

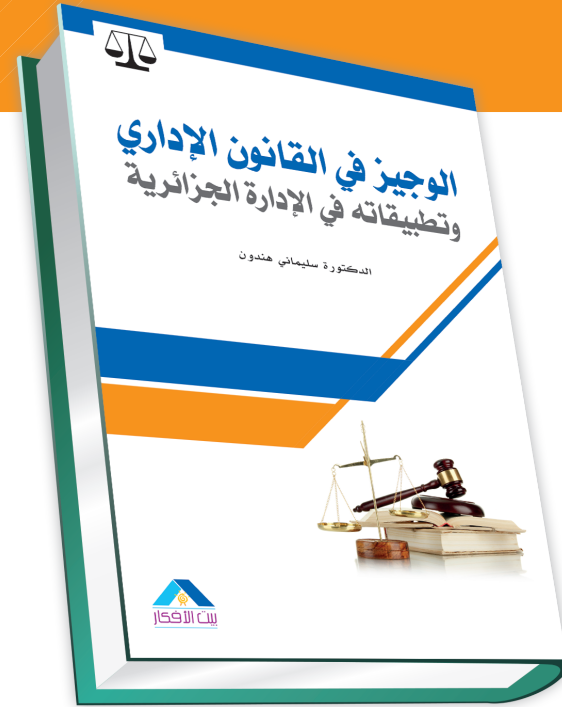


الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية

الدكتورة سليمانى هندون

الدكتورة سليمانى هندون

الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية



الملخص :

لقد اتسعت مسؤوليات الدول بسبب تعدد الخدمات الأساسية التي تحتاجها المجتمعات الحديثة ؛ مما أدى إلى تطور أساليب التنظيم الإداري بحيث أصبحت تتبع أسلوبين في التنظيم الإداري وهو أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية الإدارية ؛ مع الأخذ بالاعتبار بأن الدول تميل إلى أسلوب المركزية الإدارية أكثر من اللامركزية وذلك حسب طبيعة النظام السياسي فيها وحسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية. ومهما تكن طبيعة التنظيم الإداري فإن الوحدات الإدارية لا تستطيع ممارسة صلاحياتها إلا عن طريق الأشخاص الطبيعية باعتبارهم ممثلين عنها ؛ سواء على المستوى المركزي أو على المستوى اللامركزي.



السعر: 450 دج

ISBN: 978-9931-680-43-7



9 789931 680437

بيت الأفكار



العنوان: الدار البيضاء - الجزائر .

هاتف / فاكس: 023 74 80 02

البريد الإلكتروني: 0554 96 95 20

البريد الإلكتروني: beitelafkar@gmail.com

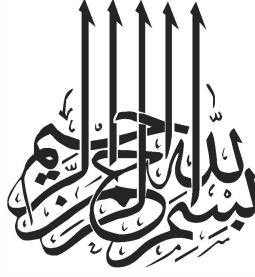


**الوجيز
في القانون الإداري
وتطبيقاته في الإدارة**

د. هندون سليمان

الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة

بيت الافكار



رقم الإيداع مارس 2021
ردمك 978-9931-680-43-7

العنوان
الوجيز في القانون الإداري و تطبيقاته في الإدارة الجزائرية
تأليف د. سليمان هندون

الغلاف م. عثمان

الحجم 23 x 15.5
عدد الصفحات 136

الطبعة الطبعة الأولى - مارس 2021

العنوان: الدار البيضاء - الجزائر.
هاتف / فاكس: 023 74 80 02

النقل: 0554 96 95 20

البريد الإلكتروني: beitelafkar@gmail.com



جميع الحقوق محفوظة

لا يجوز نسخ أو نقل أي جزء من هذا الكتاب في أي شكل من الأشكال أو وسيلة من الوسائل (سواء التصويرية أو الميكانيكية أو الإلكترونية) بما في ذلك النسخ الفوتوغرافي والتسجيل الصوتي على الأشرطة والأقراص المدمجة دون موافقة خطية من الناشر.

مقدمة

تتوزع الوظائف الأساسية للدولة بين ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، تختص السلطة التشريعية بوضع القانون وتختص السلطة القضائية بالرقابة على أعمال الإدارة لضمان سيادة مبدأ المشروعية في الدولة، إذ لا تمارس الإدارة سلطاتها في الدولة القانونية بدون ضوابط وإنما تخضع لما يفرضه القانون عليها من قواعد في ممارسة وظائفها، وقد عبر البعض عن ذلك بقوله: «إن مبدأ المشروعية في الدولة المعاصرة يتطلب الالتزام بالقانون الطبيعي وما يخترنه من مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة ويستقر عليها باعتبارها ركائز أساسية لمعنى العدل والصالح العام، كما يتطلب أيضا الالتزام بالمشروعية الوضعية التي تستقر على مبدأ الدستور والتشريع، وما يفرضه ذلك من ضرورة الالتزام بقاعدة القانون الأعلى أيا كان مصدرها»⁽¹⁾، أما عن السلطة التنفيذية فتختص بنوعين من الأعمال هما أعمال الحكومة وأعمال الإدارة.

ويقصد بأعمال الحكومة تلك الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين هذه السلطة التنفيذية وغيرها من السلطات العامة في الدولة، وكذلك الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة الداخلية والأعمال الدبلوماسية، أما عن النوع الثاني من الأعمال أي أعمال الإدارة فيقصد بها الأعمال التي تقوم بها الإدارة بغية

(1) رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية؛ 1982، ص 11.

تنفيذ القوانين وإشباع الحاجات العامة للأفراد؛ وذلك بإنشاء وإدارة المرافق العامة، وعلى هذا الأساس فإن للسلطة التنفيذية وظيفتين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية فهي تمارس وظيفتها الحكومية باعتبارها حكومة وتمارس وظيفتها الإدارية باعتبارها إدارة.

والقانون الإداري هو القانون الذي يحكم الإدارة باعتبارها هيئة تمارس نشاطا معيناً والمتمثل في تأدية الخدمات العامة للجمهور وضمان استمرار هذه الخدمات، الأمر الذي يستدعي منح هذه السلطات بعض الامتيازات بهدف ضمان تحقيق ذلك فمثل هذه الامتيازات لا تتوفر في قواعد القانون الخاص؛ ومنها حق إصدار القرارات الإدارية بإرادة منفردة، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة وحق تعديل شروط العقد بإرادة منفردة وحق التنفيذ المباشر إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتحتاج قواعد القانون الإداري إلى التعديل والتطوير بصورة مستمرة حتى تساير التطورات التي يستهدفها المجتمع وهو ما يبرز أهمية القانون الإداري بين فروع القانون الأخرى، وتتضمن مواضيع القانون الإداري التنظيم الإداري للأجهزة الإدارية في الدولة بصورتيه المركزية واللامركزية، والنشاط الإداري الذي يعنى بدراسة مظاهر النشاط الإداري أي الضبط الإداري والمرفق العام، كما يتضمن أيضاً دراسة الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية، وستقتصر هذه الدراسة على التنظيم الإداري؛ الذي يشمل دراسة ماهية القانون الإداري وعلاقته بفروع القانون الأخرى كذلك دراسة مصادره؛ والبحث في الأجهزة الإدارية في الدولة سواء كانت مركزية أو لا مركزية بنوعيهما اللامركزية المحلية أو اللامركزية المرفقية أي المصلحية؛ ويمتد ذلك إلى كافة التشريعات والتنظيمات المتعلقة بتشكيلها وكذلك تحديد اختصاصاتها؛ بالإضافة إلى الهيئات والأجهزة التابعة لها.

الفصل الأول

ماهية القانون الإداري

يعتبر القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، وهو القانون الذي ينظم الجهاز العام في الدولة سواء من حيث تكوينه أو من حيث نشاطه، فقد جرى معظم الفقه على تقسيم القواعد القانونية إلى قسمين رئيسيين هما قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، فالقانون الخاص هو الذي ينظم العلاقات بين الأفراد ببعضهم البعض أو علاقات الأفراد بالدولة وسائر الهيئات العامة عندما لا تتصرف باعتبارها سلطة عامة، أما القانون العام فهو القانون الذي ينظم العلاقات التي تساهم فيها الدولة باعتبارها صاحبة سلطة عامة وهذا الفرع ينقسم بدوره إلى قسمين قانون عام خارجي ويطلق عليه القانون الدولي العام وثانيهما قانون عام داخلي. وإذا كان تقسيم القانون إلى عام وخاص هو التقسيم الرئيسي الذي يأخذ به أغلبية الفقهاء، إلا أن اتجاه آخر ظهر في الفقه يذهب إلى تقسيم القانون إلى قانون موضوعي، وهو الذي يبين الحقوق والواجبات المختلفة، ويشتمل على كافة فروع كل من القانون العام والقانون الخاص وقانون إجرائي أو شكلي وهو الذي يبين الإجراءات الواجبة الاتباع والكفيلة بوضع قواعد القانون الموضوعي موضع التنفيذ، ويشتمل على قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية والقانون الدولي الخاص وقانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية... الخ⁽²⁾.

(2) محمد لبيب شنب، المدخل لدراسة القانون، القاهرة، دار النهضة العربية؛ 1976، ص 34، وما بعدها.

فالقانون الإداري إذن هو أحد فروع القانون العام المتصلة بفكرة
السيادة والسلطة العامة.

وسنخصص هذا الفصل لبيان ماهية القانون الإداري من خلال
تعريفه (المبحث الأول)، وبيان خصائصه (المبحث الثاني) ثم تحديد
علاقته بفروع النظام القانوني في الدولة (المبحث الثالث).

المبحث الأول تعريف القانون الإداري

من المتفق عليه أن القانون الإداري هو قانون الإدارة؛ ولإدارة معنيان
المعنى العضوي والذي يقصد به مجموعة المنظمات أو الهيئات أو الأجهزة
التي تتولى مباشرة النشاط الإداري داخل الدولة، ويندرج تحت هذا
المدلول المنشآت المركزية والهيئات اللامركزية، والمعنى الموضوعي أي
الوظيفي والذي يقصد به النشاط الإداري ذاته الذي تضطلع به الهيئات
المذكورة.

وبصورة عامة القانون الإداري هو القانون الذي يحكم الهيئات الإدارية
أثناء أدائها لوظيفتها الإدارية، ورغم أن هذا التعريف يجمع بين المعنيين
العضوي والموضوعي إلا أنه غير دقيق، لأنه ليس كل قاعدة قانونية تطبق
على جهة الإدارة أثناء أدائها لوظيفتها الإدارية تنتمي إلى القانون الإداري،
فهناك جزء من أعمال الإدارة لا تطبق عليه قواعد القانون الإداري بل
قواعد القانون الخاص، إذ يمكن لجهة الإدارة أن تلجأ إلى أساليب القانون
الخاص إذ أرأت أنها تحقق الصالح العام، كما أن القانون الإداري لا يشمل
كل نشاط الإدارة، فهناك بعض الأنشطة تستقل بدراستها فروع أخرى
من القانون مثال القانون المالي⁽³⁾، ولقد اختلف الفقهاء حول ترجيح أحد

(3) قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني باتنة، 2001،
ص 10.

المعياريين على الآخر، إلا أن الاتجاه الحديث يذهب إلى ضرورة الجمع بينهما لنصل إلى تعريف جامع وشامل للقانون الإداري.

وعلى هذا النحو يعرف الأستاذ جون ريفيرو (1919-1919) Jean Rivero (2001) القانون الإداري بأنه: «مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن القانون الخاص التي تحكم النشاط الإداري للأشخاص العامة».

ويعرفه الأستاذ أندريه دولوبادير (1910-1981) André de Laubadère بأنه:

«فرع القانون العام أي مجموع السلطات والعاملين والهيئات المكلفة بتوجيه من السلطات السياسية بتحقيق الأنشطة المتنوعة»⁽⁴⁾، وعرفه الفقيه فالين (1900-1982) Marcel waline بأنه: «مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة والعاملين فيها وتحدد نطاق وحدود صلاحيتها سواء في مواجهة المحكومين أو في مواجهة بعضها البعض»⁽⁵⁾.

وعرفه الفقيه رولاند (1877-1956) Louis Rolland بأنه: «مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم وتسيير المرافق العامة»⁽⁶⁾ وعلى إثر ما تقدم ستعرض في هذا المبحث لدراسة التعريف الواسع للقانون الإداري (المطلب الأول) وللتعريف الضيق له (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التعريف الواسع للقانون الإداري

إن الإدارة ليست مقيدة في كافة أعمالها باتباع قواعد القانون الإداري؛ إذ أنها قد تباشر شأنها شأن الأفراد أنشطة خاصة لا تهدف من ورائها إلى تحقيق مصلحة عامة، كما هو الحال عند مباشرتها لبعض المرافق الصناعية

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة دار المعارف بالإسكندرية، 2005، ص 15.

(5) M. Waline, traité de droit administratif, Paris 1968, P.5.

(6) Louis. Rolland ; précis de droit administratif, Paris, 1954, P. 15.

والتجارية التي ترمي من ورائها إلى تحقيق الربح المادي، وكذلك عند مباشرتها للنشاط المتعلق بإدارة أموالها الخاصة، ففي هذه الحالة يطبق عليها قواعد القانون الخاص والتي تندرج فيما يسمى بالقانون الإداري بالمعنى الواسع⁽⁷⁾، فالمعنى الواسع للقانون الإداري يقصد به جميع القواعد التي تطبق على الإدارة دون النظر إلى اعتبارها قواعد مدنية أم قواعد استثنائية. والقانون الإداري بهذا المعنى يوجد في كل الدول.

المطلب الثاني التعريف الضيق للقانون الإداري

أما عن المعنى الضيق للقانون الإداري فيقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري والتي تختلف عن قواعد القانون الخاص التي تحكم نشاط الأفراد، أي قانون يخرج عن القواعد المألوفة في نطاق القانون الخاص، وبذلك فإن القانون الإداري بالمعنى الضيق لا يمكن تصور وجوده إلا في الدول التي تخصص للمنازعات الإدارية قضاء مستقلا وقواعد خاصة مستقلة بطبيعتها عن قواعد القانون الخاص، أما الدول التي تخضع منازعاتها الإدارية لنفس القضاء الذي يختص بالفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم ويطبق هذا القضاء نفس القواعد التي يطبقها على منازعات الأفراد، فلا يوجد قانون إداري بالمعنى الضيق⁽⁸⁾.

المبحث الثاني خصائص القانون الإداري

يقصد بخصائص القانون الإداري السمات التي تميزه عن غيره من التشريعات وبقية فروع القانون، فهو يتميز بذات الخصائص التي

(7) رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1997، ص 26.

(8) إبراهيم عبد العزيز شيخا، أصول القانون الإداري، منشأة دار المعارف الإسكندرية 1986؛ ص 15.

تتميز بها القواعد القانونية بصفة عامة من حيث العمومية والتجريد وتنظيمها لعلاقات اجتماعية واقتراها بجزءا يضمن تنفيذها واحترامها⁽⁹⁾، وبالإضافة إلى ذلك فإن القانون الإداري يتسم ببعض الخصائص التي تجعل له طابع خاصا ومميزا، ورغم أن المشرع قام بتنظيم العديد من موضوعاته في تشريعات مختلفة إلا أنه لا توجد مجموعة قانونية تجمع المبادئ والأحكام والقواعد التي تنظم الروابط والعلاقات القانونية التي تنشأ في مجالاته المتنوعة، ولهذا قام القضاء الإداري بدور هام في إرساء العديد من أحكام القانون الإداري وقد ساعد ذلك على تأكيد استقلاليتها عن القانون الخاص، وتتمثل خصائص القانون الإداري في كونه حديث النشأة (المطلب الأول) غير مقنن (المطلب الثاني) قانون قضائي (المطلب الثالث) ويتميز بالتطور والمرونة (المطلب الرابع).

المطلب الأول

قانون حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري قانونا حديث النشأة مقارنة بالقوانين الأخرى كالقانون المدني الذي ترجع أصوله إلى الحضارة الرومانية، والقانون الدستوري الذي أنشأه الفلاسفة اليونان كأفلاطون وأرسطو، وقانون الأحوال الشخصية المستمد من الشريعة الإسلامية⁽¹⁰⁾.

ولم ينشأ القانون الإداري بمعناه الضيق منذ البداية، حيث يمكن أن يؤرخ له بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي في أعقاب الثورة الفرنسية سنة 1789، بل إنه لم ينشأ حين استقرار وضع المجلس واعتبار قراراته أحكاما ملزمة شأنها شأن الأحكام الصادرة من المحاكم العادية⁽¹¹⁾.

(9) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث؛ القاهرة؛ 2009، ص 29.

(10) مصطلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012، ص 23.

(11) سعيد السيد علي، القانون الإداري، أسس وقواعد القانون الإداري؛ مرجع سابق، ص 29.

المطلب الثاني قانون غير مقنن

يكاد الفقه أن يجمع على تعذر تقنين القانون الإداري في وثيقة واحدة؛ وذلك بالنظر إلى سماته، فالمرونة والتطور ترفضان فكرة جمود التقنين، والأساس القضائي للقانون يتطلب أن يترك للقاضي الإداري حرية تقدير واسعة حتى يتمكن من مراعاة الظروف الخاصة بكل منازعة على حدة، والعمل على التوفيق بين حاجات الأفراد ومتطلبات العمل الإداري وهي أمور متغيرة على الدوام مما يتناقض مع الثبات والاستقرار الناجمين عن التقنين⁽¹²⁾، فلا يوجد في أية دولة من الدول قانون موحد يضم كافة النظريات والمبادئ والقواعد التي تحكم الإدارة في مباشرة نشاطها.

وفي ذلك يقول سليمان الطماوي: «إن التقنين من طبيعته أن يضفي على التشريع المقنن ثباتا نسبيا، ويجعل التعديل فيه أصعب بكثير من التعديل في تشريع منفرد، وهذا الثبات يتنافى مع الكثير من قواعد القانون الإداري ذلك أن قواعد هذا القانون ليست مقصورة على التشريع البرلماني، ولكنها منبثة أيضا من أنواع اللوائح المختلفة.

وإذا كان التشريع البرلماني يواجه حالات تتميز عادة بعنصر الثبات والاستقرار النسبي في معظم الحالات؛ فإن اللوائح أي التنظيمات ليست كذلك وهي كثيرا ما تواجه حالات متقلبة ومتغيرة، ولذلك فإنها تتغير باستمرار لتواجه الملبسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويزيد من سهولة ذلك التغيير أنه متروك للإدارة نفسها تجربته دون الرجوع إلى البرلمان، ولهذا فلو قنن القانون الإداري لأصبح عرضة للتغيير والتعديل في كثير من نواحيه مما يجعل قيمة التقنين محدودة⁽¹³⁾.

(12) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة دار المعارف بالإسكندرية، 2004، ص 62.

(13) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1992، ص 11.

علماً أن التسليم بأن القانون الإداري هو قانون غير مقنن لا يعني انعدام التقنين الجزئي له، فهناك مواضيع تخضع لأحكام تتمتع بثبات نسبي وتنظمها قوانين منفصلة مثل قانون الجماعات المحلية وقانون نزع الملكية للمنفعة العمومية.

المطلب الثالث قانون قضائي

إن القانون الإداري بالمفهوم الضيق هو قانون قضائي لأن معظم نظرياته ومبادئه الأساسية هي من وضع القضاء الإداري.

فقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على وضع النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري وامتدت هذه المبادئ والقواعد إلى باقي الدول التي اعتنقت الأسلوب القانوني والقضائي الفرنسي؛ والجزائر تعد إحدى تلك الدول بينما قد ينحصر دور المشرع في الكثير من الأحيان على وضع ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام في شكل تشريع⁽¹⁴⁾.

إذ يتميز دور القاضي الإداري بصورة لا نظير لها لدى القاضي العادي سواء في تطبيق قواعد القانون وتفسير أحكامه أو في معالجة القصور في التشريعات، فهو وإن كان يقوم بدوره القضائي في الحالة الأولى، إلا أنه يقوم بدور قانوني في الحالة الثانية⁽¹⁵⁾.

وللقاضي الإداري الحق في إنشاء قواعد قانونية يحكم بمقتضاها في نزاعات مختلفة تعرض عليه والتي لا يجد قواعد تحكمها في النصوص التشريعية أو العرف، إلا أنه يتمتع في ذلك بسلطة نسبية وليست بال مطلقة، فهو مقيد بأمرين أولهما عدم مخالفة أي نص تشريعي سواء قانون أو تنظيم

(14) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، 2012؛ ص 22.

(15) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 58.

وثانيهما التقييد بالمبادئ العامة التي تحكم النظام القانوني المطبق في بلد معين وفي وقت معين.

المطلب الرابع قانون مرن وقابل للتطور

يمتاز القانون الإداري عن غيره من فروع القانون بأنه قانون مرن وقابل للتطور، ويرجع ذلك إلى طبيعة المواضيع التي ينظمها فهو ينظم المرافق العامة في الدولة ويحكم نشاطها، وتهدف المرافق العامة عادة إلى تقديم الخدمات العامة للأفراد بمختلف أنواعها والتي تعتبر متغيرة ومتطورة بطبيعتها نظرا لارتباطها بتطور الحياة في المجتمع، لذلك فإن التشريعات التي تحكم المرافق العامة تحتاج إلى تعديل وتطوير بصورة دائمة ومستمدة حتى تساير التطورات المتلاحقة في نوعية الخدمات حيث غالبا ما تتطور هذه الخدمات بصورة قد تتجاوز النصوص التشريعية⁽¹⁶⁾.

وحتى بالنسبة لقواعد القانون الإداري التي وردت بشأنها نصوص تشريعية، فإن أغلبها صدر في صورة تنظيمات صادرة عن السلطة التنفيذية، مما يسهل من عملية تعديلها أو إلغائها دون الحاجة للمرور من الإجراءات المعقدة الملزمة والمفروضة في حالة تعديل القوانين.

المطلب الخامس قانون مستقل

يرى البعض أن القانون الإداري هو استثناء على القانون الخاص؛ وأن الأصل هو القانون المدني وقواعد القانون الإداري ما هي إلا استثناء عليه؛ إلا أن الحقيقة عكس ذلك لأن القانون الإداري يظهر بصورة مختلفة عن مجموع

(16) مصطلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25.

الاستثناءات التي تتضمنها بعض التشريعات على تطبيق القانون المدني، ويظهر هذا الاختلاف كما يرى الفقيه جورج فودال Georges vedel في مجالين: (17)

الأول يتعلق بالخصائص الذاتية للقانون الإداري عن بقية التشريعات بأنه قانون حديث النشأة وغير مقنن وذو طابع قضائي وسريع التطور.

الثاني يتعلق بالمبادئ الأساسية للقانون الإداري والقانون الخاص ويظهر ذلك في وجود قواعد قانونية خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص مثل القواعد الخاصة بتنظيم السلطات وتلك التي تتضمن عددا من الامتيازات التي لا يملكها أشخاص القانون الخاص مثل حق التنفيذ المباشر وهذا ما أكدته محكمة النزاع الفرنسية في حكم بلانكو حيث قضت فيه بأن قواعد القانون المدني لا يمكن تطبيقها على مسؤولية الإدارة عن أفعال الأشخاص التابعين لها بل لا بد من وجود مبادئ مختلفة عن مبادئ القانون المدني التي تحكم مسؤولية الإدارة .

المبحث الثالث

علاقة القانون الإداري بفروع النظام القانوني في الدولة

رأينا فيما سبق أن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة، وهو قانون مستقل وقائم بذاته هذه السمة التي تميزه عن غيره من القوانين، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود صلة بينها، فنجد بأن القانون المدني يعتبر مصدرا للعديد من نظريات ومبادئ القانون الإداري (المطلب الأول) وكذلك القانون الدستوري (المطلب الثاني) بالإضافة إلى القانون الجنائي الذي تعتمد عليه الإدارة في حماية موظفيها (المطلب الثالث) دون أن ننسى القانون المالي حيث تعتبر الأموال العامة من العناصر الأساسية لتشكيل المرافق العامة (المطلب الرابع)؛ بالإضافة إلى علاقته بفروع أخرى من القانون .

(17) نفس المرجع ص 28

المطلب الأول

علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

لقد كان القانون المدني فيما مضى المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، ومع بدء ظهور القانون الإداري كانت قواعده تطبق على تلك الروابط باعتبارها استثناء من أصل عام هو القانون المدني، ومع اكتمال بناء القانون الإداري وصورته قانوناً قائماً بذاته أصبح هو الأصل العام في مجال العلاقات والروابط التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، وأصبح القانون المدني مجرد استثناء إذا ما طبق على مثل هذه الروابط أو تلك العلاقات في حالة وجود نص يقضي بذلك⁽¹⁸⁾.

ولقد استعان القاضي الإداري بعدة مبادئ وقواعد من القانون المدني وطورها لتنسجم مع طبيعة العلاقات التي ينظمها القانون الإداري، ولعل أهمها نظرية الشخصية المعنوية، نظرية العقد، نظرية المسؤولية التقصيرية. ويختلف القانون الإداري عن القانون المدني من حيث الهدف، حيث إن هدف القانون المدني هو تنظيم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد العاديين أو بين الأفراد والإدارة إذا تصرفت هذه الأخيرة باعتبارها فرداً عادياً، أما القانون الإداري فإنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة مراعيًا ما تتمتع به الإدارة من امتيازات، في سبيل تحقيق ذلك.

المطلب الثاني

علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

القانون الدستوري هو القانون الذي يتضمن القواعد التي تنظم السلطات العامة العليا في الدولة ويحدد اختصاصاتها، ويبين حقوق الأفراد في مواجهة الجماعة، فهو يشتمل على تنظيم للموضوعات التي

(18) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71.

تتعلق بوجود الدول ومقوماتها وعناصر تكوينها وشكلها⁽¹⁹⁾، فالقانون الدستوري ينظم أعمال الحكومة، أما القانون الإداري فإن ينظم أعمال الإدارة فالمعيار الفاصل بينهما هو طبيعة العمل، ومن أمثلة أعمال الحكومة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

ويصعب في الكثير من الأحيان التفرقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري نظرا لتداخل الموضوعات التي ينظمها كل منهما، فإذا كان القانون الإداري هو قانون الإدارة فإن الإدارة تمارس عن طريق الحكومة التي ينظمها القانون الدستوري، وقد أدى هذا التداخل إلى إنكار كل تفرقة بينهما واعتبارهما فرعا واحدا تتم دراسته تحت عنوان مشترك هو القانون العام على أساس أنهما يتضمنان نفس الموضوعات وأن القانون الإداري ما هو إلا مجرد تطبيق وتنفيذ للقانون الدستوري⁽²⁰⁾.

المطلب الثالث

علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

يقصد بالقانون الجنائي مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأفعال المجرمة والعقوبات التي توقع عليها وهو فرع من فروع القانون العام لأنه يهدف إلى حماية المجتمع، وتبرز أهمية القانون الجنائي في أنه يشكل ضمانة لحماية الإدارة العامة والأموال العامة ويعود ذلك إلى أن القانون الإداري لا يتضمن عقوبات رادعة وأن نظام التأديب يطبق على الموظفين فقد دون الأفراد؛ وبالتالي لا بد من وجود نصوص قانونية تتضمن عقوبات توقع على الأفراد وكذلك على الموظفين في حالة ارتكاب مخالفات جسمية مثل الرشوة والاختلاس والتزوير⁽²¹⁾.

(19) سعيد السيد علي، مرجع سابق؛ ص 59.

(20) سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 20.

(21) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 90.

فالقانون الجنائي يهدف إلى حماية النظام بمفهومه الواسع أي النظام السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي، فيقرر القواعد التي تجرم الاعتداء أو محاولة الاعتداء على نظام الحكم، أما القانون الإداري فإنه يستهدف تحديد الضوابط والقواعد التي تحكم الإدارة في قيامها بنشاطها من أجل تحقيق الصالح العام أي حماية مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون، وبالتالي فإن نطاق القانون الجنائي غالباً ما يكون أوسع من نطاق القانون الإداري.

وقد يكون نطاق القانون الإداري هو الأوسع في بعض الحالات عن نطاق القانون الجنائي فهناك المخالفات التي لا يعاقب عليها جنائياً وإنما تشكل مخالفات إدارية يمكن أن يعتد بها القانون الإداري في توقيع جزاء معين على الموظف مرتكب هذه المخالفة⁽²²⁾.

المطلب الرابع

علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

علم المالية هو العلم الذي يبحث في الإجراءات والنفقات العامة والموازنة العامة وتوجيهها وكيفية تخصيص الموارد لتحقيق الخطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعتمد عليها الدولة⁽²³⁾.

فالقانون المالي يتناول النشاط المالي للدولة في حين يتناول القانون الإداري النشاط الإداري.

والصلة وثيقة بين القانونين؛ ذلك أن لكل دولة أموالها العامة وعليه فإن ما يتعلق بهذه الأموال سواء من ناحية تحصيلها أو كيفية إدارتها هو من صلب القانون الإداري الذي يهتم بتنظيم النشاط الإداري للدولة؛ أما عن القانون المالي فيهتم بتنظيم النشاط المالي فيها، وذلك بدراسة كيفية تحصيل الضرائب والرسوم وبيان القرض العام والميزانية العامة⁽²⁴⁾.

(22) ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري تعريفه وخصائصه، التنظيم الإداري، الإدارة المحلية، الجزء الأول، سنة 2005، ص 44.

(23) أحمد زهير شامية، ود. خالد الخطيب، المالية العامة، مؤسسة زهران عمان 1992، ص 22.

(24) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعة، 2009، ص 50.

الفصل الثاني

مصادر القانون الإداري ونطاق تطبيقه

مصدر الشيء يعني أصله أو ما يتسبب في وجوده؛ والمقصود بمصادر القانون الإداري تلك الأسس التي يعتمد عليها للخروج إلى الوجود القانوني، فتشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصفة عامة وهي عادة أربعة مصادر التشريع - العرف - القضاء والفقهاء، وإذا كان التشريع والعرف يعتبران المصدرين الرسميين للقوانين الأخرى بينما يمثل القضاء والفقهاء المصدرين التفسيريين للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً؛ ومنه يكون مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري، بينما يبقى الفقهاء مصدرًا تفسيريًا⁽²⁵⁾.

وإذا كان القانون الإداري يوصف بأنه قانون قضائي، أي من صنع القضاء، فإن ذلك لا يعني أن القضاء هو مصدره الوحيد، بل إن تلك الصفة لا تعني أكثر من أن دور القضاء في استخلاص قواعد القانون الإداري أهم من دوره في سائر القوانين، كما أن حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي.

المبحث الأول

مصادر القانون الإداري

إن مصادر القانون الإداري هي الدستور (المطلب الأول)، التشريع (المطلب الثاني)؛ التنظيم (المطلب الثالث)؛ العرف (المطلب الرابع) وأحكام القضاء الإداري (المطلب الخامس).

(25) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 24.

المطلب الأول الدستور (التشريع الأساسي)

يعرف الدستور بأنه مجموعة المبادئ والقواعد الأساسية التي تصدر عن السلطة التأسيسية والتي تبين شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها، وتبين السلطات الرسمية في الدولة وتحدد شكلها واختصاصاتها والعلاقة فيما بينهما، كما تبين الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين⁽²⁶⁾.

وقد تضمن الدستور الجزائري مجموعة من الأحكام والمبادئ والقواعد القانونية التي تتعلق بالنظام الإداري الجزائري، منها الأحكام الدستورية المتعلقة بإنشاء الأجهزة والمؤسسات وبعض الأحكام التي تحدد أساليب الإدارة العامة منها مبدأ اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني القانون (التشريع العادي)

يقصد بالتشريع العادي القواعد القانونية التي يتم سنها من قبل السلطات العامة المختصة والمتمثلة في السلطة التشريعية؛ وتنبع أهمية التشريع كمصدر للقانون من إلزاميته ودقته؛ والنصوص التشريعية التي تشكل مصدرا للقانون الإداري لا تضمها مجموعة واحدة كما هو الحال في فروع القانون الأخرى كالقانون المدني مثلا وإنما نجدها متناثرة في مختلف القوانين والأنظمة.

المطلب الثالث التنظيم (التشريع الفرعي)

تعرف الأنظمة بأنها مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية والتي تسمى كذلك باللوائح، تختلف الأنظمة عن القانون العادي من عدة نواحي، فمن حيث مصدرها فهي تصدر عن

(26) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 33.

السلطة التنفيذية في حين تصدر القوانين عن السلطة التشريعية، كما أن التنظيم يأتي من حيث تدرج القواعد القانونية في مرتبة أدنى من التشريع العادي باستثناء الأنظمة المستقلة التي تساوي في قيمتها وليس في قوتها التشريع العادي.

فالإدارة العامة ملزمة بالقوانين والتنظيمات الإدارية الصادرة عن السلطة المختصة، إذ يصدر رئيس الجمهورية التنظيمات الإدارية العامة مثل التنظيمات التنظيمية أي التنظيمات المستقلة والتنظيمات التنفيذية وتنظيمات الضبط وتنظيمات الظروف الاستثنائية وكذا القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الرئاسية المختصة في السلم الإداري التي تلزم نشاط الجهات الإدارية المرؤوسة⁽²⁷⁾.

المطلب الرابع العرف الإداري

يعتبر العرف بصفة عامة مصدرا من المصادر غير المكتوبة لكافة فروع القانون ومن ضمنها القانون الإداري باستثناء القانون الجنائي الذي يقوم على مبدأ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» مع ملاحظة أن بعض موضوعات القانون الإداري لا يمكن أن تتولد فيها قواعد عرفية مثل القواعد المتعلقة بالضبط الإداري التي تقيد حقوق وحريات الأفراد في سبيل حماية النظام العام وكذلك أنظمة التأديب الخاصة بالموظفين، حيث لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية دون نص⁽²⁸⁾.

ويقصد بالعرف الإداري، سير الإدارة على نمط معين في أداء عملها وبشكل منتظم ومستمر، بحيث يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزما كما يرى البعض أن العرف الإداري هو

(27) قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 52.

(28) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 41.

استمرارية السلطة الإدارية في العمل بقاعدة معينة لمدة زمنية معقولة وطويلة مع الاعتقاد بالزامية هذه القاعدة ووجوب احترامها من طرف كل من السلطة الإدارية والأفراد⁽²⁹⁾.

وللعرف الإداري ركنان:

أولاً: الركن المادي: أي اعتياد الإدارة على نمط معين في أدائها في مواجهة واقعة أو حالة معينة بصورة منتظمة لفترة زمنية كافية، ويشترط لصحة الركن المادي أن يأخذ تصرف الإدارة طابع العمومية أي يشمل جميع الحالات المماثلة، ويشترط كذلك الاستمرار بحيث تتبع الإدارة نفس النمط والأسلوب بصورة منتظمة دون انقطاع لفترة زمنية كافية، ويشترط كذلك أن يكون التصرف أو الأسلوب الذي تتبعه الإدارة مشروعاً أي ألا يخالف قاعدة قانونية مكتوبة وإلا اعتبر التصرف غير مشروع⁽³⁰⁾.

ثانياً: الركن المعنوي: المقصود بالركن المعنوي للعرف الإداري، هو تكون ووجود الشعور والاعتقاد القانوني بالزامية العادة الإدارية المكتوبة، والاعتقاد بأنها قاعدة قانونية ملزمة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها وبوجود عقيدة وشعور الإلزام بالنسبة للأعراف الإدارية تترتب عن ذلك نتيجة منطقية هامة هي التزام كل من السلطة الإدارية والأفراد بهذا العرف فيصبح بالتالي يشكل مصدراً من مصادر القانون الإداري⁽³¹⁾.

ويترتب على ما تقدم أن حق الأفراد في التمسك بتطبيق إحدى قواعد العرف الإداري مرتبط بقيام هذه القاعدة واستمرار الإدارة في السير على مقتضاها، والقضاء هو المرجع في الثبوت من توافر أركان العرف وفي تحديد حقيقة موقف الإدارة وهل مسلكها يتضمن مخالفة للعرف أم هو عدول عنه إلى عرف جديد؟.

(29) عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 97.

(30) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري؛ مرجع سابق، ص 42.

(31) عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 99.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك من يعتبر الفقه مصدرا من مصادر القانون الإداري والذي يقصد به مجموعة الآراء التي تصدر عن الفقهاء في صور كتب أو مقالات أو أبحاث أو تعليقات، وهو مصدر غير رسمي للقانون الإداري حيث يقتصر دوره على تفسير وشرح النصوص القانونية والتعليق عليها، مما يساعد المشرع في تطوير هذه التشريعات وتعديلها بما يتفق مع الصالح العام.

المطلب الخامس أحكام القضاء الإداري

الأصل العام أن القضاء لا ينشئ القواعد القانونية، وبالتالي فهو لا يعد أحد مصادرها، لأن مهمة القضاء هي الفصل في المنازعات التي تعرض عليه، والقول بغير ذلك يعتبر مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة إلى أنه يمكن أن يؤثر في مدى تحقيق العدالة، حيث يصبح القاضي مقننا وقاضيا في نفس الوقت⁽³²⁾.

وهذا الوضع وإن كان ينطبق على كل فروع القانون كقاعدة عامة فإن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري تستوجب مخالفة هذه القاعدة، فأحكام القضاء الإداري تعد مصدرا هاما من مصادر القانون الإداري، والتي يقصد بها مجموعة القواعد القانونية غير المقننة التي يستنبطها القضاء من ضمير الجماعة وروح التشريع ومبادئ العدالة.

وغنى عن الذكر أن أحكام القضاء الإداري لا تعتبر كلها مصدرا لقواعد القانون الإداري، فبعض تلك الأحكام تقتصر على تطبيق القاعدة القائمة بالفعل على النزاع المطروح دون أن تنشئ قاعدة قانونية جديدة، وذلك عكس الأحكام التي تصدر في منازعات لا توجد قواعد قانونية تحكمها فيلجأ القاضي الإداري للاجتهاد وذلك بابتكار قاعدة قانونية تحكم النزاع، أي أنه يقوم بإنشاء القاعدة القانونية ثم يطبقها على النزاع المعروض عليه⁽³³⁾.

(32) أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، الطبعة الثالثة، 2004، ص 75.

(33) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1987، ص 62.

ففي حالة وجود النص فإن دور القاضي الإداري من حيث المبدأ لا يختلف عن دور القاضي العادي؛ فهو ملزم بتفسير النص وتطبيقه، وما يميز القاضي في هذه الحالة أنه يتمتع بحرية أكبر بمقارنته مع القاضي العادي في تفسير النص لتكييفه بما ينسجم مع الصالح العام.

أما في حالة عدم وجود نص يطبقه القضاء الإداري على الحالة التي تعرض عليه، هنا يستوجب على القاضي الفصل في الموضوع والبحث عن المبدأ أو القاعدة الواجبة التطبيق بالبحث عن مسائل مشابهة في تشريعات أخرى ويستفيد من الحلول لمعالجة هذه المسائل وهو ما أخذ به القضاء الإداري في إنشاء أهم نظريات القانون الإداري مثل نظرية المسؤولية الإدارية ونظرية القرار الإداري ونظرية العقد الإداري... الخ.

ومن المبادئ العامة للقانون التي أقرها القضاء الإداري في العديد من المناسبات: مبدأ المساواة أمام القانون، مبدأ المساواة أمام الضرائب، مبدأ المساواة في استعمال الأموال العامة، مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة، مبدأ مساواة المتفعين بخدمات المرافق العامة، مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتبدل والتغير بتبدل وتغير الظروف، ومبدأ حق الدفاع في المحاكمات التأديبية ومبدأ تخصيص المؤسسات العامة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية... الخ⁽³⁴⁾.

ومن جهة أخرى لا يمكننا إنكار دور الفقه في شرح وتفسير النصوص القانونية؛ وإن كان مصدراً غير رسمي إلا أنه ساهم في تطوير العديد من المبادئ وقواعد القانون الإداري.

المبحث الثاني

معايير تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري

تلجأ السلطة الإدارية إلى قواعد القانون الإداري أو إلى قواعد القانون الخاص لممارسة نشاطها الإداري، تختار من بينهما ما يتلاءم مع أهدافها

(34) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998؛ ص 37.

من ممارسة نشاطها ويحقق المصلحة العامة، ويترتب على ذلك أنه عند حدوث أية منازعة فإنه يلزم معرفة القواعد القانونية التي تحكمها، فإذا مارست الإدارة نشاطها في ظل القانون الإداري، وجب إخضاع المنازعات المتعلقة بهذا النشاط للقانون الإداري ولاختصاص القضاء الإداري، في حين أنه إذا مارست الإدارة نشاطها وفقا لقواعد القانون الخاص، وجب إخضاع المنازعات المتعلقة بهذا النشاط لقواعد القانون المدني أو التجاري بحسب الأحوال ولاختصاص القضاء العادي.

ومن هنا يثور التساؤل، كيف نعلم أن الإدارة قد مارست نشاطها في ظل القانون الإداري؟ أي ما هو المعيار المميز لقواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص؟

لقد تعددت المعايير التي التجأ إليها الفقه الفرنسي إلى الأخذ بها بصدد تحديد المنازعات الإدارية، منها المعيار العضوي أي الشكلي وهو أول المعايير التي ظهرت (المطلب الأول) ثم أعقبته المعايير الموضوعية أي الوظيفية أي المادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المعيار العضوي لتعريف القانون الإداري

يقصد بالمعيار العضوي في مجال تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ضرورة التركيز في تحديد طبيعة العمل الإداري على صفة الجهة أو العضو الذي صدر منه العمل، دون النظر أو الاعتداد على ماهية وجوهر وطبيعة العمل ذاته، وفقا للمعيار العضوي يكون العمل عملا إداريا إذا صدر من عضو أو جهة إدارية لها الصفة والطبيعة الإدارية (الوزارة؛ الولاية؛ البلدية، المؤسسة العامة... الخ).

فالقانون الإداري وفقا للمعيار والأساس العضوي هو قانون الإدارة العامة باعتبارها تنظيما وجهازا، لا باعتبارها نشاطا ووظيفة⁽³⁵⁾.

(35) عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 133.

ويعاب على هذا المعيار أنه يحكم على ظواهر العمل الإداري ولا يبحث في طبيعة العمل من حيث كونه إداريا نطبق عليه قواعد القانون الإداري ويختص بمنازعاته القضاء الإداري أم كونه عاديا نطبق عليه قواعد القانون الخاص ويختص بمنازعاته القضاء العادي، أضف إلى أن هذا المعيار يشوبه عيب عدم الدقة، فهناك مجموعة من الأعمال والتصرفات تأتياها وتصدرها جهات إدارية ولكنها لا تعد أعمالا إدارية ولا نطبق عليها القانون الإداري ولا يختص بمنازعاتها القضاء الإداري مثل عقود الإدارة المدنية.

المطلب الثاني

المعايير الموضوعية

من بين هذه المعايير الموضوعية ما يلي:

أولاً: معيار الغاية أو الهدف

ومضمونه أنه إذا كان العمل موضوع المنازعة يستهدف المصلحة العامة فهو من الأعمال الإدارية التي تخضع لقواعد القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري دون القضاء العادي بالفصل في المنازعات المتصلة به، وعليه لا يكفي لاعتبار المنازعة إدارية أن يكون أحد طرفيها جهة إدارية، بل يجب أن يكون الهدف من العمل الإداري هو تحقيق المصلحة العامة⁽³⁶⁾.

تعرض هذا المعيار للانتقاد، نظرا لعدم دقة مفهوم فكرة المصلحة العامة، أي متى يحقق عمل الإدارة مصلحة عامة، أضف إلى أن الإدارة قد تلجأ إلى قواعد القانون الخاص لممارسة بعض أوجه النشاط الإداري إذا كان من شأن ذلك تحقيق المصلحة العامة وفي مثل هذه الحالة ينعقد الاختصاص للقضاء العادي.

ثانياً: معيار السلطة العامة

ويرى هؤلاء الفقهاء أن الإدارة تقوم بصنفيين من الأعمال: أعمال السلطة التي تتمثل في التصرفات الصادرة عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة

(36) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 101.

وتتضمن أوامر ونواهي ملزمة للأفراد، وهذه التصرفات لا يجوز إخضاعها للقضاء العادي بل تخضع لرقابة القضاء الإداري .

أما الصنف الثاني فهي أعمال الإدارة المالية أي العادية وتعتمد فيها الإدارة على نفس الأساليب التي يعتمدها الأفراد العاديون دون اللجوء إلى استخدام سلطتها العامة⁽³⁷⁾.

إلا أن هذا المعيار لم يسلم هو أيضا من الانتقاد، ذلك أنه قائم على أساس خاطئ يتمثل في فكرة ازدواج الشخصية القانونية للدولة، شخصية عامة باعتبارها سلطة عامة وشخصية خاصة باعتبارها مديرة لشؤونها المالية، بينما الحقيقة تقرر أن للدولة شخصية قانونية واحدة تحقق لها عنصر الدوام والاستمرار والوحدة.

ونتيجة لهذه الانتقادات فقد هجر الفقه هذا المعيار ولجأ إلى معيار المرفق العام، وقد عاد الفقهاء إلى الأخذ بهذا المعيار بعد التعديل في مضمونه بسبب الانتقادات التي وجهت إلى معيار المرفق العام بعدما سمي بأزمة المرفق العام، وكان أول فقيه أخذ بمعيار السلطة العامة بصورته الحديثة هو الفقيه هوريو.

ثالثا: معيار المرفق العام

لقد أنشئت المرافق العامة نتيجة تحول دور الدولة من دولة حارسة تختص فقط بالدفاع والبوليس والقضاء إلى دولة متدخلة تعمل على إشباع حاجات المواطنين التي يعجز الأفراد أو القطاع الخاص عن القيام بها.

ونظرا لأن الهدف من إنشاء تلك المرافق ليس الحصول على ربح مادي وإنما تحقيق النفع أو الصالح العام، فكان من الضروري أن تحكمها قواعد قانونية مغايرة لتلك التي تحكم النشاطات الفردية، ومن هنا ظهرت قواعد القانون الإداري كقواعد مستقلة وتمييزة تحول الإدارة سلطات خاصة وامتيازات استثنائية تختلف عن سلطات وامتيازات الأفراد⁽³⁸⁾، ولم يتنبه الفقه

(37) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 69.

(38) رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 53.

الفرنسي إلى المعيار الجديد الذي اعتنقه القضاء إلا في البداية القرن العشرين، أي بعد أكثر من ثلاثين عاما من صدور حكم بلانكو (8 فيفري 1873)، وما لبث الفقيه الفرنسي العميد دوجي أن اهتم بالمعيار الجديد ثم اعتنقه كأساس للقانون الإداري ومعيار محدد لنطاق تطبيقه، وتمثل نقطة انطلاق فكره أن الدولة ليس لها شخصية معنوية وأنها لا تملك السيادة وإنما هي مجموعة من المرافق العامة تعمل لصالح المجتمع⁽³⁹⁾.

لم تسلم هذه النظرية كذلك من الانتقاد، على الرغم من الدور الكبير الذي لعبته في بناء وتأسيس مبادئ القانون الإداري (مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد... الخ) والتي لا تزال قائمة لحد اليوم، إلا أنها أصبحت عاجزة على أن تكون الأساس الوحيد للمرفق العام، حيث إن فكرة المرفق العام أصبحت مع الوقت لا تشمل كل موضوعات القانون الإداري إذ نجد أن فكرة المرفق العام لا تشمل نشاط الضبط الإداري، كما أن الأخذ بفكرة المرفق العام يخرج بعض الأنشطة والأعمال الإدارية من نطاق تطبيق القانون الإداري وهي الأنشطة التي تتضمن خدمات مباشرة للأفراد مثل فرض الضرائب، عقد القروض... الخ، أضف إلى ظهور مرافق عامة جديدة تمارس أنشطة صناعية وتجارية مشابهة لأنشطة الأفراد تتطلب بطبيعتها استخدام أساليب القانون الخاص في إدارتها وبالتالي إخضاع منازعاتها لاختصاص القضاء العادي وكذلك ظهور مرافق عامة يقوم الأفراد بإدارتها وتهدف إلى تحقيق النفع العام، فوجود المرفق العام لم يعد الشرط الوحيد أو الضروري لتطبيق قواعد القانون الإداري.

رابعاً: معيار المنفعة العامة أو المصلحة العامة

بعد أن هاجم «فالين» نظرية المرفق العام واعتبرها نظرية غامضة لا يوجد تعريف دقيق لها، ولا تصلح كمعيار يحدد نطاق تطبيق القانون

(39) عبد الغني بديوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 91.

الإداري من جهة، واستبعد الأخذ بمعيار السلطة العامة من جهة أخرى لأنه لا يكفي لتحديد مجالات تطبيق القانون الإداري، أعلن وجهة نظره في هذا الشأن التي تتمثل في استبدال فكرة المرافق العامة بفكرة المنفعة العامة لتكون أساسا جديدا للقانون الإداري⁽⁴⁰⁾.

وبذلك تنطبق قواعد القانون الإداري على المرافق العامة الإدارية لأنها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ولا تنطبق على المرافق العامة الصناعية والتجارية لأنها لا تهدف إلى نفس الغاية «عند فالين».

خضع هذا المعيار كذلك للانتقاد، على أساس أن الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة أو المنفعة العامة سواء الأعمال التي تخضع لأحكام القانون الإداري أو الأعمال التي تحكمها قواعد القانون الخاص هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن النشاط الفردي كثيرا ما يستهدف تحقيق النفع العام.

خامسا: المعيار المختلط

غالبية فقه القانون العام يرى ضرورة الجمع بين معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري، لأن أيًا من المعيارين لا يصلح وحده لتحديد نطاق القانون الإدارية واختصاص القضاء الإداري. ويتم بهذا تطبيق فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل لتأسيس القانون الإداري وتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.

سادسا: أساس القانون الإداري الجزائري

لقد اعتمد المشرع الجزائري المعيار العضوي فإذا كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في النزاع ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة دون النظر إلى طبيعة النشاط⁽⁴¹⁾.

(40) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 96.

(41) قصير مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق؛ ص 86.

وبناء على ما سبق فإن كل عمل صادر عن جهة إدارية يعتبر عملاً إدارياً مهماً كانت طبيعته ويختص بالفصل المنازعات التي تثار بشأنه الجهات القضائية الإدارية.

ولقد أخذ المشرع الجزائي بالمعيار العضوي منذ صدور الأمر 66 / 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، وبصدور القانون العضوي 98 / 01 المتضمن إنشاء مجلس الدولة والقانون 98 / 02 المتضمن إنشاء المحاكم الإدارية.

علماً أن المشرع أخذ كذلك واستثناء بالمعيار الموضوعي أي الوظيفي في المادة 55 و56 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁴²⁾.

(42) قانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988؛ يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية؛ ج. ر العدد 2 المؤرخة في 13 جانفي 1988 .

الفصل الثالث

التنظيم الإداري

يتولى التنظيم الإداري توضيح هيكل الإدارة وبيان البناء التنظيمي لها وكذا تشكيل أجهزتها المختلفة وتحديد القواعد التي تحكم سير عملها، وقد ازدادت الحاجة إلى التنظيم الإداري مع ازدياد تعقد النشاط الإداري واتساع مجالاته، والإدارة عندما تمارس نشاطها عن طريق موظفيها أو عمالها، فإن هؤلاء لا يمارسون نشاطهم باسمهم الشخصي وإنما باسم الشخص المعنوي التابعين له ونيابة عنه، أي أن جميع التصرفات تكون باسم ولحساب الإدارة مما يتطلب إضفاء الصبغة والصفة القانونية على أشخاص القانون العام عن طريق منحها الشخصية المعنوية (المبحث الأول)، كما أن دراسة التنظيم الإداري تتطلب البحث في طبيعة الأسلوب الذي تتبعه الحكومة في تأدية وظيفتها الإدارية فقد يكون هذا الأسلوب مركزيا (المبحث الثاني) كما قد يكون أسلوب لامركزيا (المبحث الثالث).

المبحث الأول

الشخصية المعنوية

إن الشخصية المعنوية شأنها شأن الشخصية القانونية بوجه عام وهي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ويستخدم الفقه كلاً من اصطلاح الشخصية المعنوية والشخصية الاعتبارية كمترادفين، لكن أغلبيتهم يرجحون استعمال مصطلح الشخصية المعنوية على اصطلاح الشخصية الاعتبارية نظراً لأن المصطلح

«شخص اعتباري» قد يميل إلى المجاز في حين أن الشخص المعنوي هو شخص حقيقي وليس شخص مجازي، فالشخصية المعنوية هي مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً (المطلب الأول) وهناك من يرى أنها مجاز وليست بحقيقة (المطلب الثاني) وهناك أشخاص معنوية إقليمية وأخرى مصلحة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف الشخصية المعنوية

تعني الشخصية في القانون القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وهي صفة لصيقة بالشخص الطبيعي باعتباره هو المخاطب الرئيسي بأحكام القانون الخاص، وتطلق الشخصية المعنوية على كل مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، بحيث يكون لها كيان قانوني مستقل عن الأفراد المكونين لها⁽⁴³⁾.

والاعتراف للأشخاص المعنوية بأهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات شأنها في ذلك شأن الأشخاص الطبيعية لا يعني بطبيعة الحال تماثل الشخص المعنوي والشخص الطبيعي، فهناك مجموعة من الخصائص تميز كلا منهما عن الآخر وهي⁽⁴⁴⁾:

- يكتسب الشخص الطبيعي الشخصية القانونية بمجرد حدوث واقعة الميلاد أي دون حاجة صدور تشريع بذلك، في حين أن الشخص المعنوي لا يكتسب هذه الشخصية إلا باعتراف من المشرع.
- يستطيع الشخص الآدمي الإفصاح عن إرادته بنفسه إلا إذا كان ناقصاً أو عديماً للأهلية، في حين أن الشخص المعنوي لا يستطيع التعبير عن إرادته إلا بواسطة ممثليه أو نوابه (مدير، مجلس، هيئة... الخ).

(43) صوفي أبو طالب، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار النهضة العربية، القاهرة 1972، ص 349.

(44) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، مرجع سابق؛ ص 82.

- يتميز الشخص المعنوي بكونه أكثر دواما واستمرارا رغم تغير عناصر تكوينه المادية أو البشرية، فتغيير أو وفاة أحد الأفراد المكونين للشخص المعنوي أو خروج النائب أو الممثل القانوني لهذا الشخص لا يترتب عليه بالتبعية انقضاؤه، وإنما يظل قائما بسبب استمراريته ودائميته الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وذلك عكس الشخص الطبيعي.
- الشخص الطبيعي مطلق الحرية في أن يستهدف نشاطه أي غرض من الأغراض طالما أنه غير مخالف للنظام العام والآداب، في حين أن الشخص المعنوي يجب أن يقتصر نشاطه على الغرض أو الهدف الذي أنشئ من أجله.

المطلب الثاني

طبيعة الشخصية المعنوية

يرى بعض الفقهاء أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعية؛ وهم أصحاب النظرية الحقيقية، ويرى البعض الآخر أن الشخصية المعنوية مجرد افتراض أي مجاز قانوني وهناك من ذهب إلى إنكارها تماما .

أولا: نظرية المجاز أو الافتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية أن الشخصية المعنوية تعتبر منحة من الدولة مرهونة بمشيتها، فيتوقف وجودها واستمرارها على إرادة المشرع، فلا تشنأ إلا في الوقت الذي تحدده، كما يكون للمشرع أن يفرض ما يراه من الشروط أو القيود اللازم توافرها لإنشاء الشخص المعنوي واستمرار وجوده، وبالتالي يكون للمشرع كذلك أن يقضي على الشخص المعنوي في أي وقت بأن يسحب منه هذه الشخصية دون أن يستطيع الادعاء بأن له في ذلك حقا مكتسبا⁽⁴⁵⁾.

من بين الانتقادات التي وجهت لهذه النظرية عجزها عن تفسير ملكية الأشخاص المعنوية لأموالها نظرا لأن هذه الأموال لم تعد مملوكة للأفراد

(45) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري؛ مرجع سابق، ص 139 .

المكونين للشخص المعنوي، أضف إلى أنها بالغت في تصوير دور الدولة في إنشاء الأشخاص المعنوية نظراً لأن دور الدولة يقتصر على الاعتراف بوجود هذه الأشخاص؛ فالدولة لا تمنح الشخصية المعنوية إلا بتوافر الشروط التي حددها القانون. وما دام أن الدولة هي أهم شخص معنوي فمن الذي منحها إذن هذه الصفة؟ فلا بد من وجود شخص آخر يمنحها هذه الشخصية وهو أمر لا يمكن تصوره.

ثانياً: مذهب الحقيقة

يقوم هذا المذهب على أساس أن الشخصية المعنوية حقيقة موجودة فعلاً، وليس مجرد تصور أو افتراض خيالي، فلا يشترط في صاحب الحق أن تكون له إدارة ذاتية، إذ يصح أن تكون هذه الإرادة تعبيراً عن إرادة شخص آخر كالوصي بالنسبة إلى القاصر، والقيم بالنسبة إلى المجنون، ومن ثم ليس ثمة ما يمنع من أن يعبر عن إرادة الشخص المعنوي من يحدده القانون لتمثيله والتعبير عن إرادته نيابة عنه⁽⁴⁶⁾.

وعليه جوهر الحق هو المصلحة، أما الإرادة فهي مظهر هذا الحق، وقد يجتمع الأمران كما في الشخص الطبيعي كامل الأهلية، وقد يفتقران كما في الشخص المعنوي.

ثالثاً: النظرية المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية

ذهب بعض من الفقهاء إلى إنكار فكرة وجود الشخصية المعنوية وذهبوا في تبرير وجهة نظرهم إلى فريقين⁽⁴⁷⁾.

الفريق الأول: وعلى رأسهم الفقيه «أهرنج» يرون أنه لا ضرورة لفكرة الشخصية المعنوية، وأنه يكفي لتفسير النتائج التي تترتب عليها الأخذ بفكرة أكثر بساطة وأكثر استقراراً وهي فكرة «الملكية المشتركة».

(46) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.

(47) طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص 16 وما بعدها.

الفريق الثاني: ويدعمه الفقيه «ليون دوجي»؛ ينطلق في رأيه من فكرة إنكار الحق أساسا، فالحقوق لديه ليست قدرات إرادية، لأن قدرات البشر متساوية ولكنها مجرد مراكز قانونية ينشئها القانون ويحميها .

إن فكرة الشخصية المعنوية أصبحت من المسائل المسلم بها والتي لا يمكن الاستغناء عنها خاصة في مجال القانون العام، لأنها الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها تحديد الالتزامات والامتيازات، وإن النظرية الأقرب لذلك هي نظرية الحقيقة باعتبارها تلبى المتطلبات العملية لفكرة استمرارية الدولة والأشخاص المعنوية العامة⁽⁴⁸⁾.

وبصفة عامة وأيا كان الرأي حول طبيعة الشخص المعنوي، فهذه الشخصية لا تقتصر على الأشخاص الطبيعيين فقط، فالأشخاص المعنوية تتمتع بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات متى توافرت لها عناصر وجودها؛ وهي وجود مجموعة من الأشخاص أو من الأموال يقوم بينهم ارتباط من أجل تحقيق غرض معين؛ وأن يكون الغرض الذي يسعى الشخص المعنوي إلى تحقيقه مشروعاً؛ وأن يكون لهذا الشخص المعنوي من يعبر عن إرادته ويمثله قانون من الأشخاص الطبيعية؛ وأخيراً أن يتوافر له نظام يكفل له استمراريته.

المطلب الثالث

أنواع الأشخاص المعنوية

يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية إلى نوعين، الأول يتمثل في الأشخاص المعنوية الخاصة التي تحكمها قواعد القانون الخاص مثل الشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة؛ والثاني أشخاص معنوية عامة إقليمية؛ ومصالحية أي مرفقية وكذلك مهنية؛ وما يهمننا في هذا المطلب هو النوع الثاني على النحو التالي:

(48) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 109.

أولاً: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

الأشخاص المعنوية الإقليمية هي التي تباشر اختصاصاتها في نطاق إقليم جغرافي معين لا يجوز تعديده، ويختلف مدى الاختصاص الإقليمي باختلاف نوع الشخص المعنوي، فالدولة يمتد اختصاصها إلى سائر أنحاء البلاد، ويقتصر اختصاص الولاية على إقليم الولاية، كما يقتصر اختصاص البلدية على إقليم البلدية.

فالدولة هي الشخص الاعتباري العام الذي تتفرع عنه باقي الأشخاص الاعتبارية الأخرى.

ثانياً: الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية

يتم الاعتراف لهذه الأشخاص بالشخصية المعنوية العامة بقانون إنشائها، حيث يتم إنشاء هذه المؤسسات وإلغاؤها بقوانين خاصة لكل واحدة منها، على عكس الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية حيث تنظم عادة بقانون واحد كقانون البلديات الذي تخضع له كل البلديات، كما تختلف الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية عن الأشخاص العامة الإقليمية في أن اختصاص الأشخاص العامة المرفقية اختصاص نوعي أي تأدية خدمة معينة.

أما الأشخاص الإقليمية فإن اختصاصاتها تحدد على أساس جغرافي أي ضمن نطاق جغرافي محدد لا تتجاوزه وتكون طبيعة الخدمات التي تؤديها خدمات عامة لا تقتصر على نشاط محدد كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العامة والهيئات العامة⁽⁴⁹⁾.

ثالثاً: الأشخاص المعنوية المهنية (النقابات)

ظهر هذا النوع من الأشخاص المعنوية العامة خلال الحرب العالمية الثانية، عندما أنشأت الحكومة الفرنسية في محاولة منها للتغلب على الأزمة

(49) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 144.

الاقتصادية التي اجتاحت العالم في ذلك الوقت لجانا أطلقت عليها -لجان التنظيم- وهي لجان تشكل من بين أبناء المهنة للإشراف على تنظيم الإنتاج ودعمه وتوزيع المواد الأولية والتموينية، ولم يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذه اللجان من قبيل المؤسسات العامة ولكنه اعتبرها شخصا جديدا من أشخاص القانون العام على أساس أنها متخصصة في إدارة مرافق عامة⁽⁵⁰⁾.

المطلب الرابع

نهاية الشخص المعنوي

إذا كانت حياة الشخص الطبيعي تنتهي بالوفاة، فإن حياة الشخص الاعتباري أي المعنوي تنتهي بزوال شرط من الشروط أو الأركان أو المقومات التي أنشئ استنادا إليها، ويمكن أن تكون أسباب انتهاء الشخصية المعنوية كما يلي⁽⁵¹⁾:

أولاً: زوال الغرض الذي أنشئت من أجله

تنتهي وتزول الشخصية المعنوية بانتهاء الدافع إلى وجودها ولا تنتهي بصورة تلقائية بل يصدر قرار انقضائها أو قانون زوالها وذلك من السلطة المختصة .

ثانياً: حل الشخص المعنوي أو زوال أمواله

يزول وجود الشخص المعنوي بزوال الشخصية المعنوية عن طريق الحل بصفة قانونية وبذلك تزول إرادتها أو مصالحها، وقد تزول بانتهاء رصيدها المالي، والحل قد يتم بطريقتين:

أ. الحل بطريقة اختيارية: وذلك عن طريق الهيئة التي خولها القانون صلاحية اتخاذ قرار الحل.

(50) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، مرجع سابق، ص 90.

(51) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 107.

ب. الحل بطريقة إلزامية: ويتم ذلك من طرف السلطة العامة وقد يكون بواسطة القضاء أي التصفية القضائية أو بواسطة السلطة الإدارية المختصة ويكون حلا إداريا.

المبحث الثاني التنظيم الإداري المركزي

تنتهج الدول المختلفة أسلوبيين في تنظيمها الإداري هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، يتجه أسلوب التنظيم الإداري المركزي وهو الأقدم في الظهور، نحور حصر الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها، فما المقصود بالمركزية الإدارية (المطلب الأول) ما هي أركانها (المطلب الثاني) وصورها (المطلب الثالث).

المطلب الأول تعريف المركزية الإدارية

يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها جمع الوظيفة الإدارية في يد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمون به وفقا لنظام السلطة الرئاسية⁽⁵²⁾؛ فتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وتلتزم فيه السلطة الأدنى بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا، فهناك ترتيب يسود السلطة التنفيذية بحيث يتم تقديم الموظفين إلى رؤساء ومرؤوسين في سلم إداري منظم.

ولا تعني هذه المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة، غير أن

(52) مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس للطباعة والنشر، 2014، ص 57.

هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلالية في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها⁽⁵³⁾.

المطلب الثاني

أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر هي، تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة؛ التدرج الهرمي؛ والسلطة الرئاسية.

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية

تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وتساعد في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية⁽⁵⁴⁾.

علماً أنه في هذا النظام، لا توجد أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، حيث تتركز سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثليهم التابعين لهم، ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية، حينما كان تدخل الدولة محدوداً (الدولة الحارسة) حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر تسيير النشاط الإداري بيد الوزراء، الأمر الذي يجعل من ممثليهم عبر الأقاليم مجرد منفذين للأوامر والتعليمات.

ثانياً: التدرج الهرمي (السلمي)

يقوم النظام المركزي على أساس تدرج هرمي في الجهاز الإداري، والذي يقصد به خضوع كل موظف في الإدارة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الأدنى تابعة للدرجات الأعلى منها، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري.

(53) مازن ليلو راضي، القانون الإداري؛ مرجع سابق، ص 68.

(54) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 46.

وبذلك يكون الوزير هو أعلى درجات السلم الإداري في وزارته، ثم يليه نواب الوزير، ثم مدراء المديرية المركزية ونواب المدراء إلى أن نصل إلى أقل موظف في الرتبة، ولا يجوز للمرؤوس مخالفة أوامر رئيسه ويتعين عليه أن ينفذها في إطار وظيفته وفي نفس الوقت الرئيس الإداري يكون مسئول عن أعمال مرؤوسيه باعتباره هو المشرف على تنفيذ واجباتهم الوظيفية⁽⁵⁵⁾.
علما أن الرئيس الإداري يباشر رقابة سابقة ولاحقه على أعمال المرؤوس، كما أن له صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسبا.

ثالثا: السلطة الرئاسية

تعرض «مارسيل فالين» لفكرة السلطة الرئاسية، إذ يقول: «إن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات وظائفه، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين، يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وإلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس⁽⁵⁶⁾».

والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله.

أ. سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:

تتضمن سلطة الرئيس على مرؤوسيه العديد من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار، وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة، كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقيته وتوقيع العقوبات

(55) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 111.

(56) مارسيل فالين، القانون الإداري ص 59 مشار إليه في د. عمار عوابدي مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص 217 وما بعدها.

التأديبية عليه والتي قد تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية في حدود ما يسمح به القانون.

ب. سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين:

تمثل هذه السلطة في حق الرئيس الإداري في إصدار الأوامر والتعليقات والمنشورات التي يتولى المرؤوسون تنفيذها.

ويدخل الالتزام بالطاعة في الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين العموميين في مقابل ما يتمتعون به من حقوق وامتيازات، وعلى العموم سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس تتجسد في:

- سلطة الأمر: يملك الرئيس الإداري سلطة إصدار أوامر للمرؤوس ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية التي تتصف أساساً بأنها سلطة أمر لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين⁽⁵⁷⁾.

- سلطة الرقابة والتعقيب: تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في إجازة أعمال المرؤوس أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها، كما يملك أيضاً سلطة الحل محلّه إذا اقتضى الأمر ذلك، ضماناً لحسن سير الأعمال الإدارية⁽⁵⁸⁾.

والوسيلة التي يعتمد عليها الرئيس في رقابته أعمال مرؤوسيه هي التقارير التي يقدمها الموظفون عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة الشكاوى التي تقدم له من طرف الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات المرؤوس، أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون الرئيس عنها⁽⁵⁹⁾.

وقد أثير جدل عن مدى التزام المرؤوس بطاعة الرؤساء إذا كانت الأوامر الصادرة مخالفة للقانون.

(57) Marcel.Waline.Traité de droit administratif, 9^{ème} éd., Sirey 1963 p . 290.

(58) عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة حلب، 1987، ص 114 .

(59) حسين محمد عواضة، السلطة الرئاسية، بيروت 1975، ص 127 .

يرى جانب من الفقه⁽⁶⁰⁾ أنه على الموظف تطبيق القانون كباقي أفراد المجتمع بحيث إن الأوامر الرئاسية الملزم عليه تنفيذها يجب أن تكون في إطار المشروعية.

غير أن هذا الرأي تم انتقاده بحيث يجعل المرؤوس في كل مرة، يبحث في الأمر الصادر إليه هل هو مشروع أم لا، أضف إلى أن القانون يقتصر على تنظيم المسائل الهامة، ولا يتدخل في التفاصيل التي يتركها للجهة الإدارية التي تنظمها بموجب قرارات وأوامر واجبة التنفيذ، كما أن الصياغة الفنية للنصوص القانونية قد لا يستطيع الكثير فهمها⁽⁶¹⁾.

أما عن رأي المشرع الجزائري فهو يأخذ بواجب تنفيذ الأمر إلا إذا ظهرت منه عدم الشرعية، كأن يتلقى الموظف أمر باختلاس أموال أو قتل أشخاص. فالسلطة الرئاسية ليست ميزة شخصية للرئيس ولكنها اختصاص يباشره في حدود القوانين والتنظيمات.

المطلب الثالث

صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتان: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

أولاً: التركيز الإداري

يطلق عليها أيضاً بالمركزية المتطرفة أو الوزارية لإبراز دور الوزارة في هذا النظام⁽⁶²⁾، ويقصد به أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية للوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثلهم في الأقاليم سلطة

(60) Léon . Duguit ; Etudes de droit public, l'Etat, le gouvernement et les agents, 2^{ème} éd., Paris, page 229.

(61) محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة أخوان مورافتي القاهرة، 1982، ص 129 - 130.

(62) صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي؛ 1974، ص 162.

البت في الأمور الإدارية وإنما يتعين عليهم الرجوع إلى الوزير المختص وانتظار ما يقرره بشأن تنفيذها، مما يجعل من الممثلين مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائماً الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف⁽⁶³⁾.

غير أنه يأخذ على هذه الصورة من صور المركزية الإدارية أنها تضر بمصالح الأفراد وتعرق عمل الإدارة، إذ من غير المنطق أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة، وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل كل الأفراد.

ثانياً: عدم التركيز الإداري

ويطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية باللأوزارية أي المعتدلة⁽⁶⁴⁾؛ ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الرجوع للوزير المختص في العاصمة، إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلالية هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر لهم القرارات الملزمة كما له أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف العبء على الوزارات والإدارات المركزية⁽⁶⁵⁾.

ولعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام التفويض الذي سنعالجه كما يلي:

أ. تعريف التفويض: يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح

(63) مولود ديدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 66.

(64) صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي؛ مرجع سابق، ص 162.

(65) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 72.

القانون بذلك، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل⁽⁶⁶⁾، ويؤدي التفويض إلى تحمل المرؤوسين لمسؤولياتهم في مجال عملهم.

ب. شروط التفويض: للتفويض شروط عامة استقر عليها الفقه، أحكام القضاء، والتي يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحاً وهي:

• التفويض لا يكون إلا بنص: بمعنى أن القانون سمح لموظف معين تفويض بعض صلاحياته.

فالوزير يفوض صلاحياته إلى الأمين العام أو إلى المدراء المركزيين أو إلى نواب المديرين في دائرة وزارته أو إلى كبار الموظفين، وتعتبر القرارات الصادرة عن موظف بدون تفويض باطلة⁽⁶⁷⁾؛ علماً أن التفويض تحكمه قاعدة مفادها «لا تفويض في تفويض»، أي لا يجوز للشخص المفوض إليه أن يفوض هو الآخر هذه الاختصاصات المفوضة إلى شخص آخر.

• أن يكون التفويض جزئياً: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزولة أعماله الإدارية⁽⁶⁸⁾، أي يعتبر تخلياً عن الوظيفة.

• أن يكون التفويض مؤقتاً: التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس، لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض.

وعادة ما تقترن المدة ببقاء الرئيس الإداري أو ببقاء الموظف المفوض له في مركزه، والتفويض معناه تفويض السلطة دون المسؤولية⁽⁶⁹⁾.

(66) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، 2001، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ص 152.

(67) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 123.

(68) مازن ليلو راضي، مرجع سابق؛ ص 74.

(69) فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة، القاهرة، 1974، ص 69.

وقد يحصل بعض الخلط بين التفويض والحلول لأن الاثنين يساهمان في تسهيل سير العمل الإداري وضمان سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، كما أن كلاً منهما يعني ممارسة أحد الموظفين لاختصاصات موظف آخر.

إلا أن هناك الكثير من أوجه الاختلاف بين الحلول والتفويض فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل أيا كان سبب الغياب اختياريا كما في حالة الإجازة أو إجباريا كما في حالة المرض، فيحل الموظف في ممارسة هذه الاختصاصات من حده المشرع، أما في حالة التفويض فإن الرئيس المفوض يكون حاضرا وليس غائبا.

كما أن التفويض يتحقق بقرار يصدر من الرئيس المفوض إلى المفوض إليه في حين أن الحلول لا بد أن يقترن بنص وأن تكون أسبابه صحيحة ويصبح الحلول مستحيلا إذا لم ينظمه المشرع، وفي تفويض الاختصاص يأخذ القرار الصادر درجة المفوض إليه.

أما في الحلول فتكون القرارات الصادرة في مرتبة قرارات الأصيل الغائب⁽⁷⁰⁾.

وفي التفويض يكون الرئيس المفوض مسئولا عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه بينما لا يكون الأصيل الغائب مسئولا عن أخطاء من حل محله لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير، ولأن مصدر سلطة القانون وليس الأصيل وحيث توجد السلطة توجد كذلك المسؤولية.

ت. أنواع التفويض: «التفويض نوعان: تفويض اختصاص وتفويض توقيع».

• تفويض الاختصاص: وهنا تنقل جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص ويترتب على هذا عدم ممارسة صاحب الاختصاص

(70) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 325.

الأصيل المفوض طيلة مدة التفويض، وهنا يجد الأفراد أنفسهم أمام سلطة إدارية وليس أمام الموظف الذي يمارس الاختصاص⁽⁷¹⁾. كما أن القرار الصادر بالاستناد إلى تفويض الاختصاص ينسب إلى المفوض إليه.

• **تفويض التوقيع:** ومعناه أن يمنح الرئيس الإداري الحق في التوقيع على بعض الوثائق إلى موظف أدنى منه درجة ويكون تابع له في السلم الإداري. ويتعلق هذا التفويض بشخص المفوض إليه أي أنه ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه.

ويجوز للمفوض أن يوقع على الوثائق وبعض التصرفات الإدارية إلى جانب المفوض إليه كما أن القرار الصادر بتفويض التوقيع يستمد قوته القانونية من صاحب الاختصاص ويرتبط بدرجته في السلم الإداري، والمفوض إليه يتصرف باسم المفوض⁽⁷²⁾.

المطلب الرابع

تقدير نظام المركزية الإدارية

كل دولة حديثة تحتاج إلى الأخذ بالمركزية الإدارية لتقوية سلطتها ودعم نفوذها وبسط نظامها على كل أجزاء الإقليم، حيث تضمن الوحدة الوطنية، ومن ناحية أخرى انفرادها باتخاذ القرارات المتعلقة بالأقاليم دون معرفة حقيقة المشاكل والصعوبات التي تواجهها هذه الأخيرة؛ فينتج عنه حرمان السكان من المشاركة في إدارة وتطوير إقليمهم، فلنظام المركزية مزايا وعيوب سنعرض لها من خلال العناصر الآتية:

(71) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1996، الإسكندرية، ص 198.

(72) عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1971، ص 84.

أولاً: مزايا المركزية الإدارية

تتميز المركزية الإدارية بعدة مزايا أهمها:

- تساعد المركزية الإدارية المرافق العامة على القيام بأداء المهام التي أنشئت لأجلها، وتقديم خدمات للمواطنين وعدم تأثرها بالاعتبارات المحلية.
- تساعد المركزية الدولة على بسط سلطتها ونفوذها على كل الإقليم الوطني وبالتالي تحقق العدل والمساواة في المجتمع.
- تساعد المركزية على الإقلال من النفقات العامة لعدم توزيعها للخدمة العامة على عدة مرافق لا مركزية.
- كما تحقق وحدة النظام الإداري في الدولة الذي يؤدي إلى وجود التنسيق والتجانس بين جميع الإدارات والهيئات والمرافق العامة في الدولة.
- كما أنه لا يمكن إدارة المرافق العامة الاستراتيجية مثل مرفق الدفاع، القضاء، الأمن، الشؤون الخارجية، التربية والتعليم، المرافق الاقتصادية الكبرى إلا بواسطة النظام الإداري المركزي⁽⁷³⁾.

ثانياً: عيوب النظام الإداري المركزي

رغم المزايا التي يتميز بها النظام الإداري المركزي إلا أنه لا يخلو من العيوب أهمها:

- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية بمسائل قليلة الأهمية على حساب المسائل الأكثر أهمية والمتعلقة برسم السياسة العامة.
- لا تتماشى المركزية الإدارية مع المبادئ الديمقراطية التي تستند على مشاركة سكان الأقاليم وبالتالي لا يعتني بمتطلباتهم الأساسية والحقيقية.

(73) زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبقة الأولى، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، ص 266.

- تؤدي المركزية الإدارية إلى قتل روح الإبداع لدى الموظفين الآخرين لانحصار دورهم على تنفيذ الأوامر والتعليقات الصادرة من السلطة المركزية.

- تؤدي المركزية الإدارية إلى البطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب، أضف إلى أنها قد تأتي غير متلائمة مع طبيعة المشكلات الإقليمية التي يراد حلها.

المبحث الثالث

التنظيم الإداري اللامركزي

إذا كانت المركزية تعني حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، فإن اللامركزية على العكس من ذلك تعني توزيع هذه الوظيفة واختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة أخرى، وهو ما يفيد أن اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية يستلزم حتما وجود أشخاص معنوية عامة إلى جوار الدولة تساهم وتشارك في أداء وظائف هذه الأخيرة.

ستعرض في هذا المبحث إلى دراسة تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن اللامركزية السياسية (المطلب الأول) ثم نتعرض لصورها (المطلب الثاني) وكذلك أركانها (المطلب الثالث).

وفي الأخير التطرق للوصاية الإدارية الممارسة على هذه الهيئات اللامركزية (المطلب الرابع).

المطلب الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وأشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم مع تمتعها بالشخصية المعنوية كما سبق ذكره.

والملاحظ في هذا السياق أن المقصود باللامركزية الإدارية لا يجب أن ينصرف إلى مفهوم اللامركزية السياسية الذي يعد أسلوباً من أساليب التنظيم الدستوري للسلطة⁽⁷⁴⁾.

وعلى هذا الأساس يجب علينا أن نحدد بدقة المقصود بمصطلح اللامركزية السياسية والحكم المحلي والإدارة المحلية لبيان مدى اتفاقها أو اختلافها مع اللامركزية الإدارية، وذلك في النقاط الآتية:

أولاً: اللامركزية السياسية والإدارية

إذا كانت اللامركزية الإدارية هي أسلوب للتنظيم الإداري فإن اللامركزية السياسية هي أسلوب للتنظيم الدستوري، ففي ظل اللامركزية الإدارية يتم فقط توزيع الاختصاصات الإدارية، أما في ظل اللامركزية السياسية فيتم توزيع السلطات السياسية.

وترتبط اللامركزية السياسية بالدول الاتحادية أي الفيدرالية ومثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة على خلاف الدولة الموحدة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية مثل فرنسا والجزائر لذلك يرتبط اصطلاح اللامركزية السياسية بالنظام الفيدرالي⁽⁷⁵⁾.

يذهب الرأي الغالب في الفقه إلى أن الفارق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية هو فارق جوهري يتعلق بطبيعة نظامين مختلفين وذلك على أساس أنه في ظل اللامركزية الإدارية تتنوع الوظيفة الإدارية - وهي جانب من وظائف السلطة التنفيذية - بين الأجهزة المركزية والأجهزة اللامركزية، في حين أنه في ظل اللامركزية السياسية

(74) محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، الطبعة 2، مطبعة العشري - مصر - 2007، ص 239.

(75) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص 183، عن:

J. Rivéro, Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne 1979

يجري التوزيع في وظائف الدولة الثلاث جميعا التنفيذية والتشريعية والقضائية.

ففي ظل الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية نجد إلى جانب توزيع الوظيفة الإدارية توزيعا للوظيفة التشريعية، حيث توجد تشريعات صادرة من السلطة التشريعية المركزية وأخرى صادرة من السلطات التشريعية في الولايات؛ حيث يكون لكل ولاية عادة مجلس تشريعي يملك سلطة التشريع داخل الولاية، كذلك الأمر بالنسبة للجهاز القضائي حيث نجد محاكم فيدرالية أو مركزية تطبق التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية المركزية، بينما توجد محاكم إقليمية تابعة للولايات تطبق التشريعات الصادرة من السلطات التشريعية في الولايات⁽⁷⁶⁾.

ولذلك تختلف طبيعة السلطات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية عنها في نظام اللامركزية السياسية، فالسلطات في هذا النظام الأخير ليست مجرد سلطات محلية وإنما يوجد في كل ولاية حكومة حقيقية ومتوازية مع الحكومة المركزية إذ تضم كل منها السلطة التشريعية وكذلك التنفيذية أضف إلى نظام قضائي، في حين أنه في ظل نظام اللامركزية الإدارية ليس هناك سوى سلطة محلية إدارية.

ثانيا: الحكم المحلي والإدارة المحلية

هناك من يرى بأن مصطلح الحكم المحلي والإدارة المحلية مترادفان أي أنهما يعبران عن أسلوب واحد للتنظيم الإداري وهو أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية.

ويتجه البعض الآخر إلى أن المصطلحين، وإن كانا يعبران عن أسلوب واحد للتنظيم الإداري إلا أنهما غير مترادفين إذ يعبر كل منهما عن نظام معين متميز عن النظام الآخر بخصائص وسمات مختلفة.

(76) سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 184.

ذلك أن الحكم المحلي يتحقق في حالة الاعتراف للمجالس المحلية بسلطات واسعة خاصة فيما يتعلق بالخدمات ذات الطابع المحلي وذلك في الدول التي يكون الأصل فيها منح هذه المجالس الاختصاص بالمسائل المحلية كأصل عام، أما الإدارة المحلية فإنها تتحقق في حالة ما إذا كان اختصاص المجالس المحلية محدودا وليس من الجائز لها أن تمارس اختصاصات أخرى دون الرجوع أولا إلى السلطة المركزية أو استصدار قانون بذلك⁽⁷⁷⁾.

كما يذهب رأي آخر في ذات الاتجاه إلى أن اللامركزية الإقليمية تكون حكما محليا في حالة اختيار أعضاء المجالس المحلية كلية بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي بينما تكون إدارة محلية، إذا تم اختيار هؤلاء الأعضاء كلية بالتقسيم أو بالجمع بين التعيين والانتخاب.

وذهب اتجاه آخر إلى الربط بين نظام الحكم المحلي واللامركزية السياسية؛ وبين الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية وهم ينتقدون الآراء الأخرى على أساس أنها تعتمد على أمور شكلية، فالإدارة المحلية نظام يستند إلى أسس ومقومات تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والمجالس أو المنظمات المحلية ومن ثم فهو أمر يدخل في نطاق موضوعات القانون الإداري؛ في حين أن نظام الحكم المحلي يستند إلى أسس ومقومات مختلفة تماما حيث يتعلق بالنظام الدستوري للدولة ويقوم على أساس توزيع وظائف الدولة، ليس فقط الوظيفة الإدارية وإنما أيضا كل من الوظيفتين التشريعية والقضائية، فهو سمة من سمات النظم الفيدرالية⁽⁷⁸⁾.

(77) مصطفى أبو زيد فهمي، المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، بدون سنة نشر، ص 9.

(78) رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مؤسسة العين للإعلان والتوزيع والنشر؛ 1988، ص 50 وما بعدها.

وعليه فإن الفارق بين النظامين أو الأسلوبين فارق في الطبيعة والجوهر ومن ثم ينبغي استبعاد اصطلاح الحكم المحلي في نظام اللامركزية الإداري والاكتفاء باصطلاح الإدارة المحلية للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية .

والخلاصة أن نظام الحكم المحلي يقابل نظام اللامركزية السياسية وهو نظام لا يتواجد إلا في الدول الاتحادية وإلا تحولت إلى دولة موحدة أو بسيطة، أما نظام الإدارة المحلية فإنه يقابل أحد أنواع أو صور اللامركزية الإدارية وهي اللامركزية الإقليمية التي تتواجد بجانب صورة اللامركزية المحلية أو المرفقية⁽⁷⁹⁾.

المطلب الثاني

صور اللامركزية الإدارية

تحتوي اللامركزية الإدارية على صورتين هما اللامركزية الإدارية المحلية واللامركزية الإدارية المصلحية أي المرفقية؛ والتي تتولى بدورها إدارة بعض الهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

أولاً: اللامركزية الإدارية المرفقية

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية الاعتبارية وقدر من الاستقلالية عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها كمرفق الماء والكهرباء والغاز، لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيداً عن التعقيدات الإدارية⁽⁸⁰⁾.

وتسمى هذه المرافق «بالمؤسسات العامة» أو «المنشآت العامة» إلا أنه يفضل استعمال اصطلاح الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية، لأن

(79) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 188 .

(80) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 62 .

اصطلاح الهيئات العامة إنما هو في الواقع نوع من أنواع الأشخاص المصلحية أو المرفقية.

ولقد تزايدت أهمية الأشخاص العامة المصلحية خاصة مع تزايد دور الدولة في إنشاء المرافق العامة التي تكفل للأفراد حاجاتهم الضرورية، مما أدى إلى توسع الدولة في إنشاء المرافق العامة إلى زيادة الأشخاص المعنوية المرفقية، ويرى الفقه والقضاء أنه يشترط لقيام الشخص العام المرفقي الشروط التالية⁽⁸¹⁾:

1. أن يتمتع الشخص المرفقي بشخصية معنوية مستقلة أي أن لا يكون تابعا للسلطة الإدارية المركزية، ويترتب على هذا الشرط أن يكون للشخص العام المرفقي من يعبر عن إرادته وهو عادة مجلس الإدارة، كما يكون له ذمة مالية مستقلة وأهلية التقاضي وأهليه اكتساب حقوق وتحمل التزامات.

2. أن ينشأ الشخص المرفقي وفقا لأحكام القانون العام ويخضع له وهو الأمر الذي يميز الأشخاص العامة المرفقية عن المؤسسات الخاصة.

3. أن يتحدد نشاط الشخص العام المرفقي في موضوع محدد أي بالاعتماد على مبدأ التخصص كونه يوفر خدمة عامة محددة؛ لأن الأشخاص العامة المصلحية أو المرفقية تنشأ على أساس وظيفي أي بغرض مباشرة نشاط معين، خلافا للأشخاص الإقليمية التي تنشأ على أساس إقليمي بغرض مباشرة كافة أنواع النشاط الإداري في إقليم جغرافي محدد.

وفي الأخير يمكن لنا تقسيم هذه الأشخاص إلى:

- المؤسسات العامة الإدارية أي الهيئات العامة مثل الجامعات، وهيئة البريد والسكك الحديدية.

(81) Gazier, Etude sur les établissements public, EDC.E, 1984-1985, P 13.

- المؤسسات العامة الاقتصادية أي المرافق العامة الإنتاجية.
- الأشخاص الإدارية المهنية مثل النقابات المهنية كقنابة الأطباء والمحامين والمهندسين.

ثانيا: اللامركزية الإقليمية أو المحلية

تتجسد هذه الصورة في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات والمدن والقرى أو البلديات، طبقا للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع، بما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي والتحمل التزاماته، وذلك من أجل قيام هذه الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق والمصالح المحلية التي يعينها المشرع في نطاقها الإقليمي المحدد لها، عن طريق مجالس محلية منتخبة في معظم الأحوال، تتمتع بالاستقلالية في مواجهة السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي بينها القانون⁽⁸²⁾.

وتختلف درجات الإدارة اللامركزية المحلية في النظم الإدارية المختلفة تبعاً لمدى اتساع الاختصاصات الممنوحة لها أو ضيقها، فتبدأ بالإدارة المحلية كما هو الشأن في النظام الجزائري، ثم ترتقي إلى الحكم المحلي الذي تتسع فيه اختصاصات الهيئات اللامركزية بدرجة أكبر من نظام الإدارة المحلية مثلما هو الوضع في النظام الإنجليزي.

المطلب الثالث

أركان اللامركزية الإدارية

كما سبق الإشارة إليه، في هذا النظام تظهر إلى جانب الدولة أي الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها الإدارة اللامركزية

(82) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 158.

ويعني هذا النظام إسناد صلاحية التسيير لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية تعمل على توفير حاجيات سكان الإقليم وذلك تحت رقابة السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس يمكن استخراج الأركان التي يقوم عليها هذا النظام على النحو التالي:

أولاً: وجود خدمات أو مصالح متميزة

تتولى السلطة المركزية إدارة المصالح والمرافق العامة المركزية لأهميتها وحاجاتها إلى توجيه مركزي موحد فإنه من المنطقي أن يترك لمن يستفيدون من المصالح والحاجات المتميزة القيام بإدارتها .

فيتم منح الشخصية الاعتبارية للوحدات الإقليمية لاعتبارات إقليمية أو محلية، يجد المشرع أن من الأفضل أن تباشرها هيئات معينة وإسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم، ولاشك أنهم أدري من غيرهم بواجباتهم وأقدر على إدارة هذه المرافق وحل مشكلاتها⁽⁸³⁾.

ثانياً: وجود هيئات محلية مستقلة

إن الاعتراف بوجود مصالح متميزة للأقاليم المختلفة لا معنى له بدون أن يتم إنشاء هيئات أو مجالس إقليمية يعهد إليها مباشرة وتحقيق هذه المصالح من جهة، كما يجب أن تكون هذه الهيئات أو المجالس مستقلة عن السلطة المركزية من جهة أخرى.

وتتحقق استقلالية الهيئات الإقليمية عن طريق منحها الشخصية المعنوية إما بقانون أو في متن الدستور⁽⁸⁴⁾.

ويمكن القول بأن قيام الإدارة المحلية يتوقف بالدرجة الأولى على استقلالية الشخص المعنوي الإقليمي، وهذه الاستقلالية لا تتحقق إلا

(83) زهدي يكن، القانون الإداري؛ مرجع سابق؛ ص 12 .

(84) François .Luchaire, Les fondements constitutionnels de la décentralisation, R.D.P, 1982, p 1543.

باستقلالية ممثليه، ومن هنا تثور مشكلة كيفية تحقيق هذا الاستقلال، حيث اختلف الفقه في هذا الشأن إلى اتجاهين⁽⁸⁵⁾:

الاتجاه الأول: يرى أنه يكفي لتحقيق هذه الاستقلالية أن ينص القانون على ضمانات معينة لهؤلاء الممثلين، وبالتالي يجوز أن يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية ما دامت هذه الأخيرة لا تملك بعد تعيينهم عزلهم أو المساس بالضمانات المقررة لهم، أي لا يلزم الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية والانتخاب لأن الركن الحقيقي هو استقلالية هذه الهيئات وعدم إخضاعها للسلطة التأديبية للإدارة المركزية شأنهم في ذلك شأن القضاة، فالقضاء مستقلون ومع ذلك فهم معينون.

الاتجاه الثاني: وهم الغالبية، يرون أن الانتخاب شرط أساسي لاستقلال مجالس الوحدات الإقليمية ولا يجب أن ننسى بأن اللامركزية نوع من أنواع الديمقراطية، فاللامركزية في جوهرها ليست إلا نوعاً من التطور الديمقراطي وليست إلا مدرسة له في الوقت ذاته.

ثالثاً: الوصاية الإدارية⁽⁸⁶⁾

مهما كانت درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المحلية، إلا أن مداها لا يمكن أن يصل إلى حد الإطلاق وإلا تعرضت الدولة للتفكك. ويرفض بعض الفقهاء استخدام إصلاح «الوصاية» بحجة أن هذه الوصاية نظام من أنظمة القانون الخاص من المستحسن أن يبقى في نطاقه، لأن العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن العلاقة التي تربط الوصي بالموصى عليه في القانون الخاص، ومن ثم يتعين استبدال هذا الاصطلاح بآخر وهو «الرقابة الإدارية»⁽⁸⁷⁾.

(85) Jean-Marie.Pontier l'Etat et les collectivités locales, 1978, p 369.

(86) Serge .Regourd ;», Recherches sur l'acte de tutelle en droit administratif Français, Biblio. D. P, 1982, P 971.

(87) يحيى الجمل، دروس في القانون الإداري، بدون سنة نشر، ص 90.

إلا أن معظم الفقه ما زال يستخدم اصطلاح الوصاية الإدارية، بالمقابلة مع اصطلاح «الرقابة الإدارية» وهو اصطلاح له مدلول عضوي يشير إلى أحد أجهزة الرقابة في الدولة، كما أن له مدلول موضوعي آخر يتصل بطرق الرقابة على أعمال الإدارة حيث تنقسم إلى رقابة سياسة وأخرى إدارية وثالثة قضائية⁽⁸⁸⁾.

ويقصد بالوصاية الإدارية، مجموعة السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة هدفها التنسيق الإداري بين الهيئات اللامركزية على مستوى الدولة.

وعلى ذلك يمكن تحديد عناصر الوصاية الإدارية بما يلي⁽⁸⁹⁾:

1. أنها مجموعة اختصاصات رقابية ينص عليها القانون، فلا تترك لرغبة السلطات الإدارية المركزية أو اللامركزية.
2. الأصل أن تتولى السلطات المركزية مباشرة تلك الاختصاصات.
3. الوصاية الإدارية تستهدف أساسا ضمان تحقيق المصلحة العامة، والتزام الهيئات اللامركزية الحدود التي يفرضها القانون على نشاطها أو أعمالها.

المطلب الرابع

تقدير نظام اللامركزية الإدارية

يتفق الفقه على أن النظام اللامركزي يعد استجابة طبيعية لتطورات الأعمال الإدارية والتي فرضت ضرورة اتباعه لما حققه من مزايا لا جدال بشأنها، إلا أن له عيوباً كذلك وهذا ما سنعالجه فيما يلي:

(88) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، 1977، ص 126.

(89) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 199.

أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية مزايا عديدة لعل أهمها:

1. اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يؤدي إلى تحقيق فعالية في أداء الوظائف الإدارية، لأن من يرغب في خدمة معينة هو الذي يتولاها بنفسه أو بواسطة ممثليه مباشرة.

ويتجلى ذلك في إشراك سكان المناطق والأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يحققه ذلك من مزايا تتجسد في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب تطبيقاً للديمقراطية⁽⁹⁰⁾.

2. سهولة القيام بالإصلاح الإداري وتخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، حيث تتعدد أساليب أداء الخدمات بتعدد الحاجات، فلا يكون هناك أسلوب واحد جامد لتأدية كل الخدمات وبالتالي تكون إدارة المصالح العامة مطابقة لحاجات الأفراد الذين تعنيهم هذه المصالح وتتفق مع أمانهم.

3. تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تبسيط الإجراءات والحد من البيروقراطية الإدارية أو بالأحرى إلى عيوبها والقضاء على الروتين، علاوة على تنمية القدرات الإدارية لدى مختلف العاملين في المستويات التنظيمية بتدريبهم على اتخاذ القرارات وتفرغ السلطات المركزية للتخطيط والتنسيق والرقابة⁽⁹¹⁾.

ثانياً: مساوئ اللامركزية الإدارية

وجه للامركزية الإدارية انتقادات أهمها⁽⁹²⁾:

1. اللامركزية الإدارية تمس بالوحدة الإدارية وذلك على أساس

(90) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161.

(91) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري؛ مرجع سابق، ص 205.

(92) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 66.

توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية سواء الإقليمية منها أو المصلحية.

2. قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية.

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

الفصل الرابع

تطبيقات التنظيم الإداري المركزي في الإدارة الجزائرية

تمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية باسم ولحساب الدولة في رئيس الجمهورية الذي تعاونه أجهزة إدارية تنفيذية واستشارية وفنية تابعة وخاضعة له، وفي الوزير الأول والوزراء.

ويترتب على ذلك فارقٌ في تصرفاتهم، فهم عندما يقومون بأعمال الحكومة أي أعمال السيادة، لا يخضعون لرقابة القضاء الإداري لأن هذه الأعمال تخرج عن نطاق الرقابة إلغاءً أو تعويضاً كون تصرفاتهم تتمثل في وضع السياسة العامة ورسم الخطوط والاتجاهات العامة للسلطة التنفيذية⁽⁹³⁾، أما إذا قاموا بالأعمال الإدارية فإنهم يخضعون لهذه الرقابة.

ولتبيان هذا التمييز نستعين بـ لا فيريير الذي يميز بين مصطلحين «الحكومة» و«الإدارة»

Administrer: c'est assurer l'application journalière de lois, veiller aux rapport des citoyens avec l'administration et des divers administrations entre elles.

Gouverner: c'est pourvoir aux besoins de la société tout entière, veiller à l'observation de la constitution au fonctionnement des

(93) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، 1995، ص 99.

grands pouvoirs publics aux rapports de l'Etat avec des puissances étrangères, à la sécurité intérieure et extérieure».

المبحث الأول رئاسة الجمهورية

لقد أوكلت مهمة قيادة الوظيفة التنفيذية وتقرير السياسة العامة للأمة لرئيس الجمهورية، امتياز منحه إياه الدستور وهو يظهر جلياً في المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020: «يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة؛ ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية

يحمي الدستور ويسهر على احترامه.

يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها.

له أن يخاطب الأمة مباشرة».

المطلب الأول

انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء عهده

إن مسألة الترشح إلى منصب رئيس الجمهورية في الجزائر مضمون دستوريا لأي شخص تتوفر فيه الشروط التي حددها الدستور والقانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

أولاً: شروط انتخاب رئيس الجمهورية

لقد تضمنت المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ شروط تولى منصب رئيس الجمهورية والمتمثلة في⁽⁹⁴⁾:

(94) انظر المادة 73 من الدستور 1996، المؤرخ في 7/12/1996، جر العدد 76 المؤرخة في 8/12/1996.

انظر المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ المؤرخ في 6 مارس 2016؛ ج. ر العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

1. يتمتع بالجنسية الجزائرية فقط (أي استبعاد المتجنس من الترشح للرئاسة) ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم .
 2. لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية .
 3. يدين بالإسلام
 4. يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح .
 5. يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية
 6. يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط .
 7. يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات؛ على الأقل؛ قبل إيداع الترشح .
 8. يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 .
 9. يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها .
 10. يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942 .
 11. يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه .
- يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة .

ثانيا: مدة العهدة الرئاسية

لقد نصت المادة 74 من دستور 1996 على مدة رئاسة الجمهورية وهي 5 سنوات، وبعدها كان تجديدها مرة واحدة فقط، جاء التعديل الدستوري في (95) 2008؛ الذي كرس إمكانية تجديد الانتخاب بدون تحديد عدد

(95) قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 / 11 / 2008 يتضمن التعديل الدستوري المنشور في ج. ر العدد 63 الموافقة ل 16 / 11 / 2008؛ المؤرخة في 16.11.2008.

المرات، والذي يهدف من وراء ذلك إلى تأسيس مبدأ قابلية انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل، باعتبار أن الشعب هو مصدر لكل سلطة؛ وان السيادة الشعبية هي ملك للشعب دون سواه؛ لكن مع صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 تم إعادة النظر في هذه النقطة وإعادة اعتماد التجديد مرة واحدة فقط⁽⁹⁶⁾ وبالنظر إلى المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2020: «مدة العهدة الرئاسية خمس (5) سنوات .

لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين متتاليتين أو مفصلتين؛ وفي حالة انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهده أو أي سبب كان؛ تعد عهدة كاملة⁽⁹⁷⁾».

والملاحظ كذلك على دستور 1996 أنه لم يتعرض للموانع التي تتنافى وممارسة وظيفة رئاسة الجمهورية مثل مزاولة المهن التجارية أو الصناعة... الخ، ولعل ذلك راجع للطابع الليبرالي للدستور الجزائري الذي ترك الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية متى توفرت في المترشح الشروط اللازمة لذلك، علما أنه أشار فقط في المادة 88 منه إلى حالة واحدة تمنعه من ممارسة مهامه وهي حالة المرض المزمّن أو الخطر وهي نفس الموانع المذكورة في المادة 102 من تعديل 2016؛ وهذا ما نصت عليه المادة 94 من تعديل 2020⁽⁹⁸⁾.

كما تنتهي عهده الرئاسية في حالة استقالته من منصبه أو وفاته أو عجزه البدني المثبت قانونا⁽⁹⁹⁾.

(96) انظر المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ مرجع سابق

(97) انظر المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ ج ر العدد 54 الصادرة بتاريخ 16 / 9 / 2020

(98) أنظر المادة 88 من دستور 1996، مرجع سابق.

انظر المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ المرجع نفسه.

انظر المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه .

(99) انظر المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

المطلب الثاني

صلاحيات رئيس الجمهورية

بما أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممثل للدولة، ورئيس للسلطة التنفيذية والقائد الإداري الأعلى للإدارة العامة، فله صلاحيات واسعة يمكن إرجاعها أساس إلى:

أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية التنفيذية

لرئيس الجمهورية بهذه الصفة عدة صلاحيات تتمثل في⁽¹⁰⁰⁾:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية؛ ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني .
- يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي 2 / 3 أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان.
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها
- يرأس مجلس الوزراء.
- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وينهي مهامه.
- يتولى السلطة التنظيمية
- يوقع المراسيم الرئاسية .
- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها.
- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء
- يستدعي الهيئة الناخبة .
- يمكن أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة

(100). انظر المادتين 91 و 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020

- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها .
- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية .
- بالإضافة إلى سلطات أخرى في مجال التعيين في العديد من المناصب والتي جاءت في نصوص قانونية خاصة.

ثانيا: صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية

- لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات التشريعية، أي التي تمس السلطة التشريعية أو أعمالها وتمثل فيما يلي:
- تعيين (2 / 3) ثلثي أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁰¹⁾.
 - سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة⁽¹⁰²⁾.
 - سلطة حل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁰³⁾.
 - سلطة إصدار القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه إياه⁽¹⁰⁴⁾.
 - له الحق أن يوجه استدعاء للبرلمان للاجتماع في دورة غير عادية⁽¹⁰⁵⁾

ثالثا: صلاحيات رئيس الجمهورية القضائية

- رئيس الجمهورية هو القاضي الأول في البلاد لما له من صلاحيات في هذا المجال، ويمكن إرجاعها أساسا فيما يلي:
- يرأس المجلس الأعلى للقضاء.
 - تعيين رئيس مجلس الدولة.

(101) انظر المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ مرجع سابق

(102) انظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

(103) انظر المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

(104) انظر المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق

(105) انظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

- تعيين القضاة.

- كما له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها.
أضف إلى صلاحيات أخرى جاءت في نصوص قانونية أو تنظيمية.

رابعاً: صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

وهي الظروف المذكورة في المواد 97؛ 98؛ 99؛ 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أو المتمثلة في حالة الطوارئ؛ حالة الحصار؛ الحالة الاستثنائية..

فلرئيس الجمهورية أن يقرر وذلك بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس المحكمة الدستورية ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع⁽¹⁰⁶⁾.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه.

ويقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراثها، ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء⁽¹⁰⁷⁾.

كما له أن يقرر التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة⁽¹⁰⁸⁾.

(106) انظر المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق

(107) انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق

(108) انظر المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

وإذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية ويوجه الرئيس خطاباً للأمة⁽¹⁰⁹⁾، يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية كل السلطات⁽¹¹⁰⁾.

المطلب الثالث

الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

لقد جاء تنظيم الإدارة المساعدة لرئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 197-01 المؤرخ في 22 يوليو 2001 المحدد لمصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها⁽¹¹¹⁾.

حيث تكلف هذه المصالح وذلك تحت إشراف رئيس الجمهورية بالمتابعة والمشاركة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كما أنها تتابع النشاط الحكومي وتقدم تقريراً بذلك، ولا يجوز لهذه المصالح أن تحل محل المؤسسات والإدارات المختصة ولا التدخل في ممارسة صلاحيات هذه الأخيرة.

أولاً: مدير الديوان:

يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يلي⁽¹¹²⁾:

- يدرس الملفات السياسية وينفذها.
- يتابع النشاط الحكومي ويقوم بتحليله ويقدم عرضاً بذلك إلى رئيس الدولة.

(109) انظر المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

(110) انظر المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه

(111) مرسوم رئاسي 01-197 المؤرخ في 2 يوليو 2001 المحدد لمصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج. ر العدد 40 المؤرخة في 25 يوليو 2001.

(112) انظر المادة 10 من المرسوم رئاسي 01-197؛ المرجع السابق.

- يعلم رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبتطورها ويمده بالعناصر الضرورية لاتخاذ القرار.

- يرسل عند الاقتضاء إلى السلطات والأجهزة والمؤسسات المعنية قرارات رئيس الجمهورية وتعليقاته وتوجيهاته ويتابع تطبيقها.

- يتابع حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى.

- يتولى العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركات الجمعوية.

- يقيم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات ويتولى معالجتها.

- يحضر وينسق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليقاته ونشاطاته.

- يشرف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية ولرئيس الجمهورية زيادة على ذلك، رئيس الديوان والكتابة الخاصة⁽¹¹³⁾؛ ويكلف رئيس الديوان بمتابعة المسائل الخاصة وكل مهمة أخرى قد يسندها إليه رئيس الجمهورية⁽¹¹⁴⁾، وتلحق بمدير الديوان⁽¹¹⁵⁾:

- المديرية العامة للتشريفات.

- المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيين.

- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين.

- مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.

(113) انظر المادة 6؛ من المرسوم رئاسي 01 - 197؛ المرجع نفسه.

(114) انظر المادة 12؛ المرجع نفسه.

(115) انظر المادة 13؛ المرجع نفسه.

أولاً: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

يكلف الأمين العام لرئاسة الجمهورية على الخصوص بما يلي⁽¹¹⁶⁾:

- ينظم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها.
- ينشط وينسق نشاطات الهياكل التابعة له.
- يحضر ميزانية رئاسة الجمهورية وينفذها.
- يعد أو يشارك عند الاقتضاء في إعداد ملفات ودراسات وغيرها من العناصر الوثائقية الضرورية لاتخاذ القرار.
- يحدد وينفذ إجراءات وكيفية التعيين في الوظائف والمناصب السامية المدنية.

ويلحق بالأمين العام لرئاسة الجمهورية⁽¹¹⁷⁾:

- مديرية الإدارة العامة.
- مديرية الوسائل التقنية.
- مديرية الاستقبال والإقامات الرسمية.
- مديرية المواكب الرسمية والنقل.
- مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية.
- مديرية الإطارات.
- مديرية المواصلات السلوكية واللاسلكية.
- مديرية الأرشيف.
- مديرية الوثائق العامة.
- مديرية الأمن الوقائي.
- مديرية الخدمة الوطنية.

(116) انظر المادة 11؛ المرجع السابق.

(117) انظر المادة 14؛ المرجع نفسه.

والأمين العام لرئاسة الجمهورية هو الأمر بصرف ميزانية رئاسة الجمهورية⁽¹¹⁸⁾.

ثالثاً: الأمانة العامة للحكومة

تعتبر الأمانة العامة للحكومة جهازاً دائماً في رئاسة الجمهورية، وهي تشكل قاعدة لتنظيم النشاط القانوني للدولة.

ولقد رُسخ المرسوم الرئاسي 197-01 السالف الذكر الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الحكومة، وعلى هذا الأساس يضطلع الأمين العام للحكومة ما يلي:

- يتولى مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي.
 - يحضر مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية.
 - يحضر بالتعاون مع السلطات المعنية جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة.
 - يشارك في اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء.
 - يعد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة.
 - يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي ولا سيما فيما يخص:
 - إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان.
 - استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها.
 - تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.
- ويساعد الأمين العام للحكومة في ممارسة مهامه:

(118) انظر المادة 16؛ المرجع السابق

- مكلفون بمهمة.
- مديرو الدراسات.
- مكلفون بالدراسات والتلخيص.
- نواب مديرين.
- رؤساء دراسات.

وللأمين العام للحكومة ميزانية خاصة وهو الأمر بصرفها وله الوسائل البشرية والمادية التي يسيرها مباشرة. وله أيضا تفويض بالإمضاء من رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات التي تدخل في مجال اختصاصه.

فالأمانة العامة تتدخل كفاعل رئيسي في كل مرحلة من مراحل تنظيم العمل الحكومي، فهي تضطلع بمهمة:

- تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء.
- تجهيز النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها، بحيث يقوم الأمين العام للحكومة بإيداع المشروع باسم الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني بمجرد المصادقة عليه من طرف مجلس الوزراء، كما يقوم بإعلام الوزير الأول والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.
- كما لها دور رئيسي في اقتراحات القوانين من طرف البرلمان بحيث عندما يتم إخطار الحكومة باقتراح قانون من المجلس الشعبي الوطني، تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعه وتجمع آراء وملاحظات أعضاء الحكومة.
- كما لها دور في إصدار النصوص التشريعية، فبعد المصادقة على النص من طرف البرلمان، يعرض على رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، ويجب أن يتم هذا الإصدار مبدئيا في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسليم النص إلى الأمانة العامة، وتكفل عملية إعداد النصوص التشريعية بالنشر في الجريدة الرسمية.

- كما لها دور في تحضير مشاريع المراسيم، بحيث ترسل الصياغة النهائية المعدة إلى الأمانة العامة للحكومة لدراستها دراسة أخيرة مع مجموع عناصر الملف، مرفقة بمذكرة تقديم للسلطة المؤهلة للتوقيع والمتمثلة حسب الحالة إما في رئيس الجمهورية وإما في الوزير الأول.

- كما لها دور في نشر النصوص في الجريدة الرسمية كون تطبيق نص ما مرهون بنشره؛ والذي يهدف إلى إعلام الجمهور به، حيث إن كل النصوص سواء اندرجت ضمن اختصاص الوزراء أو المجلس الدستوري أو المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي،... الخ؛ يمر من الأمانة العامة للحكومة.

- كما لها دور استشاري، فهي مدعوة أحيانا إلى الفصل وإبداء رأيها المعلن في كل مسألة قانونية تعيق تجسيد عمل ما، يطرحه عليها رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وذلك زيادة على الوظائف التي تقوم بها في مجال دراسة النصوص القانونية للدولة ومراقبة مدى مطابقتها أو قانونيتها.

وتساعد مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة هياكل ومكلفون بمهمة ومديرو دراسات، ومديرون ومكلفون بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين وكذا مستخدمون إداريون وتقنيون⁽¹¹⁹⁾.

ويؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم وفي إطار ممارسة هذه الصلاحيات المذكورة، للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم⁽¹²⁰⁾.

كما يمكن لمدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة تفويض إمضائهم للمعينين في الوظائف السامية

(119) الأمانة العامة للحكومة؛ المادة 7؛ المرجع السابق.

(120) انظر المادة 15، المرجع نفسه.

برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل⁽¹²¹⁾.

كما أن هذا التفويض يصبح لاغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض أو المفوض إليه⁽¹²²⁾.

رابعاً: الهيئات الاستشارية

لقد نص الدستور الجزائري على مجموعة من الهيئات أسندت لها مهمة إعطاء المقترحات والتوصيات وكذا التقارير في مجالات مختلفة، فلقد نص في الفصل الثاني المعنون المؤسسات الاستشارية على المجلس الإسلامي الأعلى⁽¹²³⁾؛ حيث تنص المادة 206 منه على أنه يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى يتكون من 15 عضواً معينين من طرفه من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم، كما يؤسس لديه مجلس أعلى للأمن⁽¹²⁴⁾، والذي يرأسه شخصياً مهمته تقديم مختلف الآراء في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني؛ والمجلس الوطني لحقوق الإنسان⁽¹²⁵⁾؛ المجلس الأعلى للشباب⁽¹²⁶⁾؛ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁽¹²⁷⁾؛ المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي⁽¹²⁸⁾؛ وكذلك المرصد الوطني للمجتمع المدني⁽¹²⁹⁾

(121) انظر المادة 17، المرجع نفسه.

(122) انظر المادة 18، المرجع السابق.

(123) انظر المادة 206 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق.

(124) انظر المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق

(125) المادة 211 من تعديل 2020

(126) المادة 214 من تعديل 2020

(127) أنظر المادة 209؛ المرجع نفسه

(128) أنظر المادة 216 المرجع نفسه

(129) أنظر المادة 213 من تعديل 2016

المبحث الثاني الوزارة الأولى

يعتبر مركز الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري؛ مركزاً تابعاً ومساعداً لرئيس الجمهورية، كان يطلق عليه تسمية رئيس الحكومة قبل التعديل الذي طرأ على دستور 1996، وسبب هذا التغيير راجع إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في تبني النظام الرئاسي حيث إن تسمية رئيس الحكومة تنتمي إلى النظام البرلماني؛ بحيث تدل على ثنائية السلطة التنفيذية بينما الوزير الأول تعني أحاديته والتي على رأسها رئيس الجمهورية دون منازع.

سنتعرض في هذا المبحث الدراسة تعيينه (المطلب الأول) وكذا إلى صلاحيته (المطلب الثاني) وأخيراً سنتعرض إلى الأجهزة المساعدة له (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه

يعين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية وليست هناك شروط معينة في مجال التعيين بل هو خاضع للاختيار الحر له من بين الكثير من الشخصيات، فله سلطة التعيين وكذا إنهاء المهام وذلك بمقتضى مرسوم رئاسي؛ حسب قاعدة توازي الإشكال⁽¹³⁰⁾.

المطلب الثاني

صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

نصت المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه يقود الحكومة وزير أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية؛ ويقود الحكومة رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية⁽¹³¹⁾.

(130) انظر المادة 91 / 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق

(131) انظر المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020

و يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة زيادة عن الصلاحيات التي تخولها إياه أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية⁽¹³²⁾:

- 1- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة
- 2- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- 3- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات .
- 4- يرأس اجتماعات الحكومة
- 5- يوقع المراسيم التنفيذية
- 6- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.
- 7- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العامة.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن القانون، فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة به أي انه يقوم من جهة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ومن جهة أخرى التنظيمات الصادرة عن رئس الجمهورية.⁽¹³³⁾

المطلب الثالث

الأجهزة المساعدة للوزير الأول

يساعد الوزير الأول في أداء مهامه مصالح حددها المرسوم التنفيذي 09-09 المؤرخ في 7 فبراير 2009⁽¹³⁴⁾؛ والتي تتكون من:

(132) انظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020

(133) انظر المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق.

(134) انظر المواد من 1 إلى 10 من المرسوم التنفيذي 09-09 المؤرخ في 7 فبراير 2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه ج. ر العدد 10 المؤرخة في 11 فبراير 2009.

- مدير الديوان

- رئيس الديوان

- مكلفين بمهمة

يتولى مدير الديوان وبتفويض من الوزير الأول متابعة النشاط الحكومي بالاتصال مع الأجهزة والهيئات المعنية، كما يقوم بدراسة كل المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة بالإضافة إلى تنسيق نشاط الهيئات والمؤسسات العمومية الموضوعة لدى الوزير الأول.

يكلف رئيس الديوان بأعمال البحث والاستشارة المتعلقة بالعلاقات مع المحيط المؤسسي والسياسي والنقابي والجمعي وتسيير الإطارات السامية في الدولة والتشريعات وأمن مقر ديوان الوزير الأول ويساعده في ذلك مكلفون بالدراسات والتلخيص وملحقون بالديون، كما يساعده في ذلك مديرية للوسائل.

ويؤهل مدير الديوان ورئيس الديوان للتوقيع في حدود صلاحياتها وباسم الوزير الأول على كل القرارات.

كما تنظم في أقسام النشاطات الدائمة المرتبطة بتنظيم العمل الحكومي وتسيير الإطارات السامية في الدولة؛ ويدير كل قسم مكلف بمهمة والذي يساعده إن لزم الأمر مديرو دراسات ومديرون ومكلفون بالدراسات.

كما يساعد الوزير الأول في أداء مهامه مديرية إدارة الوسائل التي نص عليها المرسوم التنفيذي 64-09⁽¹³⁵⁾؛ طبقاً لأحكام المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 63-09 السالف الذكر، فتكلف هذه المديرية بتسيير المستخدمين وإعداد الميزانية وتولي أمانة لجنة الصفقات وكذا تسيير

(135) انظر المواد من 1 إلى 7 من الرسوم التنفيذية 09-64 المؤرخ في 7 فبراير 2009 الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيماتها ر العدد 10 المؤرخة في 11 فبراير 2009 .

الأملاك المنقولة والعقارية والمحافظة عليها وصيانتها وحفظ الأرشيف والتحضير المادي للندوات والملتقيات وحفلات الاستقبال التي ينظمها ديوان الوزير الأول، علماً أن هذه المديرية تشمل على خمس مديريات فرعية هي:

- 1- المديرية الفرعية للموارد البشرية.
- 2- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- 3- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- 4- المديرية الفرعية للإعلام الآلي.
- 5- المديرية الفرعية للشؤون القانونية والوثائق والأرشيف.

وكل مديرية لها مهام محددة بالمرسوم، كما يساعد مدير إدارة الوسائل رئيسان من أجل الدراسة والتكفل بالمهام المرتبطة بالإقامات الرسمية وتنظيم الندوات والملتقيات وحفلات الاستقبال.

المبحث الثالث

الوزراء

تتألف الحكومة إضافة إلى الوزير الأول من عدد من الوزراء، يرأس كل وزير قطاعاً إدارياً يسمى «الوزارة»؛ التي تستمد وجودها من الدولة، فيمثل كل وزير وزارته ويتصرف باسمها. وبالنظر إلى المادة 49 من القانون المدني لا تتمتع الوزارة بشخصية معنوية⁽¹³⁶⁾.

ستعرض في هذا المبحث إلى دراسة تعيينهم وإنهاء مهامهم (المطلب الأول)، ثم نعرض إلى مختلف صلاحياتهم ومسؤوليتهم (المطلب الثاني) وأخيراً نتعرض إلى أهم الأجهزة المساعدة لهم (المطلب الثالث).

(136) انظر المادة 49 من القانون المدني.

المطلب الأول

تعيين الوزراء وإنهاء مهامهم

يعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية وذلك بعد استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة؛ ولا توجد شروط محددة يجب توافرها في الوزير فهذا الأمر متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.⁽¹³⁷⁾

وهو يسأل عن أعمال وزارته أمام الوزير الأول ويمارس سلطة سياسية باعتباره عضواً في مجلس الوزراء، وسلطة إدارية باعتباره سلطة إدارية مركزية في النظام الإداري الجزائري.

وطبقاً لقاعدة توازي الأشكال تنتهي مهام الوزير بنفس طريقة تعيينه أي بموجب مرسوم رئاسي؛ أو بالاستقالة أو بالوفاة.

المطلب الثاني

صلاحيات الوزراء

بالنظر للمادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹³⁸⁾؛ فإن الوزير الأول يوزع الصلاحيات بين الأعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية؛ وعلى هذا الأساس توزع مختلف الصلاحيات على الوزراء بموجب مراسيم تنفيذية ويمكن رد أهم صلاحيات الوزراء إلى ما يلي:

أولاً: السلطة التنظيمية

لا يتمتع الوزير بسلطة تنظيمية مستقلة؛ فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق المراسيم التنفيذية وذلك بموجب ما يصدر عنه من قرارات تنظيمية متصلة بوزارته.

(137) انظر المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع السابق

(138) انظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ المرجع نفسه.

فيقوم الوزير في نطاق الاختصاص الوظيفي بوظيفته التنظيم الداخلي لوزارته؛ وضمان حسن سيرها؛ فله سلطة إصدار هذه القرارات واتخاذ كافة الإجراءات باختلاف أنواعها⁽¹³⁹⁾.

ثانيا: السلطة الرئاسية

هذه السلطة التي يمارسها كل وزير على جميع الموظفين العاملين والتابعين لوزارته؛ وعلى سبيل المثال ما نجده في المادة الأولى في المرسوم الرئاسي -08 162 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية⁽¹⁴⁰⁾؛ «تضم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية تحت سلطة وزير الشؤون الخارجية ما يلي:

- 1- الأمين العام ويساعده مديرو الدراسات ويلحق به مكتب البريد الوزاري الداخلي في المؤسسة.
- 2- السفراء المستشارين.
- 3- رئيس ديوان الوزير ويساعده المكلفون بالدراسات والتلخيص.
- 4- المفتشية العامة التي يحدد تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم.
- 5- الهياكل الآتية:
 - المديرية العامة للتشريفات.
 - المديرية العامة للبلدان العربية.
 - المديرية العامة لإفريقيا.
 - المديرية العامة لأوروبا.

(139) عمار عوابدي؛ القانون الإداري؛ مرجع سابق؛ ص 226.

(140) انظر المرسوم الرئاسي 08-162 المؤرخ في 2 يونيو 2008؛ المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج. ر. العدد 29 المؤرخة في 4 يونيو 2008.

- المديرية العامة لأمرىكا.
- المديرية العامة لآسيا وأوقيانونسيا.
- المديرية العامة للشؤون السياسية والأمن الدوليين.
- المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية والتعاون الدوليين.
- المديرية العامة للجالية الوطنية في الخارج.
- المديرية العامة للشؤون القانونية والقنصلية.
- المديرية العامة للموارد.
- المديرية العامة للاتصال والإعلام والتوثيق.

علما بأن كل هذه المديرىات موضوعة تحت السلطة الرئاسية للوزير بكل ما يترتب عنها من أثار؛ وكل مديريةية تكلف بمهام معينة، كما يمكن أن تجزأ كل مديريةية إلى مديريةيات ومديرىات فرعية.

ثالثا: الرقابة الوصائية

وذلك في مختلف المؤسسات الإدارية العامة التابعة لوزارته؛ والتي تتمتع بشخصية معنوية وكذا الأجهزة والوحدات الإدارية اللامركزية الخاضعة والتابعة لوزارته. وله من أجل تحقيق أهداف هذه الرقابة سلطات إدارية يمارسها في حدود القانون.

ويجب الإشارة إلى أن الدستور لم يحدد نطاق المسؤولية التي تقع على الوزراء وكذلك لم يبين آليات ممارستها مكتفيا بتبيان مسؤوليته أمام البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛⁽¹⁴¹⁾ حيث يستطيع أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفهي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه 30 يوما أما عن الأسئلة الشفوية فيجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما.

(141) انظر المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

المطلب الثالث الأجهزة المساعدة للوزراء

توضع تحت سلطة الوزراء مجموعة إدارية هامة وان كان التنظيم الإداري لكل وزارة يختلف باختلاف القطاع ضيقا واتساعا، إلا أنها على العموم تكون مكونة من:

أولا: الإدارة المركزية في الوزارات

بالاستناد إلى المرسوم التنفيذي 90 - 188 المؤرخ في 23 يونيو 1990⁽¹⁴²⁾؛ فان وظيفة الإدارة المركزية هي تحضير الأعمال والقرارات السياسية والاقتصادية والإدارية والتقنية التي تتصل بصلاحيات الإدارة وكذا التنسيق والتنظيم والتخطيط؛ علما أنها موضوعة تحت سلطة ورقابة الوزير وذلك لضمان ديمومة وحسن المصالح العمومية

وتشتمل هذه الإدارة المركزية على هياكل وأجهزة:

أ- الهياكل: يمكن أن تنظم هذه الهياكل في شكل:⁽¹⁴³⁾

- مديريات عامة أو مركزية
- أقسام
- مديريات فرعية
- مكاتب

تكلف المديرية العامة أو المركزية في التنسيق فيما بين الهياكل والمصالح التابعة لها وتقييمها وتوجيهها، وتتكفل المديرية أو القسم بمهام التصور والتنشيط والقيام بأي عمل أو دراسة أو بحث يستهدف تطوير الأعمال،

(142) انظر المادة 1 و2 من المرسوم التنفيذي 90 - 188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية في الوزارات، ج. ر العدد 26 ج. ر العدد 26؛ المؤرخة في 27.6.1990.

(143) انظر المادة 3، من المرسوم التنفيذي 90 - 188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية في الوزارات؛ مرجع سابق.

أما عن المديرية الفرعية فهي مكلفة بإعداد برامج العمل والمقررات والتدابير اللازمة لتنفيذ التوجيهات والتعليمات؛ وعن المكتب فهو الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة مكلف بالبحث والمقاييس وجمع العناصر وتحضير الملفات.⁽¹⁴⁴⁾

ب - الأجهزة: يستعين الوزير في أدائه لمهامه بالأجهزة التالية:

- الديوان .

- أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم .

- الأجهزة الاستشارية .

- أجهزة تسيير المهمة .

يستعين الوزير بديوانه في ممارسة مهامه التي لا تدخل ضمن صلاحيات الهياكل؛ فيقوم بجميع أشغال الدراسات والبحث وتحضير مشاركة الوزير في أعمال الحكومة وإعداد الترخيص والحصيلة عن الأعمال لحساب كامل الوزارة، ويشتمل ديوان الوزير على رئيس الديوان، مكلفين بالدراسات والترخيص وملحقين بالديوان، ويفوض الوزير إلى كل من المدير وكذلك لرئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياتها.⁽¹⁴⁵⁾

كما يخول للوزير وضع جميع أجهزة التفتيش والرقابة وتقييم الملاءمة لطبيعة الأهداف وذلك للوقاية من كل نوع من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية؛⁽¹⁴⁶⁾ كما يخول له تنصيب أي هيئة استشارية قصد ترقية نشاطات القطاع⁽¹⁴⁷⁾.

(144) انظر المواد من 4 إلى 9؛ المرجع السابق.

(145) انظر المواد من 10 إلى 16، من المرسوم التنفيذي 90 - 188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية في الوزارات؛ المرجع السابق .

(146) انظر المادة 17، المرجع نفسه.

(147) انظر المادة 18، المرجع نفسه.

ويمكن له أن يعين لمدة محددة مسئولين عن دراسات أو مشاريع لدراسة ملفات وإنجاز المشاريع الخاصة.

ثانياً: المصالح الخارجية للوزارات

إذا كانت الوزارة جهازاً مركزياً فإن مهامها وصلاحياتها تمتد لتشمل كامل التراب الوطني، وتخفيفاً للتركيز الإداري تم إنشاء مصالح خارجية أي مصالح عدم التركيز تتوزع عبر كامل التراب الوطني، فلكل وزارة عدد معين من هذه المصالح التي تمثل اليد الممتدة للدولة عبر أقاليمها المختلفة.

الفصل الخامس

تطبيقات التنظيم الإداري اللامركزي في الإدارة الجزائرية

تتكون الإدارة اللامركزية في الجزائر من مؤسسات وهيئات ووحدات إدارية إقليمية ومصلحية، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية، فمنذ الاستقلال سعت الجزائر إلى تأسيس تنظيمات لا مركزية كرسستها مختلف دساتير الجمهورية والتي عهدت لهذه الجماعات بصلاحيات واسعة في مجالات مختلفة .

وبالرغم من أن النظام اللامركزي يقوم على فكرة استقلالية الشخص الاعتباري لتمكينه أكثر من إدارة المرفق المحلي إلا أن هذه الاستقلالية تبقى تحت رقابة الجهات الإدارية المركزية تفاديا لصدور قرارات محلية تتعارض وقرارات ذات شأن وطني؛ مع الإبقاء وتأكيد قاعدة «لا وصاية إلا بنص» .

سنتناول في هذا الفصل لدراسة نظام البلدية (المبحث الأول) ونظام الولاية (المبحث الثاني) ثم نعرض إلى الرقابة الممارسة على هذه الهيئات (المبحث الثالث).

المبحث الأول

نظام البلدية

مر التنظيم الإداري البلدي بالعديد من المراحل بدءا من المرحلة الانتقالية 1962 - 1967 وصولا إلى قانون 90-08 والذي جاء في ظل مرحلة تميزت

بمبادئ جديدة كرسها دستور 1989 بإلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، ورغم إيجابيات قانون 90-08 إلا أن فيه غموضاً في مسائل معينة منها طريقة انتخاب الرئيس أضيف إلى الانسداد الذي وصلت إليه بعض البلديات وعدم استقرارها، مما استلزم إلغائه وإصدار قانون 11-10. ستعرض في هذا المبحث إلى دراسة تعريف البلدية وخصائصها (المطلب الأول)، ثم التطرق لهيئاتها وأهم الصلاحيات التي تمارسها (المطلب الثاني) ثم معالجة فكرة سلطة حلول الوالي محل رئيس البلدي (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف البلدية

البلدية هي النواة الرئيسية المشكلة للتنظيم الإداري اللامركزي، فهي مكان مخصص لممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للإدارة اللامركزية، نص عليها المؤسس الدستوري في كل الدساتير الجزائرية وأحدث لها قانوناً خاصاً بها وأضفى عليه خصائص معينة وعلى هذا الأساس سنقوم بتعريف البلدية بالاستناد إلى دساتير الجمهورية وكذلك تعريفها بالاستناد إلى قوانين إنشائها؛ ثم التعرض لأهم خصائصها.

أولاً: تعريف البلدية بالاستناد إلى الدساتير الجزائرية

نصت المادة 09 من دستور 1963 على أنه⁽¹⁴⁸⁾: «تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون مداها واختصاصها.

البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية».

كما نصت المادة 36 من دستور 1976 على أنه⁽¹⁴⁹⁾: «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.

(148) دستور 1963 المؤرخ في 10 / 9 / 1963؛ ج ر العدد 64 لسنة 1963 .

(149) دستور 1976 المؤرخ في 22 / 11 / 1976 ج ر العدد 94 الصادرة في 24 / 11 / 1976 .

والبلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة.

التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون».

كما نصت المادة 15 من دستور 1989 على أنه⁽¹⁵⁰⁾: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية».

ولقد أبقى دستور 1996 على هذا التعريف وذلك في المادة 15 منه؛ وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 16 منه⁽¹⁵¹⁾ وقد نصت المادة 17 من تعديل 2020 على أنه: «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية».

البلدية هي الجماعة القاعدية .

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية؛ وتكفل أفضل باحتياجات سكانها؛ يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة»⁽¹⁵²⁾.

ثانيا: تعريف البلدية بالاستناد إلى قانون إنشائها

اختلف القانون في تعريف البلدية وهذا راجع أساسا إلى اختلاف الفترة التي صدر فيها، فقد عرفها أمر 67-24⁽¹⁵³⁾ بأنها: «البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية الأساسية»؛

(150) دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989، ج.ر العدد 09 الصادرة في 8 / 12 / 1996

(151) انظر المادة 15 من دستور 1996؛ المرجع السابق.

انظر المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ المرجع السابق .

(152) انظر المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ مرجع سابق

(153) أمر 67 / 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، ج.ر العدد 06 المؤرخ في 18.1.1967.

علما أنه في هذه الفترة ساد النظام الاشتراكي وعليه فقد ظهرت الوظائف الكثيرة للبلدية؛ كما عرفتها المادة الأولى من قانون 90-08 المؤرخ في 11/4/1990⁽¹⁵⁴⁾ الملغى بأنها: «البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون»؛ كما عرفتها المادة الأولى من قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011⁽¹⁵⁵⁾ بأنها «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة؛ وتحديث بموجب قانون».

ولعل المادة الثانية من نفس القانون تكمل تعريفها بقولها: «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»⁽¹⁵⁶⁾.

ثالثا: خصائصها

البلدية هي الوحدة الأساسية للإدارة المحلية تمتاز بمجموعة من الخصائص ذكرها قانون انشائها، فلها إقليم جغرافي معين له حدود معينة؛ والتي تحتوي عدد معين من المواطنين؛ كما أن لها اسما وهذا ما أوضحته المادة 6 من قانون 11-10 بقولها: «للبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي».

علما انه يتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني.

(154) المادة 1 من قانون 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990؛ الملغى، المتعلق بالبلدية ج. ر. العدد 15 المؤرخة في 11/4/1990.

(155) المادة 1 من قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر. العدد 37 لمؤرخة في 3 يوليو 2011.

(156) انظر المادة 6؛ المرجع نفسه.

ويخطر المجلس الشعبي البلدي بذلك؛ وهذا ما أوضحتها المادة 07 من نفس القانون.

كما أنه يتم ضم جزء من إقليم البلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية؛ وعندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها.⁽¹⁵⁷⁾

وعلى هذا الأساس تمتاز البلدية بمجموعة من الخصائص:

1- هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية.

2- نظام البلدية في الجزائر يعكس اللامركزية المطلقة حيث إن جميع الأعضاء يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب العام والمباشر وهم يخضعون في ذلك لقانون الانتخابات.

3- الجماعية في التسيير أي أن القرارات الإدارية المتعلقة بالتسيير هي قرارات متخذة من قبل هيئة ذات طابع جماعي والمتمثلة في المجلس.

4- خضوعها لرقابة وصائية علما أن هذه الرقابة لا تتوقف عند حد رقابة أعمال المجلس بالتصديق عليها، بل تتجاوز ذلك إلى حد إبطال أعماله؛ أو الحل محلله وهذا يشكل أشد أنواع الرقابة على الهيئات المحلية.

المطلب الثاني

هيئات البلدية

بالاستناد إلى المادة 15 من قانون البلدية، فان هيئات البلدية هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية والأمين العام الذي وضع

(157) انظر المادة 7 و9 و10؛ المرجع السابق .

تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ وهذه الهيئات تعمل في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، وعلى هذا الأساس سنعالج في هذا المطلب هيئة المداولة في البلدية؛ والهيئة التنفيذية لها؛ والإدارة التي ينشطها الأمين العام؛ في النقاط الآتية:

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء والذين يختلف عددهم من بلدية إلى أخرى تبعا للإحصاء العام للسكان على مستوى كل إقليم بلدي، ولقد نصت المادة 65 من القانون العضوي 16-10⁽¹⁵⁸⁾ على أن: «المجلس ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وعلى أن تجري الانتخابات في ظرف ثلاثة (03) أشهر التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية»، كما نصت المادة 80 من نفس القانون على أنه: «يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية⁽¹⁵⁹⁾ :

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و20.000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و50.000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و100.000 نسمة

(158) انظر المادة 65 من قانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالانتخابات، ج. ر العدد 50 المؤرخة في 25 أوت 2016 .

(159) انظر المادة 79؛ المرجع نفسه .

- 33 عضو في البلديات التي يتراوح سكانها بين 100.001 و200.000 نسمة.

- 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

1- شروط الانتخاب في المجلس الشعبي البلدي

لقد نصت المادة 79 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات على انه⁽¹⁶⁰⁾: «يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يلي :

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،
- أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية.

- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.

- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون العضوي ولم يرد اعتباره.

- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

كما نصت المادة 81 من نفس القانون على أنه: «يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

- الوالي؛

- الوالي المنتدب؛

(160) انظر المادة 107 إلى 112 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

- رئيس الدائرة؛
- الأمين العام للبلدية؛
- المفتش العام للولاية؛
- عضو المجلس التنفيذي للولاية؛
- القاضي؛
- أفراد الجيش الوطني الشعبي؛
- موظفو أسلاك الأمن؛
- أمين خزينة البلدية؛
- المراقب المالي للبلدية؛
- الأمين العام للبلدية؛
- مستخدمو البلدية.

2 - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

للمجلس الشعبي البلدي عدة صلاحيات وفي مجالات عديدة حددها قانون البلدية في الباب الثاني من القسم الثاني منه المعنون صلاحيات البلدية والتي تشكل في الوقت ذاته مجالات المداولة؛ وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

أ- في مجال التهيئة والتعمير والتجهيز:⁽¹⁶¹⁾

يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية للسنوات الموافقة لعهدته الانتخابية (5 سنوات يصادق عليها ويسهر على تنفيذها، كما يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ويبادر بكل عملية؛ ويتخذ

(161) انظر المادة 19 من القانون 90-29 المؤرخ في 1/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جر العدد 52 المؤرخة في 2 ديسمبر 1990.

كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار وترقيته، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية.

علماً أن المخططات التنموية المشار إليها أعلاه يتمثل أساساً في :

-المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية:

حيث إن البلدية تقسم بموجب هذا المخطط الأراضي إلى أربعة قطاعات حددتها المادة 19 من قانون 90-29⁽¹⁶²⁾ المتعلق بالتهيئة والتعمير؛ وهذه القطاعات هي القطاعات المعمرة، المبرمجة؛ قطاعات التعمير المستقبلية والقطاعات غير القابلة للتعمير.

-مخطط شغل الأراضي: ويتم وفقاً لهذا المخطط ما يلي:⁽¹⁶³⁾

- التحديد المفصل للمناطق المعنية باستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء.
- تحديد الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به .
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب والمواقع التذكارية.
- تحديد مواقع الأراضي الفلاحية التي يجب حمايتها.
- تحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء ومميزات طرق المرور.

ب- في المجال الاجتماعي والثقافي:⁽¹⁶⁴⁾

بحيث تتخذ البلدية كافة الإجراءات قصد :

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها؛ وكذا إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والنقل المدرسي؛ والمساهمة في إنجاز

(162) انظر المادة 29؛ من القانون 90-29 المؤرخ في 1/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير مرجع سابق.

(163) انظر المادة 31، 19؛ المرجع نفسه .

(164) انظر الماد 122 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الهيكل القاعدية البلدية والجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة؛ ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي واستحداث مناصب شغل، بالإضافة إلى حصر الفئات المحرومة وتنظيم التكفل بها والمساهمة في صيانة المساجد.

ج- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية: (165)

بحيث تسهر البلدية على توزيع المياه الصالحة للشرب وكذا معالجتها بالإضافة إلى جمع النفايات ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة وصيانة طرق البلدية وتنظيم حركة المرور كما تتكفل البلدية في حدود إمكانياتها بتهيئة المساحات الخضراء وصيانة الترفيه والشواطئ.

وفي سبيل ممارسة مهامه، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد وذلك بناء على اقتراح من رئيسه عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية. (166)

وتنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها (167)؛ كما يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة في المداولة المحدثة لها (168).

كما يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجنا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه والمتعلقة بـ (169):

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

(165) انظر المادة 123 و124، من القانون 90-29 المؤرخ في 1/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير؛ المرجع السابق.

(166) انظر المادة 33 من قانون البلدية؛ المرجع نفسه.

(167) انظر المادة 36، المرجع نفسه.

(168) انظر المادة 34؛ المرجع نفسه.

(169) انظر المادة 31؛ المرجع السابق.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية .
- الري والفلاحة والصيد البحري .
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب .
- وتحدث هذه اللجان بموجب مداولة يصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس بناء على اقتراح من رئيسه.

3 - سير عمل المجلس

حسب ما نصت عليه المادة 52 من قانون البلدية⁽¹⁷⁰⁾؛ فإن المجلس الشعبي البلدي يعالج المسائل التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولة والتي يجب أن تحرر باللغة العربية⁽¹⁷¹⁾، يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام، كما يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما تطلب الأمر ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي كما قد يجتمع بقوة القانون في الظروف الاستثنائية ويخطر الوالي بذلك فوراً.

والأصل أن دورات المجلس تعقد في مقر البلدية إلا أنه في حالة القوة القاهرة يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية أو خارج الإقليم في مكان يحدده الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽¹⁷²⁾

ترسل الاستدعاءات لأعضاء المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى مقر سكنهم عشرة أيام قبل افتتاح الدورة، ويجوز تخفيض المدة على أن لا تقل عن يوم واحد في حالة الاستعجال، ولا تصح الاجتماعات إلا بحضور الأغلبية المطلقة علماً أنه إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب تعتبر المداولات

(170) انظر المادة 52؛ المرجع نفسه .

(171) انظر المادة 53؛ المرجع نفسه.

(172) انظر المادة 16؛ 17؛ 18؛ 19؛ المرجع نفسه .

المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، كما يمكن للعضو الذي حصل له مانع أن يوكل كتابيا عضوا آخر ليصوت نيابة عنه، كل الجلسات علنية، إلا ما تعلق منها بالحالة التأديبية للمنتخبين والمسائل المتعلقة بالنظام العام⁽¹⁷³⁾؛ وتصبح المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية وهذا ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية أي حالة سكوت الوالي عن التصديق الصريح بصحة المداولة، كما لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، وهذا ما يعبر عنه بالمصادقة الصريحة من طرف الوالي على صحة المداولة.⁽¹⁷⁴⁾

أما عن بطلان المداولة فهناك المداولة التي تبطل بقوة القانون وهي التي تتخذ خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، أو تلك التي تمس برموز الدولة وغير المحررة باللغة العربية، وكذلك المداولة القابلة للإبطال والتي يثبت بطلانها بقرار معلل من الوالي فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية حضور المداولة.⁽¹⁷⁵⁾

ويستطيع رئيس البلدية أن يرفع تظلما أو دعوى قضائية أمام القضاء ضد قرار الوالي الذي رفض المصادقة على المداولة.

أما عن حل المجلس أي التجديد الكلي لأعضائه فيكون في حالة خرق أحكام الدستور والاستقالة الجماعية لأعضائه، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضائه، حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها إلى غير ذلك من

(173) انظر المادة 21؛ 24؛ 26؛ المرجع السابق.

(174) انظر المادة 56؛ 57؛ المرجع نفسه.

(175) انظر المادة 59 و60؛ المرجع نفسه.

الحالات المذكورة في المادة 46، علماً أن حل المجلس وتجديده يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.⁽¹⁷⁶⁾

ثانياً: رئيس المجلس لشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة تسيير في البلدية، كونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية ويعتبر المسؤول الأول على مستوى البلدية ويمثل الهيئة التنفيذية فيها.

1- كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

لقد حدد قانون البلدية 11-10 كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي والممثل في متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سناً⁽¹⁷⁷⁾؛ وهذا ما يؤكد أن المجلس الشعبي البلدي لم يعد له دور في اختيار رئيس المجلس لأنه أصبح معينا قانونا وهو المتصدر القائمة، بعدما كان في ظل أمر 1967 في مادته 116 هو الذي يعين رئيسه ونوابه، ولعل غرض المشرع كان تفادي أي تهاون قد يحدث من قبل أعضاء القائمة في تعيين رئيسهم وبالتالي عرقلة السير العادي لعمل المجلس.⁽¹⁷⁸⁾

ويرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي بعدما ينصب في حفل رسمي بحضور منتخب المجلس، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب على النحو الآتي⁽¹⁷⁹⁾ :

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد.

(176) انظر المادة 46؛ 47، المرجع السابق .

(177) انظر المادة 64 و 65؛ المرجع نفسه .

(178) انظر المادة 116 من أمر 67-24؛ المرجع نفسه.

(179) انظر المادة 69 و 70 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية؛ مرجع سابق.

- ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا.
 - أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا.
 - خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا.
 - ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.
- ويعرض رئيس المجلس قائمة النواب الذين اختارهم خلال الخمسة (15) يوما الموالية التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة.

2- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة في قانون البلدية، والتي حدتها بصورة عامة المادة 40 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية .

أ- الاستقالة

وهي تعبير صريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي يعلن فيه عن رغبته في ترك أي التخلي عن رئاسة المجلس الشعبي، ويتعين عليه دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته التي تثبت عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي بحيث تصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي.

ب: الإقصاء

يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار⁽¹⁸⁰⁾؛

(180) انظر المادة 44 من قانون 11-10؛ المرجع السابق .

أولاً: صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة

بما أن رئيس البلدية هو ممثل للدولة على المستوى المحلي فله صلاحيات باعتباره ضابطاً للحالة المدنية والشرطة القضائية كما له صلاحيات باعتباره سلطة ضبط إداري.

أ - صلاحياته باعتباره ضابطاً للحالة المدنية والشرطة القضائية

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط للحالة المدنية فهو يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً⁽¹⁸⁵⁾، وهذا ما نجده مجسداً في المادتين 1 و 2 من الأمر 70-20 المتعلق بقانون الحالة المدنية⁽¹⁸⁶⁾؛ ومع تزايد مشاكل الحياة اليومية أصبح من غير الممكن أن يقوم هو بنفسه بذلك؛ وعلى هذا خول قانون البلدية إمكانية تفويض إمضائه إلى موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت مسؤوليته⁽¹⁸⁷⁾.

كما أن لرئيس المجلس صفة ضابط شرطة قضائية، ويعرف الضبط القضائي بأنه تلك الإجراءات الردعية التي تتخذها السلطات بعد وقوع الحادث، ولقد حدد قانون الإجراءات الجزائية سلطات الضبط القضائي على سبيل الحصر.

والضبط القضائي يهتم بالإجراءات المتخذة في حالة وقوع الجريمة للبحث عن مرتكبي المخالفات وتسليمهم للعدالة⁽¹⁸⁸⁾؛ كما يقصد بالضبطية القضائية تلك المرحلة شبه القضائية التي تهدف إلى البحث عن مرتكبيها

(185) انظر المادة 86؛ المرجع السابق .

(186) انظر الأمر 70-20 المؤرخ في 27/2/1970 المتعلق بالحالة المدنية؛ ج. ر العدد 21 المؤرخة في 20/2/1970

(187) انظر المادة 87 من قانون 11-10؛ المرجع السابق.

(188) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، 2010 ص 158 .

والمساهمين فيها⁽¹⁸⁹⁾، ولقد حددت المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: «يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية رؤساء المجالس الشعبية البلدية.....» فالقانون أقر صراحة صفة ضابط شرطة قضائية لرئيس المجلس بهدف السيطرة على الجريمة ومنع انتشارها.⁽¹⁹⁰⁾

وهذه الصفة المذكورة كذلك في المادة 92 من قانون البلدية⁽¹⁹¹⁾، ويمكن له عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.⁽¹⁹²⁾

ب - صلاحياته باعتباره سلطة ضبط إداري

يعرف الضبط الإداري بصورة عامة على أنه مجموعة القواعد والتنظيمات التي تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العام، ولرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات في مجال الضبط سواء ضبطا عاما أم خاصا.

ويتخذ الرئيس كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، وفي حالة حدوث كارثة يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات.⁽¹⁹³⁾

فله أن يتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية، كما عليه السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي وتنظيم الجناز والمحافظة على البيئة ونظافة المحيط والعمارات.⁽¹⁹⁴⁾

(189) عبد الله أوهابيه، شرح قانون الإجراءات الجزائية، دارهومة للطبع والنشر، الطبعة الثانية، 2000 ص 230.

(190) Demdoun kamel, le président des assemblées populaires communales officiers de la police judiciaire , édition homma, Alger 2004 ,p20.

(191) انظر المادة 92 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية؛ المرجع السابق .

(192) انظر المادة 93؛ المرجع نفسه.

(193) انظر المواد 89؛ 90؛ 91؛ المرجع نفسه .

(194) انظر المادة 94؛ 95؛ المرجع السابق .

وهناك نصوص قانونية أخرى تشير إلى صلاحياته في مجال الضبط الإداري منها المرسوم 81-267 المتعلق بصلاحيته في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية⁽¹⁹⁵⁾؛ بحيث يقوم بتسهيل المرور وضمان أمن السير العام، كما يحدد كفيات شغل الطرق العمومية والتجارية؛ السهر على تجميل الطرق وصيانة شبكة الإنارة العمومية، كذلك ما جاء في المرسوم 83-699 المتعلق بصلاحياته في الطرق والشبكات⁽¹⁹⁶⁾؛ حيث انه إذا كانت أشغال معتزم القيام بها في طريق بلدي أو جزء من طريق موجود في شبكة طريق حضري يستوجب الحصول مسبقا على رخصة الطريق التي يسلمها للمعنيين.

وكذلك ما جاء في المرسوم 87-44 المتعلق بوقاية الأملاك الغابية⁽¹⁹⁷⁾؛ فقد نص على وجوب اتخاذ التدابير اللازمة لدى استعمال النار في الأملاك الغابية، فمنع طوال موسم حماية الغابات من الحرائق إحراق القش أو أي نبات آخر، كما أن حرقها خارج هذه الفترة يتوقف على رخصة تسلمها المصالح التقنية المكلفة بالغابات.

ثانيا: صلاحيته باعتباره ممثلا للبلدية

إذا كانت البلدية هيئة إدارية لامركزية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون لرئيس البلدية مهمة التمثيل ورئاسة المجلس وهذا ما سنعالجه من خلال العناصر الآتية:

(195) أنظر المرسوم 81-267 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة، ج ر العدد 41 المؤرخة في 13/10/1981.

(196) أنظر المرسوم 83-699 المؤرخ في 26/11/1983 المتعلق برخصة الطرق والشبكات، ج ر العدد 49 المؤرخة في 29/11/1983.

(197) أنظر المرسوم 87-44 المؤرخ في 10/2/1987 المتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق؛ ج ر العدد 7 المؤرخة في 11/2/1987.

أ - مهمة تمثيل البلدية وإعداد الميزانية

فرئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية في جميع المراسم التشريعية وكذا التظاهرات الرسمية⁽¹⁹⁸⁾، كما يمثلها أمام العدالة بصفتها مدعية أو بصفتها مدعى عليها كما أنه ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.⁽¹⁹⁹⁾

ب - مهمة رئاسة المجلس الشعبي البلدي

وفي هذا الإطار يقوم باستدعائه للانعقاد وذلك عن طريق إرسال الاستدعاءات للنواب، له أن يعد مشروع جدول أعمال الدورات التي يترأسها، يسهر على تنفيذ المداولات ويطلع المجلس بذلك.⁽²⁰⁰⁾

كما يقوم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ومن ذلك إبرام عقود والقيام بمناقصات أشغال البلدية واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية والسهر على المحافظة على الأرشيف.⁽²⁰¹⁾

ثالثا: الأمين العام

ينشط إدارة البلدية أمين عام والذي اعتبره قانون 11-10 هيئة ثالثة من هيئات البلدية يمارس صلاحياته تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ولقد نصت المادة 129 من نفس القانون على مهامه حيث نصت: «يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁰²⁾:

(198) انظر المادة 77-78 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية؛ مرجع سابق .

(199) انظر المادة 81-82؛ المرجع نفسه.

(200) انظر المادة 79؛ المرجع نفسه.

(201) انظر المادة 82؛ المرجع نفسه.

(202) انظر المادة 129؛ من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية؛ مرجع سابق

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية .
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليها في المادة 126 .

- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليها في المادة 68 .
ويتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري التقني للبلدية باستثناء القرارات»

ويعتبر الأمين العام للبلدية من المناصب العليا تارة ومن الوظائف العليا تارة أخرى؛ وهذا ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016⁽²⁰³⁾؛ ولقد حدد نفس المرسوم مهامه حسب ما جاءت به المواد من 13 إلى 16 على النحو التالي:⁽²⁰⁴⁾

- ضمان اجتماعات المجلس الشعبي البلدي؛
- ضمان متابعة تنفيذ مداوولات المجلس الشعبي البلدي؛
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية؛
- تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانته؛

- وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس ولجانته؛

(203) انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية .

(204) انظر المواد من 13 إلى 19، المرجع نفسه.

- ضمان أمانة جلسات المجلس تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- السهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه؛
- ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداولات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- إرسال مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها؛
- ضمان نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي؛
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين؛
- متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي .
- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية؛ تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية
- ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية؛
- ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها؛

- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذها.
- مسك بطاقة الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية؛
- ضمان إحصاء الموظفين المولودين في البلدية أو المقيمين بها؛ حسب شرائح السن؛ في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية؛
- ضمان تسيير إجراءات النظافة والنقاوة العمومية؛
- ضمان إعلان القرارات البلدية ونشرها؛
- متابعة قضايا منازعات البلدية؛
- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة؛
- ضمان تسيير الأرشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه؛
- تحضير مشروع ميزانية البلدية؛
- ضمان تنفيذ الميزانية؛ تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها؛
- مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد أثاث وعتاد البلدية؛
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد .

المطلب الثالث

سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، وذلك بعد إغذراها وكذلك

في حالة حدوث اختلال بالمجلس البلدي يحول دون التصويت على
الميزانية. (205)

فبالنظر لصياغة المادة 100 نلاحظ بأنها نوعاً ما حصرت سلطة
الحوّل الإداري في مجال الضبط الإداري أي في مجال المحافظة على النظام
العام؛ بينما صياغة المادة 101 جاءت أعم بذكرها عبارة «عندما يمتنع
رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له...».

كما أن الوالي يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة حل
المجلس، فالوالي يقوم بتعيين خلال العشرة أيام التي تلي الحل، متصرفاً
ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية والتي
تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. (206)

المبحث الثاني نظام الولاية

تعتبر الولاية وحدة إدارية لا مركزية، تعرف كذلك باسم المحافظة،
تعرض قانون الولاية لإصلاحات جزئية كان الهدف منها النهوض
بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية التي كانت سائدة، تنشأ بموجب قانون
أما عن اسمها ومركزها الإداري وكذا تعديل حدودها فيتم بموجب
مرسوم؛ ويعتبر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 / 5 / 1969 المتضمن الولاية
الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26 / 3 / 1969؛ ولقد تم تعديله
عبر عدة مراحل وصولاً إلى قانون الولاية الحالي 12-07. (207)

سنتعرض في هذا المبحث لدراسة تعريف الولاية وخصائصها
(المطلب الأول) ثم التطرق لهيئتها (المطلب الثاني) وفي الأخير دراسة

(205) انظر المادة 100 و 101 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(206) انظر المواد من 46 إلى 49؛ المرجع السابق.

(207) انظر القانون 12-07 المؤرخ في 21 / 2 / 2012 المتعلق بقانون الولاية؛ ج ر العدد 12
المؤرخة في 29 / 2 / 2012.

فكرة العلاقة التي تربط الوالي بالمجلس الشعبي الولائي (المطلب الثالث).

المطلب الأول تعريف الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشأ بموجب قانون، نص عليها المؤسس الدستوري في كل الدساتير الجزائرية وأحدث لها قانونا خاصا بها، كما أضفى عليها خصائص وعلى هذا الأساس سنقوم بتعريف الولاية بالاستناد إلى مختلف الدساتير الجزائرية؛ تم تعريفها بالاستناد إلى قوانين إنشائها؛ وفي الأخير الإشارة إلى أهم خصائصها.

أولا: تعريف الولاية بالاستناد إلى الدساتير الجزائرية

بالنظر إلى دستور⁽²⁰⁸⁾ 1963؛ نجده أشار إلى الولاية في الفقرة الأولى من المادة 9 بقوله: «تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون مداها واختصاصها»؛ أي أنه لم يذكر عبارة «الولاية» على عكس ما نجده في الفقرة الأولى من المادة 36 من دستور⁽²⁰⁹⁾ 1976 على أنه: «المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية».

كما نصت عليها المادة 15 من دستور⁽²¹⁰⁾ 1989 على أنه: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية». ولقد أبقى عليها التعديل الدستوري لسنة 1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020 في مادته 17.⁽²¹¹⁾

(208) انظر المادة 9 من دستور 1963، المرجع السابق.

(209) انظر المادة 36 من دستور 1976، المرجع السابق.

(210) أنظر المادة 15 من دستور 1989؛ المرجع السابق.

(211) أنظر المادة 15 من دستور 1996؛ المرجع السابق.

أنظر المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 17 من تعديل 2020؛ المرجع السابق.

ثانيا: تعريف الولاية بالاستناد إلى قانون إنشائها

اختلف القانون في تعريف الولاية وهذا راجع إلى اختلاف الفترة التي صدر فيها، فقد عرفها أمر 69-38⁽²¹²⁾ بأنها: «جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة»، علما أن هذا الأمر قد تم تعديله بموجب الأمر 76-86 المؤرخ في 23/11/1976 والذي يتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، كما تم تعديله بموجب القانون 81-02 المؤرخ في 14/2/1981 الذي منح للمجالس الشعبية الولاية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كل الأجهزة الإدارية والاقتصادية الاجتماعية الموجودة في حدود ترابها، وصولا إلى قانون 90-09⁽²¹³⁾ الذي عرفها في مادته الأولى على أنها: «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».

وتشكل مقاطعة إدارية للدولة».

وتنشأ الولاية بقانون والذي تم تعديله بموجب القانون 12-07 المؤرخ في 21/2/2012⁽²¹⁴⁾ المتعلق بقانون الولاية الجديد حيث جاء في مادته الأولى على أنه «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة».

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

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

(212) أنظر الأمر 69-38 المتعلق بالولاية؛ المرجع السابق

(213) أنظر المادة 1 من قانون 90-09؛ الملغى؛ المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية؛ الملغى؛ ج ر العدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.

(214) أنظر المادة من قانون 12-07؛ المرجع السابق.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وحماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها هو بالشعب والى الشعب. وتحديث بموجب قانون» .

فالجديد في التعريف أنه اعتبرها دائرة إدارية؛ فمن جهة اعتبرها هيئة لامركزية ومن جهة أخرى اعتبرها مقاطعة أي دائرة إدارية للدولة؛ على أساس أن الولاية تعتبر جهازا وسيطا أي بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية؛ أي وسيط بين القمة والقاعدة.

ثالثا: خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص:

- هي هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية وليست لامركزية مصلحيه أي مرفقية.
- تعد صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية لأن أعضاءها لم يختاروا كلهم عن طريق الانتخاب.
- هي همزة وصل بين القاعدة والقمة أي بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية.
- هي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة الأمر المتحدث بموجب القانون 07-12 السالف الذكر.
- كما أن لها اسما وإقليما ومقرا رئيسيا ويحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية موجب مرسوم رئاسي⁽²¹⁵⁾؛ ويخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى قانون⁽²¹⁶⁾.

(215) انظر المادة 9 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية؛ المرجع السابق.

(216) انظر المادة 10؛ المرجع نفسه.

المطلب الثاني هيئة الولاية

بالاستناد إلى المادة 02 من قانون 12-07 فإن للولاية هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي وهو مجلس منتخب وهيئة المداولة في الولاية؛ وهيئة الوالي والذي يعد ممثل الدولة ومفوض الحكومة .

أولاً: المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من عدد من الأعضاء الذي يتغير حسب تغير سكان الولاية، ولقد نصت المادة 65 من القانون العضوي 16-10⁽²¹⁷⁾؛ السالف الذكر على أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وهي أحكام مشتركة بين المجالس الشعبية البلدية والولائية، كما نصت المادة 82 من نفس القانون⁽²¹⁸⁾ على أنه: «يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن والسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة .
- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و650.000 نسمة.
- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة.
- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة.

(217) انظر المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات؛ المرجع السابق.

(218) انظر المادة 82؛ مرجع سابق .

1- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة.

2- 55 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه».

1- شروط الانتخاب في المجلس الشعبي الولائي

نصت على هذه الشروط المادة 79 من القانون العضوي 16-10 (219) المتعلق بالانتخابات وهي نفس شروط الانتخاب في المجلس الشعبي البلدي وقد سبق ذكرها.

ولقد نصت المادة 91 من نفس القانون (220) على أنه: «يعتبر غير قابل للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

-الوالي؛

-الوالي المنتدب؛

-رئيس الدائرة؛

-الأمين العام للولاية؛

-المفتش العام للولاية؛

-عضو المجلس التنفيذي للولاية؛

-القاضي؛

-أفراد الجيش الوطني الشعبي؛

-موظفو أسلاك الأمن؛

(219) انظر المادة 79؛ المرجع نفسه.

(220) انظر المادة 91؛ المرجع نفسه.

- أمين خزينة الولاية
- المراقب المالي للولاية
- السفير أو القنصل العام .

2 - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

للمجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات وفي مجالات مختلفة حددها قانون الولاية في الفصل الرابع من الباب الثاني المعنون «صلاحيات المجلس الشعبي الولائي» والتي تشكل في نفس الوقت مجالات المداولة وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

1 - في التنمية الاقتصادية:

بحيث تقوم بإعداد مخطط على المدى المتوسط يبين فيه الأهداف والوسائل التنموية، ويتم إنشاء على مستوى كل ولاية بنك معلومات من أجل القيام بمختلف الدراسات والإحصائيات الضرورية لذلك. كما يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي ويسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية⁽²²¹⁾.

ب- في مجال الفلاحة والري والهياكل القاعدية:

يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية، كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات، وحماية الأملاك الغابية، وتنمية الري، كما يبادر بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية ويبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء.⁽²²²⁾

(221) انظر المواد من 80 الى 83 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

(222) انظر المواد من 84 إلى 91؛ من قانون 12-07 المتعلق بالولاية؛ المرجع نفسه.

ج - في مجال التربية والتكوين والنشاط الاجتماعي والسكن

بحيث تتولى الولاية إنشاء الخريطة المدرسية والتكوينية بإنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وكذا التكفل بصيانتها وتجديد معداتها كما يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية بحيث يتخذ كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمرافقة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور؛ كما يساهم بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان حماية الأم والطفل ومساعدة المسنين والتكفل بالمتشردين والمختلين عقليا.

ويساهم في إنشاء الهياكل القاعدية الرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وكذا حماية وترقية التراث الثقافي.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج للسكن وكذا الحفاظ على الطابع المعماري والقضاء على السكن الهش⁽²²³⁾.

3 - سير عمل المجلس

نصت المادة 76 من قانون 12-07⁽²²⁴⁾ على أنه: «يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة»، يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر يوما على الأكثر، كما يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (1/3) أعضائه أو بطلب من الوالي⁽²²⁵⁾.

ترسل الاستدعاءات إلى حضور دورات المجلس مرفقة بجدول الأعمال لأعضاء المجلس كتابيا أو عن طريق البريد الإلكتروني عشرة أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع مع إمكانية تقليص المدة في حالة الاستعجال على أن لا تقل عن يوم واحد⁽²²⁶⁾.

(223) انظر المواد 14 و 15؛ مرجع سابق .

(224) انظر المادة 76؛ المرجع السابق

(225) انظر المواد من 92 إلى 101؛ المرجع نفسه.

(226) انظر المواد 16 و 17؛ المرجع نفسه.

كما أن اجتماعات المجلس لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة وإذا لم يجتمع بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب؛ فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، مع إمكانية تحرير وكالة كتابية للعضو الغائب يوكل بموجبها عضوا آخر للتصويت نيابة عنه. (227)

والأصل أن دورات المجلس تعقد بمقر الولاية، ولكن في حالة القوة القاهرة يمكن للمجلس عقد اجتماعاته في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي الذي يحضر دورات المجلس، وفي حالة حدوث مانع ينوب عنه ممثله وتعقد المداولات باللغة العربية تحت طائلة البطلان. (228)

وتحرر وتسجل حسب ترتيبها في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختص إقليميا، وتبطل بقوة القانون إذا اتخذت خرقا للدستور أو كانت غير مطابقة للقوانين وللتنظيمات أو تمس برموز الدولة أو التي تتناول موضوعا خارجا عن الاختصاصات الموكلة، فإذا تبين للوالي أن المداولة اتخذت خرقا لهذه المبادئ يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها. (229)

وتصبح المداولات نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من إيداعها بالولاية، كما أنه لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو اقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة وكذا قبول الهبات والوصايا الأجنبية. (230)

(227) انظر المواد من 19 إلى 22، المرجع نفسه.

(228) انظر المواد من 23 إلى 25؛ المرجع نفسه.

(229) انظر المادة 52؛ 53؛ المرجع السابق.

(230) انظر المادة 54؛ 55؛ المرجع نفسه.

كما أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي وأي 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 وذلك تحت البطلان.⁽²³¹⁾

ويتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وذلك في حالة خرق أحكام الدستور أو حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس أو في حالة الاستقالة الجماعية.⁽²³²⁾

ثانيا: الوالي

بالرجوع إلى مختلف القوانين المتعلقة بالولاية، نجد بأن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى الجانب الخاص بتعيينه والشروط المطلوبة لتولي هذا المنصب وعلى هذا الأساس، يعتمد على أسس وضوابط قانونية مستمدة من الدستور وأخرى مستمدة من التنظيم.

1- كيفية تعيين الوالي

يعين الوالي رئيس الجمهورية دون غيره وذلك وفق لما جاءت به المادة 92 / 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²³³⁾؛ وهو ما أكدته المادة 01 من المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.⁽²³⁴⁾ ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذا التعيين ودون تفويض إلى غيره يكمن في أهمية هذا المنصب ومدى حساسيته على الصعيد السياسي والإداري.⁽²³⁵⁾

(231) انظر المادة 56-57؛ المرجع نفسه.

(232) انظر المادة 46؛ 47؛ المرجع نفسه .

(233) انظر المادة 92 / 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ مرجع سابق.

(234) انظر المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 19 / 10 / 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج. ر العدد 76 المؤرخة في 31 / 11 / 1999 .

(235) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 20.

وتخضع الوظائف السامية لشروط عامة وهي تلك الشروط التي يجب أن تتوفر في أي موظف؛ وشروط خاصة كونها وظائف عليا في الدولة وهذا ما ستعرض إليه على النحو التالي:

أ- الشروط العامة:

1- الجنسية

وذلك طبقا لما نصت عليه المادة 31 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.⁽²³⁶⁾ ولم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة لشغل هذا المنصب بين الجنسية الأصلية والمكتسبة.⁽²³⁷⁾

2 - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

وهذا ما أكدته المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.⁽²³⁸⁾

3- شرط السن

فكل موظف يجب أن يكون في عمره 18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة⁽²³⁹⁾؛ وهو شرط موضوعي ولا يمكن أخذه كمعيار في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب السياسية، على غرار منصب الوالي أي يشترط الخبرة والتكوين العالي اللذان لا يأتيان إلا بالتحصيل لسنوات

(236) بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة 2011، ص 32.

(237) انظر المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج. ر 13 المؤرخة في 24.3.1985.

(238) انظر المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة؛ الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 28/7/1990.

(239) انظر المادة 78 من الأمر 06-03 المؤرخ في 13/7/2006 المتعلق بالوظيفة العمومية ج. ر العدد 46 المؤرخة في 16/7/2006.

عديدة، كما أن سن عطاء الإطارات السامية يكون بوجه عام عند سن الكهولة .

4- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية

وهذا ما جاءت به المادة 75 / 04 من المرسوم 06-03 فعلى أي شخص يود الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد سوى وضعيته تجاه الخدمة الوطنية. (240)

ب- الشروط الخاصة: تتمثل هذه الشروط في :

1- المستوى العلمي

لقد اشترط المشرع الجزائري إثبات تكوين عالٍ أو مستوى من التأهيل مساويا له⁽²⁴¹⁾؛ أي ضرورة حيازته شهادة علمية جامعية أو تكوين يسمح له بممارسة المهام الإدارية.

2 - الخبرة المهنية في مجال الإدارة :

والتي نصت عليها المادة 21 من المرسوم 90-226 السالف الذكر وكذلك المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 ..

2-إنهاء مهام الوالي

حسب قاعدة توازي الأشكال والتي تقضي بوجود جهة التعيين وجهة إنهاء المهام، فرئيس الجمهورية يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي وله أن ينهي مهامه بنفس الوسيلة أي بموجب مرسوم رئاسي.

أ-إنهاء مهام الوالي بالطرق العادية

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 90-226 نجد بأنه يحصر الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد؛ الوفاة والاستقالة.

(240) انظر المادة 75 / 04 من الأمر 06-03؛ مرجع سابق.

(241) انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226، الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة؛ مرجع سابق .

التقاعد:

نصت المادة 01 من المرسوم 80-617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الدولة، على أن الموظف يحال على التقاعد بمضي 20 سنة من الممارسات الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة أو عمل 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامٍ داخل أجهزة الدولة.⁽²⁴²⁾

الاستقالة:

لا يجوز للوالي أن يعتبر نفسه مستقيلًا ما لم يبلغ له مرسوم استقالته، وفي حالة استقالته لا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين وهذا ما نصت عليه المادة 37 من المرسوم التنفيذي 85-214 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية.⁽²⁴³⁾

الوفاة

وهي سبب طبيعي لانتهاء أية علاقة، فالعلاقة الوظيفية تنتهي بوفاة صاحبها، غير أن ذوي الحقوق يستفيدون من الامتيازات المالية وهذا على عكس الاستقالة التي تحل فيها صاحبها عن كل الحقوق المترتبة عن وظيفته.

ب - إنهاء المهام بالطرق غير العادية

تنتهي مهام الوالي في حالة خروجه عن السياسة العامة المنتهجة، وقد نصت المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 السابق الذكر على إنهاء مهامه بسبب إلغاء المنصب.⁽²⁴⁴⁾ وهو سبب منطقي لإنهاء المهام بنهاية المنصب أي بإلغاء الهيكل كليا.

(242) انظر المرسوم 83-617 المتعلق بمعاشات التقاعد المؤرخ في 31/10/1983، الجريدة الرسمية العدد 45 المؤرخة في 1.11.1983.

(243) انظر المرسوم التنفيذي 85-214 الصادر بتاريخ 20/8/1985 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية الجريدة الرسمية العدد 35 المؤرخة في 21/8/1985.

(244) انظر المرسوم التنفيذي 90-226، الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة؛ مرجع سابق.

وتجدر الإشارة أن على الوالي وفي إطار ممارسته لوظيفته، ارتداء بذلة رسمية حسب ما أشار إليها المرسوم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاية ورؤساء الدوائر⁽²⁴⁵⁾؛ والتي يتم الموافقة عليها من خلال نخبة وزارية مشتركة، ولقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 2 أكتوبر 1984 والذي يتكون من لباسين صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، وشتوي لونه الأساسي أزرق بحري قاتم.

3 - صلاحيات الوالي

للوالي ازدواجية وظيفية فهو ممثل للدولة من جهة وممثل للولاية من جهة أخرى وهذا ما ستعرض من خلال العناصر التالية :

أ. صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

يجسد الوالي صورة عدم التركيز الإداري باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى الإقليم؛ وتتمثل أهم صلاحياته فيما يلي:

- في مجال التمثيل والتنفيذ

فالوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة وهو ما أشارت إليه المادة 110 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية.⁽²⁴⁶⁾

كما يعتبر الوالي همزة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية أي بين القمة والقاعدة، والممثل المباشر لكل الوزراء.

ويلتزم الوالي بإطلاع الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية، والاجتماعية في الولاية.

كما أنه ينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من قانون 12-07؛ والعبرة من

(245) انظر المرسوم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاية ورؤساء الدوائر، الصادر بتاريخ 29/10/1983 الجريدة الرسمية العدد 45 الصادرة بتاريخ 1/11/1983.

(246) انظر المادة 11 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية؛ مرجع سابق.

استثناء الوالي من هذه القطاعات كونها تخضع لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني ككل.

كما أن الوالي يمثل الدولة أمام القضاء كمدعى أو مدعى عليه، كما يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كان طرفاً فيها.⁽²⁴⁷⁾

أما عن مجال التنفيذ فقد ألزم المشرع الجزائري الوالي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا ما أوضحتها المادة 113 من قانون 12-07⁽²⁴⁸⁾، أي تنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية والتنظيمات التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يصدر الوالي قرارات ولائية وهذا ما أوضحتها المادة 125 من قانون 12-07 السالف الذكر⁽²⁴⁹⁾.

- في مجال الضبط

لقد أوكل المشرع الوالي اختصاصات في مجال الضبط القضائي أما في مجال الضبط الإداري فله المحافظة على عناصر النظام العام بمدلولاته الأمن والسلامة والسكينة العمومية... وهذا ما أوضحتها م 114 من قانون 12-07⁽²⁵⁰⁾؛ ويقصد بالضبط الإداري حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد للحد من حرياتهم العامة تحقيقا للصالح العام وسلامة المجتمع.

ولقد عرف علي خطار الشنطاوي الضبط الإداري بقوله «مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاط الأفراد بهدف حماية النظام العام»⁽²⁵¹⁾.

(247) عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005 ص 276.

(248) انظر المادة 113؛ المرجع السابق.

(249) انظر المادة 113، المرجع نفسه.

(250) انظر المادة 125؛ مرجع سابق.

(251) انظر المادة 114؛ المرجع نفسه.

ولضمان حسن تنفيذ القرارات الإدارية، وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن الذين يلزم عليهم إعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.⁽²⁵²⁾

غير أن سلطة الضبط مقيدة بالأهداف التي أوجدت من أجلها، وعلى هذا الأساس فهي تخضع للرقابة القضائية على مدى مشروعيتها.

أما عن اختصاصاته في الضبط القضائي فنجد بأن المشرع الجزائري منحه صفة الضبط القضائي بموجب المادة 14 من قانون الإجراءات الجزائية⁽²⁵³⁾، فله أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات والجرح المرتكبة ضد أمن الدولة (وليس ضد الأشخاص والأموال).⁽²⁵⁴⁾

ثانياً: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية

يعتبر ممثلاً للولاية، وهو بهذه الصفة يقوم بممارسة الصلاحيات التالية:

- صلاحيات التمثيل

- يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وفي جميع الأعمال المدنية والإدارية وهذا ما جاءت به المادة 105 من قانون 12-07⁽²⁵⁵⁾؛ ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي، وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية والحضور إلى الاحتفالات ...

(252) علي خطار الشنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان 1996، ص 311.

(253) انظر المادة، 118، 112، 113، 114، 115 / 2؛ المرجع السابق.

(254) انظر المادة 14 من قانون 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، ج. ر العدد 48 الصادرة بتاريخ 10 / 6 / 1966.

(255) انظر المادة 105؛ المرجع السابق.

- كما له أن يمثلها في الحياة الإدارية فهو الذي يمضي مختلف العقود باسمها ولحسابها ويمضي كذلك اتفاقيات مع دول أخرى.
- كما له أن يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها وهذا ما أشارت إليه المادة 106 من قانون 12-07⁽²⁵⁶⁾.
- كما أن عليه ترأس إدارة الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 127⁽²⁵⁷⁾ والتي تضم مختلف المصالح غير المركزية ويتم تنشيطها والتنسيق بينها ومراقبتها.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 3 جويلية⁽²⁵⁸⁾ 1994؛ نجد بأن أجهزة الإدارة في الولاية والمتمثلة في الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان وكذا رؤساء الدوائر كلهم موضوعين تحت سلطة الوالي؛ فله سلطة التوجيه ومراقبة الأعمال كما له سلطة الرقابة.

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي ونشرها

تنفيذ ونشر مداورات المجلس الشعبي الولائي أسندتها المشرع الجزائري إلى الوالي بموجب المادة 102 من قانون الولاية⁽²⁵⁹⁾.

كما يمكن له أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها⁽²⁶⁰⁾.

علما أن هناك بعض المداورات لا يستطيع الوالي تنفيذها إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها⁽²⁶¹⁾.

(256) انظر المادة 106؛ المرجع السابق .

(257) انظر المادة 127؛ المرجع نفسه.

(258) انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية ج. ر. العدد 48 المؤرخة في 27/7/1994 .

(259) انظر المادة 102 من قانون 12-07، المتعلق بالولاية؛ المرجع السابق.

(260) انظر المادة 126؛ المرجع نفسه.

(261) انظر المادة 55، المرجع نفسه.

وقد أشار المشرع أيضا إلى المداولات التي تبطل بقوة القانون وبالتالي التي لا يستطيع الوالي تنفيذها⁽²⁶²⁾؛ كما أنه يتولى تنفيذ الميزانية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي.⁽²⁶³⁾

- في مجال الإعلام

إن صلاحيات الوالي في مجال الإعلام قد تحددت بموجب المواد 102، 103، 104، 109، من قانون 07-12⁽²⁶⁴⁾؛ فله إعلام الجمهور بمختلف مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي وذلك عن طريق نشرها تكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية.

علما أن المشرع الجزائري قد ألزم الوالي بتقديم بيان سنوي عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي مع إتباعه بمناقشة وإمكان الخروج بتنظيم يرفع إلى السلطة الوصية وهي وزارة الداخلية.⁽²⁶⁵⁾

المطلب الثالث

علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي

لقد حدد قانون 07-12 المتعلق بالولاية والسالف الذكر، طبيعة العلاقة التي تربط الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، والتي يمكن إرجاعها أساسا إلى ثلاثة أنواع من المهام وهي :

- الوالي باعتباره هيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي؛

- الوالي باعتباره ممثلا لرئيس إداري للولاية باعتبارها جماعة إقليمية

- الوالي باعتباره ممثلا لسلطة الوصاية فهو مفوض الحكومة

(262) انظر المادة 53؛ المرجع السابق.

(263) انظر المادة 106 و107؛ المرجع نفسه.

(264) انظر المواد من 102 إلى 104 و109؛ المرجع نفسه.

(265) انظر المادة 109؛ المرجع نفسه.

أولاً: الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

يحضر الوالي دورات المجلس لشعبي الولائي كما سبقت الإشارة إليه، كما يساهم وذلك بإعلام المجلس الشعبي الولائي بمختلف النشاطات المحلية أو الجمهورية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم، كما يقوم بإلصاق مستخلص عن مداولة المجلس في خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ويسهر على نشرها وتنفيذها، ويقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورة السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاطات القطاعات غير المركزية بالولاية.⁽²⁶⁶⁾

ويطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات عن مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس، كما يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية.⁽²⁶⁷⁾

ثانياً: الوالي كرئيس إداري للولاية بصفتها جماعة إقليمية ودائرة إدارية غير مكرزة

ففي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي؛ يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس في مكان آخر خارج الولاية؛ ولكن في إقليمها بعد التشاور مع الوالي، ويجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس، ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق ويبلغ المجلس بذلك.⁽²⁶⁸⁾

(266) انظر المادة 24، 78، 31، 102، 103، المرجع السابق

(267) انظر المواد 104، 105، 109؛ المرجع نفسه.

(268) أنظر المواد 23، 67، 76، 105؛ المرجع نفسه.

ثالثاً: الوالي كممثل لسلطة الوصاية

بحيث يعد المكتب المؤقت محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ويرسل إلى الوالي كما يتم تنصيب الرئيس بحضوره؛ وفي حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح منه خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية إلى حين تنصيب المجلس الجديد، يبلغ الوالي كذلك عن استقالة أي عضو من المجلس، كما يمكن له أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلان المداولة وهذا ما سبق شرحه.⁽²⁶⁹⁾

(269) أنظر المواد 42، 49، 53، 54، 57، 60، 61؛ المرجع نفسه.

المصادر

أولاً: النصوص

أ- النصوص التأسيسية

- 1- التعديل الدستوري لسنة 1996؛ ج. ر العدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- 2- التعديل الدستوري لسنة 2016؛ ج.ر العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 3- التعديل الدستوري لسنة 2020؛ ج.ر العدد 54 المؤرخة في 16 سبتمبر 2020.

ب- النصوص التشريعية

- 1- أمر 70-20 المؤرخ في 1970.2.27 المتعلق بقانون الحالة المدنية؛ ج. ر العدد 21 المؤرخة في 1970.2.27.
- 2- قانون 89-13 المؤرخ في 7 أوت 1989 المتعلق بالانتخابات؛ ج. ر العدد 32 المؤرخة في 7 أوت 1989.
- 3- قانون 90-29 المؤرخ في 1990.12.1 المتعلق بالتهيئة والتعمير؛ ج. ر العدد 52 المؤرخة في 1990.12.2.
- 4- قانون 08-19 المؤرخ في 2008.11.15 المتضمن التعديل الدستوري ج. ر العدد 63 المؤرخة في 2008.11.16.
- 5- قانون 11-10 المؤرخ في 2011.6.22 المتعلق بالبلدية ج. ر العدد 37 المؤرخة في 2011.7.3.

- 6- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12.1.2012 المتعلق بالانتخابات؛
ج. ر العدد الأول المؤرخة في 14.1.2012.
- 7- قانون 12-07 المؤرخ في 21.2.2012 المتعلق بقانون الولاية؛ ج. ر
العدد 12 المؤرخة في 29.2.2012.

ج-النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم 83-617 المتعلق بمعاشات التقاعد المؤرخ في 11.10.1983؛
ج. ر العدد 45 المؤرخة في 1.11.1983.
- 2- مرسوم 83-699 المؤرخ في 26.11.1983 المتعلق برخصة الطرق
والشبكات ج. ر العدد 49 المؤرخة في 29.11.1983.
- 3- مرسوم 85-59 المؤرخ في 23.3.1985 المتضمن القانون الأساسي
لعمال المؤسسات والإدارات العمومية؛ ج. ر العدد 13 المؤرخة
1985.3.24
- 4- مرسوم 87-44 المؤرخ في 10.2.1987 المتعلق بوقاية الأملاك الغابية
وما جاورها من الحرائق؛ ج. ر العدد 7 المؤرخة في 11.2.1987.
- 5- مرسوم تنفيذي 90-188 المؤرخ في 23.6.1990 المحدد لهياكل
الإدارة المركزية في الوزارات؛ ج. ر العدد 26؛ المؤرخة في 27 جوان
1990.
- 6- مرسوم تنفيذي 91-26 المؤرخ في 2.2.1991 المتعلق بالقانون
الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاعات البلدية؛ ج. ر العدد 6
المؤرخة في 6.2.1991.
- 7- المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 19.10.1990 المتعلق بالتعيين
في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة؛ ج. ر العدد 76 المؤرخة في
1990.11.31

- 8- مرسوم رئاسي 01-197 المؤرخ في 22.7.2001 المحدد لمصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها؛ ج. ر العدد 40 المؤرخة في 25.7.2001.
- 9- مرسوم رئاسي 08-162 المؤرخ في 2.6.2008 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية؛ ج. ر العدد 29 المؤرخة في 4.6.2008.
- 10- مرسوم 09-63 المؤرخ في 7.2.2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه؛ ج. ر العدد 10 المؤرخة في 11.2.2009.
- 11- مرسوم 09-64 المؤرخ في 7.2.2009 الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها؛ ج. ر العدد 10 المؤرخة في 11.2.2009.

ثانياً: الكتب

أ- باللغة العربية:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا؛ أصول القانون الإداري؛ 1985؛ بدون دار النشر
- 2- أحمد زهير شامية وخطيب خالد؛ المالية العامة؛ مؤسسة الزهراء؛ عمان 1992.
- 3- أنور رسلان؛ وجيز القانون الإداري؛ الطبعة الثالثة؛ 2004.
- 4- حسين محمد عواضة؛ السلطة الرئاسية؛ بيروت 1975.
- 5- رمضان بطيخ؛ الوسيط في القانون الإداري؛ دار النهضة العربية؛ 1997.
- 6- رمضان بطيخ؛ الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية؛ 1988.
- 7- ربيع أنور فتح الباب؛ القانون الإداري؛ التنظيم الإداري؛ الجزء الأول؛ 2005.
- 8- زهدي يكن؛ التنظيم الإداري؛ دار الثقافة للنشر والتوزيع؛ لبنان؛ بدون سنة الطبع.

- 9- زهدي يكن؛ القانون الإداري؛ الجزء الأول؛ الطبعة الأولى؛ المكتبة العصرية للطباعة والنشر؛ بيروت؛ بدون سنة الطبع.
- 10- سعيد السيد علي؛ أسس وقواعد القانون الإداري؛ دار الكتاب الحديث؛ القاهرة 2009.
- 11- سامي جمال الدين؛ أصول القانون الإداري؛ منشأة دار المعارف بالإسكندرية؛ 2004.
- 12- سليمان محمد الطماوي؛ الوجيز في القانون الإداري؛ دراسة مقارنة؛ دار الفكر العربي؛ 1992.
- 13- سليمان محمد الطماوي؛ النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دار الفكر العربي؛ القاهرة؛ 1984.
- 14- صبيح بشير مسكوني؛ مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية؛ بدون سنة النشر.
- 15- صوفي أبو طالب؛ تاريخ النظم القانونية والاجتماعية؛ دار النهضة العربية القاهرة؛ 1972.
- 16- طعيمة الجرف؛ القانون الإداري؛ دار النهضة العربية القاهرة؛ 1987.
- 17- علاء الدين عشي؛ مدخل القانون الإداري؛ الجزء الأول التنظيم الإداري؛ دار الهدى للنشر والتوزيع؛ 2012.
- 18- علاء الدين عشي؛ والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري؛ دار الهدى للنشر والتوزيع؛ الجزائر 2006.
- 19- عمار عوابدي؛ القانون الإداري؛ الجزء الأول؛ النظام الإداري؛ ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر؛ 2008.
- 20- عبد الله طلبة؛ مبادئ القانون الإداري؛ منشورات جامعة حلب؛ 1987.
- 21- عبد الفتاح حسن؛ التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة؛ دار النهضة العربية؛ 1971.

- 22- عبد الله أوهائية؛ شرح قانون الإجراءات الجزائية؛ دار هومة للطباعة والنشر؛ 2000.
- 23- عبد الغني بسيوني عبد الله؛ القانون الإداري؛ منشأة دار المعارف بالإسكندرية؛ 2005.
- 24- فؤاد العطار؛ مبادئ علم الإدارة العامة؛ دار النهضة العربية؛ القاهرة 1974.
- 25- فريجة حسين؛ شرح القانون الإداري؛ دراسة مقارنة؛ ديوان المطبوعات الجامعية؛ 2009.
- 26- قصير مزباني فريدة؛ مبادئ القانون الإداري الجزائري؛ مطبعة عمار قرني باتنة؛ 2001.
- 27- مصلح ممدوح الصرايرة؛ القانون الإداري؛ دار الثقافة للنشر والتوزيع؛ 2012.
- 28- ماجد راغب الحلو؛ القانون الإداري؛ دار المطبوعات الجامعية؛ الإسكندرية؛ 1987.
- 29- محمود محمد حافظ؛ القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن؛ دار النهضة العربية؛ القاهرة؛ 1993.
- 30- مولود ديدان؛ القانون الإداري؛ دار بلقيس للطباعة والنشر؛ 2014.
- 31- مازن؛ ليلو؛ القانون الإداري؛ دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية؛ 2005.
- 32- محمد أنس قاسم جعفر؛ مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري؛ مطبعة أخوان مورافتي؛ القاهرة؛ 1982.
- 33- محمد رفعت عبد الوهاب؛ مبادئ وأحكام القانون الإداري منشورات الحلبي الحقوقية 2002.
- 34- محمد عبد الحميد أبو زيد؛ القانون الإداري؛ مطبعة العشري؛ مصر 2007.

- 35- مصطفى أبوزيد فهمي؛ المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني؛ القاهرة؛ 1965 .
- 36- مصطفى أبوزيد فهمي؛ الوسيط في القانون الإداري؛ دار المطبوعات الجامعية؛ 1995 .
- 37- ماجد راغب الحلو؛ القانون الإداري؛ دار المطبوعات الجامعية؛ الإسكندرية؛ 1996 .
- 38- محمد الصغير بعلي؛ القانون الإداري -التنظيم الإداري -دار المجد للنشر والتوزيع؛ الطبعة الرابعة؛ 2002 .
- 39- محمد لبيب شنب؛ المدخل لدراسة القانون القاهرة؛ 1976 .
- 40- ناصر لباد؛ الوجيز في القانون الإداري؛ دار المجد للنشر والتوزيع؛ 2010 .

ب- باللغة الفرنسية :

- 41- Demdoum Kamel; Le président des assemblées populaires communales officiers de la police judiciaires; édition Homa; Alger ; 2004.
- 42- François.Luchaire; Les fondements constitutionnels de la décentralisation; RDP; 1982 .
- 43- Jean-Marie.Pointier; l'Etat et les collectivités locales; 1978.
- 44- Jean.Rivéro, Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne; ENA;1949 .
- 45- Louis.Rolland; Précis de droit administratif; paris 1954.
- 46- Leon. Duguit; Etude de droit public; l'Etat; le gouvernement et les agents ; 2^{ème} édition, paris .
- 47- Marcel .waline; Traité de droit administratif; paris 1968.
- 48- Raymond odent; contentieux administratif; fascicule 1; 1945.
- 49- Serge. Regourd; Recherches sur l'acte de tutelle en droit administratif Français; 1982.

الفهرس

5	مقدمة
7	الفصل الأول: ماهية القانون الإداري
8	المبحث الأول: تعريف القانون الإداري
9	المطلب الأول: التعريف الواسع للقانون الإداري
10	المطلب الثاني: التعريف الضيق للقانون الإداري
10	المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري
11	المطلب الأول: قانون حديث النشأة
12	المطلب الثاني: قانون غير مقنن
13	المطلب الثالث: قانون قضائي
14	المطلب الرابع: قانون مرن وقابل للتطور
15	المطلب الخامس: قانون مستقل
15	المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع النظام القانوني في الدولة
16	المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني
16	المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
17	المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي
18	المطلب الرابع: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي
19	الفصل الثاني: مصادر القانون الإداري ونطاق تطبيقه
19	المبحث الأول: مصادر القانون الإداري

20	المطلب الأول: الدستور (التشريع الأساسي)
20	المطلب الثاني: القانون (التشريع العادي)
20	المطلب الثالث: التنظيم (التشريع الفرعي)
21	المطلب الرابع: العرف الإداري
23	المطلب الخامس: أحكام القضاء الإداري
24	المبحث الثاني: معايير تحديد نطاق تطبيق قواعد القانون الإداري
25	المطلب الأول: المعيار العضوي لتعريف القانون الإداري
26	المطلب الثاني: المعايير الموضوعية
31	الفصل الثالث: التنظيم الإداري
31	المبحث الأول: الشخصية المعنوية
32	المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية
33	المطلب الثاني: طبيعة الشخصية المعنوية
35	المطلب الثالث: أنواع الشخصية المعنوية
37	المطلب الرابع: نهاية الشخص المعنوي
38	المبحث الثاني: التنظيم الإداري المركزي
38	المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية
39	المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية
42	المطلب الثالث: صور المركزية الإدارية
46	المطلب الرابع: تقدير نظام المركزية الإدارية
48	المبحث الثالث: التنظيم الإداري اللامركزي
48	المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
52	المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية

المطلب الثالث: أركان اللامركزية الإدارية	54
المطلب الرابع: تقدير نظام اللامركزية الإدارية	57
الفصل الرابع: تطبيقات التنظيم الإداري المركزي في الإدارة الجزائرية	61
المبحث الأول: رئاسة الجمهورية.....	62
المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء عهده	62
المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية	65
المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية	68
المبحث الثاني: الوزارة الأولى	75
المطلب الأول: تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه.....	75
المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الأول	75
المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة للوزير الأول	76
المبحث الثالث: الوزراء	78
المطلب الأول: تعيين الوزراء وإنهاء مهامهم	79
المطلب الثاني: صلاحيات الوزراء.....	79
المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة للوزراء.....	82
الفصل الخامس: تطبيقات التنظيم الإداري اللامركزي في الإدارة	
الجزائرية.....	85
المبحث الأول: نظام البلدية.....	85
المطلب الأول: تعريف البلدية	86
المطلب الثاني: هيئات البلدية	89
المطلب الثالث: سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي	106

107	المبحث الثاني: نظام الولاية
108	المطلب الأول: تعريف الولاية
111	المطلب الثاني: هيئتا الولاية ص
124	المطلب الثالث: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي
127	المصادر
133	الفهرس