشخاص لا تتمتع باستقلال مطلق في هذا المجال ، بل تبقى خاضعة لنوع من الرقابة الإدارية تمارسها السلطة المركزية عليها و المتمثلة في الوصاية الإدارية و التي تهدف إلى تحقيق إلى وحدة النظام الإداري و حماية المصلحة العامة (1) .

- فإذا كانت الديمقراطية السياسية تهدف إلى مباشرة الشعب لشؤون الحكم و تبعاته بنفسه عن طريق العملية الانتخابية ، فإن اللامركزية الإدارية ترمي إلى تسيير الشعب لشؤونه المحلية الإدارية بنفسه من خلال مجالس يشترك سكان الهيئات الإدارية المحلية في تشكيلها عن طريق الانتخاب (2) .

و بهذه الصورة تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية على اعتبار أنها تعمل على تدريب سكان الهيئات المحلية على ممارسة العملية الانتخابية (الترشح و الانتخاب) و تعلمهم كيفية اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق و الشؤون المحلية للإقليم ، كما تمكنهم من اكتساب الخبرة في ممارسة الشؤون العامة (3) .

بناء على ما سبق نخلص إلى القول بأن اللامركزية الإدارية

- يؤدي نظام اللامركزية الإدارية إلى تقريب الإدارة من المواطن والقضاء على الروتين و البطء في إنجاز الأعمال الإدارية المترتبة عن تبني نظام المركزية الإدارية من خلال صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية من هيئات لامركزية قريبة و سرعة الاستجابة إلى تحقيق كل ما يتطلبه حسن سير المرافق العامة (4) .

1 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 236 .

2 - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 158 .

3 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 152 .

4 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 198 .

- يؤدي نظام اللامركزية الإدارية إلى تخفيف العبء عن الإدارة المركزية الناتج عن ازدياد اقتحام الدولة المعاصرة للعديد من المجالات الجديدة كالمجال الاقتصادي والصناعي ، و ذلك من خلال منح بعض الهيئات اللامركزية صلاحية إدارة بعض المرافق و المصالح المحلية لتفريغ الإدارة المركزية للقضايا ذات البعد الوطني .

كما يؤدي نظلم اللامركزية الإدارية إلى تحسين وجودة العمل الإداري نظرا لإدارة و تسيير الشؤون المحلية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة و حقيقية في ذلك ، الأمر الذي يدفعهم إلى الاهتمام أكثر و الحرص الكبير على تلبية الاحتياجات المحلية للمواطنين بالإضافة إلى تحسين الأداء في تسيير مختلف المرافق أو المؤسسات العامة(1).

- اللامركزية الإدارية أقدر على مواجهة الأزمات و و تخطي الكوارث ، فإذا ما حل بالجهاز الإداري بالعاصمة خلل أو اضطراب نتيجة لظروف معينة فغن ذلك سيؤدي إلى شلل الأجهزة الإدارية في كامل إقليم الدولة في حالة تبني نظام المركزية الإدارية . بينما العكس من ذلك في نظام اللامركزية الإدارية حيث تستطيع الهيئات الإدارية الإقليمية أن تصمد بمفردها لفترة معينة و تتحدى هذه الأزمات و تتخطى تلك الكوارث عن طريق مواردنا الذاتية نظرا لما تتمتع به هذه الهيئات من استقلال في ممارسة و تسيير شؤونها المحلية (2).

- يجسد أسلوب اللامركزية الإدارية مبادئ الديمقراطية على مستوى الإدارة ، على اعتبار أنه يهدف إلى إشراك الشعب في اتخاذ القرارات و إدارة المرافق العامة المحلية، كما يحقق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب و توفير الخدمات في كل أرجاء إقليم الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة و المدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن و الأقاليم الأخرى(3)

ثانيا : عيوب اللامركزية الإدارية

يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة و تشتيت الوظيفة الإدارية من خلال توزيعها بين السلطة المركزية من جهة و الأشخاص المحلية أو المرفقية المستقلة من جهة ثانية . غير أن هذا الرأي تم انتقاده على أساس أن استقلال الهيئات الإدارية المحلية لا يعني استقلالها سياسيا أي انفصالها بشكل نهائي عن إقليم الدولة بل تستقل بممارسة الشؤون الإدارية الإقليمية أو المصلحية فقط و تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية ، على أن تترك ممارسة الشؤون الإدارية ذات الطابع الوطني للسلطة المركزية مما يحول

1 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 82 .

2 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 237 .

3 - عبد العزيز بن محمد الصغير ، المرجع السابق ، ص ص 72 - 73 .

دون المساس بالوحدة الترابية للدولة أو خروج هذه الهيئات في ممارسة وظيفتها عن الحدود المرسومة لها من قبل السلطة المركزية⁽¹⁾.

- كما انتقدت اللامركزية الإدارية على أساس أنها تحتاج إلى نفقات كبيرة تثقل كاهل خزينة الدولة ، و أن الهيئات الإدارية اللامركزية تفتقر إلى الخبرة لإدارة المشروعات و المرافق العامة مقارنة بالإدارة المركزية ، بالإضافة إلى ذلك يعاب على اللامركزية الإدارية أنها تهتم بالمرافق المحلية على حساب المرافق الوطنية ، و قد تسبب في نشوب نزاعات بين الوحدات الإدارية المحلية و بين الإدارة المركزية أو بين بعضها البعض .

غير أن هذه الانتقادات تم نفيها على أساس أن الهيئات اللامركزية لا تثقل كاهل خزينة الدولة على اعتبار أن معظم نفقاتها تحصل عليها من الضرائب و الرسوم المحلية التي تفرضها على سكان الإقليم و تحصل على الباقي من خزينة الدولة . كما أن القول بافتقار الهيئات اللامركزية إلى الخبرة فذلك أمر طبيعي بالنسبة لهذه الهيئات سيما في بداية تطبيق اللامركزية لكن هذا الأمر يمكن تداركه عن طريق تقديم المساعدة الفنية من السلطة المركزية لهذه الهيئات حتى تكتسب قدر معقول من الخبرة في تسيير شؤونها الإدارية . أما بالنسبة للنزاعات التي قد تسبب فيها الهيئات اللامركزية ، فيمكن التغلب عليها بتدخل السلطة المركزية بتقديم نصائح و توجيهات لحل هذه النزاعات أو اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيها⁽²⁾.

و مما تجدر الإشارة إليه في الأخير أن معظم الدول لا تأخذ بأسلوب واحد دون الآخر في تنظيم أجهزتها الإدارية و ممارسة وظائفها الإدارية بل بالأسلوبين معا حتى و إن اختلفت في ذلك من حيث المدى و الدرجة لظروف كل دولة من الناحية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية . فتأخذ الدول بالمركزية الإدارية لتسيير المرافق العامة الوطنية التي تهم الشأن العام كمرفق الدفاع و الأمن ، و تأخذ باللامركزية الإدارية لإدارة الشؤون المحلية و المتميزة فتنشئ لذلك أشخاصا إقليمية و أخرى مرفقية نظرا لعجز الدولة على القيام بذلك لاتساع وظائفها و تعدد مجالات تدخلها في الوقت الراهن⁽³⁾.

- و يؤخذ على اللامركزية الإدارية على أن هذا الأسلوب قد يؤدي إلى حرص المنتخبون المحليون على إعادة انتخابهم أكثر من حرصهم على خدمة شؤونهم المحلية ذات المنفعة العامة كما قد يؤدي في بعض الأحيان عدم توفر عناصر ذات كفاءة في التسيير على المستوى المحلي إلى حدوث أخطاء عديدة في اتخاذ القرارات⁽⁴⁾.

1 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 238 .

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 153-154 .

3 - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 239 .

4 - اللامركزية في القانون الجزائري ، متواجد في :

الفصل الثالث: التنظيم الإداري في الجزائر

يرتكز التنظيم الإداري الجزائري على عدة هياكل إدارية البعض منها يتواجد على المستوى المركزي و بالتحديد في العاصمة والبعض الآخر يتواجد على المستوى المحلي أي في الأقاليم . تتعدد هذه الهياكل و تختلف من حيث تشكيلها و تنظيمها و الصلاحيات التي تقوم بها و العلاقات التي تربطها ببعضها البعض . لتوضيح ذلك سنتطرق من خلال هذه الدراسة وباختصار إلى أهم هذه الهياكل وفق المحاور التالية:

- المبحث الأول: الهياكل المركزية للتنظيم الإداري الجزائري
- المبحث الثاني: الهياكل اللامركزية للتنظيم الإداري الجزائري

المبحث الأول: الهياكل المركزية للتنظيم الإداري الجزائري

يقصد بالهياكل المركزية تلك الأجهزة الإدارية على اختلاف مهامها و صلاحياتها و تنظيمها المتواجدة في قمة الهرم الإداري في الدولة و بالتحديد في العاصمة . حيث تتركز دراستنا هذه على أهم هذه الهياكل و المتمثلة في: رئاسة الجمهورية ، الحكومة و الهيئات الوطنية الاستشارية

المطلب الأول: رئاسة الجمهورية

باعتبار رئاسة الجمهورية مؤسسة دستورية يتطلب الأمر تحديد كيفية تولي المهام بهذه المؤسسة و تحديد أهم المهام و الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ثم بيان طرق انتهاء مهامه بها وفق ما ينص عليه القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

الفرع الأول: كيفية تولي مهام رئاسة الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية مهامه عن طريق الاقتراع السري و المباشر . و بما أن الأمر كذلك يجب تحديد شروط الترشح لرئاسة الجمهورية . حيث تتفرع إلى شروط موضوعية و أخرى شكلية .

أولا: الشروط الموضوعية للترشح لرئاسة الجمهورية

تم تحديد هذه الشروط بموجب المادة 87 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري وتمثل فيما يلي :

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

- يدين بالإسلام - 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 الترشح

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل 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 و خارجه .

ثانيا : الشروط الشكلية للترشح لرئاسة الجمهورية

بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها بموجب المادة 87 من القانون 01-16 ، أضاف المشرع الجزائري بموجب المادة 139 و 142 / 1 من القانون العضوي رقم 08-19 (1) المعدل و المتمم للقانون رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات شروط أخرى يجب توفرها في المترشح لرئاسة الجمهورية تتمثل فيما يلي :

- تقديم قائمة تتضمن خمسين الف (50000) توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية ، على أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل ، و ينبغي أن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1200 توقيع(2) .

- إيداع تصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية من قبل المترشح شخصا لدى رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات(3) مقابل تسليم وصل ، يتضمن هذا التصريح اسم المعني و لقبه و توقيعه و مهنته و عنوانه .و يجب أن يرفق هذا التصريح بملف يتضمن عدة وثائق(4).

و ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري قد خفف من الشرط المتعلق بالتوقيعات مقارنة بما كان عليه القانون العضوي 10-16 المعدل و المتمم المتعلق بالانتخابات حيث قلص

¹ - القانون العضوي رقم 08-19 ، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 ، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 10-16 ، المؤرخ في 25 غشت 2016 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، ج.ر العدد 55 ، الصادر في 15 سبتمبر سنة 2019 .

² - تنص المادة 1/142 من القانون العضوي 08-19 على أنه : (فضلا عن الشروط المحددة في المادة 87 من الدستور ، وكذا أحكام هذا القانون العضوي ن يجب على المترشح أن يقدم قائمة تتضمن خمسين ألف (50000) توقيع فردي على الأقل ، لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية و يجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل و ينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1200 توقيع) .

³ - للتفصيل أكثر حول كيفية إنشاء هذه السلطة و تشكيلها و أهم صلاحياتها ، راجع :
- القانون العضوي رقم 07-19 ، المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019 ، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، ج ر العدد 55 الصادر في 15 سبتمبر سنة 2019 .

⁴ - للاطلاع أكثر على مضمون هذه الوثائق ، راجع المادة 139 من القانون العضوي رقم 08-19 ، سبقت الإشارة إليه .

عدد التوقيعات المطلوبة إلى 50000 للناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية و ألغى توقيعات المنتخبين ، كما أضاف شرط حيازة المترشح لشهادة جامعية أو ما يعادلها . و حسنا ما فعل المشرع لأن هذا يدخل ضمن تخفيف إجراءات الترشح و رفع مستوى المترشحين لرئاسة الجمهورية .

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري و المباشر. يتم التصويت على مترشح واحد في الدور الأول ، فإذا فاز أحد المترشحين بالأغلبية المطلقة يعلن مباشرة رئيسا للجمهورية⁽¹⁾، و في حالة لم يفز أي من المترشحين بالأغلبية المطلقة ، يرتب كل المترشحين حسب عدد الأصوات المتحصل عليها كل منهم و يجرى دور ثاني بين المترشح الأول و الثاني و يعلن فائزا من يحصل على أكبر عدد من الأصوات المعبر عنها⁽²⁾ .

يتم إعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية من طرف المجلس الدستوري في مدة أقصاها عشرة (10) أيام من تاريخ استلام محاضر اللجان الانتخابية⁽³⁾. يؤدي بعدها رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة خلال الاسبوع الموالي لانتخابه ليباشر على إثرها مهامه. حيث تقدر العهدة الرئاسية بخمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني : صلاحيات رئيس الجمهورية ذات طبيعة إدارية

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نخلص إلى القول بأن رئيس الجمهورية يتمتع بجملة من السلطات في المجال الإداري يمكن حصرها في ثلاث مجالات : سلطة التعيين ، سلطة التنظيم ، سلطة المحافظة على أمن الدولة .

أولا : سلطة التعيين

يتولى رئيس الجمهورية سلطته في التعيين بموجب التعديل الدستوري 2016 . حيث اعترف له هذا الأخير بسلطة تعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه ، كما يعين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة و التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء و الرئيس الأول للمحكمة العليا و رئيس مجلس الدولة ، و الأمين العام للحكومة ، و محافظ بنك الجزائر و القضاة و مسؤولي أجهزة الأمن و الولاية . كما يعين في الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور⁽⁵⁾ ، و هي كثيرة نذكر منها على وجه الخصوص :

1 - المادة 85 / 1 . 2 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

2 - المادة 138 من القانون 16-10 المتعلق بالانتخابات

3 - المادة 148 من القانون 16-10 المتعلق بالانتخابات .

4 - المواد 88 ، 89 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

5 - المواد 91 ، 92 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

تعيين أربعة أعضاء في المجلس الدستوري من بينهم رئيس المجلس و نائبه⁽¹⁾ ، و تعيين أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى⁽²⁾ و رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات⁽³⁾ .

ثانيا : السلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية صلاحية هذا الأخير في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية⁽⁴⁾ . وحرصا منه على عدم تعارض الصلاحيات بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، أكد المؤسس الدستوري على أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون⁽⁵⁾ و التي تعد من اختصاص البرلمان و المحددة بموجب المواد 140 و 141 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016 .

غير أنه في بعض الحالات يتمتع رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية بسلطة التشريع بأوامر و هو ما يطلق عليه فقها بتشريع الضرورة و يرجع تقدير حالة الضرورة لرئيس الجمهورية نظرا لصعوبة معرفتها مسبقا⁽⁶⁾ . و تتمثل هذه الحالات فيما يلي :

-المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة⁽⁷⁾ ، علما أن البرلمان و بموجب المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يجتمع في دورة واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل تبدأ من اليوم الثاني من أيام العمل من شهر سبتمبر ، كما يكون لرئيس الجمهورية بموجب المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حل المجلس الشعبي الوطني و وضعه في حالة شغور .

فإذا حدث و أن طرأت مثل هذه الحالات و استوجب الأمر سن تشريع من أجل تنظيم مسألة معينة يكون لرئيس الجمهورية التدخل لسن تشريع على شكل أمر يعرض على البرلمان عند انعقاده في أول جلسة للمصادقة عليه⁽⁸⁾ .

-في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في المدة التي حددها الدستور و المقدر ب 75 يوما ، يكون لرئيس الجمهورية إصدار هذا القانون في شكل أمر⁽⁹⁾ .

1 - المادة 183 / 1 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

2 - المادة 196 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

3 - المادة 207 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 190 .

5 - المادة 143 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

6 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 192 .

7 - المادة 142 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

8 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 192 .

9 - المادة 138 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

- الحالة الاستثنائية التي تتقرر عند وجود خطر داهم يهدد الدولة و مؤسساتها الدستورية و يمس استقلالها و سلامة تراها ، يكون حينئذ لرئيس الجمهورية في هذه الحالة إصدار أمر يقرر من خلاله الحالة الاستثنائية وفق الإجراءات المنصوص عليها دستوريا (1) .

ثالثا : سلطة المحافظة على أمن الدولة وسلامتها

من أجل المحافظة على كيان الدولة و سلامتها داخليا و خارجيا ، أوكل المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية تقرير مجموعة من الحالات تتمثل في حالة الطوارئ و حالة الحصار و الحالة الاستثنائية و حالة الحرب و كل ذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها دستوريا (2) .

الفرع الثالث : كيفية انتهاء مهام رئيس الجمهورية

تنتهي مهام رئيس الجمهورية بانتهاء مدة انتخابه و المقدرة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة أو بوفاته أو باستقالته . و تأخذ الاستقالة شكلين اساسيين هما :

أولا : الاستقالة الوجوبية

يتقرر هذا النوع من الاستقالة في حالة حصول مانع يتمثل في المرض الخطير المزمع يترتب عنه استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه لمدة تزيد عن 45 يوما ، فيجتمع حينها المجلس الدستوري وجوبا ليتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة ثم يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع . يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه و يكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمس و اربعون (45) يوما . و في حالة استمرار المانع بعد انقضاء هذه المدة يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا(3) .

ثانيا : الاستقالة الإرادية

يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته لأي سبب يراه و يقدره شخصا (4) ، و إذا حدث و أن حصل هذا الأمر كما هو الحال بالنسبة لوفاته ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية ، و تبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي للبرلمان الذي يجتمع وجوبا . يتولى حينها رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية . و في حالة ما إذا اقترنت استقالة رئيس

1 - المادة 107 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

2 - للتفصيل أكثر حول مضمون هذه الحالات و إجراءات تقريرها ، راجع المواد من 105 إلى 109 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

3 - المادة 102 / 1.2.3 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري

4 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 98 .

الجمهورية أو وفاته بشغور منصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب كان ، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة وفق الشروط و الإجراءات المنصوص عليها دستوريا (1) .

المطلب الثاني : الحكومة

تمثل الحكومة الجهاز التنفيذي في الدولة و تتكون من الوزير الأول و الوزراء .

الفرع الأول : الوزير الأول

أخذت الجزائر بنظام الوزير الأول بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري بعد أن تم استحداث منصب رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري لأول مرة اثناء التعديل الدستوري لسنة 1988 ، و تم تكريسه في دستور 1989 و ثبت في دستور 1996 (2). ليصبح بذلك الرجل الثاني في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية يتمتع بالعديد من الوظائف و الصلاحيات . ذلك ما سنتطرق له بإيجاز إضافة إلى بيان كيفية توليه المهام و انتهاءها .

أولا : كيفية تعيين الوزير الأول و انتهاء مهامه

يتم تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة الأغلبية البرلمانية (3) . لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المؤسس الدستوري لم يحدد الشروط الواجب توفرها لتقلد هذا المنصب على غرار منصب رئيس الجمهورية ، سواء الشخصية منها كالمستوى الثقافي ، السن أو السياسية كأن يكون من المنتخبين أو من الأغلبية البرلمانية إلخ حيث ترك مطلق الحرية في ذلك إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي لا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول لأي شخص كان (4).

أما بالنسبة لانتهاء مهام الوزير الأول فتكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية (5) . أو عن طريق الاستقالة سواء كانت إرادية لأي سبب يراه مناسبا لذلك (6) أو وجوبية أي بقوة القانون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل

1 - المادة 102 / 4.5.6 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 200 .

3 - المادة 5/91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري

4 - المادة 101 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

5 -- المادة 5/91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

6 - المادة 100 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

الحكومة (1) أو في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني (2) أو في حالة ترشح الوزير الأول لمنصب رئيس الجمهورية (3).

ثانيا : صلاحيات الوزير الأول

أقر المؤسس الدستوري الجزائري ممارسة الوزير الأول لمجموعة من السلطات و الصلاحيات نذكر منها ما يلي :

- يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، و يقدم عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثل ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني (4).
- ينفذ و يندسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني (5)
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات - يراس اجتماعات الحكومة - يوقع المراسيم التنفيذية

- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية (6)

الفرع الثاني : الوزراء

تشكل الحكومة من مجموعة من الوزراء . حيث سنتطرق إلى كيفية تولي المهام و انتهاءها بالنسبة للوزراء ، و تحديد أهم صلاحياتهم بالتركيز على تلك التي لها علاقة بالمجال الإداري ثم نبين أهم الأجهزة التي يقوم عليها تنظيم الوزارة .

أولا : كيفية تولي المهام الوزارية و انتهاءها

يتم تعيين أعضاء الحكومة (الوزراء) من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول (7) أما بالنسبة للشروط الواجب توفرها لتقلد منصب الوزير كالمستوى الثقافي أو التخصص العلمي .. إلخ فلم تشير كل الدساتير الجزائرية إلى هذا الأمر كما هو الشأن بالنسبة للوزير الأول ، و عليه يتم إعمال الشروط العامة المألوفة من التمتع بالجنسية الجزائرية و الحقوق المدنية و السياسية و السن ... إلخ (8).

1 - المادة 95 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
2 - المادة 5/98 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
3 - المادة 2/104 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
4 - المادة 1.3/94 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
5 - المادة 97 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
6 - المادة 99 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
7 - المادة 93 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
8 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 205 .

أما بالنسبة لانتها مهام الوزراء فتكون إما بالوفاة ، أو عن طريق الإقالة ، حيث يمكن لرئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب مرسوم رئاسي إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال . كما يمكن أن تنتهي مهام الوزير عن طريق الاستقالة ، سواء كانت إرادية يحث يمكن لأي وزير تقديم استقالته بمحض إرادته من الحكومة (1).

كما يمكن أن تكون وجوبية عند تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية سواء بإرادته المنفردة (2)، أو في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة (3).

ثانياً : صلاحيات الوزراء ذات علاقة بالمجال الإداري

أن تحديد صلاحيات الوزير في الجزائر لا يثير أي إشكال باعتبار أن ذلك يعود للوزير الأول بموجب المادة 99 من الدستور ، حيث يتولى توزيع الصلاحيات على الوزراء بموجب مراسيم تنفيذية مباشرة بعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومي .

و بالتركيز على الصلاحيات ذات الطابع الإداري ، و انطلاقاً من أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته فإنه يمارس بهذه الصفة كل مظاهر السلطة الرئاسية بكل عناصرها على جميع الموظفين في قطاعه ، مما يؤهله إلى إصدار قرارات فردية (التعيين ، الترقية ، التأديب ...إلخ) سواء تعلق الأمر بموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها (4).

كما يمارس الوزير وصاية إدارية على مختلف المؤسسات العامة التابعة لقطاع وزارته و التي تتمتع بالشخصية المعنوية ، كتمارسه وزير التعليم العالي الوصاية على الجامعات ، وصاية وزير الداخلية على الولايات و البلديات ، وصاية وزير الصحة على المؤسسات العمومية للصحة ...إلخ (5) .

بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يمارس الوزير نشاطه بالاشتراك مع وزير لقطاع آخر أو مع عدة وزراء نظراً لامتداد نشاط وزارة معينة و اتصالها بنشاط وزارات أخرى مما يسمح لهم بإصدار ما يسمى بالقرار الوزاري المشترك (6) .

ثالثاً : تنظيم الوزارة

يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة إدارية مركزية و مصالح خارجية اي غير ممركرة .

1 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 112 .

2 - المادة 100 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

3 - المادة 95 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 209 .

5 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 113 .

6 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 210 .

تتفرع الإدارة المركزية بالوزارة إلى مديريات مركزية ، و التي تنقسم بدورها إلى مديريات فرعية تتكون من مكاتب تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة . أما بالنسبة للمصالح الخارجية أو غير الممركزة للوزارة فهي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، و الخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من توأجدها خارج أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ، اي تتواجد إما في الولايات أو في جهات معينة مثل : المديريات الولائية لمختلف القطاعات ، المديريات الجهوية... إلخ⁽¹⁾.

المطلب الثالث : الهيئات الوطنية الاستشارية

بالإضافة إلى الهياكل الإدارية المركزية ، توجد العديد من الهيئات الإدارية المركزية ذات طابع استشاري في مختلف المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية . و نظرا لأهمية هذه الهيئات ووظيفتها الاستشارية ، سنتطرق إلى تعريفها و نبين أهم أنواعها و موضوع كل منها.

الفرع الأول : تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية

هي عبارة عن مجموعة من أجهزة و هيئات إدارية تتكون من مجموعة من الأفراد يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات و مؤسسات عامة أو خاصة ، أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية ، تكون مجالاً للحوار و التشاور و تبادل الأفكار و مناقشتها . تختص هذه الهيئات بتقديم الاستشارة للأجهزة و المؤسسات الإدارية التنفيذية(الوزارات) حتى تتخذ قراراتها على دراية من ذوي الخبرة و أهل و الاختصاص من أجل ترشيد العمل الإداري و جعله أكثر فاعلية⁽²⁾.

الفرع الثاني : أنواع الهيئات الوطنية الاستشارية

أكد المؤسس الدستوري الجزائري على إنشاء مجموعة من الهيئات الوطنية الاستشارية يوضع البعض منها لدى رئيس الجمهورية و البعض الآخر لدى الحكومة . تعمل على تقديم آراء و وجهات نظر فنية و متخصصة للسلطة التنفيذية تمكنها من الاستفادة من خدمات الأخصائيين و ذوي الخبرة في عدة مواضيع ذات علاقة بمجال عملها دون أن تكون ملزمة للجهة التي طلبت الاستشارة .

حيث تكون هذه الأخيرة اختيارية بالنسبة للإدارة أحيانا ، و تكون إجبارية أحيانا أخرى عندما يلزم القانون و بنص صريح الإدارة العامة على استشارة جهة معينة قبل اتخاذ القرار تحت طائلة بطلانه . تتمثل هذه الهيئات فيما يلي :

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص ص 116-117 .

² - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 120 .

1 - المجلس الإسلامي الأعلى :

ينشأ لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى يتولى بالخصوص الحث على الاجتهاد في المسائل الشرعية و ترقيته ، و إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه خاصة فيما يتعلق بالمسائل التي تكون موضوع خلاف فقهي ، كما يقوم برفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية. يتكون هذا المجلس من خمسة عشر عضوا منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم (1) .

2- المجلس الأعلى للأمن : هو عبارة عن هيئة وطنية استشارية يرأسها رئيس الجمهورية تقدم له آراء في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني . حيث تعود مسألة تنظيم المجلس و عمله لمطلق السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية(2) .

3-المجلس الوطني لحقوق الإنسان :

ينشأ هذا المجلس و يوضع لدى رئيس الجمهورية . يقوم بالمراقبة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان . كما يدرس كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ لديه دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية في هذا الأمر . و يعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية و في بعض الحالات يعرضها على الجهات القضائية المختصة .

بالإضافة إلى ذلك يقوم المجلس بأعمال التحسيس و الإعلام و الاتصال، و يبدي آراء و اقتراحات و توصيات تتعلق بترقية هذا حقوق الإنسان و حمايتها . كما يعد تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان و إلى الوزير الأول . أما بخصوص تشكيلة هذا المجلس و كيفية تعيين أعضائه و تنظيمه و سيره فقد تمت إحالتها على التشريع(3) .

و تطبيقا لهذا النص الدستوري ن صدر القانون 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان و كيفية تعيين أعضائه . الجريدة الرسمية عدد 65 لسنة 2016 (4) .

4 -المجلس الأعلى للشباب :

هو عبارة عن هيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية يتكون من ممثلين عن الشباب و عن الحكومة و عن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب ، يقدم آراء و توصيات تخص المسائل المتعلقة بحاجات الشباب و تطويرها في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي

1 - المواد 195 . 196 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

2 - المادة 197 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

3 - المواد 198 . 199 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 215 .

و الرياضي . كما يساهم في ترقية القيم الوطنية و إشاعة روح التضامن الاجتماعي في أوساط الشباب (1) .

5 – الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته :

هي عبارة عن سلطة إدارية مستقلة إداريا و ماليا توضع لدى رئيس الجمهورية ، تتولى اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد و تكرس مبادئ دولة الحق و القانون ، و تعكس مظاهر النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الممتلكات و الأموال العمومية و المساهمة في تطبيقها . كم ترفع هذه الهيئة تقريرا سنويا يتضمن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته و النقائص التي سجلتها في هذا المجال و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء (2) .

6 – المجلس الأعلى للغة العربية :

تم استحداث هذا المجلس لدى رئيس الجمهورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 . و باعتبار اللغة العربية اللغة وطنية و الرسمية ، يكلف هذا المجلس بالعمل على ازدهارها و تعميم استعمالها في الميادين العلمية و التكنولوجية و التشجيع على الترجمة إليها لهذه الغاية (3) .

7- المجمع الجزائري للغة الأمازيغية :

باعتبار تمازيغت هي كذلك لغة وطنية و رسمية ن تعمل الدولة على ترقيتها و تطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني . و قصد تحقيق ذلك أكد المؤسس الدستوري على أن ينشأ هذا المجمع و يوضع لدى رئيس الجمهورية . يكلف بتوفير الشروط اللازمة لترقية تمازيغت قصد تجسيد وضعها كلغة رسمية فيما بعد (4) .

8 – المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

يمثل هذا المجلس هيئة استشارية بالنسبة للحكومة ، و هو عبارة عن فضاء للحوار و التشاور و الاقتراح في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي . يقوم المجلس بهذه الصفة على وجه الخصوص بتوفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و ضمان ديمومة الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين الوطنيين .

1 - المواد 200 . 201 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

2 - المواد 202 . 203 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

3 - المادة 3 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

4 - المادة 4 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

بالإضافة ذلك يعمل هذا المجلس على تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي و التربوي و التكويني و التعليم العالي و دراستها ، و يقوم بعرض توصيات و اقتراحات على الحكومة(1) .

9- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي :

يعتبر هذا المجلس بمثابة هيئة دستورية تتولى على الخصوص على ترقية البحث في مجال الاختراع التكنولوجي و العلمي ، بالإضافة إلى اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث و التطوير . كما يعمل على تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني ضمن إطار التنمية المستدامة ، بالإضافة إلى مهام أخرى يحددها التشريع و يرأس هذا المجلس كفاءة وطنية يعينها رئيس الجمهورية (2).

المبحث الثاني : الهياكل اللامركزية للتنظيم الإداري الجزائري

بالإضافة إلى الهياكل المركزية يقوم التنظيم الإداري الجزائري على عدة وحدات إدارية لامركزية إقليمية . و نظرا لأهميتها فقد ت عليها مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة ، حيث نصت المادة 16 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري على أن : (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية) .

كما نصت المادة 17 من القانون نفسه على أنه : (يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية) . هذا ما يدفعنا للتطرق إلى كل من الولاية و البلدية وفق التشريعات الحديثة في هذا المجال .

المطلب الأول : الولاية

سنتناول في دراستنا لهذا العنصر تعريف الولاية ، ثم نتطرق إلى أهم الهياكل التي تتشكل منها و ما هي مختلف الصلاحيات التي تتمتع بها ، و نختم بتحديد صور الرقابة التي تخضع لها .

الفرع الأول : تعريف الولاية

عرفها المشرع الجزائري من خلال المادة الأولى من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على أنها الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة . و تمثل كذلك الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة ، تساهم في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة بالإضافة إلى ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين

1 - المواد 204 . 205 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

2 - المواد 206 . 207 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

.حيث تشكل هذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

الفرع الثاني : هيئات الولاية

طبقا للمادة 2 من القانون 07-12 ، تتشكل الولاية من هيئتين هما : المجلس الشعبي الولائي و الوالي . كما تتضمن الولاية عدة أجهزة إدارية أنشئت بموجب نصوص تنظيمية إضافة إلى المصالح الخارجية للوزارات أو ما يسمى بالمديريات التنفيذية . هذا ما سنتطرق له بإيجاز فيما يلي

أولا : المجلس الشعبي الولائي

هو عبارة عن مجلس منتخب يشرف على تسيير شؤون الولاية ، و هو بمثابة هيئة مداولة . و عليه سنتطرق إلى تشكيل هذا المجلس و كيفية تسييره و قواعد عمله ثم نتناول أهم صلاحياته

أ – تشكيل المجلس الشعبي الولائي :

يتشكل المجلس الشعبي الولائي حصريا من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم و تزكيتهم من طرف سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقدمين سواء من طرف الأحزاب السياسية أو مترشحين أحرار تتوفر فيهم الشروط القانونية للترشح (1) .

غير انه حفاظا على نزاهة العملية الانتخابية منع المشرع الجزائري من يشغلون عدة وظائف في الدولة من الترشح لانتخاب المجلس الشعبي الولائي خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل و هذا بغرض سد الطريق أمامهم حتى لا تستغل نفوذها لربح المعركة الانتخابية (2) . و قد حددت هذه الوظائف المادة 83 من القانون العضوي 10-16 المتضمن نظام الانتخابات و المتمثلة فيما يلي :

الوالي ، الوالي المنتدب ، رؤساء الدوائر ، الأمين العام للولاية ، المفتش العام للولاية ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ، القضاة ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن أمين خزينة الولاية ، المراقب المالي ، الأمين العام للبلدية ، رئيس مصلحة بإدارة الولاية و بمديرية تنفيذية .

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 10-16 وتجرى الانتخابات في الأشهر الثلاثة التي تسبق انتهاء المدة النيابية بعد استدعاء الهيئة الناخبة من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي و يكون ذلك في يوم واحد عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر . غير أن المشرع أجاز تمديد الفترة الانتخابية للعهد المنتهية بقوة

¹ - للاطلاع على شروط الترشح للمجلس الشعبي الولائي و إجراءاته ، راجع المواد : 71 . 73 . 74 . 77 . 79 . من القانون العضوي 10-16 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، المعدل و المتمم .

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 267 .

القانون في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته و الحالة الاستثنائية و حلة الحرب ووقف العمل بالدستور⁽¹⁾.

1 - كيفية توزيع المقاعد داخل المجلس

بعد الانتهاء من عملية التصويت تجرى عملية الفرز مباشرة و تليها إعلان النتائج من طرف اللجنة الانتخابية الولائية ثم يتم توزيع المقاعد بين القوائم الفائزة . حيث يتم ذلك بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي الأقوى دون احتساب أصوات القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها⁽²⁾.

يجب في البداية تحديد المعامل الانتخابي أولا وهو ناتج عملية قسمة بين الاصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن الدائرة الانتخابية نفسها . ناقص عند الاقتضاء عدد الاصوات للقوائم الانتخابية التي لم تحصد نسبة سبعة بالمائة لنحصل في النهاية على المعامل الانتخابي⁽³⁾. بعد تحديد المعامل الانتخابي تحصل كل قائمة انتخابية على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي .

و في حالة ما إذا بقي مقعد أو مقعدين بعد توزيع المقاعد ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم المتنافسة سواء الفائزة بمقاعد أو غير فائزة بمقاعد حسب عدد الأصوات و توزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب و هو ما يطلق عليه بنظام الباقي الأقوى . و في حالة تساوي قائمتين من حيث عدد الاصوات فيؤول المقعد إلى القائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر⁽⁴⁾ .

2 - كيفية تحديد المقاعد في كل مجلس شعبي ولائي

أما بالنسبة لعدد المقاعد في كل مجلس فيتم تحديده حسب الكثافة السكانية في كل ولاية وفق ما حددته المادة 82 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم حيث يتراوح عدد المقاعد في المجالس الولائية بين 35 و 55 عضوا .

35- عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة .

39- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة

43- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة

47- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة

1 - المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم .

2 - المادة 66 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم .

3 - المادة 67 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 274 .

51- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة
55- عضوا في الولايات التي يساوي لأو يفوق' عدد سكانها 1250001 نسمة .

ب - تسيير المجلس الشعبي الولائي

يباشر المجلس الشعبي الولائي اشغاله برئاسة رئيس المجلس . مما يتطلب بيان كيفية انتخابه و تحديد اهم صلاحياته .

1 - كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يجتمع المجلس الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيس المجلس خلال الثمانية ايام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات و يشرف على هذه العملية مكتب مؤقت يتكون من أكبر المنتخبين سنا يساعده منتخبان من أصغر الأعضاء سنا و يزول هذا المكتب قانونا بمجرد انتخاب رئيس المجلس⁽¹⁾.

يشترط في المترشح لرئاسة المجلس أن يكون أحد المنتخبين من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد بالمجلس الشعبي الولائي . و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن تقديم مترشحين عن القائمتين الحائزتين على نسبة خمسة و ثلاثون بالمائة على الأقل . و في حالة عدم حصول اي قائمة على هذه النسبة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشح عنها . يتم الانتخاب بطريقة سرية و يعلن رئيسا للمجلس كل مترشح حائز على الأغلبية المطلقة للأصوات . و في حالة عدم حصول اي مترشح على هذه النسبة يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية و يعلن حينها رئيسا المترشح الفائز بأغلبية الأصوات . و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا أكبر المترشحين سنا⁽²⁾ .

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب اختيار نوابه من بين أعضاء المجلس و يعرضهم للمصادقة . و يتم اختيار عدد النواب حسب عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي .

2- نائبان بالنسبة للمجالس المشكلة من 35 إلى 39 منتخبا

3- نواب بالنسبة للمجالس المشكلة من 43 إلى 47 منتخبا

6- نواب بالنسبة للمجالس المشكلة من 51 إلى 55 منتخبا⁽³⁾ .

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالوفاة أو نهاية العهدة أو الاستقالة أو الإعفاء بسبب التخلي عن العهدة (غياب دورتين دون مبرر) أو يكون محل مانع قانوني ، حيث يستخلف في ظرف ثلاثين يوما بالإجراءات التي تم انتخابه بها⁽⁴⁾ .

1 - المادة 58 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

2 - المادة 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

3 - المادة 62 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

4 - المادة 66 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

2 - لجان المجلس الشعبي الولائي :

يباشر المجلس الشعبي الولائي نشاطه من خلال لجان دائمة تتشكل بموجب اقتراح من رئيسه أو من الأغلبية المطلقة من أعضائه و يتم عرضه على المداولة (1) . حيث نصت المادة 33 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على أن : (يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و لا سيما المتعلقة بما يلي :

التربية و التعليم العالي و التكوين المهني ، الاقتصاد و المالية ، الصحة و النظافة و حماية البيئة الاتصال و تكنولوجيات الإعلام ، تهيئة الإقليم و النقل ، التعمير و السكن ، الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة ، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة والشباب ، التنمية المحلية التجهيز و الاستثمار و التشغيل) .

بالإضافة إلى اللجان الدائمة أجاز المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان خاصة منه لجنة تحقيق بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين و تنتخب عن طريق الاغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين و يعود للمداولة أمر تحديد موضوع التحقيق و الأجل الممنوحة للجنة بغرض القيام بمهامها (2) .

3 - دورات المجلس الشعبي الولائي ونظام جلساته

ينعقد المجلس الشعبي الولائي في أربع دورات عادية في السنة ، مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر ، و لا يمكن جمع هذه الدورات . غير أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث الأعضاء . كما ألزم المشرع الجزائري المجلس بالانعقاد في حالة حدوث كارثة طبيعية او تكنولوجية (3) .

و ما تجدر الإشارة إليه أن إلزام المشرع للمجلس الشعبي الولائي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية و في الكوارث كالفيضانات و الحرائق و غيرها من الظروف الطارئة يعد أمرا إيجابيا و في غاية الأهمية ، لأنه يؤدي على مسايرة الوضع عن قرب و متابعة المنتخبين للمستجدات و التدخل في الوقت المناسب . بالإضافة إلى إشعار سكان المنطقة بمدى اهتمام المجلس الولائي بشؤونهم و متابعته لكل التطورات بالإضافة إلى جاهزيته للتداول و إصدار قراراته لمواجهة الوضع بشكل سريع (4) .

1 - المادة 34 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

2 - المادة 66 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

3 - المواد 14 . 15 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

4 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 287 .

يعقد المجلس الشعبي الولائي جلساته بحضور الاغلبية المطلقة من أعضائه الممارسين .
و في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني ، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق
خمسة ايام كاملة على الأقل تكون صحيحة بغض النظر عن عدد الحضور (1) .

4 - مداولات المجلس الشعبي الولائي :

يباشر المجلس الشعبي الولائي أشغاله باللغة العربية و تحرر محاضره باللغة نفسها تحت
طائلة البطلان . تكون جلسات المجلس علانية كأصل عام ، غير أنه يمكن أن يقرر المجلس
التداول في جلسة مغلقة في حالة حدوث كوارث طبيعية و تكنولوجية ، و دراسة الحالة التأديبية
للمنتخبين(2) .

تتخذ القرارات أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند
التصويت باستثناء الحالات المنصوص عليها قانونا . و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت
الرئيس . تسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من طرف
رئيس المحكمة المختص إقليميا . و توقع هذه المداولات وجوبا أثناء الجلسة من طرف كل الأعضاء
الحاضرين أو الممثلين عند التصويت . و يرسل مستخلص من المداولة في اجل ثمانية ايام من
رئيس المجلس الى الوالي مقابل وصل استلام (3) .

5 - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي :

خص المشرع الجزائري المجلس الشعبي الولائي باختصاصات واسعة تضممها المواد من 73
إلى 101 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية . هذه الاختصاصات تمكنه من التدخل في جميع
شؤون الولاية ، حيث تشمل عدة مجالات سواء ما تعلق منها بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية
أو الثقافية و تهيئة الإقليم و حماية البيئة(4) ، الأمر الذي من شأنه تعزيز دور السلطة الشعبية
في تسيير شؤون الإقليم .

يباشر المجلس الشعبي الولائي مهامه عن طريق المداولة سواء تعلق الأمر بتلك الذي
تدخل ضمن صلاحياته أو تلك الذي تدخل ضمن اختصاصات و المخولة له سواء بموجب
نصوص و تنظيمات أو باقتراح من ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي(5) .

1 - المادة 19 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

2 - المواد 25 . 26 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

3 - المواد 51 . 52 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

4 - للتفصيل حول صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ، راجع المواد من 73 إلى 101 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

5 - المادة 76 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الولاية .

ثانيا : الوالي

باعتبار منصب الوالي من المناصب السامية و يمثل الهيئة الثانية في الولاية ن سنتطرق إلى كيفية تولي المهام و انتهاءها ، ثم نتناول أهم المهام و الصلاحيات التي يتمتع بها وفق جميع الصفات التي يتخذها .

1 - كيفية تقلد المهام و انتهاءها :

وفقا للمادة 92 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري ، يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية . أما بالنسبة لكيفية انتهاء مهامه و طبقا لقاعدة توازي الأشكال . تنتهي مهام الوالي بمرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها التي تعيينه بها . بالإضافة إلى الاستقالة الإرادية أو الوفاة .

2 - صلاحيات الوالي :

يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة ، حيث يعتبر ممثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية من جهة ، و هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، كما يعتبر الرئيس الإداري للولاية⁽¹⁾. و يمارس بموجب كل صفة من هذه الصفات عدة صلاحيات متعددة و متنوعة نوجزها فيما يلي :

• صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة :

يعتبر الوالي ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية⁽²⁾. يقوم بهذه الصفة بتنسيق و مراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، حيث يعهد إليه تنفيذ تعليمات الوزراء على مستوى اقليمه و يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية⁽³⁾ . كما يسهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم⁽⁴⁾ . و المحافظة على النظام و الأمن العام و السلامة و السكينة العمومية و يكون له اتخاذ كل الإجراءات المناسبة لتحقيق ذلك⁽⁵⁾ . و تتوسع صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة في الظروف غير العادية كحالة إقرار الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية، حيث يمارس صلاحيات أوسع من تلك التي كانت مقررة في الظروف العادية⁽⁶⁾ .

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 308 .
2 - المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الولاية .
3 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 308 .
4 - المادة 112 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الولاية .
5 - المادة 114 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الولاية .
6 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 310 .

• صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي .

يعمل الوالي بهذه الصفة على تنفيذ مداولات المجلس و نشرها ، و يقدم تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة . كما يطلع المجلس على نشاط القطاعات غير المركزية في الولاية و على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما (1) .

• صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية .

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، و يمثلها أمام القضاء سواء كانت مدعى أو مدعى عليها . و يعتبر الوالي الأمر بالصرف رعلى مستوى الولاية ، يقوم بإعداد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الولائي عليها. كما يقوم بإبرام العقود و الصفقات باسم الولاية (2) .

الفرع الثالث : المقاطعات الإدارية والمصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية

نتطرق إلى بعض الهيئات الأخرى المتواجدة على مستوى الولاية و المتمثلة في المقاطعات الإدارية والمصالح الخارجية للوزارات من خلال تعريفها و تحديد مهامها و بيان طبيعتها القانونية .

أولا : المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية

يطلق على هذه المصالح مصطلح المديرية التنفيذية ، تشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري . فالمديرية التنفيذية هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية، تتولى تنفيذ السياسة التنموية للدولة في مختلف القطاعات على مستوى الولاية

كما تمثل هذه المديرية السلطات المركزية على مستوى الولاية و تجسد وحدة الدولة و تعمل على تنفيذ قوانينها على مستوى إقليم الولاية . لكن على الرغم من هذه الأهمية البالغة للمديرية التنفيذية إلا أنها لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية و ليس لها استقلال من حيث الوجود الإداري (3) .

ثانيا : المقاطعات الإدارية

بالإضافة إلى الجماعات الإقليمية المنصوص عليها دستوريا و المتمثلة في الولاية و البلدية و على إثر إصلاحات سياسية و إدارية ، أكد المشرع الجزائري على إنشاء وحدات إدارية ببعض الولايات تدعى المقاطعات الإدارية .

¹ - المواد 102 ، 103 ، 104 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية بالولاية .

² - المواد 105 ، 106 ، 107 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

³ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 313 .

1-تعريف المقاطعات الإدارية :

هي عبارة عن وحدات إدارية يرأسها والي منتدب تم إنشاؤها من أجل تدعيم الإدارة الجزائرية من خلال تقريب الإدارة أكثر من المواطن و تحسين الخدمات المقدمة للجمهور ، حيث نصت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 140-15⁽¹⁾ على أن : (تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون ، و تحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم) .

يعود السبب الرئيس لإحداث هذه المقاطعات التخفيف من الأعباء الثقيلة و المعاناة التي يعاني منها المواطنون في هذا المجال ببعض الولايات من الوطن سيما تلك الواقعة بمناطق الجنوب التي تتميز بشمساعتها و بعد المسافة بينها و بين مختلف البلديات التابعة لها من جهة و بينها و بين الولايات المجاورة لها . بالإضافة إلى الظروف الأمنية غير المستقرة التي تسود بهذه المناطق ، مما يتطلب اتخاذ إجراءات إدارية و أمنية خاصة لمواجهة هذه الظروف و المحافظة على النظام العام و حماية الأرواح و الممتلكات ، حيث تشكل إحدى مظاهر عدم التركيز الإداري⁽²⁾ .

2-هيئات المقاطعات الإدارية : تتشكل كل مقاطعة إدارية من هيئتين تتمثل فيما يلي :

● **الوالي المنتدب :** يسير المقاطعة الإدارية والي منتدب مزود بإدارة تتشكل من ديوان يديره رئيس و أمانة عامة يديرها أمين عام⁽³⁾. يقوم هذا الأخير تحت سلطة الوالي المنتدب بعدة مهام تم تحديدها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15- 141⁽⁴⁾ تتعلق خاصة بتنسيق و تنشيط عمل هياكل المقاطعة الإدارية⁽⁵⁾ كما يكلف رئيس الديوان بعدة مهام خاصة ما تعلق منها بالعلاقات الخارجية و التشريفات و أجهزة الصحافة و الإعلام⁽⁶⁾.

يمارس الوالي المنتدب كل صلاحياته تحت سلطة والي الولاية التي تنتمي إليها المقاطعة . يقوم بهذه الصفة بعدة مهام تتعلق أساسا بتنسيق و مراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة و مصالح الدولة الموجودة بها ، و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و مداورات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة ، بالإضافة إلى السهر على

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 140-15 ، المؤرخ في 27 مايو 2015 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج.ر العدد 29 ، الصادر في 31 مايو 2015 .

² - قصير أمال ، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية ، تخصص : قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر ، باتنة ، السنة الجامعية 2019 / 2020 ، ص 48

³ - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 140-15 ، سبقت الإشارة إليه .
⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 15-141 ، المؤرخ في 28 مايو 2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية و سيرها ، ج.ر العدد 29 ، الصادر في 31 مايو 2015 .

⁵ - للتفصيل أكثر حول مهام و تنظيم و صلاحيات الأمانة العامة ، راجع : المادة 4 و ما بعدها من المرسوم التنفيذي 141-15 السابق الذكر .

⁶ - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 السابق الذكر .

حفظ النظام و الأمن العموميين ، و تنفيذ كل البرامج و المشاريع في كل المجالات ذات علاقة بالحياة اليومية للمواطنين⁽¹⁾. و قد تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-303⁽²⁾ توسيع صلاحيات الوالي المنتدب لتشمل مختلف المجالات ذات علاقة بمتطلبات الحياة اليومية للمواطن⁽³⁾ .

● مجلس المقاطعة الإدارية :

هم عبارة عن هيئة تنفيذية تنشأ لدى الوالي المنتدب و يتولى رئاستها ، تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية ، و يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغاله مشاركة استشارية . يمثل مجلس المقاطعة إطارا تنسيقيا و تشاوريا للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة⁽⁴⁾ .

الفرع الثالث : الرقابة على الولاية

إن استقلال الولاية و تمتعها بالشخصية المعنوية لا يمنع من خضوعها للرقابة . فعلى الرغم من ذلك تخضع هيئات الولاية للرقابة الإدارية بمختلف أشكالها سواء تعلق الأمر بالأعضاء المعيّنين أو بالمنتخبين و بالهيئة التي ينتمون إليها .

أولا : الرقابة على المعيّنين بالولاية

إن فئة المعيّنين بالولاية لا تطرح إشكالا على المستوى العملي فيما يخص الرقابة ، على اعتبار أنهم يخضعون لكل مظاهر السلطة الرئاسية يرتبطون بموجها بعلاقة تبعية و خضوع للجهة التي قامت بتعيينهم ، تجعلهم يلتزمون بتعليماتها و بتطبيق أوامرها . فالوالي كأول مسؤول في الولاية يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ، كما يخضع المدراء التنفيذيين لمختلف القطاعات بالولاية إلى السلطة الرئاسية للوزراء و يرتبطون بهم بعلاقة خضوع و تبعية نظرا لكون هذه المديرية مجرد مصالح خارجية للوزارات لا تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁵⁾

ثانيا : الرقابة على المنتخبين

يخضع المنتخبون في الولاية إلى رقابة السلطة المركزية من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية حيث تشمل الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، الوصاية على أعمال المجلس و الوصاية على المجلس بحد ذاته .

¹ - للتفصيل كثر بخصوص مهام و صلاحيات الوالي المنتدب ، راجع المواد من 03 إلى 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المعدل و المتمم، سبقت الإشارة إليه .

² - المرسوم الرئاسي رقم 18-303 المؤرخ في 5 ديسمبر 2018 ، يعدل و يتم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 مايو 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج.ر العدد 72 ، الصادر في 5 ديسمبر 2018 .

³ - للتفصيل أكثر حول مهام و صلاحيات الوالي المنتدب ، راجع المواد من 7 مكرر إلى 7 مكرر 14 من المرسوم 15-140 المعدل و المتمم

⁴ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 ، سبقت الإشارة إليه .

⁵ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 325-326 .

أ - الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يتمثل هذا النوع من الرقابة في ثلاث صور هي الإقالة الحكومية و الإقصاء و الإيقاف .

1 - الإقالة الحكومية : يقصى العضو من المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة إثبات عدم توفره على شروط الانتخاب أو يشغل إحدى الوظائف التي لم يسمح المشرع للممارستها بالترشح (حالة تناف حيث يقر المجلس الإقصاء بموجب مداولة ، و يثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار، كما يعلن تخل العضو عن العهدة الانتخابية في حالة غيابه ثلاث دورات عادية خلال السنة نفسها و يثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي (1).

2 - الإيقاف : يتم توقيف العضوية مؤقتا بالمجلس الشعبي الولائي في حالة وجود العضو محل متابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف . و يكون ذلك بموجب مداولة من المجلس و يعلن عنه بواسطة قرار صادر عن وزير الداخلية . فلا يتم استخلاف العضو المتوقف ، و إذا صدر حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف تلقائيا و فوراً مهامه بالمجلس (2).

3- الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية : يعتبر الإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية بالمجلس يترتب نتيجة لارتكاب العضو المنتخب لفعل خطير حدده الشرع الجزائي بتعرضه لإدانة جزائية من المحكمة المختصة و بصفة نهائية (أي لم يعد تهمة أو شبهة) يتعرض بموجها إلى عقوبة حيث يقر ذلك المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة و يتم إثباته بموجب قرار من وزير الداخلية .يجب في هذه الحالة استخلافه بالمرشح الذي يليه في القائمة نفسها التي ترشح فيها على العكس ما هو عليه في الإيقاف (3).

ب - الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي :

إذا كانت القرارات التي يصدرها الوالي باعتباره ممثلاً للدولة تخضع لرقابة السلطة المركزية باعتباره مسؤولاً ، فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي تخضع هي الأخرى قبل تنفيذها للرقابة من قبل الجهة الوصية من حيث مدى ملاءمتها للتشريع و التنظيم حفاظاً على سلامتها و مشروعيتها . و تتمثل صور هذا النوع من الرقابة فيما يلي :

1 - المواد 43 ، 44 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الولائية .

2 - المادة 45 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

3 - المادة 46 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

1-المداولات الباطلة بقوة القانون :

حدد المشرع الجزائري عدة حالات تبطل أي مداولة تتخذ فيها بقوة القانون، حيث منح للوالي صلاحية رفع دعوى قضائية في المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإبطال اي مداولة تتخذ في هذا المجال و تتمثل هذه المداولات فيما يلي :

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات - غير المحررة باللغة العربية
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية
للمجلس - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه (1) .

2 – المصادقة الصريحة على المداولات

أكد المشرع الجزائري أن مداولات المجلس الشعبي الولائي لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية متى تعلقت هذه المداولات بالمواضيع التالية :

الميزانيات و الحسابات ، التنازل على العقار و اقتناؤه أو تبادله ، اتفاقيات التوأمة ، الهبات و الوصايا الأجنبية(2) .

3 – البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي :

من أجل المحافظة على حياد المجلس، صرح المشرع الجزائري بأنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع (3).

4-المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي الولائي :

أكد المشرع الجزائري على أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة ، خارج إطار المداولات موضوع المادة 55 و المادة 56 من القانون 07-12 .

ج – الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

تتمثل الرقابة المقررة على المجلس الشعبي الولائي في إمكانية حله وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا . حيث حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر مختلف الحالات التي تستوجب حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بصفة كلية تتمثل فيما يلي :

1 - المادة 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

2 - المادة 55 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

3 - المادة 56 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

خرق أحكام دستورية ، إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ، استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم ، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 اعلاه (استخلاف الأعضاء في المجلس) اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ، حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁽¹⁾ .

• إجراءات الحل و آثاره القانونية :

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾. و في هذه الحالة يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 ايام تلي حل المجلس مندوبية ولاتية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد⁽³⁾.

حيث تجرى في هذه الحالة انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل اقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل باستثناء عدة حالات منها : المساس الخطير بالنظام العام و حل المجلس في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية ، حيث تستمر المندوبية الولائية في ممارسة مهامها إلى حين توفر الظروف المناسبة لتجديد المجلس في الحالة الأولى، و إجراء الانتخابات العامة للعهدة الموالية في الحالة الثانية⁽⁴⁾.

المطلب الثاني : البلدية

سنتطرق في دراستنا هذه إلى التنظيم الإداري للبلدية من خلال تعريفها ، و بيان أهم الهياكل التي تتشكل منها و مختلف الصلاحيات التي تتمتع بها ، و نختم بتحديد صور الرقابة التي تخضع لها .

الفرع الأول : تعريف البلدية

عرفت البلدية بموجب المادة 1 من القانون 10-11 على أنها الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، تنشأ بموجب قانون . و تعتبر بمثابة القاعدة الاقليمية للامركزية و مكان لممارسة المواطنة ، كما تشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁽⁵⁾

1 - المادة 48 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

2 - المادة 47 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

3 - المادة 49 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

4 - المادة 50 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

5 - المواد 1 . 2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

الفرع الثاني : هيئات البلدية

تتشكل البلدية من هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس . ذلك ما سنتطرق له باختصار فيما يلي :

أولاً : المجلس الشعبي البلدي

نتطرق في دراستنا لهذه الهيئة إلى تشكيل المجلس ، وكيفية سيره و نظام مداولاته و صلاحياته .

أ-تشكيل المجلس الشعبي البلدي :

يتشكل المجلس الشعبي البلدي حصريا من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية من بين مجموعة من المترشحين المقدمين سواء من طرف الأحزاب السياسية أو مترشحين أحرار تتوفر فيهم الشروط القانونية للترشح ، وذلك عن طريق الاقتراع السري المباشر لمدة خمس سنوات (1). أما بالنسبة لعدد الأعضاء في كل مجلس فهو يختلف باختلاف عدد سكان كل بلدية ، حيث يتراوح بين 13 إلى 43 عضوا في كل مجلس بلدي (2).

و فيما يخص فئة الممنوعون من الترشح (المادة 83 من القانون 16-10) و الإجراءات المتعلقة بسير العملية الانتخابية و كيفية توزيع المقاعد داخل المجلس هي نفسها التي تم التطرق لها سابقا في عنصر تشكيل المجلس الشعبي الولائي .

ب – تسيير المجلس الشعبي البلدي :

يباشر المجلس الشعبي البلدي مهامه في دورات عادية و أخرى استثنائية و ذلك من خلال لجان خاصة بعدة قطاعات . نتطرق لها فيما يلي :

1-دورات المجلس الشعبي البلدي و مداولاته :

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام. كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الظروف بالبلدية إلى ذلك . و يتم دعوة الأعضاء إما من جانب رئيس المجلس ، أو ثلثي الأعضاء أو والي الولاية التي يتبعها المجلس البلدي في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون (وجوبا) و يخطر الوالي بذلك (3).

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 365 .

2 - المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات .

3 - المواد 16.17.18 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته في مقر البلدية و في حلة وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية . كما يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس (1). يجتمع المجلس الشعبي البلدي و يفصل في النقاط المدرجة في جدول اعماله من خلال مداوات تجرى في جلسات تكون علنية و مفتوحة لمواطني البلدية إلا في حالة التداول لدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أ و دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام حيث يتم التداول في هذه المسائل في جلسة مغلقة (2). أما بخصوص كيفية تحرير المداوات و اتخاذ القرارات بشأنها هي نفسها التي تم التطرق لها في العنصر الخاص بتسيير المجلس الولائي و التي لخصتها المواد 53 . 54 . 55 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

لا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين . وفي حالة ما إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الاول لعدم اكتمال النصاب القانوني ، تعتبر المداوات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة ايام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الحاضرين (3).

2 - لجان المجلس الشعبي البلدي :

يشكل المجلس البلدي من بين أعضائه لجانه الدائمة بموجب مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس . و يحدد عدد اللجان بالتناسب مع سكان البلدية ، و تشمل هذه اللجان خمس ميادين (الصحة و النظافة و البيئة ، الاقتصاد و المالية و الاستثمار إلخ) (4) .

يمكن للجنة واحدة أن تغطي ميدانا واحدا أو أكثر و هذا حسب ظروف كل بلدية و عدد سكانها و عدد المقاعد داخل المجلس . و يجب أن تضمن تشكيلة اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس البلدي . و بالإضافة إلى اللجان الدائمة يمكن للمجلس البلدي إنشاء لجان خاصة بموجب مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس .

حيث يجب تحديد مجال عمل هذه اللجان أو موضوعها و الأجل المحدد لتقديم نتائج عملها ، و تحل اللجنة الخاصة بمجرد استنفاد الموضوع التي انشئت من أجله . تنتخب كل لجنة

1 - المادة 19 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

2 - المادة 26 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

3 - المادة 23 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

- و للتفصيل أكثر حول بقية إجراءات سير المجلس الشعبي البلدي ن راج المواد 20 . 21 . 22 . 24 . 25 . 27 إلى المادة 30 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

4 - المادة 31 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

من بين أعضائها رئيسا و نائبا له و مقورا ، و تجتمع في جلسات غير علنية في الفترات الفاصلة بين الدورات بناء على طلب من رئيسها أو من أغلبية أعضائها بعد إعلام رئيس المجلس⁽¹⁾ .

ج - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

باعتبار المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية وقاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية فهو يمارس بهذه الصفة عدة اختصاصات تتعلق بمجالات مختلفة تهم شؤون البلدية و تتمثل أساسا في التهيئة و التنمية، التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة ، النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية⁽²⁾ .

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي

نتطرق في هذه الدراسة إلى النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال بيان الأحكام المتعلقة بكيفية تولي مهامه و انتهائها ، ثم أهم الصلاحيات التي يتمتع بها .

أ - كيفية تولي المهام و انتهائها :

حدد المشرع الجزائري كيفية تولي رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه و طريقة انتهائها . نتطرق إلى كل منها باختصار فيما يلي :

1-كيفية تولي المهام

يتولى رئاسة المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات. و في حالة تساوي الاصوات بين قائمتين يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأقل سنا⁽³⁾. ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس في جلسة يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁽⁴⁾ .

يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه نواب يعينهم الرئيس من بين أعضاء المجلس ، يختلف عددهم باختلاف عد الأعضاء في كل مجلس بلدي ، حيث يتراوح عددهم من نائبين إلى ستة نواب . يعرض الرئيس نوابه المعينين على المجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه⁽⁵⁾ .

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ص 392 - 393 .

2 - للتفصيل أكثر حول مضمون هذه المهام و الصلاحيات راجع : المواد من 103 إلى 124 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

3 - المادة 65 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

4 - المادة 67 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

5 - المواد 69 ، 70 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

2- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي :

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية :

• الاستقالة الإرادية :

تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابيا و بإرادته عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس و دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته أمامه ليتم إثباتها عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي . و تصبح سارية المفعول من تاريخ استلامها من الوالي و يتم إلصاقها بمقر البلدية⁽¹⁾ .

• التخلي على المنصب بسبب الاستقالة :

و هي الحالة التي يستقيل فيها رئيس المجلس دون أن يجمع المجلس لتقديم استقالته أمامه كما هو منصوص عليه قانونا . و يتم إثبات هذه الحالة في أجل 10 ايام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثل عنه . حيث يستخلف حينها بالعضو الذي يليه في القائمة الفائزة بالأغلبية و تلتصق المداولة في مقر البلدية⁽²⁾ .

• التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر :

تتحقق هذه الحالة عند غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منصبه لأكثر من شهر دون تقديم مبرر لغيابه ، حيث يعلن ذلك من طرف المجلس . و في حالة مرور 40 يوما عن غياب الرئيس دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية ، يتولى الوالي جمعه لإثبات هذا الغياب على أن يتولى تصريف أعمال البلدية مؤقتا نائبه إلى أن يتم استخلافه بالعضو الذي يليه في القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات⁽³⁾

• المانع القانوني :

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في حالة ما إذا كان محل إدانة جزائية نهائية بسبب جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف . و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار⁽⁴⁾ .

1 - المادة 73 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

2 - المادة 74 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

3 - المادة 75 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

4 - المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

ب - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة منها ما يمارسها بصفته ممثلا للبلدية و منها ما يباشرها بصفته ممثلا للدولة. ذلك ما سنتطرق له بإيجاز فيما يلي

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية :

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية و كل الأعمال المتعلقة بالحياة المدنية و الإدارية . يرأس المجلس و يعد مشروع جدول أعمال مختلف الدورات و يراسها . كما يسهر على تنفيذ مداورات المجلس و ميزانية البلدية باعتباره الأمر بالصرف و يقوم تحت رقابة المجلس بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على حقوق و ممتلكات البلدية و إدارتها حيث يجب عليه :

التقاضي باسم البلدية و لحسابها ، ابرام العقود المختلفة باسم البلدية و إدارة مداخيلها و الأمر بصرف النفقات . كما يقوم بالمحافظة على الأرشيف و اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية بالإضافة إلى اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية و السهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و حسن سيرها (1) .

و يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول المباشر و الرئيس الإداري لموظفي البلدية يخضعون له أثناء ممارستهم لنشاطهم و يمارس عليهم كل مظاهر السلطة الرئاسية . فكل هذه الصلاحيات لا تجعل من رئيس المجلس الشعبي البلدي مجرد عضو في الهيئة بل هو بمثابة العضو النشط و الفعال في البلدية(2) .

2 - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة :

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية يكلف بموجبها باحترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما . و يتمتع رئيس المجلس البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية مما يخوله صلاحية القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا ، و يمكن له في هذا المجال تفويض إمضائه للمندوبين البلديين و إلى كل موظف بلدي بموجب قرار يرسل إلى الوالي و إلى النائب العام المختص إقليميا .

بالإضافة إلى ذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بتبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية و السهر على النظام العام بكل عناصره . كما له أن يتخذ كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في كل الظروف . و في

1 - المواد من 77 إلى 83 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

2 - بلعباس بلعباس ، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون ، كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر (1) يوسف بن خدة ، الجزائر ، ص 144 .

حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعاف ، حيث يمكن له في هذا الإطار تسخير الأشخاص و الممتلكات و يخطر الوالي بذلك .

و يحوز رئيس المجلس الشعبي البلدي على صفة ضابط الشرطة القضائية مما يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا . كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالعديد من المهام تندرج ضمن احترام حقوق و حريات المواطنين ، و يسلم رخص البناء و الهدم و التجزئة حسب الشروط و الكيفيات المحددة في التشريع و التنظيم المعمول بهما ، بالإضافة إلى السهر على احترام التشريع و التنظيم المتعلقين بالعقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية (1) .

الفرع الثالث : الرقابة (الوصاية) على البلدية :

على الرغم من تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و الإداري ، فإن ذلك لا يتعارض مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية ، حيث تعتبر هذه الأخيرة بمثابة صمام أمان و أداة لتجسيد مبدأ المشروعية و ضمان سلامة أعمال المجلس الشعبي البلدي (2) . تشمل هذه الرقابة عدة صور : الرقابة على أعضاء المجلس ، الرقابة على أعمال المجلس و الرقابة على المجلس كهيئة

أولا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

إذا كان موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، فإن أعضاء المجلس (المنتخبين) يخضعون لرقابة إدارية من الهيئة الوصية (الولاية) ، حيث يتخذ هذا النوع من الرقابة عدة أشكال تتمثل في : الإيقاف ، الإقصاء و الاستقالة التلقائية .

1-الإيقاف: يتم توقيف العضو مؤقتا (تجميد العضوية) بالمجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي و ذلك للأسباب نفسها (وجوده محل المتابعة القضائية) التي ورد ذكرها في الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي (3) .

2-الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية :يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوالي و يكون وفق الأسباب و الإجراءات السابق ذكرها بخصوص الرقابة على أعضاء المجلس الولائي (4) .

1- للتفصيل أكثر حول صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة ، راجع المواد من 85 إلى 95 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

2- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 413 .

3- المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

4- المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

3-الاستقالة التلقائية:تترتب هذه الحالة عند غياب العضو ثلاث دورات للمجلس من السنة نفسها دون مبرر مقبول . يعلن هذا الغياب من طرف المجلس بعد سماع المعني و يخطر الوالي بذلك (1).

ثانيا : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

ترتكز هذه الرقابة على مداوات المجلس الشعبي البلدي ، حيث حدد المشرع الجزائري في هذا الإطار أربعة أصناف من المداوات ، فمنها ما تنفذ ضمنيا ، و منها ما يقتضي تنفيذها مصادقة صريحة و أخرى اعتبرها باطلة بطلانا مطلقا و هناك ما اعتبرها باطلة بطلانا نسبيا .

1-المصادقة الضمنية على المداوات : تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها لدى الولاية باستثناء بعض المداوات حددها المشرع بموجب المواد 57 . 59 . 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية(2) .

2-المصادقة الصريحة على المداوات : اخضع المشرع الجزائري مداوات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة الصريحة لوالي الولاية إذا كانت تخص مواضيع محددة نظرا لخطورتها و يتعلق الأمر بالمداوات التي تخص الميزانيات و قبول الهبات و الوصايا ، التي تخص اتفاقيات التوأمة و التنازل على أملاك الدولة(3) .

3-البطلان المطلق للمداوات :أكد المشرع الجزائري أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تعتبر باطلة بقوة القانون و يتم معينة ذلك بموجب قرار صادر عن الوالي و هذا في الحالات التالية :

-المداوات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات و هذا من باب المحافظة على مشروعية أعمال المجلس -المداوات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها .
-المداوات غير المحررة باللغة العربية حفاظا على اللغة الرسمية للدولة(4).

4-البطلان النسبي للمداوات :تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال في حالة ما إذا كان موضوعها يتعارض مع مصلحة رئيس المجلس أو أحد أو كل أعضائه سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة. و يتم إثبات بطلان هذه المداولة بقرار من الوالي(5)

1 - المادة 45 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

2 - المادة 56 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

3 - المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

4- مادة 59 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

5- مادة 60 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية .

و ما تجدر الإشارة إليه أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداريا أو دعوى قضائية أمام القضاء الإداري ضد قرار الوالي المتضمن بطلان أو رفض المصادقة على المداولة (1)

ثالثا : الرقابة على المجلس كهيئة

يتمثل هذا النوع من الرقابة في إعدام حياة المجلس الشعبي البلدي بطريقة قانونية و هذا بحله و تجريد كل أعضائه من الصفة التي كانوا يحملونها و ذلك عند توفر الحالات التالية :

- خرق أحكام الدستور ، على اعتبار أن الدستور واجب الاحترام من طرف كل السلطات و كل المجالس الوطنية و المحلية .
 - إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي : و ذلك بصدور قرار الإلغاء من السلطة القضائية نتيجة لمخالفة جسيمة لقانون الانتخابات .
 - في حالة الاستقالة الجماعية لكل الأعضاء بما فهم الرئيس .
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم : أي أن المجلس أصبح مصدر ضرر للبلدية و ليس مصدر نفع لها
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيق أحكام الاستخلاف : مما لا يمكنه من الفصل في المسائل التي تعرض عليه بطريقة قانونية (50 بالمائة + 1 .
 - في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية : فإذا كان من الطبيعي أن يختلف أعضاء المجلس لكن يجب أن لا يصل هذا الاختلاف إلى طريق مسدود يؤدي إلى شل حركة المجلس بصفة كلية و تعطيل مصالح البلدية و ضياع مصالح الجمهور .
 - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها : يتم اللجوء في هذه الحالة لانتخاب مجلس جديد يتشكل من سكان البلديتين المعنيتين بالضم .
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب : ترك المشرع هذه الحالة على إطلاقها دون تحديد طبيعة هذه الحالة الاستثنائية لغرض معين (2) .
- و يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية (3) . و في هذه الحالة يعين الوالي بموجب قرار خلال العشرة (10) ايام التي تلي حل المجلس متصرفا و مساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية على أن تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد (4) .

1- المادة 61 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

2- المادة 46 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

3- المادة 47 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

4- المادة 48 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

يعتبر القانون الإداري وفق المفهوم الضيق بمثابة مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية المتميزة عن قواعد القانون الخاص ، نشأ حديثا عبر القضاء الإداري الفرنسي وانتشر بعد ذلك عبر العديد من الدول . يحكم الإدارة في تنظيمها و تسييرها و نشاطها و أموالها .

و نظرا للتغير المستمر الذي يشهده نشاط الإدارة لمواكبة التغيرات المستمرة في جميع المجالات على إثر تحول معظم الدول من حارسة إلى متدخلة من أجل تلبية الحاجات العامة للجمهور جعلت من القانون الإداري مرنا و سريع التطور ، الأمر الذي أدى إلى عدم إمكانية التنبؤ بنشاط الإدارة بشكل مستقر مما حال دون تقنينه في منظومة تشريعية ثابتة .

يعتمد القانون الإداري في تنظيمه للنشاط الإداري على عدة أسس و أساليب ، حيث تحتل فكرة الشخصية المعنوية مكانة مرموقة على مستوى التنظيم الإداري، فلا يتصور قيام أي الدولة بوظائفها خاصة الإدارية منها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية ، التي تعمل على ضمان ديمومة الدولة من خلال تمكينها من إنشاء هيئات إقليمية و مرفقية مستقلة لتلبية رغبات الجمهور المتنوعة ومساعدتها على توزيع مختلف المهام و الوظائف على هذه الهيئات .

أما بالنسبة لأساليب التنظيم الإداري فمعظم الدول المعاصر تأخذ سواء بأسلوب المركزية الإدارية الذي يقتضي جمع وتركيز كل مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي السلطة المركزية في العاصمة. كما قد تأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقصد به توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين أشخاص معنوية عامة إقليمية أو مرفقية مستقلة قانونيا عن السلطة المركزية مع بقائها خاضعة لإشرافها و رقابتها عن طريق ما يسمى : بالوصاية الإدارية . غير أن هناك من الدول من تأخذ بالدمج بين الأسلوبين.

من خلال ما تقدم و تطبيقا لذلك على مستوى الجهاز الإداري في الجزائر يتبين أن هذه الأخيرة تبنت منذ دستور 96 ازدواجية القانون و القضاء معتمدة في ذلك على المفهوم الضيق للقانون الإداري . أما بخصوص التنظيم الإداري فقد تبنت الدمج بين كل من المركزية و اللامركزية وهو ما يشكل في رأينا الأسلوب الأنجع لتنظيم و تسيير مختلف الهياكل الإدارية بالدولة .

نخلص إلى القول أن القانون الإداري باعتباره مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية و المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة من حيث نشاطها و تنظيمها و أموالها . و بفضل خصائصه التي جعلت منه قانونا متميزا يكتسي أهمية بالغة خاصة في ظل التطورات المستمرة التي يشهدها الوقت المعاصر في شتى المجالات و التدخل الواسع للإدارة في حياة الأفراد مما يدفع بالدول إلى إعطائه عناية خاصة من أجل تنظيم و تسيير جهازها الإداري و ما يقوم به من نشاط لإشباع الحاجات العامة للجمهور .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر العدد 14 المؤرخ في 7 مارس 2016.
- القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم، ج ر 37، المؤرخ في 1998.
- القانون العضوي رقم 07-19، المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر العدد 55، الصادر في 15 سبتمبر سنة 2019.
- القانون العضوي رقم 08-19، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 10-16، المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر العدد 55، الصادر في 15 سبتمبر سنة 2019.
- الأمر رقم 75 – 58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني المعدل و المتمم الجريدة الرسمية العدد 78، الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975.
- الامر رقم 06 – 03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006.
- القانون 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم، ج ر 37، المؤرخ في 01 يونيو. 1998.
- القانون رقم 11-84 المؤرخ في 09 يونيو 1984 المتضمن قانون الأسرة، المعدل و المتمم بالأمر رقم 02-05 المؤرخ في 27 فبراير 2005، و الموافق بالقانون رقم 05-09 المؤرخ 04 مايو 2005 ج ر العدد 43، الصادر في 22 يونيو 2005.
- القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ج ر العدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.
- القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، الصادر في 3 يوليو 2011.

- القانون رقم 06-12 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، يتعلق بالجمعيات ، ج.ر العدد 02 ، الصادر في 15 يناير 2012 .
- القانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، ج ر العدد 12 ، الصادر في 29 فبراير 2012 .
- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 ، المؤرخ في 27 مايو 2015 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج.ر العدد 29 ، الصادر في 31 مايو 2015 .
- المرسوم الرئاسي 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 المؤرخ في 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 18-303 المؤرخ في 5 ديسمبر 2018 ، يعدل و يتمم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 مايو 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج.ر العدد 72 ، الصادر في 5 ديسمبر 2018 .
- المرسوم التنفيذي 95-293 ، المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 ، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات و الاختبارات المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية ، ج ر العدد 57 ، الصادر في 4 أكتوبر 1995 .

ثانيا : المؤلفات باللغة العربية

- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت ، 1994.
- أحمد محمد صالح ، أصول القانون الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة الطبعة الأولى ، 2018 .
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة الكتاب الأول، 2014 .
- محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة الطبعة الثالثة، 1992.

- محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، القاهرة ، الجزء الأول ، 2000.
- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، 2004 .
- مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 .
- مازن ليلوراضي ، الوسيط في القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية الدنمارك ، 2008 .
- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، القاهرة ، 1991.
- عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريع المصري و السعودي ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2015 .
- عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر الطبعة الرابعة ، 2017 .
- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، الدار العلمية الدولية و مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، الكتب الأول ، (دون سنة طبع) .

ثالثا: المؤلفات باللغة الفرنسية

- 1 - Marie-Christine Rouault, L'essentiel du droit administratif général, Gualino éditeur. Lextonso, Cedex, paris France, 14^e édition, 2016 / 2017 .
- 2 - André Maurin , Droit administratif , Dalloz, 10^e édition , 2016.
- 3 - Virginie Donier , Droit des collectivités territoriales , Dalloz ,cedex,paris,France 1^e édition , 2014.

رابعا: الرسائل العلمية

- بلعباس بلعباس ، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون ، كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر (1) يوسف بن خدة الجزائر.

- قصير آمال ، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية ، تخصص : قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر ، باتنة ، السنة الجامعية 2019 / 2020 .

خامسا : المواقع الإلكترونية

- خصائص القانون الإداري ، متواجد في :

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t819-topic>

تاريخ التصفح : 2020/01/07 على الساعة 22 سا . 00 د

- اللامركزية في القانون الجزائري ، متواجد في :

http://droit7.blogspot.com/2013/10/blog-post_2938.html

تاريخ التصفح : 2020/01/06 على الساعة 20 سا 45 د .

- محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، متواجد في :

- <http://olc.bu.edu.eg/olc/images/213.pdf>

تاريخ التصفح : 2020/01/07 على الساعة 22 سا . 00

أسئلة وإجابات نموذجية حول موضوع المطبوعة

أولاً: عرف ثلاث مصطلحات فقط مما يلي :

أ- اللامركزية الإدارية – عدم التركيز الإداري ج - السلطة الرئاسية د - الوصاية الإدارية .

هـ - الموطن و بين أهميته .

ثانياً : أجب باختصار على ما يلي :

1 - هل يمكن تجميع كل مبادئ و قواعد القانون الإداري في منظومة قانونية مكتوبة و ثابتة ؟

علل إجابتك في كلتا الحالتين ؟

- يعتبر القاضي الإداري قاضي إنشاء و القاضي العادي قاضي تنفيذ. على ضوء ما درست وضح

مضمون هذه العبارة باختصار؟

- بين مدى علاقة القانون الإداري بالقانون المدني معللاً إجابتك بنصوص من التشريع الجزائري ؟

- أذكر دون تفصيل كيفية تولي رئيس الدولة مهامه وفق أحكام القانون 01-16 المتضمن التعديل

الدستوري مع التعليل ؟

- أذكر دون تفصيل ثلاث نتائج من تلك التي تترتب عن اكتساب الشخصية المعنوية الخاصة

بأشخاص القانون العام ؟

- بين بمثال من التنظيم الإداري الجزائري كيف يمكن تطبيق أسلوب عدم التركيز في اللامركزية

الإدارية المرفقية ؟

- فوض وزير الصحة جزء من اختصاصاته إلى الأمين العام بالوزارة و فوض جزء آخر منها إلى

المدير الولائي للصحة . كيف تكيف الإجراء الأول و الثاني الذي قام بهما الوزير في مجال التنظيم

الإداري ؟ و هل يمارس كل منهما هذه الاختصاصات في استقلال تام عن الوزير ؟ و لماذا ؟ علل

إجابتك في كلتا الحالتين .

القضية :

- على إثر وجود أحد منتخبي المجلس الشعبي البلدي لبلدية (س) محل متابعة بجنحة

تتعلق بالمال العام ، أصدر والي الولاية قرارا يقضي بتوقيف هذا العضو عن ممارسة مهامه بالمجلس .

س : كيف تكيف هذا الإجراء في مجال الرقابة الإدارية ؟ و هل يمكن استخلاف هذا العضو ؟
ولماذا ؟

كما قام والي الولاية بتعديل إحدى القرارات الصادرة عن المجلس .ش. ب. و عدل قرارا آخر صادر عن الأمين العام للولاية.

س: هل تعتبر هذه الإجراءات صحيحة وفق أحكام قانون الولاية و البلدية ؟ و لماذا ؟ علل في كلتا الحالتين ؟

و نظرا لوقوع المجلس .ش.ب. لهذه البلدية في حالة انسداد أصدر رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا يقضي بحل هذا المجلس .س : هل يؤدي هذا الإجراء إلى نهاية البلدية باعتبارها أحد الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية ؟ و لماذا ؟ علل في كلتا الحالتين ؟

الإجابة النموذجية

أولا : تعريف المصطلحات كالتالي :

1) اللامركزية الإدارية : هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين أشخاص معنوية عامة إقليمية أو مرفقية مستقلة قانونيا عن السلطة المركزية مع بقائها خاضعة

لرقابتها بموجب الوصاية الإدارية

2) الوصاية الإدارية : هي مجموع السلطات التي يقررها القانون تمارسها السلطة المركزية تجاه

الهيئات اللامركزية و أشخاصها و أعمالها لضمان وحدة العمل الإداري وعدم تجاوز حدود صلاحياتها القانونية تحقيقا للمصلحة العامة .

3) عدم التركيز الإداري : تفويض السلطة المركزية العليا لبعض موظفيها في العاصمة أو في

الاقاليم ، سلطة اتخاذ قرارات بصفة نهائية في جزء من اختصاصاتها مع بقائهم خاضعين لرقابتها بموجب السلطة الرئاسية .

4) السلطة الرئاسية: هي مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة رؤوسيه يرتبط بمقتضاها هؤلاء برابطة الخضوع و التبعية للرئيس الإداري . يكون هذا الأخير مسؤولاً عن كيفية ممارسة هذه السلطات أمام رؤسائه من الدرجات العليا كما يمكن مساءلته قضائياً عن سوء استخدامها .

5) المواطن وأهميته بالنسبة للشخص المعنوي: هو عادة المكان الذي يوجد فيه المقر المركزي لإدارة الشخص المعنوي . وللمواطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص المعنوي حيث يساعد على تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في الدعاوى التي ترفع ضده، و التي يمارس أمامها حق التقاضي .

ثانياً : الإجابة باختصار على الأسئلة الموالية :

1 - لا يمكن ذلك نظراً لحدثة نشأته و مرونة النشاط الإداري و قابليته للتطور المستمر مما لا يمكن من التنبؤ بمختلف جوانب النشاط الإداري و ما يحيط به من إشكالات مما يحول دون وضع المشرع لقواعد قانونية تنظم هذا النشاط والمكونة للقانون الإداري .

2- نظراً لعدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري و في حالة عدم وجود نصوص تنطبق على النزاع المعروض أمام القاضي الإداري بلجأ هذا الأخير لإنشاء قواعد قانونية لحل هذا النزاع. بينما يتقيد القاضي العادي بتطبيق النصوص القائمة على النزاع دون أن يكون له صلاحية الاجتهاد في انشاء قواعد قانونية جديدة نظراً لتقنين كل فروع القانون الخاص بجميع مجالاته .

3- يرتبط القانون الإداري بعلاقة وطيدة بالقانون المدني و يظهر ذلك من خلال التشريع الجزائري . التعليل : اعتراف القانون المدني بالشخصية المعنوية لبعض الهيئات الإدارية و إقراره لعدة نتائج تترتب عن ذلك المواد: 49 . ق.م. 50. إقرار القانون المدني لحماية للمال العام : المادة 689 ق. م عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن أفعال صدرت إليه من رئيسه م 129 ق.م

4 - يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة لمدة 90 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية في حلة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية المعلن من طرف البرلمان بسبب الاستقالة الوجوبية ، الإرادية أو الوفاة . و في حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة و كل ذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها بموجب المادة 102 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري

5- استقلال الاشخاص المعنوية العامة بذاتها عن الدولة ، مع خضوعهم للوصاية الإدارية .
- يعتبر الأفراد العاملون لدى الأشخاص المعنوية العامة موظفون عموميون يرتبطون بها بعلاقة تنظيمية .

- أموال الأشخاص المعنوية العامة أموال عامة إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة تخضع إلى الحماية المقررة للمال العام
-تستقل الأشخاص المعنوية العامة بمسؤوليتها في التعويض عن أعمالهم الضارة بحكم تمتعها بذمتها المالية المستقلة .

6 – أ: تفويض رئيس الجامعة باعتبارها أحد الأشخاص اللامركزية المرفقية لجزء من اختصاصاته لأحد نوابه .

ب: تفويض مدير المستشفى باعتباره أحد الأشخاص اللامركزية المرفقية لجزء من اختصاصاته لأحد رؤوسيه

7- الإجراء الأول : عدم تركيز داخلي . الإجراء الثاني : عدم تركيز خارجي . لا يستقل كل منهما في ممارسته لهذه الاختصاصات المفوضة له بل يقوم بها تحت إشراف و رقابة الوزير بموجب السلطة الرئاسية على اعتبار أن كل من الإجراء الأول و الثاني يمثل صورة من صور المركزية الإدارية .

الإجابة على أسئلة القضية :

1- هذا الإجراء عبارة عن مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية المتمثل في الوصاية على أشخاص الهيئة المحلية .

لا يمكن استخلاف العضولأنه لم يصدر في حقه حكم نهائي يدينه بجنحة أو جناية تتعلق بالمال العام أو بالشرف .

2 - الإجراء الأول : خاطئ . لأن هذا الإجراء هو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية التي تخرج عن إطار صلاحيات الوالي الرقابية على الولاية و المتمثلة في الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية و أشخاصها و أعمالها

الإجراء الثاني : هذا القرار صحيح لأنه يدخل ضمن صلاحيات الوالي الرقابية الذي يقوم بها بموجب السلطة الرئاسية باعتبار أن الأمين العام للولاية هو أحد مرؤوسي الوالي بصفته الرئيس الإداري لموظفي الولاية .

3- لا يؤدي هذا الإجراء إلى نهاية البلدية باعتبارها شخص معنوي عام إقليمي لأن المشرع أقر من خلال المادة 49 من القانون المدني الشخصية المعنوية للهيئة (البلدية) و ليس للمجلس المنتخب . فهذا الأخير ما هو إلا أداة لتعبير البلدية عن إرادتها فقط . فنهايته تجعل البلدية من الناحية العملية مشلولة فقط من دون أن يؤدي ذلك إلى نهاية الشخص المعنوي (البلدية) .

الفهرس

العنوان	رقم الصفحة
مقدمة	1
الفصل الأول : ماهية القانون الإداري	2
المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري	2
المطلب الأول : تعريف الإدارة العامة	2
الفرع الأول : تعريف الإدارة حسب المفهوم العضوي	2
الفرع الثاني : تعريف الإدارة العامة وفق المفهوم الموضوعي	3
المطلب الثاني : تعريف القانون الإداري حسب المفهوم الواسع و الضيق	3
الفرع الأول : تعريف القانون الإداري حسب المفهوم الواسع	3
الفرع الثاني : تعريف القانون الإداري حسب المفهوم الضيق	3
المطلب الثالث : موقف المشرع الجزائري من مفهوم القانون الإداري	4
المبحث الثاني : نشأة القانون الإداري	5
المطلب الأول : الوضع قبل الثورة الفرنسية (مرحلة عدم مسؤولية الدولة)	5
المطلب الثاني : مرحلة الإدارة القاضية	5
المطلب الثالث : مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز	6
المطلب الرابع : مرحلة القضاء المفوض أو القضاء البات	6
المطلب الخامس : محكمة التنازع و قرار بلانكو الشهير	6
المبحث الثالث : خصائص القانون الإداري	7
المطلب الأول : القانون الإداري قانون حديث النشأة	7
المطلب الثاني : القانون الإداري قانون مرن و سريع التطور	7
المطلب الثالث : القانون الإداري قانون غير مقنن	8
المطلب الرابع : القانون الإداري قانون قضائي	9

9.....	المبحث الرابع : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة و بعض فروع القانون الأخرى.....
10.....	المطلب الأول : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة.....
10.....	المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري.....
11.....	المطلب الثالث : علاقة القانون الإداري بالقانون المدني.....
12.....	المطلب الرابع : علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي.....
12.....	المبحث الخامس : مصادر القانون الإداري.....
12.....	المطلب الأول : التشريع.....
13.....	الفرع الأول : التشريع الأساسي (الدستور).....
13.....	الفرع الثاني : التشريع العادي
13.....	الفرع الثالث : التشريع التنظيمي
14.....	المطلب الثاني : العرف الإداري.....
14.....	الفرع الأول : تعريف العرف الإداري.....
14.....	الفرع الثاني : أركان العرف الإداري.....
14.....	أولا : الركن المادي
14.....	ثانيا : الركن المعنوي.....
14.....	المطلب الثالث : القضاء.....
16.....	المطلب الرابع : المبادئ العامة للقانون.....
16.....	المطلب الخامس : الفقه.....
16.....	المبحث السادس : أساس القانون الإداري و أهميته.....
16.....	المطلب الأول : أهمية تحديد أساس للقانون الإداري.....
17.....	المطلب الثاني : معيار أعمال الإدارة العامة و أعمال الإدارة الخاصة.....
17.....	المطلب الثالث : معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري.....
19.....	المطلب الرابع: معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري.....
20.....	المطلب الخامس: معيار المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري.....

20.....	المطلب السادس : الجمع بين المعيارين.....
21.....	الفصل الثاني : أسس التنظيم الإداري
21.....	المبحث الأول : الشخص المعنوي كأساس للتنظيم الإداري.....
21.....	المطلب الأول : تعريف الشخص المعنوي و أهميته.....
22.....	الفرع الأول : تعريف الشخص المعنوي و بيان أركانه.....
22.....	الفرع الثاني : أهمية الشخص المعنوي
23.....	المطلب الثاني : موقف الفقه و التشريع من فكرة الشخصية المعنوية.....
23.....	الفرع الأول : موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية.....
23.....	أولا : نظرية الشخصية المعنوية فكرة المفترضة
24.....	ثانيا : نظرية الشخصية المعنوية فكرة حقيقية.....
24.....	ثالثا : النظريات المنكرة للشخصية المعنوية
25.....	الفرع الثاني : موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية
26.....	المطلب الثالث : أنواع الأشخاص المعنوية العامة.....
26.....	الفرع الأول : الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
26.....	أولا : الدولة
27.....	ثانيا : الولاية
27.....	ثالثا : البلدية
27.....	الفرع الثاني : الأشخاص المعنوية العامة المرفقية.....
28.....	المطلب الرابع : النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية.....
	الفرع الأول: النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية و المشتركة بين أشخاص القانون
28.....	العام و الخاص
29.....	أولا: الذمة المالية المستقلة : (الاستقلال المالي و الإداري)
29.....	ثانيا : الأهلية و حق التقاضي
30.....	ثالثا : الموطن و نائب يعبر عنه

الفرع الثاني : النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية و الخاصة بأشخاص

- 30 القانون العام
- 31.....المطلب الخامس : نهاية الشخص المعنوي
- 33.....المبحث الثاني : الأسس العامة للتنظيم الإداري
- 33.....المطلب الأول : المركزية الإدارية
- 33.....الفرع الأول : تعريف المركزية الإدارية
- 34.....الفرع الثاني : أركان المركزية الإدارية
- 34.....أولا : تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية
- 34.....ثانيا : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية
- 39.....الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية
- 39.....أولا : التركيز الإداري
- 39.....ثانيا : عدم التركيز الإداري
- 43.....الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية
- 43.....أولا : مزايا المركزية الإدارية
- 44.....ثانيا : عيوب المركزية الإدارية
- 45.....المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية
- 45.....الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية
- 46.....الفرع الثاني : أركان اللامركزية الإدارية
- 46.....أولا : الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
- 46.....ثانيا : الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة
- 47.....ثالثا : خضوع الهيئات الإدارية المستقلة لوصاية (رقابة) السلطة المركزية
- 51.....الفرع الثالث : صور اللامركزية الإدارية
- 51.....أولا : اللامركزية الإقليمية
- 51.....ثانيا : اللامركزية المرفقية

52.....	الفرع الرابع : تمييز اللامركزية الإدارية عن بعض النظم المشابهة.
52.....	أولا: اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري
54.....	ثانيا : اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية (النظام الفدرالي)
55.....	الفرع الخامس : تقدير اللامركزية الإدارية.
55.....	أولا : مزايا اللامركزية الإدارية.
56.....	ثانيا : عيوب اللامركزية الإدارية
58.....	الفصل الثالث: التنظيم الإداري في الجزائر
58.....	المبحث الأول : الهياكل المركزية للتنظيم الإداري الجزائري
58.....	المطلب الأول : رئاسة الجمهورية.
58.....	الفرع الأول : كيفية تولي مهام رئاسة الجمهورية
58.....	أولا : الشروط الموضوعية للترشح لرئاسة الجمهورية
59.....	ثانيا : الشروط الشكلية للترشح لرئاسة الجمهورية
60.....	الفرع الثاني : صلاحيات رئيس الجمهورية ذات طبيعة إدارية.
60.....	أولا : سلطة التعيين
61.....	ثانيا : السلطة التنظيمية.
62.....	ثالثا : سلطة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها
62.....	الفرع الثالث : كيفية انتهاء مهام رئيس الجمهورية
62.....	أولا : الاستقالة الوجوبية
62.....	ثانيا : الاستقالة الإرادية
63.....	المطلب الثاني : الحكومة.
63.....	الفرع الأول : الوزير الأول
63.....	أولا : كيفية تعيين الوزير الأول و انتهاء مهامه
64.....	ثانيا : صلاحيات الوزير الأول
64.....	الفرع الثاني : الوزراء

64.....	أولا : كيفية تولي المهام الوزارية و انتهاءها
65.....	ثانيا : صلاحيات الوزراء ذات علاقة بالمجال الإداري
65.....	ثالثا : تنظيم الوزارة
66.....	المطلب الثالث : الهيئات الوطنية الاستشارية
66.....	الفرع الأول : تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية
66.....	الفرع الثاني : أنواع الهيئات الوطنية الاستشارية
69.....	المبحث الثاني : الهياكل اللامركزية للتنظيم الإداري الجزائري
69.....	المطلب الأول : الولاية
69.....	الفرع الأول : تعريف الولاية
70.....	الفرع الثاني : هيئات الولاية
70.....	أولا : المجلس الشعبي الولائي
75.....	ثانيا : الوالي
76.....	الفرع الثالث : المقاطعات الإدارية والمصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية
76.....	أولا : المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية
76.....	ثانيا : المقاطعات الإدارية
78.....	الفرع الثالث : الرقابة على الولاية
78.....	أولا : الرقابة على المعينين بالولاية
78.....	ثانيا : الرقابة على المنتخبين
81.....	المطلب الثاني : البلدية
81.....	الفرع الأول : تعريف البلدية
82.....	الفرع الثاني : هيئات البلدية
82.....	أولا : المجلس الشعبي البلدي
84.....	ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي
87.....	الفرع الثالث : الرقابة (الوصاية) على البلدية

87.....	أولاً : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
88.....	ثانياً : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
89.....	ثالثاً : الرقابة على المجلس كهيئة
90.....	خاتمة
91.....	قائمة المصادر و المراجع
95.....	أسئلة و أجوبة نموذجية حول موضوع المطبوعة
100.....	الفهرس