

جامعة الشهيد زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دروس عبر الخط لمقياس القانون الإداري

السداسي الأول

لطلبة السنة الأولى ليسانس

مقدمة من الدكتور :

صدارة محمد

الموسم الجامعي :

2024/2023

الدرس الأول: نشأة القانون الإداري وخصائصه

الفرع الأول: نشأة القانون الإداري

ظهر القانون الإداري بفرنسا. وارتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها، ومرّ بعدة مراحل نوجزها فيما يلي:

أولاً: مرحلة عدم مسؤولية الدولة:

انطلاقاً من فكرة أن الملوك هم امتداد لإرادة الله، وإنهم ظل الله فوق الأرض، وبالتالي فالملك لا يخضع للرقابة أي كان نوعها، وهو الأمر الذي يجعل من الطبقة البرجوازية رفقة رجال الدين يشتغلون بجمع الثروة والمال، مما جعل الشعب يثور ضدهم.

كما أن الملك في المرحلة السابقة للثورة الفرنسية كان يوزع بنفسه الاختصاص بين المحاكم، ويملك حق سحب أي منازعة من القضاء ليتكفل بالفصل فيها أو يعهد بها إلى غيره، ويتمتع الملك أيضاً بسلطة تجاه الأحكام.

ثانياً: مرحلة الإدارة القضائية:

من خلال هذه المرحلة صدر القانون 1790 وهي سنة صدوره، فنص على ما يلي "أن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى، ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية".

كما تأكد المبدأ نفسه مرة أخرى بالقول: "أن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ويحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أيما كانت هذه الأعمال".

وبالتالي فهذا القانون يؤكد على أن مقاضاة الإدارة أو مساءلة أعوانها يؤدي الى عرقلة أعمالها التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة .

وتطبيقا لهذا القانون فإن المنازعات التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها فإنها تحال مباشرة للملك، أما المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها فيختص بها حكام الأقاليم.

وهو ما أدى بوصف هذه المرحلة على أن الإدارة أحيانا تكون فيها هي الخصم وهي الحكم.

ثالثا: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز:

تتميز هذه المرحلة بصدور دستور السنة الثامنة في عهد نابليون بونابرت ونصت المادة 52 منه على إحداث مجلس الدولة، كما تم إنشاء مجالس المحافظات، إلا أن قرارات مجلس الدولة في هذه المرحلة لم تكن ذات طابع قضائي إلا أنها كانت تعبر عن آراء أو مشاريع قرارات وجب أن ترفع أمام القنصل العام (نابليون) باعتباره رئيس الدولة الذي كان له وحده حق المصادقة عليها أو رفضها.

إذن ولاية المجلس لم تكن شاملة أو كاملة وأحكامه ليست نهائية أما مجالس الأقاليم فقد كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الذي يبدي أيضا بشأنها الرأي.

رابعاً: مرحلة القضاء المفوض:

منذ تاريخ 24 أوت 1872م، صار الأمر يعود لمجلس الدولة وبسلطته في القضاء في المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ومن ثم كانت قراراته تصدر بإسم الشعب الفرنسي كما هو الحال في القضاء العادي، ومنذ ذلك الحين، كان ذلك شعلة إنطلاق مبادئ القانون الإداري وتم الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري، ومنه تم إنشاء محكمة النزاع للفصل في المنازعات المتعلقة باختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

خامساً: محكمة النزاع وقرار بلانكو الشهير:

تتمثل وقائع قضية بلانكو في تعرض طفلة صغيرة تدعى إيجينز بلانكو لحادث إثر اصطدامها بعربة تابعة لشركة التبغ، التي تستغلها الدولة الفرنسية عن طريق الاستغلال المباشر، مما أدى بإصابتها بجروح، قام والد الطفلة برفع دعوى أمام المحاكم العادية، للمطالبة بتحميل الدولة المسؤولية المدنية عن الضرر بسبب هذا الحادث، وتطبيقاً للمواد 1382 إلى 1384 القانون المدني الفرنسي، خلال المرافعة دفع ممثل شركة التبغ بأن النزاع من اختصاص مجلس الدولة، وطالب بإيقاف النظر في القضية حتى تفصل محكمة النزاع في الأمر.

رفع الأمر إلى محكمة النزاع التي اسندت الإختصاص إلى القضاء الإداري للفصل في النزاع، وبذلك أقر قرار بلانكو مسؤولية الدولة، ووضع حدًا للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها، وأخضع اختصاص الفصل في النزاع للقضاء الإداري، وبالتالي من هذا القرار يستنتج الدكتور عمار بوضياف مايلي:

1- إن هذا القرار أعلن عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة بقوله "حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني...".

2- أكد قرار بلانكو الشهير على تحمل الدولة للمسؤولية، مما خالف القواعد السابقة.

3- أفصح هذا القرار على معيار المرفق العام والبنود غير المألوفة.

4- أقرت محكمة التنازع الفرنسية أن القواعد التي تخضع لها المرفق العام غير مستقرة وثابتة وأن القواعد غير المألوفة يجب أن توفق بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد.

5- قرار بلانكو اعترف بتطبيق قواعد القانون الإداري ومن ثم وجود ازدواجية القضاء والقانون.

الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري:

أولاً: القانون الإداري حديث النشأة:

كما ذكرنا سابقاً أن القانون الإداري نشأ بعد مروره بعدة مراحل متتالية وتطور تدريجياً إلى غاية ظهور مجلس الدولة كهيئة قضائية في مرحلة القضاء البات أو المفوض التي بدأت من تاريخ 1872، إلا أن البداية الفعلية للقانون الإداري كانت من قضية بلانكو وقرارها الشهير عن محكمة التنازع في 1873، وهو تاريخ ميلاد القانون الإداري، وبالتالي هذه التواريخ هي تواريخ حديثة، أي في القرون الأخيرة مقارنة بمختلف أنواع القوانين القديمة.

ثانياً: القانون الإداري يتسم بالمرونة والتطور

بحكم تطور الإدارة ومتطلباتها جعل من القانون الإداري متطوراً ومرناً ولهذا فإنه من الواجب أيضاً أن يتكيف مع متطلبات الإدارة، وفقاً لما تمليه الحاجات العامة، وبالتالي هذا التكيف ومرونة قواعد القانون الإداري، جعل منها غير قابلة للتقنين، زيادة على أن تدخل الإدارة، في اختصاصات عديدة وفي مجالات لم تكن موجودة كالنشاط الاقتصادي والاجتماعي زاد من مرونة هذه القواعد.

كما أن التقدم العلمي والتكنولوجي فرض على الإدارة تعديل قواعدها وتكييفها، خاصة ونحن في عصر الذكاء الاصطناعي الذي نتج عنه الكثير من المرونة والتطور كالقرار الإداري الذكي.

ثالثاً: القانون الإداري غير مقنن:

بخلاف القوانين الأخرى فالقانون الإداري غير مقنن في مجمله لعدة أسباب كمرونته وسرعة تطوره، وكذلك من بين الأسباب أيضاً أنه قانون واسع جداً، إلا أن مسألة التقنين تبقى في وصف القانون الإداري ككل، كون أن التقنين يمس جوانب عديدة تعد جزئيات للقانون الإداري ومثل ذلك تدرج قانون الصفقات العمومية عبر السنوات، وصولاً للقانون رقم 12-23 المؤرخ في 05 أوت 2023.

رابعاً: القانون الإداري قانون قضائي المنشأ:

تتجلى مهمة القاضي الإداري في التأسيس والإبداع والإنشاء، فهو الذي يبذل القاعدة في حال عدم وجودها وهو ما جعله يتمتع بسلطات أوسع مما توجد عند القاضي المدني.

ويعود الفضل في نشأة مبادئ وقواعد القانون الإداري إلى مجلس الدولة الفرنسي ومن أمثلة ذلك فيما يتعلق بنظريات القانون الإداري نظرية القرار الإداري، نظرية المسؤولية الإدارية نظرية الموظف الفعلي...

الدرس الثاني: أساس القانون الإداري:

يثار البحث عن المعيار الذي يمكن بواسطته التعرف على الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون الإداري، خاصة في الدولة التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج.

ومن هذا صدرت مجموعة من النظريات أهمها:

أولاً: معيار السلطة العامة:

أعمال السلطة هي محور ومناط ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية غير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري وإختصاص القضاء الإداري بالفصل بالمنازعات المترتبة عنها وبالتالي، إلا أن ما تتمتع به السلطة العامة من امتيازات وحقوق استثنائية تجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد المتعاملين معها، لأن الإدارة حين تباشر وظيفتها قد تظهر أعمالها في صورة أوامر تبعا لما تتمتع به من خصائص السلطة العامة التي تلو في إرادتها على إرادة الأفراد، وقد تتجرد الإدارة من خصائص السلطة العامة لتتساوى مع الأفراد، ولهذا ميز الفقه بين نوعين من أعمال الإدارة.

1- أعمال السلطة:

وهي عندما تستعمل الإدارة الأوامر والنواهي لما لها من إرادة عليا أمره يلتزم الأفراد بطاعتها، لذا فإن أعمال السلطة تخرج عن دائرة القانون الخاص ولا تخضع لأحكام القانون العادي ولا يختص القضاء العادي بها، فتحكمها قواعد القانون الإداري ويختص بنظر منازعاتها القضاء الإداري.

2- أعمال الإدارة المدنية:

هنا عندما تتخلى الإدارة عن صفة الأمر والنهي وتنزل إلى مرتبة الأفراد، وعليه فهذه الأعمال تخضع للقانون الخاص وفي منازعاتها للقضاء العادي.

فالعبارة إذن في تحديد النظام الإداري (قانون وقضاء) ، تكمن في خصائص ومميزات تصرف وعمل الإدارة ذاتها، فالأمر يستند إلى معيار مادي يقوم على مدى اتباع الإدارة العامة لأساليب وإجراءات غير مألوفة في القانون الخاص بغض النظر على مدى إحتوائه على مظاهر السلطة.

ثانيا: معيار المرفق العام:

يعتبر حكم بلانكو الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 08 فيفري 1873، هو تاريخ نشأة معيار المرفق العام، وبالتالي فإن نشاط المرفق العام إذا ما تسبب في أضرار يرجع النزاع المترتب عنه للقاضي الإداري وتطبق عليه قواعد القانون العام، وهو تطبيق لحكم بلانكو الذي يقضي بأن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذي يعملون في المرفق العام لا تقوم على أساس القانون المدني وإنما على أساس القانون الإداري.

تتابعت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق معيار المرفق العام كأساس القانون الإداري والمعيار المميز له والمحدد لنطاق تطبيقه، ودعم ذلك مجموعة من الفقهاء الفرنسيين وسميت مدرستهم بمدرسة المرفق العام، على رأسهم (ليون دوجي) و(أندري لوبادير).

غير أنه بعد الحربين العالميتين انتابت الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية تطورات كبيرة انعكست آثارها على نشاط الإدارة وعلى نشاط الأفراد العاديين، مما أدى إلى تغيير الفكرة التقليدية للمرافق العامة.

فكان من نتيجة اتساع نشاط الإدارة، أن تدخلت في المجال الذي كان لا يرتاده إلا النشاط الفردي، وباشرت الإدارة النشاط الذي يتولاه الأفراد، فظهرت المرفق ذات الطابع الاقتصادي أي المرافق الصناعية والتجارية، وأصبح القانون الخاص يطبق على هذا النوع من المرافق، ومن ناحية أخرى اتسع النشاط الفردي وسمحت الإدارة للأفراد أن يتولوا الكثير من المشروعات ذات النفع العام هذا الإتساع في نشاط الإدارة ونشاط الأفراد وتداخل اختصاصاتهما وظهور المرافق الصناعية والتجارية وكذا المشروعات الخاصة ذات النفع العام وهو الأمر الذي أحدث ما يسمى بأزمة المرفق العام.

ثالثاً: الجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام:

نظراً للانتقادات الموجهة لكلا المعيارين، كان من الضروري التوفيق بينهما، وهذا جاء من خلال الفقيه أندريه ديلوبادير وأيضاً الفقيه هوريو، حيث نادوا بوجود معيار مزدوج، على أن القانون الإداري لا ينطبق إلا إذا كان الأمر متعلقاً بمرفق عام ويتمتع هذا المرفق العام بامتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته.

وأمام صعوبة وضع معيار دقيق وواضح للقانون الإداري كما هو الشأن أيضاً بالنسبة لباقي فروع القانون يذهب الفقه الفرنسي إلى الأخذ بمعيار مركب لا يستند إلى فكرة جوهرية واحدة إذ يجب إعطاء كل معيار دور في تحديد النظام الإداري بصورة تؤدي إلى تكامل بين الوسائل والأهداف.

الدرس الثالث: المركزية الإدارية

المركزية الادارية هي أسلوب في التنظيم الإداري، يقوم على تركيز السلطة الإدارية في الإدارة المستقرة في العاصمة، مما يجعل القرارات محتكر من قبل السلطات المركزية المتمثلة في رئيس الدولة والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى، غير أن هذا النظام لا يمكن تطبيقه على أرض الواقع لشدته ولضرورة إعطاء الهيئات المحلية صلاحيات ضرورية لفك الخناق على المركز.

أولاً: صور المركزية الإدارية

1- التركيز الإداري:

وهو التركيز كل الوظائف الإدارية بكلياتها وجزئياتها بيد السلطة المركزية أي الوزراء بالعاصمة، لهذا سميت بالمركزية المطلقة أو المركزية المتوحشة، لأن صلاحيات ممثلي الأقاليم تجرد وتعطى للوزراء غير أن هذا الأسلوب هو أسلوب جد صعب بحيث يحدث حالة اختناق وتراكم للملفات لدى الوزارة كما أنه يأخذ وقتاً طويلاً..

2- عدم التركيز الإداري:

حسب الاستاذ المرحوم ناصر لباد فإن عدم التركيز يبقى جميع القرارات بيد السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية السلطة المركزية، وتمتلك بعض السلطات لأخذ القرار عن طريق التفويض ففي الجزائر الوالي والوالي المنتدب في العاصمة وبعض الولايات المنتدبة الأخرى ورئيس الدائرة والمدير في الولاية

يمثلون أجهزة عدم التركيز، فهم يتخذون القرارات بإسم الوزراء في عدد من القضايا.

ويكون ذلك عن طريق أسلوب توزيع الاختصاص بمقتضى نصوص تشريعية توزع الاختصاص بين الرئيس والمرؤوس، أما تفويض الاختصاص فيكون في جزء فقط من اختصاص الرئيس، كما يأخذ التفويض صورة التفويض في التوقيع.

ولهذا فإن طبيعة التفويض تفرض مجموعة من الشروط أهمها وجوب استناد التفويض بصورتيه إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي، وأن يكون التفويض في جزء من الاختصاص إضافة إلى قاعدة "لا تفويض في التفويض" أي لا يمكن للمفوض له إجراء تفويض لشخص آخر.

ثانيا: أركان المركزية الإدارية:

1- حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

وهو قيام السلطات المركزية على أساس تجميع النشاط الإداري في يد السلطة المركزية، مع قيام الهيئات المركزية بجميع التصرفات الإدارية والهيمنة عليها وإن كانت موجودة في الأقاليم والقصد من ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به على أن يبقو تحت سلطة رؤسائهم.

وبهذا تكون المركزية الإدارية هي وضع النشاط الإداري عن طريق إحدى مراتب التدرج الرئاسي في يد السلطة المركزية التي تملك اختصاصات تمارسها استقلالا في كل إقليم الدولة.

2- السلطة الرئاسية:

يفترض في هذا الركن خضوع العضو الإداري الأدنى للعضو الأعلى درجة بمعنى أن يكون لكل عضو في درجة أعلى سلطة على من أقل منه درجة، وأن يرتبط هذا الأخير برئيسه برابطة التبعية والخضوع وتشمل هذه السلطة:

- **سلطة التوجيه:** إلزام المرؤوس بكل التعليمات والتوجيهات من رئيسه وأن يحترمها وينفذها.

- **سلطة الرقابة والتأديب:** بأن يكون للرئيس الحق في مراقبة عمل مرؤوسيه، وتوقيع الجزاءات في حالة الإخلال بالواجب.

ولهذا يمكن القول أن السلطة الرئاسية تتصف بأنها شاملة ومفترضة ومعنى ذلك فإنها شاملة تشمل الأعمال الإدارية وإصباح صفة الرئاسة عليها بحيث يمكن للرئيس إجازتها أو تعديلها أو إلغائها وشاملة أيضا للشخص الموظف المرؤوس سواء في الترقية من رئيسه أو في فرض عقوبات تأديبه أو غيرها.

أما مفترضة فالقصد منها أي السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية أنها لا تحتاج إلى نص قانوني بل هي مفترضة.

3- التدرج الهرمي:

يوزع موظفو الإدارة العامة على درجات تتبع كل درجة منها الأخرى حتى نصل إلى أعلى درجة، وبالتالي خضوع الموظف الأقل درجة إلى الموظف الأعلى منه درجة، ويكون ذلك عن طريق أسلوب الرقابة الرئاسية التي تتميز كما قلنا بأنها شاملة على الأعمال وعلى الموظف ومفترضة لا تحتاج إلى نص قانوني.

وفي الأخير فإن السلطات المركزية في الجزائر تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والوزراء.

فرئيس الجمهورية حسب دستور 2020 هو رئيس مجلس الوزراء ويمارس عدة وظائف إدارية مثل السلطة التنظيمية (المادة 91 والمادة 141 من دستور 2020).

وله أيضا سلطة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين (المادة 92 من دستور 2020) ويقرر أيضا ف مجال أمن الدولة حالة الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب (المادة 97 من دستور 2020).

أما الوزير الأول أو رئيس الحكومة له صلاحيات تنفيذ القوانين والتنظيمات (المادة 112/141 من دستور 2020)، وله أيضا التوقيع على المراسيم التنفيذية (المادة 112 من دستور 2020) ، كما له صلاحية تسيير مصالح تسيير مصالح الإدارة والمرافق العمومية وتنظيمها (المادة 112) وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة (المادة 112) وله أيضا صلاحية التعيين في الوظائف العليا المدنية (المادة 112).

أما الوزراء فيعتبر الوزير مسؤولاً أمام الوزير الأول أو رئيس الحكومة
باستثناء الوزارات السيادية، كما أنه مسؤول أمام البرلمان.

الدرس الرابع: اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مصلحة مستقلة تباشر اختصاصها في الشأن تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية والجدير بالذكر أن لنظام اللامركزية الإدارية صورتان هما اللامركزية الإقليمية أو المحلية واللامركزية المصلحية أو المرفقية.

أولاً: أركان اللامركزية:

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاث أركان هي: وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية والاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة وخضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

1- وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية:

ويعني ذلك أن السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق الوطنية لإشباع حاجيات كافة المواطنين عبر الوطن بالمقابل هناك مصالح متميزة محلية تقدم خدمات لتشبع حاجات محلية تحت إشراف السلطات المحلية غير أن العلاقة بين الهيئتين تتمثل في الرقابة الوصائية بينهما.

2- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة:

يستلزم نظام قانوني يسمح بإدارة هذه المصالح إدارة مستقلة للبت في بعض الأمور فالاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية، يمكنها من إصدار قرارات تعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تتولى إدارته، إذن يقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية لتكون

بذلك مستقلة، وهذا الاستقلال يتمثل في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي التي ينبغي أن تتكون من منتخبين وهذا ينطبق بطبيعة الحال على صورة اللامركزية المحلية.

3- خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

تخضع الهيئات اللامركزية لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه السلطة المركزية عليها، وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية التي لا تكون إلا بنص قانوني خلافا للرقابة الرئاسية (قانون البلدية 11/10) وقانون الولاية (07/12).

كما أن الاختلاف يكمن أيضا في عدم وجود الأوامر والتعليمات من السلطات الوصية بخلاف الرقابة الرئاسية التي تعتمد على ذلك أيضا سلطة الوصاية لا تعتمد على الترقية والتعيين والتأديب لموظفي الهيئات اللامركزية عكس السلطة الإدارية الرئاسية كما أن الوصاية الإدارية تهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية أي قانونية أو مشروعية القرار بينما الرقابة الإدارية الرئاسية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل الإداري وضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون.

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية:

اللامركزية الإدارية عموما تدور حول فكرة بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، سواءا على أساس إقليمي أو على أساس مصلحي، قسمها الأستاذ المرحوم ناصر لباد إلى:

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية ترتكز على معيار جغرافي فتأخذ شكل الجماعات الإقليمية المحلية، مثل الولاية والبلدية.

2- اللامركزية المرفقية الفنية أو المصلحية:

نقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية ترتكز على معيار التخصص في نشاط محدد، شكل المؤسسة العمومية.

الدرس الخامس: البلدية:

إستنادا للمادة الأولى من قانون البلدية 10-11 التي تنص على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون".

أما المادة الثانية فتتص: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".
أما المادة 06 من نفس القانون تنص: "للبلدية إسم وإقليم ومقرر رئيسي".

والمادة 15 فقرة 01 تنص على "تقوم البلدية على هيئتين المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة ورئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمني العام البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

أولا: هيئات البلدية:

1- المجلس الشعبي البلدي:

يختلف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على حسب عدد السكان فيتراوح العدد من 13 عضو إلى 43 عضو، ينتخبون لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة لـ (م ش ب) دورات عادية كل شهرين مدتها 05 أيام، ويمكن عقد دورات غير عادية كلما إقتضت الضرورة بطلب من رئيسه أو من $\frac{2}{3}$ أعضاء أو بطلب من الوالي كما يعقد دورات بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك لو كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فوراً.

دورات (م ش ب) تكون بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة، فيمكن نقلها إلى مكان آخر داخل إقليم البلدية، كما يمكن أن تعقد في مكان يعينه الوالي بعد إستشارة (م ش ب).

يحدد رئيس (م ش ب) تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وترسل الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال إلى الأعضاء بمقر سكنهم قبل عشرة أيام تاريخ الدورة (رسالة مضمنة)، لا تكون المداولة صحيحة إلا بحضور النصاب القانوني، وفي حالة عدم إكتماله، يستدعى الأعضاء مرة ثانية بفارق 05 أيام والمداولة تكون صحيحة وإن لم تبلغ النصاب القانوني .

مداولات المجلس الشعبي البلدي علنية مع إستثناء ما جاء به القانون 11-10 حول المداولات السرية أو المغلقة الخاصة بدراسة حالة تأديبية للمنتخبين أو في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

وبالنسبة لصلاحيات (م ش ب) فهو يتداول في المواضيع التي تدخل في إختصاصه التهيئة، التعمير، الهياكل القاعدية، التجهيز، التربية، الحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة، التسلية، السياحة، النظافة، الصحة، الطرق.

بالنسبة لمداولات (م ش ب) لا تكون نافذة إلا بعد إيداعها في أجل 8 أيام لدى الوالي وتصبح نافذة بعد 21 يوم من يوم الإيداع، واستثناءا لا تنفذ مداولات (م ش ب) إلا بعد مصادقة الوالي عليها المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات والهبات والوصايا الأجنبية وإتفاقيات التوأمة والتنازل على الأملاك العقارية فتوجب المصادقة الصريحة من الوالي أو بمرور 30 يوم من إيداعها.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعلن رئيسا بـ (م ش ب) متصدر القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا (المادة 65 من القانون 10-11)

أ/- رئيس (م ش ب) كمثل البلدية: من بينها:

- يمثلها في المراسيم والتظاهرات الرسمية
- يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية
- يرأس (م ش ب) وينفذ مداولاته ، يعد مشروع جدول أعمال الدورات
- يتقاضى، يبرم العقود، يقبل الهدايا، بإسم البلدية ولحسابها.

ب/- رئيس (م ش ب) كمثل للدولة: من بينها:

- يمثل الدولة على مستوى البلدية، لذا يكفل تنفيذ القوانين على ترابها.
- ضابط الحالة المدنية
- السهر على المحافظة على النظام العام، يتخذ كافة التدابير لحماية الأشخاص وممتلكاتهم.
- ضابط الشرطة القضائية

أما بالنسبة لصلاحيات (م ش ب) فله صلاحيات تقليدية كالتصويت على الميزانية، ويقر الصفقات الخاصة بالبلدية، وله صلاحيات ذات طابع اقتصادي وإجتماعي وثقافي، ويتعلق الأمر بالتهيئة والتنمية التعمير، الهياكل القاعدية والتجهيز، مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة والنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، وينجز ذلك عن

طريق الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية، تفويض المرفق العمومي و
الامتياز.

الدرس السادس: الولاية:

مرت الجزائر بثلاث قوانين متتالية تخص الجماعات الاقليمية فالولاية بدأت بالأمر (38/69) ثم القانون (09/90) وأخيرا القانون (07/12). وقد استحدث القانون الأخير (07/12) تعزيز مبادئ الشفافية، المشاركة والمساءلة وذلك عن طريق تكريس آليات الشفافية لعمل المجلس وحسن تسييره حيث عرفها القانون 07/12: "الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية للدولة..."

جاء التعريف السابق يؤكد على أن الولاية هي جماعة غير ممركرة، وفي نفس الوقت هي مزيج بين التعيين والانتخاب (الوالي+المجلس الشعبي الولائي).

إلا أن السؤال المطروح ما هو النظام القانوني للولايات المنتدبة، كون هذه الولايات هي مرحلة تحضيرية لتصبح ولاية لكن الوضعية الحالية لها بعد إختيارها لأسباب موضوعية كالبعد الجغرافي على مقر الولاية والكثافة السكانية، كل هذا الهدف منه تقريب المواطن من الإدارة.

وفي تسيير شؤونه المحلية، وهل تتمتع الولايات المنتدبة بالشخصية المعنوية، على كل فإن المادة 02 من قانون الولاية تنص على أن للولاية هيئتان هما المجلس لشعبي الولائي والوالي.

أولاً: المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة، والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، ومظهر التعبير على اللامركزية، وهو النموذج الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

ينتخب أعضائه لمدة 05 سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري على القائمة المفتوحة.

يتألف أعضاء المجلس الشعبي الولائي من 35 عضو إلى 55 عضو، حسب عدد سكان الولاية وفقاً لما جاء في المادة 189 من القانون العضوي 01-21 لمتعلق بالانتخابات المؤرخ في 2021/03/10.

يعقد المجلس الشعبي (04) دورات في السنة (دورات عادية) ، مدة كل دورة (15 يوم على الأكثر)، (المادة 14 في القانون 07-12)

كما يمكن لـ (م ش و) أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو $\frac{1}{3}$ أعضائه أو بطلب من الوالي (م15).

يرسل رئيس (م ش و) الاستدعاءات المتعلقة بدورات (م ش و) إلى الأعضاء كتابياً أو عن طريق البريد الإلكتروني، وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام من الاجتماع يمكن تقليص هذه الأجال في حالة الاستعجال على أن لا تقل على يوم واحد (م 17) إذا لم يجتمع (م ش و) بعد الاستدعاء الأول لعدم إكمال النصاب القانوني فان المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين (م 19).

جلسات (م ش و) تكون علنية ، ويمكن أن يقرر (م ش و) التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية
- دراسات الحالات التأديبية للمنتخبين (م26)

يشكل (م ش و) من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، مثل التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية الصحة والنظافة...

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل التي تهم الولاية (م 33) ينتخب رئيس (م ش و) من بين أعضائه من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة وإذا لم يكن ذلك يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح وإذا لم يكن ذلك يمكن لكل القوائم بتقديم مرشح، وينتخب الرئيس سرّيا، وإذا لم يتحصل على الأغلبية يجرى دور ثان بين المرئبتين (1) و (2) ويفوز المترشح بالأغلبية في حالة التساوي يعلن على المترشح الأكبر سنا (م59).

ثانيا: الوالي

1- سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية:

يسهر الوالي على النشر مداولات (م ش و)، ويقدم تقريرا على تنفيذ المداولات ويمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، حسب الاشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها أيضا يمثل الولاية أمام القضاء ويعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة (م ش و) عليها، كما يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية و حسن سيرها و يتولى تنشيط و مراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به (المواد من 102 إلى 109).

2- سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه في حدود اختصاصه على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، أيضا يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على اقليم الولاية.

كما أن الوالي مسؤول على الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية (المواد من 110 إلى 123).

الدرس السابع: الرقابة الوصائية

أولاً: الوصايا على المجلس الشعبي البلدي طبقاً للقانون 10-11

وتكون هذه الوصايا إما على الأعمال إما على الأعمال أو على الهيئة ككل أو على الأعضاء ففي مجال التوقيف يوقف على عضو من (م ش ب) تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف... إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة (م43 من القانون 10-11)

ويقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو من (م ش ب) كان محل إدانة جزائية نهائية (م44)

أما على مستوى (م ش ب) ككل فيحل المجلس في الحالات التالية:

- حالة خرق أحكام دستورية
- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تمس بمصالح المواطنين وسلامتهم وطمأنينتهم.
- عندما ما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة في حالة الخلافات الخطيرة بين الأعضاء
- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب (م46).

إضافة أن المداولات تعتبر نافذة ومصادق عليها ضمناً بعد وضعها عن
الوالي لمدة 21 يوم، واستثناء لا تنفذ مداولات (م ش ب) إلى بعد مصادقة
الوالي عليها:

أ- الميزانية والحسابات

ب- قبول الهبات والوصايا الأجنبية

ج- اتفاقيات التوأمة

د- التنازل على الأملاك العقارية (م57)

يلاحظ هنا أن المشرع توسع في هذه المادة 57 من القانون 10-11 مقارنة
بالمادة المقابلة لها من القانون 08-90 (قانون البلدية السابق) (المادة 42) حيث
أضاف (ب-ج-د)

أما بالنسبة لإبطال المداولة فنص عليه المشرع من خلال المادة 59 من
القانون 10-11، بحيث تبطل المداولات بقوة القانون

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية

إضافة إلى الرقابة الوصائية المتعلقة بالحلول

فيمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل
الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة
المرفق (م1) العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك (م100) وأيضا في حالة
الوالي لفرض تسجيل النفقة الإجبارية (م183)

ثانيا: الوصايا على المجلس الشعبي الولائي وفقا للقانون 07-12:

تتشابه إلى حد بعيد الرقابة الوصائية المتعلقة (م ش و) و (م ش ب) لهذا لا نكرر ما ذكرناه سابقا، إلى أن الاختلاف يكمن في السلطة الوصية في (م ش و) تتمثل في وزير الداخلية وتتمثل في الوالي في (م ش ب) ونفس الرقابات الوصائية مكررة فيما تعلق بالمصادقة وبحل (م ش و) وببطلان المداولة (المواد من 53 إلى 57 من القانون 07-12) وسلطة الحل من وزير الداخلية منصوص عليها في المادة 169، أما التوفيق والإقصاء والحل أنظر المواد 47-48-45-43-44-46- من القانون 07-12.