



جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



دروس في القانون الإداري

- التنظيم الإداري -

موجهة لطلبة السنة أولى ليسانس حقوق

2022/2021

إعداد: د. ونوقي جمال

<http://elearning.univ-djelfa.dz/course/view.php?id=4948>

السنة الجامعية 2022/2021

الدرس الأول: نشأة القانون الإداري

1- مرحلة البرلمانات القضائية

كان نظام الحكم السائد هو النظام الملكي المطلق حيث تتجمع كل السلطات في يد الملك، وأنشأت قبل عام 1789 ما يسمى (البرلمانات) وكانت مهامها تتمثل في فحص وتسجيل الأوامر الملكية، لكنها مع الوقت أصبحت تمتنع عن تسجيلها وبالتالي عطلت النشاط الإداري.

2- مرحلة الإدارة القاضية l'administration-juge

بعد قيام الثورة الفرنسية لعام 1789 منع الثوار القضاء من التدخل في شؤون الإدارة، طبقا للمادة 13 من قانون 16-24 أوت 1790 الخاص بالتنظيم القضائي، وأوكل رجال الثورة إلى الإدارة نفسها مهمة الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها عن طريق الوزير المختص ولهذا سميت هذه المرحلة بالإدارة القاضية فهي الخصم والحكم في نفس الوقت، وبرر رجال الثورة ذلك بأسباب تاريخية وهي التجربة السيئة التي مرت بها الإدارة في مرحلة البرلمانات، وأسباب قانونية حيث استندوا إلى تفسيرهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات لمنع تدخل السلطة القضائية في شؤون الإدارة (الفصل الجامد).

3- مرحلة القضاء المقيد أو المحجور la justice retenue (دستور 1799)

في عهد نابليون تم وضع حجر الأساس لكل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية (مجالس الأقاليم)، فبموجب المادة 52 من دستور 1799 تم إنشاء مجلس الدولة، وبموجب قانون 28 بليفواز في نفس العام تم إنشاء مجالس الأقاليم (عرفت لاحقا بالمحاكم الإدارية)، لكن كانت مهمة مجلس الدولة ومجالس الأقاليم استشارية، تتوقف على موافقة للقتل (نابليون) أو الوزير المفوض للموافقة عليها أو رفضها.

4- مرحلة القضاء المفوض la justice déléguée (قانون 1872/06/24)

أضحى مجلس الدولة يتمتع بثقة الإدارة فغالبا ما تصادق على آرائه ومشاريع أحكامه القضائية، ونادرا ما يتم تعديلها من جهة، ومع صدور قانون 1872/06/24 أصبح مجلس الدولة هيئة قضائية كاملة الاختصاص تصدر أحكام قضائية نهائية دون الحاجة إلى تصديق الوزير المختص، فضلا عن صلاحياته في إبداء رأيه في مشاريع القوانين، وبذلك أصبح في فرنسا قضاء مزدوج، يتمثل في قضاء إداري يجسده كل من مجلس الدولة ومجالس الأقاليم، وقضاء عادي، ومحكمة التنازع التي تتكون من عدد متساو من أعضاء مجلس الدولة ومحكمة النقض (المحكمة العليا) وكانت مهمتها الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

5- مرحلة القضاء المطلق

رغم صدور قانون 1872 فإن عهد الإدارة القاضية لم ينته، لأن المقصود بهذا القانون هو بقاء الإدارة هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، أما المحاكم الإدارية فلا تختص بالنزاع إلا إذا

وجد نص صريح على ذلك صراحة، فمجلس الدولة يختص من تلقاء نفسه في بعض الحالات فقط، أما الحالات الأخرى فكان نظريا على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها (الوزير) كدرجة أولى en première instance.

- لم تنته هذه الممارسة إلا بعد صدور حكم مجلس الدولة الفرنسي الشهير في قضية كادو Cadot بتاريخ 13 ديسمبر 1889 حيث قبل الدعوى المرفوعة مباشرة من طرف السيد (كادو) دون المرور على الوزير، وبالتالي قضى هذا الحكم نهائيا على نظرية الوزير القاضي.

6- مرحلة الازدواجية القضائية والقانونية

شكلت مرحلة قرار بلانكو في 08 فيفري 1873 عن محكمة التنازع الفرنسية مرحلة حاسمة في إبراز خصوصية وذاتية القانون الإداري والتأكيد على استقلالية قواعده ومبادئه عن قواعد القانون الخاص:

- من حيث الاختصاص القضائي: يعود الاختصاص للقضاء الإداري لأن الحادث جاء أثناء قيام الإدارة بنشاط يتعلق بتسيير مرفق عام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة (مرفق صناعة الدخان)، وبالتالي استبعدت المحكمة معيار السلطة العامة (لموريس هوريو) الذي كان سائدا وقتها والذي كان سيؤدي لاختصاص القضاء العادي.

- من حيث القانون المطبق: استبعاد تطبيق القانون المدني لأنه لا يواكب نشاط الإدارة، ويهدد بعرقلة سير المرفق العام في أداء خدماتها للأفراد، فلا بد من البحث عن قواعد بديلة تخضع لها النزاعات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري بمفهومه الضيق.

- من حيث مسؤولية الدولة: كان المفهوم القديم السائد هو عدم مسؤولية الدولة، لكن المحكمة أقرت أن الدولة ليست مغطاة من المسؤولية، ثم حدد صفتين لهذه المسؤولية، الأولى أنها مسؤولية ليست عامة، والثانية أنها ليست مطلقة، فهذه المسؤولية لها قواعدها الخاصة التي تتغير وفق حاجات المرفق العام وضرورة توفيق حقوق الدولة وحقوق الخواص.

الدرس الثاني: مفهوم القانون الإداري

1- تعريف القانون الإداري

1.1- التعريف الواسع

القانون الإداري هو قانون الإدارة فهو "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة أيا كان مصدرها سواء كانت قواعد القانون العام أو قواعد القانون الخاص"، أو هو " ذلك الفرع من القانون العام الداخلي الذي يتناول تنظيم الإدارة العامة من الناحيتين العضوية والموضوعية"، فالقانون الإداري هو قانون الإدارة العامة بمعانيها العضوية والموضوعية.

2.1- التعريف الضيق

إن القانون الإداري بالمعنى الضيق هو مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تحكم الإدارة العامة تنظيمًا ونشاطًا ومنازعة، أي أن القانون الإداري بمعناه الضيق يتطلب معيارين، معيار عضوي وهو وجود الإدارة في النزاع، ومعيار موضوعي يتمثل في القواعد الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، وبناء على التعريف الضيق للقانون الإداري، فإنه يتناول المواضيع التالية:

- التنظيم الإداري.

- النشاط الإداري.

- المنازعات الإدارية.

2- خصائص القانون الإداري

1.2- قانون حديث النشأة

لم يظهر القانون الإداري بمفهومه الضيق إلا بعد نشأة مجلس الدولة الفرنسي، وخاصة بعد تحوله من هيئة استشارية إلى هيئة قضائية كاملة الصلاحيات، كما كان لمحكمة التنازع دور في تكريس استقلالية القانوني الإداري عن فروع القانون الخاص وحتى القانون العام كقضية بلانكو الشهيرة.

2.2- قانون غير مفتن

بقي القانون الإداري خارج عن التقنين رغم محاولات جمع نصوصه في مصنف واحد بسبب تطور وتعقد نشاط الإدارة وتعدد حاجات الإدارة، فضلا عن التطور المستمر للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبسبب تطوره السريع فإن الكثير من التشريعات الإدارية هي عبارة عن (تشريعات فرعية) لمواجهة مشاكل الإدارة وسرعة المعاملات الإدارية، لأن التشريع الفرعي يصدر بسهولة ويعدل بسهولة دون المرور بإجراءات معقدة كالتشريع العادي.

3.2- قانون قضائي

يعتبر القضاء الفرنسي المصدر الأول والتاريخي لنشأة وبلوة أحكام القانون الإداري، فمعظم قواعده لم تصدر في شكل تشريعات صادرة عن البرلمان أو لوائح صادرة عن السلطة التنفيذية، بل هي من صنع واكتشاف القضاء بالدرجة الأولى من واقع التجربة العملية.

4.2- قانون مرن وسريع التطور

إن القانون الإداري وبالنظر إلى نشأته القضائية التي تحتم على القاضي البحث عن الحلول الممكنة للنزاع في ظل غياب النصوص القانونية الصريحة، والموازنة بين المصلحة العامة والخاصة، هو قانون مرن ولم تدون نصوصه كلها في تقنين واحد، وحتى النصوص التي تم تدوينها فإن معظمها جاء في صورة لوائح صادرة عن السلطة مما يسهل تعديلها أو إلغائها دون المرور بالإجراءات المعقدة التي تعرفها التشريعات.

الدرس الثالث: مصادر القانون الإداري

1- الدستور:

يتضمن الدستور العديد من الأحكام ذات الصلة بالقانون الإداري:

- التنظيم الإداري: تناول الدستور تشكيل الهيئات الإدارية المركزية في الدولة وهي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء، كما تناول وظائف السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة.

- مبادئ سير الإدارة: تعتبر الإدارة في خدمة المواطن ويضمن القانون عدم تحيز الإدارة.

- مبادئ سير المرفق العام: ينص الدستور على المبادئ الأساسية لسير المرافق العامة، وهي مبدأ المساواة بين المرتفقين في تقديم الخدمات وبدون تمييز، ومبدأ الاستمرارية، ومبدأ التكيف المستمر.

- الضبط الإداري: ينص الدستور على عدم تقييد الحريات إلا بموجب قانون، ولأسباب المتعلقة بحفظ النظام العام والأمن.

2- المعاهدات الدولية:

تعتبر المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي وطبقا للمادة 154 من دستور 2020 فإن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون (وهو نفس النص الوارد في المادة 123 من دستور 1989، والمادة 132 من التعديل الدستوري لعام 1996 والمادة 150 من التعديل الدستوري لعام 2016، علما أن المادة 159 من دستور 1976 أعطى المعاهدة مكانة مساوية للقانون)، وبالتالي فإن المعاهدة المدمجة في القانون الجزائري والمنشورة في الجريدة الرسمية تحتل المرتبة الثانية بعد الدستور وتعتبر نافذة في التراب الجزائري، ويلتزم

القاضي الإداري بتطبيقها إذا كان لها علاقة بالمنازعة الإدارية المعروضة أمامه ومنحها الأولوية على التشريع العضوي والعادي واللوائح.

3- التشريع العادي والعضوي:

يعتبر التشريع العضوي والتشريع العادي من مصادر القانون الإداري، فالعديد من النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية تناولت تنظيم الإدارة العامة كالمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ونشاطها كالضبط الإداري والمرفق العام ووسائلها البشرية والمالية والقانونية.

- في القانون المدني: نجد أحكام الشخصية المعنوية التي تعتبر موضوعا من موضوعات القانون الإداري، فقد منحت المادة 49 من القانون المدني الشخصية المعنوية لكل من الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ورتبت المادة 50 على الشخصية المعنوية آثار معنية وهي التمتع بذمة مالية مستقلة، وأهلية في الحدود التي قررها العقد أو القانون، وموطن، ونائب يعبر عن إرادتها، ويمنحها الحق في التقاضي، وفي وسائل الإدارة العامة المالية، تناولت المادة 688 من القانون المدني تعريف الأموال العامة بأنها المنقولات والعقارات التي تخصص بالفعل أو بنص قانوني لخدمة المصلحة العامة، وحرمت المادة 689 التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم.

- في القانون الجنائي: تضمنت نصوصا تحمي الوظيفة الإدارية والمال العام من الاختلاس والتبديد والغدر، والفساد، وتجرم إهانة الموظفين أثناء تأدية مهامهم.

4- التشريع الفرعي (اللوائح أو التنظيمات):

تعتبر اللوائح قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية في شكل مراسيم وقرارات، وتعتبر اللوائح مجالا خصبا للقانون الإداري بسبب سرعة إصدارها وتعديلها وإلغائها ومواكبتها لمتطلبات النشاط الإداري.

2- العرف

يعتبر العرف مصدر غير مكتوب من مصادر القانون الإداري، والمصدر الثالث من مصادر القانون الجزائري بعد التشريع والشريعة الإسلامية، ويمكن تعريفه بأنه «اعتیاد السلطة الإدارية على اتباع سلوك معين عند مزاوله نشاطها مع الشعور بإلزاميتها»، ويتكون العرف من ركنين:

- **الركن المادي:** هو اعتیاد الإدارة على تكرار سلوك معين بصور مستمرة غير منقطعة، سواء كان الاعتیاد إيجابيا بان تقوم الإدارة بعمل أو سلوك معين، أو سلبيا إذا امتنعت الإدارة عن إتيان سلوك أو عمل معين، ويشترط في الركن المادي الشروط السابقة من عمومية وقدم ومشروعية.

- **الركن المعنوي:** لا يكفي لقيام العرف الإداري مجرد تكرار الإدارة لسلوك أو تصرف معين، بل لابد أن يصحب هذا التكرار اعتقاد جازم من السلطة الإدارية بإلزامية هذا السلوك، عن طريق احترام الإدارة لهذه القاعدة وتطبيقها في كل الحالات المماثلة بصفة منتظمة ومستقرة، واعتقادها أن عدم مراعاة العرف يجعل

عملها معيها بعدم المشروعية، فالركن المعنوي هو الذي يميز العرف عن مجرد العادات الإدارية، فهو الذي يحول العادة إلى عرف أي قاعدة قانونية ملزمة، يترتب جزاء على مخالفتها.

5- القضاء

الأصل هو أن مهمة القضاء هو الفصل في المنازعات وتطبيق النصوص القانونية عليها، وإلا كان مخالفا لمبدأ الفصل بين السلطات فالقاضي ليس مقننا بل هي مهمة المشرع، لكن هذه القاعدة تنطبق على فروع القانون المختلفة ما عدا القانون الإداري بالنظر إلى الظروف التاريخية لنشأته وعدم تقنين جميع قواعده على غرار التقنيات الأخرى كالتقنين المدني والتقنين التجاري، فالقاضي المدني هو قاضي تطبيقي حيث يجد أمامه ترسانة من النصوص القانونية المتكاملة التي تسهل مهمته في تطبيق القاعدة القانونية على النزاع المعروض أمامه، فتنحصر مهمته في التطبيق والتفسير دون أن يكون له مجال للابتداع، أما القاضي الإداري فهو قاضي إنشائي حيث يجد نفسه أمام تشريعات محدودة أو منعدمة، فليس أمامه تقنين إداري كامل كالتقنين المدني، وليس له أن يرفض الحكم في النزاع وإلا كان منكرا للعدالة، فيلجأ القاضي الإداري إلى الابتكار وابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تحكم العمل الإداري، فالقاضي الإداري في غياب النص المكتوب أو العرفي، يجد نفسه يفكر ويقترّب دوره من دور المشرع، أخذاً في اعتباره الموازنة بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد وحرّياتهم وحسن سير المرفق العام.

6- الفقه

يقصد بالفقه تلك القواعد التي يستنبطها الفقهاء (أساتذة الجامعات، المحامون، القضاة ..) من خلال دراساتهم وأبحاثهم، والفقه ليس مصدر رسمياً من مصادر القانون، ولا يعتبر ملزماً للقاضي، بل هو مصدر تفسيري غير رسمي يساعد القاضي في الوصول إلى حكم القانون بشأن المنازعات الإدارية المعروضة عليه، وذلك عندما يلتبس عليه الأمر أو لا تتضح لديه الرؤية الكافية للموضوع، فيلجأ إلى مؤلفات كبار الفقهاء الذين تناولوا المواضيع الإدارية بطريقة منهجية ومتناسقة ومحكمة تسهل عمل القاضي، وتظهر أهمية الفقه في كون القانون الإداري من الفروع الحديثة النشأة، وعدم تقنينه كغيره من فروع القانون، وعجز تشريعاته عن تغطية كافة موضوعاته، فقد لعب الفقه في فرنسا ومصر دوراً كبيراً في مساعدة القاضي الإداري على استنباط القواعد المناسبة التي تحكم المنازعة الإدارية، في المجالات التي لم تنظمها النصوص القانونية.

7- المبادئ العامة للقانون

يعرف الأستاذ عمار عوابدي المبادئ العامة للقانون بأنها (مجموعة من القواعد القانونية التي ترسخت في ضمير الأمة القانوني، ويتم كشفها من خلال القضاء، فيعلنها في أحكام قضائية كاشفة، فتكتسب قوة قانونية ملزمة، وبذلك تكون مصدر من مصادر المشروعية)، والقضاء الإداري لا يخلق ويبتدع المبادئ العامة للقانون من العدم ومن تلقاء ذاته، وإنما يكشف عنها من الضمير القانوني للأمة، فيختار

أثناء ممارسة نشاطه القضائي المبادئ التي يراها ضرورية للنشاط الإداري، ويتولى توضيحها وتحديد معالمها وحدود فرضها عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لها ودمجها هكذا ضمن قواعد القانون الوضعي، أي أنها تتمتع بقوة ملزمة للإدارة وإلا اعتبر تصرفها غير مشروع.

الدرس الرابع: أسس القانون الإداري

1- معيار السلطة العامة

يقوم معيار السلطة العامة على التمييز بين نوعين من الأعمال التي تأتيها الإدارة:

- **أعمال السلطة:** وهي سلطة الأمر والنهي التي تملكها الإدارة، انطلق القائلون بهذا المعيار من مسلمة أن إرادة تعلق إرادة الأفراد ومن ثمة فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة كان تنزع ملكية فرد أو تعلق محلا تجاريا أو طريقا أو تفرض تلقيا أو أن تنظم حركة مرور أو أن تقيد حرية، فإن قامت بهذه الأعمال خضعت من حيث القانون المطبق إلى مبادئ القانون الإداري وأصبحت منازعاتها من اختصاص القضاء الإداري.

- **أعمال التسيير (أو أعمال الإدارة العامة)** وهي أن تنزل الإدارة من مرتبة السلطة العامة إلى مرتبة التسيير العادي لشؤونها مثلها مثل الأفراد العاديين، فلا تتخذ أعمال الإدارة شكل الأوامر والنواهي، وبالتالي تخضع إلى القانون الخاص، وينظر في منازعاتها القضاء العادي.

2- معيار المرفق العام

يرى دوجي إن الدولة ليست صاحبة سلطة وسيادة بل هي (مجموعة من المرافق العامة تعمل لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفرادهم)، والمرفق العام هو مشروع يتكون من أموال وأشخاص لخدمة احتياجات الناس كمرفق الأمن والصحة والتعليم والعدالة والنقل، وبالتالي فإن حاجات المرفق العام هي التي تبرر وجود قواعد القانون الإداري المتميزة والمستقلة عن قواعد القانون الخاص، إلا أن نظرية المرفق العام لم تسلم من النقد كأساس للقانون الإداري:

- أن وجود المرفق العام لا يعني بالضرورة تطبيق القانون الإداري، فالإدارة وهي تسيير المرفق العام تنزل إلى مرتبة الخواص، فتبرم عقود مدنية أو تجارية تخضع للقانون الخاص واختصاص القضاء العادي.

- عدم شمولية معيار المرفق العام، لأن النشاط الإداري لا يقتصر على هذا الجانب فقط بل يشمل أيضا فكرة الضبط الإداري، وبالتالي فإن القانون الإداري ليس فقط قانون للمرافق العامة.

- بعد الحرب العالمية الأولى وجدت الدولة نفسها مجبرة على التدخل في نشاط الصناعة والتجارة، فظهرت إلى جانب المرافق العامة الإدارية مرافق أخرى ذات صبغة اقتصادية لا تختلف في طبيعتها عن نشاط المشروعات الخاصة، ولجأت الإدارة غالبا في تسييرها إلى وسائل القانون الخاص وخضعت منازعاتها للقضاء العادي، مما أثاب معيار المرفق العام بأزمة فلم يعد هو الشروط الوحيد والضروري للقانون الإداري.

3- معيار المنفعة العامة:

يرى الفقيه (مارسيل فالين) أن هناك فكرة جامعة تفسر تطبيق القانون الإداري هي فكرة "المنفعة العامة"، لكن هذا المعيار تعرض للنقد:

- أنه فكرة المنفعة العامة تتسم بالمرونة والانتساع والغموض.
- أن معيار المنفعة العامة لا يرتبط بالقانون الإداري وجودا وعدما، إذا أن المنفعة العامة مرتبطة بكل القوانين، ولا تخص القانون الإداري لوحده.
- أن المشاريع التي يتولاها الخواص قد تستهدف أيضا تحقيق المنفعة العامة، رغم خضوعها للقانون الخاص والقضاء العادي، فليست المنفعة العامة قاصرة على المشروعات العامة.
- أن نشاط الإدارة يستهدف تحقيق المنفعة العامة سواء استخدمت أساليب القانون العام، أو لجأت إلى أساليب القانون الخاص، فقد تلجأ الإدارة إلى أسلوب التعاقد بدل نزع الملكية أو الاستيلاء لأنها تراه أكثر تحقيقا للمنفعة العامة فيما لو لجأت إلى أساليب السلطة العامة، لأنه أكثر ربحا للوقت أو أكثر تحقيقا للأرباح أو أكثر إنتاجية.

4- معيار السلطة العامة في صورته الحديثة:

يقوم هذا المعيار على أساس الأسلوب أو الوسيلة التي تستخدمها الإدارة، فالقانون الإداري هو الواجب التطبيق حين تستعمل الإدارة امتيازات السلطة العامة، أما إذا نزلت الإدارة إلى مرتبة الأفراد واستخدمت أساليب القانون الخاص فإن القانون المطبق في هذه الحالة هو القانون العادي، ففي مجال المرافق العامة يمكن أن نميز بين نوعين من المرافق العامة حسب أسلوب إدارتها وهي مرافق عامة إدارية تسير وفق أساليب القانون العام، ومرافق عامة صناعية وتجارية تسير في غالبها وفق أساليب القانون الخاص، وفي مجال الضبط الإداري فإن القانون المطبق هو القانون الإداري لأن طبيعة هذا النشاط تستلزم إدارة وفق أساليب القانون العام.

5- معيار الأهداف والأساليب:

وضع هذا المعيار الأستاذ (جون ريفيرو) في مقالة له بعنوان "هل يوجد معيار للقانون الإداري؟"، فلكي يؤدي القانون وظيفته الاجتماعية لا بد أن يكون مفهوما وواضحا، ولكي يكون مفهوما وواضحا يجب أن يكون هناك معيار يسهل الوصول إلى قواعده والتعرف على أحكامه، وينكر ريفيرو على الاتجاهات الفقهية الأخرى تركيزها على اتجاه واحد فقط كالمرفق العام فقط أو السلطة العامة أو المنفعة العامة، فالقانون الإداري وفق وجهة نظره له دعامتان هما الأهداف والأساليب معا، فالقانون الإداري هو (مجموعة القواعد القانونية التي تستهدف بها الإدارة تحقيق النفع العام و تستخدم فيها أساليب القانون العام، وهذه الأساليب ذو طبيعة مزدوجة، فهي إما تمنح الإدارة امتيازات تجعلها في مركز أقوى من الأفراد، وإما تحملها أعباء والتزامات تجعلها أقل حرية من الأفراد، وهما أمران يتطلبهما النفع العام للجمهور).

6- المعيار المختلط أو الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة:

نتيجة الانتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة، ظهر المعيار المختلط الذي يمزج بينهما، بحيث يكون القانون الإداري هو القانون المطبق ويختص القاء الإداري بالفصل في منازعاته كلما كان (النشاط الذي تقوم به الإدارة مرتبطا بإدارة وتسيير مرفق عام من جهة، وتستخدم فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة من جهة أخرى)، فلا يكفي أن يكون النزاع متعلقا بمرفق عام حتى يخضع للقانون الإداري، بل يجب إضافة إلى ذلك ان تكون الإدارة قد استخدمت بشأنه أساليب ووسائل القانون العام، وبالتالي يكون القانون الإداري هو القانون الذي ينظم نشاط المرفق العامة عندما تديره الإدارة مستخدمة أساليب القانون العام، وقد اختلف الفقهاء في أي معيار يحتل الأولوية عن الآخر:

- جعل الفقيه De Laubadere الأولوية للمرفق العام ثم السلطة العامة لسد الفراغ الذي عجز معيار المرفق العام عن أداء دوره.

- غلب الفقيه شابوي Chapus فكرة السلطة العامة على فكرة المرفق العام الذي يلعب دورا مساعدا.

الدرس الخامس : الشخصية المعنوية

1- تعريف الشخصية المعنوية

يمكن تعريف الشخصية المعنوية أيضا بأنها (مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تستهدف تحقيق غرض معين ويمنحها القانون الشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق ذلك الغرض)، والتالي لا بد من توفر العناصر التالية:

- العنصر الأول: مجموعة أشخاص مثل الجمعيات، أو مجموعة أموال مثل شركات المساهمة.
- العنصر الثاني: هو الهدف المراد تحقيقه مثل العمل الخيري بالنسبة للجمعيات.
- العنصر الثالث: هو الاعتراف القانوني بالشخصية المعنوية لمجموعة الأشخاص أو الأموال.
- العنصر الرابع: أن الشخص المعنوي لا يمكنه الخروج عن الغرض الذي أسس من أجله.

2- الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية

1.2- الاتجاه المنكر للشخصية المعنوية

يرى هذا الاتجاه أن فكرة الشخصية المعنوية لا وجود لها، وأنه يمكن الاستعاضة عنها بفكرة الملكية المشتركة أو فكرة المراكز القانونية.

أ- نظرية الملكية الجماعية: يرى « اهرنج » أن الشخصية المعنوية فكرة افتراضية، ويمكن استبدالها بفكرة حقيقية وهي (الملكية المشتركة) أي أنها مجرد مجموعة من الأموال التي يملكها الأفراد ملكية جماعية لتحقيق أغراضهم المشتركة.

ب- نظرية المراكز القانونية: يرى الفقيه « دوجي » أنه لا وجود للشخصية المعنوية في الحقيقة كما ينكر وجود فكرة الحق ويستبدلها بفكرة المراكز القانونية.

2.2- الاتجاه المؤيد للشخصية المعنوية

أ- نظرية الافتراض القانوني أو المجازية (سافيني): يرى أنصار هذا الاتجاه أن الشخصية المعنوية ما هي إلا حيلة قانونية لتمكين مجموعة الأشخاص أو الأموال من تحقيق أهدافها من خلال منحها شخصية قانونية مثل الشخص الطبيعي لتمكينهم من اكتساب الحقوق تحمل الالتزامات.

ب- نظرية الشخصية الحقيقية للشخص المعنوي: يرى أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم (Gierke) أن فكرة الشخصية المعنوية يفرضها الواقع على المشرع الذي ليس له إلا أن يعترف بها، فحين يجتمع مجموعة من الأفراد مستهدفين غرضاً مشتركاً، فإنه ينشأ شعور جماعي مستقل عن شعور كل فرد في المجموعة، يؤدي إلى تكوين شخص قانوني جماعي له مصالحه الشخصية وإدارته المستقلة.

3- أنواع الأشخاص المعنوية

1.3- الأشخاص المعنوية الخاصة: هي الأشخاص التي تخضع لأحكام القانون الخاص ويفصل في منازعاتها القضاء العادي، ومن أهمها الشركات والجمعيات والمؤسسات.

2.3- الأشخاص المعنوية العامة: يوجد نوعان من الأشخاص المعنوية العامة، الإقليمية والمرفقية، والفقر بينهما أن الأولى مقيد بالحيز الجغرافي الذي تمارس عليه اختصاصاتها، والثانية مقيدة بالغرض الذي أنشأت من أجله.

أ- الجماعات المحلية أو الإقليمية

- الدولة: هي شخص معنوي عام إقليمي، تمارس اختصاصها على مستوى كل إقليم وطني، فهي تتكون من أركان ثلاث هي الشعب والإقليم والسلطة السياسية.

- الولاية: شخص معنوي عام إقليمي يمارس اختصاصه على نطاق جغرافي أقل من الدولة، بحيث تضم مجموعة من الدوائر والبلديات.

- البلدية: شخص معنوي عام إقليمي، تمارس اختصاصها على نطاق جغرافي أضيق من الدولة والولاية، وتشكل البلدية طبقاً للدساتير الجزائرية الجماعة القاعدية.

ب- الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية: هي التي تعرف بالمؤسسات العامة، وهي مجموعة من الأشخاص التي تختص بنشاط مرفق معين، كالجامعة التي تكفل نشاط البحث العلمي والتعليم، والمستشفى الذي يقدم خدمات في مجال الوقاية من الأمراض والصحة، وغيرها من المؤسسات العامة التي تقدم خدماتها المرفقية.

4- نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

1.4- **الذمة المالية المستقلة:** يتمتع الشخص المعنوي باستقلال مالي عن الأشخاص الذي أنشأه أو الذي ينشأه، فالبلدية لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة أعضائها وعن ذمة الولاية أو الدولة، والمؤسسات العمومية التي تحدثها البلدية أو الولاية لها ذمة مالية مستقلة عن البلدية والولاية.

2.4- **الاستقلال الإداري:** يتمتع الشخص المعنوي باستقلال إداري عن الأشخاص الذي أنشأه أو الذي ينشأه، فالشخص المعنوي له هيئات وأجهزة إدارية تتولى إدارته وتسييرهن فالبلدية مثلا تتكون من جهاز تنفيذي وأمانة عامة تتولى الشؤون الإدارية، والجامعة لها مدير و أمانة عامة ومديريات فرعية.

3.4- **الأهلية القانونية:** يتمتع الشخص المعنوي بأهلية قانونية تسمح له باكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات في حدود التي رسمها قانون إنشائه.

4.4- **الموطن:** يكون للشخص المعنوي موطن خاص به ومستقل عن موطن باقي الأشخاص المكونين لها، ويكون غالبا هو مركز إدارته الرئيسي.

5.4- **النائب:** لا يمكن للشخص المعنوي أن يعبر عن إرادته إلا من خلال وجود شخص طبيعي ينوب عنه في ذلك، كرئيس البلدية بالنسبة للبلدية، ومدير المؤسسة (كالمستشفى أو الجامعة) بالنسبة للمؤسسة.

5- بداية ونهاية الشخصية المعنوية العامة

1.5- بالنسبة للشخص المعنوي العام الإقليمي

أ- الدول:

- هناك أركان موضوعية وهي الشعب والإقليم والسلطة السياسية فغذا تخلف أحد الأركان انتهت الشخصية المعنوية للدولة، وهناك أركان شكلية تمثل في الاعتراف بالدولة من قبل المجتمع الذي يعتبر كاشفا لشخصية الدولة وليس منشئا لها حيث يبدأ تبادل السفراء والقناصل مثلا.

- تنتهي الدولة بفقدانها أحد الأركان الموضوعية التي تتكون منها كأن تنقسم إلى إقليمين مختلفين أو تندمج دولتان أو تزول فيها السلطة بسبب الفوضى أو يهجرها سكانها بسبب الحرب.

ب- البلدية والولاية:

- تبدأ الشخصية المعنوية البلدية أو الولاية بصور نص تشريعي بذلك كقانون الولاية أو البلدية.

- تنتهي الشخصية المعنوية بنفس الطريقة التي أنشأ بها طبقا لقاعدة توازي الأشكال، كأن يتدخل الدستور فيضع تقسيما اقليميا جديدا للبلاد يستحدث بموجبه وحدات لم تكن موجودة من قبل، أو يصدر تشريع يقوم بإلغاء الهيئات المحلية كأن يلغي بلديات أو ولايات موجودة من قبل أو إدماج هيئات إقليمية مع بعضها البعض (بلدية مع بلدية أو بلدية مع ولاية) أو تقسيم الهيئات الموجودة.

2.5- بالنسبة للشخص المعنوي العام المرفقي (المؤسسات العامة)

- تبدأ الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية الإدارية بناء على نص تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية سواء كان مرسوم رئاسي بالنسبة للمؤسسات الوطنية ذات الأهمية الاستراتيجية، أو مرسوم تنفيذي عن الوزير الأول إذا كانت ذات أهمية وطنية، أو قرار وزاري أو قرار ولائي أو قرار بلدي.

- تنتهي الشخصية المعنوية للمؤسسات العمومية الإدارية بنفس الطريقة التي أنشأت بها أي بموجب النص التنظيمي الذي أوجدها،

**** ملاحظة:** بالنسبة لبداية ونهاية الأشخاص المعنوية الخاصة فهي خارجة عن مجال دراسة القانون الإداري وتخضع لأحكام القانون الخاص.

الدرس السادس: المركزية الإدارية

1- تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية تجميع وحصر الوظائف الإدارية في يد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وممثليها الموجودين على مستوى الأقاليم أو الولايات، فالنظام المركزي يعني حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية وهو ما يسمى (التركيز الإداري) قبل أن تضطر الدولة بسبب تراكم الأعمال الإدارية إلى تفويض البعض منها إلى ممثليها في الولايات (عدم التركيز الإداري).

2- صور المركزية الإدارية

1.2- التركيز الإداري (المركزية الوزارية أو المطلقة)

تعني تركيز الوظيفة الإدارية في يد الوزراء بالعاصمة، فالوزير المختص هو الذي يحتكر كل الأمور المتعلقة بتسيير شؤون الأقاليم وإدارة المرافق العامة المحلية، فيتخذ وحده كل القرارات الإدارية المتعلقة بالشؤون الإدارية، وليس لممثلي الحكومة على مستوى الأقاليم أو الولايات أي سلطة اتخاذ قرار إداري إلا بالرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة، وهو ما دفع الأستاذ Debbacsh إلى وصفهم بـ(صندوق البريد) لاستلام الأوامر الوزارية وتنفيذها ورفع الاقتراحات إلى السلطة المركزية وانتظار الرد عليها.

2.2- عدم التركيز الإداري (المركزية اللاوزارية أو المخففة)

أ- تعريف عدم التركيز الإداري

لم تعد السلطة المركزية (رئيس الدولة، رئيس الحكومة أو الوزير الأول، الوزراء) قادرة على الإلمام بكل صغير وكبير بسبب تعدد أوجه النشاط الإداري وتنوعها، وعجزها عن تلبية حاجات كل المواطنين، لذلك ارتأت السلطة المركزية أن تفوض بعض صلاحياتها لممثليها على المستوى المركزي أو المحلي، يمكنهم من خلالها اتخاذ القرارات الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، غير أن هذا لا يعني

استقلاليتهم التامة بل يبقون خاضعين للسلطة الرئاسية، ويهدف عدم التركيز الإداري إلى تخفيف العبء على الإدارة المركزية وتحقيق السرعة في اتخاذ القرارات الإدارية.

ب- تفويض الاختصاص كوسيلة لتحقيق عدم التركيز الإداري

هو نقل جزء من الصلاحيات الإدارية من الرئيس الإداري إلى أعوانه ويحكمه الشروط التالية:

- أن يكون التفويض عموديا أي من الرئيس إلى المرؤوس.
- أن يكون التفويض جزئيا، أي أن يقتصر على جزء من اختصاصات الرئيس المفوض.
- لا تفويض في التفويض، إذا لا يجوز للمرؤوس المفوض إعادة تفويض الاختصاصات المفوضة له إلى المرؤوس الأقل منه درجة.

- أن يكون التفويض في السلطة لا في المسؤولية، حيث تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه كعلاقة الرئيس بمرؤوسيه من حيث المسؤولية، فعلى الرغم من أن المفوض لا يمكنه ممارسة الاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض، فهذا لا يمنعه من ممارسة سلطة التعقيب عليها المستمد من سلطته الرئاسية، وبالتالي فالرئيس المفوض يكون مسؤولا مع المفوض إليه في الاختصاصات المفوضة.

- أن يكون التفويض بناء على نص قانوني يجيز فيها للرئيس الإداري تفويض اختصاصه، ويشترط في هذا النص أن يكون بنفس مرتبة النص القانوني الذي منح اختصاصات للرئيس الإداري.

3- أركان المركزية الإدارية

1.3- تركيز السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية

تقوم المركزية الإدارية على أساس حصر الوظيفة الإدارية في يد الوزارات في العاصمة (التركيز الإداري)، أو ممثلهم على مستوى الولايات (عدم التركيز الإداري)، فليس هناك مجالس محلية منتخبة تسيير الشؤون المحلية.

2.3- ممارسة السلطة الرئاسية

تقوم المركزية الإدارية على السلطة الرئاسية التي تضمن أن يخضع الموظف الأدنى لأوامر وتوجيهات الموظف الأعلى منه درجة، وتتجلى مظاهر السلطة الرئاسية في الآتي:

أ- الرقابة على شخص المرؤوس: تشمل سلطة التعيين والترقية والتأديب وتقديم العلاوات والمكافآت وكل ما يتعلق بالحياة الوظيفية للمرؤوس منذ تعيينه إلى غاية انتهاء حياته الوظيفية.

ب- الرقابة على أعمال المرؤوس

- سلطة توجيه الأوامر: تعني أن يوجه الرئيس أعمال مرؤوسيه من خلال المراسلات والتعليمات والأوامر والمنشورات المكتوبة والشفوية، ويقع على المرؤوس واجب طاعة هذه الأوامر وإلا اعتبرت مخالفتها سببا موجبا للمتابعة التأديبية، والسؤال المطروح هل يعتبر واجب الطاعة مطلقا؟ ولهذا نقسم المسألة إلى نوعين من الأوامر:

- الرأي الأول يتزعمه - موريس هوريو - الذي يرى أن المرؤوس يجب عليه طاعة كل أوامر رئيسه ولو كانت غير مشروعة، احتراماً لمبدأ استمرارية المرفق العام .
- الرأي الثاني يتزعمه - ليون دوجي - مفاده أن الموظف الذي يتلقى أوامر غير مشروعة من رئيسه يجب أن يمتنع عن تنفيذها وإلا اعتبر مرتكباً لخطأ شخصي يتحمل تبعاته.
- الرأي الثالث هو وسط بين الرأيين السابقين ويرى أن على المرؤوس التحقق من أن أوامر رئيسه مكتوبة وواضحة ودقيقة وصادر عن جهة مختصة، ولا يهمله إن كانت هذه الأوامر مشروعة أو غير مشروعة، فالمسؤولية المترتبة عنها تتحملها الإدارة بدل الموظف المرؤوس.
- الرأي الرابع: إذا كانت أوامر الرئيس تصل إلى درجة جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات، فهنا يمنع على المرؤوس طاعتها مطلقاً، أما إذا كانت أوامر الرئيس لا تصل جسامتها إلى مخالفة قانون العقوبات، فإن المرؤوس لا يعفي من المسؤولية إلا إذا قام بما يلي: أن ينبه رئيسه بعدم مشروعية أوامر كتابة، وأن يصير الرئيس على أمره المخالف للقانون رغم تنبيهه كتابة، وأن يصدر أمر الرئيس المخالف للقانون كتابة وليس شفاهة حتى يكون دليلاً عليه وحتى لا يستطيع الرئيس التنصل منه.
- الرقابة اللاحقة أو سلطة الرقابة والتعقيب: يحق للرئيس سواء من تلقاء نفسه أو بناء على تظلمات الغير، أن يراقب أعمال مرؤوسيه من خلال عدة صور هي:
 - سلطة المصادقة: وتعني موافقة الرئيس وإجازته لأعمال مرؤوسه.
 - سلطة التعديل: يملك الرئيس سلطة إدخال ما يراه مناسباً من تعديلات.
 - سلطة الإلغاء: تعني إنهاء آثار القرارات الإدارية بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط.
 - سلطة السحب: تعني إنهاء القرارات الإدارية بأثر رجعي في الماضي والمستقبل.
 - سلطة الحلول: يملك الرئيس حق الحلول محل مرؤوسيه إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن تنفيذها، فيقوم الرئيس بهذه المهام حتى لا يتعطل سير المرفق العام.

4- تقييم المركزية الإدارية

1.4- من حيث المزايا

- من الناحية السياسية: تقوية السلطة المركزية وتوحيد نفوذها على كامل التراب الوطني.
- من الناحية الإدارية: توحيد العمل الإداري نتيجة صدره من جهة واحدة مما يؤدي إلى وضوح الإجراءات وانسجامها وعدم تعارضها أمام المتعاملين مع الإدارة.
- من الناحية الاجتماعية: تحقيق المساواة بين جميع المواطنين المتعاملين مع الإدارة دون.
- من الناحية المالية: التقليل من النفقات وتجنب تبذير المال العام على أوجه النشاط الإداري.

2.4- من حيث العيوب

- سياسياً: خلق نظام دكتاتوري ومستبد يتعارض مع فكرة الديمقراطية.

- إداريا: إن كثرة الملفات الإدارية بسبب تركزها في يد شخص واحد وتعدد الإجراءات وتعقدتها يؤدي المحسوبية والبيروقراطية.

الدرس السابع: اللامركزية الإدارية

1- تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء) وبين أشخاص إقليمية (الولاية، البلدية) أو مرفقية (المؤسسات العمومية المحلية) على المستوى المحلي، تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، مع بقاء تلك الأشخاص خاضعة لرقابة وإشراف السلطة المركزية فيما يسمى بالوصاية الإدارية، ففي إطار المركزية الإدارية توجد سلطة إدارية واحدة تتولى القيام بالوظائف الإدارية، بينما يوجد في النظام اللامركزي سلطتان إداريتان (مركزية وأخرى محلية) تتمتع كل منها بشخصية معنوية مستقلة،

2- أركان اللامركزية الإدارية

1.2- وجود مصالح محلية متميزة: يوجد نوعان من المصالح، مصالح وطنية وأخرى محلية، فإذا من الضروري أن تحتكر الدولة بعض المصالح الوطنية نظرا لأهميتها القصوى كالأشؤون المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني والخارجية والقضاء والتعليم والصحة، فإن هناك مصالح ذات اهتمام محلي يمكن إدارتها وتسييرها من طرف السلطات المحلية كالنظافة والبيئة والنقل وتوزيع المياه والكهرباء والغاز.

2.2- استحداث هيئات محلية: بعد تحديد المصالح المحلية المتميزة، يتم إسناد هذه المصالح إلى هيئات محلية يتم منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

3.2- الخضوع للوصاية الإدارية: إن وجود مصالح محلية متميزة ومستقلة عن المصالح المركزية لا يعني القطيعة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، فالهيئات المحلية تمارس اختصاصها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية في إطار مركزية التخطيط لا مركزية التنفيذ، وتتمثل مظاهر الوصاية الإدارية في:

أ- الرقابة على الأشخاص: تتمثل في توقيف العضو المنتخب بالهيئة المحلية، أو إقالته، أو عزله.

ب - الرقابة على الهيئة المحلية: تتمثل في

- التوقيف Suspension: تعطيل نشاطه لمدة محدودة كأن تكون شهر مثلا.
- الحل Dissolution : إنهاء وجود الهيئة المنتخبة مما يؤدي إلى فقدان الأعضاء لصفاتهم الانتخابية مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة المحلية .

- الرقابة على الأعمال: وهي رقابة على المداورات

- المصادقة Approbation سواء كانت صريحة أو ضمنية.

- البطلان المطلق Annulation بسبب عدم مشروعية المداولات
- الحلول Substitution : تحل الهيئة المركزية محل الهيئة المحلية بسبب عدم قيام هذه الأخيرة بالتزاماتها التي يفرضها القانون وذلك بعد اعذارها من الهيئة الوصية ومنحها أجلا معيناً بدون جدوى.

3- أنواع اللامركزية الإدارية

1.3- اللامركزية الإقليمية

- تقوم على أساس معيار جغرافي محلي، حيث يستقل جزء من الإقليم وتمنح له شخصية معنوية تمكنه من إدارة وتسيير شؤونه المحلية وهي: البلدية، الولاية.
- يحكمها نظام قانوني واحد فالبلديات تخضع لقانون البلدية والولايات تخضع لقانون الولاية.

2.3- اللامركزية المرفقية (المرافق العامة أو المؤسسات العامة)

- تقوم على أساس التخصص في نشاط معين، حيث يستقل مرفق عام من مرافق الدولة (الصحة، التعليم، النقل ..) وتمنح له الشخصية المعنوية للقيام بنشاط معين كالمستشفى والجامعة، ويتم إدارته وتسييره بأسلوب مستقل عن أسلوب الحكومة المركزية ولكن تحت إشرافها ورقابتها.

4- تقدير اللامركزية الإدارية

1.5- مزايا النظام اللامركزي

- أ- على المستوى السياسي: يمثل النظام اللامركزي تجسيدا للديمقراطية عن طريق إشراك المواطنين في العملية السياسية (الترشح والانتخاب) والتدريب على اختيار الأفضل في تسيير شؤونهم المحلية.
- ب- على المستوى الإداري: تعمل اللامركزية الإدارية على تخفيف العبء الملقى على عاتق الإدارة المركزية.

- ج- على المستوى الاجتماعي: يترتب على المركزية الإدارية ظهور التضامن الاجتماعي بين أفراد الجماعة الواحدة التي تتحد من أجل بلوغ هدف واحد هو التنمية المحلية وتحسين الظروف الاجتماعية.

2.5- عيوب النظام اللامركزي

- أ- من الناحية السياسية: إذا كان النظام المركزي يؤدي إلى وحدة الدولة نتيجة تركيز السلطة الإدارية، فإن النظام اللامركزي يمس بوحدة الدولة عن طريق نقل العديد من الوظائف الإدارية إلى الأقاليم في الداخل، غير أن هذا العيب يمكن الرد عليه بالقول أن استقلالية الجماعات المحلية هي استقلالية نسبية، إذا تخضع دائماً لرقابة السلطة المركزية ولا يمكن أن تؤدي إلى انفصال جزء من الإقليم.

- ب- من الناحية الإدارية: يعاب على طريقة الانتخاب أنها تؤدي إلى تشكل هيئات محلية لا تتمتع بالكفاءة الإدارية المطلوبة لإدارة الشؤون المحلية، كما أنها تقوم على أساس الولاءات الحزبية، ويلعب فيها الرأسمال دور كبيراً في انتخاب الأعضاء، وهو ما يؤثر على نزاهة وكفاءة الجهاز الإداري المحلي.

ج- من الناحية المالية: يعاب على اللامركزية الإدارية الإسراف في تبديد النفقات العامة، لما تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال مالي يؤدي إلى تحمل الخزينة العمومية للدولة نفقات باهضة سنويا.

الدرس الثامن: المركزية الإدارية في الجزائر

1- رئيس الجمهورية

- 1.1- شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية: حددت المادة 87 من دستور 2020 الشروط الواجب توافرها من أجل الترشح لمنصب رئيس الجمهورية وهي:
- الجنسية الجزائرية الأصلية مع إثبات عدم تجنسه بجنسية أجنبية.
 - أن يثبت الجنسية الأصلية الجزائرية لأب والأم.
 - أن يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
 - أن يدين بالإسلام.
 - السن: يجب أن يبلغ المترشح سن الأربعين عند إيداع ملف الترشح.
 - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
 - أن يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح.
 - أن يثبت مشاركته في ثورة التحرير أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل جويلية 1942.
 - أن يثبت تأدية الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.
 - أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942.
 - أن يقدم تصريح علني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل وخارج الوطن.
 - أن يقدم قائمة توقيعات تتضمن 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو لائية أو برلمانية موزعة على 29 ولاية على الأقل، أو قائمة تتضمن 50.000 توقيع فردي لناخبين مسجلين في القائمة الانتخابية موزعة على 29 ولاية على الأقل، شرط ألا يقل عدد التوقيعات في كل ولاية عن 1200 توقيع (المادة 253 من قانون الانتخابات، الأمر 01-21، ج ر عدد 17 لعام 2021).

2.1- صلاحيات رئيس الجمهورية

- أ- سلطة التعيين: يتمتع رئيس الجمهورية باعتباره في قمة الوظيفة الإدارية، بسلطة واسعة في التعيين في كل الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة حسب المادة 2/92 من الدستور، كما يقوم بالتعيينات التالية:
- يعين الوزير الأول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، ويعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، كما يتولى إنهاء مهامهم (المواد 5/91، 105، 110).
 - يتولى التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة.
 - الولاية.
 - الأمين العام للحكومة.
 - الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط.

- السفراء والمبعوثين فوق العادة.
- يعين مسؤولي الأجهزة الأمنية.
- الرئيس الأول للمحكمة العليا.
- رئيس مجلس الدولة.
- القضاة.

- يعين 4 أعضاء من المحكمة الدستورية من بينهم رئيس المحكمة الدستورية، عاما أن المحكمة الدستورية مكونة من 12 عضوا، 6 من أساتذة القانون الدستوري، 1 تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، 1 ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه (المادة 186)

- يعين رئيس الجمهورية ثلث 3/1 أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية (المادة 121 من الدستور).

- رئيس المحكمة الدستورية كما أشرنا أعلاه.

- رئيس مجلس المحاسبة لعدة مدتها خمس سنوات (المادة 199).

- رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وأعضائها لعهد واحد مدتها 6 سنوات (المادة 201).

- رئيس المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 207).

- يعين تشكيلة المرصد الوطني للمجتمع المدني (المادة 213).

- محافظ بنك الجزائر.

ب- سلطة التنظيم: السلطة التنظيمية هي قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية تصدر في شكل مراسيم رئاسية، وقد نصت المادة 91 في فقرتيها السادسة والسابعة أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية، ويوقع المراسيم الرئاسية، ويمارس رئيس الجمهورية سلطات تنظيمه واسعة، فهي محددة بطريقة سلبية، إذا تدخل فيها كل المجالات ما عدا المجالات التي يستقل بها البرلمان، فقد نصت المادة 141 بقولها أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، فقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان وهي 30 قانونا عاديا منها: الحقوق والحريات والأحوال الشخصية والتقسيم الإقليمي للبلاد والتصويت على قانون المالية، وإحداث الضرائب والرسوم (المادة 139 من الدستور) و6 قوانين عضوية (المادة 140 من الدستور) وهي: تنظيم السلطات العمومية، نظام الانتخابات، الأحزاب السياسية، الإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قانون المالية.

ج- التشريع بأوامر:

- الحالة المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور التي اشترطت ما يلي:

- أن تكون المسألة مستعجلة وضرورية.
- أن يكون المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور أو عطلة برلمانية.
- استطلاع رأي مجلس الدولة.

- أن يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المجلس الدستوري بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه 10 أيام.
- أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.
- أن تعرض الأوامر على كل غرفة م البرلمان ليوافق عليها، فإن لم تحصل هذه الأوامر على موافقة البرلمان فإنها تعتبر بالتالي لاغية.
- حالة قوانين المالية (المادة 146 من دستور 2020): يصادق البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم من إيداعه، فإذا لم يصادق عليه في الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.
- د- المحافظة على أمن واستقرار الدولة: يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات المناسبة لحفز أمن واتقرار الدولة وحماية مؤسساتها الدستورية في الحالات التالية:
- حالة الطوارئ أو الحصار (المادة 97 من دستور 2020): وهي الضرورة الملحة وهو الخطر الداهم الذي يهدد سلامة الأشخاص وممتلكاتهم.
- الحالة الاستثنائية (المادة 98 من دستور 2020): إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو على استقلالها أو سلامة ترابها.
- التعبئة العامة (المادة 99 من دستور 2020)
- حالة الحرب (المادة 100 من دستور 2020): عند وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع حسب الترتيبات التي نصت عليها ميثاق الأمم المتحد.

2- الحكومة

1.2- الوزير الأول أو رئيس الحكومة

- ميزت المادة 103 من الدستور بين الوزير الأول ورئيس الحكومة، فالوزير الأول هو من يقود الحكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، ورئيس الحكومة هو من يقود الحكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية، ويمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة الصلاحيات التالية:
- أ- بيان السياسة العامة (المادة 111 من دستور 2020): يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة سنويا بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، تتبعها مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس الرقابة¹.
- ب- الإشراف على الحكومة (المادة 112 من دستور 2020): يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة، ويوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، كما يرأس اجتماعات الحكومة.
- ج- صلاحية التعيين (المادة 112 من دستور 2020): يعين في الوظائف المدنية التي لا تندرج ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية، و يمارس الصلاحيات التي يفوضها له رئيس الجمهورية.
- د- تطبيق القوانين وتوقيع المراسيم التنفيذية (المادة 112 من دستور 2020).

1 - نصت المادة 161 من الدستور على ملتمس الرقابة وهو إجراء رقابي يقدم بعد الاستجواب أو بعد عرض بيان السياسة العامة هدفه تقرير مسؤولية الحكومة، يجب أن يوقعه 7/1 النواب على الأقل، وأن يوافق عليه 3/2 النواب، فيترتب عليه أن يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

هـ- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية (المادة 112 من دستور 2020):

و- المبادرة بالقوانين (المادة 112 من دستور 2020)

2.2 - الوزراء

- الوزارة هي وحدة إدارية مركزية متخصصة وهي تصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني، والوزير هو مسؤول سياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة، وللوزير مجموعة من الاختصاصات الإدارية إلى جانب اختصاصاته السياسية ويمكن حصرها فيما يلي:
- يتكلف بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته.
- يمارس السلطة الرئاسية فيها فهو يعين الموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين التابعين لقطاعه.
- الوزير هو المسير المالي في وزارته وهو الأمر بالصرف فيها.
- تمثيل الدولة في قطاعه فيبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها ويمثلها أمام القضاء.
- يساهم في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية وقيامه بإصدار القرارات الإدارية الأخرى، لتنفيذ برامج الحكومة في قطاعه.
- يمارس السلطة الوصائية على الهيئات الإدارية غير المركزية واللامركزية التابعة لقطاعه.

الدرس التاسع: اللامركزية الإدارية في الجزائر

1- انتخاب الهيئات المحلية: البلدية والولاية

1.1- شروط الترشح

- يشترط في المترشح للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي الشروط التالية (المادة 184 من قانون الانتخابات):
- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها بالمادة 50 من القانون العضوي للانتخابات، وهي الشروط المتعلقة بالناخب (بأن يكون جزائريا، بالغا 18 سنة يوم الاقتراع، متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، مسجل في القائمة الانتخابية).
- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- بلوغ سن 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون جزائري الجنسية.
- أن يثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الاعفاء منها.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جنائية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية.
- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية.

- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة، وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

2.1- انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي

كان قانون البلدية لعام 2011 قبل تعديله ينص في مادته 65 على تعيين متصدر القائمة الحاصلة على الأغلبية كرئيس للمجلس الشعبي البلدي، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح الأصغر سن، لكن بعد تعديل 2021 لقانون البلدية (ج ر 67) أصبح انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي (المواد 64 ، 64 مكرر، 65 من قانون البلدية المعدلة) يخضع لنفس إجراءات انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي (المادتان 58 و59 من قانون الولاية)، حيث تتم الإجراءات على النحو التالي:

- يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 8 أيام من إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

- يجتمع المجلس الشعبي (البلدي أو الولائي) تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه:

- خلال 5 أيام من تنصيب المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية.

- خلال 8 أيام من إعلان نتائج الانتخابات بالنسبة للولاية.

- يتم وضع مكتب مؤقت برئاسة المنتخب الأكبر سنا ومساعدة المنتخبين (02) الأقل سنا بشرط ألا يكونوا من المترشحين.

- يستقبل المكتب المؤقت الترشيحات ويعد قائمة المترشحين، ويتشترط في المترشح أن ينتمي إلى:

- القائمة الحاصلة على الأغلبية المطلقة.

- ففي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، يمكن للقائمتين الحاصلتين على 35 %

على الأقل من المقاعد أن تقدم مترشحا.

- ففي حالة عدم حصول أي قائمة على 35 % من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشحها.

- تتم الانتخابات سريرا ويعلن فائزا من:

- من يتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

- إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يمر للدور الثاني المترشحين (02) الحائزين على

المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح الحائز على أغلبية الأصوات.

- تنصيب الرئيس:

- ينصب رئيس البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي في جلسة علنية

يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم من إعلان نتائج الانتخابات (المادة 67)، ويعد محضر بين

الرئيس المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال 8 أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة منه للوالي،

ويقدم الرئيس الجديد عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب (المادة 68).

- يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية (المادة 61 من قانون الولاية).

3.1- نواب رئيس المجلس الشعبي (البلدي والولائي)

بالنسبة للولاية		بالنسبة للبلدية	
عدد المقاعد	عدد النواب	عدد المقاعد	عدد النواب
39، 35 مقعد	2	7 - 9 مقاعد	2
47، 43	3	11 مقعد	3
55، 51	6	15 مقعد	4
		23 مقعد	5
		33 مقعد	6

2- دورات الهيئات المحلية

1.2- أنواع الدورات

أ- الدورات العادية

- يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (04) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة 15 يوم على الأكثر، تتعد وجوبا في الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر (المادة 14).
- يجتمع المجلس الشعبي البلدي دروة في كل شهرين، مدة كل دورة خمسة (5) أيام، ويعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي في أول دورة له ويصادق عليه (المادة 16)، وكان عدد الدورات في القانون السابق هو 4 دورات في السنة أي دورة كل 3 أشهر.

ب- الدورة غير العادية

- يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورات غير عادية بطلب من: رئيسه، أو ثلث (3/1) أعضائه، أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها (المادة 15 من قانون الولاية).

- يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من: رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه، أو من الوالي (المادة 17 من قانون البلدية).

ج- الدورة بقوة القانون

- يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية (المادة 15).
- إذا تعلق الأمر بحالة استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى فإن المجلس يجتمع بقوة القانون ويخطر الولي بذلك (المادة 18).

2.2 حضور المداولات

- تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي بحضور الأغلبية المطلقة، فإن لم يصح اجتماعه الأول، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني تكون صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين (المادة 19).
- يشترط لصحة اجتماعات المجلس الشعبي البلدي حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، فإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي لعدم اكتمال النصاب القانوني بعد الاستدعاء الأول، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين (المادة 23).

3.2- نفاذ المداولات

أ- بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي

- مداولات تصبح نافذة بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها الولاية (المادة 56 من قانون البلدية).
- مداولات تحتاج إلى مصادقة صريحة من الوالي وهي المتعلقة بالمواضيع الأربعة : الميزانية والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية (المادة 57 من قانون البلدية)، فإذا لم يعلن الوالي قراره خلال 30 يوم من إيداع المداولة، فإنه تعتبر مصادقا عليها (المادة 58 من قانون البلدية).

- مداولا باطلة بقوة القانون في الحالات التالية:

- مخالفة للدستور والقوانين والأنظمة.
- تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير محررة باللغة العربية.

- مداولات باطلة إذا اتخذت وكان فيها تعارض مصالح وذلك بقرار معطل من الوالي (المادة 60 من قانون البلدية).

ب- بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي

- مداولات نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من ايداعها بالولاية، فغذا تبين للوالي أم المداولة باطله فعليه أن يرفع دعوى بإلغاء المداولة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال 21 يوم التالية لاتخاذ المداولة (المادة 54 من قانون الولاية).

- مداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة صريحة من وزير الداخلية خلال أجل شهرن (02)، وهي المداولات المتعلقة بالمواضيع الأربعة وهي: الميزانية والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية واقتناؤه أو تبادله (المادة 55 من قانون الولاية).

- مداولات باطلة بقوة القانون في الحالات التالية (المادة 53 من قانون الولاية).

- مخالفة للدستور والقوانين والأنظمة.
- تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير محررة باللغة العربية.

- تتناول موضوعا خارج اختصاصه.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة المادة 23.

3- صلاحيات الهيئات المحلية

1.3- بالنسبة للبلدية

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

- باعتباره ممثلا للبلدية

- يمثل البلدية في المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية (المادة 77 من قانون البلدية).
- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية (المادة 78 من قانون البلدية).
- يرأس المجلس الشعبي البلدي حيث يستدعيه ويعد جدول أعمال الدورة ويرأسها.
- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي (المادة 80 من قانون البلدية).
- تنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف (المادة 81 من قانون البلدية).

- باعتباره ممثلا للدولة

- - السهر على احترام تطبيق القوانين والتنظيمات.
- - ضابط الحالة المدنية.
- - ضابط الشرطة الإدارية.
- - ضابط الشرطة القضائية.
- - التدخل في حالة الكوارث والحوادث وتقديم والإسعافات.

ب- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

- في مجال التهيئة والتنمية: تقوم البلدية بإعداد المخطط البلدي للتنمية (سنوي أو متعدد السنوات) يصادق عليه أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويسهرون على تنفيذه وتجسيده على أرض الواقع، وذلك بالتماشي مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، والمخطط التوجيهي لكل قطاع (المادة 107).
- مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: المصادقة على أدوات التعمير المنصوص عليها قانونا بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي.

- في مجال التربية والنشاطات الاجتماعية والثقافية (المادة 122): إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وصيانتها حسب الخارطة المدرسية الوطنية، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية.

- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق: حفظ الصحة والنظافة العمومية بمساعدة المصالح التقنية للدولة في مجال: توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة

ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية، صيانة الطرقات وإشارات المرور.

ج- الأمين العام للبلدية

إن الجديد في قانون البلدية لعام 2011 هو إدراج وظيفة الأمين العام للبلدية كأحد الأجهزة المكونة للبلدية، بالإضافة إلى المجلس الشعبي البلدية كهيئة مداولة، ورئيسها باعتباره هيئة تنفيذية، وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 (جريدة رسمية عدد 73) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، وتتمثل صلاحياته في:

- تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي (المادة 14 من المرسوم).
- متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي (المادة 15 من المرسوم).
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية (المادة 16 من المرسوم).

2.3- بالنسبة للولاية

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

- استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي لحضور الدورات مرفقة بجدول الأعمال (المادة 17).
- ضبط وإدارة الجلسات وطرده أي شخص غير عضو يخل بنظام الجلسة بعد إنذاره (المادة 27).
- يرأس مكتب المجلس الشعبي الولائي بعضوية نوابه ورؤساء اللجان الدائمة (المادة 28)
- اقتراح تشكيل اللجان الدائمة (المادة 34).
- طلب إنشاء لجان تحقيق (المادة 35).
- يقدم المنتخب الولائي استقالة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي في ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويتم إقرار الاستقالة بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، وتبلغ للوالي (المادة 42).
- تمثيل المجلس الشعبي الولائي في المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية (المادة 72).

ب- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

- في المجال الاقتصادي: إعداد مخطط التنمية الولائي على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المتخذة، ويخضع للمناقشة وإبداء الاقتراحات من طرف أعضاء المجلس (المادة 80)، وفي إطار المخطط الولائي للتنمية يقوم المجلس بما يلي: تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشائها، تسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، تسهيل وتشجيع تمويل الاستثمارات في الولاية، إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الولائية.

في مجال الفلاحة والري: توسيع وترقية النشاط الفلاحي والريفي من حيث التهيئة والتجهيز، والوقاية من الكوارث الطبيعية، واتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة خطر الفيضانات والجفاف.

- في النشاط الاجتماعي والثقافي: ترقية التشغيل وخاصة في صفوف الشباب، وإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية.

- في مجال السكن: يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنجاز برامج السكن، وتجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية والحفاظ على الطابع العمراني، والقضاء على السكنات الهشة.

ج- صلاحيات الوالي

- في علاقته بالمجلس الشعبي الولائي

- ينشر مداورات المجلس الشعبي الولائي ويعمل على تنفيذها (المادة 101 من قانون الولاية).
- يقدم في افتتاح كل دورة تقريره حول تنفيذ المداورات المتخذة في الدورات السابقة.
- يطلع المجلس الشعبي الولائي على نشاط القطاعات غير الممركزة في الولاية.
- يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي فيما بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس.
- يمثل الوالي الولاية في التظاهرات المدنية والإدارية، ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك (المادة 105).

- باعتباره ممثلاً للدولة

- يجسد الوالي صورة عدم التركيز الإداري باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، فطبقاً للمادة 110 من قانون الولاية يعتبر الوالي ممثلاً للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.
- يقوم الوالي بتنشيط ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة باستثناء النشاطات التي ذكرتها المادة 111 من قانون الولاية ومنها: العمل التربوي، الوعاء الضريبي وتحصيله، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومي.
- حماية حقوق وحرية المواطنين (المادة 112 من قانون الولاية).

- في مجال الضبط الإداري

- يسهر الوالي على حفظ النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية (المادة 114).
- ومن أجل النهوض بالمهام المذكورة بالمواد 112 و 113 و 114 فإن الوالي يشرف على الأجهزة الأمنية بالولاية وعلى رؤساء المصالح الأمنية إعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العمومي (المادة 115)، وفي الظروف الاستثنائية يمكن للوالي أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك المتواجدة بالولاية عن طريق التسخير (المادة 116)، كما توضع مصالح الأمن تحت تصرف الوالي قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها بالمواد 112 إلى 117 من قانون الولاية.

- في مجال الضبط القضائي: نصت عليه المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، التي خولت الولاية سلطة الضبط القضائي وحصرتها في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، بشرط توفر حالة الاستعجال، وعدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بتلك الجرائم، ويجب على الوالي تبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة متخلية عن كافة الإجراءات للسلطة القضائية.

4- الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

1.4- الرقابة على الأعضاء

أ- التوقيف (المتابعة الجزائية)

الاختصاص	السبب
- قرار من الوالي	- يوقف المنتخب البلدي بسبب المتابعة القضائية في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف، وأيضا بسبب التدابير القضائية التي لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية (المادة 43).
- يقرر بمداولة من م ش و - يعلن التوقيف بقرار معطل من وزير الداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي	- يوقف المنتخب الولائي بسبب المتابعة القضائية في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف (المادة 45).

ب- الإقصاء (الإدانة الجزائية النهائية)

الاختصاص	السبب
- قرار من الوالي	في حالة صدور قرار نهائي ببراءة المنتخب البلدي فإنه يعود ليستأنف عهده الانتخابية من جديد، لكن في حالة الإدانة الجزائية النهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، فإن العضو المنتخب يتعرض للإقصاء بقوة القانون (المادة 44).
- يقرر بمداولة من م ش و - يثبت الإقصاء بقرار من وزير الداخلية.	- الإقصاء بسبب عدم قابلية للانتخاب أو حالة التنافي (المادة 44) - كل منتخب ولائي محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب (المادة 46)

ج- الاستقالة التلقائية (الغياب المتكرر دون عذر)

الاختصاص	السبب
يتم الاستماع للعضو بعد تبليغه بالحضور ثم يقرر المجلس إقالته ويخطر الوالي بذلك.	الغياب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات في السنة (المادة 45)
	غير موجودة في قانون الولاية

2.4 - الرقابة على الأعمال

المجلس الشعبي البلدي	المجلس الشعبي الولائي	
المصادقة الضمنية	<p>- نصت المادة 56 من قانون البلدية على أن مداوالات المجلس الشعبي البلدي تعتبر قابلة للتنفيذ بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.</p>	<p>تصبح مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد 21 يوم من اتخاذ المداولة، فإذا تبين للوالي خلال هذه المدة أن المداولة باطلة ومخالفة لأحكام المادة 53 المذكورة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لإبطالها (المادة 54)</p>
المصادقة الصريحة	<p>- هناك مداوالات نظرا لأهميتها لا تنفذ إلا بعد مصادقة مسبقة وصريحة من طرف الوالي تطبيقا للمادة 57 من قانون البلدية، وهي أربع حالات محددة على سبيل الحصر: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.</p> <p>- غير أنه تقاديا لتأخر صدور المصادقة من طرف الوالي، أو التعسف من طرف السلطة الوصية، وما يترتب عليه من تعطيل للنشاط البلدي، فقد نصت المادة 58 من قانون البلدية على أنه إذا لم يعلن الوالي قراره خلال 30 يوم من إيداع المداولة، فإنها تعتبر مصادقا عليها.</p>	<p>تحتاج بعض المواضيع المحددة حصرا إلى مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران، وهي المداوالات المتعلقة بكل من: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية. (المادة 55)</p>
البطلان بقوة القانون	<p>تبطل المداولة بقرار من الوالي ويقوة القانون في الحالات التالية: المداوالات المخالفة للدستور والقوانين والتنظيمات، المداوالات التي تمس رموز الدولة وشعارها، المداوالات غير المحررة باللغة العربية (المادة 59)</p>	<p>المداوالات الباطلة بطلانا مطلقا (المادة 53)</p> <ul style="list-style-type: none"> - المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات. - التي تمس برموز الدول وشعاراتها. - غير المحررة باللغة العربية. - التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصها. - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس. - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي. <p>ففي حالة تبين للوالي أن مداولة اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلانها.</p>

البطلان لتعارض المصالح	<p>- تبطل المداولة بقرار معلل من الوالي إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضائه في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، سواء بأسمائهم الشخصية أو لأزواجهم أو لأصولهم أو لفروعهم إلى الدرجة الرابعة، حيث تلزم نفس المادة العضو المنتخب بالتصريح بذلك لرئيس المجلس أما الرئيس فيصرح بتعارض مصالحه مع المجلس الشعبي. (المادة 60 من قانون البلدية).</p>
الحلول	<p>طبقت المادة 56 من قانون الولاية:</p> <p>لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة، ويلزم كل عضو يكون في حالة تعارض مصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، فإذا كان رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تعارض مصالح، فيجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.</p> <p>أما الجهة التي تثير البطلان فهي متعددة طبقاً للمادة 57 من قانون الولاية وهي:</p> <p>- الوالي وذلك خلال أجل 15 يوم من اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة، حيث يرفع الوالي دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة.</p> <p>- يمكن المطالب بإلغاء الولاية من طرف المنتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل 15 يوم من إصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب إلى الوالي برسالة موصى عليها مقابل وصل استلام، حيث يرفع الوالي طلب الإلغاء أمام المحكمة الإدارية، للمطالبة بغلاء المداولة التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 من قانون الولاية.</p> <p>حددت المواد 100 و 101 و 102 حالات الطول الوالي محل المجلس الشعبي البلدية في ثلاثة مجالات، هي:</p> <p>- امتناع البلدية رغم إعدارها عن القيام بالإجراءات المتعلقة بحفظ النظام العام والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، وخاصة عدم التكفل بالعملية الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.</p> <p>- امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي رغم إعداره عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، ففي هذه الحالة يقوم الوالي بإعداره للقيام بعمله خلال أجل معين، فإذا انتهى الأجل دون القيام بالعمل المطلوب، تدخل الوالي تلقائياً للقيام به.</p> <p>- إذا وقع اختلال خطير بالمجلس الشعبي البلدية يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي وطبقاً للمادة 186 يقوم باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها، فإذا لم يتم المصادقة تدخل الوالي للتصديق على الميزانية وتنفيذها.</p>

3.4- الرقابة على المجلس

أ- حل المجلس الشعبي البلدي

يقصد بالحل تجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، وحق الحل لا يعني إلغاء الوحدة الإدارية

المستقلة ذاتها لأن ذلك لا يكون إلا بسحب الشخصية الاعتبارية وهو ما لا يجوز إلا بقانون

**** أسباب الحل:** حددت المادة 46 من قانون البلدية ثماني حالات لحل المجلس الشعبي البلدي، وهي:

- خرق أحكام الدستور
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- بقاء المجلس بشكل مصدر اختلالات خطيرة في التسيير
- إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد الاستخلاف
- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي للبلدية.
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

**** وسيلة الحل**

إذا تحققت إحدى الحالات المذكور سابقا، فإن قرار الحل يكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بعد تقرير يقدمه وزير الداخلية، وبالتالي فإن حل المجالس الشعبية البلدية هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية.

**** آثار الحل**

- تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية مؤقتا

يترتب على صدور المرسوم الرئاسي المتضمن حل المجلس الشعبي البلدي ونشره بالجريدة الرسمية إلغاء وجود المجلس برمته، وإزالة صفة العضوية عن كافة الأعضاء المنتخبين، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية، غير أنه حفاظا على مصالح المواطنين وديمومة المرفق العام، فإنه يجب على الوالي خلال 10 أيام المالية لحل المجلس، أن يصدر قرارا بتعيين (متصرفا ومساعدين اثنين) توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

- إجراء انتخابات جديدة

• في حالة الظروف العادية (المادة 49 و 50 من قانون البلدية)

يتم إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال 6 أشهر من الحل، فإذا تم تنصيب المجلس الجديد فإنه يكمل الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية، غير أنه لا يمكن إجراء هذه الانتخابات في السنة الأخيرة للعهد الانتخابية، فإذا وقع حل المجلس في السنة الأخيرة للعهد الانتخابية فإن المتصرف ومساعديه المعينين من طرف الوالي يستمرون في تسيير شؤون البلدية إلى غاية انتهاء العهد الانتخابية للمجلس المنحل والتي قد تفوق ستة أشهر، خاصة إذا صدر قرار الحل في بداية السنة الأخيرة للمجلس المنحل.

• في حالة الظروف الاستثنائية (المادة 51 من قانون البلدية)

قد تقع ظروف استثنائية أو مساس خطير بالنظام العام يحول دون إجراء هذه الانتخابات البلدية، يقدم وزير الداخلية تقريره إلى مجلس الوزراء بتأجيل الانتخابات ثم يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية الذي يمارس تحت سلطة الوالي الاختصاصات المخولة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، حيث تنظم الانتخابات بمجرد توفر الظروف المناسبة لذلك.

ب- حل المجلس الشعبي الولائي

** أسباب الحل

- في حالة خرق الأحكام الدستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم أحكام المادة 41.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

** آثار الحل

- تعيين مندوبية ولائية: طبقا للمادة 49 من قانون الولاية يقوم وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي، بتعيين مندوبية ولائية خلال 10 أيام التالية لحل المجلس، وتقوم المندوبية بممارسة الصلاحيات المخولة لها طبقا للقوانين والتنظيمات إلى حين تنصيب المجلس الجديد، حيث تنتهي مهمة المندوبية بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.
- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن إجراؤها في السنة الأخيرة من العهدة الجارية (المادة 50).