



جامعة ابن خلدون تيارت

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

المطبوعة البداغوجية

لمقياس القانون الاداري

موجهة الى طلبة السنة الأولى

السداسي الأول

من إعداد الدكتور:

الاستاذ المحاضر

سيهوب سليم

السنة الجامعية

2024-2023

جامعة ابن خلدون تيارت
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مطبوعة بداغوجية بعنوان
القانون الاداري
موجهة إلى طلبة السنة الأولى
السداسي الأول

مقدمة :

يهدف القانون عموما إلى تنظيم سلوك الأشخاص داخل المجتمع على نحو يحقق العدالة و استقرار النظام الاجتماعي، أما القانون الإداري فلا يهتم إلا بالعلاقات القانونية التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها بحيث أن هذه الأخيرة تمثل الموضوع الذي تدور في فلكه قواعد هذا القانون . فكل ما يتعلق بتنظيم الإدارة أو نشاطها وعلاقتها مع الأشخاص إلا ويستند على قواعد القانون الإداري .

وانطلاقا من هذه الفكرة فإنه لا يمكن لنا إلا أن نقر بأهمية دراسة القانون الإداري بالنسبة للذين يودون الالتحاق بالإدارة العامة من مختلف التخصصات وعلى رأسها الحقوق . إن دراسة هذا المقياس تمكن هؤلاء من امتلاك المفاتيح النظرية والعملية لفهم إدارة عضويا ووظيفيا وبالتالي التمكن من أداء وظائفهم بنجاح والارتقاء وظيفيا . وبدون التمكن من القانون الإداري فإنهم سيقعون في العثرات وهو ما قد يؤدي بهم إلى المساءلة التأديبية أو حتى الجزائية .

إن مقياس القانون الإداري الذي يدرس في كليات الحقوق والعلوم السياسية في الجزائر وحتى في دول مثل فرنسا ومصر يمثل فقط قانون إداريا عاما Droit administratif général بمعنى أنه يشكل المرجعية العامة التي تستند إليها الإدارة تنظيما ونشاطا وهو ما يمهد الطريق للدراسة فروع متخصصة من القانون الإداري مثل مقياس الوظيفة العمومية -أو قانون الأعمال الإدارية - وغيرها .

تشتمل دراسة مقياس القانون الإداري للسنة الأولى حقوق على سداسيين الأول مخصص اولا للدراسة مدخل للقانون الإداري ثم التنظيم الإداري أما السداسي الثاني فهو مخصص للدراسة النشاط الإداري بحيث يتم تناول النشاطين الرئيسيين للإدارة وهما المرفق العام والضبط الإداري .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

سنقتصر في مطبوعتنا هذه على تناول مايتعلق بالتنظيم الإداري مع مدخل للقانون الإداري وهو موضوع السداسي الأول للمقياس القانون الإداري .

يشمل البرنامج المحاور التالية :

المحور الأول : مدخل للقانون الإداري

المحور الثاني: أسس التنظيم الإداري .

المحور الثالث : الأجهزة الإدارية المركزية في القانون الجزائري

المحور الرابع : الإدارة اللامركزية في القانون الجزائري

أهم المراجع المعتمدة:

- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة طبعة 1998.
- ثروة بدوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 .
- مازن رضا لولو ، القانون الإداري ، الطبعة 03 ،
- سعيد نحيلي ، القانون الإداري / المبادئ العامة ، الجزء الأول ، منشورات جامعة البعث ،
2012-2013 .
- ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 2000 .
- محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ،
دار النهضة العربية ، القاهرة 1987 ، ص
- مجيد حميد السماكية ، طرق القضاء في الشريعة الاسلامية ، مطبعة الغربي الحديثة ،
1975.
- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ،
ديوان المطبوعات الجامعية .
- بوشير محمد أمقران ، النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994 .
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور ، 2007 .
- ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار المجدد .
- ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، وزارة التعليم العالي
والبحث العلمي ، 2009

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سيهوب سليم

طعيمة الجرف: القانون الإداري ،، دار النهضة العربية ، القاهرة ،، 1978..

2/ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، 1993 .

./مسعود شيهوب :أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ،

ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، داربلقيس للنشر، 2009

،الجزائر ، ص 400

المحور الأول : مدخل للقانون الإداري

لا يمكن الخوض في دراسة مختلف الجوانب التي يمسه القانون الإداري دون التأصيل له بشكل علمي صحيح يبين خصوصيته، وعليه فسنناول في هذا المدخل مفهوم القانون الإداري ثم نشأته التاريخية وأخيرا مصادره وأسسها .

المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري وعلاقته بالقوانين الأخرى

نحتاج الى بيان تميز القانون الإداري عن غيره من فروع القوانين، وهو ما يتطلب منا تحديد مفهوم هذا القانون " المطلب الأول " ثم بعد ذلك نبين العلاقة التي تربطه بالقوانين الأخرى "المطلب الثاني" .

المطلب الأول : مفهوم القانون الإداري

لتحديد مفهوم القانون الإداري بشكل دقيق فانه يجب أولا تمييز مفهومه الواسع عن مفهومه الضيق قبل أن نعرفه فقها ونبين خصائصه .

الفرع الأول : تمييز المفهوم الواسع للقانون الإداري عن مفهومه الضيق

هناك مفهومين للقانون الإداري ، مفهوم واسع تشترك فيه جميع الأنظمة القانونية التي تتبنى مبدأ خضوع الإدارة للقانون، وهو يعني مجموع القواعد القانونية التي تخضع لها الإدارة عن غض النظر عن طبيعة هذه القواعد، وهناك مفهوم ضيق وفني للقانون الإداري وهو المفهوم الذي تبنته فرنسا والأنظمة التي اتبعتها والذي بموجبه تخضع الإدارة في ممارستها لبعض نشاطاتها إلى قانون وقضاء متميزين عن القانون والقضاء اللذان يخضع لهما الأشخاص العاديون نظرا للخصوصية أهداف والوسائل الإدارية . إن هذا المفهوم الضيق هو الذي ورثه القانون الجزائري عن القانون الفرنسي وتجلي ذلك في خصوصية القانون الذي تخضع لها الإدارة ففي مجال العقود مثلا تخضع عقود الإدارة إلى نص قانوني

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

خاص بها يختلف عن القانون المدني، ألا وهو القانون رقم 23-12 المتعلق بالصفقات العمومية¹. فنجد أن المشرع قد حدد المعنيين بالخضوع لهذا النص وهم :

الدولة ممثلة في الهيئات والإدارات العمومية - الجماعات المحلية - المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون العام - المؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة من قبل الدولة أو الجماعات المحلية بالإشراف المنتدب على المشروع - المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون التجاري فيما يخص إنجاز عملية ممولة مباشرة كلياً أو جزئياً من ميزانية الدولة وكذلك في مجال التشغيل فمن يشتغلون في الإدارة العامة يخضعون إلى نص قانوني يختلف عن قانون العمل ويتمثل في قانون الوظيفة العمومية. تخضع لهذا الأخير الإدارات والمؤسسات الإدارية².

كما حدد المشرع بمقتضى هذا القانون إجراءات إبرام عقود الصفقات العامة بشكل لا نجد له مثيلاً في القانون الخاص، إذ أنه جعل من طلب العروض القاعدة العامة وهو ما يقيد حرية الإدارة في التعاقد كما أنه ألزم هذه الأخيرة بالمبادئ الثلاثة وهي حرية الوصول إلى الطلبات العمومية - المساواة في معاملة المتشحين - شفافية الإجراءات .

ونجد في مجال الوظيفي نظاماً قانونياً مختلفاً جذرياً عما هو معمول به في ظل قانون العمل 90-11 . تتجسد خصوصية نظام الوظيفة العامة في ظل الأمر 06-03 سواء فيما يتعلق بمفهوم الموظف العمومي وكذلك النظام القانوني الذي يخضع له هذا الأخير ابتداء من توظيفه وانتهاء باستقالته أو تسريحه كإجراء تأديبي³.

¹ القانون رقم 23-12 المؤرخ في 5 غشت سنة 2023 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 6 غشت 2023 .

² المادة 02 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ،

³ الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ،

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تؤكد خصوصية القانون الإداري الجزائري في باقي فروعها مثل نظرية القرار الإداري والمسؤولية الإدارية . فنجد أن الإدارة تتمتع بامتياز الأولوية *privilège du préalable* والطابع التنفيذي لقراراتها الذي استلهمه القانون الجزائري من القانون الفرنسي. يتمثل هذين الامتيازين في سلطة ممارسة الإدارة حقوقها بوسائلها الخاصة ودون الحاجة إلى الموافقة المسبقة للقضاء . و الخاصية التنفيذية لقراراتها تعني أن قرارات الإدارة ترتب آثارها القانونية مباشرة⁴ .

أما فيما يخص المسؤولية الإدارية فنجد أن إطارها القانوني قد استلهمه القضاء الإداري في الجزائر من القضاء الفرنسي ، فنجد أنه قد أخذ بنوعي المسؤولية -وهما على أساس الخطأ وبدون خطأ - وشروط إعمالهما⁵ .

الفرع الثاني : تعريفات الفقهية للقانون الإداري

لقد بينت التفرقة السابقة بأن القانون الإداري الذي نحن بصدد دراسته هو ذو طبيعة متميزة عن قواعد القانون الخاص.

وهو أكده الفقيه ريفيرو حينما قال بأن القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تختلف عن قواعد القانون العادي والتي تحكم نشاطات الأشخاص العامة وتمنح للإدارة امتيازات لا مثل لها في مجال العلاقات الخاصة . وعرف الفقيه فالين القانون الإداري بأنه تلك القواعد القانونية المحددة للأشخاص والأجهزة الإدارية وكذلك سلطاتها وحدودها وما يترتب عن تجاوز هذه الحدود⁶ .

⁴ Pierre Laurent FRIER .Droit administratif , 12 édition,2018-2019 ,Précis Dumat du droit public P 405

⁵ حول موضوع المسؤولية الإدارية أنظر الدكتور عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة طبعة 1998 .

⁶ الدكتور سعيد نحيلي ، القانون الإداري المبادئ العامة ، الجزء الأول منشورات جامعة البعث كلية الحقوق ، 2013/2012 ص22

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

على نفس المنوال عرف الفقيه ثروة بدوي بانه ذلك القانون الذي ينصرف الى النشاط الذي تمارسه السلطات الإدارية المختلفة مستخدمة أساليب السلطة العامة بما تتضمنه من امتيازات لاشباع الحاجيات ذات النفع العام⁷.

وعليه نستنتج بأن مفهوم القانون الإداري يتحدد بعنصرين اساسيين وهما اولاً موضوعه وهو الادارة العامة بمعنيها العضوي والوظيفي وثانياً تميز أحكامه عن قواعد القانون الخاص .

الفرع الثالث : خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بجملة من الخصائص وهو ما يؤكد تميزه عن باقي فروع القانون الداخلي .

أولاً) حداثة النشأة

يعتبر القانون الإداري حديث النشأة مقارنة بالقوانين الأخرى سواء القانون الخاص أو القانون العام فالقانون المدني في فرنسا يرجع في أصوله الى القانون الروماني قبل صدور مدونة نابليون أما ظهور القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي فلم يتبلو بشكل واضح إلا في نهاية القرن 19 .

ثانياً) خاصية عدم التقنين

خلافاً للقوانين المدونة في تقنينات مثل القانون المدني والقانون التجاري . فإن القانون الإداري يتميز بعدم وجود مبادئه الأساسية في نص واحد ، بل أنه يستند على مجموعة من النصوص المختلفة بالإضافة إلى الاجتهادات القضائية والفقهية . ولحد اليوم فإن هذه الخاصية لم يتم التراجع عنها سواء في القانون الفرنسي أو الجزائري . وهذا ما يجعل

⁷ ثروة بدوي ،مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 ، ص11 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

دراسة هذا القانون تتميز بنوع من الصعوبة بما أن الباحث في أي موضوع يجد نفسه مضطرا لرسم إطار قانوني انطلاقا من عدة مصادر ومن بينها المصدر القضائي الذي يتميز بالتغير . ولكن يجب الإشارة الى وجود تقنيات إدارية جزئية مثل القانون المتعلق بالصفقات العامة - النظام الأساسي للوظيفة العامة .

ثالثا) الطابع القضائي

تتميز نظريات القانون الإداري بأنها قضائية النشأة وهذا يرجع الى عدم إمكانية تطبيق قواعد القانون الخاص على الإدارة وهو ما تأكد من خلال قرار محكمة النزاع الشهير بلانكو 1873 فيما يخص المسؤولية وعمم على باقي فروع القانون الإداري . أمام هذه الوضعية لم يجد القاضي الإداري وبالتحديد مجلس الدولة الفرنسي غضاضة من الاجتهاد للحل القضايا المعروضة أمامه حتى لا يرتكب جريمة إنكار العدالة . وبفضل هذه الوظيفة الاجتهادية التي مارسها القاضي الإداري الفرنسي فإن القانون الإداري تطور ووصل إلينا بالصورة التي هو عليها اليوم .

رابعا) سرعة التطور

يتميز القانون الإداري بسرعة التطور للتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية كما يشهد ذلك قانون المرافق العامة وبالخصوص المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي وهو ما لانراه في التشريع المدني الذي يتميز بنوع من الرتابة والاستقرار⁸ .

المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى

رغم تميز القانون الإداري إلا انه ليس بالقانون المنعزل فهو ينسج علاقة تكامل مع القوانين الأخرى سواء مع فروع القانون العام أو الخاص .

⁸ مازن رضا لولو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 18

الفرع الأول : علاقة القانون الإداري ببعض فروع القانون العام

أولاً) القانون الدستوري

1 استقلالية القانون الإداري عن القانون الدستوري

يختلف القانون الدستوري عن القانون الإداري من حيث انه القانون المحدد للاختصاصات السلطات السياسية وعلاقتها فيما بينها وكذلك شكل الدولة ونظام الحكم فيها بينما يهتم القانون الإداري بالإدارة العامة عضويًا ووظيفيًا . ومن أجل تعيين الحدود بين القانونين فإنه تم اقتراح مجموعة من المعايير وهي :

أ) معيار الحكومة والإدارة :

وهو معيار يعتمد على التمييز بين الحكومة والإدارة فالقانون الدستوري يحكم الحكومة بينما القانون الإداري يهتم بالإدارة⁹ . إن مثل هذه التفرقة ورغم أهميتها فإنها ليست بالدقيقة إذ أن السلطة التنفيذية بما فيها الحكومة تعتبر أجهزة إدارية بحسب مدلول القانون العضوي 98-01 الذي وصفها بالسلطات المركزية . إن رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة يتأسان السلطات الإدارية ويمارسان اختصاصات ذات طابع إداري ويجوز الطعن في قراراتهما أمام مجلس الدولة .

ب) معيار موضوعات الدراسة :

ومعنى ذلك تحديد موضوعات الدراسة بالنسبة لكل من القانونين ولكن يعاب على هذا المعيار أنه لا يحدد معياراً لهذه التفرقة وإنما يقوم على مجرد وصف للتقسيم فعلي للموضوعات بين القانونين¹⁰

⁹ ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 2000 ، ص 21
¹⁰ ماجد راغب حلو ، القانون الإداري المرجع السابق ، ص 23 .

2- مظاهر التكامل بين القانون الإداري والدستوري

ورغم ذلك فإنه تربط بين القانونين علاقة تعاون وشراكة على غاية من الأهمية ذلك أن أسس التنظيم الإداري نجدها في الدستور وكذلك الحقوق الأساسية للمواطنين اتجاه الإدارة .ولبيان ذلك نسرده بعض الأحكام الواردة في الدستور الجزائري¹¹ .

أ- فيما يتعلق بالتنظيم الإداري نصت المادة الأولى على أن الجزائر وحدة لا تتجزأ وهذا يعني أن الدستور يتناهي مع أي نظام إداري يهدد هذه الوحدة .

حددت المادة 17 الجماعات المحلية للدولة وهي البلدية والولاية وهو تحديد حصري يجعل من هذين الشخصيتين المعنويتين الممثلين الوحيدين للامركزية .

نصت المادة 19 على أنه المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . وهو ما يضع الحجر الأساسي للتنظيم اللامركزي الجزائري .

ب- أما فيما يتعلق بالحقوق الأساسية للمواطنين فنذكر كمثل ما نصت عليه المادة 26 على أن الإدارة خدمة المواطن وأنها ملزمة بالتعليل والحياد وكذلك بعدم التماطل في أداء نشاطها .

ت- هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن القانون الدستوري يحدد الأهداف العامة التي تتجسد من خلال أدوات القانون الإداري مثل مفهومي عدم التركيز والامركزية الواردين في المادة 18 من الدستور وكذلك موضوع الحقوق والحريات الدستورية التي تتطلب تدخل السلطة

¹¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

الإدارية كما هو الحال بالنسبة للحرية تكوين الأحزاب السياسية التي تتطلب الحصول على ترخيص من قبل وزير الداخلية¹² .

ثالثاً (علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

قد تبدو العلاقة بين القانونين جد مستبعدة لاختلاف أهدافهما لكون القانون الإداري يحدد الإطار القانوني الذي يحكم الإدارة بينما يهتم القانون الجنائي بتحديد الجرائم والعقوبات المقررة لها . ومع ذلك فإن القانون الجنائي له دور في تأمين قواعد القانون الإداري وهو ما يتجلى في النصوص التي تجرم بعض الأفعال مثل الرشوة وجرائم الفساد¹³ .

رابعاً (علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

يعتبر النشاط الإداري موضوعاً مشتركاً بين القانون الإداري وعلم الإدارة، وهو ما يستدعي التمييز بينهما . إن القانون الإداري يهتم بالإدارة العامة من الزاوية القانونية للإدارة العامة بينما يهتم بعلم الإدارة العامة من الجانب الفني بمعنى أي أنه تعتمد الجانب الوصفي عن غض النظر عما تقرره النصوص القانونية . ولتوضيح ذلك نذكر كمثال مسألة الوظيفة العامة التي يهتم بها القانون الإداري من ناحية النظام القانوني للتوظيف وحقوق والتزامات الموظفين أما علم الإدارة العامة فلا يهتم سوى بالجانب الفني فيما يخص أساليب اختيار الموظفين وتدريبهم¹⁴ .

إن الاختلاف بين التخصصين يستدعي التكامل بينهما بحيث أنه ثم تطعيم دراسة القانون الإداري بالجوانب الفنية التي يقدمها علم الإدارة العامة وهو ما يسهم في تقدمه كما أن

¹² راجع المادة 30 من القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية

¹³ الجرائم الواردة في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ،

¹⁴ سعيد نحيلي ، القانون الإداري / المبادئ العامة المرجع السابق ، ص 98 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

هذه الأخيرة بحاجة الى تجسيدها القانوني في ظل البناء مؤسساتي والوظيفي الذي تحدده أحكام القانون الإداري .

خامسا) علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

يهتم القانون المالي أو علم المالية العامة بالنشاط المالي للدولة أي بإيراداتها ونفقاتها وهو ما يتجسد بالخصوص في دراسة الميزانية العامة أو الموازنة العامة بصفقتها البيان التقديري لنفقات وإيرادات الدولة خلال فترة معينة مقبلة تقدر عادة بالسنة . من هنا تظهر العلاقة الوطيدة بين القانونين ذلك أن تنظيم النشاط الإداري المالي يستدعي تطبيق قواعد القانون المالي مثل القواعد المتعلقة بالمحاسبة العامة والرقابة المالية . إن هذا التداخل في الموضوعات هو ما دفع بعض فقهاء القانون العام الفرنسيين الى الكتابة في المالية العامة¹⁵ .

الفرع الثاني) علاقة القانون الإداري بالقانون الخاص

يعتبر القانون المدني الشريعة العامة للجميع فروع القانون بما فيها القانون الإداري وعليه فهو الذي يمدد بالمفاهيم القانونية الأساسية مثل الشخصية المعنوية والحقوق والمسؤولية . ولكن هذه العلاقة لا ينبغي أن تجعلنا نغفل عما بين القانونين من تباين، ذلك أن القانون المدني يحكم العلاقات القانونية بين أشخاص متساوية في الإرادة بينما القانون الإداري يتعلق بالإدارة العامة وما لها من صلاحيات السلطة العامة المقررة لها من أجل تحقيق المصلحة العامة وهو ما يبرر كما سبقت الإشارة إليه تميز أحكام القانون الإداري عن أحكام القانون الخاص . ومثال على ذلك العقد الإداري الذي وإن كان يقتبس فكرة العقد من القانون الخاص فإنه يتميز بتمتع الإدارة بصلاحيات لا نجد لها مثيلا في العقود الخاصة كالتدخل بإيراداتها المنفردة اتجاه المتعاقد وبالمقابل تخضع الإدارة إلى قيود لا يخضع الأشخاص العاديون وفي مقدمتها القيود المتعلقة بإبرام العقد الإداري .

¹⁵ ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 23 .

المبحث الثاني: التطور التاريخي للقانون الإداري

تتفق الأنظمة القانونية الحديثة على ضرورة إخضاع الوظيفة الإدارية إلى الرقابة ولكنها تختلف فيما يتعلق بطبيعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة ، وكذلك فيما يخص الجهات القضائية المخولة لها إجراء هذه الرقابة . هنا سنتطرق إلى نظامين السائدين في العام وهما .
نظامي الوحدة والازدواجية.

المطلب الأول : نشأة القانون الإداري في ظل الأنظمة التي تساوي بين الإدارة والأفراد
" نظام وحدة القانون والقضاء الإداريين

تتميز القانون الإداري في هذه الأنظمة بكونه لا يميز بين الإدارة والأفراد فهو يتعامل معهم على قدم المساواة . ويتعلق الامر بالقانون الإداري في ظل النظام الإسلامي الفرع الأول والقانون الإداري في ظل النظام الانجلوساكسوني الفرع الثاني .

الفرع الأول : نشأة القانون الإداري في ظل النظام الإسلامي

لقد تبنى النظام الإسلامي وحدة القضاء بحيث يختص القاضي في جميع المنازعات ولكن ظهرت وظيفة قضائية تختص بردع الظلم والجور الذي يقع من قبل الولاة ورجال الدولة . سنتحدث عن هذا النظام كنموذج للرقابة القضائية على الإدارة سبق الأنظمة القانونية الحديثة .

أولا) هيئات ديوان المظالم

يتكون هذا الديوان من رئيس أو ناظر المظالم ومن أعضاء .

1- ناظر المظالم

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

كان يتولى هذه المهمة الخليفة نفسه الى غاية العهد العباسي الأول ، بحيث انتقل الاختصاص وزراء التفويض وولاية الأقاليم بسبب اتساع الامبراطوية الإسلامية واستحالة تكفل الخليفة او نوابه على المستوى المركزي بجميع المنازعات .ولقد وضع الفقهاء بعض الشروط التي يتطلبها هذا المنصب وهي :

أن يكون ظاهر العفة قليل الطمع كثير الورع وهي صفات ترتبط بتقوى الشخص وتدينه سعة العلم والتجربة – أن يكون جليل القدر نافذ الأمر عظيم الهبة وهو ما يمكن إرجاعه الى خصال نفسية والاتصال بالسلطان صاحب الأمر والنفوذ .

بالإضافة إلى هذه الشروط الخاصة فيشترط في والي المظالم ما هو مطلوب في القضاة وهي ان يكون بالغاً ، مسلماً ، عاقلاً ، حراً ، عادلاً ، مجتهداً¹⁶

2- أعضاء ديوان المظالم

يتكون الديوان من خليط من القضاة والإدارة كما بين ذلك الماوردي¹⁷:

- الحماة والأعوان وهم يمثلون القوة العمومية التي تضمن عدم التهرب من أحكام القضاء
- القضاة والحكام ، ووجودهم ضروري من أجل إيجاد الحل القضائي الذي ينفذه ناظر المظالم
- الفقهاء وهم المخولون بالفتوى فيما يثار من مسائل فقهية
- الكتاب وتقتصر مهمتهم على تدوين الجلسات بما في ذلك اقوال الشهداء
- الشهود وهم من يشهدون على ما يصدر من والي المظالم من أحكام .

¹⁶ محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة

1987 ، ص 10

¹⁷ الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص 80.

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تعتبر هذه التشكيلة خاصة بالمظالم التي تقع على الرعية من أعوان الدولة ، أما بخصوص المظالم الواقعة على المسؤولين في الدولة فإن الخليفة أو السلطان يشكل لها مجلس مظالم خاص يكون مؤلفا من كبار الوزراء والقضاة .

ثانيا) إجراءات التقاضي أمام ديوان المظالم

كانت الإجراءات المتبعة أمام ديوان المظالم بالسهولة بحيث لم يكن يشترط شكوى فناظر المظالم يستطيع التحرك في المسائل المتصلة بالنظام العام بشكل تلقائي . أما بخصوص المرافعات فكانت تتم بشكل شفوي وهو ما كان تتسم به إجراءات التقاضي في النظام الإسلامي بالإضافة الى العلنية وهو ما كان يحقق هدف ديوان المظالم وهو قمع الظلم وردع المعتدين حتى يعتبر الولاة وذوي النفوذ .

تمتع والي المظالم بصلاحيات واسعة في التحقيق في الدعوى فيستطيع إحالة الدعوى للقضاء للفصل فيها إذا رأى أن القضية تؤول الى القضاء العادي للفصل فيها كما يستطيع أن يكلف القاضي بالوساطة والصلح بين الطرفين ، ويستطيع أيضا أن يكلف اي شخص آخر موثوق فيه بالتحقيق في القضية أو سماعه كشاهد¹⁸ .

أما عن الأحكام القانونية التي كان يطبقها والي المظالم فكانت مستمدة من مصادر التشريع الاسلامي بحيث يقضي بالكتاب والسنة والإجماع فان لم يجد يلجأ إلى الاجتهاد .

الفرع الثاني : نشأة القانون الإداري في النظم الانجلوساسكونية

يتميز النظام القضائي الموحد في هذه النظم بإخضاع الإدارة ومنازعاتها إلى نفس القانون والقضاء الذي يخضع الأفراد العاديون وذلك إعمالا لمبدأ المساواة بحيث لا تتمتع الإدارة

¹⁸ مجيد حميد السماكية ، طرق القضاء في الشريعة الاسلامية ، مطبعة الغربي الحديثة ، 1975 ، ص 19 وما بعدها

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

بصلاحيات استثنائية كما هو الحال في فرنسا . ورغم ذلك فإن المشرع اتجه في بعض هذه الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا الى استحداث جهات قضائية خاصة ببعض منازعات الإدارة ولكن دون تبني الازدواجية القضائية .

أولاً) الرقابة على الإدارة في ظل القانون الإنجليزي

يتميز القانون الإداري في إنجلترا بكونه موحدًا من حيث مصادره والقضاء الذي يطبقه مع وجود أجهزة قضائية متخصصة .

1- وحدة مصادر والقضاء

تعتبر مصادر القانون الإداري هي نفسها مصادر القانون الإنجليزي وهي :

القانون المشترك وهو يتشكل من مجموعة السوابق والقرارات القضائية والعادات القديمة كما فسرهما القضاء ويضاف إليها مجموعة من القواعد المستمدة من القانوني الروماني والكنسي .
مبادئ العدالة والإنصاف ويلجأ إليها متى لم يوجد نص من القانون المشترك .

القانون المكتوب وهو القانون في صورة نصوص مكتوبة صادرة عن البرلمان في شتى مجالات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدول الحديثة¹⁹.

2- وجود الهيئات القضائية المتخصصة

لقد أنشأت إلى جانب المحاكم العادية صاحبة الاختصاص العام فيما يخص الرقابة على الإدارة ثم إنشاء هيئات قضائية متخصصة .

- المحاكم الإدارية :

¹⁹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية ص31

تعتبر هيئات مستقلة فاصلة في المادة الإدارية وأقدمها ظهر منذ سنة 1873 بصدد منازعات السكك الحديدية ، ثم تلتها هيئات أخرى في مجالات النقل ومحكمة تحديد التعويضات نزع الملكية وغيرها .

- الوزارات

يخول القانون في للوزارات صلاحية الفصل في بعض المنازعات الإدارية على غرار ما تم العمل به في فرنسا من خلال نظرية الوزير القاضي ويتم الفصل إما مباشرة من خلال الشكوى المرفوعة أمامه ابتداء واما من خلال الاستئناف في القرارات الصادرة عن اللجان ذات الطابع القضائي أو سلطة إدارية أدنى ، ويفصل في النزاع أحيانا بعد أخذ رأي اللجنة المجتمعة لدى الوزارة . ولان نظام الانجليزي موحد فإن القرارات المتخذة تكون قابلة للاستئناف أمام هيئات خاصة وهذه الأخيرة يطعن في قراراتها أمام محكمة النقض²⁰ .

- اللجان

بالإضافة إلى المحاكم إدارية خاصة والوزارات فانه قد تم استحداث لجان خاصة مثل التي تختص في التأمينات الاجتماعية أو الضرائب وهي أيضا تخضع للرقابة القضاء العادي الذي يظل يحتفظ بالولاية العامة في المنازعات وهذا على خلاف النظام القضائي الفرنسي²¹ .

ثانيا (الرقابة على الإدارة في ظل نظام الولايات المتحدة الأمريكية

بالإضافة إلى كون قانون الولايات المتحدة الأمريكية قائم على وحدة القانون والقضاء كما هو الحال بالنسبة للقانون الانجليزي فإنه أيضا على غرار هذا الأخير تبني بعض الهيئات القضائية الخاصة وهي²² :

20 مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 35

21 مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 36

22 مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 56 .

1- نظام الرئيس القاضي والوزير القاضي

تؤول للرئيس أو الوزير القاضي صلاحيات حل المنازعات المرتبطة بممارسة صلاحياتهم مثل سلطة تحصيل الرسوم وتخزين الغلال الفلاحية .

2- الهيئات على المستوى الوزاري

تنشأ هذه الهيئات على مستوى الوزارات وتختص في النظر في الاحتجاجات الناجمة عن نشاطها ولقد شهدت تزايدا في عددها دفع لجنة Hoover إلى اقتراح هيئة قضائية إدارية ولكنها لم تر النور وظلت هذه اللجان قائمة الى جانب الهيئات الأخرى المتخصصة .

3- اللجان

وأنشأت خارج الدوائر الوزارية لجان تختص بصلاحيات متنوعة منها حل المنازعات الناتجة عن نشاطها وذلك من خلال طعون قضائية وليس فقط ذات طابع إداري .

المطلب الثاني : النشأة التاريخية للقانون الإداري في ظل نظام عدم المساواة

بين الإدارة والأشخاص "نظام الإزدواجية"

يعتبر القانون الإداري بمعناه الضيق نتاج التاريخ الفرنسي نظاما يقوم على عدم المساواة بين الإدارة والمواطن . سنتناول التطور التاريخي في فرنسا الفرع الأول ثم في القانون الجزائري الفرع الثاني .

الفرع الأول : النشأة التاريخية للقانون الإداري في فرنسا

لقد مر القانون الإداري في تطوره في فرنسا بثلاثة مراحل توجت بوجود قانون إداري مستقل من حيث القضاء ومن حيث قواعده

أولاً: الإدارة القاضية

بدأت بعد الثورة وصدور قانون 1790 الذي نص على فصل الوظائف القاضية عن الوظائف الإدارية بسبب فساد رجال القضاء وعرقلتهم للإصلاحات . أدى هذا الفصل إلى عدم إمكانية رقابة قضائية على الإدارة وقيام الإدارة بالرقابة على نفسها . إن اعتماد مثل هذا النظام أدى إلى التشكيك في حياد الرقابة الإدارية لكون الإدارة نفسها الخصم والحكم ولذلك فإنه انه لم يعمر طويلاً²³ .

ثانياً : مرحلة القضاء المقيد أو المجوز

:استمر حرمان القضاء من الرقابة على نشاط الإدارة ولكن أنشئت هيئة استشارية سميت مجلس الدولة (انشأ المجلس بموجب دستور السنة الثامنة) من أجل المساهمة في حل الخلافات على المستوى المركزي وظلت الكلمة النهائية لرئيس الدولة . ويلاحظ أن مجلس الدولة رغم كونه مجرد هيئة استشارية إلا ان قراراته أصبحت بسبب جراته تفرض نفسها معنوياً وتصبح نافذة بعد المصادقة . وأنشأت كذلك مجالس الأقاليم بموجب قانون 1799²⁴ .

ثالثاً : مرحلة القضاء البات

بعد صدور قانون 24 ماي 1872 فوضت الى مجلس الدولة سلطة حل الخلافات وأصبح يتمتع بصفة الجهة القضائية المستقلة من جهة عن الإدارة ومن جهة أخرى عن القضاء العادي . ولقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن استقلاله في قرار كادو cado الذي تضمن مبدأ مهما وهو حق الافراد في التقدم بدعاويهم مباشرة أمامه ودون الحاجة إلى استشارة أية جهة أخرى وهو ما جعل منه قاضي القانون العام فيما يخص الدعاوى

²³ مازن ليلو راضي، القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، ص 12
²⁴ سعيد نحيلي، القانون الإداري ، مرجع السابق ، ص 27.

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

الموجهة ضد الإدارة المركزية ، وجهة استنافية بالنسبة لقرارات مجالس الأقاليم .وبذلك ثم التحلي نهائيا عن نظام الوزير القاضي الذي كان يمنح هذا الأخير اختصاص النظر في المنازعات التي تنشأ داخل الإدارات التي تتبعه وهو ما كان معمولاً به منذ فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف القضائية²⁵ .

بعد أصبح مجلس الدولة هيئة قضائية فانه تولى مهمة تطوير قواعد القانون الاداري انطلاقا من قرار محكمة التنازع الشهير " قرار بلانكو 1873 . (ازدواجية القانونية) وبذلك يكون قد اكتمل النموذج الفرنسي الذي يقابله النظام الانجلو ساكسوني وهو نظام وحدة القضاء والقانون .

لقد قام مجلس الدولة الفرنسي منذ صدور ذلك القرار الشهير بمجهود كبير من أجل إقامة قانون إداري مستقل يتفق وطبيعة العلاقات الإدارية التي تتميز بوجود أطراف غير متساوية وذلك على عكس العلاقات القانونية التي يهتم بها القانون الخاص . لقد استطاع مجلس الدولة في استنباطه لقواعد القانون الإداري على حسن الموازنة بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ومصالح الأفراد وحقوقهم العامة واستلهم المجلس في ذلك روح القانون ومبادئ العدالة .ولقد اكتسب في أداء مهمته أن يكتسب ثقة طرقي المنازعة الإدارة وهما الإدارة والأفراد فترك للسلطة الإدارية مجالا غير خاضع للرقابته وهو ما يتمثل في أعمال السيادة ووضع حلولاً تتناسب مع خصوصية النشاط الإداري . ومرد ذلك احتكاكه بالإدارة سواء لكونه يمثل هيئة استشارية أو لكونه يضم إداريين . أما بخصوص الأفراد فلقد تمكن من حماية حقوقهم وحررياتهم ضد الاعتداءات الإدارية بشكل يغلب عليه الموضوعية وتسيطر عليها فكرة المشروعية واحترام القانون .ولقد شبه بعض فقهاء القانون الإداري الفرنسي

²⁵ سعيد نحيلي ، القانون الإداري ، مرجع السابق ، ص 27

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سيمهوب سليم

وفي سنة 1953 صدر المرسوم 20 ديسمبر 1953 الذي جعل من المحاكم الإدارية مجالس الاقاليم سابقا صاحبة الاختصاص العام في المادة الادارية بينما يختص مجلس الدولة في مجالات محددة بالاضافة الى كونه جهة استئنافية ونقض للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية²⁶.

إن هذا النظام الأخير كما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا لا يعترف بوجود قواعد خاصة بالإدارة ولا بجبهات قضائية إدارية .

الفرع الثاني : التطور التاريخي للقانون الإداري في الجزائر

عرفت الجزائر فيما يخص تبنيتها للقانون الإداري ثلاثة مراحل وهي :

أولا : المرحلة الانتقالية

بعد الاستقلال ثم الاستبقاء على بموجب 1962/12/31 على المحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة من القانون الفرنسي ولكن مع تقليص صلاحياتها بحيث لم تعد صاحبة الولاية العامة في المسائل الإدارية بل آل الأمر الى المجلس الأعلى . إن هذا الأخير بصفته كان يختص في جميع دعاوى الإلغاء والوظيفة العامة والتفسير وتقدير المشروعية بينما تنظر المحاكم أو المسؤولية ، الضرائب المباشرة الأشغال العامة والطرق²⁷.

تمثلت المحاكم الإدارية التي تم استبقاؤها في وهران الجزائر قسنطينة²⁸ وأضيفت الى هذه المحاكم المحكمة الرابعة بالاغواط بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 1962/01/08 ولكن دون أن تدخل حيز النفاذ²⁹.

²⁶ مازن ليلو راضي، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 12

²⁷ بوبشير محند أمقران ،النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 1994 ، ص 202 .

²⁸ معزوز هدى ، التنظيم الإداري والقضائي أثناء الثورة التحريرية ، ملتقى وطني حول القضاء ابان الثورة الجزائرية ، جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة ، الجزائر ، 2005 ، ص 192 .

²⁹ بوضياف عمار ، القضاء الاداري بين نظام الازدواجية 1962-2000 مرجع سابق ، ، ص 26 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تميزت إذن هذه المرحلة باستبقاء الازدواجية القضائية على مستوى المحاكم الإدارية وإنهاؤها على مستوى المجلس الأعلى³⁰ وهي مرحلة لم تستمر سوى 03 سنوات وبعده أعيد رسم خريطة التنظيم القضائي في الجزائر .

ثانيا : مرحلة الوحدة القضائية

بدأت هذه المرحلة بصدور الأمر رقم 66-154 في 08 /06/1966 المتضمن الإجراءات المتهمبة أمام الجهات القضائية المختلفة (المجلس الأعلى ن المجالس القضائية ن المحاكم) والذي أنهى وجود المحاكم الإدارية و دشن نظام وحدة القضاء وأصبحت المنازعة الإدارية اختصاصا نوعيا يتوزع المجلس الأعلى و المجالس القضائية على النحو التالي

-تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل الاستئناف أمام المجلس الأعلى في جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها (المادة 07 قانون الإجراءات المدنية)

-أما المجلس الأعلى للقضاء فتختص غرفته الإدارية ابتدائيا ونهايا لطعون البطلان في القرارات الإدارية التنظيمية أو القرارات الفردية وكذلك الطعون الخاصة بتفسيرها وتقدير مشروعيتها وبالإضافة إلى ذلك يعتبر المجلس الاعلى جهة استئنافية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الغرف الإدارية .

قام المشرع برفع عدد الغرف الإدارية من ثلاثة غرف الى عشرين غرفة إدارية بمقتضى المرسوم رقم 86-107 و حدد اختصاصها بولاية واحدة وأحيانا بولايتين .

ولقد شهد نظام الوحدة القضائية الى أهم إصلاح في سنة 1990 وذلك بموجب المرسوم 90-407 بحيث منح اختصاص النظر في دعوى البطلان والتفسير وتقدير

³⁰ ثم انشاء المجلس الأعلى بموجب القانون الصادر في 13 جوان 1963

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

مشروعية قرارات الولاية غرف جهوية وهي الجزائر وهران بشار قسنطينة ورقلة . أما
الدعاوى المتعلقة بالتعويض والطعن بالبطلان في قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية و
تفسير وتقدير مشروعيتها فحول الى ما سمي الغرف المحلية .

تمثلت الغرف الجهوية في الغرف التالية :

الغرفة الإدارية الجهوية للجزائر العاصمة - الغرفة الإدارية لوهران - الغرفة الإدارية الجهوية
لقسنطينة - الغرفة الجهوية لقسنطينة .

لقد اعتبر النظام القضائي الجزائري رغم وحدته آنذلك بقضاء مرن بانه , ان وحد
التنظيم القضائي إلا أنه ميز بين المنازعات الإدارية والمنازعات العادية وجعل من
اختصاص الغرف الإدارية اختصاصا نوعيا³¹ .

ثالثا : مرحلة الازدواجية

استمر العمل بوحدة النظام القضائي كما شرحناه سابقا إلى غاية صدور تعديل
الدستوري سنة 1996 الذي قرر الازدواجية القضائية بالنص على إنشاء مجلس الدولة
وتم ذلك فعليا بموجب القانون العضوي 01-98 ثم القانونين 02-98 و 03-98
المتعلقين على التوالي . سنتعرف أولا على مبررات الذهاب إلى الازدواجية ثم نبين بعدها
ملامح تشكيل القضاء الإداري في الجزائر في ظل الازدواجية .

أ) مبررات الأخذ بالازدواجية

1 اتساع التدخلات الإدارية

³¹ رياض عيسى ن ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثره على طبيعة الغرف الإدارية في التنظيم القضائي
الجزائر ، مقال منشور بنشرية ملتقى القضاة الغرفة الإدارية ، وزارة العدل الديوان الوطني للاشغال التربوية ، ص 75 .

أدى توسع التدخلات الإدارية وكثافتها الى كثرة المنازعات الإدارية وتزايد تعقيدها نتيجة التطورات الاقتصادية والتقنية وهو ما يستدعي إنشاء جبهات قضائية إدارية متخصصة .

2 البحث عن قضاء إداري متخصص

يهدف تبني الازدواجية القضائية إلى إخضاع المنازعات الإدارية الى قضاء متخصصين ولكن ذلك لم يتحقق نظرا القاضي الإداري بعيد عن الإدارة التي يراقبها بسبب نقص تكوينه بسبب وجود سلك واحد للقضاة الذين يتلقون تكويننا موحد لا يؤهلهم بالإلمام بالمهام المسندة اليهم والمتمثلة في ممارسة رقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بشكل فعال وهو ما يقتضي الاطلاع على خبايا الوظيفة الإدارية بمعنى أن يكون على دراية بالمشاكل التي تثيرها تسيير المرافق العامة وهو ما لا يفي به التكوين العادي الذي يتلقاه القضاة في المدرسة الوطنية للقضاء³² . ولذلك فإن على المشرع الجزائري التدخل من أجل تكوين خاص للقضاة الإداريين وبذلك تتجسد الازدواجية القضائية بشكل أكثر فاعلية في القانون الجزائري³³ .

3-البحث عن عدالة إدارية أفضل

أدت تعديلات الدستورية لدستور سنة 1989 لمزيد من التكريس للحقوق حريات الأفراد اتجاه الإدارة مثل حرية الراي والتعبير والصحافة وهو ما يتطلب رقابة

32 بن منصور عبد الحكيم ،الازدواجية القضائية في الجزائر ،رسالة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم ،جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2014-2015 ص334

33 عبر الاستاذ صدراتي عن هذا الخلل في تكوين القضاة الفاصلين في المادة الإدارية بقوله " يفترض في من يتولى مهمة صعبة مثل على المشروعية أن يتلقى تكوينا خاصا يؤهله للقيام بمهمته ، والقاضي الجزائري الفاصل مواد الادارية لا يعرف لمثل هذا التكوين أي وجود على المستوى النظري ، ويتبين من خلال المواد المبرمجة في مركز تكوين القضاة" ويضيف الاستاذ " أما عن التكوين فالمشرع الجزائري جاد في هذا الميدان بانثائه معهدا وطنيا لتكوين القضاة لمدة سنتين يبقى تكوينا أكاديميا غالبا عليه طابع القانون الخاص وبالتالي قاصر عن مراقبة الإدارة لان القاضي لا يستطيع ممارسة رقابة فعلية إلا إذا كان قريبا من الإدارة أو عارفا بالمحيط الإداري . صدراتي صدراتي ، القاضي الإداري غريب عن الإدارة التي يراقبها ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية ، عدد 03 الجزائر ، 1992 ، ص 580 وهو نفس الوقف الذي ذهب اليه الاستاذ سعيد مقدم في مقال له في يومية الشروق اليومي الصادرة بتاريخ السبت 11 أوت 2001 بحيث قال " وإذا كان مبدأ الازدواجية القضائية من الناحية المبدئية أمرا مستحبا إلا أم فاعليته لا تزال محتشمة ، نظرا لعدم توفير شروط نجاحه لا سيما القوى البشرية منها فالقضاء الإداري على غرار باقي التخصصات الأخرى يقتضي كما هو معلوم وجود قضاة متخصصين في المنازعة الإدارية مطلعين جدا على خصوصيات نشأة الإدارة والتطورات المستمرة للقانون الإداري ، وهي البيئة التي نفتقر اليها منظومة تكوين القضائي الحالي ،حيث تقرر في الأونة الأخيرة تدرك هذا العجز بتدريس القانون الاقتصادي للقضاة كالمنازعات العقارية والجباية "

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

قضائية فعلية على الإدارة . أضف إلى ذلك زيادة وعي المواطنين بحيث تخلصوا من عقدة مواجهة الإدارة أمام الجبهات القضائية والمطالبة بحقوقهم وهذا على خلاف الفترة التي سبقت التعددية الحزبية³⁴.

ب) التنظيم القضائي الإداري في ظل التعددية

1) المحاكم الإدارية :

تعتبر المحاكم الإدارية جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية بحيث تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها أو الهيئات العمومية الوطنية . وتختص كذلك في الفصل فيما يلي :

- دعاوى الغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن :
الولاية والمصالح الغير ممرزة للدولة على مستوى الولاية - البلدية - المنظمات المهنية الجهوية - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية .
- دعاوى القضاء الكامل .
- القضايا المخولة لها بنصوص خاصة

أما عن تشكيلة المحاكم الإدارية فهي تتشكل من الهياكل التالية :

الهياكل القضائية :

نصت المادة 34 من القانون 10-22 على أن تنظيم المحاكم الإدارية في شكل أقسام ويمكن أن تقسم الأقسام الى فروع . ونصت المادة 36 من نفس القانون يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين .

³⁴ بوضياف عمار ، النظام القضائي الجزائري 1962 - 2002 ، مرجع سابق ، ص 231 .

المهاكل الغير قضائية :

نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 على تشكيلة كتابة الضبط بحيث توجد في كل محكمة إدارية كتابة الضبط يتكفل بها كاتب ضبط رئيسي يساعده عدد من كتاب الضبط يوضعون تحت سلطة ورقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة .

(2) المحاكم الإدارية الإستئنافية

ثم إنشاء هذه المحاكم تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين ، وذلك ضمانا لتحقيق محاكمة العادلة وبالخصوص بعد تكريس الحق في الدفاع أمام هذه المحاكم ويمكن القول بأن هذا الاستحداث من شأنه " تكريس الرقابة على عمل الإدارة وتعزيز الحقوق والحريات ،مراعاة الامتداد الجغرافي للتراب الوطني من خلال تمكين المتقاضي من الاستئناف أمام المحكمة الإستئنافية التي تعد أقرب اليه من مجلس الدولة في حالات عديدة ،وترشيد النفقات العمومية من خلال تفعيل التقاضي الإلكتروني وماله من دور في تقريب المسافات"³⁵

ولقد نص المشرع على اختصاص المحاكم الإدارية الإستئنافية فتختص بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة . وتختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل فيما يلي :

- الطعون بالاستئناف في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية -تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين تابعتين لدائرة اختصاص نفس محكمة للاستئناف -إعداد تقارير سنوية حول نشاطها ونشاط المحاكم الإدارية التابعة لها

³⁵ فاطمة الزهرة كودري ،مستجدات التنظيم القضائي الجزائري ،دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية،العدد 02،2023 ص 11 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

وإرسالها إلى مجلس الدولة والتي تستغل في إعداد التقرير السنوي الذي يرفعه هذا الأخير إلى السيد رئيس الجمهورية .

وبخصوص تشكيل المحاكم الإدارية الإستئنافية فهي على غرار المحاكم الإدارية تتشكل من هيئات قضائية وهيئات غير قضائية :

- الهياكل القضائية :

وهي تتمثل في غرف يمكن تقسيمها إلى أقسام، وتضاف إليها النيابة العامة بحيث تشمل بحسب مانصت عليه المادة 36 من القانون العضوي رقم 22-10 من محافظ الدولة بمساعدة محافظي دولة مساعدين .

- الهياكل الغير قضائية :

وتتمثل في أمانة الضبط التي توجد في كل محكمة إدارية ويتكفل بكتابة الضبط رئيسي يساعده عدد من من كتاب الضبط يوضعون تحت سلطة ورقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة .

2 (مجلس الدولة

- اختصاصات مجلس الدولة :

يتمتع مجلس الدولة بنوعين من الاختصاصات وهما كمايلي :

- الإختصاصات القضائية :

يعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون .
يختص مجلس الدولة في الفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر ويختص كذلك بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية وينظر في الطعون بالنقض المخولة له قانونا بموجب نصوص خاصة .

- الاختصاصات الاستشارية :

يبيد مجلس الدولة رايه في مشاريع القوانين التي يتم اخطاره بها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية .

- أما عن تشكيلة مجلس الدولة فيتشكل من : رئيس مجلس الدولة -نائب الرئيس -رؤساء الغرف -رؤساء الأقسام -مستشاري الدولة -محافظ الدولة -محافظي الدولة المساعدين . أما الهياكل الغير قضائية فتتشكل من امانة ضبط المركزية وأمانة ضبط الغرفة .

-

المبحث الثالث : مصادر القانون الإداري

للقانون الإداري وعلى غرار القوانين الأخرى نوعين من المصادر وهما المصادر الرسمية والمصادر الإحتياطية .

المطلب الأول : المصادر الرسمية

أن القانون الإداري يستمد أحكامه من نوعين من المصادر الرسمية وهي المصادر المكتوبة والمصادر الغير مكتوبة . سنتعرض لهذه المصادر تبعا للمبدأ تدرج القواعد القانونية.

الفرع الأول) المصادر المكتوبة

أولا)الدستور

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

إن الدستور هو الوثيقة القانونية الأسمى داخل النظام القانوني الجزائري وهي تحتوي على القواعد المنظمة للسلطات داخل الدولة وعلاقتها فيما بينها وكذلك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين. وبالتالي فإن القواعد الدستورية هي أولى مصادر القانون الإداري من حيث تحديد الهياكل الإدارية سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي والقيود التي تفرض نفسها على الإدارة . وليست القواعد التي يتضمنها الدستور وحدها التي تعتبر ذات طبيعة دستورية فهناك أيضا بعض النصوص القانونية المكتوبة التي تعتبر كذلك كما هو الحال في القانون الدستوري الفرنسي اين أضيف الطابع الدستوري وهو ما يمكن أن قوله بالنسبة للقانون الدستوري الجزائري ويتعلق الأمر بالكتلة الدستورية³⁶ .

تتمثل هذه الكتلة في جميع القواعد التي تعالج ذات المسائل التي ينظمها الدستور ، وتتمثل في تلك المتعلقة ببيان نظام الحكم وتنظيم السلطات والعلاقات القائمة بينها بالإضافة الى تضمينها الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون .

تشمل الكتلة الدستورية في القانون الفرنسي بحسب اجتهاد المجلس الدستوري على اعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 بالإضافة الى مقدمة دستور سنة 1948³⁷ ونصوص قانونية أخرى كان آخرها شرعة البيئة لسنة 2004 .

ثانيا) المعاهدات الدولية

ان معاهدات الدولية تحتل المرتبة الثانية في تدرج القواعد القانونية فهي بعد المصادقة عليها بحسب الشروط التي نص عليها الدستور تسمو على القوانين المادة من الدستور(المادة 150) وبالتالي فان الالتزامات القانونية التي تملها القواعد الدولية تفرض نفسها على الإدارة .

يميز الدستور الجزائري بين نوعين من المعاهدات :

³⁶ كارون محمد أرزقي ،الكتلة الدستورية في الجزائر من خلال آراء وقرارات القضاء الدستوري المضمون والإشكالات ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، العدد الاول، 2023، ص 1573 .

³⁷ décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971)

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

- المعاهدات التي لا تحتاج سوى الى مصادقة رئيس الجمهورية
- المعاهدات التي تحتاج قبل المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية إلى موافقة البرلمان وهي المعاهدات التي نصت عليها المادة 153: مثل اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص " .

أما بخصوص شروط سمو المعاهدة وإدراج أحكامها في النظام القانوني الجزائري فهي الأمر يتطلب مجموعة من الشروط وهي :

اشتراط المصادقة على المعاهدة وهو اختصاص يؤول إلى رئيس الجمهورية

اشتراط المصادقة على الاتفاقية أو المعاهدة

ثالثا) القوانين

بعد المعاهدات الدولية فإن النصوص التشريعية التي يتخذها البرلمان في شكل قوانين عادية وعضوية تسمو على النصوص التنظيمية . ولقد حدد نطاق اختصاص التشريع بشكل صريح وحصري من قبل المؤسس الدستوري الجزائري وهو ما يستشف من نص المادتين 139 و 140 . تختلف القوانين العضوية عن العادية من حيث نصاب التصويت بحيث يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتخضع للرقابة المطابقة للدستور من قبل المحكمة الدستورية وهو ما يجعلها في درجة أعلى من القوانين العادية .

بالإضافة إلى البرلمان فإن رئيس الجمهورية يستطيع التشريع بمقتضى أوامر سواء في مجال القوانين العادية بحسب الشروط الواردة في 142 من الدستور

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

1- أن يتعلق الأمر بمسائل عاجلة وأن يتم ذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية

بعد رأي مجلس الدولة يتم إخطار المحكمة الدستورية على أن تفصل هذه الأخيرة في أجل اقصاه 10 ايام وبعد ذلك يتم عرض تلك الأوامر في على كل غرفة من البرلمان للموافقة وفي حالة عدم الموافقة تعتبر تلك الأوامر لاغية ..

بالإضافة الى اختصاص التشريع في الحالات العادية فإن رئيس الجمهورية يستطيع إصدار أوامر تشريعية في حالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 من الدستور و تتخذ في مجلس الوزراء .

رابعاً) التنظيمات

يمكن تعريف التنظيم بأنه وضع قواعد القانونية من قبل السلطة التنفيذية في غير مجالات التشريع ويطلق عليه الفقه العربي في المشرق تسمية اللوائح³⁸ .وهنا نميز بين ثلاثة أنواع من التنظيمات على النحو التالي :

المراسيم الرئاسية -المراسيم التنفيذية -القرارات الوزارية -التنظيمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة .

إن هذه التنظيمات تأتي في المرتبة الرابعة في سلم تدرج القوانين وعليه يجب على واضعيها التقيد من حيث الشكل والمضمون أحكام القواعد القانونية التي تعلوها حتى لا تتعرض للرقابة القضائية لتصحيحها حماية للمبدأ المشروعية .

38 ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 57

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من كونها صادرة من قبل السلطات الإدارية إلا أن هذه الأخيرة ملزمة بتطبيقها حين إصدارها للقرارات الفردية أما إذا أرادت تغييرها فما عليها إلا إلغائها .

الفرع الثاني (المصادر الغير مكتوبة

بالإضافة إذن إلى المصادر المكتوبة هناك مصادر رغم طابعها الرسمي إلا أنها غير مكتوبة وهي ما نصت عليه المادة الأولى من القانون المدني وهي الشريعة الإسلامية -العرف -مبادئ العدالة والقانون الطبيعي .

أولاً) الشريعة الإسلامية

نجد في الشريعة الإسلامية العديد من المبادئ ذات الصلة بالنشاط الإداري والتي يمكن للقاضي الإداري الاستناد عليها مبدأ الغرم بالغنم والتي مفادها أن التكاليف التي والخسارة التي تحصل من الشيء تكون على من ينتفع بها شرعا .وهي قاعدة ثمينة تحقق العدالة في العلاقات القانونية التي تكون الإدارة طرفا فيها³⁹. وكذلك في مجال الوظيفة العامة فإننا نجد مبدأ الطاعة الذي يجد أساسه في القرآن الكريم الذي أمر بطاعة الله ورسوله صلعم⁴⁰ وأولي الأمر . ولفظ أولي الأمر هنا يشير إلى جميع المسؤولين سواء الحكام ورؤساء الإدارات⁴¹. وأشار الحديث الشريف الى نفس الالتزام " على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره مالم يؤمر بمعصية " ⁴² .

³⁹ [/https://www.alukah.net/sharia/0/90889](https://www.alukah.net/sharia/0/90889)

⁴⁰ سورة النساء الآية 59

⁴¹ البخاري (محمد اسماعيل البخاري) تحقيق مصطفى الديب البقاء ، دار ابن كثير اليمامة للطبع والنشر والتوزيع ط 3 ، دمشق 1407 هـ ، 1987 م ، ص 615

⁴² البخاري (محمد اسماعيل البخاري) تحقيق مصطفى الديب البقاء ، دار ابن كثير اليمامة للطبع والنشر والتوزيع ط 3 ، دمشق 1407 هـ ، 1987 م ، ص 615

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

ونجد أيضا كالتزام وظيفي المحافظة على أسرار الوظيفة العامة ذلك أن الشريعة الإسلامية قد اعتنت بجوانب الحياة المختلفة بحفظ الأسرار وكتماها سواء ما تعلق منها بالدولة أو بالمجتمع أو الأفراد وأمر المسلمين جميعا بأن يحفظوا أسرارهم وأن يستروا عوراتهم لأن ذلك أدوم للألفة وأصون للحقوق الأفراد والجماعات⁴³ .

ولقد أسس الشريعة الإسلامية تاريخيا للنظام الحسبة الذي يهدف الى مكافحة تدليس الغش والتطيف في الميزان وإعاققة المرور في الطريقات .

وأُسست أيضا لما سمي قضاء المظالم وهو قضاء يتولاه الخليفة بنفسه أو من ينيبه فهو يختص أساسا بإنصاف المظلومين من قبل الولاة وهو ما يقترب من العدالة الإدارية الحديثة من حيث حماية حقوق وحرريات الأفراد .

ثانيا العرف

إن العرف بمعناه الواسع هو ذلك السلوك الذي درج عليه الأشخاص لمدة طويلة من الزمن حتى تكرس تكرس في وجدانهم لدرجة شعورهم بالزاميته . وحتى يعترف للعرف بقيمته القانونية فإنه يشترط توافر ركنين وهما الركن المادي والركن المعنوي .

أما العرف الإداري فهو جرت عليه السلطات الإدارية في معالجة حالات معينة دون أن تستند الى نص مكتوب . ولقد تم العمل به في القانون السوري من قبل المحكمة الإدارية السورية العليا التي اشترطت لتطبيقه شرطين اساسيين وهما أن يكون العرف عاما وتطبيقه الإدارة دائمة ومنتظمة وأن لا يخالف العرف نصا تشريعا قائما . و بذلك

⁴³ غزالي بلعيد ، الالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العام حسب أحكام الشريعة الإسلامية وقانون الوظيفة العامة ، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية ن العدد 01 ، 2015 ، ص 454 .

يختلف العرف عن كجرد تسامح الإدارة الذي لا يمكن أت ينشأ حقوقا مكتسبا مثل عدم تطبيق تدابير قانونية ضد السائقين المتوقفين في أماكن لا يجوز التوقف فيها⁴⁴

ثالثا) المبادئ العامة للقانون

يمكن تعريفها بأنها مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في الضمير القانوني والتي يرجع الفضل في اكتشافها للقضاء⁴⁵ ولقد اختلف الفقه حيال مصدرها الى أربعة اتجاهات نستعرضها على النحو التالي :

- الرأي الأول : القواعد المكتوبة كمصدر

يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن القوة الإلزامية لهذه المبادئ تجد أساسها في مجموع المبادئ التي تشتمل عليها النصوص والمواثيق الدستورية وعليه يكفي الاطلاع على هذه الأخيرة لاستنباط المبادئ العامة للقانون ذات الصلة بالإدارة كمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة والحق في الدفاع⁴⁶.

رغم أهمية المبادئ المستمدة من النصوص القانونية إلا ان النصوص الدستورية لا تحتوي على جميع المبادئ العامة للقانون مثل مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية .

- الرأي الثاني القانون الطبيعي كأساس للمبادئ العامة للقانون

تستند مبادئ العامة للقانون بحسب هذا الرأي على القانون الطبيعي وهو مصدر رسمي كما سبقت الإشارة اليه إلا انه مصدر يتميز بعمومية كبيرة وهو ما يجعل من الصعب الاستناد عليه ..⁴⁷

44 سعيد نحيلي، القانون الإداري المرجع السابق ، 53

45 عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر ، 2007 ، ص 111.

46 عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، ص 72 .

47 عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 113

- الراي الثالث : العرف كمصدر للمبادئ العامة

يظهر العرف لكونه مصدرا رسميا كأساس لهذه المبادئ وهو ما يمثل خلطا بين المصدرين فالعرف يعتبر مصدرا مستقلا يكفي القاضي بتطبيقه بينما المبادئ العامة للقانون تستنبط من قبل القضاء من مصدر آخر

- الراي الرابع : القضاء كأساس للمبادئ العامة

يذهب هذا الرأي الأخير الى أن المبادئ العامة مصدرها الدور الإنشائي الذي يتمتع به القاضي الإداري وهو ما عبرت عنه المذكرة الإيضاحية للمجلس الدولة المصري " يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني ، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة بين الأفراد "48

المطلب الثاني : المصادر التفسيرية

والمقصود بها تلك المصادر التي لا تسهم في إنشاء القاعدة القانونية بل في تفسيرها او الكشف عنها وهنا نتطرق إلى مصدرين أساسيين وهما القضاء والفقهاء :

الفرع الأول (القضاء

رغم كونه ليس بالمصدر الرسمي القواعد القانونية كون المصادر الرسمية محددة على سبيل الحصر في النظام القانوني إلا أن القضاء لعبا دورا تاريخيا في صياغة قواعد القانون الإداري في فرنسا متسترا تحت غطاء الاجتهاد لابتكار الحلول القانونية .
برجع هذا الدور الإنشائي لعدم إمكانية تطبيق قواعد القانون المدني وأن قواعد

48 عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 114

القانون الإداري غير مقننة فما على القاضي الإداري إذن إلا الاجتهاد حتى لا يقع في جريمة إنكار العدالة .

وإن أبرز مثال عن دور القاضي الإداري في تطوير قواعد القانون الإداري ما يسمى بالمبادئ العامة للقانون وهي عبارة عن مجموع القواعد القانونية التي يستخلصها القضاء من المفاهيم الأساسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية و الروحية السائدة في مجتمع معين وزمن معين⁴⁹ ، بمعنى أن القضاء كاشف لهذه المبادئ وليس مبتكرا لها . أما عن القيمة القانونية لهذه المبادئ فهي لا تعلوا في قيمتها عن النصوص التشريعية العادية ولكنها تسمو على النصوص التنظيمية وهذا موقف القانون الفرنسي⁵⁰

الفرع الثاني (الفقه

إن الفقه يقوم بدور في غاية الأهمية في تطوير القانون الإداري من خلال التحليل والنقد والتقويم للنظام القانوني .ولقد تجسد في القانون الإداري الفرنسي من خلال ظهور عدة مدارس فقهية وأهمه مدرستي المرفق العام والسلطة العامة أما في الفقه العربي فلقد لمعت عدة أسماء مثل سليمان محمد الطماوي وعثمان خليل عثمان وبكر قباني وغيرهم .

المبحث الرابع: معايير القانون الإداري و أسسه

49 عبد الله طلبية ص 24
50 بحاجة الى مرجع فرنسي

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

اعتبرت مسألة تحديد المعايير المحددة لولاية القانون والقضاء الإداريين ذات أهمية بالغة سواء من الناحية العملية لكونها تبين لنا نطاق القانون الإداري أو من الناحية العلمية لكونها تفسر لنا خصوصيته .

سنتعرض لهذه المعايير والأسس كما ظهرت في القانون الإداري الفرنسي "المطلب الأول" ثم نتعرض إلى موقف القانون الجزائري منها "المطلب الثاني" .

المطلب الأول

النظريات المحددة للأسس القانون الإداري ومعايره في القانون الفرنسي

ظهرت هذه المعايير في الفقه والقضاء الفرنسيين من أجل الفصل بين منازعات الإدارة التي تتوول الى القضاء الإداري وتلك التي تتوول إلى القضاء العادي .يتعلق الأمر بشكل أساسي بمعياري المرفق العام والسلطة العامة .

الفرع الأول) مدرسة المرفق العام (الاتجاه الغائي للقانون الإداري) (l'ecole des

(fins

لفهم هذه التوجه وجب علينا أولاً تعريف المرفق العام بالقول بأنه ذلك النشاط الذي يتم تحت إشراف الإدارة و تحقيق المصلحة العامة وهو بذلك يقوم على العناصر الثلاثة التالية وهي :

هدف المرفق وهو تحقيق المصلحة العامة وبذلك يختلف عن النشاطات التي تقوم بها الإدارة بهدف تحقيق غايات مالية .وهنا تتعدد أهداف المصلحة العامة فنجد عدة مرافق الأمن القضاء الصحة .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

يتم تحت إشراف الإدارة بحيث إما تشرف مباشرة وإما أنها تعهده الى جهة أخرى من خلال تفويضه لها⁵¹.

وأن المرفق العام يتم من خلال قواعد تميزه وهي المبادئ الكبرى المساواة / الاستمرارية -التكيف .

استنادا على هذا المفهوم فإن مدرسة المرفق العام بررت وجود قانون إداري وتميز أحكامه عن أحكام القانون الخاص سواء تعلق الامر بمسؤولية الإدارة أو موظفيها وغيرها من المواضيع

وبذلك اصبحت نظرية القانون الاداري طبقا للنظرية المرفق العام القانون والقضاء الاداريين وفقا للمعادلة التالية : القانون الاداري = وجود الادارة + مهمة مرفق عام .

ثم تبني نظرية المرفق العام من قبل بعض الفقهاء الفرنسيين مثل دوجي و بونار جيز وطبقها القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة في العديد من القضايا مثل قضية تيري وكذلك محكمة النزاع في قرارها الشهير بلانكو⁵² .

ولكنها تعرضت الى أزمة مع بداية القرن العشرين دفعت الفقه الى إعادة النظر فيها .

تمثلت أزمة نظرية المرفق العام في ظهور نوع جديد من المرافق العام وهي المرافق العامة التجارية والصناعية التي تخضع الى قواعد القانون الخاص في علاقتها مع الغير وبذلك لم يعد هناك تلازم بين القانون الاداري والمرفق العام بحيث أفلتت المرافق العامة التجارية والصناعية بشكل شبه كامل من ولاية القانون الاداري⁵³ .

51 ناصر لباد ، الاساسي في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار المجدد ، ص 150

52 سعيد نحيلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 70 .

53 ثم الاعتراف بهذا النوع من المرافق في قرار محكمة النزاع الشهير بشكل واضح وقطعي بوجود نوع جديد من المرافق العامة وهي المرافق العامة التجارية والصناعية وهي مرافق تسير وفقا لنفس الشروط

الفرع الثاني: نظرية السلطة العامة الاتجاه المتعلق بالوسائل

(moyens)

على خلاف مدرسة المرفق العام فان نظرية السلطة العامة التي ترأسها الفقيه موريس هوريو تقوم على ان خصوصية القانون الإداري تقوم على اساس ممارسة السلطة العامة فمتى كان عمل الادارة ينطوي على هذه الأخيرة فإننا نكون أمام اختصاص القانون ولقضاء الإداريين . و تظهر نظرية السلطة العامة بالنسبة لأنصارها أيضا من خلال ما يقابل صلاحيات الإدارة من قيود

وعليه ذهبت هذه النظرية الى التمييز بين نوعين من الأعمال الادارية النوع الاول تظهر فيه الادارة بمظهر سيادي يعلو إرادة الاشخاص العاديين والنوع الثاني تتجرد فيه الادارة من سيادتها وتتصرف مثل شخص عادي. وحده النوع الاول الذي يخضع للقانون الاداري ويؤول الى اختصاص القاضي الاداري⁵⁴.

اصبحت المعادلة بموجب هذه النظرية : القانون الاداري = وجود الادارة + ممارسة صلاحيات السلطة العامة .

على غرار نظرية المرفق العام فإن هذه النظرية وجهت لها انتقادات حادة ولم تستطع أن تفرض وجودها بشكل مطلق في فرنسا . نذكر أهم الانتقادات التي وجهت لها :

التي تسير بها المؤسسات الخاصة .وتعلق الامر في القرار بمصلحة تابعة للمستعمرة التي اعتبرت مرفقا عاما تجاريا وصناعيا . أنظر إلى قرار محكمة التنازع بتاريخ 22 جانفي الشركة التجارية للغرب الافريقي 54 ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 17 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

ليس من السهل التفرقة دائما بين الأعمال السلطوية للإدارة وتصرفاتها العادية وهو ماقد يجعل من الصعب تحديد اختصاص القضاء الإداري .

إن نظرية السلطة العامة تجعل من هذه السلطة غاية في حد بينما الغاية الحقيقية للدولة والأشخاص العامة هو تحقيق المصلحة العامة .

إن الأخذ بهذه النظرية يؤدي الى ازدواجية في شخصية الدولة فتارة هي سلطة عامة وتارة هي سلطة عادية .

الفرع الثالث : الجمع بين النظريتين

اقترح الفقيه دولباير اعتماد معيار مزدوج يقوم على وجود مهمة مرفق عام يتم تسييره من خلال أعمال السلطة العامة وبالتالي اصبحت معادلة القانون الاداري = وجود الادارة + ممارسة السلطة العامة و تحقيق هدف مرفق عام أو احدهما⁵⁵ . ولقد لقي هذا المعيار تأييدا من قبل القاضي الاداري في تحديد اختصاصه .

المطلب الثاني : موقف المشرع الجزائري من نظريات أسس القانون الإداري

اختار المشرع الجزائري طريقا مغايرا للأسلوب الفرنسي من أجل توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي وهو ما يتمثل في المعيار العضوي .

الفرع الأول : تبني المعايير العضوي

لقد سبق وان اشرنا إلى أن القانون الإداري بمعناه الفني والضيق هو نتاج التجربة الفرنسية، ولكنه لم يظل حبيسا في فرنسا بل طبق في العديد من الدول ومن بينها الجزائر .وهنا نطرح التساؤل حول مدى التزام القانون الجزائري بالمفهوم الفرنسي ؟ .

⁵⁵ عمار عوابدي ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ، ص 137.

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تبنى المشرع الجزائري نظام الازدواجية بعد التعديل الدستوري ل 1996 الذي نص على إنشاء مجلس الدولة و ثم انشاؤه فعليا بموجب القانون العضوي 98-01 و أنشأت المحاكم الادارية بموجب القانون العضوي 98-02 وأيضا ثم إنشاؤه محكمة النزاع بمقتضى القانون العضوي 98-03 .

ولكن على خلاف القانون الفرنسي الذي كما قد بينا اعتمد على معيار موضوعي في الكشف عن طبيعة النزاع فان المشرع الجزائري أخذ بالمعيار العضوي. فبدل أن يتحدد الاختصاص بناء على موضوع النزاع فيما إذا كان يتعلق بممارسة سلطة عامة أو تحقيق مرفق عام فانه يشترط فقط أن تكون الإدارة طرفا في النزاع⁵⁶ .

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص طبقا للمعيار العضوي

نصت على المعيار العضوي المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كما يلي :

المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

"تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

ونصت القانون 98-01 على نفس المعيار عندما منح مجلس الدولة كدرجة اولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ويختص ايضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة .

⁵⁶ حول المعيار العضوي أنظر إلى : ميمونة سعاد ، توزيع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي ، معالم الدراسات القانونية والسياسية ، العدد 02 ، ديسمبر 2017 ، ص 335 .

المحور الثاني : أسس التنظيم الإداري

حتى تتسنى لنا دراسة مختلف الأجهزة الإدارية بالتفصيل التي في القانون الجزائري فإننا سنتطرق الى الأسس التي يقوم على التنظيم الإداري وهو ما يستدعي التطرق إلى مايلي :

-الشخصية المعنوية العامة كأساس للتنظيم الإداري

-المركزية الإدارية

-اللامركزية الإدارية .

المبحث الأول : الشخصية المعنوية العامة كأساس للتنظيم الإداري

تتخذ الإدارة في القانون الجزائري صورتين وهما المركزية الإدارية واللامركزية بمعنى أن كل إدارة جزائية لا بد أن تندرج في إحدى هاتين الصورتين .وقبل الحديث عنهما فانه لا بد من التطرق الى مفهوم قانوني أساسي يقوم عليه التنظيم الإداري ألا وهو مفهوم الشخصية المعنوية العامة التي تمنح السلطات الإدارية الوجود القانوني وتجعلها مستقلة عن الأشخاص المسيرة لها .

المطلب الأول : مفهوم الشخص المعنوي العام

لفهم الشخصية المعنوية الخاضعة للقانون العام كأساس للتنظيم الإداري بشكل دقيق فإننا نتطرق إلى تعريفها ثم إلى خصائصها .

الفرع الأول : تعريف الشخصية المعنوية العامة

تعرف الشخصية المعنوية بأنها مجموعة الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غاية معينة ويعترف لها بالشخصية المعنوية .تكمن أهمية الشخصية المعنوية بالنسبة للإدارة أنها تنقلها من الوجود المادي إلى الوجود القانوني فتتحول إلى شخص قانوني .

ولقد ثار نقاش فقهي حول طبيعة الشخصية المعنوية فظهرت عدة عدة نظريات سنتعرض لها تباعا :

أولا) نظرية الافتراض القانوني

ومعنى ذلك أن الشخصية المعنوية مجرد افتراض من قبل المشرع مخالف للواقع وذلك من أجل تسهيل التعامل مع الإدارة والمؤسسات العمومية بحيث تستطيع هذه الأخيرة اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وبالتالي تحقيق المصلحة العامة . انتقدت هذه النظرية لكونها تطلق يد المشرع في إنشاء الأشخاص المعنوية وتحديد مسؤوليتها⁵⁷ .

ثانيا) نظرية الشخصية الحقيقية

على خلاف النظرية السابقة فإن هذه النظرية تعتبر الشخصية المعنوية حقيقية مثلها مثل الشخصية الطبيعية المقررة للإنسان ولقد انتقدت هذه النظرية لكونها تبالغ في تشبيه الشخصية المعنوية بالشخصية الطبيعية .

أما عن النتائج القانونية المترتبة عن تمتع الإدارة بالشخصية المعنوية فهي نفسها المعترف بها للأشخاص المعنوية الأخرى وهي : ذمة مالية - أهلية - موطن يوجد فيه مقر إدارتها - نائب يعبر عنها - حق التقاضي⁵⁸ .

تنقسم الأشخاص المعنوية الى فئتين وهما الأشخاص المعنوية الخاصة وهي التي تخضع الى القانون الخاص من حيث انشائها وتسييرها ونهايتها وهناك الأشخاص المعنوية العامة التي تخضع الى القانون العام من حيث النشأة والتسيير وأموالها وكذلك الرقابة عليها لأنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة وهي لا تخضع للأحكام التنفيذ الجبري .

57 عمار عوايدي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 144 .
58 مازن رضا ليلو، المرجع السابق ، ص 42.

إن الشخصية المعنوية العامة هي التي تتجسد من خلالها الإدارة في القانون الجزائري بشكل رئيسي .

الفرع الثاني : خصائص الشخص المعنوي العام

يتميز الشخص المعنوي العام عن الأشخاص المعنوية الخاصة من النواحي التالية⁵⁹:

1 من حيث النشأة والنهائية تنشأ الأشخاص المعنوية العامة بإرادة السلطات العامة ولا يمكن أن تنشأ نتيجة للمبادرة الخاصة وكذلك لا تنتهي كما ينتهي وجود الأشخاص المعنوية الخاصة أي عن طريق الإفلاس أو الحل .

2 لا يتمتع الافراد بالحرية في الانضمام إلى الأشخاص المعنوية العامة فمثلا بمجرد إقامة شخص في بلدية معينة فإنه يعتبر منتميا إليها .

3 تسعى الاشخاص المعنوية العامة الى تحقيق المصلحة العامة وذلك على خلاف الاشخاص المعنوية الخاصة التي تسعى الى تحقيق صالحها الخاص .

4 تتمتع الأشخاص المعنوية العامة بوسائل السلطة العامة وهو ما تفتقر إليه الأشخاص المعنوية الخاصة .

المطلب الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية العامة

إن الأشخاص المتمثلة في الدولة -الولاية -البلدية -الولاية -المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري هي عبارة عن أشخاص معنوية عامة الرئيسة التي تتجسد من خلالها الادارة قانونيا في القانون الجزائري بالإضافة الى فئة السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية .

59 سعيد نحيلي، القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص111

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

وهذا يعني أن اية إدارة في القانون الجزائري فإنه ينبغي أن تدرج هذه الأشخاص :

- الدولة : وهي شخص معنوي إقليمي تأخذ مفهوما ضيقا في القانون الإداري فهي تعني فقط السلطات الإدارية المركزية اي تلك السلطات المتواجدة على مستوى مركز الدولة ، بعبارة أخرى يتعلق الأمر بالسلطات التي لها اختصاص ذو طبيعة وطنية وهذا على خلاف الأشخاص المعنوية الإقليمية التي مجالها محدد إقليميا وهذا على خلاف الدولة في إطار مفهوم القانون الدولي التي تعني جميع السلطات المتواجدة على إقليم الدولة .
- الولاية والبلدية : وهما عبارة عن شخصين معنويين إقليميين يمثلان ما يسمى اللامركزية الإقليمية .
- المؤسسة العامة ذات الطبيعة الإدارية : وهي بخلاف الاشخاص المعنوية السابقة تعتبر شخصا معنويا مرفقيا اي انها تركز على مرفق عام وليس على إقليم معين .

المبحث الثاني : المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على مجموعة من العناصر القانونية التي تميزها بشكل واضح عن اللامركزية الإدارية . وهي تتخذ صورتين وهو الإدارة المركزية وعدم التركيز الإداري .

المطلب الأول : أركان المركزية الإدارية

عرفت المركزية الإدارية بأنها ذلك النظام القائم على تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية الموجودة على المستوى المركزي ولكن هذا لا يعني أننا أمام احتكار ممارسة الوظيفة الإدارية من قبل هذه السلطات بل فقط أن القرارات الإدارية الكبرى تصدر من جانبها أما تنفيذها فيتم من قبل ممثلها على المستوى الإقليمي .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تقوم المركزية الإدارية على مجموعة أركان وهي⁶⁰ :

الفرع الأول) تركيز السلطة الإدارية

تتركز سلطة التقرير في المركزية الإدارية في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية في جميع أجزاء أقاليم الدولة .ولكن هذا التركيز يختلف بحسب صوري المركزية فإذا كنا أمام تركيز مطلق لا يمنح أي اختصاص لممثلي السلطة المركزية فإننا نكون أمام تركيز إداري وإما عدم تركيز .

للمركزية جوانب إيجابي وأخرى سلبية فمن جهة هي " تتجاوب وتتفق مع بعض المرافق العامة التي ليس من الممكن أو المناسب أن تتخلى عنها السلطة المركزية باعتبارها من أسس وحدة الدولة ووجودها كمرفق الأمن والبريد" وهي أيضا تعزز سلطة الدولة وسيادتها على كامل التراب الوطني ولكن من جهة أخرى فإنه يعاب على المركزية المركزية الإدارية " بطء إنجاز العمل ، وعدم التناسب مع متطلبات بعض المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة التي يقتضي نجاحها استقلالها وتحررها من أسلوب الإدارة الحكومية فضلا عن عدم التجاوب الكافي مع تطلعات " السكان المحليين نحو الديمقراطية المحلية⁶¹ .

الفرع الثاني) التدرج السلمي

إن الإدارة المنبثقة عن المركزية الإدارية هي بالضرورة إدارة سلمية أي ذات بناء هرمي وبناء عليه ثم تقسمها إلى ثلاثة مستويات وهي المستوى الإشرافي الأعلى ، والمستوى الإشرافي المتوسط والمستوى الإشرافي الأدنى . تتوزع هذه المستويات الثلاثة على السلم الإداري يتربع وزير القطاع على قمته وفي الأدنى يوجد صغار الموظفين⁶² .

الفرع الثالث) السلطة الرئاسية

⁶⁰ ماهر صالح علاوي الجبوري ،مبادئ القانون الإداري ،دراسة مقارنة ،وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2009 ، ص 35

⁶¹ راغب الحلو ، المرجع السابق ، 95 .

⁶² سعيد نحيلي ، قانون إداري المرجع السابق ، 123 .

أولاً) مضمون السلطة الرئاسية

تتمثل السلطة الرئاسية في تلك السلطة المقررة للرئيس على المرؤوس بشكل طبيعي بمعنى أنه لا تحتاج الى نص يقرها ذلك أن الطبيعة التدريجية للمركزية الإدارية تقتضيها . فالمرؤوس يرتبط بسلطة الرئيس من الناحية الوظيفية وذلك منذ تعيينه وتثبيتته وإذا اقتضى الأمر في حالة نقله وتأديبه وذلك الى نهاية مسار وظيفته .. ويرتبط المرؤوس بالرئيس من ناحية أعماله بحيث يستطيع هذا الأخير الرقابة على قراراته وإجازتها وتعديلها أو إلغائها إذا اقتضى الأمر وهو ما يجعل السلطة الرئاسية على الأعمال تنفرع الى سلطتين وهما:

وتتمثل في مجموعة من الصلاحيات المقررة للرئيس حيال الموظفين سواء بشكل توجيهات فردية أو عامة وهو ما يظهر في شكل أوامر والمذكرات والتعليمات وغيرها من الأعمال الإدارية الداخلية . سنتطرق الى المواقف الفقهية حيال مسألة طاعة أوامر الرئيس الغير مشروعة .

وهناك صلاحية التعقيب فهي كما اشرنا اليها تتمثل في الإجازة والتعديل والإلغاء بحيث يمارس الرئيس رقابة شاملة على تصرفات المرؤوسين سواء فيما يتعلق بمشروعية أعمالهم أم ملاءمتها وهذا عكس الرقابة القضائية التي تختص مبدئياً بالمشروعية . وهي ومع ذلك نجد النصوص القانونية تتدخل لتنظيم هذه السلطة يجب ضرب الامثلة النص المتعلق بالتعيين - الرقابة المالية - السلطة التأديبية .

ثانياً) إشكالية طاعة أوامر الرئيس الغير مشروعة

أ) عدم إلزامية الأوامر الغير المشروعة للمرؤوس

لا يلتزم المرؤوس بحسب هذا التوجه بالأوامر الغير المشروعة الصادرة من قبل رئيسه وهو ما تبناه الفقيه الفرنسي دوقي مستثنيا طائفة الجنود لان الجندي بحسب تعبيره آلة

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

للإكراه محرومة من التفكير⁶³ . وهو نفس الاستثناء الذي ذهب اليه القضاء الإداري في مصر حين اشار في الحكم الصادر في 10 جانفي 1955 الى عدم جواز الامتناع عن التنفيذ في النظم العسكرية⁶⁴ .

إن من شأن هذا التوجه صيانة مبدأ المشروعية في الحياة الإدارية ولكنه قد يؤدي الى تعطيل هذه الأخيرة نظرا لفتح المجال لفحص وتقدير المرؤوسين للقرارات رؤسائهم .

ب) إلزامية إتباع أوامر الرئيس الغير المشروعة

يرى أصحاب هذا الرأي بأن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر الرئيس الغير مشروعة ولا يجوز له فحصها أو تقديرها وهو ما ذهب اليه الفقيه الفرنسي موريس هوريو وهو ما يعتبر طبيعيا نظرا لكونه المتزعم للمدرسة السلطة العامة التي تؤسس خصوصية القانون الإداري على فكرة السلطة العامة⁶⁵ .

رغم أهمية هذا التوجه في الحيلولة دون انتشار الفوضى في المرافق العامة والمؤسسات العامة إلا الطاعة المطلقة قد تؤدي الى انتهاكات صارخة للمبدأ المشروعية وللحقوق وحرية الافراد .

ج) الرأي المعتدل

يحاول أصحاب هذا التوجه اتخاذ موقف وسط للتفادي سلبيات الرأيين السابقين وهو ما تبناه القضاء الفرنسي والفقه الألماني من خلال وضع مبدأ مفاده أن أوامر الرئيس لا تكون ملزمة إلا إذا كانت مكتوبة وصادرة عن السلطة المختصة وأن الأمر يندرج في

⁶³ نقلا عن الدكتور عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، ص 449

⁶⁴ ثروة بدوي ، المرجع السابق ص 336

⁶⁵ عمار عوابدي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 162

نطاق اختصاصه . وعليه فإنه إذا نجمت أضرار عن تطبيق الأمر الغير مشروع فإن الموظف لا يكون غير⁶⁶ .

(د) موقف المشرع الجزائري

يمكن أن نستشف موقف المشرع الجزائري بخصوص إشكالية طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الغير المشروعة من من المادة 129 القانون المدني بعد تعديلها بموجب القانون 10-05 والتي نصت على أنه " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت اليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " . يفهم بحسب رأي الاستاذ عمار عوابدي بأن المشرع الجزائري يميل الى " ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقييد بها وتنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري أي أنه يعتنق مبدأ أولوية طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون"⁶⁷ .

على خلاف الاستاذ عمار عوابدي فإن الاستاذ عمار بوضاف توصل الى نتيجة مخالفة وهي أن طاعة المرؤوس مقيدة بمشروعية أوامر الرئيس وهو ما يفهم من العبارة الواردة في المادة 129 وهي " متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم "

المطلب الثاني : صور المركزية الإداري

تتخذ المركزية الإدارية صورتين وهما :

الفرع الأول (التركيز الإداري

والمقصود بذلك حصر الوظيفة الإدارية بشكل مطلق في يد الإدارة المركزية بحيث لا يكون للمثلي السلطة المركزية على المستوى الإقليمي اي اختصاص فهم مجرد منفذين

⁶⁶ عمار عوابدي ن المرجع السابق ، ص 163 .

⁶⁷ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ص 442

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

للقرارها . إن مثل هذه الصورة من المركزية مهجورة حاليا نظرا للتشعب اختصاصات الإدارية وشساعة الرقعة الجغرافية للدولة وهو ما يجعل من المستحيل الإحاطة بجميع الشؤون الإدارية في كامل التراب الوطني .

الفرع الثاني) عدم التركيز الإداري

أولا) مفهوم عدم التركيز

وتسمى أيضا المركزية المخففة وهي تهدف إلى تخفيف العبء عن الحكومة المركزية من خلال منح ممثلي هذه الأخيرة على المستوى الإقليمي قدرا من الصلاحيات مع خضوعهم لسلطتها الرئاسية .

يتم تجسيد عدم التركيز الإداري إما من خلال النصوص القانونية التي تنص بشكل مباشر على الاختصاصات التي تؤول الى ممثلي السلطة المركزية

ثانيا) التفويض من حيث شروطه وصوره :

تمثل شروط التفويض الأساسية سواء كان متعلقا بالاختصاص أو التوقيع في الشروط التالية : أن يكون مقرا بنص (اي ان نص قانوني يجيزه) - أن يكون مؤقتا وقابلا للإلغاء - أن يكون جزئي - أن يكون التفويض من قبل صاحب الاختصاص فلا تفويض على تفويض .

أما صور التفويض فتتمثل في تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع :

- إن تفويض الاختصاص يمنع الأصيل المفوض من ممارسة اختصاصه أثناء سريان التفويض وهذا على العكس من تفويض التوقيع الذي " لا يتضمن نقلا للاختصاص فلا يمنع الرئيس المفوض من ممارسة اختصاصاته
- كما أن القرارات الصادرة بموجب التفويض تأخذ الدرجة الوظيفية للمفوض اليه وتنسب اليه. بينما في تفويض التوقيع فالقرارات تنسب الى الرئيس .

- على خلاف تفويض الاختصاص الذي له طبيعة موضوعية بحيث يوجه الى صفة المفوض اليه لا الى شخصه فإن تفويض التوقيع ذو طبيعة شخصية ولذلك فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض اليه .

تجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين التفويض بصورتيه والحلول الذي يتحقق في حالة تغيب الأصيل لمرض أو لسبب آخر ويكون الحال محل الأصيل من نفس درجته أو من الدرجة الأدنى مباشرة .ومن ثم يمكن حصر أوجه الاختلاف بين المفهومين من النواحي التالية :

يكون الرئيس المفوض حاضرا في حالة التفويض بينما في الحلول فان الأصيل غائب إما للمرض أو لاي سبب آخر .

يتم التفويض بموجب قرار من الأصيل بينما يتم نقل الصلاحيات في حالة الحلول بقوة القانون الذي يحدد بشكل مسبق من محل الموظف .

لا يكون الأصيل مسئولا عن أعمال الحال على خلاف التفويض الذي يظل فيه المفوض مسئولا عن أخطاء المفوض اليه بحكم السلطة الرئاسية التي تربطهما .

أما عن الاختلاف بين التفويض والإنبابة في الاختصاص interim فإن هذه الأخيرة على غرار الحلول تتميز بغياب الأصيل ولكن يتعذر تطبيق الحلول نظرا لعدم نص القانون على ذلك وليس هناك أيضا نائب الرئيس ولذلك فان الرئيس الإداري يعهد الى موظف آخر يختاره للممارسة اختصاصات الأصيل الغائب .

المبحث الثالث :أسلوب اللامركزية الإدارية .

بعد دراستنا للنظام المركزي الإداري فإننا ننتقل إلى دراسة الصورة الثانية التي تتجسد الإدارة من خلالها وهي اللامركزية الإدارية. سنتعرف أولا على مفهوم اللامركزية الإدارية

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

بشقيها الإقليمي والمرفقي "المطلب الأول" ثم نركز على اسس اللامركزية الاقليمية
لكونها الأهم في التنظيم الإداري "المطلب الثاني" .

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية

تعتبر اللامركزية الإدارية النمط الثاني لتنظيم الإدارة داخل الدولة ، ولذلك فإنه من
الأهمية بمكان تحديد مفهومها من خلال تعريفها وتمييزها عما شابهها من مفاهيم .

الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

عرف البعض اللامركزية عموما بأنها توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية و
بين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبيا و تخضع لرقابة السلطة
المركزية " ولقد عرفها الاستاذ الطماوي بانه توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية
في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها
وظائفها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية⁶⁸ . "

أما إذا أردنا تقديم تعريف دقيق للامركزية الإدارية في صورتها الإقليمية فيمكن القول
بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس
إقليمي ، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة و على مستوى مصالحه
المحلية و بالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي
عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر اتصالا و معرفة باحتياجاتها من الحكومة
المركزية⁶⁹ .

أما بالنسبة للتعريف اللامركزية المرفقية فإنها ظهرت "حديثا عندما تدخلت الدولة
المعاصرة في العديد من المجالات الاقتصادية التي كانت تحجم عن ممارستها سابقا، فكثرت

68 سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 55.
69 د./ طعيمة الجرف: القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978، ص 111.

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

المشاريع والمصالح العامة ، وظهرت الحاجة الى منح بعض المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونها بشكل مستقل عن الدولة ، وبعيدا عن التعقيدات الحكومية مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية وقد نشأ هذا النوع لاعتبارات موضوعية ترجع الى طبيعة النشاط ونوع المرافق والمشاريع التي يتعلق بها النشاط⁷⁰. واتخذت اللامركزية شكل المؤسسات العامة والتي تنقسم الى مؤسسات عامة إدارية ومؤسسات عامة تجارية وصناعية . ولكن وحدها الفئة الاولى من المؤسسات العامة التي تمثل الإدارة العامة بينما الفئة الثانية فهي تمارس النشاطات الاقتصادية .

مبررات اللامركزية بصورتها فهي تتمثل فيما يلي

المبررات السياسية تعتبر اللامركزية الإقليمية تجسيدا للديمقراطية الإدارية من خلال إشراك السكان المحليين في تشكيل الأجهزة الإدارية على المستوى الإقليمي عن طريق الانتخابات . وهو ما يمكن هؤلاء من اختيار المشاريع والأشخاص المناسبين للتسيير الإدارية المحلية .

المبررات الإدارية إن اللامركزية بصورتها تعتبر وسيلة للتخفيف الأعباء المتزايدة على الإدارة المركزية نتيجة للاتساع نشاطات الدولة كما أنها الأقدر على إدارة الشؤون الإدارية بدون تعقيد وهذا على خلاف الإدارة المركزية وبذلك هي تحقق مبدأ قرب العدالة من المواطنين⁷¹ .

أما عن سلبيات اللامركزية فلقد وجهت لها بعض الانتقادات نذكر منها :

زيادة النفقات المرتبطة -الافتقار الى الخبرة التي يحققها التعيين -تغليب المرافق العامة المحلية على المرافق الوطنية .

⁷⁰ سعيد نحيلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، 141 .

⁷¹ سعيد نحيلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق 143

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

الفرع الثاني : تمييز اللامركزية الإقليمية عن مشابهاها من المفاهيم

يجب تمييز اللامركزية عن نظامين قريبين منها وهما الفيدرالية و عدم التركيز الإداري .

أولاً) تمييزها عن الفيدرالية

التي التي لا تقتصر على منح استقلالية ادارية بل هي تعترف بوجود دويلات تتمتع بدساتير خاصة بها ووسطاتها التشريعية والقضائية وعادة ما تستمد صلاحياتها للدستور الفيدرالي وليس من قوانين كما هو بالنسبة للهيئات المحلية . ويمكن لنا توضيح جوانب الاختلاف بينهما كما يلي

يقوم النظام الفيدرالي على توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية والدويلات فيما يتعلق بالسلطات الثلاثة وليس فقط بعض الاختصاصات الإدارية كما هو الحال بالنسبة للامركزية الإدارية .

تستمد الدويلات في النظام الفيدرالي اختصاصاتها من الدستور بينما اللامركزية الإدارية تقوم في توزيع الاختصاصات الإدارية على القانون الصادر عن البرلمان .

يعتبر النظام الفيدرالي شكلا من أشكال الدولة المركبة بنما تعتبر اللامركزية الإدارية هي عبارة عن نظام إداري .

ثانيا) تمييزها عن عدم التركيز الإداري

الذي لا يرمي الى منح الاستقلالية القانونية والمالية الى الأجهزة الإدارية بل فقط يمنحها هامشا من الحرية في اتخاذ القرار من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية مع بقائها خاضعة الى السلطة الرئاسية لهذه الأخيرة ومتحدثة باسمها . وقد يلتبس الأمر على المتعاملين مع الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية فيعتقدون بأنها تمثل دائما اللامركزية بينما هي تمارس الكثير من الاختصاصات باسم الدولة كما سبق بيانه .

ثالثا) تمييز اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية المرفقية

تقوم اللامركزية المرفقية الإدارية على منح بعض المرافق العام الشخصية المعنوية العامة وليس المقصود جميع المرافق العامة بل المرافق العامة ذات الطابع الإداري كمرفق التعليم العالي . وتتميز أيضا عن اللامركزية الإقليمية بكونها تخضع إلى مبدأ التخصص.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإقليمية على ثلاثة أركان أساسية وهي :

الفرع الأول) المصالح المحلية

لقد اختلف الفقهاء في تعريف المصالح المحلية بحيث اقتضت تعريفاتهم على تمييزها عن المصالح الوطنية بحيث يرى البعض بأنه تكون المصالح المحلية اذا كانت تتصل بإقليم معين وتكون وطنية اذا اتصلت بإقليم الدولة إلا أن هذا المنظور لا يصدق دائما فان المصالح المحلية لا ترتبط بالاقليم بشكل حصري فالنشاط البترولي رغم تمكزه في الجنوب في الجزائر الا انه يعتبر نشاطا وطنيا استراتيجيا⁷² في حين يرى البعض الآخر بان المصلحة المحلية تقوم على أساس التضامن المحلي بحيث أن مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة .

الفرع الثاني) الاعتراف بوجود هيئات او مصالح مستقلة

ونعني بذلك تمتع الهيئات المسيرة للمصالح المحلية بقدر من الاستقلالية في تسيير شؤونها عن السلطة المركزية ولقد اختلف الفقهاء بين مؤيد ومعارض لأسلوب الانتخاب كأحد مقومات هذه الاستقلالية فرأى البعض بان الانتخاب ليس شرطا ضروريا لاستقلالية الهيئات المحلية بل يكفي ان تكون مستقلة من الناحية العملية على غرار القضاة اما البعض الاخر فيرى بان الانتخاب يشكل احسن وسيلة للتعبير الديمقراطي وضمان هام لاستقلالية الهيئات المسيرة

72 د6/مسعود شيهوب:أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 124 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

حتى ولو ادى الى اختيار اشخاص غير مؤهلين فحسب الاساذ موريس هوريو فان الانتخاب لا يهدف من ورائه ادارة الوحدة المحلية على وجه افضل وإنما تحقيق مشاركة ديمقراطية للمواطنين بمعنى انه يتم تكريس الحرية على حساب الفعالية⁷³.

والانتخاب المرغوب فيه للتحقيق الديمقراطية المحلية هو الذي يتم في ظل التعددية الحزبية لتمكين الأفراد لاختيار البرامج الاقتصادية والسياسية التي تتماشى مع طموحات المجتمع .

ان اختيار الانتخاب يؤدي الى ارتباط المنتخب بالهيئة المحلية ويسكانها فهو ارتباط شخصي ضيق من خلال الطابع الظرفي للموظف في الدولة وبذلك نبتعد عن مفهوم الوظيفة العامة الذي يقضي بولاء الموظف المطلق للدولة .

الفرع الثالث (الخضوع للسلطة الوصاية

رغم الاعتراف بالاستقلالية للبعض المصالح المحلية الا ان هذا لا يعني بانها تصبح مستقلة بشكل مطلق عن السلطة المركزية بل ان هذه الأخيرة تظل تمارس حيالها بصلاحيات رقابية ولقد عرفت هذه الرقابة بانها تلك الصلاحيات التي تمارسها سلطة مركزية او سلطة عليا على اجهزة لامركزية وعليه فانها تشكل عمال حفاظ على وحدة الدولة واستقرارها .

ان السلطة الوصائية تتميز عن السلطة الرئاسية بجملة من الخصائص⁷⁴ وهي :

الأساس الذي تستند اليه فهي لا تكون مقررة الا بموجب نص على خلاف السلطة الرئاسية التي تكون دائما حتى في حالة وجود نظام رئاسي

ومن حيث وسائلها فان الرقابة الوصاية لها نطاق ضيق فهي تهدف عادة إلى تحقيق مبدأ المشروعية بينما الرقابة الرئاسية فاها عدة مجالات فهي تتناول الرقابة على الأعمال الوظيفية وعمل مسار الموظفين .

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة السلمية من ناحية عدم إمكانية الطعن في قرارات السلطة الوصائية بينما لا يمكن الطعن في قرارات الرئيس من قبل المرؤوس

⁷³ بابا علي فاتح ، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل ماجستير ، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، ص 19 .
⁷⁴ عمار عوابدي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 179 .

واخيرا تتميز السلطة الوصائية بعدم مسؤوليتها اتجاه الهيئات المشمولة برقابتها على خلاف السلطة الرئاسية التي يسأل صاحبها عن نشاط المرؤوس نظرا لما تملكه من صلاحيات حيال هذا الاخير .

يرى بعض الفقه بأن الفرق الجوهرية بين الرقابيتين يكمن في سلطة التعديل ، فهذه السلطة تمارس فقط في ظل السلطة الرئاسية ولا يمكن ممارستها في ظل الرقابة الوصائية لان ذلك من شأنه تهديد استقلالية الجماعات المحلية ، و التي تعتبر ركن من أركان اللامركزية الإقليمية . ولقد ذهب بعض الفقه الى جواز سلطة التوجيه ولكن بدون صفة الإلزام بل على سبيل النصح والإرشاد ⁷⁵.

تعتبر قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة على خلاف قرارات السلطة الرئاسية تعتبر قرارات واحدة وهو ما يترتب عليه بأنه في حالة المصادقة من قبل سلطة الوصاية فإن القرار يترتب آثاره القانونية من يوم صدوره وليس من تاريخ المصادقة

اما بخصوص فحوى الرقابة الوصائية في مجال الإدارة المحلية فهي تشمل الرقابة على المنتخبين وعلى أعمال الهيئة وتكون على الهيئة ككل .

المحور الثالث : المركزية الإدارية في الجزائر

تتجلى المركزية الإدارية من خلال وجود أجهزة إدارية على المستوى المركزي " المبحث الأول" وامتدادها على المستوى الإقليمي وهما يسمى عدم التركيز الإداري "المبحث الثاني"

المبحث الأول : الأجهزة الإدارية المركزية

⁷⁵ د/عادل محمود حمدي :المرجع السابق،ص144

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

لقد سبق وأن بيننا بأن المركزية الإدارية تظهر حاليا من خلال الشكل المخفف وهو يعني وجود إدارة على المستوى المركزي لها اختصاص في كامل التراب الوطني (الإدارة المركزية) ويتعلق الأمر بالمؤسسات التالية

رئاسة الجمهورية - الحكومة - السلطات الإدارية المستقلة و الإدارة الاستشارية

المطلب الأول : رئاسة الجمهورية

نصت المادة 84 من الدستور الجزائري الواردة في الفصل الأول من الباب الثاني بأنه " يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة وحدة الأمة ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية" وعليه هو يمثل الركن الأساسي في النظام المركزي الإداري الجزائري . سنتعرض تباعا إلى شروط انتخابه وإلى صلاحياته .

الفرع الأول : شروط الترشح وكيفية انتخابه

(أ) شروط الترشح

نصت المادة 87 من الدستور على أنه لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

لم يتجنس بجنسية أجنبية-

يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم

-

يدين بالإسلام، يكون عمره أربعين (40 -) سنة كاملة يوم الانتخاب،

يتمتع - بكامل حقوقه المدنية والسياسية،

يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ،-

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح، -

يثبت مشاركته في - ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942،

يثبت عدم تورط أبويه في - أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إن كان مولودا بعد يوليو 1942،

يقدم التصريح العلني - بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه .

(ب) كيفية انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه

نصت المادة 85 من الدستور على أنه " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر السري وتم الفوز بالأغلبية المطلقة من الاصوات الناخبين المعبر عنها .يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة " .

أما عن انتهاء مهامه فان الدستور حددها بموجب المواد 94 الى 96 وهي تتمثل في حصول المانع (المرض) والاستقالة والوفاة واقتران حالة الوفاة أو الاستقالة بشغور مجلس الأمة .

الفرع الثاني (صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري

يعتبر رئيس الجمهورية على رأس السلطة التنفيذية ولذلك فهو يمارس اختصاصات إدارية في غاية الأهمية وهي:

أولا) سلطة التعيين :

إن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تعيين واسعة (راجع المادة 92 من الدستور) ولكننا نقتصر على التعيينات ذات الطابع الإداري ونذكر منها التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية -مسؤولي أجهزة الأمن - الولاة . إن هذه السلطة تجعل من رئيس الجمهورية المسك بزمام النظام الإداري المركزي بحيث تخضع له جميع الاجهزة الإدارية المركزية ومن يمثلها على المستوى الاقليمي بالخضوع والتبعية .

ثانيا) ممارسة السلطة التنظيمية :

تتمثل هذه السلطة في قواعد عامة خارج مجالات اختصاص التشريع كما هو محدد في المادتين (139 و 140 من الدستور) وذلك من خلال مراسيم رئاسية تنظيمية، وجدير بالذكر بأن رئيس الجمهورية يمارس ايضا الاختصاص التشريعي من خلال التشريع بالأوامر (المادة 142 من الدستور) .

ثالثا) ضمان أمن الدولة

تعتبر هذه المهمة من المهام الأساسية للرئيس الجمهورية لكونه الضامن للوحدة الوطنية ووحدة التراب الوطني (المادة 84 من الدستور) ويظهر هذا الدور بالخصوص في ظل الحالات الاستثنائية وهي المنصوص عليها في المادة 97 وهي حال الطوارئ أو الحصار - الحالة الاستثنائية - حالة الحرب .

أ) حالة الطوارئ :

عرفت بأنها أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة ، وهي تمثل في القانون الفرنسي مرحلة وسيطة بين حالة الظروف العادية وحالة الحصار التي تعتبر أكثر شدة وخطورة⁷⁶. كما يمكن تعريفها بأنها " نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية

⁷⁶ مصطفى راجي ، ال بات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 ، بحث ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2004/2005، ص2

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

حماية للمصالح الوطنية ولا يلجأ اليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة حالات طارئة لا تتلاءم والقوانين العادية " ⁷⁷ وعرفت أيضا بشكل أدق بأنها تلك الحالات التي تتحقق في " حالة الخطر المهدد للنظام العام والنتائج عادة عن من الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها طابع الكوارث أو النكبات العامة كالفيضانات والزلازل وسائر الأخطار الطبيعية " ⁷⁸ . وتضاف الى الأخطار والكوارث الطبيعية التهديدات المتعلقة باضطرابات سياسية كتلك التي حدثت في الجزائر بعد توقيف المسار انتخابي من أجل استتباب النظام وضمان أفضل للأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية " ⁷⁹ .

أما عن شروط تقرير حالة الطوارئ فإن المادة 106 من الدستور الجزائري أحالت الى قانون عضوي مسألة تحديدها .

ب) حالة الحصار :

تعتبر هذه الحالة بحسب الأستاذ سعيد بوالشعير " اقل حدة من الحالة الاستثنائية ولا تتطلب بالتالي أن يكون هناك خطر وشيك الوقوع على مؤسسات البلاد أو استقلالها أو على سلامة ترابها " ⁸⁰ . وهي تختلف عن حالة الطوارئ بكونها تتعلق بأعمال مسلحة كحالة الحرب والاعمال التخريبية أو تمرد عسكري ⁸¹ ..

لقد تم اللجوء الى إقرار هذه الحالة في سنة 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 .

ت) الحالة الاستثنائية :

⁷⁷ المرجع السابق ص 12 .
⁷⁸ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2009، الجزائر، ص 400.
⁷⁹ راجع المرسوم الرئاسي 92/44 المؤرخ في 1992/02/09
⁸⁰ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، 1993، الجزائر، ص 269
⁸¹ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 400.

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تتقرر هذه الحالة بحسب المادة 98 بموجب مرسوم رئاسي إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما . ونظرا للخطورة إعلان هذه الحالة فإن المؤسس الدستوري قد اشترط بموجب المادة السالفة الذكر في فقرتها الثانية استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء . وأضافت نفس المادة ضمانات أخرى مرتبطة بالحالة الاستثنائية وهي :

- الاجتماع الوجوبي للبرلمان - عدم إمكانية تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعتين معا - يعرض رئيس الجمهورية القرارات التي اتخذها أثناء مرحلة الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها

يحول إعلان الحالة الاستثنائية للرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

ث) حالة الحرب :

تعتبر حالة الحرب الحالة الأخطر التي تتعرض لها الدولة ولذلك فإن تؤدي إلى توقيف العمل بالدستوري وتولي رئيس الجمهورية للجميع الصلاحيات (المادة 101 من الدستور). أما عن أحكام وشروط إعلان حالة الحرب فإن المادة 100 أحالت إلى ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بتحديد حالة العدوان الفعلي واشترطت اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية

الفرع الثالث) الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

إن لرئيس الجمهورية أجهزة مساعدة له نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 20-07⁸² وهي : مدير الديوان -أمانة عامة للحكومة -مستشارون - رئيس الديوان -كتابة خاصة .

الأمانة العامة للرئاسة الجمهورية يتأسسها أمين عام والذي يتمتع بصلاحيات في غاية الأهمية وهي تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها والتحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها وغيرها من الصلاحيات ، وتتبع للأمانة العامة للرئاسة الجمهورية وهي مديرية الإدارة العامة ، مديرية الاستقبال وغيرها .

ديوان رئيس الجمهورية ويتألف من رئيس الديوان الذي له صلاحيات ذات الطابع السياسي تتمثل في إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد .

الأمانة العامة للحكومة وهي جهاز دائم مهمته تنسيق النشاط القانوني الحكومي يتأسسها أمين عام وهي هيئة وسيطة بين رئيس الجمهورية والحكومة .

المطلب الثاني) الحكومة

الفرع الأول) الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يتبنى النظام الدستوري الجزائري ثنائية السلطة التنفيذية بمعنى وجود رئيس الجمهورية والى جانبه رئيس الحكومة أو الوزير الأول(راجع المادة 103 للتفرقة بين التسميتين) الذي يقود الحكومة . لقد تبنى التعديل الدستوري لسنة 2020 هذه الازدواجية في التسمية فحين يتعلق الأمر بأغلبية رئاسية فإن التسمية هي الوزير الأول بينما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية فان من يقود الحكومة هو رئيس الحكومة .

⁸² المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 29 جانفي 2020 .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

وكما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية فإن للوزير الأول أو رئيس الحكومة لهما اختصاصات إدارية هامة وهي :

1/ تنفيذ القوانين والتنظيمات بحيث يتم تنفيذها من خلال مراسيم تنفيذية وهو ما يمثل ممارسة للسلطة تنظيمية تابعة للقوانين والتنظيمات بخلاف المراسيم الرئاسية التنظيمية التي تعتبر مستقلة عن التشريع .

2/ السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية (المادة 112 من الدستور) .

3/ سلطة التعيين في الوظائف المدنية ولكنها سلطة محدودة نظرا لاحتكار رئيس الجمهورية معظم التعيينات المهمة (المادة 92 من الدستور) .

الفرع الثاني) الوزراء :

يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى للقطاع الذي يشرف عليه وبالتالي فإنه يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين التابعين لوزارته كما يمارس الوصاية على المؤسسات العامة التابعة لوزارته كما هو الحال بالنسبة للوزير التعليم العالي والبحث العلمي . فضلا على هذه الصلاحيات فان الوزراء يتمتعون بسلطة تنظيمية محدودة جدا بالمقارنة مع رئيس الجمهورية والوزير الاول أو رئيس الحكومة لكونها تقتصر على القطاع الذي يشرف عنه .

إن الوزارات تتشكل من الأجهزة التالية :

الأمانة العامة للوزارة -ديوان الوزير -المديريات العامة أو المركزية وتتفرع هذه المديرية العامة الى مديريات فرعية

وعى المستوى الإقليمي يوجد المصالح الخارجية للوزارات .

المطلب الثالث) السلطات الإدارية المستقلة والإدارة الاستشارية

الفرع الأول - السلطات الإدارية المستقلة

بالإضافة الى السلطات الإدارية التقليدية التي تطرقنا إليها فإن هناك هيئات جديدة تعتبر ايضا إدارة مركزية ولكنها مستقلة عن الدولة فهي لا تخضع لسلطة الرئاسية ولا للوصاية ونذكر منها مجلس المنافسة (راجع الأمر 03-03 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة).

لقد وضع الفقه والقضاء ثلاثة معايير تحدد طبيعة ووجود السلطات الإدارية المستقلة وهي :

- معيار السلطة ومعنى ذلك بأنها تمتلك سلطة اتخاذ قرارات وليست مجرد سلطات استشارية و لقد وسع مجلس الدولة الفرنسي مفهوم السلطة لتشمل حالة التأثير المعنوي حتى ولم تكن السلطة الإدارية المستقلة تصدر قرارات تنفيذية مادام تأثيرها يحقق نفس النتيجة⁸³.

- معيار الاستقلالية وهي تتحقق وظيفيا من خلال عدم الخضوع الى السلطة الرئاسية ولا للرقابة الوصاية ولا يؤثر على استقلاليتها أن تدرج ميزانيتها ضمن موازنة الحكومة أو إحدى الوزارات لانها تعمل لحساب الدولة وبالتالي فان هذه الأخيرة هي المسؤولة عن الأضرار التي تلحقها .

- معيار الطبيعة الإدارية والمراد به تمييزها عن الهيئات القضائية وأن منازعاتها تؤول الى القضاء الإداري لكونها وبالتالي فهي عبارة عن سلطات إدارية

الفرع الثاني) الإدارة الاستشارية

⁸³ كحال سلمي، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1 جامعة بومرداس، 2009/2008، ص.44.

يوجد إلى جانب الإدارة العاملة في التنظيم الإداري الجزائري إدارة استشارية التي يتمثل دورها في إمداد السلطات الإدارية بالخبرة والمشورة من أجل اتخاذ القرارات الصائبة من الناحية العلمية والفنية . ولكن علينا الإشارة منذ البداية أن الآراء الصادرة من قبل الجبهات الاستشارية تفتقد إلى القيمة الإلزامية ولكن لها قوة التأثير المعنوي⁸⁴.

لقد جاء النص على الهيئات الاستشارية في الباب الخامس من الدستور وهي كما يلي :

المجلس الاسلامي الاعلى (المادة 206) - المجلس الأعلى للأمن (المادة 208)
المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (209) - المجلس الوطني لحقوق الانسان
(المادة 211) - المرصد الوطني للمجتمع المدني - المرصد الوطني للمجتمع المدني ()
المادة 213 (المجلس الاعلى للشباب 214) - المجلس الوطني للبحث العلمي
والتكنولوجيات المادة 218 .

يمكن لنا تسجيل الملاحظات التالية حول هذه الهيئات :

تتميز هذه الهيئات بطابع الدستوري وبالتالي لا يمكن للسلطين التنفيذية والتشريعية إنهاء وجودها .

تخضع الهيئات الاستشارية الى سلطة رئيس الجمهورية ماعدا الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات التي اعتبرتها المادة 218 من الدستور هيئة مستقلة .

المبحث الثاني : سلطات عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري

84 أحمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص 85 .

يتجسد عدم التركيز الإداري من خلال الهيئات الإدارية التالية وهي المصالح الخارجية للوزارات والهيئات التنفيذية للجماعات المحلية حينما تكون ممثلة للدولة

المطلب الأول : الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية

الفرع (الولاية)

يعتبر الوالي ممثلا للسلطات المركزية على المستوى الإقليمي وهو ما يجعل منه أعلى سلطة عدم التركيز الإداري . ولذلك ستعرض لاختصاصاته الواسعة كما يلي :

(1) في مجال التمثيل

يقوم الوالي بوظيفة تمثيل الدولة على مستوى الولاية فهو مفوض الحكومة بموجب المادة 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ويعتبر ممثلا لجميع الوزراء ،وعليه تؤول إليه مهمة الإشراف والسهر على سير المصالح الغير الممركزة للدولة التي سبقت دراستها إلا تلك التي استثنتها المادة 111 من قانون الولاية وهي :

العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتكوين العالي والبحث العلمي .

وعاء الضريبة وتحصيلها الجمارك . مفتشية الوظيف العمومي - المصالح التي يتجاوز نشاطها حدود الولاية .

(2) مجال التنفيذ والحفاظ على النظام العام

يلتزم الوالي بتنفيذ القوانين والتنظيمات على مستوى الولاية وهو ما يجعل من السلطة الأولى على مستوى الولاية للتنفيذ القانون . وتؤول إليه أيضا مهمة الحفاظ على النظام العام .

الفرع الثاني (رؤساء المجالس الشعبية البلديات

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية فهو الذي يمثل الدولة بحيث يكلف على الخصوص باحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما . وبناء على ذلك فهو مكلف بما يلي⁸⁵ :

- نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية ،

- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية ،

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، ولذلك فهو يقوم بجميع عقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً . وفي هذا الإطار فإنه بإمكانه وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد القيام بالتصرفات الواردة في المادة 87 من قانون البلدية .

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطات واسعة في إطار المحافظة على النظام العام وهو ما نصت عليه المواد 88 و 89 و 94 من قانون البلدية 10-11 .

بالإضافة إلى صلاحية الضبط الإداري العام فإن للرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاص مهم ألا وهو تسليم لرخص البناء والهدم والتجزئة وكذلك يلتزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما .

يلاحظ أن هذه الصلاحيات وغيرها يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي وهو ما يعني خضوعه لسلطة الرئاسية لهذا الأخير .

الفرع الثالث : المقاطعة الإدارية

⁸⁵ المادة 88 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تعتبر المقاطعة الإدارية مفهوما جديدا في التنظيم الإداري الجزائري فهي عبارة عن وحدة إدارية متميزة عن الدائرة⁸⁶. وهي تدار من قبل والي منتدب مزود بصلاحيات واسعة. لقد ظهرت هذه الوحدة الإدارية لأول مرة في القانون الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 الذي حدد القواعد المتعلقة بتنظيمها واختصاصاتها⁸⁷. بالرجوع الى أحكام هذا المرسوم الأخير يمكننا التعرف على اختصاصاتها وهو ما يتعلق بصلاحيات الوالي المنتدب المحددة والتي نذكر بعضها :

السهر تحت سلطة الوالي وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العموميين .

تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها

السهر على حسن السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها -السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير

السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بالحفاظ على البيئة وحمايتها .

أما عن الأجهزة الإدارية للمقاطعة الإدارية فلقد حددها المرسوم أيضا وهي الأجهزة التالية وهي :

أمانة عامة يديرها أمين عام -ديوان يديره رئيس الديوان - مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية . وبالإضافة إلى هذه الإدارة فإنه تتواجد لدى المقاطعة الإدارية مصالح غير ممرزة في شكل مديريات غير ممرزة .ونص المرسوم

⁸⁶ حول المقاطعة الإدارية أنظر الى فيصل بن زحاف ، نظام المقاطعة الإدارية في التنظيم الإقليمي الجزائري ،مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،العدد 01 ، 2020 ، ص ص 83 - 107 .
⁸⁷ المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها ، الجريدة الرسمية عدد . 2015 ، 29

15-140 على مجلس المقاطعة الإدارية الذي يتشكل من مديرين هذه المصالح ويرأسه الوالي المنتدب . ويتمثل دور هذا المجلس إطارا للتشاور ويشترك في أشغاله رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بمشاركة استشارية ..

الفرع الرابع: المصالح الخارجية

إن هذه المصالح الخارجية تعتبر امتدادا للوزارات الموجودة على مستوى عاصمة الدولة فوزارة النقل متواجدة مثلا على مستوى كل ولاية عبر مديريها . وجدير بالذكر بان هذه المصالح الخارجية ليست لها الشخصية المعنوية فهي تدرج تحت لواء تنظيم الولاية (المادة 127 من قانون الولاية 12-07).

ولقد اثارت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مسالة أهلية التقاضي بالنسبة لهذه المصالح . بالرجوع الى القواعد العامة فإن مثل هذه الأهلية لا يمكن الاقرار بها نظرا لعدم تمتع هذه المصالح نظرا لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية وبالتالي فان الدعوى توجه ضد الولاية بصفتها الكيان القانوني الذي تحتضنها ولكن قد تتدخل النصوص القانونية لمنح تفويض بالتمثيل أمام القضاء وهنا نفرق بين النصوص التي تتضمن تفويضا عاما للتمثيل أمام الجيهاات القضائية وبين النصوص التي تتعلق بتفويض محدد .

نذكر من قبيل التفويض العام المرسوم التنفيذي رقم 143/98 الذي يتضمن تاهيل الموظفين للتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة والذي صدر القرار الوزاري المؤرخ في 02 جوان 1998 الذي يحدد صفة الموظفين الممثلين لهذه الادارة أمام القضاء⁸⁸

وهناك المرسوم التنفيذي رقم 98-276 المؤهل للموظفين للتمثيل الإدارة المكلفة
بالبيئة أمام العدالة

أما عن النصوص التي تمنح تفويضا محمدا هناك القرار المؤرخ في 20 فبراير
1999 الذي يؤهل أ.عوان أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف
بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة بحيث منح للمدير العام للأملاك الوطنية
تمثيل الوزير أمام مجلس الدولة بينما منح المدراء الولائيين تمثيل الوزير أمام
المحاكم الادارية والعادية والمجالس القضائية .

الفرع الخامس: الدائرة

تعتبر الدائرة تقسيما إداريا داخل اقليم ولاية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية⁸⁹
ولقد تعرض لها قانون 09-90 المتعلق بالولاية بينما القانون 07-12
الحالي لم يتعرض لها . يتمتع رئيس الدائرة بصفته تابعا للوالي بمجموعة من
الصلاحيات تم تحديدها بموجب المرسوم التنفيذي 230/90 وهي :

السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وتنفيذ كل التوجيهات
والتعليمات التي تصدر عن السلطات السلمية .

تنشيط عمل الهياكل أو الأجهزة التي يحتمل أن يوضع على راسها قصد تجسيد
أهداف المخطط الوطني والاجتماعي -مسؤول عن أمن على مستوى الدائرة
والحفاظ على النظام العام - ينشط عمل البلديات التابعة له .

المحور الثالث : اللامركزية في القانون الجزائري

⁸⁹ قرر المجلس الأعلى سابقا عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية قرار 1988/01/30 في قضية ن ع ضد فريق ص
حيث نص القرار على أنه "أنه من المقرر قانونا بأن الوالي وحده المتمتع بأهلية التقاضي باعتباره ممثلا للدولة وممثلا للولاية
، ومن ثم فإن رئيس الدائرة لا يتوفر على الشخصية المعنوية ولا يتمتع بأهلية التقاضي..." وهو ما أكدته المحكمة العلي في
قرارها بتاريخ 1990/11/18

بعد أن تعرفنا على اللامركزية في القانون الجزائري بصورة عامة أي من خلال أسسها النظرية فإننا سنتطرق إلى تجسيدها في القانون الجزائري وبالتحديد سنتعرف على اللامركزية الإقليمية من خلال التطرق إلى المجالس الشعبية البلدية والولائية ثم إلى هيئاتها التنفيذية . **المبحث الأول** ثم نتقل الى دراسة اللامركزية المرفقية التي تتجسد من خلال المؤسسات العامة الإدارية **المبحث الثاني** .

المبحث الأول : اللامركزية الإقليمية " الجماعات المحلية "

تقوم اللامركزية الإقليمية في القانون الجزائري على أساس المجالس المنتخبة ولذلك فإننا سنبدأ بها " **المطلب الأول** " ثم بعدها نتطرق الى الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية **المطلب الثاني** ، وأخيرا نتطرق الى الرقابة التي تخضع لها **المطلب الثالث** .

المطلب الأول : الهيئات التداولية للامركزية الإقليمية

تعتبر هذه المجالس عماد اللامركزية الإقليمية في القانون الجزائري ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . سنتطرق لهذه المجالس من حيث تكوينها وقواعد سيرها الفرع الأول ثم نتطرق إلى اختصاصاتها

الفرع الأول : تكوين وقواعد سير المجالس الشعبية

ينتخب المجلس الشعبي البلدي للمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة . ولقد حددت الشروط الواجب توافرها للترشح للعضوية هذا المجلس بموجب قانون الانتخابات⁹⁰ .

أولا) شروط الترشح للمجالس الشعبية البلدية والولائية

⁹⁰ الأمر 21-01 المؤرخ في 20/03/10 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، العدد 17 المؤرخة في 2021 .

لقد وردت الشروط الواجب توافرها للترشح للمجالس المحلية في المادة 184 من قانون الانتخابات الأمر 01-21 :

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من نفس القانون أي الشروط المتعلقة بالناخب ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية .
- أن يكون بالغا 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع .
- أن يكون ذو جنسية جزائرية .
- أن يثبت أداءه الخدمة العسكرية أو إعفائه منها
- أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جنحة أو جناية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح الغير عمديه .
- أن يثبت وضعيته اتجاه الإدارة الضريبية .
- أن لا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع الأوساط المال والأعمال مشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية .

ثانيا) قواعد عمل المجالس المنتخبة

أ) قواعد عمل المجلس الشعبي البلدي

1) سير عمل المجلس الشعبي البلدي ونظام مداولاته

يقوم المجلس الشعبي البلدي بممارسة اختصاصاته في إطار دورات على المنوال التالي :

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين دون أن تتعدى مدة كل دورة 05 أيام وبالإضافة إلى ذلك فإن هناك دورات غير عادية تتم بناء إذا إما اقتضت شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي .

أما الدورات بقوة القانون فإن ذلك يكون في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويتم إخطار الوالي فوراً .

أما عن مكان اجتماع فإنه يتم مبدئياً إلزاماً في مقر البلدية إلا أن القانون 11-10 (المادة 19) أجاز الاجتماع في غير مقر البلدية وذلك في حالتين وهما :

في حالة القوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية .

ويمكن للمجلس الشعبي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ويلاحظ بأن المشرع قد أناط برئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة التحضير للاجتماعات من خلال إلزامه بما يلي :

- تحديد تاريخ وجدول الأعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية .
- إرسال الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول الى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم قبل 10 ايام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدور مقابل وصل استلام ، مع إمكانية تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال على ألا يقل على يوم واحد كامل وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لإرسال الاستدعاءات .
- يلصق مشروع جدول الأعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

بعد انعقاد الاجتماع فإن المجلس الشعبي البلدي يوافق على مشروع جدول الأعمال، ويمكنه إدراج نقاط إضافية. وهنا يجب الإشارة إلى الأحكام المتعلقة باجتماعات المجلس والتي من شأنها ضمان حسن سير الجلسات ،وبالتالي ممارسة الهيئة التداولية اختصاصاتها على وجه أمثل :

- إن النصاب المطلوب لصحة مداوات المجلس الشعبي البلدي هو الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين ، ولكن إذا لم يجتمع المجلس بعد الإستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداوات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق 05 ايام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الحاضرين .
- أجاز المشرع التوكيل كتابيا من قبل العضو الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة ولكن شريطة أن لا يحمل العضو أكثر من وكالة واحدة ولا تصح هذه الأخيرة إلا للجلسة أو لدورة واحدة .
- تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية بحيث تكون مفتوحة للجميع مواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة .غير أن المشرع أورد حالتين تكون فيهما الجلسة مغلقة وهما : دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين - ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .
- كما يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول الموضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم المادة 60 من قانون البلدية ، وإلا كان الجزاء المترتب هو البطلان النسبي .
- يتم تعليق المداوات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية وذلك تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام جمهور .

(2) لجان المجلس الشعبي البلدي

إن تنظيم عمل الهيئة التداولية للبلدية يحتاج الى لجان متخصصة وهو ما أشار إليه قانون البلدية 10-11 بحيث نص على إنشاء ثلاثة أنواع من اللجان :

- اللجان الدائمة

نصت المادة 31 من قانون البلدية على انشاء لجان دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة ب :

الاقتصاد والمالية - الصحة والنظافة - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية - الري والفلاحة والصيد البحري - الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب .

لقد ربط المشرع بين عدد اللجان التي تنشأ من قبل المجلس الشعبي البلدي وعدد سكانها بحيث يكون أدنى عدد من اللجان هو 03 أعضاء للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل وأقصى عدد بالنسبة للبلديات التي يفوق عددها 100000 نسمة .

أما عن أسلوب إنشاء اللجان فيتم بمداولة مصادق عليها من قبل أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه وبعد ذلك تقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي ويتم عرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه .

- اللجان الخاصة :

نص قانون البلدية 10-11 على نوع ثاني من اللجان وهي اللجان الخاصة للدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، بمعنى أن وجودها مؤقت . وعلى غرار اللجان الدائمة فان إنشائها يتم باقتراح من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

وتتم المصادقة من قبل المجلس بالأغلبية . ويجب أن يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة الخاصة من أجل استكمال مهمتها .

يلاحظ أن المشرع قد أورد على إنشاء اللجان سواء الدائمة أو الخاصة قيودا هاما وهو احترام التمثيل النسبي الذي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي

ب) قواعد ير ونظام مداوات المجلس الشعبي الولائي

1) سير المجلس الشعبي الولائي ونظام مداواته

يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار 4 دورات عادية مدة كل منها 15 يوما على الأكثر . ولم يكتفي المشرع كما فعل في ظل قانون البلدية بهذا التحديد بل حدد إلزاما أن تنعقد هذه الدورات خلال أشهر مارس يونيو سبتمبر وديسمبر وأن لا يتم الجمع بينها .

وعلى غرار دورات المجلس الشعبي البلدي فإن المجلس الشعبي الولائي له دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي وتختتم هذه الدورة باستنفاد جدول أعمالها . وهناك اجتماع بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية .

يمكن إجمال أهم القواعد التي تحكم دورات ومداوات المجلس الشعبي الولائي في الأحكام التالية (المواد 12 إلى 32 من القانون 12-07) التعلق بالولاية :

- أناط المشرع برئيس المجلس الشعبي الولائي مهمة إرسال الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي ويكون ذلك كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام كاملة على الأقل من الاجتماع ، ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على ألا يقل عن يوم واحد كامل . كما له مهمة ضبط المناقشات

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

- يتم إعلام الجمهور بجدول أعمال الدورة عن طريق إصاقه عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصاق المخصصة لذلك وكذلك عن طريق النشر الإلكتروني وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها .
- وضع المشرع نصا لصحة الاجتماعات مماثلا لصحة الاجتماعات المجلس الشعبي البلدية، وهو الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين ، وفي حالة عدم تحقق هذا النصاب فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 05 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الحاضرين .
- أجاز المشرع الوكالة في حالة حصول مانع للعضو للتصويت مع عدم جواز أن يحمل عضو أكثر من وكالة واحدة .
- تتم المداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي .
- أعطى المشرع الحق الى الوالي أو ممثله في حضور دورات المجلس الشعبي الولائي ويمكنه التدخل .
- تتم المداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية .
- تتسم جلسات المجلس الشعبي الولائي بالطابع العلني ماعدا في حالي الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية ودراسة الحالة التأديبية للمنتخبين التي يمكن أن يتم التداول فيها بشكل مغلق .

(2) لجان المجلس الشعبي الولائي :

يعتمد المجلس الشعبي الولائي في ممارسة اختصاصاته على غرار المجلس الشعبي البلدي على لجان وهي على ثلاثة أنواع :

- اللجان الدائمة وهي لجان تنشأ لمسائل التابعة للاختصاص المجلس (راجع المادة (33) .

- اللجان الخاصة وهي تنشأ لدراسة أية مسألة أخرى تهم المجلس .
- لجان تحقيق وهي تنشأ لدراسة موضوع معين وتحدد لها آجال معينة وتقدم لها المساعدة اللازمة لتمكينها للتحقيق ذلك ، وفي نهاية مهمتها تقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة .

أما عن إجراءات إنشاء هذه اللجان فانه يتم على المنوال التالي :

- يتم إنشاء اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أو أغلبية أعضائه المطلقة ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي .

- أما لجان التحقيق فتنشأ بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من 3/1 أعضائه وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين

الفرع الثاني: اختصاصات المجالس المنتخبة

قبل أن نبين اختصاصات هذه المجالس علينا أن نوضح المعايير التي يمكن اعتمادها من أجل تحديد هذه الاختصاصات.

أولاً) معيار تحديد اختصاصات اللامركزية الإقليمية

تستلزم عملية توزيع الاختصاص بين السلطات المركزية واللامركزية الإقليمية إلى معيار وهو ما يمكن أن يتخذ إما أسلوب الحصري وإما الأسلوب العام .

1) الأسلوب الحصري

يتحد اختصاص الجماعات المحلية على سبيل الحصر من قبل المشرع بينما تكون باقي الاختصاصات من نصيب السلطات المركزية . لهذا الأسلوب فائدة بحيث يوجه طاقات وإمكانيات⁹¹ الجماعات المحلية نحو اختصاصها للتنفيذ أفضل بدل الضياع في عمومية الصلاحيات . ولكنه أسلوب يؤدي إلى تقييد الجماعات المحلية بحيث يكون جزاء اختصاصاتها الإلغاء .

2) الاسلوب العام

يجعل هذا الأسلوب اختصاص الجماعات المحلية عاما ومطلقا في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما استثني بنص صريح وبالتالي فانه وعلى خلاف الاسلوب السابق يصبح اختصاص السلطات المركزية مقيدا .

إن هذا الأسلوب يتناسب نظريا مع المعنى الحقيقي للامركزية تاريخيا وفلسفيا أما عمليا فإن عمومية الاختصاصات من شأنه إثقال الأجهزة المحلية باختصاصات متشعبة قد تتجاوز إمكانياتها أضف إلى ذلك ما يقابل ذلك من ثقل الرقابة التي تخضع لها من قبل السلطة المركزية

3) موقف المشرع الجزائري من معيار تحديد اختصاص المجالس المحلية المنتخبة

إذا أردنا ان نستشف موقف المشرع الجزائري من هذه المسألة فما علينا إلا الرجوع للأحكام المتعلقة باختصاص المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانوني البلدية والولاية

أ) فيما يخص قانون البلدية 10-11

⁹¹ سي يوسف أحمد ، نولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق ، جامعة مولود معمري ، مذكرة ماجستير ، 2013 ، ص 49

نصت المادة 52 من قانون البلدية على أنه يعالج المجلس الشعبي البلدي التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات .ولقد حددت هذه الاختصاصات بموجب الباب الثاني من قانون البلدية .

قد يفهم من هذه المادة بأن المشرع قد قيد اختصاص المجلس الشعبي البلدي بشكل دقيق في ظل قانون 10-11 الذي تبنى صياغة قريبة من المادة 85 من القانون 08-90 السابق التي نصت على أنه يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية " . إلا انه مما كان يخفف من حدة هذا التقييد هو نص المادة 88 على أنه تبادر البلدية بكل عملية أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقتها ومخططها التنموي كما تنفذ كل إجراء كفيل بتشجيع تدخل المتعاملين " .

وكذلك الأمر في ظل القانون 10-11 الحالي فإن المشرع قد نص في المادة 111 على أنه يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي .لهذا الغرض " أضيف إلى ذلك المادة 149 من نفس القانون التي لم تحدد على سبيل الحصر المصالح العمومية البلدية

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد اتخذ موقفا وسطا بين المذهبين وهو تحديد اختصاصات المجالس الشعبية البلدية بشكل مرن يفسح لها المجال في تلبية احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية ، ولكن تحت رقابة الوصاية التي يمارسها الوالي .

ب) قانون الولاية

جاء قانون الولاية أكثر وضوحا فيما يخص اختصاص المجالس الشعبية الولاية الذي نص بموجب مادته 76 على أنه يعالج المجلس الشعبي الولائي التي تدخل

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

ضمن صلاحياته عن طريق المداولة - وهي صياغة مشاهجة لما نصت عليه المادة 52 من قانون البلدية- ولكن مع إضافة "وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع اليه بناء على اقتراح 3/1 أعضائه أو رئسه أو الوالي"

بذلك يكون المشرع قد كرس حرية تدخل المجلس الشعبي الولائي ولكن بما لا يتعارض مع نص لان ذلك يجعل من المداولة مشوبة بعدم الاختصاص وبالتالي معرضة للبطلان المطلق .

ثانيا) اختصاص المجالس المنتخبة

1) اختصاص المجلس الشعبي البلدي

نخلص من استقراء القانون 10-11 إلى مدى اتساع الاختصاصات التي تتمتع بها المجالس الشعبية البلدية رغم ورودها لصالح البلدية كما تدل على ذلك في الباب الثاني من هذا القانون ، ولكن بالرجوع الى المادة 104 منه نجد أن المجلس الشعبي البلدي هو صاحب الولاية للممارسة هذه الاختصاصات .

يسيطر المجلس الشعبي البلدي سلطته على مجموعة من المجالات الحيوية على مستوى البلدية من خلال مجموعة من الاختصاصات . سنكتفي بذكر أهمها :

أ- التهيئة والتنمية :

سنكتفي بذكر أهم الصلاحيات الواردة في هذا الشأن :

ش) المشاركة في إعداد عمليات التهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها .
ص) خضوع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الري المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والبيئة .

ض) يتمتع المجلس الشعبي البلدي بسلطة المبادرة بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية وخططها التنموي .

ط) تلعب البلدية دورا في حماية البيئة فهي تساهم في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على استغلال الأفضل لهما .

ب- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز :

بالإضافة إلى تزويد البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد مصادقة المجلس عليها فإنها تتمتع بصلاحيات أخرى ذات أهمية في هذا المضمار ونذكر منها :

ظ) اشتراط موافقة المجلس الشعبي البلدي بخصوص إنشاء مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة .

ع) ممارسة الرقابة على المجالات المذكورة في المادة 115 منها التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها

غ) المحافظة على الأملاك العامة العقارية الثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكانية .

ف) المبادرة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المرتبطة بتسييرها وصيانتها .

ج) نشاطات التربة والحماية الاجتماعية والثقافية (المادة 122 من قانون البلدية)

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

ق) يمارس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الاختصاصات على الصعيد الاجتماعي والثقافي والتربية والتعليم فهو يختص مثلا

ك) إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمن صيانتها
ل) إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك

م) حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية .

د النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

تؤول هذه المهمة أيضا إلى البلدية فهي تسهر عليها بمساهمة المصالح التقنية للدولة لا سيما في المجالات المتعلقة :

توزيع المياه الصالحة للشرب - صرف المياه المستعملة ومعالجتها - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها - مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة (راجع المادة 123 من قانون البلدية) .

2) اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

حدد المشرع المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في غاية الأهمية نذكر منها :

الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، السياحة ، الإعلام والاتصال ، التربية والتعليم العالي والتكوين ، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية ، الفلاحة والري والغابات .

بالإضافة إلى تحديد للمجالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي الولائي من خلال مداولاته فإن المشرع قام بتفصيل الاختصاصات التي تندرج في إطار التنمية الاقتصادية ،

الفلاحة والري ، الهياكل الإقتصادية ، تجهيزات التربية والتكوين المهني ، النشاط الاجتماعي والثقافي ، السكن .

المطلب الثاني : الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية

الفرع الأول) الهيئة التنفيذية للبلدية :

تنبثق الهيئة التنفيذية للبلدية من المجلس المنتخب بحيث يعتبر منتخبا بشكل مباشر من قبل السكان المحليين ومنتخب من قبل زملائه ليصبح رئيسا للمجلس الشعبي البلدي .

أولاً) اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

1) مراحل اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام الامر 21-13 المعدل والمتمم للقانون للانتخابات وفقا للخطوات التالية :

ن) يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة 05 سنوات كما هو الحال بالنسبة للباقي المنتخبين في المجلس ويكون ذلك من خلال الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج ، وهو ما يتيح فرصة انتخاب الناخبين في البلدية لمن سترأس الهيئة التنفيذية مع عدم المزج بين القوائم .

هـ) يتم توزيع المقاعد على مرحلتين ففي المرحلة الأولى يتم فرز الأصوات المتحصلة على أصوات الناخبين تنازليا اي ترتيب القوائم تنازليا حسب عدد الأصوات عليها من الأكبر للاصغر أما المرحلة الثانية فيتم فيها فرز الأصوات التي يتحصل عليها كل مترشح ضمن كل قائمة فائزة .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

و) يتم تحديد المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان بقسمة عدد الأصوات المعبر عنها بكل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ويتم توزيع المقاعد حسب الكيفيات التالية :

ي) تتحصل كل قائمة فائزة على عدد المقاعد بقدر عدد المرآت التي تحصلت فيها المعامل الانتخابي المحدد .

أ) بعد توزيع المقاعد على عدد المقاعد على القوائم التي تحصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المحددة يتم ترتيب الأصوات المتبقية التي تحصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد ، والأصوات التي تحصلت عليها القوائم الغير فائزة بمقاعد حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها ، ويوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب وعند تساوي الأصوات التي حصلت عليها قائمتان يمنح المقعد المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر .

ب) يتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحها حسب عدد الأصوات التي تحصل كل منهم ، ويفوز بالمقاعد الأخير من قبل القائمة عند تساوي الأصوات بين مرشحي القائمة المرشح الأصغر سنا .

ت) عند تساوي الأصوات بين مرشح ومرشحة تفوز المرشحة بالمنصب المتحصل عليها من قبل القائمة .

ث) في حالة عدم تمكن أي قائمة من الحصول على نسبة 05 بالمئة من الاصوات المعبر عنها يتم قبول جميع القوائم للتوزيع المقاعد

ج) بعد الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات لانتخابات المجلس الشعبي البلدي من الامر 01-21 المتضمن للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، يقوم الوالي بدعوة المرشحين الفائزين بالمقاعد المطلوب شغلها للتنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 08 أيام الموالية لإعلان نتائج الانتخابات .

ح) يتم اجتماع المجلس الذي تم تنصيبه تحت رئاسة العضو الأكبر سنا وذلك بغرض انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي . وهنا علينا التمييز بين حالتين وهما حالة فوز قائمة بالأغلبية المطلقة للمقاعد ففقي هذه الحالة يكون من حقها لوحدتها تقديم مرشح عنها .

أما إذا لم تحصل أية قائمة على الأغلبية المطلقة فان القائمتين المتحصلتين على نسبة 35 بالمئة من المقاعد يقدمان مترشحا وفي حالة عدم الحصول اية قائمة على هذا النصاب فانه يحق لجميع القوائم الفائزة تقديم مترشح ويفوز المتحصل على الأغلبية المطلقة أما إذا لم تتحصل اية قائمة على الأغلبية المطلقة فان يجري دور بين المتشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ، ويعلن فائزا المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حالة التعادل يحصل على المنصب الأكبر سنا .
جاءت هذا التعديل من أجل حسم التعارض الذي كان موجودا بين قانون البلدية 10-11 وقانون الانتخابات .

(2) تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

نص قانون البلدية 10-11 على الإجراءات المتعلقة بتنصيب رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية وفقا للإجراءات التالية :

يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للأحكام المادة 67 من هذا القانون في حفل رسمي وهو ما يعني أن " يتم التنصيب بالبروتوكولات المعمول بها في الاحتفالات الرسمية ، وتمثل في تحضير قاعة للعملية تتسع لجميع الحضور تحوي جميع المتطلبات الرسمية المتمثلة في العلم الوطني ذو الحجم الكبير والحامل النحاسي وكذا صورة رئيس الجمهورية وتبدأ المراسيم بالنشيد الوطني"⁹².

92 أحمد عسري و أحمد بن مالك ، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الامر رقم 13-21 ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، المجلد 07 ، العدد ص 753 .

ثانياً) صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس الشعبي باسم البلدية مجموعة من الصلاحيات تجعل منه ممثلاً للمركزية الإقليمية عكس صفته كممثل للدولة . تمنح هذه السلطة للرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الاختصاصات :
خ(خ) بصفة عامة يمثل رئيس المجلس الشعبي في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية .

دد) ولذلك فإنه يقوم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالتقاضي باسم البلدية -إدارة مدا خيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية -إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهدايا والوصايا .. " .

ذذ) السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها .

الفرع الثاني) الهيئة التنفيذية للولاية

يمثل الهيئة التنفيذية للولاية الوالي وبناء عليه يتمتع بمجموعة من الاختصاصات الهامة⁹³:

يتمتع الوالي بصفة تمثيلية واسعة اتجاه الولاية فهو يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية . ويمثل أيضا الولاية أمام القضاء . ويسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها .

⁹³ المواد 102 ومايليها من القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

ويلاحظ بأن الوالي يقوم بنشاطه تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي بحيث يقدم بيانا سنويا أمام هذا الأخير بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها الى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية

المطلب الثالث : الرقابة على الجماعات المحلية

بعد أن تعرفنا على كل من البلدية والولاية من تركيبة واختصاص كل منهما فانه من الضروري أن نتقل إلى الرقابة عليهما من قبل السلطة المركزية ، وهنا نتحدث عن عدة عن الرقابة الوصاية التي تعتبر ركنا أساسيا للقيام اللامركزية لكونها تضمن وحدة الدولة . سنتعرف على هذه الرقابة بالنسبة للبلدية والولاية .

الفرع الأول (الرقابة على المنتخبين

رغم تمتع المنتخبين المحليين بالاستقلالية المنبثقة عن كونهم ممثلين للسكان المحليين ، إلا أن ذلك لا يحول دون خضوعهم إلى الرقابة التي يقتضيها حسن سير المجالس المنتخبة وسمعة أعضائها . سنتعرض إلى صور هذه الرقابة بحسب قانوني البلدية والولاية .

أولا) التوقيف

يأتي التوقيف كإجراء مؤقت يمنع المنتخب من ممارسة مهامه الانتخابية بسبب متابعة جزائية إلى غاية صدور حكم نهائي .

1 الأسباب المؤدية إلى التوقيف

جاءت صياغة المادتين 43 من قانون البلدية و 45 من قانون الولاية متقاربتين من حيث الصياغة بحيث حددتا الأسباب المؤدية إلى التوقيف وهي المتابعة القضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، ولكن مع اختلاف في من

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

حيث استخدام كلمة يمكن من قبل قانون اولاية وهو ما قد يفهم منه الجواز في حين أن المتابعة الجزائية تؤثر على ممارسة المنتخب لمهامه وتجعل من الضروري توقيفه .

وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 لم يتم تحديد بدقة نوع المتابعة القضائية وهو ما يفتح المجال واسعا للوصاية للممارسة سلطة التقديرية قد تكون خطيرة على استقلالية المجالس المحلية المنتخبة .

2 سلطة التوقيف

يختص بممارسة التوقيف بالنسبة للمنتخبين البلديين الوالي بصفته سلطة الوصاية على المجالس الشعبية البلدية بينما يتم التوقيف للمنتخب ألولائي بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي ولائي ، أما إعلان التوقيف فيتم من قبل وزير الداخلية . يلاحظ بان المشرع في ظل قانون الولاية كان أكثر حرصا على استقلالية المجلس المنتخب بحيث جعل منه سلطة الرقابة على أعضائه وهو ما يجعلها رقابة ذاتية .

3 محل التوقيف

يتعلق التوقيف في تجميد عضوية المنتخب بشكل مؤقت تبدأ من قرار الوالي أو وزير الداخلية ويستمر الى غاية صدور حكم نهائي من قبل الجهة القضائية المختصة بالبراءة أو الإدانة .

4 الهدف

كما بينا سابقا فان الرقابة على المنتخبين تهدف الى الحفاظ على حسن سير المجالس المحلية المنتخبة وسمعتها ولذلك فانه من الضروري اللجوء الى توقيف العضو المتابع بسبب جنحة أو جناية "الالان صورته تتغير في نظر منتخبيه وتقل ثقتهم به

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

، وهو ما يمس بالمهام التي يمارسها والإطار الذي يعمل فيه لذا وجب توقيفه لحين
الفصل في قضاياها"

5 الشكل و الإجراءات

نظرا لخطورة قرار التوقيف على حقوق المنتخب فإن هذا الأخير يجب أن يتمتع
بضمانات في مواجهة سلطة الوصاية ، ولكن المشرع أشار الى هذه الضمانات فقط
فيما يتعلق بالمنتخب الولائي بحيث يتم توقيفه من خلال مداولة من قبل المجلس الشعبي
أولائي أما إثبات التوقيف فيتم بموجب قرار معلل من قبل وزير الداخلية . أما
المنتخب البلدي فإن توقيفه يتم فقط بقرار من قبل الوالي .

ثانيا) الإقالة

تعتبر هذه الإقالة استقالة حكمية أي بقوة القانون ، وهي من الوسائل الرقابية التي
تهدف إلى فرض احترام التزامات العهدة الانتخابية من قبل المنتخبين المحليين .

1 السبب

لقد وضع المشرع شرطي للإقالة وهما :

الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي أولائي بحيث
حددت لثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة .
أن يكون الغياب بدون عذر مقبول .

2 اختصاص ممارسة الرقابة عن طريق الإقالة

حولت هذه الصلاحية الى المجالس الشعبية البلدية والولائية وهو ما يجعل هذا النوع
من الرقابة ذاتية وليست وصائية ولا تتدخل فيها هذه الأخيرة إطلاقا .

3 محل الإقالة

تتعلق الاقالة بالغاء عضوية المنتخب المحلي وهو ما يؤدي الى زوال هذه الصفة عنه وهي ذات طابع نهائي وهو ما يؤدي الى الانتهاء النهائي لصفة المنتخب للشخص المعني مما يستدعي استخلافه بعضو احتياطي من نفس القائمة .

4 الشكل والإجراءات

نص قانون البلدية على مجموعة من الإجراءات التي تستوجبها الإقالة وتمثل فيما يلي

تبليغ المعني بالجلسة - إعطاءه المعني الحق في الدفاع وإذا لم يحضر يعتبر القرار حضوريا - إخطار الوالي . أما قانون الولاية فنص فقط على أنه يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي .

تتمثل الغاية من هذه الرقابة " الحفاظ على فاعلية المجلس ونشاطه ، وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة القضايا المحلية ، لان عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات المتكررة وغير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات ، كما أن هذا النوع من الرقابة يبعث بروح المسؤولية لدى الأعضاء ، ويجعلهم يقدرون المهام المنوطة بهم⁹⁴

ثالثا (الرقابة عن طريق الإقصاء

تعتبر هذه الرقابة إجراء تأديبيا وعقابيا في حالة ارتباطها بمتابعة جزائية فهذه الأخيرة هي التي تحدد مصير المنتخب المحلي وهو ما نص عليه قانوني البلدية والولاية بحيث في حالة الادانة النهائية يتحول التوقيف الى إقصاء بقوة القانون " .بالاضافة الى

⁹⁴ زين الدين لعماري ، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري ص 181

هذه الحالة هناك حالة وجود المعني تحت طائلة عدم الانتخاب أو حالة من حالات التنافي قانونيا .

أ) وصاية الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو بسبب حالات التنافي

نصت المادة 44 من قانون 07-12 على أنه تزول صفة المنتخب إذا كان الشخص المعني ضمن فئة الأشخاص الغير مسموح لهم بالانتخاب ، أو وقوعه حالة من حالات التنافي وبشكل أقل وضوحا نص قانون البلدية على أن صفة المنتخب تزول في حالة حصول مانع قانوني (المادة 40) بموجب مداولة ويتم اخطار الوالي .

1 السبب

قد يتعلق السبب في كون الشخص ضمن فئة الأشخاص الغير القابلين للانتخاب وهي الفئة التي حددها القانون المتعلق بالانتخابات بحيث يمنعون من الترشح ولمدة سنة بعد التوقف : الوالي -الوالي المنتدب -رئيس الدائرة - الأمين العام والولاية ، المفتش العام للبلدية والولاية عضو المجلس التنفيذي ، وإما أن يكون سبب الاقصاء يرجع الى ورود العضو في حالة من حالات التنافي والتي يقصد بها الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بين إحدى هاتين العضويتين وبين الوظائف أو الأنشطة المنصوص عليها قانونا مثل العضوية في الحكومة أو المحكمة الدستورية أو عضوية أخرى في مجلس شعبي منتخب أو ممارسة نشاط تجاري أو مهنة حرة ، وهو ما يقتضي من المنتخب الاستقالة من المجلس المحلي المنتخب أو التخلي عن العضوية في الوظائف المدرجة في حالات التنافي .

2 الاختصاص

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

حددت المادة 44 من قانون الولاية الجهة صاحبة الاختصاص بإصدار قرار الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب ، أو وروده في حالة من حالات التنافي وهي وزير الداخلية بعد إقرار المجلس الشعبي والولائي بموجب مداولة .

3 المحل والشكل والإجراءات

يتعلق المحل في إلغاء صفة العضوية في المجلس المنتخب عن العضو المعني بشكل نهائي . أما عن الشكل والإجراءات فإن قانون الولاية 12-07 قد حددها بما يحفظ حقوق العضو وكذلك مصداقية المجلس المنتخب بحيث يتم إخطار الوالي بهذا الإجراء لمعرفة الأوضاع القانونية للمنتخب الولائي ، وبعدها يثبت فقدان صفة المنتخب في المجلس الشعبي الولائي ، بموجب قرار من من قبل الوزير المكلف بالداخلية . وفي حالة المنازعة في صحة الإقصاء فإن المعني يملك الحق في الطعن أمام مجلس الدولة ضد قرار وزير الداخلية

ت) الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية

يتعلق هذا الإقصاء بإدانة جزائية بسبب ارتكاب العضو المنتخب جناية أو جنحة أو مخالفة .

1 السبب

يتمثل السبب في الإدانة النهائية التي لها علاقة بالعهد بسبب ارتكاب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام ، أو لأسباب مخلة بالشرف حيث تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ، فالأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في التوقيف وهو ما يستبعد الجرائم الأخرى من دائرة الإقصاء .

2 الاختصاص

منح الاختصاص للوالي بالنسبة لإقضاء أعضاء المجالس الشعبية البلدية بينما أوكل الاختصاص إلى وزير الداخلية الذي يصدر قرار إقضاء أعضاء المجالس الشعبية الولائية .

3 المحل و الشكل والإجراءات

يتمثل المحل في الإقضاء بسبب الإدانة الجزائية في إلغاء صفة العضوية في المجلس المحلي وفقدانه لها بصفة نهائية أما من حيث الشكل والإجراءات وهي نفس الاجراءات المشار اليها فيما يتعلق بالإقضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب .

الفرع الثاني (الرقابة على الأعمال

أولاً) الرقابة عن طريق المصادقة

نظرا لأهمية هذا الأسلوب فإننا بحاجة قبل بيان أحكامه في القانون الجزائري أن نبين مفهومه والنتائج المترتبة عنه .

1) مفهوم التصديق

يعرف التصديق بأنه ذلك "العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون، ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه " ⁹⁵ . ويقصد به " اقرار العمل الذي قامت به الهيئة المحلية ، فهو إجراء قانوني لاحق لعمل المنجز . وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذه أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ " ⁹⁶ .

⁹⁵ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص169

⁹⁶ خيرة مقطف، مرجع سابق، ص179

وعرف أيضا بأنه تلك " الوسيلة الوقائية التي تسبق تنفيذ القرارات والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يسبب ضررا للغاية ، فهي وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معا من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون "97 . أما عن طبيعة التصديق فهو عمل منفصل عن العمل الخاضع للرقابة إذ أن هذا الأخير مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف على عملية المصادقة .

(2) النتائج المترتبة عن عملية التصديق

ر) لا يمكن أن يتم التصديق بشكل جزئي ، فلا يجوز للسلطة الوصاية أن توافق جزئيا على قرارا الهيئة اللامركزية ، لان ذلك يعتبر بمثابة تعديلا له في حين أن القرار المشمول بالوصاية غير قابل للتجزئة98 .

ز) لا يجوز لسلطة الوصاية تعديل العمل القانوني المحال إليها من خلال الإضافة أو الحذف ولا أن يتم تعليق موافقته على شرط فاسخ ، ذلك أن التصديق المعلق على شرط يعتبر رفضا .

س) إن نفاذ قرار الجماعات المحلية يتوقف على عملية مصادقة سلطة الوصاية وإلا اعتبر القرار غير قابل للتنفيذ ولا يكون قابلا للطعن بالإلغاء لافتقاره للخاصية التنفيذية .

ش) لا تغطي المصادقة عيوب القرار بل يظل هذا الأخير محتفظا بها وبالتالي يمكن الطعن فيه بالإلغاء .

ص) تظل السلطة المصدرة للقرار مسؤولة عن النتائج المترتبة عنه ، ولا تسأل سلطة الوصاية في حالة الحكم بعدم مشروعية القرار من قبل القضاء .

ض) لا تفرض مصادقة على الهيئة المحلية تنفيذ قرارها فبوسع هذه الأخيرة أن تتراجع عنه من خلال سحبه أو تعديله وإعادة إخضاعه إلى المصادقة .

97 إبتسام عميور، مرجع سابق، ص1

98 زين الدين لعماري ، المرجع السابق ، ص 188

3) أحكام التصديق على المجالس الشعبية البلدية والولاية

نكون أمام التصديق الضمني " إذا اعتبر القانون أن قرارات الجماعات الإقليمية تكون نافذة بمضي مدة معينة دون إقرارها ، فإذا ما لزمتم السلطة الوصاية الصمت خلال هذه المدة التي يحددها القانون ، يعتبر الصمت بمثابة قرار ضمني بالتصديق ، كما قد يكون قرار ضمني بالرفض إذا نص القانون على اعتبار سكوت سلطة الوصاية خلال مدة معينة على أنه رفض بالتصديق . والتصديق الضمني هو الاصل والقاعدة العامة في الرقابة ، بينما التصديق الصريح يعتبر استثناء من الاصل " 99 .

أخذ قانون البلدية بالقاعدة العامة وهي التصديق الضمني كما تعرفنا عليه سابقا إذ تصبح مداوات مجلس الشعبي البلدي سارية المفعول بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من يوم تاريخ إيداعها لدى الولاية ، أما رفض الوالي التصديق يجب أن يكون مسببا وأن يتم إبلاغ الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا . ويتعلق التصديق هنا بالمداوات المحددة في المادة 57 من هذا القانون وهي الميزانيات والحسابات - قبول الهبات والوصايا الأجنبية - اتفاقيات التوأمة - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية . بعد إخطار الوالي بهذه المداوات قصد المصادقة ولم يعلن هذا الأخير خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ الإيداع بالولاية تعتبر المداولة مصادقا عليها .

و أخذ المشرع في ظل القانون 12-07 كما فعل في قانون البلدية بحيث تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية وهي مدة أطول من قانوني الولاية السابقين وهو ما يعتبر تشديدا

99 زين الدين لعماري ، المرجع السابق ، ص 188

على المجالس المنتخبة الولائية . إن المشرع وضع بموجب المادة 55 أجل شهرين من كأقصى أجل للمصادقة للمصادقة على المداولات المتعلقة الميزانيات والحسابات -التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله -اتفاقيات التوأمة -الهبات والوصايا الأجنبية وأضفت إليها المادة 148 من نفس القانون عقود الامتياز . وهنا نتساءل هل تعتبر المداولات محل المصادقة مصادقا عليها ضمنيا على غرار ما جاء به قانون البلدية أم لا ؟ . بالرجوع إلى القواعد العامة التي تحكم قرارات الإدارة فان سكوت الإدارة عن الرد يعتبر رفضا ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وهو ما تعتبر تشديدا على المجلس المنتخب الولائي .

يتمثل التصديق الصريح في اشتراط وجوب تصديق السلطة الوصية على قرارات الجماعات المحلية حتى تصبح نافذة ، ولا تكون غالبا مقرونة بأي مهلة ، وبالتالي فإنه لا يمكن تنفيذ مداولات المجالس المحلية المنتخبة مهما طالت المدة ولا يعتد هنا بسكوت الإدارة الوصية

ثانيا) الرقابة عن طريق الإبطال

1- مفهوم أسلوب الإبطال

يتمثل الإبطال أو الإلغاء الذي من خلاله يسمح " لجهة الوصاية الإدارية وفق سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا أن تزيل وتنهي آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لمخالفته القواعد القانونية ، أو لمساسه بالمصلحة العامة ، على أن يستند الإلغاء بالضرورة الى نص قانوني يخول السلطة المركزية الحق في مباشرته ، وأن يكون خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية " ¹⁰⁰

يعتبر الإبطال وسيلة رقابية لاحقة للعمل المحلي لكون تدخل سلطة الوصاية إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية ، فتلغيه لكونه يخالف المشروعية أو يتعارض مع المصلحة العامة . إن السلطة التي تمارس من خلال الوصاية مقيدة إذن " إذ ليس للسلطة الوصاية أن تلغي قرارا شرعيا وغير متعارض مع الصالح العام ، ولا أن تمتنع عن إلغاء قرار شرعي ومتعارض مع الصالح العام " وتجب الإشارة إلى وجوب " أن يكون قرار الصادر عن السلطة المركزية بالإلغاء بسيطا ومجردا ، وغير مقترن بشرط فاسخ أو واقف وان لا يتضمن تغييرا في القرارات ، فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره كما لا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئيا لان ذلك يعني تعديل القرار الصادر من الجماعات الإقليمية وهي لا تملكه " . والأصل في البطلان أن يتم تلقائيا من قبل الإدارة ودون الحاجة إلى طلب الأفراد .

2- صور البطلان

سنتعرف على هذه الرقابة عن طريق الإبطال من خلال المقارنة بين قانوني البلدية والولاية . لقد نص هذين الأخيرين على نوعين من الإبطال

أ) البطلان المطلق

لقد حدد المشرع بمقتضى المادة 57 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية الحالات التي تبطل بقوة القانون مداوات المجلس المنتخب وهي كالتالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي : المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات ، - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ، - غير المحررة باللغة العربية .

أما قانون الولاية فنص على حالات البطلان المطلق وهي :

- ط) المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات ،
ظظ) التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ،
عع) غير المحررة باللغة العربية ،
غغ) التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصه ،
فف) المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس ،
قق) المتخذة خارجة مقر المجلس الشعبي الولائي .

وخلافا لأسلوب البطلان المنصوص عليه في قانون البلدية والذي يتم من خلال الوالي فإن البطلان وفقا لقانون الولاية يتم من خلال أسلوب الدعوى الإدارية التي يرفعها الوالي أمام المحكمة الإدارية في ظرف 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة .

المبحث الثاني : اللامركزية المرفقية الإدارية " المؤسسة العمومية الإدارية"

المطلب الأول) مفهوم المؤسسة العمومية الإدارية

يختلط مفهوم المؤسسة العمومية الإدارية بأصناف أخرى من المؤسسات العمومية ويتعلق الأمر على وجه التحديد بالمؤسستين العمومية التجارية والصناعية والمؤسسة العمومية الاقتصادية ولذلك وجب تحديد مفهومها بدقة لكونها الوحيدة من المؤسسات العمومية التي تمثل الإدارة العامة .

الفرع الأول) التحديد الفقهي للمؤسسة العمومية

عرفت من قبل مجموعة كبيرة من الفقهاء وعلى رأسهم عميد مدرسة السلطة العامة بأنه عبارة عن مرافق عامة ذات طبيعة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة وهي تتميز عن الجماعات المحلية . وبذلك تم التركيز على الوظيفة الممنوحة لهذه المؤسسات هي إدارة وتسيير المرافق العامة الإدارية وكذلك سار الفقه في القانون الجزائري بحيث

يرى الأستاذ محمد بوسماح بأنها عبارة " عن شخص معنوي خاضع للقانون العام مكلفة بتسيير مرفق عمومي ويرى عمار عوابدي بأنها منظمة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية العامة بالاستقلال المالي والإداري وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة إدارية الوصائية" رغم أهمية التعريف الذي قدمه الأستاذ عوابدي إلا انه يجب ان نوضح بأنه ليست جميع المؤسسات العمومية الإدارية تتبع وصايا السلطات المركزية بل يمكن أن تكون خاضعة للرقابة الجماعات المحلية وهو ما نص عليه قانوني البلدية والولاية . ولذلك فإننا نجد بأن الأستاذ ناصر لباد قد عرف المؤسسة العمومية بأنها " شخص معنوي عام الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرفق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية" ولكن هذا التعريف لا يخص فقط المؤسسة العمومية الإدارية بل أيضا المؤسسة العمومية التجارية والصناعية ولذلك يجب أن نضيف إليه خاصية كونها تمثل تنظيما إداريا كما أشار الى ذلك الأستاذ رياض عيسى .

يمكن لنا أن نخلص من مجموع التعريفات السابقة إلى تعريف المؤسسة العمومية الإدارية بأنها شخص معنوي عام متخصص ، يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية مكلف بتسيير مرفق عام إداري يكلف بتسيير مرفق عمومي إداري يرتبط بالدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية التابعة لها ، ويخضع لرقابتها" .

يتبين مما تقدم بأننا أمام سلطة إدارية تتميز بجميع خصائص السلطات الإدارية العامة وعلى رأسها تتمتع بامتيازات السلطة العامة مثل اتخاذ القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية وإبرام العقود الإدارية وهي تخضع من أجل ذلك إلى القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري وهو ما استقر المشرع الجزائري على تأكيده منذ الأمر المتعلق بالإجراءات المدنية في ظل المادة 07 وكذلك حاليا في ظل القانون 08- المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية .

الفرع الثاني) أنواع المؤسسات العمومية الإدارية

تنقسم المؤسسة العمومية الإداري الى عدة فيئات وهي :

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

ظهرت هذه الفئة بموجب القانون رقم 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي وهي تعتبر مؤسسات عمومية متخصصة في التعليم العالي تهدف الى منح مؤسسات التعليم العالي بعض المرونة في التسيير وتعزيز استقلاليتها وهي تتمتع بجميع خصائص المؤسسات العمومية الإدارية ولكنها تختلف من حيث بعض المرونة في الرقابة المالية التي تخضع لها . تتصدر الجامعة هذا النوع من المؤسسات . ولقد أكد القضاء الإداري في الجزائر على الطابع الإداري لهذه المؤسسات .

2- المؤسسات العمومية الوطنية والمؤسسات العمومية المحلية

تتنوع المؤسسات العمومية بحسب امتدادها الإقليمي بحسب نطاق اختصاصها وعليه فإن هناك مؤسسات عمومية إدارية ذات نطاق وطني وهي تنشأ بموجب مراسيم تنفيذية وتخضع إلى وصاية وزارة معينة . وهناك مؤسسات عمومية ذات طابع جهوي والتي تشمل ولايتين أو أكثر ، وهناك مؤسسات عمومية إدارية ذات طابع ولائي ومؤسسات ذات طابع بلدي . وعليه فإن امتداد المؤسسات العمومية الإدارية يبدأ من النطاق الأوسع وهو النطاق الوطني وينتهي الى النطاق الضيق وهو على الصعيد المحلي .

المطلب الثاني) أجهزة للمؤسسات العمومية الإدارية

الفرع الأول : الهيئة التداولية للمؤسسات العمومية

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تشكل هيئات المؤسسات العمومية الإدارية :

(أ) الهيئة التداولية للمؤسسات العمومية الإدارية

(ك) تكوين الهيئة التداولية وقواعد عملها

تمثل الهيئة التداولية السلطة التقريرية داخل المؤسسة العمومية الإدارية بحيث تمتلك سلطة التداول والتقرير في جميع المسائل التي تدخل ضمن اختصاصات المؤسسات العمومية وتتم تسمية هذه الهيئات التداولية بمجلس الإدارة أو مجلس التوجيه .

أما عن تكوين الهيئة التداولية فيتشكل من تركيبة متنوعة من ممثلي الدولة المعنيين وممثلي مستعملي المرفق كما يمكن أن تضم ممثلين عن المجالي المنتخبة المحلية . وتؤول رئاسة المجلس عادة إلى المسئول الوصي على المؤسسة أو ممثله . ويتم تعيين القائمة الإسمية للهيئة بموجب قرار من المسئول الوصي لمدة عهدة تتراوح بين ثلاثة وأربع سنوات حسب النظام القانوني لكل مؤسسة ، قابلة للتجديد مرة واحدة وفي حالة انقطاع عضوية أحد أعضائه ، يتم استخلافه حسب الأشكال نفسها ويخلفه العضو المعين الجديد الى غاية انتهاء مدة العضوية .

تمارس الهيئات التداولية للمؤسسات العمومية الإدارية اختصاصاتها من خلال اجتماعاتها التي تعقدتها في ظل دورات والتي تكون دورتين في السنة عادة كما يمكن أن تجتمع في دورات غير عادية بناء على طلب $\frac{3}{2}$ أعضائها أو بطلب من السلطة الوصية. ويشترط لصحتها نصاب قانوني معين إذ لاتصح المداولات إلا بحضور $\frac{1}{2}$ من الأعضاء وإذا لم يكتمل النصاب في الاجتماع الأول تجتمع الهيئة بعد استدعاء ثاني مرة أخرى في مدة محددة تختلف من نظام قانوني لآخر ، وتتعقد المداولة في التاريخ الثاني المقرر للانعقاد مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

تتولى الهيئة التداولية السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العمومية الإدارية وتوجيه نشاطها وتتخذ من أجل جميع القرارات التي تندرج في اختصاصها ويتعلق الأمر بشكل أساسي:

مشاريع مخططات تسيير الموارد البشرية ،

النظام الداخلي للمؤسسة والتنظيم الداخلي للمؤسسة وسيرها العام ،

مشاريع العقود والاتفاقيات والصفقات التي تلتزم بها المؤسسة العمومية الإدارية وكذلك جميع المسائل المالية مثل اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية وقبول الهبات والوصايا .

مشاريع الميزانية والحسابات الإدارية وتسيير المؤسسة

برامج الأعمال التي تتعلق بنشاط المؤسسة السنوية والمتعددة السنوات ، وآفاق تطوير وتنمية المؤسسة .

دراسة التدابير والاقتراحات الرامية إلى تحسين سير المؤسسة .

الفرع الثاني : الهيئة التنفيذية للمؤسسات العمومية

يمثل المدير السلطة التنفيذية بالمؤسسة فهو يملك صلاحيات هامة على النحو التالي :

يعتبر أولا الممثل القانوني للمؤسسة بحيث يمثلها في جميع الأعمال الإدارية والمدنية ويقوم بكل التصرفات القانونية التي تبرمها المؤسسة فهو يبرم العقود والصفقات العمومية والاتفاقيات التي تكون المؤسسة طرف فيها بالإضافة الى التمثيل أمام القضاء وهو الأمر بالصرف .

مطبوع القانون الإداري السداسي الأول د سهوب سليم

وكسلطة تنفيذية فإن المدير يحضر مداولات الهيئة التداولية ويقوم بتنفيذها بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية ويعد مشروع الميزانية ويقوم بعرضه على مجلس الإدارة ويقوم بتنفيذها بعد أن يصادق عليها من قبل سلطات الوصاية .

يضطلع أيضا بالمسؤولية الإدارية للمؤسسة العمومية بحيث يتولى الأعمال الإدارية ويضمن حسن تنظيم وسير المؤسسة كما أنه يمارس السلطة الرئاسية على كل مستخدمي المؤسسة ويراقب وينشط أعمال المؤسسة العمومية . وترجع اليه مسؤولية الحفاظ على الأمن والنظام في المؤسسة .

وفي إطار ممارسة اختصاصاته يمكنه بتفويض إمضائه إلى رؤساء المصالح في المؤسسة بما في ذلك تفويض اعتمادات التسيير لبعض الوحدات التنفيذية .

أما بخصوص مسألة تعيين مدير المؤسسة العمومية الإدارية فإنه يتم بموجب مرسوم رئاسي في الحالات التي تدخل في اختصاصه ، أما الوظائف العليا التي لا تندرج في اختصاص رئيس الجمهورية فإنها ترجع الى الوزير الأول أو رئيس المحكمة الذي يقوم بالتعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي باقتراح من الوزير الوصي مع ضرورة إبلاغ مصالح رئاسة الجمهورية بقرارات التعيينات¹⁰¹

¹⁰¹ رجع المادة 5 من المرسوم الرئاسي

فهرس الموضوعات :

1	مقدمة
5	المحور الأول : مدخل للقانون الإداري
5	المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري وعلاقته بالقوانين الأخرى
5	المطلب الأول : مفهوم القانون الإداري
5	الفرع الأول : تمييز المفهوم الواسع للقانون الإداري عن مفهومه الضيق
7	الفرع الثاني : تعريفات الفقهية للقانون الإداري
8	الفرع الثالث : خصائص القانون الإداري
9	المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى

10	الفرع الأول : علاقة القانون الإداري ببعض فروع القانون العام
13	الفرع الثاني (علاقة القانون الإداري بالقانون الخاص
14	المبحث الثاني: التطور التاريخي للقانون الإداري
14	المطلب الأول : نشأة القانون الإداري في ظل الأنظمة التي تساوي بين الإدارة والأفراد " نظام وحدة القانون والقضاء الإداريين
14	الفرع الأول : نشأة القانون الإداري في ظل النظام الإسلامي
16	الفرع الثاني : نشأة القانون الإداري في النظم الانجلوساسكونية
19	المطلب الثاني : النشأة التاريخية للقانون الإداري في ظل نظام الإزدواجية"
19	الفرع الأول : النشأة التاريخية للقانون الإداري في فرنسا

22	الفرع الثاني : التطور التاريخي للقانون الإداري في الجزائر
29	المبحث الثالث : مصادر القانون الإداري
29	المطلب الأول : المصادر الرسمية
29	الفرع الثاني : المصادر مكتوبة
33	الفرع الأول : المصادر الغير المكتوبة
36	المطلب الثاني : المصادر التفسيرية
36	الفرع الأول : القضاء
37	الفرع الثاني : الفقه

37	المبحث الرابع: معايير القانون الإداري و أسسه
38	المطلب الأول :النظريات المحددة للأسس القانون الإداري ومعاييرها في القانون الفرنسي
38	الفرع الأول) مدرسة المرفق العام (الاتجاه الغائي للقانون الإداري
40	الفرع الثاني: نظرية السلطة العامة الاتجاه المتعلق بالوسائل
41	الفرع الثالث : الجمع بين النظريتين
41	المطلب الثاني : موقف المشرع الجزائري من نظريات أسس القانون الإداري
41	الفرع الأول :تبني المعايير العضوي
42	الفرع الثاني :توزيع الاختصاص طبقا للمعيار العضوي

43	المحور الثاني : أسس التنظيم الإداري
43	المبحث الأول : الشخصية المعنوية العامة كأساس للتنظيم الإداري
43	المطلب الأول : مفهوم الشخص المعنوي العام
43	الفرع الأول : تعريف الشخصية المعنوية العامة
45	الفرع الثاني : خصائص الشخص المعنوي العام
45	المطلب الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية العامة
46	المبحث الثاني : المركزية الإدارية
46	المطلب الأول : أركان المركزية الإدارية

47	الفرع الأول (التركيز الإداري
47	الفرع الثاني (التدرج السلمي
47	الفرع الثالث (السلطة الرئاسية
50	المطلب الثاني : صور المركزية الإدارية
51	الفرع الثاني) عدم التركيز الإداري
53	المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية
53	الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

55	الفرع الثاني : تمييز اللامركزية الإقليمية عما شابهها من المفاهيم
55	المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية
56	الفرع الأول : المصالح المحلية
56	الفرع الثاني : الاعتراف بوجود هيئات او مصالح مستقلة
57	الفرع الثالث : الخضوع للسلطة الوصاية
58	المحور الثالث : المركزية الإدارية في الجزائر
58	المبحث الأول : الأجهزة الإدارية المركزية
59	المطلب الأول : رئاسة الجمهورية

59	الفرع الأول : شروط الترشح وكيفية انتخابه
60	الفرع الثاني : صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري
63	الفرع الثالث : الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية
64	المطلب الثاني : الحكومة
64	الفرع الأول : الوزير الأول أو رئيس الحكومة
65	الفرع الثاني : الوزراء
66	المطلب الثالث : السلطات الإدارية المستقلة والإدارة الاستشارية
66	الفرع الأول : السلطات الإدارية المستقلة



66	الفرع الثاني: الإدارة الاستشارية
67	المبحث الثاني : سلطات عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري
68	المطلب الأول : الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية
68	الفرع الأول : الولاية
68	الفرع الثاني : رؤساء المجالس الشعبية البلديات
69	الفرع الثالث : المقاطعة الإدارية
71	الفرع الرابع : المصالح الخارجية
72	الفرع الخامس: الدائرة
73	المطلب الأول : الهيئات التداولية للامركزية الإقليمية
73	الفرع الأول : تكوين وقواعد سير المجالس الشعبية
80	الفرع الثاني: اختصاصات المجالس المنتخبة
86	المطلب الثاني : الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية
86	الفرع الأول : الهيئة التنفيذية للبلدية
89	الفرع الثاني : الهيئة التنفيذية للولاية

90	المطلب الثالث : الرقابة على الجماعات المحلية
90	الفرع الأول : الرقابة على المنتخبين
96	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
101	لمبحث الثاني : اللامركزية المرفقية الإدارية " المؤسسة العمومية الإدارية"
101	المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الإدارية
101	الفرع الأول (التحديد الفقهي للمؤسسة العمومية
103	الفرع الثاني) أنواع المؤسسات العمومية الإدارية
103	المطلب الثاني) أجهزة للمؤسسات العمومية الإدارية
103	الفرع الأول: الهيئة التداولية للمؤسسات العمومية
103	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للمؤسسات العمومية
105	