سلسلة العلوم القانونية والادارية

أحمد محيو
استاذ في جامعة الجزائر

محاضرات في المؤسسات الادارية

ترجمة د. محمد عرب صاصيلا
السداسي الثالث للاجازة في الحقوق

الطبعة الرابعة مع ملحق 1986

ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر

○ ديوان المطبوعات الجامعية : 86 - 11

Codification : 4 .02. 270

مقدمـــة

يلاحظ القانوني الذي يطلع ، حالياً ، على المؤسسات الجزائرية ان القانون الاداري هو أحد اهم فروع القانون ، ان لم يكن أهمها على الاطلاق . وهناك سببان ، على الأقل ، يدعوان لتأكيد هذه الملاحظة :

الأول ينتج عن وراثة قانون اداري يعتبر الاكثر تكاملاً في العالم من الناحية التقنية وذلك نتيجة لتطبيق قواعد ظهرت في فرنسا قبل استقلال الجزائر تطبيقاً حرفياً. وقد كرس هذا الإرث ، قانونياً بصدور قانون 31 ديسمبر 1962 [1] الذي قضى باستمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه وحتى إشعار آخر ، وذلك باستثناء ما يناقض منها السيادة الوطنية او يتضمن افكاراً استعمارية او عنصرية تتنافى والممارسة العادية للحريات الديمقراطية .

والثاني ينجم عن التوجه السياسي والاقتصادي الذي اختارته الجزائر المستقلة والذي يتضمن تدخل الدولة والادارة في جميع الميادين وعلى كافة المستويات ويجري هذا التدخل ، بالطبع ، بالاستناد الى مبادىء وتقنيات القانون العام ولا سيما القانون الاداري .

إن هيمنة القانون الاداري على مجمل الحياة القانونية تظهر بمجرد الاطلاع على الجريدة الرسمية التي تبدو ، في الوقت الحاضر ، وكأنها

---

(1) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - 1963 - ص 18 و مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية - 1964 - العدد 1 - ص 295 .

جريمة للقانون الاداري وذلك لكثرة النصوص التي تحتويها والتي تتعلق بهذا الفرع من القانون سواء تعلق الأمر بالادارات المركزية او المحلية ، بالمؤسسات العامة او الشركات الوطنية ، بصفقات او باملاك الدولة ، بالقضاء ، بالحقوق الفردية او الحريات العامة . . . إن النظام القانوني لجميع هذه المؤسسات يتضمن تطبيق قواعد القانون الاداري بمفردها احياناً او مضافاً اليها قواعد مستقاة من فروع القانون الاخرى .

وبما أن القانون الاداري يلعب دوراً بمثل هذه الأهمية ، فقد غدا واجباً معرفة قواعده القابلة للتطبيق سواء من حيث المضمون او الشكل . ولقد أبدى احد المناضلين النقابيين خلال انعقاد مؤتمر الاتحاد العام للعمال الجزائريين في مارس 1965 ، ملاحظة مفادها « ان هناك قانونين في الجزائر ، القانون الفرنسي الذي لم يتوفر الوقت لتغييره ، والاشتراكية التي لم يتهيأ الوقت لصياغتها . ان كل الادارة الجزائرية تتأرجح بين هذين القانونين »[1] . وتستحق هذه الملاحظة اهمية كل الانتباه لانها تأخذ بالحسبان وضعاً مرحلياً كان قائماً بالفعل . اما الآن فإن هذا الوضع لم يعد موجوداً لأن عملاً جاداً من أجل إيجاد مؤسسات جديدة قد تم بالفعل بعد الحصول على الاستقلال . ولكي لا نذكر هنا الا بعض الامثلة الهامة نشير الى :

- إصلاح القضاء الذي بدأ في جوان 1963 وإستؤنف في 1965 وأنجز في 1966 بصدور القانون الجزائي وقانون الاجراءات المدنية وقانون

---

(1) قول مأخوذ من مجلة « الثورة والعمل » وقد سرده الكاتب WEISS في كتابه :

Doctrine et action syndicales en Algerie- Paris - Cujas - 1970 - P: 278 - Note 1.

الاجراءات الجزائرية . وقد جرى تعديل هذه القوانين مرات عديدة .

- إصلاح المجموعات المحلية الذي حدث بصدور القانون البلدي في 18 جانفي 1967 وقانون الولاية في 23 ماي 1969 اللذين حلا محل القانون الفرنسي للادارة البلدية (قانون 5 افريل 1884) والقانون الفرنسي للمحافظات (قانون 10 أوت 1871) .

- النظام العام الجديد للوظيفة العامة الذي سُنَّ في 2 جوان 1966 والذي أُتبع بعدد من النصوص التطبيقية الخاصة بالوكلاء العامين .

- قانون الصفقات العامة الصادر بالأمر المؤرخ في 17 جوان 1967 .

- نظام المؤسسة الاشتراكية الصادر بالأمر المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 .

- الثورة الزراعية التي كُرست قانونياً بالأمر الصادر في 8 نوفمبر 1971 والذي قلب ، الى هذا الحد او ذاك ، جميع القطاعات القانونية .

والى جانب هذه النصوص الكبيرة التي تشكل القاعدة الاساسية للادارة وللقانون الاداري الجزائري ، يمكن أن نذكر ايضاً نصوصاً عديدة اخرى تتعلق بقطاعات متنوعة ومعقدة . والخلاصة ان القوانين والانظمة الفرنسية بدأت ، شيئاً فشيئاً ، تخلي المكان للقوانين والانظمة الجزائرية التي سيكون علينا دراسة مضامينها ومداها طوال هذه المحاضرات .

إلا ان القانون الجزائري لم يحل محل القانون الفرنسي القديم في كل مكان . ولهذا فإن ملاحظة المناضل النقابي التي سبق ذكرها ما زالت تحتفظ بقيمتها . فالمؤسسات الادارية والقانون الاداري في بلد ما لا يقومان هكذا بصورة عفوية . ولقد كان على فرنسا مثلاً ان تنتظر أكثر من قرن من الزمن

لكي تظهر فيها القواعد الأساسية للقانون الاداري وتصبح مستقرة نسبيا . لهذا فإن من البداهة ان ندرك صعوبة بل استحالة اجراء عملية اعادة تنظيم واصلاح اداري شاملة بصورة فورية او في غضون سنوات عديدة حتى ولو اخذنا بعين الاعتبار عامل إختصار الزمن . إن نية التجديد المتوفرة لا تتعارض مع وجود نوع من التقويم الزمني والترتيب الجدير بالاحترام وبالحسبان وخاصة إذا ما أراد المشرع والاداري تجنب أخطاء أسوأ من تلك التي كان يبغي اصلاحها . ولهذا فإن قواعد القانون الاداري الفرنسي ستبقى . ولفترة أخرى من الوقت . تطبق وتستخدم باعتبارها الاساس القانوني والمرجع بالنسبة للسلطات الجزائرية [1].

ولم ينته هذا الوضع إلا بعد الخامس من جويلية 1975 حين ألغي قانون 31 ديسمبر 1962 [2] نتيجة لصدور أمر الخامس من جويلية 1973 وبذلك لم يعد بالامكان الاستناد الى التشريعات والانظمة الصادرة قبل تاريخ 31 ديسمبر 1962 لدعم أي قرار قانوني . وأصبح على جميع الادارات ، اعتبارا من 5 جويلية 1975 ، ان تعيد النظر بجميع النصوص القانونية وذلك بمساعدة لجنة وطنية للتشريع أحدثت لهذه الغاية [3] .

---

(1) كان هذا المرجع صريحا ووجد اساسه العام في قانون 31 ديسمبر 1962 . ويمكن ايضا ان يجد سنده خاصة اخرى كالاتفاق النفطي الفرنسي - الجزائري الموقع في 25 جويلية 1965 (ج . ر . ج . ج . 1965 . ص 980) والذي ينص في المادة 46 الفقرة د على ان تفسير القانون النفطي الصحراوي يجري ، عند الضرورة ، بالرجوع الى القانون الاداري الفرنسي ولا سيما اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي ، الى ان المرجع يمكن ان يكون ضمنيا ويستمد ذلك من خصائص التفصيل والحياة الادارية عالميا . وتقريبا ضرورة آلية للمحفظات المدنية .

(2) ج . ر . ج . ج : 1973 - ص 678

(3) انظر المرسوم العاشر من اوت 1973 - ج . ر . ج . ج . 1973 - ص 822

ولم يعد ممكناً ، من الآن فصاعداً ، ان نقرأ ، بدهشة أو للتسلية ، على طالب الحقوق غير المطلع على تعرجات التاريخ الفرنسي ، حيثيات للمراسيم او للقرارات القضائية تتضمن عبارات مثل : « بناء على أحكام قانون الـ 16 و24 أوت 1790 . . . » أو : « بناء على أحكام قانون 28 بلوفيوز ـ العام الثامن . . . » او : « بناء على احكام مرسوم 16 فركتودور ـ العام الثالث . . . » .

الا ان جزأرة القوانين لم تهتم فقط بهذا المظهر الخاطىء تاريخياً او بتحديث نصوص أصبحت قديمة جداً وإنما تناولت ايضاً نصوصاً كثيرة أخرى حديثة ولكنها متناقضة مع حالة التطور الاقتصادي والاجتماعي للجزائر او مع اختياراتها السياسية .

إن قانون الزامية التعليم حتى سن السادسة عشرة ، مثلاً ، وهو قانون فرنسي ، ينص على ان يتلقى جميع أبناء الجزائر العلم . وهذا يعني ان أي طفل من الجنوب او من جبال القبائل يجب ان يتمكن من التوجه للمدرسة بنفس الشروط المتوفرة لطفل من الجزائر (العاصمة) او من وهران . الا ان هذا القانون لا يطبق حالياً بشكل كامل وذلك لأسباب مادية (نقص المدارس) او انسانية (نقص عدد المدرسين او نقص التأهيل)[1] .

وعلى صعيد آخر ، تعتبر الملكية في القانون الفرنسي حقاً مطلقاً ومقدساً (المادة 17 من إعلان 1789 والمادة 544) . كما ان حرية التجارة

---

(1) لقد اخذ الامر الصادر في 16 افريل 1976 والخاص بشعب التربية والتكوين ، بما جاء في هذا القانون القديم (ج . ر . ج . ج : 1976 ـ ص 428) فأعلنت المادة الخامسة منه ، ان التعليم الزامي لجميع الاطفال بين السادسة والسادسة عشر من العمر .

والصناعة تعتبر مصونة من قبل القواعد القانونية والقاضي الاداري الذي يعاقب تعديات الادارة . الا ان من البديهي ان هذا المفهوم للملكية ولحرية التجارة والصناعة لا يمكن أن يؤخذ كما هو في بلد اختار السعي لجعل وسائل الانتاج اشتراكية ولالغاء استغلال الانسان للانسان . إن القانون المدني الصادر بالأمر المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يكرس حق الملكية دون ان يجعل منه حقاً مقدساً . فالمادة 674 تنص على « ان الملكية هي حق التمتع بالاشياء والتصرف بها شريطة ان لا يستعمل بصورة تحرمها القوانين او الانظمة » . الا ان بعض القوانين تتضمن قيوداً تؤدي للوصول الى مفهوم آخر للملكية . فالأمر الصادر في 8 نوفمبر 1971 ، والخاص بالثورة الزراعية ، يعلن « ان هدف الثورة الزراعية هو القضاء على استغلال الانسان للانسان » (المادة 1) ولهذا « تلغى حقوق الملاكين العقاريين الذين لا يشاركون فعلاً في الانتاج وحقوق المستغلين الذين يهملون فلاحة الأرض سواء أكانوا من الملاكين أم لا » (المادة 2) .

وهنا بالذات يجب النظر للقانون الاداري ، وكذلك لمختلف فروع القانون الاخرى ، باعتباره ليس مجرد قانون تقني محايد يهدف للوصول الى افضل تنظيم ممكن . فهو ايضاً قانون « سياسي » بمعنى أنه يحمل في طياته ايديولوجية سياسية واقتصادية واجتماعية[1] .

---

(1) ان السيد ويل (WEIL) يصل الى نفس النتيجة ولكنه يحصرها فقط بالقانون الاداري ، فيقول : ان القانون الاداري ليس ، ولا يمكن ان يكون كغيره من القوانين : واذا كان للكلمات التالية من معنى فاننا نقول بطواعية انه ليس قانوناً حقوقياً وانما هو قانون سياسي » .
(Le droit administratif, Que sais - je? No 1152 - P - 7)
ان من الخطأ اعتبار هذا المظهر السياسي خاصا فقط بهذا المجال لأن كل المجالات الحقوقية تتأثر مباشرة بالمعطيات السياسية . ولكن قد يكون من الادق ، بالمقابل ، ملاحظة ان القانون الاداري يتأثر =

وخلال فترة طويلة من الزمن كان هذا القانون يتسم ، في فرنسا ، بطابعه الليبرالي ويسعى جاهداً للحد من تعديات الدولة على المبادرة الفردية وذلك الى اكبر قدر ممكن . ولقد عبر موريس هوريو بشكل كامل عن هذا المفهوم بقوله : « إن الدولة ليست شركة للعمل بصورة جماعية لانتاج الثروة . ان خدماتها هدفاً يتمثل بالحفاظ على الأمن . . . »[1] . إلا ان الدولة أفسحت المجال ، فيما بعد ، نتيجة للضرورات الاقتصادية والاجتماعية ، وبسبب الحربين العالميتين والأزمة الاقتصادية لعام 1929 خاصة ، لوجود قانون تدخلي وموجّهْ . ولم تكتف الدولة بتنظيم النشاطات الصناعية والتجارية ، المتروكة تقليدياً للافراد ، فحسب ، بل أنها اتجهت ، احياناً ، لتتولى القيام بهذه النشاطات بنفسها . ورغم هذا فإن القانون الاداري ما زال يحتفظ ايضاً بطابعه الليبرالي الاساسي . كما ان من المهم الملاحظة بأن بعض قواعد القانون الفرنسي ما زالت تعتبر من مخلفات الحالة الاقتصادية والاجتماعية لفرنسا القرن التاسع عشر ولعصر الدولة الدركي التي تسيطر عليها الطبقة البرجوازية .

إن من الواجب الاشارة الى انا نمر في الجزائر ، أيضاً ، بحالة

= بهذه المعطيات اكثر من غيره . وذلك باستثناء القانون الدولي حيث تكون التأثيرات السياسية اكثر اهمية ايضا ، كما يبين ذلك الاستاذ بينوا (BENOIT) في مؤلفه عن « القانون الاداري الفرنسي (1968 - Dalloz - Paris) الذي اشار فيه مرات عديدة عدة التأثيرات السياسية (الصفحات 330 - 536 - 772 - 788 وما يليها و 806, وما يليها)

(1) مذكرة لمجلس الدولة بتاريخ 9 ديسمبر 1899 - الجمعية النقابية لقناة جيباك - سيراي 49 - 111 - 1900

حرجة ، مرحلة يعاد فيها النظر بالمبادىء والقواعد الموروثة من القانون الفرنسي وذلك بغية استخلاص مبادىء جديدة وادارة مختلفة . وبانتظار الوصول ، فيما بعد ، الى مجموعة من القواعد والمؤسسات المنسجمة ، سنلاحظ احياناً ان بعضاً منها ما زال يكتنفه شيء من الغموض نظراً لتأثره باتجاهين متعاكسين : اتجاه التجديد واتجاه التقليد[1] والنتيجة ستكون عبارة عن حل وسط وتردد بين التغيير العميق ذو الطبيعة الثورية وبين احترام الاوضاع القائمة . ان انقطاع التوازن باتجاه التغيير العميق يرتبط بالعلاقات بين القوى [illegible] المتعارضة داخل التشكيلة الاقتصادية الاجتماعية الجزائرية .

ن من المناسب قبل البدء بتفحص المؤسسات والقواعد الادارية الجزائرية ، ان نستخلص منها الخصائص الاكثر اهمية . الا انه نظراً لأهمية التأثير التاريخي والتقني للقانون الاداري الفرنسي فإن من الضروري التعرف على السمات الأساسية لهذا القانون . ان القانون الجزائري يتحدد غالباً سواء كرد فعل على الحالة السابقة او بالاستناد اليها . لذا فإن المقارنة مع النظام الفرنسي هي التي تسمح بتقييم مدى المساهمة الاصيلة منذ الاستقلال .

---

(1) يمكن ان نذكر هنا ملاحظة العميد سافاتيي (SAUATIER) : « في هذه الفترة الانتقالية ، يمكن القول ان تشريعاً فتياً مكوناً من شعارات وبرامج منبثقة من حلول تفصيلية لا يعتبر قانوناً ، كما ان تشريعاً هرماً ومتحجراً ، في نفس الوقت ، ومحتوياً لانظمة دقيقة ولكن غير مطبقة ، لا يعتبر قانوناً ايضاً . . ان مهمة القانونيين الكبرى هي العمل من اجل هذا السـ القانوني »

(Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui, Paris, 2eme edition- P. 17 - 18)

وهذا فإن هذه المقدمة ستتضمن فصلين :

- الفصل الأول ويتناول الخصائص العامة للقانون الاداري .
- الفصل الثاني ويبحث في خصائص الادارة والقانون الاداري في الجزائر .

الفصل الأول :

الخصائص العامة للقانون الاداري

يوجد في كل بلاد العالم ادارة ، الا ان هذا لا يعني وجود قانون اداري فيها يتمتع بجميع السمات الاصيلة التي نجدها في فرنسا .

ففي انكلترة ، والولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي ، على سبيل المثال ، لا يوجد قانون اداري بالمعنى الفرنسي للكلمة . فهل يستتبع ذلك ، حسب تعريفنا ، ان الادارة في كل هذه البلاد لا تخضع لاي قانون او التزام ؟ أبداً . ففي جميع الدول الحديثة تنظم نشاطات الادارة وفق قواعد محددة ، وتخضع للرقابة ولا سيما الرقابة القضائية . ان الادارة الحديثة لا تتمتع بسلطة تحكمية بل يجب عليها ان تحترم القانون وتخضع لقاضٍ ما[1] . ولكن يبقى من اللازم تحديد أي قانون وأي قاضٍ ؟ وعلى هذا التساؤل يمكن أن يكون الجواب مزدوجاً .

1) اما أن تخضع الادارة لنفس القواعد ولنفس القاضي اللذين يخضع لهما الأفراد : ويقال ، حينذاك ، ان الادارة تخضع للقانون المشترك وان القاضي المشترك ، اي القاضي العدلي هو المختص في الفصل في المنازعات الناشئة عن نشاط الادارة . وهذا هو المفهوم الانجلوسكسوني ، السائد في انكلترة والولايات المتحدة حيث لا يوجد قانون اداري وقاضي اداري

---

(1) انظر : G. BRAIBANT, N. QUESTIAUX et C. WIENER في مؤلفهم « مراقبة الادارة وحماية المواطنين » (دراسة مقارنة) - باريس 1975, Cujas ويدرس هذا الكتاب موضوع المراقبة في ثماني دول هي : فرنسا ، المانيا الاتحادية ، السويد ، بلجيكا ، بريطانيا ، الولايات المتحدة الامريكية ، الاتحاد السوفياتي ، رومانيا ، ويوغسلافيا .

(1Bis) القانون المشترك (droit commun)

وحيث يخضع الوكلاء العامون للقانون بنفس الشروط المطبقة على المواطنين الآخرين .

2) واما ان الادارة ، بالمقابل ، وهذا هو المفهوم الفرنسي ، تخضع لقانون خاص والى قضاء خاص . وفي هذه الحالة ، فإن القواعد القانونية القابلة للتطبيق على نشاط الادارة تختلف عن القواعد القابلة للتطبيق بين الافراد . اي انها تختلف عن قواعد القانون الخاص . كما ان القاضي المكلف بالنظر في الخلافات المتعلقة بالادارة يتميز عن القاضي العدلي . وهكذا فإنه يوجد في فرنسا الى جانب التنظيم القضائي العدلي الذي توجد في قمته محكمة النقض تنظيم قضائي اداري ، على رأسه مجلس الدولة . ان وجود هذين التنظيمين القضائيين ما هو إلا نتيجة لتطبيق مبدأ فصل السلطات الادارية عن السلطات القضائية العدلية ، الذي أعلن خلال ثورة 1789 .

وباختصار فإن جمع القانون الاداري والقضاء الاداري يشكل مفهوم النظام الاداري الذي يميز النظام الفرنسي .

هذا النظام يجد أصله (الشعبة 1) في عدد من الوقائع والأسباب التي أدت لولادة قانون اداري مستقل (الشعبة 2) يجب معرفة مصادره (الشعبة 3) .

الشعبة 1 ـ أصل القانون الاداري الفرنسي .

يمكن القول ان اصل تطور القانون الاداري يكمن في ثلاثة أسباب : تاريخية ، منطقية وعملية .

1 ـ **الاسباب التاريخية** : بعد عام 1789 بدأت البرجوازية الثورة

وقلبت النظام القديم الذي كانت تهيمن فيه قواعد اقطاعية لم تعد تتفق والوضع الاقتصادي والاجتماعي الجديد . ونظراً لعداء الثوريين للبنى القديمة التي لم يكن باستطاعتهم بعد تحويلها فقد اصبحوا حذرين ، بشكل خاص ، من المحاكم العدلية التي أبدت بشكل ملحوظ مقاومة قوية وفعالة ضد محاولات الملوك الهزيلة والهادفة لتحديث الادارة ولاصلاح بعض المؤسسات . وقد بلغت هذه المقاومة أوجها في عهد لويس الخامس عشر ولويس السادس عشر اللذين شاهدا توقف مبادراتهما بحجة ما يسمى بالرقابة العدلية . ولهذا لم يعد الثوريون يريدون رؤية مثل هذه الرقابة وصمموا على ايجاد نظام يكون فيه للادارة قاضيها الخاص . وقد قرر القانون المشهور الصادر في 16 و24 أوت1790 ـ والذي يشكل القاعدة الاساسية للنظام الاداري والذي ستتجلى نتائجه شيئاً فشيئاً ـ ما يلي : « إن الوظائف العدلية تتميز وستبقى دوماً منفصلة عن الوظائف الادارية . ان القضاة لن يستطيعوا ان يعكروا بأية وسيلة كانت عمليات الهيئات الادارية ولا ان يستدعوا امامهم الاداريين لأسباب تتعلق بوظائفهم » .

ولقد أكّد على هذا النص ، بعد خمس سنوات ، وذلك في المرسوم الصادر في 16 فريكتيدور العام الثالث ، الذي جاء فيه : « يحرم على المحاكم العدلية ان تتعرض لأعمال الادارة مهما كان نوعها وذلك تحت طائلة القانون » .

إن مبدأ فصل السلطات الادارية والعدلية طرح اذاً بعبارات واضحة وحازمة وذلك لمنع المحاكم العادية من اعاقة اعمال الادارة .

2 ـ **الأسباب المنطقية** : 1 ـ حاول البعض ، في البدء ، ان يستمدوا من مبدأ سيادة الدولة حجة لتبرير اخراج الادارة من دائرة رقابة

قاضي القانون المشترك . وقال هؤلاء ان السيادة باعتبارها بدون حدود او قيود تعني ان الادارة التي تعمل باعتبارها قوة عامة لا يمكن ان تخضع للقواعد المقيدة للقانون الخاص وكذلك لرقابة القاضي العادي . واضافوا ايضاً ان القانون الخاص يحكم العلاقات القائمة بين الافراد على قدم المساواة . وان تطبيقه لا يبقى مناسباً في حالة عدم التساوي بين الفرقاء اي عندما تكون السلطة العامة حاضرة باعتبارها احد اطراف النزاع .

وفي الحقيقة فإن هذه الحجة ليست كافية . فمن جهة اولى نرى ان افتراض ان السيادة بدون حدود ليس صحيحاً كما تبين ذلك تحليلات القانون الدستوري . ومن جهة ثانية فإن حالة عدم المساواة التي يمكن ان توجد في العلاقات بين الادارة والأفراد لا تمنع تطبيق قواعد القانون الخاص (والمثال الانجلوسكسوني يحمل البرهان على ذلك) . وبالاضافة لهذا فإن من الخطأ القول أن علاقات القانون الخاص تنشأ بحرية بين ارادتين متساويتين : فإذا اخذنا مثال عقد العمل الذي يتم بين العامل ورب العمل فإن الطرفين لا يقفا ، بالفعل ، على قدم المساواة ، لأن الاول يبيع قوة عمله لكي لا يصبح عاطلاً عن العمل بينما يكون للثاني حرية الاختيار بين هذا العامل وكثير غيره من العمال الذين يبحثون عن العمل . ان حرية التعاقد شكلية كلياً بالنسبة للأول (للعامل) بينما هي حقيقية بالنسبة للثاني (لرب العمل).

2 - ويستند التفسير المنطقي الثاني لضرورات الخدمة العامة وخاصة لحسن سير عملها الذي يتطلب قواعد خاصة . فمثلاً ان عملية نزع الملكية غير معروفة في القانون الخاص إلا انها تفرض نفسها في القضايا العامة حيث تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة .

إن هذه الحجة أكثر إقناعاً من السابقة ، وهي تظهر خصوصية العمل الاداري سواء فيما يتعلق باهدافه ام بوسائل وضعه موضع التطبيق . ولكن هل تكفي هذه الحجة لتبرير وجود قانون مستقل .

3 ـ **الأسباب العملية** : يقال ان المحاكم العدلية ليست قادرة تماماً على حل المنازعات بين الادارة والافراد ، وبالتالي فإن من الأولى ان لا تكون قادرة على حل هذه المنازعات داخل الادارة نفسها . فهذه المحاكم تبتعد كثيراً عن الادارة بحيث لا تعرف الا القليل عن وسائل وضرورات اخضاعها للقواعد الملائمة . من هنا تأتي الحاجة لايجاد محاكم ادارية قادرة على فهم النشاط الاداري من الداخل بغية اخضاعه للقانون وعلى التوفيق بين ضرورات المصلحة العامة والحريات الفردية .

ان هذه الحجة تبدو ملائمة دون ان تكون مقنعة لأنه يكفي ان نخصص بعض القضاة في المنازعات الادارية دون ان يكون من الضروري انشاء قضاء اداري مستقل تماماً [1] .

وفي كل الاحوال فإن وجود نظام قضائي اداري يؤدي الى تقوية الطابع الخاص والاصيل لقواعد القانون الاداري . وحسب التعبير الشائع فإننا نجد انفسنا امام « قواعد غير مألوفة للقانون المشترك » بمعنى انها تتميز عن القانون الخاص الذي يعتبر كقانون مشترك . ولهذا يمكن القول ان القانون الاداري هو بحق قانون مستقل .

---

(1) يدافع الاستاذ Benn (في المرجع السابق ذكره ص 298 - 324) مطولاً عن وجهة نظر مقابلة ، مستنتجاً ان كل حل من هذا النوع انما هو حل خادع وغير فعال وان تطبيقه ، في فرنسا ، يشكل تراجعاً للوراء لعدة قرون وكذلك الامر بالنسبة لغياب مراقبة الادارة . وسنرى فيما بعد ماذا يجب ان نفكر به تجاه وجهة النظر هذه التي يقوم خطؤها على مفهوم مطلق لاستقلال القانون الاداري .

الشعبة2 ـ إستقلال القانون الاداري

إن فكرة استقلالية القانون الاداري تتضمن وجود قواعد خاصة بالنشاط الاداري . إلا انها لا تتضمن إلا هذا الأمر . ففي معظم الدول ، توجد ، بالواقع ، مؤسسات وقواعد خاصة بنشاط الدولة . وحتى في البلاد الانجلوسكسونية المعروفة بانه ليس لديها قانون اداري ، يمكن ان تحدث عمليات نزع ملكية وإستيلاء أو مصادرة . . . إلا ان هذه القواعد والمؤسسات تشكل إستثناءات او مخالفات للقانون المشترك المطبق مبدئياً في الدولة . كذا يقال انه يوجد فيها قانون واحد وقاض واحد مع بعض المخالفات النادرة . وبالعكس فإن المفهوم الفرنسي يقوم على أساس ان النشاط الاداري يخضع لقواعد خاصة ولقاض خاص . وهو نادراً ما يخضع للقانون المشترك او القانون الخاص وللقاضي العادي . من هنا نستنتج استقلالية القانون الاداري،التي نرى من المناسب تحليل مظاهرها وحدودها وصولا في بعد لوضع تعريف للقانون الاداري .

1 ـ **مظاهر الاستقلال**: لقد صيغت فكرة استقلال القانون الاداري بصورة واضحة وللمرة الاولى في قرار بلانكو الشهير الذي اصدرته محكمة المنازعات في 8 فيفري 1873حول مسؤولية الادارة (القرارات الكبرى للقضاء الاداري ـ ل: Long, Weil et Braibant ـ مجموعة داللوز ـ 1873 - III - 17 خلاصات دافيد ـ مجموعة سيراي - 1873 - III - 153 خلاصات دافيد) .

فقد وقعت فتاة ، تدعى اجينز بلانكو ، من عربة تابعة لمشغل للدولة . فرفع اهلها دعوى ضد الدولة . وطرحت قضية معرفة ما اذا كان باستطاعتهم الاستناد لقواعد القانون الخاص للحصول على تعويض

للضرر الذي لحق بالفتاة . وكلفت محكمة المنازعات ، وهي أعلى من محكمة النقض ومجلس الدولة ، بوضع حدود دقيقة بين مجالات تطبيق القانون العام والقانون الخاص .

وبعد أن درست القضية قررت المحكمة ان « المسؤولية التي يمكن ان تقع على عاتق الدولة من جراء الاضرار المسببة للافراد . . . لا يمكن ان يبت بها بالاستناد للمبادىء القائمة في القانون المدني الخاص بالعلاقات بين الافراد » .

وقد إمتدت هذه الصيغ المتعلقة باستقلال مسؤولية الادارة الى مجموع القانون الاداري . وبغية تحديد خصائص هذا الاستقلال ، يبدو ان من المناسب اللجوء الى عنصرين : امتيازات السلطة العامة من جهة ، وتبعيتها بالمقابل من جهة اخرى .

آ ـ **امتيازات السلطة العامة** : إن اصالة القانون الاداري ، وفقاً للمذهب التقليدي ، تكمن في عدم المساواة بين الادارة والافراد وفي الاعتراف للادارة بسلطات لا يتمتع بها هؤلاء . ان مجموع هذه السلطات يشكل ما يسمى بامتيازات السلطة العامة . ومن اهم هذه الامتيازات :

ـ سلطة فرض التعليمات : أي السلطة التنظيمية التي بموجبها تستطيع الادارة اصدار تعليمات ملزمة للمواطنين . ان هذا الامتياز لم يعترف به مطلقاً ، ومن حيث المبدأ ، في العلاقات بين الأفراد . (الا في حالات نادرة جداً حيث يؤكد الاستثناء القاعدة) .

ـ سلطة إجبار المواطنين على إداء بعض الالتزامات كالضرائب ، والخدمة المدنية ، والخدمة العسكرية والمصادرة . . . الخ .

- امتيازالأولويةوهو امتياز للادارة له احترام مزدوج : فمن جهة اولى يتمثل بالامكانية المعترف بها للادارة لاتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ اي قرارات يمكن تطبيقها دون الرجوع للقضاء . ففي القانون الخاص لا يستطيع الفرد مطلقاً وبنفسه أن يجبر فرداً آخر على تنفيذ التزام ، إذ يجب اولاً ان يتجه للقضاء لكي يحصل على اعتراف بحقه وعلى حكم تنفيذي يمكنه من الوصول لحقه . أما في القانون العام ، فيمنع على عاتق الفرد الاحتجاج على نظامية القرار واللجوء الى القضاء لتثبيت حقوقه . فالامر اذن يختلف لأن السلطات الادارية تقوم بنفسها بإصدار القرار التنفيذي ، وقراراتها قابلة للتطبيق تلقائيا .

ولكن من جهة اخرى فإن الادارة تجد نفسها دائماً في وضع المدافع . وبعبارات اخرى فإنه بفضل امتياز الأولوية تجبر الادارة الافراد على اتخاذ وضعية المدعي الذي عليه ان يثبت ان الادارة على خطأ . وبما ان قرار الادارة قابل للتطبيق تلقائياً فإن الدعوى امام القضاء لا توقف تطبيقها .

- إمتياز التنفيذ الاداري : وهو اجراء خاص تلجأ له الادارة في بعض الحالات . فمن حيث المبدأ ، عندما لا يحترم مواطن ما قرار الادارة يحال الى القضاء لاتخاذ العقوبات بحقه وفقاً للقانون . ولكن قد يحصل الا يتضمن القانون عقوبات خاصة ويجب مع هذا تأمين تطبيق القرارات الادارية ، لهذا يعترف للادارة بحق القيام بذلك مباشرة وبنفسها فتطبق القرار مستعملة لذلك الاكراه والسلطة العامة ضد الشخص المعاند .

هذه هي الامتيازات الأساسية المعطاة للادارة باسم المصلحة العامة التي تعمل على تحقيقها . الا ان هذه الامتيازات تولد احياناً وبالمقابل تبعيات قانونية .

ب ـ **تبعيات الادارة** : كان القانون الاداري يتميز ، منذ وقت طويل ، بوجود حقوق غير مألوفة تتمتع بها الادارة ، كما كان هناك التزامات غير مألوفة ايضاً تقع على عاتقها . وقد بيّن الاستاذ ريفرو (القانون الاداري ـ دالللوز) ان القانون الاداري يتميز ايضاً بوجود تبعيات او التزامات على الادارة . فالى جانب « الادارة القهرية » توجد ايضاً « الادارة المقيدة » والى جانب القوة العامة هناك التبعية العامة .

ان من السهل التدليل على هذا من خلال الأمثلة :

ـ ان الفرد يستطيع السعي للهدف الذي يريد شريطة ان يكون هذا غير محرم او غير اخلاقي . اما الادارة فإنها لا تستطيع ان تعمل إلا وفقاً للمصلحة العامة[1] . وبشكل اكثر تحديداً ، وفي حالات عديدة ، فإن متابعة السعي لهدف محدد يفرضه عليها القانون . والادارة لا تستطيع التخلي عن هذه المهمة دون ان ترتكب أموراً لا شرعية .

ـ إن ممارسة فرد ما لأهليته القانونية هو دائماً عمل اختياري . فالفرد حر بالقيام او بعدم القيام بأي عمل قانوني . اما ممارسة الصلاحية الادارية

---

(1) اننا نستعمل هنا تعبير ا حة العامة دون ان نذكر شيئاً عن مضمونها . ويكفي ان نشير ، الان ، الى ان وراء هذا التعبير جرد تتغطى في الحقيقة مصالح الفئات او الطبقات الاجتماعية التي تسيطر على الادارة والمجتمع . ان مصالح البعض التي توصف غالبا بالمصلحة العامة ، كما يشير لذلك كتاب Catherine et Thuillier

Introduction a une philosophie de l'administration - Paris - PUF - 1969 - P 29 et suivants.

حيث يزعم ان القوانين والانظمة تصدر لمصلحة الجميع بينما هي في الواقع لا يمكن ان يستفيد منها الا أقلية . ومن هنا تأتي ضرورة كشف القناع عن بعض التعابير والمفاهيم القانونية المجردة والشكلية من مثل المصلحة العامة والمنفعة العامة . . . الخ .

فهي ، بشكل عام ، اجبارية ولا يمكن ، من حيث المبدأ ، ان تتخلى عنها او تنيب جهة اخرى القيام بها .

ـ ان الافراد يختارون بحرية مستخدميهم او المتعاقدين معهم . اما الادارة فإنها تخضع لقواعد صارمة من اجل تعيين الوكلاء العامين (نظام الوظيفة العامة) ومن اجل اختيار الذين تتعاقد معهم (قانون صفقات الدولة) .

إن مجموع هذه التبعيات تأتي لتكمل امتيازات السلطة العامة وتُكوِّن معها العناصر الاصيلة للقانون الاداري وتكرس استقلال هذا الفرع من القانون .

إلا ان هذا الاستقلال ليس مطلقاً فهو يصطدم بعدة حدود .

2 ـ **حدود إستقلال القانون الاداري** . حتى الحرب العالمية الثانية كان المذهب التقليدي يدعم بقوة فكرة الاستقلال التام للقانون أن يميزه للقانون العام ويسعى جاهداً لتقوية هذا الاستقلال بابرازه لما يمكن ان يميزه عن القانون الخاص . إن هذه الفكرة ، التي دافع عنها اكبر المؤلفين ، لا تتفق تماماً مع الحقيقة لانه توجد تداخلات عديدة بين فرعي القانون وبشكل خاص بين القانون الاداري والقانون المدني والقانون التجاري .

ان اسباب هذا التداخل عديدة : منها :

ـ تطور المشاريع العامة من كل الانواع وما ينتج عنه من قبول الادارة بأن تخضع نفسها للقانون الخاص وذلك رغبة منها في تأمين تحسن سير عمل هذه المشاريع .

ـ نمو إتجاهات التدخل والتوجيه في الميدان الاقتصادي وما ينتج عن هذا من خضوع النشاطات الفردية للقانون الاداري .

ـ إن الصعوبات التي تصادف من اجل تحديد مجالات عمل القانون الاداري والقوانين الاخرى بدقة وكذلك من اجل تحديد اختصاصات القضاء الاداري والقضاء العدلي ، تقرب القانون العام والقانون الخاص من بعضها البعض . ويعتبر هذا التقارب هاماً الى حد ما ويؤدي الى حدوث التداخلات التي من المناسب الاشارة لها بدقة .

آ ـ إن قواعد القانون الاداري تتفق ، أحياناً ، وبعض قواعد القانون الخاص ، رغم انها تبقى متميزة عنها . وغالباً ما تتأثر القواعد الاولى بالثانية فتغيرها او تتأقلم معها . ويبرر هذا التشابه بوجود مبادىء عامة تهيمن على كل فروع القانون وتشكل القاعدة الاساسية لكل نظام قانوني . كما يبرر أيضاً بسبب ان وضع القانون الاداري يتم في محيط مشبع بقوة بالمفاهيم المدنية وهو لهذا يميل لشرح كل القواعد في ضوء هذه المفاهيم .

وينتج عن هذا مثلاً :

ـ إن مفهوم القوة القاهرة يستعار من القانون المدني ، لكن تطبيقه في القانون الاداري يؤدي ، كما سنرى ، لترتيب يميزه بشكل خاص .

ـ إن القاضي الاداري ، في موضوع العقود ، يؤكد ان القواعد المدنية يجب ان تتلقى تغييرات عميقة لكي تصبح قابلة للاستعمال . وهذا ما ينطبق بالذات على قاعدة حصانة العقود التي جعلت بحيث تتمكن الادارة من تعديل العقود المبرمة .

ـ ان القانون الاداري ، في موضوع المسؤولية ، يستلهم مفهوم الخطأ . لكن « خطأ الادارة » الذي يمثل الاساس لهذا المفهوم يتمتع بصفة

خاصة به تميزه كثيراً عن مفهوم الخطأ في القانون المدني .

ب ـ إن بعض القواعد تستعار احياناً وكلياً من القانون الخاص ، مثل هذه الحالة تبدو ، اولاً ، عندما تريد الادارة ان تضع نفسها ضمن نفس الشروط المطبقة على الافراد . فعندما يكون لها امكانية الاختيار بين القانون العام والقانون الخاص فإنها تختار هذا الاخير . والمثال على ذلك ، حالة سعي الادارة للحصول على بناء حيث تستطيع ان تطبق اسلوب نزع الملكية المتبع في القانون العام كما انها تستطيع ان تقوم بالتفاهم حبياً مع المالك وتشتري منه البناء بعقد حسب احكام القانون المدني .

ـ وقد يحصل ايضاً ان يقوم القاضي الاداري بالاستناد الى نصوص القانون الخاص لانها تكون متفقة تماماً والقضية المطروحة امامه : فعلى سبيل المثال :

* يطبق القاضي الاداري المادة 1154 من القانون المدني الخاصة بفوائد الديون وبرسملة الفوائد .

* ويطبق المادة 1792 من القانون المدني في موضوع مسؤولية المعماريين والمتعهدين .

* ويطبق المادة 541 من قانون الاجراءات المدنية الخاصة بقاعدة محاسبة تقول باستثناء الحساب الموقوف الذي بموجبه لا يمكن اعادة النظر ، لاي سبب كان ، بحساب مسدد . الا انه يمكن فقط ان يصحح ان كان هناك خطأ او سهو او تزوير .

إن ظاهرة الاستعارة هذه ليست بالطبع من طرف واحد ، وحين دراسة موضوع النزاع او المسؤولية نصادف امثلة لمثل هذه الاستعارة .

ويلاحظ بعض رجال القانون المدني[1] ان الامر يصل لأكثر من مجرد الاستعارة ويبدون قلقهم جدياً من تأثر القانون الخاص المتزايد بالقانون العام ولا سيما القانون الاداري الذي يهدد الملكية الخاصة والحقوق الفردية .

والمؤلفات وافرة حول هذا التداخل بين القانون العام والقانون الخاص . وقد أدت هذه التداخلات لقيام جدل فقهي حول مدى استقلالية القانون الاداري . فالبعض يدعم فكرة الاستقلال التام والبعض الآخر فكرة عدم وجود الاستقلال ، هذا دون أن نذكر جميع الآراء والمواقف الوسطية[2] .

من هذه المناقشات يمكن ان نلاحظ ، اولاً ، ان الجدل ليس واضحاً لان المؤلفين لا يحددون دائماً ومسبقاً ما يفهمونه بفرع قانوني مستقل . ويمكن اذن ان نتساءل عما إذا كان هناك سوء تفاهم في اساس هذه المنازعات المذهبية حول الحدود بين فروع القانون المختلفة .

---

(1) SAVATIER: "Droit public et droit privé" - Dalloz - 1946 chr. 17 - et du droit civil au droit public - Paris - L. G.D.J. 1950: RIPERT: Le déclin du droit - Paris LGDJ - 1949 notamment le second chapitre de l'ouvrage intitulé "Tout devient droit public"

(2) بالاضافة الى المؤلفات والكتب التقليدية ـ انظر (Rivero) في كتابه

"Droit public et droit privé ...quête ou statu - quo? Dalloz - 1947 - chr. 69.
EISENMANN: étude in J.C.P. 1949 - 1 - N° 742 et 751 - étude in R.D.P. 1952 - P. 903.

CHAPUS: Responsabilité publique et responsabilité privée - Paris - thèse - 1957-

BENOIT : le droit administratif français - op. cit. P - 60 et suiv

وتمشياً مع الاستاذ وايل Weil الـذي يتساءل عن القانـون الـدولي الاقتصادي واستقلاله[1] يمكن ان نميز بين مفهومين :

الاول هو الذي يرى ان فرع القانون هو مجموع المواد التي جمعت معاً بسبب الصلات المنطقية التي توحدها والعلاقات الوثيقة التي تكتشف من دراستها . وينتج عن هذا وحدة موضوع تتضمن وحدة تربوية تجعل من المشروع التدريس المستقل لهذا الفرع . ومن هذه الزاوية يجب فهم تقسيم برامج الاجازة في الحقوق لعدة فروع . ان هذا التقسيم يمكن ان يحدث ، على كل ، بصورة مختلفة فمثلاً بدل تدريس القانـون الاداري والقانـون المدنـي والقانـون التجـاري والقانـون الـدولي . . . الـخ يمـكن ايضاً إستخلاص محتويـات كل فرع وإعـادة تجميعهـا بطريقـة اخـرى في مواد تدريسية تتناول مثلاً : العقود (في القانون الاداري والمدنـي والتجـاري والدولي ، والجزائي . . .) المشروع ، النزاع ، وهكذا . وفي هذا يكمن التدريس الحقيقي المتعدد الفروع الذي يسمح بتعميق المفاهيم الاساسية للقانون ، وبمجابهة المفاهيم المختلفة واستعمالاتها (وقد أخذ بهذا المنحى في دراسات الدكتوراه وذلك في الاصلاح الجديد للتعليم في مرحلة ما بعد الاجازة) .

ـ اما المفهوم الثاني فيعتبر نفسه اكثر عملية وبنفس الوقت اكثر تطعية ويرى ان كل فرع قانوني يجب ان يكون علماً مستقلاً له موضوعه الخاص

---

(1) - "Le droit international économique, mythe ou réalité? in Aspects du droit international économique - Paris - Pédone - 1972 - P: 30 et suiv.

ومناهجه الخاصة التي تميزه عن الفروع الاخرى . وضمن هذا الافق يوجه المؤلفون تحاليلهم لابراز اوجه التشابه والاختلاف ليصلوا في النهاية لاستنتاج استقلال الفرع موضوع الدراسة . ولكن ، وحسب ملاحظة الاستاذ ويل ، يمكن ان نستنتج اذن سواء استقلال او عدم استقلال الفرع وذلك وفقاً لمستوى المقارنة التي نجريها . ففي مستوى الخصائص العامة تبدي جميع الفروع القانونية تشابهاً يشكل بحد ذاته الاساس لعلم القانون . ام القانون المدني ، والاداري والتجاري الخ . . . . فلا تشكل الا فروع ضمن هذا النوع الواحد المسمى بعلم القانون .

ان هذا لا يمنع ان يكون لهذه الفروع خصوصياتها التي تمنحها أصال ما بالنسبة لبعضها البعض ، دون ان يؤدي ذلك لجعلها فرعاً علمياً منفصل تماماً . ان استقلال الفرع القانوني بالنسبة للآخر يبدو إذن كأحد مظاه المناقشات الخاطئة والعديدة بين رجال القانون .

وإذا أردنا في الحقيقة ان نمسك بجوهر القضية فإنه يجب الذهاب الى وراء هذه المناقشات والتساؤل عن طبيعة التمايز بين القانون العام والقانو الخاص . ان قليلاً من المؤلفين هم الذين حاولوا تجاوز التحاليل المجرد والشكلية التي تغلف الحقائق التاريخية كما لو ان القانون يمكن ان يعزل ع قاعدته الاقتصادية والاجتماعية .

وليس من قبيل الصدفة أن يظهر القانون الاداري في وقت متأخر جد وكأنه مجموعة من القواعد المتميزة عن القانون المدني ، ستتكامل شيئ فشيئاً . ان هذا يتفق تماماً وعملية الانتقال من تشكيلة اقتصادية واجتماع اقطاعية (تكون فيها علاقات السلطة جزءاً من علاقات السيد والأب التي لا تميز النشاطات العامة عن النشاطات الخاصة بالسيد أو الملك) ا

تشكيلة اقتصادية واجتماعية رأسمالية تتطلب ، بشكل دقيق ، تحديد مجال نشاطات الدولةالليبرالية الخاضعة لقواعد خاصة وذلك بالمقابلة مع نشاطات الافراد الخاضعة لقواعد اخرى . وحسب الملاحظة السابق ذكرها للاستاذ موريس هوريو « فإن الدولة ليست شركة للعمل بصورة جماعية لانتاج الثروة » بل ينبغي أن تدع قانون الربح يعمل بحرية مع ما يؤدي اليه ذلك من تجميد للطبقات الاجتماعية وكشف لاستغلال الانسان للانسان .

ان التحليل التاريخي والتحليل الاقتصادي والاجتماعي يلتقيان اذن ليبينا ان التمييز بين القانون العام والقانون الخاص كرس في وقت اصبحت فيه الطبقة المسيطرة اقتصادياً هي الطبقة المسيطرة سياسياً . ان هذا التمييز مرتبط اذن بقدوم الدولة الليبرالية وبدورها على الصعيد القانوني - السياسي [1]. وفي هذا الصدد فإن المناقشة ، التي يقوم بها البعض ، لمعرفة ما اذا كان القانون الاداري متفرعاً عن القانون المدني ام لا ، هي مناقشة خاطئة ، لأن القانون الاداري الذي كان موجوداً قبل ذلك ، تدعّم باعتباره نتاجاً لحقيقة اقتصادية واجتماعية جديدة . وهو بهذا المعنى ، مستقل . لكن التمييز ، في نفس الوقت بين القانون العام والقانون الخاص يبدو نسبياً كلياً لأنه يتطور وفقاً لهذه الحقيقة ويخف تدريجياً مع تقدم عملية التطور الاشتراكي ليزول مع قيام الاشتراكية[2] .

---

(1) انظر :

B. EDELMAN: "Note sur le fonctionnement de l'idéologie juridique" - Revue Algerienne - 1971 - P: 639.

(2) انظر :

G. FARJAT: Droit économique - P.U.F. - Thémis 1971 - P. 376.

ان التمييز ، في المجتمعات التي هي في مرحلة الانتقال للاشتراكية ، ليس الا مجرد اثر من بقايا القانون القديم الذي يبرهن ان المنازعات الاجتماعية لم تختفِ كلياً بعد . وإذا اخذنا مثال الثورة الزراعية في الجزائر لامكننا ان ندرك ان التمييز بين القانون العام والقانون الخاص لم يعد صالحاً لكي يأخذ بعين الاعتبار جميع المظاهر التجديدية . وهكذا فلكي نصنف قانونياً الأراضي العائدة للصندوق الوطني للثورة الزراعية فإن التصنيف الى أملاك عامة واملاك خاصة لم يعد ملائماً . ولكي نصنف عقد التخصيص فإن كل الفئات التقليدية الواردة في القانون الخاص او القانون العام لم تعد مناسبة . ان النزاع المتولد عن الثورة الزراعية هو نزاع مختلط ويغطي كل المظاهر القانونية دون تمييز الخ . . . الا ان التمييز بين فرعي القانون لم يهمل كلياً لان الملكية الخاصة معترف بها ولو انها حددت وعُرِّفت من جديد باعتبارها وظيفة اجتماعية وليس حقاً مطلقاً .

ويلاحظ رجال القانون ، في الدول الليبرالية ، ايضاً حركة مزدوجة : الاولى هي تلك التي يشير لها رجال القانون المدني عندما يتكلمون عن تحول القانون الخاص باتجاه القانون العام . والثانية ، التي لم تظهر الا حديثاً هي تحول الدولة باتجاه القانون الخاص نتيجة خضوع المصالح والمشاريع وعقود الادارة ، اكثر فأكثر ، لقواعد القانون المدني والتجاري . وبدلاً من القيام بتحليل الاسباب العميقة لهذه الظاهرة يقوم أغلب المؤلفين بالتشاجر حول أسبقية هذه الحركة أم تلك او من اجل تحديد أيهما ستنتصر او من أجل القول بأن القانون يعيش حالة أزمة او إنحطاط .

" - بصورة عامة ، يستنتج رجال القانون المحافظون وجود ازمة او انحطاط في القانون حين لا يسمح لهم اللجوء للتفسير القانوني ان يأخذوا بعين الاعتبار مؤسسة او قاعدة ما ، ويكونوا بالتالي مضطرين

الا ان هذه الحركة المزدوجة تتفق وتطور الرأسمالية كما تعكس تناقضاتها وخاصة خلال مرحلة رأسمالية الدولة الاحتكارية التي تجر معها تحولاً في القانون المدني التقليدي (القيود على الملكية الخاصة وعلى حرية التجارة . . .) وكذلك في القانون العام التقليدي (خضوع المصالح العامة وعقود الادارة لقوانين السوق وللمردود وللربح)[1] . ان هذا التفسير لا يمكن ان يؤدي الى اي خلط او ابهام لانه ، بالاضافة للحفاظ ، في المجال الاجتماعي ـ السياسي ، على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج وهذا ما يعكسه القانون الخاص ، توجد ، على الصعيد التقني القانوني ، اختلافات بين القانون العام والقانون الخاص ، تبرر السعي لايجاد تعريف للقانون الاداري .

للذهاب الى ما وراء القانون لكي يكشفوا الحقائق الاقتصادية والاجتماعية التي تطرح امامهم . وفي هذا تكمن كل قضية الوضعية القانونية .

إلا انه حسبما يلاحظ أحد المؤلفين : « فإن الذي لا يرى في القانون القديم الا النظام ولا يرى في القانون الجديد الا الفوضى او القهر الدكتاتوري ، سيصل بالضرورة للقناعة القائلة بأن « القانون يمر في مرحلة انحطاط » . الا ان الحقيقة ، في الواقع ، شيء آخر : فبينما يتطور باستمرار يستمر علم القانون لفترة طويلة سجين مفاهيم قديمة وشكلية فقدت قيمتها . فليس القانون هو الذي يمر الان في فترة انحطاط بل تأثير علم القانون على تطور القانون » .

A. HOBZA : Effets internationaux des nationalisations. Institut de droit international. Session de bath, 1950, Bâle, 1950. P: 81.

A. DEMICHEL : " Vers le self-service public" Dalloz, 1970, chronique, P: 77.

G. FARJAT : " Droit économique, op, cit, P; 176 et suiv.

M. et WEIL : La part du droit dans la réalité et dans l'action - Edition sociales, Paris, 1968.Rapport NORA sur les entreprises publiques ,. Documentation française, 1968 et toute l'abondante littérature sur l'economie concertée ou "contractuelle".

٢) **تعريف القانون الاداري :**

يُعتبر تحديد مجال تطبيق القانون الاداري ، قضية هامة في كل دولة تقبل بفكرة وجود نظام قانوني مزدوج وذلك مع ضرورة تعريف النزاع العادي الذي يخضع للنظام القانوني العدلي . ولهذا فإن المشادات المتعلقة بتعريف القانون الاداري ليست فقط ذات طابع نظري لأن لها نتائج مختلفة بالنسبة للمدعي الذي ينبغي عليه ان يعرف القضاء صاحب الاختصاص . ان هذا يفسر لماذا ظهر الجدل حول التعريف حين الحديث عن تحديد مقاييس الاختصاص بين النظامين القضائيين . لقد أستند هذا الجدل اساساً الى معيارين : معيار اعمال السلطة العامة ومعيار المرفق العام الذي دفعت نواقصه المؤلفين للاستنتاج بأن هناك ازمة في معايير الاختصاص وبالتالي ازمة في القانون الاداري .

أ - **التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الادارة** : لقد ظهر هذا التمييز في اواسط القرن التاسع عشر حيث حظي باهتمام مؤلفي ذلك العصر وخاصة ادوارد لافرييار LAFERRIERE الذي حاول ان يجعل منه النظرية الاساسية للقانون الاداري .

ويقول هذا المؤلف ان نشاطات الدولة تتضمن اعمالاً تستند لفكرة السلطة العامة . وللقيام بهذه الاعمال تلجأ اجهزة الدولة لاصدار الاوامر ، والموانع والانظمة وحيدة الجانب . وباختصار فإنها تقوم بما يسمى « باعمال السلطة العامة » او « اعمال السلطة » . ان كل هذا النشاط تحكمه قواعد خاصة تشكل بمجموعها القانون الاداري الذي يخضع النزاع فيه لاختصاص القاضي الاداري .

الا ان هناك نشاطات تقوم بها الدولة دون ان تلجأ لاستعمال ارادتها في القيادة او امتيازاتها في مجال السلطة العامة . فتتصرف كما يتصرف الفرد حين القيام بادارة املاكه الخاصة . وهذا ما يحدث ، مثلاً ، حينما تقوم الدولة باجراء عقود . فهذه الاعمال تعتبر اعمال ادارة يعود امر البت بها للقانون الخاص ولاختصاص القاضي العدلي .

لقد استخدم هذا المعيار ، المستند للتمييز بين اعمال السلطة واعمال الادارة ، بصورة فعالة من قبل الاجتهاد وذلك حين محاولته تقسيم الاختصاصات . الا انه لم يشكل أبداً معياراً حاسماً . فالتمييز ، في الواقع ، يبدو مصطنعاً لأن نشاط الادارة يتضمن ، في كل لحظة ، مزيجاً من اعمال السلطة العامة واعمال الادارة . كما ان هذا التمييز يؤدي الى تضييق مجال تطبيق القانون الاداري (لأنه يستبعد منه جميع انواع العقود) في الوقت الذي تدفع فيه تحولات الحياة الادارية ، بالعكس ، باتجاه توسيع نطاق هذا القانون . الامر الذي يدعو للاستعانة بمفهوم آخر ، هو مفهوم المرفق العام .

2 ـ مقياس المرفق العام [1] .

اعتبرت فكرة المرفق العام في اوائل هذا القرن وكأنها الاساس الذي

---

(1) ان المؤلفات وافرة حول هذا الموضوع . وهناك كتاب موجز يعرض المسألة باختصار:

Jacques CHEVALLIER: Le service : public - dossier Thémis - 96 pages.

يقوم عليه القانون الاداري واختصاص القاضي الاداري . الا انه ، بعد فترة من الانتصار ، بدأت هذه الفكرة تمر بأزمة اثارتها قضية توزيع الاختصاصات .

آ ـ ظهور معيار المرفق العام :

يرى البعض ، بشكل عام ، ان ظهور المرفق العام يعود تاريخه لقرار بلانكو الشهير الذي اصدرته محكمة المنازعات في الثامن من فيفري 1873 . الا ان هذا الرأي ليس صحيحاً تماماً [1] ولكن هذا لا يهم كثيراً لأن ما يجب ملاحظته في هذا القرار هو ان نشاط المرفق العام ، حين تسببيه لاضرار ، يخضع ايضاً للقاضي الاداري الذي يبت به ، بتطبيقه للقواعد الخاصة بالقانون العام . وهذا ما يؤدي لقيام صلة بين وجود المرفق العام والقانون الاداري .

لقد استند لهذا المبدأ ، الذي وضعه قرار بلانكو ، في كثير من القرارات الصادرة عن المحاكم ، ومنها : قرار مجلس الدولة الصادر في 29 فيفر 1903 في قضية تاريا (Terrier - RGJA) وقرار محكمة المنازعات الصادر في 29 فيفر 1908 في قضية فوري (Feutry - RGJA) وقرار مجلس الدولة الصادر في 4 مارس 1910 في قضية تيروند (Thérond-RGJA) . ولقد قام مفوض الحكومة السيد روميو (ROMIEU) ، بمناسبة الحكم في قضية تاريا (Terrier)) بوضع صياغة رائعة كرست مقياس المرفق العام . جاء فيها

---

(1) انظر :

RIVERO : " Hauriou et l'avènement de la notion de service public ", Mélanges Mestre P: 461.

ن « كل ما يتعلق بتنظيم وبعمل المرافق العامة ، سواء تصرفت الادارة عن طريق العقود او عن طريق سلطتها ، يشكل عملية ادارية تعود بطبيعتها للاختصاص الاداري » .

ب ـ إنتصار معيار المرفق العام :

لقي هذا المعيار ، الذي اوجده الاجتهاد ، ترحيباً من معظم المؤلفين . فشجع البعض القاضي ليجعل من المرفق العام ليس مجرد معيار لاختصاص المحاكم الادارية بل اساساً للقانون الاداري كذلك . ويسمى انصار هذا الاتجاه باصحاب مدرسة المرفق العام (ومن ابرزهم دويجي Duguit ـ جيز Jeze ـ وبونارد Bonnard) . وتعتبر هذه المدرسة ان التفسير العقلي والعلمي للقانون الاداري يرتكز على هذا المعيار . لهذا تُعرِّف هذه المدرسة ، العمل الاداري والعقد الاداري والملك العام والعمل العام الخ . . . بالاستناد لتنظيم وعمل المرافق العامة . ويرى جيز « ان المرفق العام هو اليوم حجر الزاوية للقانون الاداري الفرنسي . وان هذا المفهوم يستخدم لاعادة صياغة نماذج كل مؤسسات القانون العام » [1] .

---

(1) انظر : جيز في : Principes generaux du droit administratif: 1914 - P. X.
كما ان دويجي يتجه لبناء نظريته في الدولة على هذا المفهوم ويعلن ان « الدولة ليست سلطة تتحكم بالسيادة وانما هي تعاونية للمرافق العامة المنظمة والمراقبة من قبل الحاكمين » انظر : Traité de droit constitutionnel - 1928 - Tome 2 - P - 59.

ـ انظر ايضاً :

GOURDON: La conception du pouvouir et du gouvernement chez léon Duguit - Thèse - Bordeaux - 1971: PISIER - KOUCHENER - Le service public dans le theorie de l'Etat de léon Duguit - Paris - LGDJ - 1972.

ونصل هكذا لوضع المعادلة الحقيقية التالية : المرفق العام = قانون اداري = اختصاص القاضي الاداري . ان هذه المعادلة تمتاز بالوضوح والبساطة . لكن هذه الميزة ليست الا ميزة ظاهرة لا تتفق دائماً مع الواقع . فالمرفق العام لا يستطيع لوحده بالفعل ان يحيط بتعريف القانون الاداري وبتوزيع الاختصاصات بين النظم القضائية . وقد أخذ هذا النقص ، الذي كان خافياً في الوقت الذي كان فيه مفهوم المرفق العام يبدو منتصراً ، يتأكد شيئاً فشيئاً ليتحول الآن الى « أزمة » .

جـ ـ أزمة مفهوم المرفق العام :

تبدو هذه الأزمة اولاً لان المرفق العام لا يأخذ بعين الاعتبار جميع الحلول المتعلقة بتوزيع الاختصاصات . ان تطور الاجتهاد يؤكد فشل المعادلة القائلة بوجود اختصاص اداري حين وجود المرفق العام . ففي بعض الحالات يعلن القاضي الاداري عدم اختصاصه رغم ان احد المرافق العامة يكون طرفاً في القضية المعروضة عليه . وفي حالات اخرى ، بالمقابل ، يعترف القاضي الاداري باختصاصه رغم غياب المرفق العام عن القضية . (انظر حول هذه النقطة محاضرات الفصل الدراسي الرابع حول النزاع الاداري) .

إلا أن الازمة تصبح اكثر خطراً نتيجة عدم وجود تعريف دقيق للمرفق العام . ففي الوقت الذي يدعي فيه هذا المفهوم انه يشكل الاساس العلمي للقانون الاداري نجد ان المذهب والاجتهاد لم يستطيعا ان يقدما تعريفاً مرضياً له .

وأخيراً فإن التيار الغالب في المذهب الحديث يسعى لتعريف القانون الاداري باللجوء لمفهوم السلطة العامة . وقد حاول بعض المؤلفين من

امثال فيديل (Vedel) وريفرو (Rivero) وبينوا (Benoit) تجديد هذا المفهوم الذي ظهر مع التمييز القديم بين اعمال السلطة واعمال الادارة . ويرى هؤلاء ان الادارة يمكن ان تعمل بطريقتين :

ـ فأما ان تستعمل إمتيازات السلطة العامة (الادارة العامة) التي تشد معها الميزات والالتزامات الخاضعة للقانون العام .

ـ وأما ان تستعمل نفس الطرق التي يستعملها الافراد (الادارة الخاصة) ويؤدي هذا للخضوع لقواعد القانون الخاص . ويصل الاستاذ فيديل لتعريف يقول بموجبه ان القانون الاداري هو قانون السلطة العامة . الا ان الاستاذ دولوبادير يرفض وجهة النظر هذه ويعتبر ان المرفق العام يشكل دائماً المعيار الرئيسي الذي يسمح بتعريف القانون الاداري وتأسيسه حتى ولو أقتضت الضرورة الاستعانة بصورة اضافية بمعيار تكميلي هو معيار السلطة العامة .

ويستنتج الاستاذ شابوس (CHAPUS) [1] ، خلال تقييمه للتيارين انهما مخطئين بتفسيرهما ، بطريقة وحيدة الجانب ، القانون الاداري واختصاص القاضي الاداري . ويرى هذا المؤلف ان معيار المرفق العام هو الاكثر ملائمة لتعريف القانون الاداري وان معيار السلطة العامة هو الاكثر مناسبة لتحديد اختصاص القاضي الاداري .

---

(1) انظر : «Le service public et la puissance publique R.D.P. 1968 - :

وقد دحضت وجهة نظر الاستاذ شابوس من قبل الاستاذ

AMSELER in actualité juridique - 1968 - P: 492.

ومهما كان هذا الجدل مثيراً فإنه يبقى شكلياً وتقنياً الى حد بعيد و
عندما يريد تعريف القانون الاداري . صحيح ان التعريف الـ
والتقني يبقى مفيداً وخاصة من أجل تسهيل مهمة تحديد القاضي الـ
او القانون القابل للتطبيق الا انه باعطائنا اهمية كبيرة واحياناً خاصة .
الاختصاص المعقدة فإن مفهوم القانون الاداري التقليدي يبقى
وسطحياً لأنه يريد تفسير القانون بشكل قانوني محض دون ان يدخ
تطور التشكيلة الاقتصادية والاجتماعية المعنية .

ان عدم الاشارة الى هذه التشكيلة يدفع رجال القانون للقو
مفهوماً ما أو مؤسسة ما تمر في أزمة لأن التفسير القانوني المحض لا
قادراً على الاحاطة بكافة الجوانب .

الشعبة3 ـ مصادر القانون الاداري

ينبغي ، هنا ، فهم تعبير « مصادر القانون » بمعنى شكلي وليس
مادي ملموس . فمن وجهة النظر المادية يستمد القانون اصوله من
الاقتصادية والاجتماعية ، فهو ليس الا ترجمة ، بشكل قواعد ، لعلا
الانتاج وللعلاقات السائدة في مجتمع معين وفي وقت محدد . ف
علاقات الانتاج في المجتمع العبودي او الاقطاعي او الرأسمالي او الاش
توجد نظم قانونية تشكل البناء الفوقي فيه .

ان البحث عن العلاقات بين طرق الانتاج وقواعد القانو
رئيسي . فهو احد مجالات التفكير الاساسية لعلم القانون ولعلم الـ
اللذين يدرسان خلال الفصلين الأول والثاني من الاجازة في الحقوق و
يجب الرجوع اليهما .

اما الآن فإن من المهم ان نحدد ، على المستوى الشكلي ، مصادر القانون ، اي ان نبحث عن المؤلفين والطرق المؤدية لتكوين وخلق القواعد التي يتألف منها .

وهناك ، تقليدياً ، ثلاثة مصادر للقانون :

- النصوص ،
- العرف ،
- الاجتهاد ،

ويضيف البعض مصدراً آخراً هو : المبادىء العامة للقانون . اما المذاهب القانونية فلا يمكن ان تعتبر مصادر رغم انها تؤثر كثيراً في خلق القانون .

وفي القانون الاداري ، فإن العرف ، الذي يعني تكرار السوابق المؤدية لوجود قاعدة الزامية ، ليس الا مصدراً ثانوياً . لهذا فإننا سنأخذ بعين الاعتبار المصادر الثلاثة التالية : النصوص ، والاجتهاد والمبادىء العامة للقانون .

1) **النصوص** :

ان المصادر النصيَّة هي التالية : الدستور ، المعاهدات ، القانون (Loi) والأنظمة . كما ان هناك قوانين (codes) الا انها لا تلعب في القانون الاداري نفس الدور الذي تلعبه في القانون الخاص .

آ ـ الدستور هو النص الذي يحكم عادة المؤسسات السياسية ولا يعني الادارة بمعناها الحرفي . الا ان بعض مواد الدستور تتناول مباشرة بعض

- جان ماري اوبي (J.M. AUBY) ورولان دراجو (R. DRAGO) في كتابيهما :

"Traité de contentieux administratif" L.G.D.J. 1962 - 3 vol.

- ريمون اودان (R. ODENT) في :

"Cours de contentieux administratif, Institut d'études politiques - Paris.

- بروسبير وايل (P. WEIL) في :

"le droit administratif"- Que Sais - je ? N° 1152.

- مارسو لونج (M. LONG) وبروسبير وايل وجورج بريبان (G. BRAIBANT) في :

Les grands arrêts de la juriprudence administrative - Paris - L.G.D.J. -

- كما ان من بين مؤلفي المذهب الحديث ، مَنْ لا يعالج بشكل خاص القانون الاداري ، لكنه يكرس له مكانة هامة ، ويأتي بصدده برؤية مختلفة عن تلك التي وردت في المؤلفات التقليدية ، ويحاول ان يجدد المنحى القانوني . ونذكر منهم :

- جيرارد فارجات (G. FARJAT) في كتابه :

"Droit économique" - P.U.F - Thémis - 1971.

- مونيك ورولان ويل (M. et . R. WEYL) في كتابهما :

"La part du droit dans la réalité et dans l'action" éditions sociales - 1968.

- مونيك ورولان ويل (M. et R. WEYL) في كتابهما :

"Révolution et perspectives du droit"- éditions sociales - 1974.

- برنارد ادلمان (B. EDELMAN) في كتابه :

"Le droit saisi par la photographie" Maspéro - 1974.

جـ ـ القانون ـ وهـو المصـدر النصي الاكثـر اهمية والـذي يستخـدم كأساس للمراقبة التي يقوم بها القاضي على مشروعية العمل الاداري .

د ـ الانظمة وهي ذات انواع عديدة :

- المرسوم الصـادر عن رئيس الجمهورية
- المرسوم الصادر عن الوزير الأول
- القرارات الصادرة عن الوزراء
- القرارات الصادرة عن الولاة
- القرارات البلدية .

ان كل هذه الانظمة الادارية مرتبة تسلسلياً ، ولا يمكن لاية قاعـدة ادنى ان تخالف القاعـدة الأعلى . وهـذا ما يفسر اهمية اللجـوء الى هذا التسلسل في حالات النزاع بين الافراد حيث تتم عملية مقابلة النصوص مع بعضها البعض من اجل الحفاظ على مشروعيتها .

ه ـ قضية التقنين : أن جميع النصوص السابق ذكرها لم يجر ترتيبها في قانون موحد (code) وذلك خلافاً لما حدث في القانون الخاص . صحيح ان هناك قانون اداري الا انه لا يتعدى كونه اكثر من مجرد مجموعة نصوص بدون اية قيمة قانونية خاصة . ولهذا لا يمكن مقارنته مع القانون المدني .

ان سبب غياب التقنين يعود لعدة اسباب :

ـ ان القانون الاداري قانون حديث العهد . فلقد كان جنيناً في العهد النابليوني الذي جرت فيه التقنينات الكبرى . كما ان القواعد المؤسسة له لم تصل بعد مرحلة الاستقرار الكافي التي تسمح بتثبيتها بصورة نهائية .

هذا يُعتبر ان من المفضل ان تترك لها بعض المرونة اللازمة لتأمين تطورها الضرورية .

- ان القانـون الاداري قانـون كثيف . وان اهمية وتعقيد مسائـل الاختصاص القاضي تجعل من العسير حالياً القيام بعملية تقنين له . ويرى الاستاذ فيديل ان هذا القانون لا يستوفي دائماً شروط الوضوح ، وسهولة الفهم والثبات التي تعتبر بالنسبة لجماهير الناس ، صفات اساسية لكل فرع من فروع القانون (القانون الاداري - الطبعة الرابعة ص 57) .

- واخيراً فانه يكون احياناً قانوناً خفياً او شبه سري ذلك ان اهم قواعد تستمد اصولها من الاجتهاد الـذي يفتـرض الالمام به وفهمـه بعض التخصص .

ورغم هذه الصعوبات فقد بدأت بالظهور حركة باتجاه تقنين بعض المواد الادارية ، فصدر :

- قانون الادارة البلدية .
- قانون الصحة .
- قانون تنظيم المدن .
- وقانون المناجم . . الخ .

2) الاجتهاد :

إن عدداً ، لا بأس به ، من بين أهم قطاعات القانـون الاداري لم يصبح بعد موضوعاً لتشريع او تنظيم مكتـوب . ومـع هذا فان القـاضي الاداري لم يتـردد في ملء النواقص سواء باستنبـاط او خلـق القواعـد القانونية . ومن حكم لآخر توصل لوضع القسـم الأسـاسي من القانـون

الاداري وبالخصوص كل القواعد المتعلقة بالمنازعات . لهذا يقال ان للقانون الاداري أصل اجتهادي او أصل حاكمي (بريتوري) .

آ ـ دور القاضي الاداري :

ان هناك تنظيمين قضائيين يكمنان في أصل القواعد الاجتهادية : فمن جهة اولى توجد محكمة المنازعات باعتبارها محكمة عليا مكلفة بتحديد اختصاصات القاضي الاداري والقاضي العدلي .

ومن جهة اخرى هناك مجلس الدولة الذي يعتبر بحق صاحب الفضل في خلق القانون الاداري . ان اعمال مجلس الدولة تكتسي طابعين مميزين :

ففي المقام الأول يتميز بطابع حاكمي (بريتوري) يتمثل بان مجلس الدولة يتمتع بحرية كبيرة في وضع القانون . ان اعماله تدلل بشكل تام عن الفكرة ، التي رفضت في مجال القانون الخاص ، والتي تقول بان الاجتهاد يجب ان يُنظر له باعتباره مصدراً حقيقياً للقانون . إن جرأة مجلس الدولة تجلت بشكل مثمر بالتوصل لعدد من القواعد والنظريات الاساسية ، من بينها :

ـ إن الادارة هي التي تعوض عن الاضرار التي تسببها (نظرية المسؤولية الادارية) .

ـ ان الادارة تستطيع ، ضمن بعض الشروط ، تغيير مضمون العقود (نظرية امكانية تبديل العقود) .

ـ نظرية بطلان الأعمال الادارية . . .الخ .

اما في المقام الثاني فان اجتهاد مجلس الدولة كان مرناً ومبدعاً . فنظراً

لعدم تقييده بأي تقنين ، يؤدي دائماً الى تثبيت المواضيع التي يتناوله ، صـ
بامكان القاضي الاداري ان يطور عمله ويتأقلم بسهولة أكبر مع تبدلا
الحياة الاجتماعية .

ب ـ **تقويم** :

إعتبر البناء الاجتهادي لمجلس الدولة مثاراً للاعجاب في فرنسا و
الدول الأخرى التي حاولت في كثير من الحالات تقليده وخلق مؤسسا
مشابهة له[1] . لقد كان بالفعل صرحاً حقيقياً لدرجة سمحت باجر
المقارنة التالية :

ـ إذا ألغي القانون المدني بشطب قلم ، فانه لن يكون هناك قانو
مدني لان الحلول الاجتهادية ستفقد مستندها .

ـ اما اذا الغيت كل القوانين الادارية بنفس شطب القلم ، فان الج
الاساسي في القانون الاداري سيبقى لان الاجتهاد استخلص منه القوا
الاساسية دون الاستناد على النصوص .

الا ان من المناسب ان نبدي ملاحظتين حول عمل مجلس الدولة[2] :

1 ـ ففيما يتعلق بمرونة الاجتهاد نلاحظ انه يترافق مع شيء من الشـ
وعدم الدقة . فمن المشهور عن مجلس الدولة انه يصدر قرارات موجزة
قليلة الحيثيات ، وباسلوب محكم من الصعب تقليده . ولهذا فانه ينبغ

---

(1) مجلس الدولة في بلجيكا ـ ومجلس الدولة في مصر . . . الخ .

(2) انظر : del - Droit administratif - 4ème édition - P - 54.

للمرء ان يكون واسع الممارسة ليتمكن من فهم قراراته ، كما يجب ان يكون متخصصاً مطلعاً ليتمكن من ادراك كافة جوانب هذه القرارات .

وبالاضافة لهذا فان القاضي يرفض احياناً ان يعطي حلولاً مبدئية او ان يصوغ نظرية عامة . وهو يفضل حل القضايا اخذاً بعين الاعتبار ملابساتها المعروضة عليه . ولهذا فان حلوله تكتسي طابعاً سرياً .

2 ـ أما فيما يتعلق بالطابع الحاكمي (البريتوري) لاعمال مجلس الدولة ، فإنه يدعو أحياناً للتساؤل عما إذا كان القاضي لا يتدخل مباشرة ، حينما يضع قواعد القانون ، في النشاط الاداري والحكومي . وكما هو الحال في القانون الدستوري ، حين تحدث بعض المؤلفين عن « حكومة القضاة » في الولايات المتحدة بسبب الدور الكبير للمحكمة العليا الامريكية ، كذلك فقد تحدث البعض ، في مجال القانون الاداري ، عن القاضي الفرنسي باعتباره « القاضي الذي يحكم » (انظر : ريفرو :

« Le C.E. un juge qui gouverne" - Chronique au Dalloz - 1951 - P. 21)

ومن المعروف ، ان مبدأ فصل السلطات يعارض ، في الاحوال العادية ، تدخل القاضي هذا ، باعتباره مكلفاً بمراقبة العمل الاداري وليس بالقيام به . الا انه من الصعب ، غالباً ، رسم الحدود بين هاتين المهمتين [1] .

---

(1) انظر :

Loschak D. - "Le rôle politique du juge administratif français," Paris - LGDJ - 1972. - Nizard- L. - "A propos de la notion de service public: un juge qui vent gouverner" - Dalloz - 1964 - chronique XXI -

3 ـ المبادىء العامة للقانون :

أثار اعتبار المبادىء العامة للقانون من بين مصادر القانـون الاداري بعض الجدل بين المؤلفين . وقد برزت ثلاث مسائل تستحق البحث في هذا المجال . كيف يمكن تعريف هذه المبادىء ؟ وما هو أصلها ؟ وما هي قيمتها القانونية ؟

آ ـ تعريف :

يطلق تعبير المبادىء العامـة للقانـون على عدد من المبـادىء التـي لا يحتويها متن النصوص القانونية (كالدستور والقانون والنظام) وانما تُذكر في مقدمـة هذه النصـوص ويعتـرف الاجتهـاد ان على الادارة واجـب احترامها .

ومثالاً على ذلك يمكن ان نذكر :

ـ مبدأ مساواة المواطنين امام القانون وما يرافقه من مساواة في الضرائب وفي الأعباء العامة وأمام المرافـق العامـة ومسـاواة في الدخـول للوظـائف العامة .

ـ مبدأ حق الدفاع الذي يقول بأنه لا يمكن معاقبة اي كان بدون أن توفر له الامكانية ليقوم بالدفاع عن نفسه .

ـ مبدأ عدم رجعية الأعمال الادارية الـذي يعنـي ان هذه الأعمال لا يمكن أن تحدث اثراً الا في المستقبل وليس في الماضي . . . الخ .

ب ـ أصل المبادىء العامة للقانون :

ان وجهات نظر المؤلفين بشأن تفسير أصل المبادىء العامة للقانون تتمركز حول فكرتين :

فبالنسبة للبعض تنتج هذه المبادىء عن الضمير الجماعي وتولد بصورة عرفية . ويرتبط هؤلاء بنوع من القانون العام العرفي الذي يظهر تاريخياً في عدد من النصوص كاعلان حقوق الانسان والمواطن لعام 1789 ومقدمات الدساتير والاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في 10 ديسمبر 1948 . الخ . . .

أما بالنسبة للبعض الآخر فإن اصل هذه المبادىء هو الاجتهاد فقط وقد قام مجلس الدولة ، أساساً ، بتكريس وجودها . ويضيف هؤلاء ان ولادة المبادىء العامة للقانون هي البرهان الملموس على خلق القاضي للحق الذي يفرض على الادارة بنفس القوة التي يتمتع بها القانون .

ان هاتين الفكرتين لا تتعارضان الا في الظاهر ، لانهما ترتكزان على خلط بين المصادر المادية والمصادر الشكلية للقانون . فالفكرة الاولى تستنتج القيمة القانونية من التاريخ والتقاليد والوسط الاجتماعي (مصادر مادية) بينما الثانية تستنتجها من تدخل القاضي (مصادر شكلية) .

ومن خلط المصادر هذا ينشأ الجدل . فإذا ما حاولنا إزالته من اجل طرح القضية بصورة اوضح للاحظنا ان المبادىء العامة للقانون تتفق والضرورات الاقتصادية والاجتماعية في زمن معين ، وتنتج بالفعل عن هذه الضرورات . الا انها لا تكتسب قيمتها القانونية الحقيقية إلا اعتباراً من اللحظة التي يكرسها فيها القاضي ويعاقب بناء عليها . ان القاضي لا يخلق

الحق ، بكل ما تعنيه الكلمة من معنى ، وانما هو يكتشفه ويؤمن له الفعالية بإخضاع الادارة له .

ان مبدأ لا ترافقه عقوبة ما ، من الصعب اعتباره قاعدة قانونية وضعية .

جـ ـ القيمة القانونية :

إن التساؤل عن القيمة القانونية لمبدأ ما يعني ، من جهة أولى ، التساؤل عما اذا كان الزامياً أو كان له قيمة القانون الوضعي ، كما يعني ، من جهة ثانية ، تحديد مكانه ضمن تسلسل القواعد القانونية .

فبالنسبة للطابع الالزامي للمبادىء العامة للقانون ، يطرح السؤال بنفس الطريقة في القانون الدستوري والقانون الاداري . ويثير بذلك نفس الجدل . ان كثيراً من المبادىء العامة للقانون هي مضمنة في مقدمات الدساتير او في اعلان 1789 .

إلا ان هذه النصوص ، بالنسبة للبعض ، ليست إلا بياناً لحقائق فلسفية أو ايديولوجية بدون اية قوة قانونية . إنها ، بالطبع ، تستطيع ان تلهم المشرع الا انها لا تفرض نفسها على القاضي . اما بالنسبة للبعض الآخر ، فإن هذه النصوص تتمتع ، بالعكس ، بقيمة القانون وحتى بالقانون الدستوري (انظر الجدل في مؤلفات القانون الدستوري) .

وخلال وقت طويل ، اتخذ مجلس الدولة تجاه القيمة القانونية لهذه النصوص ، موقفاً متسماً بالغموض ، فرفض احياناً اتخاذ عقوبة بحق مخالفيها (مجلس الدولة ـ 7 جويليه 1950 في قضية دوهاين - Dehaene

R. G.J.A. وخاصة خلاصات غازية GAZIER في :- Revue de droit public -
1950 - P: 691 et J.C.P. - 1950 III - N° 5681)

وأحياناً وافق ، بشكل غير مباشر على تطبيقها (مجلس الدولة - : 7
Juin 1957 - Condamine - R.D.P, - 1958 - P: 97 - note Waline-

وبعد صدور دستور 1958 اتخذ مجلس الدولة موقفاً اكثر وضوحاً واصبح للمبادىء العامة للقانون قيمة الزامية واخذت تفرض نفسها على الادارة (مجلس الدولة - 26 جوان 1959 - النقابة العامة للمهندسين - مجلس R.G.J.A.)

فما هو إذن مكانها ضمن تسلسل القواعد ؟ لقد زعم البعض ان مكانة هذه المبادىء توجد في المستوى الدستوري . وقد اقترح هذا الرأي على اثر صدور القرار السابق الذكر لمجلس الدولة في 26 جوان 1959 (في قضية النقابة العامة للمهندسين) .

الا ان هذا الرأي ليس بديهياً ، فيمكن الاعتراض ، بالفعل ، على القول بأن لهذه المبادىء قيمة دستورية وانها تفرض نفسها ليس على القاضي فقط وانما على المشرع ايضاً . ذلك ان المشرع يستطيع ان يخرقها دون ان يخضع للمراقبة .

لكن هذا الاعتراض لم يعد ملائماً بعد صدور قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 16 جويليه 1971 الذي اعتبر ان بعض المبادىء الأساسية (وبخاصة مبدأ حرية التجمع) التي اعلنت في مقدمات الدساتير لها قيمة دستورية وان احترامها واجب على المشرع .

لهذا ، غدا من المناسب ، من الآن وصاعداً ، التساؤل عما اذا كان احد المبادىء العامة للقانون يتمتع بقيمة دستورية . والا فإن القاضي يستطيع دائماً ان يعتبر ان للمبدأ قيمة تشريعية كافية لالزام الادارة على احترامه وتسمح للقاضي بالسهر للحفاظ على هذا الاحترام .

وفي الواقع فإن تحديد المكان الدقيق للمبادىء العامة للقانون يعتبر أمراً معقداً ، وهو يختلف حسب كل مبدأ منها . وقد اقترح الاستاذ (Chapus) في (Chronique au Dalloz - 1966 - P.99) الحل التالي الذي يبدو أنه يأخذ بعين الاعتبار بعض المبادىء التي يمكن وضعها بين القانون والنظام :

- فلهذه المبادىء قيمة « دون - تشريعية » لأنها لا تعترض سبيل السلطة التشريعية التي يمكنها ان تخالفها لأنها ليست أصلاً من صنعها .

- ولها قيمة « أعلى من المرسوم » أي انها أعلى من المراسيم ومن كل الانظمة الاخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية . ولهذا فإن على هذه السلطة ان تخضع لها وذلك تحت طائلة المراقبة القضائية التي ستلغي الانظمة المخالفة للمبادىء العامة للقانون .

4 - دور المذهب :

ان المذهب ليس مصدراً للقانون ، الا ان أصحاب المذاهب وبخاصة المؤلفين الأكثر شهرة ، ساهموا باستنتاج القواعد الكبرى للقانون العام . كما انه كان لبعضهم ، وما يزال ، أثر هام على تطور الاجتهاد وعلى اعداد القانون الاداري .

1 ـ المؤلفون القدامى :

ان اعمالهم التي تعود لنهاية القرن التاسع عشر ولبداية القرن العشرين قد اصبحت قديمة ، وتجاوزها الزمن . بنظر القانون الوضعي . لكنها ما زالت تعتبر مراجع ضرورية لكل من يريد فهم النظريات الكبرى للقانون الاداري .

ولنذكر اهم هؤلاء :

ـ ادوار لافاريير (E. LAFERRIERE) وكان المؤلف الأول الذي وضع كتاباً تركيبياً لقواعد القانون الاداري بعنوان "Traité de la juridiction administrative" - 2 vol. 1896.

ـ ليون دويجي (Léon DUGUIT) وموريس هوريو (M. HAURIOU). (يجب عدم الخلط بينه وبين ابنه اندره الذي هو أيضاً استاذ للقانون العام) ، ويمكن أن يعتبرا المؤسسين للقانون الاداري الحديث ، واشهر رجلي قانون في فرنسا . وقد سيطرا خلال الفترة من 1900 الى 1930 وتعارضا في مناقشات شهيرة ساهمت في دفع التفكير القانوني الى الامام . والمؤلف الاكثر اهمية لدويجي (زعيم مدرسة المرفق العام) هو "Traité de droit constitutionnel " en 5 vol. والذي رغم عنوانه يخصص مكاناً هاماً للقانون الاداري .

اما هوريو (زعيم مدرسة السلطة العامة) فقد كتب "Précis de droit administratif" الذي طُبع إثنتا عشرة مرة (الاخيرة في 1933) وعلق فيه بانتظام على القرارات الواردة في مجموعة سيراي (Sirey) وقد جمعت هذه الملاحظات التي تعتبر نماذج للتعليق والشرح في ثلاثة مجلدات .

- غاستون جيز (G. JEZE) في كتابه :

"Principes généraux du droit administratif" 6 Vol. 1925 / 36.

- هنري برتليمي (H. BERTHELEMY) في كتابه :

"Traité élémentaire du droit administratif" 13 ème edition 1933.

- روجيه بونارد (R. BONNARD) في كتابه :

"Précis de droit administratif" 4ème édition - 1943.

- لويس رولان (L. ROLLAND) في كتابه :

"Précis de droit administratif" 10ème édition - 1950.

II - المؤلفون المحدثون :

وقد أعيد طبع بعض مؤلفاتهم بانتظام ،

- جان ريفرو (J. RIVERO) في كتابه :

"Droit administratif" Dalloz.

- جورج فيديل (G. VEDEL) في كتابه :

"Droit administratif" - Thémis

- اندره دولوبادير (A. DELAUBADERE)

ité élémentaire du droit administratif - en 3 Volumes - seul le 1er ne correspond au programme de la seconde année de licence.

- مارسيل فالين (M. WALINE) في كتابه :

"Précis de droit administratif - Montchrétien.

- فرنسيس -بول بونوا (F.P. BENOIT) في كتابه :

'Le droit administratif français - Dalloz - 1968. (R. DRAGO)

قطاعات القانون الاداري العام. ويبحث الاستاذ فيدل بصورة خاصة عن الاسس الدستورية لهذا الفرع من القانون [1].

ويرفض الاستاذ ايزنمن (Eisenman) بعدة وجهة النظر هذه ويبكر كل مسعى علمي للبحث عن الاسس الدستورية للقانون الاداري. ورغم ان هذا الاساس قابل للمناقشة فان من الضروري العودة للدستور من اجل فهم :

- مفاهيم النظام (Reglement) والسلطة التنظيمية.
- مبدأ الفصل بين السلطات الادارية والعدلية
- مبدأ الشرعية.
- الضمانات المعطاة للاشخاص التابعين للادارة فيما يتعلق بالحريات العامة ... الخ ...

ب - المعاهدات - ان المعاهدات الدولية المصدقة او المبرمة والمنشورة بصورة نظامية تعتبر ملزمة للادارة. ان المادة 55 من الدستور الفرنسي لعام 1958 تضع هذا الالتزام وتعترف للمعاهدات بسلطة اعلى من سلطة القوانين [2].

---

(1) مثلا

Les bases constitutionnelles du droit administratif" in Etudes et Documents du Conseil d'Etat - 1954 p. 21 et aussi son manuel Themis - chapitre I

(2) انظر :

"La theorie des bases constitutionnelles du droit administratif" R.D.P. 1956 p. 1345.

الفصل الثاني :

ـ خصائص الادارة والقانون الاداري في الجزائر

من البديهي ان نجد في القانون الاداري الجزائري عدداً كبيراً من الخصائص التي لحظت حين الكلام عن القانون الاداري الفرنسي . واذا ما كان هذا القانون يعتبر فتياً فإن من الاولى اعتبار القانون الجزائري الذي بدأ يتكون بشكل أساسي منذ الاستقلال فتياً كذلك . ان هذا القانون الذي يمر بأوج تطوره يخضع لتيارين . الأول يدفعه باتجاه تنوع وتعقد متزايد ويشده للتأثر بنماذج مختلفة عن تلك الموروثة عن فرنسا : فنجده احياناً يتخذ من النموذج اليوغسلافي او السوفياتي مرجعاً جديداً له . والثاني يسمح له ، بالمقابل ، بأن يتشكل ويؤمن استقلاله ووحدته الضرورية . ان هذا الاستقلال ضروري بالنسبة للقواعد الفرنسية وكذلك بالنسبة للمؤسسات الاخرى التي تلهم المشرع والاداري . ان التقليد التام لا يمكن في الواقع ان يكون كافياً حتى ولو كان هدفه تحقيق فاعلية البنى الادارية او تحديثها . انه يؤدي لتعليق قاعدة او مؤسسة ما ، بشكل مصطنع ، في محيط اجتماعي واقتصادي لا يتأقلم معها وبالتالي لا تستطيع أن تساهم في تحويله[1] .

---

(1) عن قضايا التقليد انظر :

BUGNICOURT. J. " Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle au développement "; في المجلة الفرنسية لعلم السياسة ـ عدد ديسمبر 1973، ص 1239.

LANGROD, G. "Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique" في المجلة الدولية للعلوم الادارية ـ 2، 1973، ص 119.

SCHAEFFER. E. " Aliénation, réception, authenticité : réflexions sur le droit du développement" Penant, 1974, 311.;

" Transpositions et mutations du modele administratif français " (Les cas libanais et tunisien), Bulletin de L'IIAP.;

" Sur la difficile gestation d'un droit administratif " sénégalais , Annales africaines, Dakar, 1973, P: 137.;

كما ان الوحدة ضرورية لأن المؤسسات الجزائرية لا يمكن ولا يجب ان تكون مربكة او عبارة عن تجميع مزركش لنظم مستعارة من آفاق مختلفة . ان النظام القانوني هو مجمع تنسجم فيه القواعد المختلفة والبنى لتجنب حصول اي تصادم او تناقض خطر يمكن ان يؤدي لعرقلة سيرها وعملها .

ان الادارة والقانون الاداري في الجزائر تبدو وكأنها ميدان لقوى تتداخل فيه العوامل السياسية والاقتصادية والتقنية . ان الدراسة المتتالية لهذه العوامل هي التي تسمح بمعرفة السمات الأساسية للمؤسسات الادارية الجزائرية بشكل أفضل .

الشعبة 1 = العوامل السياسية :

إن احدى المعطيات السياسية الاساسية تنتج عن طبيعة النظام السياسي الذي هو حالياً نظام الحزب الواحد . لذا فإن من المناسب ، أولاً ، طرح المشكلة بصورة عامة قبل التوجه لدراسة الوضع الخاص للجزائر .

1 ـ **طرح المشكلة** : ان قضية العلاقة بين الادارة والاحزاب السياسية تطرح في كل النظم السياسية وتكتسي عدة مظاهر يمكن أن تصاغ بالشكل التالي : هل يجب ان يكون الحزب والادارة مستقلين أم ان يخضع احدهما للآخر ؟ وإذا كان احدهما خاضعاً للآخر فما هي طبيعة هذا الخضوع وما هي درجته ؟ اي الاثنين يجب ان يسيطر على الآخر ؟ وما هي نتائج هذه العلاقة ؟

على كل هذه الاسئلة قدمت النظم السياسية اجوبة متباينة :

= "Sur la difficile gestation d'un droit administratif" HOC KEL. A.). sénégalais" Annales africaines - Dakar - 1973 - P: 137.

آ ـ **نظم تعدد الاحزاب والنظم الليبرالية :**

تميل هذه النظم للمحافظة على ادارة محايدة بغية تجنب حصول اضطراب في عملها نتيجة للصراعات الحزبية . لقد عرفت الولايات المتحدة ، خلال فترة طويلة ، ما يسمى « بنظام المغانم » الذي يستولي فيه الحزب الفائز في الانتخابات على المناصب الادارية بصورة آلية . إلا ان المساوىء الخطيرة التي ادى اليها هذا النظام ولا سيما عدم استقرار الموظفين ، دفعت للتخلي عنه في بداية هذا القرن ، فحل محله « نظام الجدارة » الذي أدى للتقليل من الضغوط الانتخابية .

اما في انكلترة وفي فرنسا فإن الادارة ، من حيث المبدأ ، هي بمنأى عن الاحزاب التي لا تستطيع التأثير عليها مباشرة . الا ان الاحزاب تتهم الادارة بأنها أصبحت سلطة مستقلة ذات طبيعة بيروقراطية على مستوى القاعدة وتكنوقراطية في القمة . لكن الجميع ، بصورة اجمالية ، راض نسبياً عن عدم سيطرة الاحزاب على الجهاز الاداري رغم ان كل حزب يؤثر الى هذا الحد او ذاك حسب مشاركته في السلطة او عدم مشاركته فيها .

ب ـ **نظم الحزب الواحد** : أحدثت هذه النظم التي ظهرت خلال القرن العشرين ، اضطراباً عميقاً في اللوحة التقليدية . ويمكن تصنيف هذه النظم ضمن ثلاث فئات :

1 ـ هناك اولاً النظم الماركسية حيث يعتبر دور الحزب والادارة جزءاً من المفهوم الشامل للدولة والمجتمع . ووفقاً لهذا المفهوم فإن الادارة ليست الا بناءً فوقياً متلائماً مع بناء تحتي اقتصادي قائم . انها اداة السيطرة بيد الطبقات ذات الامتيازات وبالتالي فإنها لا يمكن أن تكون الا خاضعة

للطبقة المسيطرة . لذا . فإن البروليتاريا تقوم ، عند اندلاع الثورة ، بالاستيلاء على جهاز الدولة لتخضعه كلياً للحزب الشيوعي الذي يمثل الطبقات الكادحة الظافرة والذي يعتبر المحرك الوحيد للثورة الاشتراكية .

2 ـ وهناك ثانياً النظم الفاشية وهي ليست متجانسة ومنسجمة كما هو حال النظم الماركسية . ان من الواجب التمييز بين الحزب الفاشي الالماني وبين الاحزاب الفاشية في إيطاليا وإسبانيا والبرتغال . فبينما يسعى الحزب النازي للسيطرة كلياً على الدولة من اجل وضعها ليس في خدمة الحزب وانما في خدمة الفوهرر وسياسته العنصرية والعدوانية نجد ان الدولة بالمقابل تمتص الاحزاب الاخرى . ان للمثالين الاسباني والبرتغالي في هذا الصدد دلالات عديدة : فالكتائب الاسبانية والاتحاد الوطني البرتغالي هما ضعيفان ورديئا التنظيم لدرجة لا يستطيعان معها حقيقة ان يسيطرا على الادارة . اما النظام الفاشي الايطالي فإنه يعطي مكانة ممتازة كلياً للدولة التي تشكل بحد ذاتها غاية ووسيلة . ويرى موسوليني « ان الدولة حقيقة سامية تجسد الامة وتوحد وتنظم المجتمع بطريقة لا يمكن لاحد ان يوجد بدونها او خارجها . « كل شيء في الدولة ولا شيء خارجها » . هذه كانت الصيغة الفاشية الايطالية التي تخضع الحزب للدولة وتبرر كل تعسف باسم عبادة الدولة .

3 ـ واخيراً ، هناك نظم دول العالم الثالث الكثيرة التباين . فبعضها يقترب من النموذج الماركسي والبعض الآخر من النموذج الفاشي . واما الباقي فيصعب تصنيفه كثيراً لانه يقتبس من كلا النموذجين بحيث يشكل مزيجاً مبهماً .

ان هذا التباين لا يمنع من طرح مشكلة العلاقات بين الحزب والادارة بصورة حادة . ان بعض الانقلابات العسكرية الاخيرة في افريقيا ليست في

الحقيقة الا نتيجة للصعوبات الناشئة عن تحديد دور المؤسسة والمؤسسات الاخرى ومن بينها الجيش . وبصورة عامة ، فإن الوحيدة في الدول المتخلفة هي ضعيفة سواء على المستوى الايد على المستوى العضوي . انها تستخدم كستار يحمي خلفه نظاماً نظام سلطة شخصية .

إن مشكلة العلاقة بين الحزب والادارة تطرح وفق وجهتي

ـ من وجهة نظر عضوية اولاً حيث نتساءل عن العلاقات الحزب وعن علاقات الادارة ، وعما اذا كان من الواجب ان الهيئات فيما بينها ام تتمايز عن بعضها البعض ؟

ـ ومن وجهة نظر وظيفية حيث نتساءل عن كل من والاختصاصات . وهل يمكن ان نميزها عن بعضها ام يجب ان بعض ؟

2 ـ علاقات الحزب والادارة في الجزائر .

حتى غداة الاستقلال لم تكن هذه القضية مطروحة التحرير الوطني كانت تشكل البوتقة لجميع النشاطات الموجهة التحرر الوطني . ومع مجيء الاستقلال والضرورة لايجاد دول مواجهة مهمات اعادة البناء الوطني والتطور الاقتصادي بدأ الت بين الحزب والادارة . وبقدر ماكان هذا التمايز غير مرتكز على ه ومنسجم فقد كان من الصعب عليه ان يوجد حلاً كافياً للعا المؤسستين (حول هذه النقطة : انظر : LECA.

tat en Algérie" - Annuaire de l'Afrique du Nord - Parti et

Administration": Remili , و . 13 ص 1968 en Algérie"
(المرجع ذاته ـ ص 43 .

العلاقات العضوية: ان موضوع التوظيف هو المجال الأول الذي تشاهد فيه قضية تعتبر من المعطيات التقليدية في كل نظام من نظمة الحزب الواحد فكيف ينتقي اعضاء الادارة والحزب ؟ ـ نظرياً هناك ثلاثة حلول ممكنة :

1 ـ الانتماء الكامل لأحدهما .

2 ـ الانتماء الاجباري لاحدهما .

3 ـ الانتماء المزدوج والحر .

ان الحل ، في المجال التطبيقي ، عبارة عن تسوية من الصعوبة بمكان جمع عناصر توازنها . ان الانتماء الحزبي في الجزائر حر حالياً الا انه من اجل شغل بعض المناصب او الوصول اليها فإن هذا الانتماء هو احياناً ضروري . وقد يحصل أيضاً ان تتنافس الادارة مع الحزب من اجل كسب افضل العناصر لانهما ، نظراً لنقص الاطارات ، يجب ان يأخذا من نفس الفئة المحدودة . وبما ان الادارة توفر افضل ضمانات الامن واستقرار الشغل فإنها تكسب افضل العناصر من الحزب لان الجهد اليومي المطلوب للتوعية والتنظيم والتعبئة لم تعد تجذب المثقفين او التقنيين .

وعلاوة على ذلك فقد كانت الادارة والقطاع العام ، قبل 1971 ، تقدم افضليات مادية اعلى من تلك التي يوفرها الحزب لمناضليه حيث كان على هؤلاء ، مبدئياً ، ان يتجردوا عن هذه الافضليات . الا انه منذ صدور الامر المؤرخ في 17 فيفري 1971 الذي اتى لينظم نظام الجهاز الاداري للحزب ومنظماته الجماهيرية (ج . ر . ص 213 فإن وضع اعضاء الحزب

(التوظيف ـ التعويض ـ الترفيع ـ التأديب) اصبح يخضع للمبادىء العامة المطبقة في الادارة . كما لحظ هذا النظام تسهيلات خاصة للانتقال من الحزب الى الادارة ، وبالعكس ، وذلك لكي لا يعزل احدهما عن الآخر . وقد نتج عن ذلك تقارب واضح بين المؤسستين . الا ان نتائج هذا التقارب لا يمكن ان تتجلى في الوقت الراهن . فهل سيسمح هذا بالتغلب على الصعوبات التي اشار اليها كبار المسؤولين ؟ لقد لاحظ رئيس مجلس الوزراء في خطاب له امام مؤتمر الاطارات في 30 اوكتوبر 1969" « ان اعادة تنظيم الحزب لم تستكمل بعد في الوقت الحاضر لانها تعني بالدرجة الاولى عناصر الحزب الهامة التي هي الاطارات . . . ان نسبة الاطارات التي قدمت طلبات انتساب للحزب قليلة جداً . . . يجب ان تدخل كل الاطارات السياسية المناضلة الى صفوف الحزب الطليعي . . . » [1].

---

(1) انظر : المجاهد : 1 نوفمبر 1969 - " ـ بحثاً عن اسباب هذا الامتناع ، ان رئيس الدولة يعلن ايضاً : يجب الاشارة ، في نفس هذا السياق ، لظهور سلبي آخر هو الميل ، المنتشر والثابت ، للبحث عن العمل السهل . لانكم ، كمناضلون تعرفون كم هو صعب العمل النضالي ، ان الفرد او الموظف العادي غير قادر في اغلب الاحيان ، على الوفاء بالتضحيات والخدمات التي يتطلبها . هذه الخصوصية المتمثلة بالبحث عن الجهد السهل والحياة المنتظمة والهادئة التي توفرها الوظيفة الادارية مثلا تجعل من العصب اعادة بناء الحزب » . وحسب « المجاهد » (عدد 13 اوكتوبر 1970) - فان عملية اعادة بناء الحزب في الجزائر (العاصمة) لم تتقدم الى الامام على الرغم من مضي ثلاث سنوات على انعقاد المؤتمر الاول للاطارات في الجزائر (العاصمة) لم تتقدم الى الامام على الرغم من مضي ثلاث سنوات على انعقاد المؤتمر لتصريحات السيد قايد احمد وال محاضر مكاتب الخلايا والقسمات الى ان « ابواب الحزب ، المفتوحة منذ ثلاث سنوات ، بقيت كذلك بدون نتيجة ظاهرة . . وبعبارات اخرى . . ان حملة اعادة التنظيم التي بدأت في 1968 عرفت نفس مصير سابقاتها » .

من اجل تثمين اجمالي لاعادة التنظيم : انظر البيان الهام الذي وضعه مسؤول جهاز الحزب في « الثورة الافريقية » العدد 415 - 10 فيفري 1972 - ص 28 - 42 .

وبانتظار هذا الدخول وهذه التقوية لصفوف الحزب ، يمكن ان نلاحظ اختلال التوازن في العلاقات بين الادارة والحزب ، على حساب هذا الاخير . « ان الثورة ، كما يشير مسؤول جهاز الحزب ، تفرغ من مضمونها الايديولوجي عندما يكون الحزب هامشياً »[1] .

ان الموضوع الثاني الذي تجدر الاشارة اليه هو موضوع العلاقات العضوية التي يجب تحليلها على اساس مستويات تواجد الادارة والحزب . ان النظام المتبع هو نظام التسلسل الهرمي المتوازي . فالادارة والحزب يتواجدان بشكل متواز على مستويات الدوائر الجغرافية والخدمات وفروع النشاطات . وحسب النظم المؤقتة لجبهة التحرير الوطني (انظر = المجلة الجزائرية ـ 1968 ص 801 فإن بنية الحزب تتزواج مع البنية الادارية فالقسمة على مستوى البلدية ، والاتحادية على مستوى الدائرة والمحافظة الوطنية على مستوى الولاية .

وإذا كان مبدأ التواجد هو نفسه ، فإن بنية الحزب ، من الناحية التطبيقية ، هي اقل جودة من بنية الادارة . ان كل حملة اعادة التنظيم والتنسيب التي افتتحت منذ 1968 كان هدفها معالجة هذه النواقص .

(انظر : "La réorganisation - LECA
des structures du parti et les statuts provisoires de fonctionnement du F.L.N." - Revue Algérienne - 1968 - P - 787.

وايض

"Documents sur la réorganisation du F.L.N." R.A. - 1970 - P. - 411-)

---

(1) انظر : « الثورة الافريقية » ـ العدد السابق ذكره .

ان نتائج هذه الحملة ليست معروفة بعد ، الا انه يستخلص من تصريحات المسؤولين ان التردد والتحفظ ما زال قائماً بالنسبة للانخراط في صفوف الحزب[1] .

ب ـ العلاقات الوظيفية :

يبدو من السهل ، نظرياً ، ادراك عملية توزيع المهمات والوظائف بين الحزب والادارة . الا ان الأمر يصبح صعباً حين وضعه موضع التطبيق .

1 ـ **ان المخطط النظري الذي حدده ميثاق طرابلس وميثاق الجزائر بسيط** : فعلى الحزب تقع مهمات التوجيه وعلى الادارة تقع مهمات التنفيذ .

ـ ان مهمة التوجيه تغطي بحد ذاتها ثلاث وظائف : فهي اولاً تعني تحديد المفهوم العام اي اعداد المذهب والبرامج العامة والخطوط الموجهة للسياسة الادارية في البلاد . وهذه المهمة ذات صلة وثيقة ، بالطبع ، بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية الوطنية .

وهي ثانياً تتضمن التنشيط اي حض الهيئات الرئيسية في الدولة على العمل . ان كل ادارة تميل بشكل طبيعي لبعض الروتين ولبعض الجمود

---

(1) ان مجلة الحزب الاسبوعية غالبا ما تشير لهذه المقاومه التي تبدو احيانا بشكل عداء ظاهر ، الى هذا الحد او ذاك ، من جانب الاطارات . (انظر «الثورة الافريقية » العدد 93 - 7 نوفمبر 1964 - و العدد 260 - 8 و 14 فيفري 1960 - العدد : 265 - 21 و 27 مارس 1968 - العدد 289 - 5 ديسمبر 1968 - وايضاً : « "Algérie - actualités" » العدد 22 - 28 ديسمبر 1968 .

لذا فإن من الواجب تدخل عنصر خارجي لتحريكها ولدفعها .

اما الوظيفة الثالثة ، اخيراً ، فهي الرقابة التي تعني السهر على التطبيق الفعال للتوجيهات العامة .

ان مهمة التنفيذ الملقاة على عاتق الادارة تحتوي واجبين هامين : الأول يتمثل في تجسيد التوجيهات العامة للحكومة وللحزب اي وضع الوسائل المادية والمالية والقانونية والبشرية الضرورية للوصول الى هدف محدد ، موضع التطبيق . والثاني يعني ، بكل بساطة ، تنفيذ المهام اليومية التي تشكل الجزء الاكثر اهمية من النشاط الاداري .

ان هذا المخطط النظري الذي يبدو في ظاهره منسجماً وواضحاً يصطدم في الواقع بصعوبات جدية فور الرغبة بوضعه موضع التطبيق .

2 ـ **الصعوبات العملية** : ان هذه الصعوبات كثيرة ولكننا سنكتفي بذكر اهمها :

أولاً ـ إن من الصعوبة رسم الحدود بين مهمة التوجيه ومهمة التنفيذ . اين تبدأ الاولى واين تنتهي الثانية ؟ ان الحقيقة القائمة لا تساعد دوماً على اجراء تقسيم مبسط وتؤدي بالضرورة لتطاول احدهما على الاخرى .

ثانياً ـ هناك احتمال للتسلط التام لاحدى المؤسستين المذكورتين : اما من جانب الحزب الذي يحول الادارة الى مجرد دولاب آلي لا يجرؤ على العمل دون الرجوع إلى الحزب . وهذا يؤدي الى تأخر العمل وحتى الى شلله . وأما من جانب الادارة التي تنكر دور الحزب باحتمائها خلف البيروقراطية في القاعدة ، وخلف التكنوقراطية في القمة .

ثالثاً ـ هناك خطر متبادل يهدد الحزب والادارة عندما يسلب احدهما

الآخر سمته الاساسية . فعلى سبيل المثال إذا لم يكن من الضروري ان تكون الادارة محايدة في الجزائر ، فيجب ايضاً ان لا تكون « مسيسة » بالمعنى السيء للعبارة . لأنها حينذاك ستصبح ادارة لا تدير بل تشغل نفسها بمناقشات ومشادات سياسية . وبالعكس فإن الحزب يجب ، وهو ينظم نفسه ، ان يتجنب التحول ليصبح جهازاً بيروقراطياً تماماً وغير قادر على الادراك والتوجيه وذلك حين يجعل من نفسه شيئاً فشيئاً مجرد ادارة ثانية .

لقد حلل فرانز فانون بشكل ممتاز هذه الظاهرة حين درس اوضاع دول افريقيا السوداء [1]. وقد الهمت تحاليله ميثاقي طرابلس والجزائر[2] اللذين أوليا القضية اهمية بالغة .

وحين اعداد الاصلاح البلدي ، جرت بعناية محاولة وضع تصور للعلاقات بين الهيئات البلدية (الجمعية الشعبية والتنفيذية) وهيئات الحزب المحلية (لجنة القسمة) . وقد أخضعت كل من هذه الهيئات لقواعدها الخاصة . وفي حالة الخلاف بينهما ، لا تستطيع الهيئة الحزبية ان تحل محل الهيئة البلدية او توجه اليها الاوامر ، بل يجب ان تبلغ السلطات الحزبية الاعلى بالأمر فتقوم هذه بابلاغ السلطات الادارية المختصة التي يعود لها وحدها صلاحية تصحيح قرارات الهيئات المحلية . (انظر :

---

(1) انظر : "Les damnés de la terre" - Paris - Maspero - 1961
وهو كتاب هام لفهم تطور بلاد العالم الثالث .

(2) ان ميثاق الجزائر وهو يعطي الاولوية للحزب على الدولة ، يلح كثيراً على مبدأ التمييز بينهما ويضع بعض القواعد لهذه الغاية مؤكدا ان اغلبية مسؤولي الحزب يجب ان لا يتولوا مسؤوليات في الدولة .
(ميثاق الجزائر - مجموعة النصوص التي اقرها المؤتمر الاول لجبهة التحرير الوطني في 16 و 21 افريل 1964).

توجيهات الحزب من كراس : « التنظيم البلدي الجديد » - ص 13 و 17) .

ان قضية العلاقة بين الحزب والدولة كان موضوعاً لاحدى قرارات مجلس الثورة في نوفمبر 1965 (ج . ر . - 1966 ص 310 - والمجلة الجزائرية - 1966 - ص 621) ولتوجيهين لرئيس مجلس الثورة في 28 فيفري و 6 افريل 1966 (ج . ر . ص 318 والمجلة الجزائرية 1966 - ص 632) . وقد سعت هذه النصوص لتنظيم اجراءات التعاون على مختلف المستويات وفي مختلف قطاعات الحياة الوطنية . ولكن يبدو ان هذه النصوص لم تطبق فعلياً وربما يجب الانتظار لكي يتمكن الحزب من التغلب على ضعفه الايديولوجي والبنيوي من اجل الاقتراب من حل مرض للقضية .

وفي كل الاحوال فإنه إذا لم يوجد الحل الكامل لقضية العلاقة بين الحزب والادارة فإن على هؤلاء تحقيق بعض الشروط على الاقل من اجل استقرارهما .

وأول هذه الشروط هو شرط سياسي . ففي الحالة الراهنة ، يمكن ان نتساءل عما اذا كانت الاولوية المعطاة لتطوير الادارة ، لم تصبح عنصراً لتجميد تطور الحزب نفسه [1] .

---

(1) انظر حول هذه النقطة ملاحظات :

LECA (J.) في "Administration locale et pouvoir politique en Algerie" Aunuaire de l'Afrique du Nord - 1971 - P. 229.

التي يحاول فيها التحقق من « ان التوسع السابق لأوانه او السريع جدا للبيروقراطية بالنسبة للنظام السياسي المتأخر يميل ليصبح عقبة في وجه تطور سياسة فعالة . والنتيجة ان المؤسسات السياسية المستقلة يكون لها حظ اكبر بان تفرض وجودها اذا كانت المؤسسات البيروقراطية ضعيفة نسبياً .

ان نموذج التطور الاقتصادي الذي اختير للجزائر يولي للمظاهر التقنية والتكنولوجية بالنسبة لتعبئة الجماهير ، وي المسؤولية الاساسية المتمثلة ببناء المجتمع للهيئات الادارية ول السياسية التي وجدت نفسها شيئاً فشيئاً على الهامش . ويبدو الوهم التفكير بأن الحزب يستطيع لوحده ومن الداخل ان يعيد لكي يتمكن من القيام فعلاً بالمهام المعترف له بها بصورة نظري

ان تحديد الفصل بين وظائف الحزب والادارة يجب ليس ف واضحاً وانما يجب أيضاً أن يكون فعالاً . ومترافقاً مع اجر لترتيب العلاقات التي تؤدي لبيان مسؤولية كل جهة .

ويجب ان يعي كل من اعضاء الحزب والادارة دوره الخاص صيغة للتعايش بدل ان يتنازعوا اختصاصاتهم المتبادلة . وفي الشرط الانساني لكل تعاون .

كما يجب الا ننسى الشرط الاستراتيجي التالي : وهو الشديد لاي من هاتين المؤسستين يؤدي الى الحاق الضرر بكا

الشعبة 2-العوامل الاقتصادية والاجتماع

توجد بين الادارة والاقتصاد علاقات من المهم تحليلها س نظر عامة تتناول الدول المتخلفة ام من وجهة نظر خاصة بوض

ا ـ **التخلف والادارة** : قال احد الكتّاب خلال حديثه عن الدول المتخلفة ان « الصناعة الرئيسية . . . هي حالياً الادارة » (انظر : R. Dumont في "L'Afrique Noire est mal partie" ص 63) .

ان هذا يعني شيئان على الاقل : فمن جهة اولى تمثل الوظيفة العامة وزنا كبيرا في نفقات الدولة ، ومن جهة اخرى ان الدخول للوظيفة العامة يعني الدخول الى صفوف الفئات ذات الامتيازات .

ان الميزانيات في إفريقيا ، بشكل عام ، هي ميزانيات تسيير عمل اي ان النفقات المخصصة للاستثمار وللانتاج هي اقل من تلك المخصصة لتعويضات الخدمات . الا ان الوظيفة العامة تمثل غالبا اكثر من 50 % من هذه النفقات . لهذا فإن من الصعب ضغط هذه النفقات خلال مرحلة بناء الدولة الفتية وخاصة عندما يقارن الوكلاء العموميون رواتبهم واجورهم التي هي اقل بكثير من مداخيل بعض المهن في القطاع الخاص .

وفي كل الاحوال فإنه ينتج عن هذا نتائج اقتصادية واجتماعية هامة بالنسبة لهذه الدول التي يكون فيها مستوى الحياة المتوسطة للسكان متدنيا جدا . فتتشكل فيها برجوازية صغيرة ومتوسطة مرتبطة بخدمة الدولة وليس بامتلاك وسائل الانتاج والتبادل . لقد ادى الاستغلال في الواقع لدفع اطارات من مختلف فئات السكان باتجاه تولي مناصب هامة في كل المستويات السياسية والادارية والعسكرية . . . وقد اعتاد هؤلاء شيئا فشيئا على ممارسة المسؤولية وعلى الفوائد التي تنتج عنها . ان « برجوازية الوظيفة

العامة هذه ، حسب تعبير R. Dumont (في كتابه السابق الذكر ص 66) لا تتمتع فقط برواتب مرتفعة بالنسبة لمستوى السكان المتوسط وانما ايضا بعدد من الفوائد الاخرى كالسكن والخدم والسيارات الخ » . . .

ان هذا يؤدي ، حسب تحليل عبدالله العروي ، الى « الدولة الوطنية التي تسيطر عليها البرجوازية الصغيرة ذات الايديولوجية التكنولوجية والتي تجد سندها الرئيسي في البيروقراطية المغلقة والمراقبة بشدة من قبل الجيش الذي يعتبر بحد ذاته المركز والمتراس الدفاعي لقوى البرجوازية الصغيرة »[1].

ان هذه الفئة ، باحتمائها وراء ايديولوجية وطنية وباعلانها احتكار هذه الايديولوجية تميل شيئاً فشيئاً لتجاهل المطالب الشعبية . وهكذا نصل الى المفارقة التالية : ان علاج تخلف الادارة وايجاد جهاز دولة يؤدي لظهور عملية تفاوت اجتماعي ، وعدم إستثمار ، وتخلف نتيجة تخصيص القسم الاساسي من النفقات لتسيير « الآلة » الادارية . ومن اجل الحد من هذه المخاطر ، ولكن ليس من اجل الغائها ، يجب توجيه الادارة نحو مهمات التطور وذلك بان نجعلها ادارة اقتصادية بالمعنى المزدوج للكلمة : اي ان تكون قليلة النفقات وبنفس الوقت عنصرا للتطور الاقتصادي . ان هذا

---

(1) عن كتاب "La crise des intellectuel arabes" - Paris. Maspero - P: 197.
« يصنف المؤلف ان هذه الفئة الاجتماعية . تستفيد من الدولة خاصة . لتبرير سلطتها اقتصاديا وعسكريا وتستفيد من ارتباطها بالدولة الشعبية لتبرير سلطتها خاصة » (المرجع السابق ذكره - ص 202)

تصريح ، هو الذي سارت فيه بعض الدول بهذا الحد او ذاك من النجاح .

2 ـ **الادارة الاقتصادية في الجزائر** : ورثت الجزائر نظاما اداريا ليبراليا ، في روحه ، ومتميزاً بالخصائص التالية :

ـ ان الادارة ذات سيادة اي ان مهامها الرئيسية تكمن في حفظ النظام بواسطة الشرطة والجيش والقضاء . ان ادارة كهذه يجب الا تتدخل في النشاطات الاقتصادية المتروكة للمبادرة الخاصة شريطة ان لا تكون هذه المبادرة عاجزة كلياً .

ـ ان الادارة محدودة الوسائل . فنظراً لان مهامها محددة بوظائف السيادة فان حاجاتها المادية والمالية والانسانية محدودة ايضاً .

ـ ان الادارة تخضع لمراقبة صارمة على الصعيد السياسي اولا امام البرلمان وعلى الصعيد القانوني ، بالتالي ، امام القاضي الاداري .

الا انه مع استقلال الجزائر ومع بروز ضرورات التطور وخاصة مبدأ الاختيار الاشتراكي فقد وضعت جميع الخصائص السابق ذكرها موضع الاتهام وبدرجات متفاوتة من الشدة .

ـ فقد وجدت الادارة اولاً ان نشاطاتها إمتدت الى جميع قطاعات الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي بدأت تبتعد ، شيئاً فشيئاً ، عن المبادرة الخاصة . واصبحت الدولة تقوم بعمل الصناعي والتاجر والمزارع . واخذت التأميمات وإنشاء المشاريع العامة تتضاعف . وبدأ بالظهور قانون عام اقتصادي حقيقي واخذ يتطور باستمرار شاملاً ومتطرقاً لجميع النشاطات في شبكة ضيقة من المؤسسات والانظمة .

وينتج عن هذا بالضرورة ان الدولة اصبحت بحاجة كبيرة للرجال

والمعدات والاموال . واصبحت النفقات العامة ، سواء في مجال التسيير ام الاستثمار ، العنصر الاساسي في التوازن الاقتصادي للبلاد وذلك لحد اعتبار ان دور الرأسمال الخاص اصبح بلا قيمة .

كما ينتج عنه ايضاً ان اتساع النشاطات الادارية يجعل من الصعوبة بمكان مراقبتها . انه لأمر غريب حالياً في الجزائر ان تسند مسؤوليات هامة جداً لمشاريع ومصالح عامة دون ان يكون هناك قدرة على مراقبة ممارساتها عن قرب ودون تنظيم الرقابة على الهيئات العامة ونشاطاتها .

ان توجيه الادارة نحو الاقتصاد لا يحل لوحده القضايا المطروحة سابقاً . فالجهد المبذول من اجل السيطرة على التطور الاقتصادي ادى لحدوث تطور في جهاز الدولة والبيروقراطية [1] .

لقد لوحظ ، عملياً ، وحتى في الجزائر ، ان « ميزانية التسيير تمثل اكثر من ربع الانتاج الداخلي الاجمالي . ان هذه النسبة ، التي تعتبر من بين اعلى النسب في العالم الثالث ، تثير القلق وخاصة اذا أخذنا بالحسبان عدم انتاجية القطاع الاداري (انظر :

Remili. "Institutions administratives algériennes" 1ère édition - P - 239.)

ففي عام 1976 قدر ان عدد الموظفين والوكلاء العامين يبلغ حوالي 260 الف يتقاضون من ميزانية التسيير 4 مليارات دينار (اي 32 o/o) [2] . ومع هذا يبدو ان لدى الوكلاء العامين شعوراً مزدوجاً من الحرمان : فمن

---

(1) انظر : Samir Amin: Le magnreb moderne - P. 234/235.

(2) انظر المؤتمر الصحفي لوزير المالية اثناء تقديم القانون المالي لعام 1976 .

جهة يعتبرون انهم يتقاضون اجوراً قليلة بالمقارنة مع مداخيل بعض المهن الحرة التجارية والصناعية [1] . ومن جهة اخرى عليهم ان يواجهوا انتقادات المواطنين الاخرين الذين ينظرون اليهم باعتبارهم فئة اجتماعية مميزة . ولقد بدأ ، في هذا الصدد ، حوار حول فئة اطارات القطاعات الاقتصادية ، والتقنية والادارية وذلك لتحديد دورها ووظيفتها في التشكيلة الاقتصادية والاجتماعية الجزائرية .

وحسب وجهة نظر اولى [2] فإن التطور الاقتصادي في الجزائر ، باعتباره يؤمن بواسطة الدولة التي تسيطر مباشرة على الثروات الوطنية ، سمح لبرجوازية صغيرة ، كانت حتى ذلك الحين بدون انسجام اجتماعي ، بأن تتكون وتشكل برجوازية ادارية تقود البلاد وفقاً لمصالحها الخاصة . ان البناء الذي سعي لتحقيقه هو بناء رأسمالية الدولة التي تحجب التناقضات الطبقية وخاصة عندما يستذكر عادة الاصل الاجتماعي المتواضع لهذا الاطار العالي او ذاك . ان هذا القناع لا يغير شيئاً من الحقيقة المتمثلة بظهور

---

(1) من اجل تخفيف قلق الموظفين هذا قد صدرت زيادة على الرواتب بمعدل 20% في عام 1975 . وهذه الزيادة هي الاولى منذ تجميد الرواتب في عام 1964 . وفضلا عن ذلك فقد شكلت لجنة وطنية لتحقيق الانسجام بين الرواتب والتعويضات المطبقة على العاملين في الادارة والشركات الوطنية . الا ان اعمال هذه اللجنة لم تنته بعد (الرسم المؤرخ في 30 جانفي 1974)

(2) انظر : G. CHALIAND et J. Minces: L'Algerie independante, Paris - Maspero - 1972.

وهذا الكتاب يستعيد بشكل حديث التحليل الوارد في كتاب سابق للمؤلف بعنوان: "L'Algérie est - elle socialiste? Paris - Maspero - 1964.

التفاوت الطبقي الاجتماعي وتزايده بدون انقطاع مع مرور السنوات . هذا التفاوت الذي يزيد التباعد بين الجماهير الفقيرة التي تتحمل ، فعلياً ، اثار التقشف واقلية لا تتأثر امتيازاتها مطلقاً بسبب هذا التقشف الذي يبقى شكلياً بنظرها .

وهناك وجهة نظر ثانية [1] تقول بوجود هرم مؤلف من عشر فئات اجتماعية مهنية تشكل فئة اطارات القطاعات الاقتصادية والتقنية والادارية احداها . وتوجد بين هذه الفئات تناقضات ، لكن يجب التمييز بين التناقضات الرئيسية والتناقضات الثانوية . وبالاستناد الى هذا التمييز وكذلك الى التزام الاطارات يبدو ان هناك افتراضين :

1 - فإذا عملت ، بوعي او بغير وعي ، باتجاه مصالح الفئات صاحبة الامتيازات ، فإن التناقض يصبح حاداً ويأخذ طابعاً رئيسياً اي طابع صراع الطبقات .

2 - اما اذا كان التزامهم لمصلحة الجماهير فإن الطابع الثوري لسلوكهم يقربهم من الشعب وتصبح التناقضات التي يمكن ان تظهر تناقضات ثانوية لانها تقوم فقط على التفاوت في مستوى الحياة .

---

(1) قايد احمد - المسؤول السابق لجهاز الحزب : التناقضات الطبقية والتناقضات بين الجماهير - الجزائر - المشروع الجزائري للصحافة - 1970 - ص 1061 .

ومهما يكن فإن النمو الكبير للآلة الادارية والدور المدعوة للعبه يطرحان قضية جدية في جميع البلاد التي تريد التوجه نحو الاشتراكية . وكما يلاحظ بتلهايم « فإن تطوراً كهذا لجهاز الدولة ولعدد الموظفين

ولسلطتهم ولاتساع وظائفهم القمعية يجعل اكثر فأكثر من الصعب معرفة الظواهر الاقتصادية الحقيقية » .

« أن جهاز الدولة يحول بين القيادة السياسية وبين الحقيقة الاقتصادية والاجتماعية . وهو يضغط على القيادة ويشكل شاشة لا تخفي فقط الحقيقة وانما تسعى لان تلعب دور المرآة التي تحيل للقيادة السياسية صورة رغباتها الخاصة ، وهذا في الوقت الذي يقوم فيه وكلاء جهاز الدولة بتطوير تدخلاتهم الخاصة » [1] .

من هذه المعطيات الاجتماعية ـ السياسية ، يتكون حالياً قانون اداري اقتصادي او قانون عام اقتصادي يطرح قضايا تقنية وقانونية صعبة . وتزداد هذه الصعوبة نظراً لقلة الدراسات حولها ولكون العديد من قطاعات الحياة الادارية الهامة غير معروفة جيداً ، هذا ان لم نقل انها خفية .

---

(1) "Calcul economique et formes de propriete" Paris · Maspero · 1971 · P. 115 · 116.

الشعبة 3/ العوامل التقنية

إن وضع وتطبيق قواعد القانون الاداري تخضع . إذن والى حد كبير ، لمعطيات سياسية واقتصادية واجتماعية . وهي تخضع ايضا لمعطيات تقنية تشكل ، بدقة ، مضمون هذه المحاضرة . ولكن قبل دراسة هذه المبادىء وتقنياتها ، من المناسب ان نبدي بعض الملاحظات العامة حول وضعها وتطبيقها ومراقبتها .

1 ـ **وضع قواعد القانون الاداري** : نظرا لعدم وجود دستور وبرلمان في الجزائر فقد كانت الحكومة هي المكلفة بوضع القانون الاداري . وقد مارست الحكومة هذه الصلاحية باصدارها الاوامر وذلك في المجالات ذات الصفة التشريعية ، والمراسيم في المجالات ذات الطابع التنظيمي .

وتجدر الاشارة الى انه لم يكن لدى الحكومة هيئة استشارية لمساعدة السلطات في المهام التقنية الخاصة بصياغة النصوص القانونية . ففي فرنسا على سبيل المثال ، كان مجلس الدولة يقوم بهذه الوظيفة وكانت الحكومة ، احياناً ، ملزمة بأخذ رأيه رغم ان هذا الرأي ، بحد ذاته ، لم يكن ملزماً لها . ان المحكمة العليا في الجزائر لا تمتلك صلاحيات مشابهة . وهذا الأمر يدعو للأسف لسبب مزدوج . فالاستشارة التقنية توفر ، اولا ، امكانية الصياغة الاصح للنصوص ، كما تؤدي ، في كل الأحوال للحد من الصياغات الخاطئة التي تؤدي الى تفسيرات متناقضة وقابلة للجدل . ان عيوب الصياغة قد تكون عديدة بسبب تعدد الانظمة واعدادها السريع ، ذلك ان القضايا المطلوب حلها هي قضايا عاجلة وملحة . كما ان اشتراك المحكمة العليا باعداد النصوص يسهل تفسيرها عندما تعرض امام الهيئات

القضائية العليا التي تمارس ، حينذاك ، وظيفتها التنظيمية في افضل الشروط .

وعلى اثر صدور القرار بالغاء التشريع السابق للاستقلال ، في عام 1973 ، تشكلت لجنة وطنية للتشريع لمساعدة مختلف الوزارات في وضع النصوص الجديدة ذات الطابع التشريعي او التنظيمي وذلك عن طريق ابداء الرأي او المشورة . وقد انجزت اللجنة هذه المهمة في 5 جويليه 1975 في ظروف مرضية الى حد ما وذلك بسبب العدد الكبير من النصوص والوقت القصير الذي اعطي لها .

وحاليا ما زالت الادارات بعيدة جدا عن انجاز مهمة القيام بابدال كل التشريعات والانظمة القديمة . كما ان بعض القطاعات الهامة ما زالت تعيش حالة فراغ قانوني تحل فيه البلاغات محل القانون او النص التنظيمي .

2 ـ **تطبيق القواعد** : يصطدم تطبيق القواعد الادارية بعدة حواجز تنظيمية وانسانية [1] .

---

(1) على سبيل المثال ، يمكن ان نذكر صعوبات تطبيق قانون الصفقات العامة

"Le code des marches est - il inapte [illegible] DIACOU - M.
[illegible] de l'administration [illegible] Mémoire de l'E.S. Alger - 1973-

آ ـ **فعلى صعيد التنظيم** : نجد ان الادارة التي انهكتها حرب التحرير والنتائج الفورية للاستقلال ، ما زالت تعيش مرحلة اعادة بناء نفسها . وينتج عن هذا بعض العيوب ، والتجاوزات وتنازع الصلاحيات . ان الجهد المبذول للتنظيم لم يكن دائماً منسجماً بصورة مرضية . ومن بين الامثلة العديدة ، يمكننا ان نذكر مثال مفوضية التكوين المهني التي احدثت بالأمر الصادر في 25 أوت 1962 وبعد ان الحقت بوزارة الاقتصاد والمالية (مرسوم 18 سبتمبر 1963) ثم برئاسة الجمهورية (مرسوم 2 ديسمبر 1964) الحقت حالياً بوزارة العمل مع استمرار ارتباطها جزئياً بوزارة المالية (مرسوم 19 اوت 1966) ان هذا المرسوم الاخير يضع المفوضية عملياً تحت سلطة وزارة العمل لكنه يعطي صلاحيات التوجيه لوزارة المالية ، الامر الذي يؤدي ، إجمالاً ، لعلاقة تبعية بين وزارتين ! ولنضف الى ذلك ان مفوضية التكوين المهني موجودة قانونياً ، في النصوص فقط ، وليس في الواقع لانه ليس لها مقر وليس فيها عاملين .

ب ـ **وأما على المستوى الانساني** : فقد كان من الضروري استبدال جميع العاملين الاداريين في ظل الاستعمار ، تقريباً ، وفي مدة من الزمن قصيرة جداً . الا انه كان من المستحيل على الجزائر ان توظف فوراً جميع الموظفين والوكلاء العامين الضروريين للادارة وخاصة اذا ما اخذنا الناحية النوعية بعين الاعتبار . وقد أدى هذا الى حدوث نوع من الاختناق في فاعلية عمل الدولة في الوقت الذي كانت فيه قد شرعت بنشاطات متعددة . صحيح انها لجأت احياناً للاستعانة بالمتعاونين الفنيين لكن عددهم المحدود لا يمكن ان يكون الا عنصراً مسكناً . وبالاضافة لهذا فإن

استخدامهم في بعض المراكز يطرح قضايا ذات طابع سياسي . ونفساني ليس من السهل حلها . ان الحل يكمن في التكوين السريع للاداريين ، في كل المستويات ، ثم يمكن بعد ذلك العمل على إكسابهم المعلومات التقنية الضرورية .

3 ـ مراقبة القواعد :

بالاضافة للمراقبة السياسية التي يخضع ترتيبها للعلاقات التي يراد إقامتها بين الشعب والمنظمات السياسية والادارة ، يوجد هناك نموذجين من المراقبة التقنية للادارة : الاول تمارسه على نفسها من الداخل والثاني يمارسه القاضي عليها من الخارج .

آ ـ **المراقبة الادارية** : هي تلك التي تمارسها الادارة على نفسها من الداخل . فتحدث لهذا الغرض هيئات او دوائر خاصة تضعها في مختلف مستويات الهرم الاداري ولدى الوزراء . وأشهر هذه الهيئات هي دوائر التفتيش المؤلفة من مفتشي الادارة [1] او من المراقبين الماليين [2] . انّ المراقبة الادارية تمارس ايضاً يومياً من قبل المسؤول الاداري الاعلى الذي يعتبر ، عادة ، افضل اطلاعاً من السلطة الادنى .

---

(1) نذكر هـ التفتيش العام الذي احدث لدى مختلف الوزارات وكذلك مفتشو الوظيفة العامة القائمين في كل ولاية لمراقبة ادارة العاملين والادارات العامة . (بموجب مرسوم 23 جانفي 1971 (ج . ر . ص 151)

(2) انظر : المراسيم الثلاثة المؤرخة في 30 مايو 1960 والمتعلقة بالمهمة المراقبين العامين للمراقبين الماليين والمفتشين الماليين (ج . ر . ص 519)

ب ـ **المراقبة القضائية** : هي تلك التي يمارسها القاضي وبخاصة القاضي الاداري . وتكتسي هذه المراقبة مظهرين :

ـ فمن جهة اولى هناك دعوى التعسف باستعمال السلطة (المسماة ايضاً دعوى البطلان) . فحين يعتبر فرد ما ان العمل الذي قامت به الادارة لا يتفق والقانون ، يستطيع ان يطلب الى القاضي الاداري ابطال تجاوز السلطة هذا باعتباره غير مشروع . وبعد ان يتاكد القاضي من عدم المشروعية يعلن بطلان العمل المذكور الذي لا يصبح بامكان الادارة تنفيذه . وهذه الدعوى يجب اقامتها امام الغرفة الادارية في المحكمة العليا .

ـ ومن جهة ثانية : هناك دعوى القضاء الكامل او دعوى التعويض فعندما يصيب فرد ما ضرر من جراء خطأ ارتكبته الادارة ، فإنه يستطيع ان يطلب الى القاضي الاداري الحكم بالتعويض عليه . وبهذه الطريقة القضائية تثبت مسؤولية الادارية التي يتوجب عليها دفع التعويض .

ان الغرف الادارية في المحاكم الموجودة في عواصم الولايات هي صاحبة الاختصاص في النظر بهذه الدعاوى .

وتعتبر هذه المراقبة القضائية المزدوجة (دعوى البطلان ودعوى التعويض) هامة جدا فبالاضافة لكونها تؤمن احترام الشرعية ، فهي تسمح للقاضي بأن يحدد بدقة قواعد القانون وان يخلقها . ان الغرفة الادارية في المحكمة العليا هنا ، عادة ، نفس الدور الذي لمجلس الدولة في فرنسا وذلك فيما يتعلق بتطبيق ووضع القانون الاداري . الا ان القاضي الجزائري أقل جسارة في الواقع التطبيقي . وهناك ، حاليا العديد من القضايا المعلقة امامه . ان هذا الواقع يدعو للأسف ، لان غياب الاجتهاد الكافي

(فالمحكمة العليا تصدر القرارات بعدد محدود) يؤدي لبقاء نقاط كثيرة من القانون الاداري في حالة غموض . ولا يمكننا ، في هذا الوضع ، القيام بتفسيرات وشروط وافتراضات بعيدة عن الخطأ او الرفض .

وبالاجمال ، فإن معرفة القانون الاداري الجزائري ، تستلزم اعداداً أقل سرية من قبل الادارة ، ودوراً أكثر نشاطاً للقاضي ، ودراسات عديدة يقوم بها المؤلفون . إن جهوداً ، غير كافية أيضاً ، تظهر في هذا الاتجاه وتتجسد بنشر بعض المشاريع والمواثيق التي تبين المبادىء التي تلهم المحررين ، وكذلك بنشر القرارات الاجتهادية في نشرة القضاة ، والمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، وحولية القضاء [1] واخيراً الدراسات التي تبين القائمة المرافقة المراجع الرئيسية التي تغطي برنامج هذه المحاضرات .

---

(1) من المؤسف جداً ، توقف نشرة القضاة ، وحولية القضاء عن الظهور ، لان من الصعب جداً ، وحتى من المستحيل ، معرفة الاجتهادات [illegible] مقصد من تعددة القرارات [illegible] في الماضي ، التي لا تتمتع بالصيرورة مع الوضع الحالي للمحكمة العليا [illegible]

مؤلفات ودراسات متعلقة بالمحاضرات

المؤلفات :

AUTIN J.L. : Le droit économique algérien, ,Thèse Montpellier, 1976.

BONTEMS C. : Histoire des institutions algériennes, Paris, Cujas, 1976

BORELLA F. : Introduction au droit administratif (les Cahiers de la Formation administrative, Direction generale de la Fonction publique, Ministère de l'Interieur, Alger 1970).

BOUSSOUMAH A. : Cours polycopie de 4éme annee de licence sur les grands services publics, Institut de Droit d'Alger.

LAPANNE — JOINVILLE J. : Organisation et procedure judiciaire, Tome I et Tome II, relatifs au contentieux administratif et a la procedure administrative (les Cahiers de la formation administrative), 1971.

LAPASSAT E.J. : La justice en Algerie, Colin, Paris, 1969.

LECA J.et VATIN J.C. : L'Algerie, société et politique, Fondation Nationale de science politique, Paris, 1976.

MIAILLE M. : Cours polycopie de 1ere annee de licence : Introduction à la science juridique, Faculte de Droit d'Alger.

REMILI A. : Les institutions administratives algériennes, SNED, Alger, 2éme edition, 1973.

REMILI A. : L'administration algérienne, Paris, Berger-Levrault, 1973.

SBIH M. : L'administration publique algérienne, Paris, Hachette, 1973

VALLEE D. : Réforme communale et developpement politique en Algerie : l'exemple du Constantinois, These Dijon, 1973, (ouvrage polycopie).

VLACHOS G. : Les institutions administratives et economiques de l'Algérie, Alger, SNED 1973 (2 vol.).

YAGLA : La justice administrative en Algérie, These Alger, 1972.

المقالات : .

BARAK M. : " Quelques remarques a propos d'une contribution a une reflexion theorique sur l'entieprise socialiste en Algerie ". Revue algerienne, 1974, n° 2, . P: 259

BEDJAOUI M. : "La nouvelle organisation judiciaire en Algerie ". Revue juridique et politique, 1969, n° 4, p. 521.

BEDJAOUI M. : "La nouvelle organisation de la commune en Algerie ". Revue juridique et politique, independance et cooperation, 1968, n° 2 p. 545.

BENAISSA S. : " La deconcentration financiere " . Revue algerienne 1974, n° 2, p. 337.

BENCHIKH M. : " Leconseil national economique et social " . Revue algerienne, 1975, n° 1, n. 77.

BENMELHA G. : " L'Etat algerien devant la justice " . Revue algerienne de 1971, n° 2, p. 331.

BONTEMS C. : " Les origines de la justice administrative en Algerie " . Revue algerienne 1975, p. 277.

BOUHOUCHE A. : " Rôle des assemblees populaires dans la construction natio nationale ". Revue algerienne, 1972, n° 3, p. 7 (en langue arabe) .

BORELLA F. : " Le droit public en Algerie " . Revue algerienne 1966, n° 3, p. 499, et n° 4, p. 729.

BORELLA F. : " La commune en Algerie : le Code communal et les elections de 1967 ", Revue juridique et politique, 1968, n° 2, p. 567.

DAVID C. : " La liberte du commerce en Algerie " .Revue algerienne, 1972, n° 3, p. 633.

EL HASSAR M. : " A propos de l'article 7 du code de procedure civile " . Revue algerienne, 1969, n° 1.

FENAUX H. : " Elements de droit judiciaire algerien " . Revue algerienne 1967, n° 3, 1968, n° 1 et 3, 1969, n° 1, 1970, n° 2 et 3.

FEVAUX H. : " L'article 7 du code algeriende procedure civile " . Revue algerienne, 1969, n° 3.

G. P. : " Les implications administratives du developpement " . Revue de la fonction publique, Alger, 1963, n° 3.

GUECHE N. : " La legislation des biens vacants en Algerie " , Revue algerienne 1964, n° 1, p. 129.

LAMPUE P. : " La justice administrative en Algerie " , Revue juridique et politique 1969, p. 167.

LAPANNE-JOINVILLE : " La justice administrative en Algérie " Actualité juridique, 1967, p. 63 (cette étude est reproduite dans la revue de la fonction publique, Alger, 1966).

LAPANNE-JOINVILLE : " Le contentieux administratif," Bulletin des Magistrats 1970, n° 3.

LECA J. : " La nature juridique des mesures prises par l'Exécutif Provisoire " Revue algérienne, 1966, n° 1 p. 7.

LECA J. : " Parti et Etat en Algérie " Annuaire de l'Afrique du Nord 1968, p. 13.

LECA J. : " Administration locale et pouvoir politique en Algérie " Annuaire de l'Afrique du Nord, 1971, p. 203.

MAHIOU A. : " Le contentieux administratif en Algérie " , Revue algérienne, 1972, n° 3, p. 571.

MAHIOU A. : " Les collectivités locales en Algérie " Annuaire de l'Afrique du Nord , 1969, p. 285.

MAHIOU A. et AMADIO M. : " La réforme de la wilaya " , Revue algérienne, 1969, n° 4, p. 1.077.

MAHIOU A. et AUTIN J. L. : " L'impact de la Révolution agraire sur les structures administratives " , Revue algérienne 1976, n° 1, p. 44, et aussi Revue juridique et politique, Indépendance et coopération, 1976, n° 1.

MIAILLE M. : " Contribution à une réflexion théorique sur l'entreprise socialiste algérienne " , Revue algérienne 1972, n° 3, p. 653.

MIAILLE M. : " Réflexions sur une contribution théorique concernant l'entreprise socialiste algérienne - réponses à quelques remarques " , Revue algérienne, 1974, n° 2, p. 299.

MIAILLE M. : " Le contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie " , Revue algérienne, 1973, n° 1, p. 47.

POMEL B. : " Contribution à l'étude du domaine de l'Etat et de son régime juridique . L'exemple des biens vacants " , Revue algérienne 1972, n° 3, p. 719.

REMILI A. : " Notes sur les caractéristiques et le processus d'élaboration du premier plan national de développement " Revue algérienne, 1967, p. 545.

REMILI A. : " Parti et administration en Algérie " Annuaire de L'Afrique du Nord 1968, p. 43.

SALAHEDDINE A. : " De quelques aspects du nouveau droit judiciaire algérien " Revue algérienne, 1969, n° 2, p. 435.

SATOR K. : " La compétence des tribunaux et des cours en matière de biens vacants " , Revue algérienne , 1971, n° 2, p. 379.

TAY H. : " La nouvelle institution communale en Algérie ", Revue algérienne, 1967, n° 4, p. 743.

TELLER M. : " La commune : mythe ou réalité ? Deux expériences maghrébines Cahiers africains d'administration publique, Juin 1971, p. 125.

TIMSIT G. : " L'évolution des structures administratives dans les États en développement " Mélanges Stassinopoulos, p. 481.

VLACHOS G. : " Le droit public du développement, le modèle algérien ", Revue juridique et politique. Indépendance et coopération, 1973, n° 1, p. 61 et n° 2, p. 255.

رسائل دكتوراه في كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية بجامعة الجزائر

ـ وتشكل هذه الرسائل مساهمة قيمة من اجل معرفة القانون والمؤسسات الجزائرية .

AIT-KACI : La tutelle du Ministere de l'Industrie et de l'Energie sur les societes nationales, 1973.

AIDOUD M. : Le domaine prive immobilier de l'Etat, 1970.

AUTIN J.L. : Le regime juridique des biens autogeres dans l'Agriculture, 1970.

BELLABAS M. : Le depassement du desequilibre regional : l'experience algerienne, 1973.

BELLAVOINE G. : Les ressources fiscales des collectivites locales, 1970.

BENAKEZOUH C. : L'administration territoriale deconcentree en Algerie, 1974.

BENAISSA S. : L'aide de l'Etat aux collectivites locales, 1971.

BEN BELKACEM F. : Les structures organiques de la planification algerienne, 1973.

BENCHENEB A. : Le contentieux des biens de l'Etat, 1975.

BOUDERBALA N. : Administration et decolonisation en Algerie, 1966.

BELAYAT A. : La gestion des biens de l'Etat, 1975.

BRAHIMI M. : La circulaire ou l'instruction comme source de droit en Algeri 1975.

BRUGVIN M. : Les institutions de la formation professionnelle de l'Algerie, independante, 1969.

Mme DENDEN F. : L'introduction des recours devant les cours statuant en matiere administrative, 1973.

DJAOUI M. : Le code des marches publics est-il adapte aux taches actuelles de l'administration ?, 1976.

DJENADI A. : Le prefet et les chefs des services exterieurs, 1968.

HAMOUDI M. : L'elaboration du 2eme Plan quadriennal, 1974.

HARTANI A. : Les moyens administratifs de l'aménagement du territoire, 1973.

KABBAN M. : L'entreprise publique et les problèmes juridiques d'exécution du plan, 1972.

KARA-MOSTEFA M. : Le statut des investissements privés en Algérie, 1970

KARA-MOSTEFA A. : Les principes generaux du droit à travers la nation de participation, 1975.

Mme LARABA L. : La tutelle sur les entreprises socialistes, l'exemple de la Sonatiba, 1975.

LAROQUE M. : Les pouvoirs de tutelle du Ministere de l'Agriculture et de la Reforme agraire, 1970.

Mme MANSOUR F. : La competence des cours en matiere administrative, 1972.

MANSOURI A. : La société nationale des chemins de fer algeriens, 1974.

MANSOURI G. : La politique de la santé en Algerie , 1975.

MOKRANE B. : Le contentieux de la Révolution agraire, 1976 .

SAADI R. N. : Regime juridique et formes de propriéte dans la Révolution agraire en Algérie, 1973.

STAMBOULI M. : Les structures administratives et le developpement économique 1968.

Melle TALEB N. : Les contrats inter-entreprises socialistes, 1974.

TOUDERT A. : Les finances locales et les interventions communales, 1973.

VANDEVELDE L. : La CASOREC et les pouvoirs publics, 1971.

SERRADJ M. : Le statut juridique du Parti du F. L. N., 1974.

SERRADJ M. : L'Union nationale des paysans algeriens, 1974.

TOUAM H. : La fonction de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes, 1975.

الجزء الاول
تنظيم الادارة

إن دراسة تركيب الادارة تعني التساؤل عن كيفية تنظيم البلديات ، والولايات والوزارات وعن كيفية عملها . الا انه ينبغي ، قبل التطرق لهذه الاسئلة ، ان نعرف بعض المفاهيم الكبرى التي تستخدم كأساس لكل نظام اداري . إن هذه المفاهيم ، من مثل الشخصية الاعتبارية ، والمركزية واللامركزية ، ترتبط بتطور تاريخي معين ادى الى قيام البنى الحالية .

لهذا سنتطرق في هذا الجزء الى ثلاثة ابواب :

الباب الأول : المفاهيم المطبقة .
الباب الثاني : التطور التاريخي للادارة الجزائرية .
الباب الثالث : البنى الادارية منذ الاستقلال .

الباب الأول

المفاهيم المطبقة

تنبغي العودة ، حين دراسة القانون الاداري ، لبعض المفاهيم الاساسية التي يجب معرفة معانيها جيداً من أجل فهم المادة . فعندما يقال ، مثلاً ، عن مؤسسة ما أنها تتمتع بالشخصية الاعتبارية فإن هذا يتضمن سلسلة كاملة من النتائج الدقيقة التي ستكون موضوعاً لفصل أول . كذلك ، نصادف دوماً تعابير : المركزية واللامركزية ، التركيز واللاتركيز ، وسنقوم بشرحها في فصل آخر .

الفصل الثالث :

نظرية الشخص الاعتباري

لقد جرت دراسة هذه النظرية في السنة الاولى من الاجازة ، ويجب العودة للتفصيلات المتعلقة بها . الا ان من المفيد ، بصفة تكميلية ، التذكير بما يغطيه مفهوم الشخص الاعتباري . ما هي النتائج المترتبة على الشخصية الاعتبارية ؟ وما هي انواع الاشخاص الاعتباريين الاداريين ؟

الشعبة 1 : مفهوم الشخص الاعتباري

I - المعنى :

الشخص الاعتباري هو كيان له أجهزة خاصة ، وذمة مالية خاصة .

إن فكرة الذمة المالية ترتبط بشدة بفكرة الشخصية الاعتبارية ، ويمكن القول بأن هذه الفكرة الاخيرة ، قد ظهرت ، في القانون الفرنسي لكي تشرح فكرة الملكية الجماعية وبخاصة ملكية المجموعات العامة (راجع : PLANIOL في كتاب Droit civil - 3eme édition - tome I - N° 705 et suiv.) لقد استعمل هذا المفهوم في القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري . فالشخص الطبيعي هو كائن من لحم وعظم ، انه الانسان الذي يعتبر موضوعاً للحق . وبالمقابل ، فإن شركة تجارية هي شخص اعتباري في القانون الخاص . وبهذه الصفة فإنها تمتلك اجهزة

تعمل باسمها كما انها تمتلك ايضاً ذمة مالية. ان لها حقوقاً وعليها التزامات، لهذا فإنها تعتبر ايضاً موضوعاً للحق . وهناك ايضاً اشخاص اعتباريون ، في القانون العام ، كالدولة والولاية (المحافظة) والبلدية ، والمؤسسة العامة. ان هؤلاء الاشخاص الاعتباريين يملكون أيضاً أجهزة وذمة مالية ، ولهم ايضاً حقوق وعليهم التزامات . إن نشاطاتهم ترتب عليهم المسؤولية .

ان مفهوم الشخص الاعتباري هذا لم يُقبل من الجميع : فقد أثار في بداية هذا القرن جدلاً كبيراً ساهم في تقدم علم القانون . ومقابل النقد الذي وجه لهذا المفهوم فقد ظهرت نظريات عديدة لتسويغه .

II ـ النقد :

لقد صدر عن كثير من المؤلفين انتقادات ضد فكرة الشخص الاعتباري . وكان ليون دويجي هو الذي وجّه الانتقادات الاقوى والأعنف لهذه الفكرة ، وقال عنها بأنها خاطئة . وهو بوصفه رجل قانون وضعي فقد هاجم كل المفاهيم المجردة والميتافيزيقية (الماورائية) التي تخفي الحقائق القانونية[1] ان الشخص الاعتباري ، حسب رأيه ، هو احد

---

(1) ولقد كتب : « إن الاعتقاد بالالهيات وبالكيانات الماورائية (الميتافيزيقية) هو من شؤون الضمير الفردي . إني احترم بعمق هذا الاعتقاد ويمكنني حتى القول باني أرغب به ولكني أؤكد بانه يجب ان لا يدخل المجال العلمي » (انظر :

Leçons de droit public général - Paris, 1926 - P. 36)

المفاهيم الميتافيزيقية . لان الاشخاص الاعتباريين لا وجود لهم . ان هناك فقط افراد وذمم مالية تعود لهؤلاء الافراد . وتسند هذه الكلمات الساخرة اليه والى جاستون جيز (G. JEZE) « لم يسبق لي أبداً أن تناولت الغداء مع شخص اعتباري ! » .

إن أغلبية المؤلفين لم يقبلوا هذه النظرية الانكارية لدويجي . إذ لو كان الاشخاص الطبيعيون هم الوحيدون الذين يمكن القبول بهم ، لما كان بالمستطاع تفسير بعض ظواهر الحياة القانونية .

فعلى سبيل المثال : يوجد في الدولة عنصر ثابت ودائم لا يؤثر فيه تبدل الحكام . إن هذا التبدل لا يؤدي الى تغيير الدولة بحد ذاتها . وانه من أجل أخذ عنصر الديمومة هذا بعين الاعتبار لجىء لنظرية الشخص الاعتباري .

III ـ النظريات المسوغة للشخص الاعتباري .

لقد وقف عدد من المؤلفين ، في وجه دويجي ، ليبينوا (من وجهة نظر منطقية) او ليسوغوا (من وجهة نظر عملية) وجود الشخص الاعتباري . ويمكن تجميع هؤلاء حول ثلاث نظريات :

آ ـ نظرية الوهم الشرعي (او المجاز القانوني)

وهي تقبل بالملاحظة الأولية التي أبداها دويجي والقائلة بأن الشخص

الاعتباري ليس له وجود جسدي ، طبيعي ، كالكائن البشري . لكن هذا لا يمنع من الاعتراف بالوجود القانوني لتجمعات من الافراد او من المصالح الجماعية . وللوصول الى هذه النتيجة ، يسمح القانون ، بفضل فكرة الشخص الاعتباري ، بخلق مواضيع للحق ، ولو بصورة مصطنعة .

إن هذه النظرية هي الأقدم (والمؤلف الذي قام بعرضها بالشكل الأكثر تماسكاً هو القانوني الالماني سافيني (SAVIGNY) والأقل إقناعاً ، لأنها لا تفسر ظهور بعض الحقائق الاجتماعية الجماعية ، التي يقوم القانون بتكريسها .

ب ـ نظرية الوجود الحقيقي للشخص الاعتباري

(ويدعمها قانونيون من أمثال جيارك (Gierke) ـ جالينك (Jellinek) وكاري دو مالبرغ (Carré de Malberg)) وهي تريد أن تبين أن الشخص الاعتباري يتفق تماماً وحقيقة لا يقوم القانون الا بملاحظتها .

وتلاحظ النظرية ان لدى بعض التجمعات وحدة قانونية ما ، واستمرارية او ديمومة ما . وحتى عندما يختفي بعض الافراد الذين خلقوا هذه المجموعات فإنها تبقى قائمة . إن هذا الثبات هو ما يسعى الشخص الاعتباري لتفسيره ، باعتباره حقيقة موجودة وليس اختراعاً لرجل القانون .

ان لهذه النظرية الفضل لكونها تأخذ بالحسبان بعض المعطيات الاجتماعية التي تستخدم كأساس لها . انها توضح اكثر أصل الشخصية

الاعتبارية ، غير انها تقع في الخطأ عندما تود ان تبرهن صحتها مستعينة بالنظرية العضوية . ان هذه النظرية تعتبر الفرد مجرد خلية ضمن مجموعة .

وهذه المجموعة العضوية تشكل كائناً حقيقياً وحياً ، سابقاً بوجوده وأسمى من الفرد نفسه . إننا ، بذلك ، نترك مجال العلم لندخل مجال المعتقدات .

ولهذا تستخدم النظرية لتبرير الدولة الاستبدادية كما ظهرت في الانظمة الفاشية .

جـ ـ نظرية الحقيقة التقنية :

تمثل هذه النظرية المحاولة الثالثة لتفسير الشخصية الاعتبارية . ويستلهم أصحابها (ولا سيما جيني Geny وميشو Michoud) من كل من النظريتين السابقتين حيث يستعيدون أحد مظاهرهما . ان الشخص الاعتباري يمثل فعلاً حقيقة الا انها ليست حقيقة عضوية ، جسدية . فالمصالح الجماعية والمجموعات ليس لها نفس طبيعة الشخص الطبيعي . انها تفترض فقط الاعتراف القانوني اي القابلية لأن تكون موضوعاً للحق . فالشخص الاعتباري ليس وهماً قانونياً وانما هو حقيقة نابعة من العالم ومن التقنية القانونية .

ويبدو أن هذه النظرية هي الاكثر إقناعاً رغم انها لم تسلم من النقد . إن عنف المناقشات تتصل بالضمانات ، اهامة الى هذا الحد او ذاك ، والتي تنتج عنها بالنسبة للاشخاص الاعتباريين . ان الموقف الاكثر واقعية يكمن ، ببساطة اكثر ، في إعتبار ان الاعتراف بالشخصية القانونية

ـ هدف دقيق الا وهو تأمين بعض الحقوق وبعض الحماية[1] وبهذا المعنى ، فإن كل فرد يمتلك صفة موضوع الحق بسبب كرامته ككائن بشري . وكما ان بعض المجموعات تتألف من اناس فإن بعض المصالح الجماعية تعتبر جديرة بمثل هذا الامر لهذا يعترف لها بالشخصية الاعتبارية التي تتضمن ، بالنسبة لها ، بعض النتائج وبخاصة التمتع « بكل الحقوق ، باستثناء تلك الخاصة بالشخص الطبيعي[2] وذلك كما تحدده المادة 50 من القانون المدني الجزائري .

الشعبة 2 ـ نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية

ان هذه النتائج عديدة . ومن المناسب تعداد اهمها فقط وخاصة تلك التي اعترف بها القانون المدني الجزائري (المادة 50) .

I ـ **الاستقلال الاداري والمالي** : وهذه هي الميزة الاهم التي تنتج بشكل عادي عن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة .

---

(1) ان محكمة النقض تعتبر ، مثلا ، « ان الشخصية المدنية تعود مبدئيا لكل مجموعة تتمتع بالقدرة على التعبير القانوني من اجل الدفاع عن مصالح مشروعة وأهل بالتالي لان يعترف بها قانونياً ولان تكون محمية» (محكمة النقد ـ المدنية ـ 28 فبراير 1954 ـ القانون الاجتماعي ـ 1954 ـ ص 161 ـ ملاحظة P.D.))

(2) وهكذا فعندما يعترف المرسوم الصادر في 18 مارس 1964 المتعلق بتنظيم الاملاك الشاغرة (المادة 4) بالشخصية الاعتبارية للمشاريع الشاغرة فانه يريد بذلك حمايتها بالسماح لها بالقيام بكل اعمال الحياة القانونية الضرورية لسير عملها العادي .

ويعطي القانون المدني السوفياتي لعام 1964 التعريف التالي : « يعتبر اشخاص اعتباريون ، المنظمات التي تمتلك اموالاً خاصة ، والقادرة على ان تكتسب بإسمها الخاص حقوق ملكية وحقوق شخصية اخرى ذات طابع غير مادي والقادرة ايضا على تحمل تبعات التزامات وعلى ان تكون مدعية او مدافعة امام محكمة او مجلس تحكيم » (المادة 23)

- إن إعطاء الاستقلال الاداري لهيئة ما يعني ان تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية . وتكلف هذه الاجهزة بالتصويت كلياً او جزئياً على الايرادات ونفقات الهيئة ، وباقرار كل الاجراءات المتعلقة بنشاطاتها ، وبتحمل مسؤولية اعمالها .

- أما إعطاء الاستقلال المالي فيعني ان يسحب من ميزانية الدولة كل او جزء من ايرادات او نفقات الهيئة وان يترك تحت تصرفها ما قد يفيض عن الايرادات المحققة .

II - إستقلال الذمة المالية :

إن الاموال التي تخصص للمؤسسة او التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة . فمثلاً اذا وضعت إحدى الابنية تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق .

III - حق التقاضي :

إن المصالح فاقدة الشخصية لا يمكنها الادعاء او الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي اليها . فالخزانة الجزائرية مثلاً مصلحة لا تتمتع بالشخصية لذا فإنها لا تستطيع التقاضي الا بواسطة الوكيل القضائي لها الذي احدثه قانون 8 جوان 1963 . وبالعكس فإن كل هيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام

القضاء ، والادعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها . لذا فإنه يمكنها ان تكون مدعية او مدعى عليها امام المحاكم .

IV - إمكانية قبول الهبات :

ان الشخص الاعتباري الاداري يستطيع تلقي الهبات والتبرعات مباشرة وذلك وفق اجراء بسيط . وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات الا بواسطة تجمع اقليمي ترتبط به .

الشعبة3 - انواع الاشخاص الاعتباريين الاداريين .

إن الاشخاص الاعتباريين الاداريين ، وفقاً لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري ، هم : الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات والدواوين العامة . الا ان هذا التعداد ليس حصرياً ، لان المادة نفسها تضيف اليهم « كل تجمع يعطيه القانون صفة الشخصية الاعتبارية » .

وهناك تصنيف تقليدي يميز بين الشخص الاعتباري الاداري العام والشخص الاعتباري الاداري الخاص . الا ان هذا التصنيف تراجع حالياً ليحل محله تصنيف جديد يرتكز على التمييز بين الشخص الاعتباري من النموذج التجمعي (corporatif) والشخص الاعتباري ذو الشكل التأسيسي (fondatif) .

1 ـ التصنيف التقليدي :

آ ـ وفقاً لهذا التصنيف فإن الشخص الاعتباري الاداري العام هو التجمع الذي يضم عدداً من السكان في اقليم محدد ، مثال الدولة والولاية (او المحافظة) والبلدية ونقابة البلديات . والشخص الاعتباري الاداري العام يتمتع :

ـ بأجهزة خاصة منتخبة ، بشكل عام ، وتعمل باسمه : كالبرلمان والحكومة بالنسبة للدولة ، المجلس الشعبي للولاية بالنسبة للولاية ، والمجلس الشعبي البلدي ورئيس هذا المجلس بالنسبة للبلدية .

ـ بميزانية خاصة تستخدم كأساس لنشاطاتها المالية .

ـ باختصاص عام داخل حدود منطقتها الاقليمية .

ملاحظات : لا تتمتع كل التقسيمات الادارية الاقليمية بالشخصية الاعتبارية . فالدائرة لا تعتبر شخصاً اعتبارياً لانها لا تتمتع بذمة مالية ، اي بموارد مالية خاصة ، ولابجهاز تقريري مستقل . انها لا تشكل اكثر من مجرد تقسيم اداري . كذلك فإن المنطقة ، في البناء الاداري الحالي ، هي عبارة عن تجمع بدون شخصية قانونية . إن البنى المِنْطَقِيَّةُ (الجهوية) القائمة هي مجرد مصالح ادارية لا تتمتع بأي إستقلال عضوي او وظيفي وهي ترتبط مباشرة بالسلطة المركزية . ولكي تكتسب المنطقة الشخصية القانونية فإنه يجب احداث اجهزة تقريرية مستقلة فيها كما ينبغي ان يكون لها ذمة مالية خاصة بها .

إن وزارة ما لا تستطيع هي ايضاً ان تتمتع بشخصية إعتبارية خاصة

لانه لا يمكن الفصل بينها وبين الشخصية القانونية للدولة التي يعمل الوزير باسمها . إن تنظيم الدولة في وزارات متعددة يتفق ومبدأ عدم تركيز الدولة وليس مع مبدأ اللامركزية .

ب - اما الشخص الاعتباري الاداري الخاص ، فإنه يوصف ، كذلك ، لانه عبارة عن مؤسسة متخصصة في إدارة إحدى المصالح العامة المحددة [1] . إن مثل هذه المؤسسة لا يمارس إلا نشاطاً متفقاً وهدف هذه المصلحة العامة فقط . وهي ترتبط دائماً بشخص اعتباري إداري عام (الدولة - الولاية - البلدية) يمارس الوصاية تجاهها [2] .

ومن الامثلة على الشخص الاعتباري الاداري الخاص ، نذكر الجامعة ، المستشفى ، الثانوية . . . الخ . .

إن التصنيف التقليدي يقوم على أساس التمييز بين اللامركزية الاقليمية واللامركزية التقنية او القائمة على الخدمات .

وكما يبين الاستاذ كونستان Constant [3] فقد أخطأ معظم المؤلفين

---

(1) انظر :

- J.C. DOUENCE : "La spécialité des personnes publiques: en droit administratif français" - Revue du droit public 1972 - P: 753.

(2) انظر عن هذا الارتباط :

J.C. DOUENCE: "Le rattachement: des établissements publics à une collectivité territoriale" Actualité juridique - droit administratif - 1971.

(3) « ازدواجية مفهوم الشخص الاعتباري الاداري في القانون الفرنسي »

- Paris - Dalloz - 1966 - P. 95 et suiv.

وهناك مؤلفون آخرون انتقدوا فكرة اللامركزية حسب القطاعات .

انظر : EISENMANN: Centralisation et décentralisation, principes d'une théorie juridique - Paris - 1949 - F.P. BENOIT : Le droit administratif français - op. cité - P: 202 KATZAROU: Théorie de la nationalisation Neuchatil - éditions de la Baconière - 1960 - P: 264

بقوضم بوجود توازي مطلق بين اللامركزية الاقليمية والهيئات الاقليمية من جهة وبين اللامركزية التقنية والمؤسسات العامة من جهة اخرى . فالواقع ان ما يزعم بأنه لا مركزية قائمة على الخدمات هو مفهوم قابل للجدل من حيث معناه ووجوده . فلقد قيل بهذا المفهوم لمجرد الرغبة بايجاد معيار يسمح بالتمييز بين المجموعات الاقليمية والمؤسسات العامة .

وفي الحقيقة فإنه ينبغي من اجل ايجاد تصنيف للاشخاص الاعتباريين الاداريين ان نستعين بأساس قانوني اكثر متانة يستند للتمييز بين ما يعرف بالتجمعات (Corporations) والمؤسسات (fondations) .

II - التمييز بين الاشخاص الاعتباريين من النموذج التجمعي والاشخاص الاعتباريين ذوي الشكل التأسيسي [1] .

هذا التمييز معروف في القانون الخاص . فالتجمع يعني مجموعة من الافراد الذين تجمع بينهم بعض سمات الانسجام والاستقرار (المظهر الاجتماعي) ويعترف له بأنه يشكل موضوعاً للحق (المظهر القانوني) وذلك لكي يتسنى له إشباع مصالحه الجماعية . ومن الامثلة عليها المنظمات المهنية (كالجمعيات والنقابات) .

اما المؤسسة فتعني تخصيص بعض الاموال لهدف محدد . وهي تكتسب الشخصية القانونية نتيجة تدخل الدولة التي تعترف لها بمنفعتها العامة .

---

(1) انظر CONSTANS - idem - P: 166 et suiv.

وعندما نتفحص مختلف انواع الاشخاص الاعتباريين الاداريين نلاحظ انهم يمكن ان يدخلوا ضمن هذا التصنيف الذي يميز بين التجمعات والمؤسسات .

آ ـ الاشخاص الاعتباريون الاداريون من النموذج التجمعي : إن المجموعات المحلية (الولاية ـ البلدية) والتجمعات المهنية تشكل منظمات إجتماعية ـ سياسية ينبغي ان تؤمن لها ، على المستوى القانوني ، الحماية والتمثيل المستقل .

ونظراً لوجود تضامن (كرابطة اجتماعية) يوحد بين مواطني بلدية ما ، او بين اعضاء مهنة واحدة ، فإن مصلحة جماعية خاصة تظهر لديهم ، وتترجم بوجود الشخصية الاعتبارية (كرابطة قانونية) . ان الفئة الاجتماعية التي تستخدم هنا كمرتكز للشخص الاعتباري تشكل كياناً منسجماً ومتناسقاً يعي اعضاؤه بقوة وجوده ويسعون مجتمعين لتعيين ممثليهم عن طريق الانتخاب .

إن اعضاء الفئة هم الذين يريدون تنظيمها فيشاركون لهذا بايجاد وبادارة الشخص الاعتباري الذي يحقق وجوده مصلحتهم . إن بنية هذا الشخص تكون قوية وثابتة . وهكذا نصل لأن نصنف من بين عداد الاشخاص الاعتباريين من النموذج التجمعي ، الاشخاص الاعتباريين الاداريين التاليين :

ـ المجموعات المحلية : الولاية ، البلدية ، نقابة البلدية ، شعبة البلدية (المركز الصناعي الذي نص عليه الامر الصادر في 15 اوكتوبر 1968) .

- الجمعيات (associations) .
- النقابات المهنية .
- التجمعات الحرفية والغرف المهنية (غرف التجارة والصناعة) .

ب - الاشخاص الاعتباريون الاداريون ذوي الشكل التأسيسي : ويتألف هؤلاء ، بشكل أساسي ، من المؤسسات العامة . ان المؤسسة تتميز هنا بكون المستفيدين منها غير مرتبطين بها كما هو الحال في التجمع . إن مرضى المستشفى ، وتلاميذ المعهد ، رغم انهم موضوعياً وظرفياً يتواجدون في نفس الوضع (باعتبارهم منتفعين من مرفق عام) لا يشعرون بأنهم معنيين كما هو حال مواطني البلدية او اعضاء النقابة المهنية . إن شعور التضامن (كرابطة إجتماعية) هنا مختلف . وهو في كل الاحوال لا يؤدي لولادة إرادة فعالة ودائمة بالعمل المشترك لمصلحة الجميع . وينتج عن هذا أن أعضاء المؤسسة (المنتفعين) لا يشاركون في ايجادها (لأن الدولة او الولاية او البلدية هي التي اوجدتها) ولا في ادارتها (لأن الاجهزة القيادية فيها تسميها المجموعة العامة التي ترتبط بها) .

هذه هي بالفعل حالة المؤسسات العامة كما سنراها فيما بعد حينما سندرس النظرية العامة للمؤسسة العامة [1] .

---

(1) انظر : HOMONT - La déconcentration des services publics, These - Bordeaux - 1948 .
ومن اجل وضعية معاكسة : انظر :
- CHEVALLIER: Les transformations du statut d'établissement public" - Revue de l'étudiant en Droit - Janvier 1973 - P: 81.

إلا أنه يجب الاشارة الى ان هذا التمييز ليس جامداً او نهائياً . ان تطورات يمكن أن تحدث وتحول شخص اداري تأسيسي لشخص اداري تجمعي وبالعكس . وعندما يحدث هذا التحول تدريجياً فإنه يمكن أن تتواجد سمات من النموذجين في نفس المؤسسة .

الفصل الرابع :

المركزية واللامركزية

إن الادارة لا تتألف فقط من الوزارات التي تشكل مجموع الادارة المركزية وانما تتألف ايضاً من الادارات المحلية على مستوى الولايات والبلديات والمؤسسات العامة الوطنية والمحلية . ان العلاقة بين هذه الادارات المختلفة وخاصة بين المستوى المحلي والمستوى المركزي تطرح مشكلة تنظيمها . فبناء على اي مبدأ يجب ان تحدد ؟ المركزية ام اللامركزية ، التركيز ام عدم التركيز ؟

وبعد تحديد ما تعنيه كل من هذه العبارات (الشعبة الاولى) سنقوم بذكر مزايا ومساوىء أساليب التنظيم التي تقوم عليها (الشعبة الثانية) لنخلص في النهاية لدراسة الوصاية الادارية (الشعبة الثالثة) .

الشعبة1 ـ تعريف وتحديد الاسس

يرتكز كل تنظيم اداري على أحد هذه الاسس : المركزية او اللامركزية . لكن الصيغة المركزية يمكن ان تكون بحد ذاتها مرنة وذلك عن طريق عدم التركيز .

1 ـ المركزية :

يعتبر النظام الاداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات بين يدي السلطة المركزية . فيوجد عندها جهاز مركزي واحد (الدولة يعتبر وكلاؤه جزءاً من البنى التسلسلية الموضوعة تحت السلطة المباشرة والعليا لمختلف الوزراء الذين يمثلون الدولة والذين تتمثل مهمتهم بتأمين تنفيذ الاجراءات التي تقررها السلطة المركزية .

ولكن تجب الاشارة الى ان نظاماً مركزياً ومتركزاً كلياً لا وجود له في الواقع لانه سيكون غير فعال ومحكوم عليه بالاختناق .

إن المركزية تترافق مع عدم التركيز كما يبين ذلك المثال الفرنسي الذي يعتبر تقليدياً نموذجاً للنظام المركزي . إن هذا النموذج يتواجد بالطبع في الجزائر التي تلقت في هذا المجال إرثاً إدارياً ثقيلاً .

II ـ عدم التركيز :

في نظام عدم التركيز ، تبقى جميع القرارات الهامة من إختصاص السلطة المركزية ، إلا أن الاجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات التقريرية . إن هذه الصيغة تخفف عن الوزراء بعض الاعباء والاختصاصات وخاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية . فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون ، بحكم مواقعهم ، افضل قدرة على حل القضايا الجارية وتجنب الابطاء والتعقيد في إرسال الملفات .

إن الوالي (المحافظ) الذي يعمل باسم الدولة ، ورئيس الدائرة (نائب المحافظ) يمثلان اجهزة عدم التركيز . فهما يتخذان القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا . ويكون عدم التركيز اكبر بقدر ما يعطى هؤلاء إختصاصات اكثر . إلا انه مهما نمت وزادت هذه الاختصاصات فإن ذلك لا يتحول الى ما يسمى باللامركزية . إن إعطاء إختصاصات هامة للوالي ولمديري دوائر الولاية هو عملية عدم تركيز . لهذا يجب تجنب الدمج بين عدم التركيز واللامركزية باعتبارهما نموذجين مختلفين للتنظيم الاداري .

III ـ اللامركزية :

توجد اللامركزية عندما تعود بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة وحدها . وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن إتخاذ القرارات وكذلك عن تنفيذها .

ان اللامركزية تقابل إذن المركزية ، لان السلطة في الدولة اللامركزية لا تتمتع بخاصية كونها السلطة المركزية الوحيدة . فالى جانب الدولة توجد سلسلة من المجموعات ذات الشخصية الاعتبارية والمتمتعة باختصاصات ترتبط بها فقط . إن الولاية والبلدية والاشخاص العامين الاخرين من النموذج التجمعي يتمتعون هكذا باستقلال عضوي ووظيفي .

إن اللامركزية تتمايز عن عدم التركيز لعدة اسباب سياسية وتقنية :

ـ إن عدم التركيز ليس الا اسلوباً تقنياً للحكم ليس له في حد ذاته أية قيمة ديمقراطية لأنه يبقي سلطات هامة بيد الادارة المركزية . اما اللامركزية ، فإن لها ، بالعكس ، قيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الاقصى من الشؤون يُدار بواسطة المعنيين انفسهم او بواسطة ممثليهم .

ـ إن عدم التركيز يفوض بعض السلطات الى الوكلاء المحليين للادارة المركزية ، أي لموظفي الدولة الخاضعين للسلطة التسلسلية . اما اللامركزية فإنها تضع السلطات التقريرية بيد هيئات منتخبة من قبل المواطنين وخاضعة فقط للمراقبة الوصائية .

فالبلدية ، مثلاً ، هي هيئة لامركزية لأن لها جمعية شعبية ورئيس منتخبين من قبل سكانها . وهما يتوليان مهمة إدارة الشؤون المحلية .

وبالعكس ، فإن الدائرة عبارة عن تقسيم إداري لعدم التركيز لان

السلطة الوحيدة الموجودة فيها عبارة عن وكيل تسميه السلطة المركزية ولا يتمتع الا بصلاحيات محدودة .

ب ـ أشكال اللامركزية :

من المعتاد التمييز بين اللامركزية الاقليمية واللامركزية حسب قطاعات الخدمات .

، اللامركزية الاقليمية تقوم لمصلحة اشخاص اداريين لهم إمتداد إقليمي : كالولاية والبلدية . ان هذا يعني الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لتقسيم اقليمي ما ، مع ما ينتج عن ذلك ، من حق لامتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة ، وكذلك الحق بميزانية مستقلة وبممارسة امتيازات السلطة العامة .

ـ اما اللامركزية التقنية او حسب قطاعات الخدمة فإنها تتم عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لاشخاص اداريين متخصصين في مصلحة

محددة ، اي للمؤسسات العامة ، مثل جامعة الجزائر ، ومستشفى مصطفى ، التي هي عبارة عن مؤسسات لامركزية متخصصة ، على التوالي ، في التعليم والعناية الطبية .

الا ان هذا التمييز وضع حالياً موضع الشك . لان وجود اللامركزية حسب قطاعات الخدمة هو أمر قابل للنقاش [1] . فلكي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية فإنه يجب ان يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال

---

(1) انظر التفصيلات السابقة . وكذلك Constants في المرجع السابق ذكره ص 113 وما يليها .

حقيقي على المستوى العضوي والوظيفي . إن هذا الشرط لا يتوفر الا اذا كانت الاجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الاعضاء ومسؤولة امامهم . وهذا ما هو حاصل بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية التي ينتخب قادتها بالتصويت المباشر او غير المباشر . وبالمقابل فإننا لا نجد هذا الاسلوب من إنتقال السلطة الى المؤسسات العامة التي يعين قادتها من قبل المجموعات العامة التي ترتبط بها (كالدولة ، والولاية والبلدية) . فعندما يوجد جهاز منتخب ، كمجلس العمال ، الذي نص عليه الامر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات[1] فإنه لا يعتبر جهازاً تقريرياً وانما هو غالباً ، جهاز إستشاري وللمراقبة ، اما السلطة الحقيقية فتعود للمدير العام او لمجلس الادارة المعينين من قبل الدولة[2] . إن المدير العام وأعضاء مجلس الادارة يخضعون للمراقبة التسلسلية التي تطال اشخاصهم (من حيث سلطة التعيين ، والتأديب وإنهاء الخدمة) واعمالهم (حيث ان القرارات الهامة تتخذ بناء على تعليمات من الاعلى واحياناً من قبل الوزير مباشرة) .

إن المؤسسات العامة تدخل اذن ضمن نطاق مفهوم عدم التركيز الاداري[3] رغم ان تعريفه التقليدي المطلق كان يستبعدها بسبب رفضه الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية .

---

(1) الامر المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 ـ ج . ر . ص 1350 ـ والمجلة الجزائرية 1972 ـ ص 275

(2) هناك ممثل او ممثلين منتخبين من قبل جمعية العمال في مجلس الادارة .

(3) انظر :

HOMONT: La déconcentration des services publics - These - Bordeaux- 1848.

CONSTANTS, : المرجع السابق ذكره ـ ص 165 .

إن دراسة هذا التعريف الجامد تؤدي للتمييز بين شكلين لعدم التركيز :

ـ عدم التركيز الاقليمي : الدائرة والولاية باعتبارها مجالاً إدارياً لعمل الدولة ممثلة بالوالي ، والمنطقة .

ـ عدم التركيز حسب قطاعات الخدمة التي تضم بدورها نموذجين : عدم التركيز الاداري بدون شخصية قانونية (الوزارات) وعدم التركيز مع تمتع الهيئة المستفيدة بالشخصية القانونية (المؤسسات العامة) .

ضمن هذا الافق يمكن تعريف المؤسسة العامة بانها هيئة من هيئات عدم التركيز المتمتعة بالشخصية القانونية .

الشعبة 2 ـ مزايا ومساوىء المركزية واللامركزية

1 ـ المركزية :

إن للمركزية بعض المزايا ، لكن لها مساوىء خطيرة تجعل منها نظاماً لا يمكن تطبيقه دون الاستعانة بعدم التركيز اما اهم المزايا فهي التالية .

ـ ان المركزية تزيد من قوة السلطة المركزية ، أي من قوة الدولة والنظام . وهي تعتبر احياناً ، وفي بعض المراحل ، ضرورية من اجل مواجهة بعض المهمات الظرفية ، إذ انها تمكن الحكومة من القيام بعمل اكيد ومباشر .

ـ انها تؤمن بعض المساواة وعدم التحيز وذلك باعطائها طابعاً موحداً وغير شخصي للعمل الاداري الذي يساوي بين الافراد على المستوى الوطني .

اما المساوىء فهي كثيرة :

ـ فالمركزية تؤدي لازدحام السلطات المركزية نتيجة تدفق كل الشؤون عليها لتقوم بمعالجتها . وهذا يسبب تباطؤ وجمود وتعطل العمل نتيجة تلقي واحالة الملفات بين المستويات العليا والدنيا ضمن الادارة .

ـ انها تولد البيروقراطية بأبشع صورها المتمثلة باستبدادية السلطة وبالشلل الذي يتميز به هذا النظام .

ـ انها تجهل كلياً الحقائق المحلية والحاجات الملموسة للمواطنين .

إن أية دولة حديثة لا يمكنها ان تطبق دون مخاطر . نظاماً كهذا دون ان تستعين بأسلوب عدم التركيز الذي يخفف بعض الشيء مساوىء المركزية :

وخاصة ازدحام وتضخم الوزارات . فالواقع انه ليس هناك حاجة للعودة الى الوزير من أجل حل الشؤون المحلية . فيكفي ان تجري عملية توزيع دقيقة بين مختلف المستويات وذلك حسب اهمية القرارات التي يجب اتخاذها ، فيترك لوكلاء الدولة ، على المستوى المحلي ، أمر اتخاذ بعض القرارات .

إن هذا يسمح بادارة الامور عن قرب ووفقاً للظروف المحلية . فمن أجل بناء طريق او إعداد سوق فإن السلطات المحلية هي أفضل موقعاً من السلطات المركزية من اجل الحكم على ملاءمة مشروع كهذا . لكن العلاج الذي يوفره عدم التركيز لا يعتبر كافياً بالنسبة للمزايا التي تقدمها اللامركزية .

II ـ اللامركزية :

إن مزايا اللامركزية بديهية ومتعددة في حين ان مساوئها هي تقريبا غير موجودة .

آ ـ المزايا : [1]

إن على الدولة الكثير من المهام التي يجب ان تقوم بها ، وهي لا تستطيع الاهتمام بكل القضايا المطروحة في بلد معين : لذلك فإن من الضروري ان تستعين في عملها باسلوب اللامركزية .

وكذلك فإن من المرغوب فيه الحفاظ على الخصائص المحلية وحمايتها والحيلولة دون طمسها من خلال اسلوب المركزية .

إن التسوية المغلقة وطغيان الدولة تكتسي غالباً مظهراً لا إنسانياً يصطدم اما مع مقاومة سلبية تأخذ شكل عدم الطاعة ، واما مع مقاومة فعالة يمكن ان تأخذ شكل تمرد .

واخيراً فإن تسيير الشؤون المحلية يشكل مدرسة لتعليم الديمقراطية وتحمل المسؤوليات . إن الناس الذين يقع عليهم هذا العبء يجب ان يحوزوا ثقة المواطنين الذين ينتخبونهم والذين يعتبرون مسؤولين أمامهم .

---

(1) انظر على سبيل المثال مزايا اللامركزية المذكورة في ميثاق الثورة الزراعية (جـ . ر ـ 1971 ـ ص 1278) وكذلك في ميثاق البلديات والولاية (وثائق من منشورات جبهة التحرير الوطني)

إن المجموعات المحلية تشكل ايضاً مكاناً مفضلاً من أجل اكتساب تجارب مفيدة من خلال الاحتكاك بالحقائق اليومية .

ب ـ بعض المساوىء :

إن أولى المساوىء تكمن في رؤية المصالح المحلية تطغى احياناً على المصالح الوطنية . ففي حرصها على إشباع حاجات المواطنين مهما كان الثمن ، تلجأ المجموعات المحلية للانطواء ، بشكل أناني ، على نفسها وتنسى بعض الضرورات العامة .

كما يخشى ، ثانياً ، ان تؤدي اللامركزية الى تبذير الاموال والى اتخاذ اجراءات متحيزة ومحاباة خلال سير المرافق المحلية .

وبما ان المسؤولين يستمدون ولايتهم من الانتخابات فإنهم يحرصون على تأمين إعادة إنتخابهم عن طريق القيام ببعض التصرفات المشكوك فيها والديماغوجية وذلك على حساب التسيير الجيد ؟

أخيراً فإن كل المجموعات المحلية لا يتوفر لها وكلاء من ذوي الاختصاص بشكل كاف . وهذا ما يؤدي الى حدوث اخطاء وفوضى قد تصبح مثيرة للقلق إذا كانت السلطات المعترف بها لهؤلاء هامة وواسعة جداً .

إن هذه المساوىء ، المتفاوتة في اهميتها ، حقيقية وخاصة خلال المرحلة الحالية حيث ما زالت المؤسسات المحلية تعيش نوعاً من التجربة « والترويض » . الا ان من المناسب عدم المبالغة بشأن هذه المساوىء لأنها تبقى اقل خطراً من تلك التي تنشأ عن البيروقراطية الملازمة للمركزية .

وبالاضافة هذا ، فإن هذه المساوىء هي نظرية بسبب وجود مراقبة فعالة تتمثل في الوصاية الادارية .

الشعبة3 : الوصاية الادارية

للوصاية هدف مزدوج : فهي ، من جهة اولى ، تسعى لجعل الاشخاص العامين الذين يخضعون لها ، يحترمون الشرعية ، ومن جهة ثانية ، تسهر على تأمين الادارة الجيدة للمجموعات اللامركزية . ويمكن للوصاية ان تمارس بطرق مختلفة وذلك وفقاً للهدف الذي تبغي الوصول اليه .

1 - **تعريف** : ان تسمية « الوصاية » لا تدعو للسرور . لأن هذا التعبير يستدعي للذاكرة مؤسسة من مؤسسات القانون الخاص رغم ان المضمون يبقى مختلفاً [1] . ان الوصاية ، في القانون المدني ، تتعلق بالقاصرين او فاقدي الاهلية الذين يراد حماية مصالحهم . الا ان من الامور

---

(1) خلال القرن التاسع عشر ، استعار القضاة فعلاً نظرية الوصاية من القانون المدني مباشرة . واعتبروا الاشخاص الخاضعين للوصاية قصرا وفاقدين للاهلية . ففي قرار لها بتاريخ 16 مارس 1836 اعلنت محكمة النقض (الغرفة المدنية) « ان البلديات معروفة بانها قاصرة » كما اعلن مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة في استنتاجاته : « ان من الضروري ان يعرف المهندسون المعماريون ، والمتعهدون الذين يتعاملون مع البلديات ، انهم يتعاملون مع قاصرين » (استنتاج Levasseur du Precis art Carlier et Voirot Ville . مجلس الدولة . في 15 حزيران 1887 . d'Alger R.P. 583.

ان وجهة النظر هذه يتبناها حاليا الاستاذ CONSTANTS (الاطروحة السابق ذكرها ، ص 113) الذي يعتبر ان من الممكن التقريب بين اوضاع القاصر الخاضع للوصاية والشخص الاعتباري الادأري التابع .

القابلة للجدل إعتبار المجموعات المحلية كأشخاص قاصرين او فاقدي الأهلية وحتى ولو كانوا خاضعين لادارة اعلى منهم .

وبالاضافة لهذا ، فإن الوصاية الادارية تمارس لحماية مصلحة الوصي ، اي الدولة ، اكثر مما تمارس لمصلحة المجموعات . وفي الحقيقة فإننا هنا ، وكما أشرنا الى ذلك في المقدمة ـ امام مؤسسة مستعارة من القانون الخاص . الا ان نقلها الى القانون العام يغير بعمق معناها ومضمونها .

بعد إجراء هذه الملاحظة المتعلقة بالمصطلح ، فإن من المهم ، من اجل تعريف الوصاية الادارية ، ان نميزها عن شكل آخر من المراقبة الادارية ، الا وهو المراقبة التسلسلية او السلطة التسلسلية .

آ ـ إن شكلي المراقبة يتعلقان بسلطات مختلفة : فالمراقبة التسلسلية تجري ضمن ادارة مركزية او غير متركزة : بين سلطة عليا وسلطة تابعة . بين مدير في وزارة ورئيس دائرة على سبيل المثال .

اما مراقبة الوصاية فإنها تجري أساسا ضمن ادارة لا مركزية ، بين سلطة الوصاية وسلطة لامركزية . مثال المراقبة التي يمارسها وزير الداخلية على مداولات مجلس شعبي بلدي او مجلس شعبي للولاية .

ب ـ أسس شكلي المراقبة : ان السلطة التسلسلية توجد آلياً داخل كل ادارة مركزية . انها ليست بحاجة لنص ما من اجل ان تعمل . اما سلطة الوصاية فإنها تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها . فهي لا تمارس الا في الحالات ووفقاً للاشكال التي ينص عليها القانون .

جـ ـ اخيراً فإن مدى كل من شكلي المراقبة يتفاوت . فالسلطة التسلسلية تتضمن إمكانية إعطاء اوامر الزامية للسلطات التابعة . اما

سلطة الوصاية فلا تحتوي هذه النتيجة لأن الهيئات الخاضعة للوصاية تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي يجب على سلطة المراقبة ان تحترمه [1] .

II - طرق الوصاية :

تمارس الوصاية سواء على الوكلاء او اجهزة الاشخاص الاعتباريين الاداريين أو على قراراتهم او اعمالهم .

آ - الوصاية على الوكلاء او الاجهزة : تكون الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على أجهزة الاشخاص الاداريين ، فعالة ، الى هذا الحد او ذاك ، وذلك حسبما تكون هذه الاجهزة معينة او منتخبة وحسبما اذا كانت خاضعة لسلطة تأديبية تابعة للمراقبة التسلسلية أو لمراقبة الوصاية .

ان التعيين هو الطريقة الاكثر فعالية بيد سلطة الوصاية . ونصادف غالباً سلطة كهذه في المؤسسات العامة التي يكون مديروها ومجالس ادارتها معينين من قبل رئيس الدولة اوالوزراء. والواقع ان التعيين يسيء هنا لمبدأ اللامركزية نفسه ويبرر تصنيف المؤسسات العامة في عداد هيئات عدم التركيز . ونصبح هكذا امام سلطة تسلسلية . إن اللامركزية تفترض الانتخاب . لهذا قرر القانون ان تكون السلطات المحلية ، وخاصة على مستوى البلدية والولاية ، منتخبة (على مستوى الولاية ، يُنتخب فقط

---

(1) انظر : مجلس الدولة - 8 نوفمبر - 1961 - R.P. 632 ، الذي يعتبر ان مدير مركز تعليم ، في ممارسته لوظائفه كآمر موازنة هذا المركز المتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي ، لا يخضع للسلطة التسلسلية لموظفي ادارة التربية الوطنية الذين لا يستطيعون بشكل مشروع ، ان يوجهوا له الاوامر او ان يفسخوا قراراته . . . .

الجهاز الاستشاري . اي المجلس الشعبي للولاية . اما الجهاز التنفيذي . أي المجلس التنفيذي والوالي فيعينان تعييناً) إن التعيين لا يتفق في الحقيقة مع الوصاية باعتبارها ، أساساً سلطة مراقبة لاحقة زمنياً .

في بعض المؤسسات ، كالكليات ، يمتزج الانتخاب بالتعيين ، فالوزير يعين العميد من بين مرشحين اثنين يقترحهما مجلس الكلية .

اما الطريقة الاخرى للوصاية على الاجهزة فتتمثل بالسلطة التأديبية . إن هذه السلطة لا تمارس ، بنفس الشروط ، فيما اذا كنا أمام شخص إعتباري تجمعي او تأسيسي . ففي حال التعامل مع السلطات اللامركزية التي تتمتع بضمانات شرعية اكثر ، يمكن للسلطة المركزية ان تقيل الممثل او ان تحل الجمعية الاستشارية الا انها لا تستطيع ان تعين بدلاً عنهم . وبالمقابل فإنه اذا تعلق الامر بأشخاص عدم التركيز (المؤسسات العامة) فإن السلطة المركزية تستطيع ان تستبدل هؤلاء وتعين قادة جدد . كذلك فإن بعض العقوبات التي يمكن إتخاذها ضد وكلاء عدم التركيز . لا يمكن ان تتخذ ضد الوكلاء المنتخبين . فمن غير الممكن تنحية رئيس المجلس الشعبي البلدي او تخفيض رتبته .

ب ـ الوصاية على الاعمال :

بما انّ هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية وملاءمة قرارات السلطات اللامركزية ، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الاعمال . ان هذه المراقبة تتدرج وتتراوح بين التصديق البسيط والاستبدال الرسمي ، مروراً بالابطال .

1 ـ **التصديق** (L'approbation) : ان بعض قرارات الاشخاص الاداريين لا يمكن تطبيقها الا بعد التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية . ان طابعها التنفيذي متعلق اذن بموافقة الجهاز الاعلى المختص .

وليس من الضروري دائماً أن يعبر عن هذه الموافقة صراحة ، إذ يمكن أن تكون ضمنية . وبهذا الاسلوب يمكن تجنب قيام سلطة المراقبة بالتظاهر بعدم المعرفة بحيث يؤدي هذا الموقف الى تجميد عمل المجموعات المحلية نتيجة السكوت . فإذا لم تعطِ سلطة المراقبة ، بعد مضي المدة التي نص عليها القانون ، جواباً فإن سكوتها يعني الموافقة الضمنية . فعلى سبيل المثال ، نص القانون البلدي على ان مداولات المجلس الشعبي البلدي تعتبر مصدقة إذا لم يقم الوالي ، خلال ثلاثة اشهر ، بالاعلان عن قراره (المادة 189) .

وتجدر الاشارة هنا الى ان طلب التصديق المسبق على اغلبية اعمال السلطات اللامركزية يؤدي لوضع حد لاستقلالها ويعني هذا الانزلاق بالواقع نحو الخضوع التسلسلي . وسنرى ان تعميم التصديق المسبق في الجزائر سيؤدي الى هذه النتيجة .

2 ـ **الابطال** ـ (L'annulation) : يسمح الابطال لسلطة الوصاية ان تلغي الاعمال التي تعتبرها غير شرعية . وينص القانون البلدي (في المادة 102) على ان الابطال بملء الحق يعلنه الوالي بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية البلدية التي تتناول موضوعاً خارجاً عن إختصاصاتها او التي تتضمن خرقاً لقانون او لمرسوم .

وبالمقابل ، فإن بعض المداولات الاخرى يمكن الاعلان عن انها قابلة

للإلغاء . والوالي هو الذي يعود له أمر تقرير ما اذا كان الابطال يجب ان يعلن ام لا .

3 ـ إن سلطة الاستبدال (La substitution) تعطي لسلطة الوصاية امكانية التقرير بدلاً عن الشخص الخاضع للوصاية .

ويجب ان نلاحظ هنا الطابع الفعال لهذه السلطة التي يمكن أن تؤدي لإنكار اللامركزية . الا ان هناك حدوداً لممارسة هذه السلطة . إذ يجب ان يتوفر شرطين ليصبح من الممكن ممارسة الاستبدال الرسمي :

ـ أن لا يتخذ الشخص اللامركزي القرارات المتفقة و التزاماته الشرعية والتنظيمية .

ـ إذا طُلب من الشخص اللامركزي ، مسبقاً ، القيام بعمل ما ينص عليه القانون ، ورفض ذلك .

تلك هي الطرق المختلفة للوصاية الادارية التي يجب ان لا تكون ، في مداها وممارستها ، مفرطة وقهرية . والواقع ان زيادة اختصاصات السلطات المحلية لا تفيد في شيء إذا ما أخضعنا قراراتها لمراقبة صارمة .

وقد يحصل ان يتدخل القاضي الاداري ليضع حدوداً لهذه السلطة (أنظر : مجلس الدولة ـ 6 و11 جويليه 1960 ـ داللوز ـ 1961 ـ ص 560 ـ ملاحظة فينو Vignes) ويعارض التدخل المتزايد في الشؤون المحلية . إن هذا الدور المنظم للقاضي يعمل اولاً لمصلحة اشخاص اللامركزية فيسمح للبلدية ان تطلب إبطال الاعمال غير المشروعة للوالي او الوزير (مجلس الدولة ـ 7 جوان 1902 ـ رئيس بلدية نيريس ي بان R.G.J.A.) . إن قانون الولاية يكرس هذا الاجتهاد ويعطي المجلس

الشعبي للولاية إمكانية إقامة الدعوى ضد قرار وزير الداخلية الذي الغى بموجبه إحدى مداولاتها . (المادة) 62 .

وبالمقابل فإن نفس القاضي يسمح للسلطات المركزية ان تطلب ابطال اعمال غير مشروعة للمجموعات المحلية (مجلس الدولة ـ 24 نوفمبر 1911 بلدية سان بلانكار ـ سيراي ـ 1912 ـ III ـ P. I. ـ ملاحظة هوريو) .

الباب الثانـــي

التطور التاريخي للادارة الجزائرية

إن دراسة هذا التطور هي من اختصاص دروس التاريخ ، لهذا فإن من المناسب العودة لهذه الدروس وكذلك لمحاضرات الاستاذين كوللوت COLLOT و بونتيمز (BONTEMS) عن المؤسسات الجزائرية من 1830 وحتى 1962 . وسنقوم ، هنا ، بتقديم ملخص سريع للسمات الاساسية للادارة الاستعمارية التي أثرت بعمق بالادارة الحالية وقدمت لها أسس الانطلاق التقنية .

لقد اكتست السياسة الفرنسية تجاه الجزائر ، دوماً ، طابعاً مزدوجاً ، تمثل بـ :

ـ إتجاه مركزي تحركه خلفية فكرية سياسية تسعى لربط ودمج البلاد بفرنسا .

ـ اتجاه لامركزي ظهر بوجود مؤسسات خاصة بالجزائر ، كان الحاكم العام اكثر تمثيلاً .

وفي الجزائر نفسها ، إتسمت الادارة الاستعمارية بخاصية ثابتة اخرى هي التنافس بين السلطات المدنية والعسكرية في مجال ممارسة السلطة . لقد كان الجيش الاستعماري مرتبطاً ، بدرجات متفاوتة ، بالادارة وذلك لاسباب عديدة :منها: الغزو، ووجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية وحركات عصيان تواصلت حتى عام 1954 . ومن الشواهد على هذه الاستمرارية « المكاتب العربية » الشهيرة التي احدثت في 1854 وظهرت من جديد خلال حرب التحرير باسم « شعبة الادارة المتخصصة » و « شعبة الادارة المدنية » .

وينبغي التمييز بين ثلاث مراحل : مرحلة ما قبل نظام 1947 ومرحلة هذا النظام ومرحلة ما بعده .

الشعبة / ـ الادارة قبل نظام 1947

I ـ لقد أحدث منصب الحاكم العام للجزائر في عهد ملكية جويليه في عام 1835 . وارتبط بوزارة الحرب . وفي 1845 قسمت البلاد الى ثلاث مقاطعات تتألف من « اقاليم مدنية » و « أقاليم عربية »[1] الاقاليم المدنية هي تلك التي يقيم فيها الاوروبيون . أما الاقاليم العربية فتلك التي لم يدخلها بعد المستعمرون وهي تخضع للادارة العسكرية . وفي هذه الاقاليم بالذات احدثت « المكاتب العربية » التي كانت تلعب ، أساساً ، دوراً قمعياً (حفظ النظام ، والعدل ، استيفاء الضرائب ، إحصاء السكان والاستخبارات) رغم انها كانت أحياناً تدافع عن الجزائريين ضد تعديات المستعمرين .

II ـ سعت ثورة 1848 جاهدة لتنفيذ سياسة دمج طوباوية . فحولت الاقاليم المدنية الى عمالات بموجب قراري 9 و 10 ديسمبر 1848 . هكذا بدأت بالظهور « سياسة الربط » التي اخضعت الادارات الجزائرية مباشرة لمختلف الوزارات الباريسية بدل اخضاعها لوزارة الحرب فقط .

III ـ إعتقدت الامبراطورية الثانية ، في البدء ، ان بامكانها متابعة الجهد الذي بدأ في 1848 ، فألغت منصب الحاكم العام وأحدثت « وزارة المستعمرات والجزائر » وربطتها بالامير جيروم بونابرت . الا ان

---

(1) وهو تقسيم غريب وكأن السكان العرب ليسوا مدنيين !

الانتفاضات اندلعت واجبرت الحكومة الفرنسية على اعادة النظر بالمسألة . وابتداءً من 1860 إستأثرت مسائل الجزائر باهتمام الامبراطور الذي قام بزيارتين للبلاد الاولى في 1860 والثانية في 1865 . وقد استخلص نابليون الثالث من هاتين الزيارتين ملاحظتين :

- ان سياسة الاندماج هي سياسة خاطئة .
- ان البلاد في حالة ثورة دائمة وان العسكريين يطلبون بأن يحلوا محل المدنيين .

وفكر الامبراطور حينذاك بسياسة غريبة هي سياسة « المملكة العربية »[1] التي اراد نابليون الثالث بموجبها ان يكون امبراطوراً للفرنسيين والعرب ! وفي نفس الوقت ، اتخذت بعض الاجراءات للحد من تعديات وقساوة المستعمرين فصدر :

- القرار القنصلي المؤرخ في 23 افريل 1863 الذي يحدد اراضي التملك التقليدي وذلك للحد من إغتصابات المستعمرين .

- القرار المتضمن السماح للجزائريين باكتساب الجنسية الفرنسية .
- القرار القاضي بوجوب تمثيل الجزائريين بنسبة الربع في كل مجلس عام .

IV - الجمهورية الثالثة : شهدت ولادة الجمهورية الثالثة نمو العداء ضد الادارة العسكرية سواء في فرنسا ام بين صفوف اوروبي

---

(1) انظر : انيسة لازيب

Anissa LAZIB: Le royaume arabe: ideologie et realite coloniale - Memoire de D.E.S. - Fac. de Droit d'Alger - 1973.

الجزائر الذين كانوا ينازعونها السيطرة على الجزائريين واستغلالهم . وقد ترددت الجمهورية الثالثة بشأن التنظيم الاداري للجزائر . ففي مرحلة اولى اخذت من جديد بالسياسة المسماة « بالربط وذلك لاخضاع البلاد مباشرة للقانون وللسلطات في فرنسا » . وفي مرحلة ثانية ، وتحت تأثير جول فيري J. FERRY حدث انعطاف كبير :

ـ فاستعاد الحاكم العام كل سلطاته على الدوائر المدنية في الجزائر ، وخاصة على محافظي الجزائر وقسنطينة ووهران .

ـ ومنحت الجزائر استقلالاً ذاتياً مدنياً ومالياً ، واصبح لها ، من الآن وصاعداً ، ميزانية خاصة يعدها الحاكم العام وتصادق عليها البعثات المالية وينظمها مرسوم صادر عن رئيس الدولة الفرنسية .

ـ واحدثت لجنة استشارية لدى الحاكم .

وقد ارتكزت كل هذه الاجراءات الادارية في الحقيقة على إفتراض سياسي يؤدي لتمكين الاقلية الاوروبية من السيطرة دائماً ولجعل الاغلبية الجزائرية مقهورة دائماً .

وقد حاول نظام 1947 ، دون جدوى ، ان يحمل بعض المعالجات لهذا الوضع القابل للانفجار .

الشعبة 2 : نظام عام ١٩٤٧

يشكل قانون 20 سبتمبر 1947 المتضمن النظام الاساسي (العضوي) للجزائر محاولة لاعادة تنظيم البلاد من الناحيتين السياسية والادارية . لقد كانت المشكلة التي تتطلب الحل واضحة وان لم تكن

سهلة : فهي تتلخص بالسؤال عن كيفية اشراك الجزائريين في تحمل المسؤوليات الادارية دون تمكينهم من المشاركة في المسؤوليات السياسية ؟ وقد تناولت المواد الرئيسية في هذا النظام : الحاكم العام ، والجمعية الجزائرية والتنظيم المحلي للجزائر .

I ـ **الحاكم العام** : يبقى دائماً السلطة الرئيسية وبهذه الصفة :

ـ يمارس السلطة التنظيمية[1] ضمن الحدود الناشئة سواء عن المراسيم المتخذة لتنفيذ القوانين ، سواء عن قرارات الجمعية الجزائرية التي يقوم هو بنشرها واصدارها .

ـ ويعتبر المسؤول عن الدفاع وعن أمن الجزائر . وقادة القوات المتمركزة في الجزائر هم تحت أمرته .

ـ ويؤمن ادارة كل الدوائر المدنية باستثناء العدل والتربية الوطنية المرتبطين مباشرة بوزارتي العدل والتربية الوطنية في فرنسا .

وهناك مجلس حكومة مؤلف من ستة اعضاء ، ويساعده بصفة جهاز إستشاري .

II ـ **الجمعية الجزائرية** : (L'Assemblée algérienne-)

وهي مظهر التجديد الذي أتى به النظام ليحل محل البعثات المالية . وتتألف الجمعية من 120 عضواً يعينون مناصفة من اوروبيين ومسلمين . وليست الجمعية الجزائرية جمعية سياسية او جهاز نيابي لكنها جمعية

---

(1) المادة 5 من قانون 20 سبتمبر 1947

ادارية . وقد إعتبرت محكمة النقض (3 جويليه 1952 ـ مجموعة بينان ـ 1973 ـ ص 48 ـ ملاحظة لوشير) وكذلك مجلس الدولة (3 جويليه 1953 ـ بوير ـ ر ـ 1953 ـ ص 335 ـ استخلاص لوتورنير ـ R.J.P.U.F. 1954 113) إن هذه القرارات هي اعمال ادارية ويمكن ان تكون موضوعاً لدعوى تجاوز حد السلطة .

ونظراً لما لها من اختصاص تنظيمي ، فإن الجمعية الجزائرية تتمتع بسلطات هامة في كل القضايا غير المحصورة بالبرلمان الفرنسي . وتسمح المادة 14 من النظام ، للجمعية بشيئين : توسيع القانون الفرنسي ليطبق في الجزائر ، مع أو بدون تعديل . وإصدار الانظمة الخاصة بالجزائر ضمن اطار القوانين المطبقة .

ان الجمعية الجزائرية تتمتع إذن بصلاحيات تنظيمية كانت قبلا من اختصاص الحكومة الفرنسية . وبالاضافة لهذا ، فإن النظام يعطي الجمعية اختصاصاً في بعض المجالات الخاصة من اجل تأمين الغاء البلديات المختلطة ، واستقلال ممارسة طقوس الديانة الاسلامية ، وتنظيم التعليم باللغة العربية ، وشروط ممارسة المرأة الجزائرية لحق التصويت .

الا ان هذه الاختصاصات مقيدة بسلطة الوصاية التي يمارسها الحاكم العام والسلطات في فرنسا . ولكي تصبح القرارات التي تتخذها الجمعية قابلة للتنفيذ ينبغي ان يوافق عليها بمرسوم صادر عن الحكومة الفرنسية . (المادة 15 من النظام) .

وعلى كل فإنه نظراً لسيطرة المستعمرين وحلفائهم من الجزائريين

في الجمعية فقد تحولت لتصبح مجرد اداة من ادوات الاستعمار . وقد نتج عن ذلك ان النظام ، وخاصة فيما يتعلق بمواده التي هي في صالح الجزائريين ، لم يطبق حتى على المستوى الاداري البحت .

III ـ التنظيم المحلي : ـ

نصت المادة 53 من النظام على « ان المجموعات المحلية الجزائرية هي البلديات والمحافظات او العمالات (Départements) . وهذا يعني الغاء البلديات المختلطة ، وانهاء النظام الخاص باراضي الجنوب واعادة تنظيمها كمحافظات . لكن هذه الاجراءات لم تطبق بالفعل وبقي التنظيم المحلي في الجزائر يتمثل حتى عام 1954 فيما يلي :

ـ ثلاث محافظات (او عمالات) على رأس كل منها محافظ (prefet) ومجلس عام مُثّل فيه المسلمون ، في البدء ، بنسبة 2/5 (أمر 7 مارس 1944) ثم بنسبة النصف (قانون 11 سبتمبر 1954) قبل فترة وجيزة من اندلاع حرب التحرير .

ـ بلديات متمتعة بملء الحق في الممارسة (de plein exercice) وتوجد في مناطق الاوروبيين ويطبق عليها القانون البلدي الصادر في 1884 . اي أنها تدار من قبل مجلس بلدي ورئيس بلدية منتخبين ، كما هو حال البلديات في فرنسا .

ـ بلديات مختلطة في مناطق تواجد الجزائريين ويطبق عليها مرسوم 8 فايفري 1919 . ويوجد على رأسها اداري مدني تسميه السلطة المركزية ويساعده عدد من القادة (caids) يتولى كل منهم مسؤولية دوار (douar) . وتضم هذه البلديات احياناً بعض المراكز البلدية التي احدثت

في 1937 وبعد الحرب العالمية الثانية . وهذه المراكز لا تخضع لوصاية القائد وتدار من قبل جماعة ورئيس منتخبين . الا ان صلاحياتها محدودة جداً .

ـ أراضي الجنوب وتبقى خاضعة للادارة العسكرية .

وبالاجمال . فإن التنظيم المحلي يبدو وكأنه فسيفساء حقيقية تتلاصق فيها اراضي يطبق فيها القانون العادي ، واراضي اخرى تطبق فيها نصوص خاصة وبلديات متمتعة بملء الحق بالممارسة وبلديات مختلطة ودوارات ومراكز بلدية وسلطات منتخبة ووكلاء معينين تعييناً . ان نظاماً متفاوتاً كهذا ، يعزل نهائياً السكان المحليين عن تسيير شؤونهم ، هو نظام محكوم عليه بالفشل . ولا يحتاج الامر ان نضيف بأن « الانتخابات » لم تكن الا مهزلة نظمتها الادارة والمستعمرون وليست اختياراً حراً لممثلي السكان .

الشعبة 3 : التنظيم الاداري حتى عام 1962 [1].

إن اندلاع الثورة لم يؤد فقط لوضع التنظيم الاداري في الجزائر ، موضع الاتهام وانما وضع كذلك ، وفي نفس الوقت ، النظام السياسي فيها . الا ان السلطات التي اهتمت فقط بالاصلاحات الادارية تجاهلت كلياً تلك الناحية الاخيرة . وهكذا شهدت البلاد اجراءات متعددة ومن

---

(1) من اجل دراسة اكمل ـ انظر :

COLLOT: "Tradition et innovation dans l'Administration française: L'expérience algerienne de 1955 à 1962" - Revue historique de droit français et etranger - 1974 - N°4- P: 628

كل نوع اعطت انطباعاً واضحاً عن ذعر واضطراب السلطة الاستعمارية . وتناولت هذه الاجراءات ، التي بقي الكثير منها مجرد حروف ميتة ، الادارة المركزية والادارة المحلية في الجزائر على السواء .

1 ـ الادارة المركزية :

كان اول إجراء اتخذ هو حل الجمعية الجزائرية ، التي كانت تحتضر ، في 12 افريل 1956 ونقل صلاحياتها للحاكم العام . وقد أحلت السلطات محلها نظاماً معقداً أحدث بموجب قانون 5 فايفري 1958 . الا ان من غير المفيد التركيز على هذا النص الذي لم يطبق مطلقاً . ولكن نشير فقط الى انه قسم الجزائر الى خمسة اقاليم على رأس كل منها السلطات التالية :

ـ ممثل للسلطة المركزية (للحكومة الفرنسية) .
ـ جمعية اقليمية منتخبة من قبل هيئة انتخابية واحدة وبالتصويت العام .
ـ حكومة اقليمية .
ـ مجلس اقليمي .

وعلى رأس هذه السلطات هناك مجلس إتحادي ومحكمة تحكيمية . وقد بدا هذا البناء التأسيسي الذي أريد له أن يكون جهازاً مهيأ لحل المشاكل الخطيرة التي تواجهها السلطات الاستعمارية ، وكأنه وحش قانوني . لقد كان هذا البناء رمزاً لعجز الجمهورية الرابعة عن مواجهة الحرب الجزائرية .

أما السلطات المركزية فكانت ممثلة « بمندوب حكومة الجمهورية في الجزائر » ، وبالمحافظين ونوابهم ورؤساء الشعب الادارية المتخصصة ورؤساء الشعب الادارية المدينية .

آ ـ المندوب العام (Le délégué général)

وهـو وريث ، الحـاكم العـام والجمعية الجزائـرية ، من حيث السلطات . ويعتبر المسؤول عن الامن وحفـظ النظـام ، وهـو يقـود كل المرافق العامة باستثناء المرافق المرتبطة .

ويساعده ، في اعماله ، امين عام وامينان عامان مساعدان ـ أحدهما للشؤون الاقتصادية والآخر للشؤون الادارية ـ ويتمتع هؤلاء بالسلطة على اثنتي عشرة مديرية وخمس دوائر . وهذا البناء يشكل الادارة المركزية في الجزائر .

ب ـ المحافظون (Préfets) ونواب المحافظين (Sous - préfets)

يخضع المحافظون لسلطة المندوب العام ويتمتعون بسلطات متنامية من اجل الصراع ضد قوات التحرير الوطني . ويقوم المحافظون في الجزائر وقسنطينة ووهران ، بالاضافة لاعمالهم ، بوظيفة المفتشين العامين للادارة بمهمة إستثنائية أي انهم مكلفون بالقيام بالمراقبة العليا وبالتنسيق العام بين السلطات المدنية والعسكرية .

اما نواب المحافظين الذين يرأسون المناطق ، فقد تزايد عددهم ليبلغ الى 91 وذلك ليتمكنوا من « حصر » البلاد بصورة افضل . والواقع ان كل السلطات المدنية كانت ترتبط بقوة بعمل الجيش الموجه ضد جيش التحرير الوطني وجبهة التحرير الوطني .

جـ ـ الشعب الادارية المتخصصة (S. A.S.) والشعب الادارية المدينية (S.A.U.) وقد احدثت في 1955 ـ 1956 لتأمين عمل الادارة حيث لا تعمل السلطات الادارية المختصة بسبب نشاط جيش التحرير الوطني . ويقـود

هذه الشعب ضباط عسكريون وهم يمثلون ، على العموم ، الصيغة الحديثة للمكاتب العربية القديمة .

II ـ الادارة اللامركزية :

آ ـ التنظيم على مستوى المحافظات وهو يشابه التنظيم القائم في فرنسا نتيجة للانتشار المتدرج لنظامها في الجزائر وذلك منذ مرسوم 23 سبتمبر 1875 . وقد أتى الاصلاح الاقليمي في 28 جوان 1956 ليزيد عدد المحافظات من تسع الى ثلاث عشرة . كما جرى حل المجالس العامة القائمة ، وبانتظار انتخاب مجالس جديدة ، استبدلت بلجنة ادارية . وقد حدد مرسوم صدر في 7 نوفمبر 1959 نهائياً عدد المحافظات بخمس عشرة وجانس كلياً بين تنظيمها وتنظيم المحافظات الفرنسية .

ب ـ التنظيم البلدي : وقد تناوله ايضاً الاصلاح الاقليمي في 28 جوان 1965 الذي ألغى البلديات المختلطة وأقام في كل انحاء البلاد بلديات متمتعة بملء الحق في الممارسة . وبلغ عدد البلديات 1485 نظمت ادارياً وفق القانون البلدي لعام 1884 باستثناء خاصتين : ان المجلس البلدي منتخب حسب قاعدة التمثيل النسبي بين مجموعتي السكان ، وان سلطة الوصاية التي يمارسها نائب ـ المحافظ اتسعت واصبح يمارس جزءاً من صلاحيات الشرطة البلدية .

اما مدينة الجزائر فقد منحت نظاماً خاصاً بصدور مرسوم 24 فافري 1959 الذي الحق الضواحي بالمدينة فاصبحت تسمى « الجزائر الكبرى » واصبح رئيس بلديتها اداري يعين بمرسوم . وقد قسمت المدينة وضواحيها الى عشر دوائر تنتخب كل منها عدداً من المستشارين البلديين الذين

يختارون بدورهم رئيساً للدائرة . وفي الواقع ، فإن رؤساء الدوائر كانوا يعينون تعييناً بدل ان يكونوا منتخبين .

تلك هي ، باختصار شديد ، اللمحة التاريخية عن التنظيم الاداري للجزائر ، التي يفيد التذكير بها من اجل فهم المؤسسات الحالية بصورة افضل .

الباب الثالث

التنظيم الاداري الحالي

سنـــدرس ، على التـــوالي ، الادارة المركزية ، الادارة البلدية ،والادارة على مستوى الولاية .

الفصل الخامس

الادارة المركزية

تتألف الادارة المركزية للدولة من مجموع السلطات التي تشكل السلطة التنفيذية . ولهذه السلطات دور سياسي تعود دراسته للقانون الدستوري ، ودور اداري تدخل دراسته ضمن دائرة اهتمام القانون الاداري .

إننا لن نقوم هنا ، بالطبع ، بوصف تفصيلي لكل البنى المركزية ، لان هذا سيكون مملاً وغير كامل . ان دراستنا ستقتصر فقط على الاجهزة الاساسية كرئاسة المجلس ، والوزارات ، وبعض اجهزة الادارة الاستشارية .

الشعبة 1 : رئاسة المجلس (La presidence du conseil)

بناء على أمر 10 جويليه 1965 المتضمن دستور الجزائر[1] فإن رئيس مجلس الثورة هو ، بنفس الوقت ، رئيس مجلس الوزراء . وهذا يعني انه يجمع وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة . وبهذه الصفة يمارس عدة وظائف ادارية هامة ويتصرف ببعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة المجلس .

---

(1) انظر :

BORELLA. F. : "Remarques sur les aspects constitutionnels du 19 Juin 1965" Revue algérienne - 1965 - N° 3 - 4

1 ـ الوظائف الادارية لرئيس المجلس :

بموجب المادتين 5 و 6 من أمر 10 جويليه 1965 ، يتولى رئيس المجلس السلطة التنفيذية ويشكل السلطة العليا في المجال الاداري [1] وتكمن صلاحياته ، بشكل اساسي ، في ممارسة السلطة التنظيمية وتعيين الموظفين في المناصب المدنية والعسكرية وضمان أمن الدولة .

إن السلطة التنظيمية للرئيس هي الصلاحية الاساسية للسلطة التنفيذية التي تتمثل مهمتها باتخاذ الاجراءات التنفيذية الالزامية بالنسبة للادارة والمواطنين . فباستخدام السلطة التنظيمية تؤمن الحكومة السير العادي للمرافق العامة وذلك باعطاء الاوامر وبالتنظيم وبفرض العقوبات . ويعبر هذا العمل عن نفسه ، من وجهة نظر قانونية ، بشكل مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء ومنشورة في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الدولة .

إن سلطة التعيين في الوظائف العامة تنتج عن السلطة العامة التي يمارسها رئيس المجلس باعتباره السلطة العليا في الادارة . ويتمتع الرئيس ، نظرياً ، بصلاحية التعيين في جميع الوظائف ، لكن هذا من المستحيل عملياً لانه سيقضي وقته في التعيين والاقالة . لهذا يقوم بتفويض سلطته هذه الى الوزراء بحيث يحتفظ لنفسه بأمر تعيين كبار الموظفين فقط : كالسفراء والولاة ، وكبار الضباط ، والمديرين ومعاوني المديرين في الوزارات والمديرين العامين في الشركات الوطنية .

---

(1) يجب الاشارة الى الفرق بين الوضع في الجزائر والوضع في فرنسا حيث يؤدي وجود رئيس للدولة متميز عن رئيس الحكومة الى تقسيم للصلاحيات الادارية .

ان رئيس الدولة هو تقليدياً الضامن لأمن الدولة . ان لهذا الامتياز ، ذو الطابع السياسي اساساً ، متطلبات ادارية هامة . فمن نتائجه ، في حالة الازمة ، زيادة سلطات الرئيس الذي يستطيع إتخاذ كل اجراء يراه مفيداً على المستوى الاداري[1] .

وهكذا يتمتع رئيس المجلس بسلطات ادارية واسعة . الا انه لا يستطيع ، عملياً ، ممارستها كلها ، لهذا يتنازل عن بعضها لمصلحة الوزراء المسؤولين افرادياً امامه . وبالاضافة لهذا التفويض ، يساعد رئيس المجلس في مهمته دوائر ترتبط به مباشرة .

II ـ الدوائر المرتبطة بالرئاسة :

يوجد ، في كل البلاد ، دوائر ترتبط مباشرة برئيس الدولة او الحكومة بدون وساطة الوزير . الا ان عدد واهمية هذه الدوائر يختلف . ففي فرنسا ، على سبيل المثال ، توجد الامانة العامة للحكومة ، والمديرية العامة للوظيفة العامة ، وادارة الطاقة الذرية وهي ترتبط كلها بالوزير الاول .

اما في الجزائر ، فإن تنظيم الرئاسة يتضمن حالياً خمس دوائر هي التالية :

1 ـ الامانة العامة للرئاسة .

2 ـ مديرية الادارة العامة التي تعنى بالعاملين وبالقضايا المادية .

---

(1)ـ ان أمر 10 جويليه 1965 الدستوري ، المختصر جداً ، لا يتضمن مادة مشابهة للمادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 أو للمادة 59 من الدستور الجزائري الصادر في 10 سبتمبر 1963 .

3 ـ المديرية الوطنية للرموز (الشيفرة) المكلفة باستلام وبارسال الرسائل والاتصالات التي يجب الحفاظ على سريتها .

4 ـ الادارة العليا للخدمة الوطنية المسؤولة عن تنظيم الخدمة الوطنية للطلاب والشباب .

5 ـ الامانة العامة للحكومة . ويلعب هذا الجهاز دوراً ادارياً من المهم معرفته .

- فمن جهة اولى يقوم بتحضير جدول اعمال مجلس الوزراء وبتأمين اعمال امانة السر ويعد محاضر الجلسات وينشر النصوص والمعلومات الضرورية . والامين العام هو وكيل الدولة الوحيد الذي يحق له حضور جلسات المجلس [1] .

ـ ومن جهة اخرى تقوم بالدراسة القانونية لمشاريع الاوامر والمراسيم ، وتعطي رأيها لاعضاء الحكومة . وفي ظل غياب جهاز إستشاري مكلف بشكل خاص بهذه المهمة ، فإن الامانة هي التي تقوم بهذه الوظيفة (لقد اشرنا سابقاً الى ان هذه الوظيفة يؤمنها ، في فرنسا ، مجلس الدولة) .

---

(1) لقد سمح مرسوم صدر في الاول من أوت 1970 (ج . ر . ص 747) للكولونيل شابير الذي كان يشغل منصب الامين العام لوزارة الدفاع الوطني بحضور هذه الجلسات . وبعد وفاته لم يستفد خليفته من هذا الامتياز .

ـ أخيراً ، فإن الامانة العامة هي المسؤولة عن صياغة الجريدة الرسمية ومراقبة النصوص المنشورة فيها[1] .

ومن المناسب ان نشير الى ان النظام القانوني لهذا الجهاز الهام لم يحدد حتى الآن بوضوح . ففي البداية ، عُيِّنَ الامين العام للحكومة في 23 نوفمبر 1962 [2] دون ان يكون هناك إحداث مسبق للامانة . وفي 5 ديسمبر 1964 [3] الغي هذا المنصب وحل محله امانة عامة لرئاسة الجمهورية . وفي 9 فايفري 1966 [4] عين امين عام من جديد دون ان يجري مسبقاً احداث المنصب ودون الغاء نص 1964 الذي كان قد الغى منصب الامين العام . واخيراً تعقد الوضع اكثر بعد تعيين امين عام لرئاسة المجلس في 23 ديسمبر 1966 [5] وامين عام مساعد في اوكتوبر 1970 . الا ان منصب الامين العام المساعد احدث بطريقة منتظمة لأن المرسوم الصادر في 14 اوكتوبر 1970 [6] نص على احداثه ، كما ان مرسوماً آخر صدر بنفس اليوم عين شخصاً لشغل المنصب [7] .

---

(1)ـ تنشر الجريدة الرسمية باللغة العربية واللغة الفرنسية . ان المادة الثانية من المرسوم الصادر في 28 ماي 1964 (ج . ر ـ ص 610) المتضمن تنفيذ القوانين والانظمة تنص على « ان الجريدة الرسمية تصدر باللغه العربية ، وبصفة انتقالية ، تحوي نشرة باللغة الفرنسية . ومنذ فايفري 1970 تحتوي الجريدة طبعة باللغة العربية وترجمة لها باللغة الفرنسية .

(2)ـ ج . ر ـ 23 نوفمبر 1962 ـ ص 54 .

(3)ـ ج . ر ـ ص 1282 .

(4)ـ ج . ر ـ ص 150 .

(5)ـ ج . ر ـ ص 1289 .

(6) ـ ج . ر ـ ص 1059 .

(7) ـ ج . ر ـ ص 1059 .

الا ان من الواجب لكي يتم تنظيم الوضع وتحقيق الانسجام ان يتم :

- إلغاء مرسوم5 ديسمبر 1964 بحيث يؤدي ذلك في نفس الوقت لالغاء الامانة العامة لرئاسة الجمهورية التي ما زالت موجودة قانونياً .

- إحداث أمانة عامة للحكومة .

- تعيين شخص لهذا المنصب .

وزيادة على الدوائر المذكورة سابقاً ، فإن الرئاسة تضم ايضاً مستشارين يلعبون دوراً سياسياً وادارياً . ولقد إزداد عددهم وكبر دورهم بمقدار تزايد القضايا التي ترفع للرئيس . والمستشارون مكلفون بمتابعة عمل الاجهزة الادارية حيث يقومون بتمثيل الرئاسة . وفي بعض الحالات يرأسون الاجهزة الاستشارية (فاللجنة الوطنية للثورة الزراعية ،على سبيل المثال ، يرأسها أحياناً مستشار هو في نفس الوقت نائب الرئيس) .

الشعبة 2 = الوزارات :

يخضع تنظيم الوزارات ، وعددها ، وصلاحياتها لبنية الحكومة ولتوزيع المهام بداخلها . إن اغلب الوزارات الحالية في الجزائر هي وريثة المديريات التقنية في الحكومة العامة القديمة . إلا ان بعضها أحدث فقط بعد الاستقلال لأنها ضرورية ، مباشرة ، لممارسة السيادة المستعادة : مثال الشؤون الخارجية والدفاع الوطني التي كان امرها يعود سابقاً للدوائر الفرنسية في باريس .

I - تنظيم الوزارات :

آ - **التطور منذ الاستقلال** : في سبتمبر 1962 انتظمت اول

حكومة جزائرية فوق التراب الوطني (قبل ذلك لم تكن الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية قد اتخذت مقراً لها في الجزائر)[1] وضمت ، تحت إدارة رئيس المجلس ، تسعة عشر وزيراً يتولى كل منهم احدى الوزارات التقليدية : الداخلية ، المالية ، التربية الوطنية ، الدفاع الوطني . . . وفي سبتمبر 1963 ، بدأت مرحلة ثانية تميزت بتجميع الوزارات فلم يعد هناك الا إحدى عشرة وزارة لأن عدداً منها دمج في ثلاث وزارات كبيرة هي الاقتصاد الوطني (التي جمعت وزارات المالية والصناعة والطاقة والتجارة) والتوجيه الوطني (التي جمعت وزارتي التربية الوطنية والاعلام) والشؤون الاجتماعية (التي جمعت وزارات العمل والشؤون الاجتماعية ، الصحة وقدماء المجاهدين) . وقد عكس هذا التجميع الاتجاه لتقوية المركزية . وبعد عام جرى في ديسمبر 1964 تعديل جديد واعادة تنظيم جديدة بهدف تحقيق بعض اللامركزية : فظهرت ست عشرة وزارة بعد تقسيم الوزارات الثلاث الكبرى كما تحولت بعض الوزارات (الداخلية ـ المالية ـ الاعلام) الى مديريات عامة مرتبطة بالرئاسة .

إن هذه المحاولات المتعددة لتوزيع الوظائف داخل الحكومة ما هي الا تجسيد للرغبة بايجاد تحديد فعال لأن رئيس الحكومة سيجد صعوبات عديدة في التنسيق بشكل مقبول بين عدد كبير من الوزراء . الا أن تأسيس وزارات كبرى يحتم وجود امانات دولة : (secrétariats d'Etat) لكي لا يرهق الوزراء بالاعمال . وقد بقي هذا الوضع دون تغيير فيما يتعلق بموضوع التنسيق .

---

(1) كانت الحكومة المؤقتة التي اعلنت في سبتمبر 1958 تضم بالاضافة للرئيس ولنائبي الرئيس ، اربعة وزراء دولة ، وعشر وزراء ـ وثلاثة كتاب دولة .

ومنـذ 10 جويليه 1965 ظهـر اتجـاه جديد لاعتماد تركيب تقليدي للحكومة سواء من حيث العدد (وهو حالياً 20 وزارة ، وأمانتي دولة) ام من حيث ترتيب الوزارات [1] .

إلا ان تأسيس او الغاء الوزارات يجب ان يخضع لتوزيع منطقي للوظائف وحسب اهداف منسجمة مقترحة على المستوى الاقتصادي والسياسي ، وكذلك حسب النشاطات التي ترتبط بها . فعندما تربط إدارة او مرفق ما بهذه الوزارة او تلك لأن ذلك يتفق والارث التقليدي او لأن إحدى الوزارات اكثر نشاطاً من غيرها ، فإن هذا سيؤدي لمنازعات عديدة حول الاختصاصات . فعلى سبيل المثال نجد ان وزارة العمل والشؤون الاجتماعية تتنازع الاختصاص مع وزارة المالية بشأن الوصاية على صندوق التقاعد ، ومع وزارة الزراعة بشأن الوصاية على الاجهزة الاجتماعية الزراعية . كما ان وزارة الصناعة تتنازع الاختصاص مع وزارة التجارة حول نظام الاستيراد والاحتكارات . ووزارة التعليم العالي تتنازع مع الوزارات الاخرى ذات الوصاية على عدد من مؤسسات التعليم العالي ، الخ . . .

ب ـ تركيب الوزارات :

يشتمل تركيب الوزارة التقليدية على ما يلي :

- مكتب الوزير .
- المديريات وكل ما تتضمنه من تسلسل .
- الدوائر الخارجية .

---

(1) ـ أمر 70-73 المؤرخ في 21 جويليه 1970 ـ ج . ر . ص 702 .

1 ـ يتكون المكتب من المعاونين المقربين والمستشارين الشخصيين للوزير : مدير المكتب ، رئيس المكتب ، بعض المستشارين التقنيين وبعض المكلفين بمهام . وللمكتب دور إداري هام باعتباره جهاز التنسيق بين كل الادارات التابعة للوزير . إلا ان له في كل الانظمة البرلمانية الليبرالية دور سياسي لانه يتولى مهام العلاقات بين الوزير من جهة والبرلمان والاحزاب السياسية وفئات الضغط والناخبين من جهة اخرى . ان وظائف اعضاء المكتب هي وظائف ظرفية بمعنى انها تنتهي بنفس الوقت الذي تنتهي فيه وظائف الوزير .

لقد وجدت المكاتب في الجزائر حتى تاريخ 2 ديسمبر 1964 ، حين الغيت واستبدلت بالامانة العامة [1] .

إلا ان هذا الالغاء لم يكن الا جزئياً لأن مناصب المستشارين والمكلفين بمهام ما زالت باقية . وفي الحقيقة فإن المكاتب تمثل ضرورة بالنسبة للوزراء الذين هم بحاجة لان يحيطوا انفسهم باشخاص يتمتعون بثقتهم سواء على المستوى السياسي ام على المستوى التقني . ومن المناسب فقط ان ينظم تركيبها بحيث يحدد عدد المعاونين لمنع تحول المكتب الى مكان لتدبير الوظائف للعاطلين عن العمل . وقد صدر في 24 نوفمبر 1970 مرسوم تضمن تحديد شروط تعيين وتعويض المستشارين التقنيين والمكلفين بمهام [2] .

---

(1) ـ ويمكن أن يوجد أمين عام مساعد ، كما في وزارة الشؤون الخارجية (مرسوم 15 جويليه 1971 ـ ج . ر ـ ص 790) .

(2) ـ ج . ر ـ ص 1137 .

2 ـ الدوائر المركزية (Les services centraux)

إن الهيكل النموذجي لوزارة ما يحتوي على مكاتب ومديريات فرعية (Sous - directions) ، ومديريات وأحياناً مديريات عامة . إن الخلية الاساسية هي المكتب . وان عدة مكاتب (من 2 الى 4 بالمتوسط) تكون مديرية فرعية . ويمكن أن توجد احياناً دائرة مؤلفة من عدة مكاتب تحل محل المديرية الفرعية . (مثلاً : هناك الدائرة الوطنية للحماية المدنية في وزارة الداخلية) . اما المديريات الفرعية فتجمع في مديرية . ويمكن احياناً في بعض الوزارات الهامة ان تتبع المديريات العامة . وعدد المديريات يختلف بحسب الوزارات ولكن يمكن ان نعتبر ان 5 الى 6 مديريات يشكل جهازاً كافياً بتوزيع المهام وبالتنسيق وذلك نتيجة لتشكيلها بناءً بيروقراطياً ثقيلاً جداً .

ومع هذا يلاحظ حديثاً ان هناك اتجاه لمضاعفة عدد المديريات والمديريات الفرعية في العديد من الوزارات[1] فهل يكون هذا نتيجة للاهتمام بترفيع وتحسين الوضع المادي للموظفين الذين يدفعون باتجاه هذا التطور ؟ إن من الجائز طرح مثل هذا السؤال .

إن التنظيم الداخلي للدوائر يعود للوزير . والعاملون يخضعون

---

(1) ـ ان وزارة الزراعة مثلاً تضم 11 مديرية و31 مديرية فرعية (مرسوم 23 مارس 1969 ـ جـ . ر ـ ص 211) ووزارة الصناعة مديريتين عامتين ، و11 مديرية و64 مديرية فرعية (مرسوم 20 افريل 1976 ـ جـ . ر ـ ص 447) ووزارة الداخلية : 8 مديريات عامة و17 مديرية و51 مديرية فرعية (مرسوم 20 فايفري 1976 ـ جـ . ر ـ ص 231) وذلك دون ان نحسب المديريات الفرعية للامن الوطني .

لقانون الوظيفة العامة . وتصنف مناصب المدير المعاون والمدير والمدير العام من بين الوظائف العليا التي تتصرف بها الحكومة . وليس هناك اي شرط بالحصول على شهادة (دبلوم) من أجل شغلها . الا ان المديرين المعاونين والمديرين يعينون ، عملياً من بين اعضاء هيئة الاداريين المدنيين وهي الهيئة التي لا يدخلها الا الحاصلون على شهادة تعليم عالي .

3 ـ الدوائر الخارجية للوزارات:

تضم كل وزارة عدداً من الدوائر المتواجدة خارج العاصمة وعلى مستوى المناطق او الولايات . وترتبط هذه المديريات الجهوية بمديرية او بدائرة في الادارة المركزية . ويمكن ان نذكر : المديريات الجهوية في الزراعة ، والصحة والصناعة الخ . . . الا انه ينبغي عدم الدمج بين هذه الدوائر الخارجية المحلية الناشئة عن تنظيم عدم التركيز في الدولة وبين ادارة الهيئات المحلية الناتجة عن التنظيم اللامركزي فيها .

II ـ صلاحيات الوزراء :

الوزير رجل سياسي ، وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية يعتبر مسؤولاً عنها بصورة فردية امام رئيس الدولة . وهو أيضاً رئيس ادارة الوزارة ، وبهذه الصفة يمارس نشاطاً ادارياً واسعاً جداً . وهو الممثل القانوني للدولة التي يعقد باسمها العقود ، ويقوم بكل عمل امام القضاء سواء كمدعي او كمدعى عليه . وهو الآمر الرئيسي بصرف النفقات العامة اي انه يعطي الاوامر بالدفع داخل وزارته . وبما ان من البديهي ان لا يستطيع الوزير عملياً ان يوقع كل اوامر الصرف فإنه يفوض صلاحياته هذه الى رؤساء الدوائر الذين يتمتعون هكذا بصفة آمري الصرف الثانويين .

وبالاضافة لهذه الصلاحيات يتولى الوزير ثلاث سلطات : تسلسلية ، وتنظيمية وسلطة وصاية .

آ ـ **السلطة التسلسلية** : وهي السلطة الاهم ، وتكتسي ثلاثة مظاهر :

ـ فهي اولاً سلطة تأديبية بموجبها يقيم الوزير حماس وصلاحية العاملين في دائرته ، ويقرر ترفيعهم او ترقيتهم ضمن حدود احترام نظام الوظيفة العامة . كما يعاقب على الاخطاء المرتكبة وفق تدرج يبدأ بالتنبيه البسيط وينتهي بالطرد من الخدمة .

وهي ثانياً سلطة التعليمات والتوجيه التي يستخدمها الوزير لاعطاء الاوامر لدوائره وهي اوامر فردية توجه الى هذا الموظف او ذاك او اوامر جماعية بشكل تعليمات ادارية او منشور وزاري . وهذه المناشير مهمة جداً لأنها تشكل القاعدة الاساسية لعمل الدوائر الادارية .

وأخيراً فإن الوزير يمارس سلطة الاصلاح التي تمكنه من تعديل والغاء القرارات المتخذة من قبل الموظفين التابعين له او إستبدالها بقرارات جديدة .

ب ـ **السلطة التنظيمية** : لا يتمتع الوزير ، مبدئياً ، بسلطة تنظيمية عامة لان مثل هذه السلطة من اختصاص رئيس الدولة فقط . وهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية الا عندما يأذن القانون له بذلك صراحة وذلك بغية وضعه موضع التطبيق . وهنا يعود للوزير ، بالفعل ، أن ينظم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها .

وفي حال ان لا يعطيه القانون مثل هذه السلطة ، يُعترف له بالحق ، بصفته رئيس الادارة ، ان يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الادارة الموضوعة تحت سلطته . وهناك في هذا الموضوع قرار

مبدئي لمجلس الدولة (مجلس الدولة 7 فايفري 1936 ، جامار ، R.G.J.A.). يعترف بهذه الامكانية ويضع قاعدة تقول بأن الوزراء لا يتمتعون بسلطة إتخاذ اجراءات عامة وتنظيمية الا اذا سمح القانون لهم بذلك وبسبب ضرورات العمل .

وعلى كل فإن التحليل القانوني البحت والشكلي لا يكفي للاحاطة بالواقع[1] : فالكل يعرف ان الوزير يشارك في اعداد المراسيم التنظيمية التي يتخذها رئيس الدولة . فكل مرسوم يحضر اولاً بناء على مبادرة احد الوزراء ثم ان الوزير يتولى أمر المشروع ويدافع عنه امام زملائه للحصول على موافقة الوزراء الذين يعنيهم الامر (وبخاصة وزير المالية عندما يكون للنص آثار مالية) وأخيراً يقدم المشروع لرئيس الدولة الذي لا يقوم غالباً الا بتثبيته . ولهذا يمكن القول ، بالنتيجة ، ان المراسيم هي في الواقع من اعمال الوزراء ولكنها قانونياً من عمل رئيس الدولة الذي يعتبر الوحيد القادر على اعطائها قوة تنفيذية بعد توقيعه عليها . كما ان الرئيس يستطيع ان يرفض توقيع مشاريع المراسيم او تأجيل ذلك لدراسة اخرى وخاصة عندما يحدث عدم اتفاق بين اعضاء الحكومة ، الامر الذي يتطلب مناقشة جديدة وتحكيماً في مجلس الوزراء .

جـ ـ **سلطة الوصاية** : ان سلطة الوصاية ، التي ميزناها عن السلطة التسلسلية ، تمارس على السلطات اللامركزية . والوصاية تأخذ

---

(1) ـ انظر رسالة الدكتوراه الهامة لـ :

Céline WIENER -Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres- -Paris—L.G.D.J.).

التي تجدد التحليل في هذا الصدد وتعارض وجهة النظر التي ترى ان ليس للوزير سلطة تنظيمية .

شكلاً تقليدياً مزدوجاً يتمثل بالمراقبة على الاجهزة وعلى اعمال أشخاص اللامركزية . ان كل المؤسسات العامة الوطنية ، وكل الشركات والمشاريع الوطنية تخضع لوصاية وزير ما . اما البلديات والولايات فتخضع لوصاية وزير الداخلية .

الشعبة 3 : الادارة الاستشارية على الصعيد المركزي .

إن تحضير وتنفيذ القرارات ، ضمن الادارة ، هو غالباً من ثمار عمل عدة أشخاص او هيئات . وإن اغلب القضايا تعني عدة دوائر ، لهذا فإن من المرغوب فيه ان تتشارك كلها خلال المرحلة التحضيرية وذلك من اجل تسهيل الحلول . كذلك فإن من المرغوب فيه تجنب العمل التكنوقراطي والاستبدادي الذي يكمن باسناد مهمة حل القضايا للخبراء فقط . ان الادارة الحديثة تطور إذن اسلوب التشاور[1] . فعلى المستوى السياسي والنفسي بدأت إستشارة النقابات وممثلي المهن والمنتفعين بالاتساع شيئاً فشيئاً ، واخذت تتجه لتتجسد في مؤسسات اي لتجري عبر أجهزة دائمة ووفق اجراءات محددة . وعلى المستوى الاداري البحت يوجد ، في اغلب البلاد ، عدد كبير من الاجهزة الاستشارية[2] . ففي فرنسا نعرف ان مجلس الدولة يجمع مع وظيفته كقاضي وظيفة « مقدم الرأي » للحكومة .

---

(1) ـ حول فائدة وفعالية عمل اللجان ـ انظر :- GALBRAITH : " Le nouvel Etat industriel 1975 - 1ère édition - P: 75 et suiv.

(2) ـ انظر : WERER Y. : L'administration consultative - L. G. D. J. Paris - 1968.

وفي الجزائر تتجه الاستشارة[1] التي كانت في البدء محدودة ، لتصبح اكثر شمولاً . الا انها تجري غالباً بمبادرة من الادارة نفسها . لذا فإنها تحتفظ الى حد ما بمظهر بيروقراطي او تكنوقراطي .

وسندرس ، بعد القاء نظرة اجمالية على اجهزة الادارة الاستشارية ، ثلاثة امثلة محددة هي : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، واللجنة الوطنية للثورة الزراعية ولجنة التشريع الوطنية .

I ـ أجهزة الادارة الاستشارية :

وهي المجالس العليا والمجالس الوطنية الموضوعة مباشرة لدى الوزراء والمكلفة بصياغة المقترحات حول المسائل المحددة . إن تأليف وصلاحيات هذه المجالس متنوعة جداً .

آ ـ تأليف المجالس :

إن الاجهزة الجماعية الاستشارية يمكن ان تضم فقط موظفي الدولة . وهذا ، على سبيل المثال ، حال اللجنة المركزية لصفقات الدولة التي نص على قيامها قانون صفقات الدولة (Le code des marchés de l'Etat) (أمر 17 جوان 1967)[2] . كما يمكن احياناً ان يتمثل فيها ، بشكل رمزي ، الحزب او الاتحاد العام للعمال الجزائريين (مثل المجلس الوطني للتجارة الخارجية الذي احدث بالامر الصادر في 21 نوفمبر 1973 . وهو يضم ممثل واحد عن الحزب ، وآخر عن إتحاد العمال) . وهناك بعض الحالات التي

---

(1) ـ انظر : REMILI : Les institutions administratives algériennes, P: 160 et suiv.

(2) ـ ان التركيب الاولي عدل في مرات عديدة . اما قائمة الاعضاء الحالية فقد حددها الامر الصادر في 74/1/30 والذي اكمل بالامر الصادر في 17-1-1975 .

يوجد فيها تركيب متساوي حيث يتمثل الحزب والادارة بعدد متساوٍ من الممثلين (المجلس الاعلى للوظيفة العامة الذي يضم 7 ممثلين من كل جانب ، ولكن بدون اي ممثل للاتحاد العام للعمال الجزائريين) . أخيراً فإن اللجان المشتركة للوظيفة العامة تتألف مناصفة من ممثلي الادارة والممثلين المنتخبين من قبل العاملين .

إن هذه الامثلة تبين إذن ان تركيب هذه الاجهزة متنوع جداً سواء فيما يتعلق بعدد أم بنوعية الاعضاء . الا ان دراسة مجموعة المؤسسات الاستشارية تظهر احتكار او سيطرة الموظفين الكبيرة عليها . الا ان من المرغوب فيه ان ينفتح تركيبها الى اقصى حد على العالم الخارجي عن الادارة وخاصة على المنتفعين والنقابات والمنظمات الجماهيرية التي سيساهم رأيها في تحسين عمل مختلف الدوائر وبتلطيف البيروقراطية المتنامية والخطيرة .

ب ـ صلاحيات الاجهزة الاستشارية :

إن مهمة الاجهزة الاستشارية تكمن في تقديم الاراء غير الملزمة ، مبدئياً ، للسلطة التي تطلبها [1] ان قوة الرأي تتعلق فقط بصفة الجهاز الاستشاري الذي أبداه وبسلطته المعنوية . ان تقنية الرأي تخضع للاجراء التالي :

---

(1) ـ لنشر حالة استثنائية تكون فيها سلطة اتخاذ القرار معترف بها لجهاز استشاري : وهي حالة اللجنة الوطنية للاستثمارات ، التي نص عليها قانون الاستثمارات (او 15-9-1966) والمخولة ، وفقاً للقانون المالي لعام1970 ، بالسماح بانشاء كل مشروع اجنبي ا بايقاف نشاطه . ان اختصاصاً كهذا ، يعود ، عادة لوزارة وهذا ما نص عليه مرسوم21-2-72 (والوزارة المعنية هي وزارة المالية) المخالف للقانون المالي لعام1970 . انظر :

TERKI:Les sociétés étrangères en Algérie-Alger, office des publications universitaires-1976 - P: 192 et P: 238.

- يكون الطلب اختياري عندما تكون الادارة حرة في اللجوء او عدم اللجوء لمجالس جهاز ما . وهذه هي الحالة الاكثر شيوعاً .

- يمكن ان يكون الطلب اجبارياً عندما تكون الادارة ملزمة بطلب الرأي ، رغم ان الرأي بحد ذاته لا يفرض على الادارة . فقط الطلب هو الالزامي . فالمجلس الاعلى للقضاء ، على سبيل المثال ، يجب ان يستشار في كل اقتراح يتعلق بتعيين او تسمية القضاة (المادة 21 من أمر 13 ماي 1969 المتضمن نظام القضاء) وكل تعيين او تسمية تتم بدون هذه الاستشارة المسبقة تكون مشوبة باللاقانونية .

أخيراً ، فإن الرأي يمكن ان يكون ملائماً عندما تكون الادارة ملزمة ليس فقط بطلب الرأي وانما ايضاً باتباعه . ان هذه الحالة استثنائية . ففي مجال التأديب ، على سبيل المثال ، لا يمكن طرد موظف من الخدمة العامة الا بناء على رأي ملائم صادر عن اللجنة المشتركة (المادة 56 من امر 2 جوان 1966) كذلك فإن اجراء بعض الصفقات العامة يخضع للرأي الملائم الصادر عن اللجنة المركزية لصفقات الدولة (المادة 126 من امر 17 جوان 1967) . كما ان المجلس الوطني للملاحة الجوية يعطي رأيه الملائم بشكل خاص في كل مشروع لاتفاق دولي او كل نص تشريعي او تنظيمي او كل خطة تجهيز وتوظيف (المادة 3 من أمر 8 اوكتوبر 1970) .

ذلك هو الاجراء الاستشاري الذي لم يجد تطبيقه بعد نقطة التوازن ، فأما ان يكون موضوعاً للتجاهل ؛ ويمكننا ان نذكر امثله عديدة عن أجهزة نصت عليها النصوص القانونية الا انها لم تعمل مطلقاً . وإما ان تصبح الاستشارة مبالغاً فيها وتؤدي هكذا لتأخير العمل الاداري .

II ـ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (C.N.E.S.) :

أحدث هذا المجلس بالأمر الصادر في 6 نوفمبر 1968 [1] ويعتبر الجهاز الاستشاري الاكثر اهمية والموجود في الجزائر . لهذا يستحق ان ندرس تنظيمه وصلاحياته والتقييم الحالي لنشاطاته [2] .

آ ـ تنظيم المجلس :

إن دراسة تأليف المجلس تبين ان أعضاءه يختارون من داخل الاجهزة السياسية ، من الادارة الاقتصادية والمالية ، من المنتجين ومن الشخصيات المؤهلة في المجال الاقتصادي والاجتماعي . ومدة العضوية في المجلس خمس سنوات . ان الملاحظة الاكثر تدقيقاً في طريقة تأليف المجلس تستدعي بعض الملاحظات :

ـ إن تعيين الاعضاء يشكل الاسلوب الرئيسي في الاختيار اما الانتخاب فمستبعد .

ـ إن تمثيل مختلف المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية نظم من جديد بالامر الصادر في 14 اوكتوبر 1970 [3] الذي عدل المادة 13 من أمر 6 نوفمبر 1968 . وقد أدى هذا التعديل الى تخفيض عدد المستشارين من 172 الى 120 ونتج هذا التخفيض عن اختصار عدد ممثلي الادارة . والواقع ان التأليف الاولي للمجلس كان يؤمن سيطرة فئة يمكن ان نصفها

---

(1) ـ ج . ر ـ ص 1188 والمجلة الجزائرية 1969 ـ ص 595 .

(2) ـ انظر :

BENCHIKH: «le Conseil national économique et social»-
Revue algérienne-1975-P:77.

(3) ـ ج . ر ـ ص 1003 .

« بالتكنوقراطية » وكانت تضم ممثلي الوزارات ، و 20 موظف كبير من الادارة الاقتصادية والمالية و 30 رئيس مدير عام و 30 من ذوي الاختصاص . اما الآن فلم يعد هناك ممثلين للوزارات . كما ان عدد كبار موظفي الادارة الاقتصادية لا يبلغ الا عشرة اعضاء .

- إن التمثيل ذو الطابع السياسي متوفر عن طريق وجود 15 عضواً من الحزب و 15 عضواً من المنظمات الوطنية و 15 رئيس جمعية شعبية للولاية . » [1])

- 2 أما فيما يتعلق بتأليفه وطريقة عمله فقد كان المجلس يضم بالاساس اربع شعب متخصصة ومكلفة باعطاء الرأي في مجالاتها المختلفة ([2]) ، الا انه منذ جوان 1975 فقد حدث تعديل في عمل المجلس الذي اصبح يضم 8 لجان : للمالية والمشاريع ، للشؤون الاجتماعية والثقافية ، للتربية والتكوين ، للتجهيزات الجماعية والبناء التحتي ، للتبادل والتعاون ، للأجور والاسعار والاوضاع ، للتطور الزراعي والصناعي [3] . وتجدر

---

(1) - كان من المفترض النظر بتمثيل البلديات بحيث يعين مندوبيها من قبل المؤتمر السنوي لرؤساء المجالس الشعبية البلدية . وتجدر الاشارة الى ان الاصلاح المتعلق بالولايات الذي جعل عددها يصل الى 31 سيؤدي الى تعديل في التمثيل بالمجلس .

(2) - وهي الشعب التالية : شعبة الخطة وتعطي رأيها في الخطة وتتابع تنفيذها - شعبة المشاريع وتهتم بالمشاريع العامة والمسيرة ذاتياً - شعبة الاجور والاسعار وتتابع تطور الاسعار وسياسة الاجور - شعبة الشؤون الاجتماعية وتحصر اهتماماتها بالأمور الاجتماعية للناس .

(3) - انظر : المجاهد تاريخ 11 / جوان / 1975

الاشارة الى انه حين انعقاد الدورات السابقة فإن الشعب الاربعة لم تكن تجتمع لان المجلس كان يقرر في بداية كل دورة ، دعوة لجان مصغرة كان عددها وتأليفها يتغيران بحسب القضايا المطروحة للنقاش .

وكان يرأس المجلس ، بالاصل ، الوزير المكلف بالمالية والخطة وبعد ذلك اعطيت الرئاسة لوزير دولة [1] . الا ان الرئاسة اصبحت شاغرة بعد الغاء وزارة الدولة [2] وهي تشغل الآن من قبل امين الدولة للخطة .

ويضم المجلس امانة عامة ، ومدير عام ، ومديرين ومستشارين يعينون بمرسوم [3] ، ويجتمع مرتين على الاقل في العام ، والجلسات ليست علنية ، وحين احداث المجلس في 11 نوفمبر 1968 ، اعلن رئيس الدولة ان المناقشات ستكون علنية وانها ستبث بالاذاعة والتلفزة [4] الا ان هذا الاعلان كان يناقض المادة 12 من الامر المتضمن احداث المجلس والتي تنص : « بأن جلسات المجلس وشعبه ليست علنية » . ان الاراء والتقارير والتوصيات ترفع لرئيس الدولة الذي يستطيع ان يقرر جعلها علنية [5] .

ب ـ الصلاحيات :

تقول المادة2 من الامر المتضمن احداث المجلس ، انه هيئة ذات طابع

---

(1) ـ عدل الامر الصادر في 14-10-1970 رئاسة المجلس . وعين للرئاسة بمرسوم في نفس اليوم السيد شريف بلقاسم ، وزير الدولة .

(2) ـ انظر : أمر 16 جويليه 1975 ـ ج . ر ـ ص 651 .

(3) ـ انظر : أمر 29 افريل 1975 ـ ج . ر ـ ص 402 .

(4) ـ انظر : المجاهد عدد = 12 نوفمبر 1968 ـ ص 3 .

(5) ـ ان الصحافة تنشر عادة اعمال المجلس من خلال تقديمه لبيان باعمال الدورات .

استشاري هدفه تأمين مشاركة بعض الاجهزة في اعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة . ان هذه المشاركة المعلن عنها بشكل واسع في نص الامر ، يمكن ان تتحقق بعدة طرق :

أولاً : بطريقة ابداء الرأي . ان المجلس ، باعتباره هيئة إستشارية ، موضوع تحت تصرف الحكومة التي يمكنها ان تطلب رأيه في كل المسائل ذات الطابع الاقتصادي او الاجتماعي . ان الحكومة غير ملزمة بطلب هذا الرأي ، والامر متعلق برغبتها . الا ان المجلس يستطيع ، أيضاً ، بمبادرة خاصة منه ان يعلم الحكومة بكل ملاحظة يراها مفيدة .

ثانياً : يقدم المجلس تقارير حول الوضع الاقتصادي ليوضح الأمر للحكومة . بهذه الصفة تكلف الشعب المتخصصة بمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة نتائج اعمال المشاريع العامة والمسيرة ذاتياً وكذلك دراسة ومتابعة تشكل وتطور الأسعار . وبهذه الوظيفة يتجاوز المجلس المرحلة الاستشارية البحتة لان تقاريره اذا ما أعدت بشكل جيد فإنها يمكن ان تستخدم كأساس للتوصيات ، التي تمثل الاسلوب الثالث لتدخله .

ثالثاً : التوصيات وتعني مشاركة المجلس فعلياً في سياسة البلاد الاقتصادية والاجتماعية . صحيح ان التوصية ليست ملزمة والحكومة ليست مجبرة على الاخذ بها ، الا ان لها سلطة معنوية ناتجة عن سلطة المجلس وقيمة عمله . فعن طريق التوصيات يمكن للمجلس اقتراح سياسة للاسعار وللاجور ، والمساهمة في اعداد سلم وطني للاجور . وتوجيه عمل وتنظيم وبنى المشاريع العامة والمسيرة ذاتياً ، والتأثير على عملية التخطيط .

جـ ـ النشاطات الحالية للمجلس :

عقد المجلس اول جلسة عامة له في مارس 1969 ، حضرها جميع

الوزراء وقدموا فيها عروضاً عن اعمال وزاراتهم المختلفة . وبعد ذلك تابعت الشعب اعمالها حتى شهر جويليه . وقد وضع المجلس تقويماً زمنياً للاجتماعات احترم حتى نهاية 1969 وخلال الاعوام التالية .

وخلال هذه الجلسات ، أعدت ونوقشت عدة تقارير تناولت بشكل خاص المخطط الرباعي الاول (1970 - 1974) . ونظراً لكون مهمته تشمل مراقبة المؤسسات العامة فقد درس المجلس الوثائق المحاسبية لعدة شركات وطنية ، وهيئات عامة ومؤسسات عامة [1] . واعد مشروع نظام ـ نموذجي للمؤسسة العامة وقدمه للجنة حكومية خاصة . وتابع بانتظام اعداد النصوص التطبيقية للأمر المتضمن نظام المؤسسة الاشتراكية . وهناك عدة اعضاء من اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات يشاركون ايضاً في عضوية المجلس . وفي كل مرة يطبق فيها التسيير الاشتراكي على مؤسسة ، يقوم المجلس باعداد تقرير حول حساباتها ويناقش التقرير فيما بعد بحضور المسؤولين وممثلي العمال .

وخلال عام 1971 اهتم المجلس مطولاً بمشروع الثورة الزراعية وقدم تقريراً هاماً و (انظر النص في المجلة الجزائرية ـ 1971 ـ العدد الاول ـ ص 211 وما يليها) خاصة بمضمون الثورة الزراعية وبأجهزة وادوات تحقيقها . وقد اخذت الحكومة ببعض توصيات المجلس في هذا الصدد .

---

(1) ـ انظر :

«Le bilan de trois années d'existence» -in El-Moudjahid du 30 Janvier 1972.

وكذلك المحاضر المنشورة في الصحافة خلال انعقاد الجلسات .

III ـ اللجنة الوطنية للثورة الزراعية (C.N.R.A.) [1]

في حين ان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعتبر جهازاً دائماً ، فإن اللجنة الوطنية للثورة الزراعية ، التي تلعب حالياً دوراً اكثر اهمية ، ليست الا جهازاً مؤقتاً ، لأن المادة 248 من الامر المتضمن الثورة الزراعية تنص على « ان اللجنة ستحل حين الاعلان عن الاختتام الرسمي لعمليات التأميم ولتوزيع الأراضي على كامل التراب الوطني » .

التأليف : تتألف اللجنة كما يلي[2] : وزير الزراعة ـ رئيساً ، ممثلان عن رئاسة المجلس (يكون احدهما نائباً لرئيس اللجنة) 17 ممثل عن الوزارات ـ ممثلان عن الحزب والامين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين .

ويمكن ان نلاحظ هنا أيضاً سيطرة الموظفين وغياب ممثلي المنظمات الجماهيرية الاخرى وكذلك المنتخبين من قبل المجموعات المحلية . وعلى كل فقد جرى تعديل حديث قلبت التشكيلة الاساسية للجنة ، فوسعت ودخلها بشكل خاص ممثلين اثنين عن كل من المنظمات الجماهيرية التالية : الاتحاد العام للعمال الجزائريين ، الاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين ،

---

(1) ـ انظر :

MAHIOU et AUTIN : " L'impact de la Révolution agraire sur les institutions administratives ", Revue Algérienne, 1976, N° 1, R.J.PIC 1967.

(2) ـ انظر : مرسوم 3 ديسمبر 1971 ـ ج . ر ـ ص 1333 ـ الملحق بتصحيح في (ج . ر ـ ص 1361) .

الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية ، الاتحاد العام للنساء الجزائريات وقدماء المجاهدين . وتضم اللجنة حالياً 38 عضواً[1] .

وإذا كان صحيحاً ان دور اللجنة يتضمن جانباً تقنياً وادارياً يتطلب بعض الصلاحيات فإن للجنة ايضاً دور سياسي هام يجب ان يؤثر في تأليفها .

الصلاحيات : إذا إستندنا الى ميثاق الثورة الزراعية ، لوجدنا ان للجنة وظيفتين :

« دراسة وتعبئة الوسائل ذات الطابع القانوني ، والتقني والمالي الضرورية لتحقيق الثورة الزراعية ، وانشاء الاجهزة التقنية والسياسية ومتابعة وتنسيق ومراقبة نشاطاتها » .

ـ اعلام « السلطة السياسية بسير تنفيذ الثورة الزراعية » .

إن مهمة اللجنة إذن هي بنفس الوقت تقنية وسياسية . وقد سعى الأمر في مادتيه 246 و247 لتحديد ذلك بدقة .

إن اللجنة هي اولاً جهاز لدراسة واقتراح النصوص التطبيقية للأمر . وهي ثانياً جهاز تحقيق يقوم بتنظيم تقسيم المناطق واعداد تقويم زمني للعمليات والميزانية وهي اخيراً جهاز لحل الصعوبات التي يمكن ان تنشأ في الميدان .

كما ان المادة 246 تنص ايضاً على ان اللجنة « تنجز كل المهام التي

---

(1) ـ انظر : مرسوم 15 ديسمبر 1975 ـ ج . ر . ص 1139 .

يسندها لها وزير الزراعة والاصلاح الزراعي » . ورغم ان تفسير هذه المادة يبدو غامضاً فإنها تترك مجالاً للتدخل المباشر في تطبيق عمليات الثورة الزراعية .

لهذا فإن اللجنة تتجاوز الوظيفة التقليدية لجهاز استشاري لكي تمارس سلطة تقريرية ما . وقد اكد الواقع التطبيقي هذا الدور وقد شكلت تعليمات اللجنة اوامر بالنسبة للذين وجهت لهم وكان على هؤلاء تطبيقها . إن فعالية وجدارة اللجنة التي لا جدال فيهما شكلتا بحق العناصر الحاسمة التي جعلت منها احدى الادوات الاساسية لتطبيق مختلف مراحل الثورة الزراعية .

IV - اللجنة الوطنية للتشريع (C.N.L)

على إثر الامر الصادر في 5 جويليه 1973 [1] والذي ألغى كل التشريعات الاستعمارية ، صدر مرسوم في 10 أوت 1973 [2] بأحداث اللجنة الوطنية للتشريع التي كلفت بمساعدة مختلف الوزارات في إعداد النصوص الجديدة .

وتألفت اللجنة بشكل أساسي من الاداريين فضمت ممثلاً عن كل وزارة وبعض مديري الادارة المركزية والقضاة والمحامين واساتذة القانون .

وبسبب الدور الذي دعيت للعبه ، ومن أجل تجاوز هذا المظهر التقني ، فقد وُضعت اللجنة « تحت السلطة العليا لرئيس مجلس

---

(1) - ج . ر - ص 678 .

(2) - ج . ر - ص 822 - وتصحيحه في ج . ر - لعام 1974 - ص : 26 .

الثورة . . . وتحت رئاسته » ، بينما شغل وزير العدل منصب نائب الرئيس وقام بالامانة الامين العام للحكومة يساعده الامين العام لوزارة الداخلية . إن هذا يظهر ، بالنتيجة ، أهمية اللجنة والطبيعة السياسية لمهمتها . هذا فإن مما يثير الدهشة الا نجد فيه اي ممثل للمنظمات السياسية كالحزب او المنظمات الجماهيرية .

وحسب نص الاحداث ، فإن اللجنة مكلفة بوضع برامج الاعمال التي على كل وزارة إنجازها . وباقتراح كل إجراء مفيد على المستوى المادي (توزيع المهام بين مختلف الاجهزة الادارية ، بما في ذلك الشركات الوطنية) وبمراجعة نتائج الاعمال وبإبداء الرأي حول التأقلمات والتغييرات المقترحة .

ويبدو ان مهمة اللجنة تتجاوز مهمات الاجهزة التقليدية الاستشارية ، لأنها تشارك بشكل وثيق في اعداد النصوص وممارسة وظيفة شبه تشريعية . إن مقارنة اللجنة مع لجنة برلمانية ما تفرض نفسها خاصة عندما نلاحظ طريقة عملها : فخلال الجلسات النظامية يأتي مختلف الوزراء لتقديم مشاريع النصوص . ويتلو التقديم مناقشات يطلب خلالها اعضاء اللجنة شروحاً حول المواد ويقترحون تعديلاً لها . فأما ان تقبل المقترحات واما ان تحفظ وترفع للاجتماع القادم للحكومة .

وتجدر الاشارة الى ان اللجنة لم تستطع في الواقع دراسة كل المشاريع . كما انه لم يكن لديها حتى الوقت لتدرس بعمق النصوص العديدة والضخمة التي قدمت لها مؤخراً . وقد أنهت اللجنة ، على كل ، وظائفها في 5 جويليه 5، وهو تاريخ الالغاء الفعلي للتشريعات الاستعمارية .

الفصل السادس :

الادارة البلدية

(L'administration communale)

رأينا ان التنظيم البلدي في الجزائر ، قبل الاستقلال ، لم يكن الا مجرد نقل شبه وفي للنموذج المطبق في فرنسا . الا ان هذا البناء القديم الذي إنتقد بشدة في بلده الاصلي لم يعد قادراً على ان يخدم كاطار محلي في بلاد تختلف ايضاً بظروفها الاجتماعية والاقتصادية وباختياراتها السياسية . وهذا استلهم المصلحون من اجل أقلمته نماذج اخرى . فإذا كانت البلدية الجزائرية تبدو احياناً وكأنها حل وسط بين النموذجين الفرنسي واليوغسلافي فإنها تبدي احياناً أخرى سمة خاصة تجعل منها مؤسسة اصيلة ومهمة . وقبل ان ندرس هذه المؤسسة بحد ذاتها ، يبدو من المفيد ان نذكر السمات الكبرى للنموذجين اللذين ألهماها وكذلك وضع البلدية منذ الاستقلال وحتى الاصلاح .

الشعبة 1 ـ النماذج الاساسية .

1 ـ **البلدية الفرنسية**[1] : نتج نظام البلدية الفرنسية عن قانون 4 إفريل 1884 الذي اصبح يدعى منذ 1957 قانون الادارة البلدية . إن السمة المميزة للبلديات في فرنسا هو عددها المرتفع جداً : حوالي 38

(1) ـ من المفيد جداً الرجوع في هذا المجال للتفاصيل الموجودة في الكتب الاساسية التالية لـ :

M. LAUBADERE, VEDEL, RIVERO etc....et aussi GOURNAY, KESLER, SIWER-POUYDESSEAU, Administration publique. Paris, 1967, P: 115-135.;

الف بلدية منها 24 الفا في كل منها اقل من 500 ساكن . لقد ظهرت عدة مشاريع لتخفيض هذا العدد الاانها لم تنجح ،رغم ان الجميع متفقون على الرأي بأن البلديات الصغيرة والريفية خاصة لن تستطيع ان تدير نفسها بنفسها نظراً لافتقادها للوسائل المالية[1] والانسانية[2] .

إن بعض البلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها الخمسين شخصاً (وعددها) 800 تجد صعوبات حتى في ان يكون لها مجلس بلدي . وحسب دراسة حديثة فإن الرقم المفضل هو ان يكون هناك 2000 بلدية متوسط عدد سكان كل منها هو 8000 ساكن . (انظر :

J. MOULIN : Les citoyens au pouvoir - Paris - Seuil: 1968

إن ادارة البلدية تؤمن بواسطة سلطة تداولية هي: المجلس البلدي وسلطة تنفيذية هي : رئيس البلدية .

آ ـ المجلس البلدي ـ (Le conseil municipal)

1) المجلس البلدي جمعية منتخبة بالاقتراع العام (التصويت بالاكثرية وعلى دورتين) من قبل ناخبي البلدية . اما عدد المستشارين فيتغير حسب عدد السكان وهو بين9 كحد ادنى و37 كحد اقصى . الا ان بلديتي ليون ومرسيليا تضمان ، على التوالي ، 1ر وو63 مستشار بلدي في حين ان مدينة باريس تخضع لنظام خاص متميز كلياً .

---

(1) . انظر :

M. LAUBADERE. VEDEL RIVERO etc...et aussi GOURNAY, KESLER, SIWER, POUYDESSEAU, Administration publique, Paris, 1967, P: 115 - 135

(2) انظر :

CATHELINEAU : La fiscalite des collectivités locales, A. Collin, 1970, (dossier de 95 pages qui donnent les elements essentiels de la dépendance communale à l'égard de l'Etat.

H. ROUSSILLON : Les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir, Paris, 1972, L. G. D. J.

ومدة ولاية المستشارين (Conseillers) ست سنوات يجري في نهايتها تجديد كامل للعضوية . ولا يجوز التجديد الجزئي الا عندما يفقد المجلس البلدي ثلث اعضائه او حين يجب انتخاب رئيس بلدية جديد ولا يكون المجلس كاملاً . وهناك قواعد محددة للترشيح ولحظر الترشيح . اما النزاع بشأن الانتخابات المحلية فيعود اختصاص الفصل فيها للمحاكم الادارية . ويحق لاي مواطن تقديم الدعوى خلال خمسة ايام من مضي الانتخاب . والقاضي الذي ترفع امامه الدعوى يجب ان يبت خلال شهر واحد .

2 ويعقد المجلس البلدي اربع دورات عادية في السنة وذلك في منتصف كل فصل . ويمكن لهذه الدورات ان تستمر 15 يوماً كحد أقصى باستثناء الدورة المخصصة للميزانية والتي يمكنها ان تبقى مدة ستة اسابيع . وتختصر هذه الدورات عملياً وغالباً لدورة واحدة فقط . ويمكن للمجلس ان يعقد دورات إستثنائية بناء على دعوة المحافظ(Préfets) او رئيس البلدية (Maire) او بناء على طلب من ثلث الاعضاء . وككل جهاز تداولي (organe délibérant) ، يعد المجلس البلدي نظامه الداخلي ويسمي من بين اعضائه لجاناً مكلفة بدراسة بعض القضايا . ويرأس رئيس البلدية جلسات المجلس وتكون هذه علنية . وفي اغلب الاحيان لا يشارك فيها المواطنون . وتنظم محاضر للجلسات في ختام المناقشات ويمكن لاي كان الحصول على بيان بذلك .

3 ـ تنتج صلاحيات المجلس من المادة40 ، من قانون الادارة البلدية (المادة 61 من قانون 5 افريل 1884 التي تنص على « ان المجلس البلدي ينظم بواسطة مداولاته شؤون البلدية » . ان هذه الصيغة الواسعة تتضمن

ان المجلس هو من حيث المبدأ السلطة المختصة للمعرفة وللتقرير بشأن كل قضية تدخل ضمن نطاق البلدية . فخلال مداولاته مثلاً :

- يقوم بالتصويت على الميزانية التي يعدها رئيس البلدية ويسهر على تنفيذها . وبهذه الصفة يدلي المجلس برأيه في الامور المتعلقة بالضرائب والقروض المحلية .

- يدير الملك البلـدي (Domaine communal) المؤلف من الابنية البلدية ، والاموال البلدية مثل المراعي والغابات . . . الخ .

- يقرر إنشاء وتنظيم المرافق العامة البلـدية (Services publics com - munaux) . ولكن تجدر الاشارة هنا الى ان هذه الصلاحية تدخل ضمن الحدود الشرعية الضيقة المحددة في النصوص والاجتهاد الاداري .

وماذا تتضمن هذه الحدود ؟

اولاً : إن تدخل المجلس البلدي ليس إختيارياً دائماً ، كما انه ليس صاحب السلطة في هذا الشأن . فهناك مرافق عامة الـزامية على البلـدية واجب تنظيمها : كالحالة المدنية ، المقابر والجنائز (قانـون 28 - 12 1904 النظافة (قانون) 15-2-1902

ثـانياً : ان بعض المرافـق العامـة ، بالعـكس ، لا يمـكن ان تكون موضوعاً لمبادرة البلدية وذلك بسبب احترام مبدأ حرية التجارة والصناعة . (سنجد فيما بعد هذه النقطة وسنحللها بالمقارنة مع الصلاحيات العائـدة للمجلس الشعبي البلدي وللجمعية الشعبية البلدية) .

ويمكن للمجلس البلدي ان يعطي الآراء بنا على طلب من المحافظ او الوزير. كما يمكنه ان يصدر تمنيات باستثناء التمنيات السياسية الممنوعة بالنسبة له .

تلك هي الصلاحيات الرئيسية لجهاز التداول البلدي الذي يخضع ، بصفته سلطة لا مركزية ، لمراقبة الوصاية .

4 ـ الوصاية على المجلس البلدي : وتمارس ، وفق قاعدة تقليدية ، على الجهاز نفسه ثم على اعماله او مداولاته . ففيما يتعلق بالوصاية على الجهاز فإنها يمكن ان تبدو اولاً تجاه كل مستشار على انفراد . ويمكن إعلان إقالته حكماً من قبل المحافظ إن لم يفِ بالتزاماته الشرعية وخاصة اذا ما تغيب عن ثلاثة اجتماعات متتالية للمجلس . كما تظهر الوصاية ثانياً تجاه المجلس البلدي بمجموعه الذي يمكن ان يعلق لمدة شهر بقرار من المحافظ ولمدة ثلاثة اشهر بقرار من وزير الداخلية . ويمكن حل المجلس ايضاً بمرسوم ثم في مجلس الوزراء في حال استحالة قيامه باعماله (معارضة المجلس لرئيس البلدية التي يمكن أن تؤدي الى الشلل ، وتخلي المجلس عن إهتمامه بالشؤون البلدية) . وفي ظل هذا الافتراض على الحكومة ان تعين وفداً خاصاً من 3 الى 7 اعضاء لادارة البلدية وذلك بانتظار انتخاب مجلس بلدي جديد .

أما الوصاية على الاعمال فتطال مداولات المجلس . وهذه المداولات هي من حيث المبدأ قابلة للتنفيذ او للتطبيق بعد 15 يوماً من ابلاغها للسلطة في المحافظة . الا ان هذا المبدأ يشكو من استثناءات عديدة ، كما ان المداولات الاكثر اهمية يجب ان تصدق من قبل المحافظ . اما وسائل الوصاية فإنها مشابهة لتلك المطبقة في البلدية الجزائرية .

ب ـ **رئيس البلدية** : (Le Maire)

رئيس البلدية هو العضو التنفيذي للبلدية . وهو وكيل الدولة التي باسمها يمارس بعض الصلاحيات . انه له صفة وظيفية مزدوجة وهذا الامر يجب أخذه بعين الاعتبار لتحديد الى اي مدى يلزم بعمله الدولة والى أي مدى يلزم البلدية .

1 ـ في حين ان العضو التنفيذي في المحافظة هو المحافظ الذي تسميه السلطة المركزية ، فإن رئيس البلدية ينتخب من المجلس البلدي ومن بين اعضائه . ومدة وظائفه تتفق عادة ومدة ولاية المجلس البلدي . أي ست سنوات . ورغم ان رئيس البلدية ينتخب من قبل المجلس ويخضع لمراقبته فإنه لا يعتبر مسؤولاً تجاهه . وبالمقابل فإنه يخضع لمراقبة سلطات الوصاية التي بامكانها تعليقه لمدة شهر (بقرار من المحافظ) او ثلاثة اشهر بقرار من وزير الداخلية) كما يمكن اقالته بمرسوم .

ان ولاية رئيس البلدية هي مجانية من حيث المبدأ . ولكنه في الواقع يستفيد من تعويضات وظيفية تقابل الراتب كما يستفيد من نفقات تمثيل ومهمة وإنتقال .

2 ـ ان من المهم التمييز بين صلاحيات رئيس البلدية التي يتمتع بها باعتباره وكيلاً للدولة وتلك التي يتمتع بها باعتباره وكيلاً للبلدية .

فبصفته وكيلاً للدولة (Agent de l'Etat) ، يمارس رئيس البلدية وظائف إدارية أهمها يتمثل بنشر وتنفيذ القوانين والانظمة وباتخاذ اجراءات الضابطة العامة ومعاونة الدولة في بعض الاعمال كاعادة النظر في القوائم الانتخابية ، واحصاء السكان ، وتصديق التواقيع . . . الخ . كما

يمارس ايضا وظائف قضائية : بصفته ضابط الضابطة القضائية يمكنه المشاركة في البحث عن المخالفات وملاحقتها . ويمارس مهمة النائب العام لدى محاكم الضابطة البسيطة في حال غياب مفوض الشرطة . وبصفته ضابط الحالة المدنية ، يقود الدائرة العامة للحالة المدنية ويشهر حالات الزواج .

وبصفته وكيلاً للبلدية (Agent de la commune) فإن نشاطاته تنتج ، من جهة ، من علاقاته مع المجلس البلدي ، ومن جهة ثانية من بعض السلطات التي يمارسها بنفسه . فهو يحضر مداولات المجلس ويشكل بالنسبة له العضو الذي يقوم بالمبادرة ويقدم المقترحات وبخاصة تقديم الميزانية . وهو يرأس المناقشات ، وينفذ المداولات بتوقيعه للعقود التي يقرر المجلس عقدها . كما يمثل البلدية امام القضاء ويقوم خاصة بتنفيذ الميزانية .

اما سلطاته الخاصة فأهمها انه يقوم بتأمين « حسن النظام والأمن والهدوء العام » على الأراضي البلدية . وهذه صيغة تغطي سلطات الضابطة وبالاضافة لها فهو يوجه الدوائر البلدية ويسمي ويمارس السلطة التأديبية بالنسبة للعاملين في جهاز البلدية والذي يعتبر هو رئيسهم التسلسلي .

جـ ـ التجمعات فيما بين البلديات : (Groupements intercommunaux)

إن ضيق إطار البلدية الذي أشرنا له وإستحالة قيام كل بلدية بحل بعض قضايا التجهيز او الاشغال العامة أديا الى تجميع البلديات في بنى أوسع : كالمؤتمرات البلدية المشتركة ، ونقابات البلديات ، والمناطق المدينية ، والتجمعات المدينية .

ـ المؤتمرات البلدية المشتركة (Les conférences intercommunales)

وهي نتيجة اتفاق بين عدة بلديات حول بعض القضايا المشتركة . فالمجالس البلدية المعنية تتفق على الالتقاء لمناقشة واقتراح الحلول للمسائل ذات المنفعة المشتركة . الا ان هذا التجمع الواسع جداً يبدو غير فعال .

ـ نقابات البلديات : (Les syndicats de communes)

وهي تكون شكلاً أفضل للتجمع لأن المشرع منحها الشخصية الاعتبارية واعطاها ميزانية وسمح بايجاد جهاز مكلف بتسيير المصالح المشتركة . وهذا الجهاز عبارة عن لجنة منتخبة من قبل المجالس البلدية المعنية . لقد بدت نقابات البلديات اكثر فعالية رغم ان صيغتها ليست كافية تماماً من اجل حل ازمة البلديات الصغيرة .

ـ المناطق المدينية (Les districts urbains) :

وقد أسست بالامر الصادر في 6 جانفي 1959 لمعالجة الصعوبات الناشئة عن التوسع العمراني حول المدن الكبرى . وتتمتع هذه المناطق بالشخصية الاعتبارية ولها ميزانية خاصة وجهاز خاص يسمى مجلس المنطقة . ولقد تأسس بالفعل عدد من المناطق المدينية لتسهيل التسيير المشترك لمرافق الاسكان والنقل ومكافحة الحرائق . . . الخ

ـ الا ان نقص المبادرة لدى التجمعات المعنية ادى لولادة ما يسمى بالتجمعات المدينية (Communautés urbaines) قانون (31 . 12 . 1966) التي يمكن ان تؤسس بشكل استبدادي من قبل المشرع اذا رفضت البلديات المعنية القيام بذلك .

وفي الحقيقة فإن كل هذه الحلول ليست الا مسكنات سخيفة للأزمة التي تعرفها البلدية الفرنسية . إن إصلاحاً عميقاً يؤدي الى قلب الحدود الجغرافية ، والنظام القانوني والمالي ، هو الذي يمكنه فقط ان يقدم حلاً سليماً .

II ـ البلدية اليوغسلافية :

لقد تبنت يوغسلافيا نظاماً لتنظيم الدولة والادارة مختلفاً عن نظم الدول الاشتراكية الاخرى وذلك بهدف تجنب المركزية والبيروقراطية . لقد عدل دستور 1953 ثم دستور 1963 بعمق البنى الموجودة في البلاد ليحل محلها لامركزية اقتصادية وسياسية وادارية قوية جداً . وترتكز هذه اللامركزية على البلدية التي تستلهم في حد ذاتها مبدأين أساسيين :

ـ الملكية الاجتماعية او تسيير المؤسسات الاقتصادية من قبل تجمعات المنتجين .

ـ « الحكم الذاتي » او « الادارة الذاتية » وهو مبدأ بموجبه يعود فقط للاشخاص المعنيين مباشرة حق وواجب المشاركة في صنع القرارات .

ومن اجل فهم البلدية اليوغسلافية ، يجب معرفة الوظائف المسندة اليها ، وتنظيمها السياسي ـ الاداري ، واخيراً حدود المؤسسة .

آ ـ وظائف البلدية اليوغسلافية :

تمارس البلدية ، باعتبارها الخلية الاساسية في المجتمع ، وظائف متعددة ادارية واقتصادية واجتماعية وسياسية .

إن وظائف الادارة العامة التي تقع على عاتق البلدية تجعل منها وحدة

دية . ان الاجهزة المحلية تتمتع بصلاحيات عامة واسعة في المجال الاداري وهي مكلفة بشكل عادي بكل المهمات الادارية . والدولة يجب ان لا تتدخل مطلقا ، من حيث المبدأ ، في شؤونها .

إن البلدية هي ايضا الوحدة الاقتصادية الاساسية اي وحدة العمل والانتاج . ولكي يصبح استقلالها حقيقيا فإن من الضروري ان تقام على قاعدة اجتماعية ـ اقتصادية تتولى فيها اجهزة السلطة المحلية القيادة . إن النشاط الاقتصادي للبلدية لا يمكن تصوره الا ضمن اطار الاختيار الاشتراكي . والواقع ان هذا النشاط يختلف ، بطبيعته وبمدى إتساع الصلاحيات التي يتمتع بها ، بشكل عميق عن نشاط البلدية التقليدية التي لا تسعى الا لتحقيق الكفاية الجماعية للحاجات المحلية التي لم تشبع بواسطة المبادرة الفردية . كالماء والغاز والكهرباء والنقل ومذابح الحيوانات . . .

إن البلدية في يوغسلافيا تبدو كأنها شكل عام للتنظيم ولاستعمال قوى الانتاج فوق ارض معينة . وهي تشكل بحد ذاتها وحدة اقتصادية للعمل والانتاج . ومن بين عدة وظائف اقتصادية اخرى فإن عليها تأمين تطور قوى الانتاج وتوجيه وتنسيق النمو الاقتصادي وتحديد وتوزيع الموارد الضرورية لحاجات البلدية .

أخيراً فإن البلدية اليوغسلافية تعتبر وحدة تسيير اجتماعي اي وحدة حياة الجماعية . فإذا كانت البلدية تشكل من الوجهة الادارية تقسيماً إقليمياً متفقاً بشكل عام مع تجمع عمراني ما ، واذا كانت من الناحية السياسية تعني نموذجاً من التنظيم المحلي متميزاً عن الدولة ، فإنها من

الناحية الاجتماعية تريد ان تكون مشتركاً حقيقياً للعلاقات بين الافراد وبين الجماعات .

ومن اجل الوصول لهذه الوحدة صدرت عدة اصلاحات متعاقبة منذ عام 1946 . واختصر عدد البلديات فيها كالتالي :

1946 :	11.500 بلديـــة
1952 :	4.125 بلديـــة
1959 :	1.193 بلديـــة
1967 :	501 بلديـــة .

إن هذه الأرقام تدلل على تطور حجم البلدية التي تحولت من مجرد تقسيم اداري بسيط لتصبح تجمعاً اجتماعياً ـ إقتصادياً يسكنه بالمتوسط نحو 33.000 شخص ويمتد على مساحة 440 كلم^2 .

ب ـ تنظيم البلدية اليوغسلافية :

هناك ثلاثة مبادىء ، يضمنها الدستور الاتحادي ، تشكل الأساس للتنظيم البلدي :

ـ مبدأ التسيير الذاتي

ـ المبدأ القائل بأن كل سلطة مصدرها الشعب يجب ان تظل موحدة في أيدي ممثليه .

ـ مبدأ الديمقراطية التمثيلية المصحح بعدة صيغ للديمقراطية المباشرة او شبه المباشرة .

إن التنظيم المحلي معقد جداً لهذا سنعمد من اجل التوضيح للتمييز بين الجمعية البلدية ، الاجهزة السياسية التنفيذية والمؤسسات الاخرى للادارة الذاتية .

1) **الجمعية البلـدية** (Assemblée communale) : هي المؤسسة الاساسية للسلطة وللتسيير الذاتي وذلك باعتبارها الجمعية التمثيلية للشعب وللبلدية وهي منتخبة لمدة اربع سنوات . وتأليفها يخضع لمبدأ التمثيل المزدوج السياسي والمهني بمعنى ان الناخبين اليوغسلاف يمثلون سياسياً كمواطنين ومهنياً كعمال .

وتضم الجمعية جهازين :

المجلس البلدي (Le conseil communal) الذي ينتخب اعضاؤه مباشرة من قبل جميع مواطني البلدية ويشكل مظهر التمثيل السياسي او تفويض المواطنين .

- مجلس مجموعات العمل (Le conseil des communautés de travail) الذي ينتخب اعضاؤه فقط من قبل العمال المقيمين ضمن اراضي البلدية وهو يشكل مظهر التمثيل الاجتماعي او تفويض العمال .

نلاحظ اذن ان المنتج يستفيد من تصويت مزدوج فهو كمواطن يشارك في انتخاب المجلس البلدي . وكعامل يشارك بانتخاب مجلس التجمعات .

ان الجمعية البلدية ، باعتبارها الجهاز الاسمى للسلطة وللتسيير الذاتي على المستوى المحلي ، تشكل الجهة الرئيسية التي تتصرف بالحقوق والواجبات العائدة للبلدية . وهي لهذا تمارس الصلاحيات الثلاثة التالية :

- إنها تعتبر الهيئة التقريرية . وبهذه الصفة تتولى السلطة التنظيمية بشكل اوامر ، وقرارات وتعليمات . وتعد الخطة الاجتماعية والميزانية والضرائب البلدية .

- إنها تمثل الهيئة التنفيذية وتمارسها بواسطة لجان تسميها من بين

اعضائها لمتاعبة القرارات . وهي تعين وتقيل الاجهزة السياسية ـ التنفيذية التي تقوم بتطبيق القرارات .

ـ وهي اخيراً الهيئة الادارية العامة لان باستطاعتها التدخل في كل اجراء او نشاط متعلق بسيرعمل البلدية الاداري .

2) **الاجهـزة السياسية ـ التنفيذية** : لا يوجـد في البلـدية اليوغسلافية جهاز تنفيذي بالمعنى التقليدي للتعبير . فالواقع ان هذا الجهاز يتألف من عدة مستشارين معينين وعدد من المواطنين . وهـذه الاجهـزة تسهر على تطبيق الاجراءات والخطط الاجتماعية والاعمال الاخرى المقررة من قبل الجمعية البلدية . وبامكانها تقديم مقترحات لهـذه الجمعية وتملي بعض الوصفات وتقود نشاط الاجهزة الادارية البحتـة . وهـذه الاجهـزة الادارية توجد في أسفل السلم الاداري وتكلف بتطبيق توجيهات الاجهزة السياسية التنفيذية والجمعية البلدية ، وتعتبر مسؤولة امام الجمعية . وهي تقابل ما يعرف بالدوائر الادارية البلدية .

ورئيس الجمعية البلـدية لا يمـارس اية صلاحية تنفيذية ، وتنحصر مهمته فقط بتنظيم اعمال الجمعية والاجهزة والتنسيق بينها وبين نشاطات الاجهزة الادارية التي يمارس عليها رقابة عامة .

3 ـ **مؤسسات التسيير الذاتـي السياسي الاخـرى** : يلحـظ النظام اليوغسلافي في كل الصيغ الساعية للاقتراب ما امكن من الديمقراطية المباشرة ونذكر من بين المؤسسات التي اقيمت في هذا المجال : اجتماعات الناخبين ، والاستفتاء البلدي وتناوب المسؤولين .

إن الهـدف من اجتماعـات الناخبـين هو السماح بالمشـاركة المبـاشرة

للمواطنين في تحمل المسؤوليات . فالبلدية يجب ان تخلق الشروط الضرورية لمشاركتهم من اجل دفع مبادرة المواطنين . فخلال هذه الاجتماعات ، مثلاً ، يتقدم المرشحون للانتخابات .

اما الاستفتاء فهو الاداة التقليدية لمشاركة المواطنين المباشرة في القرار السياسي . لهذا لحظ هذا الاسلوب على مستوى البلدية وهو احياناً يصبح الزامياً من اجل اتخاذ بعض القرارات . اخيراً وضمن افق التسيير الذاتي ومن أجل تجنب ممارسة نفس الاشخاص لنفس المسؤوليات خلال مدة طويلة لحظ النظام طريقة للتناوب . فمنع على اي كان ان يكون عضواً في نفس مجلس الجمعية البلدية او في نفس المجلس التنفيذي لمرتين متتاليتين .

جـ ـ حدود التسيير الذاتي :

يؤدي نظام التسيير الذاتي ، بلا جدال ، لمشاركة الاشخاص المعنيين في تحمل أعباء شؤونهم الخاصة وعلى مسؤوليتهم الكاملة . إن البلدية اليوغسلافية ، رغم كونها تجمعاً مستقلاً ، فإنها لا تشكل هيئة معزولة ضمن الدولة . انها تقيم علاقات مع السلطة المركزية والمجتمع الذي يحيط بها .

إن السلطة الاتحادية تمارس رقابة قضائية على قرارات الاجهزة البلدية . وتكمن هذه المراقبة باحالة القرارات غير الشرعية للمحكمة الدستورية التي تعتبر الجهة المختصة الوحيدة من اجل اصدار قرار بالابطال . كذلك فإنه اذا امتنعت اجهزة البلدية عن تنفيذ القوانين والاعمال الاتحادية فإن السلطة الاتحادية تحل محلها . وهذا ما يعرف تقليدياً باسلوب الحلول في العمل . اخيراً فإن حق الحل موجود تحت رقابة القانون . والى جانب هذه الرقابة القانونية هناك رقابة غير مباشرة على

المستوى العام وذلك عندما تصدر الاجهزة المركزية للسلطة اراء او مشورات يجب التقيد بها . وعلى الصعيد الاقتصادي يمكن للدولة الاتحادية ان تؤثر على العمل المحلي من خلال تقديم المساعدات المالية . وعلى المستوى التقني توجد اجهزة مساعدة ومشورة اتحادية ايضاً .

وبالاضافة لهذا ، نشير للدور الهام لرابطة الشيوعيين اليوغسلاف الحزب الوحيد الذي يحدد السياسة العامة للبلاد ويتابع نشاط كل الاجهزة .

ان هذه المراقبات المختلفة تحد من إستقلال البلدية لكنها لا تعتدي ابداً على الصلاحيات الاساسية المعترف لها بها في عملية التنظيم الاقتصادي والاجتماعي في يوغسلافيا . ان البلدية ، المتمتعة بصلاحيات عامة واسعة ، تمتلك ايضاً الوسائل التي تتناسب ومهمتها في خلق شروط التطور الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق الانسجام بين مصالح المواطنين ومصالح المجتمع . لكن هذا النظام المعقد يتطلب لكي يعمل بشكل مقبول نظاماً قانونياً متطوراً وتطبيق حازم للشرعية وانضباط شديد كما يتطلب خاصة وعياً اشتراكياً ملتزماً لدى المواطنين والقادة .

الشعبة 2 ـ البلدية في الجزائر بين 1962 و 1967

تلقت البلدية الجزائرية ، غداة الاستقلال ، نفس الازمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الاخرى . فأما ان تختفي الاجهزة البلدية بسبب مغادرة المسؤولين فيها وأما يجب ان تحل كإجراء اداري . ومن أجل ملء

هذا الفراغ عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية . وبانتظار اعداد قانون بلدي جديد ، حدثت بعض الترتيبات المحدودة المدى في الوقت الذي بدأت تظهر فيه على المستوى النظري فكرة جعل البلدية خلية أساسية .

1 ـ الترتيبات .

وتمثلت بشكل أساسي بالاصلاح الاقليمي (La réforme territoriale des communes) للبلديات وبعلاقتهم مع نظام التسيير الذاتي الذي اقيم في المشاريع الشاغرة .

آ ـ كان هدف الاصلاح الاقليمي إجراء عملية تجميع للبلديات . ففي عام 1962 كان هناك اكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانياً وتقنياً ومالياً . وكان من المستحيل في تلك الظروف ايجاد اداريين بعدد كاف ليتحملوا عبء هذا العدد من البلديات . وفي 16 ماي 1963 [1] صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الاقليمية للبلديات بحيث أدى لتخفيض عددها الى 676 بلدية . وقد أكمل هذا المرسوم بعدة نصوص أخرى في نفس الاتجاه[2] واصبح متوسط عدد السكان في البلدية نحو 18 الف

---

(1) ـ جـ . ر ـ ص 449 .

(2) ـ أمر 28 اوكتوبر 1963 ـ جـ . ر ـ ص 1102 ـ أمر 2 ديسمبر 1963 جـ . ر ـ ص : 1272 ـ أمر 31 جانفي 1964 ـ جـ . ر ـ ص 182 .

ساكن[1] . وقد احتفظ اصلاح 1967 بهذه الحدود مع بعض التعديلات[2] التي خفضت عدد البلديات الى 681 بلدية .

ب ـ مساهمة البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي : وقد ورد في نصين أقاما لهذا الغرض جهازين : لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي ، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي .

1) لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.I.E.S.) وهي تستمد أصلها من الأمر الصادر في 6 أوت 1962 [3] الذي أسس في كل محافظة (ولاية) لجنة للتدخل واشار في مادته السادسة الى إمكانية مثل هذه اللجنة على مستوى البلدية . وتضم اللجنة ممثلين عن السكان وتقنيين من المرافق العامة والمشاريع الخاصة برئاسة رئيس البعثة الخاصة . وتتمثل صلاحياتها

---

(1)ـ انظر الاحصائيات التالية في مجلة المجموعات المحلية (collectivités locales)-1967- العدد 1 ص 38 :

من	0	الى	5000	ساكن	:	38	بلدية
من	5000	الى	10.000	ساكن	:	209	بلدية
من	10.000	الى	20.000	ساكن	:	275	بلدية
من	20.000	الى	40.000	ساكن	:	113	بلدية
من	40.000	الى	100.000	ساكن	:	34	بلدية
		+	100.000	ساكن	:	7	بلديات
			المجموع			676	بلدية

(2)ـ اضاف المرسوم الصادر في 20 جانفي 1971 (جـ . ر ـ ص 139) 15 بلدية ، ونتجت عدة تعديلات اخرى عن المراسيم الصادرة في 5 اوكتوبر 1972 (ص 1198) وفي 12 جويليه 1974 (ص 623) وفي 27 فايفري 1975 (ص 235) .

(3)ـ جـ . ر . د . جـ . 1962 ـ ص 66 .

باعطاء اراء حول مشروع الميزانية ، وباقتراح كل تدخل وعمل من شأنه دفع عملية التطور المحلي وتنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية . ولهذه اللجنة الفضل في سد الفراغ الناشيء عن غياب المجلس البلدي وفي محاولة الاعلان عن التعاون بين الادارة والاطارات العامة والخاصة والسكان . الا انها لم تعمل مطلقاً بشكل حقيقي ، وحتى ان بعضها لم يوجد قط وذلك كغيرها من الاجهزة الكثيرة التي احدثت في تلك الفترة المثيرة غداة الاستقلال .

2) المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S.) وأحدث في كل بلدية بالمرسوم الصادر في 22 مارس 1963 [1] والمتضمن تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة (entreprises vacantes) . وكان الهدف منه تحقيق مشاركة البلدية في التسيير الذاتي .

ويتألف المجلس من : رؤساء لجان التسيير ، ممثل الحزب ممثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين ، ممثل عن جيش التحرير الشعبي والسلطات الادارية في البلدية أي رئيس البعثة الخاصة (délégation spéciale) . وقد عكس المجلس ، بطريقة تأليفه ، الاهتمام بتحقيق تمثيل شرعي للتسيير الذاتي لان رؤساء لجان التسيير سيطروا عليه بشكل واسع . وينتخب المجلس رئيسه من بين ممثلي التسيير الذاتي ويجتمع مرة واحدة على الاقل في الشهر . ويمكن لممثل عن جهاز الوصاية ان يحضر الاجتماعات . وتشمل صلاحيات المجلس البلدي ، بشكل اساسي ، المساعدة في خلق وتنظيم

---

(1) - ح . ر - ص 298 .

لمشاريع المسيرة ذاتياً ، وتنسيق نشاطاتها على مستوى البلدية ، إعطاء او سحب الموافقة لمدير المشروع المعين من قبل جهاز الوصاية . ولقد قدر لهذه المجالس أن تلعب دوراً هاماً فيما لو وجدت فعلاً وتمكنت من العمل . لكن الواقع ان عدداً قليلاً جداً منها رأى النور ، وان عدداً أقل تمكن من العمل بالفعل .

إن فشل هذه المحاولات المختلفة لاصلاح المؤسسة البلدية يُفسر بعاملين : الأول هو زرع اجهزة وصلاحيات جديدة في بنية بلدية تعيش فترة ازمة عارمة وفوضى . والثاني يتمثل في ان هذه الاجهزة المزروعة بحد ذاتها ليست ، ولأسباب مختلفة عميقة او لبعض الظروف ، قادرة بما فيه الكفاية على القيام بمهامها .

وعلى كل فقد إستخلص من هذا الفشل درس يقول بأن من الواجب اعادة التفكير كلياً بصورة التنظيم البلدي ، والكف عن الارتجال .

II ـ التفكير المذهبي حول البلدية :

كانت نصوص جبهة التحرير الوطني ، قبل الاستقلال . تشير باختصار شديد لموضوع المجموعات المحلية . ففي حديثه عن البلدية ، ذكر ميثاق طرابلس ، على سبيل المثال ، وبشكل عام ، أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب وانه سيكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية . أما بعد الاستقلال ، فبالعكس جعلت أغلب النصوص من الاصلاح البلدي قضية ذات اولوية وأعلنت انها مؤسسة تحتل المكان الاول من الاهمية .

آ ـ وقد كرس دستور 10 سبتمبر 1963 رسمياً وعلنياً المكان الهام

للبلدية في تنظيم الدولة . وإستقت المادة 9 حرفياً نص المادة 96 ـ الفقرة I ـ من الدستور اليوغسلافي ، التي تنص : على « ان المجموعة الاقليمية والادارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية » . وأعلن الدستور ، بالنتيجة ، ضرورة اصلاح المؤسسة الموروثة عن فرنسا واستخلص منها بنفس الوقت الاتجاه الاساسي . وقد كانت المادة /9/ مثقلة بالمعاني والمدى لهذا سعى ميثاق الجزائر لتوضيحها بدقة .

ب ـ أكد ميثاق الجزائر (القسم الثالث ـ الفصل الثاني ـ النقطة العاشرة) حقيقة الاختيار الاشتراكي وسير العمل المنسجم للتسيير الذاتي ، وضرورة اعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية وأضاف بأن هذا يتضمن إعتبار البلدية « قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد » . لهذا يشير الى انه بالاضافة للوظائف الادارية والاجتماعية والثقافية فإن البلدية يجب انتتمتع بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي وباستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من اجل إشباع الحاجات المحلية . إن البلدية يجب ان تسهر ايضاً على تحقيق الانسجام بين مصالح سكانها والمصالح العامة ، وعلى تشجيع التقدم والانتاجية .

ومن اجل القيام بوظيفته بشكل فعال فإن على التنظيم البلدي ان يتضمن في نفس الوقت تمثيل المواطنين وتمثيل المنتجين (في التسيير الذاتي والتعاونيات الخ . . .)[1] . واخيراً فإن الميثاق نص على ايجاد مجلس

---

(1) ـ تضمن القرار ، الذي تتباه مؤتمر الاتحاد العام للعمال الجزائريين المنعقد في 21-27 مارس 1965 ، حول الاصلاح البلدي توضيحاً إضافياً يتعلق بالجمعية البلدية والح على ضرورة تأمين تمثيل للمنتجين بنسبة 3 /2 .

بلدي واناط به مهمة التعبير ، في ظل توجيهات الحزب ومراقبة الدولة ، عن قضايا ومهام البناء في اراضي البلدية وذلك ضمن اطار الاختيار الاشتراكي .

وانطلاقاً من هذه الاسس المذهبية (doctrinales) أعد المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني مسودة مشروع غير مطبوع لقانون الادارة البلدية . وقد إقترح هذا النص ، الذي أنجز في بداية حزيران 1965 ، تنظيماً جديداً ، الا أنه لا يبدو منسجماً بما فيه الكفاية في جهده للدمج بين مواد القانون الفرنسي والنظام اليوغسلافي . الا ان له الفضل بكونه يشكل نقطة إنطلاق ملموسة للاصلاح .

جـ ـ وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 ، طرح موضوع الاصلاح مجدداً ضمن اطار السياسة العامة لبناء الدولة . وقيل ان هذا البناء يجب أن يحدث من الاسفل الى الاعلى وذلك تمشياً مع مبدأ العودة للقاعدة . فكان ينبغي البدء ببناء المؤسسات البلدية ثم المؤسسات على مستوى الولاية واخيراً على مستوى الدولة .

وكان عام 1966 عام البلدية وقد تميز بنشاط مكثف في هذا المجال . فنشرت مسودة المشروع التي اعدت في فصل الربيع ، على المستوى الشعبي ورافق ذلك حملة شرح وطنية نظمها الحزب خلال الصيف . وفي أوت 1966 نشر الحزب كراساً بعنوان « التنظيم البلدي الجديد » وأعلن فيه المبادىء الأساسية للاصلاح . وفي اوكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قراراً حول الاصلاح و « ميثاق بلدي » استخدم كمخطط لواضعي النص . ويعتبر هذا الميثاق هاماً لأنه ، بسبب عدم وجود مناقشات برلمانية ، يقدم مقام الاعمال التحضيرية ويوضح بالتالي مواد القانون نفسه . وقد اقرت

الحكومة القانون البلدي في 20 ديسمبر 1966 كما أقره مجلس الثورة في 4 جانفي 1967 ونشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967 [1] .

الشعبة 3 ـ البلدية في نص القانون

إن التركيب العام للبلدية ، كما يبدو في القانون ، يستمد سماته من نموذجين : اليوغسلافي والفرنسي . لكن هذا لا ينتقص من كونه يكتسي طابعاً خاصاً يجعل من البلدية الجزائرية مؤسسة مختلفة .

إن التأثر بالنموذج اليوغسلافي يبدو ، بشكل رئيسي ، في مجال المبادىء . فالمادة 1 من أمر 18 جانفي 1967 تنص على « ان البلدية هي المجموعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية » . إن المقارنة مع البلدية اليوغسلافية تبين أن هناك تشابها ظاهراً في التعاريف والوظائف . كما ان كليهما يتطور في نظام يقوم على الحزب الواحد الذي يشكل ، من حيث المبدأ ، طليعة الشعب ويسهر على سير المؤسسات . كذلك فإن السياق الايديولوجي يبدو واحداً ، من الناحية النظرية ، ويتجسد بالاختيار الاشتراكي اي بتولي العمال انفسهم مهام التخطيطات الاقتصادية والاجتماعية . الا انه ينبغي عدم الاندفاع كثيراً في تقدير هذا التقارب لان البلدية الجزائرية تتمتع باستقلال اقل في جميع المجالات . فهي بالخصوص لا تفسح اي مجال لوسائل الديمقراطية المباشرة المتمثلة باجتماعات الناخبين وبالاستفتاء . كما انها لا تستطيع ان تضع بنفسها نظامها الخاص كما هو الحال في يوغسلافيا حيث يعتبر هذا ممكناً بشرط مراعاة نموذج عام ، الأمر الذي يوفر للبلدية اليوغسلافية استقلالاً

---

(1) ـ انظر ـ ج . ر . ص 82 ـ والمجلة الجزائرية ـ 1967 ـ ص 426 .

ظاهراً . لقد رفض هذا الشكل من الاستقلال في الجزائر . فالميثاق البلدي ينص على « ان البلدية ليست ابداً نوعاً من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة لها والمشطوبة من إختصاص السلطة المركزية »[1] .

وفي سبيل التخفيف من هذا الاستقلال ، تمت الاستفادة من النموذج الفرنسي وخاصة فيما يتعلق باقرار نظام خاص موحد ومطبق في كل البلديات ، باستثناء مدينة الجزائر ، وكذلك فيما يتعلق باللجوء الى وسائل المراقبة الصادرة عن الوصاية الادارية .

على ان هذا التأليف بين المبادىء والتقنيات المختلفة لم يلحق ضرراً بالانسجام الاجمالي للنظام . فالمؤسسة البلدية تمثل تنظيماً وصلاحيات قادرة على ان تجعل منها ، ضمن بعض الشروط ، خلية اساسية في المجتمع .

سندرس الآن على التوالي : المجلس الشعبي البلدي ، والجهاز التنفيذي البلدي ، والنظم الخاصة المخالفة للنظام الاساسي العام .

I ـ المجلس الشعبي البلدي : (A.P.C.)

يدير البلدية جهاز للمداولة هو المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الجهاز الاساسي في البلدية ، لذا ينبغي معرفة مما يتألف وكيف يعمل؟ وما هي صلاحياته ؟

---

(1) ـ انظر : « الميثاق البلدي » كراس منشور من قبل دائرة الاعلام والتوجيه بجبهة التحرير الوطني ـ مطابع صحافة الحزب ـ ص36 .

آ ـ تأليف المجلس :

يتألف المجلس ، وهو جمعية وحيدة ، من عدد يتراوح ، حسب البلديات بين 9 و 79 عضواً ، وينتخب بالاقتراع العام والشامل من قبل سكان البلدية . ومن هذه الناحية يختلف عن مثيلته اليوغسلافية التي تتألف من شعبتين : الاولى تنتخب من قبل مجموع المواطنين والاخرى من قبل العمال المنتجين . ان فكرة تمثيل المنتجين التي لم تكرس في الجزائر تظهر بشكل آخر حين تعيين مرشحي الحزب . فمن حيث المبدأ يجب على الحزب ان يختار « العمال » ويستبعد في كل الاحوال اولئك الذين يملكون وسائل انتاج . ان الدراسات حول تأليف المجالس لم تجرِ بعد من اجل التعرف بدقة على الانتماء الاجتماعي الاقتصادي للمنتجين وعلى الاهمية العددية للعمال الحقيقيين ، باستثناء دائرة « أفلو »[1] . ان تدخل الثورة الزراعية ادى لاحداث تغييرات مهمة في تأليف المجالس وذلك نتيجة لتطبيق المواد 174 - 175 و183 من أمر 8 نوفمبر 1971 .

ـ فمن جهة اولى نصت المادة 174 على ان « الاشخاص المدعوين للمشاركة في تطبيق الثورة الزراعية يجب ان لا يكون لديهم اية مصلحة من شأنها ان تصاب بضرر بسبب اجراءات تأميم الاراضي » وهذا يعني انه يجب انهاء ولاية المندوبين البلديين المعنيين .

ـ ومن جهة ثانية ، وتطبيقاً للمادة 183 فإن المجلس الشعبي البلدي

---

(1) ـ انظر :

BEDRANI - S. : " Les élections communales dans ladaïra d'Aflou" , Mémoire de D.E.S. de Science politique - Faculté de Droit - Alger - 1973.

وسع ليضم المسؤولين المحليين في الحزب والمنظمات الجماهيرية وبخاصة الاتحادات الفلاحية الذين يجب ان يكونوا فلاحين بدون ارض او من صغار الفلاحين .

إن تطبيق هذه النصوص ادى لاثارة صعوبات قانونية بسبب التناقضات الموجودة بينها [1] وصعوبات سياسية بسبب محاولات تخفيض تمثيل الفلاحين الفقراء داخل الاتحادات الفلاحية [2] .

لقد ادى توسيع المجلس ، في كل الاحوال ، الى تهدئة قضية تمثيل العمال . الا انه يمكن التساؤل عما اذا كان من غيرالضروري اصلاح تأليف المجالس المحلية من اجل ان يتأمن فيها بصورة دائمة [3] وجود العمال الزراعيين وكذلك عمال المؤسسات الاشتراكية في القطاع الصناعي .

ويُنتخب المجلس من قبل جميع المواطنين الجزائريين ، دون تمييز

---

(1) ـ في حين ان احدى التعليمات الرئاسية الصادر في 15 مارس 1972 نصت على « ان الفلاحين الفقراء يجب ان يكون هم في كل مجلس شعبي بلدي ، عدد من الممثلين المنتخبين يساوي نصف عدد الاعضاء ، او ست ممثلين كحد ادنى » فإن المرسوم ، المؤرخ في 7 جوان 1972 ، المتعلق بالاجهزة المكلفة بتنفيذ المهمات المؤقتة للثورة الزراعية على المستوى البلدي ، حدد عدد ممثلي الفلاحين بستة اعضاء فقط .

(2) ـ انظر التقارير المعدة من قبل الطلاب المتطوعين في سبيل الثورة الزراعية والمنشورة في صحافة شهر سبتمبر 1973 ـ وكذلك في مجلة ارض وتقدم ـ عدد نوفمبر 1973 .

كذلك فإن المنتخبين المحليين من الملاكين العقاريين لم ينحوا عن ولايتهم ولكنهم دعوا لتقديم اراضيهم كهبات للصندوق الوطني للثورة الزراعية .

(3) ـ بالواقع فإن المجلس الشعبي البلدي وسع مؤقتاً خلال مدة المراحل الثلاث للثورة الزراعية : وعند انتهاء هذه المراحل سيعود لطريقة تأليفه العادية .

في الجنس ، والبالغين اكثر من 19 سنة والمسجلين في القوائم الانتخابية اذا لم يكونوا محكومين بعدم الاهلية [1] .

ومن اجل ان يحق للمواطن ان يكون مرشحاً يجب ان تتوفر فيه نفس الشروط وان يكون عمره اكثر من 23 سنة وان لا تنطبق عليه بعض الامور المتعارضة والعضوية . فالقانون ينص على ان الولاية البلدية تتعارض وتولي وظيفة ذات سلطة في الادارة والجيش والقضاء ودوائر الامن . لأنه نتيجة للسلطة التي يتولاها هؤلاء فإنهم سيؤثرون بطريقة او بأخرى على حرية لعبة المتطلبات الديمقراطية[2] .

كما ان هناك مصدراً آخر للتعارض مع العضوية يتمثل بمنع الجمع بين المسؤوليات في الحزب والمجلس الشعبي البلدي .الاانهذا الامر يشكل موضوعاً للمناقشة . ولقد رأينا حين دراستنا للعلاقات بين الحزب والادارة ان هناك إهتماماً بتجنب المداخلات المؤسفة بينهما . كذلك اعلن منسق جبهة التحرير الوطني ، حين اعداد الاصلاح البلدي انه « يجب تجنب قيام فئة من مسؤولي الحزب ، وخاصة اولئك الذين يتولون سلطة التقرير ، بالتواجد داخل الاجهزة البلدية وذلك من اجل عدم رؤية الدولة تمتص الحزب وتحرفه عن مهمته الرئيسية وهي مهمة التوجيه والتنشيط والمراقبة » [3] .

---

(1) ـ لا يستطيع التصويت الاشخاص المحكومين بجرائم وجنح ، المفلسين ، المحجورين والممنوعين وأولئك الذي كان سلوكهم خلال حرب التحرير معاكساً لمصالح الوطن .

(2) ـ انظر الميثاق البلدي والمادة 54-56 من القانون .

(3) ـ تصريح السيد شريف بلقاسم ـ في :

Actualités et documents, Revue bimestrielle, ministère de l'information 28 février 1967, P: 20

وتعد قوائم المرشحين من قبل لجان ينشطها الحزب وتضم اعضاء من المنظمات الوطنية الاخرى والادارة والجيش . ويبدأ الاعداد بتقديم المرشحين على مستوى القسمة ثم يلي ذلك تأليف القائمة من قبل اللجنة الاتحادية للدائرة ورفعها الى لجنة الولاية فاللجنة الوطنية واخيراً الى مجلس الثورة الذي يحدد القائمة النهائية .

وخلال هذه المراحل المختلفة يقيم المرشحون وفقاً لمعايير سياسيةوتقنية اعلنها الميثاق وهي : « الالتزام النضالي في خدمة البلاد » ، الامانة ، النزاهة ، حسن المسؤولية ، والجدارة .

وتجري العمليات الانتخابية وفقاً للقواعدالتقليدية المتعلقة بسرية وحرية الاقتراع . وبما ان القائمة الوحيدة المقدمة تضم عدداً من المرشحين يبلغ ضعف عدد المقاعد المخصصة فإن هناك بعض الحرية أمام الناخبين للاختيار بين المرشحين الذين يتبنون جميعاً برنامجاً متشابهاً هو برنامج الحزب . ويفوز بالانتخابات اولئك الذين حصلوا على العدد الاكبر من الاصوات حسب جدول نتائج الاقتراع . ويستخدم جدول النتائج هذا كأساس لنظام البدل الآلي الذي يسمح دائماً بوجود مجلس مكتمل العدد . فإذا توفي مندوب بلدي او استقال او استبعد لسبب ما فيحل محله المرشح الذي يلي ، في جدول النتائج ، المرشح الاخير المنتخب . الا انه اذا تجاوز التبديل نسبة الثلث ، وجب إجراء تجديد كامل للمجلس .

اما النزاع الانتخابي الذي يمكن ان يحصل فيفصل به ، على مستوى كل ولاية ، لجنة الولاية الانتخابية المؤلفة من عدد من القضاة . ولكل ناخب الحق بالطعن بنظامية عمليات التصويت من خلال تقديم دعوى بذلك .

الا ان القانون يطلب ان تسجل هذه الدعوى في المحضر قبل اعلان النتائج وهذا يعني انه ليس للناخب الا بضع ساعات ـ وهو الفترة اللازمة لفرز الاصوات ـ من اجل تقديم دعواه . (المادة 77 ـ الفقرة 2 ـ من القانون) . ان هذه المادة تدعو للأسف ويجب ان تعدل لكي لا تصبح عملية الدعاوى غير فعالة .

ب ـ عمل المجلس :

يجتمع المجلس الزامياً في دورة عادية مرة واحدة في كل فصل بناء دعوة من رئيسها . ويمكن ان يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك ، سواء بدعوة من الرئيس او بطلب من الوالي او من ثلث عدد الاعضاء . وخلال مرحلة تطبيق الثورة الزراعية يجتمع المجلس الشعبي البلدي الموسع بمعدل مرة واحدة في الاسبوع .

ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات اغلبية الاعضاء . وجلساته علنية يتولى فيها الرئيس تأمين حسن سيرها وبضبطها .

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي ، يؤلف المجلس من بين اعضائه لجان دائمة او مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية . وهناك مبدئياً خمس لجان دائمة تعنى بالامور التالية : الادارة ، الخطة ، الاقتصاد والمال ، الشؤون الاجتماعية ، الشؤون الثقافية . وتشكل اللجان اجهزة للتحضير والدراسة من اجل مساعدة المجلس في مهمته . وأصالة هذه اللجان تكمن في ان اشخاصاً من غير المنتخبين المحليين يمكنهم المشاركة في اعمالها . ويكون لهم صوت استشاري . وهذا ما يسمح للموظفين ولوكلاء الادارة وسكان

البلدية بتقديم مساعدتهم وارائهم . ولكن يبدو ان هؤلاء لم يشاركوا بالفعل في الاعمال .

ويجب ان نشير هنا الى ان مؤتمراً سنوياً للمجالس الشعبية البلدية يعقد كل عام في فيفري(1) . ويجتمع خلاله كل رؤساء المجالس الشعبية . وبهذه المناسبة تقدم تقارير (2) وحسابات بالنسبة لكل ولاية كما تعرض في نفس الوقت وتناقش الصعوبات التي تعترض العمل .

ويعتبر هذا المؤتمر الذي لم ينص عليه القانون ، مؤسسة تدعو للارتياح لانها تسمح بالمجابهة بين القضايا المحلية والقضايا الوطنية .

جـ صلاحيات المجالس الشعبية البلدية :

تعلن المادة 100 من القانون بصيغة مختصرة ان « المجالس الشعبية البلدية تنظم بواسطة مداولاتها شؤون البلدية » . والقانون بهذا يستعيد مادة مشابهة من القانون الفرنسي الادارة البلدية (المادة 40) . الا ان تشابه الصيغة لا تعني بالضرورة تشابه المضمون لان المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي ، وبالاضافة اليها يتولى صلاحيات جديدة وهامة ذات طابع اقتصادي واجتماعي .

1 ـ **الصلاحيات التقليدية** : وتشمل ، اولاً ، الميزانية التي

---

(1)ـ إن تاريخ5 .فيفري يخلد يوم5 فيفري1967 الذي جرت فيه اول انتخابات بلدية غداة الاصلاح . الا ان الاجتماع يعقداحياناً في يوم آخر من شهر فيفري او شهر مارس .

(2) تشكل هذه التقارير التي نشرت جزئياً في الصحافة و؟في مجلة المجموعات المحلية(Collectivités locales) وثيقة ممتازة عن الحياة المحلية . وقد نشرت بعض التقارير حرفياً في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية (انظر : 1968 ـ ص339 وما يليها ـ1969 ص903 وما يليها) .

يعدها الجهاز التنفيذي البلدي لكن المجلس يتداول بشأنها ويصوت عليها . لقد قام القانون باعادة تنظيم للاموال المحلية بهدف اعطاء مرتكز واستقلال مالي حقيقي للبلدية [1] الا ان هذا الهدف لن يتحقق الا عندما يصدر بالفعل الاصلاح المالي الذي أعلن عنه ، لكن صدوره ما زال يتأخر . وتشتمل الميزانية على ميزانية اولية تقر قبل 13 اوكتوبر وميزانية تكميلية تقر قبل 15 : وتضم شعبتين يجب ان يصوت عليهما بالتوازن : شعبة التشغيل وشعبة التجهيز والاستثمار .

وزيادة على التصويت على الميزانية يقوم المجلس بانجاز الاعمال الادارية المتعلقة بالاملاك البلدية ، ويصوت على قبول الهبات والتبرعات ، ويقضي باعادة الحقوق لاصحابها ويقر الصفقات الخاصة بالبلدية .

واخيرا يجب على المجلس تنشيط الحرية المدنية[2] واتخاذ كل الاجراءات الضرورية لتجنب احضار النكبات والكوارث العامة وتقديم النجدة للاشخاص والحفاظ على امواهم وتأمين ضبط الجنائز والمقابر .

---

(1) . [illegible]

BENAISSA - S. : L'aide de l'Etat aux collectivites locales - Memoire de D.E.S. Alger, 1971 et " A propos de l'execution des budgets communaux en 1969 et 1970 " ; Revue financiere , 1973, N° 2. P: 7.

SPORTISSE B. et MEUNIER J. R. : Finances et comptabilite des communes, cahiers de la formation administrative Ministere de l'interieur.

و [illegible] التي ظهرت في مجلة Collectivites locales وبخاصة العدد الخاص في [illegible] لتخصص للاموال البلدية .

(2) . [illegible] 15 جويلية 1971 المتضمن مساهمة البلديات والولايات في النفقات المتعلقة بالحماية [illegible] ص 799) .

ولهذه الغاية يجب ان ينشىء كل المرافق العامة الضرورية .

2 ـ **الصلاحيات الجديدة** : وهي عبارة عن نشاطات ذات طابع اقتصادي واجتماعي خصص لها القانون عدة مواد ونص فيها على امكانية اقامة المشاريع الضرورية لممارستها . وهنا ، يوجد فرق جذري بين الصلاحيات المعترف بها للبلدية الفرنسية ولتلك المعترف بها للبلدية الجزائرية .

آ ـ **ففي فرنسا** : يعتبر مجلس الدولة ان تدخل المجموعات المحلية في النشاط الاقتصادي أمر غير شرعي لانه يسيء لحرية التجارة والصناعة التي اقرها قانون 2-17 مارس 1791 . إن كل تأسيس لمصلحة عامة من شأنه منافسة المبادرة الفردية سيلغى في حال تقديم دعوى من قبل الاطراف المعنية ضده . وهكذا ، رفض القاضي ، تأسيس منصب طبيب بلدي (مجلس الدولة ـ 29 مارس 1901 ، كازانوفا ، .R.G.J.A) وتنظيم ملحمة بلدية (مجلس الدولة 1930-3-27 ـ كونات ـ ر . ص 349) . ولقد استمر هذا الاجتهاد حتى بعد صدور مراسيم ـ القوانين في عام 1926 التي سمحت للبلديات « باستثمار المصالح ذات المنفعة العامة وذات الطابع الصناعي والتجاري ، مباشرة » (انظر ـ مجلس الدولة 30 ماي 1930 ـ الغرفة النقابية لتجارة التجزئة في نوفير ـ .R.G.J.A) ـ) ففي هذه القضية أسس المجلس البلدي لمدينة نوفير (NEVERS) مصلحة تموين من أجل الحد من ارتفاع الاسعار . لكن مجلس الدولة ، الذي نظر في الدعوى التي رفعها التجار ، الغى القرار واعلن « ان المشاريع ذات الطابع التجاري تبقى ، كقاعدة عامة ، محفوظة للمبادرة الفردية ، وان المجالس البلدية لا يمكنها تحويل مشاريع من هذا النوع لمصالح عامة او بلدية

إلا ان الاجتهاد بدأ تحت تأثير التطور الاقتصادي الحديث ، بتليين موقفه واخذ يقبل بتدخل البلديات ضمن بعض الشروط . ولهذا اصبح بالامكان الحديث ، ولو بشكل مبالغ فيه ، عن « الاشتراكية البلدية » وذلك لوصف دور الهيئات المحلية هذا .

ويستخلص من قرارات القاضي الاداري ان هناك ثلاثة شروط يجب ان تتوفر من اجل الاعتراف بشرعية التدخل :

ـ الضرورات الناشئة عن الصحة والسلامة العامة ، فإقامة مؤسسات للاستحمام أمر مقبول للسماح بتوفير الصحة للمواطنين (مجلس الدولة : 2 فيفري 1906 ـ الغرفة النقابية لمالكي الحمامات ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص : 91 ـ مجموعة سيراي 1907 - III ـ ص 1 ـ ملاحظة هوريو) . وكذلك بالنسبة لتأسيس مغسلة آلية لغسل الانسجة (مجلس الدولة ـ 12 جويليه 1939 ـ الغرفة النقابية لمعلمي الغسيل ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 478 ـ داللوز ـ 1940 111 ص 1 ـ ملاحظة جوس) .

ـ متطلبات المصلحة المحلية . ينبغي وجود مصلحة محلية تسعى البلدية لاشباعها (مجلس الدولة ـ 12 - 2 - 1956 سيميون ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 74) دون ان تتابع منفعة مالية بحتة (مجلس الدولة ـ 22 - 10 - 1937 ـ الوكالة الوطنية للاعلان ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص : 811).

ـ عدم كفاية المبادرة الفردية : في البدء كان القاضي يصر على وجود عجز تام للمبادرة الفردية من اجل القبول بالتدخل (مجلس الدولة ـ 29 - 3 - 1901 ـ كازانوفا ـ السابق ذكره) . ثم أخذ يلين اجتهاده ليطلب فقط

افلاس المبادرة الفردية او عدم كفايتها (مجلس الدولة ـ 24 . 11.1931 زينار ـ سيراي ـ 1934 ـ III : ص : 205 ـ ملاحظة ماستر ، داللوز ـ 1936 ـ III ص : 33 ـ 111 ص : 81 ـ استخلاص ريفي) .

ب ـ **اما في الجزائر** : فالوضع معكوس لأن تدخل البلديات في الميدان الصناعي والتجاري ليس فقط أمراً مسموحاً به ، وانما هي تشجع على القيام به واحياناً يفرض عليها . ان هذه النشاطات الجديدة تنقسم اجمالاً الى قسمين : ادارة الاقتصاد المحلي والتسيير الاقتصادي بالمعنى الضيق للكلمة . كما ان البلديات تشارك ايضاً في تطبيق الثورة الزراعية .

1 ـ **النشاطات الخاصة بتوجيه ومراقبة الاقتصاد** : وهي تنتج ، في البدء ، عن المادة 135 التي تنص على ما يلي : « ان المجلس الشعبي البلدي يعد ، ضمن حدود ثرواته والوسائل الموجودة تحت تصرفه ، برنامجه للتجهيز المحلي . ويحدد ، وفقاً لخطة التنمية الوطنية ، الاعمال الاقتصادية القادرة على تأمين التطور البلدي ، ويضع تصوراً لسبل تحقيقها » . ان العمل المسند للمجلس اذن يتمثل بنشاط هام في مجال الادارة العامة للاقتصاد المحلي . ويترجم هذا النشاط باعداد المجلس للخطة المحلية . الا انه ينبغي الاعتراف بأن عدداً قليلاً من البلديات يستطيع ، في الحالة الراهنة للاشياء ، ان يقوم بهذه المهمة وذلك بسبب نقص الوسائل التقنية والمالية . لهذا تتدخل الدولة لمساعدتها في تأمين اعداد وتسيير وتنفيذ الخطط البلدية للتنمية [1] . وفيما بعد اسند القانون للمجلس الشعبي البلدي مهمة توجيه وتنسيق ومراقبة القطاع الاشتراكي ضمن حدود

---

(1) ـ انظر : مرسوم 9 أوت 1973 ـ ج . ر ـ ص 774 .

البلدية . وهو يساعد في تكوين وإقامة أجهزة التسيير وتنبه السلطات العليا المختصة لكل تسيير سيء . ويستطيع ، في حالة الضرورة ، اتخاذ كل اجراء من شأنه حماية الذمة المالية للمؤسسات الاشتراكية ، كما يستطيع ايضاً تقديم كل اقتراح من اجل تحسين الانتاجية والمردود .

وتجدر الاشارة الى ان أمر 1968.12.30 المتضمن التسيير الذاتي ، ينوه بهذا الدور[1] ويشير لاصدار مرسوم خاص لتحديد هذا الدور بدقة . الا ان هذا المرسوم لم يصدر بعد .

2 ـ **نشاطات التسيير الاقتصادي** : ان البلديات لا تكتفي بدورها في الادارة الاقتصادية وانما تقوم ايضاً بدور في مجال التسيير وهذا يعني انها تعمل ، مباشرة او بصورة غير مباشرة ، في انتاج الاموال والخدمات المهيأة للمواطنين . ويميز القانون بين ستة قطاعات للنشاطات الممكنة :

ـ في المجال الزراعي : يمكن للمجلس الشعبي للبلدي ان يشجع او يحث على اقامة التعاونيات الانتاجية والاستهلاكية وتسهل قيام هيئات الادخار والاعتماد .

ـ في المجال الصناعي ومجال الحرف اليدوية : يمكن للمجلس أن يقيم مشروعاً او ان يشارك في مشاريع ذات منفعة عامة .

ـ في مجال التوزيع والنقل : يمكن للبلدية ان تدير بنفسها المرافق الموجودة ضمن حدودها او ان تشارك في كل مشروع من هذا النوع يتعلق

---

(1) ج . ر ـ 1969 ـ ص 110 ـ لقد اكمل هذا الامر وعدل بالامر المؤرخ في 17 جوان 1975 ـ ج . ر ـ ص 650 .

بالبلدية [1] . وفي حال تسويق المنتجات يمكن للبلدية ان تعمل بعدة طرق : فتشجع اقامة مخازن البيع العامة ، او تقيم تعاونيات استهلاكية ومؤسسات مكلفة بتسويق المنتجات تكون عائدة لاحتكارات الدولة (الطحين القهوة ، السكر ، المواد الدسمة ، . . .) او تقدم فائدة خاصة [2] .

ـ في المجال السياحي يستطيع المجلس ان يحدث كل هيئة او مؤسسة ذات منفعة محلية . ويستطيع استغلال المؤسسات ذات الطابع السياسي العائدة للدولة والمعطاة للبلدية . . وبموجب المادة 150 من القانون التي تشير لهذا التسيير صدر مرسوم في 25 . 4 . 67 باعطاء البلديات بعض الاموال العقارية [3] الموجودة في المناطق السياحية . كما صدر مرسوم آخر في 24 أوت 1967 [4] باعطاء البلديات صناديق التجارة ذات الاستعمال او الطابع السياحي التي لا تدار مباشرة بواسطة الهيئة الوطنية الجزائرية للسياحة او الشركة الوطنية للسياحة [5] .

---

(1) في مجال النقل ، يجب ان يتلاءم نشاط البلدية مع مواد الامر المؤرخ في 67.3.27 المتضمن تنظيم النقل .

(2) على سبيل المثال : الخشب في الجنوب ـ انظر الدراسة المنشورة في مجلة :
Collectivités locales-1968-N° 8-P:23 -: Une initiative Communale dans la distribution d'unité économique du bois de Djelga».

(3) انظر ـ جـ . ر ـ ص 338 ـ تتكون هذه الاموال من شقق سكنية ـ وفيلات وفنادق .

(4) انظر ـ جـ . ر ـ ص 102 ـ صدرت بعض القرارات الوزارية المشتركة وحددت قائمة صناديق التجارة المعطاة في 24-7-68 (جـ . ر ـ ص 904) وفي 1969.3.3 (جـ . ر ـ ص 178) .

(5) منذ اعادة تنظيم الهيئة الوطنية الجزائرية للسياحة التي ادت لولادة شركتين اخريين ، أتت الشركة الوطنية للسياحة التي تسير المؤسسات والمشاريع غير المعطاة للمجموعات المحلية .

ـ في مجال السكن ، تعد البلدية المخطط العام لتنظيم المدن [1] ، وتشجع وتدعم البناء ويمكن ان تقوم بنفسها به . وتدير الاموال العقارية المهيأة للسكن والتي لا تعود لدوائر الولاية الخاصة بالسكن [2] . ان هذا المجال سينال مزيداً من الاهمية في المستقبل وخاصة بعد احداث الاحتياطات العقارية البلدية [3] .

ـ اخيراً ، في المجال الثقافي ، تشارك البلدية الزامياً بالمصالح العامة الوطنية ، وببناء وصيانة الابنية المدرسية للتعليم الابتدائي وبيوت الشباب ، والمنشآت الرياضية [4] ويمكنها ان تقيم كل عمل او مركز او هيئة ضرورية لاشباع الحاجات الثقافية ، والصحية والاجتماعية للسكان . وتستغل اخيراً قاعات العروض وبخاصة دور السينما التي اعطيت لها بموجب المرسوم المؤرخ في 17 مارس 1967 (جـ ر ـ ص 262) .

3 ـ **صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال الثورة الزراعية** [5] : إن المادة 173 من الأمر المتضمن الثورة الزراعية بنصها

---

(1) ـ باستثناء الجزائر (العاصمة) التي يعود أمر وضع مخطط تنظيمها هيئة خاصة هي الـ COMEDOR .

(2) ـ صدر أمر في 67.9.27 (جـ . ر ـ ص 886) تنازلت بموجبه الدولة للبلديات عن الابنية السكنية و « مراكز تجميع السكان » والابنية التي شيدت تحت عنوان عملية « اعادة البناء وورشات العمل الكامل » وعمليات « الكوارث » .

(3) ـ انظر الامر المؤرخ في 74.2.20 .

(4) ـ صدر مرسوم في 68.1.23 (جـ . ر ـ ص 82) منحت بموجبه الدولة للبلديات الحق باستغلال بعض المنشآت الرياضية الموجودة ضمن أراضيها .

(5) ـ انظر :

MAHIOU et AUTIN : " L'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives", Revue algérienne, 1976, N° 1.

على « أن البلدية هي الوحدة الاقليمية التي تنفذ داخلها عمليات التأميم وتوزيع الأراضي » ، ميزت الاطار المحلي وسعت لاشراك القاعدة بهذه العمليات . ووفقاً لهذا الامر فإن من المناسب التمييز بين المهام المؤقتة والمهام الدائمة .

فبمقتضى المهام المؤقتة ، يعقد المجلس الشعبي البلدي جلساته بتشكيلته الموسعة للقيام بالتوزيع المنصوص عليه في المواد من 186 الى 188 والذي يتمثل بتحضير وتنفيذ بعض العمليات . وهكذا يقوم المجلس الموسع بالعمليات التحضيرية ويتخذ الاجراءات التمهيدية لتطبيق الثورة الزراعية : كاحصاء الاراضي ، وثروات المياه ، والملاكين العقاريين ، والمرشحين للاستفادة من التوزيع الخ . . . والمداولات التي تنتج عن هذه العمليات ليست قابلة للتنفيذ فوراً ، إذ ان لها فقط قيمة المقترحات الموجهة للاجهزة المختصة في الولاية التي تقوم بدراستها واتخاذ القرار بشأنها . لهذا فإنه اذا كانت صلاحيات المجلس الموسع واسعة جداً الا انها محدودة في مداها وهي تخالف المبدأ الذي نصت عليه المادة 100 من القانون البلدي والذي يقول بأن كل « المداولات قابلة للتنفيذ »[1] .

اما بمقتضى المهام الدائمة فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع بتشكيلته القديمة . ويعتبر ، في هذه الحالة ، مكلفاً بالمشاركة مع التعاونيات الزراعية البلدية المتعددة الأغراض بخدمة ومتابعة تطبيق الثورة الزراعية . وهذه المهمة تتطلب بشكل خاص اعداد قائمة الملاكين بغية امتزاج الملكيات غير

---

(1) لنشر الى ان القوائم المؤقتة والاقتراحات الصادرة عن المجلس الموسع يؤخذ بها ، عملياً وبصورة عامة لان الاجهزة العليا لا تتوفر لها الوسائل الكافية من اجل مراقبة مشاريع القرارات .

المستغلة للتأميم وذلك تمشياً مع الامر ، واعداد قائمة المستفيدين من اجل اقتراح البديل ، في حال التساقط او التخلف ، من المستفيدين الجدد .

ومن اجل انجاز هذه النشاطات المتعددة التي عددها القانون يستعمل المجلس طرق تسيير مختلفة : ادارة ذات ميزانية مستقلة ، مؤسسة عامة ، إمتياز . ويضاف الى هذه الطرق التقليدية المستلهمة من القانون الفرنسي ، طريقة جديدة هي : المؤسسة البلدية (L'entreprise communale) الذي نصت عليها المواد 207-211 ومرسوم 30-6-71 (ج.ر.ص 746 المتضمن نظام المؤسسة البلدية . ان هذه المؤسسة هي عبارة عن شركة حقيقية ، من شركات القانون التجاري ، يعود رأسمالها للبلدية [1] . فهي لا تدير مرفقاً عاماً وانما تمارس نشاطاً اقتصادياً هدفه تحقيق الربح من اجل تغذية الاموال البلدية . ان هذا يمثل تجديداً كبيراً بالنسبة للقانون الفرنسي الذي يمنع وجود مؤسسة مشابهة .

---

(1) - إن النظام الحالي للمؤسسات المحلية ليس واضحاً بسبب الغموض القائم بين النصوص التي تحكمه . وتلك المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات . فحسب المادة 131 من مرسوم 16 نوفمبر 1971 « تحكم المؤسسات الخاضعة لوصاية المجموعات المحلية ، بواسطة نفس الاسس » . الا ان المادة 64 تضيف : ان ذلك لا يعتبر مخالفاً لنصوص المادة 207 وما يليها من الامر الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي والمادة 80 وما يليها من الامر المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية ، وكذلك النصوص الصادرة لتنفيذها » . ان هذه المخالفة هي مبهمة لانها ، من جهة اولى ، ادخلت في نصوص المواد المتعلقة بالمدير العام ويبدو انها لا تعني الا هذا الجهاز ، ولأنها ، من جهة اخرى ، صيغت بعبارات عامة جداً بحيث بدت وكأنها تعني كل المواد المتعلقة بالمؤسسات المحلية .

إن التفسير الاول هو الوحيد المنسجم (المخالفة المحددة بالنسبة للمدير العام) لان النصوص التالية الخاصة بالتسيير الاشتراكي تتضمن توسيعها لتشمل المؤسسات المحلية (امر 29 اوت 1975 - المتضمن النظام الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية - امر 21 نوفمبر 1975 الخاص بالوصاية .

تلك هي صلاحيات المجلس . ان ممارستها الفعلية تجعل من البلدية خلية اساسية في المجتمع . ان الميثاق البلدي (ص40) يشير بنباهة الى ان من غير الواقعي الاعتقاد بأن الاجهزة البلدية ستقوم ، من يوم لآخر ، بكل وظائفها . وهو يتوقع مرحلة انتقالية تكون عبارة عن فترة تعلم .

ويبدو ان مرحلة التعلم هذه ، التي كان يجب ان تنتهي حالياً ، ما زالت تمتد لأن بعض الشروط لم تتوفر بعد . فالواقع ان البلديات لم تمتلك دائماً الوسائل الضرورية التي تطالب بها لان الادارات المركزية لا تحترم حقيقة الاستقلال المحلي ، وتحد من المبادرات البلدية . إن التقاليد المركزية لم تستأصل بعد لتحل محلها فقط مراقبة الوصاية .

د ـ الوصاية على المجلس الشعبي البلدي :

إن مراقبة سلطات الوصاية تمارس على جهاز واعمال الشخص اللامركزي . فالبلدية تخضع للدولة على المستوى المالي . ويكفي ان نلاحظ هنا ان الاموال المحلية ترتبط حالياً بشكل وثيق بمساعدات وإعانات الدولة[1] الا انه طالما ان البلديات لا تتمتع بحد ادنى من الاستقلال

---

(1) ـ انظر :

BELLAVOINE : Les ressources fiscales des collectivités locales , Mémoire de D. E. S. Fac. de droit d'Alger, Oct 1970.

وتأتي هذه المساعدة ايضاً عن طريق الصندوق الوطني للتوفير والادخار ـ انظر :

IMALHAYENE : " La C. N. E. P. banquier et conseiller des collectivités locales", Revue des collectivités locales, 1967, N°, spécial, P: 33 et suiv.Mémoire de D. E. S. de M. BENAISSA. L'aide de l'Etat aux collectivités locales, 1971

المالي ، اي من الموارد الخاصة ، فإن استقلالها القانوني تبقى شكلياً بحتاً وخالياً من المعنى .

(1) **الوصاية على الاجهزة** : يشمل اولاً المجلس ككل . فيمكن ان يوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز الشهر بقرار من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي. كما يمكن ان يحل بمرسوم، وفي هذه الحالة ، يجب تعيين مجلس مؤقت من 5 الى 11 عضو ليقوم بتأمين تسيير اعمال البلدية . الا ان هذا المجلس المؤقت لا يستطيع الا القيام بالأعمال الادارية البحتة المحافظة والعاجلة (تسيير الشؤون العادية) وتجري انتخابات المجلس الشعبي البلدي الجديد خلال فترة شهرين كحد أقصى .

وإضافة الى هذه الوصاية التي تمارس على المجلس ككل ، هناك رقابة تمارس على كل عضو فيه شخصياً . ويوجد بالفعل احتمال لاعلان حالات اقالة حكمية من قبل الوالي تطال عضواً ما لم تعد تنطبق عليه شروط الترشيح للعضوية وذلك خلال ولايته . (المادة 55 من القانون) كما يمكن لهذا الامر ان يطال عضو لم يستجب لثلاث دعوات متتالية لحضور الجلسات (المادة 90) . وتنص المادة 92 من القانون ، بشكل خاص ، على ان كل مندوب « يجد نفسه في وضع لم يعد يسمح له بمتابعة ممارسة ولايته بشكل مقبول ، يمكن ان يعلن ابعاده عن المجلس الشعبي البلدي بمرسوم » .

وتستهدف هذه المادة ، ببساطة ، حالة المندوب المبعد عن صفوف

الحزب ، وتقول إن أعلى سلطة ادارية فقط(رئيس الدولة) هي التي تعلن قرار الابعاد[1] .

2 **الوصاية على الاعمال** : وهي تتناول النظامية القانونية لنشاط المجلس وملاءمته . وتظهر حسب التقنيات التقليدية المتمثلة بالتصديق ، او الالغاء ، او الاستبدال الحكمي .

هـ ـ **التصديق المسبق** : تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ ، من حيث المبدأ ، بعد مدة 20 يوماً من ايداعها لدى الولاية . الا ان بعض المداولات تخضع للتصديق المسبق لسلطة الوصاية . وهي :

- في المجال المالي : الميزانية ، الضرائب والرسوم ، القروض
- في المجال العقاري .
- في مجال عدد ورواتب العاملين .
- في مجال المناقصات والصفقات الاخرى .
- في مجال الهبات والوصايا .

ويتمتع الوالي بفترة شهر ليدلي برأيه ، والا فإن المداولات تعتبر مصدقة ضمنياً . فإذا رفض الوالي التصديق كان بإمكان المجلس رفع الامر

---

(1) ـ إن ضرورة أن يكون إعلان الاقالة بمرسوم يعطي بعض الضمانات لحماية المنتخب الذي يتمتع ، بالاضافة لذلك ، بامكانية رفع دعوى امام المحكمة العليا إذا اعتبر ان إجراء إبعاده غير شرعي . إلا ان هذه الامكانية التي يعترف بها القانون (قانون 18 جوان 1963 المتضمن نظام المحكمة العليا) هي نظرية اكثر مما هي حقيقية . لانه ، على حد علمنا ، لم يصدر بعد أي حكم قضائي حول شرعية مرسوم ما .

الى وزير الداخلية . وعندما يكون التصديق من اختصاص وزير ما او الحكومة بنفسها ، فإن المداولات لاتعتبر نافذة الا اذا لم يعط جواب خلال مدة ثلاثة اشهر .

وللوالي سلطة سحب تصديقه في بعض الحالات (المواد 205-209 و 216 من القانون البلدي) . وهذا ما يتعلق مثلاً بالمؤسسات والدوائر البلدية التي يمكن للوالي ان يمنع استثمارها عندما يبدو ان هذا الاستثمار من شأنه احداث عجز قد يؤدي للاخلال بتوازن الاموال المحلية .

ـ الالغاء :

كقاعدة عامة ، يلغي الوالي المداولات اللاشرعية للمجلس الشعبي البلدي . وتعتبر بعض المداولات ملغاة حكماً عندما تتناول موضوعاً خارجاً عن صلاحيات المجلس او عندما تتضمن خرقاً لقانون او مرسوم ما . اما البعض الاخر فيعتبر قابلاً للالغاء . ويعود للوالي اتخاذ القرار بهذا الشأن .

غير ان البلدية ليست مجردة من كل وسائل الدفاع تجاه الالغاء التي تصدره سلطات الوصاية .

ـ فهي تستطيع ، من جهة اولى ، ممارسة الدعوى الادارية ، والدعوى التسلسلية امام المسؤول الاعلى من الوالي اي امام وزير الداخلية (المادة 107 من القانون) .

ـ كما ان بامكانها ، من جهة اخرى ، ممارسة دعوى النزاع لتجاوز حد السلطة وذلك امام المحكمة العليا ـ الغرفة الادارية ـ اذا اعتبرت ان عمل سلطة الوصاية غير قانوني (المادة 106 من القانون) .

ـ **الاستبدال الحكمي** : ان سلطات الوصاية لا تستطيع فقط

الاعتراض على النشاط غير القانوني للبلدية ولكنها تستطيع ايضاً ان تتصرف حكماً من اجل ستر امتناع السلطات البلدية غير الشرعي عن القيام بعمل ما . والافتراض هذا يرد حين لا يصوت على الميزانية بشكل متوازن حين ذاك يتدخل الوالي من اجل اعادة التوازن للميزانية (المادة 250 وما يليها) . وفي مجال الثورة الزراعية ، تسمح المادة 155 من الامر الخاص بها ، للوالي بأن يحل حكماً محل المجالس الشعبية البلدية الموسعة والعاجزة عن العمل .

II ـ الجهاز التنفيذي للبلدية :

آ ـ **تأليف** : ان الجهاز التنفيذي للبلدية هو جهاز جماعي . يضم رئيس ، وعدة نواب رئيس يتراوح عددهم بين 2 و 18 حسب عدد السكان . وينتخب هؤلاء جميعاً من قبل المجلس نفسه ، ومن بين المندوبين البلديين خلال مدة ثمانية ايام من إعلان النتائج . ومدة ولايتهم هي نفس مدة ولاية المجلس ، أي اربع سنوات . وهم يتقاضون اثناء مدة قيامهم بوظائفهم تعويضات شهرية حدد نظامها بالمرسوم المؤرخ في 31 جويليه 1967 وهي تقترب من مفهوم الرواتب [1] .

إن جماعية الجهاز التنفيذي ، كما رسمها القانون ، ليست كاملة ، ولا

---

(1) ـ انظر : ج . ر ـ ص 605 ـ يحدد التعويض ، بالنسبة للرئيس ، بالاستناد الى مؤشرات رواتب الوظيفة العامة ويتراوح بين المؤشر 50 الى 465 . وبالنسبة لنواب الرئيس تبلغ التعويضات ثلث تعويضات الرئيس . وقد نشرت مجلة « المجموعات المحلية » 1967 ـ العدد 7 ـ ص 29 وما يليها) دراسة حول :

" Le régime des indemnités allouées aux membres des exécutifs communaux".

تتضمن المساواة بين الاعضاء . فالرئيس يسيطر بشكل واضح لانه يقوم بمهام الرئيس طوال مدة الولاية . فليس هناك نظام للرئاسة الدورية . ولهذا يتولى الرئيس قيادة الجهاز التنفيذي ويعين بنفسه الشخص الذي يحل محله من بين نوابه في حال غيابه او حدوث ما قد يمنعه من الاستمرار في العمل . كما انه يتمتع ببعض السلطات الخاصة .

وينص القانون على انه في حالة بُعد المسافة بين مركز البلدية وجزء منها او في حالة حدوث عقبة ما تمنع الاتصال بينهما ، فإن الجهاز التنفيذي البلدي يعين مبعوثاً خاصاً مكلفاً بممارسة بعض الصلاحيات في ذلك الجزء .

ب ـ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

بسبب ظاهرة الازدواج الوظيفي يتصرف رئيس المجلس احياناً باسم البلدية واحياناً اخرى باسم الدولة . ويتخذ الرئيس قراراته بشكل قرارات بلدية يعلم المواطنون بها بواسطة الاعلان او الملصقات اذا كانت ذات طابع عام ، وبواسطة التبليغ اذا كانت تتضمن اجراءات فردية .

1 ـ **فبصفته ممثلاً للبلدية** : « يتخذ الرئيس قرارات بلدية بغية تنفيذ مداولات وقرارات الجهاز التنفيذي البلدي » . ان هذا النص من المادة 129 من القانون تشدد على الطابع الجماعي للسلطة البلدية ، لكن هذا التشديد يبقى مبدئياً لأن الجهاز التنفيذي نفسه ليس له سلطات خاصة فالرئيس ينفذ في الواقع مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي التي تصله عبر الجهاز التنفيذي . والرئيس هو العضو التنفيذي الحقيقي حسبما تبين ذلك المادة 224 التي تنص على « ان رئيس المجلس الشعبي البلدي يترأس تنفيذ قراراته » . وبهذه الصفة فإن وظائفه هامة جداً وتتضمن الى

جانب الصلاحيات التقليدية لرئيس البلدية الصلاحيات الناتجة عن الاختصاصات الجديدة المعترف بها للبلديات .

وضمن إطار صلاحياته التقليدية ، يعتبر الرئيس ممثل البلدية في كل اعمال الحياة المدنية والادارية ، وهو آمر صرف النفقات وموقع العقود وممثل البلدية امام القضاء . ونشير بالنسبة لهذه النقطة الاخيرة الى ان القانون الجزائري لا يأخذ بمضمون القانون الفرنسي (المادة 370) التي تنص على ان رئيس البلدية لا يتصرف امام القضاء الا بعد ان يحصل على اذن بذلك من المجلس البلدي . ويبدو ان في هذا الامر بعض الاهمال ، لأنه باعتبار ان المجلس الشعبي البلدي هو السلطة الرئيسية فإن تدخله ضروري منطقياً لكي يتمكن الرئيس من الزام البلدية امام القضاء . ويقوم الرئيس بكل اعمال تسيير الذمة المالية البلدية ، ويمارس سلطته على العاملين البلديين [1] ويسهر على حسن سير الادارات البلدية .

اما في ممارسة الصلاحيات الجديدة فإن الرئيس مسؤول بشكل خاص عن تشغيل المرافق العامة الاقتصادية والمؤسسات البلدية وتسييرها وكذلك تسيير الاموال والمؤسسات المعطاة للبلدية وعن مراقبة القطاع الاشتراكي المسير ذاتياً . ويعد الرئيس الميزانية بمساعدة اعضاء الجهاز التنفيذي الآخرين . غير انه بسبب آثار النشاطات الاقتصادية السابق ذكرها فإن اعداد الميزانية اصبح امتيازاً حاسماً . اخيراً فإن الرئيس يحضر ويتابع كل العمليات المتعلقة بالثورة الزراعية .

---

(1) ـ حول نظام العاملين البلديين ـ انظر مرسوم 68.214 و68.215 تاريخ 30 ماي 1968 ـ جـ . ر ـ ص 494 ـ وحول نظام الامناء العامين للبلديات ـ انظر مرسوم 22 سبتمبر 1971 ـ (جـ . ر ـ ص 1050) .

2 ـ **أما بصفته ممثلاً للدولة** : فيقع على الرئيس ، وتحت سلطة الوالي ، عاتق تأمين نشر وتنفيذ القوانين والانظمة داخل حدود البلدية . ويشارك في اعادة النظر بالقوائم الانتخابية وباحصاء السكان وبالتصديق على التواقيع . ويرأس الرئيس عدة لجان . . . الخ . وهو ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يشهر الزواج ويقود الادارة العامة للحالة المدنية (ونواب الرئيس يتمتعون ايضاً بصفة ضباط الحالة المدنية) والرئيس هو ضابط الشرطة القضائية وذلك وفقاً للأمر الصادر في 23 جانفي 1968 الذي يعطيه حق البحث عن مرتكبي المخالفات لاحالتهم للقضاء .

3 ـ **صلاحيات الضابطة الادارية** : تعود سلطات الضابطة في النظام الفرنسي ، الذي كان مطبقاً في الجزائر قبل الاصلاح ، لرئيس البلدية وذلك ما عدا كل صلاحية تعود لاختصاص المجلس البلدي . ورئيس البلدية مكلف بهذا الامر تحت مراقبة الوالي [1] لأن الضابطة البلدية لا تعتبر شأناً محلياً وانما هي مصلحة عامة للدولة تعمل على المستوى البلدي .

وبالمقابل ، يعتبر القانون الجزائري الضابطة نشاطاً محلياً وذلك لأن المادة 235 تنص على ان رئيس المجلس يقوم بممارسته « تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي » ، « وتحت مراقبة السلطة الاعلى » إن تدخل المجلس يظهر الطابع المحلي لهذا النشاط ، الذي تقوم هيئة خاصة ، هي وكلاء الشرطة البلدية [2] ، بتحمل اعبائه تحت سلطة الرئيس . وبقدر ما تعتبر

---

(1) ـ المادة 96 من القانون الفرنسي للادارة البلدية .

(2) ـ انظر مرسوم 22 جانفي 1970 المتضمن احداث هيئة وكلاء الشرطة البلدية (جـ . ر ـ ص 116) . كما ان الرئيس يستطيع الحصول ايضاً على مساعدة شرطة الدولة .

الضابطة قضية محلية فإنه ينتج عن ذلك ان البلدية تعتبر مسؤولة مدنياً عن الاضرار والخسائر الناجمة عن الجرائم والجنح المرتكبة بواسطة القوة او العنف ، فوق اراضيها ، من قبل التجمعات والغوغاء (المادة 171) .

جـ ـ الوصاية على الجهاز التنفيذي البلدي :

اولاً : ان كل عضو في هذا الجهاز ، بصفته مندوباً بلدياً ، يمكن ان يطرد بمرسوم وفقاً للطريقة الاجرائية التي سبقت الاشارة اليها . في هذه الحالة ، ينبغي على المجلس الشعبي البلدي ان ينتخب خلفاً له خلال مدة شهر واحد .

ثانياً : إن اعمال الجهاز ، اي القرارات المتخذة اساساً من قبل الرئيس ، تخضع لمراقبة الوالي الذي يجب ان يحاط علماً بها . ان القرارات البلدية لا تعتبر نافذة الا بعد مضي شهر على ابلاغها للوالي وذلك باستثناء الحالات الطارئة عندما يسمح الوالي بتنفيذها فوراً . ويكلف الوالي بالغاء كل قرار مخالف للقانون او لمرسوم ما . ويمكنه ، لاسباب ذات طابع عام ، ان يعلق مؤقتاً تنفيذ القرارات البلدية . اخيراً فإنه عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي او يهمل امر القيام باعمال تطلبها منه القوانين والانظمة فإن الوالي يستطيع بعد ان يقوم بتنبيهه التصرف والقيام حكماً باتخاذ الاجراءات الضرورية عوضاً عن الرئيس [1] .

III ـ الانظمة الخاصة :

إن النظام البلدي المحدد في القانون يطبق على كل بلدية من بلديات

---

(1) ـ إن حالات الاستبدال الحكمي هذه وردت في المواد233-234-271 من القانون .

الجزائر ، باستثناء مدينة الجزائر وبعض التجمعات السكانية في الجنوب التي تتمتع بانظمة خاصة . كما ان القانون ينص على امكانية تجمع بعض البلديات ضمن بعض الشروط . وأخيراً فإن قيام قرى الثورة الزراعية يطرح مشكلة نظامها التي لم تحل حتى الآن .

آ ـ نظام مدينة الجزائر [1]

نص الأمر المتضمن القانون البلدي (المادة 282) على ان يكون لبلدية مدينة الجزائر نظام خاص . وقد حدد هذا النظام بموجب المرسوم المؤرخ في 27 جانفي 1967 [2] ثم عدل بالمرسوم المؤرخ في 25 .12 1970 (جـ . ر ـ ص 1262) والذي وضع مبدأ تطبيق نصوص المواد الواردة في القانون باستثناء بعض المخالفات التي نص عليها هذين المرسومين .

فما هي هذه المخالفات ؟

ـ لقد قسمت المدينة الى 12 قسم يشكل كل منها دائرة انتخابية . لهذا فإن بلدية الجزائر بمجملها لا تشكل دائرة انتخابية واحدة كما هو الحال بالنسبة للبلديات الاخرى . غير ان المندوبين المنتخبين في الدوائر المختلفة لا يشكلون الا مجلساً واحداً هو المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر .

ـ إن نواب الرئيس ، وعددهم 18 ، يختارون من قبل المجلس من بين

---

(1) انظر الدراسة المنشورة في مجلة « المجموعات المحلية » ـ 1967 ـ العدد 1 ـ ص 17 .

(2) ـ انظر : جـ . ر ـ ص 114 ـ والمجلة الجزائرية 1967 ـ ص 468 ـ ونشير الى ان مرسوماً مؤرخاً في 12 / 7 / 1974 (جـ . ر ـ ص 629) اعادة تنظيم النظام واحدث خمس دوائر تغطي مختلف اقسام مدينة الجزائر .

مندوبي الاقسام بمعدل واحد على الاقل من كل قسم . ويعين نائب رئيس على رأس كل قسم حيث يمارس وظائف ضابط الحالة المدنية ، ويقوم باعادة النظر في القوائم الانتخابية ويجري كل الاحصاءات المنصوص عليها في القوانين والانظمة النافذة . ويستطيع ايضاً ان يمارس صلاحيات اخرى بناء على تفويض من رئيس المجلس وهكذا يتمتع نواب رئيس الاقسام في مدينة الجزائر ببعض الصلاحيات المقررة له بموجب القانون وذلك بخلاف نواب رؤساء البلديات الاخرى .

إن تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي لا يقوم به الرئيس كما هو الحال في البلديات الاخرى ، وانما امين عام لمدينة الجزائر يعين بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية . ويخول هذا الامين العام بالتوقيع على كل الاعمال والقرارات الضرورية لتطبيق مداولات المجلس . ويحضر اجتماعات المجلس ويحضر القرارات المعروضة عليها للتصديق والمرفوعة من قبل الجهاز التنفيذي البلدي . واخيراً فإنه يعتبر الرئيس الحقيقي للادارة البلدية لأنه ينشط وينسق ويقود الدوائر البلدية . ورغم ان الامين العام يخضع عادة لسلطة ومراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي الا انه يجب الاعتراف بأن هذا الاخير لا يتمتع بأية وسيلة للضغط عليه وبخاصة سلطة اتخاذ عقوبة ما .

ـ ان الخصوصية الاخيرة لنظام مدينة الجزائر تتعلق بسلطات الضابطة والحماية المدنية . فممارستها تعود للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي . ان هذا النظام الخاص يعود لوضع المدينة التي تعتبر عاصمة البلاد واكبر مدنه من حيث عدد السكان (نحو مليوني نسمة) . الا ان هذين العنصرين لا يكفيان لوحدهما لتبرير النظام الخاص ولهذا فإننا لا نرى سبباً لعدم تطبيق القانون البلدي كلياً على المدينة .

ب ـ المراكز الصناعية :

بعد ان نص القانون على ايجاد نظام خاص لمدينة الجزائر ، نص ايضاً على نظام اداري ومالي خاص بالمراكز الصناعية الكبرى الموجودة في بعض البلديات (المادة 283) . وعدد هذه المراكز حالياً هو ثلاثة . وهي توجد كلها في الجنوب : حاسي رمل ، حاسي مسعود ، عين أميناس . ان نظامها القانوني ، والاداري والمالي ناتج عن الامر المؤرخ في 15 اوكتوبر 1968 [1] .

ان هذه المراكز الصناعية مكلفة ، داخل حدودها الادارية ، بتأمين سير المرافق العامة وتحقيق التجهيزات الجماعية المعطاة عادة للبلديات بمقتضى النصوص النافذة . ان حدودها الادارية المثبتة بموجب امر احداثها يمكن ان تعدل بمرسوم يتخذ بناء على تقرير لوزير الداخلية .

ويتمتع كل مركز بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي . ويوضع تحت « الوصاية المباشرة » للوالي كما تشير لذلك المادة الاولى ـ الفقرة الرابعة ـ من الامر المؤرخ في 15 اوكتوبر 1968 . وهذا يعني ان البلدية والدائرة التي يوجد فيهما المركز لا يتمتعان بأية سلطة او رقابة عليه .

ومن جهة نظر التنظيم الاداري فإن كل مركز صناعي يقوده اداري منتدب يعين بقرار من وزير الداخلية بعد اخذ رأي وزير العدل . ويتخذ هذا الاداري القرارات العائدة لاختصاصه ويعتبر ايضاً ضابط الاحوال المدنية وضابط الشرطة القضائية .

---

(1) ـ انظر : جـ . ر ـ ص 1116 ـ كان يوجد ، قبل الاستقلال ، « دوائر صناعية » نص على نظامها مرسوم مؤرخ في 5 جوان 1959 .

ولا يوجد في المركز جهاز للمداولات ولكن مجرد مجلس استشاري يعين لمدة سنتين ويتألف مما يلي : الاداري المنتدب ـ رئيساً ـ مندوب عن المجلس الشعبي البلدي (غير الرئيس) لكل بلدية من بلديات الدائرة التي يوجد فيها المركز . ممثلين عن المقيمين في المركز يعينهم الوالي ويكون عددهم مساوياً لعدد المندوبين البلديين .

ويجتمع هذا المجلس عادة مرة واحدة في الفصل ، كما يجتمع ، في جلسات استثنائية ، في كل وقت بناء على دعوة من الاداري المنتدب او من الوالي .

ـ وفيما يتعلق بالنظام المالي ، فإن الميزانية تُعَدُّ وتنفذ من قبل الاداري المنتدب بعد أخذ رأي المجلس الاستشاري . ولا تستفيد هذه الميزانية من كل الايرادات المعترف بها للبلديات . فبعض الضرائب ، في الواقع ، وبخاصة جزء من المالية النفطية وبعض الرسوم تؤخذ لصالح ميزانية ملحقة للولاية مهيأة لتغطية نفقات المرافق البلدية المشتركة وبلديات الولايات [1] . وبهذه الوسيلة يؤمل حصول نوع من التعادل بين المراكز الصناعية الغنية والبلديات الفقيرة .

جـ ـ تجمعات البلديات (Les groupements des communes

يمكن للبلديات ان تتعاون وان تستثمر مواردها بصورة مشتركة من اجل القيام باعمال مفيدة لها جميعاً . ولهذه الغاية يمكن لمجلس بلديتين او اكثر ان يقررا فيما بينهما عقد مؤتمرات بلدية مشتركة لمناقشة القضايا التي

---

(1)ـ انظر القرار الوزاري المؤرخ في 14 مارس 1968 ـ ص 259 .

تهمها . وفيما بعد يمكن لها ان تقرر ان تتشارك من اجل تحقيق اعمال او خدمات ذات منفعة مشتركة وان تقترح حينذاك اقامة نقابة بلديات .

وتحدث هذه النقابة سواء بقرار يصدر عن الوالي حين تكون البلديات المتشاركة منتمية لنفس الولاية ، ام بقرار من وزير الداخلية عندما تكون موجودة في ولايتين او اكثر . وتعتبر نقابة البلديات (de communes Syndicat) مؤسسة عامة ادارية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتخضع للقواعد الخاصة بالوصاية والمحاسبة والادارة البلدية . ويمارس سلطة الوصاية الوالي الذي يوجد في ولايته مركز البلدية . وتدار النقابة من قبل لجنة بلدية مشتركة ينتخب اعضاؤها من قبل المجالس الشعبية البلدية في البلديات المعنية . وتجتمع هذه اللجنة بشكل عادي مرة واحدة على الاقل في الفصل . وتشتمل ميزانية النقابة على شعبتين : الاولى للتشغيل والاخرى للتجهيز والاستثمار . وتتضمن الميزانية نفقات احداث ، وتسيير وصيانة وتجهيز المرافق التي من اجلهااسست النقابة . وليس للميزانية هذه مدة محددة الا انها تحل حكماً عندما تنجز المرافق التي من اجلها احدثت .

وتنبغي الاشارة هنا ، اخيراً ، الى ان القانون احدث صندوقاً بلدياً للتضامن [1] وكلفه القيام بعمليات التعويض بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة . كما احدث القانون صندوقاً بلدياً للضمان مهمته مساعدة البلديات مالياً . ان تسيير هذه الصناديق أسند في البدء الى الصندوق الوطني للتوفير والادخار . ثم أسند بعد ذلك ، وما يزال ،

---

(1) ـ انظر ـ تطور اسلوب توزيع موارد الصندوق البلدي للتضامن على البلديات التي يسكن فيها اقل من 60 الف نسمة ـ مجلة المجموعات المحلية ـ1968 ـ العدد7 ـ ص : 35 .

لدائرة احدثت خصيصاً لهذا الغرض : هي : دائرة الصناديق المشتركة للمجموعات المحلية [1] .

د ـ قرى الثورة الزراعية :

إن هدف الثورة الزراعية هو تحويل شروط حياة الارياف تحويلاً جذرياً . ولهذا الغرض ، يشير الميثاق الى : « ان اطاراً للحياة الجديدة سيحدث بفضل بناء قرى ترتكز على شروط اقتصادية عقلانية وتؤمن استقرار السكان . وعلى أساس البنى الزراعية والتعاونية الناشئة عن الثورة الزراعية ، ستشكل هذه القرى مركبات اجتماعية ـ اقتصادية حقيقية توفر مجمل الوظائف ، الوظائف الاقتصادية والخدمات الادارية الاجتماعية والثقافية » .

وهكذا يطرح موضوع ادارة هذه القرى وبعد ان تم بناء عدد منها بالفعل . ان القضية الاساسية تكمن في العلاقات بين هذه التجمعات الجديدة والمؤسسات القائمة ، وفي وضع نظامها الاساسي بالنسبة للقانون البلدي . ان هذا القانون ، غير مهيأ ، في الحالة الراهنة ليستخدم كبناء قانوني يستوعب هذه القرى . لذلك فإن تعديله يعتبر امراً ضرورياً . وهنا يمكن تصور عدة حلول .

فإذا اريد ادخال هذه القرى ضمن الاطار العام للقانون فيمكن حينئذ التفكير بتحويلها الى شعب لبلديات ويوضع نظامها على اساس ذلك . والواقع ان القانون البلدي لم يشر الى هذا النوع من البناء الذي كان موجوداً قبلاً في ظل نظام القانون القديم للادارة البلدية . غير ان حلاً كهذا

---

(1) ـ مرسوم 9 اوت 1973 ـ ص 771 .

يجب ان يكون قادراً على تأمين تطبيق احد المبادىء الاساسية للثورة الزراعية ، الا وهو : مشاركة الفلاحين الفقراء .

والا فانه يجب التفكير بنظام اكثر اصالة يمكن ادخاله ضمن افق تجديد المؤسسات وذلك حسب متطلبات الثورة الزراعية نفسها . فتشكل القرى الاشتراكية حينذاك الحلقة الاولى في اعادة البناء العام للبنى الادارية التي يمكن ان تسمح مشاركة شعبية حقيقية في تسيير شؤونها الخاصة . وبالفعل ، فان النظام القانوني لقرى الثورة الزراعية يفترض اختياراً من نوع اجتماعي ـ سياسي يمكن ان يكون له نتائج على مجمل النموذج الاداري الجزائري الذي ما زال حتى الآن متأثراً جداً بالنموذج الموروث عن المرحلة الاستعمارية .

الفصل السابع :

الادارة الجهوية : الولاية

كما هو الحال بالنسبة للادارة البلدية ، فان الادارة الجهوية الجزائرية تنطلق هي ايضاً من التنظيم الفرنسي . لهذا فأن من الضروري والمفيد أن نتعرف على هذا التنظيم من أجل فهم الادارة الجزائرية . فمن المناسب إذن أن ندرس باختصار الادارة الجهوية قبل الاستقلال . اي المؤسسة الفرنسية ، ثم تطور هذه الادارة منذ الاستقلال ، وحتى الاصلاح ، واخيراً ندرس بشكل مطول الولاية .

الشعبة الادارة الجهوية الفرنسية :

إن دراسة هذه المسألة سكون مختصرة ، لأن كل الكتب والمؤلفات العادية تعالجها بشكل واسع [1] .

يعود تاريخ الجهة (المحافظة : Département) لثورة 1789 حين قسمت فرنسا الى دوائر ادارية جديدة . وقد تطور تنظيمها وتبدل وفقاً لتطور النظم السياسية المتتالية . وبعد ان أعيد تنظيمها عدة مرات ، إستمد نظامها الحالي أساسه من قانون 10 أوت 1871 الذي يشكل النص

---

(1) ان هناك كتاباً يستحق الاشارة اليه لأنه يعطي لمحة ذات طابع قانوني اقل من الكتب والمؤلفات الاخرى . ويثير ، من زاوية العلم الاداري ، القضايا الملموسة للادارة الجهوية . وهذا الكتاب هو :

GOURNAY, KESLER, SIWEK -POUYDESSEAU:Administration publique -P.U.F.Thémis.

الاساسي الذي أكملته عدة نصوص اخرى فيما بعد . ويبين هذا النظام أن المحافظة لا تتمتع بلا مركزية قوية كتلك التي منحت للبلدية . فأحد اعضائها المهمين وهو المحافظ الذي يعتبر العضو التنفيذي ، يعين من قبل الحكومة ولا ينتخب انتخاباً . اما جهاز المداولات ويدعى المجلس العام فتساعده في عمله لجنة جهوية .

ا ـ **المجلس العام** (Le conseil general) : وهو جمعية منتخبة بالاقتراع العام والشامل وتكمن وظيفتها بالتداول حول شؤون المحافظة ، تحت مراقبة سلطات الوصاية .

آ ـ **تأليفها** : ينتخب أعضاء المجلس (المستشارون : Conseillers) بالاقتراع العام والشامل والمباشر حسب طريقة الاقتراع الفردي وعلى دورتين . والدائرة الانتخابية هي الناحية (Canton) ويوجد مستشار واحد لكل ناحية . ومدة الولاية ست سنوات يتجدد نصفهم كل ثلاث سنوات . وإذا شغر مركز مستشار عام لأي سبب كان ، جرت انتخابات فرعية لملء المركز في الناحية المعنية . ومن أجل توفر حق الترشيح يجب ان يكون الشخص ناخباً ، يبلغ عمره اكثر من 23 سنة وان يكون مقيماً في المحافظة او ان يدفع ضرائبه فيها .

ب ـ **عمل المجلس** :

يُعدُّ المجلس العام نظامه الداخلي وينتخب رئيسه ويعين لجانه . وينص القانون على إنعقاده في دورتين عاديتين مدة الاولى 15 يوماً والثانية شهر واحد كحد اقصى . ويمكن ان يعقد المجلس دورات استثنائية ولكن حسب قواعد منظمة بشكل صارم فيجب أن يكون هناك طلب من الحكومة ..

يحضرها ويتحدث فيها .

جـ ـ الصلاحيات :

يتداول المجلس العام حول شؤون المحافظة ويتخذ قرارات يعود أمر تنفيذهاللمحافظ. ونذكر من بين هذه المداولات :

ـ التصويت على ميزانية المحافظة التي يعدها المحافظ . والسمة الاساسية لهذه الميزانية تكمن في اهمية مساعدات الدولة المهيأة لتحقيق التوازن ، ذلك ان الموارد المحلية تكون ضعيفة جداً .

ـ إدارة أموال المحافظة (شبكات الطرق والابنية . . .) وإجراء العقود ، والاذن بالمثول امام القضاء بإسمها .

ـ إحداث وتنظيم المرافق العامة في المحافظة وذلك ضمن الحدود التي يضعها القانون والاجتهاد للمحافظات ، وكما هو الحال بالنسبة للبلديات .

د ـ الوصاية على المجلس العام :

إن الوصاية على المجلس العام تبدو من خلال شكل الحل الذي يمكن أن يعلن بمرسوم . الا ان هناك ضمانات عديدة تحيط بهذا الاجراء . فالمرسوم يجب ان يكون معللاً ، كما ان البرلمان يدعى لمراقبة الحل ، فيحدد موعد الانتخابات الجديدة بقانون . ومن الناحية العملية فإن الحل نادر جداً .

ويمكن للمستشارين ، بشكل افرادي ، أن يُقالوا حكماً من قبل المجلس العام إذا تخلفوا عن حضور دورة عادية بدون عذر او اذا جدّتْ عليهم حالات تمنع من حق الترشيح او لاتتفق وولايتهم . ويمكن ايضاً ان يُقالوا حكماً بقرار من مجلس الدولة اذا رفضوا القيام بوظيفة كلفهم بها القانون .

اما الوصاية على الاعمال فتأخذ الاشكال العادية : التصديق ، والابطال والاستبدال . وتجدر الاشارة هنا الى ان نظام التصديق المسبق تطور باتجاه متزايد المرونة . فحتى عام 1926 كان التصديق هو القاعدة . ثم بعد صدور القانون بمرسوم المؤرخ في 5 نوفمبر 1926 وكذلك المرسوم المؤرخ في 5 جانفي 1959 ، أصبح التصديق هو الاستثناء (فعلى سبيل المثال : لا تخضع الميزانية للتصديق الا اذا أظهرت السنة المالية السابقة عجزاً يتجاوز نسبة الـ10 0/0 وقد خَفَّفَتْ إصلاحات حديثة أيضاً من هذه الوصاية .

II - لجنة المحافظة : (La commission departementaie) ،

إن وجود لجنة المحافظة هو نتيجة لحل وسط تم التوصل اليه حين اعداد قانون 10 أوت 1871 . في ذلك الحين كان هناك اتجاه لامركزي قوي يدعو لان يُنزع من المحافظ ، باعتباره وكيلاً تعينه السلطة المركزية ، وظائفه كجهاز تنفيذي لهيئة المحافظة ، من أجل إعطائها لعضو منتخب ، هو رئيس المجلس العام . الا ان هذا الاتجاه لم يتمكن من الانتصار . ولكي لا يتم تجاهله إتفق على تأسيس جهاز جماعي دائم ينبثق عن المجلس العام ويكلف بممارسة بعض المراقبة على المحافظ : وهذا الجهاز هو لجنة المحافظة وهي تتألف من 4 الى 7 اعضاء منتخبين في كل عام من بين اعضاء المجلس

لعام . وتجتمع اللجنة ، بملء الحق ، مرة في الشهر . اما مهمتها فتتمثل بما يلي :

- وجهاز مرجع للمجلس العام ، فاللجنة تدرس وتعطي رأيها بكل الشؤون المعروضة على المجلس .

- وجهاز بديل للمجلس العام ، بإمكانه اتخاذ قرارات في بعض الشؤون التي يسندها اليه المجلس او القانون (توزيع المساعدات التي يصوت عليها المجلس العام ، على سبيل المثال) .

- وجهاز لمراقبة المحافظ ، حيث يراقب تنفيذ الميزانية ويتحقق على الخصوص من النفقات المصروفة .

III - المحافظ : (Le préfet)

المحافظ هو العضو التنفيذي في المحافظة ، وبهذه الصفة ، يؤمن تطبيق مداولات المجلس العام . وبالاضافة هذه الوظيفة كوكيل للمحافظة ، يعتبر المحافظ وكيلاً للدولة وبهذه الصفة يعمل بصلة مباشرة وفورية مع كل الوزراء الذين يعتبر ممثلاً لهم . وبسبب هذه الصفة المزدوجة يعتبر المحافظ العضو الاهم في المحافظة ، الامر الذي يؤدي الى بعض النتائج فيما يتعلق بنظامه وصلاحياته .

آ - نظام المحافظ :

من المتفق عليه انه بسبب اهمية هذه الوظيفة ، تقوم الحكومة بحرية باختيار المحافظ . وقد بقيت هذه الحرية في التعيين كاملة في فرنسا حتى حدوث اصلاحات 1964 و 1959 التي نصت على ان اربعة اخماس المحافظين يجب ان يعينوا من ضمن هيئة نواب المحافظين (Sous - préfets)

الذين يختارون بدورهم من بين صفوف الاداريين المدنيين او رؤساء الاقسام في المحافظة .

ويوفر النظام التأديبي قليلاً من الضمانات : فالعقوبات تتخذ بدون تدخل المجلس التأديبي ، والتبديلات والوضع تحت التصرف لا تعتبر عقوبات . والالتزامات المهنية صارمة ، فالمحافظ لا يستطيع التغيب عن المحافظة بدون إذن وزير الداخلية ، واخيراً فإن المحافظ حريص على الوفاء السياسي . ان هذا النظام هو نتيجة للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المحافظ .

ب ـ صلاحيات المحافظ :

. وهي هامة ومتنوعة ، وقد امكن تعداد نحو 2.500 صلاحية :

1 ـ فبصفته وكيلاً للدولة : يقوم المحافظ بنشاطات سياسية وادارية وقضائية .

ـ فعلى المستوى السياسي يتمثل دوره الاساسي بكونه وكيلاً إعلامياً للحكومة ، فنظراً لوضع شرطة المخابرات العامة تحت تصرفه يستطيع ان يقدم تقارير منتظمة حول الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في محافظته .

ـ وعلى المستوى الاداري تعتبر صلاحياته كثيرة التنوع بحيث يصبح من غير المجدي محاولة تعدادها . واهم هذه الصلاحيات هي : انه وكيل تنفيذي للاجراءات المتخذة من قبل السلطات المركزية ، والممثل القانوني للدولة (القضاء ـ العقود) والرئيس التسلسلي للعاملين الاداريين ، وهو يمثل سلطة الوصاية تجاه الاشخاص اللامركزيين . ويمارس بشكل خاص

سلطات الضابطة الادارية التي يتخذ بموجبها قرارات صالحة للتطبيق داخل المحافظة .

- **على المستوى القضائي** : يمارس المحافظ استثنائياً بعض صلاحيات الضابطة (تفتيش ، مصادرة ، توقيف) من اجل ملاحظة الجرائم والجنح ضد أمن الدولة ، وتقديم الفاعلين للمحاكم . وتنتج هذه الصلاحية عن المادة 30 من قانون الاجراءات الجزائية التي تفرض على المحافظ ابلاغ النائب العام للجمهورية خلال 48 ساعة .

2 - **وكوكيل للمحافظة** : يعتبر المحافظ اولاً الجهاز الذي يُحَضِّرْ القضايا التي ستعرض على المجلس العام . وتعرض هذه القضايا في تقرير يقدمه المحافظ قبل كل مداولة . وحين المداولات يحق للمحافظ التدخل والكلام . لكنه لا يستطيع المشاركة في التصويت . ويعتبر المحافظ أيضاً الجهاز المكلف بتطبيق مداولات المجلس . وهو ينفذ الميزانية ، ويمثل المحافظة امام القضاء وحين اجراء العقود . واخيراً فإنه يعتبر رئيس الدوائر الادارية في المحافظة ويتمتع في هذا المجال بالسلطة التسلسلية والتأديبية .

ذلك هو ، بصورة إجمالية ، التنظيم الاداري الفرنسي على مستوى المحافظة والذي وجد في الجزائر قبل الاستقلال مع بعض الفوارق البسيطة الخصوصية .

الشعبة2 : المحافظة (الولاية) الجزائرية منذ الاستقلال وحتى الاصلاح .

ورثت الجزائر ، غداة الاستقلال ، بُنى ادارية فرنسية كانت تضم ، على مستوى الولاية ، السلطات التالية : جهاز للمداولة هو المجلس العام تساعده لجنة الولاية وجهاز تنفيذي هو المحافظ .

لقد أدت حرب التحرير الوطني الى قلب هذه البنى بعمق لدرجة ان صلاحيات المجالس العامة كانت قد أسندت الى لجان ادارية من عام 1957 الى عام 1960 ، كما ان سلطات المحافظين نقلت جزئياً للسلطات العسكرية من 1956 الى 1962 [1] .

وبالاضافة لهذا فقد نشأت بشكل موازٍ لهذه الادارة ، إدارة أخرى هي تلك التي أقامتها جبهة التحرير الوطني التي قسمت البلاد الى ست ولايات .

وبعد الاستقلال ، سار التنظيم الاداري التقليدي على مستوى المحافظة ، والذي كان يمر بأزمة حادة ، في طريق الانهيار وذلك مثله مثل أغلب المؤسسات الاخرى . فشغرت المجالس العامة ، بالخصوص ، من مضمونها ، وأدت مغادرة اعضائها الاوروبيين وبعض الاعضاء الجزائريين للبلاد الى زوالها عملياً . إلاّ ان الاطار القانوني بقي قائماً بموجب قانون 31 ديسمبر 1962 [2] الذي أعلن استمرار العمل بالتشريعات النافذة بذلك التاريخ .

ولتجنب حصول فراغ في الادارة الجهوية (على مستوى المحافظة) اتُخِذَتْ بعض التدابير ذات الطابع المزدوج . فمن جهة اولى سَعَتْ

---

(1) انظر :

(2) ج . ر . ج . ج . تاريخ 11 جانفي 1962 ـ ص 18 .

C. COLLOT : Les institutions administratives algériennes pendant la période française, cours polycopié de la Faculté de Droit d'Alger, 1968 / 69 et aussi " Tradition et innovation dans l'administration française : L'expérience alg algérienne de 1955 à 1962 ", Revue historique de droit français et étranger, 1974.

لتأمين حد أدنى من تمثيل السكان . ومن جهة ثانية دعمت بشكل ملحوظ سلطات المحافظ . واعتبرت هذه التدابير بالطبع اجراءات مؤقتة بانتظار اصلاح المؤسسة الادارية على مستوى المحافظة والذي كان يعد من خلال بعض التجارب الجزئية في بعض المحافظات .

ا ـ السعي لتحقيق التمثيل الشعبي :

للرد على اختفاء المجالس العامة ، تمّ إحداث هيئتين الواحدة تلو الاخرى :

آ ـ أحدثت اولاً اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.D.I.E.S.) بناء على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وبأمر من السلطة التنفيذية المؤقتة ، مؤرخ في 9 اوت 1962 [1] حدد صلاحياتها وطريقة تأليفها . وتضم كل من هذه اللجان التي يرأسها المحافظ سبع ممثلين للدوائر الادارية المالية ، والاقتصادية والاجتماعية ، وممثل واحد للمشاريع الخاصة للاشغال العامة وخمس ممثلين عن السكان (اي ما مجموعه 14 عضواً) . وممثلو السكان ليسوا منتخبين وانما هم معينين من قبل المحافظ . ويبدو ان هذا التعيين كان لا بد منه في السياق المأساوي الذي كان قائماً في صيف 1962 والذي شهد تفجر حركة التحرير العنيف الى عدة فئات سياسية متعارضة .

ولم ترث هذه اللجان شيئاً من الصلاحية الاساسية للمجالس

---

(1) انظر : ج . ر . ج . ج . 1962 ـ ص 66 ـ ويبدو ان هذا النص لم يتأثر فقط بالاحداث الظرفية وانما تأثر أيضاً بالتجربة التونسية كما أظهرت ذلك تصريحات رئيس المجلس امام الجمعية الوطنية التأسيسية (ج . ر ـ مناقشات برلمانية ـ 1-10-1962 ـ رقم 3 ـ ص 39 .

العامة : اي سلطة التداول بشأن القضايا الجهوية . فهي لم تكن في الواقع الا سلطة إستشارية تكمن مهمتها في « مساعدة المحافظ على القيام بصلاحياته الاقتصادية والاجتماعية » . غير ان مجال تدخلها ، ضمن اطار هذه المهمة ، كان واسعاً جداً .

فقد كان باستطاعتها اولاً ، ان تقترح على السلطات العامة كل انواع التدخل والاعمال الخاصة التي من شأنها دفع التنمية . كما كان بامكانها ، ثانياً ، متابعة اعمال تنفيذ الخطط وبرامج التجهيز . وكانت تعطي ، ثالثاً اراءها حول مشروع ميزانية الهيئات المحلية والمؤسسات العامة المحلية .

إلا ان هذه اللجان لم توجد في الواقع التطبيقي الا نادراً . وعندما وجدت تبين انها لم تمارس صلاحياتها الضعيفة ولم تقم الا بالتصديق على المشاريع المعروضة من قبل المحافظ . وقد وضع الامر المتضمن إحداث المجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية حداً لوجودها في 1967 .

ب ـ أعلن عن إحداث المجلس الجهوي الاقتصادي والاجتماعي (A.D.E.S.) ، كجهاز جماعي مؤقت ، في الميثاق البلدي الذي نصّ على إيجاد « مجلس جهوي إقتصادي وإجتماعي » تكمن وظيفته في « جمع ، وحشد وبلورة كل القضايا ، ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي ، والتي تطرح على مستوى المحافظة[1] ، في مفهوم شامل وديناميكي » . وقد أطلق الأمر الصادر في 19 اوكتوبر 1967 [2] ، والذي اسس هذا الجهاز عليه تسمية « المجلس الجهوي الاقتصادي والاجتماعي » . إن طريقة تأليف المجلس

---

(1) انظر الميثاق البلدي ـ ص 41 .

(2) انظر : ج . ر ـ 1967 ـ ص 939 .

وصلاحياته هي أقرب للمجالس العامة منها للجان التي أحدثت سابقاً .

ويضم المجلس كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في المحافظة يضاف اليهم ثلاثة ممثلين عن الحزب والنقابة والجيش . فإذا ما إستثنينا هؤلاء الممثلين الثلاثة لامكننا إعتبار ان المجلس ينبثق بصورة غير مباشرة بالاقتراع العام والشامل . ويتراوح عدد الاعضاء من 21 بالنسبة للمحافظة التي تضم أصغر عدد من البلديات (سعيدة) الى 69 بالنسبة للمحافظة التي تضم العدد الاكبر منها (سطيف) إن طريقة التأليف هذه تعكس الاهتمام بالاقتراب ما امكن ذلك من القاعدة ، كما تعكس الحقائق المحلية كما كان حال المجلس العام[1] .

ويعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة دون تحديد للفترة الزمنية للدورة . كما يمكن أن يعقد دورات إستثنائية بناء على طلب المحافظ او ثلثي الاعضاء .

وينتخب الرئيس بالاكثرية البسيطة من بين أحد رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، وذلك لمدة دورة واحدة . ويُعد جدول أعمال كل إجتماع من قبل المحافظ والرئيس . ويتخذ المجلس أراءه بالاكثرية البسيطة وتبلغ للسلطات المختصة .

وقد ورث المجلس صلاحيات من المجلس العام ، ولكن إذا تغاضينا عن سلطته التقريرية لامكننا القول بأنه كان مجرد مجلس إستشاري يعطي رأيه حول ميزانية المحافظة ويساهم بمقترحاته وتوصياته في تحسين مستوى حياة السكان . وقد نص امر احداثه على انه يشارك ايضاً في اعداد الخطة

---

(1) للذكر بان المجلس العام ينتخب بالاقتراع العام والشامل والمباشر بمعدل ممثل واحد عن كل ناحية

الوطنية غير انه لم تُلحظ أية طريقة لهذه المشاركة التي تبقى مجرد إحتمال .

ومنذ قيام المجالس وبدئها العمل حضرَّت وأقرَّت نصوص التقارير في مؤتمر المجالس الشعبية البلدية في فيفري 1968 [1] . إن هذه التقارير ، التي لم تنشر كلياً ، تشكل حاليا الوثائق الاساسية لمعرفة وفهم الحياة المحلية [2] .

لقد كانت تجربة المجلس مختصرة جداً لحد لا يسمح باستخلاص نتائج منها إذ انها لم تستغرق اكثر من سنة ونصف . وفي كل الاحوال ، فبما ان وظيفتها كانت تقتصر على إعطاء الرأي فإن الدور الذي يمكن ان تلعبه كان محدوداً جداً .

ان النشاط الاستشاري للاجهزة الجماعية التي أسست بعد الاستقلال لم تؤد إلاَّ الى تقوية السلطة الفعلية الوحيدة التي كان يجسدها المحافظ في المحافظة .

II ـ تقوية سلطة المحافظ :

بموجب النظرية المسماة بنظرية الازدواج الوظيفي ، يعتبر المحافظ من جهة اولى وكيلاً للدولة ومن جهة ثانية وكيلاً للمحافظة . اما السلطات التي تنتج تقليدياً عن هذا الازدواج الوظيفي فهي هامة جداً . الا انه

---

(1) ينعقد كل عام ، في شهر فيفري ، مؤتمر يجمع كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية للاطلاع على المدى الذي وصل اليه تطبيق القانون البلدي وسير الاجهزة المحلية . ويقدم تقرير للمؤتمر باسم مجموع البلديات في كل محافظة حيث نجد بياناً بالانجازات والشكاوى .

(2) قدمت الصحافة المكتوبة وكذلك مجلة « المجموعات المحلية » ملخصات لهذه التقارير . ونشرت بعض هذه التقارير حرفياً في المجلة الجزائرية ـ1968 ـ العدد3 ـ ص839 وما يليها ـ1969 ـ العدد 3 ـ ص903 وما يليها ـ1970 ـ العدد4 ـ ص1110 .

بسبب الظروف الطارئة غداة الاستقلال فقد ازدادت قوة هذه السلطات سواء عندما يتصرف المحافظ بأسم الدولة أم بأسم المحافظة . ان التقوية الاولى لسلطة المحافظ تنتج في الواقع عن تنظيم « الاملاك الشاغرة » التي اصبحت « ملكية » للدولة [1] . فخلال صيف 1962 أدت مغادرة رؤساء المؤسسات الاوروبية للبلاد نفيام العمال باحتلالها . وبغية جعل هذا الاحتلال قانونياً وكذلك من أجل مراقبته ، صدر أمر مؤرخ في 24 أوت 1962 [2] أعطي المحافظ بموجبه سلطة اعلان الاملاك الشاغرة ، بقرار . وفي 23 - 10 - 1962) [3] صدر مرسوم منع بموجبه كل تعاقد او بيع او ايجار للاملاك الشاغرة ، وسمح للمحافظ بابطال كل عمل من هذا النوع وذلك لأسباب سوء التسيير او التخمين او النظام العام.. وقد أريد بهذا منع الذين وضعوا ايديهم على الاملاك الشاغرة من تصفيتها والحيلولة بذلك دون تحقيق ارباح طائلة اراد بعض الأشخاص الحصول عليها نتيجة الاستفادة من هرب الملاكين الاوروبيين . واخيراً ، صدر نص في 9 ماي 1963 [4] اعطى المحافظ سلطة وضع بعض الاملاك تحت حماية الدولة عندما يمكن ان يؤدي استغلالها لالحاق الضرر بالسلام الاجتماعي او النظام العام . وبالاجمال ، فان المحافظ كان يتمتع ، ضمن اطار تنظيم الاملاك الشاغرة ، بصلاحيات هامة [5] أتت لتقوي أيضاً صلاحيات اخرى ،

---

(1) أمر 6 ماي 1966 . ج . ر . ص 344 .

(2) ج . ر . د . ج . ص 138 .

(3) ج . ر . ج . ج . ص 14 .

(4) أنظر : ج . ر . ج . ج . ص 450 .

(5) إن ممارسة هذه الصلاحيات أدى لحدوث بعض التجاوزات التي ما زال النزاع بشأنها معلقاً امام المحكمة العليا التي نظرت فيها في بعض الحالات . أنظر القرارات التي نقلتها المجلة الجزائرية وحولية القضاء ونشرة القضاة .

ضمن اطار المحافظة ، نتيجة غياب جهاز مداولات .

وبعد زوال المجالس العامة كان من الواجب على الادارة المحلية ان تستمر في العمل وكان من الواجب بشكل خاص تأمين اعداد وتنفيذ ميزانية المحافظة . لهذا ، نقلت كل السلطات الى المحافظ بموجب أمر صدر عن الهيئة التنفيذية المؤقتة في 9 أوت 1962 [1] ، وأصبحت السلطة الوحيدة القائمة ، من الآن وصاعداً ، على مستوى المحافظة هي سلطة المحافظ الذي قد يستفيد من اراء ومشورات الاجهزة الجماعية المؤقتة والتي تعتبر غير كافية التمثيل .

ونظراً لتقوية مؤسسة المحافظة ومدها بالامتيازات كان من الواجب ان تشكل محوراً لتجارب سعت لاعادة ترتيب واصلاح البنى الادارية في المحافظة .

III ـ تجارب اعادة التنظيم الاداري على مستوى المحافظة :

كان اصلاح المحافظة يفرض نفسه إذن لأسباب كبرى : تمثلت الأولى بالظروف المستجدة التي تميزت باختفاء البنى القديمة وضرورة استبدالها بصورة سريعة . واما الثانية فكانت ذات طابع سياسي وقد نتجت عن الاختيار الاشتراكي وبشكل خاص الاولويات الاقتصادية وضرورة مشاركة السكان . ولكن قبل ان يعلن اصلاح الولاية جرت بعض التجارب المحدودة التي تمثلت بتأسيس محافظات رائدة ، وتطبيق برامج

---

(1) انظر ـ ج . ر ـ د . ج . ص66 .

خاصة واعادة تنظيم محافظتين . وقد إستخدمت هذه التجارب كمؤشرات اختبار من اجل الاصلاح النهائي .

آ ـ المحافظات الرائدة :

في 23 - 12 - 1963 [1] صدر مرسوم أسست بموجبه ست محافظات رائدة هي : عنابة ، الواحات ، الساورة ، القبائل الكبرى ، تلمسان ، وبطنا [2] .

والهدف من هذا التأسيس ذو طابع اقتصادي أساساً ، ويكمن في الرغبة بايقاف التدهور الذي يتزايد في هذه المحافظات التي عانى بعضها اكثر من الغير من جراء حرب التحرير والتي تعتبر ، بالاضافة لذلك ، من الأقل حظاً .

وللوصول الى هذا الهدف أسندت سلسلة من عمليات التجهيزات العامة الى الصندوق الجزائري للتنمية مباشرة [3] وقد أشرك محافظ كل محافظة رائدة بشكل وثيق في العمليات لانه هو الذي يعقد الصفقات المتعلقة بها ، ويراقب ويصفي النفقات الضرورية . ان الطابع الاستثنائي هذا الاجراء يكمن في اخراج النفقات المعقودة من الميزانية . ان نفقات كهذه

---

(1) انظر : ج . ر . ص 1351 .

(2) انظر : القرارات الوزارية المؤرخة في 23-12-1963 (ج . ر . ص 1352) وفي 20-1-64 (ج . ر . ص 163) .

(3) ويتعلق الامر بالبرامج التالية : الواحات ـ بطنا ـ تيزي اوزو ـ ميديا ـ تلمسان ـ صطيف ـ سعيدة ـ التي تتضمن دائرات أفلو (ولاية تيارت) وتلاج (ولاية وهران) والاصنام التي تتضمن دائرات تيسمسيلت ووادريو : ومع البرنامج التاسع تناول الهدف الدائرات في الشمال الشرقي القسنطيني ، بينما كانت البرامج تريد ان تتناول البلديات .

يجب ان تخضع ، في المعتاد ، لقواعد المحاسبة العامة الصارمة المتعلقة بعقدها وتصفيتها وأمر صرفها ودفعها ومراقبتها .

وبفضل اخراج هذه النفقات من الميزانية ، اصبحت هذه العمليات غير خاضعة للتأشير المسبق للمراقبة المالية . ان مراقبة النفقات تتم فقط في وقت لاحق من قبل الصندوق الجزائري للتنمية . اخيراً فأن الدفع يتم مباشرة بواسطة الصندوق بعد تحقق المحافظ من نظامية النفقات المتحققة .

وبسبب هذه الصلاحيات الجديدة المسندة للمحافظ تصبح السلطة التقريرية متركزة ويسهل استعمال اعتمادات الدفع . والواقع ان محافظ المحافظة الرائدة يستطيع ، فور اطلاعه على العمليات المدرجة في برنامج التجهيز ، أن يقترح النفقات بدل انتظار الاذن الوزاري او احترام الاجراء البيروقراطي التقليدي الطويل والمعقد .

إن تأسيس المحافظات الرائدة يعتبر إذن تجربة مفيدة وهامة لتبسيط وتسريع العمل الاداري والمالي لصالح المجموعات المحلية . الا انه يبدو انها اصطدمت في الواقع بصعوبات عديدة . لهذا افسحت المجال لتجربة البرامج الخاصة .

ب ـ البرامج الخاصة :

تندرج هذه التجربة ، التي ما زالت قائمة حالياً ، ضمن عملية واسعة للتنمية الاقتصادية للمحافظة ، ولا سيما الاقل حظاً من بينها . لقد بدأت التجربة في صيف 1965 واخذت تطال بالتتالي عدة ولايات . وهي تتمثل بمساعدة مكثفة تقدمها الدولة لهذه المناطق من اجل القضاء على الفوارق الجهوية . ان هذه البرامج التي اطلقت قبل البدء في المخطط

الرباعي ، وقبل اعلان اصلاح الولاية ، ربطت الآن بكليهما . فضمن أفق المخطط الرباعي تبدو هذه البرامج وكأنها التطبيق لتصوراته الجهوية الهادفة لاعادة تنسيق نموذج جغرافية الجزائر الاقتصادية . اما فيما يتعلق بقانون الولاية فهو يكرس بعبارات قانونية هذا التعاون بين الدولة والولاية فينص على أنه « من اجل تحقيق عمليات تتعلق بنشاطاتها فان المجالس الشعبية للولايات الاقل حظاً تستطيع ان تتأكد من المساعدة التقنية والمالية للدولة (المادة72 ، الفقرة2) . هذا فأن من المهم رسم لوحة لكل برنامج خاص من اجل معرفة مقدار إستجابته لتوقعات السلطات وأمنيات السكان » [1] .

ج - إعادة التنظيم التجريبي للمحافظات :

بغية اعداد الاصلاح الاداري على مستوى المحافظة بشكل افضل ، قررت الحكومة ، في 1968 ، القيام بتجربة في محافظتين . إن مرسوم 24 جويلية 1968 [2] الخاص بمحافظة بطنا ومرسوم 24 .10 .1968 [3] الخاص بمحافظة تيزي أوزو يتضمنان نفس المحتوى ويتأثران بالاصلاحات المتحققة في فرنسا في ما بين 1962 .1964 . وهما يعيدان ترتيب سلطات المحافظ وتنظيم دوائر الدولة في المحافظة .

---

(1) ان تقييماً اجمالاً ولكن سريعاً جداً تم اجراؤه من قبل بلعباس :

Le dépassement du déséquilibre régional:L'expérience algérienne-memoire de D.E.S-Scieners économiques-1973.

(2) انظر : ج . ر . ص 890

(3) انظر : ج . ر . ص 1181

1 - **إعادة ترتيب سلطات المحافظ** : وتتمثل اساسا بتكريس المبدأ ، الذي طالما حورب ، والقائل بأن المحافظ هو الممثل الوحيد لكل الوزراء في المحافظة . ففي النظام المطبق حينذاك كان رؤساء الدوائر الخارجية (مدير و الزراعة والصناعة والصحة في المحافظة . . .) . يتلقون من وزرائهم تفويضا لممارسة بعض السلطات . اما من الآن فصاعداً فان كل السلطات لا يمكن ان تفوض الا للمحافظ الذي يستطيع بدوره ان يفوضها لغيره .

فالمحافظ ينشط وينسق ويؤمن الادارة العامة للدوائر في المحافظة ويرأس بقوة القانون كل اللجان الادارية المهتمة بنشاطات دوائر الدولة . واخيراً فان البريد الموجه من الادارات المركزية الى الدوائر الخارجية يجب ان يمر على المحافظ ، بينما كانت هذه المراسلات في السابق تجري دون المرور به .

ورغم هذا فان بعض الصلاحيات ما زالت بعيدة عن متناوله [1]

2 - **إعادة تنظيم دوائر المحافظة** :

إن إعادة ترتيب سلطات المحافظ تفترض إعادة تنظيم دوائر المحافظة المعنية بذلك . وقد إتخذت ثلاثة اجراءات في هذا الصدد : إنشاء هيئة داخلية جديدة ، احداث دوائر مشتركة لمختلف الادارات في المحافظة ، تأسيس لجنة ادارية وتقنية في المحافظة .

---

(1) كالهيئات القضائية والدوائر التابعة لوزارة العدل (مبدأ فصل السلطات) ، وبعض الدوائر المالية والخزينة (قاعدة الفصل بين آمري الصرف والمحاسبين) وبعض دوائر التعليم ، والتفتيش الخاص بتشريعات العمل .

إن التركيب الداخلي القديم من المحافظات كان يضم من 2 الى 5 اقسام وفقاً لأهمية المحافظات . وكان من الممكن ان نلاحظ فيها تبعثراً للصلاحيات وخاصة في المجال الاقتصادي . ولمعالجة هذا الامر احدثت هيئة جديدة[1] تأسس بموجبها قسم للعمل الاقتصادي ضم مجمل اعمال التجهيزات والشؤون الاقتصادية .

وترافقت إعادة التنظيم الداخلي مع احداث لجنة ادارية وتقنية في المحافظة ذات مهمة اقتصادية[2] فعليها تقديم المساعدة واعطاء الرأي للمحافظ بشأن عمليات التنمية وإحاطته علماً بحالة تقدم الاعمال . وهذه اللجنة ، التي تعتبر جهازاً استشارياً يرأسه المحافظ تضم الامين العام ومدير مكتب المحافظ ورؤساء الدوائر الذين يتشاركون هكذا باعداد الاجراءات التي من شأنها حفز النشاطات الاقتصادية في المحافظة . ويعتبر هذا التنسيق مفيداً لتجنب الاختلافات المحتملة بين المحافظ ورؤساء الدوائر الخارجية للوزارات .

إن تأسيس دوائر مشتركة في مختلف الادارات في المحافظات هو الاجراء الثالث المعتمد في مجال الطباعة وشراء المعدات وورش التصليح الخ . . .

وبالاضافة لهذا فإن التجميع وتحقيق الانسجام يتم في مجال الاعلام

---

(1) انظر القرار المؤرخ في 3 سبتمبر 1968 بالنسبة لولاية بطنا (جـ . ر . ص 809) والقرار المؤرخ في 8 فبفري 1969 بالنسبة لولاية تيزي اوزو (جـ . ر . ص 154) .

(2) قرار 17 سبتمبر 1968 بالنسبة لبطنا (جـ . ر . ص 1184) وقرار 25 نوفمبر 1968 بالنسبة لتيزي-اوزو (جـ . ر . ص 1333) .

والتوثيق . فبينما كان يسود في السابق تبعثر مؤسف ، أحدثت من الآن فصاعداً ، دائرة واحدة للبريد واخرى للمحفوظات وثالثة للاستعلامات او لتوجيه الجمهور [1] .

تلك هي التجارب التي أجريت بانتظار الاصلاح العام للادارة على مستوى المحافظة الذي تأثر بقوة بهذه المحاولات المتعددة .

الشعبة 3 - الاصلاح على مستوى المحافظة :

الولاية :

نتج هذا الاصلاح عن الأمر المؤرخ في 23 ماي 1969 [2] الذي سبقت اعداده بعض الاعمال التحضيرية ومسودة مشروع في بداية عام 1969 . وقدانتهت ، النصوص التي حضرها وزير الداخلية ، ونوقشت من قبل الحزب ومجلس الثورة ، الى صياغة واعلان ميثاق الولاية [3] . ان هذا الميثاق يساوي بالنسبة للمحافظة (الولاية) ما يساويه الميثاق البلدي بالنسبة للبلدية . ان من الضروري قراءة هذا الميثاق بعناية من اجل فهم قانون الولاية وذلك لأنه يشكل بالاجمال عرضاً لبواعث هذا القانون كما انه يسهل عملية شرحه .

كذلك فإنه ينبغي ، من اجل ضبط مدى اللامركزية التي ادخلها الاصلاح التذكير بأن هذه اللامركزية ، حسب نص الميثاق ، لا تعني

---

(1) انظر : مرسوم 30 جانفي 1969 (جـ . ر . ص 67) .

(2) انظر : جـ . ر . ص 382 .

(3) نشر الميثاق في نفس اليوم الذي نشر فيه القانون في الجريدة الرسمية (ص:375) وكذلك في المجلة الجزائرية - 1969 - ص 853 .

« التعبير عن إستقلال ما للولاية ، لأن دولتنا دولة واحدة » . إن هذه الملاحظة تدلل على شيئين :

ـ أولاً : وجود شك إصطلاحي حول مفهوم « الاستقلال (autonomie) » الذي تطابق بشكل غريب مع تعبير إتحادي (fédéralisme) ، لأن الميثاق يذكر بأن الدولة الجزائرية هي دولة واحدة (Unitaire) ويستبعد لذلك كل « إستقلال » .

ـ ثانياً : هناك تردد حول مفهوم الولاية بحد ذاته ، يتمثل بالرغبة في الاعتراف بوجود ما لها ، في الوقت الذي يراد فيه تجنب كل سوء فهم حول درجة الاستقلال المعطى لها .

ويبدو هذا الغموض من دراسة مختلف الاجهزة الموجودة على مستوى الولاية : المجلس الشعبي ، المجلس التنفيذي والوالي . لذا فإن من المناسب القاء نظرة عليها قبل ابداء بعض الملاحظات حول الدائرة والمنطقة .

1 ـ المجلس الشعبي للولاية (A.P.W)

إن المجلس الشعبي هو جهاز المداولات في الولاية ومظهر التعبير عن اللامركزية . ونظراً لأن الاصلاح الولائي ، كما هو الحال في الاصلاح البلدي ، يفترض بعض المتطلبات الديمقراطية ، فقد تجسدت هذه المتطلبات بوجود جهاز جماعي منبثق عن إنتخابات .

فمم يتألف هذا المجلس ؟ وكيف يعمل ؟ وما هي صلاحياته ؟ وماهي أشكال المراقبة التي تمارس عليه ؟

آ ـ تأليف المجلس :

يستجيب تأليف المجلس لثلاثة مبادىء يمكن استنتاجها بوضوح من نصوص الميثاق والقانون : وهي : المشاركة الشعبية عن طريق الانتخابات ، الانتقاء المزدوج للمرشحين من قبل الحزب اولاً والشعب ثانياً ، والتعارض بين عضوية الجمعية وبعض الوظائف .

١ ـ النظام الانتخابي :

ـ ينتخب المجلس الشعبي بالاقتراع العام والشامل والمباشر وعلى اساس القائمة ولدورة واحدة . وقد طبق هذا الاسلوب في انتخابات المجالس الشعبية البلدية [1] . وقد حرص الميثاق على ان يعلن بأن المجلس لا يضم اي عضو بملء الحق (de droit) ، مشيرة بهذا للفرق الذي يميزه عن مجلس الولاية الاقتصادي والاجتماعي (ADES) التي تضم ثلاثة اعضاء بملء الحق .

ـ يتمتع بحق الانتخاب كل الجزائريين والجزائريات المسجلين في القوائم الانتخابية وذلك ضمن الشروط المنصوص عليها بالنسبة للانتخابات البلدية [2] .

ـ تتألف الدوائر الانتخابية مما يسمى بالدائرة (Daira) . ان

---

(1) لنذكر ، على سبيل المقارنة ، ان المجلس العام كان قد انتخب ايضا بالاقتراع العام والمباشر ولكن اساس الاقتراع الفردي وعلى دورتين .

(2) هذه الشروط هي التالية : إتمام 19 سنة من العمر ، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، ان لا يكون محكوماً بعدة الاهلية التي تتناول الافراد المفلسين والمحجورين والمسوعين والذين سلوكهم ايام حرب التحرير مناقض لمصالح الوطن .

اختيار الدائرة كاطار للانتخابات يستحق ان يسترعي الانتباه . لأنه يجب فهم سبب عدم أخذ اي تقسيم اقليمي آخر : كالبلدية ، او الناحية او حتى الولاية التي لا تشكل ابعادها اية عقبة باعتبار ان نظام الاقتراع المطبق هو نظام القائمة . ويبدو ان هذاالاختيار انطلق من الاهتمام بتجسيد (شعور الانتماء للولاية) والمساعدة على تفتح هذا الشعور الذي من شأنه ان يثير لدى الناس الاهتمام بالشؤون المحلية ويدفعهم للمشاركة بالانتخابات . ولهذا تم إستبعاد البلدية والمحافظة . وقد برر الميثاق هذا الاستبعاد بوضوح . فذكر فيما يتعلق بالبلدية أنها تمثل دائرة ضيقة جداً بحيث يؤدي التضامن الفعلي فيها لتعيين مجرد مندوبين بلديين اكثر من تعيين ممثلين حقيقيين للولاية [1] .

اما فيما يتعلق بالمحافظة فقد برر إستبعادها بطابع الدائرة الواسع الذي سيؤدي ، بحسب رأي القائمين بالاصلاح ، لضعفين : الأول خاص بالصلات بين المرشح والناخبين التي لا يمكن أن تنشأ لأن المرشح لن يستطيع أبداً ان يعرف بنفسه جميع الناخبين . فبسبب كثرة السكان ومساحة الولايات الكبيرة سيكون من المستحيل عملياً على المرشحين والمنتخبين اقامة اتصالات مع ناخبيهم . والضعف الثاني ينتج عن احتمال حدوث لا مساواة في التمثيل الجغرافي . فالواقع أن مرشحي المناطق المدينية (الحضرية) الأقل اتساعاً والاكثر كثافة وفعالية والتي من السهل الوصول اليها سيتفوقون بسهولة على مرشحي المناطق الريفية الأكثر اتساعاً والأقل كثافة وتطوراً والتي من الصعب الوصول اليها . وهذا الامر سيكون معاكساً

---

(1) التجربة القصيرة لمجالس المحافظات الاقتصادية والاجتماعية حيث كان يحضر رؤساء البلديات ، ظهرت بوضوح هذا الاتجاه .

سدني، لاصلاح الذي يجب ان يتم لمصلحة الريف والمناطق الاقل تقدما ، وذلك كي نؤكد كل النصوص السياسية الاساسية .

ولكن هل كان اختيار الدائرة هو الأفضل ؟ إن تقييم ذلك لا بد أن يوضح . فمن الصحيح ان بعض الدوائر احدثت بصورة مصطنعة وأنها لا تشكل الا تقطيعات ادارية تحققت خلال حرب التحرير وذلك بهدف الحفاظ على الامن . الا ان من الصحيح ايضاً ان البعض الآخر يجسد وحدة نسبية وإنسجاماً ويستجيب لهذا للاهتمام الذي يكمن وراء الاصلاح .

أما فيما يتعلق بالحدود الاقليمية للدائرة فإنها ليست الوحيدة التي هي موضع التساؤل . ان حدود البلديات والولايات هي ايضاً كذلك ولقد اظهر الميثاق البلدي وميثاق الولاية تسامحاً واضحاً بالنسبة للترتيبات المحتملة التي لم تحدث الا في عام 1974 . ان أمر 2 جويليه 1974 (1) المتضمن التنظيم الاقليمي للولايات رفع عددها من 15 الى 31 . وقد حددت سلسلة من المراسيم صدرت بنفس اليوم حدود هذه الولايات المختلفة (2) .

2 ـ إنتقاء الحزب للمرشحين :

يمثل إنتقاء الحزب للمرشحين المبدأ الثاني الذي يحكم تعيين المجلس الشعبي للولاية . ان الاجراءات المطبقة في هذا الصدد هي نفسها المعتمدة في الانتخابات البلدية . فككل نظام يقوم على الحزب الواحد ، يقدم

---

(1) ج . ر . ص 608 .

(2) ج . ر . ص 623 .

الحزب المرشحين للشعب الذي يعود له أمر التصديق على الانتقاء أم لا . فما هي معايير واجراءات هذا الانتقاء ؟

آ ـ لقد عرض الميثاق بشكل مطول المعايير التي يجب ان تتوفر في كل مرشح . وهذه المعايير تتجمع حول قطبين : قانوني وسياسي . اما المعايير القانونية فهي تقليدية وتتجسد فيما يلي : ان يكون المرشح قد أتم الـ23 سنة من العمر وأن تتوفر فيه الشروط الخاصة بالاقامة ، والأهلية المدنية ، والتمتع بالحقوق المدنية . وبالاجمال فان الشروط العامة للترشيح منفتحة جداً ولا تقصي الا عدداً محدوداً جداً من الاشخاص . والواقع أن الميثاق لم يتوقف كثيراً عند هذه النقطة .

لكن الميثاق ركز ، بالمقابل ، بشكل مطوّل على المعايير السياسية والمؤهلات الانسانية التي لا بد منها لممارسة المسؤوليات في الولاية . وفي هذا الصدد ، فان الضمانة الاولى التي يجب ان تتوفر في ممثل المستقبل ترتكز على « الالتزام . . . بخدمة مكتسبات ، ومصالح ، وبرامج ومُثُل الثورة الاشتراكية ، والدفاع عنها الى جانب السلطة الثورية »[1] . وثانياً ، فان من المطلوب من المرشح ان لا يكون له ماض ملوث وان يكون قد شارك في الكفاح من اجل التحرر الوطني . وثالثاً واخيراً ، فان كل مرشح يجب ان يمتلك بعض المؤهلات الانسانية كالاستقامة ، والنزاهة والديناميكية بالاضافة الى بعض الكفاءات في المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي ستكون ميداناً مميزاً لنشاطات مجلس الولاية .

وضمن اطار الاهتمام بايجاد تمثيل حقيقي للسكان فان على الحزب ايضاً

---

(1) ميثاق الولاية .

ان يسهر على احترام المبدأين التاليين : يكمن الاول في اثارة وتشجيع ترشيح العنصر النسائي النادر ، كما بيّنتْ ذلك تجربة الانتخابات البلدية . ويتمثل الثاني في ان اختيار المرشحين يجب ان يشمل كل الاوساط المهنية وبشكل خاص الفلاحين ، والعمال ، والموظفين والمثقفين . الا ان قانون الولاية ، شأنه في ذلك شأن القانون البلدي ، لم يحدث تمثيلاً منفصلا للمواطنين والمنتجين : فقد استبعد التمثيل الاجتماعي ـ الاقتصادي لصالح التمثيل السياسي فقط . ان الحل المعتمد قابل للنقاش ، لأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية المطروحة على مستوى الولاية ، تكتسي اهمية خاصة تجعلها جديرة بأن تحلل وتناقش وتحل من قبل المعنيين بها بصورةخاصة . لقد بدت هذه الضرورة قبل ذلك حين أحدثت مجالس المحافظات الاقتصادية والاجتماعية التي كلفت بشكل خاص بتقديم المشورة للمحافظ في مجال قضايا التنمية . ان اضافة التمثيل الاجتماعي ـ الاقتصادي للتمثيل السياسي سيكون أمراً مرغوباً به من اجل تحقيق تمثيل أفضل للفلاحين والعمال .

تلك هي إذن المؤشرات التي يجب أن تُلهم إختيار الحزب حين اجراء الانتقاء .

ب ـ إجراءات الانتقاء :

يطلب الحزب ، من اجل اعداد قوائم المرشحين ، الى المراتب القاعدية (الخلية ، القسمة) تقديم مقترحات ترفع الى لجان الدوائر المكوّنة من : منسق إتحادي (coordinateur fédéral) ، والمسؤولين الاتحاديين ، ونائب المحافظ في الدائرة ، والمسؤول المحلي لجيش التحرير

الوطني ، ومسؤول محلي عن كل منظمة من المنظمات الجماهيرية [1] .
وتقوم اللجان الجهوية (على مستوى المحافظة) باعداد القوائم النهائية للمرشحين . وتعقد هذه اللجان جلساتها برئاسة أحد أعضاء مجلس الثورة ووزير . وتتألف من المفوض الوطني (Commissaire national) والمفوضين المساعدين في المحافظة ، والمحافظ ، والمسؤول الجهوي في الجيش ، والمسؤول الجهوي في كل منظمة جماهيرية .

3 ـ الانتخاب الشعبي :

وهو يمثل المرحلة الثانية والهامة لأن التصويت الشعبي هو الذي يولي المرشح الذي سبق له ان حاز ثقة الحزب .

آ ـ الاختيار الشعبي :

لكي لا يكون الاقتراع مجرد تصديق بسيط ، وكذلك لكي يسمح بمشاركة ما للشعب في هذا المستوى ، رئي ان تضم قائمة المرشحين في كل دائرة انتخابية عدداً من الاسماء يبلغ ضعف عدد المراكز المخصصة للدائرة (المادة 9) . إن فائدة هذا النظام ، كما يشير الى ذلك الميثاق ، تكمن في انه يستجيب لبعض متطلبات الديمقراطية ، في الوقت الذي يحترم فيه مبدأ وحدة الحزب الذي يلتزم به كل المرشحين .

إن قانون الولاية ، بتحديده لعدد من المرشحين يبلغ ضعف عدد المراكز المخصصة ، يسير على نفس خطى نصوص القانون البلدي (المادة

---

(1) الاتحاد العام للعمال الجزائريين ـ الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات ـ قدماء المجاهدين ـ شبيبة جبهة التحرير الوطني ـ الكشاف المسلم الجزائري ـ الاتحاد الوطني للطلاب الجزائريين . وقد دمجت هذه المنظمات الثلاث الاخيرة منذ عام 1974 في منظمة واحدة هي : الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية .

34 - الفقرة 2). ويمكن ان نتساءل هنا عما اذا كان من الافضل وضع عدد اعلى يبلغ ثلاثة اضعاف عدد المراكز ، على سبيل المثال . ان هذا سيوفر حرية اختيار وسع امام الناخبين تمكنهم من توضيح اختياراتهم وفقاً لتوصيات الميثاق نفسه .

وفي كل الاحوال فإن القانون ، بتبنيه لقائمة وحيدة تتضمن عدداً من المرشحين يبلغ ضعف عدد المراكز ، قد رسم الحدود التي يمارس ضمنها الانتقاء من قبل الناخبين . وبما ان جميع المرشحين ملتزمون بالدفاع عن ايديولوجية وسياسة وبرنامج الحزب ، فإن الناخبين لا يستطيعون الا الحكم على مؤهلاتهم الشخصية : الاخلاص في الالتزام النضالي ، الجدارة والاهلية للقيام بالعمل المنتظر منهم بشكل جيد . ان من الصعب اذن تلمس اختيار سياسي حقيقي في اقتراع المواطنين الا في مجال المشاركة الشعبية في الانتخابات والتأييد غير المباشر لما يقوم به الحزب [1] .

وهكذا يصبح المرشحون الذي قدمهم الحزب وانتخبهم الناخبون ، مندوبي الولاية وذلك حسب الاجراء المنصوص عليه في المادة 20 وما يليها من القانون الذي يتضمن عمليات الاقتراع .

ب - العمليات الانتخابية :

وتجري وفق ما نصت عليه المواد من 62 الى 73 من القانون البلدي .

---

(1) ان تحليلاً في علم الاجتماع الانتخابي سيسمح بالتأكيد باستخلاص بعض نتائج ذات مدى سياسي وسع . وسيكون من المفيد ، مثلاً ، ان نقابل بين الاصل الاجتماعي للمرشحين والاصل الاجتماعي للمنتخبين وذلك لمعرفة الفئة الاجتماعية التي حازت اكثر من غيرها الثقة الشعبية ، كما سيكون من المفيد للحزب وللمنظمات الوطنية معرفة توزيع الاصوات عندما يتقدم مرشحيهم المتنافس مع مرشحين آخرين . ولسوء الحظ فإن مثل هذه الدراسات ما زالت تنقص . وهذا فإن الصعب ، في ظل غيابها ، تقدير المعنى الحقيقي للانتخابات الجهوية والانتخابات البلدية

وسواء تعلق الامر بالمكان او المدة ، او الانعقاد ، او الفرز او اصدار نتائج الاقتراع ، فإن التنظيم متشابه . ان قانون الولاية ينص بوضوح على ان الهيئة الانتخابية تدعى بمرسوم قبل ثلاثة اشهر على الاقل من موعد الانتخابات (المادة 20 الفقرة 2) إن إعلان النتائج كما هو الحال في الانتخابات البلدية يجب ان يتم خلال الـ 48 ساعة التي تلي انتهاء عمليات الاقتراع . الا ان قانون الولاية ينص ، في الحالات الاستثنائية ، على ان صعوبات المواصلات قد تفرض مدة اطول . إن هذا الاجراء يستهدف بشكل اساسي المحافظات الصحراوية التي يكون من الصعب تركيز النتائج في مركز الولاية بسرعة .

جـ ـ اللانظامية المحتملة :

إن هذه العمليات يمكن ان تؤدي الى منازعات انتخابية تجري كما يلي : ان لكل ناخب الحق بالاعتراض على نظامية الانتخابات في دائرته ، ويقدم لهذا الغرض دعوى يجب ان تودع لدى مكتب الاقتراع او توجه للوالي [1] خلال الايام الثلاثة التي تلي اعلان النتائج النهائية . لقد اخذ قانون الولاية بعين الاعتبار الانتقادات التي وجهت للمدة التي حددها القانون البلدي ولم تكن تترك للناخب الا عدة ساعات من أجل تقديم دعوى الاعتراض .

ان النزاع الناشيء عن الاعتراض لا يرفع للمحكمة التي خلفت المحكمة الادارية القديمة التي كانت تفصل في انتخابات المجلس العام ، وانما يرفع لهيئة قضائية خاصة هي لجنة الولاية الانتخابية المؤلفة من ثلاثة

---

(1) لا ينص القانون البلدي على تدخل الوالي (انظر ـ المادة 77 ـ الفقرة 2) .

قضاة يعينهم وزير العدل . ويجب على هذه اللجنة ان تنظر بالدعوى خلال مدة شهر واحد إعتباراً من تاريخ تقديمها وذلك دون نفقة او اجراء ما وبواسطة تبليغ بسيط للمعنيين .

4 ـ نظام اعضاء المجلس :

كما هو الحال بالنسبة لكل جهاز للمداولة تطرح قضية عدم الحق بالترشيح وقضية التعارض بين العضوية في المجلس وبعض الوظائف الاخرى . وللنظر في هذه القضية تكفي العودة للملاحظات التي أبديت حين الحديث عن اعضاء المجالس البلدية لأن المعطيات متشابهة . كذلك يخضع نظام الاستقالة والابعاد للقواعد المشابهة الواردة في القانون البلدي ، وبشكل خاص الاجراء الوارد في المادة 19 (الابعاد عن المجلس الشعبي للولاية مرتبط بالطرد من الحزب) المشابه للاجراء الوارد في المادة92 المتعلق باقالة عضو المجلس البلدي . الا ان هناك خاصية تجدر الاشارة اليها في صدد الاقالة الحكمية لعضو المجلس الشعبي للولاية وهي انها تعلن من قبل المجلس نفسه في حين ان اقالة عضو المجلس البلدي تعلن من قبل الوالي . وحين استقالة عضو او وفاته او ابعاده يحل محله بشكل آلي المرشح الذي يلي في الترتيب آخر المرشحين المنتخبين . وينبغي ، عندما يطال شغور المنصب اكثر من نصف الاعضاء ، إجراء تجديد كامل للمجلس ، كما ينبغي القيام بتجديد جزئي له حين يكون عدد المناصب الشاغرة بين ثلث ونصف عدد الاعضاء . وعضوية المجلس مجانية الا ان المندوبين يتقاضون تعويضات وظيفة ومهمة وإقامة .

وهناك ملاحظة حول تأليف المجلس الشعبي للولاية وهي ان الثورة الزراعية لم تؤثر عليها لان المجلس لم يوسع كما حدث مع المجلس

الشعبي البلدي . غير انه نتيجة لتطبيق المادة 174 فإن الاعضاء الذي مست الثورة الزراعية مصالحهم يجب ان يبعدوا بشكل طبيعي عن المجلس .

ب ـ عمل المجلس الشعبي للولايـة :

إن المجلس الشعبي للولاية المؤلف من عدد من الاعضاء يتراوح بين 31 و 55 والمنتخب لمدة خمس سنوات لا يمكن ان يجتمع الا ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون والتي تحدد نظام الاجتماعات واللجان والمداولات .

1 ـ **الاجتماعات** : وتضم ثلاث دورات عادية مدة كل منها 15 يوماً كحد أقصى . اما الدورات الاستثنائية فيمكن ان تعقد بناء على طلب الوالي او ثلثي اعضاء المجلس على الاقل . ومن المناسب الاشارة هنا الى هذه الاغلبية الكبيرة المطلوبة لانعقاد مثل هذه الدورات ، في حين ان كل القرارات الاخرى للمجلس ـ ومن بينها قرارات هامة جداً كما سنرى فيما بعد ـ تتخذ بالاكثرية البسيطة او المطلقة [1]. ان هذه الاغلبية المميزة المطلوبة في قضية اجرائية ليس لها كما يبدو اي تبرير واضح .

إن دعوة المجلس للانعقاد لا تتم إلاّ من قبل الرئيس وذلك بعد استشارة الوالي . ويجب ان تتضمن الدعوة جدول اعمال وان توجه للاعضاء قبل 10 ايام كحد أدنى من موعد الاجتماع وذلك لكي يتمكنوا من تهيئة انفسهم له . ويجتمع المجلس الشعبي للولاية ، ضمن اطار الثورة الزراعية ، « في دورة خاصة وحيدة تقع بين الافتتاح والاختتام الرسمي » للعمليات (المادة 218 من الامر المتضمن الثورة الزراعية) . ومن جهة

---

(1) انظر : المادة 31-32 و 34 .

اخرى فإن المجلس يجب ان يعين اميناً دائماً للدورة ليقوم بمهمة تدوين محاضر الجلسات وحفظ محفوظات المجلس .

وتجري جلسات المجلس تحت ادارة مكتب منتخب ومؤلف من رئيس وثلاث نواب رئيس (المادة 32) . ويعد المجلس بنفسه نظامه الداخلي ولكن ضمن حدود القواعد العامة المعلنة في مرسوم 3 جوان 1969 (جـ . ر ـ ص 463) . وجلسات المجلس علنية ، من حيث المبدأ ولكنها يمكن ان تعقد بصورة سرية بناء على طلب اغلبية الاعضاء ، او الرئيس ، او الوالي . ويحضر الوالي الجلسات ويمكنه ان يتكلم عندما يرغب بذلك . ويتولى الرئيس بمفرده امر ضبط الجلسات .

2) اللجان :

إن على المجلس اولاً ان يحدث ثلاث لجان دائمة ، على الاقل ، تهتم كل منها على التوالي بالشؤون الادارية والمالية ، بالشؤون الاقتصادية وبالشؤون الاجتماعية والثقافية . ان الطابع الدائم لهذه اللجان يعوض الطابع الضيق للتقويم الزمني لنشاط المجلس الذي لا يستغرق عادة اكثر من ستة اسابيع كحد اقصى . وعدد اعضاء اللجان غير محدد ويبدو انه يتغير حسب نوع اللجنة . وينص القانون على ان عضو المجلس يمكن ان يشارك في عدة لجان .

وتتمتع اللجان ببعض الاستقلال في تسيير عملها ، فلها الحق بتعيين رئيسها ومقرريها بحرية . والى جانب هذه اللجان الدائمة يحق للمجلس الشعبي للولاية ان يحدث لجاناً مؤقتة لدراسة بعض القضايا الخاصة .

إن وجود مثل هذه اللجان يشكل مساهمة مفيدة جداً في نشاط المجلس

الذي يستطيع هكذا ان يجد تحت تصرفه اعمالاً تحضيرية ضرورية لاتخاذ قراراته . ان مهمة كل لجنة من هذه اللجان تكمن في الواقع في دراسة المسائل التي يجب ان تناقش امام المجلس الذي لم يعد خالي الذهن امام الجهاز التنفيذي ودوائره . وقد اشير غالباً وبحق الى عقدة النقص الموجودة لدى المجالس المحلية تجاه الدوائر الادارية التي تحتمي وراء دراساتها وملفاتها للوقوف في وجه هذه المبادرة المحلية او تلك . ان اللجان تستطيع ان تستمع ، مثلها في ذلك مثل المجلس ، لموظفي الدولة ووكلاء المرافق العامة الاخرى بهدف تسهيل الاستعلام حول القضايا التي تناقش . وينص قانون الولاية ايضاً على امكانية الاستماع « لكل شخص يمكن ان يدلي بآراء من شأنها المساهمة في اعلام المجلس بطريقة افضل » (المادة 47) الأمر الذي يسمح للجان بالاستماع لكل مواطن مطلع . إن هذا الاجراء الذي يستدعي للذكرة ما نص عليه القانون البلدي ، هو أمر مستبعد . ففي حين نص القانون البلدي على مشاركة سكان البلدية في اعمال اللجان بصفة استشارية ، نص قانون الولاية ، وهو في هذا الصدد متخلف بوضوح ، على ان المواطن يمكن فقط ان يُسمع . وعلى كل حال فإنه من اجل تحقيق هذا الاستماع فإن اللجان لا تستطيع ان تقرر ذلك بنفسها بل يجب عليها ان تتقدم بطلب الى الوالي الذي يستطيع ، نظراً لعدم دقة النص ، ان لا يوافق عليه .

ومن المؤسف ان يستبعد هكذا هذا الحد الادنى من مشاركة المواطنين .

3) ـ المداولات :

لكي تتم المداولات بصورة شرعية يجب ان يضم اجتماع المجلس اغلبية

الاعضاء . فإذا لم يحصل هذا الامر وجهت دعوة ثانية للاعضاء لعقد اجتماع بعد ثلاثة ايام . حينذاك يمكن للمجلس ان يعقد اجتماعه ويتداول في القضايا المعروضة عليه مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين .

وفي حال تعذر الحضور على احد الاعضاء يمكن له ان ينيب ، خطياً ، زميلاً له للتصويت باسمه . الا انه من اجل تجنب كل اساءة استعمال هذا الامر فقد نص القانون على ان العضو الواحد لا يستطيع ان يحمل معه الا انابة واحدة ولدورة واحدة في العام .

ويجري المجلس مداولاته بناء على اقتراح الوالي ، او اقتراح اعضائه . وفي هذه الحالة الاخيرة ، اي عندما يصدر الاقتراح عن الاعضاء فإن القانون يطلب ان يدعم الاقتراح ثلث عدد الاعضاء على الاقل (المادة 63 ـ الفقرة 2) ان هذا الطلب يفسر بدون شك باهتمام المشرع بتجنب الاقتراحات الفردية التي لا تعكس الا اهتمامات محلية ضيقة وانانية او ديماغوجية . الا ان هذا القيد يبدو صارماً وقد يؤدي الى تثبيط كل مبادرة للاعضاء بسبب صعوبة جمع مثل هذه النسبة المرتفعة .

ومن جهة اخرى فإن القانون يتجاهل كل مبادرة للجان ، الامر الذي يبدو مفاجئاً نظراً للدور الذي تلعبه في فحص ودراسة الشؤون الخاصة بالمحافظة . وسيكون من دواعي السرور ان يصحح هذا الامر بتعديل للقانون يسمح للجان بتقديم كل اقتراح تراه مفيداً للمجلس الشعبي للولاية وذلك من اجل عدم حصر استعمال هذه المبادرة عملياً ، بالوالي .

ان كل الاقتراحات لا يمكن ان تكون موضوعاً للمداولة الا بعد إذن مسبق من الوالي الذي يعد تقريراً حول كل مسألة مدرجة في جدول الاعمال (المادة 53 ـ الفقرة 2) . ويساعد الوالي في هذا الشأن المجلس التنفيذي

الذي يُحَضِّرُ دورات المجلس الشعبي للولاية . (المادة 139) .

ويتخذ المجلس قراراته بالاغلبية . ويعتبر صوت الرئيس مرجحاً في حال تساوي الاصوات . ويؤمن نشر المداولات ، الا في حال عقد جلسات مغلقة ، بواسطة الطابع العلني للجلسات وبنشر المحاضر التي يمكن لكل ناخب ان يحصل على بيان حولها . وتكون مداولات المجلس علنية ، بشكل الزامي ، حين تتناول موضوع عمليات الثورة الزراعية .

وتعتبر المداولات قابلة للتنفيذ اذا لم يطلب الوالي الغاءها خلال مدة 15 يوماً من تاريخ انتهاء الدورة (المادة 55) .

ما هو موضوع هذه المداولات ؟ للاجابة على هذا السؤال ينبغي دراسة صلاحيات المجلس الشعبي للولاية التي يمكن تصور محتواها بالرجوع الى المجلس الشعبي البلدي .

جـ ـ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي :

تذكر المادة 63 من قانون الولاية بالمادة 100 من القانون البلدي وتنص على ان المجلس الشعبي للولاية « ينظم بواسطة المداولات ، شؤون الولاية » . إن صيغة بمثل هذه العمومية تجعل من المجلس الجهاز الاساسي الذي يتداول ويدرس كل ما يمس بمصالح الولاية . انها تميز بين المجلس الشعبي للولاية والمجلس العام الذي تنتج صلاحياته عن تعداد ، حصري بالطبع ، ولكن غير مبدئي في مجال شؤون المحافظة . ان المقارنة بين المؤسستين تظهر في الواقع ان المجلس الشعبي للولاية يتمتع ، بصفته جهازاً للتداول على مستوى المحافظة ، بالسلطات التقليدية للمجلس العام . ويضاف الى هذه السلطات سلطات جديدة في المواضيع الاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة بالاختيار الاشتراكي في البلاد . وبالاضافة لهذا .

فإن المجلس الشعبي للولاية يشارك ، بدرجات مختلفة ، في نشاطات اخرى ذات منفعة وطنية . الا ان ممارسة كل هذه الصلاحيات تصطدم بحدود ومراقبات صارمة تحد بشكل بارز من مداها .

1 ـ صلاحيات المجلس باعتباره جهاز التداول في الولاية :

آ ـ ان الصلاحيات التقليدية هي الصلاحيات الموروثة عن المجلس العام والتي تتجسد بشكل أساسي في التصويت على الميزانية وبادارة اموال الولاية وبالاذن بعقد الصفقات . الا اذا كانت صلاحيات المجلس العام في هذا الصدد ذات تأثير محدود على مجمل الحياة المحلية الفرنسية بسبب ضعف الميزانية والاموال والصفقات في المحافظة ، فإن لهذه الصلاحيات تأثير مختلف على الحياة المحلية الجزائرية حيث يهيمن نشاط وعمل السلطات العامة على المبادرة الفردية . ان الاختيار الليبرالي والاختيار الاشتراكي قد يؤديا لنفس اساليب العمل ، الا ان النتائج تكون مختلفة تماماً . فتأثير الميزانية ، على سبيل المثال ، سيكون بالضرورة اكثر أهمية في الولاية بسبب اتساع المداخلات الاقتصادية للمجلس الشعبي البلدي ، كما سنرى ذلك فيما بعد .

إن ميزانية الولاية التي تُعَرَّف بأنها تمثل « حالة التقديرات وحالة الترخيص» (المادة 98 ـ الفقرة 1) تُقَرُّ من قبل المجلس بناء على تقديم الوالي . وتتضمن الميزانية الاولية ، التي تعد قبل بدء السنة المالية ، قسمين متوازيين من حيث النفقات والايرادات : الاول للتشغيل والثاني للتجهيز والاستثمار . ان هذا الاطار الجديد للميزانية يتخلى عن التمييز التقليدي (بين النفقات والايرادات العادية ، والنفقات والايرادات الاستثنائية) وهو يقوم ليس على اساس طبيعة هذه النفقات وانما على أساس طابعها

السنوي والدائم او المؤقت والظرفي . وهو يستعمل نفس الاطار المستخدم في الميزانية الوطنية والذي يبدو انه أقدر على رسم النشاطات الاقتصادية والمالية وعلى توضيح تفسير النتائج . لقد سمح اصلاح جديد صدر بمرسوم [1] بتصنيف الايرادات والنفقات حسب طبيعتها وحسب قطاعات الخدمة . والهدف الاساسي لاعادة الترتيب هذا هو السماح بتقييم عمليات التجهيز والاستثمار ، وبدفع الولاية في طريق النمو الاقتصادي وذلك بتسهيل اعداد التقديرات والقيام بتفسير النتائج وحساب كلفة تشغيل كل مرفق عام في الولاية .

ويجب التصويت على الميزانية بشكل متوازٍ قبل 31 ديسمبر من العام الذي يسبق العام الذي ستطبق فيه . ويمكن ان يجري تصحيح للنفقات والايرادات خلال السنة المالية وبواسطة ميزانية تكميلية يجب ان يصوت عليها قبل 15 جوان من نفس السنة .

إن المجلس الشعبي للولاية ، كالمجلس العام ، يقرر إحداث وتنظيم المرافق العامة في الولاية وخاصة في مجال التنظيفات ، والمساعدة والصحة المدنية . ويتعلق هذا الأمر بشكل عام بمرافق عامة ادارية يعتبر احداث بعضها الزامياً . اما حين يتعلق الأمر بمرافق عامة ذات طابع صناعي او تجاري فإن الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس العام تختلف عن تلك التي يتمتع بها المجلس الشعبي للولاية .

---

(1) مرسوم 22 اوكتوبر 1970 (ج . ر . ص 1059) الذي كمل بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 12-12-1970 (ج . ر . 1971 . ص 747) المحدد لتقسيمات ولشكل اطار الميزانيات والحسابات الادارية للولاية .

ب ـ الصلاحيات في المجال الاقتصادي والاجتماعي :

ان المجموعة الجهوية لم تكن تقليدياً تستطيع ممارسة نشاطات صناعية وتجارية من شأنها منافسة المبادرة الخاصة . فبعد ان اعتبر قانون 1791 كل تدخل اقتصادي من قبلها مناقضاً لحرية التجارة والصناعة ، أخذ القاضي الاداري يصدر احكاماً بمنعها مفسراً بشكل ضيق النصوص التي تسمح بمثل هذا التدخل . غير ان القاضي اصبح اكثر مرونة وبخاصة بعد صدور مرسوم 20 ماي 1955 الذي سمح للمجالس العامة بناء على مداولات معللة باحداث مرافق من هذا النوع عندما تبرر مصلحة المحافظة هذا التدخل ، (مجلس الدولة ـ 12 جوان 1959 ـ نقابة مستثمري دور السينما في منطقة وهران ـ AJDA ـ 1960 ـ 11 ـ 86 نتيجة مايراس) كما يمكن للمحافظة ايضاً ان تشارك في القطاع الاقتصادي والاجتماعي في مشاريع خاصة بنسبة 63 % من رأس المال الاجتماعي [1] الا ان هذا التدخل يبقى إستثنائياً لأن المبادىء التقليدية ما زالت مستمرة بالتأثير على الاجتهاد الاداري [2] .

غير ان هناك مبادىء معاكسة تلهم عمل المجلس الشعبي للولاية الذي يعترف القانون له بالصلاحية العادية في القيام بكل عمل مفيد للولاية في المجال الصناعي والتجاري . ويميز القانون بين ستة قطاعات للتدخل تغطي من الواقع مجمل الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

---

(1) ـ مراسيم 20 ماي 1955 ـ و 7 جوان 1956 ـ و 19 اوكتوبر 1959

(2) ـ انظر الملاحظات التي سبق ذكرها حين الحديث عن البلدية

- التجهيز والتنشيط الاقتصادي (المواد 65 - 73) .
- التنمية الزراعية (المواد 74 - 78) .
- التنمية الصناعية والحرفية اليدوية (المواد 79 - 83) .
- التنمية السياحية (المواد 84 - 85) .
- النقل والبناء التحتي والسكن (المواد 86 - 90) .
- التنمية الاجتماعية والثقافية (المواد 90 - 96) .

ولكي يتمكن من التدخل بشكل فعال في كل من هذه القطاعات ، يمتلك المجلس الشعبي للولاية عدداً من وسائل العمل التي تبدأ بالتشجيع البسيط وتنتهي بتسيير نشاط ما . ان التشجيع يمارس تجاه كل مبادرة ، عامة او خاصة ، من شأنها دفع التنمية المنسجمة والمتوازنة للولاية . واذا ما بدا على هذه المبادرة بعض الضعف كان على المجلس ان يثيرها بتقديمه لها كل المساعدة الممكنة . ويمكن للمجلس ان يأذن بالمشاركة في المشاريع التي تستهدف نشاطاتها اشباع بعض حاجات الولاية . اخيراً فإن المجلس يستطيع احداث او استثمار كل مؤسسة او كل وحدة مهيأة لتنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الولاية[1] . ان الحد الوحيد الذي يصادفه المجلس في هذا المجال ينتج عن احترام الانظمة النموذجية التي تقيمها السلطات المركزية (المادة 132) وعن ضرورة تحقيق التوازن بين إيرادات ونفقات المرافق الصناعية والتجارية (المادة 133) .

ان هذه الصلاحيات المعترف بها للولاية هي هامة جداً بالنسبة لمستقبلها . وبحسب ما ستتحقق هذه الصلاحيات بالفعل وبفعالية ،

---

(1) - حدد مرسوم مؤرخ في 26 ماي 1971 نظام المؤسسات في الولاية (ج . ر . ص 566) .

سيقال عن الاصلاح انه نجح او فشل . ومن بين النشاطات العديدة التي على الولايات ان تقوم بها بشكل جيد يمكن ان نشير الى :

1 ـ الابنية المدرسية للمرحلة الثانية وكذلك المنشآت الرياضية والمدارس والمراكز المهنية .

2 ـ الابنية السكنية التي تزداد الحاجة الملحة لها بقدر تفاقم الازمة الحالية ، وتسيير الابنية السكنية الذي عهدت الدولة به للولاية .

3 ـ التحريج وحماية وترميم الاراضي .
4 ـ تنظيم النقل .
5 ـ ترتيب المناطق الصناعية .
6 ـ احداث وحدات ذات اهمية محلية .

والى جانب هذه النشاطات التي تتناول مصلحة الولاية والتي هي من الصلاحيات الخاصة للمجلس الشعبي ، يمكن ان نضيف صلاحيات اخرى هدفها تأمين مصلحة البلديات او المصلحة الوطنية .

2 ـ الصلاحيات الأخرى :

تشارك الولاية ، باعتبارها حلقة وصل بين البلدية والدولة ، بنشاطات عديدة تقوم بها هذه او تلك على مختلف المستويات ، وبدرجات متفاوتة . كما تشارك ايضاً ضمن اطار التسيير الذاتي . ان بامكان المجلس

الشعبي للولاية التقدم بتمنيات ، وبملاحظات وباراء ، وبامكانه احياناً إتخاذ قرارات[1] .

آ ـ تبدو المشاركة في النشاطات الوطنية من خلال المشاورات التي تجري حين اعداد المخطط القومي . فالمجلس الشعبي للولاية مدعو ، إذن ، لاعطاء رأيه المعلل ولصياغة مقترحات محددة بشأن العمليات ذات الطابع القومي او الجهوي التي يهم تحقيقها مباشرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية (المادة 66) ويجب على الوالي ان يحيط المجلس علماً بالمدى الذي بلغه تنفيذ المخطط القومي (المادة 73 ـ الفقرة I) .

إن سلطة المجلس تتجاوز احياناً هذا الطابع الاستشاري لتصبح سلطة تقريرية . ففي مجال استعمال بعض الاعتمادات المخصصة للتجهيز او الاستثمارات يمكن للمجلس ان يتداول من اجل اقتراح سلم اولويات للعمليات التي ينبغي القيام بها بناء على هذه الاعتمادات وكذلك في مجال توزيعها . الا ان المجلس اصبح يمثل بالفعل سلطة تقريرية في مجال الثورة الزراعية[2] فالمادة 221 من الأمر المتضمن الثورة الزراعية تعترف له بسلطة

---

(1) ـ فيما يتعلق بالتمنيات نشير الى ان المجلس الشعبي للولاية يشجع على التقدم لتمنيات سياسية وذلك بعكس المجلس العام الذي كان يحرم عليه القيام بمثل هذا العمل (المادة 51 الفقرة 3 من قانون 10 أوت 1871) . اما الميثاق فينص على « ان الولاية تتدخل في كل المستويات السياسية والاقتصادية والادارية . . الخ » وبالاضافة هذا فإن احدى الصفات المطلوبة من المرشحين تتمثل بالتزامهم السياسي .

(2) ـ انظر :

MAHIOU et AUTIN : " L'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives ", Revue Algérienne, 1976, N° 1.

تقريرية تؤكد وتدعم المادة 19 من مرسوم 7 جوان 1972 التي تنص على ما يلي : « بناء على أساس الملفات والمعلومات التي نقلت له وبعد اخذ رأي الجهاز التنفيذي الموسع للولاية يقرر المجلس الشعبي للولاية بمفرده ويتبنى بصورة نهائية القوائم والمقترحات . . . » وبهذه الصفة ، يلعب المجلس ، من حيث المبدأ ، دوراً رئيسياً في تطبيق الثورة الزراعية .

ب ـ المشاركة في النشاطات البلدية :

يمكن التمييز بين ثلاث مراحل في العلاقات بين الولاية والبلدية . ففي بعض الحالات ينبغي على المجلس الشعبي للولاية ان يأخذ بعين الاعتبار الاقتراحات البلدية قبل أن يقوم بالتداول . وهذا ما يجري ، على سبيل المثال ، عندما يقر برنامج التجهيز والتنمية للولاية (المادة 69 ـ الفقرة 2) وفي حالات اخرى ينبغي على المجلس ، الذي أسند له الميثاق « دوراً تنشيطياً لصالح البلديات» ، أن يثير ويشجع المبادرات البلدية وينسق فيما بينها . (المواد 72 ـ 82 ـ 84 ـ الفقرة 2) أخيراً فإن هناك بعض الافتراضات يقوم فيها المجلس بالتدخل مباشرة في النشاطات البلدية سواء لأن العمليات التي سيُشرع بها تتجاوز امكانيات البلديات (المادة 70 ـ 83 ـ 85) او لأن هناك مشاركة للولاية في بلدية واحدة او اكثر . ان هذا التدخل الاخير يمكن ان يكتسي شكلين : فيمكن ان يكون مجرد مشاركة في احداث مؤسسة اشغال عامة (المادة 90) ، كما يمكن ان يكون مشاركة اوسع ضمن اطار اتحاد لتحقيق مؤسسات ذات منفعة عامة .

جـ ـ العلاقات مع القطاع الاشتراكي :

يطرح القانون ، بحق ، مبدأ تمثيل المجلس الشعبي للولاية في المؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي والتجاري ، وفي الشركات

الوطنية والهيئات التعاونية للقطاع الاشتراكي التي تمارس نشاطاتها بشكل رئيسي ضمن اراضي الولاية . الا انه لا يمكن الحكم على معنى هذا المبدأ نظراً لغياب التفاصيل الدقيقة المتعلقة بطرق هذا التمثيل والتي أُجِّل أمر تحديدها لمرسوم يصدر فيما بعد .

وبالاضافة لهذا التمثيل ، يمكن للمجلس أن يمارس مراقبة إجمالية على المؤسسات التي تمارس نشاطها في الولاية ، لأن الوالي يجب ان يقدم لها كل المعلومات المفيدة لهذا الغرض .

ويستخلص من نصوص القانون ان مجال عمل المجلس واسع وانه يمتلك صلاحيات هامة . غير ان من المناسب عدم التوقف أمام التعداد البسيط لهذه الصلاحيات . بل يجب ان نتعرف على الشروط الدقيقة التي يمكن ان تسمح بوضعها موضع التطبيق . وسنرى حينئذ ان هناك عدداً هاماً من المراقبات والحدود التي تقلل من سلطات المجلس الشعبي للولاية .

د ـ المراقبات :

يتعرض المجلس الشعبي للولاية لمراقبات عديدة على الصعيدين السياسي والقانوني ، وتمارس هذه المراقبات على المجلس ككل وعلى كل عضو فيه بصورة فردية . وكما يشير الميثاق فإن اللامركزية « لا تستهدف الوصول الى احداث مجموعات مستقلة ومتروكة لذاتها » وإنما هي تتضمن « يقظة دائمة من جانب اجهزة الحزب والدولة ، وعلاقات وثيقة من التنسيق بين الوالي وأجهزة الحزب ومجلس الولاية » .

آ ـ **المراقبة السياسية** : وتتجلى ، نظراً لصلتها المباشرة بنظام الحزب الواحد ، منذ بدء عملية تعيين المجلس الشعبي للولاية . فكما عرفنا سابقاً ، يقوم الحزب بانتقاء المرشحين للمجلس بعد ان يتأكد من

إخلاصهم الحالي ويتلمس إخلاصهم في المستقبل بعد الانتخاب . ويعتبر المنتخب موضوعاً ، نظرياً ، تحت مراقبة الحزب الشديدة الذي يستطيع ، في كل وقت ، ان يطلب اليه ان يبرهن على نضاليته ووفائه .

ويفسر هذا الافتراض النص الوارد في المادة 19 من القانون ، وكذلك الاجراء ، الذي سبقت دراسته ، والمتعلق بابعاد عضو من اعضاء المجلس الشعبي للولاية . وتبعاً لهذا الاجراء تضمن جبهة التحرير الوطني لنفسها مراقبة المجلس نظراً لتمتعها غير المباشر لسلطة تأديبية تجاه كل عضو .

إلا ان الحزب لا يستطيع ان يتخذ بنفسه تجاه المجلس ككل أية عقوبة [1] . ولكي يتم تجنب كل تشابك بين أجهزة الحزب والدولة وكذلك لمنع حدوث مداخلات في غير محلها بين جبهة واخرى فقد نظمت العلاقات بينهما بشكل واضح . فالحزب ، رغم مراقبته لعمل المجلس ، لا يعتبر رئيسه التسلسلي ولا يستطيع بالذات ان يحل محله . وفي حال وقوع اختلاف بينهما تقوم الاجهزة المحلية للحزب بابلاغ قياداتها الاعلى التي تقوم بدورها بابلاغ الحكومة التي تعتبر الجهة الوحيدة المختصة لفرض العقوبة .

ب ـ **المراقبة القانونية** : وتتمثل في سلطات الوصاية التقليدية التي تتولاها السلطات المركزية وتمارسها تجاه اجهزة واعمال المجموعات المحلية اللامركزية .

1 ـ فالمجلس الشعبي للولاية يمكن ان يُحل بمرسوم . وفي هذه الحالة ينبغي إجراء إنتخابات جديدة خلال مدة ثلاثة اشهر إعتباراً من تاريخ

---

(1) ـ إلا في حال اعلان طرد جميع اعضاء المجلس الشعبي للولاية من صفوف الحزب ، الامر الذي يبدو قليل الاحتمال .

الحل . ويمكن للمجلس ان يعلق ، في حالات الطوارىء ، بقرار من وزير الداخلية ولمدة لا تتجاوز الشهر الواحد .

2 ـ تخضع مداولات المجلس لمراقبة تتناول شرعيتها وملاءمتها وذلك وفقاً للصيغة الثلاثية التقليدية : الابطال ، والاستبدال ، والتصديق .

إن مراقبة شرعية اعمال المجلس يمكن أن تأخذ شكلين : فهي تبدو اولاً من خلال السلطة المعترف بها لسلطات الوصاية بأن تعلن بطلان المداولات التي تتجاوز صلاحيات المجلس (المادة 59 وان تعلن الغاء المداولات التي شارك فيها اعضاء من المجلس معنيين بالقضية موضوع التداول (المادة 60 . وتعود هذه السلطة لوزير الداخلية التي يمارسها بعد أن يرفع له الوالي الامر . ويمكن ان تمارس هذه السلطة ايضاً من خلال اللجوء لرفع الدعوى امام الغرفة الادارية في المحكمة العليا وذلك إذا ما اعتبر المجلس أن ممارسته غير مشروعة .

وتبدو مراقبة المشروعية كذلك من خلال الاعتراف لسلطات الوصاية بأن تحل محل المجلس الشعبي للولاية عندما يرفض القيام بعمل ما يعتبر من واجباته القانونية [1] .

وتبقى الاشارة الى ان التمييز بين مشروعية الاعمال وملاءمتها أمر غير واضح لان الميثاق ينص على مبدأ الشرعية الثورية التي يجب على المجلس

---

(1) ـ ومن الامثلة على ذلك : « تسجيل النفقات الالزامية » (المادة 104 الفقرة 2) واعادة التوازن للميزانية في الحالة التي تظهر فيها السنة المالية المنصرمة بعض العجز . فإذا لم يتخذ المجلس اجراءات التصحيح الضرورية قامت وزارتي المالية والداخلية باتخاذها (المادة 105 الفقرة 3) وكذلك حين يظهر عجز عمل احد المرافق العامة الصناعية والتجارية في الولاية عجزاً مؤشراً بفساد حالة الاموال في الولاية فتقوم وزارتي الداخلية والمالية باتخاذ قرار بحل هذا المرفق (المادة 104)

ان يحترمه . فماذا يعني هذا المبدأ ؟ ان مضمونه مبهم ويكمن في « احترام مكتسبات الثورة » « والاختيارات السياسية الاساسية » الواردة في النصوص السياسية الرئيسية التي ظهرت منذ إندلاع حرب التحرير . غير ان تقدير الملاءمة السياسية لعمل ما لا تعتبر الامر الوحيد المعترف به للسلطات المركزية . إن هذه السلطات تستطيع ايضا ان تقدر ملاءمته الاقتصادية . الا ان ممارسة هذه الوصاية ستمكن السلطات من الاساءة ، بشكل لا جدال فيه ، لاستقلال المجموعات المحلية نتيجة اختصار سلطاتها التقريرية الى مجرد إفتراض [1] ان القانون الجزائري لم يأخذ بنظام يحترم بما فيه الكفاية استقلال المجلس الشعبي للولاية الذي تخضع اعماله لمراقبة صارمة تتناول ملاءمتها وتبدو بشكل تصديق ، او إذن ، أو تعديل .

ـ في مجال الميزانية : إن التصديق المسبق لا بد منه (المادة 56) . وليس هذا فقط ، بل ان القانون نص بدقة على ان الميزانية تنظم ، بعد اخذ رأي وزير المالية ، بقرار من وزير الداخلية الذي يستطيع ان يرفض او يعدل النفقات وان يصحح تقديرات الايرادات » [2] .

ـ إن حرية تسيير الاموال غير المنقولة لا تمتد الى التصرف بها واكتسابها ومبادلتها لأن هذه الامور تخضع لنظام التصديق .

ـ وفيما يتعلق بالمرافق والمؤسسات فإن القانون ينص على ان المجلس

---

(1) ـ لقد عرفنا حين دراسة « المجلس العام » ان نظام المراقبة هذا تطور بشكل واضح ، بحيث اصبح التصديق المسبق يمثل الاستثناء بعد ان كان يمثل القاعدة العامة .

(2) ـ إن هذا يعني تمتع الوزير بسلطة تصحيح حقيقية تكبل المجلس وتتجاهل الاستقلال المالي للولاية .

الشعبي للولاية يمكن ان يحدثها . الا ان هذا لا يعني الا مجرد إحتمال لا يتحول الى واقع الا بعد تدخل وزير الداخليةوالوزيراو الوزراء المعنيين . (المادة 37 . وبعد ان تحدث فإن المرافق الصناعية والتجارية في الولاية تبقى خاضعة لمراقبة الوزراء الذين بامكانهم ان يسحبوا من المجلس الاذن باستغلالها . كما يستطيعون ان يقرروا حلها . (المادة 134) .

ـ اخيراً فإن المداولات المتعلقة بشروط التوظيف وبقيمة الرواتب الخاصة بالعاملين في الولاية ، تخضع لتقييد مزدوج : فيجب ان تحترم نظام الوظيفة العامة وكذلك الانظمة الخاصة الدقيقة بشكل لا يسمح عملياً بوجود اي هامش لعمل المجلس الشعبي للولاية [1] .

إن صرامة هذه المراقبات المختلفة حول شرعية وملاءمة الاعمال لم تخفف الا قليلاً نتيجة لتأسيس التصديق الضمني . فمداولات المجلس تصبح قابلة للتنفيذ بعد مضي شهرين على انتهاء الدورة اذا لم يوجه ضدها اي تحفظ . (المادة 58) .

وبالاجمال ، ورغم كون مجال العمل المعترف به للمجلس الشعبي للولاية واسع جداً فإن الوصاية الصارمة تثقل عاتق كل عمل من اعماله وتحد بشكل رصين من اللامركزية التي ينادى بها بصوت عال . الامر الذي يدلل على الوجود الثابت للسلطات المركزية التي لا يعتبر المجلس التنفيذي للولاية الا فرعاً لها .

---

(1) ـ انظر الانظمة الخاصة لكل العاملين الاداريين التي نشرت في الجريدة الرسمية عدد31 ماي1968 .

II ـ المجلس التنفيذي للولاية (C.E.W)

تنص المادة 137 على انه « من اجل تأمين تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية ، يحدث مجلس تنفيذي للولاية » . ان هذا المجلس هو في نفس الوقت جهاز للدولة وجهاز للولاية . ويمكن التساؤل هنا عما اذا كان من الافضل إحداث جهاز تنفيذي خاص بالمجموعة الجهوية [1] ، او في كل الاحوال جهاز منبثق عن طريق الانتخابات . ان الحل المعتمد يختلف لان المجلس التنفيذي مؤلف من اعضاء معينين يعملون بشكل جماعي احياناً باسم الدولة واحياناً باسم الولاية . ولكن رغم انه يشكل بالاساس جهازاً جماعياً فإن هيمنة الوالي تجعل من الجماعية امراً ظاهرياً أكثر مما هو حقيقي .

آ ـ تنظيم المجلس التنفيذي :

ورد تنظيم المجلس التنفيذي في المواد من 137 ـ الى 149 من القانون وكذلك في المرسوم المؤرخ في 12 جوان 1970 [2] الذي جاء ليحدد بدقة قواعد تأليف المجلس وطريقة عمله .

1 ـ تأليف المجلس :

وقد حدد ذلك القانون الذي اعلن ان المجلس ، الموضوع تحت سلطة

---

(1) ـ انظر حول هذه النقطة الملاحظات التي أبديت في دراستنا المشتركة مع الاستاذ امادبو في المجلة الجزائرية ـ1969 ـ ص 1111 ـ1114 .

(2) ـ الجريدة الرسمية ـ ص : 602 . لقد عدل هذا النص مرات عديدة بالمراسيم المؤرخة في 9 افريل 1971 (ج . ر ـ ص380) و22 سبتمبر1971 (ج . ر ـ ص1038) و1 اوكتوبر1973 (ج . ر ـ ص956) .

الوالي ، يتألف من مديري دوائر الدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية . وهذا يعني ان الجهاز مؤلف من وكلاء للدولـة وليس فيه اي عضو منتخب . وبتعبير آخر ، فإنه عبارة عن لجنة ادارية تحيط بالوالي ولها وجود دائم وتتمتع ببعض الاختصاصات المحددة . ويتـألف المجلس من ثمانية مديرين كحد ادنى ، واذا دعت الضرورة يمكن احـداث مديريات جديدة بمرسوم[1] .

إن تأليف المجلس يستدعي بعض الملاحظات :

اولاً : ان بعض المديرين يتبعون في وقت واحد عدة وزارات لان عدد المديريات في المجلس اقل من عدد الوزارات وامانـات الدولـة . ان هذا الامر سيطرح مشكلة التنسيق بين الوزارات المعنية عندما يكون من اللازم تعيين مدير جهوي او اتخاذ عقوبة بحقه .

وبالمقابل فإن بعض الـوزارات التـي كان لهـا قبـل ذلك عدة دوائـر خارجية على المستوى الاقليمي او الجهوي اصبحت ملزمة بتجميع كل هذه الدوائر في مديرية واحدة . ان هذا ينطبق بشكل خاص على وزارة المالية التي كان عليها ان تدمج ستة دوائر (هي دوائر الخزينة ، المراقبة المالية ، الضرائب المباشرة ، الضرائب غير المباشرة ، التسجيل والطوابع ، الضرائب المختلفة) . ان هذا الدمج سيكون صعبـاً وسيؤدي الى تركيز صلاحيات كبيرة وهامة بين يدي المدير الجهوي للمالية .

ويبدو ، بالتالي ، ان هناك تفسيراً حساساً وتوفيقاً بين المرسوم المؤرخ

---

(1) ـ لقد حدد مرسوم تأليف المجلس ، في كل ولاية .

في 12 - 6 - 1970 الذي ينص على وجود مدير مالية ومدير تربية وبين قانون الولاية الذي تنص المادة 143 الفقرة 2 ، منه على ان نقل السلطات لصالح المجلس التنفيذي لايشمل العمل التربوي (البيداغوجي) وتنظيم التربية ولا الضرائب وصرف النفقات . صحيح ان المرسوم ينص ببساطة على « تنسيق » في المجال المالي (المادة 8) وعلى « إعلام » في مجال التعليم ، ولكن ينبغي انتظار نتائج التجربة لمعرفة كيف سيتم التوفيق بشكل ملموس بين نصوص المرسوم ونصوص القانون .

أخيراً فإن من المناسب ان نشير الى ان بعض الدوائر ليس لها اية مديرية في المجلس التنفيذي . وهي دوائر العدل والدفاع الوطني . فبالنسبة لدوائر العدل يفسر عدم تدخل المجلس في هذا المجال بمبدأ استقلال القضاء والقضاة . اما فيما يتعلق بدوائر الدفاع الوطني فإنها لم تدخل في المجلس لانه يضم فقط الادارات المدنية في الدولة . ولكن هناك نص على ان يحضر رئيس قطاع الجيش في الولاية اجتماعات المجلس التنفيذي ، شأنه في ذلك شأن مسؤول الحزب . إن إشارة المادة 16 من مرسوم 12 - 6 - 1970 الى ان هذين المسؤولين « يشاركان » في اعمال المجلس ، تتضمن ، كما يبدو ، تمتعهما بحق التداول كباقي الاعضاء الآخرين . وعليه فإن كل مجلس تنفيذي يتألف على الاقل من الوالي وثمانية مديرين ومسؤول الجيش ومسؤول الحزب ، اي ما مجموعه 11 عضواً . ونضيف بأن الوالي يستطيع دعوة من يشاء من الاشخاص المؤهلين القادرين على اعطاء الرأي لحضور الاجتماعات بصفة إستشارية .

ومع الثورة الزراعية ، إتسع المجلس التنفيذي وضم اليه المكلف

بمهمة الثورة الزراعية الذي اصبح يشغل منصب مقرر المجلس ويتمتع بصوت تداولي فيه .

2 ـ **عمل المجلس** :

لقد وضع القانون قواعد دقيقة ومفصلة لعمل المجلس بحيث ان المرسوم المؤرخ في 12 ـ 6 ـ 1970 لا يقوم الا بالاشارة اليها . فالمجلس يجتمع الزامياً وبشكل منتظم مرتين على الاقل في كل شهر وذلك برئاسة الوالي . وبالاضافة لجلساته الموسعة التي يحضرها كل الاعضاء ، ينص القانون على امكانية عقد اجتماع مصغر للمجلس يحضره الاعضاء ذوي الاختصاص او المعنيين بشكل خاص بدراسة المسائل الخاصة او العاجلة .

ان تنظيم القانون بنفسه لهذا التقويم الزمني يبين اهتمام المشرع بتأمين عمل حقيقي للمجلس وبتجنب قيام الوالي باهمال دعوته للاجتماع . ان نفس هذا الاهتمام ادى لاحداث امانة عامة يتمثل دورها بتسهيل ممارسة المجلس التنفيذي لوظائفه .

ب ـ **الصلاحيات** :

إن المجلس التنفيذي هو ، كما قيل سابقاً ، جهاز للدولة وجهاز للبلدية .

1 ـ **جهاز الدولة** : بصفته سلطة لا متمركزة للدولة ، يعكس المجلس ارادة المشرع بأن لا يجعل من الوالي او من كل مدير المستفيد الوحيد من عمليات عدم التركيز الاداري . الا ان هذا الهدف لم يتحقق الا جزئياً . وفي كل الاحوال فإنه يلزمنا بتحليل صلاحيات المجلس بالاستناد لصلاحيات الوالي .

ففي بعض الحالات ، أسندت بعض الصلاحيات بصورة جماعية للمجلس التنفيذي . وهذا ما حدث بشكل أساسي في مجال التخطيط الاقتصادي وهو قطاع يبدو فيه التشاور والاعلام الجماعي والتعاون بين الدوائر المختلفة من الامور الضرورية والسهلة التحقيق . ان على المجلس هنا، ان يجمع كل المعلومات المفيدة ويبدي رأيه حول تنفيذ المخطط ويسهر على حسن التنفيذ .

وفي حالات اخرى يمارس الوالي اختصاصاته داخل المجلس التنفيذي . وهذا يعني انه لا يستطيع اتخاذ قرارات الا بعد المداولة في المجلس وذلك خاصة في مجال ادارة الدوائر الخارجية للدولة . وفي هذا الصدد ، نصادف مسألة هامة حاول اصلاح الولاية حلها ، ألا وهي مضمون ومدى اللامركزية[1] .

آ ـ **آلية نقل السلطات غير المتمركزة** : نصت المادة 143 من القانون على ان « تنقل للمجلس التنفيذي للولاية السلطات التقريرية التي يمارسها رؤساء الدوائر الادارية المدنية في الدولة على مستوى الولاية وذلك نتيجة لتطبيق نصوص تنظيمية او بناء على تفويضات تلقوها مباشرة من الوزراء » . إن هذا النص يضع حداً للتطبيق القديم الذي كان يسمح لوزير ما بأن يفوض بعض سلطاته مباشرة لممثله المحلي : ويبدو ان التفسير الحرفي للنص يستبعد امكانية استفادة الوالي من تفويض كهذا لأن المجلس

---

(1) ـ انظر :

BENAKEZOUH : L'administration territoriale deconcentrée en Algérie, mémoire de D. E. S. du droit public, Alger, 1974.

التنفيذي ، بمجموعه ، هو الذي يتلقى التفويض .

وفي الحقيقة فإنه يجب التقريب بين هذه المادة ومادتين اخريين من القانون . المادة 105 التي تنص بصورة دقيقة وبعبارات قطعية على ان الوالي هو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير . وبعبارة اخرى فإن كل تفويض للسلطة يفيد الوالي الذي يستطيع تقديم تفويضات بالتوقيع [1] لاعضاء المجلس لكي يسهل عليهم ممارسة مهامهم .

وبقدر ما يعني عدم التركيز الاداري كلاً من المجلس التنفيذي والوالي فإن يكون مصحوباً باجراءات للاستعلام المتبادل . فالمديرون يجب ان يعلموا الوالي بكل مسألة هامة تتعلق باختصاصاتهم وان يعطوه كل المعلومات ويقدموا له التقارير والدراسات والاحصائيات المفيدة . اما فيما يتعلق بالمراسلات بين الادارات المركزية والدوائر الخارجية فإنها تتم ، من الآن وصاعداً ، عن طريق الوالي الذي يبلغها للمديرين المعنيين . ومن جهة ثانية فإن على الوالي ان يعلم اعضاء المجلس بكل ما يهم الولاية ، ويحيطهم علماً بتوجيهات الحكومة .

---

(1) - إن الامر يتعلق بتفويض بالتوقيع وليس بتفويض بالسلطة . ومن بين مظاهر الاختلاف الاخرى بين الاسلوب الاول والثاني نشير الى ان تفويض السلطة يؤدي لتخلي السلطة التي منحته عن اختصاصها في هذا المجال ، في حين ان تفويض التوقيع لا يحدث مثل هذا الاثر (انظر بالقسم الثاني الفصل الخاص بالنظام القانوني للاعمال الادارية) .

ب ـ **مضمـون عدم التـركيز الاداري** : إن إجـراءات عدم التركيز الاداري لا تؤدي لنقل السلطات التقريرية التي يتمتع بها كل رؤساء الدوائر الخارجية الى المجلس التنفيذي او الى الوالي .. إذ ان بعض الدوائر تستمر بالبقاء خارج حدود سلطتها كلياً او جزئياً . فالدوائر الخارجة كلياً عن سلطة المجلس والوالي هي من جهة دوائر الدفاع الوطني[1] ومن جهة ثانية الهيئات القضائية . اما الدوائر الخارجة جزئياً عن ذلك فهي الدوائر المالية المكلفة بتحصيل الضرائب وبصرف النفقات العامة ، ودوائر التربية الوطنية في مجال العمل التربوي وتنظيم البرامج .

لقد تحقق عدم التركيز المالي بواسطة سلسلة من الاجراءات التي اتخذت خلال شهر أوت 1973 . وقد نتج الاول عن المرسوم رقم 73 - 137 المؤرخ في 9 أوت 1973 والمتضمن عدم تركيز اعتمادات التجهيز والاستثمار في الدولة لصالح الولايات . فأصبحت إعتمادات الدفع تشكل غطاءً مالياً إجمالياً مخصصاً لتمويل الشريحة السنوية لبرنامج التنمية في الولاية . إن الوالي هو آمر الصرف الوحيد لهذه النفقات وذلك بناء على اقتراح مجلس الولاية . وهو الساهر على تعبئة الاعتمادات وفقاً لوتيرة التحقيق . ويستطيع الوالي ، حين تدعو الضرورة لذلك ، أن يؤمن التنفيذ المباشر لعملية ما ، بواسطة هيئة عامة . . . الخ . ان مجموع هذه الاجراءات يضع ، بشكل

---

(1) ـ باستثناء حالات استدعاء الدرك ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 156 فإن العلاقات مع الجيش تقتصر على مجرد اعلام الوالي بمشاريع الاستثمارات والاقامة التي من شأنها إحداث نتائج إقتصادية في الولاية . وبالمقابل فقد أشرنا الى ان مسؤول حزب جبهة التحرير الوطني يحضر ويشارك في اعمال المجلس التنفيذي .

واسع ، موضع الشك النموذج المركزي الموروث عن النظام الفرنسي حيث تتطلب كل عملية هامة للدولة على مستوى المحافظة تدخل وزير او اكثر ، كما تتطلب اجراءات ثقيلة ومعقدة من شأنها تاخير وافساد ابسط مبادرة .

اما الاجراء الثاني فينتج عن المرسوم رقم 73 - 137 المؤرخ في نفس اليوم والمتعلق بعدم تركيز تسيير العاملين الذين يمارسون نشاطاتهم ضمن اطار الولاية . والمبدأ المطروح هو التالي : ان مجمل سلطات التسيير مسندة للوالي وذلك تجاه الموظفين المنتمين للحلقات المصنفة في المراتب الادنى من المرتبة الثالثة عشرة (وهناك 14 مرتبة في الوظيفة العامة الجزائرية) . ان لهذا القرار أثر مزدوج الفائدة ، فهو يخفف العبء عن الادارات المركزية بالنسبة لعدد كبير من الملفات ويسمح لها بأن تكرس نفسها لمهمات اخرى اكثر اهمية كمهمات التوجيه والمراقبة . وهو سيقرب تسيير العاملين المعنيين ويخفف من المساوىء البيروقراطية التي كانت تنمو بشكل خطر على المستوى المركزي .

أخيراً فإن شروط تسيير اعتمادات التشغيل المخصصة للمجالس التنفيذية للولايات ، حددت بالمرسوم رقم 73 - 138 المؤرخ في 9 اوت 1973 . وهنا أيضاً فإن المبدأ الاساسي يكمن في تأمين عدم تركيز التسيير وذلك بعد التوزيع المسبق الذي تقوم به الدوائر المركزية في كل وزارة . قبل ذلك ، كانت هذه الدوائر تتدخل في كل مرحلة وتؤمن تنفيذ الاعتمادات وكان بامكانها ان تستعيد جزءاً منها اثناء السنة .

2 ـ جهاز الولاية :

أعلنت المادة 137 الفقرة 1 من القانون انه « من اجل تأمين تنفيذ

قرارات . . . المجلس الشعبي للولاية ، فقد أحدث مجلس تنفيذ للولاية » . ان هذه المادة تدخل تجديداً كبيراً بالنسبة للنظام السابق الذي كان الوالي يمسك فيه بمفرده مثل هذا الامتياز . اما من الآن فصاعداً فإن المجلس التنفيذي يشارك في كل نشاط له صلة بمداولات المجلس الشعبي للولاية :

ـ تحضير الدورات ، اي تحضير الشؤون التي ستناقش امام المجلس الشعبي .

ـ حضور الجلسات والمناقشات بدون حق التكلم ، باستثناء الوالي .

ـ ممارسة الوصاية على المؤسسات والهيئات التي يحدثها المجلس الشعبي .

ـ إعداد القرارات التي يتخذها الوالي لتطبيق مداولات المجلس الشعبي .

تلك هي إذن سلطات هذا الجهاز الجماعي الذي يرتبط دوره بشكل واسع ، وفي الحقيقة ، بالوالي الذي يبقى الوكيل المهيمن في المحافظة .

III ـ الوالـــــي :

الوالي هو خليفة المحافظ (Préfet) الذي يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابليوني . وهو يحفظ من هذا الاصل سمة اساسية : اذ انه يعتبر ممثل السلطة بالمعنى الاقوى للكلمة . وفي ظل غياب نظام الوالي كانت نصوص النظام القديم للمحافظ هي المطبقة حتى تاريخ 5 جويليه 1975 . ومنذ ذلك الحين وضع لهذه الهيئة الهامة نظام خاص ، اصبح الوالي بموجبه اداري ورجل سياسي يقف مقابله مسؤول الحزب . لقد اظهرت العلاقات

بين الاول والثاني صعوبات واحيانا صراعات ، وخاصة غداة الاستقلال[1] وسنجد هنا مثالاً دقيقاً يتعلق بالقضية العامة التي تثيرها العلاقات بين الحزب والادارة . وبغية تأمين تنسيق بين الجهتين ، ووفقاً لقرار مجلس الثورة في نوفمبر 1965 [2] فقد صدر توجيه عن رئيس مجلس الثورة في 26 فيفري 1966 [3] قرر عقد اجتماعات نصف شهرية بين المفوض الوطني ((Commissaire national)) والمحافظ ومعاونيهما الرئيسيين .

وفي كل الاحوال فإن دور الوالي كما يستخلص من نصوص القانون يبين بأنه يشكل السلطة المهيمنة بوضوح والمتمتعة بصلاحيات هامة جداً .

آ ـ الدور المهيمن للوالي :

تتأكد هذه الهيمنة سواء تجاه المجلس التنفيذي ام تجاه المجلس الشعبي للولاية .

1 ـ العلاقات مع المجلس التنفيذي :

إن مهمة المجلس التنفيذي ، عادة ، هي ان يؤمن بشكل جماعي ، تطبيق توجيهات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي للولاية . الا انه يخضع ، في الواقع ، للوالي .

---

(1) ـ من أجل حل هذه الصراعات اقترح ان يكون الوالي عضواً في اللجنة المركزية للحزب لكي يؤمن له في داخل الولاية الهيمنة الادارية والسياسية . الا ان الاقتراح الذي رفض بشدة لم يحدث آثاراً فعلية .

(2) ـ ج . ر ـ 1966 ـ ص 318 ـ والمجلة الجزائرية 1966 ـ ص 632 .

(3) ـ انظر ـ المواد 49 و 137 الفقرة 2 و 139 و 141 .

ـ لقد أعلن القانون في أماكن عديدة [1] ان المجلس التنفيذي هو « تحت سلطة الوالي » . ان هذا التفوق يلحظ ايضاً في الواقع من خلال مشاركة الوالي في السلطة التسلسلية التي تمارس على كل عضو في المجلس لأنه يعطي « تقديراً نسبياً لطريقة خدمة رؤساء الدوائر في الولاية » (المادة 162) . واذا لم يشارك في تعيينهم او اقالتهم فإنه يحاط على الاقل علماً بذلك ، الامر الذي قد يؤدي لتدخل ما من قبله في هذا الصدد .

ـ وفيما يتعلق بعمل المجلس التنفيذي ، فإن الوالي هو الذي يدعو للاجتماعات ويرأسها . ورغم ان اعضاء هذا المجلس يحضرون اجتماعات المجلس الشعبي للولاية فإن الوالي فقط هو الذي يستطيع ان يتكلم امامه .

ـ أخيراً ، فإن الوالي هو صاحب السلطة التقريرية الحقيقي لأنه الوحيد المختص باتخاذ القرارات الضرورية لتطبيق مقررات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي للولاية .

وبالنتيجة ، فإن المجلس التنفيذي لا يشكل جهازاً جماعياً تماماً يكون فيه جميع الاعضاء متساوين فيما بينهم . لقد اوضح ميثاق الولاية الحل المعتمد واستند في ذلك « لمبدأ الجماعية المتسلسلة » . ان هذا التعبير ، القابل للجدل ، والذي يجمع بين مفهومين متناقضين (الجماعية ، والتسلسل) يستخدم لترجمة الفكرة القائلة بأن رؤساء الدوائر (اي المديرين) يجب ان يشاركوا في قيادة شؤون الولاية ، ولكن ، وكما يشير الى ذلك الميثاق ، « تحت السلطة الوحيدة للوالي وذلك بغية القضاء على كل بعثرة للطاقات وللوسائل المتوفرة » . ويجب ان نعترف هنا بأن هذه الصيغة

---

(1) ـ المادة 233 من الامر والمادة 30 و21 من مرسوم 7 جوان 1972 .

جديدة وتفترض السعي لايجاد توازن ما وخاصة عندما يتعلق الامر باعطاء معنى ومضمون لمشاركة اعضاء المجلس في الوقت الذي يحتفظ فيه للوالي بالسلطة .

2 ـ علاقات الوالي مع المجلس الشعبي للولاية :

وهي تقوم على اساس مخطط مراقبة متبادلة . فالقانون ينص على سلسلة اجراءات اعلامية متبادلة ، ويلزم ، احياناً ، الوالي باعلام المجلس (المادة 73) او بطلب رأيه (المادة 66 الفقرة I ، والمادة 78) . كما يقوم المجلس ولجانه بالسهر على تنفيذ المداولات وعمل الوالي .

وبالمقابل ، يراقب الوالي نشاط المجلس ، ويلعب ، في هذا الصدد ، دوراً حاسماً يبرز سلطته على حساب سلطة المجلس .

ـ فالوالي يتدخل ، اولاً ، في تأليف المجلس الشعبي للولاية . ففي المرحلة التي تسبق اختيار المنتخَبين يشارك الوالي في لجنة الولاية المكلفة باعداد قائمة المرشحين .

ـ ويتدخل ، بالتالي ، في عمل المجلس حيث يُستشار قبل توجيه أية دعوة للمجلس للاجتماع . ويحدد ، بالمشاركة مع الرئيس ، مدة الدورات الاستثنائية التي يمكن ايضاً ان يطلب عقدها . ويستطيع ان يطلب ان يجتمع المجلس في جلسة مغلقة . وهو الذي يتلقى إستقالة الاعضاء ويعلن إستبدال العضو المستقيل أو المتوفى او المطرود بآخر . ويعد التقرير الذي يسبق إعلان تعليق عضوية أي عضو .

واخيراً يقوم او يشارك في المراقبة التي تمارس على مداولات المجلس .

إن هيمنة الوالي تترجم ايضاً بتمتعه بسلطات هامة :

ب ـ صلاحيات الوالي :

نجد هنا أيضاً الازدواج التقليدي بين الوالي ، كوكيل للدولة والوالي كوكيل للولاية .

1 ـ وكيل الدولة :

ان الوالي ، الذي يعتبر الوكيل المميز للدولة في المحافظة ، « هو المتصرف بسلطة الدولة ، ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء » . وهناك استثناء لهذه القاعدة ، جاء به الأمر المتضمن للثورة الزراعية والذي تنص المادة 239 منه على « ان المكلف بمهمة تطبيق الثورة الزراعية هو الممثل الخاص لوزير الفلاحة والاصلاح الزراعي » . ان صيغة المادة 150 ، الواسعة جداً ، من القانون تتضمن سلطات هامة من الناحيتين الكمية والنوعية . لهذا فإن من غير الجدوى القيام بتعدادها ، بل تكفي الاشارة الى الوظائف الرئيسية .

يتمتع الوالي بصلاحيات سياسية ، وخاصة بمهمة عامة في الاعلام عن الحياة السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية . وهو يتصرف ، لهذه الغاية ، بدائرة الاستخبارات العامة ويمكن ان يطلب ايضاً القيام بالتفتيش والتحقيق الضروري وفقاً لما تقتضيه الاوضاع الخاصة . ويمثل الوالي السلطة الادارية في الولاية . وبهذه الصفة يسهر على تطبيق القوانين والانظمة ، ويؤمن التمثيل القانوني للدولة ، ويمارس الوصاية على البلديات والمجلس الشعبي للولاية وهيئات الدولة . كما يمارس خاصة مهام الضابطة الادارية ويؤمن حفظ النظام . ولهذا يضع مباشرة تحت سلطته دوائر الشرطة ويجب ان يعلم فوراً وفي المقام الاول بكل مسألة تمس الامن العام والنظام العام . الا انه تنبغي الاشارة الى ان سلطة الوالي في مجال

الثورة الزراعية محدودة بسلطة المجلس الشعبي للولاية . ففي القرارات المتعلقة بالتأميم وبتوزيع الاراضي نجد ان صلاحياته مرتبطة بمداولات المجلس[1] .

ويمكن للوالي ان يتولى في بعض الظروف صلاحيات الضابطة القضائية ، بمعنى انه يستطيع ملاحظة بعض المخالفات ويحيل مرتكبيها للقضاء . وتتعلق هذه الحالات بالجرائم او الجنح ضد أمن الدولة التي نصت عليها المادة 7 15 من قانون الولاية التي تحيل للمادة 28 من قانون الاجراءات الجزائية التي يستطيع الوالي ، بموجبها ، شخصياً القيام باعمال التفتيش الضروري لملاحظة مثل هذه المخالفات او يكلف لهذه الغاية ضباط الضابطة القضائية المختصين . غير انه ينبغي على الوالي ان يبلغ فوراً النائب العام للجمهورية ويجب ان يحيل الامر خلال 48 ساعة للسلطات القضائية المختصة .

أخيراً فإن الوالي يتسلم سلطات هامة في مجال املاك الدولة او ما يسمى سابقا بالاملاك الشاغرة التي كان يعلن شغورها (الاملاك الزراعية) ويتولى تسييرها (الابنية السكنية) . ان ممارسة هذه السلطات لا تتم بدون صعوبات وهناك في هذا المجال تجاوزات يؤدي بعضها لدعاوى امام القضاء . ولقد درس القاضي الاداري احياناً مثل هذه التجاوزات حين رفعت اليه ، وأصدر أحكاماً بالغاء قرارات شغور (المحكمة العليا ـ الغرفة

---

(1) ـ نصت النصوص التي تحكم موضوع الاملاك الشاغرة على اللجوء للجان الخاصة ، لكن يبدو ان هذا الاجراء كان ـ ـ ـ . ففي 22 ماي 1966 كشف رئيس الدولة خلال اجتماع لاطارات جبهة التحرير الوطني عقد في الجزائر النقاب عن ان حوالي 6000 ملف دعوى كان مجمداً امام القضاء (انظر المجاهد عدد 22-23 ماي 1966 ـ ص 3) .

الادارية ـ 16 جويليه 1965 ـ تومارون ـ المجلة الجزائرية ـ 1965 ـ العدد 3 و 4 ـ ص 65) . وفي حالات اخرى ، اعتبر ان قرار الشغور يشكل امرا واقعا يضع مسؤولية الدولة موضع الاتهام امام القاضي العدلي . (المحكمة العليا ـ الغرفة الادارية ـ 25 مارس 1966 ـ بنكوشا ـ حولية القضاء ـ 1966 ـ 1967 ـ ص 271)) . كما رفعت بعض الدعاوى امام القاضي العدلي الذي رفض احترام قرار الشغور بعد ان لاحظ لاشرعيته . (محكمة الجزائر ـ 20 ـ 12 ـ 67 روزيق ـ حولية القضاء ـ 1966 ـ 1967 ـ ص 303) او اعتبر بأن القرار يولد امراً واقعاً فحكم على الادارة بالتعويض (محكمة الجزائر ـ 27-12-67 ولد داوود ـ حولية القضاء ـ 1966-1967 ص 305) .

2 ـ وكيل الولاية :

يعد الوالي القضايا الخاضعة للمجلس الشعبي للولاية ، بمساعدة دوائر الولاية واعضاء المجلس التنفيذي ويُحضِّر الملفات والتقارير الاعلامية والميزانية . ويشارك في اجتماعات المجلس ويمكنه ان يتكلم امامه . لكنه لا يتمتع بحق التصويت . وينفذ الوالي مداولات المجلس الشعبي للولاية وخاصة الميزانية . ويمثل الولاية امام القضاء ويوقع العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس الشعبي للولاية . واخيراً يُعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين ويمارس عليهم السلطة التأديبية .

وبالاجمال ، فإن الوالي يتولى مهمة مثقلة بالاعباء وحساسة تتطلب مؤهلات ادارية وسياسية عالية . لذا فإن عليه ان يكون مختصاً ومخلصاً من الناحية السياسية للحكومة .

VI ـ الدائرة والمنطقة (La daira et la région)

رغم ان القانون يتناول فقط نظام الولاية ، فان من غير الممكن تجاهل التقسيمات الإقليمية الاصغر من المحافظة ـ الدائرة ـ والاكبر منها ـ المنطقة ـ وذلك بسبب العلاقات التي تنتج عنها بالضرورة

أ ـ الدائرة (La daira)

ان الدائرة (التي تعني في القانون الاداري الفرنسي كلمة "arrondissement") هي الكيان الاقليمي الذي تُقسَّمُ المحافظة (département) اليه تقليدياً . وقد تعرضت الدائرة لانتقادات عديدة في فرنسا بسبب مساحتها المحدودة جداً ، وعدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية (كعدم وجود استقلال قانوني ومالي) وكذلك بسبب غياب كل تمثيل ديموقراطي فيها . ونظراً لهذه الانتقادات دعا البعض لالغائها كتقسيم اداري . الا ان هذا الامر لم يتحقق واكتفى فقط باختصار عددها [1] . ويتمتع نائب المحافظ (sous - préfet) بقليل من السلطات الخاصة لأن مهمته الاساسية تكمن في إعلام المحافظ بالوضع القائم في دائرته وبتكوين حلقة وصل بين البلديات والحافظة . وبهذه الصفة الاخيرة يقر نائب المحافظ تعيين بعض العاملين البلديين ويمارس الوصاية على مركز الدائرة ويبدي المشورة للبلديات الصغيرة .

أما في الجزائر ، فإن إتساع واحياناً تزايد عدد الولايات والادارات المتفرعة عنها تعطي للدائرة ولرئيسها مكاناً ودوراً اكثر اهمية . وهذا الامر

---

(1) ـ ألغي المرسوم المؤرخ في 10 سبتمبر 1926 ، في فرنسا ، 106 دوائر . ثم اعيد احداث بعضها فيما بعد

يفسر ليس فقط الحفاظ على الدائرة لتقسيم اقليمي للولاية وانما يفسر ايضا تقوية اختصاصات رئيسها . ان الدائرة هي التقسيم الاقليمي المعتمد الذي تجري على اساسه عمليات الانتخاب لتعيين اعضاء المجلس الشعبي للولاية . ان احداث والغاء الدوائر يتم بمرسوم . ومن المؤسف ، ان نشير في هذا الصدد ، الى إن هذا الامر يحدث بدون إستشارة المجالس المحلية المعنية بهذا الاحداث او الالغاء .

لقد رفع الامر ، الصادر في 11 جويليه 1974 ، المتضمن إعادة التنظيم الاقليمي للولايات ، عدد الدوائر من 91 الى 181 .

ويقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في تطبيق توجيهات الحكومة والسهر على تنفيذ القوانين والانظمة وحسن سير المرافق العامة . كما يقوم ، تحت سلطة الوالي دائماً ، « بتنشيط ، وتوجيه ، وتنسيق نشاط البلديات » (1) ويقدم لها المساعدة والمشورة . ويحيط الرئيس الوالي واعضاء المجلس التنفيذي ، علماً بكل قضية هامة تعني الحياة السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية في الدائرة . واخيراً ، فإن رؤساء الدوائر يجتمعون بشكل جماعي مع الوالي مرة واحدة في الشهر . ويتناول هذا الاجتماع الاداري دراسة الوضع العام وخاصة المسائل التي تمس « التجهيز والتنمية الاقتصادية والاجتماعية » . وتطرح ، نتيجة لهذا الاجتماع وما يتناوله ، مشكلة التنسيق وتحقيق الانسجام مع المجلس التنفيذي للولاية الذي يتمتع بالصلاحيات المتعلقة ايضاً بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

---

(1) ـ المادة169 من قانون الولاية .

ب ـ المنطقة (La région)

1 ـ قبل الاستقلال[1]

إن أول بنيان يقوم على أساس نموذج المنطقة يعود تاريخه للمرسوم الصادر في 28 جوان 1956 الذي أحدث ثلاث مفتشيات عامة للادارة في مهمة إستثنائية (IGAMIES) وقد اسندت وظائف التفتيش هذه لمحافظي الجزائر ، وقسنطينة ووهران ، وتضمنت مهمة مزدوجة : حفظ النظام ، وتطبيق بعض إجراءات الاصلاح كخطوة تكميلية لحفظ النظام .

وقد حل بنيان ثانٍ محل الاول بموجب مراسيم 4 و6 جويلية 1959 التي احدثت وظيفة مفتش عام إقليمي (مِنْطَقِيْ (I.G.R.) وكلفته بممارسة اختصاصات المفتشية العامة السابقة مضافاً اليها مهمة ادارة الدوائر الاقليمية (المِنطَقِيَّة) للخطة .

ثم جاء بناء ثالث مع القانون الذي أُقر على إثر إستفتاء 8 جانفي 1961 الذي سمح للحكومة الفرنسية باعادة تنظيم الادارة في الجزائر من أجل تأمين مشاركة السكان . ولهذا الغرض ، وجد المحافظ الاقليمي ان سلطاته ازدادت ، كما احدث جهاز استشاري هو المجلس الاقليمي الذي حاول القانون ان يوازن فيه بين نسبة تمثيل الاوروبيين والجزائريين .

---

(1) ـ من اجل مزيد من التفاصيل انظر :

2 ـ بعد الاستقلال :

إختفت هذه البنى كلها . وألغيت وظيفة المحافظ ـ المفتش العام الاقليمي بموجب المرسوم المؤرخ في 31 .12 .1962[1] الا ان الاطار الاقليمي بقي بمعنى ان عدداً من الدوائر الادارية كان لها اطار نشاط متعدد المحافظات . وقد حدد الاعلان ، الصادر في 13-2-63 من اجل تطبيق المرسوم السابق ذكره ، بأن الدوائر الاقليمية للخطة ، والمراكز الادارية التقنية المشتركة فيما بين المحافظات (CATI) ودوائر تنسيق النقل بقيت قائمة . ومن جهة اخرى ، فقد احدثت بعض النصوص الاخرى فيما بعد عدة دوائر مشتركة فيما بين المحافظات (interdépartementaux Services) . وهي :

ـ مرسوم 3 جويليه 1963 المتعلق بالمديريات الاقليمية والمشتركة فيما بين المناطق والخاصة بالبريد والبرق والهاتف[2] .

ـ مرسوم 4 مارس 1964 [3] المعدل بالمرسوم المؤرخ في 31 مارس 1964 [4] المتعلق بالمناطق العسكرية .

ـ قرار 12 مارس 1967 [5] المتضمن احداث اللجان الاقليمية للاستثمار ، وعملها .

---

(1) ـ ج . ر ـ ص 738 .
(2) ـ ج . ر ـ ص 305 .
(3) ـ ج . ر ـ ص :408 .
(4) ـ ج . ر ـ ص :277 .
(5) ـ ج . ر ـ ص :130 .

- مرسوم 1 فايفري 1968 [1] المتعلق بالمديريات الاقليمية للنقل .

- مرسوم 20 نوفمبر 1968 الذي احدث اللجنة الدائمة لدراسة وتطوير وتنظيم وترتيب منطقة مدينة الجزائر (COMEDOR)

ذلك كان الوضع قبل صدور قانون الولاية . وقد بقي القانون كتوماً جداً بالنسبة للبنى الاقليمية . فلم يشتمل على اي نص حول هذا الموضوع . كما ان كلمة « منطقة » بحد ذاتها استعملت نادراً ؛ مرتين فقط من المادتين 66 , 142) ان مرسوم 12 جوان 1970 المتضمن تنظيم المجلس التنفيذي للولاية يؤدي الى اختفاء بعض الدوائر الاقليمية سواء بتحويلها الى مديريات في الولاية او بربطها باحدى هذه المديريات . ان التجاهل الظاهر للمنطقة لا يمكن ، على كل حال ، ان يمنع من اعتبار الاطار الاقليمي كأطر طبيعي وعملياتي لبعض الاعمال ذات الطابع الاداري والاقتصادي والاجتماعي . لقد ترك المشروع القضية في حالة انتظار ، لأن ميثاق الولاية يقترح دراسة شروط ترتيب الحدود الارضية للولايات وكذلك « الفائدة من خلق هيئة او بنى مشتركة فيما بين الولايات ، باعتبار ذلك اسلوباً تقنياً للتنمية الاقتصادية » . لكن ، بما ان حدود الولايات قد رسمت من جديد في عام 1974 وادى ذلك لاحداث 31 ولاية ، فإن ترتيب المناطق يطرح نفسه بحدة اكثر ، لأن الولاية أصبحت ، من الآن فصاعداً ، إطاراً ضيقاً جداً للنشاط الاقتصادي . ان تطبيق البرامج الخاصة ، ولا سيما الحديثة منها قد بدأ يتجاوز بالفعل حدود الولاية

---

(1) - ج . ر . ص:1296 (انظر : ايضاً حول هذه اللجنة - المجاهد تاريخ 8 مارس و10 افريل 1969

الواحدة ليمتد الى دوائر تابعة للولايات المجاورة . فالبرنامج الخاص بسعيدة تضمن دوائر افلو (تيارت) وتيلاغ (وهران) وبرنامج الاصنام تضمن دوائر تيسامسيلت (تيارت) وواد رهيو (مستغانم) . ان من غير الممكن ان ننحي جانباً ولمدة طويلة مسألة المنطقة وعلاقاتها مع الولاية والدولة .

الجزء الثاني

النشاط الاداري

في الجزء الاول الذي خصصناه للتنظيم الاداري ، تحدثنا عن المظهر العضوي والبنيوي للادارة من خلال وصف عام للجهاز الاداري . أما الآن فإنه ينبغي معرفة كيف يعمل هذا الجهاز ، وما هي الوسائل القانونية والمادية التي يستطيع بواسطتها تأمين مختلف الوظائف التي اسندتها له النصوص .

إن النشاط الاداري يظهر ، أولاً ، من خلال مجموعة الوسائل القانونية التي تتكون منها الاعمال الادارية الافرادية التي ما زالت تسمى بالقرارات التنفيذية (الباب الرابع) وكذلك من العقود التي تجريها الادارة والتي ينبغي التساؤل عما اذا كانت مشابهة لعقود القانون الخاص (الباب الخامس) . ان هذا النشاط يجد إمتداداً آخراً له في نشاطات الضابطة الادارية (الباب السادس) وفي نشاطات المرافق العامة (الباب السابع) وهكذا فإن مخطط الجزء الثاني سيتضمن :

الباب الرابع : الاعمال الادارية الافرادية .
الباب الخامس : العقود الادارية .
الباب السادس : الضابطة الادارية .
الباب السابع : المرافق العامة .

لباب الرابع :

الادارية المنفردة

تمارس الادارة ، لكي تتمكن من العمل بصورة طبيعية ، بعض النشاطات ، وتقوم بانجاز اعمال متعددة ، من الضروري تعريفها وتصنيفها من وجهة نظر قانونية .

وقد يحصل أن تتصرف الادارة كفرد عادي . الا اننا نعرف ان العلاقات بين الأفراد تنتج بشكل اساسي عن العقود . فعن طريق العقود يدخلون في علاقة ما ويتبادلون الالتزامات . ان الادارة تستعمل طريقة العقود ولكن بسمات خاصة تميز العقد الاداري عن غيره . الا ان نشاط الادارة يتميز بشكل أساسي بالعمل الاداري المنفرد . ويعتبر هذا العمل من خصائص القانون العام . فبينما يشكل العقد في القانون الخاص القاعدة ، والعمل المنفرد الاستثناء ، يعتبر العمل المنفرد هو المهيمن في القانون العام .

إن العمل المنفرد يتعارض أذن مع العمل التعاقدي . فهو يتضمن من أجل تحقيقه ، تدخل إرادة واحدة : وبواسطته تأمر الادارة أو تمنع القيام بعمل ما . وبالعكس ، فان العمل التعاقدي يتطلب لتحقيقه ارادتين على الاقل : فبواسطته تتفق ارادة ما على شيء ما مع ارادة اخرى . ومن الأمثلة

على العمل الاداري المنفرد : نذكر القرار التنظيمي البلدي الذي يمنع الوقوف في شارع ما . فهذا القرار يصدر عن السلطة البلدية بمفردها دون أن يُناقش مع المنتفعين بذلك أي أصحاب السيارات . ومن امثلة العمل

التعاقدي نذكر : شراء الادارة لسيارة حيث توجد ارادتين إرادة الادارة وارادة بائع السيارة .

وبعد هذا التمييز الهام بين العمل التعاقدي والعمل الاداري المنفرد ، يبقى أن نشير الى أن من الممكن وجود أعمال مشتركة تنتمي بنفس الوقت للاعمال المنفردة وللعقود[1] ، ان اعمالاً كهذه ستظهر خلال التطورات اللاحقة وبخاصة حين دراسة موضوع الامتياز (Concession) . وبانتظار ذلك فإن من المناسب محاصرة العمل المنفرد بصورة أفضل ، بتحديد وتعريف المفهوم من جهة وبوضع نظامه القانوني اي القواعد التي تطبق عليه من جهة اخرى .

---

(1) -انظر : Y. MADIOT: Aux frontières du Contrat et de l'acte administratif unilatéral - Recherches sur la notion d'actes mixte - Paris - L.G.D.J. - 1971

الفصل الثامن عشر

مفهوم العمل الاداري المنفرد

من أجل معرفة ما يعطيه مفهوم العمل الاداري الافرادي ، يجب أولاً تعريف هذا العمل بتمييزه بشكل خاص عن الاعمال القانونية الاخرى ، وثانياً رؤية ما اذا كان يوجد فئة واحدة او عدة فئات من الاعمال الادارية .

الشعبة 1 ـ تعريف العمل الاداري :

يوجد العمل الاداري المنفرد عندما تجتمع ثلاثة شروط : أن يصدر العمل عن سلطة ادارية ، وان يكون عملاً قانونياً ، وأن يكون له قيمة القرار التنفيذي . لنتحدث عن كل من هذه الشروط .

1 ـ العمل الاداري يصدر عن سلطة إدارية :

ليست السلطات الادارية هي السلطات العامة الوحيدة . فحسب المبدأ التقليدي والمشهور لفصل السلطات ، هناك ثلاث سلطات : التشريعية والتنفيذية والقضائية . إن كلاً منها يعبر عن نفسه باعمال قانونية من طبيعة مختلفة . لذا فان من الضروري التمييز بينها ومعرفة كيفية التمييز .

آ ـ العمل الاداري يتميز عن العمل التشريعي :

1 ـ **التمييز** : للقيام بعملية التمييز يمكن ان نتناول الموضوع من وجهتي نظر : عضوية ومادية .

فمن وجهة النظر العضوية ، نأخذ بعين الاعتبار الجهة التي يصدر عنها العمل . فيقال بأن العمل التشريعي او القانون هو العمل الذي يصدر عن البرلمان . وان العمل الاداري او القرار التنظيمي (réglement) هو

العمل الصادر عن الحكومة أو السلطة التنفيذية . ويعتبر هذا المعيار هو الشائع في اغلب الحالات لأنه بسيط وواضح ولانه يستند للجهة التي يصدر عنها العمل . الا انه ليس كافياً ، بصورة دائمة ، للتمييز بين القانون والقرار التنظيمي .

لهذا يلجأ البعض لوجهة النظر الثانية ، المادية ، التي تأخذ بعين الاعتبار محتوى وموضوع العمل . فيقال عن عمل ما بأنه تشريعي او اداري بالاستناد لما يتضمنه محتواه من مواضيع تدخل ضمن نطاق إختصاص السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية . ويقوم التوزيع بينهما على اساس الاهمية المعطاة لكل عمل . فالذي يعطى اولوية في الاهمية يعود للقانون ، والذي يعطى أهمية أقل يعود للقرار التنظيمي .

هذان المعياران ، العضوي ، والمادي ، هما اللذان يسمحان بتعريف العمل الاداري بالنسبة للعمل التشريعي . إلاّ أن وضعهما موضع التطبيق ، وخاصة الثاني من بينهما ، يبدو صعباً كما تبيّن ذلك التجربتين الفرنسية والجزائرية .

آ ـ التمييز في فرنسا[1]

إن دستور 1958 هو الذي اقام التمييز بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي . فالمادة 34 بشكل خاص تعدد المواد المحفوظة للقانون . لقد حفظت بعض المواد ، كلياً ، للقانون فهو الذي يستطيع لوحده أن يحدد

---

(1) ـ لقد عولجت المسألة في كل المؤلفات الفرنسية الخاصة بالقانون الدستوري والقانون الاداري . ولهذا فاننا نحيل اليهامن اجل الدراسة المعمقة . ويكفي هنا ان نذكر ، ببساطة ، المعطيات الاساسية للقضية من اجل توضيح التفاصيل اللاحقة بصورة افضل ومن اجل فهم المحاضرات .

القواعد المتعلقة بها . وهذه القواعد هي تلك الخاصة بحقوق الافراد ، والحريات العامة ، والضمانات الفردية ، والنظام الانتخابي ، والضرائب . وهناك مواد اخرى تعود للقانون ، ولكن لكي يحدد لها فقط المبادىء الاساسية . أما ما تبقى فيدخل كلياً ضمن المجال التنظيمي .

وينتج عن دستور 1958 ان هناك نوعين من القرارات التنظيمية :

ـ الأول يغطي كل القرارات المتخذة لتطبيق القوانين ، والتي تشكل القرارات التنظيمية التقليدية الخاضعة مباشرة للقوانين التي تتفرع عنها .

ـ والثاني يغطي كل القرارات المتخذة في الميادين الأخرى الخارجة عن نطاق ميدان القانون (المادة 37 من الدستور) وهي القرارات التنظيمية المستقلة التي تنتج مباشرة عن الدستور وليس عن القانون .

وهكذا نجد ان المعيار المادي هو الذي طبق من أجل التمييز بين القانون والقرار التنظيمي . الا ان هذا التمييز ليس سهلاً بصورة دائمة . وهذا لسببين :

ـ أولاً : إن تعريف المواد التشريعية المعددة في المادة 34 يؤدي الى صعوبات عديدة في التفسير . والقرارات العديدة الصادرة عن المجلس الدستوري ، ومجلس الدولة دليل واضح على هذه الصعوبات . ففي كثير من حالات النزاع يمكن أن ندعم ، بقدر متساوٍ من المعقولية ، كون إجراء ما يعود للمجال التشريعي أو المجال التنظيمي[1] .

---

(1) ـ تكفي العودة للقرارات والمذكرات التي تصاحبها في مختلف المجموعات والمجلات . انظر بصورة خاصة : M. Hamon: "La destruction des domaines de la loi et du reglément en matière de sécurité sociale, droit syndical et droit du travail" - Droit social - 1964 - P: 406.

ثانياً ـ إن تعديات يمكن ان تحصل وتسمح للبرلمان بالتدخل في المجال التنظيمي ، اوللحكومة بالتدخل في المجال التشريعي[1] .

ب ـ التمييز في الجزائر

قبل اتفاقيات إيفيان في مارس 1962 وخلال حرب التحرير الوطني كان هناك نظامان قانونيان متعارضان في الجزائر .

ـ النظام القانوني الاستعماري الذي لم يكن الا امتداداً للنظام القانوني الفرنسي الذي كان يعتبر الجزائر مجموعة من « المقاطعات الفرنسية » التي يخضع فيها التمييز بين السلطتين التشريعية والتنظيمية لدستور 1958 . إلاّ أن السلطة التشريعية كانت ، وبسبب ظروف الحرب ، مفوضة لرئيس الدولة الفرنسية بمقتضى نصوص مختلفة وبخاصة القانون الاستفتائي المؤرخ في 14 جانفي 1961 المتعلق بحق تقرير المصير للسكان الجزائريين ، المؤكد عليه بقانون إستفتائي آخر مؤرخ في 8 افريل 1962 .

---

(1) ـ عندما يصوت البرلمان على قانون تتضمن نصوصه بعض المواد التنظيمية ، يعود للحكومة ان ترفع الامر للقاضي الدستوري المكلف بالسهر على تحديد الاختصاصات . واذا ما امتنعت الحكومة عن القيام بذلك فإن التجاوز يتحقق . وبالعكس فإن الحكومة تستطيع الحصول على تفويض بالتشريع من قبل الجمعية الوطنية التي تخولها سلطة اصدار اوامر تتضمن إجراءات تدخل ضمن مجال القانون (المادة38 من الدستور) إلا أن هذه الاوامر الصادرة ضمن مجال التشريع ، تبقى عبارة عن قرارات تنظيمية طالما أن البرلمان لم يصدقها . خلال ذلك ، يمكن للقاضي الاداري أن يمارس رقابته عليها .

ـ النظام القانوني الثوري الذي ولد مع إندلاع الكفاح المسلح في 1 نوفمبر 1954 . فمنذ ذلك التاريخ وحتى إنعقاد مؤتمر الصومام في 20 اوت 1956 كان هناك دمج للسلطات في داخل جبهة التحرير الوطني . ومع اعلان ميثاق الصومام[1] أحدث جهازان يمكن اعتبار الاول منهما تشريعي : هو المجلس الوطني للثورة الجزائرية (C.N.R.A) والثاني تنفيذي : هو لجنة التنسيق والتنفيذ (C.C.E.) . وفي عام 1958 ، حلت الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية (G.P.R.A) محل لجنة التنسيق والتنفيذ ومارست بالتالي صلاحياتها[2] . إلا ان تمييز السلطة التشريعية عن السلطة التنظيمية لم يصبح بعد واضحاً وخاصة خلال فترة الحرب التي كانت فيها المظاهر القانونية ممحية . وكان يجب إنتظار المؤسسات المؤقتة التي أقرت أثناء الدورة الثالثة للمجلس الوطني للثورة الجزائرية (في ديسمبر 1959 ـ جانفي 1960) لكي يظهر بوضوح توزيع السلطات . وقد تضمنت النصوص حينذاك ما يلي[3] :

ـ « المادة 4 ـ يتولى المجلس الوطني للثورة الجزائرية السيادة الوطنية ، ويُشرِّعُ مؤقتاً حين تحرير التراب الوطني ، ويراقب الحكومة .

---

(1) ـ انظر النص في النشرة الجديدة « للمجاهد » المجلد 1 ـ ص 60 وما يليها .

(2) ـ ان المرسوم الاول الذي اتخذته الحكومة المؤقتة يعود لعام 1958 وقد نشر في المجاهد ـ عدد 30 ـ تاريخ 10 اوكتوبر 1958 .

(3) ـ انظر النص في : M. Bedjaoui: La révolution algérienne et le droit: Bruxelles - 1961 - et aussi S. Chirh: La révolution algérienne - projet et action: Thèse - Grenoble - 1975 - Tome III - p: 813.

ويمكن ان يسمح للحكومة بالتشريع بمرسوم ـ قانون » المادة 18 ـ تتولى الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية السلطة التنفيذية للدولة الجزائرية لحين تحرير التراب الوطني وقدوم المؤسسات النهائية » .

وهكذا وجدت في الجزائر ، قبل إتفاقيات إيفيان ، إزدواجية في السلطة : وكانت السلطات الاستعمارية والثورية تتنازعان سلطتي التشريع والتنظيم . وبعد مارس 1962 ومع قيام السلطة التنفيذية المؤقتة (E.P.) حدثت عملية توزيع للاختصاصات بين الحكومة الفرنسية التي احتفظت بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية المؤقتة التي تولت مهام السلطة التنظيمية . وكان الوضع حينذاك كما يلي :

ـ بموجب القانون الاستفتائي المؤرخ في 8 افريل 1962 ، خولت الحكومة الفرنسية صلاحية اتخاذ كل تدبير تشريعي او تنظيمي متعلق بتطبيق اتفاقيات ايفيان وذلك عن طريق الاوامر او المراسيم .

ـ بموجب اتفاقيات ايفيان ومرسوم للحكومة الفرنسية صدر في 19 مارس 1962 تولت السلطة التنفيذية المؤقتة مهام تأمين تسيير الشؤون العامة الخاصة بالجزائر ، وادارة الادارة والحفاظ على النظام العام . وقد اتخذت التدابير بشكل اوامر ، كانت في الحقيقة ورغم هذه التسمية قرارات تنظيمية . وقد سنحت الفرصة للمحكمة العليا (الغرفة الاجتماعية) لأن تصدر حول هذه القضية قراراً في 7 ماي 1970 ، بعنوان « اربان والسين » (نشرة القضاة ـ 1971 ـ العدد 1 ـ ص 146) أعلنت فيها : « يستنتج من عبارات هذا النص [مرسوم 19 مارس 1962] ان حكومة تلك الفترة [الحكومة الفرنسية] تخلت لصالح السلطة التنفيذية المؤقتة عن سلطاتها

بالتشريع في الشؤون التي تهم الجزائر وذلك خلال المرحلة التي تفصل وقف اطلاق النار عن تقرير المصير » .

ومن المناسب الاشارة الى ان المحكمة العليا تتكلم بشكل خاطىء عن سلطة « تشريع » في حين يتعلق الامر بالسلطة « التنظيمية » .

ولقد بقي هذا التوزيع للاختصاصات قيد التطبيق حتى 1 جويليه 1962 ، تاريخ إعلان إستقلال الجزائر . وفي ذلك التاريخ بدأت مرحلة ثالثة أدت لنقل السلطة التشريعية « للسلطات الجزائرية » اي للسلطة التنفيذية المؤقتة وذلك بسبب عدم وجود سلطات اخرى نتيجة للنزاعات العنيفة التي ظهرت حينذاك في داخل الاجهزة القيادية للثورة . ومنذ 1 جويليه وحتى 20 سبتمبر 1962 امسكت السلطة التنفيذية المؤقتة بالسلطتين التشريعية والتنظيمية . ومن هنا تنشأ الضرورة لاقامة تمييز بين المراسيم التي صدرت خلال تلك الفترة وبين تلك التي تتناول مواداً تشريعية او مواداً تنظيمية . وفي هذا الصدد ، فإن قرار المحكمة العليا (الغرفة الجزائية) الصادر في 3 سبتمبر 1964 والذي يعتبر كل اوامر السلطة التنفيذية المؤقتة وكأنها قرارات تنظيمية ، هو قرار مرفوض ولا يمكن القبول به[1] .

---

(1) ـ انظر : J. LECA: "La nature juridique des mesures prises: par l'Exécutif Provisoire" - Revue algérienne - 1966 - P: 7 -

في هذه الدراسة التي تفسر وتنقد قرار المحكمة العليا يقدم المؤلف بعض التوضيحات حول التمييز بين القانون والقرار التنظيمي في الجزائر .

ـ وحول موضوع الامر في الجزائر انظر : M. Hassan Touam: La fonction de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes - mémoire de D.E.S. - Alger - octobre - 1975 -

ومع إقرار القانون الاستفتائي من قبل الشعب الجزائري في 20 سبتمبر 1962 ، بدأت مرحلة رابعة تولت فيها الجمعية التأسيسية التي انتخبت لتوها مهام السلطة التشريعية . وقد عينت هذه الجمعية حكومة مكلفة بممارسة السلطة التنظيمية . ولقد تبنى دستور 10 سبتمبر 1963 نفس المبدأ ، لأن المادة 28 منه تعلن : « بأن الجمعية الوطنية هي التي تعبر عن الارادة الشعبية وتقر القانون . . . » في حين ان المادتين 39 و 53 تحددان بأن السلطة التنفيذية او التنظيمية مخولة لرئيس الدولة . الا ان المادة 58 تنص على امكانية إنابة رئيس الدولة من قبل الجمعية بحق اتخاذ اجراءات ذات طابع تشريعي ، في بعض الظروف .

وبعد تعليق دستور 1963 ، أسند أمر 10 جويليه 1965 بشكل طبيعي السلطة التشريعية لمجلس الثورة ، والسلطة التنظيمية للحكومة . غير انه بموجب المادة الخامسة من الأمر فإن « الحكومة تتولى بتفويض من مجلس الثورة السلطات الضرورية لسير عمل أجهزة الدولة وحياة الامة » . وقد جمعت الحكومة ، بالنتيجة ، النشاط التشريعي والتنظيمي ، فنصت المادة السادسة « بأن الاجراءات الصادرة عن الحكومة تتخذ ، حسب مادتها ، بشكل اوامر او مراسيم » . إن هذه المادة تقيم تمييزاً مادياً بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي . ولكن كيف يمكن التحقق من ان مادة ما تعود للمجال الاول او للثاني ؟ إن هناك وضعان يمكن ان يحدثا :

ـ أن تكون هذه المادة قد شكلت موضوعاً لنص ما ، فإذا كان هذا النص القديم قانوناً ، فإن من الضروري ان يصدر أمر لتعديله او استبداله . واذا كان قراراً تنظيمياً فإن قراراً مماثلاً يمكن أن يحل محله[1] .

---

(1) ـ يجب الاشارة ايضاً الى ان التمييز بين المجالين لم يكن سهلاً كذلك في النصوص الموروثة عن فرنسا قبل صدور دستور 1958 .

ـ أن تكون هذه المادة جديدة ، وحينذاك ينبغي القيام بتحليل لتحديد المواد ذات الطبيعة التشريعية والمواد ذات الطبيعة التنظيمية .

وفي الواقع ، فإن صعوبات رصينة ستصادف مهما كان الوضع الذي سنجد أنفسنا أمامه . وهناك مثال على الشك والصعوبة يمكن ان نجده في قانون الولاية . فهذا القانون الناتج عن أمر 23 ماي 1969 هو نص تشريعي ، إلا ان القانون لا يكتفي باعلان قواعد ذات طابع تشريعي فقط بل انه مفصل ودقيق في بعض النقاط بحيث انه يورد مواداً تعود للمراسيم بل وحتى للقرارات [1] .

إن هذه الشكوك والتجاوزات تبدو كثيرة العدد نظراً لعدم وجود ما يعادل الجهاز الاستشاري القائم في فرنسا والمتمثل بمجلس الدولة الذي يستطيع ان يقدم اراءه للحكومة . وينبغي هنا ان نبدي أيضاً الأسف لان المحكمة العليا لا تستشار . ولو كان هذا الامر يحصل لكان له فضلين : تنوير السلطات بشأن التمييز بين القانون والقرار التنظيمي . وتنوير القاضي نفسه بشأن نية الحكومة ، وظروف اعداد النصوص بغية تسهيل تفسيرها ومراقبتها المرتبطة بالتمييز بين القانون والقرار التنظيمي . والواقع ان اهمية هذا التمييز تنتج عن النتائج التي يتضمنها .

2 ـ **نتائج التمييز :**

وهي هامة بقدر سهولة الاعلان عنها :

---

(1) ـ ان الامر كذلك ، كما يبدو لنا ، في مواد القانون المتعلقة بالمراسلات الادارية بين الوزارات ورؤساء الدوائر الخارجية في الولاية .

- فالعمل الاداري او القرار التنظيمي قابل للتعرض لدعوى بسبب تجاوز السلطة ، اما العمل التشريعي او القانون فغير قابل لذلك .

- إن العمل الاداري قابل لأن يؤدي لالزام مسؤولية الادارة . في حين ان القانون لا يؤدي ، من حيث المبدأ ، لأية مسؤولية . ان شخصاً ما يستطيع ان يطالب بالتعويض إذا أساءَ قرار تنظيمي لحقوقه وسبب له ضرراً . الا انه لا يستطيع الحصول على تعويض اذا كان الضرر نتيجة لقانون .

ب - العمل الاداري متميز عن العمل القضائي :

1 - معايير التمييز :

العمل القضائي هو عمل يقوم به القاضي (العدلي او الاداري) ولتعريفه ، يستخدم المعياران التقليديان : العضوي والمادي .

فمن وجهة النظر العضوية تشكل الهيئات القضائية (الادارية او العدلية) تسلسلاً متميزاً عن الادارة العادية . وبموجب نفس مبدأ فصل السلطات ، تخضع السلطات القضائية والسلطات الادارية لقواعد خاصة من حيث التنظيم والعمل . (مجلس الدولة - 7 فايفري 1947 - داليار - RGJA) . وحينما نتحدث عن القاضي الاداري ينبغي ان نفهم جيداً ان هذا القاضي يبقى متميزاً ومستقلاً عن الادارة .

ومن وجهة نظر مادية فإن للنشاط الاداري هدفاً يتمثل بتنفيذ القانون واعداد وتنفيذ القرارات التنظيمية .اما النشاط القضائي فهدفه حل وضع نزاعي اي خلاف ناشيء عن تطبيق القانون او القرار التنظيمي . وهو يعبر عن نفسه بشكل احكام وقرارات تشكل ما يسمى بالاعمال القضائية .

(مجلس الدولة ـ 12 سبتمبر 1953 ـ دوبيو . ر . ص 544 ـ الاخبار القضائية القانون الاداري A.J.D.A. 1954 ـ 11 ـ ص 138 ـ ملاحظة دوسوتو) .

لهذا ينبغي ان نتذكر بأن العمل الاداري المنفرد ، الصادر عن السلطات الادارية ، يتعارض مع العمل القضائي ، الصادر عن القضاة ، ويؤدي الى نتائج مختلفة .

2 ـ نتائج التمييز :

يخضع العمل القضائي لدعاوى قضائية تقليدية تتألف من الاستئناف واللجوء للنقض [1] في حين ان العمل الاداري يخضع لدعاوى منازعات خاصة به هي الدعوى لتجاوز السلطة ، ودعوى القضاء الكامل .

إن العمل القضائي لا يرتب ، من حيث المبدأ ، أية مسؤولية في حين ان العمل الاداري يرتب المسؤولية على فاعليه .

جـ ـ العمل الاداري متميز عن العمل الخاص :

من السهل ، مبدئياً ، اقامة التمييز بين العمل الاداري والعمل الخاص لأنه يرتكز على التمييز بين الاجهزة الادارية والاجهزة الخاصة . ان الجهاز الاداري هو الذي يُحكم من قبل القانون العام ويتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تتمثل احداها ، بدقة ، بسلطة اصدار الأعمال الادارية . اما الجهاز الخاص ، الموضوع تحت جناح القانون الخاص ، فلا يتمتع بامتيازات كهذه ولا يستطيع إتخاذ اجراءات ملزمة للافراد .

---

(1) ـ نذكر بأن الاستئناف هو طريق للدعوى مفتوح ضد القرارات المتخذة من قبل قضاة الدرجة الاولى . بينما النقض هو الطريق المفتوح ضد قرارات قضاة الاستئناف .

غير ان هذا الاختلاف بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ، يميل للاختفاء في بعض الحالات . فالتطور والتداخل المتبادل بين القانون العام والقانون الخاص ادى لولادة هيئات تخضع جزئياً لكل فرع من هذين الفرعين القانونيين . (مثال : المؤسسات العامة الصناعية والتجارية ، والهيئات المهنية او التجمعية ، النظم المهنية ، ومجموعات الشراء . . .) . وينتج عن هذا ان هذه الهيئات يمكن ، في بعض الظروف ، ان تستفيد من امتيازات السلطة العامة وتتخذ ، بشكل خاص ، اعمالاً ذات طبيعة ادارية . وينبغي على القاضي حينئذ ان يقوم بتحليلات دقيقة لتحديد الطبيعة القانونية البحتة للعمل .

وقد قضى مجلس الدولة ، في قرار مونبير الشهير في 31 جويليه 1942 (R.G.J.A) بأن الهيئة التجمعية المكلفة بتوزيع المنتجات بين الاعضاء ، الذي هم عبارة عن صناعيين خاصين ، تستطيع اتخاذ اعمال ادارية لأنها تشارك في تنفيذ مصلحة عامة . ان نفس الحل يمكن ان يمتد ليشمل النظم المهنية (قرار بوغون ـ 2 افريل 1943 - R.G.J.A) .

ومع قرار مانير في 13 افريل 1961 [1] ذهب مجلس الدولة بعيداً بقبوله بأن هيئة خاصة بحتة ، ولكن مكلفة بتسيير مرفق عام ، ومتمتعة بموجب القانون بامتيازات السلطة العامة ، يمكنها أن تتخذ اعمالاً إدارية .

وبالعكس ، فقد اعتبر القاضي ، في بعض الحالات ، قراراً إتخذته سلطة ادارية بانه ليس بالضرورة عملاً إدارياً . ففي قرار الحميدية في 5 فايفري 1954 (R.G.J.A.) اعتبر مجلس الدولة ان القرار ، الذي اعلنت فيه

(1) ـ(مجموعة قرارات مجلس الدلة ـ ص 33 ـ مجلة القانون العام ـ 1961 ـ ص 155 استنتاج فورينا ـ 1961-.A.J.D.A ـ ص 142 ـ مذكرة.C.P) .

الحكومة العامة للجزائر الانتهاء الحكمي لمستخدم لصندوق التعويضات العائلية ، لا يشكل عملاً اداريا قابلاً لدعوى بسبب تجاوز السلطة . ان القاضي لم يتوقف حينذاك عند المعيار العضوي (الحاكم) بل أخذ فقط بالمعيار الموضوعي أو بالهدف من العمل : فهذا العمل يتناول علاقات تخضع للقانون الخاص بين المستخدم وصندوق التعويضات العائلية ، وهذا فهو يبقى عملاً خاصاً يعود للاختصاص القضائي العدلي . وهناك حل مشابه يستخلص من قرار مجلس الدولة في 24 جانفي 1953 (في قضية اودوين)[1] . غير ان هذه الحلول قابلة للجدل ، وقد دحضتها محكمة المنازعات عندما درست قضية اودوين الآنفة الذكر . ففي قرارها بتاريخ 10 ديسمبر 1956 ا[2] اعترفت محكمة المنازعات بالطبيعة الادارية لهذه الاعمال ، ودفعت مجلس الدولة لتغيير اجتهاده كما يبين ذلك قرار الليجريتو في 13 جويليه 1967 .[3] .

الا انه يجب الاحتفاظ باحتمال صدور العمل الاداري عن جهاز غير اداري . ويمكن هنا ان نلاحظ الاتجاه المتزايد لدى الدولة لتفويض تنفيذ بعض التدخلات الاقتصادية ذات المنفعة العامة لهيئات خاصة . إن هذا التطور يؤدي لتراجع المعيار العضوي وللفصل بين النظام القانوني للعمل وصفة الشخص الذي يصدره .

إن حالة الشركات الوطنية ، في هذا الصدد ، لها دلالات خاصة .

---

(1)_ Juris - classeur périodique - 1954 - 11 - No 7916 note Vedel

(2) ـ محكمة المنازعات (T.C) 10 ديسمبر 1956 ـ مجلة القانون العام والعلوم السياسية 595 وداللوز 1957 ـ ص 712 ـ استنتاج غيونين .

(3) ـ داللوز ـ 1968 ـ ص 47 ـ إستنتاج جالابير .

فبالاستناد الى انظمتها الاساسية تمارس هذه الشركات ، عادة ، نشاطات صناعية وتجارية تؤدي لخضوعها لقواعد القانون الخاص . وهي لا تستطيع اتخاذ قرارات منفردة تفرض على المواطنين . ولكن غالباً ما تسند النصوص المؤسسة لهذه الشركات ، لها ممارسة احتكار الاستيراد والتصدير الذي يعطيها امتياز السلطة العامة المتمثل بالسماح باستيراد او تصدير سلعة ما . كذلك فإنها عندما تقرر ، على هذا الاساس ، فإن قراراتها تعتبر اعمالاً منفردة كأعمال الادارة ، ويجب ان تخضع هذه القرارات ، عادة ، لنفس النظام القانوني ؛ وخاصة فيما يتعلق بالمنازعات فإنها تكون قابلة للطعن عن طريق الدعوى لتجاوز السلطة امام المحكمة العليا .

II ـ العمل الاداري المنفرد عمل قانوني :

آ ـ التمييز بين العمل القانوني والعمل المادي :

العمل القانوني هو العمل الذي له آثار قانونية . وهذه الآثار يمكن ان تتجسد سواء في إحداث قاعدة ذات طابع عام أم في خلق وضع قانوني فردي . إن العمل القانوني يخلق دائماً حقوقاً وواجبات (التزامات) ويعدل النظام القانوني القائم . فعلى سبيل المثال : يعين مرسوم ما موظفاً كبيراً في منصب معين . لهذا يعتبر عملاً قانونياً لأنه يخلق حقوقاً والتزامات على عاتق صاحب العلاقة . فمن بين الحقوق التي تكتسب نتيجة لهذا العمل يمكن ان نذكر الحق بالراتب والحق باعطاء الاوامر للموظفين التابعين له الخ . . . ومن بين الواجبات نشير الى واجب القيام بالوظيفة ، واحترام إلتزام التحفظ المفروض على كل موظف الخ . . .

إن العمل القانوني ، حسبما عرفناه ، يتعارض مع العمل المادي الذي هو عبارة عن تصرف إداري ليس له آثار قانونية . ان العمل المادي هو

عملية تنفيذ مادية يستهدف موضوعها نتيجة واقعية ، ويسعى لتأمين الملاحظة الملموسة لقاعدة قانونية . إن المثال التالي سيسمح بفهم اسهل للأمر : ان والي الجزائر (العاصمة) باتخاذه لقرار يمنع فيه الدخول الى شارع ما ، فإنما هو يقوم بعمل قانوني اداري له بعض الآثار القانونية تتمثل بتعليق حق السير . ولكن عندما يقوم رجال الشرطة بتشكيل حزام لمنع الدخول للشارع المذكور ، فإن تصرفهم يعتبر عملاً مادياً . فرجال الشرطة يمنعون مادياً الناس من دخول الشارع ، في حين ان الوالي يمنع قانونياً بممارسته سلطة الضابطة الادارية .

ب ـ آثار التمييز :

يكون العمل القانوني قابل للالغاء اذا كان غير شرعي . فقرار الوالي ، في المثال السابق ، يمكن ان يطعن به امام المحكمة العليا بطريق دعوى تجاوز السلطة . اما الغاء العمل المادي فلا يمكن اداركه ، لانه عندما يعرض بالفعل على القاضي يكون قد حصل فعلاً ، ومن المستحيل ، بصورة عامة ، العودة للنظر في نتائجه . اما العمل المادي فيمكن ، بالمقابل ، ان يكون موضوعاً لدعوى القضاء الكامل ، وإذا اعتبر القاضي ان العمل الاداري غير قانوني ، أدان الادارة وحكم عليها بتعويض الضرر المسبب .

III ـ العمل الاداري المنفرد هو قرار قابل للتنفيذ :

آ ـ سمات القرار القابل للتنفيذ :

تتمتع الادارة بامتياز اساسي هو امتياز اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ

تلقائياً . ان العمل الاداري يتمتع ، قبل كل تحقق من قبل القاضي ، بافتراض ملاءمته للقانون الأمر الذي يؤدي لنتائج هامة ترتبط بما يسمى بالامتياز الابتدائي .

ان للادارة امتياز تنفيذ قراراتها مباشرة . فمنذ اللحظة التي يشرع فيها بالعمل الاداري ، تنتج آثار تجاه الاشخاص المعنيين . فالعمل الذي بموجبه يعين او يطرد احد الموظفين ، مثلاً ، ينشىء اثراً في نفس اليوم الذي اتخذ فيه .

إن الادارة لا تحتاج الى مستند قانوني صادر عن القاضي من اجل تأمين تطبيق الاعمال الادارية . إذ انها تصدر هذا المستند بنفسها . وعلى الافراد ان يطيعوا ، كما ان بامكانهم ان يرفعوا هذه القرارات للقاضي الاداري اذا اعتبروا انها غير شرعية .

وفي حالة قيام الافراد بالمقاومة ، يمكن احالتهم للقضاء الذي يلفظ بحقهم العقوبات الجزائية المنصوص عليها . وتستطيع الادارة ، أيضاً ، ان تتخذ عقوبات ادارية مثل سحب الترخيص او البطاقة المهنية . . . الخ . . . ان الخوف من العقوبات الجزائية او الادارية هو الذي يسمح إذن باحترام القرارات القابلة للتنفيذ . ولكن قد يحصل ان تكون هذه العقوبات غير كافية او غير موجودة ، بسبب إهمال نص ما لذكر العقوبات المقابلة للالتزامات التي تضمنها . ففي هذه الحالة ، تتمتع الادارة بامتياز التصرف الحكمي الذي يسمح لها باستعمال الاكراه من أجل تأمين تطبيق العمل الاداري .

. ومع ذلك ، فإننا سنرى بأن هذا الامتياز ، الذي يتضمن اخطاراً تهدد الحريات الفردية ، محاط بحدود وضمانات من اجل منع التعسف .

وبالاجمال ، فإن الطابع التنفيذي للعمل الاداري هو العنصر الاساسي الذي يرمز لمظهر السلطة العامة والذي يظهر بشكل تام مفهوم الامتياز غير المألوف في القانون المشترك . وقد لجأ الاستاذ فيديل [1] من أجل ابراز هذا الطابع ، الى مثال رمزي له دلالة خاصة . فذكر بأن « للاعمال الادارية سلطة الشيء المقرر » . ونقل بذلك الى مجال الادارة سلطة الامر المقضي به التي ترتبط بالاعمال القضائية ، والتي بموجبها يجب على الاطراف المعنية تنفيذ الاحكام المتعلقة بهم . وبنفس الطريقة ، فإن « سلطة الشيء المقرر » ترتبط بقرارات الادارة التي تفرض نفسها على الافراد مستعملة لذلك عند الحاجة السلطة العامة . الا انه تنبغي الاشارة هنا الى وجود تشابه وليس تطابق بين الامرين لان سلطة الامر المقضي به تشكل قاعدة اساسية كرسها القانون ، في حين ان سلطة الشيء المقرر ليست الا نتيجة للوسائل الفعالة التي تمتلكها الادارة من اجل تنفيذ اعمالها الخاصة .

ب ـ مسألة التعاميم ، والتوجيهات ، وتعليمات الخدمة [2] : يظهر النشاط الاداري ، بصورة عامة ، بشكل مراسيم وقرارات يحاط الجمهور علماً بها بواسطة النشر أو التبليغ . ولكن قد يتحقق ذلك ايضاً

---

(1) ـ انظر : VEDEL - Droit administratif - 5ème édition - P: 203 et la thèse de SCHWARTZENBERG: L'autorité de chose décidée - Paris - LGDJ - 1970.

(2) ـ انظر : BRAHIMI: La circulaire ou l'instruction comme source de droit en Algérie - Mémoire de D.E.S - Alger - 1975.

وحول التوجيهات : انظر : DELVOVE P. - "La notion de directive": A.J.D.A - 1974 - P: 459

بشكل تعاميم ، او تعليمات خدمة يوجهها الوزراء للعاملين لديهم من اجل تعريفهم بطريقة تطبيق او تفسير القوانين والقرارات التنظيمية . ان التعاميم التي لا تشكل موضوعاً للنشر ، تعتبر اعمالاً داخلية بحتة للادارة موجهة فقط للعاملين وليس لها اي اثر تجاه المواطنين . ومطلوب من الموظف ان يتلاءم مع ما تتضمنه انطلاقاً من واجبه من طاعة رؤسائه . اما بالنسبة للمواطن الذي يجهل غالباً وجود هذه التعاميم ، فإنه ليس لها قيمة القرار القابل للتنفيذ وهي بالتالي لا تفرض عليه .

الا ان للقاعدة العامة ، التي يقال بموجبها انه ليس للتعاميم قيمة القرار القابل للتنفيذ بالنسبة للمواطنين ، بعض الاستثناءات وخاصة عندما تغير هذه التعاميم وصفاً قانونياً ما . ففي هذه الحالة ، يعتبرها القاضي قرارات حقيقية ، تنظيمية او فردية ، قابلة للتعرض للدعوى بسبب تجاوز السلطة . وحين رفع مثل هذه الدعوى يقوم القاضي باجراء تمييز بين التعاميم التفسيرية التي تقتصر على تفسير طريقة فهم وتطبيق القوانين والقرارات التنظيمية ، والتعاميم التنظيمية التي تحدد قواعد جديدة وتشكل قرارات قابلة للتنفيذ [1] غير ان القاضي يخضع الاعتراف بالطابع التنفيذي للتعميم لشروط صارمة ، ويحد لذلك بطريقة مؤسفة من ممارسة دعوى الابطال ويمنع المدعين من الوصول الى حقوقهم .

---

(1) - مجلس الدولة 29 جانفي 1954 - مؤسسة سيدة كريسكر (RGJA)

وتطرح القضية ، في الجزائر ، بحدة اكثر ، بسبب عدم الاحترام الدقيق والدائم بتسلسل النصوص القانونية . فيمكن ان نجد كثيراً من التعاميم او التعاليمات التي تسمح للوزراء بممارسة سلطة تنظيمية . فتحل التعاميم هكذا محل القرارات .

كما يمكن ان نرى حالات يمارس فيها الوزراء سلطة تنظيمية لا تعود لهم شرعياً ، فيصدرون تعاميم حيث كان يجب صدورها عن رئيس الحكومة ، واحياناً حيث كان ينبغي صدور مرسوم . ان تجاوزات كهذه تكون عادة قابلة للطعن امام القضاء للحصول على زواجر لها .

الشعبة 2 ـ الانواع المختلفة للأعمال الادارية المنفردة

من المناسب ، بعد تعريف العمل الاداري ، أن نرى الاشكال التي يمكن ان يظهر بها . وهناك في الواقع تنوع في الاعمال الادارية يمكن تصنيفها حسب المعيار المعتمد : المعيار العضوي والمعيار الشكلي ومعيار الهدف .

1 ـ التصنيف حسب الجهة القائمة بالعمل :

للقيام بهذا التصنيف ، يستعمل المعيار العضوي الذي يسمح بتعريف العمل فوراً بالاستناد الى السلطة التي صدر عنها . فنظراً لتنظيم السلطات الادارية تسلسلياً ، يقابل كل سلطة قرار معين . فالمراسيم هي القرارات التي تصدر عن رئيس الدولة أو رئيس الحكومة والتي يجب أن تنتهي بتوقيع احدهما .

والقرارات الوزارية هي القرارات التي يتخذها الوزراء . وعندما

يتخذ قرار (arrêté) ما بصورة مشتركة من قبل عدة وزراء، يسمى قراراً مشتركاً فيما بين الوزارات .

والقرارات الولائية تتخذ من قبل الوالي . اما القرارات البلدية فيتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي .

II ـ التنصيف حسب شكل العمل :

إن نفس السلطة يمكن ان تتخذ قرارات وفقاً لأشكال واجراءات متنوعة . فاعمال رئيس السلطة التنفيذية ، مثلاً ، يمكن ان تظهر :

ـ بشكل أوامر عندما يتمتع رئيس الدولة او الحكومة بتفويض بالسلطة التشريعية . وهذه الحالة كانت قائمة في الجزائر بموجب أمر 10 جويليه 1965 .

ـ وبشكل مراسيم متخذة في مجلس الوزراء : ويتخذ هذا المرسوم خلال مداولات مجلس الوزراء . ويتضمن بشكل عام القرارات الهامة اما الشكل الذي تم فيه إصداره فيعطيه قوة معنوية اكبر . وفي حال وجود سلطة تنفيذية يتمايز فيها رئيس الدولة عن رئيس الحكومة فإن هذا المرسوم يجب ان يحمل توقيع رئيس الدولة[1] .

ـ وبشكل مرسوم عادي : وهذا المرسوم لا يستدعي بالضرورة وجود رأي لأي جهاز استشاري ، ويبدو كأنه اجراء متخذ من قبل رئيس الحكومة فقط .

ـ اخيراً ، بشكل تعميم او تعليمات تنظيمية .

---

(1) ـ نشير هنا للحالة الخاصة للقرارات التنظيمية للادارة العامة التي كانت موجودة قبل إستقلال الجزائر . إن قرار الادارة العامة كان يتخذ من قبل رئيس الدولة الفرنسية بناء على دعوة المشرع وذلك بغية تنفيذ القانون . ويجب في هذه الحالة استشارة مجلس الدولة .

إن هذه الاعمال القانونية تخضع ، مهما كان شكلها ، لنفس النظام القانوني المتمثل بالقرار التنظيمي وذلك باستثناء الاوامر التي تتمتع بقيمة تشريعية .

III ـ التصنيف حسب مدى العمل :

بالاستناد الى مدى العمل او الغاية منه ، نجد تمييزاً هاماً بين الاعمال الادارية التنظيمية والاعمال الادارية الفردية ، او ايضاً بين القرارات العامة والقرارات الفردية .

آ ـ معيار التمييز :

العمل الاداري الفردي هو العمل الموجه لشخص محدد او لعدد معين من الاشخاص . والمثال الافضل عليه والذي يعتبر نموذجاً للعمل الفردي المتعلق بشخص واحد هو القرار المتضمن تعيين موظف ، او قرار إعطاء ترخيص لشخص ما . اما العمل الاداري التنظيمي او القرار العام فيوجه لعدد غير محدود من الاشخاص ، ويضع قاعدة عامة دائمة والزامية للجميع . مثال : القرار الولائي المنظم للسير في المدينة والمتعلق ، بهذه الصفة ، بكل سائقي السيارات وكل المشاة [1] .

---

(1) ـ إن التمييز بين الاعمال التنظيمية والاعمال غير التنظيمية ليس سهلاً بشكل دائم . ويجب ادراك ان الفارق بينهما نوعي وليس كمي ، كما يشير لذلك الاستاذ فيديل (المرجع السابق ذكره ـ الطبعة الخامسة ـ ص 184) . إن قراراً يعطي تعويض وظيفة لوالي الجزائر له طابع تنظيمي لان له صفة عامة وغير شخصية ولا يستهدف شخصاً بالذات . وبالعكس فإن قراراً يعطي لعدة اشخاص ترخيصاً لاستثمار مقاهي ليس له طابع تنظيمي ، فرغم انه يستهدف عدداً من المعنيين فإن كلاً منهم معني بصورة فردية ومباشرة . ونضيف بأن القرارات غير التنظيمية يمكن ان تكون فردية او جماعية اذا كانت تهم عدة اشخاص بصورة تضامنية (مثلاً القرار الذي يعلن نتائج مسابقة) .

ب ـ نتائج التمييز :

هذه النتائج هامة بالنسبة للنظام القانوني لكل من النوعين . اما اهم الفوارق بينهما فهي :

ـ إن العمل الاداري ، حسبما يكون تنظيمياً او فردياً ، يخضع لاسلوب متميز في الاعلان (مجلس الدولة ـ 22 جانفي 1934 ـ ارملة لاكوست ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص66) .

ـ إن شروط السحب او الالغاء تخضع لقواعد متمايزة (مجلس الدولة ـ 3 نوفمبر 1922 ـ دام كاشيه R.G.J.A) .

ـ أخيراً ، فإن منازعات الاعمال الادارية تتأثر بهذا التمييز . فمن حيث المبدأ يخضع هذا النزاع كلياً للقاضي الاداري . الا انه في بعض الحالات ، يمكن اخضاع الاعمال الادارية للقاضي العادي . حينذاك يجب التمييز بين الاعمال الفردية والاعمال التنظيمية لأن القاضي العادي يستطيع تفسير الاعمال التنظيمية فقط وليس الاعمال الفردية (محكمة المنازعات ـ 16 جوان ـ 1923 سبتفون ـ R.G.J.A) . كما ان القاضي الجزائري يستطيع تقدير شرعية الاعمال الفردية . (محكمة المنازعات ـ 5 جويليه 1951 ـ أفرنش ، وديمارست ، R.G.J.A) .

الفصل التاسع

النظـام القانونـــي للاعمال الادارية المنفردة :

إن النظام القانوني لهـذه الاعمال هو مجموعـة القواعـد التـي تحـكم اعدادها وتنفيذها وزوالها . لقد قمنا بتعريف وتصنيف الاعمال الادارية الافرادية في الفصل السابـق ، الا اننـا لم ندرس كل المظاهـر الاسـاسية المتعلقة بنظامها القانوني الذي يسيطر عليه مبدأ الشرعية (Légalité) .

إن الشرعية ، بمعناها الاكثـر إبتـذالاً ، هي صفـة ما هو متفـق مع القانون . (Loi) . وكلمة « القانون » تفهم هنا بمعناها الاوسـع الـذي يقصد به « الحق » (Droit) . إن مبـدأ الشرعية يعنـي حرص السلطـات الادارية على احترام القواعد القانونية عندما تريد ان تشرع في عمل ما . إن هذا الواجب يفرض نفسه على الادارة لمصلحتها الذاتية وكذلك لمصلحـة المواطنين وهو يبدو في القواعد والاجراءات التي تحكم اعداد (الشعبة 1) وتنفيذ (الشعبة 2) وزوال (الشعبة 3) الاعمال الادارية .

الشعبة 1 - إعداد الاعمال الادارية المنفردة :

حين اعدادها لمثل هذه الاعمال ، ينبغـي على الادارة احتـرام ثلاث قواعد أساسية تشكل الاساس لمبدأ الشرعية : وهذه القواعد هي : تسلسل الاعمال الادارية ، وقاعدة الاختصاص والقاعدة الاجرائية .

I- تسلسل الاعمال الادارية : (La hiérarchie des actes administratifs)

يرتبط تسلسل الاعمال الادارية بشكل عام ، بتسلسل الاعمال القانونية التي تجد أفضل تعبير مذهبي لها في النظرية المعيارية (La théorie normativiste) لكلسن (Kelsen) . يرى كلسن ان كل نظام قانوني هو عبارة عن تسلسل هرمي للقواعد بحيث تنتج كل قاعدة عن قاعدة اخرى . ان الفكرة الاساسية في هذه النظرية تكمن في أن القواعد المختلفة ، التي يتكون منها التسلسل الهرمي القانوني لا توجد كلها في نفس المستوى ، بل انها تكون مرتبة وفق سلم من الدرجات التسلسلية الهرمية ، ينبغي فيها على العمل القانوني ان يتفق مع العمل الاعلى من جهة وان يُحترم من قبل العمل الادنى من جهة اخرى .

ان الاعمال الادارية تندرج في هذا التسلسل الهرمي القانوني الذي يمثل فيه الدستور ثم القانون القواعد العليا . ومن الدستور والقانون (أو الأمر) تتفرع كل الاعمال الادارية ، وبشكل خاص المرسوم الذي يجب ان يكون متفقاً معهما . ويمكن ان يوجد ، بالطبع ، بعض الخصوصيات كتلك التي وردت في الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي ينص على وجود قرار تنظيمي مستقل لا يستمد شرعيته من طاعة القانون . ولكن لكي يتم تأمين مراقبة هذا العمل ، يقوم القاضي الاداري بالرجوع للمبادىء العامة للقانون التي تأتي لتعوض عن غياب القانون كمصدر للشرعية . إن الاشارة لهذه الخصوصية لا يلغي القاعدة القائلة بأن المرسوم هو دائماً أدنى من القانون (او الأمر) الذي يجب على السلطات الحكومية أن ترضخ له . إن على القرارات أن تحترم القوانين والمراسيم لكي لا توصف باللاشرعية .

وكذلك فان التعاميم والتعليمات يجب ان تحترم القوانين والمراسيم والقرارات[1] .

إن تسلسل الاعمال يتفق وتسلسل أجهزة الادارة . فكل جهاز يستمد اختصاصه من القانون الذي يحدد القواعد التي ينبغي احترامها .

II ـ قاعدة الاختصاص : (La règle de competence)

إن عملاً إدارياً محدداً لا يمكن أن يتخذ من قبل أية سلطة إدارية . فكل سلطة تمتلك الاختصاص لتقرر في ميدان معين او قطاع جغرافي محدد . فإذا خرجت السلطة عن الحدود المثبتة فإن العمل يصاب بعيب عدم الاختصاص ، ويلغى من قبل القاضي اذا عرض الامر عليه . ولمعرفة ما إذا احترمت قواعد الاختصاص هذه ، من المناسب الاجابة على عدد ما من الاسئلة .

أ ـ هل السلطة الادارية مختصة شخصياً من اجل اتخاذ القرار ؟ تحدد النصوص ، عادة ، لكل شخص عام السلطة او السلطات المؤهلة لاتخاذ قرارات باسمها . إن السلطة صاحبة الاختصاص يجب ان تتصرف شخصياً ، مع التحفظ بالنسبة لحالات الانابة او تفويض الاختصاص .

---

(1) ـ ان من الصحيح ان التطبيق الاداري لا يتفق دائماً مع هذه اللوحة . الامر الذي سمح لاحد المؤلفين ان يكتب بشيء من الدعابة : « في الادارة ، حيث التفكير العقلاني ليس الزامياً ، يتغلب القرار التنظيمي دائماً على القانون ، كما يتغلب التعميم المفسر للقرار على القرار الذي يفسره .
إن المثل المعترف به إن الانتقال من التعميم للقانون لا يتم دوماً وفق علامة صحيحة بل قد يحدث بينهما تناقض . وفي حالة الشك ، يجب ان يكون الحق مع التعميم ، لأن المفهوم هو الذي يخلق القانون في حين ان رئيس المكتب هو الذي يصنع التعميم » .
BOUCHER de PERTHES: Petit glossaire administratif - 1846, cité par CATHERINE et THUILLIER: Introduction à une philosophie de l'administration - P: 157

1 ـ إن المبدأ هو أن الاختصاص شخصي . وهذا يعني ان الجهة المكلفة باتخاذ القرار يجب ان تتصرف بنفسها شخصياً . وهي لا تستطيع التخلي عن ممارسة اختصاصها باعطاء جهة اخرى تفويضاً للتصرف عوضاً عنها . تلك هي القاعدة العامة . غير ان هذه القاعدة تظهر بعض المساوىء العملية : فإذا ما طبقت بدقة ، فإن القرارات لا يمكن ان تتخذ ، او يتأخر اتخاذها ، عندما تكون السلطة غائبة او مشغولة كثيراً بمهمات اخرى . وبالاضافة لذلك ، تمضي بعض السلطات اوقاتها في توقيع قرارات قليلة الاهمية لا يتسع لديها الوقت لقراءتها في حين ان مسائل خطيرة تكون في حالة إنتظار . الا ان هناك اجراءان يسمحان ، في بعض الحالات ، لسلطة ما بأن تستبدل بسلطة اخرى في ممارستها لاختصاصاتها : وهذان الاجراءان هما الانابة والتفويض .

2 ـ **الانابة** (La suppléance)

تظهر الانابة عندما ينص القانون على انه في حال غياب أو منع وكيل اداري ما ، فإن وكيلاً اخراً يحل محله ، وينوب عنه في ممارسة وظائفه . فلكي تحدث الانابة ، إذن ، يجب توفر شرطين : أن تكون قد ذُكرَتْ في نص ما ، وان تكون السلطة المختصة في وضع يستحيل عليها فيه أن تتصرف من تلقاء نفسها ولأي سبب كان . وكمثال على ذلك نص القانون البلدي (المادة 125) على انه في حال الغياب او المنع ، ينوب عن رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة وظائفه ، احد اعضاء المجلس التنفيذي البلدي يعينه الرئيس . ان نفس هذه المادة تنص فيما بعد على التفويض الذي هو اجراء قريب من الانابة ولكنه متميز عنه .

3 ـ **التفويض** (La délégation)

يسمح التفويض لسلطة ما ، بأن تعهد لوكيل محدد باحدى او ببعض

اختصاصاتها ، اذا اعتبرت ذلك مفيداً . ويتميز التفويض عن الانابة للاسباب التالية : فليس من الضروري ان يكون الوكيل الذي يفوض غائباً او ممنوعاً من العمل كما هو الحال في الانابة . إن الانابة تبدأ آلياً فور توفر الشروط المنصوص عليها في النصوص ، اما التفويض فلا يتدخل الا بناء على ارادة السلطة المفوضة . ان النائب يحل محل المنيب في كل وظائفه ، في حين ان المتمتع بالتفويض لا يقوم الا بجزء من اختصاصات السلطة المفوَّضة .

ومن اجل مزيد من الفهم لنظام التفويض ، يجب تحليل شروط قيامه وآثاره .

ففيما يتعلق بالشروط ، يجب في المقام الاول ، أن يسمح بالتفويض نص تشريعي او تنظيمي . فالمرسوم المؤرخ في 23 جويليه 1970 [1] ، على سبيل المثال ، يسمح لاعضاء الحكومة بتفويض كبار موظفي الادارة المركزية بالتوقيع بدلاً عنهم . ويجب ، ثانياً ، ان يكون التفويض جزئياً ، بمعنى ان السلطة المفوَّضة لا تستطيع التخلي عن كل صلاحياتها [2] واخيراً فإن التفويض يجب أن يكون موضوعاً لاعلان منتظم [3] . فالتفويضات التي تصدر عن الوزراء ، في الجزائر ، تنشر بانتظام في الجريدة الرسمية .

أما آثار التفويض فتختلف حسبما نكون امام تفويض اختصاص او تفويض توقيع .

---

(1) ج . ر . ص 746 .

(2) - مجلس الدولة - 13 ماي 1949 - كوفرا - دالوز - 1950 - ص 77 - مذكرة J.G .

(3) - مجلس الدولة - 2 دسمبر 1959 - شركة بوردو للتصدير - مجموعة قرارات مجلس الدولة - ص 641

ـ عندما تقوم سلطة ما باعطاء تفويض إختصاص ، فإنها ترفع يدها عن الموضوع طوال مدة التفويض ، بمعنى انه لا يعود باستطاعتها ممارسة اختصاصها في الميدان المفوض به . واذا ارادت السلطة المفوضة استعادة اختصاصها فإن عليها ان تنهي التفويض الذي منحته لتابعيها[1] . وبالمقابل ، فإن تفويض التوقيع لا يتضمن أي تخل عن ممارسة الاختصاص ، بحيث يستطيع المفوِّض في كل لحظة ان يتناول القضايا ويحلها عوضاً عن المتمتع بالتفويض .

ـ كذلك فإن تفويض الاختصاص يتم بصورة مجردة ، من سلطة لسلطة ، فإذا تبدل المستفيد من التفويض ، بقي التفويض قائماً : مثال : إذا فوَّض وزير اختصاص ما لوالي الجزائر وتغير هذا الوالي فإن تفويض الاختصاص يبقى قائماً . وبالمقابل فإن تفويض التوقيع شخصي وهو يأخذ بالاعتبار المفوِّض والمفوَّض ، فإذا حدث تبديل في شخص احدهما ، سقط التفويض . وهذا على كل ما تعلنه المادة 4 من مرسوم 10 جويليه 1970 : « ان التفويض ينتهي بصورة آلية في نفس الوقت الذي تنتهي فيه سلطات المفوِّض او وظائف المفوَّض » . فإذا عدنا للمثال السابق وكان الوزير قد فوض والي الجزائر بالتوقيع بدلاً عنه فإن التفويض ينتهي فور تغير احدهما .

أخيراً ، فعندما يكون هناك تفويض اختصاص فإن المفوَّض (المستفيد) يصبح الفاعل الحقيقي للقرارات المتخذة . اما عندما يكون هناك تفويض توقيع فإن المستفيد لا يعتبر فاعلاً حقيقياً للعمل ، بل يبقى الفاعل متمثلاً بالسلطة المفوِّضة .

---

(1) / مجلس الدولة ـ 5 ماي 1950 ـ بويسون ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 258 .

4 - ونشير ايضاً الى وجود اجراء آخر هو الوكالة (L'interim) التي تسمح ايضاً بأن يحل شخص مؤقتاً مع شخص آخر في ممارسة وظائفه سواء خلال غيابه ام في الفترة الفاصلة بين توقف الشخص عن ممارسة وظائفه وبين تسمية خلف له في وظيفته . ويقوم الوكيل (L'interimaire) بممارسة كل السلطات المرتبطة بالوظيفة ، ويكف عن ممارستها حين مباشرة الاصيل لوظائفه او إستعادته لها .

ب - هل السلطة مختصة مادياً ؟

إن هذا يعني التساؤل عما اذا كان القرار الاداري المتخذ يدخل فعلاً مجال إختصاص السلطة التي صدر عنها . إن كل سلطة ادارية مخولة باتخاذ بعض القرارات وبالامتناع عن اتخاذ البعض الآخر . والنصوص التي تحدد هذا الاختصاص تشير بصورة عامة للمواد التي يمكن ان يُمارس فيها .

وهناك مثلان يمكن أن يساعدا في فهم هذا التوزيع المادي للسلطات : ن إختصاص المجلس الشعبي البلدي ينتج عن القانون البلدي (المادة 100) الذي يخوله سلطة حل شؤون البلدية عن طريق مداولاته . فالمجلس يتمتع إذن باختصاص عام يشمل كل ما يهم الشؤون المحلية . ولكن بعض الشؤون تبقى ، في الحقيقة ، خارج نطاق اختصاصه وتشكل جزءاً من الصلاحيات الخاصة برئيس المجلس باعتباره وكيلاً للضابطة القضائية : فالمجلس غير مختص في هذه المجالات ولهذا فانها تلاقي حدوداً لاختصاصها .

كذلك فإن إختصاصات سلطات الوصاية تلاقي حدوداً يضعها القانون الذي يمنع من اتخاذ بعض القرارات . فوزير الداخلية لا يستطيع اصلاح او تعديل مداولات المجلس الشعبي للولاية . ويمكنه فقط ان

يمارس تجاهه احدى طرق الوصاية التي يعترف له القانون بها وهي الالغاء او رفض التصديق .

جـ ـ هل السلطة مختصة إقليمياً :

إن السلطة الادارية يمكن ان تكون مختصة شخصياً ومادياً دون ان تكون مختصة اقليمياً للقيام بعمل ما . في هذه الحالة يكون قرارها غير نظامي . فرئيس البلدية يتمتع شخصياً بسلطة تنظيم وقوف السيارات ولكن فقط ضمن حدود بلديته . فاذا تخطى قراره التنظيمي هذا الاطار اصيب بعيب عدم الاختصاص .

وبالاجمال ، فلكي يكون القرار الاداري نظامياً ، يجب ان يتخذ من قبل سلطة مختصة شخصياً ومادياً وإقليمياً .

واذا تدخل شخص غريب عن الادارة في النشاط الاداري واتخذ قرارات إرتكب ما يسمى « باغتصاب الوظيفة » . إن مثل هذا التصرف ، الخارج عن كل سلطة شرعية ، يعاقب بشدة لأنه يعتبر ليس مجرد عمل لاغ وإنما ايضاً غير موجود بمعنى ان ليس له ولا يمكن ان يكون له مطلقاً آثار قانونية . (مجلس الدولة ـ 31 ماي 1957 ـ روزان ـ جيرار ـ R.G.J.A) . كذلك فإن اغتصاب الوظيفة يعتبر جنحة يعاقب عليها القانون الجزائي (المادة 24 التي تنص على عقوبة السجن من سنة الى خمس سنوات) . الا ان مخالفة هذه القاعدة توجد بموجب نظرية الموظف الواقعي (Théorie du fonctionnaire de fait) : ان الموظف الواقعي هو وكيل غير مختص (غير مكلف بالوظيفة او مكلف بها بصورة غير نظامية) الا ان اعماله صحيحة . إن الاستناد هذه النظرية يسمح ، في بعض الحالات

بتخفيف النتائج القاسية جداً لاغتصاب السلطة ، وبحماية الحقوق المكتسبة بحسن نية [1] .

د ـ هل تمتلك السلطة إختصاصاً تقديرياً أم إختصاصاً مقيداً ؟

عندما تتوفر لسلطة ادارية ما الشروط المتعلقة باختصاصها ، فهل تصبح ملزمة بالتصرف ، يكون باستطاعتها تقدير ما اذا كان من الملائم إتخاذ قرار ما أم لا ؟

إن من الممكن حدوث الوضعين ، لهذا يميز بين حالات الاختصاص المقيد (او السلطة المقيدة) والاختصاص التقديري (او السلطة التقديرية) .

إن الاختصاص المقيد يوجد عندما تكون الادارة ملزمة على اتخاذ قرار ما حين تجد نفسها امام ظرف واقعي محدد . وتبدو هذه الحالة ، مثلاً ، حين منح اجازات القيادة . فالموظف ، المختص من اجل المنح ، يجب ان يقوم به

---

(1) في بعض الظروف الاستثنائية يتدخل بعض الافراد في الادارة بغية تحقيق المصلحة العامة ولاسباب الضرورة . مثال : تشكلت جنة بلدية في فرنسا حين اجتياح العدو الالماني لاحدى البلديات ونظراً لغياب السلطات المختصة النظامية قامت هذه اللجنة باتخاذ قرارات . هذه القرارات تعتبر صالحة . (مجلس الدولة ـ 5 مارس 1948 ـ ماريون ـ سيراي ـ 1948 ـ III ـ ص 53) . في بعض الحالات يبدي فرد ما كل المظاهر التي تدل على انه وكيل نظامي اي موظف . ان وظيفته تكون قائمة على المظهر . ويتخذ هذا اجراءات يحترمها المواطنون رغم ان تنصيبه غير نظامي . وبغية حماية هؤلاء المواطنين الحسني النية تسمح نظرية الموظف الواقعي بالقبول بصلاحية الاجراءات المتخذة (مجلس الدولة ـ 21 جويليه 1876 ـ دوكاتل ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 701 ـ سيراي ـ 1878—330-II: : إذا استلم شخص جالس في أمكنة إستلام الضرائب اموالاً من المكلفين وكان لا يمت بصلة للادارة المالية فان الدفع يعتبر صحيحاً .

عند توفر الشروط القانونية من قبل المتقدم . كذلك فإن الوزير ، المختص لاعلان ترفيع موظف بسبب الاقدمية ، يجب ان يتخذ قرار الترفيع حين اكتمال مدة الاقدمية المنصوص عليها في النظام .

في مثل هذه الحالات لا يترك القانون اية حرية للموكيل صاحب الاختصاص المقيد . الا انه في معظم الحالات تتمتع الادارة بسلطة تقديرية . اي بسلطة تقدير ملائمة اتخاذ قرار ما ام لا . ان من البديهي ان النشاط الاداري لا يمكن ان يتكيف مع الاختصاص المقيد فقط الذي قد يؤدي لتصرفات آلية ذات نتائج مؤسفة جداً . ويمكن ان نلاحظ بأن الادارة ، بالمعنى الفعال والرفيع للكلمة ، تفترض بعض الحرية في التقدير ، وبعض المبادرة . ان الادارة هي غالباً امكانية الاختيار بين عدة امكانيات في سبيل المصلحة العامة . ان القانون الذي يتضمن نصاً عاماً لا يستطيع ان يرى مسبقاً كل العناصر الملموسة التي ستظهر حين التطبيق ، لهذا يجب أن يترك للسلطات الادارية هامشاً للمناورة حسب اوامر القانون والاجتهاد . ومهما كان هذا الهامش عريضاً فانه يجب عدم الخلط بينه وبين السلطة التحكمية التي لا ترتبط باي نص . ان السلطة التقديرية لا تمارس بشكل مضاد للشرعية ورغم ان مراقبتها من قبل القاضي تبدو احياناً صعبة ، فان القاضي يسعى جاهداً اكثر فاكثر لزيادة مراقبته (1) .

الا انه اذا كان التمييز بين السلطة التحكمية والسلطة التقديرية واضحاً من وجهة نظر قانونية وشكلية ، فانه يبدو اقل وضوحاً بكثير في

---

(1) انظر ، على سبيل المثال ، القضايا التي اعترضت في فرنسا القاضي لدى مراقبته التدخلات الاقتصادية للدولة ضمن اطار التخطيط البياني وفي نظام قانوني ليبرالي النموذج :

DELMAS-MARSALET: "Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat" - Etudes et Documents du Conseil d'Etat - 1969 - P. 133.

الواقع حيث انه من الصعب غالباً معرفة اين يبدأ الاول وأين ينتهي الآخر . وهنا تقوم الادارة بتمويه التحكم خلف ستار السلطة التقديرية المزعومة والذي من الصعب الاحاطة به . ان خطورة هذه المسألة تزداد كلما كانت سلطات الادارة اكثر اهمية وتتناول كل النشاطات في حين ان المواطنين لا يتمتعون باية وسيلة مراقبة تجاهها لانه لم يجر تنظيم اي شكل من اشكال المشاركة او المراقبة الشعبية .

III ـ القاعدة الاجرائية (La règle de procédure)

إن إعداد العمل الاداري لا تحكمه فقط قواعد التسلسل والاختصاص السابق تعريفها ، وانما تحكمه ايضاً سلسلة ثالثة من القواعد المتعلقة باجراءات إتمام العمل وببعض الشكليات الاخرى[1] . لقد إنتقدت الشكلية الادارية غالباً لأنها كانت مصدراً للتعقيدات وللتأخير . فالادارة ، سعياً منها لاتخاذ ضمانات للتصرف بصورة قانونية ، تضاعف الشكليات القليلة الاهمية التي تشكل حواجز بيروقراطية مثبطة للنشاط وغير مفهومة من قبل المواطنين . وتكتسي هذه القضية احياناً مظاهر مخيفة وذلك عندما تصل الى النتيجة التالية المتمثلة في ان بعض الادارات تضيع وقتها باعداد اوراق طلبتها ادارات اخرى .

---

(1) انظر : R. HOSTIOU: Formes et formalités de l'acte administratif unilatéral français - thèse - Rennes - 1970

إلا انه إذا كانت بعض الاجراءات ثقيلة بالفعل وغير مفيدة [1] فإن البعض الآخر يلبي مصلحة مزدوجة : مصلحة الادارة التي تسمح لها هذه الاجراءات باتخاذ قرارات بعد المعرفة التامة بمسبباتها ، وبعد دراسة متأنية تجنب كل تسرع او عجلة زائدة . ومصلحة المواطنين الذين يجدون فيها غالباً ضمانات ضد تحكم الادارة .

إن إحترام هذه القواعد يظهر ايضاً في ميدان العقود الادارية ، لأن السلطات المختصة يجب ان تجريها وفق اجراءات محددة نص عليها قانون صفقات الدولة . ان مجموع هذه القواعد الشكلية والاجرائية يشكل ما يسمى بالاجراء الاداري غيرالقابل للنزاع والذي يمكن ان يؤدي خرقه ، الموصوف بأنه عيب شكلي ، لعقوبة قضائية . ان بعض الامثلة يمكن ان تظهر هذه الشكليات والاجراءات التي تنتج سواء عن النصوص سواء عن الاجتهاد .

آ ـ قاعدة توازي الاشكال :

تتعلق هذه القاعدة بالعمل الاداري الذي يتدخل ليلغي او يعدل عملاً سابقاً . ويجب ان يصدر هذا العمل المخالف عن نفس السلطة ، وان يكون له نفس طبيعة العمل الاساسي . ويترجم هذا الامر بالقول بأنه يجب ان يكون هناك توازي في الاشكال ، ينبغي على الادارة احترامه . ولقد ذكرت المحكمة العليا بهذا الاحترام في قرارها المؤرخ في 2 افريل 1965 (لانسلوت ـ المجلة الجزائرية ـ 1965 ـ العدد 2 ـ ص 99) .

(1) ـ يجب ان تجري دراسة كاملة لخوض البيروقراطية في الجزائر حيث ان مظاهرها ونتائجها أصبحت خطيرة . إن الاسباب العميقة ليست قانونية بل هي اجتماعية ـ سياسية ، لانها مرتبطة بتطور التشكيلة الاقتصادية والاجتماعية الحالية وبالجدل حول طبيعة الاشتراكية الجزائرية وطبيعة ووظيفة الدولة .

ب ـ الاجراء الاستشاري [1] .

لقد سبق لنا ان درسنا هذه النقطة حين حديثنا عن الادارة الاستشارية (انظر الفصل الخامس ـ الشعبة 3) . وتكفي هنا الاشارة الى انه عندما يفرض القانون على الادارة ان تطلب رأي جهاز ما قبل كل قرار ، فإن عدم الاستشارة يؤدي الى عدم إنتظام العمل . وقد كرس هذا الحل ، بطريقة معاكسة ، في قرار المحكمة العليا في 3 مارس 1967 النقابة المهنية لمحطة الارشاد في مرافىء وهران والمرسى الكبير . (نشرة القضاة ـ 1966 ـ العدد 3 ـ ص 28) حيث اعتبر القاضي ان الادارة تستطيع ان تتحرر من التقيد ببعض الشكليات في بعض الظروف الاستثنائية . الامر الذي يعني ، بالنتيجة ، انه في الحالات العادية ، ينبغي على الادارة احترامها . وعندما يتعلق الامر برأي موافق ، فإن عدم الاستشارة يشكل حينئذ عدم إنتظام بالنسبة للنظام العام ، يمكن للقاضي ان يثيره من تلقاء نفسه .

جـ ـ إحترام حقوق الدفاع :

وفقاً لهذا المبدأ ، يجب على الادارة عندما تتخذ عقوبة ما أن تمكن صاحب العلاقة من تقديم دفاعه . إن التطبيق النموذجي لهذا المبدأ يظهر في مجال الوظيفة العامة في شكل إبلاغ الملف : فعلى الادارة ان تعلم الموظف بالاخطاء المأخوذة عليه قبل كل عقوبة . إن عدم إبلاغ الملف ، اي الشكاوى ،يعيب الاجراء الذي يمكن ان يلغى من قبل القاضي (المحكمة

---

(1) - DUPUI T - G.: "Les visas apposés sur les actes administratifs" - Mélanges - Waline - P: 407.

العليا ـ 2 ديسمبر 1966 ـ بنتومي ـ حولية القضاة ـ 1966 ـ 1967 ص 260) : فلقد سرحت بلدية الاغواط السيد بنتومي دون ان تخطره ودون ان تسمح له بتقديم دفاعه بشأن الوقائع المأخوذة عليه . لهذا قامت المحكمة العليا بالغاء قرار التسريح لانه يسي لحقوق الدفاع .

تلك هي إذن بعض الامثلة عن القواعد الاجرائية التي ينبغي على السلطات احترامها . إلاّ ان خرق أية قاعدة إجرائية لا يؤدي الى الالغاء . فالاجتهاد يميز بين الشكليات الاضافية والشكليات الاساسية . ان خرق هذه الشكليات الاخيرة فقط يؤدي الى الالغاء بسبب العيب الشكلي[1] .

الشعبة 2 ـ تطبيق الاعمال الادارية المنفردة :

إن الطابع الاساسي للعمل الاداري الافرادي يكمن في أنه قابل فوراً للتنفيذ . لكن هذا الامر يتطلب ايضاً ان يَعلمَ بالعمل أولئك الذين يستهدفهم وأن يُحدد أيضاً تاريخ دخوله حيز التطبيق . ويجب ، فيما بعد ، معرفة كيف تؤمن الادارة إحترام هذا العمل ، أي ما هو النظام للعقوبات الذي يترتب عليه . واخيراً ، بما ان تنفيذ الاعمال يمكن ان يسيء لحقوق ومصالح الافراد ، فإنه يفسح المجال لحق اللجوء للدعاوى ، لهذا فإن من المناسب التطرق لهذا الحق باختصار .

---

(1) ـ كمثال على عدم الانتظام الشكلي الاساسي انظر : مجلس الدولة ـ 17 اوكتوبر 1957 ـ فيل ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 442 ـ (أقيل مدير شركة وطنية من منصبه دون ان يستطع مناقشة الشكاوى الموجهة ضده : فاعتبر الاجراء غير شرعي) وكمثال على عدم الانتظام الشكلي الاضافي ـ انظر : مجلس الدولة ـ 27 افريل 1949 ـ باريا ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 79 (خطأ تأشيرة في تبليغ ، الاجراء يبقى شرعياً لأن عدم الانتظام بسيط جداً ولا يضر في شيء مدى تحليل .

1 - دخول الاعمال الادارية حيز التطبيق :

إن دخول العمل الاداري حيز التطبيق يدل على اللحظة التي يبدأ فيها بانتاج كل آثاره : فحين يدخل العمل حيز التطبيق يصبح من الواجب ان ينفذ من قبل الادارة والافراد . وبالاضافة لهذا ، يحدد هذا التاريخ نقطة الانطلاق لفترة الدعاوى المفتوحة امام المواطنين . ان هذا يُذكِّرُ بقرار للمحكمة العليا في 10 جويليه 1970 (نشرة القضاة - 1971 - العدد 1 - ص 134) : « نظراً لانه يستنتج من مرسوم 18 جوان 1963 ان بناية ما لا يمكن ان تصبح شاغرة الا بعد ان تراعي دوائر المحافظة بعض الشكليات ، وخاصة الاعلان ، لأن ملاحظة الشغور يجب ان تتم بقرار صادر عن المحافظ وينشر في الجريدة الرسمية خلال مدة 15 يوماً من تاريخ اتخاذ القرار وذلك من اجل السماح لشاغل البناء المحتج بالسعي للحفاظ على حقوقه » . واذا ما اريد الحصول على الغاء لقرار بواسطة القاضي الاداري فإنه يجب التصرف خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ دخول القرار حيز التطبيق . من هنا تأتي ، بالنتيجة ، اهمية التاريخ الصحيح لدخول الاعمال الادارية حيز التطبيق . ان المواطنين يحاطون علماً بهذا التاريخ وفقاً لاجراء اعلاني يختلف حسبما يكون العمل الاداري تنظيمياً او إفرادياً . ففي الحالة الاولى ينشر العمل ، وفي الحالة الثانية يتم تبليغه لصاحب العلاقة .

آ - نشر الاعمال التنظيمية :

يخضع العمل التنظيمي لنفس قواعد النشر المطبقة على القانون . ورغم هذا فإنه يجب اجراء تمييز بين قرارات السلطة المركزية وقرارات السلطات المحلية .

1 ـ تتألف قرارات السلطة المركزية اولاً من مراسيم رئيس الدولة او الحكومة ، وهذه المراسيم يجب ان تنشر في الجريدة الرسمية لتدخل حيز التنفيذ ، تماماً كالقوانين (والاوامر) . اما القرارات الصادرة عن الوزراء فيجب ايضاً ان تنشر في الجريدة الرسمية ، لكن نشرها في نشرة رسمية يكفي لدخولها حيز التطبيق (مثال : النشرة الرسمية للتربية الوطنية ، بالنسبة لقرارات وزير التربية) .

فى اى تاريخ تصبح هذه الاعمال ملزمة بالنسبة للآخرين ؟ ان مرسوم 28 ماي 1964 [1] المتعلق بتنفيذ القوانين والقرارات التنظيمية ينص على ما يلي : « الا في حال تقرير ما هو مخالف ، تعتبر القوانين والقرارات التنظيمية قابلة للتنفيذ فوق مجموع التراب الوطني بعد انقضاء يوم كامل على نشرها في الجريدة الرسمية » . فإذا نشر مرسوم ما في الجريدة الرسمية يوم 10 نوفمبر فإنه يدخل حيز التطبيق في مختلف انحاء البلاد يوم 12 نوفمبر ، باعتبار ان يوم 11 هو اليوم المنقضي .

إن هذه القاعدة تلقى صعوبة ناشئة عن إتساع أنحاء التراب الوطني . فباعتبار ان وسائل المواصلات غير متساوية فإن السلطات والافراد لا يستطيعون الاطلاع في نفس الوقت على النصوص الرسمية . فاولئك الذين يقيمون في العاصمة يستطيعون الاطلاع في نفس اليوم الذي تصدر فيه الجريدة الرسمية . اما اولئك الذين يقطنون في الجنوب فلا يعلمون بالامر الا حين وصول الجريدة الرسمية اليهم . لهذا فقد الغي المرسوم السابق ذكره بموجب المادة 4 من القانون المدني الذي أخذ بعين الاعتبار الوضع الجغرافي ، ونص على ان القوانين تكون « الزامية في الجزائر

---

(1) - ج . ر - ص 610 .

(العاصمة) بعد يوم كامل من نشرها ، وفي كل مكان آخر داخل الدائرة بعد يوم كامل من وصول الجريدة الرسمية ، التي تتضمنها ، الى مركز الدائرة » .

2 ـ تخضع قرارات السلطات المحلية لاجراءات نشر اقل قساوة واكثر تنوعاً . ويحاط المواطنون علماً بها :

ـ سواء بالنشر في الجريدة الرسمية (وهذا الشكل من الاعلان نادر اجمالاً) .

ـ أم بأدراجها في المجموعات الادارية .

ـ أم بلصقها في دار الولاية أو دار البلدية .

ـ أم بأعلانها في الشوارع . وهذه هي الصيغة القديمة والمؤثرة لحراس ـ الغابات الذين كانوا يعلنون البلاغات للسكان في شوارع القرى « على اصوات البوق » .

ب ـ التبليغ :

عندما يتعلق الامر بقرار فردي وليس بقرار تنظيمي فإن اجراء الاعلان يأخذ شكلاً خاصاً : التبليغ الفردي . ويتم هذا عادة بالطريق الاداري اي بكتاب موجه لصاحب العلاقة . وعندما كان يتم التبليغ بطريق الحاجب (او بواسطة الكاتب في الجزائر بعد الغاء وظيفة الحجاب) ـ وهذا ما كان نادراً ـ كان يسمى بالاعلام الشخصي .

ان هذا الاسلوب الشخصي من الاعلان المتمثل في التبليغ يسمح بالتأكد من أن الشخص او الاشخاص المعنيين قد أخذوا ، حتماً ، علماً بالقرار .

ومهما كان الحال ، فإنه يعود للقاضي ، في حال النزاع ، ان يقرر ما اذا كان العمل قد اعلن بصورة كافية . ان غياب الاعلان يجعل العمل غير

قابل للمواجهة اي غير الزامي بالنسبة للمواطنين . وهذا ما تظهره المادة 133 من القانون البلدي : « لا يمكن المواجهة بالقرارات البلدية الا بعد ان يأخذ المعنيين علماً بها عن طريق النشر او اللصق طالما انها تحتوي نصوصاً عامة او عن طريق التبليغ الفردي في الحالات الاخرى » .

وقد اعتبرت المحكمة العليا انه عندما يتعلق الامر بتبليغ ، فيقع على عاتق الادارة ان تثبت بانها قامت به . (المحكمة العليا ـ 8 جويليه 1966 ـ الشركاء كايا ماريس ـ حولية القضاء ـ 1966 [1] ـ 1967 ـ ص 276) . الا ان رأي الاجتهاد في هذا الموضوع يبدو احياناً غير مؤكد ، كما يبين ذلك مثال القرارات المتعلقة بشغور الاملاك[1] فمرسوم 8 مارس 1963 يطلب ان ينشر قرار الشغور خلال مدة 15 يوماً في الجريدة الرسمية . ولقد ذكرت المحكمة العليا صراحة بهذا المطلب (10 جويليه 1970 ـ الدولة ضد O.D. ـ نشرة القضاة ـ 1971 ـ العدد 1 ـ ص 134) ولكن في قرارات اخرى عديدة استندت المحكمة لنظرية المعرفة المكتسبة (Théorie de la connaissance acquise) واعتبرت ان الاعلان كاف لبدء سريان دعوى الطعن (المحكمة العليا 2 افريل ـ 1965 ـ حولية القضاة ـ 1965 ـ ص 243 .. 18 جوان 1971 ـ سرخان ـ قرار غير منشور) . وتذهب المحكمة بعيداً فتعتبر « ان شكل الاعلان هو مسألة واقعية متروكة لتقدير قاضي الاساس » . الا ان هذا الرأي قابل للجدل لأن النصوص تضمنت اشكالاً للاعلان كالنشر في مجموعة رسمية . وفي كل الاحوال فإن غياب او عدم كفاية الاعلان لا يؤثر على صحة العمل ، وانما يجعله غير الزامي بالنسبة للاشخاص المعنيين .

---

(1) ـ انظر : BENCHENEB: Le contentieux des biens dévolus à l'Etat - mémoire de D.E.S. - 1975 - P: 50 et suiv.

II ـ تنفيذ العمل الاداري :

بعد نشر أو تبليغ العمل بصورة نظامية ، ينبغي تأمين تنفيذه فعلياً . إن على المواطنين ، عادة ، ان يخضعوا للعمل وان لا يحاولوا التهرب من واجبهم في الطاعة . وفي هذا المستوى يمكن الحكم على مدى توفر الروح المدنية لديهم . ولكن قد يحصل ان يرفض المواطنون الامتثال لقرار اداري ، الامر الذي يؤدي لاصدار عقوبات جزائية او ادارية . وفي بعض الحالات ، يمكن استعمال اجراء اكثر قوة يتمثل : بالتنفيذ القسري (L'exécution forcée).

آ ـ العقوبات الجزائية او القمعية :

تدخل دراسة هذه العقوبات ضمن نطاق القانون الجزائي ، لأنها تتمثل في ملاحقة الفرد امام القاضي الجزائي لاصدار عقوبة بحقه . وللقيام بالملاحقات ، يستند على المادة 459 من أمر 6 جوان 1966 المتضمن القانون الجزائي التي تعاقب بالغرامة او بالحبس « اولئك الذين يخالفون المراسيم والقرارات التي تتخذها السلطة الادارية بصورة شرعية » .

ويجري تدخل القاضي الجزائي وفق الاجراء التالي : يلاحظ القاضي عدم احترام المواطن للقرار الاداري ، ثم يلفظ العقوبة المنصوص عنها في القانون ضد مرتكب خرق القرار المذكور . ولا تقوم الادارة بعد ذلك الا بتنفيذ حكم القاضي لانها لا تستطيع من تلقاء نفسها اتخاذ عقوبات جزائية .

ب ـ العقوبات الادارية :

تتخذ الادارة بنفسها هذه العقوبات بصورة مستقلة عن العقوبات القمعية . وتبدو الادارة هنا باعتبارها سلطة عامة مع كل الامتيازات المترتبة

على ذلك . ان العقوبات التي بامكان الادارة اتخاذها ذات طبيعة وخطورة مختلفة كما يبين ذلك تعداد بعضها :

- تعليق او سحب اجازة القيادة وذلك في حال مخالفة قانون السير (المواد 226 وما يليها من القانون[1] تحدد طرق التعليق الذي يصدره الوالي بعد اخذ رأي لجنة خاصة وبعد الاستماع لصاحب العلاقة) .

- إقفال المشروع او التجارة وذلك في حال مخالفة التنظيمات الاقتصادية .

- المنع المؤقت لممارسة مهنة تجارية ، او صناعية ، او حرة .

- الحجز الاداري وهو الاجراء الاكثر خطورة والذي يحتفظ به للظروف الاستثنائية .

وبسبب الاخطار التي تتهدد حقوق وحريات المواطنين ، فإن هذه العقوبات يجب ان تمارس بصورة دقيقة . ان القاضي الاداري يجهد لتحديد تطبيقها في حين ان النظريات تنتقدها بشدة . وقد وضعت القواعد التالية من اجل احتواء هذه الاجراءات ضمن حدود معينة :

اولاً - إن العقوبات الادارية غير ممكنة الا عندما ينص عليها القانون . ان هذه القاعدة تعني ببساطة تطبيق مبدأ شرعية العقوبات (لا عقوبة بدون نص) . ان الادارة لا تستطيع ان تحدث عقوبة ما من تلقاء نفسها . وإلا فإنها تكون قد ارتكبت عملاً غير شرعي (مجلس الدولة 4 مارس 1960 - ليفي -R.D.P - 1960 - ص 1030 - مذكرة والين) .

---

(1) - أمر 5 افريل 1971 المتضمن قانون الطريق - ج . ر - ص 406 .

ثانياً ـ ان على الادارة ان تحترم وتطبق الاوامر الواردة في القانون والمبادىء العامة للحق وخاصة حقوق الدفاع (مجلس الدولة ـ 5 ماي 1944 ـ تروبيا ـ غرافيا ـ R.G.J.A.) .

واخيراً فإن الادارة مسؤولة في حالة الضرر الناتج عن التطبيق غير النظامي لهذه العقوبات .

جـ ـ التنفيذ القسري : (L'exécution forcée)

إن العقوبات الجزائية والعقوبات الادارية التي ينص عليها القانون ، تستخدم إذن لحث او لارغام المواطنين على الامتثال للاعمال الادارية . ولكن قد يحصل ان تكون هذه العقوبات غير كافية . لتأمين تنفيذ القرار ، او حتى غير موجودة . ورغم هذا فإن القرار يجب ان يطبق على الافراد بسبب امتياز الاسبقية الذي يرتبط بكل قرار قابل للتنفيذ . وللوصول الى هذا ، تقوم الادارة مباشرة وبنفسها بتحقيق التطبيق مستخدمة لذلك الاكراه ومستعملة للسلطة العامة ضد المعاندين . ويسمى هذا بالتنفيذ الحكمي او بالعمل الحكمي .

1) ـ إن حالات القيام بهذا العمل ثلاث :

الحالة الاولى : هي عندما ينص القانون نفسه على التنفيذ الحكمي ويسمح بتطبيق القرارات نتيجة استعمال الاكراه الاداري . ولقد نص قانون 3 جويليه 1877 حول الاستيلاء ونزع الملكية على انه لم يكن بالامكان تنفيذ امر الاستيلاء بسبب تعنت السكان ، فإن يمكن اللجوء عند الحاجة للقوة » (المادة 21) .

الحالة الثانية : ان التنفيذ الحكمي ممكن عندما يكون هناك حالة طارئة ملحة تستدعي العجلة في التنفيذ . إن مصلحة المجموعة تتطلب ان ينفذ

الاجراء بصورة سريعة ، ولهذا تبرر هذه المصلحة استعمال القوة العامة . وحسب تعبير روميو (Romieu) «عندما يحترق المنزل فلن نطلب من القاضي الاذن بارسال رجال المطافىء اليه » . إن فكرة الطوارىء المرتبطة بفكرة الظروف الاستثنائية تسمح اذن بتسويغ قرارات كانت في الاوضاع العادية تعتبر غير شرعية . (مجلس الدولة ـ 7 جويليه 1939 ـ مؤسسات موريون ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 432 ـ محكمة المنازعات ـ الديوان الفرنسي للاعلان ـ J.C.P . 1954 . 11 . العدد 8382 ـ ملاحظة ريفرو) .

الحالة الثالثة ـ ان التنفيذ الحكمي ممكن عندما لا يكون هناك اي طريق قانوني آخر لتأمين احترام القرار . وتبدو هذه الحالة حين لا تستطيع الادارة اللجوء للقاضي الجزائي سواء بسبب عدم وجود عقوبة قانونية (اهمال القانون للنص على عقوبات) [1] ام لأن المادة 459 من القانون الجزائي (المعادلة للمادة ر . 26 من القانون الجزائي الفرنسي) غير قابلة للتطبيق . ونذكر هنا بأن المادة 459 من القانون الجزائري تنص على العقوبات الجزائية تجاه الاشخاص الذين يخالفون القرارات التنظيمية الشرعية . ومع ذلك فإنه يجب ان تبقى القوة للقانون رغم عدم وجود اية وسيلة قانونية تسمح بالوصول الى هذا الهدف . ان التنفيذ القسري يبقى الاجراء الوحيد الممكن ولهذا يقبل القاضي وضعه موضع التطبيق . (مجلس الدولة ـ 17 مارس 1911 ـ الاب بوشون ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 341 ـ إستنتاج بلوم . في هذه القضية ، ألغى قانون 1901 الجمعيات الدينية دون ان ينص على عقوبات جزائية في حال المقاومة . ولكي يطبق القانون ، سمح للادارة بالتصرف من تلقاءنفسها وباستخدام القوة العامة دون المرور بالقاضي) .

---

(1) مثال : إن أمر 30 جانفي 1974 المتعلق بالتأمين الالزامي للسيارات اهمل تحديد العقوبات .

2 ـ شروط التطبيق :

في كل حالات التنفيذ الحكمي . تكون الادارة ملزمة باحترام بعض الشروط التي تمثل بعض الضمانات للمواطن .

أولاً : إن العملية التي يعتبر التنفيذ الحكمي ضرورياً بسببها ، يجب ان تستمد اصلها من القانون . وبعبارة اخرى ، فإن العمل الاداري المطلوب تنفيذه يجب ان يكون قد اتخذ تطبيقاً لنص تشريعي محدد .

ثانياً : يجب ان يبدي المواطن مقاومة اكيدة لتنفيذ العمل او يبدي على الاقل ارادة سيئة متميزة . (مجلس الدولة ـ 22 نوفمبر 1946 ـ ماتيان ـ J.C.P. - 1947 - III - 3377 إستنتاج سيليا) .

ثالثاً واخيراً : يجب ان تستهدف اجراءات التنفيذ القسري فقط تحقيق العملية المنصوص عليها في القانون ، اي انها يجب ان لا تتجاوز ما هو ضروري ، بشكل صارم ، لتأمين الخضوع للقانون (محكمة المنازعات ـ 8 افريل 1935 العمل الفرنسي ـ R.G.J.A.) .

اما فيما عدا هذه الحالات وهذه الشروط ، فإن التنفيذ القسري يعتبر غير نظامي ويشكل واقعة ترتب المسؤولية على الادارة امام القاضي الاداري وفق قواعد القانون المشترك[1] . وعندما يكون هناك سبيل لواقعة فإن القاضي يمتلك سلطات اكثر قوة لادانة الادارة واعادة الحقوق للفرد المتضرر . (انظر الجزء من المحاضرات المتعلق بالمنازعات والمسؤولية) .

ـ في فرنسا ، عندما يكون هناك سبيل لواقعة ، يعلن القاضي الاداري عدم اختصاصه ويحيل القضية الى القاضي العدلي . اما في الجزائر ، وخاصة بعد الاصلاح الذي ادخله قانون الاجراءات المدنية ، فيعود الاختصاص لقاضي المواد الادارية .

III ـ دعـــاوى الطعـــن ضد الاعمال الادارية المنفردة :

إن دعاوى الطعن هي الوسائل الموضوعة تحت تصرف المواطنين لاعادة تقويم الاوضاع وتأمين احترام الشرعية . إن مراقبة الشرعية هي النتيجة الضرورية لمبدأ الشرعية والامر الذي يعطيه كل قيمته . ويميز عادة بين نوعين من الدعاوي وذلك حسبما اذا كانت تمارس امام الادارة نفسها او أمام القاضي .

آ ـ الدعاوى الادارية :

ترفع هذه الدعاوى امام الادارة نفسها وتتميز لهذا عن الدعاوى القضائية ودعاوى المنازعات التي ترفع امام القاضي . وتمارس هذه الدعاوى وفق طريقتين :

ـ دعوى التظلم التي تتم أمام الموظف الاداري الذي أصدر القرار : حيث يطلب اليه العودة عن قراره . ويكون بامكان الموظف التمسك بعمله او الغائه أي إبطاله بالنسبة للمستقبل ، او سحبه أي القيام باخفاء كل آثاره (الحاضرة ، والماضية وفي المستقبل) .

ـ الدعوى التسلسلية : التي ترفع امام رئيس من صدر عنه العمل . وهذه الدعوى تحرك عملية مراقبة الرئيس التي يمكن ان تؤدي لالغاء عمل الموظف .

هذه الدعاوى الادارية ليست بحاجة لان ينص عليها من نص ما . فممارستها حرة تماماً ولا تخضع ، من حيث المبدأ ، لاية قاعدة شكلية او اجرائية . إلاّ ان قانون الاجراءات المدنية يفرض ، في مجال المنازعات ،

على المدعي ممارسة الدعوى الادارية قبل الشروع في اي عمل امام القاضي الاداري [1] .

ب ـ دعاوى المنازعات او الدعاوى القضائية :

إن دراسة هذه الدعاوى ستجري في السداسي الرابع . لكن من المناسب ، هنا ، الاشارة اليها بشكل مبسط .

ان الدعاوى لتجاوز حد السلطة او دعاوى الابطال هي الطريق الرئيسي المتاح امام المواطن للسهر على احترام الشرعية . ان المدعي يطلب الى القاضي الاداري دراسة القرار المطعون فيه ومجابهته مع عمل اعلى وذلك بغية اقرار عدم شرعية ثم اعلان ابطاله .

إن استثناء اللاشرعية هو طريق للدعوى يستهدف ايضاً عدم نظامية عمل اداري ، لكنه يتميز عن الدعوى لتجاوز حد السلطة للاسباب التالية : إن استثناء اللاشرعية تثار عادة امام القاضي العادي من قبل الشخص الملاحق بسبب عدم طاعته لقرار يجادل في شرعيته . ان القاضي العادي ، حين يعرض هذا الاستثناء عليه ، لا يستطيع الغاء القرار اللاشرعي بل يستبعد فقط تطبيقه ، لان القاضي الاداري وحده هو الذي يستطيع اعلان الابطال .

إن دعوى القضاء الكامل او دعوى التعويض هي السبيل المتاح امام المواطن للحصول على تعويض عن الضرر الذي سببه له عمل اداري . وحين يدرس القاضي الموضوع يحكم على الادارة بالتعويض المالي فيما لو ترتبت عليها المسؤولية فعلاً .

---

(1) - انظر : A. MAHIOU: "Le contentieux administratif en Algérie" Revue algérienne - 1972 - No 3 - P: 614.

الشعبة 3 ـ زوال الاعمال الادارية المنفردة .

تظل الاعمال الادارية تنتج اثارها طالما لم يطرأ عليها تغيير ما . وتتمتع لهذا بنوع من الاستمرارية الا اذا أتت احداث محددة لتضعها موضع التساؤل . ان القانون نفسه يمكن ، اولاً ، ان يحدد مدتها ويدلل بالتالي على موعد زوالها [1] . كما ان الاعمال الادارية يمكن ان تلغى ، ثانياً ، بقرار من القاضي . وفي هذه الحالة تعتبر وكأنها لم توجد قط لانها تختفي بالنسبة للماضي وللمستقبل . وهذا ما يسمى بالاثر الرجعي للالغاء القضائي . اخيراً ، فإن الاعمال الادارية يمكن ان تبدل من قبل الادارة نفسها . ان هذا التبديل يخضع لبعض القواعد كقاعدة توازي الاشكال : فقرار التبديل يجب ان يتخذ بنفس الاشكال ووفق نفس الاجراءات التي اتخذ بها القرار الابتدائي . كما يجب ان يخضع ايضاً للقاعدة الهامة المتمثلة بعدم رجعية الاعمال الادارية : فالتبديل يجب ان لا يكون له اثار الا بالنسبة للمستقبل . ولكن في هذا الصدد ، هناك تمييز بين اسلوبين يستهدفان ابطال العمل : الالغاء والسحب .

1 ـ الالغاء (L'abrogation)

إن الالغاء هو إبطال عمل اداري بالنسبة للمستقبل ، سواء من قبل صانع العمل او من قبل رئيسه التسلسلي . ويضع الالغاء حداً للعمل ولاثاره بالنسبة للمستقبل فقط . ويخضع لمبدأ عدم الرجعية ولمبدأ احترام الحقوق المكتسبة التي تؤمن حماية حد ادنى من الامن القانوني . ان احترام الحقوق المكتسبة يؤدي الى استذكار الفرق بين العمل التنظيمي والعمل الفردي .

---

(1) ـ مثال : إن مدد فعالية إجازات البناء وفرز الاراضي محددة بسنتين ، حسب المادتين 11 و19 من امر 26 سبتمبر 1975 (ج . ر - ص 910) .

ان العمل التنظيمي يمكن دائماً ان يلغى بدون صعوبة لانه لا يؤدي لخلق حقوق فردية . فليس هناك حق مكتسب لشخص ما في الحفاظ على قرار تنظيمي يمكن ان يبدل لان الادارة غيرت رأيها . لقد طبقت المحكمة العليا هذا المبدأ في قرارها المؤرخ في 8 افريل 1966 ـ لوكا ـ حولية القضاء ـ 1966-1967 ص 261 . وذكرته في قرار آخر في العبارات التالية : « إن القرار الذي كان قد أسس الاعفاء المالي موضوع الدعوى لا يشكل أبداً عقداً بين الدولة والافراد . فلقد كان عبارة عن عمل افرادي تنظيمي يمكن ان يلغى او يعدل في كل لحظة من قبل السلطة التي كانت قد أصدرته . . دون ان يستطيع المعنيون المطالبة بحق مكتسب في الحفاظ على الوضع القانوني الذي كان يقيمه لصالحهم » (المحكمة العليا ـ 22 ماي 1970 ـ السيدة سيمون ـ نشرة القضاة ـ 1971 ـ العدد 1 ـ ص 122) .

إن العمل الفردي يمكن ايضاً ان يلغى ، إلا أن الاجراء يكون اكثر تعقيداً عندما يؤدي لولادة حقوق لصالح شخص ما . في هذه الحالة لا يمكن اجراء الالغاء الا وفق الاشكال والاجراءات التي نص عليها القانون ، وخاصة باحترام مبدأ توازي الاشكال[1] . ولنذكر على سبيل المثال قرار والي وهران المؤرخ في 28 افريل 1972 (جـ . ر . ص 1142) الذي يستعيد قراراً سابقاً مؤرخاً في 28 سبتمبر 1966 يتضمن اعلاناً حول ملك شاغر . ان صانع العمل لم يتمتع إذن بسلطة تقديرية للعودة عن قراره ، بل انه يتمتع فقط باختصاص تنظيمي لاتخاذ قرار جديد مخالف للأول . وبالمقابل ، فإنه عندما لا يؤدي الاجراء لولادة حقوق ، فإن

---

(1) ـ انظر ـ مجلس الدولة ـ 10 افريل 1959 ـ فوري ـ كورموري ـ داللوز ـ 1959-210 ـ استنتاج هومان ـ R.D.P-1959-1223 ـ ملاحظة والين ـ سيراي ـ 1959 ـ 98 ـ إستنتاج هومان .

إلغاءه ممكن وفق إجراء بسيط (المحكمة العليا ـ 31 مارس 1967 ـ بريكي ـ نشرة القضاة ـ ماي ـ جوان 1967 ـ العدد 7 ـ ص 39 : إن تخصيص ملك شاغر هو اجراء غير ثابت وقابل للابطال ولا يمكن ان يؤدي لحق مكتسب ولهذا فإن من الممكن الغاؤه) .

II ـ السحب (Le retrait)

السحب ، كالالغاء ، إجراء للعودة عن الاعمال الادارية ، مع اختلاف هام يكمن في ان السحب يمحي العمل بالنسبة للمستقبل وللماضي في حين ان الالغاء لا يعني الا المستقبل فقط . ان السحب ، بمحوه لنتائج حدثت بالفعل ، يسيء لمبدأ عدم رجعية الاعمال الادارية . وبسبب الاخطار التي يمثلها هذا الاجراء بالنسبة لحقوق المواطنين ، فإنه يخضع لشروط اكثر تعقيداً وتقييداً . لقد حدد الاجتهاد شروط سحب العمل ، وخاصة قرار مجلس الدولة المؤرخ في 3 نوفمبر 1922 ـ مدام كاشيه (R.G.J.A.) الذي يميز بين العمل النظامي وغير النظامي او بين العمل الذي يخلق حقوقاً او لا يخلق .

آ ـ العمل الاداري النظامي :

لا يمكن ان يشكل العمل الاداري النظامي (régulier) موضوعاً لسحب . تلك هي القاعدة التي تستخلص من الاجتهاد . الا ان هذا الموقف المبدئي يجب ان يوضح باللجوء للتمييز بين العمل الخالق لحق والعمل غير الخالق لحق . فكيف نعرف ان عملاً ما ادى لخلق حق ام لا ؟ إن الدراسة الملموسة لكل قرار على حدة هي التي تسمح بالاستنتاج . ولكن ، بصورة عامة ، يمكن إعتبار ان الاعمال التنظيمية ليست خالقة لحقوق فردية . إن تأكيداً كهذا صحيح اجمالاً ويمكن ان يؤخذ به بشرط ان نضيف ان القرار التنظيمي يمكن احياناً أن يولد حقوقاً تماماً كالعمل

الفردي . (مجلس الدولة ـ 4 ديسمبر 1959 ـ جيفروي R.D.P. 1960 ص 132 ـ والين) .

بعد اقامة هذا التمييز ، يستخلص ان السحب مستحيل تجاه العمل النظامي الخالق للحق ، ولهذا فقد الغت المحكمة العليا قراراً وزارياً باعادة وضع متعاون تحت تصرف الحكومة الفرنسية لأن هذا القرار لا يحترم قاعدة عدم الرجعية ، ويسيء لحق مكتسب . وكان القرار المتخذ في 15 ماي 1964 قد حدد بصورة رجعية تاريخ 15 جانفي كموعد لوضع المتعاون تحت التصرف (مجلس الدولة . 18 فايفري 1966 دكتور كويريك ، حولية القضاء ـ 1966 - 1967 - ص 237) .

وبالمقابل فإن السحب ممكن عندما لا يولد العمل أي حق . مثال : القرار بفتح مسابقة إدارية لا يخلق حقوقاً لصالح الاشخاص الذين تقدموا بطلب ترشيح للمشاركة فيها . ويمكن للمسابقة ان تسحب لمجرد الملاءمة (مجلس الدولة ـ 20 ماي 1955 ـ النقابة الوطنية للادارة العامة للمستعمرات ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 213) .

ب ـ العمل الاداري غير النظامي :

إن المبدأ المسيطر هنا معاكس : فالعمل غير النظامي يمكن ان يسحب دائماً من قبل صانعه . إن الفكرة تكمن في السماح للادارة بازالة عمل غير شرعي بصورة تلقائية ، وكذلك في التصرف هكذا بدلاً عن القاضي الذي كان سيتخذ نفس الموقف فيما لو عرض عليه الامر . إن السحب يجنب العمل القضائي . وسنجد هنا مرة اخرى التمييز بين العمل الذي يولد حقوقاً ام لا ، والذي يؤدي لاختلاف في اجراء السحب .

فعندما لا يولد العمل حقوقاً يمكن سحبه في كل لحظة . (المحكمة

العليا ـ 2 افريل 1965 ـ لنسيلوت ـ المجلة الجزائرية ـ 1965 العـدد 2 ـ 99] : لقد طعن المدعي بقرار لرئيس البلدية ـ رجـل الادارة العـام لمدينـة الجزائر ـ الذي كان قد قام بسحب قرار سابق كان يمنحه تعويضاً ، ولقد رفض القاضي الدعوى قائلاً ان القرار المانح للتعويض لم يُتخذ من قبل سلطة مختصة وانه ، بالتالي ، لم يولد اي حق ، ويمكن ان يؤجل في كل لحظة » .

وعندما يولد العمل حقوقاً فإنه لا يمكن ، بالعكس ، أن يُسحب الا بعد احترام عدد من الشروط :فالسحـب يجب ان يستند فقط على مبررات عدم الشرعية وليس على مبررات الملاءمة . وبالاضافة لهذا ، فان السحب يجب ان يتم خلال المدة المحددة للمباشرة بالدعوى لتجاوز حد السلطة اي خلال شهـرين[1] . ان هذ القاعـدة الاخـيرة تبـرر بالفـكرة القائلـة ان السحب يجنب العمل القضائي ويشكل بديلاً عن دعوى الابطال التي يجب احترام شروطها . إن اللجوء لدعوى تجاوز حد السلطة يجب ان يتم خلال مدة شهرين ، يستطيع الافراد انيتصرفـوا فيهما . اما بعد انقضاء المدة ، فإن العمل يصبح ثابتاً لا يمكن مسه . كذلك في مجال السحب ، فإنه إذا لم تبادر الادارة لسحب العمل خلال مدة شهرين ، فإنه يصبح والحقوق التي ولّدها نهائي .

---

(1) ـ ان المادة280 من قانون الاجراءات المدنية تحدد فترة شهرين كمهلة لدعوى تجاوز حدّ السلطة امام المحكمة العليا .

الباب الخامس

العقود الادارية :

من المناسب ، ونحن نتطرق لهذه الفئة الثانية من الاعمال الادارية ، ان نُذَكِّر بالفروق الاساسية بين العقد الاداري والعمل الاداري الافرادي او القرار القابل للتنفيذ .

ـ العمل الاداري الافرادي يستمد اصله من الارادة الوحيدة للادارة ، في حين ان العقد يستمد اصله من إتفاق ارادتين ، هما ارادتي صانعي العقد .

ـ العمل الاداري الافرادي يفرض نفسه ، مبدئياً ، على جميع الناس في حين ان العقد لا يفرض نفسه الا على الاطراف المتعاقدة ، ولا ينتج اثاراً قانونية الا فيما بين هذه الاطراف .

إن سمات العقد الاداري هذه تبين انه اسلوب قريب من ذلك المستعمل في علاقات القانون الخاص . ان الفكرة نفسها تشير بشكل طبيعي للعقد المدني الذي تطبق بعض قواعده على العلاقات بين الادارة والافراد . الا ان الادارة ، في العقد الاداري ، باعتبارها تمثل المصلحة العامة ، وباعتبارها سلطة عامة ، تجد نفسها في وضع متفوق بالنسبة للمتعاقد . وبهذه الصفة ، تحتفظ لنفسها ببعض الامتيازات التي تَظهر حين تكوين وتنفيذ العقد وتعطيه بعض الخصوصيات بالمقارنة مع عقد القانون المدني .

ولكي نحلل بصورة أفضل العقود الادارية ، يجب اولا ان نعرفها (الفصل 10) وان نعرض فيما بعد طرق تكوينها (الفصل 11) وان ندرس اخيراً كيفية تنفيذها (الفصل 12) .

الفصل العاشر :

مفهوم العقد الاداري

ليست كل العقود التي تجريها الادارة عقوداً إدارية . فقد يحدث ، بالفعل ، ان تتصرف كمجرد فرد وتستعمل طريقة العقد في القانون المدني وتخضع نفسها حينذاك ، للقانون المدني او التجاري . وهذا ما حصل مثلاً حين إسترداد قرض قدمه صندوق الاعتماد البلدي للجزائر فقد اعلنت المحكمة العليا بأن : « الاعتماد . . . يرتبط بتنفيذ عقد القرض ، وبالرغم من أن هذا القرض قد قدم للسيد بن زكري بصفته موظفاً ، فإنه يحتفظ بطابع القانون الخاص ، الا اذا كان هناك نص مخالف » . (المحكمة العليا ، 8 افريل 1966 - بن زكري - المجلة الجزائرية - 1966 - ص 612) .

ولكن في التطبيق ، تستعمل الادارة غالباً العقد الاداري . لهذا فان من المناسب ان نعرف ما يغطيه هذا المفهوم بالضبط ، وكيف يمكن التعرُّف على عقد كهذا . إن التعرف يكون احياناً سهل ، لأن القانون نفسه يحدد الطابع الاداري للعقد بالقول بانه يخضع لقواعد القانون العام وان النزاع بشانه يعود للقاضي الذي ينظر في القضايا الادارية [1] ولكن القانون ، في اغلب الاحيان لا يقول شيئاً من هذا . ولكي نصنف حينئذ ، العقد قانونياً ينبغي اللجوء الى بعض المعايير . لقد استخلصت النظرية التقليدية بعض المعايير التي ينبغي فحصها . (الشعبة 1) لمعرفة اذا كانت تأخذ بالحسبان مجموعة العقود التي ظهرت حالياً في الجزائر (الشعبة 2) . وبعد تحديد طبيعة العقود بدقة يجب اخيراً تحديد الاشكال التي يمكن ان تكتسيها (الشعبة 3) .

---

(1) إن صفقات الاشغال العامة ، مثلاً ، هي عقود إدارية بموجب القانون الذي يجعل النزاع بشانها من اختصاص المحاكم الادارية . وكذلك حال عقود احتلال الاملاك العامة .

الشعبة1 ـ النظرية التقليدية للعقد الاداري .

هناك حسب النظرية التقليدية ، التي أتى بها الاجتهاد ثم كرسها المذهب (doctrine) ، معياران يسمحان بالتعرف على العقد الاداري : البنود غير المألوفة والمرفق العام التي يمكنها التداخل بالتناوب او مع بعضها البعض . الا أن اللجوء لهذين المعيارين يثير صعوبات واختلافات تؤدي لأزمة في واقع العقد الاداري .

1 ـ معيار البند غير المألوف :

يكون العقد ادارياً اذا تضمن بنوداً غير مألوفة في القانون المشترك . إن وجود مثل هذه البنود هو ، حسب رأي الاجتهاد ، تعبير عن المظهر الاكيد للسلطة العامة وهو يستبعد تطبيق القانون الخاص[1] .

فمما تتكون هذه البنود ؟ وما هي الامثلة التي يمكن سردها ؟ وما هي مبرراتها ؟

إنها عبارة عن نصوص او بنود لا نجدها عادة في العقود بين الافراد . فهذه العقود تمثل القانون المشترك الذي نقارن به العقود الادارية التي تتميز بكونها لا تراعيه . ومن هنا تسميتها بالبنود غير المألوفة .

ولقد عرف مجلس الدولة ، (في قرار مؤرخ في 20 اوكتوبر 1950 ، ستين ، مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 505) البند غير المألوف « بالبند الذي يخول موضوعه للاطراف المعنية حقوقاً او يضع على عاتقهم التزامات غريبة بطبيعتها عن تلك التي يمكن ان تقبل بحرية من أي منهم وذلك

(1)ـ ينتج هذا الحل عن القرار الهام لمجلس الدولة المؤرخ في 31 جويليه 1912 ـ حول شركة الغرانيت السباقي في الفوج (R.G.J.A) وخاصة من استنتاجات ليون بلوم حول هذا القرار . (داللوز ـ 1916 ـ III-35 وسيراي ـ 1917-III-15) .

ضمن إطار القوانين المدنية أو التجارية » . ومن جهتها ترى محكمة المنازعات في البند غير المألوف بنداً « لا يستعمل » في العلاقات بين الافراد (14 نوفمبر 1960 ـ الشركة التعاونية للستوكاج .A.J 1961 89 ـ مذكرة لوبادير) .

وكأمثلة على البند غير المألوف ، يمكن ان نسرد : البند الذي يخول السلطات الادارية سلطة الغاء العقد بدون إشعار مسبق وبدون تعويض . والبند الذي يحصر بالدولة حق النظر في نشاطات الفريق الثاني في العقد الخارجة عن العقد بحد ذاته او في بنية مؤسسة [1] .

ما هي مبررات هذه البنود ؟ باعتبار أنها أوجدت لمصلحة الادارة ، فإنها لا تصادف مبدئياً في العقود الخاصة حين يكون الافراد ، نظرياً ، متساوين . فهذه العقود مخالفة للمساواة بين الاطراف وتبرر فقط لفائدة الاشخاص العامين الذين يمثلون المصلحة العامة . وعلى اساس هذه المصلحة تفرض على المتعاقدين بعض الالتزامات التي تعطي « الطابع » الاداري للعقد وتشكل احدى مظاهر إمتيازات السلطة العامة . لقد ناقش المذهب هذه النقطة لمعرفة ما اذا كانت بنود كهذه تعتبر غير مشروعة في عقد للقانون المشترك . فرأى بعض المؤلفين انها كذلك وقال البعض الآخر بأنها لا تصادف في مثل هذه العقود الا إستثنائياً [2] .

---

(1) ـ مجلس الدولة 19 جوان 1952 ـ شركة المحروقات الوطنية ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 628 ـ ففي هذا المجال ، احتفظت الدولة لنفسها بالارادة المنفردة في تغيير بنية الشركة التي كانت تتعامل معها أو بأمر تصفيتها وذلك حسب النتائج المحصلة .

(2) ـ إن الاستاذ والين يرى انها غير مشروعة (في كتابه traité de droit administratif) اما الاستاذ فيديل فيعتقد بأنها فقط غير معتادة في العقود بين الافراد » :

(Remarques sur la notion de clause exorbitante Mélonges Mestre-1956-P:527).

II ـ معيار المرفق العام :

في حال غياب البنود غير المألوفة ، يتبنى الاجتهاد ، من اجل التعرف على العقد الاداري ، معياراً آخراً هو معيار المرفق العام . فعندما يؤدي العقد لمساهمة شريك للادارة في تنفيذ مرفق عام يكون له طابع اداري . (وهذا يعني انه يخضع لقواعد القانون العام ولاختصاص القاضي الاداري) .

إن موضوع العقد هو الذي يدخل إذن في الامر . فنتساءل عما اذا كان هذا الموضوع يهدف لتأمين تنفيذ مرفق عام ، فإذا كان الجواب ايجابياً نستنتج ان العقد له طابع إداري . إن هذا التعريف الاجتهادي ، الذي بدأه مجلس الدولة بقراره المؤرخ في 6 فايفري 1903 في قضية تاريبا ثبت ووسع بقرارين هامين آخرين (مجلس الدولة ـ 4 مارس 1910 ـ تيروند ـ (R. G . J. A) و20 ابريل 1956 ـ الازواج برتان ـ (A.R.G . J .).

III ـ أزمة معيار العقد الاداري :

يثير استعمال المعيارين السابقين مناقشات رصينة . ولهذا يتساءل المذهب حول صحتهما . ففيما يتعلق بالمعيار الاول يلاحظ احد المؤلفين « إنحطاط معيار البند غير المألوف »[1] ويستنتج ، بعد دراسة للاجتهاد ، البرهان على ان هذا البند لا يجلب الى العقد الا عنصراً اضافياً من القانون العام ، وانه لا يمكن ان يكون العلامة الفاصلة لوصف العقد بانه اداري وذلك لان نظام كل عقود الادارة ، ومن بينها عقود القانون الخاص ، تحتوي دائماً مواداً مخالفة للقانون المشترك .

---

(1) ـ انظر : LAMARQUE: "Le déclin du critère de la clause exorbitante Mélanges Waline - Paris - LGDJ - 1974 - Tome II - P: 497

اما فيما يتعلق بالمعيار الثاني فيبدو انه واسع جداً . فالادارة عادة تضع دائماً نصب اعينها مهمة المرفق العام ، فإذا فهمت هذه المهمة بطريقة واسعة جداً ، فإننا سنصل لحد اعتبار كل العقود ، التي يجريها الاشخاص العامون ، ادارية . الا ان نتيجة كهذه هي غير صحيحة .

وهل سيتجه القاضي لتفسير تنفيذ المرفق العام ، بصورة اكثر تقييداً ، ويطلب الى الفريق الثاني في العقد ان يشارك مباشرة في تنفيذ هذه المهمة [1] . ان الاجتهاد حينئذ ، وكما لاحظ ذلك الاستاذ وايل [2] ، سيُجَرُّ اكثر فأكثر الى بحث صعب ومصطنع سيصل لتفريع المعيار الاصلي الى رزمة من المعايير . فالمعيار الاصلي يميل ليصبح مفقوداً وتعريف العقد الاداري يصبح غير قابل للادراك بدلاً من ان يُوضح .

وبالاجمال ، وحسب ملاحظة الاستاذ اوبي [3] ، فإن الحلول التي تبناها الاجتهاد هي معقدة ، بشكل مبالغ فيه ، في مبادئها ومن الصعب تطبيقها . ويتساءل هذا المؤلف عما اذا كان الحل يمكن ان ينتج سواء عن تدخل المشرع او عن اتفاق بين الهيئات القضائية العليا ، العادية والادارية ، من اجل تحديد العقود الخاضعة للقانون العام ولاختصاص القاضي الاداري .

إن هذه القضايا المرتبطة بالنظرية التقليدية للعقد لا تطرح كلها في الجزائر بسبب تدخل المشرع في هذا الميدان .

---

(1) ـ انظر : مجلس الدولة ـ 20 افريل 1956 الازواج برتان (R.G.J.A) ـ مجلس الدولة 26 جوان 1974 ـ شركة دار المعزولين في فرنسا ـ RDP-1974 ـ ص 1486 ـ مذكرة الاستاذ اوبي .

(2) ـ انظر : «Le criterè du contrat administratif en crise»-Mélanges Waline P:831 .

(3) ـ المذكرة السابق ذكرها في R.D.P (مجلة القانون العام والعلوم السياسية) ـ 1974 ص 1486 .

الشعبة 2 ـ نظرية العقد الاداري في الجزائر

لقد رأينا ، لتونا ، ان البحث عن تعريف للعقد الاداري يظهر بعض الصعوبات عندما يراد تحديد القاضي المختص . إن توصيف العقد يستخدم إذن كمعيار لتوزيع الاختصاصات . الا ان الحل المأخوذ به ، في هذا المجال ، في الجزائر ، بسيط ويقوم على أساس المعيار العضوي . ورغم بساطة المعيار هذا فإن هناك بعض الاستثناءات والمسائل الاخرى التي تثيرها هذه البساطة نفسها .

1 ـ المعيار العضوي :

يعطي قانون صفقات الدولة ، الصادر بالامر المؤرخ في 17 جوان 1969 [1] ، تعريفاً كاملاً للعقود الادارية ، حيث ينص في مادته الاولى على ان « الصفقات العامة هي عقود خطية تجريها الدولة والمحافظات (الولايات) والبلديات والمؤسسات والدواوين العامة ، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون ، وذلك بهدف تحقيق أشغال او توريدات او خدمات » . ومن بين العناصر المختلفة التي اعلنها المشرع : أشكال العقد (المعيار الشكلي) واطراف العقد (المعيار العضوي) وموضوع العقد (المعيار المادي) فإن الاكثر اهمية هو وجود شخص عام كطرف (او فريق) في العقد . فالمعيار العضوي هو اذن العنصر الضروري من اجل توصيف الصفقة العامة .

وفي مجال المنازعات ، فإن الحل الذي يستنتج من المادة 7 من قانون الاجراءات المدنية ، يسير في نفس الاتجاه : فكل عقد تكون الادارة طرفاً

---

(1) ـ ج . ر ـ ص 498 والمجلة الجزائرية 1967 ـ ص 902 .

فيه (الدولة ، الولاية ، البلدية او المؤسسة العامة) يعود لاختصاص القاضي الذي ينظر في المواد الادارية . اذن ، فكلما كانت جهة ادارية حاضرة في عقد ما ، فإن القاضي المختص معين بالقانون : وهو يتمثل بالغرف الادارية في المحاكم .

لكن القاضي الذي ينظر في الموضوع لا يطبق بالضرورة قواعد القانون العام . فلكي يحدد القانون القابل للتطبيق يتساءل عما اذا كان العقد اجرى في ظل قواعد القانون الاداري ليقوم بتطبيقه او في ظل قواعد القانون الخاص . وعندما تجري الادارة العقد وفقاً لاحكام قانون الصفقات . فإن هذا القانون هو الذي يطبق بشكل طبيعي . ولكن اذا جرى العقد خارج اطار هذا القانون ، فإن على القاضي حينئذ ان يبحث عن القواعد التي يمكن تطبيقها عليه . وفي هذه الحالة يمكن للقاضي الجزائري ان يصادف بعض الصعوبات في التوصيف ويتساءل عن المعايير التي ينبغي تطبيقها . ونظراً لغياب الاجتهاد في هذا المجال فإنه لا يمكننا إلاّ طرح السؤال . ولكننا نشير الى ان هذه الحالات هي نادرة في الحياة التطبيقية .

II ـ الاستثناءات :

آ ـ عقد التخصيص في الثورة الزراعية :

إن الاستثناء الاول الذي يستبعد اختصاص القاضي الذي ينظر في المواد الادارية ، يتعلق بعقود التخصيص (contrats d'attribution) في الثورة الزراعية .

إن هذه العقود التي تتواجد فيها الدولة (ممثلة بالوالي) والمستفيدون ، يجب ان تعود ، بشكل طبيعي ، لاختصاص المحاكم التي تنظر في المواد الإدارية وذلك وفقاً للمادة 7 من قانون الاجراءات المدنية . الا ان العقد ـ

النموذجي للتخصيص ينص على اجراء مختلف يتضمن مرحلة توفيق اولية ثم ، في حال الفشل ، يكون اللجوء « لمحاكم القانون المشترك » .

إن هذه المخالفة التي تَمَّ إدخالها تثير عدة قضايا :

اولاً ـ انها تستدعي ملاحظة ذات طابع اصطلاحي : فالرجوع « لمحاكم القانون المشترك » غير صحيح ، لانه بعد الغاء نظام ازدواجية القضاء اصبح من الاصح الرجوع ببساطة الى المحاكم او ، بالاحرى ، الى « المحاكم الذي تنظر في المواد العادية » .

ثانياً ـ إن هذه المخالفة ، ذات الصفة التعاقدية ، لمبدأ الاختصاص العام الذي وضعه قانون الاجراءات المدنية ،تتمتع بشرعية مشكوك فيها . صحيح ان العقد النموذجي قد صدق بمرسوم [1] الا ان المرسوم لا يمكن ان يخالف قاعدة ذات طابع تشريعي ، وكان ينبغي عادة ان يجري اقرار الصيغة الجديدة بواسطة امر . وعلى سبيل المثال ، ففي مجال املاك الدولة [2] وكذلك في مجال الايجارات ، نص قانون الاجراءات المدنية نفسه على الاستثناء المتمثل باختصاص المحاكم العادية .

واذا كان الاساس الشرعي للمخالفة قابل للجدل فإننا بالمقابل ، نفهم بسهولة الاسباب التي أدت للقيام بها . فالسبب الاول هو الرغبة بتقريب القضاء من المتقاضين (وهم في هذه الحالة المستفيدون الذين خصصوا بالاراضي) وذلك بتمكينهم من تقديم الدعاوى للمحاكم الموجودة على مستوى الدوائر وليس للمحاكم التي توجد فقط على مستوى الولايات .

---

(1) ـ المرسوم رقم 109-72 تاريخ 7 جوان 1972 .

(2) ـ انظر : A. BENCHENEB: Le contentieux des biens de l'Etat - memoire de D.E.S - Institut des sciences Juridiques d'Alger - 1975.

والسبب الثاني ذو طابع نفساني : ويتمثل في ان الدولة لا تريد ان تستعمل امتيازها القضائي الذي يخضع كل المنازعات التي تكون هي طرفاً فيها للمحاكم التي تنظر في القضايا الادارية وذلك لكي تضع نفسها على قدم المساواة مع المستفيدين . إن اختيار صيغة العقد عوضاً عن التخصيص بطريق العمل الافرادي هو دليل على الارادة بالحصول على اندفاع الفلاح الذي ينبغي ان يشعر بانه معني بالقضية وملتزم بها .

اخيراً فإن الملاحظة الاخيرة تتعلق بالقانون القابل للتطبيق . إن خضوع عقد التخصيص للمحكمة لا يتضمن بالضرورة تطبيق القانون الخاص فقط . والواقع ان الامر المتضمن الثورة الزراعية ، والعقد نفسه ينصان على امتيازات هامة لصالح الادارة . فهي تتمتع بسلطة ثلاثية نجدها بشكل اساسي في قواعد القانون الاداري : وهي سلطة المراقبة ، وسلطة اتخاذ العقوبة التي يمكن ان تصل لحد اسقاط الحق ، وسلطة التعديل الافرادي .

إن النظام القانوني لعقد التخصيص يبدو إذن معقداً ويجعل من الصعب توصيفه اي تحديد طبيعته . ففي بعض مظاهره يقترب من عقد القانون الخاص ، وفي مظاهر اخرى يقترب من عقد القانون العام . إن هذا يعني ان التمييز التقليدي غير مناسب في هذا المجال ، وان من غير المجدي الاخذ به هنا . إن عقد التخصيص يرتبط بمفهوم جديد هو مفهوم العقد الاقتصادي الذي لم تتشكل بعد كل عناصره . ان تدخل الدولة الهادف الى تحقيق تشريك وسائل الانتاج ، مدعو لتجاوز التمييز بين القانون العام والقانون الخاص ، وكذلك تجاوز التقنيات القانونية التي يتضمنها هذا التمييز . الا ان التجاوز المطلوب لم يتحقق بعد ، وما زال هناك ، في المرحلة الانتقالية الحالية التي لم ينجز فيها بعد تشريك

الاقتصاد ، تعايش بين مختلف علاقات الانتاج التي تترجم ، على المستوى القانوني ، بتعايش لاوضاع وقواعد متناقضة بعض الشيء .

إن هذه الملاحظات تتكرر ايضاً فيما يتعلق بعقود الشركات الوطنية .

ب ـ عقود الشركات الوطنية [1] :

إن نشاطات الشركات الوطنية تتحقق ، من حيث المبدأ ، بواسطة صكوك قانونية مشابهة لصكوك المشاريع الخاصة . فأحد أسباب تأسيس الشركات الوطنية يكمن في السماح لاجهزة تابعة للدولة بممارسة نشاطات صناعية وتجارية ضمن نفس الشروط المطبقة على أشخاص القانون الخاص . وبالنتيجة فإن عقودها تخضع للقانون الخاص ولاختصاص القاضي العادي . ولا يكون الامر خلاف ذلك الا عندما تتعاقد الشركات الوطنية مع الادارة العامة . وقد ساد هذا الوضع حتى عام 1974 حين حدث تعديل هام في هذا المجال .

فلقد أدى الامر المؤرخ في 30 جانفي 1974 [2] الى مد نطاق قانون الصفقات العامة ليشمل عقود تجهيز الشركات الوطنية . اما العقود الخاصة بالتشغيل والتموين فبقيت ، بالمقابل ، خاضعة للقانون الخاص . ولهذا طرحت مسألة معرفة ما اذا كانت عقود التجهيز قد غيرت من طبيعتها القانونية . فهل خرجت من فئة العقود الخاصة لتدخل فئة العقود الادارية ؟ ان الجواب ليس سهلاً .

---

(1) ـ على سبيل المقارنة مع المؤسسات العامة الفرنسية ـ راجع :

P. DELVOVE: «Les marchés des entreprises publiques»

-R.D.P. 1970-P: 1287.

(2) ـ انظر : ج . ر ـ 1974 ـ ص 158 ـ وأمر 17 سبتمبر 1974 ـ ص 818 .

فإذا إستندنا الى المعايير المعطاة من قبل قانـون الصفقـات العامـة ، نلاحظ ان المعيار الشكلي موجود لان العقود التي يتعلق بها الامر يجب ان تخضع لاشكال الاجراء المنصوص عليها في قانون الصفقات . وبالمقابل ، فإن المعيار المادي غير اكيد لان موضـوع الصفقـة العامـة يستهـدف عادة التوريدات والخدمات بغية تأمين تموين وتشغيل الادارة في حين ان عقوداً كهذه للشركات الوطنية مستبعدة من مجال التطبيق . إن عقود التجهيز هي التي تخضـع لقانـون الصفقـات ، لان موضوعهـا يستهـدف فقـط تحقيق استثمارات واردة في المخطط . اخيراً ، فإن المعيار العضوي لا يمكن الاخذ به لان الشركات ليست اشخاصاً إدارية .

إن من الصعب ، في هذه الظروف ، إستنتاج الطبيعة الادارية للعقود حتى ولو أضفنا اليها عنصراً آخراً خاصاً بنظام المنازعات . فالواقـع ، ان الامر المؤرخ في 17 جوان 1975 [1] عدل قانون الاجـراءات المدنية لكي يخرج المنازعات الناشئة عن العقود التي تجريها الشركات الوطنية فيما بينها ، من إختصاص المحاكم بغية إخضاعهـا فقـط للتحـكيم . كذلك فإن من الصعب ايضاً ، بل من المستحيل ، إعتبار هذه العقود مثل عقود القانون الخاص .

وهنا ايضاً ، وكما كان الحال بالنسبة لعقد التخصيص ، فإن الفئات التقليدية غير مناسبة من أجل ان نأخذ بالاعتبار فئة جديدة مرتبطة بمفهوم العقد الاقتصادي . وبانتظار تشكل هذه الفئة ، التي هي قيد النشـوء ، قانونياً ، فإننا نلاحظ حالياً ما هو مكان ومظهر التناقضـات التـي تعـكس تناقضـات الشركات الـوطنية والاقتصـاد الجزائـري . ان ازدواجية نظـام

---

(1) ج . ر . ص 606 .

الشركات الوطنية ـ التي هي في نفس الوقت هيئات احدثتها الدولة لتأمين تشريك وسائل الانتاج ، ووكلاء إقتصاديين يتابعون نشاطات غايتها الربح شأنها في ذلك شأن الشركات الخاصة ـ يؤدي الى ازدواجية في العقود . ان العقد الاداري التقليدي اصبح غير ملائم للاستجابة لحاجات وضرورات الادارة . ومن الاولى ان يكون كذلك بالنسبة لعمليات التجهيز والاستثمار في الشركات الوطنية كما سنرى ذلك فيما بعد .

وضمن الوضع الحالي للنصوص ، فإن التنصيف النموذجي لعقود الشركات الوطنية يبدي بعض التنوع : ويمكن ان نميز فيه [1] :

1 ـ العقود الحرة الخاصة بتشغيل وتموين الشركات الوطنية التي يطبق فيها النظام القانوني التالي : القانون القابل للتطبيق هو القانون الخاص ؛ ونظام المنازعات فيها يتغير حسب الفريق الثاني ، فيدخل العقد في اختصاص القاضي العادي اذا كان هذا الفريق شخصاً خاصاً ، وفي اختصاص القاضي الذي ينظر في القضايا الادارية ، اذا كان الفريق الثاني شخصاً إدارياً ، ويحال النزاع للتحكيم في حال كون الفريق الثاني شركة وطنية اخرى .

2 ـ العقود المنظمة التي تخضع لقانون الصفقات العامة والتي سنحدد نظامها فيمابعد .

3 ـ عقود الخطة التي يبدو انها لم تشكل بعد فئة قانونية واضحة . فإذا كان وجود هذه العقود قد كرس [2] بالكاد في الخطة الرباعية الاولى ، فقد

---

(1) ؛ انظر : N-TALEB: «les contrats inter-entreprises socialistes-mémoire de D.E.S -Faculté de Droit d'Alger-1974.

(2) ؛ الخطة الرباعية 1970-1973 ـ التقرير العام حيث اشير بالكاد للعقود في الصفحات 148 و 151 .

جرت في الخطة الرباعية الثانية محاولة لتعريفها فاعتبرت ادوات مرنة للتنسيق بين القطاعات وبين المؤسسات : « فعقد ما بين المؤسسات (Contrat inter - entreprise) هو اداة لتنظيم الاقتصاد ، ينظم خلال مرحلة تخطيط محددة (سنوية او متعددة السنوات) وعلى مستوى تقريري لا مركزي ، وضع علاقات قانونية واقتصادية ومالية بين المؤسسات ، موضع التطبيق »[1] . إن هذه العقود تُعَرَّف إذن بالاستناد لهدفها : كأداة تخطيط ، ولمدتها المرتبطة بمرحلة تخطيط محددة ، ولصانعيها : المؤسسات العامة .

وعليه فإن هناك ثلاثة نماذج من عقود الخطة :

- العقد - البرنامج الذي ورد تعريفه بالامر المؤرخ في 20 فايفري 1966 الذي عدل قانون الصفقات[2] : « العقد - البرنامج هو اتفاق سنوي أو لعدة سنوات تلتزم بمقتضاه شركة متعاقدة بان تؤمن في الفترة المحددة برنامج أعمال للدراسات او الاشغال » إن هذا العقد يتعلق إذن بدراسات أو أشغال مخططة قابلة لأن تتكرر مع الزمن ومتعلقة بالدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية . ويعلن الامر ان العقد لا يمكن ان يتبع الا مؤسسة اشتراكية أو شركة إقتصاد مختلط تكون الاغلبية فيها للقطاع العام .

- عقد التحقيق أو الانجاز وهو يندرج ضمن اطار عقد البرنامج . ويتضمن إلزاميا صفقة إختيارية تجري وفقاً لاحكام قانون الصفقات بين معلم التنفيذ ومؤسسة الدراسات أو الاشغال .

---

(1) الخطة الرباعية الثانية 1974-1977 - التقرير العام - ص 261 .

(2) ج . ر - ص 230 .

ـ عقد التموين ويستخدم كمساعد لعقد الانجاز من اجل تأمين التموين للورش .

إن لهذا التصنيف الذي أجرته الخطة الرباعية طابع إقتصادي وهو يستند الى هدف ومدة كل عقد . إن القضية الاساسية ، ومن وجهة النظر القانونية ، هي ببساطة قضية معرفة ما اذا كانت هذه العقود خاضعة أم لا للتنظيم المنصوص عليه في قانون الصفقات . فمن وجهة النظر هذه ، يخرج عن اطار هذا التنظيم عقد التموين فقط الذي يبقى مجرد عقد حر . اما العقود الاخرى فتعود لقانون الصفقات الذي يقيم تصنيفاً آخراً يستند على طريقة اجراء العقود . حيث يميز بين المناقصة ، وإستدراج العروض ، والصفقة بالتراضي .

الشعبة3 ـ نماذج العقود :

يمكن للعقود الادارية ان تكون من طبيعة مختلفة وان تتناول مواضيع متعددة . واذا رجعنا الى المادة الاولى من قانون صفقات الدولة لوجدنا « ان الصفقات العامة هي العقود الخطية التي تجري . . . بهدف تحقيق اشغال او توريدات او خدمات » .

إن من غير الممكن تعداد كل العقود ، كما ان اجراء تصنيف منطقي لها أمر صعب لأن نشاطات الادارة متنوعة جداً . ويمكن فقط ان نذكر العقود الرئيسية التي تستعمل عادة من قبل اشخاص القانون العام .

I ـ صفقات الاشغال العامة :

وهي العقود التي يقوم المتعهدون بموجبها بالالتزام تجاه الادارة بتنفيذ اشغال ذات مصلحة عامة خاصة بالابنية . وبالمقابل تلتزم الادارة بدفع الثمن المتفق عليه .

إن هذه الصفقات هي الاكثر اهمية من حيث الاعتمادات التي ترصد لها . فبناء سد او جامعة او طريق للسيارات يستلزم احياناً بضع عشرات من ملايين الدنانير .

II ـ صفقات التوريدات :

وهي العقود التي تسمح للادارة بالحصول على سلع ضرورية لها وخاصة الاموال غير المنقولة من كافة الانواع . مثال : العقود التي تجريها كلية الحقوق للحصول على طاولات وكراسي ، فبفضل هذه الصفقات تشتري الادارة ما هو ضروري لسير عملها اليومي والمنتظم .

III ـ عقود احتلال (إشغال) الاملاك العامة :

وهي التي تسمح الادارة بموجبها للافراد باحتلال ارض من املاك الدولة . مثال : العقد الذي يسمح باستعمال قطعة ارض من الاملاك العامة لوضع بعض المواد فيها .

IV ـ عقود اعمال الخدمات :

تستخدم الادارة عادة موظفين يحدد نظامهم بشكل عام من قبل القانون . (نظام الوظيفة العامة الناتج عن أمر 2 جوان 1966)[1] . إلا ان بامكانها ايضاً ان تستخدم اشخاصاً عن طريق التعاقد . إن القانون الاداري[2] هو الذي يحكم مثل هذه العقود .

---

(1) ذ جـ . ر ـ 1966 ـ ص 426 .

(2) ـ انظر : المرسوم رقم 66-136 تاريخ 2 جوان 1966 ـ المحدد للقواعد القابلة للتطبيق على العاملين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العامة والهيئات العامة (جـ . ر ـ ص ـ 437) .

V ـ الدين العام :

وهو عقد تستدين الدولة او احد اشخاص القانون العام ، بموجبه مبلغاً من المال . إن تحليل الدين سيتم في المحاضرات الخاصة بالمالية العامة التي يجب الرجوع اليها [1] .

VI ـ امتياز المرفق العام :

تمنح الادارة ، بموجب هذا العقد ، لصاحب الامتياز حق تسيير المرافق العامة . مثال : إستثمار النقل العام ، دور السينما ، المسارح . . . ويستثمر صاحب الامتياز المرفق تحت مراقبة الادارة ، ويستلم المبالغ التي يدفعها المنتفعين من المرفق [2] .

ومن الممكن ان نسرد ايضاً عقوداً اخرى ، الا ان اكثرها حدوثاً يندرج ضمن إحدى هذه الفئات المذكورة اعلاه .

الفصـــل الحادي عشر :

تكوين العقـــود الادارية :

إن اجراء عقد إداري يخضـع لعـدد من القواعـد المتميزة ، بصـورة عامة ، عن تلك التي تحكم عقد القانون الخاص . فعند مرحلـة تكوين العقد تظهر امتيازات الادارة وكذلك حقوق الاستخـدام التـي تقـع على كاهلها . وينبغي لدراسة طريقة تكوين العقد ، تحديد اطرافه ، وأساليب اجرائه المختلفة والمراقبات التي تمارس خلال مراحل اعداده المختلفة .

الشعبة1 ـ اطراف العقد :

باعتبار ان العقد صك يربط على الاقل بين طرفين ، فما هي الاطراف التي يمكن ان تجري العقد الاداري ، ومن هي الجهـة المخولـة بالالتـزام وخاصة من جانب الادارة ؟

I ـ اطراف العقد :

يتواجه ، بصورة عامـة ، في العقـد الاداري شخص عام وشـخص خاص يتفقان على تنفيذ عملية محـددة . والشـخص العـام هو بالضرورة شخص اعتباري قادر على التعاقد : الدولة ، الولاية ، البلدية او المؤسسة العامة .

ويكون العقد من باب اولى إداري عندما يكون طرفيه شخصان من اشخاص القانون العام : كالعقـد بـين بلـدية ومستشفـى ، بـين الدولـة وبلدية ، (إمتياز لاستثمار دار سينما او بعض المؤسسـات السياحية . . . الخ . .) .

II ـ موقعو العقد :

ان شريك الادارة في العقد ، او الفريق الثاني ، يمكن ان يكون شخصاً طبيعياً وفي هذه الحالة يوقع صاحب العلاقة بنفسه العقد . كما يمكن ان يكون شركة ، فتطبق حينذاك قواعد القانون الخاص لتحديد الموقع : فيوقع العقد الممثل الشرعي للشركة .

ومن جانب الادارة يختلف الموقع حسب الشخص العام صاحب العلاقة . فيوقع الوزير العقد باسم الدولة ، والوالي باسم الولاية ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية ، ومدير او رئيس المؤسسة باسم المؤسسة العامة [1] . ولكن قد يحصل ان يتطلب ابرام العقد بالضرورة تدخل سلطات اخرى غير السلطات المكلفة بالتوقيع .

ـ فبالنسبة لبعض عقود الدولة ، على سبيل المثال ، يجب الحصول على اذن البرلمان ، وهذا ما يجري عندما تريد الدولة ان تطلب قرضاً .

ـ وبالنسبة لعقود الولاية والبلدية ، فإن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يجب ان يحصلوا على موافقة المجلس الشعبي للولاية او المجلس الشعبي البلدي ، قبل كل توقيع . وبالاضافة لهذا ، فإن بعض العقود ذات الاهمية الخاصة لا تبرم بصورة نهائية الا بعد موافقة سلطة الوصاية . مثال : شراء وبيع الابنية وكذلك القروض التي تقرر البلدية طلبها يجب ان تحصل بالضرورة على موافقة الوالي [2] .

واذا لم تحترم قواعد الاختصاص هذه ، فإن صحة العقد تكون قيد الاتهام ويؤدي هذا لبطلانه .

---

(1) - ان كلا من هذه السلطات تستطيع بالطبع ان تفوض سلطاتها في هذا المجال . وفي التطبيق ، يفوض الوزراء احياناً سلطة التوقيع للمديرين او معاوني ـ المديرين المكلفين باعداد وتنفيذ العقود .

(2) - انظر ما قيل سابقاً حين الحديث عن الوصاية على البلدية والولاية .

الشعبة 2 : الاساليب المختلفة لاجراء العقود :

يكون العقد ، من حيث المبدأ ، خطياً وذلك وفقاً للمادة 1 من قانون صفقات الدولة التي تعلن : « ان الصفقات العامة هي عقود خطية » . والواقع ان الشكل الخطي الزامي فقط عندما تتجاوز قيمة الصفقة 20 الف دينار[1] . اما عندما يكون المبلغ اقل فيمكن ان يكون شفهياً . ويتم التوريد بناء على « مذكرات » او « بيانات » . الامر الذي يبسط العمليات اليومية للادارة ويجنب الشكليات التي تلازم العقود الخطية .

إن القاعدة ، في القانون الخاص ، هي ان الافراد احرار في اختيار شركائهم في العقد . اما في القانون العام فإن الادارة لا تتمتع بهذه الحرية التامة لأن الصفقات العامة تحكمها نصوص القانون الصادر بالامر المؤرخ في 17 جوان 1967 ، التي تضاف اليها ، احكام القانون البلدي بالنسبة لعقود المجموعات المحلية (المواد من 191 الى 199 من امر 18 جانفي 1967) . والانظمة الخاصة المتعلقة بعقود التأمين ، والنقل ، وتوريدات الغاز ، والكهرباء والماء .

ويأخذ قانون الصفقات العامة بثلاثة اساليب لاجراء العقود : المناقصة ، واستدراج العروض ، والصفقة بالتراضي . ان أي من هذه الاساليب هو الزامي حين تتجاوز قيمة العمل او التوريد المبلغ المذكور سابقاً[2] .

---

(1) المادة 62 من القانون .

(2) ان المبلغ المحدد بـ20 الف دينار في الاصل يمكن ان يعدل بقرار وزاري مشترك . وهكذا فقد اصبح المبلغ الحالي بالنسبة للبلديات يصل الى 80 الف دينار بالنسبة للبلديات التي تضم اقل من 60 الف ساكن و100 الف دينار للبلديات التي تضم اكثر من 60 الف ساكن (القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 ماي 1974 ـ ص 481) .

1 ـ المناقصة (L'adjudication)

وهي الطريقة العادية لاجراء الصفقات العامة والتي يفرض القانون اتباعها عندما لا تتضمن الصفقة الا مجرد توريدات بسيطة من النموذج الشائع (المادة 32) . الا ان هذه الطريقة هي الاقل استعمالاً من غيرها في التطبيق .

آ ـ لقد نظمت طريقة المناقصة بموجب المواد من 32 الى 41 من القانون . وهي تتضمن عدة مراحل معقدة يمكن تلخيصها ووصفها كما يلي :

ـ تعلن الادارة في إعلان مناقصة ، يخضع لكل طرق الاعلان الضرورية [1] ، عن الصفقة التي تريد اجراءها . وتشير فيه لموضوع الصفقة وللسلطة المكلفة باجراء المناقصة وللمكان الذي يمكن ان تُعلم منه الشروط المطلوبة والذي يمكن ان تقدم اليه الطلبات .

ـ يتقدم المرشحون المهتمون بالصفقة بطلباتهم الى المكتب المكلف بالمناقصة . وتتضمن هذه الطلبات مقترحات الاسعار التي يقبلون بها لاجراء الصفقة . وتقدم هذه الطلبات في مغلفات مقفلة ومختومة وذلك بغية تأمين السرية .

ـ وفي الموعد المحدد ، توضع قائمة باسماء المتقدمين ، وتُنزع الاختام عن المغلفات ، وتعطى المناقصة الزامياً للمتقدم الذي عرض السعر الادنى .

---

(1) ـ يؤمن الاعلان بطرق مختلفة : النشر في الجريدة الرسمية ، الصحافة الوطنية والدولية ، الملصقات .

ب ـ حسنات ومساوىء المناقصة :

توفر المناقصة الفرصة للحصول على صفقة بأدنى سعر ممكن وتشكل ، بالتالي ، وسيلة لحماية الاموال العامة والمصلحة العامة . إن هذا المظهر هام جداً وخاصة عندما نعلم بأن مجموع قيمة الصفقات العامة يمثل مبالغ كبيرة [1] . والمناقصة ايضاً وسيلة مغفلة من الاسماء وحيادية وهي لهذا تتيح الفرصة للتنافس ، وتستبعد التأثيرات الشخصية والابتزاز .

الا ان هذه الحسنات لا تلغي وجود مساوىء رصينة . فالمناقصة لا تترك اية حرية اختيار امام الادارة التي تجد نفسها ملزمة باجراء العقد مع متقدم او عارض ضعيف المستوى بدل التعاقد مع عارض افضل ولكنه يطلب سعراً اغلى ولو بشيء بسيط . وكذلك فإن طريقة المناقصة شكلية جداً وتتطلب كثيراً من القواعد التي ينبغي احترامها وخاصة بالنسبة لصفقة مستعجلة . واخيراً فإن التنافس هو غالباً نظري اكثر مما هو حقيقي سواء لأن الادارة تجد نفسها امام متقدمين متفقين سابقاً فيما بينهم على الاسعار التي يقترحونها ، ام لان المعنيين يتمتعون باحتكار فعلي للمواد المطلوبة [2] ام لأن الادارة نفسها لا تبرهن عن كل النزاهة المفترضة [3] اما المأخذ الكبير فيبقى متمثلاً بعدم وجود الاختيار امام الادارة التي تستعيد جزئياً بعض الحرية نتيجة اللجوء الى طريقة استدراج العروض .

---

(1) ـ لا يكتسي موضوع الصفقات العامة اهمية اقتصادية فقط ، وانما اهمية اجتماعية ـ سياسية ايضاً ، لان هذه الصفقات تفيد غالباً الافراد . وبعبارة اخرى ، فإن الدولة نفسها هي التي تقوم بخلق برجوازية اعمال يمكن لوزنها الاقتصادي ان يترجم بتأثير سياسي .

(2) ـ ان بعض الصفقات المتضمنة اعمالاً هامة جداً وصعبة من الناحية التقنية لا يمكن أن تؤخذ إلاّ من قبل مؤسسة او مؤسستين متخصصتين تفرضان عملياً على الادارة شروطهما .

(3) ـ إن اغفال الاسم (L'anonymat) لا يحترم دائماً من الناحية الفعلية ، كما ان تهريب النفوذ لا يمكن تجنبه ايضاً .

II ـ إستدراج العروض (L'appel d'offres)

هذا الاسلوب قريب جداً من المناقصة لانه يستدعي ايضاً المنافسة ويطلب الى المتعهدين او العارضين المهتمين بتقديم عروضهم . اما الاختلاف عن المناقصة فيبدو في لحظة معينة من الاسلوب الجديد . فبعض التقدم بالعروض لا تكون الادارة ملزمة بتخصيص الصفقة للذي تقدم بالسعر الادنى ، بل انها تختار بحرية العرض الذي ترى انه اكثر فائدة بعد ان تأخذ بعين الاعتبار كل معطيات الصفقة . ان المادة 42 من القانون تنص على « ان الادارات يجب ان تلجأ لاستدراج العروض عندما تتطلب الاعمال المطلوبة من ناحية المتقدمين صفات تقنية ومؤهلات مالية كافية » .

إن استدراج العروض يسمح إذن بانتقاء ما ، بعد القيام بمقارنة بين مختلف المرشحين ، تمكن من تقدير القيمة الحقيقية للفريق الثاني في العقد بصورة افضل . ويمكن لهذه الوسيلة ان تأخذ احد الشكلين التاليين :

ـ الاستدراج المفتوح ويكون عندما يُسمح لجميع الناس بتقديم عروضهم ، اي عندما تلجأ الادارة للمنافسة العامة .

ـ الاستدراج المغلق او المقيد ويكون عندما يسمح لعدد من المؤسسات فقط بتقديم العروض .

الا ان هذه الوسيلة التي تسمح بالاختيار ، تتضمن خطراً كبيراً اذا لم تحترم السلطات قواعد اللعبة : فاستدراج العروض يجب فعلاً ان يضمن التنافس للاطراف المعنية ، وان لا يستخدم كغطاء لاختيار تم بالفعل من قبل الادارة لاسباب ذاتية لهذا الحد او ذاك .

III ـ الصفقة بالتراضي : (Le marché de gré à gré)

تعتبر الصفقة بالتراضي ، والتي تسمى ايضاً بالوفاق المباشر ، وسيلة

اكثر مرونة ايضاً لانها تترك للادارة حرية تامة . فيمكن لهذه ان تتصرف كالافراد ، وتحدد بحرية الشخص الذي ستتعاقد معه . وهذه العقود هي الاكثر استعمالاً في الوقت الراهن[1] ، بعكس ما يدع قانون الصفقات للاعتقاد به ، حين يعتبر المناقصة الوسيلة الرئيسية للتعاقد . ان الصفقات بالتراضي تستدعي مراقبة صارمة لان حرية التعامل بين عالم الاعمال والعالم الاداري تتحقق احياناً على حساب المصلحة العامة .

ونشير الى انه حتى ولو استعملت السلطات الادارية اسلوب التراضي فإن عليها ان تحترم بعض القواعد المشتركة لمختلف اشكال الصفقات . وترد هذه القواعد في وثائق خطية او في دفاتر شروط ذات انواع ثلاثة :

ـ دفتر البنود الادارية العامة الذي يتضمن القواعد القانونية القابلة للتطبيق في كل الصفقات التي تجريها ادارة ما . ويمكن ان نذكر ، كدفتر نموذجي ، دفتر البنود الادارية العامة للاشغال العامة الصادر بالقرار المؤرخ في 21 نوفمبر 1964[2] .

---

(1) نظراً لغياب الاحصائيات الجزائرية ، يمكن ان نذكر على سبيل المثال الاحصائيات الفرنسية : فحسب معطيات اللجنة المركزية الفرنسية للصفقات ، توزعت صفقات الدولة خلال عامي 1967 و1968 وفق ما يلي :

السنة	المناقصات	استدراج العروض	التراضي
1967	0.30	48.2	51.5
1968	0.36	46.1	53.5

(ارقام وردت في كتاب :

-DARRIGAND: la passation des marchés de l'etat-Dossiers U2

-A. Colin-1970-P:52.

ـ إن صفقات المجموعات المحلية متضمنة في الصفقات بالتراضي بنسبة 62% (انظر :

FOURNERET:L'administration économique-Que Sais-je? N°1482-P:81).

(2) ـ ج . ر ـ 1964 ـ ص 1289

ـ دفتر الاعمال المشتركة الذي يحدد القواعد التقنية القابلة للتطبيق في فئة معينة من الصفقات .

ـ دفتر الشروط الخاصة الذي يحدد البنود الخاصة بكل صفقة او عقد .

ويمكن التساؤل عن الطبيعة القانونية لهذه الدفاتر لمعرفة ما اذا كان لها طابع تعاقدي او تنظيمي . ان التساؤل هذا ليس نظرياً فقط لانه ، وحسب الجواب ، يمكن ان نستنتج ما اذا كانت الادارة تستطيع ام لا تعديله بدون موافقة الفريق الثاني . ان تحليل احكام الدفاتر النموذجية يقدم حججاً لكل من وجهتي النظر . فدعماً للطابع التنظيمي يمكن ان نشير الى ان الادارة هي التي تقوم بصورة افرادية باعداد هذه الدفاتر ، ولا تتناقش بشأنها مع الفريق الثاني . وبالاضافة لهذا ، فإن بعض البنود يمكن تعديلها بصورة افرادية وبعد توقيع العقد . ودعماً للطابع التعاقدي ، نذكر بأن الاعداد الافرادي لا يسيء للطابع التعاقدي للدفتر النموذجي ، ولكنه يعطيه ببساطة طابع عقد الموافقة . اما بعد اجراء العقد فإنه يصبح « شريعة المتعاقدين » كما في القانون الخاص . وان التعديلات الافرادية المحفوظة للادارة لا تنتقص من الطابع التعاقدي للصك . وعلى كل ، فإننا سنرى انه لا ينبغي المبالغة في مضمون ومدى سلطة التعديل الافرادي هذه . (انظر الفصل التالي) .

الشعبة 3 ـ مراقبة الصفقات العامة :

إن اهمية الصفقات العامة التي تحصل الادارة عن طريقها على التوريدات والاشغال الضرورية ، مقابل دفعها لمبالغ كبيرة من المال ، تستوجب مراقبات قبل وبعد اجراء العقد . إن على كل وزارة ، او مجموعة محلية او مؤسسة عامة ان تقوم بفحص دقيق للعقود ، تجريه دوائرها

الخاصة ، قبل ان تلزم نفسها بها . وبالاضافة لهذا ، ينص القانـون على مراقبة اولية بواسطة لجان الصفقات التي جدد نظامها اصلاً في القانون ، ثم عدل بالامر المؤرخ في 30 جانفي 1974 الذي احدث بالاضافة للجنة المركزية للصفقـات وللجـان الـولاية ، لجنتـين اخـريين لدى الـوزارات والمؤسسات الاشتراكية .

I ـ اللجنة المركزية للصفقات :

ويرأسها وزير التجارة وتضم ممثلين عن كل الوزارات ، والحزب ، والمعهد الوطني للاسعار ، والمصرف الجزائـري للتنمية . وتصبـح تركيبـة اللجنة اقل عدداً عندما تجتمع لمراقبة إجراء الصفقات [1] .

وتقسم اختصاصات اللجنة الى ثلاثة انواع [2] فهي تؤمن اولاً ، برمجة وتوجيه الطلبيات العامة عن طريق مركزة عدد من المعلومات ، وإحصاء الامكانيات الوطنية لتجنب اللجوء للخارج ، وتوحيد مقاييس الـطلبيات وتفحص الاسعار . وبالاجمال ، فإن الامر يتعلق هنا بنوع من التخطيط للصفقات .

وتساهم اللجنة ، ثانياً ، في تنظيم الصفقات مقترحة كل اجراء من شأنه تحسين شروط اجرائها وخاصة عن طريق اعداد دفاتر الشروط وتقرير سبل تطبيق القانون ، بواسطة التعاميم والتعليمات . ومن الجدير بالملاحظة ان اللجنـة المركزية تلقت منـذ 1974 سلطـة تقـريرية حقيقية في هذا

---

(1) ـ المادة 15 الفقرة 2 من أمر 30 جانفي 1974 ـ حيث نجد فيها 13 ممثلاً عن الوزارات ، يضاف اليهم ممثل عن الحزب ، ومدير معهد الاسعار ومدير المصرف الجزائري للتنمية .

(2) ـ المادة 11 من الامر السابق ذكره .

المجال[1] في حين ان القانون الصادر بالامر المؤرخ في 17 جوان 1967 لم يكن يعترفـلها إلاّ بسلطات استشارية .

وتقوم اللجنة اخيراً بالمراقبة المسبقة لاجراء الصفقات وذلك بالنسبة لكل الصفقات التي تجريها الدولة او المؤسسات الاشتراكية .إذا[2] :

ـ كان المبلغ اعلى من 10 ملايين دينار في حال المناقصة او استدراج العروض ، ومن 5 ملايين دينار في حال الصفقة بالتراضي .

ـ كان المبلغ اعلى من مليون دينار بالنسبة لعقود الدراسات الاقتصادية .

ويكمن اسلوب المراقبة فيما يلي : يعطى مشروع الصفقة لمقرر لعرضه امام اللجنة المجتمعة بحضور اغلبية الاعضاء[3] . وينبغي ان لا يكون المقرر ، وهو مبدئياً عضو في اللجنة ، تابعاً للدائرة الموقعة على المشروع . وينتهي الفحص بتأشيرة ، يجب ان تعطى خلال مدة شهر و « تتضمن الموافقة العامة للدوائر التي كانت ممثلة في اللجنة » (المادة 33) . إن مطلب الاجماع ، الذي يمكن ان يفسر بالاهتمام بدقة المراقبة ، يمكن ان يؤدي الى رفض كلي للتأشيرة ، لأن كل عضو يتمتع بحق النقض (الفيتو) . ولهذا يمكن التساؤل عن سلامة اسس هذا الاسلوب حتى ولو كان رفض التأشيرة معللاً بواسطة مذكرة موجهة للدائرة المتعاقدة . وتخضع التأشيرة شكلياً لقواعد الرأي الموافق : فالدائرة المتعاقدة ملزمة بطلبه وبالامتثال له . ولكن

---

(1) ـ المادة 13 الفقرتين 4 و 5 .

(2) ـ المادة 14 .

(3) ـ ان النظام الداخلي صادر بقرار مؤرخ في 19 نوفمبر 1974 جـ . ر ـ 1975 ـ ص 314) .

التأشيرة ، في الحقيقة ، عبارة عن قرار حقيقي قابل للتنفيذ وقابل كذلك للطعن امام السلطات الادارية التسلسلية [1] . والواقع ان المادة 35 تنص على امكانية الطعن بقرار رفض التأشيرة : ويمكن للدائرة المتعاقدة ان تخالف على اثر قرار مشترك ومعلل لوزراء التجارة والمالية وامانة الدولة للتخطيط .

II - لجان الصفقات في الوزارات والولايات والمؤسسات الاشتراكية :

تتألف لجان الوزارات من الوزير المختص (رئيساً) وثمانية اعضاء آخرين يمثلون وزارات اخرى والحزب والمصرف المعني . اما لجان الولايات فتضم الولاة (رؤساء) ومديرو الولاية ، وممثلو الحزب والدرك والامن الوطني (اي بما مجموعه 10 اعضاء) واخيراً فإن لجان المؤسسات الاشتراكية (9 اعضاء) فتتألف من المدير العام (رئيساً) وثلاثة ممثلين عن وزارات ، ومفوض الحسابات ، وممثل عن العمال ، وثلاثة اعضاء يمثلون الحزب ، والدرك والامن الوطني [2] .

وتتناول مراقبة اللجان كل الصفقات غير الخاضعة للجنة المركزية والتي تزيد قيمتها عن سقف معين بالمرسوم (المواد 18 و 19 و 20) . وتعمل اللجان وترفع القضايا اليها بنفس الاسلوب المتبع في اللجنة المركزية . الا ان قرارات اللجان هذه تتخذ بالاكثرية بدل الاجماع وتنتهي مداولاتها برأي ايجابي قد يكون مقروناً ببعض التحفظات او برأي سلبي .

---

(1) - ان هذه اللجنة هي اللجنة الثانية ، بعد اللجنة الوطنية للاستثمارات ، التي تتحول من جهاز استشاري الى جهاز يتمتع بسلطة تقريرية .

(2) - أكمل امر 30 جانفي 1974 بالأمر المؤرخ في 17 سبتمبر 1974 (ج . ر - 818) والذي اضاف للجنة الاعضاء الثلاثة الأخرين .

ويخضع الرأي لنظام الرأي الموافق لان الدائرة المتعاقدة يجب ، من جهة ، ان تطلبه ، ومن جهة اخرى ، ان تأخذه بالحسبان . وهنا ايضاً يمكن ان يسمح بالمخالفة للوزير او الوالي المعني والذي يستطيع ان يتصرف خلافاً للرأي السلبي وبقرار معلل يوجه بقصد الاعلام لوزراء التجارة والمالية والى امانة الدولة للتخطيط . ونشير الى ان هذه المخالفة لم يسمح بها بالنسبة للمدير العام للمؤسسة الاشتراكية . وبعبارة اخرى ، فإن عقود هذه المؤسسات تخضع لنظام اكثر صرامة .

وتستدعي الصرامة المفروضة على عقود المؤسسات بعض الملاحظات . وتتعلق الملاحظة الاولى بالسقف المعتمد للزوم مراقبة اللجان . فهذا السقف، الذي يبلغ 100 الف او 200 الف دينار حسب نموذج الصفقة او اسلوب اجرائها ، يبدو قليلاً جداً ويثقل بالتالي اجراء عقود ذات اهمية ثانوية . والملاحظة الثانية خاصة بالهدف من المراقبة . فوفقاً للأمر (المادة 14 ـ الفقرة 2) تتناول المراقبة المسبقة « ملاءمة العقود للاحكام المنصوص عليها في قانون الصفقات العامة » ولكن كيف يمكن تفسير هذا الحكم ؟

ـ هل يعني ذلك الملاءمة القانونية ، اي مراقبة الشرعية من الناحية الشكلية ؟ ولكن إن كان الامر كذلك ، أفلن نفقد الشيء الاساسي ونضحي بالملاءمة الاقتصادية والاجتماعية للعقد من سبيل اعتبارات شكلية ومظاهر قانونية هي بالنهاية ثانوية .

ـ أم انه يعني مراقبة اقتصادية واجتماعية ؟ ولكن القانون في هذه الحالة لا يسمح حقيقة بالوصول لهذا الهدف لان القواعد والاجراءات المنصوص عليها ليست مناسبة بالضرورة . فالواقع ان قانون الصفقات العامة حتى

بعد تعديله في عام 1974 يعطي الاولوية للقواعد التقليدية المرتبطة بالمظهر الشكلي والاجرائي وهذه لا تتفق دائماً وضرورات العقود الاقتصادية التي تستهدف بشكل أساسي الاستثمارات الانتاجية وتحقيق الخطة . ان اللجنة الوطنية واللجان الاخرى يمكن ان تركز اساساً على اهداف قانونية يصبح احترامها هدفاً بحد ذاته . وذلك نظراً لعدم قدرتها على ممارسة مراقبة مناسبة . والواقع انه ينبغي لهذه اللجان ان تتألف بشكل مناسب وتضم اليها اعضاء مؤهلين لكي تتمكن من التركيز على عناصر اخرى ومن الحكم على مدى ملاءمة العقد وذلك في ضوء السياسة الاقتصادية والمالية والتجارية الوطنية . اما فيما يتعلق بالعقود المرتبطة بالخطة ، فإن على هذه الخطة ان تحدد القواعد التي يجب ان تحكمها ، وتبين الاجراءات الضرورية لاعدادها والاجهزة المخولة صلاحية التحقق من موافقتها لاهداف الخطة

ان عدم كفاية التخطيط ، في المرحلة الحالية ، يؤدي للاستعمال المميز للتقنيات التقليدية التي تؤدي الى « بيروقراطية » المراقبة مع ما يتضمنه هذا من محذور مزدوج : محذور عدم الفعالية بسبب إفتقاد الهدف ، ومحذور عرقلة تحقيق الاستثمارات التي يؤدي تأخيرها لتكبد تكاليف اضافية . ويجب البحث عن العلاج في تحسين وتقوية التخطيط ، وتجديد التقنيات القانونية ، واقامة بنى عضوية متفقة والاهداف الجديدة ومكلفة بالمراقبة المسبقة في بعض الحالات ، وباللاحقة في حالات اخرى . ونشير الى ان تدخل مجلس العمال ، على سبيل المثال ، يشكل عنصراً هاماً ترتبط فعاليته باساليب الممارسة . الامر الذي يفسر منفعة وفائدة النصوص الخاصة بامتيازات مجلس العمال .

الفصل الثاني عشر

تنفيذ العقود الادارية

إن دراسة العقد الاداري تظهر عدم المساواة بين الفرقاء . فمن جهة توجد الادارة او السلطة العامة التي تمثل المصلحة العامة ، ومن جهة اخرى يوجد الفريق الثاني في العقد وهو ، غالباً ، شخص خاص يتابع مصلحة فردية .

وتبدو عدم المساواة لمصلحة الادارة حين تنفيذ العقد بشكل خاص ، فالمادة 106 من القانون المدني الجزائري التي تنص على « ان العقد شريعة المتعاقدين »[1] ليست محترمة تماماً . ان القاعدة العادية للقانون الخاص تتضمن ثلاث نتائج : الطابع الالزامي للعقد ، وعدم تغيره والمساواة بين المتعاقدين . الا ان كلاً من هذه النتائج يمكن أن توضع موضع التساؤل في القانون الاداري .

الا انه لا ينبغي الاعتقاد بأن مصلحة الفريق الثاني في العقد قد ضحي بها . لان الادارة ، لو حصل هذا ، لن تجد امامها شخصاً تتعاقد معه . ورغم ان عدداً من الالتزامات يثقل كاهله ، فإنه يستفيد ايضاً من بعض الافضليات والضمانات التي تشكل في حد ذاتها التزامات بالنسبة للادارة .

---

(1) - لقد اخذت المادة ، ولو بشكل آخر ، بالفكرة الواردة في المادة1134 من القانون المدني الفرنسي والتي بقيت سارية المفعول حتى 5 جويليه 1974 والتي تنص على ان « الاتفاقات المعقودة بصورة شرعية تعتبر بمثابة قانون بالنسبة للذين ابرموها » .

لهذا ، فإن الفكرة التقليدية حول عدم المساواة بين الفرقاء ، القائمة لمصلحة الادارة ، ليست دائماً صحيحة . فقد يحصل ان تنقلب عدم المساواة على حساب الادارة لان هذه ليس لها حقيقة الامكانية لاختيار شريكها : ففي مواجهة مؤسستين او ثلاث مؤسسات تمتلك القدرة على تحقيق بعض الاعمال المعقدة جداً من الناحية التقنية ، لا تستطيع مناقشات ادعاءات العارضين او المتعهدين الذين يفرضون شروطهم عليها وخاصة في مجال الاسعار . وقد يحصل ايضاً ان يكون العمل المطلوب من الادارة محصوراً من احتكار قانوني (إقامة القانون) او واقعي (نظراً للغياب الكلي للمنافسين) .

إن ما يجب ذكره هنا هو الشروط المتبادلة لحقوق وواجبات اطراف العقد . فبعرض حقوق الادارة ، تحدد التزامات المتعاقد وبعرض التزاماتها تحدد حقوقه .

الشعبة 1 ـ حقوق الادارة :

يمكن تصنيف هذه الحقوق (او الامتيازات) لتلك الخاصة بالمراقبة ، والعقوبات ، والتعديل الافرادي ، وفسخ العقد .

I ـ سلطة المراقبة :

تتمتع الادارة بسلطة عامة للادارة والمراقبة حين تنفيذ العقد . ويعترف غالباً بهذه السلطة في العقد نفسه ، ولكن حتى في حال عدم وجود بند صريح فإن الادارة تستطيع توجيه تعليمات للمتعاقد . إن هذه السلطة التي كان معترفاً فيها في القانون الاداري التقليدي ، توجد ايضاً ، ومن باب اولى ، في الجزائر حيث تعترف الدولة لنفسها بسلطة تدخل اقوى بكثير ،

باعتبارها مسؤولة عن تخطيط ذو توجهات إشتراكية ، وجهة اساسية في تنظيم النشاطات الاقتصادية والاجتماعية .

II ـ سلطة اتخاذ العقوبات :

عندما لا ينفذ المتعاقد الالتزامات المنصوص عليها ، يكون بامكان الادارة ، اولاً ، ان تتجه للقاضي للحصول على حكم ضد المتعهد او العارض بدفع تعويض وفوائد . ويمكن للقاضي ايضاً ان يعلن الغاء العقد على حساب الفريق المقصر .

ويمكن للادارة ايضاً ان تتخذ بعض الاجراءات المعاكسة التي تطبق في عقد القانون الخاص : فتعلق تنفيذ التزاماتها وخاصة ايقاف دفع المبالغ المتوجبة ، وطلب دفع غر ات نص عليها العقد ، بسبب النقص او التأخر في التنفيذ .

إلا أن الادارة تستطيع ، بشكل خاص ، ان تطبق عقوبات خاصة بالعقد الاداري . وقد ورد النص على بعض هذه العقوبات في العقد و لك فإنه لا يمكن اتخاذها الا ضمن هذه الحدود . (انظر المحكمة ا ، 13 ديسمبر 1968 ـ ستي V.B / الدولة ـ المجلة الجزائرية ـ 1969 ص 1284 : حيث اعلنت الادارة عقوبات بسبب التأخير ، وفقاً لبنود ا قد ، فحجزت 0,01 % من المبلغ المتوجب لقاء كل يوم تأخير . ولكن ن ا لأن الادارة كانت مسؤولة جزئياً عن التأخير ، فقد خفض القاضي ق مة لعقوبة) . اما العقوبات الاخرى فتنتج ، بالمقابل ، عن امتياز ا ارة باعتبارها سلطة عامة . وهي تتضمن كجزاءات ، تعويضات وفوائد كعقوبات اكثر شدة ايضاً في حالة الاخطاء الجسيمة ، ما يلي :

- في عقد الامتياز ، تستطيع الادارة ان تعلن حالة الحجر وهذا يعني ان تتولى ادارة المرفق او تكلف جهة اخرى بادارته . وتأخذ الادارة مكان صاحب الامتياز وتستخدم العاملين والمعدات لتنفيذ العقد وذلك بانتظار العقوبة النهائية التي تكون ، بصورة عامة ، اسقاط الحق بالامتياز .

- في صفقة الاشغال العامة ، هناك ايضاً إجراء مشابه يتمثل في اعلان حالة إدارة الحصر التي تسمي بموجبها الادارة مديراً يتصرف بدلا عن المتعهد العاجز . ويتعرض هذا بالاضافة لذلك ، لعقوبة اخرى اكثر خطورة هي اعادة طرح المناقصة في المزاد العلني على حسابه . وهذا يعني ان الادارة ستتجه لمتعهد آخر تدفع له السعر المتفق عليه في العقد الاصلي ، أما الفرق ، الذي يمكن ان يكون كبيراً ، فيقع على عاتق المتعهد الاول المقصر (انظر المادة 35 من دفتر البنود الادارية العامة القابل للتطبيق على صفقات الاشغال العامة) .

- في صفقة التوريدات ، يسمح إجراء الشراء بالعيب للادارة بالتوجه لمورد آخر ، واذا كان السعر اعلى من المتفق عليه يكون على المورد المقصر ان يدفع الفرق .

لماذا هذه العقوبات الادارية القاسية التي تسمح باستبدال المتعاقد المقصر وعلى نفقته ، من اجل تنفيذ العقد ؟ ان السبب يكمن في واقع ان العقود الادارية تستهدف تأمين سير المرافق العامة واشباع حاجات المصلحة العامة . ولكن يجب الاشارة الى ان ممارسة هذه العقوبات تخضع لمراقبة القاضي وذلك لتجنب التجاوزات الممكنة .

III ـ سلطة التعديل المنفرد :

تتمتع الادارة ، الى حد ما ، بسلطة تعديل احكام العقد بصورة افرادية . ان هذا الامر يميز العقد الاداري عن العقد المدني الذي لا يمكن تعديله الا بناء على اتفاق إرادي بين الفرقاء (المادة 106 من القانون المدني الجزائري : « العقد شريعة المتعاقدين ، لذا لا يمكن ان يفسخ او يعدل الا بعد رضاهم المتبادل او لاسباب نص عليها القانون ») ونشير ، على كل الى ان القانون المدني الجزائري ادخل إستثناءً هاماً للمبدأ التقليدي المتضمن عدم المساس بالعقد وذلك بالسماح بتعديله المحتمل من قبل القاضي (المادة 107 ـ الفقرة 3) .

ويبدو ان التعارض واضح جداً بين نموذجي العقود ، ويكاد هذا يجمع شمل وجهات نظر معظم المؤلفين[1] باستثناء عدد نادر منهم اثاروا بعض الاعتراضات الرصينة . فالاستاذان لويليه (L'Huillier) [2] يبينوا

---

(1) C.F. de LAUBADERE: Traité - Tome 1 - 5ème édition - P: 323 - RIVERO - Précis - Dalloz - 4e éd. P: 114 - Wahine Précis de Droit administratif - 1969 - P: 417 - DEBBASCH: Droit administratif 1968 - P: 282 - VEDEL: Précis - Thémis - 4ème éd. P: 220.

(2) - L'HUILLIER: "Les contrats administratifs tiennent - ils lieu de loi à l'administration ? - Dalloz - 1953 - chronique - P: 87

(Benoit) [1] يعتقدان ان معظم المؤلفين مخطئون في اعترافهم للادارة بسلطة التعديل الافرادي . ويرى الاستاذ « بينوا » بشكل خاص ان النتيجة التي توصل لها هؤلاء ناشئة عن التباس حاصل بين واقع المبدأ وتحليل غير صحيح لقرار 21 مارس 1910 الشهير بشأن قضية الشركة العامة للحافلات (R.G.J.A.) .

ودون ان ندخل في تفاصيل هذا الجدل ـ ويمكن العودة للبيانات البيبليوغرافية المشار اليها في الحواشي . يبدو ان من الصعب انكار وجود سلطة التعديل الافرادي . ففي قرار 21 مارس 1910 كنا بصدد قرار للمحافظ يفرض بمقتضاه على الشركة صاحبة الامتياز زيادة عدد الحافلات المخصصة للخدمة من اجل اشباع الحاجات المتزايدة لسكان مرسيليا . واعتبرت الشركة هذا التعديل غير نظامي لأنه لا ينتج عن اي حكم من احكام العقد . وقد تبع مجلس الدولة ، حين عرض عليه الموضوع ، استنتاجات مفوض الحكومة ليون بلوم وقرر الاعتراف للمحافظ بحق « اجراء التعديلات والاضافات الضرورية من اجل تأمين السير العادي للمرفق وذلك مراعاة لمصلحة الجمهور » . وحتى لو كان تحليل قرار الشركة العامة للحافلات والذي ينبغي ان نضيف اليه قرار مجلس الدولة المؤرخ في 10 جانفي 1902 بشأن الشركة الجديدة للغاز في دوفيل ـ في رأي

---

(1) - BENOIT "De l'inexistence d'un pouvoir de - modification unilaterale dans les contrats administratifs" J.C.P. - 1963 - I - No 1775.
- يستعيد المؤلف نفس وجهة النظر في مؤلفه : Le droit administratif français - 1968 - P. 655.
الذي تكلم فيه عن « المذهب الخاطىء لسلطة التعديل الافرادي للعقد » وعارض بذلك الحكم التي يدعمها الاستاذ DE LAUBADERE « في دراسته : Du pouvoir de l'administration d'imposer unilaterlement des changements aux dispositions des contrats administratifs: R.D.P - 1954 - P. 36»

(R.G.J.A.) ، يجب ان يوضح . فإن هذا التحليل يكرس مثل هذه السلطة . إن الامتيازات المعترف بها للادارة هي غريبة عن القانون المشترك لانها تؤدي الى نتائج غير مقبولة ضمن اطار القانون المدني الذي يجعل من العقد شريعة المتعاقدين .

وطبيعي أن تجد سلطة التعديل هذه بعض الحدود ، لأنه اذا كانت المصلحة العامة تحتم تغيير العقد فإنها لا يمكن أن تتجاهل حقوق ومصالح المتعاقد . ولهذا فإن :

ـ التعديلات يجب أن لا تؤدي الى تغيير العقد تغييراً جذرياً ، وبشكل يطال « مضمونه » بحيث يعني ذلك طلب أعمال جديدة . ولكن نأخذ المثال الذي ذكره الاستاذ فيديل فإن تحويل وحدة عسكرية لوحدة آلية يجعل من غير المفيد صفقة لتوريد العلف . لكن هذا لا يسمح للادارة بأن تطلب من المورد تسليم وقود بدل العلف .

ـ التعديلات يجب أن لا تسيء للفوائد المالية التي ينص عليها العقد لمصلحة المتعاقد .

ـ واخيراً ، فإن على الادارة ، أحياناً ، ان تدفع تعويضات .

IV ـ سلطة فسخ العقد من قبل الادارة :

إن فسخ العقد يمكن أن يتم باتفاق بين الفرقاء كما هو الحال في القانون الخاص . وهذا ما يسمى بالفسخ الاتفاقي . ويمكن للفسخ ، أيضاً ، أن ينتج عن تدخل القاضي سواء بناء على طلب الادارة او بناء على طلب المتعاقد معها . الا ان أصالة العقد الاداري تكمن في الامكانية المتاحة للادارة بفسخه بصورة إفرادية . إننا هنا أمام امتياز للسلطة العامة يشير بالذات لاستقلال القانون الاداري .

إن القواعد التي تحكم سلطة الفسخ هذه هي التالية :

- إن هذه السلطة معترف بها تجاه كل العقود ، حتى تلك التي لا تنص صراحة على ذلك .

- إن هذه السلطة يمكن ان تمارس سواء كعقوبة بسبب تقصير خطير ارتكبه المتعاقد مع الادارة أو لأن مصلحة المرفق العام تتطلب ببساطة ذلك . وفي هذه الحالة الاخيرة ، اي حين لا يكون هناك خطأ من جانب المتعاقد ، تدفع الادارة تعويضاً له .

- أخيراً ، فإن السلطة تمارس تحت مراقبة القاضي الذي يعاقب تعسف الادارة بالحكم عليها بالتعويض المالي . (انظر محكمة الجزائر - 8 نوفمبر 1967 - خليف - حولية القضاء - 1966 - (1) - 1967 - ص 294 . في هذه القضية أرست بلدية سيدي عيسى مناقصة السوق على السيد خليف للعام 1967 - وكان بامكان صاحب العلاقة ، مقابل دفع مبلغ ما للبلدية ، أن يحصل كل الحقوق الخاصة بالدخول الى السوق)[1] . وفي فيفري 1967 ، أتت سلطة جديدة ، على إثر الانتخابات المحلية ، وقررت بشكل افرادي فسخ العقد . ولدى عرض النزاع على الغرفة الادارية في محكمة الجزائر ، أعطت هذه الحق للمتعاقد واعتبرت ان الفسخ قد جرى في غير حينه . واعلنت المحكمة : « ان فسخ العقد من قبل الادارة ، حتى ولو حصل للمصلحة العامة ، يتضمن بالمقابل حق المتعاقد بالتعويض الذي ينبغي ان يأخذ بالاعتبار كل الفوائد التي كان سيحصل عليها فيما لو نفذ العقد » .

---

(1) - رفعت المبالغ المتنازع عليها لأن سيدي عيسى هي احدى الاماكن الهامة لاسواق الغنم . ففي 1969 ، على سبيل المثال ، حصلت البلدية مبلغ 760 الف دينار كحقوق سوق (انظر :
BENAISSA: L'aide de l'Etat aux collectivités locales -memoire de D.E.S -Alger- 1971 -P: 59

وفي قضية أخرى (المحكمة العليا ـ2 افريل 1965 ـ الآنسة روكان ـ المجلة الجزائرية ـ 1965 ـ العدد2 ـ ص 101) عاقبت المحكمة العليا نقصاً آخراً للادارة . فقد كانت المدعية تدير محلاً تجارياً إستأجرته من مدينة الجزائر باعتبارها مالكة لهذا المال العائد للملك البلدي الخاص . وفسخ الايجار من قبل المدينة التي ارادت ان تستعيد المحل لتتمكن من بناء مسجد البيار . ولكن ، وحسب النصوص ، كان على المدينة أن تتفق مع المستأجرة لتخصيصها بمحل تجاري بدلاً عن المحل الذي أخلته . الا ان مدينة الجزائر قررت بصورة افرادية تخصيص محل لها . وقد طعنت المدعية بالقرار امام المحكمة العليا فقررت هذه الغاءه « باعتبار ان هذا القرار الاداري لا يمكن ان يشكل ، بصورة صحيحة ، عرضاً بديلاً كالذي نص عليه القانون ، وهو العرض الخاضع ، في حال عدم إتفاق الفرقاء ، لمراقبة القاضي » .

ويبين هذا الحكم إذن حدود امتيازات السلطة العامة أي التزامات الادارة التي تقابل حقوق المتعاقد معها .

الشعبة 2 ـ التزامات الادارة :

إذا كانت الامتيازات المعترف بها للادارة هامة ، فإن بعض الالتزامات الغير مألوفة ايضاً تقع عليها . وسيكون بالفعل من الصعب ، ان لم يكن من المستحيل ، ايجاد فرقاء يقبلون التعاقد معها فيما لو كان الامر غير ذلك . فالمتعاقدون يسعون بشكل طبيعي وراء فائدة مالية ، وحول هذه « المعادلة المالية » تتمحور حقوقهم التي تتلخص بقبض السعر المتفق عليه ، واحترام التوازن المالي للعقد بالاضافة لمنحهم بعض امتيازات السلطة العامة .

I ـ **الدفع** : وهو اول التزامات السلطات العامة ، والحق الاساسي

للمتعاقد . فمن حق هذا ان يقبض السعر المنصوص عليه في العقد باعتبار ان هذا السعر لا يمكن تغييره .

ويخضع الدفع لقاعدة عامة : هي قاعدة الدفع بعد تأدية الخدمة[1] اي ان الادارة تدفع السعر المتفق عليه بعد انجاز العمل او تسليم التوريدات المطلوبة . ويمكن ان يكون الدفع إجمالياً وان يتم دفعة واحدة ، كما يمكن أيضاً ان يجري وفق نظام الاقساط التي يدفع كل منها بعد انجاز مرحلة من العمل المطلوب .

ويلاحظ في الواقع ، وللاسف ، تأخر هام في الدفع الأمر الذي لا يشجع صغار الموردين او المتعهدين الذين لا تسمح لهم امكانياتهم المالية المحدودة بتحمل تأخر الدفع لمدة طويلة . وهناك حالات تمنح فيها الادارة سلفاً لقاء خدمات لم تتحقق بعد .. وهذه المخالفة لقاعدة الدفع بعد تأدية الخدمة ، تبرر عندما لا يتوفر للمتعاقد المبالغ الضرورية منذ بدء تنفيذ العقد . (وهذا ما يحصل عندما تكون العقود هامة جداً ، وخاصة في مجال الاشغال العامة : كبناء السدود ، مثلاً) .

II ـ **مبدأ التوازن المالي للعقد** : ان السعر المحدد بالاتفاق لا يمكن تغييره عادة . فالمتعاقد ، شأنه شأن الادارة ، يجب ان ينفذ التزاماته بالسعر المتفق عليه . الا ان بعض الاحداث المتوقعة والى حد ما ، يمكن ان تحدث وتؤدي لاضطراب خطير في وضع العقد ، فتجعل تنفيذه باهظ الكلفة وقد تنتهي ايضاً بدمار المتعاقد . فإذا طبقت ، في مثل هذه

6 ـ توجد هذه القاعدة التطبيقية العامة بشكل دقيق اكثر في مجال الوظيفة العامة . (المحكمة العليا ، 16 جويليه 1965 ـ براهيم ـ المجلة الجزائرية ـ 1967 ـ ص 348 ـ : « ليس للموظف الحق بقبض راتبه الا مقابل خدمته » . . .

الظروف ، البنود المتفق عليها بشكل حازم ، فإن تدهور وضع المتعهد او المورد يمكن ان يؤدي الى انقطاع العمل بالمرفق العام ، الامر الذي يعني عدم كفاية المصلحة العامة . ان هذا الاعتبار الاخير يوصل للاعتراف بحق التوازن المالي للعقد ، بمعنى ان تتحمل الادارة زيادة الاعباء الناتجة عن تنفيذ العقد . إن تطبيق هذا المبدأ ادى لظهور نظريتين : فعل الامير (fait du prince) والظرف الطارىء (L'imprévision) .

آ ـ نظرية فعل الأمير

وتعني كل اجراء تمليه السلطات العامة ويؤدي ، بالنتيجة ، لجعل تنفيذ العقد اكثر كلفة بالنسبة للمتعاقد .

ويمكن لهذه الاجراءات التي تفرض اعباءاً اضافية على المتعاقد ، ان تكون ذات طابع عام او خاص . ومن الامثلة على الاجراءات ذات الطابع العام : زيادة الضرائب ، ورسوم الجمارك التي تنعكس على أسعار السوق . ومن الامثلة على الاجراءات ذات الطابع الخاص : اغلاق طريق للسير بحيث تضطر سيارات المتعاقد لقطع مسافة اطول وبالتالي اكثر كلفة .

إن من شأن هذه الاجراءات زيادة شروط تنفيذ العقد ، وأحياناً بشكل ثقيل ، الامر الذي يبرر للمتعاقد الاعتراض عليها او إيقاف التنفيذ . ولكن المتعاقد يستطيع ايضاً في بعض الحالات ، أن يطلب تعويضاً بسبب التكاليف الاضافية التي يتكبدها . ورغم ان الشروط المطلوبة للوصول الى هذا الحق قابلة للنقاش[1] ، فإن اثنين من بينها على الاقل يجب ان تتوفر :

- إن هذه شروط « واهية » جداً حسب رأي الاستاذ فيديل (الطبعة الخامسة ـ ص ـ258) وهي تستنتج من « الفتوى » حسب رأي والين(Pécis-P:427) .

اولاً : أن ينتـج « فعـل الأمـير » عن اجـراء أملتـه السلطـة الادارية المتعاقدة . وحول هذه النقطة حدث تطور في الاجتهاد الذي كان يعتبر ، في البدء ، أن هذه النظرية تطبق فور إدخـال اعبـاء جديدة على العقد « مهما كانت السلطة التي أحدثتها »[1] . الا ان المتعاقد لا يستطيع ، حالياً ، الاستناد الى هذه النظرية الا اذا كانت الاعباء صادرة عن المجموعة التي هي فريق في العقد . اما في الحـالات الاخـرى ، اي عندمـا يكون التدخل من قبل شخص عام آخر ، فإن نظرية يمكن الاستناد اليها وهـي نظرية « الظرف الطارىء » . إن التمييز القديم بين « النظام الاداري » و « النظام الاقتصادي » والذي كان مقبولاً في المرحلة الليبرالية ، اصبح الآن مختلفاً في عصر الاقتصاد الموجه وتدخل الدولة . إن من الصعب ، ان لم يكن من المستحيل ، الفصل بين الظروف الاقتصادية والظروف الادارية (انظر : مجلس الدولة ـ ص 197 ـ ومجلس الدولـة ـ 15 جويليه 1949 ـ مدينة البوف ـ سيراي ـ III -61- مذكرة مستر ـ داللوز ـ 1950- 59 ـ مذكرة بلايفوت)، ومن باب اولى ، فإن هذه الملاحظة هي اكثر صحة في بلاد تسير في الطـريق الاشتـراكي ، وتحـدد ، بواسطـة الخطـة ، شروط التطـور الاقتصادي والاجتماعي ، وتؤثر مباشرة على العقود .

ـ اما الشرط الثاني لتطبيق النظرية فهو موضوع جدل مرتبط بالجـدل القائم حول سلطة التعديل الافرادي . فالاستاذ دولوبادير يرى أن مفهوم « فعل الامير » يأخذ مداه الكامل وينتج عن ممارسة الادارة لسلطة التعديل الافـرادي . ويرفض الاستـاذان بينـوا [2] وفيديل [3] وجهـة النظـر هذه

(1) ـ مجلس الدولة ـ 28 نوفمبر 1926 ـ ثاني ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 940 .
(2) ـ انظر : Traité élémentaire - Tome I - 5o éd. P: 333:
(3) ـ انظر : Le droit administratif fraçais - P: 635:
(4) ـ انظر : Manuel - thémis - édition - P: 256:

ويعتبران ، بالعكس ، بأنه يجب استبعاد الافتراض القائل بأن الشخص العام المتعاقد يتصرف في ممارسة الامتيازات التي يتمتع بها بالاستناد لبنود تعاقدية ولسلطته في التعديل . إن « فعل الامير » يكمن في كل إجراء يتخذ من قبل السلطة المتعاقدة بموجب سلطات خارجة عن التعاقد كالسلطات في مجال الشرطة او في مجال تنظيم وتشغيل المرافق العامة . (انظر المحكمة الادارية في الجزائر ـ 11 ديسمبر 1964 / ك . غ . جـ / بلدية فوكه / : أرادت بلدية فوكة بناء مدرسة وطلبت لهذا الغرض من صاحب الامتياز نقل مكان الخطوط الكهربائية ، وكانت النصوص التنظيمية ودفتر الشروط تسمح بمثل هذا النقل على نفقة صاحب أمتياز ك . غ . ج (شركة الكهرباء والغاز الجزائري) وذلك بسبب الأمن العام او في سبيل مصلحة الطرق . الا ان حالة بناء مدرسة لم تكن من بين الأسباب التي تسمح بالنقل على حساب صاحب الامتياز . لهذا كان لا بد من دفع تعويض ما لقاء ذلك : « فنظراً لأن المدرسة المذكورة ، التي لم يكن بناؤها متوقعاً حين اجراء الاتفاقيات بين الادارة و ك . غ . ج ، تعتبر عملاً جديداً ، وترتب لهذا نفقات تخل بتوازن العقد حتى ولو كانت لا تؤثر جذرياً على إقتصاديات الامتياز ، » فأن على الادارة ان تدفع تعويضاً للشركة صاحبة الامتياز .

ان الاخذ بالتعريف الواسع او بالتعريف الضيق لفعل الأمير يؤدي الى نتائج متشابهة تكمن في التعويض كلياً على المتعاقد مقابل الاعباء الجديدة ، وذلك اذا ادى الاجراء المتخذ للتأثير على العقد . ان شروط التعويض كانت ايضاً موضوعاً لاجتهادات متناقضة من الصعب جمعها . فالقاضي ينظر في القضايا كل على حدة ولا يسعى لاستخلاص حلول مبدئية وعامة . ويمكن مع هذا ملاحظة اتجاه القاضي للتمييز بين الاجراءات ذات الطابع العام التي تطبق على جميع المواطنين والتي لا تتيح مجالاً للتعويض [1]

(1) ـ مجلس الدولة ـ 17 جويلية 1950 ـ شوبار ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ص : 444

والاجراءات ذات الطابع الخاص التي تطال عدداً محدوداً من الاشخاص وتسبب لهم ضرراً قابلاً للتعويض [1]

ب ـ نظرية الظرف الطارىء

في حين ان « فعل الأمير » ينتج عن إرادة السلطة المتعاقدة ، تعتبر الظروف الطارئة مستقلة عن إرادة اطراف العقد . فقد يحصل ان تستجد ، خلال تنفيذ العقد ، ظروف اقتصادية تفرض على المتعاقدين اعباءاً باهظة او مدمرة . وهذا ما يحدث مثلاً في فترة ارتفاع الاسعار الشديد او انخفاضها . ويسمى هذا « بالطارىء الاقتصادي » رغم ان من الصعب ، كما اشرنا لذلك سابقاً ، واحياناً من المستحيل التمييز بين هذا الطارىء والطارىء الاداري . ان المفهومين يمكن ان يندمجا عندما يكون تغيير العقد بصورة جذرية ناجماً عن اجراء اتخذته سلطة عامة غير السلطة المتعاقدة .

في مثل هذه الظروف وحينما يكون العقد عائداً للقانون الخاص ، يكون الطرف الثاني في العقد ملزماً بالتنفيذ ، ولا يستطيع ان يطلب من شريكه تعديل العقد . ان مبدأ عدم المساس بالعقد ، المكرس بالمادة 106 من القانون المدني ، يفرض التنفيذ مهما كانت التقلبات الاقتصادية . الا ان القانون المدني ينص على استثناء في المادة 107 الفقرة 3 : « عندما يصبح تنفيذ الالتزام التعاقدي باهظاً جداً ، ودون ان يصبح مستحيلاً ، نتيجة لاحداث طارئة لها طابع العمومية ، بحيث يهدد المدين بخسارة فادحة ، يخفض القاضي ، بقدر معقول وتبعاً للظروف وبعد ان يأخذ بعين

---

(1) ـ مجلس الدولة ـ 28 افريل 1948 ـ مدينة اجاسيو ـ مجلة القانون العام والعلوم السياسية ـ 1948 ـ ص 603 .

الاعتبار مصالح الفرقاء ، الالتزام الذي اصبح مفرطاً » . وبالمقابل فان المتعاقد يكون في وضع افضل عندما يكون هناك عقد إداري اذ انه يستطيع الحصول على تعويض بالاستناد لنظرية الظرف الطارىء التي يعود اصلها لقرار مجلس الدولة الشهير ، الذي من المناسب ذكره قبل دراسة شروط تطبيق هذه النظرية الأقل حدة من تلك التي يطلبها القانون المدني الجزائري .

١ ـ قرار 15 ماي 1916 بشأن الشركة العامة للانارة في بوردو (او « قضية غاز بوردو »)[1] الوقائع بسيطة : في عام 1914 ، اجرت الشركة العامة للانارة في بوردو عقداً (امتيازاً) لتوريد الكهرباء مع المدينة . وحددت تعرفة بيع الكهرباء بالاستناد لسعر الفحم الذي كان يستخدم لتوليده ، وكان يبلغ حينذاك 23 فرنك للطن . ومع قيام الحرب العالمية الاولى ، اصبح الفحم نادراً وارتفعت اسعاره بحيث اصبحت 60 فرنك للطن ، اي تقريباً ثلاثة اضعاف سعر الاساس . وقد طلبت الشركة صاحبة الامتياز الى المدينة السماح برفع التعرفة او بالتعويض عليها . الا ان المدينة رفضت ذلك ورفعت الأمر للقضاء الاداري .

وعندما عرض النزاع عليه ، وجد مجلس الدولة نفسه امام المشكلة التالية : اذا استمر تنفيذ عقد الامتياز بالشروط المنصوص عليها بالاساس فان الشركة ستهلك بين يوم وآخر . وستتوقف حينذاك عن انتاج الكهرباء الأمر الذي سيحرم المدينة من الانارة . والحل الاكثر صواباً هو ان تستمر

---

(1) ـ ورد شرح هذا القرار في R.G.J.A ـ انظر أيضاً : مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 125 مع استنتاجات شاردوني ـ سيراي 1916-111-17 ـ استنتاج شاردوني ـ مذكرة هوريو ـ داللوز ـ 1916 ـ استنتاج شاردوني ـ مجلة القانون العام والعلوم السياسية ـ 1916 ـ ص 206 و 338 ـ استنتاج شاردوني ـ مذكرة جيز .

الشركة بالعمل ولكن بدون ان تتحمل كل العجز الناجم عن ذلك . وهذا ما قرره القاضي بتحميله لمدينة بوردو جزءاً من خسائر صاحب الامتياز . وهكذا استند الحل على ضرورات المرفق العام الذي يجب ان يعمل بصورة طبيعية ، وبدون انقطاع ، وفقاً لمبدأ استمرارية المرافق العامة (انظر ، الباب VII)

2) شروط تطبيق النظرية

لقد طرح قرار غاز بوردو ، في نفس الوقت ، بعض القواعد المتعلقة بتطبيق نظرية « الظرف الطارىء » التي قام الاجتهاد فيمابعد بتحديدها بصورة أدق . فلكي تقوم الادارة بالتعويض ، يجب توفر ثلاثة شروط :

ـ يجب ان يكون الحدث الذي أدى الى صعوبات في تنفيذ العقد غير متوقع ، وغير عادي . إن من البديهي ان يتضمن كل تعهد طويل الاجل طوارىء ، واحتمالات لا يمكن ان تؤخذ كلها بعين الاعتبار . لكن فقط الطارىء غير المتوقع الذي يحبط كل الحسابات التي يمكن للفرقاء ان يجروها حين توقيع العقد ، هو الذي يعتد به لدعم النظرية (استنتاج كورناي ـ مجلس الدولة ، 3 ديسمبر 1920 ـ فروماسول ـ مجلة القانون العام والعلوم السياسية ـ 1921 ـ 81) . وكمثال على الاحداث غير العادية وغير المتوقعة ، نذكر : الحروب ، الازمات النقدية ، الازمات الاقتصادية الشديدة . بالمقابل ، فإنه لا يمكن طلب التعويضات إذا اصبح تنفيذ العقد باهظاً نتيجة ارتفاع في الرسوم الضريبية (المحكمة العليا ـ 13 ديسمبر 1968 ـ شركة V.B. ضد الدولة ـ المجلة الجزائرية ـ 1969 ـ العدد 4 ـ ص 1284 : كان على شركة V.B. أن تورد خيماً للادارة ، وبعد ان تم عقد الصفقة ، فوجئت بزيادة على رسوم الانتاج بنسبة 2,5 ٪ ، فطلبت تعويضاً مقابل هذه الزيادة . ولكن بما

ان الحدث ليس غير متوقع او غير عادي ، فقد رفض القاضي تطبيق نظرية الظرف الطارىء . وقد اتخذت المحكمة نفس الحل في قرار آخر . (المحكمة العليا ـ 13 ديسمبر 1968 ـ شركة ريو برويك ، حولية القضاء ـ 1968 ـ ص 49) .

ـ يجب أن يكون الحدث مستقلاً عن ارادة الفرقاء . فإن كان للظرف علاقة بالمتعاقد فإن النظرية لا تطبق . وينبغي عليه أن يتحمل نتائج اخطائه الخاصة . (مجلس الدولة ـ 20 افريل 1949 ـ وزير الحرب ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 191 = تأخير في التنفيذ سببه المتعهد) . اما إذا تعلق الامر بالادارة المتعاقدة ، فإن نظرية « فعل الامير » هي التي يمكن ان تطبق (انظر الشرح السابق) .

ـ يجب ان يؤدي الحدث لانقلاب حقيقي في العقد . ان مجرد ضياع الربح على المتعاقد لا يكفي بل يجب ان يحيق به عجز مستمر وجسيم . (مجلس الدولة ـ 15 جوان 1928) بلدية لاكورتيف . مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 757) وبالاتجاه المعاكس فانه اذا اصبح هذا العجز الجسيم دائماً فإن تعويض الظرف الطارىء يمكن ان يبدو غير كاف لتأمين تنفيذ العقد . ونصبح حينئذ امام ما يسمى بحالة القوة القاهرة التي تتميز بنظام قانوني مختلف .

3 ـ آثار الظرف الطارىء :

عندما تجتمع الشروط السابقة ، تفتح المجال لحق المتعاقد بالتعويض . ويستمر هذا بتنفيذ التزاماته نتيجة قيام الادارة بتحمل اعباء جزء من العجز . إن طرق حساب التعويض تخضع لاجراء يحدده القاضي ، ويقوم على اساس تقدير العبء الخارج عن التعاقد والناتج عن التنفيذ ،

بأقصى ما يكون ممكناً من الدقة ، وذلك لتوزيع القيمة بين الفرقاء . لكن الجزء الاكبر من العجز يقع ، حين التطبيق ، على الشخص العام .

لقد اصبحت نظرية الظرف الطارىء ذات الاصل الاجتهادي نظرية تقليدية . وقد كرست في النصوص وخاصة في العقود الادارية التي تنص على بنود لتعديل الاسعار تبعاً للهزات الاقتصادية . إن بنود تغيير الاسعار وتحديد التعرفات تجنب الطوارىء غير المتوقعة واللجوء لنظرية الظرف الطارىء التي اصبح استخدامها محدوداً حالياً .

جـ ـ القوة القاهرة :

تتدخل القوة القاهرة في العقود الادارية وفق أسس قريبة جداً من الاسس المطبقة في القانون المدني . ان التعريف على كل حال هو مشابه لأن القوة القاهرة هي حدث خارجي (مستقل عن إرادة الفرقاء) غير متوقع ولا يمكن رده ويحول دون تنفيذ العقد . وبنفس الطريقة المعروفة في القانون المدني ، تحرر القوة القاهرة الفرقاء من التزاماتهم التعاقدية ، وتعفي المتعاقد مع الادارة من كل مسؤولية تعاقدية . وبالمقابل ، فإن السمات الخاصة للقانون الاداري وخاصة مبادىء استمرارية وتأقلم المرافق العامة الثابت تعطي بعض الاصالة للنظرية وذلك عندما يستند للقوة القاهرة من أجل فسخ العقد . إن فسخ العقد ، في القانون الخاص ، لا يسمح به الا اذا كانت هناك إستحالة مادية مطلقة للتنفيذ . اما في القانون الاداري ، فيمكن ان يعلن الفسخ حين يصبح التنفيذ مستحيلاً « من الناحية الاقتصادية » . إن قرار مجلس الدولة في 9 ديسمبر 1932 ـ شركة حافلات شيربورغ (R.G.J.A) يعطي مثالاً نموذجياً لهذه الظروف التي تشابه الظرف

الطارىء ، رغم أنها تبقى متميزة عنها بوضوح [1] .

III - **يجب على الادارة منح بعض امتيازات السلطة العامة للمتعاقد** : إن تنفيذ العقد الضروري لحسن سير المرفق العام يمكن أن يتطلب إستعمال بعض الامتيازات التي تعطيها الادارة للمتعاقد . ومن هذه الامتيازات :

- حق تحصيل الرسوم (مثال : طرق السيارات التي تستعمل مقابل دفع مبلغ من المال) .
- منح احتكار لشركة نقل داخل المدينة .
- حق استخراج المواد (رمل - حجارة . .) في ملكية خاصة .
- الاحتلال المؤقت لملكيات خاصة من اجل القيام بالأشغال العامة . حيث يمكن للمتعهد ان يضع فيها مؤقتا موادا له . (المحكمة العليا - 2 جويليه 1965 - كونسور لوجو - حولية القضاء - 1965 ص 254 = تطلب الدعوى الغاء قرار ولائي يسمح لمؤسسة خاصة مكلفة بالقيام باشغال عامة باحتلال ملكية احتلال مؤقتا . وقد رفض القاضي الدعوى لأن امتيازا كهذا يمكن ان يعطي للاشخاص الذين يعملون لحساب الادارة . ونشير هنا ، الى ان هذا الاحتلال يفسح المجال لحق التعويض .

الشعبة 3 - منازعات العقود :

تدخل هذه النقطة في مجال دراسة المنازعات (السداسي الرابع) . لكن من المناسب ان نشير هنا ببساطة لبعض القضايا التي تطرحها المنازعات المتعلقة بالعقود .

---

(1) انظر حول هذه النقطة : مذكرة الاستاذ لاروك - مجلس الدولة - 9 ديسمبر 1932 - شركة حافلات شيربورغ - سيراي - 9-III-1933 .

ففيما يتعلق بالصفقات العامة ، ينبغي ان يسبق كل إجراء نزاعي مرحلة توفيق إجبارية نص عليها قانون صفقات الدولة (المادة 152 وما يليها . .) وتجري محاولة التوفيق أمام لجنة إستشارية احدثت في كل وزارة . ويرأس اللجنة قاض وتضم ثلاثة موظفين من الوزارة المعنية وممثلين عن الهيئات المهنية . وتدرس اللجنة النزاع وتعطي رأيها خلال مدة ثلاثة اشهر . واذا فشل التوفيق يعرض الموضوع حينئذ على القضاء . إن محاولة التسوية الحبية ، قبل كل لجوء للقضاء ، تستهدف اقامة علاقات سليمة بين الادارة والمتعاقدين معها .

أما فيما يتعلق بعقود المؤسسات الاشتراكية ، فيجب من الآن وصاعداً التمييز حسب الفريق الثاني . فالعقود مع اشخاص القانون الخاص تعود لاختصاص القاضي العادي [1] اما العقود مع المؤسسات الاشتراكية او المؤسسات التي للدولة أغلبية فيها فتعود للتحكيم . إن أمر 17 جوان 1975 هو الذي يستبعد كل اختصاص قضائي وينشىء التحكيم الالزامي لهذه الفئة من العقود.[2] إن عقود المؤسسات الاشتراكية مع أشخاص القانون العام (الدولة ـ الولاية ـ البلدية ـ المؤسسة العامة الادارية) تعود لاختصاص المحاكم التي تنظر في المواضيع الادارية .

---

(1) ـ نترك جانباً حالة العقود مع الشركات الاجنبية التي يعود النزاع فيها احياناً للتحكيم الدولي .

(2) ـ ج . ر ـ ص 606 ـ المادة 1 من الامر : « تخرج كلياً عن معرفة المحاكم ، وتخضع بشكل الزامي للتحكيم ، كل المنازعات المتعلقة بحقوق الذمم المالية والمنازعات الناشئة عن تنفيذ عقود توريدات الاشغال او الخدمات التي يمكن ان تتواجه في علاقاتها المؤسسات الاشتراكية ، والوحدات المسيرة ذاتياً ذات الطابع الزراعي او الصناعي ، وتعاونيات قدماء المجاهدين ، وتعاونيات الثورة الزراعية ، وكذلك شركات الاقتصاد المختلط التي تملك الدولة غالبية اسهمها .

الباب السادس :

الضابطة الادارية

يظهر نشاط الادارة ، إذن ، من خلال اسلوبين قانونيين : العقود الادارية ، والاعمال الادارية الافرادية . وتستهدف الادارة من إستعمالهما السماح للمواطنين او منعهم من القيام بعمل او تصرف ما . هذا المنع او التحريم ، يعرف « بالضابطة الادارية » (La police administrative) ويرمي للحفاظ على النظام العام . فما هي الضابطة الادارية ؟ وما هي السلطات المكلفة بممارستها ؟ وما هي القواعد التي تحكم هذه الممارسة ؟ تلك هي الاسئلة التي سنجيب عليها فيما يلي .

الفصل الثالث عشر :

مفهوم الضابطة الادارية .

غالباً ما يشار لازدواجية تعبير الضابطة ("Police") الذي يحتمل عدة معانٍ . ففي أذهان الناس ، بشكل عام ، يستدعي صورة رجل الشرطة باللباس الرسمي وهو يقوم بتنظيم السير او صورة مفتش الشرطة . غير ان تعبير الضابطة يعني ايضاً نشاطاً او تنظيماً ما . فيجري الحديث مثلاً عن سلطات الضابطة التي يتمتع بها الوالي او رئيس المجلس الشعبي البلدي . ولكي نحدد بدقة مفهوم الضابطة الادارية ، من المناسب ان نميز بين المعنيين اللذين يعطيهما التعبير اولاً ، ثم نميزه عن تعبير الضابطة القضائية ، واخيراً نميز بين الضابطة الادارية العامة والضابطة الادارية الخاصة .

الشعبة 1 ـ المعنى المزدوج لتعبير الضابطة :

ينتج هذان المعنيان ، على التوالي ، من المعيار العضوي والمعيار المادي .

I ـ **فمن وجهة النظر العضوية** : تعني الضابطة مجموع الاشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الانظمة وبحفظ النظام . ويجري الحديث حينئذ عن قوات الشرطة او جهاز الشرطة . إن المظهر التنظيمي هو الذي اخذ هنا بالحسبان . وإذا عدنا مثلاً لمرسوم 5 اوت 1966 المتضمن تنظيم وزارة الداخلية (جـ . ر ـ ص 810) فإن المديرية العامة للامن الوطني كانت تضم حينئذ الدوائر التالية :

- الجهاز الوطني للأمن (C.N.S.) [1].

- المديرية الفرعية للضابطة القضائية .

- المديرية الفرعية للضابطة الجوية والحدودية (P.A.F) وضابطة الاستخبارات العامة (P.R.G) .

- المديرية الفرعية للأمن العام (او ضابطة السير) .

اما مرسوم 3 جوان 1971 (جـ . ر - ص 599) فينظم الضابطة على مستويات : المناطق والولايات والدوائر

II - **ومن وجهة النظر المادية** : تكمن الضابطة في احدى نشاطات السلطات الادارية . وهذا المعنى هو الاهم ، في القانون الاداري ، لأنه يمثل احدى النشاطات الرئيسية للحكومة وممثليها : وهي مجموعة التدخلات الادارية ، اي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدوداً للحريات الفردية . مثال : ضابطة الصيد ، ضابطة جنح المشروبات ، وضابطة السير . . .

إن السلطات المخولة بممارسة سلطة المنع (لأن هدفها هو منع القيام

---

(1) - أحدث هذا الجهاز بالمرسوم المؤرخ في 14 سبتمبر 1963 الذي نص على إنشاء هيئات وطنية للامن (C.N.S) . الا ان هذا النص لم ينشر في الجريدة الرسمية . وفي 11 مارس 1963 صدر مرسوم آخر لدى رئاسة الجمهورية مديرية عامة للجهاز الوطني للامن (جـ . ر - ص 298) . وربطت هذه المديرية بوزارة الداخلية بموجب مرسوم 12 جويليه 1965 (جـ . ر - ص 672) . وقد الغى مرسوم 3 جوان 1971 (ص 599) وحل جهاز الامن الوطني واحدث مجموعات متحركة بدلاً عنه .

ببعض الاشياء) قليلة العدد ، ويحددها القانون . لكن يجب عدم الاعتقاد بأن كل سلطة ضابطة (بالمعنى العضوي) تتمتع بسلطة ضابطة (بالمعنى المادي) . فمفوض الشرطة مثلاً لا يستطيع إصدار قرار تنظيمي يستهدف إغلاق مقهى . إن الوالي او رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حسب الحال ، يتمتع بهذه السلطة . اما المفوض فيكلف بالتنفيذ المادي للقرار .

وعلى كل ، فقد تطور مفهوم النظام العام وأصبح مضمونه لا يغطي فقط الهدوء والامن والسلامة العامة ، بل يغطي ايضاً النظام العام الاقتصادي والاجتماعي[1] . لقد تزايد تدخل الدولة ، في البلاد الرأسمالية ، وذلك لمواجهة الحروب ونتائجها (إقتصاد الحرب ، واقتصاد القحط) او الازمات الاقتصادية . ونتج عن هذا ، ان كثيراً من القطاعات الهامة التي كانت تهيمن فيها المبادرة الفردية والمنافسة خضعت لاحكام إستبدادية اكثر فأكثر وذلك من أجل تأمين إدارة الاقتصاد : النقد والاعتماد ، الاسعار ، النقل،البناء ، . . . وحتى التنظيم الاقتصادي للمنافسة . ونتيجة لهذا الواقع ، تغيرت وسائل تدخل الادارة ، فبدلاً عن استعمال الوسيلة التقليدية للمنع ، اخذت تطبق سلسلة من الاساليب القانونية الجديدة كالتنظيم والمراقبة وتحديد حرية التعاقد . الخ . . .

أما في البلاد الاشتراكية ، فإن النظام العام الاقتصادي ينتج عن المخطط الذي يكتسي طابعاً أمرياً . ان قواعد التخطيط تحدد مضمون النظام

---

(1) انظر :

FARJAT : L'ordre public economique - Paris - 1963 - Le droiteconomique - Paris, P. U. F. 1973 - SAVATIER : " Métamorphose économique et social du droit civil : L'ordre public economique " - DALLOZ - 1965 - chronique - P: 37.

الذي يؤمن الدفاع عنه بصورة اكثر صرامة مما يكون عليه الحال في البلاد الرأسمالية وذلك لأن النظام العام الاقتصادي الاشتراكي يتضمن علاقات الملكية والانتاج التي تشكل الاساس للاشتراكية[1] .

الشعبة2 ـ الضابطة الادارية والضابطة القضائية :

غالباً ما يجري خلط بين الضابطة الادارية والضابطة القضائية . صحيح أن نفس الوكلاء يقومون ، أحياناً ، بممارسة أي منهما ، الامر الذي يدفع للقول بوجود خلط عضوي بين السلطتين إلاّ ان هناك فرقاً بين أهداف كل منهما وكذلك بين الاجهزة المختصة لممارستهما .

I ـ إختلاف الاهداف :

إن هدف الضابطة الادارية هو تجنب الفوضى ، بواسطة التنظيم . إن توفير النظام يعني في الواقع تدارك المخالفات عن طريق تنبيه المواطنين للاعمال والتصرفات التي يجب ان لا يقوموا بها . ان الضابطة الادارية هي إذن وقائية . اما هدف الضابطة القضائية ، بالمقابل ، فهو البحث عن مرتكبي المخالفات لتسليمهم للعدالة . ان الضابطة القضائية قمعية وتبدأ بعد ارتكاب المخالفة .

فالوالي ، مثلاً ، يمنع صيد الغزال ويتخذ ، لهذه الغاية ، اجراءاً يدخل ضمن مفهوم الضابطة الادارية : أي قرار ولائي يخطر فيه المواطنين بوجوب عدم القيام بالصيد تحت طائلة الغرامة او الحكم بالادانة . فإذا لم يمتثل مواطن ما للقرار ، القي عليه القبض واحيل للمحكمة . إن القاء القبض هذا هو نشاط من نشاطات الضابطة القضائية .

---

(1) انظر : DAVID : Les grands systemes de droit contemporains, Paris -Dalloz.

II ـ إختلاف السلطات :

تعود الضابطة القضائية ، مبدئياً ، لوكلاء وضباط الضابطة القضائية الذين يعملون تحت سلطة النائب العام للجمهورية (انظر : المحكمة العليا ـ الغرفة الجزائية ـ 19 ماي 1970 ـ السيد ف . م/ النيابة العامة ـ نشرة القضاة ـ اوكتوبر ديسمبر ـ 1970 ـ ص 117) . وهذا ما يذكره مرسوم 3 جوان 1971 (جـ . ر ـ ص 599) بشأن رئيس الامن في الولاية (المادة 9) . إن وكلاء وضباط الضابطة القضائية يرتبطون إذن ، بالنهاية ، بوزير العدل وذلك عندما يقومون بالملاحقات ضد مرتكبي المخالفات . ان قانون الاجراءات الجزائية هو الذي يعين الاشخاص المخولين بممارسة هذه السلطات . (أمر 6 جوان 1966 ، المعدل بأمر 23 جانفي 1968 ـ جـ . ر ـ ص 95) ويضم هؤلاء :

- ضباط الدرك .
- صف ضباط وعناصر الدرك المعينين بالاسم .
- مفوضو الشرطة .
- ضباط الشرطة ومفتشو الامن الوطني المعينين .
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية .

اما الضابطة الادارية فتمارسها السلطات الادارية اي رئيس الدولة ، والوزراء بتفويض من رئيس الدولة ، والوالي ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

ونشير الى ان رئيس المجلس الشعبي البلدي هو بنفس الوقت سلطة ضابطة ادارية وضابط ضابطة قضائية . ولهذا فإن من المفيد ، اللجوء الى المعيار المادي (هدف النشاط) للتمييز حين الضرورة بين عمل الرئيس الذي يعود لاختصاص هذه الضابطة او ذاك . اما الوالي فإنه لا يمارس الا

بصورة استثنائية نشاط الضابطة القضائية وذلك في حال الاساءة لأمن الدولة . (المادة 28 من قانون الاجراءات الجزائية) .

الشعبة 3 ـ الضابطة الادارية العامة والضابطات الادارية الخاصة :

يستنتج مما سبق ان الضابطة الادارية تسمح لبعض السلطات الادارية بالمساهمة في إقامة النظام العام ، عن طريق اتخاذ التنظيمات اللازمة . إن من بين هذه الاجراءات المتخذة ما يتعلق بالنظام العام بصفة عامة ، ومنها ما يتعلق ببعض المجالات الخاصة التي تتيح المجال للحديث عن الضابطات الادارية الخاصة .

I ـ **الضابطة الادارية العامة** : وهي مسندة للسلطات العامة بهدف ممارستها ، بصورة عامة ، تجاه كل نشاط وفي كل ميدان . ان السلطات المخولة بتلك الضابطة العامة تستطيع ان تتدخل لتنظيم كل ما يمس النظام والأمن والسلامة العامة ضمن اقليم معين . وهذه السلطات محددة حصراً وهي : رئيس الدولة على المستوى الوطني ـ الوالي على مستوى الولاية ـ رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية .

II ـ **الضابطات الادارية الخاصة** : وتطبق ، بالمقابل ، في قطاع محدد بدقة . وتستهدف ، في الوقت الذي تستند فيه لمفهوم النظام العام ، مجالاً اوموضوعاًخاصاً . ويمكن لهذه ان تتناول فرعاً من فروع النشاط : ضابطة الصيد البحري (مثال : مرسوم 21 جوان 1966 المنظم للصيد تحت ـ البحري على الساحل ، جـ . ر ـ ص 643) ، الملاحة الجوية (مرسوم 11 فايفري 1966 ـ جـ . ر ـ ص 152) ضابطة الخرائق (أمر 20 فايفري 1976 ـ جـ . ر . ص 238) ضابطات الصيد ، جنح

المشروبات ، القمار الخ . . . كما يمكن ان تشمل فئة خاصة من الافراد : ضابطة الاجانب (أمر 21 جويليه — [1] 1966 جـ . ر ـ ص 721 ، المكمل والمعدل بأمر 27 سبتمبر 1967 (جـ . ر ـ ص 887) ـ ضابطة الباعة المتجولين ، والبدو الرحل الخ . . واخيراً ، فان الضابطات الخاصة يمكن ان تستهدف غاية محددة كحماية المواقع والنصب التاريخية (أمر 20 ديسمبر 1967 ـ جـ . ر ـ — 1968 ص 50) والابنية المهددة بالدمار (مرسوم 26 سبتمبر 1975 ـ المواد من 40 الى — 43 جـ . ر ـ ص : 914)

ان كلاً من هذه الضابطات الادارية الخاصة تشكل موضوعاً لنص خاص ينظمه ويحدد السلطات المختصة لممارسته والاجراءات التي يمكن أن يمليها .

---

1 ـ انظر المرسوم الصادر في نفس اليوم ـ جـ . ر ـ ص 723 .

الفصل الرابع عشر

سلطات الضابطة .

حين الحديث عن سلطات الضابطة ، يمكن ان نفهم بذلك شيئين : جهاز الشرطة المكلف بمهمات حفظ النظام المادية ، والاشخاص الذين يتولون سلطة التنظيم . إن ما سنحتفظ به هنا للدراسة هو المعنى الثاني فقط ، حيث سنقوم بتحديد السلطة المخولة صلاحية اتخاذ الاجراءات الضرورية لحفظ النظام . إن النصوص هي التي تحدد السلطات المختصة للتدخل من اجل ممارسة الضابطات الادارية الخاصة ، اما الضابطة العامة ، فإن أمر ممارستها يقع على ثلاث سلطات : رئيس المجلس البلدي ، الوالي ورئيس الدولة او الحكومة .

الشعبة 1 ـ رئيس المجلس الشعبي البلدي .

إن السلطة الرئيسية للضابطة العامة هي رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر المسؤول ، في بلديته ، عن حفظ النظام والامن والنظافة والهدوء .

I ـ سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

تنص المادة 235 من القانون البلدي على أن « رئيس المجلس الشعبي البلدي ، مكلف تحت مراقبة المجلس والسلطة العليا بممارسة سلطات الضابطة التي تعود له بموجب القانون » .

ويثير هذا الحكم ملاحظتين :

اولاً : إن الرئيس يمارس اختصاصات الضابطة « تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي » . وينتج عن هذا اختلاف هام مع الوضع السابق الناجم عن القانون البلدي الفرنسي[1] حيث كان رئيس البلدية يمارس الضابطة البلدية بدون مشاركة المجلس البلدي . اما المجلس فلم يكن باستطاعته التداول او الطلب الى رئيس البلدية أن يتصرف بهذا الاتجاه او ذاك ، في ميدان الضابطة . ولقد ادخل القانون البلدي الجزائري ، بالمقابل ، هذه المشاركة ولو تحت ستار المراقبة ، على الاقل . فأصبح يحق للمجلس ان يطلب الى رئيسه تقديم حسابات بشأن استعمال سلطته في هذا الميدان .

أما الملاحظة الثانية فتتعلق « بمراقبة السلطة العليا » ، أي تدخل الوالي . إن الصياغة ، في الحقيقة ، مبهمة الى حد ما ، خاصة وأن فكرة « المراقبة » تترك هامشاً من الاستقلال للرئيس . في حين ان الاشارة للسلطة « العليا » وليس لسلطة « الوصاية » تعيد من جديد علاقة التبعية التسلسلية بين الرئيس والوالي . إن هذا الابهام ناتج عن الطبيعة المزدوجة لنشاط الضابطة نفسه الذي يعتبر ، في نفس الوقت ، شأناً خاصاً بالبلدية وبالدولة . وهذا ، على كل ، ما يوحي به الميثاق البلدي الذي يميز بين فئتين من اجراءات الضابطة : « في الحالة الاولى ، تعود السلطات الاوسع بشكل طبيعي للسلطة البلدية ، لأن الامر يتعلق بقضية تهم أساساً الاطار المحلي » ، اما السلطة العليا فلا تقوم الا بممارسة الشرعية . وفي الحالة الثانية التي تتناول حفظ النظام بمظهره السياسي فإنه لا يضاف الى مراقبة الشرعية مراقبة ملاءمة الاجراء فقط ، وانما يقتصر دور الدولة حين تتدخل

---

(1) المادة96 من القانون الفرنسي للادارة البلدية ، التي تأخذ من جديد بنص المادة91 من القانون البلدي المؤرخ في5 افريل 1884 .

بسلطتها في هذه المواضيع على اعلام السلطة البلدية بالاجراء فقط . ففي هذه الحالة تهيمن سلطة ممثل الدولة على سلطة ممثل البلدية » .

إن هذا التمييز بين حفظ النظام العادي وحفظ النظام بمظهره السياسي ليس سهلاً ، ويحيل الى مضمون الضابطة البلدية .

II ـ مضمون الضابطة البلدية :

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حسب الصيغة التقليدية ، مكلف بتأمين « حسن النظام ، والامن ، والنظافة العامة » (المادة 237 من القانون البلدي) . وهو لهذا يتمتع باختصاص عام في هذا المجال . ان التعداد الذي قام به القانون لا يستنفذ كل الميادين التي يمكنه التدخل فيها . وهو لا يقوم الا بلفت الانتباه الى بعضها على سبيل المثال : وهي : ـ ضابطة الهدوء العام وهدفها « القضاء على ما يسيء للهدوء العام وعلى كل الاعمال التي من شأنها إفساده » . إن المظهر الاهم لهذه الضابطة يكمن في مكافحة الضجة وخاصة اثناء الليل . ولهذا فإن بعض انواع الضجة مسموح بها فقط في النهار : الاشغال التي تحدث ضوضاء كالحفر ، والموسيقى . . . ، وبعضها الآخر مسموح به في بعض المناسبات (الاعياد ، الزواج) او بعض الامكنة (مقاهي ، نوادي الرقص) . إن الحالة الخاصة لقرع الاجراس ـ التي يقابلها أذان المؤذن ـ أدت في فرنسا لتدخل القاضي من أجل التوفيق بين مظاهر العبادة والنظام العام . (مجلس الدولة ـ 19 فايفري 1909 ـ الاب اوليفيه ، R.G.J.A.) .

ـ ضابطة السير وتستهدف « تأمين حركة المرور في الشوارع والساحات والطرق العامة » . وتترجم ، بشكل اساسي ، بتنظيم سير ووقوف السيارات والمشاة الذين يمكن ان يشكل تجمعهم او تظاهرهم او

مسيراتهم الاحتفالية ، ازعاجاً لحركة المرور .

ـ ضابطة الجنائز والمقابر . وينص القانون على ان رئيس المجلس الشعبي البلدي يؤمن هذه الضابطة وفقاً للعادات والاعراف وتبعاً لما تقتضيه مختلف الديانات المطبقة في البلاد . وبالاضافة لهذا ، فإن على الرئيس ان يضمن لكل شخص متوفى ان يدفن بكل وقار ، دون تمييز بسبب الدين او المعتقد . وعلاوة على القانون البلدي ، فقد نظم ، امرين صدرا ، في 15 ديسمبر 1975 (جـ . ر ـ ص 1148) بصورة خاصة ضابطة الجنائز والمقابر وحددا سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ـ ضابطة النظافة وتهتم بشكل خاص بنظافة الشوارع والابنية ، ومكافحة الامراض السارية او المعدية ، ونظافة المواد الغذائية والمأكولات المعروضة للبيع .

وكلف القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي « بحماية الاخلاق العامة »[1] . الا ان ابهام التعبير يطرح قضية معرفة المدى الذي يمكن ان تصل اليه سلطات الضابطة . ان المثال التالي سيسمح باظهار هذه الصعوبة : ان المراقبة السينمائية تسمح لسلطة الضابطة بمنع عرض فيلم من شأنه إحداث فوضى . إن مفهوم اللااخلاقي يرتبط هنا مباشرة بالنظام العام وذلك بالمعنى المادي والعادي للاضطرابات . وهو يسمح ايضاً بالمنع حين يسيء الفيلم للاخلاق العامة دون ان يهدد بالفوضى . ومن هنا صعوبة الاحاطة بمفهوم اللااخلاقي الذي يمكن أن يعني مجرد اضطراب في ضمير المشاهد مع احتمال حدوث تقييم خطير ذاتي لديه . وكما يشير الاستاذ هوريو : « فإن سلطة الضابطة لا يمكن ان تحول دون الاضطرابات

(1) المادة 237 ـ الفقرة 2 من القانون .

الاخلاقية بدون ان تسيء لحرية الضمير حيث تميل حينئذ لفرض نظام أخلاقي معين » ان اعتبار الاخلاق ، بحد ذاته ، كهدف مقبول للضابطة يجب ان يحاط بضمانات لمنع التعسف . فالاخلاق العامة مفهوم نسبي ، متغير حسب الزمان والمكان والمناسبات (إن فيلماً سينمائياً ما يمكن أن يعرض في مكان ولا يعرض في آخر ، كما يمكن أن يمنع الشباب من مشاهدته . . .) ومن هنا تأتي ، بالنتيجة صعوبة مهمة السلطات البلدية في سعيها لحماية الاخلاق العامة[1] .

وعلاوة على مظهر حفظ النظام العام بمعناه التقليدي ، يمكن للضابطة البلدية ان تكتسي مظهراً سياسياً أشار اليه الميثاق البلدي في حديثه عن « اليقظة ، والاخلاق الثورية والدفاع عن الثورة » . ولكن كيف يمكن تعريف هذا التعبير او ذاك من أجل الحيلولة دون تفسيرات تحكمية ؟ ليس هناك معيار قانوني دقيق لذلك ، كما ان القانون نفسه لم يتضمن أية مادة غير تلك المتعلقة بحفظ النظام العام العادي . ويمكن فقط ان نعتبر ، ان ميداناً ما من ميادين الضابطة البلدية يمكن ان يخرج ، في بعض الظروف ، عن نطاق حفظ النظام البسيط ليأخذ طابعاً سياسياً ويصبح بالتالي من اختصاص الوالي بدل رئيس المجلس الشعبي البلدي . ويبدو ان هذا يحدث حين قيام نشاطات من شأنها تهديد امن الدولة ، او الاساءة للعمليات الاقتصادية والاجتماعية كالثورة الزراعية ، والتسيير الذاتي والمؤسسات الاشتراكية .

ولكي يتم تأمين النظام العام ضمن اراضي البلدية يتصرف رئيس

---

(1) انظر ، على سبيل المثال ، القضايا المطروحة ، في فرنسا ، على القاضي الاداري المدعو لتقدير شرعية منع الافلام ، والاجتهاد الهام الذي نتج عن ذلك . (مجلس الدولة ـ 18 ديسمبر 1959 ـ شركة افلام لوتاتيا ـ RGJA) .

المجلس الشعبي بجهاز الشرطة البلدية المتميز عن شرطة الدولة ، والذي صدر نظامه بالمرسوم المؤرخ في 22 جانفي 1970 (جـ . ر ـ ص 116) .

الشعبة 2 ـ الوالي :

يعتبر الوالي ، ضمن إطار الولاية ، الجهة الوحيدة التي تتولى امر الضابطة العامة . فالمجلس الشعبي للولاية لا يشارك بشيء فيه . فما هي سلطات الوالي ، وما هي وسائل ممارسة الاجراءات التي يتخذها ؟

I ـ سلطات الوالي .

تنص المادة 152 من قانون الولاية على « ان الوالي يؤمن إحترام قوانين وأنظمة الضابطة الادارية ، ويعتبر مسؤولاً عن حفظ النظام العام » . وبهذه الصفة يمكنه ان يتخذ ، بقرار ، كل اجراء ضروري على مستوى الولاية . وبالاضافة الى هذه الصلاحية العامة ، يكلف الوالي بتنظيم بعض النشاطات وبعض القطاعات : ضابطة الصيد البري ، والصيد البحري (حيث يفتح المجال للصيد البري في الارياف ويغلق بقرار صادر عن الوالي) والمؤسسات الخطرة ، وغير الملائمة والمضرة بالصحة العامة ، والحماية المدنية[1] والضابطة الصحية (التلقيح) الخ . . . واخيراً فإنه يمكن للوالي ان يمارس الضابطة البلدية في بعض الظروف :

ـ عندما ينص صك قانوني على ذلك صراحة : المادة 21 من نظام مدينة الجزائر[2] تعطي سلطات ضابطة الحماية المدنية لوالي الجزائر وليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي في العاصمة .

---

(1) المادة 158 من قانون الولاية .

(2) مرسوم 27 جانفي 1967 .

ـ عندما يتخذ الوالي اجراءاً قابلاً للتطبيق في بلديتين او اكثر (المادة 234 من القانون البلدي) .

ـ عندما يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصر ويتخذ ، حينذاك ، إجراءات حفظ النظام العام التي رفضت السلطة البلدية إتخاذها بعد تنبيهها لذلك . (المادة 233 من القانون البلدي) .

II ـ الوسائل الموضوعة تحت تصرف الوالي :

لكي يتمكن الوالي من تطبيق القرارات المتخذة ضمن إطار مهمته في حفظ النظام ، يتصرف بدوائر الشرطة التي تخضع لسلطته المباشرة . وهذه الدوائر هي حالياً التالية : ـ دوائر أمن الولاية التي تهتم بالسير ، وحراسة الابنية العامة والطرق العامة .

ـ دوائر الاستخبارات العامة المكلفة باعلام الوالي حول مجمل مظاهر الحياة ضمن الولاية .

ـ دوائر الشرطة القضائية المكلفة بملاحقة مرتكبي المخالفات .

ونشير الى اننا نجد تنظيماً مشابهاً لهذا على مستوى كل دائرة (Daira) حيث توجد مفوضية للأمن العام ، وفرق متحركة للشرطة القضائية وفرق متحركة لشرطة الاستخبارات العامة .

وعندما تتطلب الظروف الاستثنائية ذلك ، يمكن الاستعانة بقوات الدرك المتواجدة ضمن حدود الولاية . وفي الفترات العادية ، يجب على مسؤول الدرك في الولاية ان يعلم الوالي بكل ما يمكن أن يهم النظام العام ، ويقدم لذلك تقريراً دورياً عن الوضع .

الشعبة3 ـ رئيس الحكومة والدولة :

إن رئيس الحكومة هو السلطة التي تمارس الضابطة الادارية العامة ، باسم الدولة . وعندما تتوزع السلطة التنفيذية ، كما هو الحال في فرنسا بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، تطرح مشكلة توزيع الاختصاصات بينها . ويضع الدستور عادة حلاً لهذه القضية . فبموجب دستور 1958 يمارس الوزير الاول سلطة الضابطة إلاّ في الظروف الاستثنائية التي تؤدي لاعطاء سلطات هامة جداً لرئيس الدولة (المادة 16) .

أما في الجزائر ، فإن رئيس الحكومة هو في نفس الوقت رئيس الدولة ، لهذا فإن هناك جهة واحدة تمارس سلطة الضابطة . ولكن ما هو الاساس القانوني لهذه السلطة ؟ ان القانون البلدي (المادة 235) وقانون الولاية (المادة152) هما اللذان يحددان ، على التوالي ، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي . اما فيما يتعلق برئيس الدولة ، فإنه لا يوجد نص مقابل يعترف له صراحة بسلطة الضابطة العامة على المستوى الوطني . وإذا عدنا الى أمر 10 جويليه 1965 فإننا لا نجد فيه نصاً خاصاً بحفظ النظام الا ان المادة الخامسة تنص ببساطة على « ان الحكومة . . . تتصرف بالسلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة وحياة الامة » . ان تفسير هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحية رئيس الحكومة في مجال اتخاذ اجراءات تنظيمية تتعلق بسير المرافق العامة وبحفظ النظام . ونجد ، على كل ، نفس المشكلة في فرنسا[1] حيث أدت لصدور قرار عن

---

(1) لنلاحظ بانه ، منذ1958، يمكن ان نجد الاساس لسلطات الضابطة التي تتمتع بها السلطة الحكومية في المادة38 من الدستور ، لأن تلك المادة تنص على ان كل المواد الاخرى غير تلك المحفوظة للمشرع هي مواد تنظيمية (انظر :

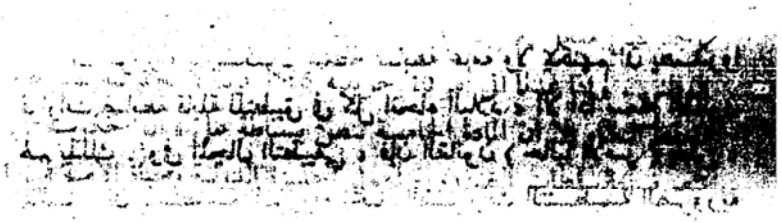
J. CASTAGNE : Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administratifs, Paris, L.G.J.A. 1964. P: 104.

مجلس الدولة في 8 اوت 1919 (ـ لابون ـ .R.G.J.A) : فقد اصدر رئيس الدولة الفرنسية مرسوماً لتنظيم سير السيارات ، ومنح رخص القيادة ، وشروط سحبها (مرسوم 10 مارس 1899) ، وتعرض السيد لابون نتيجة لتطبيق هذا المرسوم لعقوبة تمثلت بسحب رخصة قيادته . فاعترض على شرعية المرسوم محتجاً بأن تنظيم السير يعود لاختصاص المحافظ ورئيس البلدية وليس لرئيس الدولة الذي لا يستمد من اي نص تشريعي سلطة كهذه . ولقد رفض مجلس الدولة حجة المدعي معلناً ان رئيس الدولة يتولى سلطة تنظيمية خاصة تشمل مختلف أنحاء البلاد : « يعود لرئيس الدولة ، بمقتضى سلطاته الخاصة ، وخارج اطار كل تفويض تشريعي ، أن يحدد إجراءات الضابطة التي يجب ، في كل الاحوال ، ان تطبق في كل انحاء البلاد » . ان هذا التحليل قابل لأن ينقل للجزائر حيث يمكن للقاضي ان يتخذ نفس الموقف فيما لو عرض عليه موضوع مشابه .

ان الوزراء لا يشكلون سلطة ضابطة عامة ولا يمكنهم ان يصدروا قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في كل انحاء البلاد ، الا اذا سمح القانون لهم بذلك . وفي المجال التطبيقي ، فإن القانون (حالياً الأمر) يعلن ، غالباً ، ان باستطاعة الوزراء إتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية لتطبيقه . وبالاضافة لهذا فإن الوزراء يتولون بعض الضابطات الادارية الخاصة : فوزير الثقافة يعتبر مختصاً في مجال حماية المواقع والنصب التاريخية ، ووزير الفلاحة في مجال ضابطة الصيد ، ووزير النقل في مجال ضابطة السكك الحديدية . الخ . . .

إن وزير الداخلية لا يستطيع إتخاذ إجراء ضابطة عامة إلا بتفويض . لكنه يستطيع ان يصل لنفس النتيجة بطريق آخر : فباعتباره الرئيس

التسلسلي للولاة ، يستطيع ان يأمرهم باتخاذ إجراء كهذا كل في ولايته ، فيحقق بذلك إجراء ضابطة عام .



الفصل الخامس عشر :

حدود سلطة الضابطة .

ينتج مباشرة عن ممارسة الضابطة الادارية تقييد الحريات العامة وحقوق المواطنين . إن الانظمة الصادرة وتطبيقها يمكن ان يتخذ احياناً طابعاً قهرياً . إننا نجد هنا مرة اخرى الصراع القديم بين السلطة والحرية والذي لا يمكن ان يُحل الا بتسوية بين ضرورات العمل الاداري والنظام العام من جهة وحماية الحريات الاساسية لكل مواطن من جهة اخرى .

ينبغي التمييز بين ممارسة سلطات الضابطة في الفترات العادية والفترات الاستثنائية .

الشعبة 1 ـ الممارسة العادية لسلطات الضابطة :

في الاوقات العادية ، تؤدي ممارسة سلطات الضابطة لتقييد ناجم عن إحترام بعض المبادىء الاساسية وعن مراقبة القاضي .

I ـ إحترام بعض المبادىء الاساسية :

يضمن الدستور او القانون ، بشكل عام ، الحريات العامة . لهذا فإن كل تقييد لها من قبل السلطات الادارية يتضمن تعدياً على مبدأ الشرعية . ولكي تصان الشرعية يجب ان تحترم ثلاث قواعد :

أولاً ـ يجب ان تكون إجراءات الضابطة معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام . ان الحفاظ على النظام فقط هو الذي يسوغ ممارسة سلطات الضابطة ، والا فإن هناك تجاوزاً لحد السلطة او خرقاً للقانون . مثال : أن

ينظم رئيس بلدية حفلات الرقص بحجة ضرورات الهدوء العام في حين ، أنه يريد في الحقيقة ، تجنيب مؤسسته الخاصة خطر المنافسة . إن قرار الضابطة في هذا الصدد هو غير نظامي لأن هناك تجاوزاً لحد السلطة . (مجلس الدولة ـ 14 مارس 1934 ـ الآنسة رولت ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 337) . مثال آخر : محافظ يعلن الاستيلاء على شقة سكنية ليضعها تحت تصرف ساكن آخر ليس له صفة خاصة (مجلس الدولة ـ 17 ديسمبر 1948 ـ السيدة فيال ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 483) . إن إجراء الضابطة هذا غريب عن النظام العام لهذا فإنه يعتبر غير شرعي . ولنفس السبب لا يمكن إستعمال سلطات الضابطة لهدف تحقيق منفعة مالية . ان قرار الضابطة الصادر عن رئيس بلدية بغية تجنيبها نفقة (مجلس الدولة ، 24 جانفي 1930 ـ بويغ ـ غاز ـ بال ـ 1930 ـ I ـ 404) أو تأمين إيراد لها (مجلس الدولة ـ 4 جويليه 1924 ـ بيوجي ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 641) هو قرار غير نظامي . الا إنه مع تطور مفهوم النظام العام الذي إمتد للميدان الاقتصادي ، ومع الدور المتزايد الأهمية للضابطة الاقتصادية ، فإن هذا التقييد لم يعد مقبولاً . ان تحديداً كهذا يتفق والنظرة الليبرالية التي تم تجاوزها والتي كانت الدولة فيها لا تمارس مباشرة نشاطات إقتصادية واجتماعية . ولكن مع قدوم الدولة الموجهة ، ومن باب أولى ، الدولة الإشتراكية فإن الهدف الاقتصادي اصبح يشكل موضوعاً للضابطة . ويبقى على تدخل إجراء الضابطة الاقتصادية ان يكون له موضوع محدد لكي لا يصبح ستاراً لقرار تحكمي . ان كل القضية المطروحة على القاضي حين يعرض عليه موضوع كهذا تكمن في تحديد مدى السلطة التقديرية وهامش الحرية الذي اعطاه القانون للادارة..

ثانياً ـ إن اجراءات الضابطة يجب ان تكون ضرورية . و يجب ان لا تتجاوز ما تتطلبه الظروف . والواقع ان تدخل اجراءات التقييد يجب ان لا يحدث الا اذا كان هناك خطر او تهديد للنظام العام وذلك انسجاماً مع المبدأ القائل « بأن الحرية هي القاعدة ، وان تقييد الضابطة هو الاستثناء »[1] إننا نثير هنا مسألة كبيرة هي مسألة نظام الحريات العامة الذي يتغير حسب البلاد وحسب الازمنة . وبتبسيط هذه المسألة ، يمكن القول بأن كل نظام حريات عامة يرتبط إما بنظام وقائي او بنظام قمعي . فالنظام الوقائي هو الذي يخضع ممارسة كل نشاط لاذن مسبق ويؤدي بالنتيجة لتقييد هام لحريات المواطنين . ويكون الوضع في هذه الحالة معاكساً للمبدأ السابق ذكره ، بحيث يصبح « التقييد هو القاعدة والحرية هي الاستثناء » . وفي نظام كهذا ، لا يمكن عقد إجتماع عام ، على سبيل المثال ، الا بعد الحصول على إذن بذلك . اما النظام القمعي ، بالمقابل ، فهو الذي يترك نشاط المواطنين ينمو بحرية ولا يتدخل الا لقمع التجاوزات . وهذا ما يؤدي الى وضع مشجع اكثر لممارسة الحريات العامة : ففي هذه الحالة ، يعتبر عقد كل اجتماع عام أمراً حراً ، اما منعه فلا يعلن إلا إذا أدى لاضطراب او تضمن تهديداً باحداث إضطراب في النظام العام[2] . الا ان بعض الانظمة يمكن ان تتخذ موقفاً وسطاً فتعترف بالحريات العامة وتقرنها بتنظيم صارم الى حد ما . فأمر 26 سبتمبر 1975 [3] المتعلق بالاجتماعات العامة في الجزائر ينص ، مثلاً ، على

---

(1) لقد اصبحت هذه الصيغة تقليدية بعد استعمالها من قبل مفوض الحكومة كورناي في استنتاجاته امام مجلس الدولة ـ 10 اوت 1917 ـ بالدي ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 638 .

(2) مجلس الدولة : 19 ماي 1933 بنجامين (RGDA) : عندما يراد عقد اجتماع يجب اخطار سلطات الشرطة لكي تتخذ التدابير الضرورية لاجرائه . واذا لم تستطع السلطات تأمين عقده بهدوء بسبب اضطرابات رصينة محتملة فإن بامكانها ان تعلن منعه .

(3) ج . ر ـ ص ـ 886 .

« ان الاجتماعات العامة حرة ، ويمكن ان تعقد بدون إذن مسبق ضمن الشروط المحددة في المواد التالية » (المادة1) . وتطلب المواد التالية ان يعلن مسبقاً عن الاجتماع (المادة2) وان يكون له مكتب (المادة4) وان يجيز حضور موظف (المادة5) وان لا يجري في طريق عام . ان التطبيق الصارم لهذا النظام يؤدي الى منع كل إجتماع .

ثالثاً ـ ان يكون هناك مساواة بين جميع المواطنين امام إجراءات الضابطة . ويتعلق الأمر هنا ، ببساطة ، بتطبيق مبدأ قانوني عام يكرس مساواة الجميع امام القانون . لنأخذ مثال وقوف السيارات في الطريق العام : ان القاضي يعلن عدم شرعية قرار يحفظ حق الوقوف لفئات محددة من المستعملين على جزء من الطريق العام (محكمة التمييز الجزائية ـ 25 اوكتوبر 1961 دالوز ـ 1962 ص : 261 لانه لا يمكن اقامة تمييز بين المواطنين .

II ـ مراقبة القاضي لسلطات الضابطة :

تتم هذه المراقبة امام القاضي الذي ينظر في القضايا الادارية ، او امام القاضي الذي ينظر في القضايا العادية .

ففيما يتعلق بممارسة الضابطة الإدارية ، أي بنشاط تنظيمي يقوم القاضي الذي ينظر في القضايا الادارية ، غالباً ، بممارسة سلطات الضابطة . إن تدخله يتحقق بوسيلتين :

ـ إبطال القرارات غير الشرعية بناء على طلب المواطنين المعنيين . ولكي يقوم القاضي بلفظ العقوبة ضد تجاوزات السلطة ، فإن القاضي يستند على احترام المبادىء المذكورة اعلاه . إن هذا الاختصاص يعود مباشرة للمحكمة العليا .

- إقرار مسؤولية الادارة بسبب الاضرار التي سببتها إجراءات الضابطة : إن القاضي الذي ينظر في الموضوع بناء على دعوى القضاء الكامل ، يدين الادارة ويحكم عليها بدفع تعويضات وفوائد (انظر محاضرات السداسي الرابع والمسؤولية الواقعية لنشاطات الضابطة) . ويعود الاختصاص هنا للمحاكم .

وعلاوة على القاضي الذي ينظر في القضايا الادارية ، فإن القاضي الذي ينظر في القضايا العادية مدعو هو أيضاً لمراقبة شرعية ممارسة سلطات الضابطة . وتبدو هذه الحالة كما يلي : أحيل شخص للمحكمة بسبب خرقه نظام الضابطة . فأثار مسألة شرعية النظام الذي خرقه . فكان على الوالي ، قبل ان يلفظ حكمه ، ان يتحقق من شرعية النظام الذي سيطبقه . فإذا كان غير شرعي فإنه سيرفض تطبيقه ويطلق سراح المتهم . ونشير هنا ، الى ان القاضي العادي لا يستطيع الغاء النظام (فهذه السلطة محصورة بالمحكمة العليا) الا انه يستطيع فقط رفض اصدار عقوبة بالاستناد له . ان سلطة القاضي القمعية تنتج من المادة 459 من القانون الجزائي (أمر 8 جوان 1966 التي تسمح له بمعاقبة اولئك الذين يخالفون المراسيم والقرارات الصادرة « بصورة شرعية » .

الشعبة2 - نظرية الظروف الاستثنائية :

إن القواعد التي أشرنا اليها قبل قليل تؤمن حماية الحريات العامة في الفترات العادية . لكن هناك فترات (حروب او أزمات خطيرة) تتغلب فيها متطلبات السلطة على متطلبات الحرية بشكل يؤدي الى اتساع سلطات الضابطة . ولكي يتم تبرير استبعاد بعض المبادىء والقواعد ، وتفسير تقييد المراقبة القضائية تجاه نشاطات الادارة ، يُلجأ لنظرية الظروف الاستثنائية . إلا أن القاضي يحاول ، حتى اثناء هذه الفترات ، ممارسة حد

أدنى من المراقبة وذلك للحيلولة دون التحكم . ويطلب ، بشكل خاص ، ان تستند سلطات الضابطة المتضخمة لنص تشريعي لانها تقوم بتهديد الحريات الفردية .

ونظراً لعدم وجود نصوص جزائرية متعلقة بهذه الظروف فإننا سندرس النصوص الفرنسية على سبيل المثال .

يميز عادة بين نوعين من النظم الاستثنائية : حالة الحصار وحالة الطوارىء .

I ـ **حالة الحصار** (L'état de siège)

يسمح قانون 3 افريل 1878 باعلان حالة الحصار في أثناء الحروب او الثورات المسلحة . ويعود هذا الاعلان لاختصاص الحكومة عندما تكون مدة الحصار أقل من 12 يوماً ولاختصاص البرلمان عندما تكون أكثر من ذلك .

وتؤدي حالة الحصار لثلاث نتائج كبرى :

1 ـ **ان السلطة العسكرية تحل محل السلطة المدنية في تولي سلطات الضابطة .**

2 ـ ان هذه السلطات تتسع وتصبح غير مألوفة : التفتيش ليلاً نهاراً ـ إبعاد بعض الاشخاص ووضعهم في الاقامة الجبرية ـ البحث عن الاسلحة والذخيرة ـ منع الاجتماعات والمنشورات التي من شأنها الحض على الفوضى .

3 ـ إتساع صلاحيات المحاكم العسكرية بشكل يسمح لهم بالنظر في المخالفات التي يرتكبها المدنيون .

ضمن هذه الشروط ، يكتفي القاضي الاداري عندما يعرض عليه الموضوع ، بملاحظة إتساع سلطات الضابطة ، ويضفي صفة الشرعية على الاجراءات المتخذة مستنداً بذلك لنظرية سلطات الحرب . (انظر الاجتهاد الناجم عن القرارات التالية : مجلس الدولة : 6 اوت 1915 ـ دلوت ـ R.G.J.A ـ مجلس الدولة : 28 فايفري 1919 ـ السيدة دول ولوران ـ R.G.J.A) .

II ـ حالة الطوارىء (L'état d'urgence)

وقد ارتبطت مباشرة بحرب الجزائر لان قانون 3 افريل 1955 هو الذي ينص على ان كل او جزء من الارض الجزائرية او الفرنسية يمكن ان يعلن في حالة طوارىء وذلك في حالة حدوث تهديدات خطيرة للنظام العام . وقد حل قانون 16 مارس 1956 ، فيما بعد ، محل ذلك القانون . وتضمن القانون الاخير السلطات الخاصة التي اتخذت بناء على طلب حكومة غي موليه .

إن نتائج حالة الطوارىء قريبة جداً من نتائج حالة الحصار باستثناء ان السلطة المدنية هي التي تمارس سلطات الضابطة المتضخمة . ويمكن للسلطات الادارية في هذه الحالة ان :

ـ تمنع السير والاقامة في بعض المناطق (سياسات « المناطق المحرمة » لازعاج نشاط جيش التحرير الوطني) .

ـ تمنع الاجتماعات والمنشورات الصحفية وبرامج الاذاعة الخ . . .

ـ التفتيش ليلاً ونهاراً .

ـ تعلن ، بشكل خاص ، الحجز الاداري لكل شخص يعتقد ان نشاطه خطير بالنسبة للنظام العام .

إن ممارسة هذه السلطات[1] لا يمكن ان يؤدي الا الى تجاوزات خطيرة جداً وفي تغطية الاعتقالات ، والتعذيب والاختفاء ومظاهر الظلم الاخرى اثناء حرب التحرير الوطني . إن القاضي الذي عُرضت عليه احياناً هذه التجاوزات لم يستطع القيام الا بمراقبة ضعيفة جداً وغير فعالة كلياً . كما يشير لذلك مؤلف بقوله : « بدا القاضي ، في هذه المناسبة ليس كمراقب للسلطة التنفيذية ، بل كمتعاون معها ، ففسر بصورة واسعة التفويضات التي أعطاها الدستور والقانون للحكومة ، وسَوَّغَ بالتالي الاساءات العديدة المهددة للحريات »[2] . ونذكر من بين القرارات العديدة في هذا الصدد، القرارات التالية المتضمنة :

- منع الاقامة : مجلس الدولة - 16 ديسمبر 1955 - السيدة بوركبه - مجموعة قرارات مجلس الدولة - ص 520 - داللوز - 1956 - ص 392 - مذكرة دراغو - R.J.P.U.F 1956 - 347 - إستنتاج شاردو .

- الاقامة الجبرية[3] : مجلس الدولة - 7 مارس 1958 - زاكوان - مجموعة قرارات مجلس الدولة - ص 150 .

---

(1) - انظر :

ROBERT J. : " Les violations de la liberté individuelle commises par l'administration, Thèse, Paris , 1956.

COLLIARD C. A. : Les libertés publiques , Précis, Dalloz.

BURDEAU G. : Les libertés publiques, Paris, I G D J.

RIVERO J. : Les libertés publiques, Dalloz

VIDAL-NAQUET-P. : La torture dans la République - Editions de Minuit, 1972

HEYMANN A. : Les libertés publiques et la guerre d'Algérie, Paris , LGDJ 1972.

(2) - انظر :

DANIELLE. L. OSCHAK : Le rôle politique du juge administratif français, LGDJ 1972, P. 256 et suiv.

(3) - انظر : VIALLE. J. : " L'assignation à résidence" - J. C. P. 1961, I- munéro 1636

ـ الحجز الاداري[1] : مجلس الدولة ـ 30 جانفي 1959 ـ غرانـج ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 85 ـ مع استنتاجات مفوض الحكومة شاردو .

هذه القوانين والانظمة المتخذة « لحفظ النظام » في الجزائر اي للصراع ضد حرب التحرير ، لم يمدد العمل بها في الجزائر بطبيعة الحال . فقانون 31 ديسمبر 1962 الذي يمدد العمل بالتشريعات النافذة في ذلك التاريخ يستبعد « كل النصوص او الاحكام المتضمن اساءة او تهديداً لممارسة الحريات الديمقراطية بصورة طبيعية » . ونظراً لعدم وجود نصوص تشريعية خاصة بالحجز الاداري فإن الاجراءات المتخذة في هذا المجال ليس لها أساس قانوني[2] .

---

(1)ـ ادى الحجز الاداري لتدخل القاضي الاداري في فرنسا ، قبل حرب التحرير الجزائرية . انظر القرار الهام لمحكمة المنازعات ـ 27 مارس 1952 ـ السيدة دولا ميرت ـ RGJA ـ انظر : ايضاً :

L. PHILIP : " Les internements administratifs, Dalloz, 1962, chronique, P: 135.

(2)ـ يتعلق الامر هنا باجراءات حجز لاسباب سياسية . بالمقابل ، فإن حجز المجانين الذي نص عليه قانون 30 جوان 1838 الذي يسمح بالقيام به لسبب طبي او سبب يتعلق بالنظام العام ، بناء على طلب المحافظ ، او الاقارب . ولتجنب الاجراءات التحكمية توجد ضمانة محددة : فقبل كل حجز ، يطلب القانون تقديم شهادة طبية تلاحظ وجود حالة المرض وضرورة حجز صاحب العلاقة . الا ان هذا القانون الغي منذ 5 جويليه 1975 واصبح حجز المجانين بدون اساس قانوني .

الباب السابـــع :

المرافق العامة

إن تطبيق الانظمة الادارية لا يبدو فقط من خلال الشكل السلبي لاجراءات الضابطة التي تمنع بعض الاعمال او التصرفات ، ولكنه يبدو ايضاً بشكل اكثر ايجابية يتمثل بتنظيم وتشغيل المرافق العامة الضرورية لاشباع حاجات الناس .

إن اسلوب الضابطة الذي يتمثل بالمنع يقف غالباً في مواجهة اسلوب المرفق العام الذي هو عبارة عن تقديم خدمات للمواطنين الذين هم بمثابة مستفيدين . الا ان هذه المواجهة تميل للتناقض لان اهداف ووسائل الوسيلتين تقترب من بعضها البعض بسبب تطور دور الدولة ولا سيما على المستوى الاقتصادي والاجتماعي . ان الادارة ، بالاصل ، حين تمارس سلطات الضابطة ، فإنما تستهدف بشكل أساسي حماية الدولة ومؤسساتها أي حماية الطبقات صاحبة الامتيازات التي تسيطر على الدولة . ولكن مع التطور ، شيئاً فشيئاً ، باتجاه النظم الاكثر ديمقراطية ، أصبحت الضابطة تستهدف بشكل اكبر جعل الحياة الاجتماعية ممكنة . إن فكرة الدولة ما زالت قائمة ، إلاّ انها لم تعد الفكرة الوحيدة الا عندما تطرأ ظروف إستثنائية وتأخذ بتهديد المؤسسات القائمة . كذلك ، فإن مهمة المرفق العام بحد ذاتها تغطي مهمة الضابطة : ان منع القاء الاوساخ في الشارع وتنظيم مصلحة تنظيفات الشوارع تسمح بتأمين النظافة العامة : ان الحماية المدنية تجمع بشكل وثيق بين اجراءات المنع واجراءات النجدة الخاصة بالمواطنين . . . ان من الصعوبة احياناً بمكان معرفة ما اذا كان نشاط إداري ما يشكل تدخلاً من تدخلات الضابطة أم إحداثاً لمرفق عام ، لأن مفهوم الضابطة الادارية المحدد بمجرد الحفاظ على النظام العام (الهدوء ـ الامن والنظافة) قد تم تجاوزه حالياً . إن التدخل المتزايد دوماً للدولة وقيامها

باعباء قطاعات هامة من الحياة الوطنية ، يحول مفهوم النظام العام الـذي أصبح اقتصادياً واجتماعياً[1] إن اهداف الضابطة والمرفق العام بدأت تندمج في مفهوم المصلحة العامة . اما الاختلاف فإنـه ما زال باقياً على مستـوى الاجراءات والوسائل المستعملة : باعتبار ان الاكراه يمثـل السمـة المميزة لنشاط الضابطة .

ان الدراسة المعمقة للمرافق العامة وللمؤسسات العامة تدخل حالياً ضمن برنامج السنة الرابعة من الاجازة حيث تشكل موضوعاً لمحاضرات تمتد على مدى السنة الدراسية[2] . الا ان من المناسب هنا ، ان نستخلص فقط الخطوط الكبرى والنظرية العامة من خلال تحديد مفهوم المرفق العام (الفصل 16) والقواعد التي تحكم التنظيم (الفصل 17) وسير المرافـق العامة والمؤسسات العامة (الفصل 18) .

---

(1) انظر :

P. BERNARD : La notion d'ordre public en Droit administratif, Paris , 1962,

G. FARJAT : L'ordre public économique, Paris , 1963.

MARTRES : La police économique, Thèse, Bordeaux, 1966.

(2) من اجل دراسة معمقة للمشاريع العامة الجزائرية : انظر :

F. BORELLA : Le droit public économique de l'Algérie", Revue algérienne , 1966, N° 3 et 4 et surtout les études de M. MIAILLE publiées dans la revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, 1972, N° 3 et 1974, N° 1.

الفصل السادس عشر :

مفهوم المرفق العام[1]

يعتبر مفهوم المرفق العام أكثر مفاهيم القانون الاداري إثارة للجدل . فحين يتطرق المرء لدراسة هذا القانون ، ينبغي عليه ، لكي يتقدم في أية عملية تفسير ، ان يتخذ موقفاً ما من هذا المفهوم وان يشارك ، بالتالي ، في الجدل القائم حول تعريف المرفق العام ونظامه القانوني . إن اتساع هذا الجدل في فرنسا[2] ناجم عن النتائج القانونية (مجال تطبيق القانون العام ، واختصاص القاضي الاداري) وعن الامتدادات الاقتصادية والسياسية التي تتضمنها .

فلنحاول اذن تعريف مضمون المرفق العام ، وتحديد السلطة المختصة لاعطائه شكلاً ما أي لاحداث مرفق عام .

الشعبة1 ـ تعريف المرفق العام :

I ـ معايير المرفق العام .

يمكن تعريف المرفق العام بالرجوع الى المعيار العضوي او المعيار المادي .

---

(1) انظر : J. CHEVALIER: Le service public-Dossiers thémis P.U.F-Paris-1971-96 pages.

يعطي هذا الكتاب عرضاً مختصراً للموضوع ويجمع مختلف عناصر الجدل حوله .

(2) انظر الكتب العادية .

المعيار العضوي : المرفق العام ـ المؤسسة :

يقصد بمفهوم المرفق العام ، اولاً ، الادارة بشكل عام أو مؤسسة ادارية محددة . فمرفق العدالة العام هو القضاء اووزارة العدل . ومرفق التعليم العام هو الجامعة او الكلية حيث يتسجل الطالب ، وهو الوزارة المكلفة بالتعليم . ان المظهر العضوي هو الذي يبدو هنا : فحيث توجد مؤسسة ـ ادارية يوجد مرفق عام .

2) **المعيار المادي :**

يغطي مفهوم المرفق العام ، ايضاً ، كل نشاط شرع به بهدف إشباع مصلحة عامة . إن نشاط المرفق العام يتميز اذن عن النشاط الخاص . فالاول تحركه المصلحة العامة ويجب ان لا يهتم بتحقيق ربح ما ، اما الثاني فتحركه المصلحة الخاصة بتحقيق الارباح . ان العدالة ، مثلاً ، هي النشاط الذي يستهدف حل المنازعات وقول الحق . اما التعليم فهو النشاط الذي يتمثل باعطاء تكوين نظري او تقني .

تلك هي مفاهيم او معاني المرفق العام التي كانت مرتبطة مع بعضها البعض بشكل وثيق ، خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين . في ذلك الحين كان المرفق العام ـ المؤسسة يقوم بتأمين المرفق العام ـ النشاط . وبعبارة اخرى ، كان كل نشاط يستهدف المصلحة العامة يقع على عاتق إدارة تتمتع بنظام قانوني خاص يحكمه القانون العام . اما كل النشاطات الاخرى ذات الطبيعة الخاصة فتدخل ضمن نطاق المبادرة الخاصة ويحكمها القانون الخاص .

في ذلك الحين ، كان كل التيار القانوني وعلى رأسه مدرسة المرفق العام بزعامة ليون دويجي ، يريد ان يستعمل هذا المفهوم ليس فقط لتحديد

ميدان تطبيق القانون العام واختصاص القاضي الاداري ، وانما لتعريف الدولة وتحديد ميدان عملها وسلطتها ايضاً . فالدولة ، حسب رأي دويجي « ليست . . .قوة تقود او سيادة وانما هي تعاونية مرافق عامة منظمة ومراقبة من قبل الحكام . . . .من هنا نرى مفهوم المرفق العام في كل نشاط يجب ان يتم انجازه وتنظيمه ومراقبته من قبل الحكام . لأن إنجاز هذا النشاط لا بد منه لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي ، ولانه لا يمكن تحقيقه كلياً ، نظراً لطبيعته ، إلاّ بواسطة تدخل القوة الحاكمة »[1] . إن الصلة بين مهمة المرفق العام والشخص العام هي صلة آلية : « فالقول بأن مرفقاً ما اصبح او يجب ان يصبح مرفقاً عاماً ، يعني انه سينظم من قبل الحكام وسيعمل تحت مراقبتهم »[2] .

إلا ان هذه الصلة المنسجمة بين المعيارين بدأت بالتحلل مع تطور الحقائق الاقتصادية والاجتماعية ، ومع الدور الذي أريد لمفهوم المرفق العام أن يلعبه .

II ـ تطور وصعوبات مفهوم المرفق العام :

حين كان المرفق العام النشاط يعني المرفق العام المؤسسة ، لم يكن هناك صعوبة في التعرف على المرفق العام كما كان يفهم في دولة القرن التاسع عشر الرأسمالية .

---

(1)ـ انظر : DUGUIT : Traité de droit constitutionnel, Tome 2, 1928, P: 59 et suiv.

وحول مفهوم السلطة والحكومة لدى دويجي : انظر :

La Thèse de H. GOURDON' BORDEAUX' 1970.

PISIER-KOUCHENER-E. : " Le service public dans la théorie de l'Etat de L. DUGUIT, Paris, L.G. D. J. 1972.

(2). دويجي : المرجع السابق ذكره .

كان المفهوم الليبرالي التقليدي يقصر المرفق العام على نشاطات معينة مثل الدفاع الوطني ، والعدل ، والشرطة . . . وهي نشاطات تهتم بصورة أساسية بالحفاظ على النظام . ضمن هذا الافق كانت الدولة وكل جهازها الاداري عبارة عن حراس للنظام الاقتصادي الليبرالي الذي كانت تنشط بداخله المبادرات الفردية . وفي كل الاحوال ، فإن على السلطة العامة الا تتدخل في النشاطات الصناعية والتجارية المربحة وذلك تحت طائلة منافسة المشروع الخاص ومالكي وسائل الانتاج بصورة غير طبيعية وغير نظامية . لقد كانت النظرية القانونية تفهم المرفق العام بشكل ضيق جداً ، وتسعى جاهدة لاستعماله بغية تضييق دور الدولة واحتواء الادارة خارج إطار المهمات الاقتصادية .

إننا نرى إذن ان المرفق العام المتستر وراء هذا التحليل القانوني هو مفهوم سياسي . وبهذه الصفة فإن مضمونه يجب بالضرورة ان يتطور وفقاً للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والايديولوجية الجارية . وهذا هو رأي دويجي ، الذي أجاب على التساؤل عن النشاطات التي يمكن وصفها بالمرفق العام بقوله : « انه لا يمكن اعطاء جواب ثابت . لان هناك شيئاً ما يتغير بصورة أساسية ، شيء متطور بالدرجة الاولى . . . إن كل ما يمكن قوله هو أنه بقدر نمو المدنية يزداد عدد النشاطات القابلة لان تستخدم كأساس للمرافق العامة ، وينمو بالتالي عدد هذه المرافق »[1] . لقد كان لدويجي إذن نظرة صحيحة للتطور ، لكنها غير كاملة ، لان هذا التطور سيضع موضع الاتهام التوافق الذي اقامه بين المرفق العام ـ النشاط والمرفق العام ـ المؤسسة ، وذلك من زاوية علاقتي التبادل اللتين يتضمنهما .

---

(1) دويجي ـ المرجع السابق .

1 ـ فمن جهة اولى ، تتدخل الدولة ، والاشخاص العامون الآخرون شيئاً فشيئاً من أجل تحمل أعباء نشاطات اقتصادية كان المفهوم الليبرالي يحجزها ، حتى ذلك الحين ، للمبادرة الفردية . الا ان النقص الذي خلفته الحربين العالميتين ، ونتائج الازمة الاقتصادية لعام 1929 ، والتأميمات التي قررت تحت ضغط القوى والايديولوجيات الاشتراكية ، شكلت عوامل دفعت الدولة الليبرالية وادارتها لتصبح تدخلية وموجهة .

2 ـ ومن جهة ثانية وبالمقابل ، فقد شارك بعض الاشخاص الخاصين بتسيير نشاطات هدفها تحقيق المصلحة العامة . ان هذه المشاركة التي وجدت خلال القرن التاسع عشر بشكل الامتياز ، اخذت فيما بعد أشكالاً مختلفة حاولت التكيف مع النشاطات التي أرادت إدارتها .

في كلا الحالتين ، طرح نفس السؤال : هل تمارس الدولة ، التي اصبحت كصناعي او تاجر ، نشاط مرفق عام ؟ وهل يمارس الاشخاص الخاصين المكلفين باشباع مصلحة عامة ، نشاطاً خاصاً ؟ ونظراً لعدم وجود جواب دقيق وكافي على هذا السؤال المزدوج ، إستنتج القانونيون بأن هناك « ازمة » في المرفق العام ، وبالتالي ، أزمة في القانون الاداري لان المعايير ، التي تسمح بتحديد مجال تطبيقه ، قابلة للنقاش[1] . الا ان الاسباب

(1)ـ انظر بشكل خاص :

DE CORAIL : La crise de la notion juridique du service public, 1964.

WALINE : Préface au juris, classeur de droit administratif.

RIVERO : " Existe il un critère du droit administrafif ? R.D.P. 1963, P: 279

L'HUILLIER : Chronique Dalloz, 1955, P: 119 et 1957, P: 91.

LA TOURNERIE : " Sur un lazar jiridique bulletin de santé de la notion de service public ", E. D. C. E., 1960, P: 61.

DELAUBADERE : Révalorisations récentes de la notion de service public", A. J. D. A., 1961 P: 591.

العميقة لهذه الازمة لم تُدرك بوضوح ، لأن أغلب المؤلفين عرضوها بشكل مغرق في الشكلية القانونية ، بمعنى أنهم أرادوا تفسيرها فقط بالاستناد للبراهين والتقنيات القانونية .

وفي الحقيقة ، فإن كل الانشاءات التقنية القانونية الكبيرة تستمد اصولها من مراحل التحولات الاقتصادية والاجتماعية العميقة ، وخاصة عندما تجري تبدلات وتظهر تناقضات يسعى المجتمع للتغلب عليها[1]. إن السؤال النظري الاساسي المطروح ، فيما يتعلق بنمو المرافق العامة الاقتصادية ، ينجم عن التناقض بين كون النشاطات الاقتصادية (الصناعية والتجارية) محجوزة عادة للمبادرة الخاصة (الملكية الخاصة) والطابع العام المعطى لها (التملك العام) . وبعبارة اخرى ، فإن السؤال يحيل لسؤال آخر يشترطه بشكل أساسي : إن علاقات الانتاج تتفوق في المجتمع المعني اي حين الانتقال من شكل من أشكال الرأسمالية لآخر . فخلال مرحلة الرأسمالية التقليدية او المنافسة الحرة ، كانت كل النشاطات الاقتصادية مربحة وتسمح بالتراكم وبفائض القيمة الذي يميز نظام إستغلال الانسان للانسان : وكان المرفق العام حينذاك يقتصر على مهام حفظ النظام (الدولة الدركية) . ومع قدوم الرأسمالية الاحتكارية اصبحت الدولة نفسها اداة في عملية التراكم وذلك بتدخلها في تمويل وتسيير النشاطات الانتاجية .

وأخذت الدولة تتحمل أعباء القطاعات التي تعجز عنها المبادرة الخاصة إما لأن الأرباح المحققة تكون ضعيفة أو سلبية ، أو لأن رأس المال

---

(1) - انظر :

R. SAVATIER : " Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui.

G. RIPERT : " Aspects juridiques du capitalisme moderne, Paris , 1946.

الذي يجب ان يستثمر ويجمد فيها يكون كبيراً جداً (الاشغال العامة الكبيرة والمكلفة والتي تشكل البناء التحتي الضروري للنشاطات الاخرى) . ولهذا فإن من غير المدهش ان نلاحظ ان المرافق العامة خاسرة غالباً لأن هذا هو الدور المحدد لها .

إن ما يدهش بالفعل ، هو سماع الاقتصاديين والقانونيين الليبراليين يشتكون من تقنيات التسيير العام ، لانهم يبرهنون بذلك على خلطهم بين النتائج والسبب . ان تقنيات القانون العام هذه قد تكون غير متكيفة ، الا انها ليست ابداً السبب الاول لعجز المرافق العامة ، لأنه عندما يصبح نشاط اقتصادي ما قليل المردود او خاسر ، يسند لمرفق عام ويطبق عليه ، بالنتيجة ، التسيير العام[1] . ان كل مشاكل المؤسسات العامة تكمن في هذا الرهان بين النشاط ذي المردود والنشاط الخاسر . هذا الرهان الذي هو بالاساس سياسي ويخضع لتوازن القوى الاجتماعية داخل الدولة والمؤسسات .

ومن خلال هذه الملاحظات ، نستخلص إذن ، ان مفهوم المرفق العام ، ليس ، ولا يمكن ان يكون مفهوماً قانونياً مجرداً وحيادياً ، وليس له من معنى الا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي اسندت له والتي يجب تحديدها مسبقاً قبل اعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعيين الجهة المؤهلة لاحداث هذا المرفق او ذاك .

---

(1) - انظر :

François MARSAL : Le dépérissement des entreprises publiques , Calmann Lévy, Paris , 1973.

حيث يلاحظ المؤلف أن تعميم المؤسسة العامة في اوروبا جرى في القطاعات الاقتصادية الاقل مردوداً . . . ان التملك العام حدث في الواقع سواء في الصناعات القديمة نسبياً ام في الصناعات الحديثة جداً والتي كانت آفاق مردوديتها غير اكيدة .

الشعبة2 ـ السلطة المختصة باحداث المؤسسات والمرافق العامة .

I ـ **على المستوى الوطني** : إن تعيين السلطة المختصة باحداث وتنظيم المرفق العام الوطني يخضع لتوزيع السلطات بين البرلمان والحكومة . فإذا اخذنا المثال الفرنسي ، منذ دستور 1958 ، نجد أن إحداث المرافق العامة الذي كان تقليدياً من اختصاص المشرع ، لم يرد ذكره بين المواد المحجوزة للقانون . لهذا فإن احداثها يتم بالطريق التنظيمي اي بواسطة المراسيم [1] . أما في الجزائر ، فإن هناك تطور ملحوظ بأمرين : فقبل أمر 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966 ، كان احداث المرفق العام يتم سواء بموجب نص تشريعي او نص تنظيمي .

ـ من الامثلة على الاحداث بقانون : مصرف الجزائر المركزي [2] الصندوق الجزائري للتنمية [3] الديوان الوطني للنقل [4] الخ . . .

ـ ومن الامثلة على الاحداث بمرسوم : الديوان الوطني لليد العامة [5]

---

(1) ـ إن المادة 34 من الدستور تميز ، في الحقيقة ، بين احداث « فئات المؤسسات العامة » التي تعود للمجال التشريعي ، واحداث مؤسسة تدخل ضمن هذه الفئة الذي يعود للمجال التنظيمي . ان هذا التمييز يؤدي لمناقشات بين المؤلفين وخاصة فيما يتعلق بالتفسير الذي اعطاه المجلس الدستوري ومجلس الدولة المكلفين بتحديد الاختصاصات المتتالية للبرلمان وللحكومة .

(2) ـ قانون 13 ديسمبر 1963 ـ جـ . ر ـ ص 110 .

(3) ـ قانون 7 ماي 1963 ـ جـ . ر ـ ص 418 ـ ومنذ أمر 7 جوان 1972 (جـ . ر ـ ص 558) اصبح الصندوق الجزائري للتنمية يعرف باسم البنك الجزائري للتنمية .

(4) ـ قانون الاول من اوت 1963 ـ (جـ . ر ـ ص 782) .

(5) ـ مرسوم 29 نوفمبر 1962 ـ (جـ . ر ـ ص 76) .

والـديوان الوطنـي للتسـويق [1] والسوناطـراك [2] والشركة الـوطنية للتعدين [3] الخ . . .

أما بعد أمر 31 ديسمبر 1965 ، وبموجب المادة 5 ـ مكرر ـ منه ، فإن إحداث كل مؤسسة عامة لا يمكن أن يتحقق الا بنص له قيمة تشريعية ، أي حالياً ، بأمر . إلا انه إذا كان تدخل الامر ضرورياً لاحداث فئة من المؤسسات العامة ، فإن المرسوم يكفي لاحداث مؤسسة ضمن هذه الفئة . إن هذا على الاقل ، ما يستنتج من أمر 26-12-1969 المتضمن احداث المعاهد التكنولوجية الذي تنص المادة الثانية منه على ان كل معهد سيكون ، فيما بعد ، موضوعاً لمرسوم [4] . هذا النظام يتعلق بالمرافق العامة على المستوى الوطني ، كما يبين ذلك قانون المالية لعام 1968 الذي عدلت المادة التاسعة ـ مكرر منه المادة الخامسة ـ مكرر ـ من قانون 1966 ، من جهة ، وأمر 16-11-1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات من جهة اخرى . فالمادة الخامسة من هذا الامر تنص على « ان المؤسسة الاشتراكية تحدث بمرسوم باستثناء المؤسسات ذات الاهمية الوطنية التي يجب ان تحدث بقانون » .

---

(1) ـ مرسوم 13 ديسمبر 1962 (جـ . ر ـ ص 106) .

(2) ـ مرسوم 31 ديسمبر 1963 (جـ . ر ـ 1964 ـ ص 23) .

(3) ـ مرسوم 3 سبتمبر 1964 (جـ . ر ـ ص 1010) .

(4) ـ مثال : مرسوم 21 افريل 1970 الذي احدث المعهد التكنولوجي للتجارة (جـ . ر ـ ص 437) ومرسوم 20 جويليه 1970 الذي احدث المعهد التكنولوجي للتخطيط والاحصاء (جـ . ر ـ ص 718) الخ . . . في 30 افريل 1970 كان هناك عشر معاهد تكنولوجية . ولكن نشير الى ان المعهد الاول من بينها وهو المعهد التكنولوجي الزراعي في مستغانم احدث بموجب أمر 15 اوكتوبر 1969 (جـ . ر ـ ص 1018) .

2 ـ **على المستوى المحلي** : يعطي القانون البلدي وقانون الولاية الاختصاص للمجالس لاحداث وتنظيم المؤسسات والمرافق المحلية . الا ان المجالس لا تتمتع ، في الحقيقة ، الا بحرية محدودة وذلك لسببين : فمن جهة نعلم[1] انها ملزمة باحداث بعض المرافق التي نص عليها القانون : الحماية المدنية ، مكافحة الحرائق ، الاحتفالات الجنائزية الخ . . . ومن جهة اخرى ، فإن مداولات المجالس فيما يتعلق بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري ليس لها مفعول الا بشرط الحصول على التصديق المسبق لسلطات الوصاية : وعلاوة على ذلك فإن نظام هذه الوحدات يجب ان يتفق والنموذج الذي وضعه مرسوم 30 جوان 1971 (جـ . ر ـ ص 746) للمؤسسة البلدية ، ومرسوم 26 ماي 1971 (جـ . ر ـ ص 566) للمؤسسة في الولاية .

اخيراً ، فإن سلطة الوصاية تستطيع ، بعد إحداث المرفق ، ان تسحب تصديقها وتحل كل مؤسسة ذات طابع صناعي او تجاري عندما يؤدي استثمارها لعجز من شأنه إفساد توازن الاموال المحلية[2] .

---

(1) ـ انظر الفصول الخاصة بالبلدية والولاية .

(2) ـ المادة 205 من القانون البلدي والمادة 134 من قانون الولاية .

الفصل السابع عشر :

تنظيم المرافق العامة

إن أساليب تنظيم المرافق العامة والمؤسسات العامة عديدة ومتنوعة وفقاً لاهدافها ووسائلها . فمرفق الحالة المدنية ، ومرفق التعليم ومرفق انتاج النفط ليسوا منظمين بنفس الطريقة . لقد طبع التطور التاريخي وما زال المرافق العامة . فبعضها قديم وتقليدي ويشكل جزءاً من التركة الموروثة عن القانون الفرنسي . وبعضها الآخر حديث ويأتي احداثه ليغني أساليب تدخل الادارة .

الشعبة 1 ـ الاساليب التقليدية لتنظيم المرافق العامة :

إن الاساليب التقليدية التي وجدت في القرن التاسع عشر هي ، بشكل أساسي ، ثلاثة : ادارة الحصر ، المؤسسة العامة ، الامتياز .

I ـ ادارة الحصر (La régie)

يدار المرفق العام بهذا الاسلوب عندما يؤمن تسييره مباشرة من قبل المجموعة العامة التي تتولى مسؤولية هذا المرفق . ويمكن لهذا التسيير ان يأخذ ثلاثة أشكال :

ـ إدارة الحصر المباشرة وهي الشكل الطبيعي لتشغيل الادارة : فالادارة نفسها هي التي تتصرف بواسطة وكلائها (الذي هم من الموظفين بصورة عامة) ووسائلها المالية (ميزانية الدولة والمجموعات المحلية) مستعملة في

ذلك ادوات القانون العام (إمتيازات السلطة العامة بشكل خاص) . إن القانون الاداري يطبق هنا كلياً . ودراسة ادارة الحصر المباشرة تعني دراسة السلطات الادارية ، ونظام الوكلاء العامين ، ونظام الاملاك العامة ، الخ . . . ان كل الادارة المركزية والمحلية تعمل بنفس الطريقة .

- ادارة الحصر المستقلة : وهو شكل يظهر عندما يتمتع المرفق العام المعني ببعض الاستقلال (القانوني او المالي) . فيكون له حينئذ شخصية اعتبارية مع كل ما يتضمنه ذلك من نتائج . ومن الامثلة على هذا الشكل نذكر : مرافق المساعدة الاجتماعية ، المتاحف العامة البلدية التي نصت عليها المواد212 وما يليها من القانون البلدي .

- إدارة الحصر المعنية وهو اسلوب يظهر عندما تقوم الادارة بتشغيل المرفق الا ان الشخص (الطبيعي او الاعتباري) الموضوع على رأسه يكون معنياً من الناحية المالية بنتائج الاستثمار . ويقترب اسلوب التسيير هذا في الواقع من الامتياز . ومن الصعب تمييز الواحد منهما عن الآخر .

2 - إمتياز المرفق العام (La concession)

آ - **تعريف** : الامتياز هو إتفاق تكلف الادارة بمقتضاه شخصاً طبيعياً او اعتبارياً بتأمين تشغيل مرفق عام . ورغم انه عبارة عن صك تعاقدي فإن دراسته ترتبط ايضاً بالنظرية العامة للمرفق العام لأن هدفه هو تسيير مرفق عام . ان دراسته تدخل إذن ضمن نطاق دراسة العقود ودراسة المرافق العامة .

وباعتباره اسلوباً للتسيير ، يكمن الامتياز بتولي شخص (وهو شخص خاص بصورة عامة) يسمى صاحب الامتياز ، أعباء مرفق خلال فترة من الزمن ، فيتحمل النفقات ، ويستلم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق . مثال : إمتياز مرفق نقل المسافرين بالحافلات .

ونشير الى ان صاحب الامتياز ليس بالضرورة شخصاً من أشخاص القانون الخاص . فمع التأميمات ، إستعمل الامتياز غالباً لاقامة علاقات قانونية بين الدولة والمؤسسات العامة التي أحدثت لتسيير النشاطات او القطاعات المؤممة . ويمكن للامتياز أن يظهر ايضاً بين الدولة والمجموعات المحلية ، كما يبين ذلك مثال دور السينما[1] والاملاك العمومية[2] الذي تمنحه الدولة للبلديات . الا ان هذا الامتياز يكتسي طابعاً خاصاً . فبالعادة يقوم كل إمتياز على اساس إتفاق معقود بين السلطة المانحة وصاحب الامتياز يتفق فيه على الشروط . الا انه في إمتياز الدولة للبلديات فإن هذه لا تناقش الشروط التي تمليها الدولة لوحدها بشكل مرسوم . لهذا وضع النظام التقليدي للامتياز ، وكذلك الطبيعة القانونية لصك الامتياز موضع الاتهام .

في الأصل ، كان الامتياز يعتبر ذو طابع تعاقدي كلياً ، لأنه كان يحلل بصفته إتفاقية معقودة بين شخص عام وشخص خاص : وكانت حقوق والتزامات كل فريق تنجم عن عقد الامتياز ودفتر الشروط[3] . الا ان دويجي وهوريو إنتقدا هذه الاطروحة وقالا بالطبيعة المختلطة لصك الامتياز[4] .

---

(1) مرسوم 17 مارس 1967 ـ ج . ر ـ ص 262 .

(2) مرسوم 25 افريل 1967 ـ ج . ر ـ ص 338 ـ ومرسوم 24 أوت 1967 ـ ج . ر ـ ص 802 .

(3) كان دفتر الشروط يحلل باعتباره شرط على الآخرين . هذا التحليل يبدو لنا صحيحاً ويستحق أن يعمق . انظر :

J. L. SAVARE : " La nature juridique de la concession de service public",Annales du centre d'enseignement supérieur de Brazzaville, 1970 P: 3 - 12(Contrat, Laubadère).

(4) انظر :

Y. MADIOT : Aux frontières du contrat et l'acte administratif unilatéral - Recherches sur la notion d'acte mixte, Paris, L G D J. 1971.

ويحتوي هذا الصك في الواقع احكاماً تعاقدية واحكاماً تنظيمية . فالبنود التنظيمية هي تلك التي تتعلق بتنظيم وتشغيل المرفق[٥] ويمكن أن تعدل بصورة افرادية من قبل الادارة وبدون إستشارة صاحب الامتياز الذي يحق له من جهة اخرى أن يطلب تعويضاً ، تطبيقاً لنظرية فعل الامير . ويحتوي دفتر الشروط الذي تعده السلطة المانحة للامتياز هذه البنود وتفرض على صاحب الامتياز .

اما البنود التعاقدية فهي تلك التي تشترط افضليات مادية ومالية لصالح صاحب الامتياز . وترد في الاتفاقية التي تلحظ إتفاق الفريقين ، ولا يمكن تعديلها بصورة إفرادية من قبل الادارة .

ب ـ حقوق والتزامات صاحب الامتياز :

إن الالتزام الرئيسي هو تأمين تشغيل المرفق والامتثال ، لهذا الغرض ، بالقواعد التالية :

ـ السهر على استمرارية المرفق : ان صاحب الامتياز لا يستطيع ان يتحلل من هذا الالتزام بحجة صعوبات مادية او مالية او بسبب اخطاء الادارة . إن هذه الصعوبات تبرر فقط اللجوء لنظرية الظرف الطارىء او نظرية فعل الامير .

ـ إحترام المساواة بين المنتفعين من المرفق العام . إن صاحب الامتياز ملزم بتقديم نفس الاعمال للذين يستعملون خدماته وان يطبق التصرفات المحددة من قبل السلطة المانحة .

٥ ـ انظر : DUGUIT : Traité de Droit constitutionnel, 3ème éd. T. I. P: 421.

ـ الامتثال لتعديلات المرفق المقررة من قبل مانح الامتياز بهدف تكييفه مع المصلحة العامة[٧] .

ـ الامتثال للمراقبات التقنية والمالية .

أما حقوق صاحب الامتياز فتلخص بشكل اساسي في امرين : ـ حق تقاضي التعويض ، اي حق تحقيق ارباح من تسييره للمرفق . ولهذا الغرض يتقاضى رسوماً مقابل الخدمات التي يقدمها (مثال : سعر بطاقة النقل) الا ان التصرفات تحدد باتفاق مع السلطة المانحة .

ـ إستعمال بعض امتيازات السلطة العامة : حق استعمال الملك العام ، حق الاحتكار ، حق الاستيلاء للمنفعة العامة . . .

وينتهي الامتياز سواء بانتهاء العقد بعد المدة المحددة ، او بفسخه من قبل القاضي بناء على طلب احد الفريقين ، او بتنحية صاحب الامتياز بسبب ارتكابه لخطأ جسيم ، او بالشراء مع التعويض .

3 ـ المؤسسة العامة :

المؤسسة العامة هي شخص إعتباري إداري من النموذج التأسيسي ، الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق للدولة او لولاية او لبلدية او لشخص عام آخر من النموذج التجمعي[٨] .

ويستحق مفهوم المؤسسة العامة هذا ان يحدد اولاً ، وذلك قبل دراسة

7 ـ 10 جانفي 1902 ـ غاز دوفيل لي روان ـ RGJA ـ الطبعة الخامسة ص 38 ـ منحت بلدية إمتياز إنارة المدينة لشركة غاز . لكن الانارة بالكهرباء اخذت بالظهور والانتشار . فطلبت البلدية من الشركة صاحبة الامتياز بتأمين الانارة العامة وفقاً لهذه الطريقة الجديدة . وامام رفض الشركة اتجهت الادارة لشركة اخرى ، وقطعت ، بالنتيجة ، بصورة افرادية العقد . ان قطع عقد الامتياز لا يشكل خطأ ولا يؤدي الى تعويض لان الشركة يجب ان تتكيف مع التقنيات الجديدة التي تفرضها المصلحة العامة .

8 ـ مثلاً : مرف مستقل (مؤسسة عامة) يمكن أن يخضع لغرفة تجارة (شخصي تجمعي) .

نظامه القانوني وتطوره .

آ ـ المفهوم الاصلي للمؤسسة العامة :

لم يكن يوجد، في الاصل، الا فئة واحدة للمؤسسة العامة التي كانت تتميز عن المؤسسة الخاصة او الشركة الخاصة . ولم يطرح هذا التمييز اية صعوبة لأن المؤسستين كان لهما أهداف مختلفة ونظم قانونية متمايزة . وكانت المؤسسة العامة تتميز ايضاً عن المؤسسة ذات المنفعة العامة . فهذه الاخيرة كانت مجموعة خاصة لا تسير مرفقاً عاماً لكن نشاطها يظهر فائدة ما وتتمتع بحماية الادارة التي تعترف لها بالمنفعة العامة . الا انه بسبب هذا الاعتراف ، يصبح التمييز اقل سهولة في حين انه يؤدي الى نتائج هامة : فالمؤسسة العامة تخضع للقانون العام بينما تبقى المؤسسة ذات المنفعة العامة خاضعة للقانون الخاص . ولاجراء التمييز يلجأ لمعيار نية او إرادة المشرع . فالمشرع هو سيد السلطة المخولة توصيف الطبيعة القانونية للهيئة المحدثة او المسيرة . فإذا كانت هذه النية ظاهرة ، صريحة فإن القانون نفسه هو الذي يعلمنا عما اذا كنا امام مؤسسة عامة ام مؤسسة ذات منفعة عامة .

ويتضمن القانون ، بصورة عامة ، مادة تعلن : « تحدث مؤسسة عامة متمتعة بالاهلية المدنية والاستقلال المالي » ، او تمنح ، « الاعتراف بالمنفعة العامة »[1] . ولكن حين لا تكون نية المشرع ظاهرة ، وحين لا يحدد

(1) مثال مرسوم 17 جوان 1967 (جـ . ر ـ ص 490) المتعلق بالنجدة الوطنية الجزائرية والذي ينص (المادة 1) : « يعترف للجمعية المعلنة والمسماة بالنجدة الوطنية الجزائرية . . . بأنها ذات منفعة عامة » . وقد احدثت هذه الجمعية بموجب قانون 1 جويليه 1901 المتعلق بالجمعيات . وقد الغي هذا القانون بالامر الصادر في 3 ديسمبر 1971 الذي يحكم ، من الآن وصاعداً ، كل الجمعيات بما فيها القديمة التي يجب ان تتكيف مع التنظيم الجديد . (جـ . ر ـ ص 1410) .

مثال آخر اكثر دلالة : اعلن مرسوم 72-53 تاريخ 21 مارس 1972 المتضمن تنظيم اتحادات الاستثمارات الزراعية المسيرة ذاتياً في مادته الاولى ان الامر يتعلق « باشخاص القانون الخاص الاعتباريين المعترف بأن لهم منفعة عامة » (جـ . ر ـ ص 306) .

النص بوضوح طبيعة الهيئة فإنه يجب البحث عن معايير اخرى . فيلجأ الاجتهاد احياناً لأصل المؤسسة ، وأحياناً اخرى لامتيازات السلطة العامة .

ففيما يتعلق بأصل المؤسسة ، يعتبر بصورة عامة ان المبادرة لاحداث المؤسسة العامة يصدر عن السلطات العامة ، وبالنتيجة فإن كل مؤسسة تحدثها السلطات هي مؤسسة عامة . اما اذا كانت المبادرة الخاصة هي في اصلها فإنها تعتبر مؤسسة ذات منفعة عامة . (مجلس الدولة ـ 22 ماي 1903 ـ صندوق المدارس ـ سيراي ـ 1905، III، 33. استنتاج روميو ـ مذكرة هوريو) .

إلاّ ان القاضي يلجأ غالباً لمعيار إمتيازات السلطة العامة . فعندما يعطي المشرع لمؤسسة ما امكانية استعمال مثل هذه الامتيازات (سلطة تحصيل الرسوم ـ سلطة التنظيم ـ الاستفادة من الاستيلاء) فإنها تعتبر مؤسسة عامة . (مجلس الدولة ـ ديسمبر 1899 ـ رابطة قنال جينياك ، R.G.J.A. ، كانت جمعية المالكين هذه تقوم باصلاح المحيط وتتابع لهذا هدفاً ذا مصلحة خاصة . لكنها كانت تتمتع ببعض الامتيازات غير المألوفة كالانتماء الالزامي للمالكين المعنيين ودفع الضرائب . لهذا وصفها القاضي بالمؤسسة العامة) .

ب ـ النظام القانوني للمؤسسة العامة التقليدية :

إن المؤسسة العامة ، حسب التعريف التقليدي ، هي مرفق عام متمتع بالشخصية الاعتبارية . ان فكرة الشخص الاعتباري هي المسيطرة وتتضمن نتائج متنوعة على الصعيدين القانوني والمالي .

ا ـ تتمتع المؤسسة العامة باستقلال قانوني نسبي ، يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة ادارة خاصة . إن هذا مطلب

من مطالب الاستقلال الذي يكمن هدفه بتأمين بعض حرية العمل وبتجنب أغلال المركزية والتسلسل الاداري .

وتتكون الاجهزة الخاصة ، مبدئياً ، من جهاز تداول يتمثل بمجلس إدارة أو لجنة إدارية ، وجهاز تنفيذي (مدير أو مدير عام) . إن اسلوب تشكيل هذه الاجهزة هو التعيين بصورة عامة ، الأمر الذي يؤدي الى استقلال عضوي محدود جداً . فنظراً لأن اسلوب الانتخاب لا وجود له ، ولأن المنتفعين من المرفق العام مستبعدين عن التسيير ، فلقد حللنا إحداث المؤسسة العامة كعملية لامركزية تضع قيد الاتهام المفاهيم المعتادة للشخص الاعتباري المتخصص ، وللامركزية حسب قطاعات الخدمة . انظر الفصل 3) .

2 ـ تتمتع المؤسسة العامة من إستقلال مالي ، أي أنه يكون لها ميزانية خاصة تعدها السلطات التي تدير المرفق . وتغذى هذه الميزانية عادة بواسطة المصادر الخاصة المخصصة لنفقات المؤسسة . الا ، أن هذا الاستقلال قابل للتدرج ، وقد يحصل بالواقع ان تخضع المؤسسة الادارية بشكل وثيق لمساعدات الدولة او المجموعة المحلية التي ترتبط بها [1] .

3 ـ تخضع المؤسسة العامة مثل كل شخص عام لمبدأ التخصص [2] . وهذا لا يعني ، باتفاق معظم المؤلفين ، أنها تشكل شخصاً إعتبارياً إدارياً متخصصاً ، لاننا نرفض وجود شخص كهذا . وإنما يعني ببساطة أنه ليس لها إختصاصات وصلاحيات الا للقيام بالمهمة المحددة في صك إحداثها .

---

(1) انظر :

PASSERON : " L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux", Paris, L G D J . 1968.

(2) انظر :

DOUENCE : " La spécialité des personnes publiques en droit administratif ", R.D.P, 1972, P: 753.

فهي لا تستطيع إستعمال ذمتها المالية في نشاط آخر .

4 - ترتبط المؤسسة العامة دائماً بمجموعة اقليمية تمارس رقابة على أجهزتها واعمالها[1] .

جـ - أزمة مفهوم المرفق العام :

خلال فترة طويلة ، كان مفهوم المؤسسة العامةبسيطاً نسبياً ، وكان يشكل الشخص الاعتباري الاداري الوحيد من النموذج التأسيسي . لكن ، مع تطور دور الدولة ونشاطاتها تعددت المؤسسات وتمايزت لدرجة انها وضعت كلياً موضع الاتهام المفهوم التقليدي ونظامه القانوني . كانت المؤسسة العامة الاصلية هيئة عامة (المعيار العضوي) مكلفة بتسيير مرفق عام (المعيار المادي) وخاضعة للقانون الاداري فيما يتعلق بقواعد تنظيمها وعملها وفي نظام الوكلاء والمسؤولية والمنازعات التي تنتج عنه .

إلاّ ان هذا النظام الاداري الصرف بدأ يتقهقر شيئاً فشيئاً . واخذت تظهر مرافق عامة يتضمن نظامها القانوني تطبيق قواعد من القانون الخاص . وبدأ تمييز جديد يفرض نفسه بين المرافق العامة الادارية التي بقي نظامها خاضع كلياً لنظام القانون العام ، والمرافق العامة الصناعية او التجارية الخاضعة جزئياً للقانونين العام والخاص . إن الاعتراف ، القانوني ، بهذه الفئة الثانية يعود لقرار شهير (مجلس الدولة - 22 جانفي 1921 ، الشركة التجارية لغرب افريقيا او قرار باخرة الوكا (R.G.J.A.) بدا كمظهر اول للعجز في النظرية التقليدية للمؤسسة العامة . وهكذا أخذت أساليب اخرى في التسيير تضاف وتغني الوسائل القانونية لتدخل الدولة : الشركات الوطنية ، الهيئات المهنية ، الخ . . .

---

(1) : انظر :

DOUENCE : " Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale ", A.J.D.A. 1971. P: 4.

وهذا بدأ الحديث عن أزمة مفهوم المؤسسة العامة . ونذكر كمظهر نموذجي لهذه الازمة ، قرار مجلس الدولة الصادر في 31 جويليه 1942 في قضية مونبير (R.G.J.A.)[1] . وتجد القضية أصلها في قانون 16 وت 1940 الذي أحدث مؤسسات تجمعية ، في بداية الحرب العالمية الثانية ، وذلك بشكل لجان تنظيم كلفت بتنسيق الانتاج الصناعي بغية تجنب القحط . وكان على هذه اللجان ، المؤلفة من اعضاء مهنة واحدة ، أن تسعى للوصول لاتفاقات طوعية بين المؤسسة الخاصة المعنية او ان تتخذ ، في حال الفشل ، اجراءات سلطوية . وحدث ان صاحب احدى المؤسسات ، السيد منبير ، لم يرض عن قرار اتخذته اللجنة التنظيمية لصناعة الزجاج من أجل توزيع الفحم الضروري : فقدم دعوى امام القاضي الاداري للحصول على الغاءالقرار .

وكانت المسألة القانونية المطروحة امام القاضي هي التالية : هل يعتبر قرار اللجنة عملاً إدارياً قابلاً للطعن بسبب تجاوز حد السلطة ؟ وبعبارة اخرى ، هل تعتبر اللجنة التنظيمية جهازاً إدارياً أي مؤسسة عامة ؟ إن قانون 16 أوت 1940 لم يوضح ذلك . إلا أن استعمال إمتيازات السلطة العامةهو ، حسب المفهوم التقليدي ، من خصائص وجود المؤسسة العامة . ضمن هذا الافق فإن اللجنة التي كانت تتمتع بسلطة فرض اجراءات (التوزيع الاستبدادي لكميات الفحم) تشكل اعمالاً ادارية ، تعتبر بمثابة مؤسسة عامة . تلك كانت نتيجة هذا التفكير الذي حصل بشكل جدل قانوني تقليدي .

---

(1) انظر المراجع التالية ، مع استنتاجات مفوض الحكومة سيجالا : سيراي -1942-111-37 - داللوز -1942-38- R.D.P-1943-57:J.C.P-1942-11-2046- أثار هذا القرار مناقشات نظرية هامة . انظر خاصة : EISENMANN : " L'arrêt Monpeurt : Légende et réalité ". Mélanges Mestre - 1956 -P : 221 et suiv.

إلاّ ان مجلس الدولة يؤكد ، في الحل الذي أعطاه بقراره ، ان لجنة التنظيم ليست مؤسسة عامة ولكنها في الوقت نفسه تستطيع إتخاذ اعمال إدارية . وهذا يعني بنظر النظرية التقليدية ، ان هناك تناقض : فإما ان تعتبر اللجنة مؤسسة عامة ويكون بامكانها اتخاذ أعمال إدارية ، واما أنها لا تملك هذه الصفة ولهذا لا تستطيع اتخاذ عمل اداري .

وفي الحقيقة ، فإن الاجتهاد يبين ان المفهوم الاصلي قد تم تجاوزه . فالى جانب المؤسسة العامة التقليدية او الادارية ، توجد من الآن وصاعداً ، مرافق عامة أخرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية . هذه المرافق المشخصة يمكن ان تخضع للقانون العام او القانون الخاص ، وان تشكل الاساليب الجديدة لتسيير ليس فقط المرافق العامة وانما لتسيير كل نشاط ذي مصلحة عامة أيضاً .

الشعبة 2 ـ الاساليب الجديدة للتسيير المستعملة من قبل السلطة العامة .

أشرنا سابقاً الى أن هذه الاساليب ظهرت عندما استولت الدولة على بعض النشاطات او المؤسسات وذلك على إثر التأميمات التي حصلت غداة الحرب العالمية الثانية في ميادين الطاقة (الغاز ، الكهرباء ، الفحم) والنقل ، والمصارف ، والتأمين الخ . . . ويعني التأميم إستبعاد الادارة والربح الرأسماليين عن مؤسسة ما وإعادة ملكيتها وإدارتها للمجموعة العامة[1] .

---

(1) من اجل دراسة كاملة وتفصيلية لمفهوم التأميم : انظر :

KATZAROV : " Théorie de la nationalisation - Neuchatel - édition de la baconnière, 1960.

وفي الجزائر ، حدثت تأميمات عديدة ، على إثر الاستقلال ، وتناولت جميع القطاعات [1] . ويمكن أن نصنف في اربع فئات مختلف اجراءات التأميم وذلك حسب النصوص التي استخدمت كأساس قانوني لها .

1) التأميم الناجم عن مرسوم 1 اوكتوبر 1963 (جـ ر ـ ص 1015) الذي تناول الاستثمارات الزراعية العائدة للاجانب ، وشمل نحو 130 الف هكتار . والتأميم الناجم عن أمر 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية (جـ . ر ـ ص 1281) والذي شمل الاستثمارات العائدة لجزائريين . ولم تُنجز البيانات بنتائجه بعد .

2) تأميم « الاموال المكتسبة بصورة غير شرعية » بموجب قانون 26 جويليه 1963 (جـ . ر ـ ص 774) الذي أعلن أن جميع الاموال المنقولة وغير المنقولة ، المسلوبة والمحجوزة والمصادرة ، لصالح القادة ، والاغاوات والباشاوات وكل عملاء الاستعمار ، أصبحت ملكاً للدولة . ونظراً لعدم وجود معلومات حول الاموال التي تناولها هذا الاجراء فإنه لا يمكن معرفة مداه .

3) التأميم الذي نص عليه أمر 27 أوت 1964 (جـ . ر ـ ص 958) الذي يسمح بالمصادرة الجزئية او الكلية لأموال الاشخاص المحكومين بالاساءة لأمن الدولة ، ولاستقلال الامة ولاهداف الثورة الاشتراكية . وهنا أيضاً ، نجهل مدى إتساع الاجراءات التي اتخذت في هذا المجال .

---

(1) ـ انظر :

BORELLA : " Le droit public économique de l'Algérie ", Revue algérienne, 1966 P: 738.

GARREAU de LOUBRESSE : " Structures et réalités juridiques des nationalisations algériennes", Revue internationale de droit compare, 1965, P: 73.

4) التأميمات المتمايزة والمتدرجة زمنياً والتي طالت ، حتى الآن ، نشاطات ومؤسسات مختلفة [1] .

وهكذا تحولت اموال عديدة ونشاطات مختلفة لملكية الدولة او اصبحت نشاطات محصورة بالسلطة العامة . والامر لا يتعلق هنا ، وبالغالب ، بمرافق عامة قابلة لأن تسير وفق الوسائل التقليدية : إدارة الحصر والمؤسسة العامة الادارية . ولهذا لُجِيء لوسائل يبدو انها اكثر تكيفاً مع الواقع الجديد وهي : المؤسسة العامة الصناعية او التجارية ، والشركة الوطنية التي وحدت أنظمتها الاساسية منذ 1971 سشر نظام المؤسسات الاشتراكية ، وشركة الاقتصاد المختلط ، والمؤسسة المسيرة ذاتياً .

I ـ المؤسسات العامة الصناعية او التجارية (E.P.I.C)

ولدت المؤسسة العامة الصناعية او التجارية متميزة عن المؤسسة العامة الادارية . فحين لم تكن الدولة الليبرالية إلا « دولة ـ دركية » كانت تكتفي

---

(1) ـ نظراً لعدم إمكان وضع قائمة شاملة ، نشير فقط على سبيل المثال :
ـ التبغ وعيدان الثقاب ـ أمر 4 نوفمبر 1963 ـ ص 1119 .
ـ النقل البري (بالطرق) ـ مرسوم 7 نوفمبر 1963 . ص : 1156 .
ـ دور السينما ـ مرسوم 19 أوت 1964 ـ ص 169 .
ـ المؤسسات الصيدلانية للجملة ـ مرسوم 23 افريل 1965 ـ ص 486 .
ـ التربية وبث المطبوعات ـ أمر 27 جانفي 1966 ـ ص 110 .
ـ المناجم ـ امر 6 ماي 1966 ـ ص 342 .
ـ التأمينات ـ أمر 27 ماي 1966 ـ ص 398 .
ـ الشركات النفطية سواء بصورة كلية بالاوامر المؤرخة في 24 اوت 1967 ص 710 و 2 جوان 1970 ـ ص 596 ، ام بصورة جزئية بالاوامر المؤرخة في 24 فايفري 1971 ص 226 .
ـ المؤسسات الصناعية المختلفة بالاوامر المؤرخة في 20 ماي 1968 ـ ص 418 و 12 جوان 1868 ـ ص 752 ـ و 23 جويليه 1968 ـ ص 880 ـ و 7 اوت 1968 ـ ص 935 ـ الخ . . .

بالقيام بالوظائف الادارية وبحفظ النظام ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية المحفوظة للمبادرة الخاصة . وكان إحداث المؤسسات العامة الادارية كافياً للقيام بأعباء مهمات الدولة الليبرالية التقليدية هذه .

ولكن مع التطور الاقتصادي والاجتماعي وخاصة بعد الازمة الاقتصادية لعام 1929 والحرب العالمية الثانية . دفعت الدولة الليبرالية للتدخل ولممارسة نشاطات ذات طابع صناعي او تجاري . وبدا أن صيغة المؤسسة العامة الادارية لم تعد تتمشى وهذه المهمة الجديدة ، أي مهمة النشاط ضمن إقتصاد السوق . ولهذا لجيء لصيغة المؤسسة العامة الصناعية او التجارية التي تعتبر ولادتها بداية ما يسمى عادة « بأزمة » مفهوم المؤسسة العامة .

وتمارس المؤسسة العامة الصناعية او التجارية نشاطات ذات طبيعة خاصة ، وتدار كمؤسسة خاصة وذلك رغم إعتبارها هيئة عامة . وهي لهذا تشبه المؤسسة العامة الادارية من بعض الوجوه وتختلف عنها من وجوه اخرى .

آ ـ التشابه بين المؤسستين : وهو يبدو في :

- تسيير مرفق عام .
- إحداث وتنظيم بنص تشريعي او تنظيمي [1] .
- شخصية اعتبارية للقانون العام .
- التمتع بامتيازات السلطة العامة .

---

(1) تحدث المؤسسات الوطنية بصك تشريعي (حالياً بموجب أمر) اما المؤسسات المحلية فبمداولات المجالس المحلية المصدق عليها من قبل السلطة المركزية .

ب ـ **الاختلافات** : وتبدو في أن :

ـ نشاط المؤسسة العامة الادارية غير تجاري وغير مربح (لا وجود لأرباح) . أما نشاط المؤسسة العامة الصناعية او التجارية ، فهو صناعي او تجاري ومربح (فتسييرها يجب ان يكون متوازناً او رابحاً) .

ـ قواعد القانون القابلة للتطبيق على المؤسسة العامة الادارية هي فقط قواعد القانون العام . والعاملون فيها هم من الموظفين او الوكلاء العامين ، وعقودها ادارية ، والمنتفعون منها يكونوا في وضع شرعي وتنظيمي . اما المؤسسة العامة الصناعية او التجارية فتخضع لقواعد القانون العام والقانون الخاص (التجاري بشكل خاص) على السواء . والعاملون فيها هم غالباً من أجراء القانون الخاص ، وعقودها بشكل عام تعود للقانون الخاص ، والمنتفعون يكونوا في وضع تعاقدي عائد للقانون الخاص .

ـ إن ميزانية المؤسسة العامة الادارية هي جزء من الميزانية العامة للدولة وتخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العامة . اما ميزانية المؤسسة العامة الاقتصادية والتجارية فمستقلة كلياً والقواعد المحاسبية المطبقة هي قواعد القانون التجاري .

ـ إن منازعات المؤسسة العامة الادارية هي بشكل أساسي ادارية وتخضع للقاضي الذي ينظر في القضايا الادارية ، في حين ان منازعات المؤسسة العامة الصناعية والتجارية مختلطة ، فتعود احياناً لقواعد القانون العام ولاختصاص القاضي الذي ينظر في القضايا الادارية ، وأحياناً اخرى لقواعد القانون الخاص والقاضي الذي ينظر في القضايا العادية .

وبنتيجة هذه المقارنة ، نشير الى ان المؤسسة العامة الصناعية او

التجارية توفر صيغة اكثر مرونة للتسيير نظراً لتكيفها بسهولة مع النشاطات الاقتصادية . اما القواعد التقليدية التي تحكم المؤسسة العامة الادارية فهي قاسية جداً وصارمة جداً . وهي تؤدي لادارة بيروقراطية تجعل من المستحيل إستعمالها في نشاطات السوق الاقتصادية نظراً لأنه يجب عليها ان تتحمل منافسة المؤسسات الخاصة التي يعتبر الربح محركها الوحيد .

ومن الامثلة على المؤسسات العامة الادارية : جامعة الجزائر ، المدرسة الوطنية ، الديوان الوطني لليد ـ العاملة . . .

ومن الامثلة على المؤسسات العامة الصناعية او التجارية : اغلبية الدواوين الوطنية (ONAT ،ONACO ،OFLA ،...) مصرف الجزائر المركزي ـ المصرف الجزائري للتنمية ـ المطبعة الوطنية .

II ـ الشركات الوطنية :

الشركة الوطنية او شركة الدولة هي نظرياً شركة رؤوس اموال يحكمها كلياً القانون التجاري . إن السمة الاصيلة الاساسية تكمن في أن الدولة تملك كلياً رأس مال الشركة . ويمكن القول أيضاً بأن الشركة الوطنية اسلوب في الادارة ينقل ملكية وادارة مؤسسة ما للدولة في الوقت الذي يحفظ لها شكل الشركة الخاضعة للقانون الخاص . وينتج عن هذا انه اذا كانت الشركة تخضع في ممارسة نشاطها كلياً للقانون الخاص ، فإن بعض عناصر القانون العام تظهر في تنظيمها ومراقبتها .

والشركات الوطنية حالياً كثيرة جداً وتغطي كل قطاعات النشاط .

ـ في القطاع الصناعي : سوناطراك ـ مرسوم 31 ديسمبر 1963 (ج . ر ـ ص 23) ، الشركة الوطنية للصلب والحديد (S.N.S) مرسوم 3

سبتمبر 1964 (ص 1010) ، سونيتكس (SONITEX) أمر 22 جويليه 1966 ، ص 752 ـ سوناكوم (SONACOME) أمر 9 أوت 1967 (ص 696) الخ . .

ـ في القطاع التجاري : اوناكو (ONACO) مرسوم 13 ديسمبر 1962 ـ 106 ـ الشركة الوطنية للاورقة الجزائرية ، أمر 9 مارس 1967 ص 238 ـ سونـاكاث (SONACAT) أمـر 17 مارس 1971 ـ ص 311 ـ الخ . . .

في قطاع النقل : سنان (CNAN) مرسوم 31 ديسمبر 1963 ـ 46 ـ سنتر (SNTR) أمر 27 مارس 1967 ـ ص 266 ـ سنتف (SNTV) أمر 13 نوفمبر 1971 (جـ . ر ـ 1972 ـ ص 2) .

ـ النشر والتوزيع والطبع : سنيد (SNED) أمر 27 جانفي 1966 ـ ص 110 ـ الشركات الوطنية « الشعب للصحافة » ، « المجاهد للصحافة » « النصر للصحافة » « الجمهورية للصحافة » ـ أمر 16 نوفمبر 1967 ـ ص 1022 ـ ديوان المطبوعات الجزائرية (OPU) أمر 22 نوفمبر 1973 ـ الخ . . .

إن تعدد الشركات الوطنية يظهر انها تشكل حالياً اسلبو التسيير المفضل لتأمين تدخل الدولة ولتأميم المؤسسات والنشاطات . الا ان النظام الاساسي للشركات الوطنية وكذلك نظام المؤسسات العامة الصناعية او التجارية ادى الى مناقشات واصلاح انتهت باعلان ميثاق ونظام أساسي لجميع المؤسسات .

في البدء ، كانت المؤسسات العامة الصناعية او التجارية ، والشركات الوطنية تدار بواسطة جهازين : مجلس الادارة (وهو جهاز التداول)

ومدير عام او رئيس مدير عام (جهاز تنفيذي) . وكان مجلس الادارة يتألف من اشخاص يعينون ، بصورة عامة ، من بين كبار الموظفين ، ويضاف اليهم احياناً شخصيات سياسية او بعض ممثلي العمال . وبين عامي 1962 و 1966 احترمت هذه اللوحة لكنها بقيت نظرية بحتة : فمجالس الادارة لم تعمل وتركت الجهاز التنفيذي ، يصبح ، شيئاً فشيئاً سيد المؤسسة .

إن أسباب عدم قيام جهاز التداول بمهامه عديدة ويمكن ان نذكر من أهمها :

ـ عدم الكفاية الكمية والنوعية للاطارات المؤهلة للعضوية في المجالس . فنجد غالباً نفس المسؤولين في أجهزة متعددة ، ولهذا فإن من المستحيل عليهم أن يشاركوا فيها بصورة فعالة . وحين يعينون بديلين عنهم فإن هؤلاء لا يكونوا ثابتين ، بل يحضروا الاجتماعات بالتناوب ولا يكون لديهم الوقت للاطلاع على مشاكل المؤسسة المعنية .

ـ غياب التوجيهات من قبل الادارات الى ممثليها في المجالس . ومن الصحيح ان بعض الوزارات تفتقر للاطارات اكثر من الشركات التي يجب ان تراقبها .

ـ التحضير السيء لاجتماعات مجالس الادارة : بسبب نقص المعلومات ، والجلسات المتتالية والتغيب عن الاجتماعات .

أخيراً فإن كثيراً من مجالس الادارة لم تدعَ ابداً للاجتماع ، وأصابها الى حد ما النسيان .

والنتيجة هي تركز السلطات بيد الجهاز التنفيذي الذي يتصرف تحت سلطة الوزير المكلف بالوصاية فقط . وقد انتهى هذا التطور ، اعتباراً من 1966 ، لتوجه جديد في تنظيم المؤسسات العامة التي تبنت بناءً مركزياً

واستبدادياً : فجهاز التداول (مجلس الادارة) الغي واستبدل بجهاز استشاري فقط سمي مجلس التوجيه والمراقبة : واعطيت كل السلطات التقريرية للمدير (الرئيس المدير العام او المدير العام) .

إن هذا التطور ، الذي يبرر بشكل خاص باسباب متعلقة بالفعالية ، خطير لانه يتجنب قضية هامة هي قضية مشاركة العمال في تسيير المؤسسة . إن من السهل معارضة المؤسسة المسيرة ذاتياً حيث تتوفر هذه المشاركة ، مع المؤسسة العامة التي لا توجد فيها المشاركة . وانطلاقاً من هذه القضية ، يمكن وضع كل التطور الاقتصادي والاجتماعي موضع الاتهام .

فالواقع ان التأميم ، ضمن الأفق الاشتراكي ، ليس الا مرحلة اولى يجب ان تضاف اليها مرحلة ثانية هي مرحلة التسيير الديمقراطي للمؤسسات المؤممة . فعندما تدار الشركات الوطنية من قبل الوكلاء الوحيدين المعينين من طرف الدولة (الرئيس المدير العام ، المدراء ، والمحاسبون) ، اي من قبل الجهاز البيروقراطي ، فإن في هذامظهراً« لرأسمالية الدولة » حيث تحل السلطة العامة محل رب العمل الخاص ولكنها تبعد العمال . وفي هذا الصدد ، يمكن التطرق لمناقشة نظرية اساسية حول معنى » رأسمالية الدولة » وعلاقتها بالاشتراكية [1] . في هذا الجدل ، تظهر تيارات عديدة يمكن تصنيفها في ثلاث فئات :

---

(1) ـ انظر بشكل خاص حول هذه النقطة : تحاليل :

G. CHALIAND : L'Algerie est-elle socialiste ? Paris, Maspero, 1964.

LECA : " Capitalisme d'Etat . socialisme, nationalisme en Algerie ", Revue algérienne, P: 251 - 267.G. VIRATELLE : L'Algérie algerienne, Paris, 1970, G. CHALIAND et J.MINCE : L'algerie algerienne, Bilan d'une révolution nationale " , Le monde diplomatique, Juillet 1972, P: 11 - 16. et l'Algerie independante, Paris, Maspero, 1972, K. AMMOUR, C. LEUCATE et J. MOULIN : La voie algerienne, les contraditions d'un développement national, Paris, Maspero, 1974.

1) التيار التكنوقراطي الذي يريد ، تحت ستار الفعالية والتقنية ، ابعاد التمثيل العمالي وتحقيق ادارة صارمة مشابهة لادارة المؤسسة الخاصة [1] .

2) تيار التسيير الذاتي الذي يعارض بشكل مباشر التيار السابق ، ويعتبر ان الاشتراكية تكمن ، أساساً ، في تحمل العمال بانفسهم لأعباء وسائل الانتاج [2] .

3) تيار ثالث ، أقل إنسجاماً ، يبحث عن طريق وسط من اجل التوفيق بين وجهتي النظر السابقتين ، مع محذور اجراء التوفيق على حساب مشاركة العمال الذين يجدون انفسهم في وضع ادنى أمام الجهاز التكنو-بيروقراطي .

إن هذا يفسر البطء والصعوبة التي صودفت في الجزائر حين إعداد النظام النموذجي للمؤسسة العامة حيث بدأت الاعمال في عام 1964 ولم

---

(1) إن افضل تعبير عن هذا الاتجاه ظهر في فرنسا في تقرير (نورا NORA) حول المؤسسات العامة . ونشر في الوثائق الفرنسية - افريل 1967 - ونقتطف منه بصورة خاصة ما يلي : « ان قطاع المؤسسات العامة لا يمكن ان يعامل ، دون اقتراف مساوىء خطيرة ، معاملة المرفق العام بحيث يستطيع تأمين جميع الالتزامات ضمن اطار مجموعة توزيع واسعة ، وبدون اعتبار للتكاليف . إنه قطاع مؤسسات هدفه المردود ، والفعالية والمسؤولية ، ولا يمكن ان يعزل عن السوق » .

(2) حسب ميثاق الجزائر : « يعبر التسيير الذاتي عن ارادة الطبقات الكادحة في البلاد بالظهور على المسرح السياسي الاقتصادي ، وبتكوين قوة قائدة . . . ان الديمقراطية الاشتراكية التي لا بد منها يجب ان تظهر وان تتحدد بوجود هيئات ديمقراطية حقيقية في القاعدة لتسيير الاقتصاد ، هيئات حقيقية شعبية للادارة الاقتصادية للبلديات ، نقابات حقيقية ديمقراطية وادارة فعالة مراقبة من قبل الجماهير » (ميثاق الجزائر - مجموعة النصوص التي أقرها المؤتمر الاول لجبهة التحرير الوطني - ص 41 .

تنته الا في عام 1971 [1] .

III - المؤسسة الاشتراكية :

لقد أدى ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات [2] وأمر 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات [3] ، إذن ، الى توحيد بنى الشركات والدواوين والمنشآت والمؤسسات التي أدى تعددها الى فسيفساء من البنى والنظم المختلفة ، كانت النقطة المشتركة بينها ، في النهاية ، هي استبعاد العمال عن التسيير . ان المبادىء القاعدية التي يجب ، من الآن فصاعداً ، ان تحكم كل المؤسسات يمكن أن تستخلص من الميثاق الذي يقوم بحد ذاته على « المبدأ السياسي للممارسة الفعلية لمسؤوليات التسيير من قبل العمال أنفسهم » . والذي يعلن :

- «في المؤسسة الاشتراكية ، لا تصادر نتائج جهود العامل من أجل زيادة ارباح ورفاهية طبقة مستغلة كما هو الحال في النظام الرأسمالي » .

- « من البديهي ، في المجتمع الاشتراكي ، أن تعود مؤسسة القطاع العام لمجموع عمال البلاد من خلال الدولة التي هي دولتهم » .

- «ان التنمية تجري لصالح الجماهير العاملة بصورة عامة ، ولمصلحة عمال المؤسسة ، بصورة خاصة ، الذين لا يمكن لمشاركتهم الا ان تكون مربحة . إن هذه المشاركة بما تؤدي اليه من تزايد كبير في مسؤوليات العمال المنتجين سيكون من نتائجها إزالة كل مظاهر البيروقراطية والتكنوقراطية في

---

(1) لقد اعدت عدة مشاريع ثم سحبت بدون ان تنشر . وقد أعلن مشروع الميثاق الذي اتفق عليه اخيراً بواسطة الصحف ، كما نشر في المجلة الجزائرية للعمل - سبتمبر 1972 - ص 263 .

(2) جـ . ر - ص : 1346 والمجلة الجزائرية 1972 - ص 263 .

(3) جـ . ر - ص : 1350 والمجلة الجزائرية 1972 - ص 275 .

القاعدة » . وهذا ، يضيف الميثاق « فإن المؤسسة يجب ان تعمل ، إذن ، وبنفس الوقت ، على أساس الادارة المركزية للاقتصاد وحرية المبادرة التي تمارسها بصورة مشتركة ومنسجمة الادارة ومجلس العمال » . كيف يمكن لهذه المبادىء أن ترتب على الصعيد القانوني ، وهل جرى تكريسها بالفعل ؟ للاجابة على هذا السؤال ، من المناسب ان نحلل باختصار الامر نفسه[1] الذي نص على جهازين رئيسيين : مجلس العمال ومجلس الادارة .

آ ـ مجلس العمال :

ويتألف من 7 الى 25 عضو منتخبين لثلاث سنوات من قبل مجموع عمال المؤسسة بناء على قائمة وحيدة تعدها لجنة مؤلفة من ممثلي الحزب والنقابة وجهة الوصاية ، وتضم عدداً من المرشحين يبلغ ضعف عدد المقاعد المطلوبة . ولكي يتمتع العامل بحق الانتخاب ، يجب ان يكون عمره اكثر من 19 سنة وان يكون لديه اكثر من ستة اشهر خدمة في المؤسسة . ولكي يستطيع ان يكون مرشحاً ، يجب ان يكون عمره اكثر من 21 سنة وان يكون منتسباً للنقابة منذ عام على الاقل[2] .

ويجتمع المجلس عادة مرتين في العام ، ويمكن ان يعقد اجتماعات استثنائية سواء بناء على طلب المدير ام بناء على طلب ثلثي اعضاء المجلس او من مجموع العمال (ونشير الى ان الاغلبية البسيطة قد تكون كافية) .

---

(1) ـ من اجل دراسة اكثر تفصيلاً انظر :

VLACHOS : " Le régime juridique des entreprises publiques en Algérie " , Revue algérienne, 1972 - P: 471. MIAILLE : " Réflexions théoriques sur l'entreprise socialiste algérienne", Revue algérienne, 1972, N° 3 et surtout la controverse entre M. BARAK et M. MIALLE in Revue algérienne, 1974, N° 2 P: 259 et P: 299.

(2) ـ انظر : مرسوم 3 مارس 1972 المتعلق بالانتخابات (ص 226) المعدل بالمرسوم المؤرخ في 25 اوكتوبر 1973 (ص 1018) .

ب المجلس ، كل عام رئيساً من بين اعضائه ويكلف هذا بتنظيم
يه الاجتماعات [1] . ويتخذ المجلس قراراته باغلبية الاعضاء
رين . ويخضع لمراقبة الوصاية ويمكن ، بشكل خاص ، ان يُعلق او
رسوم بناء على اقتراح النقابة او الحزب او جهة الوصاية .

ن إمتيازات المجلس التي عددتها المواد من 28 الى 39 من الأمر ،
ها بدقة المرسوم رقم 75-150 تاريخ 21 نوفمبر 1975 (جـ . ر ـ ص
) ، يمكن ان تصنف في ثلاث فئات :

. تلك التي تكمن في إعطاء أراء او توصيات (بشأن خطة التنمية
ابات الاحتياطية ، وبرامج النشاط ، والاصلاحات البنيوية) وهي
، في الواقع ، إستمراراً للسلطات الاستشارية لمجالس التوجيه
ة .

ـ تلك التي تكمن بسلطة التقرير في القطاعات التالية : الاعمال
اعية ، النظام الداخلي للمؤسسة ، تخصيص النتائج المالية وتوزيع
ص المخصصة للعمال .

وأخيراً تلك التي يصعب تحديدها لأن الأمر يستعمل إصطلاحات
الدقة وقابلة للتفسير . حيث يذكر ان المجلس « يبدي رأيه » (المادة
30) ، و « يشارك » (المادة 31) « ويسهر » (المادة 39) . فماذا
، هذه السلطات بشكل دقيق ؟ . ان كل المسألة تكمن هنا ، وخاصة

كن للمجلس ان يحدث ، من بين اعضائه ، لجان دائمة بغية تسهيل العمل ، ومراقبة مختلف
ـاطات المؤسسة . وفي كل الاحوال ، فإن عددها لا يمكن ان يزيد على خمس لجان مكلفة ، على
توالي ، بالشؤون : الاقتصادية والمالية ، والاجتماعية والثقافية ، والعاملين والتكوين ،
التأديب ، والصحة والامن ، انظر : مراسيم 28-12-1974 المتعلقة باللجان (جـ . ر ـ 1975 ـ
ص 10) .

عندما نلاحظ انها تتعلق بمظاهر هامة في تسيير المؤسسة . وحسب النتائج التي تتضمنها هذه السلطات بشكل خاص تجاه المدير واعضاء مجلس الادارة حين يوجه اليهم لوم ما ، سيمكن القول ان مجلس العمال يراقب بالفعل أم لا ، تسيير المؤسسة ، كما تعلن ذلك المادة 28 . وبقدر ما تكون سلطات التقرير محدودة في قطاعات ثانوية ، ويكون أغلب اعضاء مجلس الادارة معينين من قبل الحكومة ، يمكن للمجلس ان يلعب دور الجهاز الرئيسي في المؤسسة ويتخذ عقوبات بحق مجلس الادارة ، هذا إذا لم يعتبر جهاز التداول الحقيقي فيها .

ب ـ **مجلس الادارة** :

يرأسه المدير العام ويضم معاونيه المباشرين وممثلين إثنين عن مجلس العمال (المرسوم رقم 75-149 تاريخ 21 نوفمبر 1975 ـ ص : 1064) ويتألف من 9 الى 11 عضواً على مستوى المؤسسة ، ومن 7 الى 9 اعضاء على مستوى الوحدة . ويلعب مجلس الادارة ، الذي يجتمع مرة واحدة في الاسبوع على الاقل ، دوراً كبيراً لانه يقوم باتخاذ القرارات في كل المجالات الهامة المتعلقة بسير المؤسسة . وتتفق طريقة تأليف المجلس مع مبدأ الجماعية المتبع في تنظيم وتشغيل جميع الاجهزة التقريرية المحدثة في الجزائر . وقد أشرنا سابقاً الى أن هذا المبدأ يحكم الاجهزة التنفيذية المحلية (البلدية ـ الولاية) رغم وجود نفس التعديل المتمثل بالجماعية « التسلسلية » التي تكرس سيطرة احد الاعضاء الواضحة على الآخرين .

فالواقع ان المدير العام يتمتع منذ تعيينه بوضع مميز بالنسبة للاعضاء الاخرين المعينين ، فهو يعين بمرسوم في حين ان الآخرين يعينون بقرار وزاري صادر عن وزير الوصاية بناء على اقتراح المدير العام . وعلاوة على ذلك ، فالمادة 61 من الامر تجعل منه « المسؤول عن التشغيل العام

سسة » . وهو لا يعتبر مسؤولاً أمام مجلس الادارة او أمام مجلس
ال ، فليس هناك اية مادة تنص بوضوح على عقوبة بحقه اذا ما وجه
لوم في أي منهما . فإذا لم يقدم إستقالته بنفسه ، فإن سلطة الوصاية
هي التي تستطيع معاقبته واقالته كما تنص على ذلك المادة 60 (ومن
روري ان يتم ذلك بمرسوم ايضاً) .

ويبدو اذن ان العضو الرئيسي ، المدير العام ، وكذلك أغلبية اعضاء
س الادارة ليسوا منتخبين ولا يمكن معاقبتهم من قبل عمال المؤسسة .
يعملون « تحت سلطة » الوصاية وليس تحت مراقبتها ، الامر الذي
ر صلة التبعية التسلسلية القائمة بين اجهزة الدولة واجهزة المؤسسة
من هذا الافق ، فإن الشكل القانوني المعطى للمؤسسة لا يتفق تماماً
حتوى الاجتماعي السياسي الذي اعلنه الميثاق والذي يهدف لسيطرة
ال على وسائل الانتاج بفضل التحولات الجذرية في تسيير الاقتصاد ،
داخل عالم العمل بمجموعه . هذا الاعوجاج يمكن أن يشاهد لانه لا
د استقلال حقيقي عضوي ووظيفي للمؤسسة ، كالاستقلال الذي
ادفه على مستوى البلدية او الذي نراه بدرجة اقل في الولاية . ولهذا نفكر
أمام شخص اعتباري لا متمركز يعمل لحساب الدولة وليس امام شخص
اري لا مركزي بصورة حقيقية .

ولن يكون الامر خلاف ذلك إلا عندما تمثل مجموعة القواعد القانونية
الميثاق الاساسي وهو « المبدأ السياسي للممارسة الفعلية لمسؤوليات
ارة من قبل العمال انفسهم » .

وهذا ما تذكره الاتحادية الوطنية لعمال السكك الحديدية التي تتمنى
ن تعطي النصوص التطبيقية للميثاق وللامر . . . لمجالس العمال سلطة
ولية وليس استشارية » (الثورة الافريقية ـ العدد 474 ـ 29 مارس

1973 ـ ص 11) . ونضيف ان أمر 16 نوفمبر 1971 دخل لتوه التطبيق وان عدداً من الشركات الوطنية بدأت بتنظيم مجالس العمال[27] وبتكييف أنظمتها مع النظام النموذجي[28] . إلاّ ان مجموع النصوص التطبيقية للأمر لم تتخذ بعد[29] . وهي ما زالت قيد الدراسة امام اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات . وينبغي على هذه النصوص ان تحدد بدقة إمتيازات مجالس العمال ، والتسهيلات والضمانات التي يجب ان تعطى للناخبين ولممثلي العمال ، والنظام الاساسي لمجالس الادارة ، والذمة المالية للمؤسسات . وأخيراً فإن مسألة إمتداد التسيير الاشتراكي ليشمل القطاعات الاجتماعية ـ التربوية والثقافية (وخاصة الجامعات) ما زالت معلقة .

17 ـ شركات الاقتصاد المختلط :

آ ـ **تعريف** ؛ لنلاحظ منذ البدء ان هذه الشركات ليست في حد ذاتها ، اسلوباً لتسيير مرفق عام تقليدي لأن موضوعها يمكن ان يكون نشاطاً

27 ـ وفقاً لنشرة أعدها الامين العام للجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات (الثورة الافريقية ـ العدد : 611-7-13 نوفمبر 1975 ـ ص : 14) فقد تم إنتخاب 27 مجلس عمال من قبل 540 وحدة تمثل 150 الف عامل .

28 ـ انظر امر 29 افريل 1975 ـ المتضمن النظام النموذجي للمؤسسة الاشتراكية (ص 418) .

29 ـ بالاضافة للنصوص المذكورة ـ نشرت بعض النصوص الاخرى :

ـ مرسوم 25 اوكتوبر 1973 المتعلق بالوحدة الاقتصادية ـ ص : 226 .

ـ مرسوم 28 ديسمبر 1974 المتعلق باساليب تدخل الاشخاص الذي يمكن أن ينوروا مجلس العمال (ج . ر ـ لعام 1975 ـ ص : 16) .

ـ مرسوم 29 افريل 75 المتعلق بمجالس التنسيق . (ص 406) .

ـ مرسوم 21 نوفمبر 1975 المحدد للعلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الاخرى في الدولة ـ (ص 1062) .

خاصاً بحتاً . إن شركة الاقتصاد المختلط هي شركة مغفلة يمتلك الافراد جزءاً من أسهمها ويمتلك الاشخاص العامون الجزء الآخر . وبالاجمال ، فإنها عبارة عن شركة يملك فيها شخص عام ما أسهماً . إن مشاركة الشخص العام متغيرة ، فيمكن ان تكون غالبة عندما تريد الدولة ان يكون لها السيطرة شبه الكلية على المؤسسة . وقد يحصل ان تمتلك اكثر من ٩٥ ٪ من الاسهم . اما النسبة الباقية من الاسهم فلا تستخدم الا لتبرير الطابع المختلط والخضوع الكامل للقانون الخاص . ويمكن للمشاركة ان تكون قليلة عندما تعتزم الدولة فقط مراقبة المؤسسة بتوليها بشكل خاص لاحد او لبعض المقاعد في مجلس الادارة . لهذا يجب عدم الدمج بين شركة الاقتصاد المختلط والشركة الوطنية ، لأن الدولة ، في حالة الشركة الاخيرة ، هي المساهمة والمالكة الوحيدة .

إن هدف الصيغة المختلطة هي اقامة تعاون بين الاشخاص العامين والرساميل الخاصة . ونشير الى أن هذه الصيغة قابلة ، في الدول الفتية ، لأن تشجع الاستثمار الخاص الاجنبي والوطني وذلك باعطاء الاطراف المعنية الضمانات الضرورية : فمالكو رؤوس الاموال يستطيعون ان يستثمروا وان يشاركوا في تنمية البلاد وان يحققوا ارباحاً تحت رقابة الدولة . وهذه الاخيرة تجد الرساميل والاطارات الضرورية لتحريك بعض النشاطات في الوقت الذي تراقبها فيه[٣٠] . ويمكن للمؤسسة المختلطة ، في الفترة السابقة للتأميم ، ان تكون وسيلة للتغلب على

30 ـ كان المذهب الاقتصادي والقانوني ، في زمن الاستعمار ، يعتبر ان المستعمرات تشكل ميدان نشاط مميز للاقتصاد المختلط ، حيث كان التشارك يحدث بين الرساميل الخاصة للمستعمرين والرساميل العامة للدولة المستعمرة .

صعوبات مرحلة انتقالية ، فتشكل منظماً او عامل توازن بين القطاعين العام والخاص [1] .

ب ـ شركات الاقتصاد المختلط في الجزائر :

1 ـ **خلال الفترة الاستعمارية** : وجد عدد من شركات الاقتصاد المختلط في ثلاثة قطاعات :

ـ قطاع الصناعة والطاقة : ويمكن ان نذكر الشركات التالية :

- شركة اوونـزا (L'Ouenza) التـي أحدثـت بعـد أزمـة عام 1929 الاقتصـادية ، من اجـل تعـويم هذه الشركة . في عام 1944 كانـت الجزائر (المستعمرة) تشارك بـ 28 % من رأس المال ، وكانت ممثلة في مجلس الادارة بثلاثـة اداريين . وقـد أممـت الشركة حالياً والحقـت بالسونارم (SONAREM) .
- شركة جبل أونك احدثت بالتشارك بين الجزائر (المستعمرة) ومجموعـة شركات فرنسية ، في عهد مخطط قسنطينة . وحتى عام 1971 كانـت المشاركة الجزائرية مؤمنة فيها بواسطة السونارم . ثم اعتبـاراً من هذا التاريخ إمتصت السونارم الشركة التي حلت بموجب المرسوم المؤرخ في 26 فايفري 1973 (ص : 159) .
- شركة كهرباء الغرب الجزائري التي اصبحـت جزءاً من شركة كهربـاء وغاز الجزائر (E.G.A.) في عام 1947 .

---

(1) ـ حول صعوبات هذه الصيغة ، انظر :

KATZAROV: théorie de la nationalisation-P:272 et suivantes.

- شركة ريبال (الشركة الوطنية للابحاث النفطية في الجزائر) التي احدثت في عام 1946 وكانت المشاركة الجزائرية البالغة 51 % مؤمنة بواسطة السوناطراك، ثم اصبحت 100 % في عام 1971 .
- شركة تكرير الجزائر حيث ازدادت المشاركة الجزائرية (السوناطراك) على إثر التأميمات التي اعلنت في 1967 و 1970 ، ثم بلغت في عام 1971 كل الاسهم .
- شركة استغلال الغاز الطبيعي في حاسي رمل (SEHR) حيث إزدادت نسبة المشاركة الجزائرية (السوناطراك) من 51 % الى 100 % في عام 1971 .
- القطاع العقاري وغير المنقول :
- ادارة الحصر العقارية لمدينة الجزائر التي احدثت في 1931 وكانت تمثل المثال الاول « للاشتراكية البلدية » في الجزائر حيث تشاركت البلدية مع رؤوس الاموال الخاصة .
- الصندوق العقاري الزراعي الذي احدث بموجب قانون 28 جويليه 1927 والذي تتشارك فيه الجزائر والصندوق الاقليمي للاعتماد المتبادل . وقد الحق الصندوق من عام 1936 بالصندوق الجزائري للاعتماد المتبادل (CACAM) .
- الصندوق الجزائري للاموال غير المنقولة (C.I.A.) : احدث في 1948 واصبح منذ ديسمبر 1969 شركة دولة بعد الاتفاق الحاصل بين الجزائر والمساهمين الخاصين الفرنسيين .
- قطاع النقل :
- الشركة الوطنية للخطوط الحديدية الجزائرية (SNCFA) التي نشأت عن تحويل شركة الخطوط الحديدية الجزائرية (CFA) والتي كان رأسمالها

يعود كلياً للجزائر . وقد أدى التحويل (سياسة الدمج بعد ماي 1958) لمشاركة الدولة الفرنسية في جزء من رأس المال ولمشاركة الشركة الوطنية للخطوط الحديدية (الفرنسية) .S.N.C.F في الجزء الآخر . وفي عام 1962 تخلت الدولة الفرنسية عن حصتها للجزائر ، وفي سبتمبر 1969 تخلت الشركة الوطنية للخطوط الحديدية ، (.S.N.C.F) عن حصتها للشركة الوطنية للخطوط الحديدية الجزائرية (S.N.C.F.A) التي اصحبت منذ عام 1976 تسمى الشركة الوطنية للنقل بالخطوط الحديدية (SNTF) .

- الخطوط الجوية الجزائرية (Air Algérie) التي أحدثت بين الجزائر والشركة العامة لعبر الاطلسي والخطوط الجوية الفرنسية . وعلى إثر عمليات شراء ، إمتلكت الجزائر 73,5 % من رأس المال . ومنذ الاول من جانفي 1973 ، وبنتيجة إتفاق عقد في 15 ديسمبر 1972 بين الخطوط الجوية الجزائرية والخطوط الجوية الفرنسية ، اصبح كل رأس المال جزائري .

2 ـ منذ الاستقلال :

أحدثت شركات إقتصاد مختلط جديدة ولكن بعدد اقل بكثير من الشركات الوطنية . وقد حولت التأميمات النفطية التي اعلنت في 1970 كل الشركات الفرنسية الى شركات مختلطة حيث مثلت المشاركة الجزائرية 51 % من الاسهم [1] .

---

(1) إلاّ أن سومالغاز(SOMALGAZ) (الشركة المختلطة الجزائرية للغاز) التي نصت عليها الاتفاقيات النفطية لـ29 جويليه1965 (المواد من 2 الى 14) تمثل حالة خاصة تشاركت فيها بالتساوي رؤوس الاموال الجزائرية(50%) والفرنسية(50%) . ولقد حددت إتفاقية 15 جويليه 1967 ، دستور وعمل ونظم الشركة . (جـ . ر ـ ص654) .

وعلاوة على هذا القطاع الهام ، يمكن ان نذكر :

- الشركة الجزائرية للميتان السائل (CAMEL) التي تتشارك فيها رؤوس الاموال العامة (السوناطراك) ورؤوس الاموال الخاصة الانجلو - سكسونية .

- الشركة الجزائرية للتأمينات : احدثت في 1963 (الجزائر 61 % والجمهورية العربية المتحدة 39%) واصبحت شركة وطنية بعد إقامة إحتكار الدولة في قطاع التأمينات .

- مصرف الجزائر - مصر : احدث في 1963 بين الجزائر وبنك مصر . وأمم والحق بمصرف الاعتماد الشعبي الجزائري في ديسمبر 1967 .

- رينو - الجزائر وبرليا - الجزائر حيث شاركت الدولة بـ 40 % وبعد الاتفاقيات الاخيرة ، أُلحقت هاتين المؤسستين بالسوناكوم [1] .

- الشركة المختلطة للنسيج (سوميتكس) ويشارك فيها التجار الجزائريون في فرنسا الذين قدموا رأس المال 300 الف دينار والدولة التي قدمت الابنية والمعدات . ومنذ ديسمبر 1968 دعيت الشركة بالسوميتكسال لكي لا يلتبس اسمها مع الشركة الوطنية المسماة سونيكس .

- المصرف الوطني للجزائر الذي يمكن ان يصبح ، بموجب انظمته ، شركة إقتصاد مختلط . ويكفي لذلك ان يتقدم الافراد للمشاركة في رأس

---

(1) بالنسبة لبرليا (Berliet) - انظر مرسوم 1 اوكتوبر 1973 المتضمن الحل والنقل الى سوناكوم (ص 957) .

المال[34] . وقد إفتتح إكتتاب للجمهور في ماي - حزيران 1968 لكننا نجهل نتائجه حتى الآن .

ونشير أيضاً الى احداث شركات مختلطة في الدول الاجنبية بين هيئات عامة او مؤسسات عامة جزائرية وهيئات او مؤسسات من تلك البلاد[35] . كما نشير أخيراً ، الى إحداث وتعدد الشركات المختلطة بين الشركات الوطنية الجزائرية والمؤسسات الاجنبية . وتشكل هذه الشركات فروعاً للمؤسسات العامة .

V - المؤسسات المسيرة ذاتياً :

التسيير الذاتي اسلوب يضع إدارة المؤسسة بين أيدي العمال انفسهم . وقد طبق في يوغسلافيا وبعض الدول الاشتراكية الاخرى ، واعتمد في الجزائر رسمياً منذ مراسيم مارس 1963 واصبح احد المبادىء القاعدية للبناء الاشتراكي .

وقبل دراسة النظام القانوني للمؤسسة المسيرة ذاتياً ، من المناسب التذكير بولادته في الجزائر .

آ - ولادة التسيير الذاتي :

ظهر التسيير الذاتي، في البداية ، بطريقة غير واضحة وعفوية وذلك

43 - يمكن أن نبدي نفس الملاحظة بالنسبة لسوناتماغ (الشركة الوطنية للعبور وللمحلات العامة) لأن امر 22-1-1970 (جـ . ر - ص1109) ينص على أن رأسمالها سيشكل من مساهمات ومساعدات الدولة ، والمساهمات المالية العامة ، ومن القطاع الخاص (المادة5 - ويجب ان تحدد مساهمة القطاع الخاص بمرسوم) .

35 - احدثت هذه المؤسسات المختلطة على إثر الاتفاقيات الدولية بين الجزائر وبعض الدول كاليمن الجنوبي ، وغينيا ، وموريتانيا ، والمغرب ، وتونس ، وغينيا - بسساو .

عندما شرع العمال ، في القاعدة ، بتشغيل الوحدات الزراعية او الصناعية التي تركها مالكوها الاوروبيون خلال هجرة صيف 1962 [٣٦] .

ولما أصبحت هذه الاملاك شاغرة ، نظمت للمرة الاولى بموجب المرسوم المؤرخ في 24 اوت 1962 (جـ . ر . د . جـ ـ ص 138) . ثم أخذت حركة التسيير الذاتي تعبر عن نفسها شيئاً فشيئاً ، وبدأت تتشكل لجان تسيير بصورة واقعية في المؤسسات . وظهر تشريع في البداية بمراسيم 22 اوكتوبر 1962 (خاص بالمؤسسات الزراعية) ثم بمراسيم 23 نوفمبر 1962 (الخاص بالمؤسسات الصناعية ، والحرفية والمنجمية) . وأظهر اتساع الحركة ضرورة إيجاد نظام قانوني اكثر دقة ، وأدى لصدور مراسيم 18 و22 مارس 1963 الشهيرة (جـ . ر ـ ص 298 و 300) التي أسست المؤسسات المسيرة ذاتياً .

ـ فيما بعد ، أتت فئة ثانية من المؤسسات لتغني القطاع المسير ذاتياً : وهي المؤسسات الموضوعة « تحت حماية الدولة » . وبموجب مرسوم 9 ماي 1963 (جـ . ر ـ ص 450) الذي ينص على وضع بعض المؤسسات ، التي يمكن أن يؤدي تشغيلها لاحداث إضطراب في النظام العام او السلام الاجتماعي ، تحت حماية الدولة . وكان الأمر يعني بشكل خاص الاملاك الاستعمارية الكبيرة (بورجو : Borgeaud ـ وجيرمان : Germain) التي بقي مالكوها في الجزائر ، لكن وجودها كان يبدو شاذاً بنظر الثورة الجزائرية .

36) ـ انظر :

CHAULET : La Mitidja autogérée,- SNED - Alger 1971, P: 51. M. LAKS : Autogestion ouvrière et pouvoir politique en Algérie, EDI, Paris , 1970, S. KOULYTCHIZKY : L'autogestion, l'homme et l'Etat, Ed. Mouton, Paris 1974, P: 35.

ـ اخيراً ، هناك فئة ثالثة من الاموال نتجت عن التأميمات المقررة بموجب مرسوم 1 اوكتوبر 1963 (جـ . ر ـ ص 1015) والتي شملت كل الاستثمارات الزراعية العائدة للاجانب . في هذه المرة ، كان الامر يعني تأميماً حقيقياً ، لأن المادة 1 من المرسوم المذكور سابقاً تنص : « تعلن املاكاً للدولة ، الاستثمارات الزراعية العائدة لبعض الاشخاص الطبيعيين او الاعتباريين » . وبعد تأميمها ، أصبحت هذه الاموال تستثمر بشكل مؤسسات مسيرة ذاتياً وليس بشكل شركات وطنية .

ب ـ النظام القانوني للمؤسسات المسيرة ذاتياً :

أعلن هذا النظام ، بالاصل ، بموجب مراسيم 18 و22 و23 مارس 1963 الخاصة بالتسيير الذاتي الزراعي ، ومرسوم 8 ماي 1964 الخاص بالتسيير الذاتي الصناعي (جـ . ر ـ ص 690) وبعض النصوص الاخرى الثانوية . وقد أعيد النظر حالياً بجميع النصوص المتعلقة بالزراعة ، فصيغت من جديد وأكملت ، بموجب أمر 30 ديسمبر 1968 (جـ . ر ـ 1969 ص 110 والمجلة الجزائرية 1969 ـ ص 605) الذي يشكل الميثاق القانوني للتسيير الذاتي . وقد أكمل هذا الامر ايضاً بخمسة مراسيم مؤرخة في 15 فايفري 1969 (جـ . ر ـ ص 111 ـ والمجلة الجزائرية ـ ص 609) ، ثم استبدل بأمر آخر صدر في 17 جوان 1975 (ص 650) .

وبالمقابل ، فإن التسيير الذاتي الصناعي اخلى المكان كلياً للشركات الوطنية او المحلية .

وتجب الاشارة الى ان كل « الاملاك الشاغرة » أصبحت « أملاك دولة » منذ أمر 6 ماي 1966 (جـ . ر ـ ص 344 الذي اعلن ان الدولة هي مالكة هذه الاملاك . الا ان الامر لم يكن واضحاً فيما يتعلق بمعرفة ما اذا

كانت هذه الاملاك تعتبر جزءاً من الاملاك العامة ام املاك الدولة الخاصة . واذا اخذنا بالتعريف التقليدي فإن من المنطقي ان تعود هذه الاملاك للاملاك الخاصة لانها ليست مخصصة لمرفق عام وليست منظمة لهذه الغاية .

إلاّ ان بعض المواد تعطي لهذه الاملاك كل السمات التي تسمح بتشبيهها ، وفق المفهوم التقليدي دوماً ، باملاك الدولة العامة : فهي لا يمكن التنازل عنها ، ولا تسقط ملكيتها بمرور الزمن ، ولا يمكن ايقاع الحجز عليها . ويمكن ان نتساءل عما اذا كانت الطبيعة القانونية لهذه الاملاك تخرج عن نطاق التمييز التقليدي بين الملك العام والملك الخاص والذي لا يعتبر ملائماً في هذا المجال [1] .

ورغم اعتبارها ملكاً للدولة ، فإن هذه الاموال لا تُسيَّر بواسطة الدولة نفسها ، بل بواسطة جماعة من العمال ، تشكل شخصاً اعتبارياً من أشخاص القانون الخاص . ويخضع التسيير للمبادىء الثلاثة التالية : التسيير الذاتي العمالي ، رقابة الدولة ، المشاركة في الارباح .

1) مبدأ التسيير الذاتي العمالي :

ويرتكز على فكرة تولي العمال لتسيير المؤسسة وتصرفهم ، لهذه الغاية ، بعدد من الاجهزة : المجلس العام للعمال ، مجلس العمال ، لجنة التسيير ورئيس لجنة التسيير .

---

(1) لمناقشة هذه النقطة انظر :

AUTIN : Le régime juridique de l'autogestion, mémoire de D. E. S., Faculté de droit d'Alger, Oct. 1970

BELAYAT : La gestion des biens de l'Etat, id. 1975.

ـ **المجلس العام للعمال** (A.G.T) : ويضم جميع العمال الدائمين وهو الجهاز الاعلى في المؤسسة ، ويتولى بصورة خاصة الاختصاصات التالية [1] :

ـ إنتخاب مجلس العمال ورئيس لجنة التسيير .
ـ إقرار خطة التنمية في المؤسسة ، أي تحديد سياستها العامة .

ـ مراقبة الاجهزة الاخرى للتسيير الذاتي ، والتصديق على الحسابات في نهاية السنة المالية .

ـ **مجلس العمال** : (C.T) ينتخب من قبل المجلس العام ولا يوجد الا في المؤسسات التي تضم اكثر من 50 عامل . فإذا كان العدد اقل ، حل المجلس العام محله . ويمكن للمجلس أن يتألف من 18 الى 45 عضواً . ويؤمن الوظائف التالية :

ـ إنتخاب ومراقبة لجنة التسيير .
ـ إتخاذ القرارات الناجمة عن توجيهات المجلس العام .
ـ الاجراءات المتعلقة بنظام العمال ، وتجهيز وتطوير المؤسسة وتطبيق النظام الداخلي .

ـ **لجنة التسيير** : وهي الجهاز الاكثر شهرة لدرجة ان الرأي الشائع يقرن التسيير الذاتي بلجنة التسيير . وتضم اللجنة من 6 الى 12 عضواً ينتخبهم مجلس العمال من بين اعضائه لمدة ثلاث سنوات بحيث يتجدد ثلثهم كل سنة (باستثناء الرئيس) وتلعب لجنة التسيير دوراً هاماً لانها هي المكلفة باتخاذ القرارات الضرورية لنشاط المؤسسة :

---

(1) المرسوم رقم 69 تاريخ 15 فايفري 1969 (جـ . ر ـ ص 112) .

- إعداد خطة تطوير الاستثمار .
- توزيع المهمات والمسؤوليات .
- القرار بشأن القروض ، واسلوب شراء المنتجات الضرورية ، واسلوب تسويق منتجات الوحدة المسيرة ذاتياً ، اعداد الحسابات في نهاية السنة المالية .

- تعيين ممثلي الوحدة داخل التعاونيات التي هي عضو فيها ، وتشغيل العمال الموسميين .

- **رئيس لجنة التسيير** : ينتخب من قبل المجلس العام لمدة ثلاث سنوات ، ويمثل قانونياً المؤسسة وباسمها يتصرف ، ويرأس ويقود اجتماعات الاجهزة الثلاثة السابق ذكرها ويؤمن تنفيذ القرارات ، ويقود الوحدة .

2) **مبدأ رقابة الدولة** :

إذا كانت الدولة لا تقوم بادارة المؤسسات المسيرة ذاتياً ، فإنها تتولى سلطة المراقبة الدقيقة التي تظهر بأشكال مختلفة وتمارس بواسطة عدة أجهزة .

آ - **الرقابة الادارية** :

كانت هذه الرقابة تمارس ، قبل أمر 17 جوان 1975 ، في داخل المؤسسة بواسطة المدير الذي كان يمثل الدولة .

فالمدير ، الذي يعينه وزير الفلاحة ، كان يتولى اختصاصات هامة :

- مراقبة إنتظام العمليات الاقتصادية والمالية للمؤسسة واحترام اهداف الخطة الوطنية للتنمية .
- مسك الاموال ، والمدفوعات والالتزامات المالية الاخرى .

- جرد الاملاك ومراقبة الحسابات .

- تنفيذ قرارات لجنة التسيير وتحضير مداولات الاجهزة الاخرى التي كان يقوم فيها باعمال الامانة .

إلاّ ان امر 17 جوان 1975 الغى منصب المدير واعطى المؤسسة إستقلالاً اكبر بحيث لم تعد تراقب الا من الخارج . واعطيت بعض الهيئات دور « التوجيه ، والتنسيق والتنشيط والمراقبة » . وهذه الهيئات هي المجالس المحلية : المجلس الشعبي البلدي (المادة 138 من القانون البلدي ، والمادة 28 - الفقرة 2 - من الأمر) ، والمجلس الشعبي للولاية (المادة 71 من قانون الولاية والمادة 28 - الفقرة 1 من الامر) .

اما سلطة الرقابة الحقيقية فتتمثل بوزير الفلاحة ، الذي تلقى صلاحيات واسعة جداً[1] حيث كلف بـ :

- التوجيه التقني والاقتصادي للمؤسسة .
- المساعدة التقنية والمالية التي يجب تقديمها .
- التفتيش التقني والحسابي .
- مراقبة عمل أجهزة التسيير الذاتي مع سلطة اتخاذ العقوبات المناسبة .

وتساعد الوزير في هذه المهمة ، المجالس التنفيذية للولايات .

ب - الرقابة المالية :

في البدء ، كان الديوان الوطني للاصلاح الزراعي (ONRA) الذي أحدث في عام 1963 هو المكلف بتقديم الاعتمادات ، والسلف والمعونات

---

(1) - المادة 27 من أمر 17 جوان 1975 .

الضرورية ، وكان عليه ايضاً ان يؤمن تسويق المنتجات الزراعية[1] .
ومنذ 1966 اصبح المصرف الوطني للجزائر هو المسؤول عن تمويل التسيير الذاتي وذلك بعد حل الديوان الوطني للاصلاح الزراعي والمؤسسات الاخرى للاعتماد الزراعي بموجب اوامر 22 فايفري 1968 و 24 سبتمبر 1968 . وأخذ المصرف يقوم بتأمين كل الخدمات المالية للقطاع الاشتراكي . ولهذا تلقى المصرف كل الموجودات وكل العمليات المالية للمؤسسات المسيرة ذاتياً والتي يمارس عليها رقابة واسعة وصارمة [2] .

وكانت الرقابة على المستويين المالي والاداري ضرورية لتعويض حداثة عهد اجهزة المؤسسات وعدم خبرتها ، وكانت أحياناً ضرورية لتجنب الاختلاسات . ولكن بما أن هذه الرقابة كانت صارمة فقد أدت لتهديد إستقلال لافراغ التسيير الذ تي من جزء من محتواه .

3) مبدأ توزيع المدخيل [3] :

وهو مبدأ اساسي كالمبدأ الاول . ويسمح بالتمييز بين المؤسسة المسيرة ذاتياً والمؤسسة العامة . ففي حين ان الارباح ، في هذه الاخيرة ، تعود فقط

---

(1) ـ احدث الديوان الوطني للاصلاح الزراعي بمرسوم 18 مارس 1963 (جـ . ر ـ ص 286) ونظم بمرسوم 3 جويليه 1963 (جـ . ر ـ ص 707) واسند له مرسوم آخر صدر في 20 نوفمبر 1964 (جـ . ر ـ ص 1213) وظيفة تسويق المنتجات الزراعية .

(2) ـ تعلن المادة 12 من أمر 13 جوان 1966 (جـ . ر ـ ص 582) : « إن المصرف الوطني الجزائري يمارس . . . رقابة عملياتية ومالية على مؤسسات واستثمارات القطاع الاشتراكي ، بغية مساعدتها في تحقيق خططها وبرامجها وزيادة إنتاجيتها كمياً ونوعياً ، ومن أجل التأكد من أنها تحترم قواعد التسيير المتوازن والانضباط الاقتصادي والمالي ، وتساهم بشكل كامل في تطور الاقتصاد الوطني » .

(3) ـ حول مسألة اجور عمال التسيير الذاتي ـ انظر :

M. K. REZZAG-BARA : La rémunération du travail dans les exploitations au autogérées agricoles - Mémoire de D. E. S., Alger, Oct. 1974.

للدولـة . فإنهـا ، في الاولى ، توزع جزئياً على العمال . الا ان هذا الاختلاف لم يعد قائماً بعد صدور امر 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، لأن العمال اصبحوا يتلقون بموجبه جزءاً من الارباح التي تحققها المؤسسات .

وينجم توزيع الدخل عن مرسوم 15 فايفري 1969 أ[1] الذي اصلح مرسوم 28 مارس 1963 . وقد قسم الدخل بموجبه الى كتلتين : تخصص الاولى للدولـة والمجموعـات المحلية ، وتشـكل الثـانية الدخـل الخـاص بالمؤسسة . ويقسم هذا الدخل الخاص بدوره الى قسمين : يخصص الاول لصندوق المؤسسـة من أجـل الاسـتثمار والتمـويل والاحتياط الشرعـي ، ويشكل الباقي دخل مجموع العمال حيث يستفيدون منـه بشـكل حصص ومكافآت ونفقات إجتماعية .

ونشير ، بالنتيجة ، الى ان التسيير الذاتي الزراعي لا يدير مرفقاً عاماً لأنه يتعلق بنشاطات تمارس ضمن نفس الشروط التي تطبق على أشخاص القانون الخاص . إلا أن التسيير الذاتي ، من حيث المبدأ ، لا يتحدد بهذا النموذج من النشاط ويمكن ان يغطي نشاطات المرفق العام . إن البلديات نفسها تعمل وفق اسس وقواعد كهذه .

ففي الجزائر ، وخلال فترة معينة من الزمـن ، كانـت بعض مرافـق النقل تعمل بشكل مؤسسات مسيرة ذاتياً . إلاّ ان إحداث الشركة الوطنية

---

(1) ـ مرسوم 69-17 تاريخ 15 فايفري 1969 (ج . ر ـ ص 115 : انظر ايضاً : مرسوم 72-57 تاريخ 21 مارس 1972 (ج . ر ـ ص 321) المتعلق بالصندوق الاجتماعي ومرسوم 72-58 تاريخ 21 مارس 1972 (ج . ر ـ ص : 308) الذي حدد اساليب استعمال صندوق تضامن الاستثمارات الزراعية المسيرة ذاتياً .

للنقل البري [1] ادى لتخفيض عدد هذه المؤسسات ، ولم يبق منها الا 8 مؤسسات مسيرة ذاتياً لنقل المسافرين [2] . ثم اختفت هذه وحل محلها شركة وطنية اخرى هي الشركة الوطنية لنقل المسافرين التي احدثت بالامر المؤرخ في 13 نوفمبر 1971 [3] . وقد نص القانون البلدي وقانون الولاية على إحداث مؤسسات محلية يمكن أن تنظم وفق قواعد التسيير الذاتي . اخيراً ، فإن باستطاعة الدولة ان تسهل هذا الشكل من أشكال التسيير وان تحث عنيه عن طريق إعطاء امتيازات وصفقات أشغال عامة للمؤسسات المسيرة ذاتياً .

---

(1) ـ أمر 27 مارس 1967 (جـ . ر ـ ص 266) الذي أكمل بأمر ومرسوم 22 جويليه 1967 (جـ . ر ـ ص 642) .

(2) ـ قرارات 12 جوان 1968 (جـ . ر ـ ص 836) التي اتخذت تطبيقاً لمرسوم 23 افريل 1968 (جـ . ر ـ ص 343) . والمؤسسات الثماني هي التالية :

ـ نقل المقدم لطفي (T.C.L) ـ النقل الشعبي للساحل ولمتيجا (T.P.S.M) ـ النقل الشعبي لحافلات بليدة (T.P.A.C.B) ـ النقل البري في سطيف (T.R.S) ـ نقل المسافرين المجتمعين الوهراني (TUrA) ـ الجزائرية لنقل السيارات (ATA) ـ الشركة الوهرانية للنقل بسيارات الكورنيش (SOTAC) ـ مركب النقل البلعباسي (CTBA) ...

(3) ـ إن اندماج المؤسسات المسيرة ذاتياً في الشركة الوطنية لنقل المسافرين تم بقرار 6 مارس 1972 (جـ . ر ـ ص 502) وإتخذ تطبيقاً لأمر 1971 vflr.k (جـ . ر ـ 1972 ـ ص 2) .

الفصل الثامن عشر :

سير المرافق العامة .

بعد أن رأينا سابقاً مختلف اساليب تسيير المرافق العامة ، من المناسب الآن إعطاء بعض المعلومات الدقيقة حول سيرها . وضمن افق وضع نظرية مختصرة عامة عن المرافق العامة ، ينبغي في البدء استخلاص المبادىء الاساسية لهذه النظرية (الشعبة 1 ثم الاطلاع على اجهزة المرافق العامة والعاملين الذين يتحملون المسؤولية فيها ، (الشعبة 2) واخيراً ، تحديد الوضع القانوني للمنتفعين من هذه المرافق (الشعبة 3) .

الشعبة 1 ـ المبادىء التي تحكم سير المرافق العامة :

هناك ثلاثة مبادىء اساسية : المساواة ، الاستمرارية ، والقابلية للتبدل . وهي تفرض نفسها على كل المرافق العامة . ويعتبر بعض المؤلفين هذه المبادىء بمثابة قواعد[1] لكن باعتبار ان تطبيقها يتم بدقة غير متساوية ، فإنها تشكل مبادىء توجه سير المرافق اكثر مما هي قواعد صارمة .

1 ـ مبدأ مساواة الجميع امام المرفق العام :

هذا المبدأ الذي يبدو الاكثر دقة والذي يأخذ صورة قاعدة حقيقية ، لم تجر صياغته ، بهذه الصفة ، في نص قانوني محدد . لكنه يجد اصله البعيد

---

1 ـ وهي تسمى غالباً قواعد رولان(ROLLAND) نسبة للقانوني الذي عرضها بالشكل الاكثر دقة .

في نص ذي طابع سياسي ، هو إعلان حقوق الانسان لعام1789- الذي تؤكد المادتان 1 و6 منه على أن « الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الحقوق . وان القانون يجب ان يكون هو نفسه بالنسبة لجميع المواطنين باعتبارهم متساوين بنظره »[1] . إن المساواة أمام المرفق العام ليست الا النتيجة ، على المستوى الاداري ، لهذه الفكرة العامة المتمثلة بالمساواة أمام القانون . وهناك نتيجتان اساسيتان تنجمان عن هذه القاعدة : المساواة في الحقوق ، والمساواة في الالتزامات .

آ ـ المساواة في الحقوق :

وهي تبدو بحد ذاتها في مظهرين أساسيين :

ـ الاول هو مساواة جميع الافراد أمام سير المرفق . إن مستثمر المرفق العام يجب ان يقدم نفس المنافع لجميع المنتفعين الذين يوجدون في وضع متشابه . فليس هناك محاباة والا فإن اللاشرعية تصيب القرارات التي ترفض إستخلاص النتائج من هذه المساواة وتقيم بالتالي تمييزاً بين المعنيين[2] . الا ان هذا المبدأ لا يمنع إجراء تمييز بين المنتفعين من نفس

---

(1) المادة1 : « يولد الناس ويبقون احراراً ومتساوين في الحقوق » المادة6 : « يجب ان يكون القانون هو نفسه بالنسبة للجميع ، فأما ان يحمي او ان يعاقب ـ وباعتبار ان جميع المواطنين متساوون بنظره ، فإنهم يجب ان يقبلوا على قدم المساواة في كل الرتب ، والاماكن ، والوظائف العامة وذلك حسب مؤهلاتهم وبدون أي تمييز باستثناء التمييز القائم على أساس فضائلهم وقدراتهم » .

(2) انظر : مجلس الدولة : 9 مارس1951 ـ شركة معزوفات الكونسرفاتوار الموسيقية(RGJA) . فقد رفضت الاذاعة الفرنسية بث معزوفات لفرقة موسيقية ، مميزة بينها وبين فرق اخرى لها وضع مشابه : فأدان القاضي هذا الوضع الذي « يتجاهل مبدأ المساواة الذي يحكم سير المرافق العامة » ويحكم على الادارة بدفع تعويضات .

المرفق وذلك بتصنيفهم في فئات . فمثلاً بالنسبة لاشتراكات الكهرباء ، فإن تعرفات تفضيلية يمكن ان تقبل على ضوء كمية الاستهلاك . والأمر الاساسي هو ان تسود المساواة بين أفراد كل فئة اي بين أولئك الذين يوجدون في وضع مشابه .

ـ المظهر الثاني للمساواة في الحقوق هو المساواة في دخول جميع المواطنين للوظائف العامة . إن المواطنين ليس لهم جميعاً ، بالتأكيد ، حق ذاتي بالدخول ، للوظيفة العامة ، إلا انهم يجب ان لا يتعرضوا لتمييز إذا توفرت لديهم شروط متساوية .

إن المسألة تطرح بشكل خاص بالنسبة للتمييز الذي تعتبر النساء ضحايا له . وقد ألغى القاضي غالباً قرارات رفضت السماح لنساء بالمشاركة في إمتحان لسلك القضاء (مجلس الدولة ـ3 ديسمبر 1948 ـ السيدة لويز ـ داللوز ـ 1949ـ553ـ مذكرة رولان) او في مسابقة لتوظيف امين سر في دار البلدية (مجلس الدولة 9 نوفمبر 1966ـ بلدية كلوهار كارنوي ـ داللوز ـ 1967ـ92 استنتاج بريبان ـ مجلة القانون العام والعلوم السياسية ـ 1967 334 مذكرة والين : في هذه القضية الغى القاضي نتائج المسابقة لان اللجنة الفاحصة كان يرأسها رئيس البلدية الذي كان يظهر علانية عداءه للمرشحات) . إلا ان الاجتهاد وافق على ان باستطاعة الحكومة ان تضع بعض القيود على مبدأ المساواة بين الجنسين إذا اقتضت طبيعة الوظائف مثل هذه المخالفات وذلك تحت رقابة القاضي . (مجلس الدولة 3 جويليه 1936ـ الانسة جوبار ـ RGJA) .

إن نظام الوظيفة العامة ، في الجزائر ، ينص على ما يلي : « لكي يطبق النظام الحالي ، لا يجري اي تمييز بين الجنسين ، مع التحفظ بالنسبة لشروط

الاستعداد الجسدي او التبعات الخاصة لبعض الوظائف والمحددة في انظمتها الخاصة »[1] وتطبيقاً لهذا التحفظ ، إستبعدت بعض النصوص النساء من بعض الوظائف . فمثلاً : اعلن المرسوم المؤرخ في 22 جانفي 1970 (جـ . ر ـ ص 116) المتعلق بالنظام الخاص لرجال الشرطة البلدية : « ان الدخول الى هيئة وكلاء الشرطة البلدية ليس مفتوحاً أمام المرشحين من النساء » (المادة 14) . الا ان دوائر الشرطة الاخرى غير محرمة على النساء ، فالمسابقات المنظمة لتوظيف مفتشي شرطة تحفظ دائماً عدداً من المقاعد للمرشحين من النساء .

ب ـ المساواة أمام الالتزامات والاعباء :

فيما يتعلق بالالتزامات ، بكل ما تعنيه الكلمة من معنى ، يمكن أن نذكر المساواة أمام التزامات الخدمة الوطنية ، والخدمة المدنية ، والالتزام بارسال الاولاد الى المدارس الابتدائية الخ . . . اما فيما يتعلق بالاعباء ، فهي تستهدف اساساً الاعباء المالية والضريبية وذلك بموجب قاعدة مساواة الجميع امام الضريبة .

هكذا يبدو المبدأ الاول الذي يحكم سير المرافق العامة . إلا أنه يجب أن نفهم جيداً أن وراء هذه الصيغ المجردة حول المساواة ، تسيطر بصورة عامة على الادارة بعض المصالح وبعض الفئات الاجتماعية التي تحرف القانون لصالحها وخاصة حين تطبيق الادارة لسلطتها التقديرية الشهيرة . (انظر الملاحظات المناسبة جداً لكاترين وتويليه في كتابهما :

Introduction à une philosophie de L'administration, P: 179 etsuiv.)

---

(1) أمر 2 جوان 1966 ـ المادة 6 .

II ـ مبدأ استمرارية المرفق العام :

يهدف المرفق العام لاشباع المصلحة العامة ، إلا أن هذا الاشباع يجب ، في أغلب الاحيان ، أن يكون دائماً (العناية ، الماء ، الغاز ، الكهرباء . . .) . من هذه الديمومة ينتج مبدأ الاستمرارية التي هي ليست قاعدة منصوصاً عليها شكلياً في نص قانوني ذي تطبيق عام .

لقد كرس هذا المبدأ ، بصورة مباشرة او غير مباشرة ، بواسطة عدد من الاحكام التشريعية او التنظيمية ، إنطلق منها الاجتهاد ليعتبر ان المرافق العامة يجب أن تعمل بطريقة منتظمة ومستمرة . وقد لخص مفوض الحكومة تارديو (Tardieu) وجهة النظر هذه في صيغة مختصرة (إستنتاجاته حول قرار مجلس الدولة في 7 أوت 1909 ، وينكل ، RGJA) : « الاستمرارية هي روح (أي غاية) المرفق العام »[1]. ويؤدي هذا المبدأ لالتزامات بالنسبة للادارة ولأصحاب الامتياز وللمنتفعين .

آ ـ **فالادارة** : ملزمة بتأمين سير العمل في المرافق التي تديرها ، طالما أن أي قرار نظامي بايقافها لم يتخذ . إن القوة القاهرة فقط هي التي تحررها من هذا الالتزام . في الحالة المعاكسة ، يشكل كل انقطاع في المرفق خطأً في الخدمة من شأنه أن يضع موضع الاتهام مسؤولية الادارة . واحياناً يمكن لمجرد التأخر او التنفيذ السيء في الخدمة أن يؤدي لتعويض .

ب ـ اذا كان **المرفق العام** موضوعاً لامتياز ، فإن صاحب الامتياز ملزم بالقيام بتشغيل المرفق الذي أسند له بصورة طبيعية . هذا الالتزام

(1) انظر الاستنتاجات في مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 286 ـ سيراي 1909-111-145 ـ داللوز 1911-111-17 .

ينص عليه ، مبدئياً ، دفتر الشروط . لكنه يعتبر قائماً حتى ولو لم ينص عليه هذا الدفتر (مجلس الدولة ـ 19 فايفري 1956 ـ شركة غاز دو لا سيوتا ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 196) .

ويقترن هذا الالتزام بعقوبة يمكن ان تصل لحد إسقاط الحق بالامتياز . والقوة القاهرة ايضاً هي الوحيدة التي يمكن أن تحرره منه . وللقاضي الاداري ان يقدر بدقة حالات القوة القاهرة : فصاحب الامتياز ، على سبيل المثال ، لا يمكن أن يتحلل من التزامه هذا لمجرد ان منشآته قد لحق بها ضرر ما . (مجلس الدولة ـ 5 جانفي 1927 ـ شركة غاز لمرتي ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ ص 13) . إن الاستمرارية يجب أن تؤمن حتى ولو كان صاحب الامتياز في حالة عجز . الا انه يمكن أن يلجأ للاستعانة بنظرية الظرف الطارىء التي تحمل الادارة الجزء الأساسي من العجز . (انظر الفصل الثاني عشر) ونذكر هنا بأن مبدأ استمرارية المرفق العام هو الذي يستخدم كأساس لبناء نظرية الظرف الطارىء .

جـ ـ العاملون في المرفق العام :

وهم يخضعون بدورهم لقاعدة الاستمرارية . ويطرح هذا الامر مسألة الاضراب في المرافق العامة التي عرفت تطوراً هاماً في فرنسا وأثرت على الوضع في الجزائر .

ففي فرنسا ، ولمدة طويلة من الزمن ، كان الاجتهاد يعتبر أن إضراب الموظفين أمر غير شرعي . إن قرار « ونكل » المذكور سابقاً والصادر في 7 اوت 1909 هو الذي وضع هذه القاعدة التي أوضحتها استنتاجات « تارديو » : « إن الاستمرارية هي روح المرفق العام . . . لهذا فإن الاضراب يتناقض مباشرة مع مفهوم المرفق العام نفسه » . وبالنتيجة فإن

ممارسة الموظف للاضراب تعني انه وضع نفسه خارج إطار المرفق ويؤدي هذا للتعرض لكل العقوبات المنصوص عليها في هذا الصدد . إلا أن تطوراً هاماً حدث فيما بعد . فدستور عام 1946 يؤكد « ان حق الاضراب يمارس ضمن إطار القوانين التي تنظمه » . وهكذا ارتفع حق الاضراب الى مصاف المبادىء الدستورية واصبح من غير الممكن اعتباره غير شرعي .

فيما بعد ، منعت بعض القوانين بعض فئات الموظفين من ممارسة الاضراب : العاملون المكلفون بالحفاظ على النظام مثل اعضاء الجهاز الجمهوري للامن(C. R. S.)(قانون 27 ديسمبر 1947) والعاملون في الشرطة (قانون 28 سبتمبر 1948) الامر الذي يسمح باستنتاج أن الموظفين العامين الآخرين يستطيعون ممارسة حق الاضراب . أخيراً ، فإن القاضي الاداري استخلص النتائج من هذا التطور في القرار الهام المؤرخ في 7 جويليه 1950- دوهاين- RGJA -الذي تخلى عن إجتهاد « ونكل » وتبنى حلاً اكثر مرونة إعترف فيه للموظفين بحق الاضراب للدفاع عن مصالحهم المهنية (وهذا يعني إستبعاد الاضراب السياسي) كما وافق على أن يكون للحكومة امكانية إتخاذ قيود تحد من الاضراب من أجل تجنب الاستعمال السيء له او المعاكس لضرورات النظام العام[1]. اما فيما يتعلق بمنع الاضراب ، فإن المشرع وحده هو الذي يستطيع أن يقرره ، وقد فعل ذلك بالنسبة للعاملين في حراسة السجون (أمر 6 اوت 1958، والقضاة (أمر 22 ديسمبر 1958) .

---

(1) في الحقيقة ، تفضل الحكومة ، بسبب اهمية المسألة ، ان تترك للمشرع امر وضع قيود . فمثلاً : قانون 31 جويليه 1963 ، الذي ينظم الاضراب في المرافق العامة الفرنسية (النقل - الكهرباء - الغاز) يطلب اشعاراً مسبقاً قبل اعلان الاضراب بخمسة ايام . الا ان هذا القانون لم يحترم دائماً في التطبيق . ففي ماي 1968 اعلنت كل المرافق العامة تقريباً الاضراب دون أي إشعار مسبق .

وفي الجزائر ، نص دستور 1963 (المادة 20) على أن حق الاضراب يمارس ضمن إطار القانون ، معترفاً بذلك بشرعيته . اما الدستور المختصر الحالي ، الناتج عن أمر 10 جويليه 1965 فإنه لا يتضمن اي حكم خاص بحق الاضراب . ونفس هذه الثغرة توجد في نظام الوظيفة العامة [1] الذي لا يشير قط لهذا الحق . كيف يمكن تفسير سكوت النصوص هذا ؟ يبدو انه يعني عدم الاعتراف وخاصة عندما يكون هناك اضرابات في المؤسسات العامة حيث تقوم الصحافة بادانتها . وفي الحقيقة ، فإن المسألة المطروحة ، فيما وراء هذه المعطيات ، هي مسألة الاضراب في بلد ذي توجه اشتراكي . فالمنظرون الاشتراكيون منقسمون حالياً حول قضية معرفة ما إذا كان باستطاعة العمال اللجوء لهذا السلاح من اجل الدفاع عن مطالبهم .

وعلاوة على تأثيره على حق الاضراب ، فإن مبدأ الاستمرارية يجد مجالات تطبيق اخرى ، ويسمح بتفسير بعض مؤسسات ونظريات القانون الاداري . ومن ذلك الاحكام الخاصة باستبدال سلطة ممنوعة من ممارسة مهامها ، ونظرية الموظف الواقعي التي يقوم بموجبها شخص غير مخول نظامياً بانجاز بعض الاعمال الادارية ، ونظرية الطوارىء . ان فكرة تأمين سير العمل المنتظم للمرفق تنير النصوص والاجتهاد المتعلق بها .

III ـ مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام :

يجب على المرفق العام ان يستجيب لبعض المتطلبات ويشبعها . إلاّ ان

---

(1). امر 2 جوان 1966 ـ ان نظام القضاة هو ، بالمقابل ، اكثر صراحة لان المادة 2 من امر 13 ماي 1969 تستبعد حق الاضراب : « يمنع على القضاة ، كل عمل منظم من شأنه ايقاف سير العدالة او الاخلال بها » .

هذه المتطلبات تتطور بالضرورة ، ولهذا فإن على المرفق ان يلقى بعض التعديلات بغية تلبية المتطلبات الجديدة . (مثال : ان كلية الحقوق في الجزائر استوعبت نحو 6000 طالب في العام 1975-1976 بدل 1000 طالب في 1962 - 1963 ، وهذا ما استدعى بالضرورة إيجاد ابنية جديدة ، ومدرسين جدد ، ومناهج تربوية جديدة) . إن التعديلات لا يمكن أن تبرر إلاّ في ضوء المصلحة العامة .

آ - بالنسبة للمتعاقدين مع الادارة ، يترجم مبدأ التكيف هذا بقابلية العقود للتبدل . ولقد سبق لنا ان حللنا هذه النقطة في الفصل 12 . ونذكر هنا فقط بأن نظرية فعل الامير هي عبارة عن بناء إجتهادي أُقيم لتحقيق الانسجام بين التعديلات الضرورية وحقوق المتعاقدين مع الادارة . ونشير مرة ثانية لقضية شركة غاز دوفيل - لي - روان التي اصدر فيها مجلس الدولة قراراً بتاريخ 10 جانفي 1902 (RGJA) : كانت شركة الغاز قد منحت إحتكار الانارة من قبل البلدية في عام 1974 .. إلا أن الانارة بالكهرباء إنتشر ، فطلبت البلدية من صاحبة الامتياز بتأمين الانارة وفقاً للتقنيات الجديدة ولحاجات السكان المتزايدة . وبرر هذا المطلب من قبل المرفق وفرض نفسه على المتعاقد لهذا قام القاضي برفض دعواه .

ب - إن وضع المنتفعين من المرفق العام يمكن أن يتأثر من جراء التعديلات التي أُدخلت في سبيل المصلحة العامة .

- فإذا تعلق الامر بمرفق عام اداري ، فإن المزايا التي يوفرها المرفق لهم تعتبر قابلة للتبديل بصورة دائمة .

- وإذا تعلق الامر بالمنتفعين من مرفق عام صناعي او تجاري فإن

الوضع يكون اكثر إلتباساً . فعلاقات هؤلاء مع المرفق تكون ذات طابع تعاقدي ، لهذا فإن بعض العناصر فقط تستطيع ، في الواقع ، ان تكون موضوعاً للتغيير وبطريقة إفرادية .

جـ ـ اخيراً ، فإن وكلاء المرفق يتلقون نتائج التكيف ولكن بطريقة متفاوتة حسبما اذا كان العامل موظفاً ام غير موظف .

فالموظفون لهم وضع محدد في النظام الاساسي والنظام الداخلي (المادة 6 من النظام الاساسي للوظيفة العامة) ومن سمة هذا الوضع ان يكون قابلاً للتعديل . لهذا فإنه ليس لهم حقوق مكتسبة في الحفاظ على هذا النظام الذي يمكن أن يتغير . فالنظام الاساسي الجديد يطبق عليهم آلياً ويحل محل القديم بالنسبة للجميع .

أما العاملون من غير الموظفين فهم الذين يعملون بالتعاقد ، هنا يفرض تمييز آخر نفسه ويؤدي لنتائج مختلفة تجاه مبدأ التكيف . فالاشخاص الذين يعملون على أساس عقود القانون الخاص يستطيعون ان يطالبوا ، في حال تعديل المرفق ، بحقوق يستمدونها من العقود التي تربطهم بالادارة . اما الاشخاص الذين يعملون على اساس عقود ادارية ، فانهم يخضعون للتعديلات التي تتطلب المصلحة العامة إدخالها على المرفق ، لكنهم يستطيعون الاستفادة من تعويضات إذا مست حقوقهم المالية بسوء من جراء التعديل .

الشعبة 2 ـ اجهزة المرافق العامة :

باعتبار أن أساليب تسيير المرافق العامة متنوعة ، فإن هناك تنوعاً في بنى وترتيب الاجهزة المكلفة بتشغيلها . إن المؤسسة العامة الادارية ، والشركة الوطنية ، والمرفق المستثمر بطريق الامتياز ليس لها بالضرورة نفس

الاجهزة . ولكي نبقى فقط ضمن اطار اللوحة العامة ، فإننا نجد مع ذلك اجهزة ادارة ، وجهاز العاملين المرؤوسين ، واجهزة الرقابة وهي أجهزة خارجية بالنسبة للمؤسسة .

I ـ أجهزة الادارة :

تتضمن البنية التقليدية للمؤسسة العامة جهازاً تداولياً وجهازاً تنفيذياً يكون العضوان الرئيسيان فيه هما المدير والمحاسب .

آ ـ الجهاز التداولي :

في الاصل ، كان هذا الجهاز يتمثل بمجلس الادارة ، الذي يجسد بشكل طبيعي ، السلطة العليا في المؤسسة . وكان هذا عبارة عن جهاز جماعي للتداول ، مكلف بتحديد سياسة المؤسسة . ورغم ان طريقة تأليفه متغيرة ، فإنها كانت تتبع احد الاتجاهين التاليين : فأحياناً كان لا يضم الا ممثلي الدولة ، وأحياناً كان يضم بالاضافة لهؤلاء ، ممثلين عن العاملين ، والمنتفعين او الفنيين [1] .

وفي الجزائر ، ومنذ احداث اولى المؤسسات بعد عام 1962 كان مجلس الادارة يتألف بمجموعه او بأكثريته من ممثلي الدولة . وحين كان العاملون ممثلين فيهم ، كان ذلك بنسبة ضعيفة . اما المنتفعون فنادراً ما كانوا حاضرين فيه . (ويمكن ان نذكر : المصرف المركزي ـ الصندوق الجزائري للتنمية ، الشركة الوطنية للتبغ والكبريت ـ وديوان الصيد) .

---

(1)- في فرنسا ـ سادت في البداية الصيغة الثلاثية ، حيث كان مجلس الادارة يتألف من ممثلي الدولة والعاملين والمنتفعين . الا ان هذه الطريقة في التأليف تطورت باتجاه تقوية تمثيل الدولة وتقليص تمثيل الاطراف الاخرى (انظر :

de Lambadère-T:111-1966,P: 559 et suiv.

واحياناً كان المجلس يضم ممثلين عن الحزب (الديوان الوطني للثورة الزراعية (ONRA) ، او النقابة او الجمعية الوطنية (الصندوق الجزائري للتنمية (CAD) الذي ينص نظامه الاساسي على وجود ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين ونائبين من الجمعية الوطنية) وقد يحصل ان يكون مجلس الادارة عبارة عن مجلس وزاري مشترك . فمجلس إدارة الصندوق الجزائري للتنمية (CAD) يضم سبعة وزراء ويتولى رئاسته رئيس الحكومة . إن بنية كهذه هي غير منطقية لانها تؤدي للدمج بين الاجهزة الحكومية واجهزة المؤسسات العامة ، كما تؤدي الى مركزية تناقض بشكل أساسي إستقلال المؤسسات العامة .

ونظراً لعدم حل مسألة طريقة تأليف مجالس الادارة ودورها ، فقد رأينا كيف أنها أصيبت بالشلل ، قبل ان يجري الغاؤها كلياً واستبدالها بهيئات إستشارية .

لقد عممت هذه البنية الاستبدادية منذ عام 1966 باستثناء دواوين الفلاحة التي أعادت إقامة مجلس الادارة باعتباره جهازاً تداولياً[1] . وقد وجب انتظار النظام العام الجديد للمؤسسات العامة لنرى معه عودة ظهور جهاز (مجلس العمال) يتولى بعض السلطات التقريرية ، وسلطة رقابة على تسيير المؤسسة (انظر الشروح السابقة) .

---

(1) الديوان الوطني لتسويق منتجات الكرمة ـ امر 7 اوت 1968 (ج . ر ـ ص 932) . الديوان الوطني للمعدات الزراعية ـ ديوان الفواكه والخضار الجزائرية ـ ديوان المواد الغذائية للانعام وديوان الحلفا ـ امر 3 افريل 1969 (ج . ر ـ ص 234 وما يليها) . المجلة الجزائرية 1969 ص 632 وما يليها ـ الا انه لا يبدو ان هذه المجالس انعقدت . انظر :

LAROQUE: «Le puvoir de tutelle du ministère dr l'agriculture et de la réforme agraire-mémoire de doctorat-Faculté de droit d'Alger-1970-P: 77

ب ـ الجهاز التنفيذي :

قبل صدور النظام المتعلق بالتنظيم الاشتراكي للمؤسسات كان هناك ، بجانب المجلس الاستشاري ، مدير (مدير عام او رئيس مدير عام) له صفة الوكيل العام مع كل ما ينتج عن ذلك من حقوق وواجبات . وقد نص نظام الوظيفة العامة على ان يجعل من المدير موظفاً سامياً خاضعاً للنظام الأساسي الخاص الذي يحكم الوظائف العليا في الدولة . الا ان النصوص الضرورية لهذه الغاية لم تتخذ حتى الآن [1]

كان المدير يعتبر الجهاز الاساسي لانه كان يتولى كل السلطات في المؤسسة . وكنا نجد الصيغة التالية في جميع الانظمة الاساسية للمؤسسات تقريباً : « ان الشركة (او الديوان) توجه وتدار من قبل المدير » ان الرقابة الوحيدة التي تمارس عليه كانت من قبل وزير الوصاية . وقد رأينا أن أمر 16 نوفمبر 1971 جاء بتغييرين هامين : فقد أحدث ، لدى المدير ، مجلس ادارة من اجل تأمين تسيير جماعي للمؤسسة ، واعطى بعض السلطات لمجلس العمال مختصراً بنفس القدر سلطات المدير .

جـ ـ المحاسب :

يعتبر المحاسب مسؤولاً عن التسيير المالي للمؤسسة التي عين فيها . وهو يتمتع بنظام الوكيل العام حتى ولو كانت المؤسسة ذات طبيعة صناعية او تجارية . وفي الجزائر ، يخضع كل محاسب مرفق عام لقواعد مرسوم 14 اوكتوبر 1965 [2] الذي حدد التزامات ومسؤوليات المحاسبين . والهدف

(1) ـ كان من نتائج نص المرسوم رقم 66-134 تاريخ 2 جوان 1966 (جـ . ر ـ ص 434 ـ والمجلة الجزائرية ـ 1966 ـ ص 698) على تطبيق نظام الوظيفة العامة في المؤسسات العامة الصناعية او التجارية ، ان سويت مناصب مدير و هذه المؤسسات بالوظائف العليا في الدولة المحددة بالمرسوم رقم 66-139 ـ تاريخ 3 جوان 1966 (جـ . ر ـ ص 443 ـ والمجلة الجزائرية ـ ص 703) .

(2) ـ جـ . ر ـ ص 916 والمجلة الجزائرية ـ 1965 ـ العدد 3-4 ـ ص 211 .

من هذه القواعد هو السهر على نظامية كل العمليات المتعلقة بالاموال العامة وذلك بجعل المحاسب مسؤولاً من الناحيتين الشخصية والمالية .

II ـ العاملون المرؤوسون (Le personnel subalterne)

يخضع نظام العاملين المرؤوسين ، مبدئياً ، لطبيعة المرفق :

ـ ففي المرافق العامة الادارية يتألف هؤلاء من الموظفين والوكلاء العامين الذين يخضع نظامهم القانوني كلياً للقانون العام . ولكن لماذا نميز بين الموظفين والوكلاء العامين ؟ إننا نقوم بذلك ، لأن الموظف يوجد في وضع دقيق جداً ومحدد في النظام العام للوظيفة العامة . فأمر 2 جوان 1966 يعلن : « ان الموظفين هم الاشخاص ، المعينين في عمل دائم ، والمتولين لرتبة معينة في الهرم التسلسلي للادارات المركزية للدولة ، والدوائر الخارجية التابعة لها ، والمجموعات المحلية وكذلك في المؤسسات العامة وفق أساليب تحدد بمرسوم » (المادة 1) .

إن كل وكيل لا يدخل ضمن هذا التعريف الدقيق هو مجرد وكيل عام ينجم النظام الذي يخضع له عن نصوص تنظيمية اخرى او عن عقود ادارية تجري بين المرافق والوكلاء . وقد اتيحت الفرصة للمحكمة العليا للتذكير بالفرق بين الموظف والوكيل العام المتعاقد وذلك في قرار لها بتاريخ 8 افريل 1966 في قضية بن زكري [1] .

ـ ولا تضم هيئة العاملين المرؤوسين في المرافق العامة الصناعية او التجارية ، عادة ، إلاّ عمالاً مأجورين يطبق عليهم قانون العمل وتعود منازعاتهم لاختصاص القاضي العادي . الا ان من المناسب هنا أن نشير الى

---

(1)ـ المجلة الجزائرية 1966 ـ ص 612 ر

الفارق بين النظام الفرنسي (الذي طبق في الجزائر حتى تاريخ نشر نظام الوظيفة العامة في عام 1966) والنظام الجزائري الحالي . لقد قرر الاجتهاد في فرنسا بأن العاملين في إدارة الشركات العامة الصناعية والتجارية SPIC فقط (اي المدير والمحاسب) يستفيدون من نظام الوكيل العام : مجلس الدولة - 8 مارس 1957 - جالنك دولابو، داللوز - 1957 - 387 - استنتاج موسي - مذكرة دولوبادير - أما الأمر الصادر في 4 فايفري 1957 - والمتضمن النظام العام للوظيفة العامة فأنه يعلن بدقة انه لا يطبق على العاملين في المرافق ذات الطابع الصناعي او التجاري .

اما في الجزائر ، فإن العاملين في الشركات العامة الصناعية والتجارية لا يمكن فقط ان يعتبروا وكلاء عامين ، بل يمكن اعتبارهم أيضاً موظفين وذلك في حال تحقيق توسيع نطاق نظام الوظيفة العامة كما كان منتظراً من الناحية النظرية . إلاّ أنه يبدو ان هذا التوسيع لن يحصل في الوقت الراهن لأن من غير المناسب تعميم نظام الوظيفة العامة بسبب قساوته التي لم تتكيف والضرورات الحالية .

III - أجهزة الرقابة :

نريد أن نتحدث هنا عن الاجهزة الخارجية بالنسبة للمؤسسات العامة والتي يمكن أن تكون متنوعة : الجهاز السياسي (البرلمان) - الجهاز السياسي - الاداري (الحكومة) الجهاز التقني (في فرنسا مثلاً : لجنة تحقيق المؤسسات العامة التي احدثت في 1948) او المالي الخ . . . . [1]

---

(1) - من اجل معلومات واسعة انظر :

LESCUYER : Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, Paris, LGDJ, 1959, AUBY et DUCOS - ADER : Grands services publics et entreprises nationales, coll. Thémis, 1969, Tome I. P: 331 et suiv.

في الجزائر ، حالياً ، لا يوجد رقابة برلمانية (بسبب عدم وجود برلمان) لكننا نجد الاشكال الاخرى للرقابة التي تمارس على التوالي من قبل السلطة المكلفة بالوصاية الادارية او التقنية ، ومن قبل وزير المالية المكلف بالوصاية الاقتصادية او المالية ، ومن قبل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي [1] .

آ ـ سلطة الوصاية الادارية [2] .

ترتبط كل مؤسسة عامة بسلطة وصاية : الوزير المسؤول عن القطاع الذي تمارس فيه المؤسسة نشاطها على المستوى الوطني ، والوالي بالنسبة للمؤسسة التي تعمل ضمن نطاق الولاية الواحدة ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمؤسسة البلدية .

إن الرقابة التي تمارس حينئذ تعود في نفس الوقت لسلطة الوصاية التقليدية ، وللرقابة التسلسلية ، كما تم عرض ذلك سابقاً . ونذكر ، ببساطة ، بأنها تتناول الاجهزة (سلطة التعيين وإتخاذ العقوبة) والاعمال (التصديق ، والابطال ، والاستبدال) .

(1)

THE SAUROS : " Le contrôle des entreprises publiques en Algérie ". Bulletin du ministère des finances , 1970.N° 1, P:, 33. VLACHOS : étude précipitée, P: 498.

(2)

AIT KACI : " La tutelle du ministère de l'industrie et de l'energie sur les sociétés nationales mémoire de doctorat. Alger , 1973, L. LARABA : " La tutelle sur les entreprises socialistes : L'exemple de la SONATIBA : id. Alger, 1975.

ب ـ وزير المالية :

ويلعب دوراً هاماً لأنه يمارس سلطة رقابة مزدوجة :

ـ فهو يشارك غالباً في الوصاية الادارية لان كثيراً من الاعمال لها متطلبات مالية .

ـ وهو يتولى سلطة يمارسها ، في داخل المؤسسة ، بواسطة مفوض حسابات معين لهذه الغاية . وقد احدثت هذه الرقابة ، بموجب قانون المالية لعام 1970 (أمر 31 ديسمبر 1969- المادة 39) ومرسوم 16 نوفمبر 1970 (جـ . ر ـ ص 1096) .

جـ ـ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

وهو الجهاز الثالث المخول ممارسة الرقابة على المؤسسات العامة (انظر ما قيل في هذا الصدد حين الحديث عن المجلس) .

د ـ أمانة الدولة للتخطيط :

وهي تمارس رقابة مسبقة على الاستثمارات المحققة من قبل المؤسسات وذلك بغية السهر على احترام اهداف الخطة .

الشعبة 3 ـ وضع المنتفعين من المرافق العامة :

يتعلق وضع المنتفع بطبيعة المرفق . ويقوم الفرق على أساس التمييز بين المرفق العام الاداري والمرفق العام الصناعي او التجاري الذي يؤدي لاثار هامة فيما يتعلق بنظام المنتفع .

I ـ المنتفع من المرفق العام الاداري :

يدخل كل مواطن بالضرورة في علاقة مع مرفق اداري وذلك بمناسبة

الاعمال المتعددة للحياة اليومية . فالقبول في مؤسسة للتعليم او للعلاج ، او استعمال مرفق القضاء او الحالة المدنية الخ . . . هي أمثلة على ذلك . إن المنتفع من مثل هذا المرفق لا يجري عقداً مع الادارة ، إنما هو يوجد في وضع موضوعي غير شخصي تحدده القوانين والانظمة المطبقة في المرفق . ويعتبر هذا الوضع وضعاً شرعياً ونظامياً للقانون العام .

إن المزايا التى يقدمها هدا المرفق قابلة للتبديل بصورة دائمة ، فليس هناك أي حق مكتسب يمكن ان يعترض احداث تغيير في الانظمة . وبالمقابل ، فإن للمنتفع الحق بأن يعمل المرفق بصورة صحيحة وبأن يطبق عليه نظام المرفق بشكل طبيعي . ولكي يؤمن إحترام حقوقه يمكن للمنتفع ان يلجأ للدعوى ضد تعسف السلطة ، ان كان الامر يتعلق بالتحقق من شرعية قرارات المرفق ، او لدعوى القضاء الكامل ، إن كان الامر يتعلق بالحصول على تعويض عن الاضرار التي سببها له عمل المرفق .

II ـ المنتفع من المرفق العام الصناعي او التجاري :

بقدر كون وضع المنتفع من المرفق الاداري واضحاً لانه يخضع لقواعد القانون الاداري وحدها ، فإن وضع المنتفع من المرفق العام الصناعي او التجاري يدعو للمناقشة . فالواقع أن هذا المرفق يخضع لنظام قانوني مختلط ، حيث تطبق عليه في نفس الوقت قواعد من القانونين العام والخاص . وهذا الامر يدعو لطرح السؤال التالي : هل يوجد المنتفع في وضع شرعي ونظامي يحكمه القانون العام ام في وضع تعاقدي يحكمه القانون الخاص ؟ ام انه يوجد في وضع مختلط ، وما هو هذا الوضع ؟ وحسب الاجابة المعطاة ، تنجم حقوق والتزامات مختلفة لكل من الادارة والمنتفع .

آ ـ الوضع القانوني للمنتفع :

للوهلة الاولى ، يبدو ان المشترك في الغاز ، او المسافر بالسكة الحديدية قد أجرى عقداً مع شركة السونلغاز (SONELGAZ) او مع الشركة الوطنية للنقل بالخطوط الحديدية (SNTF) . ان هذا يعني انهما في وضع تعاقدي مشابه للوضع الناتج عن عقد بين مؤسسة خاصة واحد الزبائن . إن هذا هو ما يذكر به القرار المسمى بباخرة ايلوكا : « فبقيامها ، لقاء أجر ، بعمليات نقل المشاة والسيارات . . . كانت مستعمرة ساحل العاج تستثمر مرفقاً للنقل في نفس الشروط التي تطبق على رجل صناعة عادي (مجلس الدولة ـ 22 جانفي 1921 ـ الشركة التجارية للغرب الافريقي ـ RGJA) . وبالنتيجة ، كان هناك مجال لتطبيق القانون الخاص ، وكان القاضي العدلي مختصاً في حال النزاع .

لقد انتقد هذا الحل ، في حينه ، من قبل بعض المؤلفين ، وخاصة أنصار مدرسة المرفق العام . وقد اعتبر دويجي وجيز ان وضع المنتفع من المرفق العام الصناعي او التجاري مشابه لوضع المنتفع من المرفق الاداري . ولدعم حججهما ، قالا بأن وضع القانون الخاص مناقض لحقوق الادارة في فرض تعديلات على المنتفع بصورة افرادية ، وان الحقوق والالتزامات ، علاوة على ذلك ، محددة ليس بموجب عقد وانما من قبل نظام المرفق .

ولم يبق القاضي سلبياً أمام هذه الاعتراضات ، بل قام بتبويع موقفه ، فقبل أن يكون وضع المنتفع من المرفق العام الصناعي والتجاري عائداً ، من حيث المبدأ ، للقانون الخاص ، وان يكون هناك إمكانية لاجراء عقود إدارية بين هذا المرفق والمنتفعين منه . وقد صدر قرار نموذجي ، في هذا الصدد ، واعلن : « ان الدولة ، عندما تؤمن تسيير مرفق

عام صناعي او تجاري ، توجد في نفس الوضع الذي يوجد فيه صاحب مؤسسة عادي . وذلك إلا في حال وجود بنود خاصة او شروط خاصة لتشغيل المرفق ، تعطي للعقود الجارية مع المنتفعين المذكورين طابع العقود الادارية . . . » (مجلس الدولة ـ 23 ديسمبر 1921 ـ الشركة العامة للتسلح ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 1109 ـ مجلة القانون العام والعلوم السياسية ـ 1922 ـ 74 ـ إستنتاج ريفي) . ولقد ساد هذا الحل لفترة طويلة من الزمن . إلاّ أن تحولاً هاماً حدث مؤخراً لدى الاجتهاد . فمع القرارات التالية لمجلس الدولة ومحكمة المنازعات (مجلس الدولة 13 اوكتوبر 1961 ـ مؤسسات كومبانون راي ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 567 ـ داللوز ـ 1962 ـ 506 ـ مذكرة فيرنو A.J. 1962 ـ 98 ـ ـ إستنتاج هيمان ـ مذكرة دولابادير ـ ومحكمة المنازعات ـ 17 ديسمبر 1962 ـ ـ السيدة برتراند ـ مجموعة قرارات مجلس الدولة ـ 831 ـ ـ استنتاج شاردو ـ A. J. ـ 1963 ـ 88 مذكرة جانتو وفوري) اصبح الحل بسيطاً جداً : فالعقود التي تجرى بين المرفق العام الصناعي او التجاري والمنتفعين تعود دائماً للقانون الخاص ، ولاختصاص القضاء العدلي ، حتى ولو تضمنت بنوداً غير مألوفة .

ب ـ حق الادارة في تعديل وضع المنتفع :

لقد رأينا ، لتونا ، أن وضع المنتفع أصبح ، من الآن وصاعداً ، تعاقدياً ويعود للقانون الخاص .

وينتج عن هذا ان الادارة لا تستطيع ، من حيث المبدأ ، أن تفرض عليه تعديلات بصورة افرادية لأن الحصانة تحيط بمثل هذا العقد . إلا أن المذهب والاجتهاد يعترفان للادارة بعامل فرض بعض الالتزامات . من

ذلك مثلاً أن زيادة التعرفة ، التي سمحت بها الادارة ، تطبق على العقود الجارية رغم عدم إستشارة المنتفع . (انظر محكمة النقض ـ 4 ماي 1921. الشركة ما بين البلدية للانـارة ـ سيراي ـ 1922 .I. 65. مذكرة ماستـر ـ داللوز 1922 . 141 . مجلس الدولة ـ 25 جوان 1948 . جريدة الاورور ـ RGJA) .

كيف نفسر هذا الاجتهاد ؟ للقيام بذلك بصورة كافية ، يجب القبول بفكرة ان المنتفع من المرفق يجد نفسه في الحقيقة ، في وضع مختلط ، قسم منه تعاقدي والقسم الآخر تنظيمي . اما المظهر التعاقدي فيميز كل ما له علاقة بشروط اجراء العقد نفسه ، وشروط صحته . . . وهو يفتح المجال أمـام إمكانية طلب فسخ العقد اذا عدل بصورة تعسفية . واما المظهر التنظيمي فيميز بعض قواعد تنظيم وتشغيل المرفق التي تشترطها المصلحـة العامـة والتي تعتبـر قابلـة لتعـديلات تفـرض نفسهـا على الجميع . وتقـوم هذه التعديلات على أحد المبادىء الاساسية التي تحكم المرافق العامة : وهو مبدأ التكيف الدائم مع حاجات المجموعة .

(تم وضعه في 30 ديسمبر 1978)

بعد طباعة هذه المحاضرات في المؤسسات الادارية طرأت عناصر جديدة أثرت على التحليلات الواردة فيها . ومن هذه العناصر ، نذكر بشكل خاص النصين الهامين التاليين : الميثاق الوطني الذي أقر باستفتاء 27 جوان 1976 ، ونشر في 5 جويليه 1976 [1] ، والدستور الذي أقر باستفتاء 19 نوفمبر 1976 ونشر في 22 نوفمبر 1976 [2] .

ومن أجل أخذ هذين النصين بعين الاعتبار ، وخاصة الدستور الذي تتناول بعض أحكامه المؤسسات الادارية مباشرة ، تم وضع هذا الملحق ، الذي يدخل ، في كل مستوى من مستويات الدراسة ، التحليلات الاضافية والمفيدة ، ويبين أرقام الصفحات العائدة لها .

ملاحظة : يجب الانتباه حين طباعة الكتاب لتعديل أرقام الصفحات (التي وضعت تحتها خطاً في الصفحات التالية) بحيث تتفق ورقم الصفحة الصحيح في النسخة العربية ، وذلك بانتظار صهر واعادة طباعة الكتاب بمجمله .

---

(1) الميثاق الوطني ، نشر في الجريدة الرسمية في 30 جويليه 1976 ـ ص 714 وفي المجلة الجزائرية لعام 1976 ـ ص 559 .

(2) الدستور ، نشر في الجريدة الرسمية في 24 نوفمبر 1976 ـ ص 1042 وفي المجلة الجزائرية لعام 1976 ـ ص 730 .

ص 8 ـ كرس دستور 22 نوفمبر 1976 المفهوم الجديد للملكية الذي رسمت ملامحه في الأمر المتضمن الثورة الزراعية وفي القانون المدني الجزائري . فنصت المادة 16 الفقرة 3 على « ان الملكية الخاصة ، وبخاصة في النشاط الاقتصادي يجب ان تساهم في تنمية البلاد وان يكون لها منفعة إجتماعية » .

وبالاستناد لهذه الغاية الاجتماعية ، فإن نفس المادة 16 ترفض كل شكل للملكية قابل لأن يحافظ على أو لأن يعيد علاقات استغلال الانسان . وبالمقابل تعترف المادة « بالملكية الخاصة غير المستغلة » التي لم يحدد تعريفها بعد . ويجب العودة للميثاق الوطني لايجاد مؤشرات قابلة لأن تميز الملكية الخاصة غير المستغلة [1] ولاعطاء عناصر تعريف شرعي يحيل اليه الدستور .

ص 30 ـ المبادىء العامة للقانون [2] :

إن دراسة المبادىء العامة للقانون التي أجريت في المحاضرات قدمت

---

(1) الميثاق الوطني ـ ص 30-31 ـ إن كل الاستشهادات من الميثاق الوطني مأخوذة من النص الذي نشرته جبهة التحرير الوطني بشكل كتيب .

(2) A. MAHIOU : " Les principes généraux du droit dans la constitution algérienne ". Revue algérienne, 1978, N° 3.

من زاوية عامة ومجردة الى حد ما . إلا أن أهمية دور هذه المبادىء تزداد شيئاً فشيئاً في الجزائر وذلك نظراً لصلتها مع الميثاق من جهة ومع الدستور من جهة اخرى . لهذا فإن من المفيد تحديد هذا الدور من خلال التطبيق الذي تطور منذ بعض الوقت .

إن هذا التطبيق في موضوع المواثيق يبدي تطوراً مفيداً من الواجب الاشارة له[1] . فقبل 1967 كانت المواثيق والبرامج مجرد وثائق سياسية تحلل وتحدد الاهداف ودور البنى السياسية وبخاصة الحزب . وهذا كان حال إعلان الصومام(1956)وبرنامج طرابلس(1962) وميثاق الجزائر (1964).

أما الميثاق البلدي(1967)فإنه يبدو في نفس الوقت كوثيقة سياسية وكوثيقة تحضيرية وعرض لبواعث القانون البلدي . ومع ميثاق الولاية (1969)يضاف عنصر شكلي إضافي يتمثل بنشر النص في الجريدة الرسمية في نفس الوقت مع قانون الولاية . ان هذا يعني ان الميثاق يشكل على الاقل ، تفسيراً رسمياً للقانون ويمثل نية المشرع وذلك من اجل فهم معنى ومدى أحكام القانون .

وتسارع التطور أيضاً ، مع ميثاق الثورة الزراعية وميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات وذلك لسببين :

C. BENNADJI : " Les chartes comme sources de légalité, mémoires de D.E.S. Alger, 1977, M. BOUSBIA : " Les procédures d'élaboration de la charte nationale, id. 1977.

A. KARA-MOSTEFA : Les principes généraux du droit à travers la notiop de participation , id , 1975.

ـ الاهمية الكمية والنوعية لهذين النصين اللذين يدخلان إنقلابات عميقة في مجمل قواعد القانون الزراعي وقانون المؤسسة ويعطيان المسوغات السياسية والاقتصادية والتقنية لها ويشكلان لهذا المقدمات والاسس للتشريعات الجديدة .

ـ كذلك فإن الميثاقين لم ينشرا فقط في الجريدة الرسمية وانما أصبحا ايضاً هدفاً لكل النصوص المتخذة تطبيقاً للأمرين . لهذا فإنهما يوضعان في نفس مستوى هذين الامرين باعتبار انهما يشكلان بالنسبة لهما المقدمات ويقدمان المبررات .

وأخيراً يأتي الميثاق الوطني ليتوج هذا التطور ، ويجلب معه عنصراً أخيراً . ففي هذه المرة ، أعدت الوثيقة لوحدها بدون وجود نص قانوني مكتوب بشكل مواد . وخضعت للمناقشة والتصديق الشعبي ، ونشرت في الجريدة الرسمية « ليكون له أثر من تاريخ نشرها » ولهذا ، فإن شروط اعداد الميثاق تذكر بشروط اعداد دستور وتعطيه ، من هذا المنظار ، نفس القيمة القانونية ـ إن مضمون الميثاق الوطني يتناول ميداناً يعود تقليدياً لاختصاص الدستور وهو : تنظيم السلطات العامة ، والنظام الاساسي السياسي للمواطن ، والمبادىء الاساسية للمجتمع .

ولكن كيف يمكن إعطاء أثر لوثيقة لم تظهر بالشكل المعتاد للاحكام القانونية التي تحدد حقوق والتزامات الاشخاص القانونيين ، وتتضمن اوامر وموانع وتراخيص ؟ إن مضمون الميثاق يكمن ، بالخصوص ، في تحليلات وبراهين ، ومبررات ، ونصوص مذهبية . وهو يقترب من كونه مصدراً مادياً للقانون بقدر ما يأخذ بالحسبان المرحلة الحالية للتشكيلة الاقتصادية والاجتماعية الجزائرية التي تتميز بكونها مرحلة « ثورة ديمقراطية شعبية » ، يشكل فيها المضمون الديمقراطي الوطني والمضمون الاشتراكي

المرتبطان بشكل غير قابل للانفكاك ، الاساس لقواعد القانون المتخذة او التي ستتخذ مستقبلاً .

ولكن بقدر ما تجعل المادة1 من أمر 5 جويليه 1976 الذي نشر الميثاق بموجبه ، منه « المصدر الاسمى لسياسة الامة وقوانين البلاد » ، يلزمنا هذا بالتساؤل عما يترتب قانونياً عن مثل هذا النص . لقد أوضحت المادة السادسة من الدستور ، التي تكمل وتحدد بدقة المادة الاولى السابق ذكرها ، الجواب :

ـ فالميثاق اولاً ، هو المصدر الاسمى لسياسة الامة (الفقرة1) وهو « المصدر الايديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات » (الفقرة 2) .

ـ وهو ، ثانياً ، « مرجع أساسي أيضاً لأي تأويل لاحكام الدستور » (الفقرة2) . وهذا يؤكد التفسير الذي اعطيناه للمواثيق السابقة باعتبارها قاعدة لتأويل الاوامر التي تعلنها وتبررها .

ـ أخيراً ، فإن المادة السادسة من الدستور ، التي تأخذ ما جاء في المادة الاولى السابق ذكرها ، تشير الى ان « الميثاق الوطني هو المصدر الاساسي . . . لقوانين الدولة » . إلاّ أنه إذا كانت مجمل أحكام الميثاق لا يمكن إستخدامها إلا لالهام المشرع والادارة ، فإن بعض هذه الاحكام تعلن مبادىء عامة حقيقية للقانون . إن هذه الاحكام تصبح قواعد مثبتة لانها تفرض نفسها ليس فقط على السلطات الادارية ولكن ايضاً على السلطات التشريعية . فالقانون نفسه (او الامر) لا يستطيع العودة عن بعض المبادىء التي أعلنها الميثاق وكرسها الدستور : ومنها :

ـ رفض إستغلال الانسان للانسان .

- جعل وسائل الانتاج إشتراكية .
- المنفعة الاجتماعية للملكية .
- اللامركزية ، المشاركة والرقابة الشعبية .
- المساواة بين المناطق ، وتوازن تنميتها .
- المساواة بين المواطنين ليس فقط على الصعيد المجرد ولكن أمام الاعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تقدمها الدولة .

ولنلاحظ بأن معظم هذه المبادىء قد أُعلنت سابقاً بقوانين (الاوامر المتضمنة الثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي ، والطب المجاني ، وتنظيم المجموعات المحلية) . إلا أن إدراجها في الميثاق والدستور يرفعها من المرتبة التشريعية الى المرتبة الدستورية . وهناك بعض المبادىء الاخرى التي لم تستكمل بعد على المستوى التشريعي او التنظيمي رغم انه يجب القيام بذلك نظراً للتحولات والاصلاحات القادمة .

ص38 ـ العلاقات بين الحزب والدولة :

يحلل الميثاق الوطني في أماكن عديدة دور الحزب ودور الدولة والعلاقات التي يجب أن تنجم عن ذلك . الا ان الامر الاساسي يتركز في الباب الثاني (ص41 - 60) حيث نجد تركيباً للمبادىء المعروفة سابقاً . وليس هناك حقيقة معطيات جديدة الا باستثناء الصياغة الاكثر دقة ، والتي تحاول أن توضح وتحيط بوظائف هاتين المؤسستين . وللقيام بذلك يحيل الميثاق الامر للدستور .

ويحتوي الدستور ثلاثة مواد تستحق ان تذكر هنا حرفياً :

« المادة 101 ـ تعمل أجهزة الحزب واجهزة الدولة في اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من اجل تحقيق اهداف واحدة » .

« ولا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما او تختلط ببعضها » .

« ويقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة .

« المادة 102 ـ الوظائف الحاسمة في الدولة تسند الى اعضاء من قيادة الحزب .

« المادة 103 ـ العلاقات بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة خاضعة لاحكام الدستور » .

وفي الحقيقة ، فإن مسألة دور كل من المؤسستين وعلاقاتهما ليست فقط مسألة نصوص . صحيح ان من المفيد ان توجد النصوص وان تظهر رؤية واضحة للمبادىء والقواعد التي تستخدم كأساس لتنظيم وعمل واختصاصات الحزب والدولة . ولكن فيما بعد النصوص ، فإن الواقع والممارسة اليومية هي التي تسمح فقط بالحكم على الامور . إلاّ ان الملاحظة التجريبية تبين ان الحزب لا يتوصل دائماً لأن يتنظم ويتدخل في عملية القرار السياسي والاداري . ان هذا التنظيم وهذا التدخل سيكونان ، بدون شك ، النقاط الكبرى في جدول أعمال المؤتمر القادم للحزب الذي يرجع آخر اجتماع له لعام 1974 .

ص47 ـ إعداد قواعد القانون الاداري :

منذ إقرار دستور 22 نوفمبر 1976 ، اصبح اعداد قواعد القانون الاداري من اختصاص المجلس الشعبي الوطني والحكومة على السواء . وفي الواقع ، فإن هناك توزيعاً للصلاحيات يحدد ميداناً للسلطة التشريعية ويترك كل الباقي للسلطة التنفيذية .

فالمجلس الوطني مختص ، بموجب المادة151 ، بالتقرير بشكل خاص في المواد الادارية ، فيما يتعلق :

- بنظام الحريات العامة .
- بالخدمة العسكرية .
- بالتنظيم الاقليمي ، والتقسيم الاداري للبلاد .
- باقرار الخطة الوطنية والميزانية .
- بالقواعد العامة المتعلقة بعدة قطاعات والمتضمنة بالضرورة مظاهر ادارية .

الا ان الحكومة تحتفظ باختصاص اوسع لان معظم النصوص الخاصة بتنظيم وسير الادارات المتعددة تدخل ضمن نطاق المجال التنظيمي . ويعود ، بشكل خاص ، رئيس الدولة ممارسةهذه السلطة (المادة 111) بشكل مراسيم او بتفويض ممارستها لنائب رئيس الجمهورية او للوزير الاول . ويشارك الوزراء أيضاً في هذه السلطة التنظيمية ضمن حدود الاختصاصات التي يحددها لهم رئيس الدولة . ويتخذون لهذه الغاية قرارات .

ص 49 ـ مراقبة القواعد :

أثناء المناقشات التي جرت حول الميثاق الوطني ، اتهم كثير من المواطنين الادارة بحجة أن نشاطها ، كما يبدو ، يخرج عن كل رقابة ، وان العاملين الاداريين لا يعاقبون بسبب جمودهم او تقاعسهم . وقد أخذ الميثاق درساً من هذه المطالب ، وألح كثيراً على مبدأ الرقابة وعلى بعض الاساليب لتحقيقها . وفي هذا الصدد ، اعتبر « ان الرقابة يجب أن تمارس

على العلاقات التي تقيمها الادارات مع المواطنين . ويجب ان تلتزم ليس فقط باصلاح مظاهر عدم الاكتراث بالمواطنين وباهمالهم واحتقارهم وانما ايضاً بالتباطؤ والكراهية التي يمكن لهؤلاء ان يتعرضوا لها . وفي هذا المجال ، فإن يقظة الرقابة يجب ان تكون دائمة لان إنقطاع الصلة بين الادارة والشعب تؤدي لا محالة الى عدم تعبئة الجماهير » . (ص 57) .

إن الرقابة ، ضمن هذه الرؤية ، هي ذات طبيعة سياسية كما يذكر بذلك الدستور الذي يعتبرها « عنصراً أساسياً في العملية الثورية » ويكرس لها عدة احكام (المواد من 183 الى 190) .

وتقع هذه الرقابة أساساً على المجالس الشعبية سواء على المستوى الوطني او المستوى المحلي او داخل المؤسسات .

ويوفر الدستور ايضاً الرقابة القضائية لان المجلس الاعلى مكلف بمهمة السهر على احترام القانون وبأن يكون الهيئة المقومة والموحدة (المادة 177) كما يجب أن يسهر ايضاً على نظامية النصوص التنظيمية عندما يطعن المواطنون بها أمامه (المادة 178) . إلا أن الدستور يلتزم الصمت فيما يتعلق بمراقبة توزيع الاختصاصات بين المجلس والحكومة . ففي حال النزاع بينهما حول مدى سلطاتهما أو النزاع بين قانون ما والدستور ، فليس هناك حل معتمد ولا هيئة مكلفة بالحسم[1] منطقياً . وكان ينبغي احداث قضاء دستوري للتدخل في مثل هذه الحالات المحتملة .

---

1 ـ اثناء مناقشة قانون المالية لعام1978 ، كان للمجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديرات متباينة حول مسألة معرفة ما اذا كان القرار في مواد الاستثمارات الواردة في الخطة للمؤسسات يدخل ضمن نطاق المجال التشريعي او التنظيمي . وقد اعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني « بأن المسألة ستحل باتفاق مشترك بين الحكومة والمجلس وان لجنة الخطة والمالية كانت مكلفة بدراسته » (المجاهد ـ16 نوفمبر 1977) .

ص 51 ـ مراجع إضافية :

الكتب :

-BENAKEZOUH.C.-: La déconcentration en Algérie - Thèse - Alger - 1978.

-MIAILLE. M.- Une introduction critique au droit - Maspéro - Paris - 1976.

-MIAILLE - M. - L'Etat de droit - Paris - Maspéro - 1978.

-MICHALON. T.- Les collectivités locales en Algérie d'hier à aujourd'hui - Thèse - Aix en Provence - 1976.

- SBIH. M.: Les institutions administratives du Maghreb. Paris - Hachette - 1977.

-RAFFINOT M. et JACQUEMOT -P.: Le capitalisme d'Etat algérien - Paris - Maspero - 1977.

المقالات :

-ABOUTAKI: "Héritage et innovations dans l'administration locale en Algérie" - in indépendance et interdépendance au Maghreb - Paris - CNRS - 1975.

-AUTIN. J.L.: "Note sur les aspects juridiques de l'avant-projet de statut des villages socialistes" - cahiers du CREA - 1976 - P:44.

-BOUCHOUATAK. et HAKIKI. H. -: "Le controle et la tutelle des entreprises publiques algériennes" - Révue financière - 1976 - No 3.

-CAMAU. M. - : "De quelques aspects juridiques de la dépendance; le droit constitutionnel des Etats maghrébins post-coloniaux" - in Rapport de dépendance au Maghreb - Paris - C.N.R.S - 1976 - p:89.

-GHEZALI. M.: "Le principe de la direction collégiale": les exemples du conseil de direction de l'entreprise "-Revue algérienne - 1976 - No 1 - P:1.

-GOURDON. H.: "Le régime de l'ordonnance en Algérie, 1965 - 1975" - Révue algérienne - 1977 - No 1 - P:25.

-LATROUS. B. : "Le statut de l'occupation des immeubles à usage professionnel dont la propriété est dévolue à l'Etat" - Revue algérienne - 1976 - No 2 - P.307.

-MAHIOU. A. - : "Alger et son statut: quelques remarques et réflexions" - Séminaire ONRS - Wilaya d'Alger, comment gérer l'agglomération algéroise? mai 1977.

-MAHIOU. A.: "Les principes généraux du droit dans la constitution algérienne" - Revue algérienne - 1978 - No 3.

-MICHEL. H. et BOUGUERRAK: "Transfert de modèles et développement: Les entreprises publiques" in Rapports de dépendance an Maghreb - op. cit. P:159.

-VATIN. J.C.: "De quelques aspects juridiques de la dépendance: le cas de la législation coloniale française en Algérie" in Rapports de dépendance au Maghreb - Paris - C.N.R.S. p. 11.

رسائل دكتوراه في معهد الحقوق بالجزائر :

-BELLAHCENE. A.: La responsabilité civile des architectes et des entrepreneurs - 1977.

-BENAMARA. M.T. : L'élargissement de l'assemblée populaire communale dans le processus de la révolution agraire dans la commune de Ténès - 1977.

-BENNADJI . C. : Les chartes comme sources de légalité - 1977.

-BOUCHAHDA. H.: La participation des collectivités locales au processus de planification - 1977.

-BOUSBIA. S.M. : Les procédures d'élaboration de la charte nationale - 1977.

-DADDA M.D. : Les filiales des entreprises publiques - 1977.

-LAGGOUNE W. : Les juridictions d'exception en Algérie, 1976.

-LARABA L. : La 2è conférence nationale de la gestion socialiste des entreprises - 1976.

-MADIOU. S. : La tutelle sur la Sonelgaz - 1977.

-MEHAMSADJI. R. : La participation de l'U.G.T.A à la fonction consultative de l'administration - 1977.

-SEDRAOUI . N. : Les entreprises locales et la gestion socialiste - 1977.

-TALBI. H.: L'entreprise de Wilaya: L'exemple de l'entreprise d'aluminuim de la Wilaya d'Alger - 1977.

-TOUCHENE .F.: L'assemblée des travailleurs dans la gestion socialiste des entreprises - 1977.

ص 107 ـ تعريف اللامركزية :

يشير دستور 1976 في أماكن عديدة للامركزية ، التي كان الميثاق الوطني قد قدمها باعتبارها عنصراً إضافياً ضرورياً من شأنه أن يحمي الدولة الجزائرية الواحدة من أخطار المركزية والتضخم البيروقراطي . وقد رسم الميثاق ايضاً مضمون وآليات سياسة اللامركزية في صلتها مع التخطيط ومهمة المجموعات المحلية (ص 59 - 60) .

ونذكر ، من بين المواد الدستورية ، بالاضافة للمادة 7 التي تجعل من المجالس الشعبية « القاعدة الاساسية للامركزية ، والمادة 31 التي « تخضع تطبيق المخطط الوطني لمبدأ اللامركزية » :

المادة 34 : « يستند تنظيم الدولة الى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية » .

المادة 35 : « تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل اطار وحدة الدولة . تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الاقليمية الوسائل البشرية والمادية ، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الامة .

ص 137 ـ الشعبة 1 ـ رئاسة الجمهورية .

منذ دستور 1976 حلت رئاسة الجمهورية محل رئاسة المجلس . وفيما عدا الخلاف في التسمية ، فإننا نجد نفس التجميع للسلطات لان رئيس الجمهورية هو في نفس الوقت رئيس الحكومة . وبهذه الصفة المزدوجة ،

يمارس عدة وظائف إدارية ، حدد الدستور بنفسه بعضها . وفي ممارسته لوظائفه يمكن أن يسمح لنائب رئيس الجمهورية أو للوزير الاول بمساعدته ، وان يفوضهما بممارسة جزء من سلطاته .

الفقرة 1 ـ الوظائف الادارية لرئيس الجمهورية :

بموجب المواد 114،111،104 من الدستور يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية ويعتبر السلطة السامية في المواد الادارية . وتكمن صلاحياته أساساً بممارسة السلطة التنظيمية ، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ، وضمان أمن الدولة .

إن السلطة التنظيمية للرئيس هي الاختصاص الاساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها إتخاذ الاجراءات التنفيذية ، والالزامية بالنسبة للادارة والمواطنين . وكما سنرى فيما بعد ، حين نتفحص الميادين المتتالية للقانون وللقرار التنظيمي ، فإن الميدان التنظيمي يبدو واسعاً جداً ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت . فعن طريق القرار التنظيمي تحدد شروط إحداث ، وتنظيم ، وعمل مختلف المرافق العامة وسيرهم العادي . ومن وجهة نظر قانونية، فإن هذا التدخل يظهر بشكل مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء . (المادة 114) وتنشر في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الدولة .

إن سلطة تعيين الموظفين العموميين هي سلطة عامة إعترفت بها المادة 111 ـ البند 12 ـ التي تنص على أن رئيس الجمهورية « يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ، طبقاً للقانون . إلا أن رئيس الدولة لا يعين كل الموظفين او الوكلاء العامين بل يعين فقط كبار الموظفين : المديرون ، ومعاونو ـ المديرين في الوزارات ، الولاة ، كبار الضباط ، السفراء ،

مدير و الشركات ، القضاة . اما الباقون ، فالـوزراء مخولـون بصـلاحية تعيينهم .

إن رئيس الدولة هو تقليدياً الضامن لأمن الدولة . إن هذا الامتياز ذو الطابع السياسي أساساً ، له نتائج إدارية هامـة . فمـن آثـاره ، في حال التهديد ضد أمن الدولة ، زيادة سلطات الرئيس بصـورة كبـيرة بشـكل تسمح له باتخاذ كل اجراء مفيد على الصعيد الاداري . ان مواد الدستور من 119 الى 125 هي التي تنص على هذه الظروف الاستثنائية التي تتدرج حالـة خطورتهـا كما يلي : حالـة الطـوارىء ، حالـة الحصـار ، الحالـة الاستثنائية ، وحالة الحرب .

وبالاجمال فإن رئيس الجمهورية يتولى اوسـع الصـلاحيات الادارية الناجمة عن النظام الرئاسي الذي تدعم بصدور دستور 1976 . لقد حقق هذا تركيزاً هاماً للسلطات بيد رئيس الدولة رغم وجود المجلس الشعبـي الوطني الذي حددت اختصاصاته بدقة .

الفقرة 2 ـ الدوائر المرتبطة بالرئاسة :

من اجل تسهيل إنجاز وظائفه المتعددة يتصرف رئيس الدولة بعدد من الدوائر التي ترتبط به مباشرة . ان عدد ، وطبيعة ، وأهمية هذه الدوائـر يتغير حسب توزيع المهام بين الرئيس واعضاء الحكومة الآخرين .

فعندمـا يتـولى رئيس الدولـة ، عادة ، وظيفـة التنسيق والتحـكيم والمراقبة ، لا يكون هناك ضرورة لتعدد الدوائر المرتبطـة به لأن من شأن ذلك إحداث إزدواجية في العمل مع الوزارات . إن أسباباً سياسية رصينة فقط يمكن أن يبرر ربط مؤسسـة ما بالرئاسـة . ان هذا مثـلاً ، هو حال

المجلس الاعلى للامن الذي نصت عليه المادة 125 من الدستور ، والذي يرأسه رئيس الدولة وتكمن مهمته في تقديم الاراء حول كل القضايا المتعلقة بالامن الوطني . وهذا ايضاً حال المفوضية العليا للخدمة الوطنية المسؤولة عن تطبيق الخدمة الوطنية بالنسبة للشباب والطلاب . ونشير الى ان هذه الهيئات تهتم بقضايا الدفاع الوطني التي ترتبط مباشرة برئيس الدولة ليس فقط بموجب الدستور الذي يجعل منه « القائد الاعلى لجميع القوات المسلحة » و « المسؤول عن الدفاع الوطني » ، وانما ايضاً لأن رئيس الدولة نفسه يتولى منصب وزير الدفاع بموجب مرسوم 23 افريل 1977 المتضمن اعادة تنظيم بنى الحكومة (جـ . ر ـ ص 519) .

وأثناء اعادة تنظيم الحكومة ، كنا قد أعلنا عن ربط الوظيفة العامة بالرئاسة . والنص الذي يحقق ذلك نشر مؤخراً في الجريدة الرسمية وهو مرسوم 19 سبتمبر 1977 (جـ . ر ـ ص 792) .

وعلاوة على المجلس الاعلى للأمن ، والمفوضية العليا للخدمة الوطنية ، والمديرية العامة للوظيفة العامة ، فإن تنظيم الرئاسة يتضمن حالياً الدوائر التالية :

1 ـ الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية التي احدثت بموجب مرسوم 23 افريل 1977 (جـ . ر ـ ص 520) الذي يخول الامين العام ، في نفس الوقت ، صلاحية توقيع بعض القرارات باسم الرئيس :

2 ـ مديرية الادارة العامة التي تهتم بادارة العامة والقضايا المادية العائدة للرئاسة .

3 ـ المديرية الوطنية للرموز (الشيفرة) المكلفة بتلقي ، وإرسال الرسائل والاتصالات التي يجب ان تحتفظ بطابع السرية .

4 ـ الأمانة العامة للحكومة التي كان نظامها غير مؤكد سابقاً والتي حددت بدقة في المرسوم المؤرخ في 23 افريل 1977 (جـ . ر ـ ص 520) . والامين العام مخول ايضاً بالتوقيع على بعض القرارات باسم الرئيس . وتكمن وظيفته بشكل خاص بتحضير جدول اعمال مجلس الوزراء ، والقيام باعمال الامانة ، وباعداد محاضر الجلسات ، وببث النصوص والمعلومات الضرورية (بالاتصال مع وزارة الاعلام) . والأمين العام للحكومة هو الشخص الوحيد الذي يمكنه حضور جلسات المجلس ـ بالاضافة للوزراء وأمناء الدولة .

وللقيام بمهماته الادارية الهامة ، يساعده في ذلك أعضاء الامانة وخاصة المديرون الذين يقومون بدراسة نصوص المشاريع دراسة قانونية (ولا سيما القوانين ـ والاوامر ـ والمراسيم) ويعطون آراءهم لاعضاء الحكومة . ونظراً لغياب هيئة استشارية مكلفة بشكل خاص بهذه المهمة (مثل مجلس الدولة في فرنسا) فإن الامانة العامة للحكومة تقوم بهذه الوظيفة وتلعب غالباً دوراً حاسماً في إقرار النص .

اخيراً ، فإن الامانة العامة تتولى مسؤولية صياغة الجريدة الرسمية ومراقبة النصوص التي تنشر فيها .

وزيادة على الدوائر المذكورة سابقاً ، تضم الرئاسة مستشارين يقومون بوظيفة سياسية وتقنية ، في نفس الوقت . وقد إزداد عددهم ودورهم بمقدار إزدياد سيل القضايا وتركيز السلطة في مستوى الرئاسة . ويتابع المستشارون ، المكلفون بتحضير الملفات وتنوير الرئيس حول بعض القرارات التي ينبغي إتخاذها ، عمل الاجهزة الادارية ويشاركون في بعض الاجتماعات حيث يمثلون رئيس الدولة ، وفي بعض الحالات ، يقوم بمهمة

نيابة الرئيس (مثلاً : في اللجنة الوطنية للثورة الزراعية ، او اللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات) .

ص 95 ـ الوزراء :

بعد دخول دستور 1976 حيز التنفيذ ، أُعيد تنظيم الحكومة بموجب المرسوم المؤرخ في 23 افريل 1977 (جـ . ر ـ ص 519) الذي أحدث 25 وزارة وثلاث أمانات دولة . الا أن امانتي الدولة المكلفتين على التوالي بالانتاج النباتي ، والانتاج الحيواني لم تعملا بعد . في حين ان رئيس الجمهورية يتولى مهام وزارة الدفاع الوطني .

ونشير ايضاً الى ان منصب الامين العام للوزارة قد كرس قانونياً بالمرسوم المؤرخ في 25 افريل 1977 (جـ . ر ـ ص 526) . ويحدد النص بدقة وظيفته التي تكمن « بتنسيق نشاطات كل بنى وأجهزة الوزارة » ، كما يخوله بتوقيع كل الصكوك والقرارات .

أخيراً ، فإنا نشهد ، منذ بعض الوقت ، إتجاهاً لتوسيع وتحميل هياكل الوزارات أعباء ثقيلة دون ان يكون هذا مبرراً بالاهتمام بايجاد تنظيم أفضل للوزارة او بفعالية أكبر فيها . والباعث ، غير المعترف به ، لهذا مرتبط بالرغبة بترفيع وبتحسين رواتب الموظفين الكبار . الا ان من المرفوض ان يجري حل هذه المسألة عن طريق اعادة النظر بهياكل الوزارات وبزيادة عدد المديريات العامة ، والمديريات ، والمديريات الفرعية ، التي تشكل مزيداً من الحواجز بين الوزراء والدوائر . وفي حين نرى ان الميثاق الوطني يقف ضد ظاهرة البيروقراطية التي يجب على الوزراء ان يحدوا منها ويحاربوها ، فإن من الغريب ان نلاحظ بأن هذه الظاهرة تصيب الوزارات نفسها التي بدأت تجهز نفسها بهيكل عملاق .

ص 150 ـ الفقرة 3 ـ أمانات الدولة

إن وجود أمانات الدولة يستدعي بعض الملاحظات المتعلقة بمبرر وجودها وبخصوصيتها . فإذا عدنا الى التجارب الاجنبية ، نجد انها كثيرة التنوع وتخضع لبواعث مختلفة : فهي ترفد الوزارات الهامة ، او تكرس الطابع الخاص لبعض القطاعات ، او تحقق التوازن في توزيع المناصب الحكومية بين الاحزاب السياسية المشاركة في السلطة الخ . . . ان هذه البواعث يمكن ان تتواجد في الجزائر باستثناء الباعث الاخير نظراً لوجود نظام الحزب الواحد . إلاّ أن فكرة التوازن يمكن ان تظهر من جديد ولكن بمظهر آخر يتمثل ليس في تقسيم وزارة ما ولكن بأن نلحق بها أمانة دولة أو أمانتين .

ومن المناسب أن نلاحظ بأنه اذا كان تنظيم واختصاصات أمانات الدولة مشابهاً لتنظيم وإختصاصات الوزارات ، فإن أمناء الدولة يصنفون في مرتبة أدنى من مرتبة الوزراء . ويمكن أيضاً ان يكونوا تابعين لوزير كما هو حال أمانتي الدولة المكلفتين على التوالي بالانتاج الحيواني والانتاج النباتي .

الا أن وضع أمانة الدولة للتخطيط يختلف لانها مستقلة تجاه باقي الوزراء[1] . لكن هذا الوضع يثير مسائل اخرى متصلة باختيارات

---

(1) انظر :

F. BENBELKACEM : Les structures organiques de la planification algérienne, mémoire de D. E. S. Faculté de Droit d'Alger, 1973.

H. BOUCHAHDA : La participation des collectivités au processus de planification mémoire de D.E.S' Alger, 1977.

الجزائر . فمنذ إقرار المخطط الرباعي الاول(1970-1973)ظهر التخطيط ليس فقط باعتباره وسيلة التنظيم العقلاني للاقتصاد الوطني ولكن ايضاً كاختيار سياسي من اجل نمو اشتراكي مخطط .

إلا ان النظام القانوني والسياسي للجهاز المركزي للتخطيط لا يتفق وإختيارات تتطلب ، في بلاد تمر بمرحلة إنتقال نحو الاشتراكية ، ان يكون هذا الجهاز فوق الوزارات الاخرى او على الاقل مساوياً لها [1] . فالواقع ان المخطط لا يمكن ان يشكل « القانون الاساسي الذي تخضع له كل النشاطات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد »[2] خلال كل مرحلة مؤلفة من اربع سنوات ، لان الجهاز المكلف بالسهر على هذا الهدف لا يمتلك النظام السياسي ولا الوسائل القانونية والتقنية المتكيفة مع الهدف . وفي هذا الصدد ، فإن الامر الواقع الناتج عن إعادة التنظيم الاخير للحكومة لايترجم الاهمية المعطاة للمخطط من قبل الميثاق الوطني[3] والدستور (المادة 10 وما يليها ـ المادة 28 وما يليها) . إن تبديلاً من نظام المخطط الاساسي يفرض نفسه ونحن على ابواب المخطط الرباعي الثالث .

---

(1) انظر H. Bouchahda: La participation des collectivités au processus de planification mémoire de D.E.S. - Alger - 1977.

A. HARTANI : Les moyens administratifs de l'aménagement du territoire, mémoire de D.E.S. Alger, 1973.

(2) انظر : أمر 15 جانفي 1970 ـ (جـ . ر ـ ص 50) وأمر 24 جوان 1974 ـ (جـ . ر ـ ص 578) المتضمن اقرار المخطط الرباعي الاول والمخطط الرباعي الثاني .

(3) إن الاحاديث المتعلقة بالتخطيط الاشتراكي عديدة (انظر بشكل خاص ص : 31 وص : 140) .

ص 154 ـ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

لقد حل هذا المجلس ، الذي كان بدون شك ، الجهاز الاستشاري الاكثر اهمية في الجزائر ، بموجب مرسوم 30 ديسمبر 1976 (جـ . ر ـ 1977 ـ ص 34) .

ويمكن ان نتساءل عما اذا كان هذا الحل مبرراً كلياً : صحيح ، إن وجود المجلس الشعبي الوطني ، حيث ستناقش من الآن فصاعداً ، المسائل المتعلقة باعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ، يجعل من غير المفيد اجراء نقاش كهذا في هذا المجلس . وان الوظيفة شبه ـ البرلمانية التي كان يتولاها لم يعد بالامكان فعلياً أن تستمر . وأن العمل التحضيري والتحليلي الاقتصادي والاجتماعي يقع على عاتق لجان المجلس الشعبي الوطني التي تستطيع ان تستمع لوكلاء الدولة وللاشخاص المختصين من القطاع الاقتصادي والقطاع الجامعي وان تشركهم في أعمالها .

لكن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كان من الممكن أن يبقى موجوداً ، بعد إجراء ترتيب في اختصاصاته وطرق عمله . ففي الوقت الذي يمكن أن يتركز فيه النقاش السياسي أمام المجلس الشعبي الوطني ، كان بامكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أن يكرس اعماله لدراسات تقنية معمقة حول مختلف الاختيارات الممكنة والتي يعود للمجلس الشعبي الوطني ان يختار بينها . وعلاوة على هذا ، فإن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد يشكل مكاناً للنقاش والتشاور بين موظفي الادارات المركزية ، واطارات المؤسسات العامة ، والجامعات ، ومسؤولي المنظمات السياسية . ان الاعلام ينتقل بصورة رديئة في الدوائر الادارية ، وبين

الوزارات والمؤسسات . الا ان المجلس شكل ، بلا جدال ، مكاناً مميزاً لتبادل المعلومات بالمعنى الاكثر إيجابية الذي انتهى للتوصل لاراء ذات قيمة تقنية حقيقية ومدى تطبيقي هام . وباختفاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، لم تقم اية مؤسسة اخرى بتأمين هذه الوظيفة . وهذا ما يدعو للاسف .

ص 198 : إغتنت الاختصاصات البلدية بميدان جديد نتيجة صدور قانون التربية البدنية والرياضية (أمر 23 اوكتوبر - جـ . ر - ص 1012) الذي يحول بنى الرياضة ، ويجعل من البلدية الخلية الهامة لتطور الرياضة الجماهيرية . وللوصول لهذا الهدف ، جرى احداث هيئتين :

- المجلس البلدي للرياضة وهو مكلف باقامة وتحقيق مخطط التنمية الرياضية ، وتنسيق نشاط الجمعيات الرياضية وتنظيم النشاطات الرياضية الجماهيرية .

- الجمعية الرياضية البلدية التي تضم كل الجمعيات غير المنضمة لمؤسسات التعليم ، والوحدات الاقتصادية والجيش .

وقد حددت قرارات ما بين وزارية ، صدرت في 10 جويليه 1977 ، طريقة تأليف وعمل ووظائف هاتين الهيئتين .

ص 202 : عدلت المادة 92 من القانون البلدي المتعلق بطرد المندوبين البلديين ، بموجب الامر المؤرخ في 23 اوكتوبر 1976 (جـ . ر - ص 972) الذي يدخل تمييزاً بين الاخطاء الموجهة للمندوب ويحدد اجراء الطرد .

ويتعلق التمييز ، من جهة ، بالمخالفة الجزائية ومن جهة أخرى « بالتقصير في إلتزامات الوكالة » . وهذه الصيغة الاخيرة واسعة بما فيه

الكفاية لتغطي كل مظاهر التقصير السياسي اي إسقاط العضوية والطرد من صفوف الحزب .

إن الطرد لا يجري الا في ختام اجراء يتضمن عدة مراحل : تعليق العضوية لمدة لا تتجاوز الشهر بقرار من الوالي . ولا تتجاوز الثلاثة اشهر بقرار من وزير الداخلية ، واخيراً ، الطرد الذي يعلن بمرسوم .

ونشير الى ان عدة قرارات طرد قد إتخذت بحق بعض الاعضاء (مرسوم ديسمبر 1976 المتعلق باحد اعضاء المجلس الشعبي البلدي بعين - بنيان ، وبثلاثة أعضاء من المجلس الشعبي البلدي في اولاد فارس - جـ . ر - ص : 1093) وكذلك بحق بعض نواب الرؤساء (المجلس الشعبي البلدي في ورغلا ، مرسوم . ديسمبر 1976 - جـ . ر - ص 1093 ، والمجلس الشعبي البلدي في مرسى الكبير - مرسوم ، جوان 1977 - جـ . ر - ص 603) او رئيس مجلس شعبي بلدي مرسوم ، جوان 1977 - ص : 602) .

ص : 210 - نظام مدينة الجزائر[1]:

لقد عدل نظام مدينة الجزائر بشكل عميق بموجب أمر 19 فايفري 1977 (جـ . ر - ص 274) الذي حل محل مرسوم 27 جانفي 1967 وجعل هيكل المدينة لا مركزياً .

---

(1) نظر :

A. MAHIOU : " Alger et son statut : quelques remarques et réflexions ". Séminaire, ONRS' Wilaya d'Alger, comment gérer l'agglomération algéroise ? Alger. mai 1977.

وأول عنصر في النظام الجديد يكمن في تقسيم بلدية الجزائر القديمة الى 13 بلدية جديدة تقابل تقريباً الدوائر القديمة الـ 12 مضافاً اليها بلدية باراكي . وتقوم كل من هذه البلديات ، من الآن فصاعداً ، على أساس بنية مشابهة لبنية كل البلديات الاخرى : حيث يوجد فيها مجلس شعبي منتخب من قبل المواطنين ومكلف بالتداول حول الشؤون البلدية ، وجهاز تنفيذي منتخب من قبل المجلس ومكلف بتنفيذ المداولات .

الا ان مدينة الجزائر تستمر في الحفاظ على بعض الوحدة ، لانه حفظ لها طابعها « كمجموعة » . وتعبير مجموعة (collectivité) هذا ليس له مضمون قانوني محدد . وهو يهدف لأن يأخذ بالحسبان وجود مشاكل تجمع بشكل وثيق بين البلديات الثلاث عشرة وتخلق بينها تضامناً غير قابل للانفكاك ، يتفق ووحدة المدينة وضواحيها والتي من المستحيل الفصل بين بعض مصالحها المشتركة .

إن خصوصية هذه المجموعة تظهر ، من وجهة النظر القانونية ، على صعيدين : وجود اجهزة مستقلة ، وصلاحيات خاصة . فالاجهزة تتمثل في المجلس الشعبي لمدينة الجزائر (جهاز تداول) ومكتب مدينة الجزائر (جهاز تنفيذي) الذي يضم رئيس ونائبي رئيس . ونشير الى ان اعضاء المجلس الشعبي ينتخبون من قبل المجالس الشعبية في الثلاث عشرة بلدية الموجودة في المدينة .

إن وجود 13 بلدية على رأسها « مجموعة » يطرح ، بشكل بديهي ، مسألة توزيع الاختصاصات بينهما . فالبلديات تتمتع بشكل طبيعي ، بصلاحية عامة لمعالجة شؤونها وذلك باستثناء الشؤون المشتركة التي تختص بها مجموعة مدينة الجزائر . وتتولى هذه صلاحية محددة صراحة بالقانون .

الا انه عندما نتفحص قائمة الصلاحيات المعطاة للمجموعة نلاحظ انها تغطي الجزء الأساسي من المواد البلدية وبعبارة اخرى فإن البلديات الـ13 خسرت ، لصالح مدينة الجزائر السلطات الأكثر اهمية :

- المخطط المحلي للتنمية .
- الترتيب المديني للمدينة وضواحيها .
- المرافق العامة المشتركة : طرق ، مياه ، نقل ، الخ . . .

إن هذا الواقع لا يمكن تجنبه ، لأن من المستحيل تقسيم هذه المهمات وإسنادها لكل من هذه البلديات .

وفي حال قيام نزاع بين البلديات نفسها او بين البلديات ومدينة الجزائر ، فإن المجلس الشعبي هو المؤهل للفصل فيه .

إن إهتمام هذا النظام الجديد يتركز في التوفيق بين مبدأين هامين ومتناقضين الى حد ما :

- مبدأ تحقيق الديمقراطية بواسطة اللامركزية التي تقرب الادارة من المواطنين وتشركهم اكثر فيه ، بفضل إحداث عدة بلديات ذات مساحة صغيرة .

- مبدأ الفعالية بواسطة التسيير الموحد للشؤون البلدية الذي يمثل تضامن المدينة وضوحيها .

لكن هذا الاهتمام له ما يعاكسه : وهو : تعقيد البنى الجديدة التي تتواجد فوق بعضها البعض وخاصة اذا تذكرنا انه يوجد في المدينة أيضاً رؤساء دوائر . إن الخطر الذي يبدو بسبب ذلك يتمثل بتعدد منازعات الاختصاص وتأخر حلول المشاكل . الا ان المدينة تشهد صعوبات خطيرة

ناجمة عن تدفق الاشخاص الكبير الناجم عن الهجرة الريفية وعن المركزية الادارية لأن الجزائر (العاصمة) هي مقر كل الوزارات ، وكل المؤسسات العامة ، وكل المنشآت العامة . وهذا الوضع يجعل من الصعوبة اكثر فأكثر حل مشاكل السكن والنقل وتوفير العدد اللازم من المدارس . . . كما يجعل من الصعب ايضاً اختيار النظام الذي يمكن ان يوفر ، في وقت واحد ، المشاركة الشعبية ، وفعالية التسيير .

الجزء الثاني : النشاط الاداري .

التمييز بين القانون والقرار التنظيمي حسب دستور 22 نوفمبر ،

يقيم الدستور تمييزاً بين ميدان القانون وميدان القرار التنظيمي إنطلاقاً من المعيار المادي : فالمادة 151 تشير في الواقع لميدان القانون معددة المواد التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يتدخل فيها . أما كل ما لم يدخل في إختصاص المجلس فيعود للميدان التنظيمي وللاختصاص الرئاسي (المادة 152 ـ الفقرة 2) . إلاّ ان رئيس الجمهورية يستطيع أن يتدخل في الميدان التشريعي بموجب المادة 153 التي تنص على أن : « لرئيس الجمهورية ان يشرع ، فيما بين دورة واخرى للمجلس الشعبي الوطني ، عن طريق اصدار اوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في اول دورة مقبلة » .

ونشير الى ان الامر يتعلق هنا بصلاحية خاصة متميزة عن تلك التي تستعمل عادة . فالمادة 58 من دستور 10 سبتمبر 1963 ، على سبيل المثال ،

تنص من جهتها على : « ان رئيس الجمهورية يستطيع ان يطلب الى المجلس الوطني ان يفوضه ، لمدة محددة ، بحق إتخاذ الاجراءات ذات الطابع التشريعي ، عن طريق اصدار اوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتخضع لتصديق المجلس خلال مدة ثلاثة اشهر » .

بمقارنة هاتين المادتين ، نلاحظ ان المادة 58 من دستور 1963 تخضع التفويض لترخيص من البرلمان وتحدده في فترة من الزمن ، وتشارك فيه مجلس الوزراء اما المادة 153 من دستور 1976 فلا تدخل البرلمان ، وتعطى مظهراً دائماً للتفويض وتسمح لرئيس الدولة بالتمتع به لوحده . لهذا فإن رئيس الجمهورية يتقاسم مع المجلس السلطة التشريعية لان الفترات التي تفصل بين الدورات تعادل مدة الدورات وهي ستة اشهر (المادة 164) .

ويمكن ايضاً لرئيس الدولة أن يتدخل في الميدان التشريعي من خلال تطبيق حالة الطوارىء او حالة الحصار (المادة 119) وحالة الاستثناء (المادة 120) . ويستطيع ايضاً في حالة الحرب (المادة 123) اتخاذ إجراءات ذات طابع دستوري ، وتعليق الدستور .

ويبقى ان نتساءل عن الطبيعة القانونية للاوامر المتخذة بموجب المادة 153 . وفي هذا الصدد هناك تفسيران ممكنان :

1 فحسب وجهة نظر اولى ، يمكن إعتبار أن الاوامر تبقى قرارات تنظيمية طالما ان المجلس لم يوافق عليها . فالموافقة ليس لها من معنى إلاّ إذا حولت الاوامر الى قوانين . وإلاّ فإنها ستبدو وكأنها مجرد اجراء شكلي مجاني ليس له معنى قانوني .

2 ـ وحسب وجهة نظر ثانية ، لا ينظم دستور 1976 تفويضاً في المواد التشريعية ، كما فعل ذلك دستور 1963 ، ولكنه ينص على تفويض للوظيفة التشريعية . وبعبارة اخرى ، فإن رئيس الدولة ، حين يتخذ في فترة ما بين الدورات اوامر ، إنما يمارس الوظيفة التشريعية . والأوامر المذكورة لا يمكن بالنتيجة ان تكون ذات طبيعة تنظيمية وان تخضع لرقابة المجلس الاعلى . اما موافقة المجلس فإنها تعطي الفرصة له لتفحص التعسف الرئاسي بغية قبول الامر الذي يستمر حينئذ بانتاج كل اثاره القانونية او رفضه ووضع حد لاثاره هذه[1] . وهذا التفسير الثاني هو الذي يتفق بشكل أفضل والمنطق السائد في الدستور والذي يجعل من رئيس الجمهورية الجهة الرئيسية في النظام .

بعد اجراء هذا التمييز بين القانون والقرار التنظيمي وتحديد نظام الأمر ، من المناسب أن نضيف بأن الدستور ينص على فئتين من القرارات التنظيمية .

ـ هناك من جهة ، القرارات التنظيمية المتخذة تنفيذاً للقوانين والتي تعتبر خاضعة لها (المادة 111 ـ البند 10 و 11 ، والمادة 152 الفقرة 1) .

ـ وهناك من جهة اخرى ، القرارات التنظيمية المتخذة في الميادين غير المحفوظة للقانون . وهذه القرارات لا تخضع للقانون وتشكل قرارات

---

(1)ـ نشير الى ان سلطة التشريع بمراسيم خاضعة للموافقة ، طبقت سابقاً . فمثلاً ، وافق المجلس الشعبي الوطني ، بسلسلة من القوانين المؤرخة في 13 ماي 1978 ، على عدة مراسيم تتضمن تأميم بعض المؤسسات (حـ . ر ـ ص 333) في حين ان قانوناً بتاريخ 15 افريل 1978 وافق على أمر 6 أوت 1977 الذي يستثني من الضرائب التعويضات المعطاة للعاملين في التعليم العالي .

مستقلة (المادة 152 الفقرة 2) . ونشير ، في هذا الصدد ، الى انه في حالات الطعن بهذه القرارات امام المجلس الاعلى ، فإن هذا المجلس يجد نفسه امام المشكلة التالية : ما هو النص الاعلى الذي يجب ان يرجع له باعتبار انه لا يوجد قانون يخضع له ؟ لقد طرحت نفس المشكلة على مجلس الدولة الفرنسي حين النظر بالقرارات التنظيمية المستقلة الناجمة عن دستور 1958 . وقد حلت المشكلة بالرجوع الى أحكام الدستور او الى المبادىء العامة للقانون التي اعترف بها حينذاك كمصدر للشرعية يفرض نفسه على الحكومة . إن نفس الحل ممكن بسبب الدور الذي تلعبه المبادىء العامة ، كما أشرنا لذلك ، وفقاً للمواثيق والدستور الذين اعطوها طابعاً سياسياً وقانونياً خاصاً .

ص 412 سلطات الضابطة لرئيس الجمهورية :

تجد هذه السلطات ، من الآن فصاعداً ، أساسها في الدستور ، وتنجم عن الاحكام التي تجعل من رئيس الدولة المضطلع بمهام السلطة التنظيمية ، والضامن للدستور ، والمسؤول عن السياسة العامة التي يقودها وينفذها .

وعلاوة على هذه السلطات التي يمارسها في الاوقات العادية ، توجد بعض السلطات التي يدعى لممارستها في الفترات الاستثنائية . ويميز الدستور بينها وفق درجة الخطورة المتزايدة : حالة الطوارىء ، حالة الحصار ، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب . وفي هذه الحالات جميعاً تزداد سلطات الضابطة لرئيس الدولة بشكل كبير .

ص 415 : إحترام بعض المبادىء الاساسية .

يضمن دستور 22 نوفمبر 1976 الحريات العامة ويكرس لها بعض

المواد . ولكي لا نذكر إلاّ الاحكام الاكثر اهمية ، نشير الى المادة 39 ـ الفقرة 1 : « تضمن الحريات الاساسية وحقوق الانسان والمواطن » .

المادة 48 ـ « تضمن الدولة حصانة الفرد » .

المادة 50 : « تضمن الدولة حرمة السكن » .

المادة 51 : « لا يتابع أحد ولا يلقى عليه القبض او يحبس الا في الحالات المحددة بالقانون وطبقاً للاشكال التي نص عليها .

المادة 72 : « يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة .

في كل هذه القطاعات التي تدخل ضمن نطاق المجال التشريعي ، فإن القانون وحده هو المسموح له باقامة قيود او تحديدات . وكل قيد او تحديد ناجم عن قرار تنظيمي يعتبر خرقاً للقانون . وفي الاوقات العادية لا يستطيع رئيس الدولة أن يتدخل في هذه المجالات الا وفقاً للمادة 153 ، اي باتخاذ اوامر خاضعة لموافقة المجلس .

ص 418 : نظام الحريات العامة .

إن النظام العام للحريات العامة هو نظام وقائي . اي ان ممارسته تقترن بتنظيم دقيق الى حد ما ، يتدرج من الاعلان المسبق الى الترخيص .

إن حرية الاجتماع ، مثلاً : مضمونة بشكل عادي ، بموجب المادة 55 من الدستور التي تتضمن ، على كل ، بعض القيود . فالاجتماع يجب ان لا يتذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية او لتهديد الدستور والأمن الداخلي للدولة . الا أنه ، وحسب المفهوم الذي نتبناه بشأن هذه القيود ، يمكن أن نصل الى تسهيل او الى منع حرية الاجتماع . فأمر 19 فايفري 1977 (جـ . ر ـ ص 255) المتعلق بالاجتماعات العامة ، حل محل أمر

26 سبتمبر 1975 (جـ . ر ـ ص 886 وأقام نظاماً اكثر تقييداً . ففي حين ان المادة الاولى من أمر 1975 تقر كمبدأ « ان الاجتماعات حرة » ، نصت المادة الاولى من أمر 1977 عن هذا المبدأ وتعلن فوراً ان « كل اجتماع عام يجب ان يسبقه اعلان » . اما المواد الاخرى فإنها تجعل تنظيم الموضوع اكثر قساوة ايضاً لدرجة ان الاجتماعات أصبحت تخضع في النهاية لترخيص من الصعب الحصول عليه .

وقد نظمت حرية عامة اخرى ، هي حرية الجمعيات ، بموجب أمر 3 ديسمبر 1971 (جـ . ر ـ ص 1410) المعدل بأوامر 7 جوان 1972 (جـ . ر ـ ص 822) و 3 افريل 1973 (جـ . ر ـ ص 335) . ويعتبر نظام الجمعيات اكثر ليبرالية من نظام الاجتماعات ولو كان يعتبر بحد ذاته تقييداً ايضاً .

ص 418 : رقابة القاضي لسلطات الضابطة .

في حالة تجاوز أو عدم احترام القانون من قبل سلطات الضابطة ، فإن القانون نفسه يجب ان ينص على عقوبة ، فالمادة 72 من الدستور تنص على أن يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة والمادة 164 تنص على ان « يضمن القضاء للجميع ، ولكل واحد ، المحافظة المشروعة على حرياتهم وحقوقهم الاساسية » .

والطعن الاول الممكن هو الطعن بسبب تجاوز حد السلطة ويرفع امام المجلس الاعلى للحصول على الغاء الصك الاداري غير الشرعي . وقد أكد الدستور (في مادته 178) هذا الدور للمجلس الاعلى .

وهناك طعن آخر ممكن ، يكمن في طلب التعويض عن الضرر الذي

سببه اجراء الضابطة ، وذلك عن طريق دعوى القضاء الكامل . إن ملاحظة مسؤولية الادارة يمكن ان يتم امام المحاكم التي تنظر في المواد الادارية .

واخيراً هناك طعن يمكن ان يضع موضع الاتهام شخصياً سلطة الضابطة وذلك اذا كان هناك خطأ شخصي خطير من قبلها . فالمادة 71 من الدستور تعلن ان « الدولة تضمن مساعدة المواطن من اجل الدفاع عن حريته وحصانة ذاته .

ص 419 : الشعبة 2 ـ نظرية الظروف الاستثنائية :

يتضمن دستور 1963 مادة واحدة تتعلق بالاوضاع الاستثنائية . فالمادة 59 تنص على انه « في حالة الخطر الجانح يمكن لرئيس الجمهورية ان يتخذ اجراءات إستثنائية بهدف حماية استقلال الامة ومؤسسات الجمهورية . ويجتمع المجلس الوطني ، حينذاك ، بملء الحق » . اما دستور 1976 فقد نص على عدة اوضاع في المواد من 119 الى 143 التي تميز بين الحالات التالية : الطوارىء ، الحصار ، الاستثناء ، الحرب .

الفقرة 1 ـ حالة الطوارىء وحالة الحصار .

تعلن المادة 119 من الدستور : « في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية ، في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومة ، حالة الطوارىء او الحصار ، ويتخذ كل الاجراءات اللازمة لاستتباب الوضع » .

هذه المادة تستدعي ملاحظتين :

ـ انها تميز حالة الطوارىء عن حالة الحصار ولكن دون أن تبين أين

يكمن الاختلاف بينهما . في القانون الفرنسي ينجم الخلاف عن السلطة المختصة لاعلان ولممارسة السلطات . فحالة الطوارىء تعلن بقانون وتمارس السلطات المدنية خلالها سلطات الضابطة المضخمة . اما حالة الحصار فتعلنها الحكومة لمدة اقل من 12 يوماً ، والبرلمان لمدة تزيد عن ذلك وحينذاك تنتقل سلطات الضابطة للسلطات العسكرية .

- انها تتضمن ضرورة تدخل نصوص تشريعية تطبيقية من أجل تحديد الاثار القانونية لحالتي الطوارىء والحصار بصورة دقيقة . والضمانات الدنيا التي يتمتع بها المواطنون وسلطات الرقابة المحفوظة للقاضي .

الفقرة 2 ـ حالة الاستثناء :

وقد نصت عليها المادة 120 من الدستور وهي تعلن من قبل رئيس الدولة عندما يصبح الوضع اكثر خطورة ويكون هناك خطر ما حق يهدد المؤسسات والاستقلال وسلامة البلاد الاقليمية .

وبنتيجة هذه الحالة ، تصبح سلطات الضابطة التي يتمتع بها رئيس الدولة أكثر إتساعاً ايضا لانه مخول « باتخاذ الاجراءات الاستثنائية » التي تحتمها الاحداث .

وفي الحقيقة ، فإننا لا نرى ، في ظل غياب نص تطبيقي يحدد هذه الاجراءات الاستثنائية ، بالضبط ما هو الفرق الموجود بين الحالة الاستثنائية وحالة الطوارىء او حالة الحصار . وبقدر ما يتعلق الامر بتقييد الحريات العامة والحقوق الاساسية ، فإن حالتي الطوارىء والحصار تسمح بالوصول الى هذا الهدف . إن إدخال درجة ثالثة من الخطورة لا تبدو لازمة . وبالمقابل فإن حالة الحرب تمثل ظرفاً خاصاً للدستور الحق بملاحظته والنص عليه .

. الفقرة 3 ـ حالة الحرب .

وهي حالة الوضع الاقصى حيث يعلن رئيس الدولة الحرب لمواجهة اعتداء (المادة) 122 . ان حالة الحرب ، بتعريفها ، تتعارض مع حالة السلام العادية . ولهذا يوقف العمل بالدستور خلالها (المادة 123) ليخلي المكان للتشريعات الخاصة بزمن الحرب، ويستبعد كل الضمانات العادية ، ويعطي كل السلطة للسلطات العسكرية وللمحاكم العسكرية التي تطبق القانون العرفي (La loi martiale)[1].

إن غياب الشرعية يستمر طوال فترة الحرب ، ولا تجري العودة للحياة القانونية العادية الا بعد التوقيع على اتفاقيات الهدنة او معاهدات السلام .

ص 436 : إحداث المؤسسات العامة .

ان السلطة المختصة لاحداث المؤسسات الاشتراكية او المؤسسات العامة هي رئيس الدولة . إن المادة 151 من الدستور التي تحدد مدى المجال التشريعي لا تتضمن ، في الواقع ، موضوع احداث المؤسسات . فهي تترك اذن هذه النقطة للمجال التنظيمي وبشكل اكثر دقة فإن الاجراء يصدر بمرسوم .

إلاّ أنه إذا كان إحداث مؤسسة او منشأة ما يستلزم بالضرورة نزع ملكية او تأميم او تأسيس احتكار ، فإن من المناسب أن يحدد قانون ما شروط نقل الملكية (المادة 17) او ممارسة الاحتكار (المادة 14) .

---

1 ـ انظر : امر 22 افريل 1971 ـ المتضمن قانون القضاء العسكري ـ ج . ر ـ ص : 470 .

ص 459 : نظام المؤسسة الاشتراكية .

باعتبار ان الميثاق المتعلق بالتسيير الاشتراكي يتضمن تفسيراً نظرياً وتبريراً مذهبياً للمؤسسة الاشتراكية فإن الميثاق الوطني اكتفى بذكر تلك العناصر . ولكن الميثاق يركز ، آخذاً بذلك بعض دروس التجربة بالحسبان ، على بعض المظاهر ، وخاصة خطر الانحراف البيروقراطي الذي يجب ان يحارب بواسطة تأكيد مشاركة العمال داخل المؤسسة ، والرقابة السياسية من خارج المؤسسة .

وعلى المستوى النظري ، يستجيب الميثاق لبعض الاعتراضات التي ترى ، في التطور الحالي للمؤسسات الاشتراكية ، مظاهر لرأسمالية

الدولة [1] . ويتعلق الامر في هذا المجال بمناقشات أساسية حول مستقبل الجزائر : فهل وصلت التحولات التي أُدخلت في القطاعات الثلاثة ، الزراعي والصناعي والثقافي لمدى ولقوة تسمح بضمان الانتقال للاشتراكية ؟ ام انها ما زالت غير كافية وتستر ايضاً وراء ستار ملكية الدولة ، علاقات إنتاج غير إشتراكية ؟ إن الجواب سيأتي من تطور العلاقات بين القوى التي تتجابه حالياً في داخل التشكيلة الاقتصادية والاجتماعية الجزائرية . ان هذه المجابهة تبرز اكثر فأكثر في داخل القطاع العام نفسه بين انصار الاشتراكية المتقدمة القائمة على تعبئة جماهيرية حقيقة سواء على مستوى المؤسسات ام في داخل حزب ونقابة متجددة كلياً ، وبين أنصار موقف مؤدي الى ليبرالية اكبر والى تطوير للقطاع الخاص الى جانب قطاع الدولة .

ويتضمن الدستور ، فيما يتعلق بنظام المؤسسات العامة ، توضيحين : فالمادة 14 تجعل من غير الممكن الرجوع عن ملكية الدولة للمؤسسات المؤممة ، وبالتالي فإن كل وضع لهذه الملكية موضع الاتهام يتضمن مخالفة للدستور الذي لا يمكن تعديله فيما يخص هذه النقطة . فالمادة 195 من الدستور تنص على انه « لا يمكن لاي مشروع لتعديل الدستور ان يمس :

. . . 3 ـ بالاختيار الاشتراكي .

ـ إن على المؤسسات أن تسهر على الذمة المالية التى أعطتها الدولة لها ،

---

(1)- M. RAFFINOT et P. JACAUEMOT: "Le capitalisme d'état algérien, Paris - Maspéro - 1977.

والتي تمثل عنصراً لا يسمح بالاساءة له . وقد ترجم هذا الاهتمام بتوضيح غريب الى حد ما ، يكمن في رفع بعض تقنيات المحاسبة ، كتسجيل الموجودات في بيان ، وتطبيق الاستهلاكات واعادة تقييم الموجودات ، الى مصاف القواعد الدستورية .

إنتهى

قائمة المصطلحات المستعملة

1- L'administration	1 ـ الادارة .
2- L'administration départementale	2 ـ الادارة الجهوية .
3- La substitution d'office.	3 ـ الاستبدال الحكمي .
4- L'annulation	4 ـ الالغاء (الإبطال) .
5- Ordonnance	5 ـ أمر .
6- Capacité	6 ـ الاهلية القانونية .
7- La commune	7 ـ البلدية .
8- La concentration	8 ـ التركيز .
9- L'autogestion	9 ـ التسيير الذاتي .
10- L'approbation	10 ـ التصديق (الموافقة) .
11- Les prescriptions	11 ـ التعليمات .
12- Le circulaire	12 ـ التعميم .
13- Les techniques	13 ـ التقنيات .
14- La formation	14 ـ التكوين .
15- La formation professionnelle.	15 ـ التكوين المهني .
16- Le journal officiel	16 ـ الجريدة الرسمية (جـ . ر .) .
17- Organe.	17 ـ جهاز .
18- Organe délibérant.	18 ـ جهاز التداول .
19- Prétorien.	19 ـ حاكمي .
20- Annuaire de la justice.	20 ـ حولية القضاء .

21- Recours en annulation.	21 ـ دعاوى الإبطال .
22- Recours pour excès du pouvoir.	22 ـ دعوى تجاوز حد السلطة .
23- Recours de pleine juridiction.	23 ـ دعوى القضاء الكامل .
24- Le contrôle juridictionnel.	24 ـ الرقابة القضائية .
25- Le pouvoir arbitraire.	25 ـ السلطة التحكمية .
26- Le pouvoir discrétionnaire.	26 ـ السلطة التقديرية .
27- La puissance publique.	27 ـ السلطة العامة .
28- La personne morale.	28 ـ الشخص الاعتباري .
29- La personnalité morale.	29 ـ الشخصية الاعتبارية .
30- La personne physique.	30 ـ الشخص الطبيعي .
31- Société nationale.	31 ـ شركة وطنية .
32- Les marchés.	32 ـ الصفقات .
33- Les attributions .	33 ـ الصلاحيات (الاختصاصات) .
34- La police.	34 ـ الضابطة .
35- La police administrative.	35 ـ الضابطة الادارية .
36- La police judiciaire.	36 ـ الضابطة العدلية .
37- Contrat.	37 ـ عقد .
38- Contrat d'attribution.	38 ـ عقد التخصيص .
39- Juriste.	39 ـ قانوني .
40- Le droit administratif.	40 ـ القانون الاداري .
41- Le droit public.	41 ـ القانون العام .
42- Le droit privé.	42 ـ القانون الخاص .
43- Le droit commun.	43 ـ القانون المشترك .

44- Le code pénal.	44 ـ القانون الجزائي .
45- Le code civil.	45 ـ القانون المدني .
46- Code de procédure civile.	46 ـ قانون الاجراءات الجزائية .
47- Code de procédure pénale.	47 ـ قانون الاجراءات المدنية .
48- Le code communal.	48 ـ القانون البلدي .
49- Le code pétrolier.	49 ـ القانون النفطي .
50- Le juge administratif.	50 ـ القاضي الاداري .
51- Le juge judiciaire.	51 ـ القاضي العدلي .
52- Le juge ordinaire.	52 ـ القاضي العادي .
53- L'arrêté ministériel.	53 ـ القرار الوزاري .
54- La décentralisation.	54 ـ اللامركزية .
55- La déconcentration.	55 ـاللاتركيز .
56- Conseil d'Etat.	56 ـ مجلس الدولة .
57- L'Assemblée propulaire.	57 ـ المجلس الشعبي .
58- La communauté nationale.	58 ـ المجموعة الوطنية .
59- La collectivité nationale.	59 ـ المجموعة الوطنية .
60- La collectivité publique.	60 ـ المجموعة العامة .
61- La collectivité territoriale.	61 ـ المجموعة الاقليمية .
62- La collectivité locale.	62 ـ المجموعة المحلية .
63- La cour suptême.	63 ـ المحكمة العليا (المجلس الاعلى) .
64- Le département.	64 ـ المحافظة .
65- Le préfet.	65 ـ المحافظ .
66- Les tribunaux judiciaires.	66 ـ المحاكم العدلية .

67- Cour de cassation.	67 ـ محكمة النقض .
68- La centralisation.	68 ـ المركزية .
69- Le décret.	69 ـ المرسوم .
70- Le service public.	70 ـ المرفق العام .
71- Le législateur.	71 ـ المشرع .
72- L'entreprise public.	72 ـ المؤسسة العامة .
73- L'entreprise socialiste.	73 ـ المؤسسة الاشتراكية .
74- Les institutions administratives.	73 ـ المؤسسات الادارية .
75- Commissariat.	75 ـ مفوضية .
76- La propriété collective.	76 ـ الملكية الجماعية .
77- L'usager.	77 ـ المنتفع .
78- Système des dépouilles.	78 ـ نظام المغانم .
79- " Merit system "	79 ـ نظام الجدارة .
80- Le statut général.	80 ـ النظام الاساسي .
81- Le statut.	81 ـ النظام العام .
82- L'ordre public.	82 ـ النظام العام .
83- Le procureur de la République.	83 ـ النائب العام للجمهورية
84- L'agent public.	84 ـ الوكيل العام .
85- La fonction publique.	85 ـ الوظيفة العامة .
86- La fonction administrative.	86 ـ الوظيفة الادارية .
87- La fonction judiciaire.	87 ـ الوظيفة العدلية .

قائمة المحتويات

الصفحة