

الإستاذة الدكتورة
محمّد الصفيّر يحيى
استاذ القانون الإداري
كلية الحقوق - جامعة صفاقية

القانون الإداري

التنظيم الإداري

مدخل للقانون الإداري	الشخصية الممنوعة
المركزية	اللامركزية
رئيس الجمهورية	رئيس الحكومة
المجلس الشعبي الولائي	المجلس الشعبي البلدي
الوالي	رئيس المجلس الشعبي البلدي





الأستاذ الدكتور
محمد الصغير بعلي
أستاذ القانون الإداري
كلية الحقوق - جامعة عنابة

القانون الإداري

التنظيم الإداري

• مدخل للقانون الإداري	• الشخصية المعنوية
• المركزية	• اللامركزية
• رئيس الجمهورية	• رئيس الحكومة • الوزارة
• المجلس الشعبي الولائي	• المجلس الشعبي البلدي
• الوالي	• رئيس المجلس الشعبي البلدي

دار العلوم للنشر والتوزيع

N° Inventaire	88263
Arrivée le	14/04/2008

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مُقَدِّمَةٌ

نقيم مختلف الدول أجهزة إدارية لتتبع سياساتها العامة الرامية لسد احتياجات الجمهور، الأمر الذي يضي على دراسة الإدارة العامة أهمية بالغة، باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة.

لقد أصبح القانون الإداري يحظى باهتمام كبير نظرا لازدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن علاقة الفرد بالإدارة العامة ما فتئت تتوثق وتوطد باستمرار، كظاهرة اجتماعية يحدد بمقتضاها مدى نمو ورقي وتطور الدولة.

يهتم القانون الإداري بالإدارة العامة ويدرسها من عدة جوانب، تتمثل أساسا في:

- الجانب التنظيمي، من حيث بيان القواعد والأحكام المتعلقة بتركيب وتنظيم الجهاز الإداري بالدولة (دراسة ساكنة).
- الجانب الوظيفي، من حيث التطرق إلى القواعد السارية على الإدارة العامة لدى قيامها بنشاطها ومهامها وخدماتها الموجهة للجمهور (دراسة حركية).
- جانب الوسائل، من حيث التعرض إلى مختلف الوسائل والإمكانيات التي يستلزمها القيام بالنشاط الإداري، سواء كانت بشرية (موظفون عموميون) أو مادية (أموال) أو قانونية (سلطات ومكنات قانونية).
- الجانب القضائي، من حيث الدراسة والاهتمام بالهيئات القضائية المختصة بالمنازعات الإدارية.



دار العلوم للنشر والتوزيع ©

15: حي النصر (150 مسكن) - الخجار - عنابة - 23200

038 52.37.82 : ☎ 038 52.39.17 : ☎

حقوق الطبع محفوظة ©

الإيداع الداخلي : 1423-2002/038

الإيداع القانوني : 2002/416

ر.د.م.ك: 9-39-805-9961 ISBN

وإذا كان هذا المؤلف يقتصر على دراسة الجانب التنظيمي في الإدارة العامة، فهو يحتوي على مدخل عام (القسم التمهيدي) يتعلق بالتعريف بالقانون الإداري، ونظوره، ومصادره، وخصائصه، والأسس التي يقوم عليها، إلى جانب قسمين رئيسيين:

- ينصب القسم الأول على نظرية التنظيم الإداري من حيث أساسها القانوني المتمثل في نظرية الشخصية المعنوية وأساسها الفني المتمثل في أساليب التنظيم الإداري المركزية منها أو اللامركزية.

- أما القسم الثاني، فيعالج بالدراسة والتحليل تطبيقات نظرية التنظيم الإداري على الإدارة العامة الجزائرية سواء أجهزة وسلطات الإدارة المركزية (طبقا لدسور 96)، أو هيئات ووحدات الإدارة اللامركزية (المحلية) البلدية منها (طبقا للقانون 90-08)، أو الولائية (طبقا للقانون 90-09)، رغم ما يعنبر تلك التطبيقات من نقائص ناجمة عن عدم مراعاة الحملات من مقتضيات والمعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية السائدة بالمجتمع الجزائري.

والله ولي التوفيق

القسم التمهيدي

مدخل للقانون الإداري

1- سنعرض في هذا المدخل والتمهيد إلى تحديد المفاهيم الأساسية والقضايا الأولية، قبل دراسة موضوع التنظيم الإداري، وهو ما يدور حول النقاط الرئيسية التالية:

- أولا- تعريف القانون الإداري.
- ثانيا- نشأة وتطور القانون الإداري.
- ثالثا- مصادر القانون الإداري.
- رابعا- خصائص القانون الإداري.
- خامسا- أسس القانون الإداري.

أولاً- تعريف القانون الإداري

2- القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة، المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة. ومثل هذا التعريف الأولي إنما يقتضي توضيح عدة مفاهيم ومساائل، منها خاصة:

3-1- الإدارة العامة : Administration Publique

للإدارة العامة معنيان:

أ- المعنى العضوي- الشكلي حيث يقصد بالإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيكل والهيئات Organismes القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفرعاتها المختلفة.

ب- المعنى الموضوعي- المادي (الوظيفي) : ومؤداه أن الإدارة العامة هي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات، إشاعاً للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين.

ولهذا، فإنه عادة ما يميز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة Administration Privée، حيث ينصرف مدلول هذه الأخيرة إلى أجهزة وأساليب وطرائق تسير المشروعات الاقتصادية التابعة للقطاع الخاص مثل الشركات التجارية الخاصة أو شركات القطاع العام (المؤسسات العمومية الاقتصادية) (E. P. E) التي تشنها السلطة العامة قصد تنفيذ سياستها الاقتصادية، في المجال لصناعي والبحري.

4-2- طبيعة قواعد القانون الإداري :

- هل الإدارة العامة تخضع فقط لقواعد القانون الإداري ؟
تخضع الإدارة العامة (الدولة، الولايات، البلديات، المؤسسات العامة الإدارية) إلى نوعين من القواعد القانونية:

أ) قواعد القانون الخاص : وذلك في حالة نزول الإدارة العامة إلى مستوى الأفراد (الأشخاص الطبيعية)، حيث يقتضي الأمر خضوع نشاطاتها ومعاملاتها إلى القواعد نفسها السارية على الأشخاص الخاصة، أي قواعد القانون الخاص (القانون المدني خاصة)، واحتصاص القضاء العادي- دون الإداري - بالفصل في المنازعات التي تنور بصدد القيام بتلك النشاطات.

ب) قواعد القانون الإداري نظراً لثور الإدارة العامة في تحقيق المصلحة العامة Intérêt Public، تزود الهيئات الإدارية العامة بمكنات ووسائل قانونية تخولها استعمال ما يعرف بامتيازات السلطة العامة Les prérogatives de la puissance publique بما يترتب عنها من تدابير وإجراءات وقرارات تفس بالمراكز القانونية للأفراد، تتخذها الإدارة بإرادتها المستقلة.

5- وهكذا، فقد تشكلت- مع ازدياد تدخل الإدارة العامة بمجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص تمثل القانون الإداري، والذي هو جزء من قانون الإدارة Droit de l'administration ومن ثم، فإنه يمكن تعريف القانون الإداري⁽¹⁾ (Droit Administratif)

بمعناه الضيق الفني (النموذج الفرنسي) بأنه :
" مجموعة القواعد القانونية، المتميزة -أساساً- عن قواعد القانون الخاص، والتي تسري على مختلف العلاقات القائمة فيما بين (هيئات الإدارة العامة) من جهة، وبينها وبين

(1) - لما كان وضع التعريفات شائناً ففهيلاً بالأساس، قلنا نورد هنا بعضاً منها:

- القانون الإداري هو بوجه عام القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة وهي تتأخر نشاطاتها بوصفها أشخاصاً إدارية تتمتع بحقوق وامتيازات خاصة لا يتمتع بها الأشخاص والجماعات الخاصة، -د- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973، ص: 3.

Le droit administratif est l'ensemble des règles juridiques distinctes de celle du droit privé régissent l'activité administrative des personnes publiques. Rivéro (J), Droit administratif, 9^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1980, p.20

الأشخاص الخاصة الطبيعة منها والمعنوية من جهة أخرى، بشرط استعمال امتيازات السلطة العامة لغرض تحقيق المصلحة العامة.*
والقانون الإداري بهذا المعنى الضيق (القي)، كما هو سائد خاصة في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القانون والقضاء وعلى رأسها فرنسا، يهتم بالإدارة العامة من الجوانب التالية:

6-1 - التنظيم الإداري : Organisation administrative

حيث تتعلق بعض قواعد القانون الإداري ببيان الهيئات والوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري Appareil Administratif بالدولة والعلاقات القائمة بينها، سواء كانت هيئات مركزية أو لا مركزية، مثل:
أحكام الدستور المتعلقة بالسلطة التنفيذية خاصة تلك الواردة بالفصل الأول من الباب الثاني (المادة 70 وما بعدها).

- قوانين الإدارة المحلية (القانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالقانون البلدي، والقانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالولاية)، وغير من النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات العامة.

7-2 - النشاط الإداري : Action administrative

إذا كان موضوع التنظيم الإداري يهتم بالإدارة العامة من حيث دراستها دراسة وصفية ساكنة Statique، فإن موضوع النشاط الإداري إنما ينصب على القواعد القانونية التي تحكم وتسري على الإدارة العامة وهي في حالة حركة Dynamique مخفظة أداء وظائفها ومهامها

10 - انظر خاصة : سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1989، ص: 20.
Laubadaire (A.) de Venezia (J. C.), Gaudemet (Y.), traité de droit Administratif, t. 1, G. D. J. 15^{ème} édition, paris, pp. 20 et s.

- يأخذ النشاط الإداري، وهو يجسد ويطبق السياسة العامة بالدولة، مظهرين متكاملين:

الأول : وهو مظهر إيجابي، يتمثل في مختلف صور وأشكال تدخل الإدارة العامة ووظائفها في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والتي تأتي تلبية لاحتياجات العامة للمواطنين : المرفق العام (Le Service public).

الثاني : وهو مظهر سلبي، يتمثل في تدخل الإدارة العامة وتصرفاتها الرامية إلى تحديد وتنظيم وضبط الحريات العامة للأفراد حفاظا على النظام العام بالدولة، مثل قانون المرور (الضبط) (الشرطة) الإداري (La Police Administrative).

8-3 - وسائل عمل الإدارة : Moyens d'action

كما يتعلق جزء من قواعد القانون الإداري بالوسائل المختلفة التي تستعملها الهيئات الإدارية للقيام بنشاطها، والمتمثلة - أساسا - في :

أ- الوسيلة البشرية : الموظفون والعاملون بالإدارات العمومية (المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985، وغيره).

ب- الوسيلة المادية : الأموال العامة أو الأملاك الوطنية (القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1-12-90، والمتعلق بالأملاك الوطنية).

ج- الوسيلة القانونية : القرارات والعقود الإدارية (المرسوم التنفيذي رقم 91-434)، أي السلطات والمكنات والقدرات التي تخولها النصوص القانونية للأجهزة الإدارية من أجل استعمالها في ممارسة نشاطها الإداري، سواء بإرادتها المنفردة أو بتوافق مع إرادة أخرى.

9-4 - المنازعات الإدارية : Contentieux administratif

- يهتم جانب من قواعد القانون الإداري بتحديد المنازعات ذات الطابع الإداري، وبيان الجهات القضائية المختصة بالفصل فيها، والإجراءات اللازمة لاتباعها

حائز القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة. القانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 30 05 1998 المتعلق بالحاكم الإداري ...

ثانيا - نشأة وتطور القانون الإداري

10- يمكن القول، بصورة مجردة، أن نشأة ووجود القانون الإداري بمعناه الواسع مرتبط - أساسا - بوجود الدولة ذاتها ككيان سياسي وكما هو معروف، في القانون الدستوري والعلوم السياسية، فإن قيام الدولة يستند إلى توافر عدة أركان: الإقليم، الشعب، والسلطة السياسية. - ويعود ركن السلطة إلى ظاهرة "التفرقة السياسية" *La différenciation politique* أي وجود حاكم ومحكوم.

يلجأ الحاكم - بالضرورة - إلى وسائل وأجهزة وأشخاص لتنفيذ سياسته في مختلف المجالات بغض النظر عن مطلقاتها وأهدافها وعن مدى بساطتها أو تعقيدها. فهو إذن - يحتاج إلى من ينفذ ويدير "Administrer" تلك السياسة، وهو الأمر الذي لا يتأتى إلا بإنشاء "إدارة" تسير على مبادئ وقواعد معينة هي بالأساس أحكام القانون الإداري.

11- ونظرا للارتباط الوثيق بين السلطة السياسية والإدارة العامة، فإن مجموعة القواعد القانونية التي تسري على الإدارة العامة (القانون الإداري)، تختلف - حتما - من نظام لآخر ومن زمن لآخر. وذلك تبعا لاختلاف وتطور المعطيات السياسية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية السائدة في كل مجتمع.

- وفي هذا السياق، يمكننا أن نورد هنا بعض التطبيقات:

12-1 في الحضارة العربية الإسلامية:

- لا يعرف الإسلام إلا شريعة واحدة تسري على الجميع سواء المحكومين أو الحكام. وتاريخ الإسلام حافل بمواقف ومشاهد المساواة أمام القضاء.

غير أن الشريعة الإسلامية، عبر مختلف مصادرها، تقوم على مبدأ التكافل الاجتماعي بما يترتب عنه من تفضيل مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد عند التعارض.

- ومن التطبيقات التي عرفتها الحضارة الإسلامية، والتي تذهب في هذا السياق ما يسمى بـ: ولاية أو قضاء أو ديوان المظالم، حيث "يمكن القول بأن قضاء المظالم هو - في حقيقته - قضاء إداري، يتولاه الخليفة أو الحاكم، مستهدفا رد المظالم وإنصاف المحكومين من ظلم أو اعتداء الحاكمين، مستعينا في تحقيق هذه الأهداف بخبرة وعلم القضاة والفقهاء الذين يحضرون جلسات ديوان المظالم"⁽¹⁾.

وقد كانت الدولة العباسية مثلا تقوم على الدواوين المختصة في شتى المجالات تحت إشراف الوزير ببغداد إلى جانب نظام الولايات القائمة عبر أرجاء الدولة⁽²⁾.

13-2 النظام الأنجلوساكسوني:

- يذهب معظم الفقهاء إلى أن إنجلترا وأمريكا لا يوجد بها قانون إداري بمعناه الضيق، له قوامه المستقل المستند على نظرية متكاملة ومبادئ أساسية ثابتة يقوم عليها نظامها الإداري (قانونا وقضاء)، على غرار ما هو موجود في فرنسا والدول التي تسير في فلكها (نظام ازدواج القانون والقضاء).

وإذا كانت هذه الدول لم تعرف التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ولا بين القضاء العادي والقضاء الإداري، تأسيسا على أن في ذلك خرق لمبدأ المساواة ومبدأ الفصل بين السلطات، فإن مقتضيات التطور

(1) - د- محمد فؤاد مهنا مبادئ وأحكام القانون الإداري (في ظل الاتجاهات الحديثة) دراسة مقارنة، دار المعارف، مصر، 1978، ص: 181. وراجع أيضا:

- د- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، دار الجيل، بيروت، 1988.

(2) - أنظر الأستاذ أدم ميتر، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، ترجمة محمد عبد الوهاب أبو ريدة، الجزء الأول، الدار التونسية للنشر والموسسة الوطنية للكتاب، تونس، 1986، ص: 8، 133 وما بعدها.

المضاري وازدياد تدخل الدولة في تسيير الشؤون العامة أدى إلى صدور تشريعات عديدة تحول الإدارة بعض الامتيازات والسلطات، كما تم إحداث هيئات قضائية متخصصة في الفصل في بعض منازعاتها (خاصة في المستوى القاعدي للجهار القضائي) وإن كانت لا تنص -بعد- بالاستقلال التام وهو الأمر الذي قد يشكل بداية لوجود نظام إداري يختلف عن النظام العادي بصورة أو بأخرى.

14-3) النظام الفرنسي:

- بعد قيامها (1789)، قررت الثورة الفرنسية النزاع أقصى الإدارة من يد القضاء العادي⁽¹⁾ لاعتبارات عديدة مما أدى إلى التثبوت التدريجي للقانون الإداري الفرنسي بمعناه الفني (المضيق)، غير المراحل التالية:

أ) مرحلة الإدارة القضائية: Administration juge

حيث كانت الإدارة العامة العاملة تتولى -بنفسها- حل منازعاتها الأمر الذي جعل منها خصما وحكما في آن واحد، وهو ما تأباه قواعد العدالة.

ب) - مرحلة القضاء المحجوز: Justice Retenue

لقد فرضت مقتضيات الإدارة العامة وزيادة مشاكلها ومنازعاتها ضرورة إحداث أجهزة وهيئات إدارية متخصصة في حل تلك القضايا والمنازعات. بداية من إنشاء مجلس الدولة ومجالس المحافظات بموجب المادة 52 من دستور السنة الثامنة، وهو ما يعتبر - في حقيقة الأمر - النشأة الأولى للقانون الإداري والقضاء الإداري على الرغم من أن تلك الأجهزة لم تكن إلا هيئات إدارية استشارية.

(1) - حيث نصت المادة 13 من القانون الصادر في 16 - 24 أوت 1790 على ما يلي:
- Les fonctions juridiques sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions Administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions.

ج) - مرحلة القضاء البات: Justice déléguée (المفوض)

وبدأ من عام 1872، تاريخ تحويل مجلس الدولة الفرنسي إلى هيئة قضائية، محاولة إصدار أحكام باتة لها قوة الشيء المقضي به كباقي محاكم السلطة القضائية (محكمة النقض مثلا) إلى جانب احتفاظه بالصلاحات والاختصاصات الاستشارية في المجال التشريعي والإداري.

ثالثا - مصادر القانون الإداري

15- تدور مصادر القانون الإداري مع مصادر القاعدة القانونية عموما، على تفصيل واختلاف في الأمر. ومن ثم، فإن المصادر الرئيسية للقانون الإداري هي: التشريع، العرف، القضاء الفقه، مع اختلاف أهمية كل منها.

أ) - التشريع La Législation

16-1 - الدستور: (النشريع الأساسي) La Constitution

يشكل الدستور القانون الأساسي والأسمى بالنسبة للنظام القانوني بالدولة، وهو -عادة- ما يتضمن القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع في مختلف نواحي الحياة. ومنها الناحية الإدارية.

فالدستور يعتبر مصدرا للقانون الإداري عندما يضع الأسس العامة لبناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمه، مثل ما ورد بالمادة 15 من الدستور الجزائري حينما حددت وحدات الإدارة المحلية بنصها على أن:

* الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.
البلدية هي الجماعة القاعدية.*

(2) - بموجب القانون الصادر في 24 ماي 1872.

والدستور أيضا مصدر للقانون الإداري حينما يكرس مبدأ المساواة في الالتحاق بوظائف الإدارة العامة، من خلال المادة 51 منه والتي تنص على أن: " يتساوى جميع المواطنون في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون "

كما يعتبر الدستور أيضا مصدرا للقانون الإداري بما أورده، في الفصل الأول من الباب الثاني منه، من قواعد ومبادئ متعلقة بالسلطة التنفيذية وما تشمل عليه من مؤسسات إدارية مثل: رئاسة الجمهورية، والحكومة (رئيس الحكومة والوزراء) - وحينما يتعرض الدستور، خاصة في المواد: 119، 143، 152، 153، ذات العلاقة بمجلس الدولة كمحاكمة إدارية عليا، يكون مصدرا للقانون الإداري.

17-2- القوانين: (التشريع العادي) La Loi

- يشكل القانون، بمعناه الضيق، المصدر الرئيسي للقانون الإداري، ذلك أن أغلب جوابات الإدارة العامة تنظمها وتحكمها قواعد وإرادة في قوانين متعددة صادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان).

أ) فالقانون المدني يتضمن العديد من القواعد والأحكام المتعلقة بالإدارة العامة مثل: المادة 49 المتعلقة بالأشخاص الاعتبارية - وهي الأشخاص القانونية الأساسية بالنسبة للقانون الإداري أو المادة 677 التي تحدد القيود والشروط المتعلقة بوجع الملكية من أجل المنفعة العامة أو المادة 688 التي تيسر حماية خاصة على أموال الإدارة العامة (الأموال العامة) من حيث عدم الحجز عليها وعدم اكتسائها بالتقادم وعدم التصرف فيها، مبدئيا.

ب) وقانون العقوبات تعرضت أحكام مواده إلى قضايا وموضوعات ذات علاقة مباشرة بالإدارة العامة في العديد من جوانبها، مثل ما ورد خاصة:

- في حماية الموظفين العموميين أثناء أداء مهامهم بالإدارة العامة من مختلف الاعتداءات عليهم، وذلك بتجريمها ومتابعة ومعاقبة مرتكبيها (المادة 144).

- في حماية الأموال العامة والأموال الإدارية من كل أشكال التبيد والاختلاس (المادة 119 وما بعدها).

ج) ومن قواعد القانون الإداري، وهي كثيرة، ما ورد أيضا بقوانين مستقلة وقائمة بذاتها:

- سواء كانت متعلقة بأوضاع عامة، مثل قوانين الإدارة المحلية:

القانون رقم 90-90 المؤرخ في 7-04-90، والمتعلق بالبلدية.

القانون رقم 90-90 المؤرخ في 7-04-90، والمتعلق بالولاية.

- أو القوانين التي تتعلق بمحالات ومواضع محددة، مثل:

القانون رقم 91-91 المؤرخ في 27-04-91، والمتعلق بوجع الملكية من أجل

المنفعة العمومية.

- القانون رقم 90-90 المؤرخ في 1-12-90، والمتعلق بالأموال الوطنية.

- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 03 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

18-3- التنظيم: (التشريع الفرعي) La réglementation

تصدر هيئات الإدارة العامة، تنفيذاً لمهامها، العديد من القرارات الإدارية (التنظيمية) التي تتضمن قواعد عامة مجردة لا تختلف عن القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، إذا ما أخذنا في تكييفها بالمعيار الموضوعي - المادي.

أما إذا أخذنا بالمعيار العضوي - الشكلي، فإن هذه التصرفات والقرارات الإدارية (التنظيمية)، إنما تختص بإصدارها هيئات ووحدات من السلطة التنفيذية (الإدارة العامة).

وبأخذ التنظيم، في الواقع، العديد من الأشكال، تبعاً للجهة الإدارية المصدرة:

- المراسيم الرئاسية (رئيس الجمهورية)، مثل: المرسوم الرئاسي المتعلق بإنشاء

وتنظيم المجلس الإسلامي الأعلى، بناء على المادة 171 من الدستور.

- والمراسيم التنفيذية (رئيس الحكومة)، مثل: المرسوم التنفيذي رقم 91-91-434

المتعلق بالصفقات العمومية، أو المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم مختلف الوزارات،

- والقرارات الوزارية (الوزير)، مثل قرار وزير التعليم العالي والبحث
المضمن تنظيم الامتحانات .

- أو قرار الوالي المضمن قواعد المحافظة على الصحة العامة بالولاية .

(ب) العرف : La Coutume

19- يقوم العرف الإداري . كفا في الأعراف الأخرى (المسدي،
لتجاري .)، على ركنين أساسيين هما :

1- الركن المادي : ويتمثل في اعتياد الإدارة العامة . في تصرفها وأعمالها،
على سلوك معين بصورة متكررة ومستمرة .

2- الركن المعنوي : ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام . سواء من جانب الإدارة
أو الأشخاص المتعاملين معها .

وعليه . فإن العرف الإداري . كما نقول -مثلا- المحكمة الإدارية العليا بمصر،
هو " تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على
اتباعها في مزاولته نشاط معين لها وبشأن من استمرار الإدارة التزامها هذه الأوضاع
والسير على تسبقها في مباشرة هذا النشاط . أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة
الاتباع " .

- ويشترط في العرف الإداري . باعتباره مصدرا للقانون الإداري . أن لا يكون
مخالفا للتشريع ضمنا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية بالدولة .

- كما أنه يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع
مقتضيات الإدارة العامة . أو يعمد إلى إقرارها والنص عليها صراحة . ذلك أن العديد
من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا إنما يرجع أصلها إلى أعراف إدارية كانت
سارية من قبل .

ج - القضاء : La Jurisprudence

20- لأسباب تاريخية . كان للقضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي

(Conseil d'Etat Français) . خاصة منذ 1872 بتحويله الاختصاص القضائي . دور

بارز في إنشاء وابتكار ووضع مبادئ ونظريات وقواعد القانون الإداري في الكثير من
المجالات (المسؤولية الإدارية . العقود الإدارية . المرفق العام . الموظف العام . المال العام .)

- كما كان القضاء الإداري وما يزال . في العديد من الدول . مصدرا لقواعد

القانون الإداري . نظرا لدوره المتميز عن القضاء⁽¹⁾ العادي (المدني) . بفعل غياب

التشريعات والنصوص أحيانا . الأمر الذي يفرض ويحكم على القاضي الإداري ابتداع

وإنشاء القاعدة القانونية الملائمة لكي يطبقها على المنازعات المطروحة أمامه والملزِم

بالفصل فيها وفقا للمبادئ العامة للقانون التي تكرست وترسخت بموجب اجتهاد

الهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة الفرنسي)⁽²⁾ . وكما يؤمل أن يقوم به مجلس

الدولة الجزائري . بموجب المادة 152 (02) من الدستور

(د) الفقه : Doctrine

21- الفقه في حقيقته ليس مصدرا رسميا . فمهمة الفقهاء إنما تتمثل في شرح

التشريع والتعليق على أحكام القضاء ومحاولة استخلاص واستنباط الأحكام والمبادئ

العامة والقواعد الأساسية .

ونظرا لخصائص القانون الإداري . فإن فقه القانون الإداري يلعب دورا معتبرا

من حيث تقديم الإرشاد لكل من المشرع والقاضي .

رابعا - خصائص القانون الإداري

- يتميز القانون الإداري . بمعناه الضيق (النموذج الفرنسي) . بمجموعة

من الخصائص مترابطة . تتمثل -أساسا- في ما يلي⁽³⁾ :

(1) - الدكتور سليمان محمد الطماوي . المرجع السابق . ص : 17

(2) - Rivéro (J) op. cit. p. 31

(3) - Rivéro (J) droit administratif. 9^{ème} édition. Dalloz - Paris - 1980 - pp. 29-31

ونظر أيضا : د. سليمان محمد الطماوي . نفس المرجع . ص : 12 وما بعدها .

Laubadaire (A. de) et autres . op. cit. pp. 13 et 8

22-1- القانون الإداري حديث النشأة : Récent

مقارنة بالعديد من فروع القانون الأخرى (القانون المدني، الجنائي...)، يعتبر القانون الإداري، بمعناه الفني، قانونا حديثا.

فهذا القانون لم تنص معالمة الكبرى، في فرنسا، إلا مع أواخر القرن التاسع عشر، كما زادت التطورات التي عرفتها الحضارة الإنسانية خلال القرن العشرين، في عدم اكتمال قوامه.

23-2- القانون الإداري غير مقنن : Non-Codifié

- يقصد بعملية التقنين Codification تدخل السلطة التشريعية لوضع قواعد وأحكام قصد تنظيم ظاهرة أو موضوع ما بطريقة كلية وشاملة. وهو الأمر الذي تفتقد إليه الظاهرة الإدارية (القانون الإداري)، بالرغم من محاولات بعض الدول القيام بذلك العملية.

- إن عدم تقنين القانون الإداري، خلافا للعديد من فروع القانون الأخرى (القانون المدني، القانون التجاري، القانون الجنائي...)، مرده طبيعة المواضيع والعلاقات المتنوعة والمتشعبة التي يهتم بها، ولما يتميز به من حداثة النشأة وسرعة التغير والتطور ومع ذلك، فإن التقنين الجزئي يبقى خاصة يتمتع بها القانون الإداري، ذلك أن العديد من جوانب وأبعاد الإدارة العامة قد صدرت بشأنها نصوص قانونية مثل قانون البلدية رقم 90-98 أو قانون الولاية رقم 90-09 أو قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30، أو أحكام المنازعات الإدارية الواردة في قانون الإجراءات المدنية الأمر رقم 66-154 المعدل والنتم خاصة بموجب القانون رقم 90-23، وقانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر رقم 97-07، وغيرها كثير.

- وهكذا، ورغم كثرة النقصات الجزئية المتعلقة بالإدارة العامة، في مختلف جوانبها إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التقنين، بمعناه الضيق، ما دام

السلطة المختصة (السلطة التشريعية) لم تقم بسنها في قانون موحد شامل وعام بين أحكام الإدارة العامة في أبعادها الكلية والجزئية.

24-3- القانون الإداري قانون قضائي : Jurisprudenciel

- يتميز القانون الإداري، في فرنسا، بأنه قانون قضائي، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي بعد تحويله إلى هيئة قضائية منذ سنة 1872 ومحكمة النزاع كانا قد لعبا دورا كبيرا في صياغة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة، في غياب النصوص والتشريعات.

كما أن ذلك، يعني أيضا، أن للقاضي الإداري دورا وسلطة وحرية في استبطان الأحكام بسبب عدم تقنين القانون الإداري.

خامسا: أسس القانون الإداري⁽¹⁾

25- نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري، فإن الأمر يقتضي البحث عن أساس أو قاعدة أو مبدأ عام رئيسي يستند إليه هذا القانون، ويكون معيارا لتحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة لدى ممارسة سلطاتها وصلاحياتها (القانون المطبق) من ناحية، ومعرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية (القضاء المختص) من ناحية أخرى، خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج (قضاء إداري وقضاء عادي)، مثل فرنسا.

⁽¹⁾ - Rivero (r.), op. cit., pp. 31 et s.

Laubadaire (A.), et autres, op. cit., pp. 38 et s.

ونظر أيضا :

- الدكتور عمار عولادي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب وديول - ديج، الجزائر، 1990، ص 131 وما بعدها.
- الدكتور عمار بوضياف، التوجيه في القانون الإداري، دار ربحة الجزائر، ص 4 وما بعدها.

وفي سبل ذلك ظهرت عدة آراء ونظريات، نورد هنا أهمها : معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام .

أولا : السلطة العامة : La Puissance publique

26- لقد كان القانون الإداري (الفرنسي) خلال القرن التاسع عشر مبنيا على فكرة السلطة العامة ومرتبطة بها .

ولقد لحا الفقه في هذه المرحلة إلى التمييز بين أعمال السلطة *Actes d'autorité* وأعمال السير *Actes de gestion* .

فأعمال السلطة هي محور ومناط ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية غير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري بالفصل بالمنازعات المترتبة عنها .

وقد حاول الفقيه بارتلمى Berthélemy تحديد أعمال السلطة على أنها " الصرفات التي تنتجها الإدارة بموجب سلطة الأمر والقيادة *Pouvoir de Commandement* والتي تخرجها من نطاق القانون ⁽¹⁾ العام (المشترك) *droit commun*، حيث لا يحول الأبراد القيام بمثل تلك الأعمال، أما حينما تقوم الإدارة العامة، أحيانا، بنشاط أو أعمال السير، فهي لا تخضع للنظام الإداري : أي أنها تخضع في نشاطها للقانون العادي، ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تنور بشأنها .

ولعل أهم انتقاد وجه هذا المعيار، هو كيف تميز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة والسير؟ فالمعيار ليس دقيقا ولا فاصلا وحاسما، فهو بذاته يحتاج إلى معيار آخر .

ومع ذلك، فإن الفقه الفرنسي الحديث حاول مراجعة وتطوير مفهوم السلطة

(1) Laubadaire (A. de), et autres, op. cit., p. 41.

العامة لتكون وتبقى أساسا ومعيارا للقانون الإداري، إذ لم تعد السلطة العامة - بنظرهم - مرادفة للسلط والنهي والأمر، بقدر ما هي نشاط يجارس وفق شروط غير مألوفة في القانون الخاص (المدني) .

- Il s'agit d'une notion révisée de la puissance publique, non pas identifiée nécessairement à celle de puissance commandante et d'activité, mais synonyme d'action s'exerçant dans des conditions exorbitantes du droit commun. ⁽¹⁾

فالعبارة إذن في تحديد النظام الإداري (قانونا وقضاء) إنما تكمن في خصائص ومميزات تصرف وعمل الإدارة ذاتها، فالأمر يستند إلى معيار مادي يقوم على مدى اتباع الإدارة العامة لأساليب وإجراءات غير مألوفة وغير معهودة في القانون الخاص، بعض النظر عن مدى احتوائه على مظاهر السلطة أو لا .

ثانيا - المرفق العام : Le Service Public

27- ذهب بعض الفقه الفرنسي (Jèze, Duguit) (دراسة المرفق العام) مع بداية القرن العشرين إلى أن النظام الإداري *Régime Administratif* (قانونا وقضاء)، إنما يستند إلى فكرة "المرفق العام" : (الهيئات والمؤسسات الإدارية العامة)، ذلك أن المرافق العامة هي المكلفة بالقيام بنشاطاتها الإدارية سندا للإحتياجات العامة للجمهور وتلبية للمصلحة العامة ⁽²⁾ .

وعليه، فقد كانت نظرية المرفق العام، في البداية، صالحة لأن تكون أساسا ومعيارا للقانون الإداري : فالعاملون بالمرافق العامة هم موظفون يخضعون لنظام إداري (قانون الوظيف العمومي)، لا لقانون العمل الخاص بعلاقات العمل الخاصة، وعقودها هي عقود إدارية تختلف عن العقود الخاصة وأمواها أموال عامة، ومنازعاتها يخضع بها

(1) Ibid. p. 49.

(2) - يقصد بالمرفق العام *Le Service Public* كل نشاط تقوم به الهيئات العامة ابتداءا لاحتياجات عامة (المفهوم الموضوعي - المادي)، أو الهيئة العامة أو الجهاز أو التنظيم الذي يتولى ذلك النشاط (المفهوم العضوي - الشكلي).

القسم الأول

أسس التنظيم الإداري

30- يقوم التنظيم الإداري على أساس ومعطى قانوني Donnée juridique، يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية (الباب الأول)، كما يركز أيضا على أساليب فنية (تقنية) Méthodes techniques تتمثل في كيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف تلك الأجهزة، أي: المركزية واللامركزية (الباب الثاني).

القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة)، دون القضاء العادي (المدني)، إذ كان هناك ارتباط وتلازم وثيق وتطابق تام بين القانون الإداري والمرفق العام، فالقانون الإداري هو قانون المرافق العامة.

Le Droit administratif est le droit des Services publics

- وفي مرحلة لاحقة، أدت التطورات العامة (خاصة بفرنسا) إلى فك ذلك الارتباط وقسم تلك العلاقة الملزمة بين المعطيين مما أحدث أزمة المرفق العام، La crise du Service public بفعل عوامل متعددة:

1- لم يعد نشاط وعمل الإدارة العامة (السلطة العامة) مقتصرًا على المرافق العامة الإدارية، بل امتد إلى مجالات أخرى كانت - من قبل - حكرا على الأفراد (المرافق العامة الصناعية والتجارية) في سياق ظاهرة تدخل الدولة Interventionnisme خاضعة في ذلك - أساسا - إلى القانون الخاص (المدني والتجاري).

2- وبالمقابل، أوركبت الدولة إلى هيئات وتنظيمات خاصة Organismes privés، التكفل بإدارة وتسيير مرافق عامة. ومن ثم لم تعد فكرة المرفق العام صالحة - لوحدها - لأن تكون أساسا ومعيارا للنظام الإداري (قانونا وقضاء).

- وأمام صعوبة وضع معيار دقيق وواضح للقانون الإداري (كما هو الشأن لها بالنسبة لبافي فروع القانون)، يذهب الفقه (الفرنسي خاصة) إلى الأخذ بمعيار مركب لا يستند - فقط - إلى فكرة جوهرية واحدة، إذ يجب إعطاء كل معيار (السلطة العامة، المرفق العام، المصلحة العامة) دورا في تحديد النظام الإداري، بصورة تؤدي إلى تكامل بين الوسائل والأهداف أي تكامل المعايير⁽¹⁾.

(1) - انظر دكتور، صابر عويدي، المرجع السابق، ص: 149.

- Laubadaire (A.) de l., et autres, op. cit., p. 50.

- Rixero (J.), op. cit., p. 36.

الفصل التمهيدي

مدخل عام

32- أولا- تعريف الشخص المعنوي :

- الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء)، تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية *personne juridique* .
ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق (*droits*) والتحمل بالالتزامات (*obligations*) .

33- ثانيا - أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري :

يقص النظر عن طبيعة وحقيقة الشخص المعنوي⁽¹⁾، تكسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في القانون الإداري (وخاصة بالنسبة للتنظيم الإداري)، ذلك أن الإدارة العامة بالدولة هي بالنهاية مجموعة الأشخاص المعنوية العامة .

(1) لقد دار خلاف فقهي وفكري حول تكييف طبيعة الشخصية المعنوية ، حيث ظهرت الآراء والمذاهب التالية :

(أ) المذهب المنكر لوجود الشخصية المعنوية : يرى أن لا فائدة إطلاقاً من الاعتداد بهذه الفكرة إذ يمكن الاعتماد في الحفاظ على المصالح الجماعية إلى الأفكار والمفاهيم التقليدية المألوفة ، مثل : التضامن الاجتماعي ، والملكية المشتركة ... وغيرها .
(ب) مذهب الافتراض والخيال (المجاز) *théorie de la fiction légale* : حيث يعتبر الإنسان (الشخص الطبيعي *personne physique*) هو الشخص القانوني الوحيد القادر على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، وما الشخص المعنوي إلا مجرد افتراض ومجاز من باب تمكين مجموعة الأشخاص لو الأموال من أداء مهامها الجماعية وتحقيق الأغراض المرصودة لها .

(ج) مذهب الحقيقة والواقع : *théorie de la réalité* حيث يتم الاعتراف بالشخصية القانونية (المعنوية) لمجموعة الأشخاص والأموال ، كما هو الحال ، بالنسبة للأفراد ،

الباب الأول

الأساس القانوني

الشخصية المعنوية

Personne morale

31- يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها سندا *support* لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.
وقبل التعرض إلى القواعد الأساسية التي تشكل منها النظام القانوني للشخص المعنوي من حيث : تكوينه وتأسيسه (الفصل الأول)، أو الآثار المترتبة على وجوده القانوني (الفصل الثاني)، أو انتهائه وانقضائه (الفصل الثالث)، سنعهد لذلك بالتعريف بالشخصية المعنوية وبيان أهميتها في القانون الإداري والأنواع التي تظهر فيها (الفصل التمهيدي).

وإذا كانت هناك أجهزة وهيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الدائرة مثلا)، فإنما تكون دائما مرتبطة بأحدى الأشخاص المعنوية (الولاية).
كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة.
مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات والتحمل بالمسؤولية.
فأشخاص القانون الإداري هي - أساسا - الأشخاص المعنوية العامة، وما وجود الأشخاص الطبيعية بها (الموظفون)، إلا خدمتها وحمايتها.

3.4- ثالثا - أنواع الشخص المعنوي العام :

ينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص⁽¹⁾.
تأسس على عدة معايير منها : (الغرض)، القانون المطبق (الح).
أما بالنسبة للشخص المعنوي العام، فينقسم بدوره إلى شخص معنوي عام إقليمي وشخص معنوي عام مركزي.
حيث تنص المادة 15 من الدستور على ما يلي : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

- على اعتبار أنها القدرة أو المكنة المجردة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بغض النظر عن تسند إليه هذه القدرة.
- في حالة عدم النص، في سند الإنشاء، على طبيعة ونوع الشخص المعنوي، وضع الفقه عدة معايير للتمييز بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص، نذكر أهمها :
- طبيعة الغرض وما إذا كان ينصب على تحقيق مصلحة عامة أو خاصة.
- أصل الإنشاء، فإذا كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، هي التي أنشأته فهو عام وإلا فهو خاص.
- طبيعة النشاط، وما إذا كان عاما أو خاصا.
- امتيازات السلطة العامة : فالشخص المعنوي يعتبر عاما إذا ما كان حائزا لامتيازات السلطة العامة (سلطة تزع الملكية للمنفعة العامة مثلا).
- الانضمام الإجمالي : حيث يكون انضمام الأفراد إلى الأشخاص المعنوية العامة إجباريا، وإلى الأشخاص المعنوية الخاصة اختياريا (مثل الجمعيات).
- وإن كان الاتجاه الحديث للراجح يأخذ بمعيار مركب يأخذ بعين الاعتبار جملة من العناصر والعوامل، تميز بين أكثر من معيار واحد.

البلدية هي الجماعة القاعدية.

وتنص المادة 49 من القانون المدني على ما يلي :

"الأشخاص الاعتبارية هي :

الدولة، الولاية، والبلدية.

- المؤسسات، والدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقررها القانون.

- المؤسسات الاشتراكية، والتعاونيات، والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها

القانون شخصية اعتبارية."

3.5- أ) - الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية Territoriales

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين، إذ تسند على الاختصاص الإقليمي.
ولعل أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية، تتمثل في ما يلي :
1- الدولة : وهي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة، فهي الأصل الذي تنفجر عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة (والخاصة).

- يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقا في القانون الإداري، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى، بينما هي تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام.

2- الولاية : وهي شخص معنوي إقليمي، إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة.

فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية. يسري عليها القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

الفصل الأول

أركان الشخص المعنوي

يقوم الشخص المعنوي بتوافر عدة عناصر ومقومات وشروط تتمثل أساسا في الأركان التالية:

37- أولا- مجموعة أشخاص أو أموال :

يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر: مجموعة من الأشخاص (الأفراد)، كالجمعيات أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كالشركات المساهمة .
وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على توافر مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد ، فالبلدية، مثلا، هي : سكان البلدية وممتلكاتها .

38- ثانيا- الغرض المشروع :

كأي شخص معنوي أخاص منه والعام، فإن الشخص المعنوي العام لا وجود له - من الناحية القانونية - إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع ، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة .

39- ثالثا- الاعتراف :

يشترط لوجود الشخص المعنوي العام - بغض النظر عن وضعية الدولة - الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة .
فالبلدية أو الولاية تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية⁽¹⁾ والجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر عن الوالي، بعد توافر شروطها .

⁽¹⁾ انظر المادة 1 من القانون البلدي رقم 90-08 السابق وكذا المادة 1 من قانون الولاية رقم 90-09 السابق .

3- البلدية : هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية. طبقا للقانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن القانون البلدي .

36- ب) - الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية) : Fonctionnelles

وهي الأشخاص المعنوية التي تتركز في وجودها، على الاختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط وموضوع معين : الجامعة (التعليم العالي) .

لقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء وتأسيس مؤسسات عامة، في شتى الميادين، تتمتع بالشخصية المعنوية مما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر، سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو إقليمي محلي (بلدي، أو ولائي)، الأمر الذي يجعل من الفصل بين أنواع الشخص المعنوي وتقسيمها إلى إقليمية ومرفقية مسألة محل نقاش .

الفصل الثاني

الآثار

40- رغم ما يعتبر المادة 50 من القانون المدني من خلل ونقص في صياغتها اللغوية (التأنيث بدل التذكير) والقانونية (عدم الإشارة الصريحة إلى الالتزامات كأثر سلبى)، فقد ذكرت على سبيل المثال أهم النتائج والآثار المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية عموما، حينما نصت على ما يلي:

"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون

يكون لها حصوصا :

- ذمة مالية،

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي قررها القانون ،

- موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها ،

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي، في الجزائر،

- نائب يعبر عن إرادتها،

- حق التقاضي .

يمكن القول - إذن - أنه بمجرد توافر أركان ومقومات وجود الشخص المعنوي انعم، يتم تزويده بالشخصية القانونية مما يحوله القدرة والمكنة على

- اكتساب الحقوق : حق الملكية، قبول الهبات ... إلخ.

- التحمل بالتزامات : مسؤولية التعويض عما ينجم عن تصرفاته من إضرار للغير ... إلخ.

وعليه يمكن رد أهم تلك الآثار إلى ما يلي :

41- أولا- الأهلية : capacité، سواء كانت أهلية وجوب أو أهلية

أداء، مع الإشارة أن نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي (الإنسان)، إذ لا تعدى إلى ما كان لصيغا بصفة الإنسان كحقوق الأسرة.

فللشخص المعنوي حق الملكية، وله حق التعاقد، وحق التقاضي، وغيرها من السلطات التي تحوله إياه القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند إنشائه، مما يتقيد والاختصاص : الإقليمي أو المرفقي .

ولما كان مناط أهلية الأداء هو التمييز والإرادة، كان من اللازم - بالضرورة - تعيين نائب له من خلال قيام شخص طبيعي بذلك، هو عادة رئيسه أو مديره : الوالي (الولاية)، رئيس البلدية (البلدية)، مدير الجامعة (الجامعة).

42- ثانيا- الاستقلال المالي والإداري :

بوجوده، يصبح الشخص المعنوي مستقلا بذاته من الناحية المالية والإدارية.

أ) - الاستقلال المالي : (الذمة المالية patrimoine) يتمتع الشخص المعنوي

بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأه، حيث تكون وعاء لحقوقها والتزاماته المترتبة على نشاطه .

فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية لكل من الولاية أو الدولة، حيث

تعتبر ضمان لدائتيها .

الفصل الثالث

نهاية الشخص المعنوي

- إن مصير الشخص المعنوي، شأنه شأن الشخص الطبيعي، إلى الزوال بغض النظر عن الأسباب ومآل حقوقه والتزامه.

44- أولا- الأسباب (الحالات)

تنتهي الأشخاص المعنوية عموما، لأسباب شتى كانهاء الأجل إذا كان وجوده موقفا أو محدودا زمنيا، أو بتحقيق الشخص المعنوي للغرض الذي أنشئ من أجله. إلا أن أهم الأسباب يتمثل في الحل والإلغاء والذي يأخذ عدة صور منها: الحل الاتفاقي (إرادة المؤسسين لحل الجمعيات)، أو الحل الإداري (بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة)، أو الحل القضائي بموجب رفع دعوى أمام القضاء.

45- ثانيا- الآثار :

كما هو الحال بالنسبة لوفاة الشخص الطبيعي وما يتعلق بذلك من تركة وميراث، فإن انتهاء الشخص المعنوي يطرح عادة التساؤل عن مآل حقوقه والتزاماته ومختلف علاقات القانونية السابقة (علاقات العمل مثلا). الأصل أن تبقى وتمتد الشخصية المعنوية بالقدر للتصفية، حيث تستند ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه، أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل، أو طبقا للقانون.

ب- الاستقلال الإداري (الأجهزة) : حتى يعمل بصورة منتظمة ومستمرة، تحدث داخل الشخص المعنوي أجهزة وتنظمات *organes* سواء للمداولة أو للتشغيل.

فالمدينة مثلا أجهزةا وهيئتها الإدارية التي تسفل لها : المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية، وللجامعة : مجلس الجامعة، ومديرها.

43- ثالثا- الموطن⁽¹⁾ : domicile

نظرا لأهمية الموطن، من حيث تحديد الاختصاص القضائي خاصة، يجب أن يعين موطن للشخص المعنوي العام. وهو ما يتمثل في مكان وجود مقره *Le siège* فموطن الولاية هو مركز الولاية *Chef-lieu*.

(1) تنص المادة 36 من القانون المنفي على ما يلي :
"موطن كل جزائري هو المجل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي وعند عدم وجود سكنى يختار محلها مكان الإقامة العادي".

الفصل الأول

نظرية المركزية الإدارية

La centralisation administrative

47- تفضي دراسة نظرية المركزية تحديد مفهومها من خلال بيان أركانها (المبحث الأول) والتعريف بالصور والأشكال التي تتخذها (المبحث الثاني)، وأخيرا تقييمها وتقديرها ببيان مزاياها وعيوبها (المبحث الثالث).

المبحث الأول

أركان المركزية الإدارية

48 - يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها :

جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو " الدولة"، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية.

وواضح، أن مثل هذا التعريف إنما ينطبق على الصورة المطلقة والأولية للنظام المركزي (التركيز الإداري)، حيث اضطرت الدولة لاحقا، بازدياد تدخلها لنلبية الاحتياجات العامة المتنامية، إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم للقيام ببعض الأنشطة

الباب الثاني

الأساس الفني (التقني)

46- يركز التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية) Méthodes techniques، تتمثل في: المركزية (الفصل الأول) واللامركزية (الفصل الثاني)، ككيفية لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

الإدارية، لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية، وهو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي (عدم التركيز الإداري)، كما سترى.
وبناء عليه، نستنتج أن المركزية الإدارية إنما تقوم على ركنين أساسيين، هما: تركيز الوظيفة الإدارية، والخضوع للسلطة الرئاسية (السلطة السلمية).

المطلب الأول

تركيز الوظيفة الإدارية

49- يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو " الدولة "، بمفهومها الضيق، أي: مجموع الهيئات والأجهزة التي تكون منها خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة)، بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط، والتي يتولاها أشخاص خاصعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعت لها في إطار سلم إداري متدرج.

المطلب الثاني

السلطة الرئاسية

الفرع الأول

التعريف

50- تشكل السلطة الرئاسية (Le pouvoir hiérarchique) 'الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، إذ

يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس Supérieur) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس Subordonné) مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول فالسلطة الرئاسية هي -إذن - عبارة عن: العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري.

الفرع الثاني

المظاهر

- تتمثل أهم السلطات المخولة للرئيس في السمكيات والصلاحيات والقدرات القانونية التي يمارسها سواء تجاه شخص المرؤوس أو أعماله وتصرفاته.

51- أولاً - بالنسبة لشخص المرؤوس: تحول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، بدءاً من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل، مروراً بسلطات الترقية والتأديب (كالتحويل في الدرجة الوظيفية) وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني (La carrière).
وحديث بالملاحظة، أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس إنما يمارسها الرئيس طبقاً للقواعد والإجراءات المحددة لأنها ليست مطلقة، كما أنها ليست من قبيل الحقوق.

فسلطة التعيين المخولة للرئيس -مثلاً- يمارسها وفقاً للشروط اللازمة للتوظيف، وبإجراء المسابقة إذا كانت النصوص تستلزم ذلك.
وسلطة التأديب تكون وفق إجراءات محددة، مثل ضرورة المثل أمام مجلس التأديب أحياناً.

52- ثانياً- بالنسبة لأعمال الرؤوس : لما كان الرئيس مسؤولاً عن تصرفاته، ومسؤولاً أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم، فقد حول القانون مجموعة من السلطات تجاه التصرفات والأعمال التي يقوم بها أولئك الرؤوسون، من حيث مراقبة تلك الأعمال رقابة سابقة (توجيه) قبل أدائهم لمهامهم، ورقابة لاحقة (تعقيب) إذا ما جاءت بعد ذلك.

53- أ) الرقابة السابقة أو القبلية *a priori* (التوجيه، الأمر) : بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعالته، يعمد الرؤساء - عادة - إلى توجيه "أوامر" *ordres* أو "تعليمات" *instructions* أو منشورات *circulaires* ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقاً مع القانون والأكثر انسجاماً وملاءمة مع مقتضيات الصالح العام، ذلك أن "الرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو أيضاً ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون".⁽¹⁾

وإذا كان هذا الالتزام يقع على عاتق الرؤوس بالنسبة للأوامر والتوجيهات المشروعة، فمما هو الوضع بالنسبة لتلك المخالفة للقانون الصادرة من رئيسه ؟

54- 1) على المستوى التشريعي، حاولت المادة 129 من القانون المدني الرد على مثل هذا السؤال حينما نصت على ما يلي :

"لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصياً عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

ومثل هذا النص إنما وضع قاعدة عامة هي استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي أو المصلحي (*Faute de service*) كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ.

ومع ذلك، فهو لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها طاعة تلك الأوامر واجبة، إذ قام بإحالة عامة حيث ترك الأمر لنصوص أخرى (القوانين الخاصة *Statuts* السارية على العاملين بكل قطاع نشاط)، مما بقي المسألة قائمة خاصة بالنسبة للأوامر والتعليمات المخالفة للقانون.

55- 2) - أما على المستوى الفقهي، فقد ظهرت الآراء الأساسية التالية⁽¹⁾ :
الرأي الأول : ترجعه الفقيه "هوريو" *Hauriou* ومؤداه أن الموظف الرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، مع عدم اعتبار ذلك خطأ شخصياً (*Faute personnelle*) بل خطأ مرفقياً أو مصلحياً كأساس للمسؤولية الإدارية التي قد تترتب عن ذلك، حماية للمرؤوس ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اعتبارات ومقتضيات العمل الإداري، ذلك أن فتح المجال أمام المرؤوسين لمناقشة مدى مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها، من شأنه أن يربك النشاط الإداري ويخل بمبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد أو مبدأ الاستمرارية (*Principe de continuité*).

وعليه، فإن هذا الرأي يعطي، في الظاهر، وزناً لمبدأ الاستمرارية على حساب مبدأ المشروعية (*Principe de la légalité*).

(1) - راجع حول تلك الآراء والاتجاهات الفقهية :

- د- عمار عويدي، المرجع السابق، ص: 210 وما بعدها.

- د- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، دراسة مقارنة في أصول وتنظيم الإدارة ونشاطها، الجزء الأول، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص: 190 وما بعدها.

(1) - د- عمار عويدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 207.

الرأي الثاني : ترعنه الفقيه ديجي Duguit مخالفا بذلك الرأي الأول. ومقتضاه أن الموظف العام المرؤوس، كأي مواطن، ملزم بتطبيق وتنفيذ القانون لدى أدائه لمهامه، تحقيقا لمبدأ المشروعة.

ومن ثم، فإن المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة، وإلا فإنه يعد مرتكباً خطأ شخصي يحمله المسؤولية.

الرأي الثالث : وللحد مما يكتنف الرأيين السابقين من عيوب ومثالب من حيث أن الأول ينيح للرئيس مخالفة القانون دون اعتراض أو تنبيه من المرؤوس، وأن الثاني قد يكون مطية ومبرراً لإرباك النشاط الإداري وعرقلة وتعطيل المرافق العامة بحجة الحفاظ والدفاع عن مبدأ المشروعة من طرف المرؤوس ؛ فقد ظهر اتجاه فقهي آخر وسط بين ذينك الرأيين المتناقضين برعامة الفقيه "لابند" Lapand للتوفيق بينهما، وفحواه أن للمرؤوس تنبيه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون، فإذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر وجب على المرؤوس تنفيذها والانصياع لها على مسؤولية الرئيس وحده.

56- ب- الرقابة اللاحقة أو البعدية a posteriori (سلطة التعقيب):

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن الرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من نظمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال.

وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر - في الواقع - في عدة صور وأشكال، أهمها: التصديق، التعديل، الإلغاء (والسحب)، الحلول.

57- 1- التصديق (Approbation) : بمقتضى هذه السلطة

ينفى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأنسره القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمناً.

- التصديق الصريح (Expresse) : يتجلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما

إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابياً أو شفاهياً أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة وحلية.

- التصديق الضمني (Tacite) : استجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط

الإداري ودعم حركته، غالباً ما تنص القوانين و الأنظمة على تحديد فترة أو مدة معينة، يمكن للرئيس أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأنسره القانوني ونفاذه، على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه.

58- 2- التعديل (Modification) : يحول القانون للرئيس، وهو

يراقب عمل المرؤوس، أن يُدخل عليه التغييرات والتحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية) وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة (مبدأ الملاءمة).

وعليه، فللرئيس - في إطار القانون - أن يعدل من العناصر والمعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان، ذلك أن سلطة التعديل إنما هي إعمال لمُكنة وسلطة التصديق والإلغاء في آن واحد.

59- 3- الإلغاء (Annulation) : تسمح سلطة الإلغاء المحولة للرئيس

حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حداً للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلاً.

وبهذا الصدد، يميز الفقه بين حالتين أساسيتين :

الأولى : أعمال المرؤوس مشروعة: احتراماً لمبدأ وقاعدة عدم جواز المساس

بالحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز - مبدأياً - للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسه.

الثانية : أعمال المروؤس غير مشروعة : وفي هذه الحالة يميز الفقه - أيضا - بين وضعين :

• الأول : إذا كان عدم المشروعية من الحاشية بمكان، كان يكون مثلاً محل وموضوع قرار المروؤس لا يدخل أصلاً في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل وقرار المروؤس يكون هنا منعدماً (nul) وكأنه لم يكن ولا يترتب أي حق .
ومن ثم، فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعقد لا يتحصن أبداً،

بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت

• الثاني : أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المروؤس قراراً منعدماً، فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي -أصلاً- بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصح القرار بعدها منحصاً، ضماناً لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص، واستتباب الوضع الاجتماعي.

-كما يتمتع الرئيس أيضاً بسلطة سحب (Retrait) الأعمال والقرارات الصادرة عن المروؤس طبقاً لنفس الأحكام السابقة.

إلا أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر : فلإلغاء أثر فوري (يسري على المستقبل فقط) بينما للسحب أثر رجعي، حيث يحوي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبل (ماضياً) ويجعله -أيضاً- غير نافذ من بعد (مستقبلاً).

60-4- الحلول (Substitution) : في حالة تقاعس أو عدم أداء

المروؤس لمهامه (العمل السلي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بماله من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها.

وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تحويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرافق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون -أحياناً- إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المروؤس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها

سلطات خاصة " Pouvoirs spéciaux "، مما يؤدي إلى تقيد سلطة الحلول وإحاطتها بحملة من الشروط، أهمها :

- ضرورة إصدار الأمر إلى المروؤس بالقيام بالعمل،

- وإصرار المروؤس على الامتناع عن التنفيذ

المبحث الثاني

أشكال المركزية

61- نأخذ المركزية، في الواقع، عدة صور وأشكال حسب درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة (الحكومة).
ومن ثم، فإن أهم تطبيقات النظام المركزي الإداري إنما تتمثل في شكلين أساسيين هما : التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري

المطلب الأول

التركيز الإداري : Concentration

وهو ما يطلق عليه أيضاً اسم المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة ، أو الوزارية إبرازاً للدور الوزيري.

62- يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة (السلطة العامة) محدوداً (الدولة الحارسة Etat gendarme)، حيث كان -بالإمكان- حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري، في عمومياته وجزئياته، بيد الوزراء أو القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثلهم

غير اقليم الدولة مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام بأي تصرف، فهم "كصناديق البريد" على حد تعبير الأستاذ Debbacsh(C) يستلمون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.

المطلب الثاني

عدم التركيز الإداري: Déconcentration:

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم: المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة، أو اللامركزية. 63- وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري ليمس مختلف القطاعات بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلية Etat interventionniste)، حيث أدى ذلك التغير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة، والتي أصبحت عائقا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتباكها.

يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض Délégation، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم (مثل المديرات الموجودة في المستوى الولائي: مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة... إلخ).

64- ونظرا للطبيعة الاستثنائية للتفويض، فإنه محفوف بالعديد من القواعد والقيود، تمثل أساسا في ما يلي:

- يكون التفويض في الاختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه.
- تحكم عملية التفويض قاعدة أن: "لا تفويض في التفويض"، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم - بدوره - بالتفويض فيما فوض إليه إلى غيره.

- تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها، كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمؤوس من حيث المسؤولية.

المطلب الثالث

تقدير المركزية الإدارية

65- مقارنة بالنظام اللامركزي (انظر، فقرة 93 وما بعدها)، وبصورة محددة، يمكن تقييم وتقدير النظام المركزي بإبراز مزاياه والكشف عن عيوبه على النحو التالي:

المطلب الأول

المزايا (المحاسن): Les avantages:

66- يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا يقوم عليها قوام ومبررات وجوده، وتمثل -أساسا- في ما يلي:

أولاً- من الناحية السياسية: يدعم الأخذ بالمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة، « بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية، فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة »⁽¹⁾.

ثانياً- من الناحية الإدارية: تحقق المركزية تجانس النظم والأنماط الإدارية، مما يوفر استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها من جهة لأخرى، الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة، وارتفاع الأداء الإداري، وتقليص سلبات ظاهرة البيروقراطية.

(1) - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 70.

الفصل الثاني

نظرية اللامركزية الإدارية

La décentralisation administrative

68- في دراستنا لنظرية اللامركزية سنتبع نفس المنهجية التي اعتمدناها لدى معالجة نظرية المركزية، حيث سنبين الأركان التي يقوم عليها النظام اللامركزي (المبحث الأول) ثم نوضح الصور والأشكال التي يتخذها (المبحث الثاني)، على أن نتطرق أخيراً إلى تقدير وتقييم اللامركزية ببيان مزاياها وعيوبها (المبحث الثالث).

المبحث الأول

أركان اللامركزية الإدارية

69- يمكن تعريف اللامركزية الإدارية⁽¹⁾ على أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات

⁽¹⁾ يعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، الوجهير في القانون الإداري، المرجع السابق ص: 71.

- ويعرفها الأستاذ Vedel (G) على النحو التالي:

"La décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés". Droit administratif P.U.F. Paris. 1978. P. 639.

ثالثاً- من الناحية الاجتماعية: يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة.

رابعاً- من الناحية الاقتصادية: يترتب على تطبيق المركزية الإدارية الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد، وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة.

المطلب الثاني

العيوب (المساوي): Les inconvénients:

67- تعتبر النظام المركزي، خاصة صورته المطلقة، عيوب ومساوي همة. تكاد تغطي على مزاياه ومحاسنه، وهو ما أقصى الأخذ -إلى جانبه- بالنظام اللامركزي للتخفيف والتقليص من تلك العيوب كما سيصح -لاحقاً- عند بيان مزايا النظام اللامركزي.

وعلى كل، فإن أهم تلك العيوب، يمكن الكشف عنها بالصورة التالية:

- فالمركزية هي الحال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية Bureaucratie أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات، مما يؤدي عملياً إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في تسيير وإدارة دواليب الدولة ومؤسساتها والاستجابة للاحتياجات العامة.

- كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح، في ظل الدولة الحديثة، سمة وعنواناً للأنظمة الديكتاتورية، لأنه يحده من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماعات في تسيير شؤونها بنفسها.

وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اختصاصها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة .

70- وبناء عليه، يمكن بيان المقومات والأركان التي تستند عليها اللامركزية الإدارية، على النحو التالي :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتوطين تلك المصالح.
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لولاية الإدارة المركزية . وهي أركان متماسكة ومتراصة فيما بينها، كما سترى.

المطلب الأول

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

71- يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية " affaires locales "، تمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

إن اعتراف القانون واعتراده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها.

- ومن أهم المسائل التي تثار بصدده تحديد المصالح المحلية: تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية السليمة في عملية التحديد.

أولا- الاختصاص:

72- الاتجاه السائد، بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات (قانون البلدية مثلا).
لذلك إن إرساء مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية (أي اختصاصات الإدارة اللامركزية) إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي وحماية الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص و التصيق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

ثانيا- الكيفية:

73- يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما:

أ- الأسلوب الأول (الأسلوب الإنكليزي): ومؤداه أن يبين المشرع (القانون) السلطات و الاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

ب- الأسلوب الثاني (الأسلوب الفرنسي): مقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعتمد المشرع إلى ذكر المبادئ التي تدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات ومبادئ عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة.

ولقد اعتمد المشرع الفرنسي، في تنظيمه للإدارة المحلية، هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية، وإن بصورة

المطلب الثاني

إنشاء و قيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلة

- 76- يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة، كما ورد بالركن الأول، إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية. وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها مما يخولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها الذاتية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.
- 77- ومن ثم، فإن تشكيل تلك الأجهزة المحلية بالانتخاب يعد من شروط قيام النظام اللامركزي. بل أن هناك رأياً فقهاً يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجوداً وعدماً.
- ومع ذلك، فقد تطلب الأوضاع - أحياناً - استدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، أو الاعتماد على أسلوب التعيين - أساساً - كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقة (المؤسسات العامة).
- ومهما يكن، فإن طريقة الانتخاب، كطريقة ديمقراطية، تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة. مما أدى إلى تكريسها دستورياً، كما هو وارد - مثلاً - في المادة 16 من الدستور الجزائري حينما نصت على أن « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ويمكن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ».
- 78- يمثل استقلال الهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية. فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض في الاختصاص نظراً لارتباط المفوض (الوزير مثلاً) بالمفوض إليه (ممثل في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية) مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف، من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك، بنقل وتحويل (Transfert) السلطات والاختصاصات إلى

وكيفية عامة وغير محددة، أي بطريقة غير حصرية (non limitative)، وهو الأسلوب نفسه الذي اتخذته المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية⁽¹⁾.

74- والحقيقة أن هذا الركن، إنما يثير عدة قضايا، منها:

- 1- في توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات الإدارة المركزية وهيئات الإدارة اللامركزية قد نص الدستور على المبادئ والأسس التي توجهه، لتدخل القانون لاحقاً محددات مجالات أو اختصاصات الإدارة المركزية أو اللامركزية، حسب الأسلوب المتبع.
- 2- إن مجالات ومبادئ عمل الهيئات الإدارية اللامركزية لم تعد تحددها - فقط - المجالات المحصورة للإدارة المركزية، وإنما أيضاً تدخل القطاع الخاص في العديد من الأنشطة التي كانت حكراً على الإدارة العامة.
- 3- يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية، السلطة التنفيذية). ذلك أن الاعتراف بوجود مصالح سياسية متمايزة داخل الدولة من شأنه أن يخولها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة واتحادية في ظل ما يعرف باللامركزية السياسية.

- 75- تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية من عدة جوانب:
- فاللامركزية الإدارية ظاهرة عامة قائمة في مختلف أنواع وأشكال الدول البسيطة (كالجزائر، أو فرنسا) أو المركبة (كالدوليات المتحدة الأمريكية)، أما نظام اللامركزية السياسية فيقتصر وجوده على الدول المركبة أو الاتحادية فقط.
 - تنصب اختصاصات الهيئات والأجهزة في اللامركزية الإدارية على جزء من الوظيفة الإدارية بالدولة، أما نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) (Fédéralisme) فيصح لكل دولة من دويلات الاتحاد أن تمارس، إضافة للوظيفة الإدارية (التنفيذية)، وظائف وسلطات تشريعية وقضائية، حيث يكون للوحدات السياسية (دويلات الاتحاد) برلمانها ومحاكمها وحكومتها المتميزة عن السلطات الاتحادية (الفيدرالية).

(1) - في تحديده لصلاحات البلدية لم يضع قانون البلدية (قمواد من 84 إلى 111) إلا إطاراً عاماً لذلك، مثل ما ورد بالمادة 85 منه.

المطلب الثالث

الموضوع للرقابة (الوصاية) الإدارية ⁽¹⁾ La tutelle

79- إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة (الركن الأول) يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية متخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون (الركن الثاني)، فإن مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقا بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية وبالا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية.

وعليه، فإن الأمر يستلزم -حتمًا- قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف، في جوهرها، عن السلطة الوصائية القائمة بين الرئيس والمؤوض في ظل النظام المركزي.

- فما هي مظاهر الرقابة الإدارية المبسوطة على وحدات الإدارة اللامركزية ؟
- وما هي المبادئ والقواعد الأساسية التي تحكم تلك الرقابة وتميزها -خاصة- عن السلطة الرئاسية ؟

الفرع الأول

المظاهر

80- تتجلى مظاهر الرقابة، في النظام اللامركزي، في الرقابة أو الوصاية الإدارية المبسوطة والمنصبة إما على:

(1) - يعتمد بعض الفقهاء مصطلح « الرقابة الإدارية » (Le contrôle administratif) مبتنعين بذلك عن مصطلح « الوصاية الإدارية » (La tutelle Administrative) حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن النقص بها نظر للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

بينما يراى جانب آخر من الفقه (مثل الدكتور الطماوى) أنه يمكن الاحتفاظ بالمصطلح (الوصاية الإدارية) على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من اصطلاحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا مثل: العقود الإدارية والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم.

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها

- أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات،

- أو على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.

81- أولا- الرقابة على الهيئات ذاتها: إذا كان إنشاء وحل وحدات

الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم -عادة- بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يتخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

82- أ- الإيقاف : Suspension - يمكن للإدارة المركزية (سلطة

الوصاية)، طبقا للشروط والإجراءات القانونية، أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة (شهر مثلا) لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة.

83- ب- الحل : Dissolution : كما قد يتخول القانون لسلطة

الوصاية أن تقوم بالحل والإزالة والإلغاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب)، وهو من أخطر مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية لمساسه مبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي يستلزم إحاطته بحملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي، والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية.

84- ثانيا- الرقابة على الأشخاص : تمارس السلطة الوصية رقابتها

على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها أيضا، وفق إجراءات معينة، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بالإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام (شهر مثلا).
- الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو لمهام إدارية في جهة أخرى.
- الغزل أو الطرد أو الفصل بسبب ارتكاب أعمال مخالفة للقانون (حرام).

85- ثالثا- الرقابة على الأعمال: من الدائسة. يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذا ما كانت تمس وتهدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات. سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

86- أ- الرقابة السابقة (سلطة التوجيه): الأصل أن الهيئات اللامركزية، بما لها من استقلال، هي التي تعمل وتتصرف بدهاء وأولا طبقا للقوانين التي تحكمها. تعبلا للمبادرة والتحرك الذاتي.

وعليه، يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية. لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لامتعتها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

87- ب- الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب): إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرسومة، نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرسوم لتلك الأعمال، فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي بالضرورة- استبعاد كل رقابة أو وصاية تتناق مع ذلك.

1- فبالنسبة لسلطة التعديل: لا تخول سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية. لأن ذلك يشكل -في حقيقة- أمرا لاحقا لها، من شأنه المس باستقلالها.

ولهذا، فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها.

2- وبالنسبة للتصديق والإلغاء: تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداولات وتصرفات تلك الإدارة يجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وحلاصتها، وبالتالي التصديق عليها أو إلغاؤها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية.

وهكذا، ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها، كما يحق لتلك الهيئات الرجوع والتحلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت ذلك.

وفي نفس السياق، فإن سلطة الإلغاء المندودة والمحوطة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية، يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية (ولانيا أو رئاسيا) أو أمام الجهة القضائية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها.

3- وبالنسبة للحلول: لما كان الحل من أخطر السلطات المحولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية، فإن الأمر استدعى تقيدده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية. وهو ما يتمثل -أساسا- في ما يلي:

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية⁽¹⁾ Dépenses obligatoires.
- تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية، رغم أعضارها ونسبها، عن القيام بذلك العمل.

(1) - حيث تنص -مثلا- المادة 154 من القانون البلدي رقم 90-08 على ما يلي: « يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات المالية المعمول بها ».

الفرع الثاني المبادئ

88- تقتضي الدراسة - أحرأ - تبيان أهم المبادئ والقواعد والأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية، والتي تميزها عن السلطة الرئاسية⁽¹⁾ التي يبنى عليها النظام المركزي، ويمثل ذلك في مايلي:

1- القاعدة العامة أن " لا وصاية إلا بص"، بينما ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي مفترضة *Présumée*، فالوالي - مثلاً - لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية والرقابة عليها إلا طبقاً لنص قانون البلدية ووفقاً للإجراءات المقررة.

2- نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية وحقوق التقاضي، من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حيالها، للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة.

أما بالنسبة للسلطة الرئاسية، فإنه ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس⁽²⁾، إذ ليس له أن يطعن فيها قضائياً لانعدام المصلحة المتميزة والصفة.

3- ومن حيث المسؤولية، تبقى جهة السلطة الرئاسية مسؤولة إلى جانب مسؤولية المرؤوس، بينما تتحمل الهيئة اللامركزية - وحدها - المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها، بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية عليها.

⁽¹⁾ - بعد أن يعبر الأستاذ Vedel (G) بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، يلخص رأيه، كالتالي:

" en résumé, le pouvoir hiérarchique se déploie au sein d'une personne morale unique et met en oeuvre des relations de chef à subordonné le pouvoir de tutelle met en rapport l'état à d'autres personnes publiques et met en oeuvre des relations entre l'état, gardien de l'intérêt général le plus large, à ce titre contrôleur... et des personnes publiques ayant des intérêts propres, et à ce titre contrôlées. " Op.cit. P.643.

⁽²⁾ - 1- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 56.

المبحث الثاني

أشكال اللامركزية الإدارية

89- يذهب أغلب فقهاء القانون الإداري إلى التمييز، من حيث الواقع والتطبيق، بين صورتين أو شكلين للنظام اللامركزي، هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

المطلب الأول

اللامركزية الإقليمية: *La décentralisation territoriale*

90- وهي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، و تقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية، والتي ذكرناها سابقاً. ترتكز اللامركزية الإقليمية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية).

المطلب الثاني

اللامركزية المرفقية: *Décentralisation par service*

91- وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل...) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلاً عن السلطة المركزية في أداء وظيفته و نشاطه (المؤسسات العامة).

فاللامركزية المرفقية ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى

تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية *décentralisation fonctionnelle* دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.
97- وعلى الرغم من عدم التوافق الحقيقي والنام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، وتشكيك حانب من الفقه في اعتبارها لامركزية إدارية⁽¹⁾، يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية.

(أ) من حيث وجود المصالح المتميزة. يقوم التشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية)، وذات طابع قبي وتقي في اللامركزية المرفقية (المصلحية).

(ب) ومن حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.

وإذا كانت طريقة الانتخاب تشكل -كما رأينا- وسيلة مثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) بموجب تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الأدنى مصالحهم. فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي عادة ما يستند إلى فئة الخبراء والقيمين الأدنى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية.

كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهي إذا ما لسم تزود الهيئات اللامركزية (الإقليمية كانت أو مرفقية) بعد تشكيلها، بسلطات واختصاصات فعلية وتقديرية، وإذا لم تحط بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

(ج) - من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية): يخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.

(1) - انظر حول ذلك، خاصة:

- Jambouire (A) *op. cit.* p. 101 et s.
- Mahiou (A) *cours d'institutions administratives*, o.p.u. Alger, 1981, pp. 71-72.

وعلى كل. فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة، حيث يمتلآن تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.

المبحث الثالث

تقدير اللامركزية الإدارية

- تتميز اللامركزية الإدارية بمجملتها من المزايا، كما تشوبها بعض العيوب.

المطلب الأول

المزايا (المحاسن): Les avantages

93- تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات:

أولا- على المستوى السياسي: يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لتربية ممارسة الحريات العامة.

كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة، حيث تعتبر اللامركزية الإدارية "مدرسة للديمقراطية" *Ecole de démocratie*، إذ أنه لا ديمقراطية بدون لامركزية، على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية، ذلك أن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية⁽¹⁾.

(1) - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 89.

ثانياً- على المستوى الإداري: يحقق تطبيق اللامركزية في المجال الإداري جملة من الفوائد مثل:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني.

- تحسين وتوحيد الوظيفة الإدارية، نظراً لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام بالنسبة للاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية.

- تجنب البطء (الروتين) الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية، من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن.

ثالثاً- على المستوى الاجتماعي: يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستأخذ جزءاً من لحد احتياجاتها.

رابعاً- على المستوى الاقتصادي: يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استناداً إلى مبدأ: مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية ولا يمكن تجسيده وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية.

المطلب الثاني

العيوب (المساوي): Les Inconvénients

94- تتجلى عيوب ومساوي اللامركزية الإدارية، وهي ضئيلة مقارنة بمزاياها، في المعارف الذي يبدىها البعض من حيث ما قد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري

أ) المجال السياسي: يرى البعض، إن تطبيق اللامركزية الإدارية، خاصة المطلقة، من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية على المصلحة الوطنية العامة.

ب) المجال الإداري: ولما كان تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها)، غالباً ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم -بالضرورة- على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظراً لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية.

القسم الثاني

التنظيم الإداري الجزائري

95- يقوم التنظيم الإداري بالجزائر، كما هو الشأن في مختلف الدول والأنظمة، على وجود إدارة مركزية (الباب الأول) إلى جانب إدارة لامركزية (الباب الثاني).

الباب الأول

الإدارة المركزية الجزائرية

- 96- تقوم الإدارة المركزية الجزائرية، طبقا لأحكام دستور 23 فيفري 1989 (المعدل في 1996)، على المؤسسات الإدارية الأساسية التالية:
- رئاسة الدولة.
 - الحكومة.
 - والمؤسسات الوطنية الاستشارية.
 - وقبل معالجة ذلك، يجدر بنا تقديم لمحة تاريخية تتيح فيها مسار تطور تلك الإدارة سواء في مرحلة الاستعمار (الاستعمار) الفرنسي أولى عهد الاستقلال⁽¹⁾

(1) - من المؤكد أن التنظيمات السياسية (الدول) التي تشكل التاريخ السياسي للجزائر كانت لها أدوارها لتنفيذ أهدافها وخططها، وللإطلاع حول التنظيمات الإدارية التي عرفتها الدولة الجزائرية عبر مختلف مراحلها نراجع المؤلفات التاريخية.

لمحة تاريخية⁽¹⁾

- يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما الإدارة المركزية الجزائرية : مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال.

97- أولا- مرحلة الاستعمار :

بعد احتلال الجزائر، ومنذ 1835 قامت السلطة الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب " الحاكم العام Gouverneur Général"، حيث كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب، مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا لمواجهة المقاومة الوطنية الجزائرية والسيطرة على الوضع بالبلاد.

وفي عام 1845، أصبحت مختلف تلك القطاعات والمصالح تابعة مباشرة للوزارات المختلفة في فرنسا في سياق ما عرف ب: "سياسة الإلحاق politique de rattachement".

(1) - حول التطور التاريخي للإدارة المركزية بالجزائر، يراجع خاصة :

- حمدان بن عثمان حوجة، المراء، م. و. ن. ت، الجزائر، 1982
- أحمد توفيق المني، كتاب الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
- علي زغداد، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، م. و. ن. ت، الجزائر، 1977.
- د/ صابر عويدي، دروس في المؤسسات الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 1984.
- د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990.
- Remili (A.), Les Institutions administratives Algériennes, S.N.E.D., Alger, 1973.
- Shih (M.), L'Administration publique Algérienne, Hachette, Paris, 1973.
- Vlachost (G. s.), Les Institutions administratives et économiques de l'Algérie, S.N.E.D., Alger, 1973.
- Bontems (C.), Histoire des Institutions Algériennes, C.U.F.A.S, Paris, 1976.
- Mahiou (A.), cours d'institutions administratives, O. P. U., Alger, 1985.
- Colliot (Claude), Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale, O. P. U., Alger, 1987.

وخلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر عرفت المؤسسات الإدارية الاستعمارية بالجزائر، وخاصة مؤسسة الحاكم أو الوالي العام، عدة تغيرات وتعديلات بصورة يمكن معها التجاوب مع حدة المقاومة الشعبية مثل :

فكرة المملكة العربية "Royaume Arabe" التي طرحها نابليون الثالث حتى يكون امبراطورا على العرب أيضا، والتخفيف من الطابع العسكري للحاكم العام، وإحداث وزارة المستعمرات والجزائر، وأخيرا الاعتراف بالشخصية المعنوية للجزائر سنة 1900 .

- وإذا كان النصف الأول من القرن العشرين قد اتسم - أساسا - بالنضال والحركة السياسية كمظهر لمقاومة الشعب الجزائري، فإن الجهاز الإداري المركزي بقي متمثلا - أصلا - في منصب الحاكم العام الخاضع رئاسيا لوزير الداخلية (في فرنسا) بجانب هيئات أخرى معاونة له وذات طابع استشاري مثل : " مجلس الحكومة " الذي يتشكل من سامي الهيئات القضائية و الموظفين العسكريين والمدنيين وكذا رؤساء الإدارات العامة العاملة في مختلف المجالات سواء كانت تابعة رأسا للوزارات الفرنسية كالجيش والتعليم العام، أو ما كان مستقلا بنفسه في الجزائر⁽¹⁾.

وبعد الحرب العالمية الثانية، ونظرا للمستجدات والمعطيات الداخلية خاصة أحداث (8 ماي 45) والدولية (إنشاء هيئة الأمم المتحدة وما تضمنه ميثاقها من مبادئ)، عمدت السلطات الفرنسية إلى مواجهة الوضع الجديد عن طريق إصدار ما عرف بالقانون الأساسي الخاص⁽²⁾ بالجزائر الصادر في 1947 والذي أعاد تنظيم الإدارة المركزية بالجزائر بإنشاء " الجمعية أو المجلس الجزائري "Assemblée Algérienne، إلى جانب الاحتفاظ بمنصب الحاكم العام ومجلس حكومته وتوسيع سلطاته.

- تبين دراسة النص السابق، أن المجلس الجزائري ليس هيئة تشريعية بل هو مجرد

(1) - انظر، أحمد توفيق المني، كتاب الجزائر، المرجع السابق، ص: 250 وما بعدها.

(2) - بموجب القانون الصادر في 20 سبتمبر 1947

جهاز إداري⁽¹⁾ لانتقاده عنصر السيادة، ذلك أن

صلاحياته محدودة ومداولاته خاضعة - في العديد منها - إلى مصادقة السلطات

المركزية في فرنسا قبل تنفيذها.

أما عن تشكيله، فهو يتكون عن طريق الانتخاب من 120 عضوا، موزعين - مناصفة - بين القسمين الانتخابيين : الأوربيين بالجزائر من ناحية، والجزائريين (الأهالي) من ناحية أخرى.

- وبعد اندلاع ثورة الفاتح من نوفمبر 1954، تم حل المجلس الجزائري سنة 1956 لتنتقل صلاحياته إلى الحاكم العام والذي سيخلفه فيما بعد " المفوض العام Le Délégué Général " الذي زود بأوسع السلطات لمجابهة الثورة ومحاصرتها وقمعها بكافة الوسائل الإدارية وغيرها، وقد كان يساعده في مهمته كاتب عام، وكتابان مساعدان للشؤون الإدارية والشؤون الاقتصادية.

98- إدارة ثورة التحرير:

- بعد اندلاع ثورة نوفمبر 1954 تشكلت هيئات وأجهزة إدارية لتوجيه الثورة التحريرية ومقاومة الاستعمار الفرنسي، وقد تمثلت أساسا في مايلي :

أ) اللجنة الثورية للوحدة والعمل : حيث تولى بعض أعضائها مهمات عسكرية وسياسية داخل الوطن والبعض الآخر تكفل بالنشاط السياسي والدبلوماسي بالخارج، وذلك إلى حين انعقاد مؤتمر الصومام في 1956.

ب) المجلس الوطني للثورة الجزائرية : وهو هيئة منبثقة عن مؤتمر الصومام، يمثل السلطة العليا للشعب الجزائري، ويتولى وضع السياسة العامة للثورة.

(1) - وهي الطبيعة القانونية التي أكتفها القضاء الفرنسي، سواء محكمة النقض (3 جويلية 1952) أو مجلس الدولة (3 جويلية 1953) حينما اعتبرت تصرفاته وأعماله قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء.

كما يختص أيضا بتعيين الهيئة التنفيذية.

ج) لجنة التنسيق والتنفيذ : حيث يختار أعضاؤها من بين أعضاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية، ولها سلطات واسعة في شتى المجالات.

د) الحكومة المؤقتة للثورة الجزائرية : بعد تعيين أول حكومة مؤقتة للثورة الجزائرية في 19 سبتمبر 1958 بالقاهرة من طرف المجلس الوطني، حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ في إدارة شؤون الثورة.

99- ثانيا - مرحلة الاستقلال⁽¹⁾

بغض النظر عن طابعها السياسي والدستوري، فإن رئاسة الجمهورية كانت قد شكلت، في ظل دستور 1963، المؤسسة الإدارية المركزية الرئيسية، اعتبارا لأهمية الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية⁽²⁾ في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية⁽³⁾. وبعد 19 جوان 1965 تشكل مجلس للثورة باعتباره "صاحب السيادة" في

البلاد، في إطار ما سمي ب : التصحيح الثوري.

وطبقا لأحكام الأمر رقم 65 - 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المعروف "بالدستور الصغير"، فقد كانت الحكومة الجهاز الإداري الأساسي التي تعمل بتفويض من مجلس الثورة وتحت سلطته ومراقبته، عن طريق ما يصدر عن رئسها من أوامر ومراسيم⁽⁴⁾.

(1) - لقد نصت اتفاقيات إيفيان (18 مارس 1962) على إحداث هيئة تنفيذية مؤقتة (Exécutif Provisoire) لإدارة شؤون الجزائر إلى حين الاستفتاء على الاستقلال. وعقب الاستقلال، وبعد انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، قام هذا الأخير بإعلان عن "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" في 25 سبتمبر 1962، كما تولى تعيين رئيس الحكومة الذي يقوم بتقديم وزارته وبرنامجه للمجلس للثورة، وهو الوضع الذي استمر إلى غاية صدور الدستور في 10 سبتمبر 1963.

(2) - انظر خاصة المواد 39 وما بعدها من دستور 1963.

(3) - نصت المادة 23 من الدستور على أن "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر"، وهو ما تأكد لاحقا في "ميثاق الجزائر" (1964) الذي كرس هذا الاختيار.

(4) - انظر المادة 3 من الأمر رقم 65 - 182.

ولقد ترتب على الوضع ما يلي :

- إلغاء دستور 1963، بما تضمنه من مؤسسات، ومنها المؤسسات الإدارية.
- إقامة مجلس للتورة حائز على السلطين التشريعية والتنفيذية.
- اتساع صلاحيات رئيس الدولة باعتباره رئيسا للحكومة ومجلس الوزراء ومجلس التورة.

وقد استمر العمل بهذا الأمر، تحت شعار " الشرعية التورية " إلى حين صدور الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار الدستور والسعي للعودة إلى " الشرعية الدستورية " .

- في ظل نظام تأسسي يقوم على مبدأ الحزب الواحد، كما هو الشأن في مختلف الأنظمة الاشتراكية السائدة آنذاك، تم الأخذ، بموجب دستور 1976، بوحدة السلطة مع ممارستها في صورة وظائف متنوعة، منها الوظيفة التنفيذية " La Fonction exécutive " التي اضطلع بها رئيس الجمهورية.

تدل أحكام دستور 1976 بصورة واضحة على مدى اتساع سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري⁽¹⁾ إذ يهيمن على النشاط الحكومي من حيث : تعيين أعضاء الحكومة⁽²⁾، وتحديد صلاحيات أعضائها⁽³⁾ وممارسة الحكومة للوظيفة التنفيذية بقيادته⁽⁴⁾، كما يتمتع بسلطة تنظيمية واسعة⁽⁵⁾ بالنسبة للشؤون الإدارية، إلى جانب اختصاصه بالتشريع عن طريق الأوامر⁽⁶⁾.

- و بهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى تأثير النظام التأسسي الدستوري القائم على الأحادية الحزبية على المركز القانوني لرئيس الجمهورية من حيث دور الحزب

(1) - انظر خاصة المواد من 104 إلى 125 منه و المتعلقة بالوظيفة التنفيذية.

(2) - بموجب المادة 113 منه.

(3) - بموجب المادة 111 (فقرة 7) منه.

(4) - بموجب المادة 114 منه.

(5) - بموجب المادة 111 (فقرة 10) منه.

(6) - بموجب المادة 153 منه.

(جهة التحرير الوطني) سواء بالنسبة لاقتراح ترشيحه للرئاسة أو إنهاء مهامه⁽¹⁾ إلى حين اعتماد التعددية السياسية بموجب دستور 23 فيفري 1989.

الفصل الأول

رئاسة الدولة (رئيس الجمهورية)

100- تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهيكل الداخلية (الأمانة العامة، المديريات المختلفة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 1994/05/29، ومع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه المؤسسة الإدارية المركزية .

101- ولمعالجة النظام القانوني لرئيس الجمهورية أو رئيس الدولة سنطرق إلى شروط الترشيح لتولي هذا المنصب والاستقالة منه (المبحث الأول)، لتحديد - بعد ذلك - سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري خاصة (المبحث الثاني).

(1) - بموجب المادة 105 و المادة 117 منه

المبحث الأول

التعيين وانتهاء المهام

102- لقد حدد الدستور الشروط الواجب توافرها في الشخص لتولي رئاسة الجمهورية، كما بين أيضا الإجراءات اللازمة للاستقالة منها.

المطلب الأول

شروط الترشح⁽¹⁾

103- ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة، في دور أو دورين⁽²⁾، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽³⁾، لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁴⁾.

ويجب للترشح لمنصب رئيس الجمهورية توافر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية⁽⁵⁾.

(1) - لنظر المادة 73 من الدستور.

(2) - المادة 155 و 156 من الأمر رقم 97-07 المنصن نظام الانتخابات.

(3) - طبقا للمادة 71 من الدستور.

(4) - طبقا للمادة 74 منه.

(5) - لقد افترض العلماء والفقهاء في تحديد ووضع الشروط لانعقاد الخلافة، والمتمثلة في الإسلام، والتكوير، والبلوغ، والعقل، والحرية، والعزل، وما عدا هذه الشروط، فهي شروط إقصائية، مثل: الاجتهاد، الشجاعة، أهلية الرأي، سلامة العواس والأعضاء، كما حظي شرط النسب بقرشي باعتباره جمهور العلماء، ووقع فيه خلاف.

أنظر: حول ذلك خاصة: - العاودي (أبو الحسن) علي بن محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ابن خلدون، المقدمة.

الفرع الأول الشروط الموضوعية

104- تمثل الشروط الموضوعية فيما يلي:

أ- الجنسية الجزائرية الأصلية: حيث لا يعدد بالجنسية المكسبة نظرا لأهمية المنصب، كما يجب أن لا يكون المترشح متمتعاً بجنسية أخرى (ازدواجية الجنسية).

ب- الإسلام: باعتباره ممثلاً للدولة، والتي دينها الإسلام كما ورد بالمادة 2 من الدستور، يشترط في رئيس الجمهورية أن يكون مسلماً.

ج- السن: يجب أن لا يقل عمر المترشح لرئاسة الجمهورية عن أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب.

د- التمتع بالحقوق الوطنية: يجب على المترشح أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية (كحق التملك) والسياسة (كحق الانتخاب والترشح)، ذلك أن الشخص قد يحرم من التمتع ببعض الحقوق، كعقوبة تبعية، من جراء ارتكابه لبعض الجرائم، كما سيأتي بيانه في موضعه لاحقاً.

- ابن تيمية (أبو العباس أحمد)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، موقع للنشر، الجزائر، 1994.

- الوشيري (أحمد بن يحيى)، كتاب الولايات ومناصب الحكومة الإسلامية والخطط الشرعية، لا هوميك، الجزائر، 1985.

- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدستور العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.

- رشيد رضا، الخلافة أو الإمامة العظمى، مطبعة المنار، القاهرة، 1954.

- د. محمود الخالدي، قواعد نظام الحكم في الإسلام، مؤسسة الإسراء، 1991.

الفرع الثاني الشروط الشكلية

- 105- وتمثل في التصريح بالترشح لدى المجلس الدستوري و تقديم مجموعة من الإثباتات و القيام بإجراءات معينة⁽¹⁾، وهو ما يتلخص في ما يلي :
- أ- إثبات الجنسية الجزائرية لزوجته (سواء كانت أصلية أو مكتسبة).
- ب- إثبات وضعه حيال ثورة أول نوفمبر 1954 :

- 1- من حيث ضرورة المشاركة فيها إذا كان مولودا قبل جويلية 1942 .
- 2- أو عدم مناهضة أيدي للثورة التحريرية إذا كان مولودا بعد جويلية 1942

- ج- التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمقولة داخل الوطن و خارجه .
- د- دعم الترشح بقائمة تتضمن عدد معين من التوقعات، طبقا لأحكام قانون الانتخابات، حيث تنص المادة 159 منه على ضرورة تقديم :
- إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية أو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وإما قائمة تتضمن 75 ألف توقيع من الناخبين .
- وفي الحالتين، يشترط أن تكون التوقعات موزعة على أكثر من نصف الولايات

المطلب الثاني انتهاء المهام

- 106- تنتهي مهام رئيس الجمهورية بانتهاء مدة انتخابه (خمس سنوات) أو بوفاته أو باستقالته .
- ونأخذ الاستقالة، طبقا للمادة 88 من الدستور، شكلين أساسيين هما :

⁽¹⁾ حول وثائق الملف الذي يرفق بالتصريح بالترشح والمودع لدى المجلس الدستوري راجع المادة 157 من الأمر رقم 97-07 المتضمن نظام الانتخابات .

أولا - الاستقالة الحكمية، الوجوبية (بقوة القانون) تحكم

هذا الشكل من الاستقالة القواعد والأحكام الأساسية التالية :

- أ- من حيث السبب : تستند الاستقالة الحكمية إلى حصول مانع Empêchement يتمثل فقط في واقعة مادية هي المرض الخطير المزمن الذي يترتب عنه استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه لمدة تزيد عن 45 يوما، ذلك أن المانع الذي تقل مدته عن 45 يوما لا يقضي استقالة رئيس الجمهورية وإنما يتولى مهام رئاسة الجمهورية نيابة عنه رئيس مجلس الأمة لفترة مؤقتة .

- ب- من حيث الإجراءات : وتمثل في إعلان الشغور النهائي "La vacance définitive" بموجب اقتراح مقدم بالإجماع من المجلس الدستوري إلى البرلمان الذي يجتمع - بعرفته معا- لإثبات حالة الشغور بأغلبية ثلثي أعضائه .

- ج- من حيث الآثار : يترتب على الاستقالة الحكمية لرئيس الجمهورية تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 60 يوما، تجوز خلالها انتخابات رئاسية .

- ومع ذلك فقد قيد الدستور سلطات رئيس مجلس الأمة لدى توليه مهام رئاسة الدولة من عدة جوانب .

108- ثانيا: الاستقالة الإرادية : تسمح الفقرة الرابعة من المادة 88

من الدستور لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته بإرادته .

وتحكم هذا الشكل من الاستقالة القواعد الأساسية التالية :

- أ- من حيث السبب : يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته لأي سبب براه ويقدره شخصيا .

- ب- من حيث الإجراءات : يجتمع المجلس الدستوري ويثبت حالة الشغور، ثم يجتمع البرلمان (بعرفته) ليلعب شهادة الشغور .

ج- من حيث الآثار: يتولى مهام رئيس الجمهورية رئيس مجلس الأمة لمدة أقصاه 60 يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

كما أشارت الفقرة الأخيرة من المادة 88 من الدستور إلى حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة، حيث يتولى رئاسة الدولة في هذه الحالة رئيس المجلس الدستوري، طبقا للإجراءات والشروط السابقة.

المبحث الثاني

السلطات (الصلاحيات)

109- باعتباره رئيسا للدولة فإن رئيس الجمهورية، إلى جانب رئيس الحكومة، مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية (الإدارة العامة) في أعلى مستوياتها. وهكذا، فإنه يتمتع بسلطات وصلاحيات و اختصاصات إدارية واسعة، تبعا للمركز الممتاز الذي منحه إياه الدستور، بالإضافة إلى سلطاته في المجالات الأخرى⁽¹⁾. ولعل أهم تلك السلطات ما ورد بالمادة 77 وغيرها من الدستور، والتي يمكن ردها - أساسا - إلى الصلاحيات التالية: سلطة التعيين، السلطة التنظيمية، والحفاظ على أمن الدولة.

المطلب الأول

سلطة التعيين (Pouvoir de Nomination)

110- إن الثانية التي أصبحت تتميز بها السلطة التنفيذية في مسواها لأعلى (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة)، قد اقتضت توزيع الاختصاص بالتعيين بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

(1) - حيث يشرع بموجب أوامر في حالة شغور المجلس التشريعي الوطني وبين نورثي البرلمان، وفي الحالة الاستثنائية، طبقا للمادة 124 من الدستور.

والقاعدة أن سلطة التعيين في وظائف الدولة محولة - أصلاً - كاختصاص

عام

لرئيس الحكومة لتنفيذ برنامجه، إلا ما حولته النصوص - صراحة - لرئيس الجمهورية كاستثناء.

111-1- فأحكام الدستور تحول لرئيس الجمهورية تعيين كل من :

- رئيس الحكومة⁽¹⁾
- أعضاء الحكومة⁽²⁾ (الوزراء)،
- ثلث أعضاء مجلس الأمة (م 101)
- السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج⁽³⁾،
- أعضاء المجلس الأعلى للأمن⁽⁴⁾،
- رئيس المجلس الدستوري وعضوين اثنين من أعضائه⁽⁵⁾،
- أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى⁽⁶⁾

- ويعين أيضاً، طبقاً لأحكام الدستور (م 78)، كلا من : رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن.

الولاية

ونظراً للأهمية البالغة لهذه المناصب، فإن الاختصاص بالتعيين فيها حصري لرئيس الجمهورية، إذ لا يجوز له أن يفوض غيره للقيام به (م 87).

112-2- وإعمالاً للفقرتين 2 و3 من المادة 78 من الدستور، فإن التعيين في

الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة وكذا التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء يعقد الاختصاص بها إلى رئيس الجمهورية، إذا ما نص القانون على ذلك.

إن الصياغة العامة لهاتين الفقرتين من شأنها أن توسع من سلطات رئيس الجمهورية بالتعيين - وهي أصلاً سلطات استثنائية -، كما أنها قد تؤدي إلى إثارة مشكلة التنازع في الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، لدى إعمال وتطبيق آليات نظام التعددية السياسية.

المطلب الثاني

السلطة التنظيمية (Le Pouvoir Réglementaire)

113- يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بمخات السلطة التنفيذية

(الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فالاختلاف بين السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية إنما ينشئ على أساس المعيار الشكلي - العضوي.

فالسلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات وأجهزة الإدارة العامة بينما السلطة التشريعية تسند - أصلاً - للمهنة التشريعية (البرلمان).

114- وبهذا الصدد تنص المادة 125 (الفقرة الأولى) من الدستور على أن *

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون *
ومثل هذا النص إنما يثير مشكلة التفرقة والتمييز بين اختصاص القانون (التشريع) واختصاص التنظيم.

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محددة) ومستقلة. فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعاً يغطي كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال

(1) - طبقاً للفقرة 5 من المادة 77 من الدستور.

(2) - طبقاً للمادة 79 من الدستور.

(3) - طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 77 السابقة.

(4) - طبقاً للمادة 173 منه.

(5) - طبقاً للمادة 164 من الدستور.

(6) - طبقاً للمادة 172 من الدستور.

القانون المحدد - أساسا - بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية.

115- يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، في الواقع، بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية *Présidentiels Décrets* طبقا للفقرة 6 من المادة 77 من الدستور، تميزا لها عن المراسيم التنفيذية *Décrets Exécutifs* التي يختص بها رئيس الحكومة - كما سترى (لاحقا فقرة 128).

المطلب الثالث

الحفاظ على أمن الدولة

116- من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة. بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري).

- وبالرجوع إلى الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن و الاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، يمكن الإشارة خاصة إلى إعلان :

- حالة الحصار - *l'état de siège*

- و حالة الطوارئ - *l'état d'urgence*

- و الحالة الاستثنائية - *l'état d'exception*

ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية.

الفرع الأول

حالة الحصار وحالة الطوارئ⁽¹⁾

117- لم يميز الدستور الجزائري في المادة 91 منه بين حالة الحصار وحالة الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمهما⁽²⁾.

أ- من حيث السبب يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة *nécessité impérieuse*، بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ب- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لا بد من :
(1) اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 173 من الدستور لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله.
(2) استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية : (غرفتي البرلمان، الحكومة، المجلس الدستوري).

ج- من حيث المدة: نظرا للقيود التي تزد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين، أي لمدة محددة ومعينة تبت في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما، كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حامية لتلك الحريات.

ونظرا لأهميتهما نصت المادة 92 من الدستور على أن : " يحدد تنظيم حالة الطوارئ

⁽¹⁾ لقد عرفت الجزائر مثل هاتين الحالتين بموجب :

المرسوم الرئاسي رقم : 91-196 ، المؤرخ في 04 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار والمرسوم الرئاسي رقم : 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتعلق بحالة الطوارئ.

⁽²⁾ عادة ما يميز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ : حيث تتضمن الأخيرة تقييدا أوسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من سلطات الهيئات و الأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية في حالة حصار.

الفرع الثاني

الحالة الاستثنائية

118- إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجأ رئيس الحكومة إلى إعلان الحالة الاستثنائية، طبقا لقواعد و الشروط الواردة خاصة بالمادة 93 من الدستور، و المتمثلة في ما يلي :

(أ) من حيث السبب : يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر دائم péril éminent، والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.

(ب) من حيث الإجراءات : لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي، يجب التقيد و الالتزام بمجموعة من الإجراءات، ضمنا للحرمان العامة، وهو ما يتمثل في :

1- استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري.

2- الاستماع، من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية، إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

3- اجتماع البرلمان.

(ج) من حيث المدة : خلافا للحالتين السابقتين (الحصار و الطوارئ) المحددت المدة، كما رأينا، فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة معينة.

ومع ذلك يمكن رئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها، تطبيقا لقاعدة :

lois parallélisme des formes

الفصل الثاني

الحكومة

119- لم يعد رئيس الجمهورية يصطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية لوحده كما كان الأمر في ظل دستور 1976⁽¹⁾، ذلك أن الدستور الحالي أحدثت مؤسستين في قمة السلطة التنفيذية موزعا بذلك الوظيفة الإدارية العليا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، على غرار ما هو سائد في بعض الأنظمة، كفرنسا مثلا .

120- تتكون الحكومة من :

- رئيس الحكومة
- وأعضاء الحكومة (الوزراء)

(1) - حيث كانت المادة 104 منه تنص على ما يلي : " يصطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، وهو رئيس الدولة " وراجع أيضا المادة 114 منه. وإذا كانت المواد 111 و 112 و 113 من نفس الدستور قد أجازت لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً أو نواباً له أو وزيرا أول، فإن هؤلاء جميعا يقتصر قوتهم في نطاق الصلاحيات التي يفوضها لهم رئيس الجمهورية، خلافا لرئيس الحكومة في ظل دستور 1989 (1996) الذي يستند صلاحياته مباشرة من الدستور حيث يتمتع باستقلالية تأسيسية عن رئيس الجمهورية.

المادة الأولى

رئيس الحكومة

121- على غرار الشبهة التي عالجها النظام القانوني لرئيس الجمهورية (سابقا، فقرة 100 وما بعدها)، فإننا سنطرق (أولا) إلى تعيين رئيس الحكومة وانتهاء مهامه، لتحديد (ثانيا) سلطاته واختصاصاته.

المطلب الأول

التعيين و انتهاء المهام

الفرع الأول التعيين

122- يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بموجب مرسوم رئاسي، طبقا للمادة 77 (فقرة 05) من الدستور. وهذا الصدد، نتحدث الإشارة إلى ما يلي:

أ- لم يحدد الدستور أية شروط لتولي منصب رئيس الحكومة، خلافا لمنصب رئيس الجمهورية، كما رأينا.

ب- لقد جاءت أحكام الدستور خالية من أي نص يلزم رئيس الجمهورية بضرورة تعيين رئيس الحكومة من الحزب الحائز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، في ظل نظام التعددية السياسية، إلا أن الاعتبارات

السياسية والمصلحة العامة تقتضي ذلك سهلا للعمل والحسد من التوتر بين الأجهزة والسلطات.

ج - إن موافقة (م. ش. و) على برنامج الحكومة ليست شرطا أو إجراء لتعيين رئيس الحكومة بقدر ما تشكل شرطا لمواصلة مهامه وتنفيذ ذلك البرنامج.

د - إن تعيين رئيس الحكومة، نظرا لأهميته، يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها⁽¹⁾.

الفرع الثاني

انتهاء المهام

- بالإضافة لحالة الوفاة، تنهي مهام رئيس الحكومة في حالتين رئيسيتين هما: الإقالة والاستقالة.

123- أ - الإقالة: ينص الدستور لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام رئيس الحكومة⁽²⁾ بمرسوم رئاسي مراعاة لقاعدة توازي الأشكال. ولما كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة لا تشكل شرطا لتعيينه، كما رأينا، فإن استشارة أو موافقة المجلس لا تشترط أيضا لدى إقالة رئيس الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة رئيس الحكومة مطلقة، حيث يعود له - وحده - تقدير ذلك.

ومن جهة أخرى، لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

(1) - نظر المادة 87 من الدستور.
(2) - بموجب المادة 77 (الفرقة 5).

124- ب - الاستقالة : تأخذ استقالة رئيس الحكومة، في الواقع، شكلين :

1- الاستقالة الإرادية : حيث نص المادة 86 من الدستور على أنه " يمكن رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية "

2- الاستقالة الحكومية : ويكون ذلك في الحالات التالية :

• الأولى : حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، مما يترتب عنه لجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين رئيس حكومة ⁽¹⁾ من طرف رئيس الدولة

• الثانية : حالة ترشح رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية، ويترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة رئيس الحكومة ⁽²⁾

• الثالثة : في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب على الأقل

وعلى كل، فإن انتهاء مهام رئيس الحكومة سواء بإقالته أو استقالته يترتب عنه - حصا - انتهاء مهام كل أعضاء الحكومة (الوزراء).

المطلب الثاني

السلطات (الصلاحيات)

125- تنص المادة 85 من الدستور على ما يلي :

" يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي منحها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية :

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

(1) - طبقا للمادة 77 من الدستور

(2) - طبقا للمادة 90 (فقرة 2)

2- يرأس مجلس الحكومة

3- يسهل على تنفيذ القوانين والتشريعات

4- يوقع المراسيم التنفيذية

5- يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقين الذكر

6- يسهل على حسن الإدارة العمومية

126- ويفحص نص هذه المادة وأحكام قانونية أخرى في الدستور وغيرها، لتحديد

أن اختصاصات رئيس الحكومة متعددة ومتنوعة في ظل الدستور الحالي، الذي حاول إعطاء نوع من الاستقلالية للحكومة، وخاصة رئيسها

فبالإضافة إلى ممارسته لبعض من أعمال الحكومة (أعمال السيادة)

Actes de gouvernement والمتمثلة - أساسا - في ما يقوم به من تصرفات

في علاقته بالسلطة التشريعية من : تقديمه لبرنامج حكومة ومناقشته أمام

المجلس الشعبي الوطني وتحضير مشاريع القوانين ومناقشتها أمامه أيضا، فإن

أهم الصلاحيات ذات الطابع الإداري تتمثل خاصة في : سلطة التعيين والسلطة

النظمية

الفرع الأول

سلطة التعيين

127- يتمتع رئيس الحكومة بسلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها،

خاصة العليا منها، وله في ذلك حق التفويض تسهلا للعمل الإداري ⁽¹⁾

(1) - تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 الصادر عن رئيس الحكومة والمتعلق بسلطة التعيين على ما يلي : "تحويل سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك :

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية ،

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية،

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية ،

- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة

المجلد الثاني

الوزارة

129- يرأس رئيس الحكومة مجلس الحكومة Conseil de gouvernement الذي يتشكل من أعضاء الحكومة (الوزراء)⁽¹⁾، بينما يرأس رئيس الجمهورية الحكومة بما فيها رئيسها. في مجلس الوزراء Conseil des ministres.

وفي الخاتمة، لا يكون الوزير مرزوما إداريا، حيث يبقى تحت السلطة الرئاسية الأعلى⁽²⁾.

وفيما يلي نعود إلى دراسة الأحكام القانونية المتعلقة بالنظام القانوني لعضو الحكومة "الوزير"، لتعرض إلى تنظيم الوزارة ذاتها بعد ذلك.

(1) - يأخذ أعضاء الحكومة عدة تسميات: بالإضافة إلى الوزير "Le Ministre"، هناك مثلا:

- وزير الدولة "Ministre d'Etat" وعادة ما تمنح هذه التسمية لاعتبارات تعود إلى شخصية الوزير أو ورنه السياسي ويكون في علاقة برئيس الجمهورية، وقد لا يكلف بإدارة أي قطاع.

- الوزير المنتدب "Ministre Délégué"، حيث ينتدب لدى رئيس الحكومة لمباشرة وإدارة قطاع معين، نظرا لاعتبارات محددة. كتاب الدولة "Secrétaires d'Etat"، يحدث هذا المنصب لمساعدة وزير معين، أو لتسيير قطاع لا يستدعي إنشاء وزارة مستقلة. وحول نظام الوزارة وشروط واداب الوزير وصلاحيات في الحاضرة العربية الإسلامية، يمكن مراجعة كتاب الوزارة للماوردي.

(2) - s- Embaillures A des etambres op. cit. p.

سلطة رئيس الحكومة في التعيين واسعة، بحيث تظل مختلف مجالات ومستويات الإدارة العامة إلا ما حوله النصوص - صراحة - لرئيس الجمهورية - والظاهر، أن هذا المسعى إنما يهدف إلى إعطاء رئيس الحكومة المكنة والوسيلة القانونية لتنفيذ برنامج حكومته. المسؤول عنه أمام البرلمان الذي يراقب عمل الحكومة وفقا للمواد 80، 84، 133، 134، 135، 136، 137 من الدستور ومع ذلك، فإن سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية خارج المجالات المحددة دستوريا خاصة، من شأنها تحديد وتقليص نطاق سلطة رئيس الحكومة، مما قد يؤدي إلى انحلال وعدم توازن في توزيع الاختصاصات بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل النظام التأسيسي القائم.

الفرع الثاني

السلطة التنظيمية

128- تحتل التصرفات القانونية لرئيس الحكومة في ما يوقعه من مراسيم تنفيذية (Décrets exécutifs) تطبيقا وتحسيدا لبرنامج حكومته.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما سبق، مستقلة وواسعة النطاق، فقرة 114)، فإن السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة مرتبطة بالسلطة التشريعية. ذلك أن المادة 125 (فقرة 2) نص على: "يترجح تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

وهو ما تشير إليه أيضا المادة 85 (فقرة 3) من الدستور التي نص على أن "يسهر (رئيس الحكومة) على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، فهي تسند لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية إضافة للتنظيمات (المراسيم) الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية.

المطلب الأول

الوزير

الفرع الأول

التعيين وانتهاء المهام

130- أ) التعيين تنص المادة 79 من الدستور على ما يلي:
" يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم "

يخضع رئيس الحكومة برنامج حكومته. ويعرضه في مجلس الوزراء. ولا توجد شروط خاصة ومحددة يجب توافرها في الوزير، إلا أنه يشترط لصحة التعيين (المرسوم الرئاسي)، أن يمر بإجراء حواري وهو اقتراح رئيس الحكومة على رئيس الجمهورية تعيين وزير معين أو عدة وزراء أو الحكومة برمتها. وعليه، فإن مثل هذا الإجراء من شأنه إحداث توازن بين سلطتي رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية بالنسبة لتعيين الوزراء. فالأول محصص بالاقتراح والثاني بالتعيين النهائي.

131- ب) انتهاء المهام: إضافة للوفاء، تنهي مهام عضو الحكومة (الوزير) في صورتين هما: الإقالة والاستقالة.

1- الإقالة: أعمالا لفائدة " توازي الأشكال "، يمكن لرئيس الحكومة أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي.

2- الاستقالة: وهي إما استقالة إرادية أو حكمية.

- الاستقالة الإرادية: يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته.
- الاستقالة الحكمية (الوجوبية): ويكون ذلك في:

حالة إقالة أو استقالة رئيس الحكومة، على النحو الذي يتناه سابقا.

الفرع الثاني

الصلاحيات

132- طبقا للمادة 85 (فقرة 1) من الدستور، فإن رئيس الحكومة هو الذي يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية. حيث يتم تحديد صلاحيات الوزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة¹¹.

133- يمكن رد أهم صلاحيات الوزير إلى ما يلي:

أ) السلطة التنظيمية: الحقيقة أن الوزير لا يصنع سلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة) بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية Arrêtés réglementaires تصل بقطاع وزارته، والتي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة "Bulletin Officiel".

ب) السلطة الرئاسية: تحول المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات أعضاء الحكومة (الوزراء) ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها. على جميع الموظفين العاملين بالوزارة.

ج- سلطة التعيين: على الرغم من أن سلطة التعيين في وظائف الدولة محولة -أصلا- لرئيس الحكومة طبقا للمادة 85 (فقرة 5) من الدستور كما سبق، إلا أن هذا الأخير يلجأ، عمليا إلى تفويض الوزير في ممارسة تلك

¹¹ - فالمرسوم التنفيذي رقم 91-01 المؤرخ في 19 / 01 / 1991 تعلق - مثلا - بتحديد صلاحيات وزير الداخلية، والمرسوم التنفيذي رقم 90-162 المؤرخ في 2 / 05 / 1980 تعلق بتحديد صلاحيات وزير الشؤون الاجتماعية والمرسوم التنفيذي رقم 90-189 المؤرخ في 23 / 06 / 1990 تعلق بتحديد صلاحيات وزير الاقتصاد.

السلطة بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة⁽¹⁾

(د) الوصاية (الرقابة الإدارية) : يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بشخصية معنوية (يمارس وزير التعليم العالي - مثلاً - الوصاية على الجامعات)

134- بقي أن نشير، حتما، إلى أن أحكام الدستور أو غيرها من النصوص لا تحدد نطاق المسؤولية الشخصية للوزير وآليات إعمالها، مما عدا أشكال الرقابة التشريعية (البرلمانية) التي يتولاها المجلس الشعبي الوطني في استجواب⁽²⁾ أو سؤال⁽³⁾ عضو الحكومة، أو لدى مناقشة عمل الحكومة عقب البيان السنوي الذي تقدمه الحكومة عن السياسة العامة، وعادة ما يترتب عن تلك المناقشة إما :
- صدور لائحة من المجلس تدعم عمل الحكومة⁽⁴⁾ .

- أو طلب رئيس الحكومة التصويت بالثقة⁽⁵⁾ لزيادة دعم مركزه .
- أو إبداء مجلس رقابة⁽⁶⁾ " Motion de censure " ينصب على مسؤولية الحكومة، حيث يقوم رئيس الحكومة بتقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية في حالة موافقة أغلبية ثلثي النواب على ذلك المجلس .

الفرع الثاني

تنظيم الوزارة

135- يختلف التي تسود الدولة، حيث يمكن - مثلاً - إسناد مهمة التكوين إلى

(1) - طبقاً للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-90، السالف الذكر .
(2) - انظر المادة 133 من الدستور .
(3) - انظر المادة 134 منه .

(4) - انظر المادة 84 منه .
(5) - انظر المادة 84 منه .

(6) - انظر المادة 84 منه .
(7) - انظر خضعة المواد 135 وما بعدها منه .

وزارة واحدة، كما يمكن تكليف عدة وزارات - لاختصاصات معينة - بهذا القطاع . يمكن تصنيف الوزارات، رغم تدخل النشاط الحكومي، إلى عدة أنواع، تتمثل - أساساً - في ما يلي :

أ) وزارات السيادة (Ministères de Souveraineté)

وهي الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة وقوامها : وزارة العدل، وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية ...

ب) الوزارات ذات الطابع الاقتصادي

(Ministères à Caractère économique)

وهي مجموع الوزارات العاملة في الميدان الاقتصادي : وزارة الصناعة أو الفلاحة أو التجارة ...

ج- الوزارات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي

(Ministères à caractère socio-culturel)

وتتمثل في الوزارات العاملة في الحقل الاجتماعي أو الثقافي : وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة التعليم العالي، وزارة الثقافة والإعلام ...

136- إن تقسيم الوزارات وتصنيفها يبقى مسألة نسبية، ذلك أن توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الحكومة، كما ورد في المادة 85 (فقرة 1)، لا يعني عدم وجود مجالات للتعاون، بل والتداخل أحياناً .

وإذا كان لهذا التصنيف من أثر، فهو المتمثل في إسناد وزارات السيادة لأشخاص مراعاة لاعتبارات سياسية (الثقة)، بخلاف لباقي الوزارات التي - عادة - ما يتولاها ذوي الخبرة والاختصاص، أي لاعتبارات تكنوقراطية .

137- وعلى الرغم من تباين التنظيم الهيكلي و الداخلي للوزارات باختلاف

نوعها ونشاطها، فقد صدر - مثلاً - المرسوم التنفيذي رقم 90-188 في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الوزارة وأجهزتها، حيث يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة الإدارة

138- أولا- الإدارة المركزية للوزارة Administration centrale :

بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة - مباشرة - بشاغل الوزير (الدبوان، جهاز التفتيش، الأجهزة الاستشارية)، فإن الإدارة المركزية بالوزارة تنفرع إلى مديريات عامة أو مركزية، والتي تنقسم بدورها بمديريات فرعية (Sous directions) التي تتكون من مكاتب (Bureaux) والتي تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة⁽¹⁾

139- ثانيا- المصالح الخارجية (غير المتركزة) (Déconcentrés) للوزارة Services extérieurs :

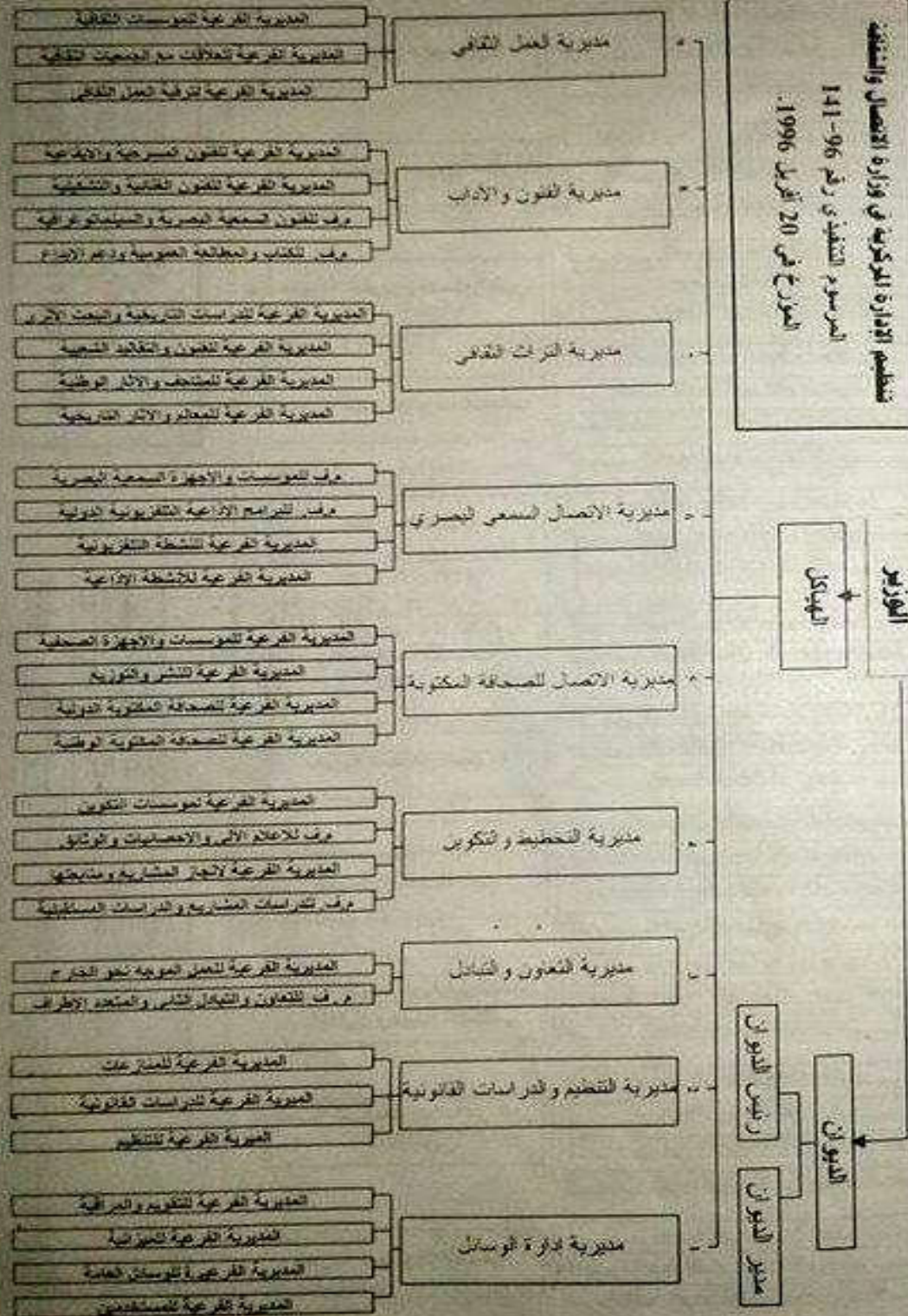
هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تسع بالشخصية المعنوية، رغم تمتعها ببعض السلطات (كسلطة التقاضي)، وخاصة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من توأجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة مثل : مديرية التربية في الولاية، أو مديرية الفلاحة أو المديرية الجهوية للحمارة والتي تمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات

وهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى وجود علاقة لتوالي هذه المصالح الخارجية للوزارات، باعتباره ممثلا لأعضاء الحكومة، كما سنرى في موضعه (لاحقا، لفقرة 225).

(1) طبقا للمرسوم التنفيذي رقم : 02-91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 المنظم، تقوم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية على المديرية التالية : 1- المديرية العامة للأمن الوطني، 2- المديرية العامة للحمارة المدنية، 3- المديرية العامة للخدمات العامة والشؤون القانونية، 4- مديرية الدراسات والتنمية المحلية، 5- مديرية الاعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية، 6- مديرية المالية المحلية، 7- مديرية الموارد البشرية، 8- مديرية الميزانية والوسائل، 9- مديرية الوصلات الوطنية، 10- مديرية التنسيق الأمني عبر التراب الوطني.

تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاتصال والنشيط

المرسوم التنفيذي رقم 96-141
المؤرخ في 20 أبريل 1996.



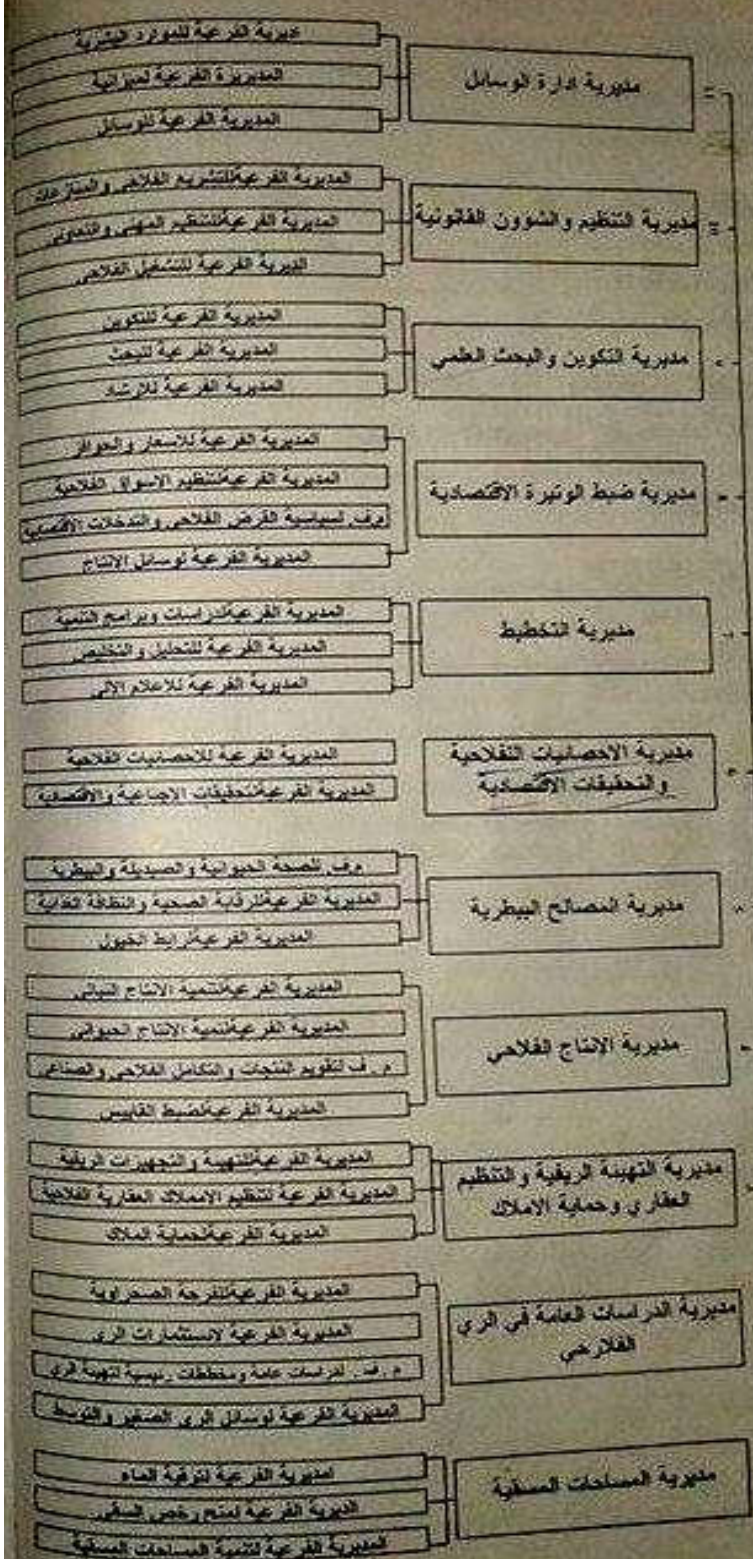
تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية

المرسوم التنفيذي، 91-02

الموافق في 19 جاني 1991 المقيم



تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية
المرسوم التنفيذي، 91-02
الموافق في 19 جاني 1991 المقيم



الفصل الثالث

المؤسسات الوطنية الاستشارية

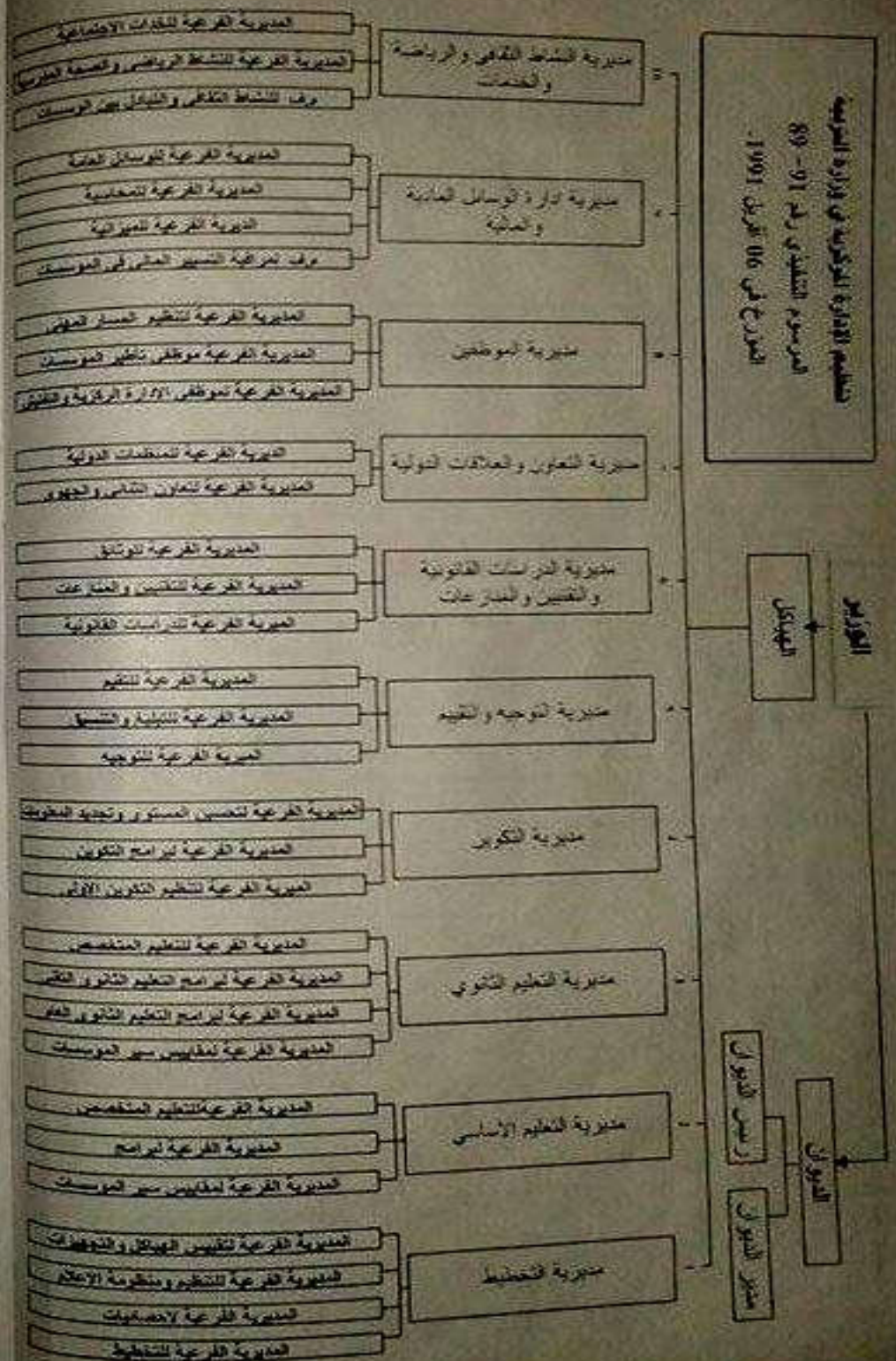
140- إلى جانب المؤسسات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، الحكومة)، يوجد العديد من المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية العاملة في مختلف الميادين والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتمثلة أساسا في المجالس والهيئات الوطنية أو العليا، والتي تنوعت وتعددت وتكيفت تبعا للتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال إلى الآن سواء كانت في علاقة بالرئاسة أو بالحكومة¹⁴¹.

141- إن ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية بالدولة ظاهرة قديمة، وإن تدعمت وترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة باعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفاعليته وتوجيهه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه، ولعل أحكامها وأجمعها (نظام الشورى) في الإسلام.

وقبل التعرض إلى أهم تلك المؤسسات في الجزائر، سنبين أشكال الاستشارة.

(١) من أهم المحاور الوطنية التي عرفتها وتتمثلها الحركات في مختلف المجالات، يمكن تمييز:

- المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 171 من الدستور)
- المجلس الأعلى للأمن (المادة 173 من الدستور)
- المجلس الأعلى للشباب (المرسوم الرئاسي رقم 95-256)
- المجلس الأعلى للتربية (المرسوم الرئاسي رقم 96-101)
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (المرسوم الرئاسي رقم 93-225)
- المجلس الأعلى للمواد (المرسوم التنفيذي رقم 97-98)



المبحث الأول

أشكال الاستشارة

نأخذ الاستشارة في الواقع الأشكال التالية⁽¹⁾:

142- أولا - الاستشارة الاختيارية (غير الملزمة) consultation facultative :

وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة.

143- ثانيا - الاستشارة الإجبارية (الملزمة) consultation obligatoire :

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار.

ومن ثم، فالإدارة - هنا - تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه إلى الطلان.

وبعد إطلاعها على الاستشارة أو الرأي، تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

144- ثالثا - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه (الرأي المطابق) consultation assortie de l'exigence de l'avis conforme

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن

الجهة الاستشارية، وإلا فإنه يكون باطلا.

145- تتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون - عادة - مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة أو خاصة أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية ضمانا لمبدأ "تمثيل المصالح" (représentation des intérêts)، حيث تكون محالا للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها ومواجهتها.

146- تختص المؤسسات الوطنية الاستشارية، كما يدل عليه اسمها، بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية (خاصة الوزارات)، حتى تتخذ قراراتها على دراية ودراسة من ذوي الخبرة والعلم والاختصاص.

المبحث الثاني

الهيئات الاستشارية الوطنية الرئيسية

147- تمثل أهم المؤسسات الاستشارية الوطنية، هي :

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي،
- مجلس الدولة.

المطلب الأول

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي : C.N.E.S

148- تم إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي بعد الاستقلال سنة 1968 بموجب المرسوم رقم 68-610 المؤرخ في 16-11-1968، والذي كان يشكل

(1) نظروا الدكتور، أحمد أبو حنيفة، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 237 وما بعدها، انظر أيضا:

• Laubadaire (A. de), Traité de droit administratif, L.G.D.J., Paris, 1980, pp. 314 et S.

كاملة يوم الاقتراع⁽¹⁾، رغبة منه في إشراك فئة الشباب في عملية التفسير السياسي والاجتماعي بالبلاد، وهو بذلك إنما يتقصه بسنة واحدة عس سن الرشد المدني المحدد بـ 19 سنة طبقا للمادة 40 من القانون المدني.

ج) التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية) : يحرم الشخص من ممارسة بعض حقوقه المدنية (حق الملكية، حق القيام ببعض التصرفات المدنية) أو السياسية (حق الترشح، حق الانتخاب) كعقوبة نعمة لارتكابه بعض الجرائم⁽²⁾، وتوافر مثل هذا الشرط إنما يمثل - في كنهه - الثقة والصلاحية الأدبية للمشاركة في الحياة السياسية.

د) عدم الوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب : دون الخوض في تفسير طبيعة الانتخاب، فإنه لا يمكن تجاهل وظيفته وبعبارة الاجتماعية، الأمر الذي يقتضي استبعاد مجموعة من أفراد المجتمع لا تتمتع بالأهلية الكافية لممارسته.

إن فقدان الأهلية لممارسة حق الانتخاب تترد، حسب المادة 7 من قانون الانتخابات، لعوامل متعددة : الإدانة الجزائية، عدم الثقة والقصر .

1) - الإدانة الجزائية : حيث يعتبر فقدان الأهلية للانتخاب المحكوم عليه بسبب جنابة أو بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، طبقا للمادة 8(2) و 14 من قانون العقوبات⁽¹⁾.

2) - سحب الثقة والقصر : نظرا لعدم الاعتداد أو الثقة برأيهم، استبعد القانون مجموعة من الأشخاص لعدة أسباب هي :
- الحجر⁽²⁾ مناهضة ثورة نوفمبر 1954، الإفلاس شريطة عدم رد الاعتبار، الحجر.

وعلى كل، فإن فقدان الأهلية الانتخابية ليس دائما، إذ " يسجل الأشخاص الذين استعادوا أهليتهم الانتخابية أنفسهم في القوائم الانتخابية وفقا للمادة 6 من هذا القانون إثر إعادة الاعتبار لهم أو رفع الحجر عليهم أو بعد إجراء عقوبتهم "، كما تشير المادة 13 من قانون الانتخاب.

هـ) التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية : بالإضافة إلى توافر الشروط الموضوعية السابقة، يجب توافر شرط شكلي آخر هو التسجيل بالقائمة الانتخابية " La liste electorale " بالبلدية والحصول على بطاقة الناخب.

ولا يمكن للشخص أن يسجل بالقائمة الانتخابية بالبلدية إلا إذا كان موطنه بها⁽³⁾.

(1) - تنص المادة 14 من قانون العقوبات على مايلي : " يحوز للمحكمة عند قضائها في جلسة وفي الحالات التي يحددها القانون أن تعطل على المحكوم عليه ممارسة حق أو أكثر من الحقوق المشار إليها في المادة 8 لمدة لا تتجاوز خمس سنوات "

(2) - تنص المادة 101 من قانون الأسرة رقم 84 - 11 على مايلي : " من بلغ سن الرشد وهو مجنون، أو معتوه، أو سفيه، أو طرأت عليه إحدى الحالات المذكورة بعد رشده يحجر عليه. "

(3) - يقصد بالموطن " Domicile " ما ورد بالمادة 36 من القانون المدني التي تنص على أن " موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي وعند عدم وجود سكنين يحل محلها مكان الإقامة العادي " .

(1) - لقد كانت المادة 13 من دستور 1963 تنص على أن : " كل مواطن استكمل 19 عاما من عمره يملك حق التصويت "، وهو نفس السن الذي اعتمدته المادة 39 من القانون البلدي لسنة 1967، في حين الذي كانت فيه المادة 4 من قانون الانتخابات رقم 80 - 08 تشترط بلوغ 18 سنة .

(2) - تنص المادة 8 من قانون العقوبات على ما يلي : " الحرمان من الحقوق الوطنية يتحصن في :
1 - عزل المحكوم عليه وطرده من جميع الوظائف والمناصب السامية في الحزب أو الدولة وكذا جميع الخدمات التي لها علاقة بالجريمة .

2 - الحرمان من حق الانتخابات والترشيح وعلى العموم كل الحقوق الوطنية والسياسية، ومن حمل أي وسام... "

- ومع ذلك. فقد وردت عدة استثناءات⁽¹⁾ على قاعدة ارتباط الانتخاب بالموطن. تتعلق - أساسا - بحالة كل من : الجزائريين المقيمين بالخارج وأعضاء المجلس الوطني الشعبي وأسلاك الأمن. حيث يمكن هؤلاء التسجيل ببلدية مسقط الرأس أو بلدية آخر موطن لهم أو بلدية مسقط رأس أحد أصولهم.

ثانيا - المنتخب (المترشح) : Elu (Candidat)

173- يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح بين 7 و 33 منتخبا بلديا حسب عدد السكان للبلدية⁽²⁾ يتم انتخابهم لمدة خمس سنوات. تمدد - ورجوعا - لدى تطبيق المواد 90. 96. 93 من الدستور، كما تشير المادة 75 من قانون الانتخابات. بطريقة الأغلبية النسبية حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي⁽³⁾.

- لقد كفل الدستور احترام مبدأ المساواة بين المواطنين⁽⁴⁾، ومنها حق تقلد المهام في الدولة غير مختلف أجهزتها بما فيها المجالس المنتخبة : البلدية والولاية. وذلك وفقا للشروط التي تحددها القوانين⁽⁵⁾.

- وبالرجوع إلى أحكام قانون الانتخابات نغدها نص على جملة من الشروط والحالات

174- أ) الشروط Les conditions وتنقسم إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية.

1- الشروط الموضوعية : لم يتعرض قانون الانتخابات تحديدا ومباشرة وصراحة إلى الشروط الموضوعية الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي ما عدا شرط السن المتمثل في بلوغ 25 سنة يوم الاقتراع⁽¹⁾ إلا أنه نص على ضرورة مراعاة الشروط الأخرى التي يشترطها التشريع صراحة. ومنها شروط الناخب

وعليه، فإنه يشترط في المترشح أن تتوفر فيه - من باب أولى - باقي شروط الناخب من : جنسية جزائرية، وتمتع بالحقوق الوطنية، وعدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للانتخاب واتخاذ موطن بالبلدية ومن ثم، يجب في المترشح أن يكون ناضجا. سنة لا يقل عن 25 سنة⁽²⁾.

2 - الشروط الشكلية : يشترط لقبول الترشيح توافر ما يلي :

- ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب، أو بموجب تدعيم شعبي يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من توقعات الناخبين بالبلدية. لا تقل عن 5 %⁽³⁾.

+ الامتناع عن الترشيح في أكثر من قائمة واحدة عبر التراب الوطني⁽⁴⁾.

(1) - في ظل نظام الحزب الواحد، قبل صدور دستور 1989، كان الترشيح لعضوية المجالس الشعبية البلدية يتطلب توافر معيار عام (سياسي) وشروط قانونية. فالنسبة للمعيار العام والسياسي، كانت النصوص الأساسية لتلك المرحلة ترونها التي مفديس : الكفاءة والتميز والالتزام، فالمادة 9 مثلا من دستور 1976 كانت تنص على أنه : يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مفديس الكفاءة والتميز والالتزام. يتنافى تمثيل الشعب مع التزاد أو امتلاك مصالح معينة.

(2) - ضيف للمادة 93 من قانون الانتخابات.

(3) - ضيف للمادة 82 من قانون الانتخابات.

(4) - ضيف للمادة 85 من قانون الانتخابات.

واختيار المواطن من الحقوق والحريات الأساسية للفرد، حيث تنص المادة 44 (فقرة 1) من الدستور على أنه : "يجوز لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطنه إقامة، وأن ينتقل عبر التراب الوطني".

(1) - بموجب المادتين 11 و 12 من قانون الانتخابات.

(2) - تنظر المادة 97 من قانون الانتخابات.

(3) - حول تفاصيل طريقة الاقتراع تراجع المواد من 76 إلى 79 من قانون الانتخابات.

(4) - المادة 29.

(5) - خاصة بموجب المواد : 31، 30، 51.

- عدم الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقراءة أو المصاهرة من الدرجة الثانية¹¹، تفاديا لتحويل المجالس الشعبية البلدية إلى مجالس عائلية.

- إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الاعفاء منها، كما تشير المادة 93 من قانون

الانتخابات.

175- ب) الحالات (Les Cas): بالرغم من توافر الشروط

السابقة، نص القانون على بعض الأوضاع التي تشكل حالات عدم القابلية للانتخاب أو حالات تعارض وتناف، وهي تمثل في حقيقتها شروطا سلبية يجب عدم توافرها في المنتخب البلدي.

1 - حالات عدم القابلية للانتخاب (Cas d'inéligibilité):

لقد أخذ المشرع بعدة حالات لعدم القابلية للانتخاب حينما استعد من قوائم الترشح بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة، ضمانا وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية.

ولهذا نصت المادة 98 من قانون الانتخابات على أنه: "بعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم".

الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية".

- والظاهر من هذا النص أن عدم القابلية للانتخاب هنا نسبي، إذ أنه يمكن لمولاء الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي (من حيث المكان)، أو فيها لكن بعد مدة سنة من توقفهم عن العمل بها (من حيث الزمان).

2- حالات التعارض (حالات التناهي): Cas d'incompatibilité

- تبرز هذه الحالات إلى الوجود بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، حيث يجب على بعض الأشخاص و الموظفين ممن يحتلون مراكز نفوذ وتأثير إما الاستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب، حسب ما تفرسه القوانين الأساسية الخاصة بهم.

- وإذا كانت النصوص السابقة، وخاصة قانون الانتخابات رقم 80-80 لسنة 1980، قد أشارت صراحة إلى هذه الحالات، فإن قانون الانتخابات الحالي سككت عن ذلك، على الرغم من الإشارة إلى هذه الحالات في المادة 31 من القانون البلدي رقم 90-08.

ثالثا- العملية الانتخابية: Opération électorale

176- يقصد بالعملية الانتخابية، في مدلولها الضيق، مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب بدءا بإعداد القائمة الانتخابية (أ) ومرورا بالاقتراع (ب) وما يليه من فرز (ج) إلى غاية إعلان النتائج وما قد تنبئه من منازعات (د)، وإضافة إلى المبادئ والقواعد الدستورية، فإن قانون الانتخابات (الأمر 97-07) قد سن من الأحكام ما يسط حماية على العملية الانتخابية، إذ أحاطها بمجموعة من الضمانات إلى حد تجريم المساس والإخلال بمجرياتها والمعاقبة عليها جنائيا (المواد من 194 إلى 219 من الأمر السابق).

¹¹ - طبقا للمادة 94 من قانون الانتخابات.

177- أم القائمة الانتخابية La liste electorale : وهي عبارة عن قائمة يسهل بها جمع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء أو الهيئة أو لحسم الانتخابي "Le Corps électoral".
- ونظرا لأهميتها، فقد عمد قانون الانتخابات إلى إحاطتها بالحماية الضرورية دعما لمصادقية العملية الانتخابية في مجملها. وهو ما يتمثل في :

1- المراجعة : حتى تكون القائمة الانتخابية معبرة عن حقيقة الهيئة الانتخابية. وضمانا لمصادقية العملية الانتخابية. وضع القانون⁽¹⁾ مهمة إعداد القائمة الانتخابية ومراجعتها السنوية تحت مراقبة لجنة إدارية تتكون من : قاض (رئيسا). وعضوية كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثل عن الوالي.

2- الرقابة : توسيعا للرقابة الشعبية حول القانون لأي ناخب أو ممثل الحزب بالبلدية حق الإطلاع على القائمة الانتخابية ومراقبتها من خلال طلب تسجيله بها في حالة إغفال اسمه. كما له أيضا أن يطالب بشطب أي شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل عنه.

- تتم هذه المطالبة في شكل شكوى تقدم إلى رئيس اللجنة الإدارية الذي يبلغ قرار اللجنة إلى الأطراف المعنية التي يمكنها اللجوء إلى القضاء طبقا للمادة 25 قانون الانتخابات.

178- (ب) الاقتراع (التصويت) Le Scrutin : تستدعي الهيئة الانتخابية للتصويت بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في غضون وخلال الثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات.

(1) - المواد من 16 إلى 27 من قانون الانتخابات.

والقاعدة أن يدوم الاقتراع يوما واحدا إلا أنه يمكن تقديمه في حالات استثنائية⁽¹⁾ ، ويتم تحت إشراف مكاتب للتصويت يتم تعيين أعضائها من الوالي.
- يتميز الاقتراع، في الانتخابات البلدية، بجملة من الموصفات والخصائص⁽²⁾ تتمثل في أنه عام ومباشر وسري وشخصي⁽³⁾.

(X) الاقتراع عام (Universel) : تهدف خاصية عمومية الاقتراع إلى توسيع الهيئة الانتخابية باشتغالها على كل من لهم مصلحة في الانتخاب. وذلك خلافا لنظام « الاقتراع المقيد » الذي يكتر من الشروط الواجب توافرها في الناخب سواء من حيث وضعه المالي أو الثقافي أو المهني.

- والاقتراع العام من شأنه أن يقارب بين المفهوم السياسي للشعب ومفهومه الاجتماعي ، وهو الاتجاه الذي سلكه المشرع الجزائري من خلال : تخفيض سن الرشد السياسي، وتقليص حالات فقدان الأهلية للانتخاب، كما رأينا سابقا، فقرة (172).

(X) (2) الاقتراع مباشر (Direct) : المباشرة في التصويت هي أساس الديمقراطية المباشرة. ذلك أن الانتخاب على درجات - مهما قيل لتبريره - يبقى انتهاكا فظا لذلك المبدأ.

(1) - طبقا للمادة 33 و 34.
(2) - لم ينص دستور 1989 على الخصائص العامة للاقتراع ، ما عدا ما ورد بالمادة 68 (فقرة 1) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية (المعدلة بالمادة 71 من التعديل الدستوري لسنة 1996)، حينما نصت على أن " ينتخب رئيس الجمهورية ، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري " ، خلافا لدستور 76 الذي نصت المادة 195 منه على جملة من المبادئ والقواعد الجامعة جمودا مطلقا ، بحيث لا يمكن تعديلها اطلاقا ، ومنها : مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري .
(3) - حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 2 من قانون الانتخابات على أن " الاقتراع عام ومباشر وسري " ، كما نصت المادة (35) منه على أن " التصويت شخصي وسري " .

(3) الاقتراع سري (Secret): ضمانا لحرية الناخب وعدم التأثير على رأيه، أوصى المشرع الجزائري - على غرار غالبية النظم الانتخابية في الوقت الحاضر - طابع السرية على عملية الاقتراع ولتحقيق ذلك أقر الوسيطتين التاليتين:

الطرف⁽¹⁾: تضع الإدارة، تحت تصرف الناخبين في قاعة التصويت، يوم الاقتراع، ظروفها ومواصفات محددة منها: عدم الشفافية، توضع فيها ورقة التصويت ذات مواصفات تقنية محددة.

- المعزل⁽²⁾: يزود كل مكتب تصويت بمعزل أو عدة معازل بالكيفية التي تضمن سرية التصويت.

(4) الاقتراع شخصي (Personnel): القاعدة أن يصوت الناخب نفسه⁽³⁾ أي شخصا، ومع ذلك يمكن الخروج عن تلك القاعدة بموجب التصويت بالوكالة (Procurator).

ولنظرا لطابعه الاستثنائي، فإن التصويت بالوكالة مفيد لمجموعة من الشروط تتعلق بكل من الموكل والوكيل والوكالة ذاتها.

- الموكل: يشترط في الموكل أن يكون من الناخبين المتمنين لإحدى الفئات المنصوص عليها في المادة 62 أو المادة 63 (فقرة 3) من قانون الانتخابات، حيث يتعلق الأمر بالناخبين الذين تبعدهم التزامهم عن البلدية المسجلين بها: المواطنين الموجودين مؤقتا بالخارج أو المقيمين بالخارج، أعضاء الجيش والأمن، وكذا العمال المشغولين يوم الاقتراع أو العاملين خارج الولاية.

أو الذين يمنعهم مرض أو إقاعه مثل: المرضى الموجودين بالمستشفيات أو عمارتهم وكبار المعجزة والمطلوبين.

- الوكيل: يشترط في الوكيل أن يكون متمتعاً بحقوقه الانتخابية (ناخب)، وأن لا يكون حائرا على أكثر من وكالة واحدة⁽¹⁾، فالانتخاب وكالة مفيد نظرا لطابعه الاستثنائي.

- الوكالة: لصحتها، يشترط في الوكالة أن تكون محررة بعقد، حسب حالة الموكل، أمام: اللجنة الإدارية الانتخابية البلدية أو قائد الوحدة أو المصالح القنصلية أو مدير المستشفى.

179- ج) الفرز Dépouillement: - نظرا لما يكتسبه الفرز من أهمية وخطورة بالنسبة لكل العملية الانتخابية، باعتبارها أحوال المناسب لاحتمال التزوير والتحكم في النتيجة، فقد أوصى المشرع عليه مجموعة من المواصفات والخصائص يحملها في ما يلي⁽²⁾:

1- من حيث الأشخاص: يعين أعضاء مكتب التصويت الأشخاص الذين يتولون عملية الفرز (الفارزين) من بين الناخبين بالمكتب، ضمانا لأكبر قدر ممكن من الوضوح.

وفي حالة عدم كفاية عدد الفارزين يمكن لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز⁽³⁾.

2- من حيث المكان: يتم الفرز في مكتب التصويت نفسه، إلا في حالة مكاتب التصويت المتنقلة، التي قد تشكل مجالا لتوجيه نتيجة الاقتراع والتأثير عليها، إذا لم تحظ بالضمانات الكافية.

(1) - طبقا للمادة 68 من قانون الانتخابات.

(2) - طبقا للمادة 53 من قانون الانتخابات.

(3) - طبقا للمادة 54 من قانون الانتخابات.

(1) - بنفاذ على المادة 37 من قانون الانتخابات.

(2) - بنفاذ على المادة 36 من قانون الانتخابات.

(3) - فطر المادة 49 (فقرة 2) من قانون الانتخابات.

3- من حيث الزمان : يجب أن يبدأ الفرز فور اختتام عملية الاقتراع، كما يجب أن يكون متواصلا ودون انقطاع إلى غاية انتهائه تماما، فهو - إذن - فوري ومتواصل.

4- من حيث الشكل : تجري عملية الفرز علنا، وبحضور الناخبين، وبكيفية تسمح لهم من الإطلاع الكافي على العملية⁽¹⁾.

- ولعل أهم ما يثار بصدد الفرز هو تحديد الأوراق الباطلة إذ تعتبر ملغاة مجموعة من أوراق التصويت لأسباب متعلقة بالورقة أو الظرف⁽²⁾، ضمانا للمصادقية والجدية.

180- (د) النتائج : " Les résultats " - يمر إعلان النتيجة بعدة مراحل :

× الأولى : يقوم فيها أعضاء مكتب التصويت بتحرير محضر لنتيجة الفرز على أن تعلن وتعلق نسخة منه بمكتب التصويت ذاته.

× الثانية : حيث يقوم رؤساء المكاتب بإبلاغ النتيجة، بعد إعلانها وتعليقها بمكتب التصويت وفقا للمادة 56، إلى اللجنة الانتخابية البلدية التي يعينها الوالي مسن

(1) - حيث تنص المادة 42 (فقرة أخيرة) على أن : " ترتب الطاولات التي يجري الفرز فوقها بشكل يسمح لناخبين الطواف حولها .

(2) - حيث تنص المادة 57 من قانون الانتخابات أنه :

لا تعتبر الأوراق الملغاة أصواتا معبرة أثناء الفرز .
وتعتبر أوراقا باطلة :

1- الظرف المنفرد من الورقة أو الورقة من دون الظرف،
2- عدة أوراق في ظرف واحد،
3- الظرف أو الورقة التي تحسب لعدة ملاحظات أو الأوراق المشوهة أو الممزقة،

4- الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع هذا الشكل وفي الحدود المبسوطة حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 36 من هذا القانون،
5- الأوراق أو المظاريف غير النظامية .

بين ناخبي البلدية⁽¹⁾، والتي تخور محضرا للأحضاء البلدي للأصوات تعلق نسخة منه بمقر البلدية.

× الثالثة : وفيها ترسل اللجنة الانتخابية البلدية نسخة من المحضر الذي أعدته إلى اللجنة الانتخابية الولائية والتي تشكل من ثلاثة قضاة يعينهم وزير العدل⁽²⁾.
× يجب على هذه اللجنة، التي تجتمع بمقر المجلس القضائي أو محكمة مقر الولاية عند الاقتضاء، أن تنهي أعمالها في غضون 48 ساعة من ساعة اختتام الاقتراع.

181- وتوسعا للرقابة الشعبية، يمكن لكل ناخب أن يثير منازعة

انتخابية Contentieux electoral من حيث الطعن في مشروعية أي إجراء من إجراءات العملية الانتخابية (وخاصة النتائج).

يتم الطعن بواسطة إيداع " احتجاج " لدى مكتب التصويت الذي انتخب فيه، على أن يدون في محضر ويحول إلى اللجنة الانتخابية الولائية التي يعقد لها الاختصاص في الفصل في المنازعات الانتخابية البلدية في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ إخطارها .
وإذا ما فصلت بإلغاء عمليات التصويت، يجب إعادة الانتخاب خلال 45 يوما على الأكثر، حسب المادة 96 منه .

- تعتبر هذه اللجنة، من حيث طبيعتها، هيئة قضائية لأنها تشكل من قضاة، وتعقد جلساتها بالمجلس القضائي، وتفصل في نزاعات بموجب ما تصدره من قرارات في شكل أعمال قضائية ثنائية غير قابلة لأي طعن .

إلا أنه، وبعد إنشاء هيئات مستقلة ومنفصلة للقضاء الإداري (أحاكم الإدارية ومجلس الدولة)، يكون من الخطي فسخ المجال للطعن القضائي أمامها في موضوع المنازعات الانتخابية.

(1) - حيث تنص المادة 59 من قانون الانتخابات على أن : " تتألف اللجنة الانتخابية البلدية من رئيس ، ونائب الرئيس ، ومساعدتين اثنين ، يعينهم الوالي من بين ناخبي البلدية ، ماعدا المفترشين والمنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة .
(2) - طبقا للمادة 88 من قانون الانتخابات .

الفرع الثاني

تسيير المجلس الشعبي البلدي

- لتسيير أعماله، يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات بحري خلالها مداولات، كما يشكل لجانا متخصصة.

182- أولا- الدورات (1) : " Sessions "

- يعقد المجلس دورات عادية كما يمكنه أن يجمع في دورات غير عادية (استثنائية).

أ) الدورات العادية: يجب على المجلس أن يعقد دورة كل 3 أشهر أي 4 دورات عادية في السنة.

ب) الدورات غير العادية: يمكن المجلس أن يعقد دورة غير عادية، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، سواء يطلب من: رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي. ولصحة عقد الدورة بشرط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع (2).

183- ثانيا- المداولات : " Deliberations "

بحري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات تحكمها القواعد الأساسية التالية:

أ) القاعدة العامة، أن مداولات المجلس علنية (3)، إلا أنها تكون مغلقة في حالتين:

- فحص حالات الترخين الانطباطية،

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والحفاظة على النظام العمومي.

كما يتمتع الجمهور بحق الإطلاع على مداولات المجلس سواء بحضوره إلى الجلسات (م19)، أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية (م21)، أو الإطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها (م22).

ب) تحرر وتحرر المداولات باللغة العربية.

ج) تتخذ القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين

الحاضرين، مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات (4).

تنتهي مداولات المجلس الشعبي البلدي إما باتخاذ قرارات لها الصفة التنفيذية (كالت في قبول الهبات و الوصايا طبقا للمادة 115، 116) في حالة طلبها من السلطات العمومية، أو إبداء توصيات وآراء (كاستطلاع رأي المجلس قبل أن يتخذ الوالي قراره بتوقيف أحد أعضاء المجلس).

148- ثالثا- اللجان (2) : " Les Commissions "

- يستطيع المجلس أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية، وخاصة في المجالات التالية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية.

- يعين المجلس رئيس اللجنة، ويجب أن يكون تشكيلها متناسبا مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن رئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته.

الفرع الثالث

الإختصاصات Les attributions

185- يتأثر مدى اتساع الصلاحيات و الاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية،

(1) - المادة 14 وما بعدها من القانون البلدي رقم 90 - 08 السالف الذكر.

(2) - طبقا للمادتين 16 و 17 منه.

(3) - طبقا للمادة 19 من القانون البلدي.

(4) - طبقا للمادة 38 من القانون البلدي.

(2) - المادة 24 وما بعدها من القانون البلدي.

وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة⁽¹⁾.
يقوم النظام الأساسي، في ظل دستور 1989، على اختيارات سياسية واقتصادية
مغايرة لتلك التي كان قد أتى عليها النظام السابق، وهو ما انعكس على محتوى
القانون البلدي رقم 90-08.

186- يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية، وهي الصلاحيات التي يمارسها
المجلس الشعبي البلدي من خلال مداوالات، بالمحالات الرئيسية التالية⁽²⁾:

1- التنمية المحلية | حيث تعد البلدية مخططها التنموي،
وتتأخر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

2- التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز | من حيث التزود
بوسائل التعمير، واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة، والحفاظ على
حماية التراث العمراني.

3- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي | تخص البلدية بإيجاز
مؤسسات التعليم الأساسي وصانعتها، كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية
النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي.

4- الأجهزة الاجتماعية والجماعية | مثل إيجاز المراكز والهياكل
الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساح والمدراس القرآنية.

5- السكن | وذلك بتوفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء
التعاونيات العقارية.

6- حفظ الصحة والنظافة والمحيط : تكفل البلدية بحفظ الصحة
والمحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب والمياه القادرة
والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة.

7- الاستثمارات الاقتصادية : للبلدية أن تستثمر في المجالات
الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به.

187- تسمح دراسة الأحكام والنصوص المتعلقة بصلاحيات البلدية (المجلس
الشعبي البلدي) بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

أولا : لقد اتبع المشرع، في تحديده لاختصاصات المجلس، طريقة
ترتكز على وضع الإطار العام، على غرار الأسلوب الفرنسي، مع ترك
التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء
بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، ذلك أن القانون البلدي
يحمل، في مواطن عدة، على التنظيم.

ثانيا: إن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد، في معظمها، التزامات واجبة
التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي
تقدمها لها المصالح التقنية للدولة كما يستشف من المادة 111 و 184 من القانون البلدي.

المطلب الثاني

رئيس المجلس الشعبي البلدي

- لمعرفة النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، نتعرض (الفرع
الأول) إلى الأحكام المتعلقة بتعيينه وانتهاء مهامه، لتتطرق (الفرع الثاني) إلى صلاحياته.

⁽¹⁾ في ظل الاختيار الاشتراكي، كانت المادة الأولى من القانون البلدي لسنة 1967 توسع
من نطاق اختصاصات بلدية إلى أبعد حد، وذلك حينما نصت على أن:
"البلدية هي الوحدة القاعدية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".
⁽²⁾ طبقا للمادة 85 من القانون البلدي وما بعدها.

الفرع الأول

التعيين وانتهاء المهام

188- أولا- التعيين : خلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية

السابق⁽¹⁾، وتحاشيا مع النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي ثالث أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات) ويتم تصيه في مدة أقصاها 8 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع على أن

يعلن للعموم ويبلغ الوالي بذلك فوراً.

وبعد تعيينه، يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له بتراوح بين اثنين (2) وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما هو وارد بالمادة 50 من القانون البلدي.

189- ثانيا- انتهاء المهام : إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5

سنوات)، تنهي مهام الرئيس للأسباب نفسها التي تنهي بها مهام باقي أعضاء المجلس، والمتعلقة في : الاستقالة والإقالة والإقصاء كما سبق لاحقا.

ومع ذلك، فقد أورد القانون البلدي أحكاما خاصة بالرئيس

- فبالنسبة للاستقالة، تشترط المادة 54 منه فيها : إعلانها أمام المجلس الشعبي

البلدي، إحضار الوالي بها فوراً.

- سرياتها وقبولها فائتا بعد شهر من تقديمها.

- أما بالنسبة لسحب الثقة، فقد نصت المادة 55 منه على ما يلي :

" تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق اقتراع

على بعدم الثقة بأغلبية ثلثي أعضائه "، وإن كان الأحدي أن تحرك مهمة سحب الثقة

إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم من الأعضاء، ماداموا وحدهم هم أصحاب

الثقة الممنوحة لدى التعيين.

وفي كل الحالات، فإنه يعوض، خلال شهر، بمختخب آخر من أعضاء القائمة

نفسها التي كان ينتمي إليها.

الفرع الثاني

الاختصاصات

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص

" Dédoublement de fonction "، حيث يمثل البلدية تارة، ويمثل ويعمل

لحساب الدولة تارة أخرى.

190- أولا- تمثيل البلدية⁽¹⁾ : لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية⁽²⁾

وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس

الشعبي البلدي، حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ- التمثيل : يمثل الرئيس البلدية⁽³⁾ في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية

وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات.

كما يمثلها أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع

مصلحة البلدية، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد

، كما تشير المادة 66 منه.

(1) - حسب النظام الانتخابي السابق سواء أورد بالقانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 إلى 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980، يقوم المجلس الشعبي البلدي بعد تصنيده بانتخاب أحد أعضائه رئيسا له.

وبعد المؤتمر الرابع (1979) أصبح للحزب وللإدارة - عمليا - دور واضح في تعيين الرئيس.

(1) - انظر خلاصة، المواد : من 58 إلى 66 من القانون البلدي.

(2) - طبقا للمادة الأولى من القانون البلدي.

(3) - طبقا للمواد : 58، 59، 60 من القانون البلدي.

ب) رئاسة المجلس : يتولى الرئيس إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي. من حيث : التحضير للدورات ، والدعوة للانعقاد ، وضبط وتسيير الجلسات

ج) إدارة أموال البلدية والحفاظ على حقوقها⁽¹⁾ : حيث يتكفل الرئيس، تحت مراقبة المجلس، خاصة بما يلي :

- 1- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق .
- 2- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية : من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والحفاظ عليها .
- 3- إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها، طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 السابقة .
- 4- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم، حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن : " تخضع إدارة البلدية للسلطة السليمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي " .
- 5- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة تنفيذها .
- 6- السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية .

191- ثانيا- تمثيل الدولة : باعتباره، ممثلا للدولة في إقليم البلدية، يضع الرئيس بصلاحيات واسعة، وإرادة بالعديد من النصوص القانونية ، وتعلق بمجالات شتى، منها خاصة :

أ) الحالة المدنية : بناء على المادة 68 من القانون البلدي، للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل

جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وهو ما أكدته من قبل الأمر رقم 70 - 20 المتضمن قانون الحالة المدنية⁽¹⁾ .

ب) الشرطة القضائية : بناء على المادة 68 السابقة الذكر، يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية، طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية .

ج) الشرطة الإدارية : في إطار تمثيله للدولة، وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام⁽²⁾ .

و يقصد بالضبط الإداري " Police administrative " المحافظة على النظام العام " L'Ordre public " والمتمثل -أساسا - في ما يلي :

1- الحفاظ على الأمن العام " Sécurité publique " والذي يعني اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم. مثل : تنظيم عمليات المرور ...

2- الحفاظ على الصحة العامة " Salubrité publique " ومؤداه اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، مثل : السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وتطهير مياه الشرب .

3- الحفاظ على السكينة العامة " Tranquillité publique " ويقصد بذلك اتخاذ الإجراءات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء، مثل : تنظيم استعمال مكبرات الصوت، خاصة بالليل، وتنظيم المظاهرات .

- وفي ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري، يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي .

(1) للمزيد من التفاصيل، راجع المستشار عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 1995 .

(2) انظر خاصة المواد من 67 إلى 78 القانون البلدي .

كما يحول القانون البلدي أن يستعين في ذلك بجهة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

(د) تنفيذ القوانين والتنظيمات : باعتباره ممثلا للدولة، يكلف الرئيس بمراقبة تنفيذ القوانين والتنظيمات : المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.

192- وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية و تلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة فوائدا، نذكر منها :

أ) من حيث المسؤولية : تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها ، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد يتجمل من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها .

ب) من حيث الرقابة : حينما يمثل البلدية، يخضع الرئيس إلى رقابة أو وصاية إدارية Tutelle من طرف الوالي.

أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات الموطنة به كـ ممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية Pouvoir hiérarchique للوالي، بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية ، كما رأينا سابقا، (فقرة 88).

المبحث الثاني

الرقابة (الوصاية) على البلدية

193- تلعب الرقابة الميسوطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسيس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتقاديرها.

وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية، فإن الدستور الحالي قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث (المواد من 159 إلى 170) إلى الرقابة، إذ تنص المادة 162 منه على أن : " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في نطاق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها "

194- تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة في ما يلي :

1- الرقابة السياسية - Contrôle politique :

لقد كانت الرقابة السياسية على الإدارة تمارس بطريقة مباشرة في ظل نظام تأسيسي قائم على الحزب الواحد⁽¹⁾. وفي ظل التعددية السياسية (دستور 1989) تقلصت أبعادها وأصبحت غير مباشرة : توجيه الأعضاء، وتكييف الأنشطة مع برنامج ومشروع المجتمع للحزب الفائز.

2- الرقابة التشريعية (البرلمانية) (Contrôle législatif (parlementaire) :

- طبقا للمادة 161 من الدستور يمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل في إطار اختصاصاته أن يشي في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

3- الرقابة القضائية - Contrôle juridictionnel :

تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، ومنها البلدية، بواسطة رفع دعاوى الإلغاء أو التعويض، أمام الجهات القضائية المختصة والمتمثلة أساسا في الغرفة الإدارية بالمجلس القضائية (إلى حين إقامة المحاكم الإدارية، طبقا للقانون 98-02) ومجلس الدولة،

(1) حيث نصت المادة 97 (فقرة 2) من دستور 76 على أن " تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية والقوة المهيمنة للمجتمع . وهي أداة الثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط . " وحتى لا تتداخل اختصاصات الجهاز الإداري بالجهاز السياسي، أحدث ما كلف يعرف بمجالس التنسيق البلدية والولائية المشكلة من أعضاء من الإدارة وأخرى من الحزب .

طبقا للقانون العضوي 98-01، وذلك بناء على معايير محددة وإجراءات خاصة واردة بقانون الإجراءات المدنية.

4- الرقابة الإدارية (الوصاية) - Controle administratif :

(la tutelle) : هي رقابة داخلية، مقارنة مع أنواع الرقابات السابقة التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة. كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية.

195- وطبقا لأحكام القانون البلدي، فإن الرقابة الإدارية (الوصاية) تنصب على : أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، أو على أعمال البلدية وتصرفاتها (المطلب الثاني)، أو على المجلس الشعبي البلدي كهيئة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

196- يجب التذكير هنا أن موظفي البلدية يخضعون للمسلطة الرئاسية (السلمية) لرئيس المجلس الشعبي البلدي. كما تنص المادة 65 من القانون البلدي، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس (المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية)، وتأخذ، في الواقع الصور التالية: التوقيف، الإقالة، والإقصاء.

197- أولا- التوقيف : " Suspension " تنص المادة 32 من القانون البلدي على ما يلي : " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه . يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية . "

- وبناء عليه، فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية :
(أ) من حيث السبب : السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو: المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.
(ب) من حيث الاختصاص : لقد عرفت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية .

(ج) من حيث المخل : يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.
(د) من حيث الشكل و الإجراءات : يجب في قرار التوقيف أن يكون، من حيث الشكل، معللا أي مسببا " Motive " بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو .

كما يجب أن يتخذ، من حيث الإجراءات، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه .

198- ثانيا- الإقالة (الاستقالة الحكيمة Demission d'office) تنص المادة 31 من القانون البلدي على أن : " يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات النافي . "

وبناء عليه، يشترط لصحة قرار الإقالة أن يستند إلى الأركان التالية :

(أ) من حيث السبب : يرجع سبب الإقالة إلى وجود المنتخب البلدي، إما :
1 - في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة 98 من قانون الانتخابات كما أشرنا إلى ذلك في موضعه .

2- أو في حالة من حالات التناهي أو التعارض، طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته.

ب) - من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص بالإقالة للوالي .
ج) - من حيث المحل : إذا كان التوقيف من شأنه عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور مداورات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا لهاتيا ودائما للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، واستخلافه بعضو احتياطي.

199- ثالثا- الإقصاء : " Exclusion " يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، ذلك أن المادة 33 من القانون البلدي تنص على مايلي :
" يقضى لهاتيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة . ويعلى المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء . يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء . "

- ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية :

أ) من حيث السبب : يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي .

ب) من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية .

ج) من حيث المحل : لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتمثل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصور دائمة وهائية (كما هو الوضع في حالات : وفاة المنتخب (م 29) أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية (م 30)).

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

د) من حيث الشكل والإجراءات : الإجراء الرئيسي والجوهرى، يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء .

المطلب الثاني الرقابة على الأعمال

- تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة - أساسا - في الوالي، العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق وإلغاء وحلول .

200- أولا- التصديق " Approbation " وبأخذ شكلين :

أ) التصديق الضمني " Approbation tacite " لقد أورد القانون البلدي في المادة 41 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداورات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوما من تاريخ إبداءها لدى الولاية .

ب) التصديق الصريح : " Approbation expresse " نظرا لأهمية

بعض المداورات، تشترط المادة 42 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها . وتتعلق هذه المداورات بموضوعين هما :

1) الميزانيات والحسابات

2) إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية

- ومع ذلك، فقد عمد المشرع، من خلال المادة 43 منه، إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما .

كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 80 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها .

201- ثانيا- الإلغاء (البطلان) " Annulation "

يتم إلغاء مداولات وقرارات البلدية لبطانها المطلق أو النسبي .

أ) البطلان المطلق " Nullité absolue " : حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 منه ، وذلك لأحد الأسباب التالية :

1- عدم الاختصاص الموضوعي " Imcompétence " : تعتبر باطلة وكأنها لم تكن ، جمع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي ، كأن يدخل - مثلا - في اختصاص القانون والتشريع أو القضاء (الفصل في النزاع بين المتخصصين ...) ، مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأحدي النص أيضا على عدم الاختصاص الاقليمي .

2- مخالفة القانون " Violation de la loi " : ويقصد بالقانون هنا معنى واسعا ، يشمل كلاً من : الدستور ، القانون ، التنظيم .

وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة .

3- مخالفة الشكل والإجراءات : حيث تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي ، أو التي تتم خارج مقره .

وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولات بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وأجال معينة ، كقاعدة عامة .

ومع ذلك ، فإن المادة 80 (فقرة 3) من القانون البلدي قد وضعت مبدأ يقتضيه تعتبر القرارات التنظيمية البلدية (غير القانونية) ، غير قابلة للإلغاء بعد قواش شهر من إيداعها لدى الولاية ، دون إلغائها من طرف الوالي ، وذلك بهدف استقرار المراكز القانونية في المجتمع .

ب) السطلان النسبي " Nullité relative " : دعما لراهة التمثيل الشعبي ، وترسيخا لشفافية العمل الإداري ، نصت المادة 45 من القانون البلدي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء .

- يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل ، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

كما نصت المادة نفسها (الفقرة الأخيرة) على : " أنه يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولات " . وهو الأمر الذي يجب أن يبقى متكاملاً به - باعتقادنا - قانون الإجراءات المدنية بموجب أحكام مواده المتعلقة بدعوى الإلغاء .

- ونظراً للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية ، وتأكيداً لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 منه للمجلس أن يظعن قضائياً في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته طبقاً لقانون الإجراءات المدنية (دعوى الإلغاء) .

202- ثالثاً- الحلول " Substitution "

القاعدة العامة ، أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون .

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، فقد يسمح بها - استثنائياً - في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من القانون البلدي التي تنص على : " عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار " . وسلطة حلل الوالي تنصب - أساساً - على المواضيع التالية :

- الضبط الإداري (الحفاظ على النظام العام)⁽¹⁾

- تسجيل النفقات الإيجارية في الميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ. في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقا للمواد 154، 155، 156 من القانون البلدي - والأذن بالنفقات اللازمة، حسب المادة 171 منه.

المطلب الثالث

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)

203- لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق (المادة 112 من الأمر رقم 67-24)، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة، بطبيعة الحال فما هي أسباب الحل (حالاته) والجهة المختصة به (الأداة القانونية) وآثاره (نتائجه) ؟

204- أولا- الأسباب (الحالات): عمد قانون البلدية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس، والتي ترتد، وفقا للمادة 34 منه إلى مايلي:

أ) انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف، حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.

ب) الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

ج) الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

(د) ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.

205- ثانيا- الاختصاص:

تنص المادة 35 من قانون البلدية على ما يلي:

" لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية "

ومثل هذا النص إنما يثير مسألة تحديد الجهة أو السلطة الإدارية المختصة - قانونا- بحل المجلس الشعبي البلدي (رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة ؟).

ويعود السبب في ذلك إلى عدم تحديد طبيعة ونوع المرسوم - حيث أصبح للمرسوم شكلين في ظل دستور 1989 : مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، ومرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة.

و منبت هذه المسألة هو النقل الحرفي للمادة المماثلة من القانون البلدي لسنة 1967 الملغى. دون مراعاة للتطورات الدستورية الحاصلة بعد دستور 1989، حيث لم يكن قبل ذلك سوى نوع واحد من المراسيم يصدر عن رئيس الدولة.

أما من الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي⁽¹⁾

ثالثا- الإجراءات :

حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية، تتمثل -أساسا- في:

- 1 - تقرير صادر عن وزير الداخلية، كجهة وصاية.
- 2 - اتخاذ مرسوم الحل في اجتماع مجلس الوزراء.

(1) انظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم 106-93 المؤرخ في 05 ماي 1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية.

(1) - انظر المواد 81، 82 من القانون البلدي.

الفصل الثاني

الولاية

208- على غرار المهجة النبعة في دراسة النظام القانوني للبلدية. ستعتمد إلى دراسة النظام القانوني للولاية حيث، وبعد اللوحة التاريخية التي عرفها تطور تنظيم هذه المؤسسة، سنتطرق إلى هيئات الولاية (المجلس الشعبي الولائي والوطني) تشكيلا وتسيرا واختصاصا (المبحث الأول). لتستعرض بعدها النظام الرقابي المبسوط على الولاية (المبحث الثاني) : مع الإحالة على الأحكام المماثلة في التنظيم البلدي. عند الاقتضاء، وذلك كله طبقا للقانون رقم 90-09 الصادر في 07/04/1990 المتعلق بالولاية.

لمحة تاريخية⁽¹⁾

209- أولا- مرحلة الاستعمار:

- تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنيات ومؤسسات الدولة واجتماع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845، وبصفة

(1) - حول التطور التاريخي لهذه المؤسسة الإدارية (العمالة Département)، يراجع خاصة:

Benakez/mb (c). La déconcentration en Algérie. O.P.T., Alger, 1984.

Colloctet op en

وأيضا: أحمد توفيق المدني، المرجع السابق، ص 269 وما بعده.

رابعاً- الآثار (التأثير)

يترب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

- 1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يشكل منهم، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.
- 2- يعين الوالي مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه وسلطاته على تسير الأعمال الحارية Affaires courantes وعلى اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة، ضمانا لاستمرارية المرفق العام.
- 3- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال السنة أشهر الموالية للحل.

تصفية، إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تصفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين⁽¹⁾.

وبعض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم "العمالي" organisation départementale (الولائي) تبعاً لأهداف الاستعمار و استراتيجيته بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات الأساسية التالية:

1- لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب "Territoire du Sud" إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات (ولايات) Départements هي: الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها -نسبياً- إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة "الأقاليم المدنية" "territoires civils" إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة Arrondissements.

2- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين للاستعمار وإطاراً لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة.

3- هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة" (الوالي أو المحافظ) Le Préfet خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له Sous-Préfets في نطاق الدوائر Arrondissements كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

⁽¹⁾ - انظر ميثاق الولاية، ص: 1.

4- وإلى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي)، تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:

أ- مجلس العمالة، Conseil du préfecture: يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعيّنهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متعددة ومتنوعة: إدارية وقضائية.

ب- المجلس العام⁽¹⁾، Conseil général: كان يتشكل، في البداية، عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحديد نسبة التمثيل للأهالي بـ 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعد أن كانت 4/1 سنة 1919.

210- ثانياً- مرحلة الاستقلال :

- عمدت السلطات العامة، بعد الاستقلال، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة، وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

أ- ففي فترة أولى تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾ "C.D.I.E.S"، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعيّنهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

⁽¹⁾ - طبقاً للقانون الفرنسي، تم إحداث هذا المجلس في السنة السابعة L'an VIII، ولم يصبح منتخبا وتداولها إلا سنة 1833، ويتشكل عن طريق الانتخاب العام المباشر، وله اختصاصات تهم الشؤون المحلية (الخاصة بالعمالة).

راجع خاصة:

- RIVERO (H), droit administratif, Dalloz 9^{ème} Edition, Paris, 1980, p 401 et

- VUDET (G), droit administratif, P U F, Paris 1976, p 688

⁽²⁾ - بموجب الأمر المؤرخ في 9 أوت 1963.

والحقيقة، إن تلك اللجان، في حالة وجودها، لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز - قانونا وفعلا - سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.

ب- وفي فترة ثانية، وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967، تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي ⁽¹⁾ A.D.E.S. والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، والحيش.

وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.

وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية)، فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والميادين: الأملاك الشاغرة: biens vacants، إعداد وتعبيد الميزانية، الحفاظ على النظام العام... الخ.

- وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، وهو النص الذي بقي مشكلا للمصدر التاريخي لتنظيم الولائي بالجزائر. على الرغم من تأثيره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال فقط هذا الأمر، قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي ⁽²⁾:

- المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

- المجلس التنفيذي للولاية ويتشكل تحت سلطة الوالي، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.

- الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة.

وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب (1979)، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الأولى: توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية تحسيدا لأحكام دستور 76، التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

الثانية: تدعيم وتأكيذ الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث:

تشكيلها: إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس.

تسييرها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظه الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية، هو: مجلس التنسيق الولائي.

⁽¹⁾ بموجب الأمر الصادر في 19 أكتوبر 1967.

⁽²⁾ - نصت المادة 3 من قانون الولاية (الأمر رقم 38/69) على أن: «يتولى إدارة الولاية، مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة، ويديرها...»

المبحث الأول

هيئات الولاية

211- طبقاً للمادة 8 من قانون الولاية، تقسم الولاية على هيئتين، هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، إلى جانب أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية⁽¹⁾.

المطلب الأول

المجلس الشعبي الولائي

212- بنفس المهجة التي اتبعناها في دراسة النظام القانوني لحنة المداولة (م.ش.ب) على المستوى البلدي، سنعتمد في دراسة ذلك النظام بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي (م.ش.و)، من حيث تكوينه وتسييره وصلاحيته.

كما أننا سنلجأ إلى الإحالة (renvoi) على الأحكام والقواعد السارية على المجلس الشعبي البلدي كلما كانت الأحكام الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي متماثلة.

⁽¹⁾ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية، تقوم الإدارة العامة للولاية على الأجهزة التالية: الكتابة (الأمانة) العامة، المفتشية العامة، السجون، رئيس السجون، رئيس المديرية. كما تنص المادة 3 منه على أحداث مجلس يضم، تحت رئاسة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة بالولاية (المديريات).

مع تلك الأحكام والقواعد، دون أن نغفل عن عنصر المقارنة، عند الاقتضاء، نظراً لتأثير النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي بنظام المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول

التكوين (التشكيل)

213- بالنسبة لمسألة تكوين وتشكيل المجلس الشعبي الولائي (م.ش.و) (A.P.W) يمكن الإحالة على ما أوردناه - سابقاً - بشأن المجلس الشعبي البلدي سواء ما تعلق بموضوع الناخب أو المنتخب أو العملية الانتخابية، وذلك بالاستناد والرجوع إلى الأحكام الواردة بقانون الانتخابات و المشتركة بين جميع الاستشارات الانتخابية أو تلك المتعلقة بالمجالس المنتخبة (سابقاً، فقرة 169 وما بعدها). ومع ذلك، يمكن الإشارة - هنا - إلى أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح بين 35 و 55 عضواً، على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل⁽¹⁾.

الفرع الثاني

التسيير

214- أولاً- انتخاب الرئيس. خلافاً للوضع بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعينه أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية (سابقاً، فقرة 188)، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب، للفترة الانتخابية، من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة في الدورة الأولى.

⁽¹⁾ - طبقاً للمادة 99 من قانون الانتخابات.

— وبخلافه، تجرى دورة ثانية يتم الانتخاب فيها بالأغلبية النسبية، على أن يعلن رئيسا أكبر عدد من مرشحين مسا في حالة تساوي الأصوات، كما أشارت إلى ذلك المادة 25 من قانون الولاية.

— وتمثل اختصاصات و مهام الرئيس - أساسا - في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية، ذلك أن قانون الولاية لم يحوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكولا للوالي كما سترى لاحقا.

215- ثانيا : **الدورات Sessions** : يعقد المجلس الشعبي الولائي (م.ش.و) دورات عادية و أخرى استثنائية :

f (أ) **الدورات العادية** : يعقد المجلس أربعة 04 دورات عادية في السنة مدة الواحدة 15 يوما، يمكن تقديدها إلى 7 أيام أخرى .
وقد نص قانون الولاية على ضرورة اجرائها في تواريخ محددة، و إلا عدت باطللة، و هي أشهر مارس، جوان، سبتمبر، و ديسمبر .
كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بم جدول الأعمال .

g (ب) **الدورات الاستثنائية** : يمكن للمجلس، عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك، أن يعقد دورات استثنائية (غير عادية) سواء بطلب من : رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس، أو الوالي .

وإذا كان قانون الولاية قد نص في المادة 14 منه على أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لعقد الدورة الاستثنائية قبل 5 أيام، إلا أنه لم يحدد مدتها .

216- **ثالثا - المداولات deliberations** : يجري المجلس الشعبي الولائي، خلال دوراته، مداولات تنصب على إحدى صلاحياته، وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية (سابقا، فقرة 183)، إلى القواعد الأساسية التالية :

أ - القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية، ضمانا للرقابة الشعبية، إلا في حالتين :

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين،

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.

ب- تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد بالمادة 47 من قانون الولاية.

117- **رابعا - اللجان⁽¹⁾ commissions** : على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي (سابقا، فقرة 184)، حول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في مجالات : الاقتصاد والمالية، والتنمية العمرانية و التجهيز، والشؤون الاجتماعية والثقافية .

و يجب أن يراعى في تشكيل اللجنة تناسب مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة .

الفرع الثالث

الاختصاصات

218- لقد تأثر قانون الولاية رقم 90-09، بالأسس والمبادئ الواردة بدستور 1989 و هو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي

(1) المادة 22 و ما بعدها من قانون الولاية.

الولائي. وذلك بعد التعليق -مذهبا- عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه
دستور 1976.

219- وعلى كل، فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع
أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحت إقلم الولاية وحماية البيئة.
فللمجلس أن يتداول في المجالات التالية⁽¹⁾.

أ) الفلاحة و السري : توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من
الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه
الصالحة للشرب وتطهير المياه.

ب) الهياكل الأساسية الاقتصادية : وذلك بالقيام بالأعمال
والأنشطة التالية :

تهيئة طرق الولاية و صيانتها و تصفيها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة،
الإشارة الريفية و فك العزلة

ج) التجهيزات التربوية و التكوينية : حيث تتولى الولاية إنجاز
و صيانة مؤسسات التعليم : الثانوي والسني و التكوين المهني .

د) النشاط الاجتماعي والثقافي : حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في
هذا المجال، و المتمثلة أساسا في ما يلي : التشغيل (و خاصة بالنسبة للشباب)، إنجاز
هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية، مساعدة الفئات الاجتماعية
الحاجة إلى رعاية (المعوقين، المسنين)، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و
بعث وتنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.

هـ) السكن : إذ يساهم المجلس و يشجع إنشاء مؤسسات البناء
والتعاونيات العقارية.

220- إن نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي،
تسمح بإبداء الملاحظات الأساسية التالية :

1- يمكن للمجلس أن يتداول في أية قضية تهم الولاية، و تتصل بأحدى
المجالات السابقة، باقتراح من : ثلث (3/1) أعضاء المجلس أو الرئيس أو الوالي. كما
نشير المادة 55 من قانون الولاية .

2- بشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية و الإدارة
المحلية ذلك أن المادة 56 من قانون الولاية نص على ما يلي : « يقدم المجلس الشعبي
الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات، كما يمكنه زبادة على ذلك أن
يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و التي يرسلها الوالي للوزير
المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوما ».

3- يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية. ذلك أن
العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي
للولاية نص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز
النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراهما⁽¹⁾، كما لها أن تتدخل تنسيقا
وتشاورا مع البلديات أو دعما لها⁽²⁾.

X

(1) - انظر مثلا المادة 69 و 76 منه.
(2) - انظر مثلا المواد 59، 75، 77، 78، 79، 80، 82 منه.

(3) انظر خاصة المواد من 55 إلى 82 من قانون الولاية .

المطلب الثاني

الوالي (1)

221- لمعالجة النظام القانوني للوالي، سنطرق إلى تعيينه وانتهاء مهامه (الفرع الأول)، ثم نبين الاختصاصات المسندة إليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التعيين وانتهاء المهام

222- طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10-04-1989 المشار إليه آنفا، وغيره من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، يعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996. وذلك طبقا للمادة 78 منه.

(1) - تقسم الولاية إلى "دوائر"، لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ويعين على رأس كل منها رئيس دائرة يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، ويساعد الوالي في القيام بمصالحاته كممثل للدولة في بلديات أو أكثر طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المعدل، المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة الإقليمية. ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام، ومجلس نقصي يصمم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة. حول اختصاصات رئيس الدائرة في علاقته بالوالي والمجلس التنفيذي للولاية، والبلديات بالدائرة، انظر المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة المنعم بموجب المرسوم رقم 83-372 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982.

ولا يوجد - حاليا - نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية⁽¹⁾. ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهام الوالي (إدارية وسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة. أما بالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم طبقا للقاعدة توازي الأشكال. بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المنصبة لدى تعيينه.

الفرع الثاني

الصلاحيات

223- يتمتع الوالي بالأردواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

224- أولا- الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

- (أ) تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي : وذلك بموجب إصدار قرارات ولاتبة باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة (م ش و)
- (ب) الإعلام : يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك عن طريق:
 - إطلاع رئيس المجلس، بين الدورات، بانتظام عن مدى تنفيذ مداوالات المجلس
 - تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداوالات عند كل دورة عادية

(1) - غير أن المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 السابقة، تنص على أن يعين الولاية من بين: الكتاب العاملين للولايات وروساء الدوائر، عل أن يمكن تعيين 5% منهم من خارج هذين السلكين.

- تقديم بيان سوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة و نشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى والذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة).

ج) تمثيل الولاية: خلافا للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

- ومن ثم، فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه باستثناء الحالة الواردة بالمادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها أنه:

« يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية بشت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها. » وهو ما ذهب إليه، ضمنا، المادة 87 من قانون الولاية.

د) ممارسة السلطة الرئاسية: على موظفي الولاية، كما تشير المادة 106 من قانون الولاية.

225- ثانيا- الوالي ممثل للدولة :

يحدد الوالي صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة، في السلطات الأساسية التالية:

أ) التمثيل: حيث تنص المادة 92 (فقرة أولى) من قانون الولاية على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية، وهو بذلك يمثل مختلف الوزراء إذا يلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير.

وعليه، فهو مكلف بالتنسيق و التشييط و المراقبة لأعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية، باستثناء بعض القطاعات نظرا لطبيعة مهامها التي تقتضي بقاء ارتباطها المباشر بالإدارة و المصالح المركزية للوزارات (1).

ب) التنفيذ: حيث تنص المادة 95 من قانون الولاية على أن « يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات » ولهذا، فهو مكلف بتنفيذ:

1- القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (وكذا الأوامر) في مختلف المجالات، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة (2).

2 - التنظيمات: يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات و اللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء، أعمالا للمادة 92 (فقرة ثانية) من قانون الولاية التي تنص على أن: « ينفذ (الوالي) قرارات الحكومة ريادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ».

و تحسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين و التنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات Arrêtés ولاتية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية (3).

(1) - تنص المادة 93 من قانون الولاية على مايلي: « يشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء:

أ) العمل التربوي و التنظيم في ميدان التربية و التكوين،

ب) وعاء الضرائب و تحصيلها،

ج) الرقابة المالية للنفقات العمومية و تصفياتها،

د) إدارة الحماضك، هـ) مفتشية العمل، و) مفتشية الوظيفة العمومي،

ز) المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليد الولاية.

تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

(2) - طبقا للمادة 4 من القانون المدني.

(3) - طبقا للمادة 104 وما بعدها من قانون الولاية.

ج) الضبط (الشرطة) : كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية). كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي.

1) الضبط الإداري police administrative : حيث تنص المادة 96 من قانون الولاية على أن «الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة».

- و ممارسة سلطاته و تطبيق القرارات التي يتخذها الوالي في مجال الضبط الإداري نص قانون الولاية⁽¹⁾ على أن توضع مصالح الأمن تحت تصرفه كما يقوم بالتنسيق بينها.

وفي الظروف الاستثنائية، منح قانون الولاية للوالي طلب تدخل تشكيلات الأمن و الدرك الوطني عن طريق التسخير Requisition.

2) الضبط القضائي Police judiciaire : لقد حولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي. مع إحاطتها بحملة من القيود من أهمها:

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جريمة أو حادثة ضد أمن الدولة
- توافر حالة الاستعجال
- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أحطرت بوقوع الجريمة

وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان. ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

(1) - طبق للمادة 97 و ما بعدها من قانون الولاية.

المبحث الثاني

الرقابة على الولاية

تخضع الولاية، باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف صور و أنواع الرقابة التي عرضناها لدى معالجتنا للنظام الرقابي المبسوط على البلدية، مع بعض الأحكام الخاصة التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري بالدولة وعليه، فإننا سنعمد - هنا - فقط إلى التطرق إلى الرقابة الإدارية المبسطة خاصة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله ومداولاته أو باعتباره إحدى هيئات الولاية.

أما بالنسبة لإدارة الولاية، فهي تخضع للأحكام العامة لهذا الصدد حيث تنص المادة 106 من قانون الولاية على ما يلي " للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتقيد مداوالات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة تتولى الوالي التنسيق العام للإدارة "

المطلب الأول

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

227- تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

228- أولا- التوقيف Suspension : تنص المادة 41 من قانون
الولاية على ما يلي : « إذا تعرض عضو منتخب لمناخلة جرائية لا تسمح له
بممارسة مهامه قانونا. يمكن توقيفه
ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور
قرار الجهة القضائية المختصة ».

وبناء عليه. فإنه بشرط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية

(أ) من حيث السبب : يرجع سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي
الولائي إلى حالة وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا وهي المناخلة الجرائية التي لا
تسمح له بممارسة مهامه قانونا. مع إحاطته بالضمانات والحماية الكافية كممثل
للالرادة الشعبية.

(ب) من حيث الاختصاص : يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى
وزير الداخلية. كجهة وصاية.

(ج) من حيث المحل : يمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة
العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحددة (شهرين مثلا).

229- ثانيا- الإقالة (الاستقالة الحكومية) : تنص المادة 40 من قانون

الولاية على ما يلي : « بعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم
قابلية انتخاب أو في حالة تناق. منصوبا عليها قانونا. مستقبلا فورا بموجب مداولة
من المجلس الشعبي الولائي

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك

وفي حالة تقصيره. وبعد إعداده من الوالي. يعلن وزير الداخلية بحكم القانون
عن طريق الاستقالة بقرار »

كما تشير المادة 39 من الاستقالة الإرادية

- وبناء عليه. فإن قرار الإقالة يجب أن يستند - لصحته - إلى الأركان التالية

أ - من حيث السبب : يمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكومية
للعضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين و المتمثلتين في
- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب. الواردة بقانون الانتخابات كما
رأينا سابقا. فقرة 175)

- حالة من حالات التناق أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب

(ب) من حيث الاختصاص : يمكن. في الواقع. أن يتم التصريح
بالاستقالة الحكومية للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي

و في حالة تقصيره. يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية.

(ج) من حيث المحل : خلافا للتوقيف. يترتب على الاستقالة الحكومية
للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس. أي يتم إلغاء مركزه
القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي

230- ثالثا- الإقصاء Exclusion : بالاستناد إلى أحكام المادة

42 من قانون الولاية و التي تنص على أن : « تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على
كل منتخب تعرض لإدانة جرائية تسلب أهلية الانتخاب »

وبالرجوع إلى المادة 38 منه نجد أنها تنص على أنه : « في حالة وفاة عضو من أعضاء
المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة
مباشرة بعد المنتخب الأخير منها

يشت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة. و يطلع الوالي على ذلك

- و من ثم. فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي ما يلي

(أ) من حيث السبب : بشرط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده
في حالة قانونية تمثل في تعرضه لإدانة جرائية.

وخلافا للوضع بالبلدية (سابقا، فقرة 199)، فإن المشرع قد عمد إلى تحديد و تقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي يتجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 5 من قانون الانتخابات حيث يعتبر فاقدًا لأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جنابة أو بعقوبة الحبس في الخلع التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.

و من هنا، فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الاستقالة الحكومية) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.

ب) من حيث الاختصاص : لم يحدد قانون الولاية، خلافاً لقانون البلدي، الجهة التي تبت إقصاء العضو. ذلك أن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بآليات قرار الاستخلاف حينما استندت للمجلس الشعبي الولائي.

ج) من حيث المحل : لا يختلف محل الإقصاء عن محل الاستقالة الحكومية أو الإقالة نظرا لأن الأثر القانوني المباشر و الحال الترتب عنهما متماثلا و هو فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعمال

231- تمارس على أعمال و تصرفات و مداورات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية، المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية.

و على كل، فإن أهم مظاهر وصور تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات التصديق و الإلغاء، بكيفية تكاد تكون متماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي (سابقا، فقرة 200 وما بعدها).

232- أولا - التصديق:

1- التصديق الضمني¹ : تعتبر مداورات المجلس الشعبي الولائي مصادق عليها ضمنا و نافذة بعد نشرها أو تبليغها خلال 15 يوما من طرف الوالي.

2- التصديق الصريح² : إذا كانت القاعدة بالنسبة لفاذ مداورات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنا، فقد حدد قانون الولاية، على غرار قانون البلدية، بعض المداورات بشرط لغاها الموافقة والتصديق الصريح (كتابا مثلا) من طرف السلطة المختصة، و هي المداورات التي تتعلق بالميزانيات و الحسابات أو إنشاء و إحداث مصالح و مرافق عمومية ولانية كما جاء في قانون الولاية أو بأي موضوع آخر تنص أحكام التشريع المعمول علي ضرورة التصديق الصريح.

233- ثانيا - الإلغاء :

يتعقد الاختصاص بإلغاء مداورات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لطلاتها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

أ) البطالان المطلق: تعتبر باطللة بطلانا مطلقا، و يحكم القانون المداورات التي أوردتها المادة 51 من قانون الولاية، و ذلك لإحدى الأسباب التالية.

(1) - ينظر المادة : 49 من قانون الولاية.

(2) - ينظر المادة : 50 من قانون الولاية.

1- عدم الاختصاص: حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يدخلها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

2- مخالفة القانون: صماتا و سعا لتحديد مبدأ سيادة القانون، تعتبر -أيضا- مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا ما كانت مخالفة للتشريع الدستور، القانون، و التنظيم.

3 - مخالفة الشكل و الإجراءات: لقد حدد قانون الولاية قواعد تسيير المجلس الشعبي الولائي من حيث: دوراته و مداولاتها وغيرها من الإجراءات والكيفيات و عليه، فإن المداولات التي تتم مخالفة لتلك الأشكال و الإجراءات تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و لا يترتب عنها أي أثر قانوني.

ب) البطلان النسبي: سعا لشفافية و نزاهة العمل الإداري ومصدقية التمثيل الشعبي، نصت المادة 52 من قانون الولاية على مايلي: " تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعينون بقضية موضوع المدونة، إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء، "

- و إذا كان الاختصاص بالغاء تلك المداولات يعود أصلا لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسبب، فإن المادة 53 من قانون الولاية، و توسعا منها لعملية الرقابة، تعطي حق المطالبة بالغاء تلك المداولات، مع وقف التنفيذ، لكل من: الوالي و أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية.

ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يحب عليه الفصل في الطلب خلال شهر و إلا اعتبرت المداولة نافذة.

- و مهما كان سبب الإلغاء (البطلان المطلق أو البطلان النسبي)،

وتدعما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، تحول المادة 54 من قانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية، إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية، وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

المطلب الثالث

الرقابة على الهيئة

(المجلس الشعبي الولائي)

234- لقد كان قانون الولاية لسنة 1969 في مادته 44 يحول للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه و تعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا.

بمما لا يحول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية توقيف suspension المجلس الشعبي الولائي، حيث يسمح لها - فقط - بحله، و هو ما لا يختلف، في جوهره، عن حل المجلس الشعبي البلدي (سند المرقرة 2007 وما بعدها)، سواء من حيث أسبابه (حالاته) أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية) أو آثاره (نتائجه).

235- أولا- الأسباب (الحالات): على عرار الوضوح

بالمدينة، عمد قانون الولاية إلى تحديد و حصر الحالات التي يحل بها المجلس، و التي ترند، وفقا للمادة 44 منه إلى ما يلي:

أ) انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف، حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف،

ب) الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين،

ج) الاختلاف الحظري بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

د- الإلغاء النهائي لانتخابات جميع أعضاء المجلس.

236- ثانيا- الاختصاص: نص المادة 45 من قانون الولاية

على ما يلي: " يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تحديده بموسم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية "

ومن ثم، فإن الملاحظات والمسائل التي أوردناها بشأن الجهة أو السلطة الإدارية المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي تبقى قائمة بالنسبة لحل المجلس الشعبي الولائي (رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة؟).

237- ثالثا- الآثار (النتائج): يترب على حل المجلس الشعبي

الولائي ما يلي:

- تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.

- يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخاً لتحديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ولائي منتخب.

ولم ينص قانون الولاية، خلافاً لقانون البلدية، على إقامة أي مجلس مؤقت نظراً لطبيعة الهيئات الموحدة على مستوى الولاية (الواليا) التي يمكنها الحفاظ على مبدأ استمرارية المرافق العامة.

المراجع

أولا - المؤلفات

I- العربية :

1- أحمد بوضيف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، ش. و. ن. ت الجزائر 1989

2- أحمد توفيق المدني، كتاب الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984

3- أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د. م. ج. الجزائر، 1996

4- آدم ميتز، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، ترجمة محمد عبد الوهاب أبو - ريدة، الجزء الأول، الدار التونسية للنشر والمؤسسة الوطنية للكتاب، تونس 1986 .

5- أوسديق فوري، الوافي في شرح القانون الدستوري، د. م. ج. الجزائر، 1994.

6- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د. م. ج. الجزائر 1982

7- حمدان بن عثمان خوجة، المرأة، م. و. ن. ت. الجزائر 1982

8- حمدي عبد المصطفى، ديوان النظام، دار الخيل، بيروت 1988

9- سعد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990

10- سليمان محمد الطماوي، الوحي في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1989

11- علي زغداد، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، م. و. ن. ت. الجزائر، 1977

12- عمار بوضيف، الوحي في القانون الإداري، دار ربحانة الجزائر

13- عمار عوايدي، القانون الإداري، المرجع السابق.

ثانياً. النصوص القانونية

I- النصوص الأساسية :

- 1- ميثاق الجزائر (1964)
- 2- الميثاق الوطني (1976)
- 3- دستور 1963
- 4- دستور 1976
- 5- دستور 1989
- 6- دستور 1996

II- النصوص التشريعية (القوانين ، الأوامر) :

- 1- الأمر 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- 2- الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.
- 3- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون العقوبات.
- 4- الأمر 75-58 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني.
- 5- القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية.
- 6- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية.
- 7- القانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
- 8- الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

- 14- عمار عوابدي، دروس في المؤسسات الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 1984.
- 15- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، دراسة مقارنة في أصول وتنظيم الإدارة ونشاطها، الجزء الأول، عالم الكتب، القاهرة، 1984.
- 16- محمد أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، د. م. ج، الجزائر، 1978.
- 17- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري (في ظل الاتجاهات الحديثة)، دراسة مقارنة، دار المعارف، مصر، 1978.
- 18- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د. م. ج، الجزائر، 1986.

II- الفرنسية :

- 1- Bontems(C), Histoires des Institutions Algériennes, C.U.J.S. Paris, 1976.
- 2- Collot (Claude), Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale, O. P. U., Alger, 1987.
- 3- Lambadaire (A.de), Venezia (J.C), Gaudemet (y), traite de droit administratif, L.G.D.J., Paris, 1999.
- 4- Mahiou(A), cours d'institutions administratives, O.P.U., Alger, 1980.
- 5- Remili(A), Les Institutions administratives Algériennes, S.N.E.D. Alge, 1973.
- 6- Rivero (J), Droit administratif, 9^{ème} édition, Dalloz, paris, 1980.
- 7- Shili(M), l'Administration publique Algérienne, Hachette, Paris, 1973.
- 8- Vedel (G), Droit administratif, P.U.F, Paris, 1978.
- 9- Vlachos(G.s), Les Institutions administratives et économiques de l'Algérie

9- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

10- القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالحاكم الإداري

III- النصوص التنظيمية :

1- المرسوم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المتمم بموجب المرسوم 83-372 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة

2- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لمعامل المؤسسات والإدارات العامة.

3- المرسوم الرئاسي 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994 المحدد لأجهزة وهيكل رئاسة الجمهورية

4- المرسوم الرئاسي 95-256 المؤرخ في 17 أكتوبر 1993 المتضمن أحداث المجلس الأعلى للتربية.

5- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المعدل، والمتعلق بالوظائف العليا بالادارة الإقليمية.

6- المرسوم التنفيذي 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

7- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية.

8- المرسوم التنفيذي 98-26 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الاستشاري لمجلس الدولة.

الفهرس

3	مقدمة
5	القسم التمهيدي - مدخل للقانون الإداري
6	أولاً - تعريف القانون الإداري
10	ثانياً - تطور القانون الإداري
13	ثالثاً - مصادر القانون الإداري
17	رابعاً - خصائص القانون الإداري
19	خامساً - أسس القانون الإداري
23	القسم الأول - نظرية التنظيم الإداري
24	الباب الأول - الأساس القانوني الشخصية المعنوية
25	الفصل التمهيدي - مدخل عام
29	الفصل الأول - أركان الشخص المعنوي -
30	الفصل الثاني - الآثار
33	الفصل الثالث - نهاية الشخص المعنوي
34	الباب الثاني - الأساس الفني أساليب التنظيم
35	الفصل الأول - نظرية المركزية الإدارية
35	المبحث الأول - أركان المركزية
36	المطلب الأول - تركيز الوظيفة الإدارية
36	المطلب الثاني - السلطة الرئاسية
43	المبحث الثاني - أشكال المركزية
43	المطلب الأول - التركيز الإداري
44	المطلب الثاني - عدم التركيز الإداري
45	المبحث الثالث : تقدير المركزية الإدارية

107 الباب الثاني - الإدارة اللامركزية الجزائرية (الإدارة المحلية)

108 الفصل الأول - البلدية

113 المبحث الأول - هيئات البلدية

113 المطلب الأول - المجلس الشعبي البلدي

131 المطلب الثاني - رئيس المجلس الشعبي البلدي

136 المبحث الثاني : الرقابة على البلدية

137 المطلب الأول - الرقابة على الأعضاء

140 المطلب الثاني - الرقابة على الأعمال

144 المطلب الثالث - الرقابة على الهيئة (المجلس)

147 الفصل الثاني - الولاية

152 المبحث الأول - هيئات الولاية

152 المطلب الأول - رئيس المجلس الشعبي الولائي

158 المطلب الثاني - الوالي

163 المبحث الثاني - الرقابة على الولاية

163 المطلب الأول - الرقابة على الأعضاء

166 المطلب الثاني - الرقابة على الأعمال

169 المطلب الثالث - الرقابة على الهيئة (المجلس)

171 المراجع

45 المطلب الأول - المزاي

46 المطلب الثاني - العيوب

47 الفصل الثاني - نظرية اللامركزية الإدارية

47 المبحث الأول - أركان اللامركزية

48 المطلب الأول - المصالح المحلية

51 المطلب الثاني - الهيئات المحلية

52 المطلب الثالث - الخضوع للرقابة (الوصاية) الإدارية

57 المبحث الثاني - أشكال اللامركزية

57 المطلب الأول - اللامركزية الإقليمية

57 المطلب الثاني - اللامركزية المرفقية

59 المبحث الثالث : تقدير اللامركزية الإدارية

59 المطلب الأول - المزاي

60 المطلب الثاني - العيوب

62 القسم الثاني - التنظيم الإداري الجزائري

63 الباب الأول - الإدارة المركزية الجزائرية

69 الفصل الأول - رئاسة الدولة (رئيس الجمهورية)

70 المبحث الأول - تعيين و انتهاء المهام

75 المبحث الثاني - السلطات

81 الفصل الثاني - الحكومة

82 المبحث الأول - رئيس الحكومة

82 المطلب الأول - التعيين و انتهاء المهام

84 المطلب الثاني - السلطات و الصلاحيات

87 المبحث الثاني - الوزارة

88 المطلب الأول - الوزير

90 المطلب الثاني - تنظيم الوزارة

97 الفصل الثالث - المؤسسات الوطنية الاستشارية

98 المبحث الأول - أشكال الاستشارة

99 المبحث الثاني - المؤسسات الوطنية الاستشارية الرئيسية

99 المطلب الأول - المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

103 المطلب الثاني - مجلس الدولة

Nom du document : Doc1
Répertoire : C:\Users\SIDOU\Desktop
Modèle : C:\Users\SIDOU\AppData\Roaming\Microsoft\Templates\Normal.do
tm
Titre :
Sujet :
Auteur : SIDOU
Mots clés :
Commentaires :
Date de création : 11/11/2015 15:03:00
N° de révision : 5
Dernier enregistr. le : 11/11/2015 17:14:00
Dernier enregistrement par : SIDOU
Temps total d'édition : 98 Minutes
Dernière impression sur : 11/11/2015 17:14:00
Tel qu'à la dernière impression
Nombre de pages : 83
Nombre de mots : 10
Nombre de caractères : 56