



جامعة الشاذلي بن جديد
UNIVERSITE CHADLI BENDJEDID

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الشاذلي بن جديد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

- المجلس العلمي -



جامعة الشاذلي بن جديد
UNIVERSITE CHADLI BENDJEDID

الطارف في : 13 / 07 / 2023

المرجع رقم: 36/ن ع ب ع /ك ح ع م / ج ش ب ج / 2023

مستخرج من محضر المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية

رقم 14 المؤرخ في 2023/07/13

- بناء على محتوى محضر الدورة الاستثنائية رقم 14 المؤرخ في 13 جويلية 2023
صادق ووافق المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية على المطبوعة البيداغوجية
- الموسومة ب محاضرات في مقياس القانون الإداري - الجزء الأول- [التنظيم الإداري].
 - مقدمة من طرف الدكتور: بن نولي زرزور [أستاذ محاضر-أ].
 - موجهة لطلبة السنة أولى ليسانس.
 - لغرض: الترقية لرتبة أستاذ التعليم العالي.
- وذلك بناءً على التقريرين الإيجابيين لكل من:

الدكتور: خوالدية فؤاد	جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف
الدكتور: حرزي السعيد	جامعة محمد بوضياف - المسيلة

عميدة الكلية



جامعة الشاذلي بن جديد
عميدة كلية الحقوق والعلوم السياسية

الأستاذة الدكتورة: منيسة عرجة

رئيس المجلس العلمي
جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
رئيس المجلس العلمي

الدكتور عبدلي نزار



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



محاضرات في القانون الإداري

- الجزء الأول التنظيم الإداري -

مطبوعة بيداغوجية أقيمت على طلبة السنة أولى ليسانس

في السداسي الأول مقدمة لغرض التأهيل لرتبة أستاذ

مقدمة من طرف

الدكتور: زرزور بن نولي

أستاذ محاضر - أ -

السنة الجامعية 2023/2022

محتوى المادة

السداسي: الأول

عنوان الوحدة: وحدات التعليم الأساسية

المادة: القانون الإداري

أهداف التعليم

تمكين الطالب من التعرف على مدخل القانون الإداري، بتحديد مفهومه ومصادره ونطاقه ثم الانتقال إلى التنظيم الإداري.

محتوى المادة: قانون إداري (التنظيم الإداري)

1/ المحور الأول: مدخل إلى القانون الإداري

- تعريف ونشأة القانون الإداري

- خصائص القانون الإداري

- علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

- مصادر القانون الإداري

- نطاق تطبيق القانون الإداري

2/ المحور الثاني: التنظيم الإداري

- أسس التنظيم الإداري

- تطبيقاتها

- الإدارة المركزية في الجزائر

- الإدارة لامركزية في الجزائر

طريقة التقييم: تقييم مستمر + امتحان في نهاية السداسي في المحاضرة والأعمال الموجهة

المراجع: (كتب ومطبوعة، مواقع انترنت، إلخ)

مقدمة

تنقسم القواعد القانونية التي تنظم كل مجتمع إنساني إلى قواعد قانونية تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد وقد اصطلح على تسميتها بالقانون الخاص ومن فروع القانون المدني والقانون التجاري، أما النوع الثاني الأخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيئاتها العامة من ناحية الأفراد ومن ناحية والأفراد من ناحية أخرى عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة.

وقد اصطلح على هذا النوع من القواعد القانونية بالقانون العام ، ومن فروع القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري، ومن المعروف أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي تميزا له عن القانون العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول، والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمن تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقرها قواعد القانون الإداري.

وعلى ذلك فإن القانون الإداري يختلف اختلافا جوهريا عن القانون الخاص لاختلاف العلاقات القانونية التي يحكمها، واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها من الوسائل القانونية والمادية والبشرية.

وقد ساهم التطور الكبير في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وازدياد نشاط الدولة وتدخلها في هذه المجالات وعدم كفاءتها بدورها السابق في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي، في تضاعف دور القانون الإداري ومساهمته في وضع الوسائل المناسبة لإدارة دفة النشاط السلطة العامة.

الفصل الأول: مدخل إلى القانون الإداري

يكتسي القانون الإداري في كل الدول أهمية كبيرة و ذلك بالنظر لسعة امتداده و طبيعة قواعده فكل أفراد المجتمع على اختلاف أوضاعهم الاقتصادية و الاجتماعية هم في علاقة حتمية و جبرية مع الإدارة العامة، فمهما أوتي الفرد من وسائل الكسب المادي فلا يستطيع بحال من الأحوال أن يستبعد الإدارة العامة و يعرض عن التعامل معها، فللإدارة وجودا في حياة الفرد منذ لحظة الميلاد ولا مفر من الاحتكاك بها.

ولا ريب أنّ التدخل الواسع للإدارة في حياة الأفراد يفرض أن تحاط بقواعد تنظم علاقتهم بها فتكفل هذه القواعد للأفراد حقوقهم وحررياتهم، ذلك أنّه من المسلّم به أنّ السلطة التنفيذية لا تقتصر مهامها على تنفيذ القوانين، وإّما تمتد للمحافظة على النظام العام و ضمان سير المرافق العامة أيضا على أفضل وجه، و حتّى تقوم الإدارة بهذه المهمة لا تتجرّد من الخضوع لقواعد القانون، بل تخضع له خضوعا تاما في كل تصرفاتها و سائر أوجه نشاطها و علاقاتها بالأفراد وتنظيمها وسلطاتها أو امتيازاتها و منازعاتها وأمورها وهذه القواعد اصطلح على تسميتها " بالقانون الإداري " .

وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

المبحث الثاني: أسس وأساليب التنظيم الإداري

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

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

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري وخصائصه

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

الفرع الأول: تعريف القانون الإداري

يمكن أن نعرف القانون الإداري تعريفا تمهيديا موجز بأنه فرع من فروع القانون العام الداخلي والذي يتصل بالإدارة العامة أو هو باختصار قانون الإدارة العامة.

أولا: التعريف الواسع للقانون الإداري

يعرف القانون الإداري بأنه " فرع من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة".¹

1/ تعريف الإدارة العامة: تعرف الإدارة العامة بالنظر إلى معيارين معيار شكلي وآخر موضوعي:

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

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

1 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007، ص13.

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

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

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

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

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

ب- نظام ازدواجية القانون والقضاء: و نشير إلى فرنسا باعتبارها الأصل التاريخي لهذا النظام قد سار في نهجها دول عدة كمصر و الجزائر وغيرهما، و يرى حتمية تمييز الإدارة العامة بقانون خاص بها ومستقل بالنظر إلى نشاطها المتميز، وعدم كفاية وصلاحيه القانون المتعلق بالأفراد العاديين في التطبيق، كما أن أهمية وخصوصية هذا النشاط يقتضي حتما منح الاختصاص لقاض مختلف مؤهل ومختص غير القاضي الذي يفصل في منازعات الأفراد بالفصل في منازعاتها، و أن هذا الفهم لا يتعارض مع مبدأ المساواة و إنما يقوم على اعتبارات منطقية تتعلق بالمصلحة العامة.¹

ثانيا: التعريف الضيق للقانون الإداري

و يقصد بالقانون الإداري " مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها وكذا أساليب ووسائل عملها من جهة، وما يثيره تطبيقه من نزاعات و الجهة القضائية المختصة

1 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الأول الهيئات و الإجراءات، الطبعة الخامسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص

بالفصل فيها من جهة أخرى ، بعبارة أخرى وجود قانون مستقل وخاص بالإدارة العامة يتناول كافة جوانبها.¹

فالقانون الإداري كما عرفه الأستاذ Jean River بأنه " مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص العامة.²

و بذلك فهو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على هذه الأجهزة وعلى هذا النشاط.³ إذن وفقا للتعريف الضيق يمكننا القول أن القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والتي تتسم بامتيازات السلطة العامة وتحكم العلاقات التي تكون فيها الدولة أو إحدى هيئاتها طرفا فيها من أجل تحقيق المصلحة العامة".

الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري

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

أولا : القانون الإداري قانون حديث النشأة

إذ لم ينشأ إلا في أواخر القرن 19م بعد منح مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص القضائي البات سنة 1872م بموجب القانون الصادر في 24 أوت 1872 ، وتكرس ذلك بصدد قرار "بلانكو"⁴ الشهير عن محكمة التنازع الفرنسية في 8 فيفري 1873م، حيث أكد هذا القرار أن قواعد القانون الإداري مستقلة ومتميزة عن قواعد القانون المدني.

ثانيا: القانون الإداري قانون قضائي النشأة

1 - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 10.

2 - J.Rivero, Droit administratif, 9ème édition, Paris, 1980, p20.

3 - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 15.

إذ يعود الفضل في نشأة مبادئ وقواعد القانون الإداري إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث أبدع ومازال إلى يومنا هذا في خلق وتطوير نظريات القانون الإداري التي منها : نظرية القرار الإداري، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية الموظف الفعلي، نظرية العلم اليقيني وغيرها من النظريات التقليدية والتي نضيف لها من الحديثة : نظرية الغلط الظاهر في التقدير و نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.¹

ثالثا: القانون الإداري مرن و متطور

يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة يفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى خاصة فروع القانون الخاص ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فالقانون الإداري شديد التأثير بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، ما يجعل قواعده في حركة متغيرة بسبب تأثيرها بتطور الظروف المحيطة بالمتحكمة بالإدارة العمومية وهي عوامل متغيرة ومتجددة.²

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

رابعا: القانون الإداري قانون غير مقنن

الأصل أن القانون الإداري غير مكتوب، و رغم ذلك توجد بعض التقنيات المتفرقة والتي تعالج مواضيع من صلب القانون الإداري ك : قانون الولاية رقم 12/07 وقانون البلدية رقم 11-10 وقانون نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة رقم 91-11 ، قانون 06/03 المتعلق بالوظيفة العامة و غيرها كثير فالمقصود بأن القانون الإداري غير مقنن عدم وجوده في تقنين واحد شامل يضم كل المواضيع وينظم كل المجالات المتصلة بالإدارة العامة كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني والقانون الجنائي، وهذا راجع إلى

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

2 - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 62.

الخصائص السابقة ذكرها كونه قانون حديث ومنشؤه القضاء، وخاصة أنه والتطور ومجالاته غير محدودة مما يتعذر وحتى يستحيل معه التقنين.

المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري

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

الفرع الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا

كان يسود فرنسا نظام الحكم الملكي حيث كان الملك يجسد السلطة وله حرية التصرف دون معقب من منطلق المبدأ السائد : "الملك لا يخطئ"، حيث يندمج مفهوم الملك كسلطة مع مفهوم فكان الملك هو الأمر النهائي على كافة الأصعدة تشريعيًا تنفيذيًا قضائيًا، ولمساعدة الملك وجدت البرلمانات الملكية وهي عبارة عن جهاز قضائي ملحق بالملك، موكل إليها تسجيل الأوامر الملكية ووضع الختم الملكي. لكن هذه البرلمانات الملكية تجاوزت حدود عملها إلى حد عرقلة الإصلاحات الإدارية وهذا ما ترتب عليه مساس خطير بحقوق الأفراد و انتشار للظلم والفساد الإداري، خصوصا مع تمايز المجتمع وعدم تجانس تركيباته بين طبقة برجوازية ورجال الدين تجمع السلطة و المال ، وبين طبقة عامة واسعة تضم الفقراء من عامة الشعب الكادح، وأمام هذا الوضع و على اثر انتشار أفكار الحرية والديمقراطية التي نادى بها رجال الفكر السياسي، و التي التف حولها الشعب و آمن بها من أجل تغيير الأوضاع والنهوض على الظلم والاستبداد والفساد الإداري، قامت الثورة الفرنسية سنة 1789.¹

بعد نجاح الثورة الفرنسية وخوفا من تكرار التجربة السابقة في عهد الملكية المطلقة، ونظرا للسمعة السيئة التي حظيت بها البرلمانات الملكية في نفوس الفرنسيين، ومن أجل القيام بالإصلاحات الإدارية التي

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

تعزز الإدارة القيام بها، قرر رجال الثورة الفرنسية إبعاد منازعات الإدارة عن اختصاص القضاء العادي بصدور قانون رقم 166-24 الصادر في أوت 1790، حيث قرر في مادته 13 تحريم تدخل القضاء في عمل الإدارة العامة.

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

أولاً: مرحلة الإدارة القاضية: في هذه المرحلة أوكلت منازعات الإدارة المركزية إلى الوزير ومنازعات الإدارة المحلية إلى حكام الأقاليم، وكانت هذه هي طريقة فهم رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو"، و قد تم قبول هذا الوضع غير المنطقي الإدارة خصم وحكم في آن واحد، كرد فعل قوي ضد التدخل المعرقل للإدارة العامة و الإصلاحات الإدارية من طرف البرلمانات القضائية في النظام القديم السابق لقيام الثورة.¹

ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز: وبصدور دستور السنة الثامنة للثورة تم إنشاء مجلس الدولة على أنقاض مجلس الملك ، وحددت المادة 52 منه اختصاصه بتحضير مشاريع القوانين والتنظيمات، و إبداء رأيه حول المنازعات الإدارية على المستوى المركزي، كما تم على المستوى الإقليمي إنشاء مجالس محافظات، وبالتالي اقتصر دور مجلس الدولة على تقديم الاستشارة و سلطة القضاء البات كانت محجوزة للإدارة المركزية، فهذا التطور لم يلغي مرحلة الإدارة القاضية بل كان لا يتعدى الإصلاح الشكلي للمرحلة السابقة.²

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

الفرع الثاني: نشأة القانون الإداري في الجزائر

1 - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 55.

2 - عمار عوابدي، مرجع نفسه، ص 57.

لقد تأثر النظام القانوني في الجزائر بالنظام الفرنسي الذي كان سائدا أثناء تواجد المستعمر الفرنسي ما يستدعي الإشارة إلى مرحلتين أساسيتين مربعا القانون الإداري في الجزائر.

أولا: قبل الاستقلال

بمجرد احتلال الزائر عام 1830 أنشأ مجلس إداري بموجب الأمر الملكي الصادر في 1831/12/1 ومنذ إنشائه انطلق في إصدار أحكامه، حيث كان يمثل وحدة القضاء في الجزائر، وكان يعقد جلساته تحت رئاسة الحاكم وبحضور النائب العام، ويتكون من كبار الموظفين الفرنسيين وكانت قراراته تحوز قوة الشيء المقضي فيه.

وبموجب الأمر الصادر في 1845/4/15 أنشأ مجلس المنازعات الذي ورث اختصاصات المجلس الإداري، ألغى مجلس المنازعات وحلت محله ثلاث محاكم إدارية بموجب الأمر المؤرخ في 1847/12/1 وتوجد هذه المحاكم في كل من الجزائر، وهران، قسنطينة وهي صاحبة الاختصاص بالنظر في المنازعات الإدارية، ويطعن في أحكامها أمام مجلس الدولة الفرنسي.

ثانيا: بعد الاستقلال

عرفت هذه المرحلة فترات والتي سائرت الوضع العام في البلاد بعد الاستقلال حيث عرفت الفترة الأولى بين 1962 إلى غاية 1965 ونظر لاستحالة تنظيم مختلف السلطات في الدولة بعد خروج المستعمر مباشرة، وتفاديا للوقوع في الفراغ القانوني، تم إصدار القانون رقم 62-157،¹ الذي يقضي باستمرار العمل بالقانون الفرنسي إلا ما يخالف سيادة الوطنية، وبالنتيجة تم الإبقاء على المحاكم الإدارية الثلاثة، كما تم إنشاء المجلس الأعلى للقضاء كجهة طعن في مختلف الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية أو الإدارية وذلك بموجب الأمر رقم 63-218.²

1- Loi n 62-157 du 31/12/1962 , tendant a la reconduction jusqu a nouvel ordre du la legislation en vigueur au 31 decembar 1962 , j.on 2du 11-01-1963, (abrogee).

2 . Loi n 63-218 du 18-06-1963, portant creation de la cour supreme, (abrogee).

أما المرحلة الثانية والتي امتدت من 1965 إلى غاية 1996 تميزت هذه المرحلة بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة، وتعويضها بثلاثة غرف إدارية على مستوى المجلس القضائي لكل من الجزائر العاصمة وهران وقسنطينة وتوسعت فيما بعد إلى 20 غرفة، بمعنى عدم تخصيص جهة قضائية للقضاء الإداري وإنما أدرجت ضمن المجالس القضائية كما هو الأمر بالنسبة للقضاء العادي، وقد صدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب الأمر رقم 66-154،¹ والفرق الوحيد أن الغرف الإدارية متواجدة فقط على مستوى المجلس القضائي ويكون الاستئناف أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا، مع العلم أن المجلس الأعلى الذي تم إنشاؤه عام 1963 تم استبداله بالمحكمة العليا بموجب القانون رقم 89-22 الصادر في 12-12-1989.²

أما المرحلة بعد 1996 وتعتبر هذه المرحلة المنعرج الأساسي في النظام القانوني والقضائي في الجزائر والذي أثمر على إنشاء قضاء إداري باتم معنى الكلمة وتكريس نظام الازدواجية القضائية بصفة رسمية كما جاء في المادة 152 من دستور 1996، وتم تكريس هذه الازدواجية عن طريق إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01³ الذي يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، باعتباره أعلى هرم في القضاء الإداري يختص بالنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية التي تم انشاؤها بموجب القانون رقم 98-02.⁴

وتم تجسيد هذه الازدواجية أيضا عن طريق إصدار القانون العضوي 98-03⁵ المتعلق باختصاصات محكمة التنازع، التي تختص في الفصل بتنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي سواء كان تنازع إيجابي أو تنازع سلبي، كما تم تجسيد هذه الازدواجية بصدور قانون الإجراءات

1 - أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8-6-1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 48، صادر في 10 جوان 1966 (ملغي).

2 - قانون رقم 89-22 مؤرخ 12-12-1989، يتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيورها، ج ر عدد 53، صادر في 13-12-1989 (ملغي)

3 - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 صادر في 1-6-1998 معدل ومتمم

4 - قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30-5-1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37 صادر في 1-6-1998.

5 - قانون عضوي رقم 98-09 مؤرخ في 3-6-1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39 صادر في 7-7-1998

المدنية والإدارية رقم 98-09⁶ الذي ميز بين إجراءات التقاضي أمام القضاء العادي وتلك المتعلقة بالقضاء الإداري ما جاء في نص مادة 800 وما يليها من هذه القانون.

المطلب الرابع: علاقة القانون الإداري بمختلف فروع القانون الأخرى

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

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

إن علم الإدارة هو العلم الذي يهتم بدراسة ظاهرة الإدارة دراسة تحليلية بغية الوصول إلى أفضل تشغيل وبالتالي من حيث الفعالية والمردودية، وقد عرفنا سابقا أن للإدارة العامة تعريفا شكليا وآخر موضوعيا من خلال ذلك يمكن القول أنه توجد علاقة وطيدة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، ذلك أن القانون الإداري يدرس الإدارة العامة من الناحية القانونية في حين أن علم الإدارة يهتم بالجوانب الفنية والتقنية للوصول إلى تحسين الأداء الإداري.¹

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

إن كلا من القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، إلا أن القانون الدستوري يعتبر الأقدم في وجوده من القانون الإداري وذلك راجع إلى أن الجماعة البشرية عندما قامت بحاجة أولا إلى سلطة حاكمة تقودها فكان بذلك القانون الدستوري فهو قانون الحكم، وبعدها تقوم هذه السلطة الحاكمة بدورها بوضع سياسة عامة تعمل على تنفيذها وتنظيم جوانبها القانونية عن طريق القانون الإداري.²

6 - قانون رقم 98-09 مؤرخ في 25-02-2008 ، يتضمن قانون الإجراءات الإدارية والمدنية ، ج ر عدد 21، صادر في 23-02-2008 معدل ومتمم.

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

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

فالقانون الدستوري هو المقدمة الحتمية لوجود القانون الإداري كونه يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، فعلى سبيل المثال نجد أن التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2020³ نص على مبادئ التنظيم الإداري في المادة 17 منه بالنص على المركزية واللامركزية الإدارية وكذا نص المادتين 18 و 19 على تكريس مبدأ الديمقراطية عن طريق المجلس المنتخب.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

الأصل أن القانون الإداري مستقل عن القانون المدني فهذا الأخير يقوم على تنظيم العلاقات بين الأفراد على أساس مبدأ المساواة وسلطان الإرادة، في حين يقابلها في القانون الإداري وجود إدارة عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ممثلة للمصلحة العامة للمجتمع، بالتالي فالاختلاف من حيث الطبيعة. و قد أعلن عن ذلك منذ البداية في حكم "بلانكو" الشهير سنة 1873، أي بعد سنة من مجلس الدولة الفرنسي سلطة الاختصاص القضائي، البات، لكن استثناء توجد علاقة تعاون وتبادل بين القوانين تتمثل في وجود قواعد ظهرت أصلا في القانون المدني وقد وجدت تطبيقها في القانون الإداري بعد تطويرها و صقلها بما يتماشى مع طبيعة النشاط الإداري كنظرية المسؤولية الإدارية ونظرية العقد. غير أنه توجد قواعد لا يعرفها القانون المدني أصلا لظهورها في مجال القانون الإداري بصفة مستحدثة كنظرية نزع الملكية للمنفعة العامة ونظرية الظروف الطارئة، وهكذا نجد أن القانون الإداري يستعير من القانون المدني القواعد التي تتماشى مع طبيعة النشاط الإداري، خصوصا لما يتمتع به القانون الإداري من مرونة وسرعة تطور تواكب باستمرار مستحداثات الأمور و تراعي احتياجات المجتمع.¹

الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

3 - التعديل الدستوري 2020 ، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

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

مبدئياً يمكن القول أن كل من القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، غير أن القانون الإداري كما سبقت الإشارة إليه يهتم بدراسة الجوانب القانونية للإدارة العامة فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة لتقديم الخدمات أو تنظيم لحريات الأفراد بما يحقق المصلحة العامة.

في حين نجد أن قانون العقوبات هو ذلك القانون الذي يهتم بظاهرة الجريمة والمجرم والعقاب من أجل حماية المجتمع بتوقيع العقوبات على مرتكبي الجرائم والذي يحدد الجرائم في نصوصه، وبما أن ظاهرة اجتماعية فهنا يكمن التعاون بين القانونين فقانون العقوبات في العقوبات التي يكفلها يوفر للإدارة العامة من الأحكام الجزائية ما يمكنها من القيام بوظيفتها على أحسن وجه كحماية الموظف العام من الاعتداء عليه أثناء ممارسته لمهامه وهو ما نصت عليه المادة 144 و 148 من قانون العقوبات، وكذلك الحماية الجنائية للمال العام وهو مانص عليه في المواد 120-121-199 وغيرها من قانون العقوبات. قد تكون المعاهدات الدولية مصدراً للقانون الإداري إذا تضمنت بعض التنظيم أو النشاط الإداري.

المطلب الثالث: مصادر القانون الإداري وأساسه

مصدر الشيء يعني أصله أو ما يتسبب في وجوده والمقصود بمصادر القانون الإداري تلك الأسس التي يعتمد عليها للخروج إلى الوجود القانوني¹، فمصادر القانون هي الإجابة على السؤال التالي: من أين يأتي القانون؟ وما هو مجال تطبيقه؟.

القانون الإداري كغيره من فروع القوانين الأخرى له مصادر ويستمد منها قواعد أحكامه

الفرع الأول: مصادر القانون الإداري

أولاً: التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري مجموع النصوص القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة العامة في الدولة مهما كانت، يتنوع التشريع ويتدرج كما يلي:

1/ التشريع الأساسي (الدستور)

1 - عشي علاء الدين مرجع سابق، ص 26

وهو القانون الأساسي والأسمى في الدولة يوضع طبقا لإجراءات خاصة تختلف من دولة لأخرى ومن نظام سياسي لآخر، وقد تضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020² الجماعات المحلية وتنص على أسس هامة تخص القانون الإداري منها المادة 17 إلى المادة 77 على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة وتنظيم السلطة التنفيذية إضافة إلى تنظيم مجلس الدولة وعليه فالدستور مصدرا أساسيا للقانون الإداري بما يتضمنه من ومبادئ³.

2/ المعاهدات الدولية:

المعاهدات هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية علاقتهم المتبادلة، تعتبر المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية من سادر الرسمية للقانون الإداري.

وقد أعترف لها بسلطة أعلى من سلطة القانون، وهو ما نصت عليه المادة 132 من دستور 1996 " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون " .

قد تكون المعاهدات الدولية مصدرا للقانون الإداري إذا تضمنت بعض جوانب التنظيم أو النشاط الإداري.

3/ القانون (التشريع العادي)

القانون أو التشريع العادي هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية التي تنصب على موضوع من موضوعات القانون الإداري.

فا للقانون دور رئيسي في تنظيم الحياة الإدارية، بما يتضمنه من مسائل تتضمن التنظيم الإداري النشاط الإداري والمنازعات الإدارية ونذكر منها:

- حُددت الأشخاص الإدارية في نص المادة 49 من القانون المدني.

2- التعديل الدستوري 2020 ، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

3- عشي علاء الدين مرجع سابق، ص 27.

- قواعد المسؤولية التي تحكم الموظفين ورؤسائهم في نص المادة 129 من القانون المدني.
- تنظيم الولاية كشخص من أشخاص القانون الإداري جاء تنظيمها بقانون رقم 12-07.
- جاء تنظيم البلدية كشخص من أشخاص القانون الإداري بقانون رقم 11-10.

4/ التشريع الفرعي (التنظيم واللوائح)

تعرف الأنظمة بأنها القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها الإدارية يطلق عليها في بعض التشريعات بـ"الأنظمة" وفي بعضها الآخر "اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية" أما في القانون الجزائري فيطلق عليها بـ"التشريع الفرعي" أو "التنظيم"، وللأنظمة أهمية بالغة كونها وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية لممارسة النشاط الإداري وتغطية متطلبات الحياة الإدارية.¹ الإدارية التنظيمية" أما في القانون الجزائري فيطلق عليها بـ " التشريع الفرعي أوالتنظيم ، وللأنظمة أهمية بالغة كونها وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية لممارسة النشاط الإداري وتغطية متطلبات الحياة الإدارية.

ثانيا: العرف

يأتي العرف في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة وهو مجموعة القواعد التي اعتادت الإدارة على إتباعها في أداء نشاط معين²، إذ يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزما ومخالفته كمخالفة النصوص القانونية. وحتى يصبح سلوك الإدارة عرفا إداريا ومصدرا من مصادر القانون الإداري يجب توافر ركنان:

1/ الركن المادي

يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين بشكل ثابت ومستقر ومتكرر لمدة زمنية طويلة ومعقولة ومنتظمة.

2/ الركن المعنوي

1 - عمار عوابدي ، مرجع سابق، ص 97.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت 1999، ص 32.

فهو اعتقاد الإدارة بالزامية القاعدة المطبقة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها، فأساس الركن المعنوي هو الشعور بالالزام.

على الرغم من اعتبار العرف الإداري أحد المصادر الرسمية للقانون، إلا أن أهميته محدودة في الوقت الحاضر مقارنة مع أهمية التشريع والقضاء الإداريين، فغالبا ما تلجأ الإدارة إلى الوسائل الإدارية كالتعليمات والقرارات لتنظيم نشاطها الإداري³

ثالثا: القضاء

الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه أدت إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي، فأصبح القضاء مصدرا من مصادر القانون الإداري، فهو المصدر الأساسي لغالبية مبادئه¹، خاصة في فرنسا مهد القانون الإداري. أما بالنسبة لدور القاضي الإداري في الجزائر فهو في تراجع كبير تاركا مكانه للتشريع الذي غزا كل مجالات القانون الإداري.² تعليمات والقرارات لتنظيم نشاطها الإداري.³

رابعا: المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلنها في أحكامه فتكسب القوة الإلزامية وتصبح بذلك مصدر من مصادر المشروعية.⁴

3 - عشي علاء الدين ، مرجع سابق ص 30.

1 - في حين يرى بعض الفقهاء أن دور القضاء الإداري مقتصر على مجرد استنباط القواعد والمبادئ فقط.

2 - شريفى نسرین عمارة ،مریم، بوعلی سعید، مرجع سابق، ص 18.

3 - عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 30.

4 - لباد ناصر، مرجع سابق، ص 83.

كما يقال عنها بأنها المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية، وإنما تذكر في مقدمتها أو ديباجتها ويفرض القضاء على الإدارة واجب احترامها.

وعن المبادئ العامة المرتبطة بمجال القانون الإداري نذكر ما جاء به دستور 1996

وتتمثل في:

- مبدأ المساواة بتطبيقاته المتعددة.
- المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية.
- مساواة الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة... وغيرها.
- مساواة المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة.
- القضاء على استغلال الإنسان للإنسان.
- لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون وبناء على تعويض عادل.
- عدم تحييز الإدارة.

خامسا: الفقه

هو مجموعة الآراء والمبادئ التي تستنبط بالطرق العلمية بواسطة علماء القانون من أساتذة في القانون، قضاة ومحامين تُصدر في شكل مؤلفات ومقالات وأبحاث أو في شكل شرح النصوص القانونية أو نقدها تحكم موضوعات القانون الإداري المتعددة والمتنوعة.

كما يقوم الفقه الإداري بدور هام أيضا في مجال القضاء الإداري من خلال دراسته للأحكام التي يصدرها القضاء الإداري وتحليلها وكشف مضمونها.

وعلى الرغم من أهمية العمل الفقهي يبقى مجرد اجتهاد شخصي ليست له أية قوة إلزامية، لذا لا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الإداري بل مجرد مصدر تفسيري .

الفرع الثاني: أساس ومجال تطبيق القانون الإداري

نشاط الإدارة لا يخضع كلية لقواعد القانون الإداري فهناك مجال لتطبيق قواعد القانون الخاص والفصل بين تطبيق كل من القانونين يعتبر إشكالية أساسية مفادها متى يطبق القانون الإداري؟

سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس عام يصلح لأن يكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى، وفي سبيل ذلك ظهرت عدة أسس ومعايير وخلص الفقه إلى وجود معيارين أساسيين: معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة ومع التطور الواسع الذي عرفته الحياة الإدارية ظهرت فكرة أخرى تقوم على الجمع بين الفكرتين، أي الجمع بين الغاية والوسيلة، وهو ما يسمى بالمعيار المزدوج.

أولاً: معيار المرفق العام

المرفق العام هو كل مشروع أو نشاط تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة تحقيقاً للصالح العام¹ تطبيقاً لهذه النظرية، فإنّ أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

وقد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية كأساس لهذا القانون الذي أصبح يسمى "قانون المرافق العامة".

ورغم النجاح الكبير الذي حققته النظرية كأساس للقانون الإداري، ومعياراً لتحديد اختصاصات القضاء الإداري، إلا أنّها تراجعت لعدم استيعابها للتطورات التي عرفتتها الحياة الإدارية مما أحدث أزمة المرفق العام لعوامل هي:

- عدم شمول معيار المرفق العام كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري

1 - ظهرت مدرسة المرفق العام بعد الحكم الذي أصدرته محكمة تنازع الاختصاص الفرنسي في قضية بلانكو في 08 فيفري 1873، حيث قضى بأن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذين يعملون في المرفق العام.

- لا يقتصر النشاط الإداري على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري، مما يؤدي لعدم شمول معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري.

- ظهور المرافق العامة الاقتصادية والمرافق المهنية التي تخضع لمزيج من القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.²

ولمواجهة هذه الأزمة ذهب الفقه والقضاء الإداريين إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري يقوم على الوسيلة التي تستخدمها السلطة الإدارية، ويتمثل في معيار السلطة العامة.

ثانيا: معيار السلطة العامة

بعد الانتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام، وضع جانب من الفقه معيارا آخر يقوم على فكرة السلطة العامة كأساس لتطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري.

تقوم النظرية على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في تحقيق أهدافها، فإذا كانت سلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري، ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري وبالتالي فمتى ظهرت الإدارة بمظهر السلطة العامة خضعت تصرفاتها إلى قواعد القانون الإداري، وإن مارست مهامها متخفية عن أساليب السلطة العامة أصبحت أعمالها عادية تخضع في هذه الحالة لقواعد القانون الخاص.

لاقى معيار السلطة العامة في بدايته رواجا كبيرا إذ اعتنقه العديد من الفقهاء واعتبروه المعيار الوحيد لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري.

2 - عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 34.

وأمام تعدد مهام الدولة لم يعد بالإمكان تأسيس القانون الإداري على نظرية السلطة العامة، إذ تعرضت لانتقادات أهمها صعوبة معرفة متى تتصرف الدولة بمقتضى سلطتها الآمرة ومتى تكون غير ذلك تركز على ازدواج شخصية الدولة وهي فكرة غير مقبولة قانوناً.¹

ثالثاً: المعيار المختلط معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة

أمام الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة وعجزها في أن تكون أساساً وحيداً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري، ذهب الفقه الإداري خاصة الفرنسي إلى الأخذ بمعيار مزدوج يقوم على الجمع بين فكري المرفق العام والسلطة العامة، إذ يتحدد نطاق القانون الإداري، كلما كان النزاع متعلقاً بنشاط قام به مرفق عام، وتستخدم في هذا النشاط امتيازات وأساليب القانون العام، فهذا الاتجاه يؤدي إلى تكامل المعايير.

المبحث الثاني: أسس وأساليب التنظيم الإداري

يشكل التنظيم الإداري أهم مواضيع القانون الإداري فمن خلاله يتم تبيان الأسس التي تعتمدها الدولة لتنظيم الوظيفة الإدارية وكيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف المرافق الإدارية وقبل التوسع في تحديد الأنظمة الإدارية ينبغي التعرّيج على موضوع الشخصية المعنوية باعتبارها من أهم أسس وركائز القانون الإداري

يُقصد بأساليب التنظيم الإداري تلك التقنيات التي تستعملها الدولة لتنظيم نشاطها، وقد جرت الممارسة الإدارية في مختلف الدول على وجود أسلوبين للتنظيم الإداري هما أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: الشخصية المعنوية العامة:

1 - شرفي تسرين عمارة مريم، وبوعلي سعيد، مرجع سابق، ص 28، 30.

يباشر الموظفون العموميون أعمال الإدارة العامة باسم شخص إداري ونيابة عنه يكتسب حقوق ويلتزم بالواجبات التي قد تنشأ بمناسبة قيامهم بهذه الأعمال، فالتصرفات القانونية التي يباشرها هؤلاء لا يتولونها باسمهم الشخصي أو لحسابهم الخاص ومن ثمة لا تكسبهم أي حق ولا تحمل ذمتهم المالية أي التزام¹ ينبغي تبيان المقصود بالشخصية المعنوية والجدل الفقهي حول هذا الكيان، لتتمكن من تحديد آثار التمتع بالشخصية المعنوية.

الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية وموقف الفقه منها:

يعتبر موضوع الشخصية المعنوية أو الاعتبارية المصطلح الحقيقي الذي يُلخص بصفة مباشرة طبيعة الشخص المعنوي وما ينتج عنه من آثار قانونية، وإذا كان الشخص الطبيعي يتمتع بشخصية قانونية منذ ولادته حيا فإنَّ الشخص المعنوي يتمتع بالشخصية المعنوية منذ إنشائه.

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

يعرف الشخص المعنوي على أنه "مجموعة الأشخاص أو مجموعة من الأموال تتعاون بهدف تحقيق مشروع معين مع اكتسابها الشخصية القانونية"¹، كما يُقصد بها "القدرة أو الإمكانية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات"²، ويُقصد به أيضا "تجمع من الأشخاص والأموال يتمتع الشخصية القانونية بعد استكمال عدة شكليات"³

مما يعني أنّ الشخصية المعنوية يمنحها المشرع لبعض الهيئات التي تمارس النشاطات وتستوجب توفر مجموعة من الأشخاص والأموال، وتهدف إلى تحقيق أغراض مشتركة، وإذا كان منح الشخصية المعنوية

1 - القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 11.

1 - عوادي عمار، مرجع سابق، ص 183.

2 - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 25.

3 - Le droit administratif en France, 2013, P 45, [En ligne]: www.livrespourtous.com, (consulté le 20/01/2021).

للشخص المعنوي الخاص يكون بهدف تحقيق مصلحة خاصة للأشخاص المكونين للشخص المعنوي الذين يسعون إلى تحقيق الربح في أغلب الحالات فإنّ منح الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام يكون بهدف تحقيق المصلحة العامة.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص عناصر أو أركان الشخصية المعنوية وهي:

- أنها تتكون من مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال.
- أنها لها غرض مشترك: بمعنى كل الأعضاء المكونين للشخص المعنوي لهم نفس الهدف.
- أنه ينبغي على المشرع أن يعترف بالشخصية المعنوية لكي تتمكن من تحقيق الهدف من إنشاءها.

ثانيا: موقف الفقه من الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام

اختلفت آراء الفقهاء حول تكييف الشخصية المعنوية بين منكرين لوجودها أصلا وبين مؤيدين:

أ/ الاتجاه المنكر لوجود الشخصية المعنوية : ليس من السهل هضم فكرة الشخص الاعتباري باعتباره كيان غير حقيقي وافتراضي، هذا ما جعل أغلب الفقه يرفض هذا الكيان وعلى رأسهم الفقيه دوجي بلانيول، جيز ، وبونار¹، والذين يرون أنه لا توجد أصلا ضرورة للعمل بالشخصية المعنوية ولا فائدة أو أساس لها في عالم القانون²، وقد عبر الفقيه دوجي عن رفضه المطلب للفكرة عندما صرح "أنه لم يتناول ولا مرة غداء مع الشخص المعنوي"³، وهذا تعبير مجازي عن عدم استيعابه لفكرة الشخص المعنوي، وقد

1 - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 187.

2 - فريجه حسين شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط 02 ، ديوان الخدمات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 98.

3 . Le droit administratif en France, op-cit, P 46

جاء هذا الاتجاه المنكر للشخص المعنوي بالبديل عندما أقرّوا أنه يمكن اعتماد نظريات أخرى أكثر منطقية ووضوح مثل فكرة الذمة المالية المشتركة في حالة وجود تجمع من الأشخاص أو الأموال فكرة التضامن الاجتماعي... إلخ. إلا أنّ الفكرة التي جاء بها أصحاب هذه النظرية لا يمكن تطبيقها على الشخص المعنوي العام ويمكن تطبيقها فقط على الشركات الخاصة.

ب - الاتجاه المؤيد لوجود الشخصية المعنوية: عكس الاتجاه الأول، فإنّ هذا الاتجاه اعترف بوجود الشخصية المعنوية إلا أنّ أنصار هذا الاتجاه اختلفوا في تأسيس هذا الوجود وظهرت نظريات أهمها:

1- نظرية الافتراض (المجاز) القانوني: يرى أنصار هذه النظرية أنّ اصطلاح الشخص في اللغة والقانون يطلق على الفرد (الإنسان) وحده ومن ثمة فإنّ الشخصية القانونية لا تكون في الأصل إلا للكائن ذي الإرادة⁴، فالشخصية المعنوية هو افتراض قانوني وليس حقيقي، لأنّ الشخص الحقيقي الوحيد هو الإنسان الذي تتوفر ليدية الإرادة والإدراك واكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، أما الشخص الاعتباري فهو ليس شخص حقيقي، لكن تم منحه الشخصية المعنوية كافتراض لكي يتمكن من ممارسة مهامه وتحقيق مصالح الأفراد.

2- نظرية الشخصية الحقيقية: يرى أنصار هذه النظرية أنّ الشخصية الاعتبارية هي حقيقة واقعية تنشأ بمجرد توفر الأركان المكونة لها، وتمنح هذه الشخصية لمجموعة من الأفراد الذين تكون لديهم إرادة مشتركة ومصالح مشتركة، وينتج عنه شخصية قانونية تكتسب حقوق وتحمل التزامات.

ج. موقف المشرع الجزائري: لقد تبني المشرع الجزائري فكرة الشخصية المعنوية ومنحها للكثير من الهيئات الإدارية التي تمارس النشاط الإداري، وهذا نظرا لعدم إمكانية الاستغناء عن الكيان المعنوي الذي يعتبر آلية فنية وقانونية لتنظيم الإدارة وتحديد اختصاصات المرافق الإدارية، وبالعودة إلى المادة 49 من القانون

4 - الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 235.

المدني الجزائري¹، نجد أنها حددت لنا الأشخاص الاعتبارية بصفة عامة منها الدولة الولاية، البلدية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية العامة ونتائج التمتع بالشخصية المعنوية:

ينبغي الإشارة في البداية إلى أنّ الشخص المعنوي قد يكون شخص عام أو شخص خاص وهذا الأخير يخرج عن موضوع دراستنا لأنه ينتمي إلى أشخاص القانون الخاص كما هو الأمر بالنسبة للشخص الطبيعي، أما الشخص المعنوي العام فهو كل شخص تابع للدولة وعلى هذا الأساس يوصف بأنه شخص معنوي عام وليس شخص معنوي خاص ، وأكد أنّ منح الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام تترتب عنه نتائج مهمة.

أولاً: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تتنوع الأشخاص المعنوية العامة بالنظر إلى طبيعة المهام التي تمارسها كما هو محدد في كل دولة، وكأصل عام يمكن تقسيم هذه الأشخاص بالنظر إلى النطاق الجغرافي أو الوظيفي.

أ/ الأشخاص المعنوية الإقليمية: تسمى إقليمية بالنظر إلى الرقعة الجغرافية التي يتواجد فيها الشخص المعنوي وحدود اختصاصه الجغرافي، وتمثل هذه الأشخاص عادة في:

1/ الدولة: تعتبر أهم شخص معنوي وسيادي في إقليم الدولة، ومنها تتفرع الأشخاص المعنوية الأخرى وتمارس اختصاصا عاما على كل الإقليم.

2/ الولاية: تعتبر الشخص المعنوي العام الذي يتحدد اختصاصه الإقليمي حسب الحدود الجغرافية لكل ولاية، كما جاء ذلك مثلا في قانون الولاية الجزائري رقم 12-07 .

1- أمر رقم 3 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر. عدد 78 ، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

3/ البلدية: تعتبر الهيئة القاعدية في الدولة، تتواجد على المستوى المحلي مثل الولاية وتتواجد في كل ولاية عدد معتبر من البلديات حسب النسبة السكانية، تم تنظيم مرفق البلدية في الجزائر بموجب القانون رقم 10-11.

ب - الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية) : تسمى مصلحية لأنها تتركز على ممارسة نشاط إداري معين، بمعنى أنّ هذه الأشخاص تتحدد بطبيعة النشاط وليس بمعيار الإقليم، وتسمى بالأشخاص العامة الإدارية مثل المستشفى، الجامعة... إلخ .

ثانيا: النتائج المترتبة عن تمتع الشخص العام بالشخصية المعنوية: يترتب على منح الشخصية المعنوية سواء لأشخاص القانون العام أو الخاص تتمتع هذه الأشخاص بنفس الحقوق التي يتمتع بها الشخص الطبيعي إلا ما كان منه لصيقا بالإنسان كما جاء ذلك في نص المادة 50 من القانون المدني¹، ويمكن إجمال أهم نتائج التمتع بالشخصية المعنوية فيما يلي:

أ - الاستقلال المالي والإداري: يتحقق هذا الاستقلال من خلال:

1/ التمتع بذمة مالية: يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية أي له وعاء مالي يتضمن أموال الشخص المعنوي ويتم صرفها فقط من طرف نفس الشخص، مثل الذمة المالية للبلدية التي يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسييرها وصرفها وهي مستقلة عن الذمة المالية للهيكل الإدارية الأخرى.

2/ الاستقلال الإداري: يتمثل في تمتع الشخص المعنوي العام بأجهزة خاصة به واستقلاله في تسيير أجهزته وتنظيمها دون تدخل جهاز إداري آخر في تسيير شؤونها، مثل مرفق الولاية الذي يتكون من

1 - تنص المادة 50 من القانون المدني الجزائري على يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها ، القانون، موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها. - الشركات التي يكون مقرها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الجزائري في الجزائر - نائب يعتبر عن إرادتها - حق التقاضي.

جهاز الوالي والمجلس الشعبي الولائي ويتكون من عدة مصالح مستقلة في أداء مهامها تحت إشراف الوالي ولا يمكن مثلا لرئيس البلدية أن يتدخل في تسيير هياكل الولاية.

ب - الأهلية القانونية: يقصد بهذه الأهلية الوسيلة التي بواسطتها يتمتع الشخص الطبيعي أو المعنوي بحقوق وتحمله واجبات، وإذا كان الشخص الطبيعي يتمتع بهذه الأهلية منذ ولادته حيا والتي تتنوع من أهلية الوجوب إلى أهلية الأداء حسب مراحل السن، فإنّ الشخص المعنوي يتمتع بالأهلية حسب ما حدده له القانون منذ إنشاء الشخص المعنوي.

ج - الموطن: موطن الشخص المعنوي هو مكان تواجده أو مقره الرئيسي عندما يكون له فروع، وهذا الموطن يختلف عن موطن الأشخاص الذين يسبغون الشخص المعنوي، مثل موطن الجامعة هو مكان تواجد مقر الجامعة أي الهيكل الإداري للجامعة وليس مكان إقامة مدير الجامعة والهدف من تحديد موطن الشخص المعنوي هو بهدف سهولة التعامل مع الشخص المعنوي، وأيضا تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في النزاعات التي يكون الشخص المعنوي طرفا فيها.

د. أهلية (التقاضي حق التقاضي): يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي التي تمنح له باسم الشخص المعنوي، سواء كطرف مدعي أو مدعى عليه، والمقصود بهذه الأهلية أنّ الشخص المعنوي عندما يكون في حالة نزاع مع أي شخص يمكن أن يلجأ إلى رفع دعوى قضائية ضد الطرف الآخر الذي يسمى مدعى عليه، أما في حالة رفع الدعوى من شخص عادي ضد الشخص المعنوي فيكون لهذا الأخير أن يدافع عن نفسه من خلال الرد على ادعاءات المدعي.

هـ. إقرار المسؤولية: من أهم النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية أنّ الشخص الاعتباري يكون مسؤول عن التصرفات التي يقوم بها، وفي حالة تضرر الغير من النشاط الذي تمارسه الشخص المعنوي العام فإنه يلتزم بتعويض الضرر الذي ألحقه بالغير أي أن الشخص المعنوي العام هو الذي يتحمل المسؤولية وليس الشخص الطبيعي الذي يشرف على إدارة المرفق العام.

الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي

الشخص المعنوي كما هو الأمر بالنسبة للشخص الطبيعي تكون لها بداية ونهاية، وإذا كان الشخص الطبيعي يبدأ بالولادة وتنتهي بالوفاة، فإنّ الأمر بالنسبة للشخص المعنوي يختلف نوعاً ما لأنّ هذا الأخير ينتهي بتوفر إحدى الحالات القانونية الآتية:

أولاً: انتهاء الأجل المحدد لوجود الشخص المعنوي: هناك بعض الأشخاص المعنوية التي يتم إنشائها لفترة محددة وتنتهي بانتهاء المدة المقررة وذلك بعد تحقق الغرض الذي نشأ من أجله الشخص المعنوي.

ثانياً: حل الشخص المعنوي: في بعض الحالات ينتهي الشخص المعنوي ليس بانتهاء الأجل المحدد له بل بسبب حله لعدة أسباب تمنع استمراره، وقد يكون عن طريق:

أ. الحل الاتفاقي: أي باتفاق الأشخاص الطبيعية المنشئة للشخص المعنوي، ويسمى حل اتفاقي لأنّ الأطراف يتفقون ودياً ودون مشاكل بحل الشخص المعنوي مثل حل جمعية ما.

ب. الحل الإداري : يتم هذا الحل بتدخل هيئة إدارية أعلى مستوى لإصدار قرار الحل.

ج. الحل القضائي : يكون بتدخل القضاء لحل الشخص المعنوي عندما يكون هناك نزاع ولم يتم الاتفاق على الحل الودي.

وبعد نهاية الشخص المعنوي يصبح بدون وجود قانوني ولا يتمتع بأية حقوق ولا يمكن له القيام بأي نشاط لأنه يصبح شخص منعدم لا وجود له قانوناً.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري المركزي:

يعتبر هذا التنظيم الإداري المركزي أول نظام اعتمده الدول بعد بروز معالم الإدارة واستقلالها عن الحكام وما يميز هذا النظام أنه يقوم على تجميع كل الصلاحيات في الإدارة المركزية ولكي تتمكن من

التوسع في مختلف أسس هذا النظام ينبغي البحث عن تعريف وأركان المركزية الإدارية مع تحديد صورتها
لنتمكن من تقييمها

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية وأركانها

يعتبر أسلوب المركزية الإدارية الأقدم في الظهور لأنّ الوظيفة الإدارية كانت مركزة ومحصورة في الهيئة
المركزية، وستتوسع في تعريف هذا الأسلوب، لنتمكن من إبراز الأركان التي يقوم عليها

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

عرفت على أنّها " جمع الوظيفة الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة حيث
يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية¹
كما تُعرف أيضاً على أنّها " نظام إداري أو أسلوب من أساليب تنظيم الإدارة العامة من مقتضياتها
توحيد أو جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها أو
بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة²، كما يقوم هذا النظام على
"مبدأ توحيد الإدارة في الدولة وجعل سلطة اتخاذ القرار بيد أعلى سلطة فيها، وتعتبر الدولة هي الشخص
العام الوحيد داخل إقليمها"³

يبدو من خلال هذه التعاريف أنّ أسلوب التنظيم الإداري المركزي يقوم على أساس حصر الوظيفة
الإدارية في الهيئة المركزية على مستوى العاصمة مع إنشاء المصالح غير مكمّزة ومنحها بعض الصلاحيات
البسيطة دون أن تتعدى لاتخاذ قرارات مهمة.

ثانياً: أركان المركزية الإدارية:

يقوم النظام الإداري المركزي على أركان أساسية هي:

-
- 1 - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 35.
 - 2 - القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 14.
 - 3 - الصرايرة مصلح ممدوح، مرجع سابق، 2012، ص 118.

أ - تركيز (حصر) الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية: من أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري المركزي هو تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في الهيئة المركزية على مستوى العاصمة، بمعنى احتكار سلطة القرار من طرف رئيس الدولة والمصالح المركزية المساعدة له كالوزير الأول والوزراء، مع إمكانية وجود مصالح أخرى غير متركزة في العاصمة تعتبر كفروع تساعد في تنفيذ القرارات التي تصدرها الهيئات المركزية باعتبار أن هذه القرارات تمتد إلى كل إقليم الدولة، وينتج عن هذا الحصر الوظيفي أن الدولة لا تعترف بوجود أشخاص معنوية مستقلة على المستوى المحلي لأن سلطة القرار محصورة في المركز .

ب - التدرج الإداري (السلم الإداري): يعني ذلك توزيع موظفي الوزارات والمصالح الممركزة على درجات حسب رتبهم الإدارية، أي من أعلى موظف إلى أصغر موظف، وينتج عن هذا التدرج خضوع الموظف الأدنى إلى من يعلوه في المرتبة.

مثال: السلم الإداري في وزارة التعليم العالي يتأسسه وزير التعليم العالي ثم نواب الوزير ثم مدراء المديرات المركزية ثم مدراء المؤسسات الجامعية ثم عمداء الكليات إلى أقل موظف ينتمي إلى نفس القطاع.¹

ج - السلطة الرئاسية: يُقصد بها تلك العلاقة القانونية الموجودة بين موظفي الإدارة وفق التسلسل السلمي الذي يعني أنّ الموظف الأعلى يتمتع بسلطات معينة تجاه الموظف الأقل منه في نفس السلم الإداري، الأمر الذي يجعل الموظف الثاني في تبعية تجاه الرئيس الإداري الأعلى منه.

تتمثل أهم الآثار القانونية للعلاقة بين الرئيس والمرؤوس فيما يلي:

1- سلطات الرئيس على شخص المرؤوس: بمعنى تلك القرارات التي يصدرها الرئيس فيما يخص المركز الشخصي للمرؤوس والمسار الوظيفي، مثل سلطة التعيين التي يتمتع بها الرئيس سلطة الترقية النقل العزل

1 - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 36.

2- سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس: منح المشرع للرئيس الإداري سلطات تجاه الأعمال التي يقوم بها المرؤوس سواء في إطار رقابة قبلية هدفها توجيه المرؤوس أو رقابة بعدية هدفها إجازة أو رفض أعمال المرؤوس، وتتمثل أهم مظاهر هذه الرقابة بصفة عامة في:

- التصديق: يعني موافقة الرئيس على أعمال المرؤوس من خلال التصديق عليها لكي ينتج العمل لأثاره أما في حالة عدم التصديق فلا يكون لعمل المرؤوس أي أثر قانوني، والتصديق قد يكون صريحا أو ضمنيا:

- التصديق الصريح: عندما يشترط القانون موافقة صريحة من طرف الرئيس لنفاذ أعمال المرؤوس.

- التصديق الضمني: إذا منح القانون فترة زمنية للرئيس لكي يعترض على أعمال المرؤوس فينبغي أن يتم ذلك خلال المدة المحددة، وفي حالة انتهاء تلك المدة دون اعتراض فيعتبر ذلك قبول ضمني، ولا يمكن للرئيس أن يعترض على عمل المرؤوس ويصبح هذا الأخير نافذا ومنتجا لأثاره القانونية.

- التعديل: نظرا لسلطة الإشراف والرقابة التي يحوزها الرئيس على المرؤوس فهذا ما يسمح له بتعديل أعمال المرؤوس حسب ما يراه ملائما ومناسبا لسير الوظيفة الإدارية.

- الإلغاء: هو قيام الرئيس الإداري بإلغاء وإبطال العمل الذي قام به المرؤوس عندما يخالف هذا الأخير القانون، وينتج عن إلغاء القرار الإداري إعدام آثاره بالنسبة للمستقل أي من تاريخ إغائه ولا يكون له أثر مستقبلا.¹

- السحب: يعني إعدام آثار القرار الصادر بأثر رجعي أي من تاريخ صدوره إلى تاريخ إغائه فلا يكون له أثر لا للماضي ولا إلى المستقبل.

يتمثل الفرق بين الإلغاء والسحب في كون الإلغاء يكون بإعدام آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط أم السحب فيؤدي إلى إزالة وإعدام القرار بالنسبة للماضي والمستقبل.

1- الصرايرة مصلح ممدوح، مرجع سابق، ص 119.

- **الحلول:** وهو إجراء خاص من خلاله يمكن للرئيس الإداري أن يحل محل المرؤوس عند غياب هذا الأخير أو وجود مانع ما يجعله لا يستطيع ممارسة مهامه والحلول لا يكون صحيحا إلا بوجود نص قانوني يسمح بممارسته.

* إشكالية أوامر الرئيس المخالفة للقانون : إذا سلمنا أنّ المرؤوس يخضع دائما لأوامر الرئيس فالسؤال الذي يبقى مطروحا هو عن مدى التزام المرؤوس بتنفيذ كل أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ؟ في الحقيقة ليس من السهل الإجابة عن هذا الإشكال بالنظر إلى اختلاف الفقه حول طبيعة العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس :

- فهناك اتجاه فقهي يرى أنه يجب على المرؤوس أن يحترم وينفذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة، بمعنى أنه لا يحق للمرؤوس أن يناقش الرئيس في الأعمال التي يصدرها وعليه فقط أن ينفذها كما وصلت إليه ، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ فتح المجال للمرؤوس للتعليق على أعمال الرئيس سيؤدي إلى المساس بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.¹

أما الاتجاه الثاني فيرى أنّ المرؤوس يعتبر هو الآخر موظف ويجب أن لا يخالف القانون أثناء تنفيذ أوامر الرئيس وإلا يعتبر قد ارتكب خطأ شخصي يتحمل مسؤولية ذلك²، فلا يُعقل حسب هذا الاتجاه أن يتعمد المرؤوس في مخالفة القانون لإرضاء رئيسه الأعلى بل يجب أن يمتنع عن تنفيذ ما هو مخالف للقانون. وللحد من الجدل الفقهي حول هذه المسألة ظهر اتجاه آخر كمحاولة للجمع بين محاسن كلا الاتجاهين ويرى يجب على المرؤوس إذا صادفه عمل غير مشروع أن يعلم وينبه الرئيس بأن ذلك الفعل مخالف للقانون لكن إذا أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ الأمر فيجب على المرؤوس أن يمتثل للتنفيذ ولا

1 - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 39.

2 - الصرايرة مصلح ممدوح ، مرجع سابق، ص 122.

يتمتع عن ذلك لأنه يبقى دائما خاضع لرقابة الرئيس وهذا الأخير هو من يتحمل جل المسؤولية في حالة إصراره على التنفيذ رغم عدم أنه مشروعية العمل.¹

أما بالعودة إلى موقف المشرع الجزائري فنجد أنّ المادة 129 من القانون المدني أشارت إلى مسؤولية الرئيس عن أعمال المرؤوس وأقرت أن الموظف العمومي لا يكون مسؤولا شخصيا عن أفعاله التي أضرت الغير إذا قام بها تنفيذا لأوامر الرئيس متى كانت طاعة الأوامر واجبة على المرؤوس، بمعنى أنّ الرئيس هو من يتحمل المسؤولية عن الضرر الذي تسبب فيه المرؤوس بمناسبة تنفيذ أوامر الرئيس بشرط أن تكون أوامر هذا الأخير واجبة التنفيذ ويُفهم بمفهوم المخالفة أنه إذا كان للمرؤوس حل آخر يمكن إتباعه دون تنفيذ الأوامر الصادرة إليه فلا ينفذها إلا إذا كان مضطرا وليس له حل آخر إلا التنفيذ، فهنا لا يتحمل المسؤولية حتى ولو كان العمل غير مشروع.

ورغم هذا الموقف الذي أخذ به المشرع الجزائري إلا أنه يبقى فيه نوع من الغموض ولم يشير بصفة مباشرة إلى الأعمال غير المشروعة وإنما أشار فقط إلى الفعل الذي يحدث ضررا للغير، كما أنه حصر عدم مسؤولية المرؤوس فقط في الحالة التي يكون فيها تنفيذ أوامر الرئيس واجبة فهل هذا يعني أن هناك حالات أين يمكن للمرؤوس أن لا يطيع أوامر رئيسه؟ هذا ما يفيد نوع من الغموض الذي يكتنف نص المادة 129 من القانون المدني.

وبالعودة أيضا إلى قانون الوظيف العمومي² نجد إشارة لاسيما في المادة 47 التي تُقر بأن كل موظف مهما كانت رتبة في السلم الإداري يكون مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، بمعنى أنه لم يتم استثناء المرؤوس من المسؤولية، كما أضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أن الرئيس لا يعفى من المسؤولية

1 - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 40.

2 - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006 المعدل

بسبب الخطأ الذي يرتكبه مرعوسه، مما يفيد أن المسؤولية تكون مشتركة بين الطرفين في حالة إصدار عمل غير مشروع من الرئيس وقيام المرؤوس بتنفيذه.

الفرع الثاني : صور المركزية الإدارية

للنظام الإداري المركزي صورتان تتمثل الأولى في التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري

أولاً: التركيز الإداري

تعتبر الصورة الأصلية الأولى و تسمى أيضا بالمركزية الإدارية المتطرفة أو الكاملة أو المتشددة، لأنها تقوم على حصر ومنح سلطة القرار والتقدير للهيئات المركزية دون إمكانية تدخل المصالح غير الممركزة في اتخاذ القرار¹، بمعنى أنّ الهيئة المركزية تستحوذ على الوظيفة الإدارية، أما الموظفين على مستوى الأقاليم فيكون دورهم كمنفذين فقط لأوامر الهيئات المركزية.

ونظرا لتطور وظائف الدولة أصبح من الصعب تجميع وتركيز كل الوظائف في نفس الجهاز المركزي الأمر الذي فرض على الهيئة المركزية استعمال نوع من المرونة مما أدى إلى ظهور أسلوب عدم التركيز الإداري.

ثانياً: عدم التركيز الإداري:

تسمى هذه الصورة بالمركزية المخففة أو النسبية التي ظهرت بسبب عدم إمكانية تطبيق الصورة الأولى بشكل مطلق لاسيما مع توسع الوظيفة الإدارية للدولة وظهور أنشطة إدارية جديدة، وتتجسد هذه الصورة في منح بعض الاختصاصات للموظفين على مستوى الأقاليم لاتخاذ القرارات المناسبة دون العودة إلى الهيئة المركزية، وهذا بهدف تخفيف العبء على المصالح المركزية، مع أنّ منح هذه الصلاحيات للموظفين على مستوى أجزاء الإقليم لا يعني ذلك الاستقلال التام عن الهيئة المركزية بل يخضعون لنظام

1 - الصرايرة مصلح ممدوح، مرجع سابق، ص 125.

السلطة الرئاسية ويمارسون مهامهم وفق تقنية التفويض التي بواسطتها تمنح الهيئات المركزية بعض الصلاحيات والاختصاصات للموظفين على مستوى الأقاليم.

مثال: تفويض وزير التربية لبعض صلاحياته لمدراء التربية على مستوى الولاية.

ونظرا لأهمية تقنية التفويض الإداري فإننا سنقوم بالتوسع في تحديد كيفية العمل بهذا الإجراء:

ثالثا: التفويض الإداري كأسلوب لتحقيق عدم التركيز الإداري:

أ - تعريف التفويض الإداري: يُقصد بالتفويض "أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى آخر أو هيئة أو جهة أخرى من أعضاء السلطة الإدارية أو الجهاز الإداري بممارسة جانب أو جزء من اختصاصاته استنادا إلى نص قانوني"¹ ، أي أنّ تقنية التفويض هي رابطة قانونية بين الهيئة المركزية والمصالح التابعة (غير) (المركزة والتي من خلالها يفوض الرئيس الإداري بعض صلاحياته للموظفين المتواجدين على المستوى المحلي لضمان سير الوظيفة الإدارية.

ب - شروط التفويض: يعتبر تفويض الاختصاص إجراء استثنائي وضروري لممارسة الوظيفة الإدارية لذا يجب تقييده ببعض الشروط وهي:

يجب أن يكون التفويض جزئي: بمعنى أن صاحب الاختصاص لا يتنازل عن كل صلاحياته لصالح المفوض له بل يحددها في جزء معين أو موضوع معين.

التفويض لا يكون إلا بوجود نص قانوني يسمح بذلك: بمعنى أن صاحب الاختصاص هو كأصل في ممارسة الوظيفة الإدارية التي كُلف بها، ولا يمكن له أن يتنازل عن اختصاصه للمرؤوس إلا بوجود قانون يمنح له هذه الصلاحية، وإن لم يوجد نص فلا يكون التفويض صحيحا.

1 - الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 287.

لا تفويض في التفويض: بمعنى أنه يجب على المفوض إليه أن يمارس بنفسه المهام التي فوضها له الرئيس الإداري، ولا يمكن للمفوض إليه أن يفوض موظف آخر بالنسبة للاختصاص الذي فوضه له الرئيس الإداري.

أن مسؤولية المفوض تبقى قائمة مع مسؤولية المفوض إليه: وهذا استنادا إلى سلطة الرقابة التي يمارسها الرئيس (المفوض)، وعملا بمبدأ أن التفويض في السلطة ولا تفويض في المسؤولية.¹

أن التفويض هو إجراء مؤقت يمكن الرجوع عنه: بمعنى يمكن للمفوض أن يُنهي التفويض ويصبح هو المختص الوحيد، ولا يمكن أن يكون التفويض مؤبدا بل ينتهي سواء بالرجوع عنه من طرف الرئيس لسبب ما أو انتهاء مدة التفويض لأنّ الأصل في التفويض أنه محدد المدة.

ج - أنواع التفويض الإداري: إنّ مقتضيات العمل الإداري تستوجب تعدد طرق التفويض بما يتلائم مع طبيعة النشاط الإداري، وقد قسم الفقه التفويض إلى من عدة نواحي إلا أننا سنركز على نوعين من التفويض باعتبارها الأكثر استعمالا لاسيما في الإدارة الجزائرية:²

1/ تفويض الاختصاص: يعني أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) جزء أو جانب من اختصاصه إلى المفوض إليه (المرؤوس)¹، وينتج عن هذا التفويض عدم إمكانية ممارسة المفوض للمهام التي فوضها للمفوض إليه ويصبح هذا الأخير هو صاحب الاختصاص إلى حين انتهاء التفويض.

2/ تفويض التوقيع: يعني أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى بعض المرؤوسين بالتوقيع على بعض الأعمال الإدارية التي تدخل في اختصاصاته، فهو مجرد عمل مادي محض²، أي أنّ

1 - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 50.

2 - مع الإشارة إلى أن التفويض الإداري رغم أنه يؤدي إلى تنازل المفوض عن اختصاصه للمفوض إليه إلا أنّ هذا لا يمنع من إمكانية تدخل المفوض باعتباره رئيس إداري لمراقبة ومتابعة وحتى إلغاء التفويض إذا كان هناك خلل ما.

1 - محمد رفعت عبد الوهاب مرجع سابق، ص 120.

2 - الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 291.

المفوض إليه يقوم بالتوقيع على بعض الوثائق التي هي في الأصل من اختصاص الرئيس ويكون لهذا التفويض اعتبار شخصي ويسمح للرئيس أن يمارس نفس الاختصاص الذي فوضه للمفوض إليه.

- الفرق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع: أن هذا الأخير يتم بالنظر إلى الاعتبار الشخصي في المفوض إليه، في حين أن تفويض الاختصاص لا يكون له اعتبار شخصي بل وظيفي فقط، وينتج عن هذا أن تفويض التوقيع ينتهي بتغير الموظف لأن فيه اعتبار شخصي، في حين أن تفويض الاختصاص لا ينتهي بتغير الموظف المكلف بذات المهام، كما أن تفويض التوقيع يسمح للرئيس بمباشرة نفس الاختصاص الذي فوضه للمرؤوس أي صلاحية التوقيع في حين أن تفويض الاختصاص يؤدي إلى عدم إمكانية ممارسة الرئيس لنفس المهام التي فوضها للمرؤوس إلا بعد انتهاء مدة التفويض .

الفرع الثالث: تقدير أسلوب المركزية الإدارية:

أنتجت الممارسة الإدارية لهذا الأسلوب عدة مزايا وعيوب:

أولاً: مزايا النظام الإداري المركزي

يمكن إجمال مزايا النظام الإداري المركزي من عدة نواحي فيما يلي: - يقوي هذا النظام من نفوذ الدولة وهيمنتها وسيادتها على كل أجزاء الإقليم.
يساهم هذا النظام في توحيد الوظيفة الإدارية على مستوى إقليم الدولة لأنّ مصدر هذه الوظيفة هو شخص معنوي واحد (الدولة).

- يساهم هذا النظام في تحقيق المساواة بين الأشخاص لأنه يؤدي إلى تطبيق نفس القانون والإجراءات في كل إقليم الدولة دون تمييز بين جهة وأخرى.

- يؤدي هذا النظام إلى التقليل من النفقات وتبذير المال العام لوجود هيئة واحدة تدير الشؤون الإدارية وتقدم الخدمات للمواطن مما يساهم في تقليل النفقات والحد من الإسراف.

ثانيا: عيوب النظام الإداري المركزي

رغم المحاسن التي نتجت عن تطبيق النظام الإداري المركزي إلا أنّ لهذا الأخير عيوب ومساوئ تقلل من فعالية هذا النظام، ويمكن إجمال هذه المساوئ في:

- أنه يؤدي إلى استحواذ الهيئة المركزية على رسم السياسة العامة للدولة ويمنع مشاركة المواطن في رسم هذه السياسة، ويساهم في انتشار الأنظمة الديكتاتورية.
- أنه يساهم بشكل كبير في انتشار البيروقراطية وعدم إمكانية التحكم في تسيير شؤون المواطن وتحقيق حاجياته المتزايدة.
- أنه يؤدي إلى البطء في الإجراءات ويعطل حياة المواطنين بسبب تمركز الوظيفة الإدارية في نفس الجهاز.
- أنه يؤدي إلى قتل روح المبادرة بالنسبة للموظفين الذين يصبحون كآلة تنفيذية لتعليمات السلطة المركزية دون مشاركتهم في التسيير.

المطلب الثالث: النظام الإداري اللامركزي

لقد ظهر هذا النظام نظرا للنقائص والعيوب التي نتجت عن تطبيق النظام الإداري المركزي وتعتبر بريطانيا أول دولة طبقت هذا النظام¹، الذي يقوم على فكرة أن مواطنو كل منطقة تربطهم مصالح محلية هذا ما يستوجب إدارة وتحقيق هذه المصالح من طرف سكان المنطقة لاسيما المنتخبين المحليين² وللتوضيح أكثر سنقوم بتعريف هذا النظام والأركان التي يقوم عليها، للوصول إلى تقييمه.

1 – القيسي محمد الدين مرجع سابق، ص 14

2- VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET - BRISSET Veronique Op-cit, p 126.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها

تعددت آراء الفقهاء حول تعريف النظام الإداري اللامركزي وسنقوم بالإشارة إلى أهم التعاريف لكي نتمكن من استخلاص أهم أسس وأركان هذا النظام

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

تعرف على أنها "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقاؤها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"¹، كما يعرف هذا النظام على أنه يقوم على أساس تفتيت وتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلحة من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية.²

كذلك عرّف الفقه الإداري اللامركزية الإدارية على أنها توزيع الاختصاصات في الوظيفة بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة أخرى، حيث تساهم هذه الأخيرة وتشارك في أداء وظائف السلطة المركزية بالدولة³

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن النظام الإداري اللامركزي تعتمد الدولة لتوزيع الوظيفة الإدارية عن طريق إنشاء أشخاص معنوية عامة محلية تكون مستقلة في ممارسة وظائفها مع خضوعها في نفس الوقت لنوع من الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية.

1 - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 47-48 .

2 - عوابدي عمار القانون الإداري، مرجع سابق، ص 239.

3 - الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 306

ثانيا: أركان (مقومات) النظام الإداري اللامركزي: يقوم هذا النظام على أركان أساسية وهي:

أ/ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية : يتمثل المبرر الأساسي في تبني نظام اللامركزية الإدارية في وجود مصالح محلية خاصة ومختلفة عن المصالح الوطنية، ويهدف هذا النظام إلى منح صلاحيات خاصة ومستقلة عن المصالح الوطنية¹، بمعنى أنه في كل جزء من الإقليم أو في كل ولاية أو بلدية توجد مصالح متميزة لسكان تلك الجهة وهذه المصالح تم فقط سكان تلك الولاية أو البلدية هذا ما يستلزم على الهيئة

المركزية أن تتنازل عن إدارة وتسيير المصالح المحلية لهيئة محلية باعتبارها الأقدر على تلبية تلك المصالح.

ب/ إنشاء أجهزة محلية منتخبة أو مصلحة مستقلة : يؤدي تطبيق النظام الإداري اللامركزي بالضرورة إلى إنشاء أشخاص معنوية عامة بجانب الدولة، سواء كانت هذه الأشخاص إقليمية أو مرفقية، مع منحها الشخصية المعنوية كدليل على وجود حاجات خاصة لأفراد تلك المجموعة تختلف عن الحاجيات العامة، ويعتبر نظام الانتخاب من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لإنشاء الأشخاص المعنوية لاسيما الإقليمية منها (الولاية البلدية).

وما يميز هذه الأشخاص أنها تعتبر مستقلة عن الهيئة المركزية عكس ما نجده بالنسبة للمصالح والفروع غير الممركزة باعتبارها صورة من النظام الإداري المركزي أين يكون هناك علاقة تبعية بين المصالح غير الممركزة والهيئة المركزية.²

ج. خضوع الهيئات المحلية لنظام الرقابة الإدارية (الرقابة الوصائية) : إنّ إنشاء أجهزة إدارية محلية والاعتراف لها بالاستقلالية لا يعني ذلك أنّ هذه الأجهزة تمارس مهامها وصلاحياتها دون رقيب، بل

1-Le droit administratif en France, op-cit, P 41.

2 - طيبي سعاد اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية ، مجلة صوت القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيمس مليانة، العدد 02، 2014، ص 288.

تبقى خاضعة لنوع من الرقابة التي تمارسها الهيئة المركزية لضمان عدم الخروج عن تطبيق القانون من طرف الهيئات اللامركزية"، وذلك وفق نظام الوصايا الإدارية :

ثالثاً: الوصاية الإدارية كآلية رقابية من نتاج النظام اللامركزية الإدارية

ينبغي التوسع نوعاً ما في هذه التقنية نظراً لأهميتها في ممارسة الوظيفة الإدارية دون مخالفة القانون.

أ- تعريف نظام الوصاية الإدارية *la tuelle* هي مجموعة من السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة"، ويُقصد بها أيضاً "الرقابة الممارسة من طرف الأشخاص العامة على بعض الأشخاص العامة الأخرى حسب الشروط المقررة قانوناً، بمعنى رقابة الدولة على الهيئات الإقليمية"¹، فهي أداة قانونية تضمن الدولة بموجبها، وحدتها ، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة بين الهيئة المركزية والأجهزة المحلية ومن أهم مبررات الرقابة الوصائية أنها تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون لتحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق وحدة الدولة.

ب- خصائص الوصايا الإدارية :

- أنها رقابة إدارية وليست سياسية :بمعنى تصدر من جهة إدارية وتهدف إلى رقابة الأعمال الإدارية وتطبق على الشخص المعنوي العام المحلي.
- أنها رقابة استثنائية: لأنها ليست رقابة مفترضة مثل الرقابة الرئاسية، فلا تمارس إلا بوجود نص.
- أنها رقابة خارجية: لأنها تتم بين شخص معنوي عام وشخص معنوي عام آخر وليس داخل نفس الهرم الإداري كما هو الأمر بالنسبة للرقابة الرئاسية.
- ج- أشكال (مظاهر) الرقابة الوصائية :تتعدد أشكال هذه الرقابة بالنظر إلى كيفية ممارستها سواء مورست على الهيئة أو على أعمال الهيئة :

1 – VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET – BRISSET Veronique Op-cit, p 436

1/ الوصاية على أعضاء الهيئات المحلية: بالعودة إلى القوانين المنشئة للمرافق الإقليمية نجد أنها تعترف للسلطة المركزية بحق الرقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية من خلال:

- سلطة الهيئة المركزية في تعيين بعض المسؤولين المحليين مثل الوالي، رئيس الدائرة، مدراء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ... إلخ.

- سلطة التوقيف، سلطة العزل، سلطة الإقالة (بسبب تولى وظيفة أخرى)

- سلطة الحل: يعتبر هذا الإجراء من أخطر أشكال الرقابة لأنها تؤدي إلى حل المجالس التي سبق وأن تم انتخابها من طرف الشعب، ولا يمكن ممارسة هذا الإجراء إلا بتوفر شروط محددة.

2/ الوصايا على أعمال المجالس المحلية :

- سلطة التصديق (المصادقة): يُقصد به تلك التأشيرة التي يشترطها المشرع لإجازة التصرف الإداري فهناك حالات أن يشترط القانون ضرورة التصديق على العمل الإداري لكي يكون نافذاً، أي أنه اعتراف بأن القرار لا يخالف القانون والمصلحة العامة مثل اشتراط قانون البلدية على ضرورة تصديق الوالي على بعض مداوالات المجلس الشعبي البلدي، واشتراط قانون الولاية ضرورة تصديق وزير الداخلية على بعض مداوالات المجلس الشعبي الولائي.

مع الإشارة إلى أنّ التصديق قد يكون صريح بوضع تأشيرة الهيئة الوصية كما جاء في نص المادة 56 من قانون البلدية، أو يكون ضمني عند مرور المدة الممنوحة للهيئة الوصية دون أن تعترض على المداولة مثل ما جاء في نص المادة 57 من قانون البلدية.

- سلطة الإلغاء (الإبطال): يُقصد بالإلغاء إزالة آثار القرار الإداري عندما يكون مخالفاً للقانون، مثل إلغاء الوالي لمداولة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتكون له مصلحة شخصية.

- سلطة الحلول: أي حلول السلطة الوصية محل الهيئة المحلية، مثل حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يرفض هذا الأخير اتخاذ قرار معين.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

يوجد نمطين من اللامركزية الإدارية هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية

أولاً: اللامركزية الإقليمية (المحلية)

تتحقق هذه الصورة بأن يمنح جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة مرافقه المحلية ومنحها الاستقلال المالي والإداري¹، وتتجسد في إنشاء مرافق إدارية على المستوى المحلي وفق التقسيم الجغرافي في الدولة، مثل البلديات والولايات.

ثانياً: اللامركزية المرفقية (المصلحية)

يتم إنشاء مرافق إدارية مصلحية بالنظر إلى الخدمة التي يقدمها المرفق وليس بالنظر إلى الحدود الجغرافية، مثل إنشاء مستشفيات وجامعات في المناطق التي تحتاج إلى الخدمات التي يوفرها المرفق العام.

الفرع الثالث: تقييم النظام الإداري اللامركزي

ينتج عن تطبيق وتبني أي نظام نتائج يكون البعض منها إيجابياً والآخر سلبي على أساس أنه يصعب كثيراً إيجاد نظام يطغى عليه فقط الجانب الإيجابي.

أولاً: مزايا النظام الإداري اللامركزي

لهذا النظام مزايا ومن عدة نواحي:

1 - القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 17.

أ- من الناحية السياسية: يعتبر هذا النظام مجالا حقيقيا لممارسة الديمقراطية فلا يمكن الحديث عن الديمقراطية دون وجود مجالس محلية تمكن الشعب من تسيير أموره دون انتظار الهيئة المركزية، ويعتبر النظام أحسن تقنية لتكوين وتوعية المواطن سياسيا.

ب- من الناحية الإدارية: لنظام اللامركزية الإدارية عدة محاسن على المستوى الإداري أهمها:

- تخفيف العبء على الهيئات المركزية نظرا لتوسع نشاط الدولة وصعوبة التحكم فيه.

- يقضي النظام الإداري اللامركزي على البطء الذي تعرفه الإدارة المركزية والتأخر في اتخاذ القرارات ويساهم في تبسيط الإجراءات الإدارية وحسن سير المرفق العام.

ج - تحقيق العدالة الضريبية: يساهم هذا النظام على تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع فيما يخص توزيع حصيلة الضرائب دون أن تستحوذ المدن الكبرى في العاصمة بعائدات الضرائب رغم أن كل المواطنون متساوون في أداء الضريبة بمعنى أن الضرائب التي تحصل على المستوى المحلي تعود بفائدة على مواطني تلك الجهة عن طريق صرفها في إنشاء مرافق عامة وتقديم مختلف الخدمات.

ثانيا: عيوب النظام الإداري اللامركزي

رغم الإيجابيات التي نتجت عن تبني هذا النظام إلا أنها لم تمنع من وجود سلبيات ومن عدة نواحي.

أ - من الناحية السياسية: انتقد هذا النظام أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة، لاعترافه باستقلالية بعض أجزاء الإقليم وتمتعها بالشخصية المعنوية وما ينتج عنه من آثار لاسيما تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية.¹

ب - من الناحية الإدارية: يؤدي هذا النظام إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالوظيفة الإدارية بسبب تفضيل مسؤولي الهيئات اللامركزية للمصالح المحلية على حساب المصلحة الوطنية، كما تعاني هذه الهيئات

1 - فريجة حسين، مرجع سابق، ص 143.

من نقص الكفاءة والخبرة للمسؤولين الإداريين لاسيما الذين يعينون عن طريق الانتخاب مما يتسبب في حرمان المواطنين

المحلين من الحصول على الجودة العالية في الخدمة المقدمة.¹

ج - من الناحية المالية: يؤدي هذا النظام إلى تبديد المال العام وتحميل الخزينة العمومية نفقات إضافية نظرا لكثرة المرافق المحلية وتمتعها بالاستقلالية المالية مما يجعل مسؤولي هذه المرافق يبالغون في صرف مبالغ مالية معتبرة، ورغم العيوب التي تنتج عن تطبيق النظام الإداري اللامركزي إلا أنه يبقى النظام الأكثر ملائمة لتحقيق المرونة والسرعة في ممارسة الوظيفة الإدارية وتحقيق مطالب المواطنين على المستوى المحلي، ويعتبر نظام الوصايا الإدارية التقنية المناسبة لمعالجة بعض النقائص التي تسود هذا النظام بشكل يسمح للهيئات اللامركزة بممارسة مهامها بشكل مستقل مع خضوعها للرقابة التي تمارسها الهيئة الوصية ضمانا لتطبيق القانون وعدم التعدي عليه .

*** التمييز بين نظام الوصاية الإدارية ونظام السلطة الرئاسية:**

من حيث طبيعة الرقابة: تتميز الرقابة الوصائية أنها رقابة بسيطة من حيث إجراءات ممارستها عكس الرقابة الرئاسية التي تمتاز بالتعقيد لأنها تسمح للرئيس بإصدار تعليمات وأوامر للمرؤوس الذي يختص بتنفيذ ما يؤمر به.

من حيث ممارسة الرقابة الرقابة: الوصائية يجب أن ينص عليها القانون بصفة صريحة فلا وصاية بدون نص، أما الرقابة الرئاسية فهي رقابة مفترضة في الكثير من الحالات.

من حيث إمكانية الطعن: تتميز الرقابة الرئاسية أنها لا تمنح الحق للمرؤوس كأصل أن يعترض على أوامر الرئيس لأنه يعمل تحت سلطته ويجب تنفيذ تعليماته وهذا استنادا إلى فكرة الرقابة والتوجيه التي يجوزها

¹ - الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 335.

الرئيس ضد المرؤوس لأن حتى الرئيس يكون مسؤولاً عن أعمال المرؤوس، في حين أن الرقابة الوصائية تسمح للهيئة اللامركزية أن تطعن في قرارات الهيئة المركزية عن طريق اللجوء إلى القضاء.

من حيث إقرار المسؤولية: تقوم السلطة الرئاسية على مسؤولية الرئيس على أعمال المرؤوس في حين لا تتحمل الهيئة المركزية أية مسؤولية فيما يخص الأعمال التي تصدرها الهيئات اللامركزية وهذا استناد إلى فكرة الشخصية المعنوية الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات وما ينتج عنه من تحمل المسؤولية.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

تنوع أساليب التنظيم الإداري، وتمتدح ببعض البعض بنسب متفاوتة في التطبيق العملي في كل البلدان، فلا يوجد نظام مركزي أو لامركزي مطلق، وعليه، كل دولة تأخذ بغلبة أحد النظامين على الآخر حسب نظامها السياسي القائم.

تعتبر الجزائر من الدول التي تبنت القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني، القائم على جملة القواعد الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والذي يهتم بالتنظيم الإداري سواء المركزي، ممثلاً بمختلف الهيئات المركزية على غرار اللامركزي، المتجسد بموجب الجماعات المحلية .

وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

المبحث الثاني: الهيئات الإقليمية في الجزائر

المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

عرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر العديد من التطورات شأنها شأن الدول الأخرى ويطلق مصطلح الإدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وتتمثل الأجهزة الإدارية المركزية في المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري وهي عادة تتركز بالجزائر العاصمة، وعرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر تطورات مختلفة ومتسارعة، وتتمثل السلطات الإدارية المركزية في رئاسة الجمهورية وكل الأجهزة التنفيذية والاستشارية التابعة لها، الوزير الأول والحكومة، الهيئات الوطنية الإستشارية، السلطات الإدارية المستقلة والمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

نحاول أن ندرس منصب رئيس الجمهورية من خلال كيفية تعيينه وصلاحياته الإدارية والأجهزة المساعدة

الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه

يعد رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية وهو حامي الدستور، ويسهر على احترامه، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، كما أنه القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة.

أولاً: شروط الترشح

وحسب المادة 85 من الدستور يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العامّ المباشر والسريّ. ويتمّ الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. ويحدّد القانون العضوي الكيفيّات الأخرى للانتخابات الرئاسيّة.¹

ونصت المادة 87 من الدستور على شروط الترشح لرئاسة الجمهورية وهي كالآتي:²

1 - المواد 135-148 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالانتخابات، ج ر 50 لسنة 2016 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج.ر. رقم 55 لسنة 2019.
2 - المادة 87 من الدستور.

- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.
- يدين بالإسلام.
- يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات ، على الأقل قبل إيداع الترشح.
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942.
- يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.
- يقدم التصريح العلي بملكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

ثانيا: انتهاء المهام

هناك عدة حالات لانتهاء مهام رئيس الجمهورية وهي كالآتي:

1/انتهاء العهدة: تحدد العهدة الرئاسية بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة المادة 88 من الدستور.¹

2/الاستقالة: تعتبر الاستقالة حق شخصي لكل مسؤول في الدولة كما جاء في نص المادة 94 الفقرة 4 من الدستور²

وفي حالة تحقق هذه الوضعية تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا لإثبات حالة شغور المنصب الرئيس وتبلغ حالا البرلمان بذلك ليجتمع وجوبا ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الجمهورية، خلال مدة لا تتعدى 90 يوما

1 - المادة 88 من الدستور

2 - الفقرة الرابعة من المادة 94 من الدستور.

3/وجود مانع مثل المرض الخطر والمزمن: يجب أن تجتمع المحكمة الدستورية لإثبات وجود المانع وبتصويت (4/3) من الأعضاء وتحيل الملف على البرلمان لإثبات المانع كما جاء في نص المادة 194¹ فقرة 1 من الدستور وينعقد البرلمان بغرفتيه معا لإثبات المانع بأغلبية (4/3) من الأعضاء ويتولى رئاسة الدولة بالنيابة رئيس مجلس الأمة لمدة لا تتعدى 45 يوما وإذا استمر المانع يعلن شغور المنصب كما جاء في المادة 294² فقرة 2 من الدستور.

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية

وحسب المادة 386³ من الدستور يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور ويمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري في:

أولاً: سلطة التعيين

لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة، حيث يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام الحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن، الولاية.⁴

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول المادة 91 الفقرة 5 من الدستور، ويعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول حسب نص المادة 93، ولرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية المادة 92 من الدستور وكذا المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج،ر 06 والذي ألغى المرسوم الرئاسي 99-240.⁵

1 - الفقرة الأولى من المادة 94 من الدستور.

2 - الفقرة الثانية من المادة 94 من الدستور.

3 - المادة 86 من الدستور.

4 - المادة 92 من الدستور.

5 - المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج،ر 06 لسنة 2020، والذي ألغى المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج،ر 76، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة حسب المادة 118 فقرة 3 من الدستور ويعين أربع أعضاء للمجلس الدستوري منهم الرئيس ونائبه المادة 183 من الدستور، ويعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.¹

ثانيا: سلطة التنظيم

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في المسائل التي يختص بها البرلمان وذلك في الحالة العاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. ويمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 97 من الدستور، وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء حسب نص المادة 142 من الدستور.

ويمارس رئيس الجمهورية زيادة عن ذلك السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول حسب نص المادة 143 من الدستور. ويتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يحوز سلطة التنظيم والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع (البرلمان)، حيث منح الدستور المواد 140-141 البرلمان مجال محدد للتشريع فيه بقوانين عضوية أو عادية، فيهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع فموضوع التنظيم غير محدد.

إذن وخارج مجال القانون الممنوح للبرلمان يتدخل فيه رئيس الجمهورية عن طريق إصدار تنظيم لا يستند في تأشيرته للقانون بل للدستور، لذلك سمي هذا التنظيم مستقلا في مقابل التنظيمات الأخرى التي تسمى بالمراسيم التنفيذية، لارتباط وجودها بوجود القانون الذي تطبقه أو تفسره، لكن رئيس

1 - حسب المادة 3 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر 57 لسنة 2004.

الجمهورية بالجزائر لا يمارس السلطة التنظيمية في المجال المستقل وحسب، بل يتعداه ليشمل تنفيذ القانون كما هو الحال بالنسبة لتنفيذ ميزانية الدولة.

ويشترك التشريع مع التنظيم في أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة مجردة وملزمة أي أن كلاهما يتضمن خصائص القاعدة القانونية بصفة عامة، لكن يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية ويصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي، بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر.

ثالثا: الحفاظ على أمن الدولة

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، حسب المواد 97-102 من الدستور، وقد نص الدستور على صلاحيات رئيس الجمهورية لاتخاذ الإجراءات الكفيلة لدرء المخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني، والحفاظ على النظام العام في البلاد. ومن أهم هذه التدابير إعلان حالة الحصار الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة العدوان الفعلي على البلاد، وما له من تجميد العمل بالدستور، وجمع رئيس الجمهورية لكل السلطات وتمديد المدة الرئاسية بعد انقضاءها.¹

الفرع الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

يفرض تعدد المهام المسندة لرئيس الجمهورية تعزيزها بهيكل إدارية قصد تمكينه من مباشرة أعماله، خاصة فيما تعلق بالتنسيق بين مختلف هياكل الدولة ومختلف قطاعات النشاط، وتخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه عينت له أجهزة إدارية تساعده في مهام رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية)، زيادة عن الهيئات الاستشارية.

1 - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 220.

وجاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها،¹ وقد قسمت هذه المصالح إلى الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ديوان رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة.

أولاً: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

تعد من الأجهزة الدائمة ويتأسها أمين عام له مجموعة صلاحيات ذات طابع إداري، تتمثل إجمالاً في: تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها، التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها، الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار، تحديد إجراءات وكيفية التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية.

تلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديرات يتمثل أهمها في: مديرية الإدارة العامة، مديرية الاستقبال والإقامات الرسمية، مديرية الموكب الرسمية والنقل، مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية، مديرية الإطارات، مديرية المواصلات السلوكية واللاسلكية، مديرية الأرشيف، مديرية الوثائق العامة، مديرية الأمن الوقائي، مديرية الخدمة الداخلية.²

ثانياً: ديوان رئاسة الجمهورية

يتألف من رئيس الديوان يمارس مختلف الوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية الاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل التي تسند إليه بصفة خاصة، أما مدير الديوان فله مجموعة من المهام منها متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية، إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار، إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة

1 - جاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر. 05 بتاريخ 29 جانفي 2020، والذي ألغى المرسوم الرئاسي 01-197 مؤرخ في 22 يوليو سنة 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر. 40 بتاريخ 25 جوان 2001، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 15-203 المؤرخ في 26 يوليو 2015، ج.ر. 42 بتاريخ 05 أوت 2015.

2 - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 94.

بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية، متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى، تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية. وتقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها، تنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته، الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

ومن الهياكل الإدارية الملحقه بمدير الديوان نجد المديرية العامة للتشريفات، مديرية الصحافة والاتصال مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين، مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.

ثالثا: الأمانة العامة للحكومة

تعد جهاز دائم في رئاسة الجمهورية وتكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة، ووجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 20-07.

يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة، تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة، إعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة، متابعة كل مراحل الإجراء التشريعي لا 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 كل من: مكلفون بمهمة، مديرو الدراسات، مديرون، مكلفون بالدراسات والتلخيص، نواب مديرين، رؤساء دراسات.

رابعاً: الهيئات الوطنية الاستشارية

ويطلق عليها أيضا بالإدارة الاستشارية،¹ وتوضع لدى السلطة التنفيذية لاستشارتها بكل ما يتعلق بأداء مهامها في سبيل ترشيد العمل الإداري وتحقيق الفعالية.²

أ/ تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية

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

وقد عرف النظام الدستوري والإداري في الجزائر وجود عديد الهيئات التي تقوم أساساً بمهام الاستشارة فقط، وهناك هيئات دستورية ذات مهام متنوعة، ولها دورها الاستشاري في حالات معينة كالمجلس الدستوري، مجلس الدولة، المجلس الأعلى للقضاء. وهناك هيئات استشارية أنشأت بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية كثيرة ومتعددة، تقدم استشاراتها للهيئات التنفيذية، فمنها ما يتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

تتعدد الأجهزة الاستشارية وتوجد على كل المستويات سواء على مستوى رئاسة الجمهورية، أو الوزير الأول أو مختلف الوزراء والهيئات الإدارية. وتتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية، حيث تشكل مجالاً للحوار والتشاور وتختص المؤسسات الاستشارية بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية حتى تتخذ قراراتها على دراية ودراسة من ذوي الخبرة والاختصاص.

1 - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 113.

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

ب/ أشكال المؤسسات الاستشارية (أشكال الاستشارة)

تأخذ الإستشارة الأشكال الآتية:

1/ الاستشارة الاختيارية

تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الإستشارة من عدمها.

2/ الاستشارة الإجبارية

تكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الإستشارة، والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار، ويؤدي عدم احترامه إلى البطلان لكن بعد اطلاعها على الإستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

3/ الاستشارة المتبوعة بالرأي المطابق

تكون في حالة نص يلزم الإدارة أن تطلب الإستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الإلتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الإستشارية، وإلا فإنه يكون باطلا.

ج/ أنواع الهيئات الوطنية الاستشارية

هناك عدة هيئات وطنية استشارية نذكر البعض منها

1/ المجلس الإسلامي الأعلى

هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، أنشئ بموجب المادة 171 من دستور 1996، وحسب نص المادة 206-207 من التعديل الدستوري 2020 فإن المجلس الإسلامي الأعلى يتولى على الخصوص الحث على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشرعي فيما يُعرض عليه، رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية. يتكوّن المجلس من خمسة عشر عضوا منهم الرئيس يعيّنهم رئيس الجمهورية

من بين الكفاءات الوطنيّة العليا في مختلف العلوم، وقد حدد المرسوم الرئاسي 141-17 تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره.¹

2/ المجلس الأعلى للأمن

حسب نص المادة 208 من الدستور هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، ويرأسه رئيس الجمهورية، تكمن مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كلّ القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، ولا يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلالية ويحدّد رئيس الجمهورية كميّات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، وقد حدد المرسوم الرئاسي 21-539 تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره.²

3/ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

حسب نص المادة 209-210 من الدستور يشكل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجال الاقتصادي، وهو مستشار الحكومة. يكلف المجلس بتوفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة، وضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، وتقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراساتها، وعرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.³

4/ المجلس الوطني لحقوق الإنسان

هو هيئة دستورية وطنية مستقلة، يتكون المجلس من ثمانية وثلاثين عضواً، وهو مكلف بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الجزائر، بموجب المادة 211 من الدستور. ويعمل حسب المادة 212 من الدستور على المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، ويدرس المجلس دون المساس

1 - المرسوم الرئاسي 141-17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره، ج.ر 25 لسنة 2017.

2. المرسوم الرئاسي 21-539 المؤرخ في 26 ديسمبر 2021 المتعلق بتنظيم المجلس الأعلى للأمن، ج، ر 99 لسنة 2021.

3 - تضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-37 المؤرخ في 06 جانفي 2021، والمتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، ج.ر 03 لسنة 2021.

بصلاحيات السلطة القضائية كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تُبلَّغ إلى علمه ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن، ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية والجهات القضائية.

ويبادر المجلس بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان، ويبيدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ويعدّ المجلس تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان والوزير الأول وينشره.¹

يحدد القانون تشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره .

5/ المرصد الوطني للمجتمع المدني

هو هيئته استشارية لدى رئيس الجمهورية حسب نص المادة 213 من الدستور ويقدم المرصد آراء توصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشترك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية

يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى، وقد حدد المرسوم الرئاسي 21-139 تنظيم المرصد الوطني وكيفية سيره.²

6/ المجلس الأعلى للشباب

حسب نص المادتين 214-215 من الدستور يُحدث مجلس أعلى للشباب كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، ويضم المجلس ممثلين عن الشباب وممثلين عن الحكومة وعن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب.

1 - حدد القانون 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 تشكيلة وقواعد تعيين أعضاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكذا القواعد المتعلقة بتنظيمه وتسييره، ج.ر 65 لسنة 2016.

2 - 21-139 المؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بتشكيل المرصد الوطني للمجتمع المدني وتنظيمه وسيره، ح،ر 29 لسنة 2021.

يقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي، كما يساهم المجلس في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس الديني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشباب.¹

7/ المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات

حسب نص المادتين 216-217 من الدستور يعتبر المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات هيئة استشارية، يتولى المجلس على الخصوص المهام الآتية

- ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي
- اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير
- تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات ويحدد القانون تنظيم المجلس وتشكيله وسيره وكذا صلاحيته.³

8/ الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات

حسب نص المادة 218 من الدستور تعتبر الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات هيئة مستقلة ذات طابع علمي وتكنولوجي

يحدد القانون تنظيم الأكاديمية وتشكيلها وسيرها ومهامها.¹

¹ - المرسوم الرئاسي 21-416 المؤرخ في 27 أكتوبر 2021 تشكيله المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، ج.ر 99 لسنة 2021.

3 - القانون رقم 20-01 المؤرخ في 30 مارس 2020، يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيله وتنظيمه، ج.ر 20 لسنة 2020

1 - القانون رقم 22-02 المؤرخ في 27 أبريل 2020، يحدد تشكيله الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات ومهامها وسيرها، ج.ر 30 لسنة 2020

المطلب الثاني: الحكومة

تتكون الحكومة من الوزير الأول والوزراء، ويتضمن المرسوم الرئاسي رقم 19-370 والمرسوم الرئاسي رقم 20-01 تعيين الوزير الأول وتعيين أعضاء الحكومة على التوالي.¹

الفرع الأول: الوزير الأول

يعتبر الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وهو أحد أعضاء الإدارة المركزية، وقد عرف النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل الدستور سنة 2008 منصب رئيس الحكومة، الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1989، وتم تكريس منصب رئيس الحكومة وثبت في تعديل الدستور 1996، لكن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول، وغير بعض الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

ويرجع السبب لرغبة المؤسس الدستوري في تبني النظام الرئاسي فتسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية يدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بينما تسمية الوزير الأول تعني أحادية النظام الذي يكون على رأسه رئيس الجمهورية فقط، وأن الوزير الأول مجرد منسق للعمل الحكومي.

أولاً: تعيين الوزير الأول

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينتهي مهامه،² ويقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

1 - المرسوم الرئاسي رقم 19-370 المؤرخ في 28 ديسمبر 2019 والمرسوم الرئاسي رقم 20-01 المؤرخ في 02 جانفي 2020، تعيين الوزير الأول وتعيين أعضاء الحكومة على التوالي، ج.ر. 01 سنة 2020.

2 - حسب نص الفقرة 5 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2020.

يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة¹، ويقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله. ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها²، وإذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً³.

تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتَمَس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 153 و154 و155، للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة ويمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁴.

ثانياً: صلاحيات الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات نوردتها كالتالي:

1/ سلطة التعيين: حسب نص المادة 112 من الدستور يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 91 و92 من الدستور، ورغم تضيق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات بشرط موافقة رئيس الجمهورية وخارج إطار المادة 91 و92 من الدستور، والوظائف السامية الواردة في المرسوم الرئاسي 99 - 240، يكون للوزير الأول حق اقتراح بعض التعيينات على مستوى الحكومة أو الإدارة المركزية أو الإقليمية حسب ما جاء في المادة 02 - 04 من المرسوم الرئاسي 20-39

1 - حسب نص المادة 94 من التعديل الدستوري 2020.

2 - حسب نص المادة 95 من التعديل الدستوري 2020.

3 - حسب نص الفقرة الأولى من المادة 96 من التعديل الدستوري 2020.

4 - حسب نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.

2/ السلطة التنظيمية: يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في الوظيفة التنظيمية، حيث خصصت الفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي التنظيم في معناه المستقل.¹

لكن الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور نصت " يندرج تطبيق القوانين على المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، أي للوزير الأول إصدار التنظيم الذي يحتوي على تطبيق القانون، فالتنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول ليس مستقلا، فهو يستند وجود القوانين أو تنفيذها، في حين أن التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده، بل هدفه تكملة الفراغ الذي تركه تحديد مجال القانون.

ولا يعني منح الدستور للوزير الأول سلطة التنظيم لتطبيق القوانين، أن رئيس الجمهورية لا يحق له إصدار التنظيمات بغرض تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان في حالات معينة لاسيما تلك المتعلقة بالسيادة (تنفيذ قانون المالية) في جانبه الخاص بتوزيع اعتمادات الرئاسة ووزارة الشؤون الخارجية، لكن لا يحق للوزير الأول تجاوز المجال التنظيمي الذي حدده له الدستور وهو مجال تنفيذ القوانين.

3-الصلاحيات التنفيذية: حسب نص المادة 112² من الدستور فإن الوزير الأول يقوم بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويرأس اجتماعات الحكومة، ويوقع المراسيم التنفيذية، كما يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس باختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، كما يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

يشرف الوزير الأول على تطبيق برنامج محدد تمت مناقشته أمام البرلمان وهو مسؤول على تنفيذه أمام هذا البرلمان، كما ينشئ المرافق الضرورية لتلبية حاجات المواطنين ويصدر أوامره للجهاز الإداري لتنفيذ سياسته وينشط الطاقم الحكومي بعد أن يعين صلاحيتهم.

1 - مادة 142 من الدستور.

2 - مادة 112 من الدستور.

4/ **الصلاحيات في مواجهة البرلمان:** حسب نص المادة 138 من الدستور يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. ويمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. ويتمتع الوزير الأول بحق المبادرة بالقوانين حسب المادة 145 من الدستور، كما يحق للوزير الأول أن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بين غرفتي البرلمان في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

ج/ **تنظيم مصالح الوزير الأول:** يحدد تنظيم ومهام مصالح الوزير الأول المرسوم التنفيذي 09-63 المحدد لمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، والمرسوم التنفيذي 09-64 المحدد لصلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها.¹

الفرع الثاني: الوزراء

إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة² يتمتع الوزير بصفة سياسية كعضو في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة، ويتمتع الوزير بالصفة الإدارية كرئيس الإداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة للوزارة التي يشرف عليها. فالوزير مسؤول إداري وسياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة وبهذه الصفة يمارس عدة اختصاصات إدارية.

يعد الوزير يعد الرئيس الإداري الأصيل، وصاحب الاختصاص العام في شؤون الوظيفة الإدارية المتعلقة بتسيير وزارته.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فبراير سنة 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر 10 الصادرة بتاريخ 02/11/2009، والمرسوم التنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 7 فبراير 2009 يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها. ج.ر 10، الصادرة بتاريخ 02/11/2009.

2 - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 225.

وهناك مناصب لها الصفة الوزارية مثل منصب وزير منتدب، نائب وزير وكاتب دولة، التي تكرس الطابع الهام أو الخاص لبعض القطاعات الوزارية، والأشخاص المعينون يعملون لمساعدة الوزير في ميدان معين ولكن تحت سلطته، وهناك من الوزراء من لا يعهد إليه الإشراف على الوزارة وقد جرى العرف على تسمية هؤلاء بوزراء بلا وزارة، مثلاً أمين عام للحكومة برتبة وزير.¹

وتنتهي مهام الوزير بوفاته أو عن طريق الإقالة، فإعمالاً لقاعدة توازي الأشكال يمكن لرئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي. أما الاستقالة فهي قد تكون إرادية، حيث يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته، وتكون حكمية أو وجوبية ويكون ذلك في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول.

أولاً: اختصاصات الوزير الإدارية: يتكفل بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته، حيث يمارس السلطة الرئاسية، فيعين الموظفين التابعين لقطاعه، ويراقبهم ويسهر على حسن سير أدائهم، وله السلطة التأديبية التي يمارسها، وله سلطة إعطاء الأوامر عن طريق المنشور أو التعليمات، وسلطة الحلول التي تمكنه من تغيير وإلغاء القرارات المتخذة من طرف المرؤوسين.

ويعد الوزير المسير المالي في قطاعه، وهو الأمر بالصرف فيها بحيث لا يمكن لغيره الأمر بصرف الاعتمادات المالية المخصصة لوزارته. ويمثل الوزير الدولة في قطاعه، حيث يبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها، ويمثلها أمام القضاء وأمام البرلمان، ويمثل الدولة في الإحتفالات الدولية ويتحدث باسمها.

ويساهم الوزير في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية، وكذا بإصدار قرارات إدارية أخرى لتنفيذ برنامج الحكومة في قطاعه. كما يمارس الوزير السلطة الوصائية التي تتميز عن السلطة الرئاسية، وتتمثل في إجراءات الرقابة على أجهزة وأعمال الهيئات اللامركزية، مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية، فمثلاً تخضع المؤسسات التالية لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المندوبية الوطنية للمخاطر

1 - المرسوم الرئاسي 13-313 المؤرخ في 11 سبتمبر 2013 والمنضمّن تعيين وزير، أمين عام للحكومة.

الكبرى وتنظيمها وسيرها، المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، المدرسة الوطنية للمواصلات، المدرسة الوطنية للإدارة.

ثانيا: التنظيم الإداري للوزارة: يخضع تنظيم الوزارة إلى عديد التنظيمات، حيث تصدر المراسيم التنفيذية لتنظيم مصالح كل وزارة وكذا صلاحيات الوزير المعني، مثلا المرسوم التنفيذي 11-16 في 25 يناير 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، المرسوم التنفيذي رقم 14-104 مؤرخ في 12 مارس سنة 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 90-188 هياكل الإدارة المركزية في الوزارات، حيث وضع نوعين من المصالح الإدارية داخل الوزارة وهي:¹

* **الهياكل:** وتتكون هذه الهياكل حسب المادة 03 من المديريات العامة أو المركزية، وتنقسم كل وحدة إلى أقسام وكل قسم إلى مديريات فرعية وكل مديرية فرعية إلى مكاتب، أما المواد من 04 إلى 09 منها من نفس المرسوم فتحدد صلاحيات هذه الهياكل ومهامها.

* **الأجهزة الإدارية:** تتكون من:

- **الديوان:** ويمارس مجموعة من الصلاحيات منها تحضير أعمال الوزير، تقديم الاستشارة إعداد الملخصات والدراسات، تنظيم ربط الصلة بالإعلام وبالجمعيات المدنية، للديوان مدير ورئيس ومكلفون بالدراسات والتلخيص ملحقون بالديوان.

- **أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم:** تعمل على الرقابة وتسهر على حسن العمل في الوزارة والقطاع.

- **الأجهزة الاستشارية:** يخول للوزير تنصيب أية هيئة استشارية في إطار تطور التشاور بين مختلف القطاعات قصد ترقية نشاطات القطاع وتحسينها.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23-06-1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية في الوزارات، ج.ر. 26 السنة 1990.

- أجهزة تسيير المهمة: يجوز للوزير أن يعين لمدة محدودة وعلى أساس برنامج محدد مسبقا مسؤولين عن دراسات أو مشاريع يخولهم إن اقتضى الأمر بسلطات الإدارة والتسيير قصد دراسة ملفات وإنجاز مشاريع.

ويجب الإشارة إلى أن مهام الوزارة كجهاز مركزي تشمل كافة التراب الوطني وفي ذلك صعوبات شتى نظرا لبعدها عن الشؤون المحلية، لذلك وتخفيفا لهذا التركيز تنشئ الوزارات عادة مصالح خارجية تابعة لها تتوزع عبر التراب الوطني، فلكل وزارة عدد من المصالح تقع خارج العاصمة في الولايات والأقاليم، مثلا المديرية الجهوية للفلاحة والمديريات العامة للصحة...، بحيث تكون هذه المصالح تارة مطابقة للولايات أو الدوائر أو البلديات وتارة أخرى تشمل رقعة جغرافية أكبر فتضم ناحية أو جهة بكاملها، وتمثل هيئات لعدم التركيز.

لكن لا يوجد نص تشريعي خاص ينظم المصالح الخارجية للوزارات، وإنما هناك نصوص عديدة ومتنوعة بحسب تنوع هذه المصالح، مثلا مرسوم تنفيذي رقم 90-174 مؤرخ في 9 يونيو سنة 1990 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها.

المبحث الثاني: الهيئات الإقليمية في الجزائر

تعتبر البلدية الهيئة الأكثر تعبيرا عن الديمقراطية، وتمثيلا للامركزية على المستوى المحلي، وهذا لتجسيد مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة، لذلك في الكثير من البلدان تسمى بالحكم المحلي حسب دستور 1996 المعدل والمتمم فإن الجماعات المحلية تتمثل في كل من البلدية والولاية، وعليه تعتبر هذه الأخيرة إحدى الهيئات المحلية للتنظيم الإداري في الجزائر، وان كانت تجسد صورة اللامركزية النسبية.

إضافة إلى الولاية التي تعد جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، تتشكل من هيئتين، المجلس الشعبي الولائي والوالي، وباعتبارها دائرة غير مكرزة للدولة، وصورة من صور اللامركزية

النسبية، حيث الوالي معين، اضافة إلى المجلس الشعبي الولائي كونه يجسد اللامركزية المحلية، من خلال التعرض لتشكيلته وسيره فضلا عن أنواع الرقابة التي يمكن أن تمارس عليه.

المطلب الأول: البلدية في الجزائر

تعتبر البلدية الجزائرية هي جماعة إقليمية لامركزية وهي خلية أساسية في تنظيم البلاد وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة في إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وتمثل جوهر الديمقراطية المحلية والديمقراطية التشاركية، وهي نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم.

الفرع الأول: لمحة عن نظام البلدية في الجزائر

سنتناول في هذا الفرع تطور البلدية في الجزائر ثم نتناول تعريفها.

أولا: تطور البلدية في الجزائر

عرفت الفترة الاستعمارية الفرنسية إنشاء البلديات في الجزائر المحتلة، والتي ورثها النظام الإداري الجزائري بعد الاستقلال وبقيت آثارها عالقة به، وقد كان نشوء البلديات بالجزائر في أثناء التواجد الاستعماري محكوم بعدة عوامل منها: التغيرات التي تحدث في فرنسا، تطور حركة الاستيطان، الضغوط من قبل المعمرين، رد فعل الجزائريين.

أما بعد الإستقلال فقد عاشت الإدارة المحلية فترة غموض كبير عشية الاستقلال، بسبب الهجرة الجماعية للإطارات الفرنسية التي كانت توظف البلديات وتسيرها، ولسد الفراغ قامت السلطات المركزية بجل البلديات حيث تم تخفيض عددها، كما تم بناء على القانون 62-157¹ المتضمن استمرار العمل

1 - القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن استمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه حتى إشعار آخر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 02، المؤرخة في 11-01-1963، والملغى بموجب الأمر 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 المتضمن إلغاء القانون رقم 62-157، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 62، المؤرخة في 03-08-1973.

بالتشريعات النافذة بتاريخه حتى إشعار آخر، تطبيق القانون الفرنسي الذي كان يحكم البلديات قبل الاستقلال، وإلى غاية صدور قانون البلدية 67-24.¹

بموجب الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، وقد أخضع هذا القانون البلدية من حيث التنظيم للنموذج الفرنسي أما من حيث الوظيفة فلنموذج البلدية اليوغسلافية، حيث عرف هذا القانون البلدية بأنها المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية، والإقتصادية والإجتماعية والثقافية القاعدية، وبذلك أعطيت البلدية صلاحيات واسعة حتى تصبح قاعدة سياسية واقتصادية واجتماعية قوية تعمل على التطور والرفي على المستوى المحلي، ويسير البلدية جهاز للمداولة متمثل في المجلس الشعبي البلدي، والجهاز التنفيذي البلدي، وتمارس صلاحياتها تحت وصاية الوالي وممثليه.

دخلت البلدية عهد التعددية مباشرة بعد اعتناق هذا النظام من قبل السلطة الحاكمة في الجزائر، حيث بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 أرسيت مبادئ وأحكام جديدة وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.²

وبعد دخول الجزائر مرحلة التعددية الحزبية صدر القانون 90-08³ المتعلق بالبلدية لينظم هذه الأخيرة في إطار جديد، حيث انفتحت على كل الحساسيات السياسية من خلال تعدد المنتخبين المشكلين للمجلس الشعبي البلدي.

1 - الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 06، المؤرخة في 18 جانفي 1997، والمعدل والمتمم بالأمر 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 86، المؤرخة في 27 أكتوبر 1976، وكذا القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يونيو 1979 المتضمن تعديل الامر 67-24، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 26، المؤرخة في 26 يونيو 1979، وكذا القانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 27 المؤرخة في 07 جويلية 1981.

2 - المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

3 - القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005.

وبعد 21 سنة على ذلك القانون احتاج تنظيم البلدية إلى تجديد الكثير من المسائل، تماشياً مع تطورات مفاهيم الحكم المحلي، فصدر قانون البلدية وهو القانون 11-10 وحاول المشرع من خلاله سد بعض الثغرات في النص القديم.¹

ثانياً: تعريف البلدية

بالعودة إلى نص المادة الأولى من قانون البلدية وقد تضمن قانون البلدية 11-10 في مادته الأولى تعريفاً للبلدية على النحو التالي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون»، أما المادة الثانية تضمنت أن «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»

الفرع الثاني: هيئات البلدية

ينص التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الثانية من المادة 16 على أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

تعتبر البلدية في الجزائر مؤسسة دستورية، طبقاً للمادة 17 من التعديل الدستوري، حيث تعتبر البلدية والولاية الجماعات الإقليمية للدولة، وتشكل البلدية الجماعة القاعدية، كما نجد أن نص المادة 19 من التعديل الدستوري تعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ومن خلال كل هذه النصوص تعتبر خلية أساسية في تنظيم البلاد وهي نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم.

وحسب نص المادة 15 من قانون البلدية تتوفر البلدية على:

1 - القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

- هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولاً: تنظيم المجلس الشعبي البلدي وسيره

أ/ تنظيم المجلس

يشكل المجلس الشعبي البلدي دعامة أساسية لتسيير البلدية باعتباره جهازها التداولي، ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من المنتخبين الناجحين في القوائم المترشحة للانتخابات، ويتكون من عدد الأعضاء يتراوح ما بين 13 و43 عضو بالنظر على عدد سكان البلدية، حسب ما جاء في المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتضمن قانون الانتخابات.¹

يخضع تنظيم المجلس الشعبي البلدي لأحكام قانون البلدية 11-10 وأحكام قانون الانتخابات 16-10 وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.²

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهد مدتها خمس (5) سنوات من قبل سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وفق أحكام المواد 65-81 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 16-10، مع تطبيق أحكام القانون العضوي 12-03 والمحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة،³ ويتشكل المجلس من مجموع الأعضاء الذين تم انتخابهم

1 - القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15، المؤرخة في 17 مارس 2013.

3 - القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 01، المؤرخة في 14 جانفي 2012.

سواء كانوا مرشحين من قبل الأحزاب أو كمرشحين أحرار، على أن يكون الرئيس من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة من الأصوات.

ب/ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

منح قانون البلدية السابق وقانون البلدية الجديد 10-11 صلاحيات مختلفة للمجلس الشعبي البلدي ككل، وقد أخذ المشرع في مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بطريقة التحديد العام للاختصاصات، مع ترك التحديد الدقيق للاختصاصات للقوانين الخاصة والتنظيم، فيطال اختصاص الجماعات المحلية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، فوضع الإطار العام وترك التحديد الدقيق للاختصاصات بموجب التنظيم من خلال المراسيم، القرارات التنظيمية والوزارية.

وقد كرست المادة 03 من قانون البلدية 10-11 ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها. كما منح المشرع للجماعات المحلية حرية التدخل وممارسة الصلاحيات المعترف لهم بها. حيث ما عدا بعض الميادين التي أوجب فيها إجبارية التدخل، تتمتع البلدية بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقته، حسب قدراتها وإمكاناتها ولا سلطان للوصاية عليها في هذه المسألة.

منحت المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 10-11، للمجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات، حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي يمكنه إنشاء أي مرفق عام، لتلبية حاجات المصلحة العامة، بشرط عدم الاعتداء على اختصاص هيئة أخرى، أو المساس بحرية المنافسة والصناعة.

ويعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية، وتتمثل هذه الصلاحيات في إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، كما يشارك في الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات الخاصة بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، وتبادر بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها.

إلى جانب ذلك فإن البلدية تتخذ كل الإجراءات من شأنها التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومساعدتها لاسيما في مجالات الصحة والشغل والسكن، ومن أجل التحكم في سياستها العمرانية يجب أن تتزود البلدية بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وللبلدية إختصاصات في مجال السكن حيث تقوم بتشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها، كما تتحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني بالمحافظة على المواقع الطبيعية والآثار، وحماية الطابع الجمالي والمعماري والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وذلك بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة.

وتقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، إضافة إلى ذلك تقوم بإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك، اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

وللبلدية إختصاصات في الميدان الصحي والإجتماعي والثقافي، حيث تقوم البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيمات المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، لاسيما تلك المتعلقة بتوزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، صيانة الطرقات البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكتها، الإنارة العمومية، الحضائر ومساحات التوقف، المذابح البلدية الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها إلى غير ذلك من الاختصاصات كما تساهم في حدود إمكانياتها بصيانة الهياكل المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة، وتتخذ كل إجراء من شأنه تشجيع وتوسيع قدرتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها.

أما فيما يخص تجسيد الصلاحيات الموكلة للبلدية وتسيير نشاطاتها، تستعمل البلدية طرق التسيير الآتية اما بإحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بالمهام الموكلة لها او تسيير مصالحها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق إحداث مؤسسة عمومية إدارية أو ذات طابع تجاري أو صناعي أو عن طريق الإمتياز أو تفويض المصالح. كما تساهم البلدية في تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والترفيه وتقديم لها المساعدة في حدود إمكانياتها، وتشارك البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها وتضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

ومن إختصاصات المجلس الشعبي البلدي التصويت على قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها، كما يصوت على ميزانية البلدية بعد تقديمها من رئيس البلدية، وتضبط وفقا للقانون، ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها.

كما يصادق المجلس الشعبي البلدي في إحدى مداولاته على المناقصات والصفقات المبرمة ثم ترسل إلى الوالي مصحوبة بالمداولة الخاصة بهم.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

1/ التنظيم الهيكلي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقا لنص المادة 65 من قانون البلدية 10-11 يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وبعد أن يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تبدأ عملية التنصيب في المهام والوظائف والتي يقوم بها الوالي خلال 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات وذلك في حفل وأثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهامه بمساعدة نائبين إلى ستة نواب بالنظر إلى عدد المقاعد المطلوبة في المجلس كما هو محدد بنص المادة 69 من قانون البلدية،¹ وذلك بعد مصادقة المجلس على

1 - المادة 69 من قانون البلدية 10-11.

النواب المقترحين بالأغلبية المطلقة،¹ ويجوز أن ينيب عنه في بعض مهامه نائبا أو منتخبا ينتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته، كما يجوز له أن يقرر تفويض توقيعه إلى أي من نوابه أو إدارات البلدية وخاصة لضباط الحالة المدنية.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة طرق:

- **الوفاة:** أقرها قانون البلدية 11-10 بموجب المادة 40 و71 و72 تنتهي به عهدة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي، ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي وفق نص المادة 71 منه في غضون 10 أيام وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65.

- **انتهاء العهدة الانتخابية:** العهدة الانتخابية هي المدة المحددة لشخص معين يتولى خلالها مهام محددة، والمدة المقررة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتولي هذه المهام هي خمسة (05) سنوات وبمجرد انتهاء هذه المدة ينتهي دوره مع الإشارة إلى إمكانية تجديد عهدة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- **الاستقالة:** تتمثل في التعبير الصريح من طرف رئيس البلدية كتابة عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس، وذلك بدعوة المجلس للانعقاد لتقديم استقالته. ويتم إثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح الاستقالة سارية المفعول بعد شهر كامل من تاريخ استلامها من الوالي.²

- **التخلي:** حالة استحدثها المشرع بموجب المادة 74 و75 من قانون البلدية 11-10، بموجبها يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي موقفا يدل على تخليه عن منصبه وتتخذ هذه الوضعية شكلين:

* يتمثل الأول في تقديم رئيس المجلس الشعبي البلدي لاستقالته في غير الإجراءات الواجب إتباعها والمنصوص عليها في المادة 74 وهي عدم إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك لإثباتها عن طريق مداولة، حيث يعد في وضعية تخل عن المنصب ويتم إثبات ذلك في أجل عشرة 10 أيام بعد شهر من غيابه، في

1 - المادة 70 من قانون البلدية 11-10.

2 - المادة 73 من قانون البلدية 11-10.

دورة غير عادية للمجلس وبحضور الوالي أو ممثله، وتلصق المداولة المتضمنة إثبات حالة التخلي بمقر البلدية.¹

* التخلي إثر الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة تتجاوز شهر حتى وان لم تكن في نيته الاستقالة، وفي هذه الحالة يناط بالمجلس الشعبي البلدي إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبررة، بإجراء مقرر للمجلس دون غيره، ويتم استخلافه مؤقتا من طرف المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس وان تعذر ذلك بأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 72.

وفي حالة تقاعس المجلس الشعبي البلدي عن إثبات حالة تخلي رئيسه يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما بجمع المجلس لإثبات هذا الغياب.²

- **الإقصاء:** يعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكد الاتهام والإدانة بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محلة بالشرف. وعليه فإن هذه السلطة تعتبر استثنائية لا تستعمل حتى تتحقق الإدانة الجزائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب حكم حائز لقوة الشيء المقضي فيه، لا تتقرر إلا بموجب نص وفي حدود القيود التي رسمها القانون وهي نتيجة حتمية ومنطقية تقتضيها طبيعة الوظيفة التي يشغلها هذا الأخير كحامي للمصلحة العامة.³

- **الإقالة:** لم يشر القانون 10-11 إلى هذه الطريقة صراحة إلا انه يقرها، فمن خلال التمعن في موادنا نلاحظ تجسيده للحالات الموجبة للإقالة وهي توفر حالة من حالات التنافي وكذا توفر الموانع القانونية حيث تنص **المادة 40:** تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات 10-16 كالوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية وعضو المجلس التنفيذي للولاية والقاضي وأفراد لجيش الوطني الشعبي الأمناء العامون للولايات أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية، وذلك خلال ممارسة وظائفهم

1 - المادة 74 من قانون البلدية 10-11.

2 - المادة 75 من قانون البلدية 10-11.

3 - المادة 40، 43، 44 من قانون البلدية 10-11.

ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، كما نلمس إمكانية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوفر حالات التنافي من خلال مجموعة من الضوابط التي ألزم المشرع بإتباعها، وتترتب على مخالفتها نتائجها في الحالة العكسية وهي:

* عدم إمكانية وجود المترشح في أكثر من قائمة أو دائرة انتخابية واحدة.¹

* عدم تضمن القائمة لشخصين من نفس الأسرة على درجة قرابة تصل الى الدرجة الثانية بالقرابة أو بالمصاهرة.²

* ضرورة عدم ممارسة المنتخب المحلي لمهام أخرى على حساب مهمته الانتخابية بالمجلس.³

- **حل المجلس الشعبي البلدي:** حل المجلس هو إجراء تنتهي به عضوية أي منتخب في المجلس الشعبي البلدي، ويتم التجديد الكلي للمجلس وعلى رأسه رئيس المجلس. يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية،⁴ بمجرد توفر حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من القانون 10-11.

2/ التنظيم الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقا لقانون البلدية 10-11 تعتبر البلدية الجماعة القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال السياسي، تتولى ممارسة صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب نصوص خاصة.⁵

ولضمان ممارسة هذه الاختصاصات تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، لذلك أناط قانون البلدية مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأسند له صلاحيات، من أجل متابعة الشؤون العامة للمواطنين

1 - المادة 76 من القانون العضوي 10-16

2 - المادة 77 من القانون العضوي 10-16

3 - المادة 72 من القانون العضوي 10-16

4 - المادة 47 من قانون البلدية 10-11.

5 - المادة 03-01 من قانون البلدية 10-11.

وتنفيذ جميع برامج التنمية المحلية سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باعتباره العضو التنفيذي الوحيد والرئيسي على مستوى البلدية.

وفي هذا الإطار يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين أساسيتين، فيمارس اختصاصات محلية تم فقط سكان البلدية بطريق مباشر، ويمارس اختصاصات وطنية أو قومية وهي التي تهدف إلى الصالح العام الوطني، تقوم بها الهيئة التنفيذية كنائبة عن الإدارة المركزية، فهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أ/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية

حددت المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية الجديد اختصاصات رئيس المجلس، حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلاً بسلطات مقيدة جداً في مجال تسيير مستخدمي البلدية، فلا بد عليه أن يحترم تطبيق النصوص المتعلقة بالعمال والموظفين، ويجب عليه تنفيذ مداورات المجلس كما قررت. ويعهد برئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية باعتبارها قاعدة التنظيم الإداري مجموعة من الاختصاصات التي تجسد مظهر من مظاهر اللامركزية، وهي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، تتمثل هذه الاختصاصات في:

- اختياره لنوابه حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليهم وفق نص المادة 70 من القانون 10-11، مع التأكيد على أن الهيئة التنفيذية تتمثل في رئيس البلدية، خاصة وأن القانون لم يسند أي مهام للنواب رغم أن الهيئة التنفيذية لها تشكيلة جماعية.

- دوره التنسيقي لأعمال المجلس طبقاً لنص المادة 79 من قانون البلدية 10-11 يتولى رئاسة المجلس وباقي الاختصاصات التي تتمخض عنها.¹

- يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالة كل عضو منتخب يقدم استقالته.²

- يقوم بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها.

1 - المادة 30 من قانون البلدية 10-11.

2 - المادة 42 من قانون البلدية 10-11.

- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية وفي جميع المراسيم التشريعية.

- يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة.

- **تفويض إمضائه:** يتبين من نص المادة 87 من قانون البلدية أن الامر يتعلق بتفويض التوقيع في مجال

اختصاصه كضابط للحالة المدينة فطبقا لها يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض

إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي في إطار أحكام المادة 86.¹

- يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات

وقبول الهبات والوصايا، إبرام اتفاقيات التوأمة بعد موافقة السلطة الوصية، إبرام العقود في مجال الصفقات

العمومية.

- يسمح المجلس الشعبي البلدي لرئيسه ويأذن له بتسديد النفقات في حدود التقديرات المصوتة عليها من

طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادق عليها من قبل السلطة الوصية، وأسندت مهمة إعداد ميزانية

البلدية إلى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،² فبعد إعداد الميزانية يقدم رئيس

المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادق عليها حيث يقدم رئيس الجهاز التنفيذي

ميزانية البلدية الأولية للمجلس الشعبي البلدي قبل 31 أكتوبر للسنة التي تسبق تطبيقها ليصوت عليها

ويقدم الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها. ويتم التصويت على الميزانية بابا بباب

ومادة بمادة ويمكن إجراء التحويلات داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكن إجراء تحويلات من

مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.³

1 - المادة 86 من قانون البلدية 10-11

2 - المادة 180 من قانون البلدية 10-11.

3 - المادة 182 من قانون البلدية 10-11.

ب/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات محددة داخل اختصاصه الإقليمي، باعتبار البلدية منطقة امتداد للدولة، فهي باسم الدولة ولحسابها وتحت السلطة الرئاسية للوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.

وما عدا اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق التي يمكن أن يفوض فيها وفق أحكام المادتين 86-87، يمارس الرئيس اختصاصاته كممثل للدولة لوحده، بعيدا عن مشاركة من المجلس أو نوابه وأهم اختصاصاته هي:

1/ اختصاصات متعلقة بالضبط الإداري: نصت المادة 88 من قانون البلدية على ذلك بالفقرة 2 واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضابطة الإدارية اختصاص عام. وقد نصت المواد 88-94 من قانون البلدية الجديد على مضمون الضابطة البلدية من خلال سرد بعض الحالات، التي تبدوا أنها ذكرت على سبيل المثال، لأنه لا يمكن حصر مهام الضبط الإداري كلها، ومن بين مهام الضابطة البلدية، ضابطة الطرق والطمأنينة العمومية وفق المرسوم 81-1،¹ 267 وضابطة نظام الجنازات ودفن الموتى وصيانة المقابر حسب ما نص عليه الأمر 75-2،² 78 وضابطة النظافة والصحة العمومية، وفي هذه الحالة الأخيرة يساعد رئيس البلدية في مهامه مكتب الصحة البلدي الذي يكون تحت تصرفه طبقا لأحكام المرسوم 87-146.³

2/ يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي الإسعافات والانتخابات والحالة المدنية: حسب نص قانون الانتخابات، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية وفق الأمر 70-20 المتعلق بقانون الحالة المدنية،⁴ ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متعلقة بالحماية المدنية حسب نص

1 - المرسوم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج، ر..41

2 - الأمر 75-78 المؤرخ في 15/12/1975 المتعلق بدفن الموتى، ج، ر..103

3 - المرسوم 87-146 المؤرخ في 30/06/1987 المتضمن إنشاء مكاتب لصحة البلدية، ج، ر..27

4 - الأمر 70-20 المؤرخ في 27/02/1970 المتعلق بقانون الحالة المدنية المعدل والمتمم، ج، ر..21

المادة 89-91 من قانون البلدية الجديد. والملاحظ أن البلدية كانت في حاجة دائمة إلى مساعدة الدولة هنا، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الشرطة القضائية، حسب المواد 69-71-75 من قانون البلدية ذلك. ويختص رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة بتسليم مختلف شهادات إثبات الحالة، التصديق على الوثائق والإمضاءات.¹

3- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران: يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء وشهادة التعمير ورخصة التجزئة ورخصة التهديم وشهادة التقسيم، ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير والتخطيط العمراني وتشجيع سياسة ترميم المباني والأحياء خاصة حماية التراث المعماري.

ثالثا: الأمين العام للبلدية

تشكل الإدارة البلدية من مجموعة من المصالح الإدارية والتقنية ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدية.

نصت المواد 127-128 من القانون 10-11 على أن كيفية شروط وتعيين وحقوق وواجبات الأمين العام البلدي يكون عن طريق التنظيم، جاء المرسوم التنفيذي 16-320 ليتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ووفق هذا المرسوم فإن السلطة التي لها تعيين الأمين العام البلدي تختلف بحسب حجم البلدية.

حسب نص المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي 16-320 يتولى الأمين العام للبلدية مهام كثيرة ومتعددة، حيث يكلف تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.

¹ - حسب المواد 86-87 من القانون 10-11.

وفي إطار تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ومتابعة تنفيذ مداواته يقوم الأمين العام بتحضير الوثائق اللازمة للمجلس ولجانه ووضع الوسائل المادية والبشرية تحت تصرف أعضاء المجلس وضمان أمانة المجلس والسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه والحفظ الجيد لسجلات المداوات، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين

وقد فصلت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 16-320 مهام الأمين العام في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية فمثلا يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

رابعاً: المصالح الإدارية والتقنية البلدية والمندوبيات البلدية

حتى تتمكن البلدية من أداء مهامها المسندة إليها دعمت بإدارة تختلف باختلاف أهمية البلدية وحجم المهام المسندة إليها وفق ما نصت عليه المادة 126 من القانون 11-10، والتي أشارت إلى أن ضبط كفاءات تنظيم مصالح البلدية كالهيكلة التنظيمية ومخطط تسيير المستخدمين وتنظيم مصلحة الحالة المدنية وغيرها سيكون بموجب التنظيم، والذي لم يصدر بعد، لكن في هذا الإطار نجد القرار الوزاري رقم

¹ - المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر ليتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر 73 لسنة 2016 حيث:

يتم تعيين الأمين العام للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة بقرار من الوالي المختص إقليمياً بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16-320. وقد نصت المواد من 22 إلى 25 على شروط تعيين الأمين العام للبلدية والتي تختلف حسب عدد سكان البلديات، حيث نجد شروطاً تخص البلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل، وشروط تخص البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20001 إلى 50000، وشروط تخص البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50001 إلى 100000، وقد سكت النص على شروط التعيين في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10000، مما يعني واستناد إلى الفقرة الثانية من المادة رقم 02 أن شروط التعيين في هذه الحالة تخضع للمرسوم التنفيذي 90-226 المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم وحقوقهم المعدل والمتمم، ووفق نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 يشترط لتولي وظيفة عليا ان يمارس 5 سنوات على الأقل عمل بالمؤسسات والإدارات العمومية والهيئات العمومية، زيادة عن توفر شروط تولى الوظيفة العامة.

* تعيين الأمين العام للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة والبلديات مقر الولاية والأمناء العامون للبلديات ولاية الجزائر: يتم بمرسوم، رئاسي، بناء على اقتراح من وزير المكلف بالجماعات الإقليمية، حسب نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-320.

6729 المؤرخ في 23 أكتوبر 1981 المتعلق بالتنظيم الإداري لمصالح البلدية، حيث ينظم المصالح الإدارية لمختلف أصناف البلديات.

أما المندوبيات والملحقات البلدية فقد نصت عليها المواد 133 إلى 138 من القانون 10-11 وهي نوع من التنظيمات التي تسعى إلى تقريب الإدارة من المواطنين، حيث يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات في حدود اختصاصاتها، تتولى ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل للتكفل بها، ويعين على رأسها منتخب يسمى بالمندوب البلدي بموجب مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويساعده متصرف يعينه الرئيس بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية.

يقوم المندوب البلدي بتأدية مهامه تحت مسؤولية الرئيس ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء ويتولى وظيفة ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من الإقليم. ويحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة المرافق العمومية التي يمكن أن يعهد بتسييرها إلى المندوب البلدي بموجب مداولة، وتوفر للمندوب جميع الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسير تلك المرافق.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث ملحقات إدارية ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا ويكون من أعضاء المجلس، لا سيما عندما تتوفر الشروط اللازمة كبعد الإقليم عن مقر البلدية أو عندما يكون من الصعب الاتصال بين مقر البلدية أو جزء منها لبعد المسافة أو تكون هناك ضرورة من إنشائه.

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على البلدية

يخضع المجلس الشعبي البلدي للوصاية الإدارية، وتمارس هذه الرقابة سواء على المجلس كجهاز أو على أعماله.

أولا: الوصاية على هيئة المجلس

تجسيدا لأحكام المادة 46 من قانون البلدية يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية: في حالة خرق أحكام دستورية، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في

حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

غير أن حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

غير أنه إذا وقع حل المجلس البلدي سواء أنجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر يعين الوالي خلال العشرة الأيام التي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وتجرى انتخابات جديدة في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

ثانيا: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تطبيقا لأحكام المواد 41، 40، 42، 43، 44، 45 من قانون البلدية فإن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتعرضون للإجراءات التالية في حالة إخلالهم بالالتزامات المترتبة عن العهدة: التوقيف، الإقالة، الإقصاء.

1- التوقيف: تنص المادة 43 «يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من

الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه»
من خلال ذلك يتضح أن المشرع مكن الوالي من اتخاذ الإجراءات القانونية للحفاظ على السير الحسن للمجلس وللحفاظ على انسجامه.

2- الإستقالة والإقالة: يعتبر مستقيلا كل عضو في المجلس الشعبي البلدي اما بطلب منه، وتقدم الإستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظرف محمول مقابل وصل استلام، أو بحكم القانون في حالة تغيبه عن أكثر من ثلاثة دورات عادية بدون عذر مقبول وتخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ.

3- الإقصاء: يقصى المنتخب البلدي من المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون عندما يكون محل إدانة جزائية نهائية، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار. كما تنتهي العهدة في حالة الوفاة أو في حالة وجود مانع قانوني كتوفر حالة من حالات التنافي. حيث تنص المادة 40 "تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات 16-10 كالوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية وعضو المجلس التنفيذي للولاية والقاضي وأفراد لجيش الوطني الشعبي الأمناء العامون للولايات، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية.

وذلك خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، كما نلمس إمكانية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوفر حالات التنافي من خلال مجموعة من الضوابط التي ألزم المشرع بإتباعها إذ تترتب عليها نتائجها في الحالة العكسية كعدم إمكانية وجود المترشح في أكثر من قائمة أو دائرة انتخابية واحدة،¹ وعدم تضمن القائمة لشخصين من نفس الأسرة على درجة قرابة تصل إلى الدرجة الثانية بالقرابة أو بالمصاهرة.²

1 - المادة 76 من القانون العضوي 16-10.

2 - المادة 77 من القانون العضوي 16-10.

ثالثا: الوصاية على أعمال المجلس

1- سلطة المصادقة: من خلال ما تضمنه قانون البلدية 11-10 أوكلت للبلدية مهام عديدة ومتنوعة تتم ترجمتها على أرض الواقع عن طريق المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في مختلف الدورات التي يعقدها سواء كانت عادية أو استثنائية، غير أن المداولات المتخذة لا تعرف التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها سواء كانت هذه المصادقة أو صريحة ضمنية .

* **المصادقة الصريحة:** بالرغم أن المصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلى أحكام القانون 11-10 نجد أن أهم المداولات والتي يترتب عليها اثرا ماليا مباشرا تخضع للمصادقة الصريحة، كما انه من الملفت للنظر في هذا الشأن أن المشرع قد وسع الميادين التي تخضع للوصاية الصريحة مقارنة عما كان عليه من قبل، وأصبحت تضم الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، بعدما كانت تقتصر على ميدانين الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

والملاحظ أن المادة 57 من القانون 11-10 تتضمن قائمة من المداولات التي يشترط التصديق عليها صراحة من السلطة الوصائية؛ أطول من قائمة المواضيع التي نصت عليها المادة 42 من القانون 90-08، حيث تشترك المادتين في مواضيع الميزانيات والحسابات فقط، وتضيف المادة 57 مواضيع قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، على اعتبار أن موضوع إحداث المصالح والمؤسسات العمومية البلدية تخضع للمصادقة الصريحة في كلا القانونين، فإذا كانت المادة 42 من القانون 90-08 قد ذكرت ذلك صراحة، فإن المادة 154 من القانون 11-10 قد أخضعت تنظيم هذه المؤسسات وسيورها للتنظيم، ما يعني إخضاع هذه المواضيع كذلك للوصاية الصريحة.

* **المصادقة الضمنية:** انطلاقاً مما تضمن القانون المتعلق بالبلدية فإن مداوات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، والمصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادرة عن البلدية.

بتحليل هذا الحكم يتضح أن المشرع قد تراجع عن مكتسبات قانون 90-08 المتعلق بالبلدية، حيث كانت المداوات تعتبر مصادق عليها بحكم القانون في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوماً من إيداعها لدى الولاية، واعتمد نفس الأجل الذي تضمنه الامر 67-24 مما يؤثر على أجل تنفيذ المداوات وبالتالي تؤثر على التكفل الآني بمصالح المواطنين.

2 - المداوات والقرارات الباطلة بحكم القانون

حسب قانون البلدية الجديد 11-10 تنص المادة 59: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

وتجدر الإشارة إلى أن قانون 11-10 تراجع عن المكسب المحقق للبلديات بموجب قانون 90-08 والذي اشترط أن يتم تصريح الوالي ببطلان المداولة بموجب قرار معلل، بينما لم يشترط قانون البلدية الحالي ذلك، واكتفى بنصه على معاينة الوالي لبطلان المداولة بقرار، دون أن يشترط أن يكون معللاً.

3- المداوات القابلة للإبطال

حسب قانون 11-10 فتتنص المادة 60 منه على "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة، ويثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي.

ويلاحظ أنه بموجب مختلف القوانين البلدية المتعاقبة فإن مفهوم المداوات القابلة للإلغاء هو نفسه مع تغيير في صياغة كل قانون فقط، ذلك أن عيب عدم المشروعية الذي يشوب المداوات مصدره في كل

القوانين هو مشاركة أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها، مع تفصيل جيد وضبط أكثر في المادة 60 من القانون 10-11 لمعنى المصلحة الشخصية. وتعرض هذه المداولات للإلغاء من الوالي بقرار معلل.

4 - سلطة الحلول

نظم قانون البلدية رقم 10-11 سلطة حلول الوالي محل رؤساء البلديات بشكل أكثر تفصيل بموجب المواد 100 و101، التي منحت للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تقاعسه عن اتخاذ إجراءات الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، زيادة على التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما منحت للوالي بموجب المادة 101 سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انقضاء أجل الإعدار في حالة رفضه القيام بالمهام واتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، رغم اعداره مسبقا فان الوالي يقوم بها بدلا عنه، أو في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها، كما يمكن للوالي ضبط الميزانية بمفرده في حالة اعداره للمجلس للقيام بإحداث توازن في الميزانية بعد إرجاعها للبلدية بدون مصادقة، ولم يستجب المجلس لذلك، أو في حالة ترتب عجز على تنفيذ الميزانية ولم يتخذ المجلس الشعبي البلدي جميع التدابير اللازمة لامتناعه، وضمن توازن الميزانية الإضافية، فان الوالي يقوم باتخاذ التدابير لامتناع العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

وحسب المادة 142 من قانون البلدية يمكن للوالي إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية، خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية بالغة في حال تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها.

يمارس الوالي سلطته الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة وذلك في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، ولكن بعد توجيه الإنذار له وانتهاء الأجل المحدد فيه.

وما يثير الانتباه هنا هو أن سلطة الحلول التي هي شكل من أشكال الرقابة الوصائية، والممارسة من طرف الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذا الأخير ممثل للبلدية، تختلط مع الرقابة الرئاسية التي يملكها الوالي ويمارسها على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة.

المطلب الثاني: الولاية في الجزائر

تعد الولاية الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الهيئات الإقليمية اللامركزية في الدولة،¹ وحسب نص المادة 2 من قانون الولاية 07-12 للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب يعتبر هيئة المداولة في الولاية، وهو ما يعكس الأسلوب الديمقراطي المتمثل في القيادة الجماعية لسكان المنطقة في مشاركتهم في إدارة وممارسة حقوقهم. وستتطرق إلى تشكيل المجلس الشعبي الولائي وكذا نظام سير عمل المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته.

أولا: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي

ينتخب المجلس لمدة 05 سنوات بطريقة بالاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج.²

1 - المادة 01 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

2 - المادة 169 من القانون العضوي أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10-03-2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر في 10-03-2021.

غير أنه لا يمكن توزيع المقاعد إلا بعد تحديد المعامل الانتخابي الذي نصت عليه المادة 172 من القانون العضوي 01-21 وهو ناتج قسمة عدد الأصوات المعبرة عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية.¹

وقد حدد المشرع في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2021 الفئات المحرومة من الترشح وذلك في نص المادة 190 منه التي نصت على ما يلي: يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائف ولمدة سنة وبعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي، الأمين العام للولاية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، المفتش العام للولاية، عضو مجلس الولاية، المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة.

ثانيا: تنظيم المجلس الشعبي الولائي

يتم تحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي استنادا لتعداد السكاني المعلن عنه رسميا،² فالمشرع الجزائري اعتمد على تعداد السكان في كل ولاية في تحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وذلك من أجل منح مشاركة أوسع من طرف السكان عن طريق تمثيلهم في المجلس، ويمارس المجلس الشعبي الولائي عمله في إطار قانوني، ويتمتع بتنظيم خاص وهو ما يضمن له ممارسة الصلاحيات المخولة له.

أ/ رئيس المجلس الشعبي الولائي

يقوم الأعضاء المنتخبين بعد الانتهاء من الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية وتوزيع المقاعد المحصل عليها استنادا إلى النتائج النهائية، باختيار رئيسا لهم وفقا للإجراءات المحددة وفق ما سيأتي بيانه أدناه

1 - المادة 170 من القانون العضوي رقم 01-21

2 - فطبقا لنص المادة 189 من القانون العضوي رقم 01-21 المتعلق بالانتخابات وهو كالتالي:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها 250.000 نسمة.

- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 250.001 و 650.000 نسمة.

- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 650.001 و 950.000 نسمة.

- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 950.001 و 1.150.000 نسمة.

- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

- 55 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

وذلك بعقد اجتماع تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا في أجل (8) ثمانية أيام التي تلي الإعلان عن النتائج، ويتم وضع مكتب مؤقت للأشرف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ويكونون من الغير المترشحين، ويقوم المكتب المؤقت باستقبال الترشيحات وإعداد قائمة المترشحين وتنتهي مهام هذا المكتب فور الإعلان عن النتائج.¹

يتقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة التي حازت على الأغلبية المطلقة للمقاعد، أما في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد تقدم مترشح عنها وتجري بعد ذلك انتخابات سرية يعلن فائزا المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

أما في حالة عدم حصول أي مترشح على أغلبية مطلقة للأصوات يجري دورتاني بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ويعلن الفائز المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حال تساوي الأصوات يعلن الفائز الأكبر سنا.

وبعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يقوم هذا الأخير خلال الثمانية 8 أيام التي تلي تنصيبهم باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس بعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة، ويتراوح عدد النواب من عضوين 2 إلى 6 أعضاء وهذا حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي.²

أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي فهي: إرسال الاستدعاءات المتعلقة بدورات المجلس إلى الأعضاء³، رئاسة المكتب الذي ينتخبه المجلس الشعبي الولائي باقتراح منه⁴، اختيار أمانة الجلسة من

1 - المادة 58 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 46، المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

2 - المادة 62 القانون 07-12.

3 - المواد 16-17 من القانون 07-12.

4 - المواد 28-29 من القانون 07-12.

بين الموظفين الملحقين بدوانه¹، اقتراح تشكيل اللجان الدائمة والخاصة عن طريق المداولة²، طلب تشكيل لجان التحقيق.³

ب/ إدارة المجلس الشعبي الولائي

يتوفر المجلس الشعبي الولائي على أجهزة تساعده في ممارسة الصلاحيات المخولة له وتمثل هذه الأجهزة في مكتب المجلس واللجان.

1/ مكتب المجلس: من أجل إعطاء الاستقلالية للمجلس الشعبي الولائي في ممارسة عمله باعتباره الهيئة المنتخبة، فإن مكتب المجلس يشكل فقط من فئة المنتخبين، أي من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتحدد تشكيلته كالتالي: ⁴

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا.

- رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء.

يتمتع هذا المكتب بصلاحيات تحدد عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي ومن بين المهام الموكلة له ما يلي:

- تمثيل المجلس الشعبي الولائي عندما يكون الاجتماع مشترك بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.

- تنظيم سير الجلسات والمداولات.

- الرقابة على المجلس التنفيذي للولاية.

- التنسيق بين أعمال اللجان.

- التنسيق بين أعمال المجلس الشعبي الولائي والوالي.

1- المواد 30 من القانون 07-12.

2 - المواد 33-34 من القانون 07-12.

3 - المادة 35 من القانون 07-12..

4 - المادة 28 قانون 07-12.

2/ اللجان: ليمارس المجلس الشعبي الولائي الاختصاصات المخولة له في المجالات المختلفة لا بد منه أن

ينشئ لجان من بين أعضائه المنتخبين، وقد حدد قانون الولاية هذه اللجان كما يلي:

* **اللجان الدائمة:** ينشأ المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجان دائمة لدراسة المسائل التي تدخل في المجالات التالية: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات حماية الإعلام، تهيئة الإقليم، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

وتشكل هذه اللجان عن طرق المداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسته أو بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن تعكس تشكيلتها التركيب السياسي للمجلس الشعبي الولائي، وتقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، ويترأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها.¹

وتتولى كل لجنة دراسة الأمور المعروفة عليها وتحضير القرارات التي تدخل في صلاحياتها ويكون لكل لجنة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر يعين من قبل رئيس اللجنة.

* **اللجان المؤقتة:** وهي عكس اللجان الدائمة يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصها.

تختص هذه اللجان بدراسة القضايا التي انشأت لأجلها وفي الآجال الممنوحة لها وتقوم بإعداد تقرير لنتائج عملها وتقدمه إلى المجلس الشعبي الولائي الذي يجرى بشأنه مناقشة، ويكون تشكيل هذه اللجان بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، ويصوت عنها عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويقوم رئيس المجلس بإخطار الوالي والوزير المكلف بالداخلية بذلك.²

1 - المواد 33-34 من القانون 07-12.

2 - المادة 35 قانون 07-12.

وقصد أداء اللجان مهامها الموكلة لها على أكمل وجه مكن القانون اللجان من استشارة أي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لانشغالها وذلك بحكم مؤهلات أو خبرات هؤلاء الأشخاص، وهذا ما يضيفي الفعالية في عمل اللجان.¹

3/ الدورات: يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشرة (15) يوم على الأكثر، وحددت أشهر انعقادها في أشهر مارس يونيو سبتمبر وديسمبر،² كما يمكن للمجلس أن يعقد دورات غير عادية وذلك بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي ويجتمع أيضا في دورات استثنائية بقوة القانون وذلك في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.³

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله بالحرص على إرسال الاستدعاءات المتعلقة بالدورات المجلس مرفقا بجدول مشروع الأعمال ويحدد أيضا في الاستدعاء تاريخ انعقادها.⁴

أما عن الوسيلة المستخدمة في إرسال الاستدعاءات فيمكن أن تكون عن طريق البريد الإلكتروني أو كتابيا، وتسلم الاستدعاءات في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل (10) أيام من الاجتماع، غير أنه يمكن تقليص هذه المدة إلى يوم واحد كامل في حالة الاستعجال وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.⁵

وتكريسا لمبدأ الشفافية في عمل المجلس أضفى القانون إلزامه اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة التي تسمح للجمهور على معرفة المعلومات المتعلقة بجدول أعمال المجلس الشعبي الولائي وذلك بإلصاق جدول أعمال الدورة عند مدخل قاعدة المداولات وفي الأماكن المخصصة للإعلان للجمهور والوسائل الإلكترونية وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.⁶

1 - المادة 36 قانون 07-12.

2 - المادة 14 قانون 07-12.

3 - المادة 15 قانون 07-12.

4 - المادة 16 قانون 07-12.

5 - المادة 17 قانون 07-12.

6 - المادة 18 قانون 07-12.

ولصحة اجتماعات المجلس الشعبي الولائي اشترط القانون حضور الأغلبية المطلقة الأعضاء الممارسين غير أنه إذا لم يجتمع لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.¹

وتكون اجتماعات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بأشغال المداولات واللجان في المقر المخصص له إلا أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون اجتماعه يجوز له الاجتماع في مكان آخر داخل إقليم الولاية وذلك بعد مشاورة الوالي.²

4/ المداولات: يمارس المجلس الشعبي الولائي الصلاحيات المخولة له قانونا عن طريق التداول وتكون مداولاته بصفة علنية كقاعدة عامة لتمكين الناخبين من الحضور لها تكريسا لمبدأ الشفافية والرقابة الشعبية، إذ تعد دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية المحلية، غير أنه يمكن الخروج عن القاعدة العامة والتداول في جلسة مغلقة وذلك في حالتين: الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.

ويشترط لعقد جلسات المجلس حضور أغلبية الأعضاء الممارسين، أما عن التصويت على المداولات فيكون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس،³ وتكون المداولات محررة بالغة العربية وتوقع أثناء الجلسة وجوبا من الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر من طرف المحكمة المختصة إقليميا، ثم ترسل المداولات إلى الوالي في اجل (8) أيام مقابل وصل استلام وذلك قصد المصادقة عليها.

ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات المجالس المحلية فهو عام في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، فلا تتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية الاستثناء. وبالتالي يتمتع المجلس

1 - المادة 19 قانون 07-12.

2 - المواد 22- 23 قانون 07-12..

3 - المادة 51 قانون 07-12.

الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة نظريا، تبرز لنا مكانة المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية كمجلس منتخب يمثل نظام اللامركزية على مستواها، ويمكن إبراز أهم صلاحياته بما يلي:

أ/ في مجال الاختصاصات العامة

نصت المادة 77 من القانون 07-12 على أن يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات وتداول في مجال الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، النوعية التعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي والمادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بإنشاء مصالح عمومية ولائية لتكفل بحاجيات المواطنين في مجالات مختلفة كالطرق والشبكات المختلفة والنظافة الصحية العمومية،¹ ويقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد مصالح العمومية التي تم استقلالها عن طريق الاستقلال المباشر.²

2/ في التنمية الاقتصادية والفلاحة والري

يمارس المجلس في هذه المجالات الصلاحيات التالية:³

- إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة ومناقشته.
- إنشاء بنك معلومات بجمع المعلومات المتعلقة بالإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئة بالولاية
- تحديد المناطق الصناعية التي يتم إنشاؤها وإعادة تؤول المناطق الصناعية مناطق النشاط.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الصناعي.

1 - المادة 141 من قانون 07-12.

2 - المادة 142 من القانون 07-12.

3 - المواد 80-87 من القانون 07-12.

- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية.
- تطوير التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات تكوين البحث العلمي والإدارة المحلية.¹
- يبادر بكل الأعمال المختلفة بحماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز.
- المبادرة بالأعمال الموجهة في حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة.
- مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.
- مساعدة البلديات في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب.²

3/ في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية وتجهيزات التربية والتكوين المهني

يقوم المجلس بالصلاحيات التالية:

- المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.
- إعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة.
- يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.³
- انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وقيادتها والحفاظ عليها وتحديد تجهيزاتها.⁴

4/ في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي والسكن

وتتمثل صلاحياته فيما يلي:

- ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب.
- انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانية البلديات.
- تشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في مؤسسات المستقبلية للجمهور.
- المساهمة بالاتصال مع البلديات بتنفيذ كل أعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث.

1 - المواد 80-83 قانون 07-12.

2 - المواد 84-87 قانون 07-12.

3 - المواد 88-90 قانون 07-12.

4 - المادة 92 قانون 07-12.

- تنفيذ المخطط الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.
- إنشاء الهياكل الثقافية والرياضية والترفيهية العامة للشباب وحماية التراث التاريخي.
- حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي.
- تثمين وحماية القدرات السياحية للولاية.
- المساهمة في إنشاء وإنجاز برامج السكن.
- المساهمة في تجديد وإعادة تأهيل الحاضرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري.
- القضاء على السكن الهش وغير الصحي.¹

الفرع الثاني: الوالي

تمثل الولاية الدولة وتجسد أسلوب عدم التركيز الإداري، حيث تقوم السلطة المركزية بموجبه بتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها وممثليها على الصعيد المحلي، ويعتبر الوالي المكرس الحقيقي لهذا النظام على مستوى الولاية، فهو ممثل ومفوض الحكومة على مستواها،² وسنتطرق في دراسة إلى الوالي وكذا التطرق إلى صلاحياته

أولا: التنظيم الهيكلي لمنصب الوالي

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية أي ممثل المركز على مستوى الإقليم، وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية على مستواها كما يعد من المناصب السامية والعليا لدولة، ويحظى بمكانة مرموقة عند السلطة المركزية نظرا للمركز الذي يشغله والوظائف المنوطة به.

1 - المواد 93-99 قانون 07-12 والمواد 100-101.

2 - المادة 110 قانون 07-12.

أ/ تعيين وإنهاء مهام الوالي

بالرجوع إلى مختلف القوانين المتعلقة بالولاية بداية من القانون 69-38 إلى القانون 12-07 نجدها لم تتطرق إلى الجوانب المتعلقة بتعيين وإنهاء مهام الوالي، لذلك فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين وإنهاء المهام للولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم.¹

إن منصب الوالي ليس منصب عادي يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، وإنما هو منصب للسياسي وإداري لا يمكن توليه إلا لموظف سامي، فرغم صدور العديد من القوانين المتعلقة بالولاية وكذا صدور العديد من القوانين المنظمة لعمل الولاية إلا أنها لم تتطرق إلى تحديد الشروط الموضوعية والمعايير التي تم بموجبها تعيين الولاية، إلا أنه رغم عدم ذكر هذه الشروط بطريقة مباشرة فإن تعيين الولاية، يخضع لضوابط قانونية بعضها موجود في الدستور والبعض الآخر في قانون الوظيفة العامة وفي التنظيم.

طبقا لنص المادة 78 من الدستور 1996 فإن تعيين الولاية من صلاحيات رئيس الجمهورية باعتباره من المناصب السامية في الدولة، وقد حافظ على هذه الصلاحية بموجب التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020، وذلك يرجع لحساسية وأهمية المنصب سياسيا وإداريا.

وقد كانت مسألة تعيين الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-239² و 99-240³ يتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 10 المرسوم التنفيذي 90-230⁴ حيث يكون الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص المقترح، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح من أية جهة.

1 - الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق ل 22 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 44 الصادرة في 23 ماي 1969.

2 - المرسوم الرئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 1999/10/27، المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 1989/04/10، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية لدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 76 لسنة 1999.

3 - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 1999/10/19 يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 76 مؤرخة في 1999/10/31.

4 - المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 31.

يتم تعيين الولاة بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهذا ما يعكس أهمية هذا المنصب في هرم الوظائف العليا في الدولة، ورغم عدم وجود قانون أساسي نموذجي للولاة يحدد شروط تعيينهم وخضوعهم لاعتبارات السياسية، إلا أن هذا المنصب يخضع لشروط العامة المنصوص عليها في القانون الأساسي للتوظيف العمومي 03-06¹ والشروط الخاصة التي يحددها المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ولهذا يتم تقسيم شروط تعيين الوالي إلى شروط العامة وأخرى خاصة وإلى الفئات التي يعين منها.

1/الشروط العامة: يخضع تعيين الوالي إلى المبادئ والشروط العامة التي تحكم الوظيفة العمومية المنصوص عليها قانون الوظيفة العمومية 03-06، حيث بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، حيث نصت المادة 21 من نفس المرسوم على أن " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه الشروط الكفاءة والنزاهة ويجب أن تتوفر أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بها العمل."

وهو ما نصت عليه المادة 75 من الأمر 03-06، حيث لا يمكن أن يوظف أيّاً كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية أن يكون جزائري الجنسية، أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.

وحسب نص المادة 76 يمكن الإدارة، عند الاقتضاء، تنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض أسلاك الموظفين.

1 - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد رقم 46 بتاريخ 16 يوليو 2006 المعدل والمتمم.

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 90-226 على أنه يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج مهامه بسلوك يتناسب أهمية تلك المهام ويتمتع على أي موقف يشوه كرامة المهام المسندة إليه.¹

2. الشروط الخاصة: وهي الشروط التي نص عليها المرسوم التنفيذي 90-230 المذكور سابقا، وذلك في نص المادة 21 منه وهي المستوي العلمي والتكوين الإداري فمتولي منصب الوالي لا بد أن يكون له تكوين عالي أو مستوى مساويا له من التأهيل، وبموجب المادة 21 من المرسوم 90-226 فإنه لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يكن قد مارس العمل مدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية، وهذا ما أكدته عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 والتي تنص على أنه يعين الولاية من بين الكتاب العامين للولاية ورؤساء الدوائر.

3- الفئات التي يعين منها الولاية: يمكن تقسيم الفئات التي يعين منها الولاية إلى ما يلي:

الفئة العادية: وتمثل في:

* الأمناء العامون للولايات أكثر الموظفين دراية وخبرة في العمل الإداري، ولقد نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 على هذه الفئة.

* رؤساء الدوائر فرئيس الدائرة إطار مؤهل لتولي منصب والي بالنظر لتشابه المسؤوليات والمهام الوظيفية لكلا المنصبين من الناحية التسيير وصوره أبعاده المختلفة، كما أن الخبرة التي يكتسبها رؤساء الدوائر خلال إشرافهم على الدوائر تمكنهم من القدرة على تولى منصب الوالي، ولقد نص على هذه الفئة المرسوم 90-230 المذكور أعلاه.²

1 - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 مؤرخ في 03 محرم عام 1411 الموافق ل 25 يوليو سنة 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 31 المؤرخة في 28 يوليو سنة 1990.

2 - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230.

الفئة غير العادية: حيث نصت المادة 13 من المرسوم 90-230 على أنه يمكن تعيين الولاية خارج عن السلكين وهذا ما يعطي السلطة التقديرية في تعيين الولاية في هذه النسبة المحدودة للسلطة المختصة في التعيين.

تنتهي مهام الوالي بذات الطريقة التي يتم تعيينه بها، أي بموجب مرسوم رئاسي من سلطة التعيين، أي لقاعدة توازي الأشكال، وتكون هذه المراسيم غالبا دون سبب أو تبرير لإنهاء المهام، حيث يستعمل رئيس الجمهورية السلطة المطلقة فيها، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، نجده يحصر الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء مهام الموظف السامي في الدولة في التقاعد، الوفاة والاستقالة.

ثانيا: الأجهزة المساعدة للوالي

نظرا لازدواجية مهام الوالي كمثل لدولة من جهة وللولاية من جهة أخرى، كان من الضرورة تدعيمه بأجهزة إدارية محلية تساعد في أداء مهامه وأجهزة استشارية

01/ الأجهزة الإدارية

لم يتطرق قانون الولاية 12-07 إلى تحديد الهياكل التي تتكون منها الإدارة العامة المساعدة للولاية، حيث اكتفت المادة 117 من قانون 12-07 بالنص على أنه "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتتكون من مختلف المصالح غير الممركزة في الولاية ويتولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك. ولذلك ترك مجال تحديد الهياكل التي تتكون منها الإدارة العامة للولاية لتنظيم وتحديد المرسوم التنفيذي 94-1،¹ 215 حيث نص هذا الأخير على أنه تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعات تحت سلطة الوالي على ما يلي: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، كما نص هذا المرسوم على أنه يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة الوالي².

1 - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق ل 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 48 المؤرخة في 27 يوليو 1994.

2 - المادة 3، من المرسوم 94-215.

- **الكتابة العامة:** يعتبر الكاتب العام للولاية موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-1،¹ 227 والشخصية الثانية على مستوى الولاية يعين بموجب مرسوم رئاسي، ويتولى الإشراف على الكتابة العامة، وإنابة الوالي نيابتا عن غيابه، والإشراف على مديريات الولاية، كما يتأسر مجلس الولاية نيابتا عن الوالي.

وقد حدد نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر نجده نص صراحة على صلاحيات الكتابة العامة للولاية، وبالنظر إلى هذه الصلاحيات المتنوعة للكتابة العامة، يتبين لنا أن نية المشرع تميل إلى جعل الولاية دائرة إدارية غير مكرزة، تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر منها جماعة إقليم لا مركزية.

أما عن تنظيم الكتابة العامة في الولاية، فإنها يمكن أن تنظم في مصلحة واحدة أو مصلحة أو في ثلاث مصالح، تضم كل واحدة منها ثلاث مكاتب على الأكثر.²

- **المفتشية العامة للولاية:** طبقا لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 94-215 فإن المفتشية العامة تخضع لنص خاص، وهو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة.³

ويشمل مجال تدخل المفتشية العامة للولاية، الأجهزة والهياكل والمؤسسات الغير المكرزة واللامركزية الموضوعة تحت تصرف وحماية وزير الداخلية،⁴ ويسير المفتشية العامة للولاية، مفتش عام يساعد مفتشان أو ثلاثة حسب الولاية بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات الإقليمية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة.⁵

1 - مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان المؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31 مؤرخة في 6 محرم عام 1411.

2 - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 48، مؤرخة في 18 صفر عام 1415.

4 - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 94-216

5 - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-216

وتتولى المفتشية العامة للولاية تحت سلطة الوالي مهمة دائمة وعامة لتقديم نشاط الأجهزة والهياكل المذكورة أعلاه، وتتدخل على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال بقرار الوالي، وتقوم بإرسال التقارير التي يجرها المفتشون إلى الوالي، كما ترسل ملخص هذه التقارير بصفة دورية إلى الوزير الداخلية والجماعات الإقليمية.¹

- **الديوان:** يعد الديوان جهاز مساعد للوالي موضوع تحت سلطته المباشرة في ممارسة مهامه، يضم هذا الديوان خمسة (5) عشرة مناصب ملحقين بالديوان يحدد هذا العدد بقرار وزاري مشترك، بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، ويكلف الديوان بالمهام التالي:

✓ العلاقات الخارجية والتشريعات.

✓ العلاقات مع أجهزة الإعلام والصحافة.

✓ أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية.²

- **مجلس الولاية:** طبقا لنص المادة الثالثة (3) من المرسوم 94-215 السالف الذكر فإنه " يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة الوالي من مسؤولي المصالح الخارجية لدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ". وأكدت عليه المادة 19 من نفس المرسوم الذي نصت على أنه " يعتبر مدير مصالح الولاية والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كانت تسميتها أعضاء في مجلس الولاية".

يعقد المجلس اجتماعات في دورة عادية كل أسبوع تحت رئاسة الوالي أو الكاتب العام في حالة حصول مانع للوالي، كما يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي كلما اقتضت الحاجة لذلك.³

1 - المواد 2-4 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215

2 - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94 - 215.

3 - المادة 22 من المرسوم التنفيذي 94 . 215.

ويعتبر هذا المجلس إطار تشاوري على المستوى المحلي ويكلف بما يلي: ¹

✓ اتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام

القوانين والتنظيمات المعمول بها.

✓ السهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها.

✓ إبداء رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية. ²

✓ تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

✓ دراسة المسائل التي تطرح عليه من طرف الوالي أو من طرف أحد أعضاء المجلس.

كما يلتزم أعضاء المجلس باطلاع الوالي بانتظام تطور الشؤون التي يكلفون بها وتبليغ جميع المعلومات

والتقارير والدراسات والإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية. ³

02/ الأجهزة الاستشارية للوالي: يهدف النشاط الاستشاري لمساعدة الوالي في تأدية أعماله ومهامه

المنوطة به، وهي كثيرة ومتنوعة وستتطرق لبعضها وليس حصرها.

● **المجلس الاقتصادي والاجتماعي:** تم إنشاء المجلس بموجب الأمر 68-610 إلا أنه جمد بعد

فترة قصيرة من إنشائه، ليتم إعادة تأسيسه بموجب المرسوم الرئاسي 93-255 مع إحداث

تغيرات في نظامه القانوني.

ويخص المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإبداء الرأي في المسائل والمواضيع ذات الصبغة المحلية، كما

ينظر في ميزانية الولاية ويبدى رأيه بشأنها، كما يقوم المجلس بدراسة ما يتعلق ببرامج التخطيط الاقتصادي

والاجتماعي بالولاية وما يتصل بذلك من تنمية مواردها، كما يشارك في تحضير المخطط الوطني لتنمية

وبصفة عامة يبدي المجلس رأيه في كل ما يتعلق بموضوعات التخطيط والتنمية والإنعاش الاقتصادي

بالولاية.

1 - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

2 - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

3 - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

- مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية: تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الادارة المحلية من أجل إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية.
- اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي الولائي: وتشكل هذه اللجان من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، تختص بدراسة المسائل المالية والإدارية والموضوعات ذات الطابع الاقتصادي ولاسيما ما يتعلق بالتجهيز والتخطيط والشؤون الاجتماعية والثقافية.
- لجان استشارية مختلفة: تنشأ هذه اللجان المختلفة بقرار من الوالي أو الكاتب العام بتفويض من الوالي لتحقيق هدف محلي، تساهم في تحقيق مصلحة داخلية أو خارجية للولاية كالجان الصحة واللجان التي لها دور استشاري نجد منها:
- لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية: بحكم هذه اللجنة المرسوم التنفيذي 370-95،¹ لها دور استشاري وهي تحت سلطة الوالي.
- اللجنة المكلفة بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة: تشكل هذه اللجنة من الولاة ورؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية المعنية، تكلف بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة.
- لجنة الولائية للمجالات المحمية: بحكم هذه اللجنة القانون 02-11² المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، حيث نصت المادة 18 من نفس القانون على أنه " تنشأ لجنة ولائية تضم القطاعات المعنية وتتولى إبداء الرأي حول اقتراح وجدوى التصنيف والموافقة على دراسة التصنيف للمجال المحمي، الذي ينشأ بموجب قرار من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، يبلغ هذا الرأي إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية.

1 – المرسوم التنفيذي رقم 370-95 مؤرخ في 1995/11/15 يتعلق بلجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70 لسنة 1995.

2 – قانون رقم 02-11 مؤرخ في 2011/02/17 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13 لسنة 2011.

- مكاتب الدراسات والتجهيز والتعمير: تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الإدارة المحلية من أجل إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية.

الفرع الثاني التنظيم الوظيفي للوالي

يتمتع الوالي بصلاحيات كثيرة ومتنوعة، ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين اخرى كثيرة، فالوالي يتمتع بوضعية قانونية ومركبة ومتميزة، فهو من جهة ممثلا للدولة ومن جهة أخرى فهو يمثل الولاية.

وهذا ما يؤكد مسعي السلطة المركزية في تقوية المركز القانوني للوالي الذي يعد الصورة الحقيقية لنظام عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية، من خلال تمتعه بالازدواج الوظيفي الذي من شأنه التأثير على دور الهيئة الممثلة لنظام اللامركزية الممثلة في المجلس الشعبي الولائي، ويظهر هذا التأثير في ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، مقارنة بمركز الوالي، إضافة إلى نقص التوازن العضوي والوظيفي بين الوالي والمجلس.

أولا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة حقيقية لنظام عدم التركيز الإداري، نظرا لسلطات والصلاحيات المسنودة عليه باعتباره ممثلا لدولة في إقليم الولاية، فهو حلقة الاتصال بينهما وبين السلطة المركزية ومفوض الحكومة، وقد نظم المشرع الجزائري هذه الصلاحيات في الفصل الثاني من الباب الثالث، من قانون الولاية 07-12 وذلك تحت عنوان "سلطات الوالي بصفته ممثلا لدولة" ويتولى في إطار هذه الصفة ما يلي.

أ/ التمثيل: يعتبر الوالي ممثلا لدولته ومفوض الحكومة على مستوى إقليم الولاية¹، فهو يمثل مختلف الوزراء ويتولى تنفيذ التعليمات الصادرة عنهم، كما يتولى بهذه الصفة التنشيط والتنسيق ومراقبة نشاط المصالح الغير ممرزة لدولة المكلفة بمختلف القطاعات النشاط في الولاية.

1 - المادة 110 من قانون الولاية 07-12.

ب/ التنفيذ: طبقا لنص المادة 133 من قانون الولاية 12-07 فإن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويعمل على تنفيذ القانون العادي والعضوي، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية، فالوالي على علاقة دائمة بكل القوانين القديمة والجديدة، وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على الصعيد الولاية، وكذا التعليمات فيقصد بها اللوائح والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية.

ج/ احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية: تم النص على هذه الصلاحية في نص المادة 133، وحسب المادة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن العلم الوطني النشيد الوطني رمزان للجمهورية.

د/ القيام بمهام الضبط الإداري: يتولى الوالي اختصاصات الضبط الإداري، ويقصد بالضبط الإداري حق الإدارة في فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد وتهدف من خلالها إلى حماية النظام العام بكافة عناصره:

* الحفاظ على النظام والأمن والسكينة العمومية: طبقا لنص المادة 144 من قانون الولاية فإن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، عن طريق اتخاذ كافة الإجراءات التي يطمئن الفرد على نفسه وماله، كمنع المظاهرات وكافة الأنشطة الضارة والخطيرة، ومنع العصابات التي تسطو على أموال السكان، ومنع الجرائم ومختلف الأعمال الضارة بالمواطن، كما يقع عليه القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استخدام الوسائل المتعلقة للراحة كمكبرات الأصوات. ولضمان هذه القرارات يمتلك الوالي امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة لتصرف والعمل من أجل المحافظة على النظام العام، ويمتلك على الخصوص وضع تحت تصرف مصالح الأمن، حيث يلتزم رؤساء المصالح الأمنية بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية¹، كما يمكن للوالي أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم

الولاية عن طريق التسخير، وذلك في الحالة الاستثنائية، ووضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها.¹

* **الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية:** ويقصد به اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد، وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يصدر لوائح يمنع بها تعريض المأكولات لتلوث أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها على الهواء الطلق ودون اتخاذ الإجراءات الصحيحة، ويتولى الوالي السهر على إعداد مخطط تنظيم الإسعافات في الولاية وتجنبيه وتنفيذه، ويمكن له في إطار هذه الصلاحية، تسخير الأشخاص والممتلكات طرق لتشريع والتنظيم المعمول بها.²

و/ **الضبط القضائي:** منح المشرع الجزائر للوالي صفة الضبط القضائي بموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، حيث يتخذ الوالي الإجراءات اللازمة لإثبات الجرح والجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة. ويشترط لممارسة هذه السلطة من طرف الوالي توفر الحالات التالية:³

✓ أن تكون الجرائم ضد أمن الدولة.

✓ أن تكون الجرائم مرفوعة بأنها جنحة أو جنائية.

✓ أن تتوفر في تلك الجرائم وجه الاستعجال.

✓ ألا يكون الوالي قد علم بأن السلطة القضائية قد أخطرت بالجرمة.⁴

6- **الصلاحيات الرقابية:** يمارس الوالي رقابة وصائية على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي، طبقا لأحكام المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11، وهي تأخذ نفس الصورة والأشكال الرقابية التي تمارس من سلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي الممثلة في وزير الداخلية.

1 - المواد 116-117 من القانون 12-07.

2 - المادة 119 قانون الولاية 12-07.

3 - القانون رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48 الصادرة في 10/06/1966 للمعدل والمتمم.

4 - المادة 28 من القانون رقم 66-155.

كما يمارس الوالي رقابة رئاسية على مجموع موظفي الولاية وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحيات بصفته ممثل لدولة، وأيضاً على جميع مدراء المصالح غير الممركزة للدولة المتواجدة على مستوى الولاية.

ثانياً: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية

خلافاً للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثل الولاية مسندة قانوناً للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وقد تم التطرق إلى هذه الصلاحية في الفصل الأول من الباب الثالث من قانون الولاية 12-07 تحت عنوان "سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية، وبهذا سنتناول هذه الصلاحيات كما يلي:

أ/ **سلطات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** يتولى الوالي في إطار هذه الصلاحية ما يلي:
- **تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:** يتولى الوالي تنفيذ المداولات التي يتداول بشأنها المجلس الشعبي الولائي¹، وحدد قانون الولاية الوسيلة التي تم بموجبها تنفيذ هذه المداولات في نص المادة 124 منه حيث نص على أنه "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب" أي الباب الثالث. وتدرج قرارات الوالي في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية وهذا بعد نشرها حسب الأشكال المنصوص عليها قانوناً.

- **الإعلام:** إن صلاحيات الوالي في مجال الإعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في:
* تقديم تقرير عند افتتاح كل دورة عادية عن تنفيذ المداولات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي خلال الدراسات السابقة، كما يقوم بإطلاع المجلس سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية.²
* أُلزم القانون الوالي بإطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بها.³

1 - المادة 102 من قانون الولاية 12-07.

2 - المادة 103 من القانون 12-07.

3 - المادة 104 من القانون 12-07.

* يتولى وضع تحت التصرف لرئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والامكانيات والوسائل الضرورية لتأديبه المهام.¹

ب/ **تمثيل الولاية:** خلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ويكون تمثيل الوالي للولاية في الحياة المدنية والسياسية وأمام القضاء.

- **تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية:** طبقا لنص المادة 105 من قانون الولاية 07-12 فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم تعازي والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية وبالتالي حضور الاحتفالات الوطنية والدينية والشعبية وغير ذلك من النشاطات، والأعمال الإدارية فتتعلق بالعقود التي يمضي عليها باسمها ولصالحها أو أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل وخارج الوطن.

- **تمثيل الولاية أمام القضاء:** بموجب المادة 106 من قانون الولاية 07-12 تمثل الولاية أمام القضاء من طرف الوالي.

ج/ **الصلاحيات المالية للوالي:** يتولى الوالي إعداد وتحضير الميزانية الولاية، وهو الأمر بالصرف عليها، وهذا ما نصت عليه المواد 107 و160 من قانون الولاية 07-12.

كما يتولى الوالي في إطار هذه الصلاحيات نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة غير أنه لا يجوز إجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.²

1 - المادة 67 من القانون 07-12.

2 - المادة 70 من قانون الولاية 07-12.

الفرع الثالث: الرقابة على الولاية

يخضع المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية من السلطة المركزية والتي تهدف إلى ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة، والحفاظ على قدرة معينة من الانسجام بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة دون المساس باستقلاليتها، وتطال رقابة السلطة المركزية على المجلس الشعبي الولائي رقابة على الهيئة ككل وعلى أعضائه وأعماله.

أولا: الوصاية على المجلس كهيئة

يعتبر الحل الألية الرقابية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة فهو إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي لذلك، ونظرا لخطورة هذا الإجراء والآثار المترتبة عنه فقد حدد المشرع الجزائري الحالات التي تؤدي ذلك على سبيل الحصر في قانون الولاية 12-07، وهي الحالات المحددة حصرا في المادة 48 من قانون الولاية 12-07.

أ/ في حالة خرق أحكام دستورية: وذلك حفاظا على ملائمة تصرفات المجلس الشعبي الولائي للمبادئ المنصوص عليها في الدستور، وحفاظا على سمو الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة.

ب/ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وما يؤخذ عن هذه الحالة أن المشرع لم يحدد سبب إلغاء انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ج/ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهي الحالة التي يبدي فيها جميع أعضاء المجلس الولائي الرغبة في التخلي عن العضوية في المجلس.

د/ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: أن التشكيلات السياسية المختلفة داخل المجالس المنتخبة قد تؤدي إلى صراعات واختلافات فيما بينها مما يعرقل سير عمل المجلس وتوقفهن وهذا قد يؤدي إلى الضرر بمصالح المواطنين وذلك نتيجة تغلب مصالحهم السياسية على مصالح المواطنين وهذا ما يستوجب على المجلس.

هـ/ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41: فقد أشرط القانون لعقد اجتماعات المجلس الشعبي الولائي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين ففي حال لم يتوفر انتخاب القانوني للاجتماع رغم تطبيق أحكام المادة 41 فإنه يحل المجلس الشعبي الولائي.

و/ حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

ك/ حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وما يؤخذ على هذه الحالة أن المشرع لم يبين طبيعة هذه الظروف الاستثنائية وهذا ما يترك المجال لتقدير السلطة الوصية في تحديدها وممارسة الحل، ووفقا لقانون الولاية 12-07 يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي وذلك بناء على تقدير من الوزير المكلف بالداخلية¹، خلافا لقانون الولاية 1990 الذي ينص على أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزارة بناء على تقرير من وزير الداخلية.²

ويترتب عن الحل جملة من الآثار القانونية نص عليها قانون الولاية 12-07 ضمن المواد 49-50 منه، حيث نصت المادة 49 على أنه " في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المحول إليها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد...".

والملاحظ أن المشرع الجزائري وحرصا على عدم توقف مصالح المواطنين والابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس المنحلة أقر بتنصيب مندوبية ولائية للممارسة الصلاحيات المحول لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها تنتهي مهام هذه المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

1 - المادة 47 قانون 12-07.

2 - المادة 45 قانون 90-09.

كما يترتب حل المجالس الشعبية الولائية إجراء انتخابات لتجديد خلال مدة أقصاها (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام على أنه لا يمكن أبدا إجراء انتخابات جديدة خلال سنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.¹

ثانيا: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

باعتبار أن أعضاء الهيئات المحلية منتخبين فإنهم يخضعون لرقابة السلطة الوصية، حيث تقضي ممارسة الوظيفة السياسية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة وتجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظرة المجتمع من جهة أخرى لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين ومن أجل تحقيق ذلك الوصية إلى فرض رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي والتي تتمثل في الأليات التالية: العزل أو الإقصاء، الاستقالة التلقائية.

1/ الإيقاف: وهو إجراء يتم بموجبه تجميد العضوية في المجلس الشعبي الولائي مؤقتا وذلك في حالة تعرض أحد أعضائه لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه الانتخابية. وتعود أسباب الإيقاف إلى كون العضو محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من ممارسة ومتابعة عضويته الانتخابية بصفة صحيحة، ويكمن الهدف من إيقاف العضو المتابع جزائيا من المحافظة على مصداقية المجلس، يعين التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة المختصة، غير أنه في حالة صدور حكم بالبراءة يستأنف العضو تلقائيا وفوريا بممارسة مهامه الانتخابية.

2/ الإقصاء: سبق لإشارة إلى أن العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي لا يتم توقيفه إلا إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بحال العام، أو ارتكابه أفعال مخلة بالشرف، غير أن هذا التوقيف المؤقت يصبح إقصاء نهائي في حال صدور حكم قضائي نهائي بالإدارة.²

1 - المادة، 50 قانون 07-12.

2 - المادة 46 قانون 07-12.

فالإقصاء كلي أو نهائي للعضوية لأسباب المحددة في المواد 45-46 من قانون الولاية، وهذا الإجراء منطقي فلا يجوز أن يكون ممثل الشعب محل متابعة جزائية وهو يمارس مهامه، ويفهم بفهم من عبارة "إدانة جزائية نهائية" استبعاد الإقصاء بموجب صدور قرار أو حكم ابتدائي يدين المنتخب، بل يجب أن يكون حكم نهائي استنفذ كل طرق الطعن حتى يصدر قرار الإقصاء.

يثبت إقصاء المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، ولقد أحسن المشرع فعلا من خلال ربط الإقصاء بصدور حكم نهائي بالإدانة من الجهة القضائية المختصة، وهذا ما يعد بمثابة ضمانات قانونية تحمي الأعضاء المنتخبين من تعسف السلطة الوصية في إقصاء المنتخبين.

3/ الاستقالة التلقائية: تطرق القانون الولاية 12-07 إلى هذا المظهر من مظاهر الرقابة المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في نص المادة 44 منه حيث نصت على أنه "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة"

ويكمن السبب في إبعاد العضو في هذه الحالة إلى سببين أساسيين هما عدم توفر شروط الانتخاب في العضو، وكون العضو يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح أي الفئات المحرومة من الترشح، وقد أعطى المشرع للعضو المقصى الحق في الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة طبقا لما نصت عليها المادة أعلاه.

كما يعد العضو مقال بقوة القانون، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، حيث يعتبر العضو في هذه الحالة منتخبا عن العهدة، ويثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي.

ثالثا: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال ومداومات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من الجهة الوصية المتمثلة في وزارة الداخلية، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى تأمين شرعية وملائمة قرارات هيئات اللامركزية، والمتمثلة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي، وهي الرقابة الأكثر ممارسة من السلطة الوصية وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

1/ التصديق: يقصد بالتصديق العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن السلطة المركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة انه يجوز تنفيذه.

القاعدة العامة مداومات المجلس الشعبي الولائي تعد نافذة بقوة القانون بعد مضي واحد وعشرين (21) يوم من إبدائها بالولاية¹، غير أنه قد يشترط تصديق السلطة الوصية في بعض المداومات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي، إذن التصديق قد يكون ضمني أو صريح من السلطة الوصية.

* **التصديق الصريح:** يكون التصديق صريحا عندما تخضع سلطة الرقابة عن إرادتها صراحة، حيث لا تنفذ مداومات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية ولقد حدد قانون الولاية 07-12 المداومات التي يشترط فيها التصديق الصريح وهي:

✓ الميزانيات والحسابات.

✓ التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

✓ اتفاقيات التوأمة.

✓ الهيئات والوصايا الأجنبية.

وقد أعطى المشرع للوزير المكلف بالداخلية أجل شهرين من أجل المصادقة عليها.²

1 - المادة 54 قانون الولاية 07-12.

2 - المادة 55 قانون 07-12.

والملاحظ أن المشرع في قانون الولاية 12-07 وسع من المداوالت التي تشترط مصادقة صريحة من السلطة الوصية مقارنة لقانون الولاية لسنة 1990 الذي كان يشترط المصادقة الصريحة على المداوالت المتعلقة بالميزانيات والحسابات والمداوالت المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائحة فقط.¹

وتجدر الإشارة في هذه الحالة إلى أنه إذا كانت المدة الممنوحة للوزير المكلف بالداخلية للمصادقة على المداوالت في مدة شهرين فما مصير هذه المداوالت في حال سكوت وزير الداخلية عن المداوالت بعد انقضاء هذه الآجال؟ وبما أن المشرع نص على أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة من وزير المكلف بالداخلية، فإن سكوته يعد انقضاء المدة المحددة يدل على رفضها مما يستبعد فرضية التصديق الضمني.

* **التصديق الضمني:** يكون التصديق الضمني في حالة اشتراط القانون لنفاذ المداوالت المتخذة من المجلس مضي مدة زمنية معينة من إيداعها لدى السلطة الوصية، حيث إذا سكتت طيلة المدة المحددة قانونا فانه يعتبر بمثابة تصديق ضمني على المداولة.

فالوالي يمارس سلطة الوصاية خلال هذه المدة والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه توجيهات أو تعليمات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداولة، غير أنه إذا تبين للوالي خلال هذه المدة وجود خرق للقوانين والتنظيمات يقوم برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار إبطال المداولة.

2. الحلول: يقصد بالحلول قيام السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية في اتخاذ والقيام بالالتزامات المخولة لهذه الأخيرة التي قد تعجز عن القيام بها سواء كان ذلك عن قصد أو إهمال منها.

وبما أن الحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصية تجاه الوحدات اللامركزية فإن الأمر استدعي تنفيذ ممارسة بتوفر الحالات المنصوص عليها قانونا مما يكفل استقلالية الهيئات اللامركزية.

وقد نص قانون الولاية في المادة 163 منه على أنه تلتزم السلطة الوصية المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا لنفقات الإلجارية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، وفقا لتنظيم المعمول به، كما يمكن للوزير المكلف بالداخلية اتخاذ التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولاية، ويكون هذا في حالة عدم تصويت

المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية بسبب إخلال داخل المجلس بعد استدعاء من الوالي للمجلس في دورة غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية لكن المجلس لم يتوصل في هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، وهذا ما يخول للوزير المكلف بالداخلية بالحلول محل المجلس في اتخاذ التدابير اللازمة.¹ كما يمكن للوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي وذلك بالإذن بامتصاص العجز المسجل عند تنفيذ ميزانية الولاية عند امتناع المجلس باتخاذ التدابير التصحيحية والضرورية لامتناس العجز وضممان التوازن الصارم للميزانية الإضافية لسنة المالية الموالية.²

3/ البطلان (الإلغاء): يعد البطلان أهم وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية الولائية، فهو إجراء تنتهي بموجب سلطة الرقابة آثار قرار صادر عن المجلس الشعبي الولائي لمخالفة للقواعد القانونية، ويكون الإبطال مطلقاً أي بقوة القانون أو نسبياً أي قابل للإبطال.

- البطلان المطلق: لقد حدد قانون الولاية 12-07 حالات البطلان المطلق ضمن نص المادة 53 منه وهي: المتخذة خرقاً للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

✓ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

✓ غير المحررة بالغة العربية.

✓ التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.

✓ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.

ففي حالة توفير إحدى هذه الحالات يقوم الوالي بدفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل إقرار بطلان المداولة.

- البطلان النسبي: من أجل الحفاظ على مصداقية المجلس الشعبي الولائي والابتعاد عن استغلال أعضائه لنفوذهم داخل المجلس أثناء الاجتماعات لتحقيق مصالح الشخصية لهم أو لأقاربهم أقر قانون الولاية 12-07 مع حضور رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية

1 - المادة 68 قانون 12-07.

2 - المادة 69 قانون 12-07.

لتعارض مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو زواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء
المدولة التي تعالج هذا الموضوع وألزمهم بالتصريح بذلك، وفي حالة مخالفة ما سبق ذكره فإنه يمكن للوالي
أن يثير بطلان تلك المدولة خلال (15) يوماً، برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد القرار
ببطلان المدولة التي اتخذت خرقاً لما نص عليه القانون.¹

1 - المادة 56 و 57 من قانون الولاية 07-12.

خاتمة

إن أهمية القانون الإداري تتعاضد أكثر إذا وضعنا نصب أعيننا التوجه السياسي للدولة، فهو الذي يلقي على عاتقها مهام كثيرة في ميدان الحركة التنموية، حتى أنه كثر الحديث عن الدور الاجتماعي والاقتصادي للدولة ومجالات أخرى، ولا يتيسر للدولة القيام بأي مهمة من المهام المنوطة بها إذا لم تستعمل الوسيلة القانونية التي تمكنها من بلوغ الهدف المنشود ألا وهي الإدارة.

ولا تخضع الإدارة في جل معاملاتهما للقانون الإداري لوحده، بل قد يحكم تصرفاتها القانون الخاص في حالات معينة، على أساس أن استثنائها بقواعد متميزة كان نظير تمثيلها السلطة العامة، وإدارتها لمرفق عام ممارسة نشاطا متميزا باستخدام أموال عامة مستهدفة لتحقيق المصلحة العامة، فإن هي ابتعدت عن النشاط المتميز، لم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون الإداري وإفرادها بقواعد متميزة، بل تخضع للقانون العادي، شأنها شأن الأفراد العاديين.

بالرغم من اختلاف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أن أساليب التنظيم تنحصر أساسا في أسلوب المركزية واللامركزية الإداريتين، وإن كان ذلك لا يعني أن تختار الدولة أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذا المسلم به أن الدولة المعاصرة لاسيما، إذا كانت موحدة لا تستطيع الأخذ بأحد الأسلوبين بشكل مطلق، والغالب المعمول أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية الإدارية وقد أخرج من اللامركزية الإدارية، دون شرط التوازن بينهما، فتغليب أحدهما على الآخر تتحكم فيه ظروف البلاد السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية.

المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية :

1- الكتب:

1. الدبس عصام علي القانون الإداري (ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
2. الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري (مبادئ التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، ط 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
3. الطماوي سليمان محمد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007 .
- 4 . القيسي محمد الدين مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999.
5. بسيوني عبد الله عبد الغني النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2003 .
6. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
7. بوتشيشة زين الدين المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2018 .
8. بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية جسور للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
- 9 ، شرح قانون الولاية جسور للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
- 10 ، القانون الإداري النظام الإداري (، ط 06 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
11. عيشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى الجزائر، 2006.
- 12 ، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى الجزائر 2011 .

13. فريجة حسين شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة) ط 02 ، ديوان الخدمات الجامعية، الجزائر، 2010.

14. ناصر لباد ، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للتوزيع والنشر، سطيف، 2011.

15. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط 03 ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012 .

16 . محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

2 - الرسائل والمذكرات الجامعية

1. خليفي وردة آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2019-2020.

2. شويح بن عثمان حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 2017-2018 .

3. عوامرية أسماء دور الاجتهاد القضائي كمصدر للقانون الإداري في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1)، 2014-2015 .

- المقالات:

1 . دويي بونوة جمال، " صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد زبانة - غليزان، العدد 06، 2016.

2 . طيبي سعاد، "اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية ، مجلة صوت القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيمس مليانة، العدد، 02، 2014 .

عبروس حميد و طيبي سعاد، "الأمين العام للبلدية ضابط للحالة المدنية"، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، العدد 02، 2020، ص ص 1018 - 1040 .

4 . فیدمة عبد الحق، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير جامعة البليدة 02 العدد الأول، 2013، ص ص 119 -134 .

النصوص القانونية

أ. الدستور :

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 1996/12/07، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر عدد 76 ، صادر في 1996/12/08، معدل - و متمم بالقانون رقم 02-20 مؤرخ في 2002/04/10، ج.ر عدد 25 صادر في 2002/04/14، والقانون رقم 08-19 مؤرخ في 2008/11/15، ج.ر عدد 63 ، صادر في 2008/11/16، وبالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 2016/03/06، ج.ر عدد 14 صادر في 2016/03/07، معدل و متمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر في 2020-12-30

ب. النصوص التشريعية :

1. قانون عضوي رقم 2018 مؤرخ في 30-05-1998 ، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 ، صادر في 01-06-1998، معدل و متمم.
2. قانون عضوي رقم 398 مؤرخ في 03-06-1998 ، يتعلق باختصاصات محكمة النزاع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، صادر في 07-07-1998.

3. أمر رقم 66-154 مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 48، صادر في 10 جوان 1966، (ملغى).
4. أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.
5. قانون رقم 29 مؤرخ في 12-12-1989 يتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 53 صادر في 13-12-1989، (ملغى).
6. قانون رقم 90-30 مؤرخ في 1990/12/01، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52 صادر في 1990/12/02، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-14 مؤرخ في 2008/07/20 ج ر عدد 44، صادر في 2008/08/03.
7. قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، صادر في 01-06-1998.
8. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ج ر عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006.
9. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21 صادر في 23-02-2008.
10. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 39، صادر في 2011/07/03.
11. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.

12. أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10-03-2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر في 10-03-2021.

ج. النصوص التنظيمية:

ج 1. المراسيم الرئاسية:

1. مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 15-05-2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة عليها، ج ر عدد 29 صادر في 31-05-2015.

2. مرسوم رئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25-01-2020 ، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 05، صادر في 29-01-2020.

مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 02-02-2020 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 06، صادر في 02-02-2020.

ج 2. المراسيم التنفيذية :

1. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23-07-1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، ج ر عدد 48 ، صادر في 27-07-1994.

2. مرسوم تنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 7-02-2009 ، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج ر عدد 10، صادر في 11-02-2009 .

3. مرسوم تنفيذي رقم 09-64 مؤرخ في 07-02-2009 ، يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها، ج ر عدد 10 صادر في 11-02-2009.

4. مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17-03-2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15 صادر في 17-03-2013.

5 . مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 28-05-2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، ج ر عدد 29 صادر في 31-05-2015.

6 . مرسوم تنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13-12-2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر عدد 73 ، صادر في 15-12-2016.

المراجع الأجنبية

1. CHAPUS René, l'administration et son juge, presses universitaire de France, paris, 1999.
2. CHAPUS René, Droit administrative général, 15 édition, paris, 2001.
3. DELAMARRE Mannel, PARIS Timothée, Droit administratif, ellipses édition, paris, 2019.
4. DUPUIS Georgle, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Droit administratif, 7 édition, Dalloz, Paris, 2000.
5. GAUDEMET Yves, droit administratif, 18 édition, L.G.D.J, paris, 2005.
6. RIVERO Jean, Droit administratif, 9 ème édition, Dalloz, Paris, 1980.
7. VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET - BRISSET Veronique, dictionnaire de droit administratif, 6 édition, Dalloz, Paris, 2012.
8. Le droit administratif en France, 2013, P 41, [En ligne]: www.livrespourtous.com, (consulté le 20/01/2021).

B- Textes législatifs :

1. Loi n° 62-157 du 31/12/1962, Tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, J.O no 2 du 11-01-1963, (abrogée).

2. Loi n° 63-218 du 18 -6-1963, portant création de la cour suprême, (abrogée).

الفهرس

3	مقدمة
4	الفصل الأول: مدخل إلى القانون الإداري
5	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
5	المطلب الأول: تعريف القانون الإداري وخصائصه
5	الفرع الأول: تعريف القانون الإداري
5	أولاً: التعريف الواسع للقانون الإداري
6	ثانياً: التعريف الضيق للقانون الإداري
7	الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري
7	أولاً: القانون الإداري قانون حديث النشأة
7	ثانياً: القانون الإداري قانون قضائي النشأة
8	ثالثاً: القانون الإداري مرن و متطور
8	رابعاً: القانون الإداري قانون غير مقنن
9	المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري
9	الفرع الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا
10	أولاً: مرحلة الإدارة القاضية:
10	ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز
10	ثالثاً: مرحلة القضاء البات
10	الفرع الثاني: نشأة القانون الإداري في الجزائر
11	أولاً: قبل الاستقلال

11	ثانيا: بعد الاستقلال
11	المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بمختلف فروع القانون الأخرى
13	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة
13	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
13	الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني
14	الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات
14	المطلب الرابع: مصادر القانون الإداري وأساسه
15	الفرع الأول: مصادر القانون الإداري
15	أولا: التشريع
15	ثانيا: العرف
17	ثالثا: القضاء
18	رابعا: المبادئ العامة للقانون
18	خامسا: الفقه
19	الفرع الثاني: أساس ومجال تطبيق القانون الإداري
19	أولا: معيار المرفق العام
20	ثانيا: معيار السلطة العامة
21	ثالثا: المعيار المختلط معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة
21	المبحث الثاني: أسس وأساليب التنظيم الإداري
22	المطلب الأول: الشخصية المعنوية العامة
22	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية وموقف الفقه منها

22	أولاً: تعريف الشخصية المعنوية
23	ثانياً: موقف الفقه من الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام
24	الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية العامة ونتائج التمتع بالشخصية المعنوية
25	أولاً: أنواع الأشخاص المعنوية العامة
25	ثانياً: النتائج المترتبة عن تمتع الشخص العام بالشخصية المعنوية
26	الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي
28	أولاً: انتهاء الأجل المحدد لوجود الشخص المعنوي
28	ثانياً: حل الشخص المعنوي
28	المطلب الثاني: التنظيم الإداري المركزي
29	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية وأركانها
29	أولاً: تعريف المركزية الإدارية
29	ثانياً: أركان المركزية الإدارية
30	الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية
34	أولاً: التركيز الإداري
34	ثانياً: عدم التركيز الإداري
35	ثالثاً: التفويض الإداري كأسلوب لتحقيق عدم التركيز الإداري
37	الفرع الثالث: تقدير أسلوب المركزية الإدارية
37	أولاً: مزايا النظام الإداري المركزي
38	ثانياً: عيوب النظام الإداري المركزي

38	المطلب الثالث: النظام الإداري اللامركزي
39	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها
39	أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية
40	ثانياً: أركان (مقومات) النظام الإداري اللامركزي
41	ثالثاً: الوصاية الإدارية كآلية رقابية من نتائج النظام اللامركزية الإدارية
43	الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية
43	أولاً: اللامركزية الإقليمية (المحلية)
43	ثانياً: اللامركزية المرفقية (المصلحية)
43	الفرع الثالث: تقييم النظام الإداري اللامركزي
43	أولاً: مزايا النظام الإداري اللامركزية
44	ثانياً: عيوب النظام الإداري اللامركزي
47	الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر
48	المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر
48	المطلب الأول: رئيس الجمهورية
48	الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه
48	أولاً: شروط الترشح
49	ثانياً: انتهاء المهام
50	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية
50	أولاً: سلطة التعيين

51	ثانيا: سلطة التنظيم
52	ثالثا: الحفاظ على أمن الدولة
52	الفرع الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية
53	أولا: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية
53	ثانيا: ديوان رئاسة الجمهورية
54	ثالثا: الأمانة العامة للحكومة
55	رابعا: الهيئات الوطنية الاستشارية
60	المطلب الثاني: الحكومة
60	أولا: تعيين الوزير الأول
61	ثانيا: صلاحيات الوزير الأول
63	الفرع الثاني: الوزراء
64	أولا: اختصاصات الوزير الإدارية
65	ثانيا: التنظيم الإداري للوزارة
66	المبحث الثاني: الهيئات الإقليمية في الجزائر
67	المطلب الأول: البلدية في الجزائر
67	الفرع الأول: لمحة عن نظام البلدية في الجزائر
67	أولا: تطور البلدية في الجزائر
69	ثانيا: تعريف البلدية
69	الفرع الثاني: هيئات البلدية
70	أولا: تنظيم المجلس الشعبي البلدي وسيره

73	ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي
80	ثالثا: الأمين العام للبلدية
81	رابعا: المصالح الإدارية والتقنية البلدية والمندوبيات البلدية
82	الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على البلدية
82	أولا: الوصاية على هيئة المجلس
83	ثانيا: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
85	ثالثا: الوصاية على أعمال المجلس
88	المطلب الثاني: الولاية في الجزائر
88	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي
88	أولا: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي
89	ثانيا: تنظيم المجلس الشعبي الولائي
94	ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
97	الفرع الثاني: الوالي
97	أولا: التنظيم الهيكلي لمنصب الوالي
101	ثانيا: الأجهزة المساعدة للوالي
106	الفرع الثاني: التنظيم الوظيفي للوالي
106	أولا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة
109	ثانيا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية
111	الفرع الثالث: الرقابة على الولاية
111	أولا: الوصاية على المجلس كهيئة

113	ثانيا: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
115	ثالثا: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
119	الخاتمة
120	قائمة المصادر والمراجع
127	الفهرس