

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات موجهة لطلبة سنة أولى حقوق جذع مشترك

مقياس القانون الإداري

السداسي الأول

من إعداد:

د. بن حمودة مختار

السنة الجامعية 2019م-2020م

دروس السداسى الأول لمقياس القانون الإدارى

- 1- الدرس الأول مفهوم القانون الإدارى.
- 2- الدرس الثانى نشأة وتطور القانون الإدارى.
- 3- الدرس الثالث خصائص القانون الإدارى.
- 4- الدرس الرابع مصادر القانون الإدارى.
- 5- الدرس الخامس أسس القانون الإدارى.
- 6- الدرس السادس الأشخاص المعنوية العامة.
- 7- الدرس السابع المركزية الإدارية.
- 8- الدرس الثامن اللامركزية الإدارية.
- 9- صور المركزية الإدارية: الدرس التاسع: رئيس الجمهورية.
الدرس العاشر: الوزير الأول.
- 10- صور اللامركزية الإدارية: الدرس الحادى عشر: الولاية.
الدرس الثانى عشر: البلدية.

تقديم

الحمد لله الكريم أن وفقني أن أتم هذه المطبوعة الموجهة لأعزائي الطلبة السنة الأولى جذع مشترك بدرجة الأولى، وهذا لا يمنع أن يستفيد منها طلبة المستويات الأخرى.

نتكلم في هذه المطبوعة الجزء الأول، والذي يحتوي دروس السداسي الأول المتمثلة في التنظيم الإداري، أتمنى أن تفيد طلبتي الكرام، وحياسة الطالب لهذه المطبوعة لا يغني الطالب عن بقية الكتب أو المطبوعات أو المذكرات، بل بالعكس الطالب النجيب يكون في بحث مستمر عن المعلومات والإستزادة منها كي يحيط بمواضيع القانون الإداري، ويكون من الطلبة البارزين المتفوقين.

فما وفققت به في هذه المطبوعة فليس بحيلة منا ولكن بقدرة من الله، وما كان فيها من نقص فمني ومن الشيطان، وعمل ابن آدم دوماً يشوبه النقص.

مع تحياتي د. بن حمودة مختار

الدرس الأول مفهوم القانون الإداري.

أولاً: أهمية القانون الإداري

إن حاجة الانسان للعيش ضمن مجتمع أدت الى ظهور تنظيم الدولة، وفق أشكال متعددة، يجمع بينها وجود سلطة عامة تعمل على خدمة أفراد المجتمع بواسطة مكينات دستورية وقانونية، تتجسد إجمالاً في الإدارة العامة، التي تبقي الفرد في علاقة وطيدة ودائمة معها.

وبظهور فكرة دولة القانون برز مفهوم خضوع الجميع للقانون حكماً ومحكومين، وصار من اللازم لضمان هذه الفكرة إخضاع الإدارة العامة القانون، هذا القانون الذي هو محور هذا القانون الذي تخضع له الإدارة العامة. إن الدارس للقانون علم بأن القانون بمفهومه المعروف هو مجموعة قواعد تصدر عن جهة مختصة في الدولة يخاطب الأفراد ويلزمهم بإتباع ما جاء في نصوصه، لكن بالنسبة للقانون الذي يحكم الدولة والإدارة العامة قد يختلف هذا المفهوم بالنظر إلى الاشخاص المخاطبين به (الإدارة)، وهو ما يسمى بالقانون الإداري¹، وعليه فيجب أن نعلم أن القانون ينقسم إلى قسمين الأول وهو القانون العام وهو القانون الذي ينظم نشاط الدولة وسلطاتها العامة، ويحكم العلاقات القانونية التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفاً فيها وتظهر فيها الدولة بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات إستثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد.

وينقسم القانون العام بدوره إلى قانون عام خارجي والذي يتضمن القانون الدولي العام، والقانون العام الداخلي ويتضمن القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي². نوضح إذن أن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالإدارة العمومية من حيث تنظيم أجهزتها وأنشطتها ووسائلها البشرية والمادية ومنازعاتها³.

أما القانون الخاص فهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تقوم على أساس مبدأ سلطان الإرادة أي مبدأ المساواة بين أطرافها، والتكافؤ في الصفة والمراكز القانونية لأطرافها، ومن فروع القانون الخاص نذكر القانون المدني والقانون التجاري وقانون الأسرة وغيرها... إلخ⁴. وعليه فإن القانون الخاص ينظم نشاط الأفراد

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة- الجزائر، د.ط، 2012م، ص 5.
² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف-الجزائر، ط4، سنة 2010م، ص15. علاء الدين

عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 6 و5.

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 15

⁴ مرجع نفسه، ص 15

ويحكم العلاقات بينهم أو بينهم وبين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين أي ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية. إن أهمية القانون الإداري تتعاضد أكثر إذا وضعنا نصب أعيننا التوجه السياسي للدولة هذا الأخير الذي يضمن للإدارة مركزاً متميزاً ويلقى على عاتقها مهاماً كثيرة في ميدان الحركة التنموية حتى أنه كثر الحديث عن الدور الاجتماعي للدولة والدور الاقتصادي وأدوار أخرى كثيرة ولا تيسر للدولة القيام بأي مهمة من المهام المنوطة بها إذا لم تستعمل الوسيلة القانونية التي تمكنها من بلوغ الهدف المنشود ألا وهي الإدارة.

ولم يقتصر الاهتمام بالقانون الإداري على الصعيد الداخلي بل إمتد للمجال الدولي، إذ وصل الإهتمام بالقانون الإداري إلى عقد مؤتمرات بصورة منظمة في عواصم كثيرة من العالم تناولت النشاط الإداري ورفع مستوى أداء الأجهزة الإدارية منها على سبيل المثال مؤتمر العلوم الإدارية ببروكسل 1910م، ومؤتمر بروكسل الثاني لسنة 1923م، والثالث سنة 1927م، الرابع بمديرد 1930م ومؤتمرات كثيرة أخرى.

وذاًت الإهتمام إمتد على مستوى الدولة العربية إذا عقد ببيروت 1954م أول مؤتمر عربي للإدارة العامة، وكانت الخطوة الثانية بمؤتمر 1955م، والذي أوصى بإنشاء معهد عربي أو منظمة عربية للعلوم الإدارية.

وتوالت الجهود في مؤتمر دمشق 1957م وفي مؤتمر المغرب بالعام 1960م وتم إنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية ومقرها الحالي القاهرة وهي إحدى هيئات جامعة الدول العربية والهدف الأساسي من إنشائها هو نشر البحوث المتعلقة بالعلوم الإدارية وعقد الإجتماعات والمؤتمرات الدولية المتعلقة بالإدارة والقانون الإداري وإنشاء مركز للوثائق والمعلومات، يوضع تحت تصرف المختصين وغيرها من الأهداف. وكل هذا الإهتمام على المستويين الداخلي والخارجي يعطي لهذا الفرع من الفروع القانون أهمية خاصة ومميزة لا نجد لها في كثير من فروع القانون الأخرى. وتأسيساً على ما تقدم فإن القانون الإداري يهتم بالإدارة العامة سواء من حيث تنظيمها (إدارة مركزية - إدارة محلية) ونشاطها (مرافق عامة ضبط إداري) وأساليبها (قرارات إدارية وعقود إدارية) ووسائلها (الموظفين والأموال) ومنازعاتها¹.

يكتسي القانون الإداري في الجزائر وغيرها من الدول أهمية كبيرة وذلك بالنظر لسعة إمتداده وطبيعة قواعده، فكل أفراد المجتمع على إختلاف أوضاعهم الإقتصادية والإجتماعية هم في علاقة حتمية وجبرية مع الإدارة العامة. فمهما أوتي الفرد من وسائل الكسب المادي فلا يستطيع بحال من الأحوال أن يستبعد الإدارة العامة ويعرض عن التعامل معها، فللإدارة وجوداً في حياة الفرد مند لحظة الميلاد ولا مفر

¹ عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر ط4، عام 2017، ص13.

من الإحتكاك بها، ذلك أن مختلف قوانين الحالة المدنية في دول العالم تفرد على الولي أو من يحل محله التصريح بالميلاد خلال مدة يحددها القانون وهذا أمام الموظف المختص والإدارة المعنية، ولا ينتهي إحتكاك الفرد بالإدارة عند التصريح بالمواليد، بل يمتد لخدمات أخرى كثيرة كإستخراج بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر أو رخصة بناء أو رخصة صيد أو رخصة سياقة أو إعتقاد لممارسة نشاط وغيرها من أوجه الخدمات الإدارية الكثيرة، وتظل هذه العلاقة مستمرة وممتدة حتى وفاة الشخص.

وتقدم الإدارة سواء المركزية أو المحلية أو المرفقية خدمات كثيرة للجمهور سواء في المجال الإداري أو الإقتصادي أو الإجتماعي، فالإدارة هي يد الدولة لقيامها بمهامها المختلفة وتلبيتها لشتى الإحتياجات والخدمات بما يضيف أهمية خاصة على القانون الإداري. وبهدف المحافظة على النظام العام تلجأ الإدارة أحياناً تقييد حريات الأفراد بالكيفيات التي يجيزها القانون.

ولا ريب أن التدخل الواسع للإدارة في حياة الأفراد يفرد أن تحاط بقواعد تنظم علاقتهم بها فتكفل هذه القواعد للأفراد حقوقهم وحرياتهم، ذلك أنه من المسلم أن السلطة التنفيذية لا تقتصر مهامها على تنفيذ القوانين، وإنما تمتد للمحافظة النظام العام وضمان سير المرافق العامة أيضاً على أفضل وجه، وهي حتى تقوم بهذه المهمة لا تتجرد من الخضوع لقواعد القانون، بل تخضع له خضوعاً تاماً في كل تصرفاتها وسائر أوجه نشاطها وعلاقاتها بالأفراد وتنظيمها وسلطاتها أو إمتيازاتها ومنازعاتها وأموالها وهذه القواعد إصطلح على تسميتها " بالقانون الإداري"¹.

ثانياً: تعريف القانون الاداري

لم يتفق على رأي موحد في تعريف القانون الإداري، حيث إهتم البعض بجانب الشكل أو الهيئة، وركز البعض الآخر على جانب النشاط أو الوظيفة، واتجه رأي ثالث إلى الجمع بين الجانبين، وأن كان الخلاف لا يعتبر جوهرياً في هذا المجال. حيث عرفه البعض بأنه قانون الإدارة العامة، أو القانون الذي يتصل بالإدارة من حيث تنظيمها وبيان أجهزتها المختلفة وما تمارسه من أعمال، أو القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة وهي تباشر وظائفها بوصفها سلطات عامة. وعرفه البعض الآخر بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة في تنظيمها ونشاطها ولاسيما بالنسبة لعلاقتها بالمحكومين، أو هو القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بإعتبارها سلطة عامة.

¹ نفس المرجع، ص ص 11-12

بينما إتجه رأي آخر إلى أن القانون الإداري هو الذي ينطبق على الإدارة بمعنيها العضوي والوظيفي، فيحكم الهيئات الإدارية في قيامها بوظيفتها الإدارية، فيكون القانون الإداري عضوياً هو قانون أو الهيئات الإدارية، وموضوعياً قانون النشاط الإداري.

ويرى الدكتور محمد عبد الحميد أبوزيد أن القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي تنصب قواعده على تنظيم الإدارة العامة وحكم علاقتها القانونية، من حيث تنظيمها ونشاطها وأوجه الرقابة على هذا النشاط، لذلك فإن تعريف القانون الإداري وتحديد نطاقه، يقتضي الوقوف على معنى الإدارة العامة.

حيث عرف (ولسن وودرو) أحد أبرز علماء السياسة بأن الإدارة العامة بأنها وسيلة الحكومة في تحقيق أماني المجتمع وتطلعات أفرادها، والتي يعجز عن إنجازها النشاط الخاص، وبذلك أسبغ عليها مدلولاً واسعاً، فإعتبرها بأنها الأعمال المتعلقة بأهداف الحكومة والتي ترمي إلى تحقيق الصالح العام بكفاءة عالية وبقدر المستطاع وفقاً لرغبات الأفراد وتطلعاتهم.

ويعرف الدكتور إبراهيم درويش الإدارة العامة بأنها مجموعة الأنماط المتشابكة والمتداخلة والمتعلقة بعملية صنع القرارات وتنفيذها، المتمثلة في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي، أي أن نطاق الإدارة العامة يتحدد بمجموع النشاطات والتنظيمات القائمة على صنع القرارات، كما يتحدد نطاقها بتنفيذ مؤسساتها المختلفة لما يصدر من قرارات في واقع الحياة. كما يرى الدكتور عبد الكريم درويش أن الإدارة العامة تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع، وهي بذلك مجموع النشاط والعمل الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومي وتنفيذ مختلف القوانين. ويترتب على ذلك نتائج هامة، في مقدمتها أن الطبيعة السياسية تعتبر أهم ميزة للإدارة العامة عن غيرها من أنواع الإدارة الأخرى.

ويرى الدكتور رمزي الشاعر أن الإدارة العامة هي « تحقيق الأهداف العامة للمجتمع عن طريق تنظيم وتخطيط وتوجيه الجهود البشرية، في إطار القوانين والنظم السائدة».

وللإدارة العامة معنيان متباينان هما المعنى العضوي والمعنى الوظيفي ويختلف مفهومهما باختلاف النظر إليها، وما إذا كان من زاوية عضوية أو أخرى وظيفية. فمن الناحية العضوية تعتبر الإدارة العامة مجموعة المؤسسات التابعة للدولة والتي تقوم بتحقيق تدخلها في حياة الأفراد بغية قضاء حوائجهم وإشباع رغباتهم، ومن الناحية الموضوعية تغدو الإدارة العامة مجموعة النشاطات التي تمارسها مؤسسات الدولة

من أجل إشباع حاجات الأفراد وتحقيق مصالحهم. وهذا الكلام ينطبق على القانون الإداري¹.

وقد عرف الفقه الإدارة العمومية إستناداً إلى معيارين وهما المعيار العضوي والمعياري المادي. حيث أن مفهوم الإدارة العامة وفقاً للمعيار العضوي هي مجموعة الأجهزة التي بتأثير من السلطة السياسية تضمن تدخل الدولة كشخص عمومي والأشخاص العمومية الأخرى (مثل الولاية أو البلدية) أي مجموع المرافق العمومية في الحياة اليومية بمختلف أوجهها الإجتماعية والإقتصادية أي الشؤون العمومية.

ويمثل هذه الأجهزة على سبيل المثل السلطات التالية: السلطات المركزية رئيس الدولة ، الوزير الأول، الوزراء...إلخ)، والسلطات المحلية لنظام عدم التركيز الوالي، رئيس الدائرة...إلخ) والسلطات اللامركزية الإقليمية رئيس المجلس الشعبي البلدي...). والسلطات اللامركزية المرفقة (مدير المؤسسة العمومية).

فالإدارة العامة (العمومية) هي إذن الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية، وهي تتكون من مجموع المرافق العمومية التي تتكفل بتحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة السياسية.

فالإدارة العمومية وفقاً للمعيار المادي (أو الوظيفي أو الموضوعي) هي نشاط الذي تقوم به الأجهزة المشار إليها أعلاه، والذي يجعلها في علاقة مختلفة مع المواطنين. فهي من جهة الوظائف التي تقوم بها الإدارة والمتمثلة في الضبط الإداري والمرافق العمومية. ومن جهة أخرى ما تملكه من وسائل قانونية لتحقيق هذه الوظائف، وهي الأعمال الإدارية، يهدف هذا النشاط إلى تحقيق المصالحة العامة. فالقانون الإداري إذن هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على هذه الأجهزة وعلى هذا النشاط².

فهو حسب الاستاذ جين ريفيرو jean rivero مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم وتنظم النشاط الإداري للأشخاص العمومية.³ لعلنا لا نبالغ عند القول أنّ فقه القانون عامّة لم يختلف في فرع من فروع القانون بقدر اختلافه حول القانون الإداري. هذا الاختلاف الذي نجم عنه ظهور مفهوم واسع للقانون الإداري وآخر فني وضيق. وسنتولى في المطلبين التاليين توضيح كل مفهوم لوحده ثمّ نتبع ذلك بتحديد موقف المشرع الجزائري من فكرة القانون الإداري كمجموعة قواعد غير مألوفة في مجال القانون الخاص.

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، مصر، ط2، سنة 2007م، ص 25 وما يليها.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14 و15.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 6. و ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 15.

1) المفهوم الواسع للقانون الإداري.

يمكن تعريف القانون الإداري من هذه الزاوية على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات.

والقانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوصفي والعضوي أو الهيكلي نجده في كل دولة على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها. فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون، سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة وضبط المنازعات وغيرها من المسائل¹.

غير أن الاختلاف بين الدول تمحور بالأساس هل يجب أن تخضع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد، أم أنه ينبغي ولاعتبارات معينة أن تخضع لقواعد متميزة غير مألوفة لدى الأفراد؟

ففي البلاد الأنجلو سكسونية يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد التي تحكم نشاط الأفراد والهيئات الخاصة. وهذا يعني أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص (المدني والتجاري)، وإذا نتج عن هذه العلاقة منازعة خضعت أي المنازعة لذات القواعد والإجراءات التي تسري على الأفراد ويفصل فيها أمام نفس الجهة القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص، لذا فإن الميزة الأساسية في هذه الدول أنها نظرت للقانون ككل نظرة واحدة، فهو لا يختلف بالنظر لطبيعة الشخص (شخص من أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص). فالقانون واحد لا يتغير بالنظر لطبيعة الشخص.

هذا ويجدر التنبيه أن الفقه الإنجليزي ينبذ فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي. على اعتباره أنه من صور تسلط الإدارة. كما أنه يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة أمام القانون، ولمبدأ الفصل بين السلطات هذا الأخير الذي يفرض خضوع الإدارة كالأفراد تماما لنفس الجهة القضائية، فوحدة القانون في نظرهم هي أكبر ضمانة ضد تعسف الإدارة.

ومما يذكر في هذا المجال ما كتبه الفقيه Dicey بخصوص القانون الإداري الفرنسي. في مؤلفه مدخل للقانون الدستوري سنة 1839م قال " إن القانون الإداري خطير على الحريات الفردية وإنه لمن رواسب النظام السابق للثورة وإن البلاد الإنجليزية لا ترغب في أن يكون لها مثل هذا النوع من القانون. " ويرى بعض الكتاب أن البلاد الإنجليزية وإن كانت قد رفضت فكرة القانون الإداري من حيث المبدأ، إلا أنها بادرت

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17. وعلاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 109.

في المدة الأخيرة إلى إنشاء محاكم خاصة عهد لها مهمة البتّ في منازعات إدارية محدّدة وهذا ما يدل على مؤشّر تبنيها واستقبالها لفكرة القانون الإداري. والحقيقة أنّ هذا المسعى لم يعزز بمساع أخرى ولم يحدث ترسيخه إلى حد الآن. ولقد تبعت دول كثيرة انجلترا في توجهها مثل أستراليا و نيوزيلاندا، ودول من العالم الثالث مثل الهند وبعض الدول الإفريقية.

وعلى خلاف ذلك رأت دول أخرى و على رأسها فرنسا أنّه من الضروري التمييز بين القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص، والقواعد التي تخضع لها الإدارة. وتأسيسا على هذا الاختلاف و التباين في المواقف وجب أن يكون للقانون الإداري مفهوم واسع شامل مطلق وآخر ضيق فني خاص. ويقصد بالمفهوم الواسع للقانون الإداري: " مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام بل وحتى إن كان مصدرها القانون الخاص وحده ". ويتربّب على أعمال هذا المفهوم القول بأنّ القانون الإداري موجود في كل الدول لأنّه لا يتصور وجود دولة دون إدارة عامة.¹

وحسب الدكتور محمد عبد الحميد أبوزيد القانون الإداري بالمدلول الواسع هو مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الإداري بغض النظر عما إذا كانت تلك القواعد متفقة مع قواعد الشريعة العامة أو مغايرة لها و بذلك يكون القانون المذكور طبقا للمدلول السابق موجوداً في شتى المجتمعات قديما و حديثها حيث لا توجد جماعة سياسية منظمة دون نشاط إداري، ومن تم يوجد بها قانون إداري. فالتشريع في الشريعة الإسلامية الغراء يعتمد على مصادر بعيدة عن إرادة الحاكم، فهو يرجع إلى القرآن ثم إلى السنة فالإجماع ، وإن كان للرأي والاجتهاد دور كبير في استنباط الأحكام وإرساء المبادئ الشرعية. لذلك فقد عرفت الدولة الإسلامية القضاء الإداري " ولاية المظالم أو ديوان المظالم* " فسبقت الأمم الأخرى التي لم تهتد إلى تنظيم هذا القضاء إلا في الأزمنة الأخيرة.

وكان الهدف من إنشاء قضاء المظالم وهو وقف تعدي ذوي الجاه والسلطان وكبح جماحهم. والأخذ على أيديهم ورد المظالم وإنصاف المظلومين، والنظر في كل حكم يعجز عنه القاضي، فينظر فيه من هو أقوى يداً منه، إذ غالباً ما يكون النزاع بين طرفين أحدهما قوي والأخر ضعيف. فقضاء المظالم يرفع الظلم عن الضعفاء الذين لا يستطيعون رفع الظلم عن أنفسهم.²

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 18 و19.

² عبد الحميد، المرجع في القانون الإداري، ص 45 و47.

(2) المفهوم الضيق.

يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات.

ومن هنا نخلص إلى القول أنّ القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده. فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص. وهذا المفهوم هو الذي سيلزمنا من خلال هذه الدراسة.

ولعلّه من الفائدة أن نشير ونحن بصدد توضيح المفاهيم أنّ الإدارة العامة لا تخضع في كل معاملة ونشاط للقانون الإداري وحده، بل قد يحكمها القانون الخاص في مواضع وحالات معينة، ذلك أنّ الإدارة حينما أحيطت بقواعد متميزة كان ذلك بالنظر لأنها تمثل سلطة عامة، وتدير مرفقا عاما، وتمارس نشاطا متميزا، وتستخدم أموالا عامة، وتهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فان هي فقدت هذا الموقع وابتعدت عن هذا النشاط (النشاط المتميز) خضعت للقانون الخاص ولم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون العام وإحاطتها بقواعد متميزة وبقضاء خاص مستقل.

وإذا كان خضوع الدولة للقانون مبدأ مستقر ومسلم به في مختلف الأنظمة على اختلاف أنواعها، فان هذا المبدأ يفرض خضوع الإدارة للقانون، ولا يعد انتهاكا لهذا المبدأ أن تحظى الإدارة بأحكام متميزة غير معروفة في مجال القانون الخاص كما لا يعد مساوياً بمبدأ المساواة أمام القضاء أن تحظى الإدارة بقضاء مستقل لأن الدولة أو بعبارة أخرى أدق السلطة العامة تختلف من حيث طبيعتها عن الأفراد. وتبعاً للمفهوم الضيق والفني للقانون الإداري فان هذا الفرع من القانون يعتني بالجهاز الإداري للدولة فيحكم المسائل التالية:

أ- تنظيم السلطة الإدارية : يتكفل القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية وتحديد طبيعتها هل هي سلطة مركزية تربط موظفي الأقاليم بتوجيهات وأوامر رؤسائهم الإداريين (تركيز السلطة) أم أنّها سلطة موزعة تباشر كل هيئة مهامها تحت إشراف الجهة الوصية ورقابتها (لامركزية السلطة).

ب- نشاط الإدارة : ويتجلى في صورتين:

-الضبط الإداري.

-المرفق العام¹.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 20.

ويرى علاء الدين عشي- أن المقصود بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق مجموع القواعد القانونية المتميزة والإستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات.

ويوجد القانون الإداري بهذا المفهوم في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القانون والقضاء ومن أمثلته فرنسا ، الجزائر، مصر وعلى خلاف المفهوم الواسع الذي يجعل من الإدارة العامة مركزا للقانون الإداري يكون معها وجودا وعدما، فإن المفهوم الضيق يقوم على أساس الطبيعة الخاصة للقواعد الاستثنائية التي تميزه عن قواعد القانون الخاص، وهو المفهوم المراد من دراستنا.

يقصد بالقانون الإداري في مفهومه الضيق بأنه «مجموعة القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات».

لقد أخذت بهذا المفهوم للقانون الإداري فرنسا والجزائر ومصر. وهذه الدول تأخذ بنظام ازدواجية القضاء.

إن المفهوم الضيق يقوم على أساس الطبيعة الخاصة للقواعد الإستثنائية التي تميزه عن قواعد القانون الخاص. وعليه فالقانون الإداري بمعناه الضيق ينحصر- دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ومغايرة لقواعد القانون الخاص ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول إلى تأخذ بنظام الإزدواج القانوني.

وكخلاصة لما سبق بيانه فإن القانون الإداري بمعناه الواسع يعني "قانون الإدارة" أيًا كانت القواعد القانونية التي تحكمها، قواعد القانون الخاص أم قواعد قانونية متميزة عنها" قواعد القانون العام"، والقانون الإداري بهذا المعنى موجود في كل مجتمع سواء اخذ بمبدأ الازدواج القانون أم لم يأخذ.

أما القانون الإداري بمعناه الفني أو الضيق فينحصر- دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ومغايرة لقواعد القانون الخاص ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواج القانوني.²

3) التفرقة بين المدلول الخاص الضيق والمدلول العام الواسع للقانون الإداري.

التعريف السابق للقانون الإدارة العامة أو القانون الإداري في مفهومه ومدلوله الواسع، يختلف عن مفهوم القانون الإداري في مفهومه الفني الضيق، فإذا كان قانون الإدارة العامة هو مجموعة القواعد القانونية التي تختص بتنظيم الأجهزة ونشاطها ومنازعاتها أي قانون الإدارة العامة في نظامها ونشاطها واثار ونتائج النشاط.

وإذا كان قانون الإدارة العامة امرا ملازما وحتميا للإدارة العامة في وجودها وتنظيمها وعملها ونهايتها، فهو قانون موجود في كل زمان ومكان وفي كل العصور وفي جميع

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 10 .

الدول والنظم السياسية، طبقا لحتمية وجود الإدارة في كل الجماعات والتجمعات المنظمة أو السياسية قديمة كانت أو حديثة، متقدمة أو متأخرة، رأسمالية ليبرالية أو اشتراكية، مخططة، غنية أم فقيرة.

وتفسير ذلك أن مبدأ حتمية الإدارة سواء كانت إدارة خاصة (إدارة أعمال أم إدارة عامة، يستند إلى أن كل تجمع منظم يعمل في نشاط جماعي لتحقيق هدف مشترك، وتبدو الوسيلة الوحيدة لتحقيق وتنفيذ هذا الهدف المشترك هو وجود إدارة واحدة تجمع وتوحد وتنسيق شتات مجهودات الأفراد وتوجيهها في عمليات إدارية لتحقيق الأهداف المشتركة التي اجتمعوا من أجلها، أي تحقيق الأهداف المشتركة عن طريق المجهودات الجماعية يستلزم وجود إدارة للقيام بعمليات التخطيط والتوجيه والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف المشتركة للجماعة عامة كانت أم خاصة.

وما دامت الإدارة العامة أمرا حتميا لتحقيق الأهداف العامة، فإن قانون الإدارة العامة (القانون الإداري في مدلوله الواسع العام) فهو قانون موجود في كل الدول والنظم مهما اختلف لحتمية وجود الإدارة العامة في كل الدول وكل النظم. فالقانون الإداري في مفهومه الواسع موجود في الدولة الاشتراكية، وموجود في الدول الرأسمالية، وموجود في النظام الانجلوسكسوني والنظام الأوروبي وموجود في الجزائر، وكل النظم والدول والجماعات العام ذات التنظيم السياسي.

أما القانون الإداري في مفهومه الضيق وفي مدلوله الفني الخاص، فهو ذلك القانون الذي يشتمل على قواعد قانونية استثنائية وغير مألوفة في قواعد القانون العادي، ومستقلة عن بقية فروع القانون، والتي تختص بتنظيم النشاط الإداري ذي الطبيعة الإستثنائية، نظرا لتأسيس هذا النشاط على أسس خاصة (نظرية المرفق، ونظرية السلطة العامة).

أي أن القانون الإداري في مدلوله الضيق لا يشتمل على كل قواعد قانون الإدارة العامة، وإنما يتضمن فقط القواعد القانونية الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد الشريعة العامة، لها طبيعتها الخاصة والمستقلة وخصائصها الذاتية، هذه القواعد الاستثنائية التي تحكم وتنظم بعض جوانب النشاط الإداري (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، العمال العامون، الأموال العامة، الضبط الإداري، المسؤولية الإدارية، تنظيم عملية الرقابة القضائية على الإدارة العامة) وتختلف اختلافا جذريا عن القواعد القانون التي تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد.

فالقانون الإداري الفني الضيق، لا يوجد في كل النظم وفي جميع الدول مثل قانون الإدارة العامة وإنما يوجد فقط في الدولة التي تأخذ بنظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني ونظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني يتحقق ويقوم إذا توفر عنصران أساسيان هما:

1) وجود محاكم قضائية مستقلة تختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية ويجب أن تكون هذه المحاكم القضائية الإدارية مستقلة عن محاكم القضاء العادي وهنا يتحقق نظام الازدواج القضائي حيث يوجد من جهة القضاء الإداري الذي يختص بالنظر والحكم في المنازعات الإدارية، بينهما تختص جهات القضاء العادي بالفصل والحكم في الخصومات والمنازعات العادية المادية والتجارية والأحوال الشخصية... إلخ، ويستقل القضاء الإداري عن القضاء العادي استقلال ووظيفياً وموضوعياً، وعلى جميع مستويات ودرجات التقاضي (المحاكم الابتدائية والاستئناف والنقص) فإذا كانت محكمة النقض الفرنسية مثل تقوم على رأس جهاز محاكم القضاء العادي فإن مجلس الدولة الفرنسي. يوجد كأعلى جهة قضائية بالنسبة لجهات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية).

2) وجود قواعد ومبادئ قانونية خاصة واستثنائية وغير مألوفة في قواعد الشريعة العامة، تحكم وتنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية بحيث تسمح للإدارة العامة باعتبارها أداة تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الأهداف العامة في المجتمع.

- امتيازات وسلطات استثنائية وواسعة لا يتمتع بها الأفراد في علاقتهم في مواجهة بعضهم ... حيث تجعل الإدارة العامة في مركز متميز واسمى في تعاملها من مستوى الأفراد والأشخاص والمتعاملين معها، ومن أمثله هذه الامتيازات والسلطات: امتياز التنفيذ المباشر، التنفيذ الجبري، السلطة التقديرية، نظرية الشروط الاستثنائية امتيازات السلطة العامة في احوال الظروف الإستثنائية، وأحوال الضرورة... إلخ، كما يشتمل القانون الإداري على المبادئ والأحكام الإستثنائية غير المألوفة اللازمة لتحقيق التوازن والملائمة بين فكرة امتيازات الإدارة العامة، وبين حقوق الأفراد وحررياتهم، ومقتضيات مبدأ المشروعة وسيادة القانون في الدولة.

فهذا هو المدلول الخاص والضيق للقانون الإداري، وهو المفهوم الفرنسي- للقانون الإداري، فالقانون الإداري بهذا المفهوم هو قانون فرنسي- النشأة والتأسيس والابتكار في نظرياته ومبادئه واحكامه. فلا بد إذن من دراسة نشأة القانون الإداري بهذا المفهوم المخصوص.¹

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري (ج1) النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، ط6، سنة 2014م. ص 57 وما يليها.

ثالثاً: مكانة القانون الإداري وعلاقته بالقوانين الأخرى

كغيره من القوانين، للقانون الإداري علاقة بمختلف القوانين المشكلة للمنظومة التشريعية في الدولة، كما أن له علاقة بعلوم أخرى تخرج عن نطاق العلوم القانونية، لعل أهمها علم الإدارة، وسنتولى من خلال هذا المبحث بداية توضيح العلاقة القائمة بين القانون الإداري وعلم الإدارة في المطلب الأول، كما سنوضح هذه العلاقة بأهم القوانين الأخرى من خلال المطلب الثاني:

1) مكانة القانون الإداري في النظام القانوني

ينقسم القانون إلى قانون عام وقانون خاص.

فالقانون العمومي *le droit public* هو القانون الذي يحكم العلاقات التي تدخل في وجودها أطراف تمارس مظاهر السيادة (السلطات السياسية والإدارية *les gouvernants*)، وتحوز امتيازات السلطة العمومية *les prérogatives de puissance publique*.

وتستهدف هذه العلاقات تحقيق المصلحة العامة *L'intérêt général*. ولذلك تقوم هذه العلاقات في ظل إجراءات وقواعد تختلف على تلك المستعملة في العلاقات الخاصة.

ويتفرع القانون العمومي إلى قانون عمومي داخلي وقانون عمومي خارجي أو دولي . فواضح إذن، أن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العمومي الداخلي الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالإدارة العمومية من حيث تنظيم أجهزتها وأنشطتها ووسائلها البشرية والمادية ومنازعاتها. أما القانون الخاص، فهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تقوم على أساس مبدأ سلطان الإرادة أي مبدأ المساواة بين أطرافها، والتكافؤ في الصفة والمراكز القانونية لأطرافها. ومن فروع القانون الخاص نذكر القانون المدني والقانون التجاري...¹

أ- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة.

تعريف علم الإدارة العامة: عرّف الفقه علم الإدارة على أنه علم إنساني يعني بوصف و تفسير و بناء و نشاط جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز. ولقد دأبت معظم الدول على إدراج مادة الإدارة العامة ضمن مقرر الدراسة لإعداد شهادة ليسانس في العلوم القانونية و الإدارية. وهنا يثور التساؤل بشأن التمييز بين

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 15 و 16.

القانون الإداري و علم الإدارة العامة،¹² يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما، فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري ويمكن تعريفها بأنها ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه. وكما بينا تشتمل الإدارة العامة على مفهومي، مفهوم عضوي، يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها (و يتجسد في السلطات الإدارية و هيكلها المختلفة سواء المركزية أو اللامركزية وسواء أكانت إقليمية كالولاية أو المحافظة أو مرفقية كالمؤسسة)، دون البحث في طبيعة النشاط الصادر منها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر النشاط عنها. ويقصد به النشاط الذي تباشره هذه الهيئات أو السلطات الإدارية و ما تتمتع به من امتيازات بهدف تحقيق المصلحة العامة.

ويظهر الاختلاف بين الإدارة العامة والقانون الإداري من خلال طريقة دراسة الموضوع الإداري محل البحث، فالقانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثراً قانونياً، كذلك يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه، وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات غير المشروعة.

في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها.²

وبظهور هذين المفهومين للإدارة العامة طرح السؤال على المستوى الفقهي هل القانون الإداري قانون الإدارة العامة بالمفهوم العضوي أو الوظيفي؟ لقد احتدم النقاش في الفقه بخصوص أسلم المعيارين في تحديد مفهوم القانون الإداري فقيل أن القانون الإداري بصفة عامة هو ذلك القانون الذي ينطبق على الإدارة العامة بمعناها العضوي والوظيفي، ويؤخذ على هذا التعريف الشمولية والإطلاق وهو ما شأنه أن يبعدنا عن المفهوم الفني للقانون الإداري. هذا فضلاً على أن الإدارة العامة قد تخضع في نشاطها كما قلنا لقواعد القانون الخاص، بل أنها تخضع أيضاً لفروع أخرى من القانون كالقانون المالي مثلاً.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 45.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ص ص 12 و 13.

ويتضمّن علم الإدارة العامة مجموعة المبادئ والأساليب العلمية التي تطبق على الإدارة باعتبارها منظمة ونشاط أيّ أنّه ينصرف لكل من المدلولين العضوي و الوظيفي.

ومن خلال ما تقدم يتبيّن لنا أنّ العلاقة وثيقة بين العلمين إلا أنّ الفرق بينهما يكمن في أنّ علم الإدارة يهتم بالإدارة العامة من الزاوية الفنية أي يهتم فقط بالجانب القانوني. يقول " Bernard Gournay: إنّ علم الإدارة يعد أحد الفروع العلوم الاجتماعية الذي يعتني بوصف وشرح وتكوين جهاز الدولة ونشاط وآراء وسلوك الأفراد والجماعات والأعضاء العاملين فيه. أمّا القانون الإداري فهو نظام له طابع قانوني يتعلّق بدراسة القواعد التي تحكم أعمال الأشخاص الإدارية سواء تعلقت هذه القواعد بنصوص دستورية أو قانونية أو لائحية أو أحكام قضائية.¹ ولتوضيح ذلك نسوق المثال التالي:

أ.1 في مجال النظرية العامة للموظف: وفي مجال الوظيفة العامة يبحث القانون الإداري في المركز القانوني للموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة وشروط تعيينه وحقوقه وواجباته والعقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها عليه وضماناته تجاهها، ويبحث في طرق انتهاء علاقته الوظيفية، وما إلى ذلك من أمور تنظمها في الغالب نصوص قانونية.²

أما الإدارة العامة فتبحث الوظيفة العامة من ناحيتين، الناحية التنظيمية فيدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة وأسس ترتيب الوظائف العامة، وتحديد اختصاص ومواصفات كل وظيفة.

والناحية البشرية حيث تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المؤسسة الإدارية، ويعمل على كفاءات اختيارهم، وسبل رفع كفاءتهم وتحسين أدائهم وتدريبهم، كما تهتم الإدارة العامة بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية والنفسية، وكذا كفاءات معالجتها. بينما علم الإدارة وإن كان بدوره يهتم بالموظف العام إلا أنّه يركز على جوانب أخرى كدراسة شروط التأهيل للوظيفة دراسة فنية وأكاديمية، وطرق التدريب وكفاءاته.³

وإذا كان القانون الإداري يعترف للرئيس الإداري بسلطة تنقيط رؤوسيه، فإنّ علم الإدارة يهتم بالكشف عن أفضل السبل لتقدير كفاءة العاملين. وإذا كان القانون

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 46.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 13 وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 47.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14 وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 47.

الإداري يهتم بالجزائيات أو العقوبات التأديبية و يحدّد أصنافها ودرجاتها، فإنّ علم الإدارة يهتم بمدى نجاعة هذه الجزائيات في دفع عملية الأداء الوظيفي. ونظرا لهذه العلاقة الوطيدة بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة ذهب الدكتور ثروت بدوي إلى القول: " لذلك نرى أنّ دراسة القانون الإداري تشتمل، إلى جانب ما تشمله من جوانب قانونية متصلة بتحديد اختصاصات السلطات الإدارية المختلفة و القواعد القانونية التي تنظم ممارستها لهذه الاختصاصات و التي تحكم علاقتها بالأفراد... الخ نرى أنّها تشتمل حتما دراسة بعض أصول علم الإدارة العامة سواء من حيث تطبيق فكرة المركزية الإدارية أو اللامركزية أو من حيث تنظيم الوظيفة العامة. أ.2 في مجال القرارات الإدارية: يعتبر القرار الإداري فضاءً مشتركاً بين كل من القانون الإداري أو علم الإدارة العامة. فنظرية القرار الإداري تعتبر من أهم نظريات القانون الإداري كيف وأنّ أهمية القرار الإداري امتدت إلى مجال المنازعات، فلو أخذنا على سبيل المثال قضاء الإلغاء نجده ينصب بالأساس على فكرة القرار الإداري اعتباراً من أن دعوى الإلغاء ستنصب عليه.

كما أنّ للقرار الإداري أهمية على مستوى علم الإدارة العامة إذ لا يتصور أن تباشر الإدارة كهيكل سواء مركزي أو محلي أو مؤسسة لنشاطها دون اعتمادها على القرار الإداري كوسيلة تسيير وأداة تنظيم وإدارة. ورغم هذه الصلة والعلاقة، إلا أنّ الفرق يظل واضحاً بين القانون الإداري و علم الإدارة فيما تعلق بالقرار الإداري. فالقانون الإداري يهتم بنظرية القرار الإداري من حيث مفهوم القرار الإداري و أركانه وآثاره، إبطاله و سحبه ومختلف طرق انتهاءه، بينما علم الإدارة يهتم بمراحل اتخاذ القرار الإداري ومستوياته و المشاركة في القرار.

وعلى حد قول الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد " فإنّ الإداري الناجح هو من يجمع بين دراسة علم الإدارة العامة و القانون الإداري حيث تمكنه دراسة هذا القانون من سرعة إنجاز الأعمال وإفراغها في الصورة السليمة من حيث الشكل أو الجوهر. كما يمكن للباحثين في مجال القانون الإداري الاستفادة مما تكشف عنه دراسات مادة الإدارة العامة من مبادئ تحكم تنظيم الإدارة العامة ونشاطها.

أ.3 في مجال التنظيم: يهتم علم الإدارة المركزية من حيث تركيبها كما يهتم أيضاً بالإدارة المحلية و المفاضلة بين نظام الانتخاب و التعيين ومزايا ومساوئ كل نظام. ويتكفل القانون الإداري بدراسة الهياكل الإدارية من الناحية القانونية. فبيّن مثلاً صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري وصلاحيات الوزير والعلاقة بين الأجهزة المحلية المنتخبة وسلطة الوصاية و غيرها من المسائل القانونية¹.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 47.

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أنّ القانون الإداري يبحث في البناء القانوني للأنظمة الإدارية فهو يدرس تفسير النصوص وشروط تطبيق القواعد وإجراءاتها والحقوق و الالتزامات المترتبة عليها وصحة العقود والقرارات ونظرية الأشخاص. كما يتناول الاعتداءات التي تلحقها الإدارة بحريات الأفراد ومسؤولياتها المختلفة.

أمّا علم الإدارة باعتباره علما مستقلا عن القانون الإداري يهتم بالإدارة العامة من حيث تنظيمها الفنية و يتعرّض للأساليب الإدارية من جوانب عملية سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

وإجمالاً نقول أنّ الدراسة القانونية و الفنية تعتبران لازمتان و ضروريتان لتقدّم الإدارة العامة تقدما سليما متكاملًا. لأنّ القانون الإداري لا يبحث في كل المسائل وكذلك علم الإدارة عمار بوضياف

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة العامة تخضع من حيث الأصل إلى قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص، إلا أنها قد تتنازل في أحيان أخرى عن استخدام هذه القواعد فتنزل منزلة الأفراد، وتدخل تحت طائلة قواعد القانون الخاص.¹

(2) علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

بالرغم من حقيقة استقلال القانون الإداري وانفصاله أخيراً عن القانون الدستوري بعدما كانت قواعد القانون الإداري مندمجة في صلب القانون الدستوري في ظل الدولة القديمة الحارسة، حيث كان حجم نشاط وأهداف العمل الإداري ضيق جداً، فأدى ذلك إلى ضمور وتقلص حجم الأعمال الإدارية وبالتالي قواعد القانون الإداري البحتة والمستقلة عن القانون الدستوري، حيث كانت الدراسات الإدارية والمالية والدستورية تختلط ببعضها ويتضمنها كلها القانون الدستوري باعتبارها أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية التي تشكل موضوعاً من موضوعات القانون الدستوري.

وبعد ظهور الدولة الحديثة، الدولة المتدخلة والاشتراكية والديمقراطية والدولة النامية، أدى ذلك إلى تزايد حجم وظائف وأهداف ومحاور الوظيفة الإدارية في الدولة إدارياً واقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، الأمر الذي أدى إلى بروز الوظيفة الإدارية والإدارة العامة بصورة أكثر استقلالية وتمييزاً عن الوظيفة الحكومية للسلطة التنفيذية الأمر الذي ولد بدوره وجود القانون الإداري كقانون مستقل عن القانون الإداري كقانون مستقل عن القانون الدستوري، ودعم الاستقلال كل من الخصائص الذاتية للقانون الإداري التي تجعل القانون الإداري يختلف اختلافاً جذرياً وجوهرياً عن القانون الدستوري، ومبادئ التخصص وتقسيم العمل داخل الوظيفة التنفيذية في الدولة الحديثة.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14.

وبالرغم من استقلال القانون الإداري بخصائصه الذاتية وأسسها محاوره عن القانون الدستوري، إلا أن العلاقة بين هذين الفرعين من فروع القانون والنظام القانوني في الدولة موجودة وقائمة في صورة تكامل وتعاون وتساند في ضبط وأحكام عملية تنظيم الإدارة العامة والنظام الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة بصورة شرعية وملائمة ومنطقية ومحكمة، القانونية العامة والمجردة الدستورية الأسس والأصول والمبادئ والأهداف الدستورية للنظام الإداري والأعمال وأنشطة الإدارة العامة في الدولة ولعملية الرقابة السياسية والأيدولوجية والشعبية والسياسية والإدارية والقضائية على الإدارة العامة في الدولة الحديثة.

فهكذا تقرر قواعد ومواد القانون الدستوري الأصول والأسس والمبادئ العامة والكلية لكيفية تركيب وتنظيم هيكل النظام الإداري في الدولة وكيفية عمله بصورة متكاملة ومتناسقة مركزيا ولا مركزيا.

والقواعد والمبادئ القانونية الدستورية التي تشير إلى كيفية ضبط وتنظيم العلاقات القانونية والنظامية بين أجهزة ومؤسسات النظام الإداري والمؤسسات والأجهزة السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية في الدولة.

وكذا القواعد والمواد القانونية الدستورية المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات والأجهزة والمؤسسات الإدارية والمواطنين والمتعلقة بعملية ضبط وتنظيم عملية التوفيق بين فكرة السلطة الإدارية وإمтиازاتها ومظاهرها وبين حتمية حماية حقوق وحرية الأفراد في الدولة. وكذلك القواعد والمواد القانونية الدستورية التي تقرر الأصول والمبادئ العامة الدستورية لطرق وأساليب تسيير الإدارة العامة في الدولة. وكذا المواد القانونية الدستورية التي تقرر أصول ومبادئ نطاق العمل في الوظيفة الإدارية لا في الدولة. وكذا تتعرض المواد القواعد القانونية الدستورية إلى عملية وضع الأصول والأسس والضوابط العامة والكلية لعملية الرقابة على أعمال الوظيفة الإدارية في الدولة، من حيث بيان الأهداف الكبرى والأساسية، لعملية الرقابة على الإدارة العامة، والإشارة إلى الشروط العامة لممارسة هذه العملية الرقابية، وكذا الإشارة إلى أنواع وصور عملية الرقابة على الإدارة العامة.

فهكذا نجد أن هناك علاقة وثيقة وحتمية بين القانون الإداري والقانون الدستوري مضمونها وطبيعتها التكامل والتناسق والتعاون، حيث نجد أن القانون الدستوري يقرر الأسس والمبادئ والأصول والمحاور العامة والكلية المتعلقة بأرضية ونطاق تطبيق القانون الإداري ويتدخل القانون الإداري بواسطة بقية مصادره المتدرجة المتنافسة لعيد صياغة هذه المبادئ والأصول والمحاور الكلية في صور أكثر تجسيدا

وتخصيصاً حتى تصبح جاهزة وقابلة للتنفيذ والتطبيق على واقع الحياة الإدارية العملية واليومية.¹

وبما أن القانون الدستوري يعتبر القانون الأعلى والأساسي في الدولة، والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحرّيات الأفراد، والضمانات التي تكفلها. وعلى هذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، فإذا كان القانون الإداري يحكم السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى التي يجب أن تتقيد به وتحترم نصوصه.

وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، فالقانون الإداري يكون بذلك إمتداداً للقانون الدستوري، وهو ما أبرزه الفقيه (بارتلمي) في معرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري بالعبارة الشهيرة: "أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها.

وبسبب تداخل كل من القانون لتعلقهما بالشؤون الداخلية للمجتمع كونهما يمثلان فرعين من فروع القانون العام الداخلي، نجد أن الفقه الإنجليزي لا يفرق بين القانون الدستوري والقانون الإداري ويدرس موضوعات القانونين معاً.

ومع أن الفقه الفرنسي في معظمه يميز بينهما، فإن جانباً في الفقه ذهب إلى انتقاد محاولات التمييز بين القانون الدستوري والقانون الإداري، ودعى إلى دراستهما معاً،

وتزعم هذا الاتحاد الفقه دوجي Dugui وجيز Jeze وبونار Bonnard.²

ونظراً للتقارب الكبير بين القانونين فقد حاول جانب كبير من الفقه وضع معايير يمكن معها التمييز بين كل من قواعد القانون الدستوري والقانون الإداري وتتمثل في - المعايير - في معايير عضوية وأخرى وظيفية. ويمكن إجمال أوجه التمييز بين القانونيين بالآتي:

أ- من حيث الموضوع: يبحث القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما، في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية.

ب- من حيث تدرج القوانين: يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعدها القوانين الأخرى بما فيها

¹ عمار عابدي، القانون الإداري (ج1) النظام الإداري، مرجع سابق، ص 50 وما يليها. ص 50 و51 و52 و53.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 14 و15.

القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

يعتبر القانون الدستوري و القانون الإداري فرعان لأصل واحد هو القانون العام. بل إنّ العلاقة بينهما هي أعمق من ذلك بكثير لأنهما يعالجان مسألة واحدة هي السلطة التنفيذية مع تناول كل فرع لها من جهة معينة. فالقانون الدستوري يركز و يهتم بالسلطة التنفيذية كجهة حكومية و كسلطة دستورية و القانون الإداري يهتم بها كإدارة أي من الناحية الإدارية.

ولا شك أنّ تنظيم الدستور لصلاحيات السلطة التنفيذية وإبراز هيئاتها القيادية يفرض تدخل القانون الإداري ليبين نشاط الهيئة التنفيذية لذلك قال بيرتلمي " Berthelme: إن الدستور يبين كيف شيدت الآلة الحكومية أمّا القانون الإداري يبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها". وقال ديكروك " Ducrocq: إنّ القانون الدستوري يقرّر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة أي المبادئ التي تضمن للأفراد حقوقهم السياسية و المالية و الدينية و المدنية. أمّا القانون الإداري هو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ و يحدّد شروط تطبيقها. و بعبارة أخرى فإنّ القانون الدستوري يحتوي على عناوين وموضوعات القانون الإداري.

وقد ترتّب عن هذه العلاقة تعذر الفصل بين القانونين لاشتراكهما وتداخلهما في الكثير من الموضوعات لدرجة أنّ بعض الفقهاء ذهب إلى هدم كل محاولة للتفرقة بين القانونين لأنها تفرقة لا تشيد على صرح الحقيقة ولا تحتوي مدلولاً قانونياً واضحاً، ويظهر ذلك خاصة في إنجلترا.

ولقد تضمّن الدستور الجزائري لسنة 2016 الكثير من القواعد ذات العلاقة المباشرة بالقانون الإداري من ذلك نص المادة 16 التي أعلنت عن الجماعات الإقليمية للدولة وهي البلدية و الولاية . و المادة 17 التي اعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و صنفت المادة 18 الملكية العامة بأنها ملك المجموعة الوطنية و أعلنت عن مشتملاتها المتمثلة في باطن الأرض و المناجم و المقالع و المواد الطبيعية للطاقة و الثروات الطبيعية و الحية في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية و المياه والغابات كما تشتمل النقل بالسكك الحديدية و النقل البحري و الجوي و البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و أملاك أخرى غير محددة بالقانون.

وقسمت المادة 20 الأملاك إلى عمومية وخاصة لكل من الدولة و الولاية و البلدية و أحالت بشأن تسييرها للقانون.

أما المادة 22 فقد ثبتت سلطة من سلطات الإدارة هي سلطة النزاع معترفة للمنزوع ملكيته بتعويض قبلي عادل ومنصف وأحالت هي الأخرى بخصوص ممارسة هذه السلطة للقانون.

وألحّت المادة 23 على الطابع العمومي للخدمة ومنعت أن يتخذ منها مصدرا للثراء وحماية للمتعامل مع الإدارة أو الجمهور وعدت المادة 24 بمعاقبة كل متعسف في استعمال السلطة على أن يتكفل القانون بتنظيم هذه المساءلة.

وأعلنت المادة 23 عن مبدأ جديد لا نجده في الدساتير الجزائرية الأخرى ألا وهو عدم تحييز الإدارة على أن ينظم هذا المبدأ أيضا بموجب القانون.

وتبرز العلاقة بين القانون الدستوري و الإداري في مواد كثيرة أخرى من دستور 2016. فهذه المادة 32 أرست مبدأ مهما ألا وهو مبدأ المساواة أمام القانون الذي يتفرع عنه مبدأ المساواة أمام المرافق العامة وهو الآخر أحد أهم مبادئ القانون الإداري، الذي يفرض على الإدارة العامة ألا تميّز بين فئة المنتفعين من خدماتها سواء بناء على المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أيّ شرط أو سبب آخر.

أما المادة 33 فخصّصت للجنسية الجزائرية وأحالت بشأن أنواعها واكتسابها و فقدانها للقانون ومن البديهي أنّ الجنسية تعتبر أحد أهم شروط تقلّد الوظائف العامة أيا ما كانت طبيعة الوظيفة. وإذا كانت المادة 48 من الدستور 2016 قد أعلنت عن حرية التعبير وإنشاء الجمعيات و ممارسة حرية الاجتماع. فإنّ التمتع بممارسة هذه الحريات يتوقف على ترخيص من الإدارة المختصة كصورة من صور أعمال الضبط الإداري.

وكذلك الحال بالنسبة للمادة 52 التي أعلنت عن حق إنشاء الأحزاب السياسية فإنّ الإنشاء متوقف عن عمل إداري يتمثل في قرار صادر عن وزير الدولة ووزير الداخلية واعترفت المادة 54 بحق إنشاء الجمعيات أو ما يسمى بالنشاط الجمعوي. ويفرض هذا الإنشاء تدخّل جهة الإدارة كجهة تنظيمية و ضبطية.

واعترفت المادة 55 لكل مواطن بأن يختار محل إقامته وبأنّ دخوله و خروجه من التراب الوطني مضمون و في كلا الوضعيتين إقامة أو خروجاً يفرض القانون تدخل جهة الإدارة المعنية (بلدية، دائرة) بغرض الحصول على الوثائق المثبتة للوضع و لممارسة حرية ما.

وضمن دائرة الحقوق السياسية أعلنت المادة 62 عن حق الترشيح والانتخاب و من المؤكد أنّ ممارسة هذين الحقين يتطلب تدخل جهات إدارية كثيرة مركزية و محلية كرئاسة الجمهورية و رئاسة الحكومة ووزارة الداخلية و الولايات و البلديات.

و صرحت المادة 63 بمبدأ المساواة في تقلّد الوظائف العامة و حظرت التمييز أيا كان شكله مع إجازة وضع شروط قانونية لتقلّد كل وظيفة حسب طبيعتها و حسب

التصنيف و المهام وكرست المادة 70 الحق النقابي وهو أيضا يمارس داخل الإدارات العمومية (مركزية، محلية، مرفقية).

كما كرتست المادة 71 حق الإضراب وهو الآخر يمارس في مجال الإدارات العمومية كما يمارس في القطاع الخاص.

وجاءت المادة 91 محددة لسلطات و صلاحيات رئيس الجمهورية ومن بين الصلاحيات ذات الصلة بالقانون الإداري تعيينه لرئيس الحكومة وإنهاء مهامه. ورئاسته لمجلس الوزراء. فرئيس الجمهورية إلى جانب أنه شخصية سياسية فهو أيضا شخصية إدارية. و بناء على هذه الصفة الأخيرة اعترفت له المادة 92 من الدستور بالتعيين في وظائف الدولة السامية، ويتعلق الأمر بتعيين الوزراء و الأمناء العامين للوزارات و القضاة و الولاة...

و يمارس رئيس الحكومة و وظائف إدارية كالتعيين في المناصب السامية في الدولة خارج نطاق التعيينات الرئاسية، و توزيع المهام بين الوزراء و رئاسة مجلس الحكومة و هو ما حددته المادة 99 من الدستور.

واعترفت المواد 105 و 106 و 108 لرئيس الجمهورية بممارسة سلطة الضبط الإداري سواء في حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية وهو ما سنفصل فيه عند التطرق لنشاط الضبط الإداري.

ومن هذا الكم الهائل من المواد الواردة في دستور 2016 ذات العلاقة بالمجال الإداري يتبين لنا مدى عمق الصلة بين القانون الإداري و القانون الدستوري. فلا يمكن بحال من الأحوال الفصل بينهما أو حتى محاولة إنكار هذه العلاقة الوطيدة.

ومع اختلاف قواعد و مجال اختصاص كل من القانون الدستوري و القانون الإداري، إلا أنّ العلاقة بينهما تظل قائمة لذلك قيل " إنّ روح دراسة كل من القانون الدستوري و القانون الإداري في دولة ما تعتبر واحدة حتى يمكن تشبيه القانون الدستوري بأنه الصوت و القانون الإداري هو الصدى و قيل أيضا أنّ الوظيفة العامة بذاتها وعن طريق الموظفين هي الأداة التي تسوس الحريات بجميع صورها و شتى مظاهرها الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية.¹

، إن القانون الدستوري يبين تنظيم المؤسسات السياسية العليا في الدولة وخاصة السلطات الثلاثة وهي السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، في حين يهتم القانون الإداري بالسلطة التنفيذية أساسا ولاسيما ما يتعلق بالوظيفة الإدارية منها. إن السلطة التنفيذية تؤدي نوعين من الوظائف: الوظيفة السياسية

¹ عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 49 وما يليها. حتى ص 53

مثل وضع سياسة البلاد والبرامج لمختلف القطاعات الوزارية، وهي تخضع في هذا إلى القانون الدستوري.¹

3) علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام.

إن العلاقة بين القانون الإداري و القانون الدولي العام تبرز من خلال اهتمام كلا القانونين بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام. غير أنّ مجال اهتمام القانون الإداري بها ينحصر.. بالأساس في النشاط الداخلي ذو الطبيعة الخاصة أي الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان، لا الدولة باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الخاص.

بينما يهتم القانون الدولي العام بنشاط الدولة الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك في علاقتها مع المنظمات الدولية، فكأنما القانونين ينظمان نشاط شخص معنوي عام واحد هو الدولة، لكن ضمن مجالين مختلفين، مجال للنشاط الداخلي تكفل به القانون الإداري. ومجال للنشاط الخارجي تكفل بتنظيمه القانون الدولي العام. ورغم التباعد في المجال، بل في طبيعة القواعد، إلا أنّ العلاقة بين القانون الإداري و القانون الدولي العام تظل قائمة لا يمكن إنكارها، ذلك أنه لو نظرنا لمجال المنازعات الإدارية فإنه للإمكان أن نتصور أنّ القاضي الإداري كما يطبق نصوصا داخليا كقانون الوظيفة العامة أو قانون نزع الملكية أو القوانين العقارية أو قانون المالية قد يطبق نص معاهدة دولية على النزاع المعروض عليه إذا كانت الجزائر طرفا فيها ولقيت مصادقة من الجهات المخولة قانونا و تعلقت قواعدها بالنزاع الإداري المعروض على القاضي.

ويعود تأسيس إلزام القاضي الإداري بتطبيق نص المعاهدة إلى المادة 132 من الدستور والتي جعلت للمعاهدة المصادق عليهما من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على البرلمان مرتبة ومركزا يعلو القانون. فإذا كان القاضي الإداري ملزم بتطبيق القانون، فإنّ إلزامه بتطبيق نص المعاهدة يكون من باب أولى اعتبارا من أنّ المعاهدة تعلق القانون.

فلو تصورنا أنّ نص المعاهدة تعلق بحماية الموظف العام في مجال المساءلة التأديبية وكوّنت المعاهدة إجراء جديدا عندها يلزم القاضي الإداري بتطبيق هذا النص اعتبارا أنه يعلو التشريع الداخلي.

وليس القاضي الإداري وحده من يطبق نصوص المعاهدة بل القاضي التجاري و القاضي العمالي و القاضي الشخصي. و القاضي البحري و غير هؤلاء من القضاة متى كانت الواقعة المعروضة على القاضي مشمولة بنص المعاهدة، وإلا فما الفائدة أن

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 16.

يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة بعد عرضها على البرلمان ولا تنفذ من قبل الجهات المعنية و منها القضاء.

ونظرا للعلاقة الكبيرة بين القانون الإداري و القانون الدولي العام ظهر إلى حيز الوجود فرعا جديدا من فروع القانون هو القانون الدولي الإداري خاصة وأنّ المجتمع الدولي يسير بخطى ثابتة من أجل توحيد التشريعات في المجال الواحد ومنه الإداري. وتتجلى لنا تطبيقات القضاء الإداري الجزائري للنصوص الدولية و الخارجية من خلال قرار مجلس الدولة الغرفة الخامسة ملف رقم 002111 بتاريخ 08-05-2000 قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، و تتلخص وقائع هذه القضية أنّ اللجنة المصرفية ببنك الجزائر رفضت توكيل المحامية الفرنسية المسماة جوال موسار مسجلة بنقابة المحامين لباريس بحجة أنها لم تقدّم رخصة لممارسة نشاط الدفاع بالجزائر مسلّمة من قبل نقيب المحامين وفق ما تنص على ذلك المادة 6 من القانون 04.91 المؤرخ في 08.01.1991 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، غير أنّ هيئة الدفاع ليونين بنك تمسكت بتطبيق المادة 16 من البروتوكول القضائي المبرم بين الجزائر و فرنسا بتاريخ 28.08.1962 والذي يعفي المحامي الفرنسي- من تقديم رخصة للمرافعة أمام الجهات القضائية الجزائرية و يلزم فقط باختيار مقرر محامي. وقد قامت المحامية الفرنسية باختيار مقرر محامي هو الأستاذ عبلاوي و بالتالي احترمت سائر الإجراءات المنصوص عليها في البروتوكول القضائي. وعليه انتهى مجلس الدولة إلى إبطال القرار المطعون فيه¹.

(4) علاقة القانون الإداري بالقانون المدني وقانون الأسرة:

يوصف القانون المدني بأنه أم الشرائع، وذلك راجع إلى أسبقية هذا القانون في الوجود على سائر القوانين، مما يجعل من القانون المدني الأصل والمرجع الأساسي للقانون الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني، ومن أمثلة ذلك أحكام المسؤولية التقصيرية، والعقود بمختلف تسمياتها، ونظام الوصاية، وتقسيمات الأموال، لكن هذا لا يعني وحدة هذه الأحكام في القوانين، فهذه المسائل وإن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري إلا أن تطبيقاتها تختلف عن حالها في القانون المدني وذلك راجع لإختلاف الأشخاص القانونيين وأسس ذاتية القانون الإداري².

إن للقانون الإداري المستقل عن القانون المدني بكل خصائصه الذاتية والخاصة، وبطبيعة وأسسها المختلفة اختلافا أساسيا وجوهريا عن القانون المدني، علاقة وثيقة وقوية، فبالإضافة إلى حقيقة كون القانون المدني الأصل والمصدر الاصيل لقواعد

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 64 و ص 65 و ص 66.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 16.

القانون الإداري المتعلقة بالمعاملات الإدارية (العقود الإدارية) وبالمسؤولية الإدارية وفكرة الوصاية الإدارية، فإنه من مظاهر العلاقة الوطيدة والقائمة بين هذين الفرعين القانونيين المنفصلين والمستقلين عن بعضهما البعض، أن القانون الإداري قد إستعار واستمد الكثير من إصطلاحاته وتعبيراته القانونية الإصطلاحية من القانون المدني، مثل إصطلاحات الشخصية القانونية، والالتزام الإداري والعقد الإداري، والوصاية الإدارية والمسؤولية الإدارية.

كما أن السلطات الإدارية والقضاء الإداري المختص بالمنازعات والدعاوي القضائية الإدارية كثيرا ما يختارون بحرية وبسلطة تقديرية تطبيق قواعد القانون المدني عندما يرونها أصلح وأكثر ملائمة للمصلحة العامة من تطبيق قواعد القانون الإداري، كما هو الحال في تطبيق قواعد المدني على العقود المدنية التي تبرمها الإدارة العامة خارج نطاق نظام المناقصات والمزايدات العامة (خارج نطاق قانون الصفقات العامة).

وتطبيق قواعد القانون المدني على مسؤولية الدولة عن حوادث السيارات، وتطبيق قواعد القانون المدني عملية تقدير التعويض بصفة عامة وتقدير التعويض عن الضرر المعنوي في المسؤولية الإدارية بصفة خاصة والنظام القانونية للأشخاص المعنوية الإدارية.

فهذه بعض الأمثلة التي تدل على وجود وقيام العلاقة بين القانون الإداري والقانون المدني بالرغم من استقلالهما وانفصالها عن بعضهما البعض.¹ مما لا شك فيه أنّ القانون المدني يعتبر من أقدم فروع القانون، وأنّ قواعده تعد بمثابة شريعة عامة فيما يحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي و في مختلف أوجه التصرف سواء بالبيع أو الإيجار أو الرهن... الخ. إنّ أبرز ميزة للقانون المدني أنه قانون المساواة والتوازن فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة ولا يفاضل بين مصلحة وأخرى، أو أن يزود متعاقد بسلطة حيال المتعاقد الآخر.

أمّا في مجال القانون الإداري فإن العلاقة أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماما عما هو سائد في القانون المدني. فالإدارة باعتبارها طرفا في علاقة ما تحظى بمركز متميز و تمارس بموجبه جملة من السلطات تجاه الأفراد فهي تصدر القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم، ومع ذلك يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار ولا يجوز لهم التصدي تجاهه وإلا خضعوا للعقوبة التي حددها القانون .

كما أنّ الإدارة في مجال التعاقد لا تخضع لما هو سائد في القانون المدني بأنّ العقد شريعة المتعاقدين، بل يجوز لها من منطلق أنها سلطة عامة أن تعدل العقد الإداري

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 53 و54.

بإرادتها المنفردة. ومن سلطتها أيضا أن توقع الجزاء المالي على المتعاقد معها دون حاجة للجوء للقضاء. و يجوز لها أن تفسخ العقد بإرادتها المنفردة دون أدنى داع لرفع دعوى الفسخ.

وكما تملك الإدارة أدوات ضغط كثيرة تجاه المتعاقد معها منها و سيلة التنفيذ الفوري لمضمون عقد التوريد على حساب المتعاقد مع الإدارة و هذا في حالة إخلال بالتنفيذ وهذه الأحكام في مجموعها لا مثيل لها على صعيد القانون المدني وهي التي تضي على القانون الإداري طابعا خاصا و مميذا كيف لا وقد أطلق على قواعده بالاستثنائية وغير المألوفة.

وينبغي الإشارة أنّ قواعد القانون الإداري بدأت تظهر للوجود بعد أن وصل الفقه إلى تحديد مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها مع قناعته أنّ القواعد التي تخضع لها ليست هي قواعد القانون المدني، بل قواعد بديلة تراعي مركز الإدارة و خصوصيتها ورغم استقلالية القانون الإداري عن القانون المدني على نحو تقدم شرحه و بيانه، إلا أنّ العلاقة بينهما قائمة ولا يمكن هي الأخرى إنكارها بأي حال من الأحوال.

ومن أبرز صور العلاقة أنّ القانون المدني هو من يعلن عن الوجود المدني وعن الشخصية القانونية لأهم الجهات الإدارية كالدولة و الولاية و البلدية و المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فهذه المادة 49 (تعديل 2005) اعترفت بالشخصية الاعتبارية لكل هذه الجهات المذكورة حتى تمكنها من مزاولة نشاطها و القيام بوظيفتها ويتم بموجب هذه الشخصية الاعتبارية الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة وبأهلية التعاقد وبأهلية التقاضي و بنائب يعبر عن إرادتها و بموطن وهو ما ذكرته المادة 50 من القانون المدني.

ولا يتصور أبدا أن تمكن الجهة الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقيه من القيام بوظيفتها و تلبية حاجات الأفراد دون توظيف وإعمال عناصر الشخصية الاعتبارية الواردة في القانون المدني.

واعترفت المادة 52 (تعديل 2005) لوزير المالية بأن يمثل الدولة في حالة المشاركة المباشرة في العلاقات التابعة للقانون المدني. ولم يكتف القانون المدني بإضفاء الطابع المدني لأشخاص القانون الإداري بل إلى جانب ذلك كفل حماية مدنية للأموال العامة بموجب المادة 689 منه، فلم تجز التصرف فيها أو حجزها أو تملكها بطريق التقادم وهذا بغرض المحافظة عليها من الزوال. إذ بغير هذه المادة لصار من الممكن الحجز على الممتلكات العامة المستخدمة لأداء النشاط الإداري من قبل القائم بالتنفيذ بما يشل يد الإدارة في تلبية الخدمة العامة وهو ما ينعكس سلبا على المنتفعين من خدمات المرفق العام. وبغير هذه المادة (689) من القانون المدني

لصار جائزا التصرف في الأموال العامة بما يؤدي في النهاية إلى ضعف الوسائل المسخرة للإدارة لتلبية الخدمة العامة.

إن بسط الحماية المدنية الثلاثية من عدم جواز التصرف وعدم جواز الحجز وعدم جواز التملك بطريق التقادم يؤدي في النهاية إلى المحافظة على المال العام المملوك للمجموعة الوطنية.

وتضمنت قواعد القانون المدني أحكام المسؤولية في مجال الوظيفة العامة، فهذه المادة 129 (تعديل 2005) أقرت بصراحة عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن أفعاله التي تحدث ضررا بالغير إذا ثبت أن قيامه بها كان نتيجة تنفيذه لأوامره سلمية صدرت إليه.

وليس هناك أي مانع أمام القاضي الإداري أن يتبنى قواعد المسؤولية الشخصية أو المسؤولية عن الأشياء الواردة في القانون المدني. إن العلاقة بين فروع القانون الخاص و القانون الإداري لا تتوقف عند العلاقة بين القانون الإداري و المدني بل تمتد لفروع أخرى كقانون الأسرة. إذ أن القاضي الإداري قد يطبق على النزاع المعروض عليه أحكام وقواعد قانون الأسرة.

وكمثال تطبيقي القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1997.01.05 قضية م.م ضد مديرية التربية لولاية البويرة الملف رقم 131778 أين طبق القاضي الإداري أحكام الكفالة الواردة في القانون المدني. وكذلك قرار المحكمة العليا في غرفتها الإدارية بتاريخ 01.19.97 الملف رقم 116191 قضية ورثة ح.أ ضدّ رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين العصافير ولاية باتنة إذا طبق القاضي الإداري على النزاع المعروض عليه أحكام الهبة الواردة في قانون الأسرة، وكثيرة هي القضايا التي طبق عليها القضاء الإداري قاعد القانون الخاص .

واعترفت المادة 677 من القانون المدني للإدارة في الحالات التي حدّدها القانون وضمن شروطه وكيفياته بنزع الملكية العقارية مقابل تعويض عادل ومنصف و في حالة الاختلاف بشأن مبلغ التعويض جاز اللجوء للقضاء لتحديده.

كما اعترفت المادة 679 من ذات القانون للإدارة أن تمارس سلطة الاستيلاء. وبينت المادة 680 الجهة الإدارية الممارسة لهذه السلطة وحددها كأصل عام بوالي الولاية أو أي جهة أخرى مؤهلة قانونا.

أما بالنسبة لعلاقة القانون الإداري بقانون الأسرة فهي ثابتة من خلال أن قانون الولاية تضمن أحكام تتعلق بالهبات والوصايا وهذا ما نصت عليه المادة 133 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير المتضمن قانون الولاية. ومن هنا فكل وصية أو هبة يجب أن تتم وفق المواد من 14 إلى 212 من القانون 84-11 المؤرخ في 9 يونيو 1984 المتضمن قانون الأسرة.

وتضمن قانون البلدية هو الآخر أحكاما تتعلق بالهبات والوصايا موضوع المادة 57 و82 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية. كما تبدو العلاقة بين القانون الأسرة وقانون الانتخابات باعباره من القوانين الإدارية في جزء كبير منه كونه تحدث عن المحجور عليه في المادة 3 من القانون العضوي 1610 المؤرخ في 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2016. وأحكام الحجر منظمة بمقضي- قانون الأسرة. لذا استند قانون الانتخابات المذكور ضمن مقتضياته لقانون الأسرة.

وماهي محكمة التنازع بموجب قرار منشور في مجلة المحكمة العليا " عدد خاص " يحمل تاريخ 21-12-2008 رقم الملف 73 اعترفت أن القضاء الإداري هو المختص بإبطال عقد توثيقي عندما تكون الإدارة طرفا في النزاع في حين سبق لمجلس الدولة في أكثر من قرار أن اعتراف باختصاص القضاء العادي بالنظر في هذا النزاع.¹ إن القانون الإداري يتبنى في بعض الأحيان بعض القواعد القانونية ذات الطابع المدني وأحسن مثال على ذلك العقد le contrat.

فعل سبيل المثال إدارة ما تريد الحصول على عقار، فتستعمل عقد الكراء le contrat de location كوسيلة من وسائل القانون الإداري.

فتنص المادة 679 من القانون رقم 88-14 المؤرخ في 03 ماي 1988م المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975م المتضمن القانون المدني ما يلي « يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون»

إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والإستعجالية وضماناً لإستمرارية المرافق العمومية، الحصول على الأموال والخدمات عن طرق الإستيلاء.

ولا يجوز الإستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلاً للسكن.²

5) علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

العلاقة بين القانون الاداري وقانون المرافعات والإجراءات المدنية قوية ومصيرية، حيث نجد أن قانون المرافعات والإجراءات المدنية يتكفل في أغلب الأحيان والنظم القضائية في العالم ومنها النظام القضائي الجزائري، بتنظيم المنازعات الإدارية وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، حيث نجد أن قواعد قانون الإجراءات والمرافعات المدنية التي تحدد جهة القضاء المختص بالدعوى والمنازعة القضائية الإدارية ابتدائيا واستثنافا ونقضا وتبيين الدعاوي والمنازعة القضائية التي يمكن رفعها لحل المنازعات الإدارية القضائية وتحدد وتبين الشروط

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 54 و55 و56 و57 و58

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17.

والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يجب إحترامها وإتباعها أثناء رفع الدعوى القضائية الإدارية، وكذلك طرق الطعن في الأحكام القضائية في المنازعات الإدارية.¹ للقانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية هذا الأخير الذي نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (النوعي و المحلي) و سيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها. وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذا الغالب أنها طرف مدعي عليه، فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية الصادر كمرحلة أولى بموجب الأمر 66-154 المؤرخ 8 جوان 1966 المعدل و المتمم في مرحلة أولى وبالعودة للأحكام المقررة في هذا القانون نجد المادة 7 من قانون الإجراءات الأول مثلا بينت الاختصاص النوعي للمجالس القضائية فاصلة بين الاختصاص الغرف الجهوية و الغرف المحلية. فعقدت الاختصاص بالنظر في دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية الخاصة بالقرارات الصادرة عن الولايات (هكذا إطلاقا) للغرف الجهوية الخمس وهي: الجزائر وهران و بشار و قسنطينة وورقلة. أمّا الغرف المحلية الموجودة إلى حد الآن على مستوى 35 مجلسا قضائيا فتختص بالنظر في دعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعية الموجهة ضد القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية. كما تختص بالنظر في دعاوى المسؤولية المدنية للدولة و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و الرامية لطلب التعويض.

أما في المرحلة الثانية فصدر القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية . وبينت المادة 800-801 منه قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية . أما المواد من 803 إلى 806 بينت قواعد الإختصاص الاقليمي.

وتبرز العلاقة في القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أنّ هذا الأخير هو الذي يبيّن تشكيلة المحكمة الإدارية و سلطة القاضي الإداري، و سير الجلسات وإجراءات المنازعة الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية والطعن فيها. وكذلك يبين قانون الإجراءات المدنية الأصول الإجرائية لتنفيذ الأحكام القضائية.

وجدير بالإشارة أنّ القانون 98-01 أحال بخصوص الإجراءات لقانون الإجراءات المدنية و هذا ما نصت عليه المادة 40 منه. كما أنّ القانون 98-02 كرس هو الآخر

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 56.

هذه الإحالة بموجب المادة 2 منه بما يؤكد أنّ قانون الإجراءات المدنية في الجزائر و حتى اليوم هو القانون العام في المادة الإجرائية¹.

6) علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي.

يوصف قانون العقوبات بأنه قانون القهر والالزام، ووجد أساسا لحماية الحقوق وصيانة الحريات، ومنه فهو قانون لصيق بكافة القوانين الأخرى، بما فيها القانون الإداري، بحيث ينص قانون العقوبات على مختلف الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري، كجرائم إهانة الموظفين، وجرائم إفشاء الأسرار أو الاختلاس والرشوة، والجرائم المتعلقة بالانتخابات، مما يجعل من قانون العقوبات ذلك القانون الذي يضمن التوازن بين المصلحة العامة في الدولة والتي تقوم الإدارة العامة بضمانها من جهة، والحقوق والحريات الخاصة بالأفراد من جهة أخرى، مما يجعل من هذين القانونين متكاملين كونهما فرعين من القانون العام.²

لل قانون الإداري علاقة وثيقة مع القانون الجنائي، بالرغم من استقلال كل من القانون الإداري والقانون الجنائي عن بعضهما البعض، وانتماء القانون الإداري إلى قسم القانون العام الداخلي، وانتماء القانون الجنائي للقانون الخاص- وفقا للتقسيم التقليدي الأكاديمي للقانون- ودائما مضمون وطبيعة هذه العلاقة هو التعاون والتكامل والتناسق في ضبط وتنظيم العلاقات والروابط القانونية الإدارية بصورة أكثر أحكاما وقوة. فهكذا نجد أن قواعد القانون الجنائي هي التي تقرر الأساس القانوني للعقوبات والجزاءات الإدارية التي يتضمنها القانون الإداري في بعض الحالات مثل الجزاءات الجمركية وبعض الجزاءات الإدارية على المتعاقدين مع الإدارة العامة.³ قد يبدو لأول وهلة أن لا علاقة للقانون الإداري بالقانون الجنائي اعتبارا من أنّ الأول قانون سلمي لا يهتم بالسلوك الجرمي أيا ما كانت درجة خطورته، بينما الثاني يهتم بظاهرة الجريمة و يحدد لها عقابا مناسبا. غير أنّ مثل هذا التصور والحكم يتبدد إذا ما وضعنا بعين الاعتبار أنّ ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري. وليس المحيط الإداري ببعيد عن ظاهرة الجريمة. بما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون.

ورجوعا لقانون العقوبات الجزائري ولنص المادة 144 (القانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 جوان 2001) نجدها قد حددت عقوبة تتراوح من شهرين إلى سنتين و بغرامة من 1.000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من أهان قاضيا أو موظفا عموميا أو قائدا، أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 62 و63.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17.

³ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 54.

بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو الاحترام الواجب لسلطتهم.

وشددت المادة 148 في العقوبة من سنتين إلى 5 سنوات إذا حدث الاعتداء بالعنف أو القوة. كما وضعت المادة 155 عقوبة لمن يبادر إلى كسر أختام السلطة العمومية تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات. وكفلت المادة 158 لسجلات السلطات العمومية و عقودها و سنداتها حماية خاصة ضد الاعتداء عليها محددة عقوبة لهذا الفعل من 5 إلى 10 سنوات.

وجرّمت المادة 175 فعل التعرض لحرية المزايدات و المناقصات ووضعت لها عقوبة تتراوح من شهرين إلى 6 أشهر و بغرامة من 500 إلى 200.000 دج. وبينت المادة 183 جريمة العصيان باعتبارها شكلا من أشكال الهجوم على الموظفين أو ممثلي السلطة العمومية عندما يقومون بتنفيذ الأوامر و القوانين واللوائح. وحددت المادة 184 عقوبة للفاعل من 3 أشهر إلى سنتين و بغرامة من 500 إلى 1000 أو بإحدى هاتين العقوبتين. و شددت المادة 185 في العقوبة إلى ثلاثة سنوات في حدها الأقصى إذا وقع العصيان لأكثر من شخصين.

وحددت المادة 205 و 206 عقوبة من 5 سنوات إلى 20 سنة لكل من قلد أو زور طابعا وطنيا (ختما) أو دمغة أيا كانت المادة المستعملة. وجرمت المادة 214 فعل التزوير في المحررات العمومية أو الرسمية محددة أقصى. عقوبة لها تتمثل في السجن المؤبد إذا وقعت من جانب الموظف وهذا إما بوضع توقيعات مزورة أو بإحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو بالكتابة في السجلات و غيرها من أشكال التزوير. أمّا المادة 222 من قانون العقوبات فقد جرمت هي الأخرى فعل التزوير في الوثائق و الشهادات ووضعت لها عقوبة تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات و غرامة من 1500 دج إلى 15000 دج. كما جرّمت المادة نفسها استعمال المزور مع تبيانها لصور هذا الاستعمال.

وجرمت المادة 223 فعل الحصول على وثائق إدارية بتصريحات كاذبة كالايصالات وجواز السفر و غيرها ووضعت لها عقوبة من 3 أشهر إلى 3 سنوات و غرامة من 500 إلى 5000 دج.

وبيّنت المادة 242 من نفس القانون جريمة انتحال الوظائف العمومية ووحدت لها عقوبة من سنة إلى 5 سنوات. كما بينت المادة 244 أشكال الانتحال. وكفلت المادة 301 من قانون العقوبات حماية خاصة لأسرار الوظيفة وجرمت الموظف في حال إفشاء هذه الأسرار ووضعت عقوبة لهذا الفعل تتراوح من شهر إلى 6 أشهر. وبينت المادة 350 من نفس القانون العقوبة المقررة لفعل السرقة وهذا بشكل عام ينطبق وصفه في المجال الإداري.

أما المادة 444 فقد كفلت حماية للطريق العام حتى لا يتأثر الجمهور في استعماله. وجرمت فعل وضع أو ترك مواد أو أشياء في الطريق العام محددة عقوبة الغرامة من 100 إلى 1000 دج. وجرمت المادة 453 فعل مخالفة اللوائح التنظيمية وحددت له عقوبة من 50 إلى 200 دج.

كما جرمت المادة 459 فعل مخالفة المراسيم و القرارات المتخذة قانونا من جانب السلطة الإدارية وان كانت قد وضعت لها عقوبة لا تنسجم مع درجة المخالفة وحددتها بما لا يزيد عن 3 أيام حبس.

وبالرجوع للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نجد المادة 6 منه ألزمت كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضائها و الولاة و غيرهم بالتصريح خلال الشهرين الموالية للانتخاب أو التعيين وهذا أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا. وهؤلاء الأشخاص المشمولين بالمادة السادسة من القانون المذكور هم يمارسون مهام إدارية. وجاءت المادة 9 من ذات القانون لترسي المبادئ الأساسية لإبرام الصفقات العمومية كمبدأ علانية المعلومات المتعلقة بالصفقة و مبدأ الشفافية ومبدأ المنافسة الشريفة المبنية على أسس ومعايير موضوعية.

و اعترفت نفس المادة بحق الطعن بالنسبة لكل مترشح في حال عدم احترام الإدارة لقواعد إبرام الصفقة العمومية.

وبينت المادة 11 من القانون 06-01 مظاهر الشفافية في التعامل مع الجمهور من الحصول على المعلومات تتعلق بتنظيم الإدارة و سيرها. وتبسيط هذه الإجراءات وبنشر المعلومات والرد على العرائض و الشكاوي و تسبيب القرارات الإدارية و تبيان طرق الطعن فيها.

وجرمت المادة 25 منه فعل الرشوة ووضعت عقوبة له تراوحت بين سنتين إلى عشر سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

كما جرّمت المادة 26 فعل الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية ووضعت له ذات العقوبة. وجرم المشرع فعل الرشوة في مجال الصفقات ووضع له عقوبة تتراوح من 10 إلى 20 سنة و بغرامة من 1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج وهذا ما أعلنت عنه المادة 27 من نفس القانون.

أما المادة 29 فقد جرمت فعل اختلاس الممتلكات من قبل الموظف أو استعمالها على نحو غير شرعي ووضعت لها عقوبة تتراوح من سنتين إلى عشر سنوات و غرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج. وذات العقوبة قررت لجريمة الغدر المرتكبة من قبل الموظف العام حين يقبل على تلقي أو اشتراط أو أن يأمر بتحصيل مبالغ مالية

يعلم أنها غير مستحقة الأداء سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف، وهذا ما ورد صراحة في نص المادة 30 من القانون المذكور.

وجرمت المادة 31 فعل التخفيض الغير قانوني للضريبة و الرسم الذي يقبل عليه موظف إدارة الضرائب وحددت له العقوبة من 5 إلى 10 سنوات و غرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج.

أما المادة 32 فقد جرمت فعل استغلال النفوذ من جانب الموظف ووضعت لهذه الجريمة عقوبة تتراوح من سنتين إلى 10 سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

وجرّمت نصوص كثيرة أفعالا لها علاقة بممارسة الوظيفة العامة من ذلك جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية موضوع المادة 35 من القانون 06/01. والثراء غير المشروع موضوع المادة 37، وتلقى الهدايا موضوع المادة 38.

ومن هذا الكم الهائل من النصوص سواء المقررة في قانون العقوبات الجزائي أو في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نستنتج مدى عمق العلاقة بين القانون الإداري و القانون الجنائي. فالقواعد الجزائية أيا كانت منظومتها القانونية متى تعلقت بمجال الإدارة العامة فهي مسخرة لاشك لحماية الموظف من الغير، وحمايته من نفسه، حتى لا يقبل على ارتكاب أفعالا جزائية مستغلا في ذلك صفته الوظيفية. كما أنّ هذه القواعد الجزائية تحمي أموال الإدارة وممتلكاتها من كل فعل أو سلوك يؤدي إلى اختلاسها أو تبديدها أو نقل الانتفاع بها إلى الغير من غير مبرر أو مسوغ من القانون، لذلك ظهرت تسمية أخرى لفرع جديد من القانون هو القانون الجنائي الإداري¹.

وكخلاصة لكل ما سبق فإن قواعد القانون الجنائي هي التي تكفل وتقرر الحماية الجنائية للقانون الإداري وللموضوعات والأعمال والعلاقات القانونية التي تشكل نطاق تطبيق القانون الإداري، ومثال ذلك المواد 144، 145، 146، 147، 148، 149 من قانون العقوبات الجزائي والمتعلقة بالجنايات والجنح التي تحمي العامل العام والموظف العام من جرائم الإهانة والتعدي عليه من قبل الأفراد.

وكذا المواد من بداية 150 إلى نهاية المادة 154 من القانون العقوبات الجزائي المتعلقة بحماية حرمة المدافن والموتى، والمواد من بداية 155 إلى نهاية المادة 159 من قانون العقوبات الجزائية المتعلقة بالحماية الجنائية للنصب التذكارية وكذا المواد 161 إلى نهاية المادة 164 المتصلة بحماية عملية تموين الجيش الوطني الشعبي، والمواد من بداية 170 إلى نهاية المادة 175 المقررة للحماية الجنائية للأعمال الإدارية الصناعية والتجارية وللمناقصات العامة (نظام المزايدات

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 58 و89 و60 و61 و62

والمناقصات العامة) التي تنظم عملية ابرام العقود الإدارية في النظام الإداري الجزائري.

كما نجد المواد من بداية 176 إلى نهاية 196 تقرر الحماية الجنائية للنظام العام والامن العام كوظيفة إدارية أساسية في الدولة، والمواد من 197 إلى نهاية 204 من قانون العقوبات الجزائري التي توفر الحماية للعملة والقوة الشرائية الجزائرية وحماية الخزينة العامة للدولة.

وكذلك المواد من 205 إلى نهاية المادة 213 من قانون العقوبات الجزائري التي تقرر الحماية الجنائية للأوراق والوثائق والشهادات الإدارية الرسمية والعرفية ضد جنائيات وجنح التزوير من طرف المجرمين. وكذا المواد من 242 إلى نهاية 253 من قانون العقوبات الجزائري التي توفر الحماية الجنائية الرادعة للوظيفة الإدارية والقانون الإداري ضد جرائم إنتحال الوظائف والألقاب واستغلال السلطة والنفوذ الإداري.

والمواد من 440 و 441 من قانون العقوبات الجزائري المتعلق بتوفير الحماية الجنائية للنظام العام والامن العام، وكذلك المواد 451، 452، 453 من قانون العقوبات المتعلقة بالمخالفات الجنائية التي تترتب ضد النظام العام والأمن العام.¹

(7) علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات الجنائية.

تتمثل العلاقة بين القانون الإداري وقانون الإجراءات أو المرافعات الجنائية في حقيقة هذا الأخير يقوم بعملية تنظيم الدعوى القضائية الجنائية لتحقيق وتطبيق الحماية الجنائية للقانون الإداري وللموضوعات والأعمال والعلاقات والوسائل التي تكون نطاق تطبيق القانون الإداري.

كما أن قواعد قانون الإجراءات والمرافعات الجنائية تقوم بدور حيوي وفعال في عملية الفصل والتمييز بين سلطات ورجال الضبط الإداري والضبط القضائي وترتيب وإستخراج الاثار والنتائج القانونية الناجمة عن عملية التفريق والتمييز هذه.²

(8) علاقة القانون الإداري بالقانون المالي.

يهتم القانون المالي أو علم المالية العامة كما يطلق عليه بجوانب النشاط المالي للدولة سواء تعلق هذا النشاط بالنفقات العامة للدولة أو بإيراداتها العامة أو بميزانيتها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة ومن هنا تبدو العلاقة قائمة بين القانون المالي و القانون الإداري، فالأجهزة الإدارية المختلفة سواء مركزية (الوزارات) أو المحلية (الولايات و البلديات) أو المرفقية (المؤسسات العمومية الإدارية) وغيرها

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 54 و55.

² مرجع نفسه، ص 56.

من الهيئات، تحتاج لممارسة نشاطها لنفقات عامة تمكنها من أداء مهامها المختلفة بهدف إشباع حاجات الأفراد و القيام بأعباء السلطة العامة. من أجل ذلك يقف سنويا أمام البرلمان مختلف الوزراء بغرض الحصول على الإعتمادات المالية لقطاعاتهم وهذا تطبيقا للمادة 140 من الدستور الفقرة 11 من دستور 2016م.

إنّ العلاقة الوطيدة بين القانون المالي و القانون الإداري تتضح من خلال اهتمام القانون الإداري بالمال العام و المال الخاص المملوك للدولة و هيئاتها المختلفة. كما يهتم بنزع الملكية و هو محور أيضا يلقي اهتماما لدى المختصين في العلوم المالية عند البحث خاصة في جانب الإيرادات.

كما أنّ العلاقة تبرز أيضا من خلال منازعات الضرائب فهي تصنف في النظام القضائي الجزائري على أنها منازعات إدارية يؤول الاختصاص بالنظر فيها للقاضي الإداري. ولقد نجم عن هذه العلاقة الكبيرة و الوثيقة بين القانون الإداري و القانون المالي أنّ بعض المختصين في القانون سواء في فرنسا أو الجزائر أو مصر- ساهموا في إصدار مؤلفات في المالية العامة.

وتبرز العلاقة بين القانون الإداري و القانون المالي أن تنفيذ الأحكام الإدارية فيما يتعلق بالجانب المالي منها تنفذ عن طريق الخزينة العامة وهذا طبقا للقانون 91/02 المؤرخ في 8 جانفي 1991م. حيث يلزم من صدر الحكم لصالحه ضد إدارة عمومية بإيداع نسخة تنفيذية من الحكم وكل الوثائق و المستندات التي تثبت بأن جميع المساعي لتنفيذ الحكم بقيت دون جدوى لمدة شهرين. وعندها يقوم أمين الخزينة تلقائيا بالأمر بسحب المبلغ من حساب الهيئة المحكوم عليها لصالح الطرف الدائن. وانطلاقا من هذا الدور ساهمت الخزينة العمومية وهي جهاز تابع وصائيا لوزارة المالية بتنفيذ الأحكام في المادة الإدارية بما يؤكد العلاقة بين القانون الإداري و القانون المالي¹.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 66 و 67.

الدرس الثاني

نشأة القانون الإداري

إن نشأة القانون الإداري هو نتيجة لتطور قد جرى على إمتداد مدة طويلة من الزمن. ويمكن تقسيم هذه المدة إلى مرحلتين : المرحلة الأولى تتسم بظهور قواعد قانونية تنظم الإدارة ولكن الشيء الملفت للإنتباه أن هذه المرحلة قد عرفت دول كثيرة بما فيها فرنسا، أما المرحلة الثانية، فهي تتسم بظهور قانون خصوصي يحكم الإدارة، هو القانون الإداري. فهذا ميزة خاصة بالنظام الفرنسي.

1 ظهور القواعد القانونية الإدارية في بعض الدول :

تاريخياً يقول أحد الفقهاء أن القانون الإداري في أشكاله الخاصة، قد ظهر في الحقيقة مند ظهور التنظيم الإجتماعي. ويقصد بالتنظيم الإجتماعي هو في البداية الحاجة إلى سلطة تنظم العلاقات بين أفراد المجموعات البشرية، ثم مع ظهور المدن فيما بعد، تحولت هذه السلطة تحت تأثير ظروف، لتشكل الهياكل الأولى للدولة. وبنشأة الدولة نشأت الإدارة.

إذن الإدارة قديمة قدم الإنسان، حيث قد عرفت الحضارات القديمة، منها السمرية المصرية القديمة، الصينية، الرومانية، الإسلامية... الخ. بالإضافة إلى هذا ومنذ القدم فالإنسان كان لابد له من قواعد تنظم سلوكه وتوفق بين مصالحه ومصالح الآخرين. وهذه القواعد أصطلح على تسميتها " بالقانون "، فظهر القانون بظهور الإنسان على الأرض. وأما الأشكال التي إتخذها القانون، فقد طبعت بمراحل تطور هذا الإنسان، فكانت مرحلة التقاليد العرفية ثم مرحلة التدوين، وهذا كان بعد ظهور الكتابة، ولقد إتجهت بعض المجتمعات إلى تدوين قانونها ونشره بين الناس.

وإذا اعتبرنا أن القانون بمفهومه العرفي والمدون قد ظهر مع ظهور الإنسان على الأرض، وإذا اعتبرنا أن الإدارة نشأت بنشأة الدولة، فالسؤال المطروح هو كالتالي: متى ظهرت القواعد القانونية التي تنظم الإدارة؟.

إن ظهور قواعد قانونية تنظم الإدارة هو مسار قد ظهر مند زمن بعيد، فأكبر الحضارات التي تعاقبت قد عرفت، إلا أن الإنتقال من قواعد قانونية عامة تنظم الإدارة إلى قواعد قانونية مستقلة عن باقي القواعد الأخرى للمنظومة القانونية التي تحكم وتنظم بلد ما، فإن السبب ربما قد يرجع إلى خصوصيات تاريخية وسياسية مرتبطة بالبلد نفسه، وهو ما ينطبق على النظام الفرنسي ونشأة القانون الإداري فيه¹. بينما نرى محاور جزئية ضمن القانون الإداري قديمة في ظهورها ولا يمكن الإعتراف بصفة الحدائة بشأنها. بل تعود نشأتها إلى أمم وشعوب خلت مند ظهور الدولة في

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 18-19.

حد ذاتها كمفهوم دستوري. فلو أخذنا على سبيل المثال لا الحصر.. نظرية التنظيم الإداري وهي أحد أهم محاور القانون الإداري فهي نظرية وجدت في الدولة الرومانية والدولة الصينية واليونانية والإسلامية وغيرها من الدول وعلى مدى الحضارات والأجيال المتعاقبة.

لذلك ذهب البعض إلى القول أن القانون الإداري كان ملازماً للدولة الإسلامية منذ وجودها وليس من خصائص الدولة الحديثة. لأن كل مجتمع متحضر- أياً كان نوعه يوجد به قانون إداري بمعناه الواسع الذي يتناول مجموعة موضوعات منها نظرية التنظيم الإداري.

وليست نظرية التنظيم الإداري لوحدها من عرفتها المجتمعات القديمة، بل نظرية المال العام، وسلطات الإدارة خاصة سلطة الضبط. فكل هذه النظريات اللصيقة بالقانون الإداري عرفتها الدولة القديمة التي لا يمكن أن يقوم لها ركن إذا لم تجسد فكرة التنظيم الإداري وتعتمد على الأعوان العموميين (الموظف العام)، وتمارس جملة من السلطات كمظهر من مظاهر وجودها سيما سلطة الضبط الإداري للتحكم في الجوانب الأمنية بما يؤدي إلى إستقرار الأوضاع وتنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم. فالمجتمعات القديمة عرفت القانون الإداري جوهرأً وتطبيقاً وممارسة ولم تعرفه شكلاً أو تسمية. أما القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق فلم يبرز للوجود إلا في فرنسا وعقب مراحل أساسية يمكن حصرها فيما يلي¹.

(2) نشأة القانون الإداري في فرنسا :

إن نشأة القانون الإداري في فرنسا هو نتيجة التطور قد جرى على إمتداد مدة طويلة من الزمن. ويمكن تقسيم هذه المدة إلى مرحلتين :

المرحلة الأولى : تتسم بخضوع الإدارة للقانون وهي مرحلة التي تشترك فيها فرنسا مع الدول الأخرى (أي تطبيق القانون الإداري بمفهوم الموسع).

أما المرحلة الثانية : فهي تتسم بخضوع الإدارة إلى قانون خصوصي هو القانون الإداري، وهذه المرحلة هي خصوصية فرنسية. تفصيل هذه المراحل كالتالي :

أ- المرحلة الأولى خضوع الإدارة إلى القانون :

تاريخياً كما سبق الذكر إن القانون الإداري أي تلك القواعد التي تنظم الإدارة، قد ظهر في الحقيقة منذ ظهور نوع من التنظيم الإجتماعي. وما ينتج عن هذا الأخير من نشأة السلطة ثم ظهور الدولة والإدارة وكذلك ظهور القانون ولاسيما القانون الذي ينظم عمل الإدارة، وفرنسا لا تستثنى من هذا المسار.

فخلال ما يسمى العهد القديم أي قبل سنة 1789م، كانت الإدارة في فرنسا تخضع في سيرها إلى القواعد القانونية، فعلى سبيل المثال في القرن الخامس (15)* أي مع

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 75-76.

نهاية القرون الوسطى وبداية النظام الإقطاعي، فإن الملك كان يصدر الأوامر العليا، والمراسيم لتنظيم مجال القانون العمومي وكل ما يتعلق بإعادة تنظيم المملكة، وهذا التشريع ملزم بالنسبة للمواطنين ولكل الإدارات.

ومن جهة أخرى فإن نظام العقود الإدارية يبدو أنه قد ظهر في شكله الخصوصي مع نهاية القرون الوسطى. إن هذه الأمثلة تؤكد أن القواعد القانونية التي تنظم الإدارة، قد ظهرت في فرنسا منذ زمن طويل.

ولكن خضوع الإدارة الذي تكرر ببطء، لا ينتج عنه بالضرورة وجود قانون إداري أي قانون متميز عن القانون الذي يحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، بحيث يمكننا تصور خضوع الإدارة لنفس القانون الذي يخضع له المواطنون، إن هذا الحل هو الذي يميز النظام الإداري في العالم الأنجلوساكسوني. فهذا العالم فضل إخضاع الإدارة إلى الشريعة العامة بدل القانون الإداري، أي يطبق على الإدارة القانون العادي الذي يطبق على الأفراد الأشخاص الطبيعية.

وبالتالي فإن عبارة قانون الإداري نشأت في فرنسا، ونشأت معها مادة القانون الإداري وبالتالي فإن نشأة القانون الإداري وهي خصوصية فرنسية. وهذا ما يجرننا بالتالي إلى التساؤل: كيف نشأ القانون الإداري في فرنسا؟.

ب- المرحلة الثانية خضوع الإدارة إلى القانون خصوصي (القانون الإداري بمفهومه الضيق) : من الأسباب الأساسية التي أدت إلى نشأة القانون الإداري في فرنسا، يجب ذكر في المقام الأول، الإتجاه إلى مركزه السلطة التي بدأت تتعزز لصالح الملك ابتداءً من القرن الخامس عشر. (القرن 15). وبالتالي وضع تعزيز لجهاز إداري، ومن بين أسباب ظهور هذا الإتجاه، يجب ذكر خاصة بروز ظاهرة الوطنية السياسية التي بموجبها أصبح الملك يمثل الوحدة الوطنية. وقد ترتب عن هذه الظاهرة وعلى سبيل المثال توحيد التراب الوطني، تثبيت إقامة الملك، إنشاء جيش ملكي... الخ.

وقد إستمر العمل على تركيز السلطة في القرن السادس عشر- (16) تحت تأثير فكرة السيادة. وهذا على حساب السلطات المحلية المتمثلة في الأمراء، الذين تحولوا شيئاً فشيئاً إلى ممثلين محليين للملك. وقد عممت هذه الطريقة شيئاً فشيئاً على كامل التراب الفرنسي، وبهذه الكيفية تكونت الدولة الملكية. إلا أنه تجدر الإشارة أن هذا الإتجاه أو المسار ولاسيما من خلال نشاط أعوان الملك، سيواجه مقاومة بقايا النظام القديم ولاسيما البرلمانات، وهذه البرلمانات هي عبارة عن محاكم موجودة في العاصمة الفرنسية باريس وكذلك في مقاطعات المملكة، وهي تنتمي إلى طبقة النبلاء التي كانت تكون إحدى القوى الإجتماعية الأساسية في فرنسا والتي كانت معادية لعملية مركزه السلطة. وعليه كانت البرلمانات تلعب دوراً حاسماً في كبح السلطة المطلقة التي يريد الملك إستعمالها وذلك من خلال مراقبة البرلمانات لنشاط الإدارة.

وعليه وإبتداءً من القرن السابع عشر.. (17) أي خلال النظام القديم، بدأت السلطة الملكية تتجه إلى منع البرلمان من النظر في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، وإسناد النظر فيها إلى مجلس الملك الذي ظهر في القرن السادس عشر (16) . وكان مجلس الملك يساعده في حل المنازعات الإدارية عن طريق تحضير وإعداد الإقتراحات ومشاريع القرارات التي يصدرها الملك بخصوص تظلمات وشكاوى الأفراد من إعتداءات الإدارة العمومية. ولكن لم يكن من السهل التمييز بين إختصاصات مجلس الملك الحكومية والإدارية والقضائية والإستشارية في هذه الحقبة التاريخية¹.

وإنطلاقاً من تمتع الملوك بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة (نقصد هنا بالخصوص ملك فرنسا قبل الثورة الفرنسية سنة 1789م بذات) . إستناداً منهم على فكرة أنهم إمتداد لإرادة الله وأنهم ظل الله فوق الأرض، فالعدالة مصدرها الملك ولا يتصور خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة حتى القضائية منها.

ولا شك أن تصوراً من هذا القبيل من شأنه أن يخلع كل قيد يحيط بالإدارة في تصرفاتها وهو ما يترتب عليه المساس بحقوق الأفراد خاصة بعد إنشغال طبقة البرجوازية ورجال الدين في جمع الثروة مما زاد الوضع سوءاً وهو ما دفع الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر فطالبوا الشعب أن يلتف حولهم ما أدى في النهاية إلى إنفجار الثورة.

كما أن الملك في المرحلة السابقة للثورة كان يقوم بنفسه بتوزيع الإختصاص بين المحاكم المختلفة ويملك حق سحب أي منازعة من القضاء (البرلمان) ليتكفل هو بالفصل فيها أو يعهد بها إلى غيره، كما تمتع الملك بسلطة واسعة إزاء الأحكام، فحق له أمر وقفها، أو ممارسة حق العفو².

3 ظهور نظام الإزدوجية القضائية :

بعد إندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789م، قام رجال الثورة أولاً بوضع نهاية لتدخل هذه البرلمانات (المحاكم) في شؤون الإدارة، ثم إلغائها نهائياً في سنة 1790م ولكن وخوفاً من الدور المعرقل الذي يمكن أن تلعبه المحاكم القضائية الجديدة (العادية) في عرقلة الإصلاحات كما لعبته البرلمانات أثناء النظام القديم لمراقبة نشاط الإدارة، أصدرت الجمعية التأسيسية، القانون المؤرخ في 24 أوت 1790م المتضمن التنظيم القضائي الجديد، والذي أقرت من خلاله بالإضافة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، نظرية فصل الهيئتين القضائية والإدارية، ومنع القضاة من التدخل في شؤون الإدارة³.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 19 وما يليها.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76-77.

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 23. وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص

ولتفصيل أكثر نسرِد ما قد جاء في الفصل 13 من قانون 1790م " إن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة والإكوانا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية".

وتأكد هذا المبدأ مرة أخرى بالقول: " إن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ويحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أيما كانت هذه الأعمال"¹.

إن هذا النص يعتبر أساس نظام الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية والقاعدة الأولية لنظام الإزدواجية القضائية (أي هو تكريس صريح لنظام الإزدواجية القضائية) وقد مر نظام الإزدواجية القضائية قبل أن يكتمل بصفة نهائية بعدت مراحل:

(4) مرحلة الإدارة القاضية :

أن قانون 1790م، وبالنسبة للتكفل بالمنازعات الإدارية، فإن إلغاء لاسيما مجلس الملك من طرف السلطة الثورية، فإن هذه الأخيرة لم تقم بتعويض مجلس الملك بأجهزة جديدة لتقوم مقام الأجهزة القضائية الملغاة. وهذا عكس ما فعلته بالنسبة للقضاء العادي،² وفي نفس الوقت فقد أبعدت المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها من إختصاص المحاكم العادية الجديدة. وبالتالي فالسؤال المطروح من هو الجهاز الذي سينظر في المنازعات بين المواطنين والإدارة خلال هذه المرحلة؟

إن السلطات الجديدة المنبثقة عن الثورة الفرنسية، قد أسندت الفصل في المنازعات الإدارية إلى الإدارة نفسها (أي الإداريين العاملين) أي المنازعات التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها فإنها تحال مباشرة على الملك (الملك ضمن مجلسه) والوزراء بعد سقوط النظام الملكي، أما المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها فيكون النظر فيها من إختصاص نفس الإدارة (أي أنها تكون قاضياً وطرفاً في نفس الوقت) وهنا إجتمع في الإدارة صفة الخصم والحكم لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القضائية³.

قد دافع الكثير عن قانون سنة 1790م بعدم مقاضاتها أمام المحاكم القضائية، وإن مقاضاة الإدارة أو مسألة أعوانها يؤدي دون ريب إلى عرقلة أعمالها التي تهدف بالأساس إلى تحقيق الصالح العام ونفع العام (وهذا إذا عرضناها أمام القضاء الذي تتسم إجراءات المثل أمامه بالبطء) فعندما تنوي الإدارة على سبيل المثال نزع

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 78.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 23.

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 24. وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص

ملكية وتقف أمام القضاء من أجل هذا العمل فإن إجراءات النزاع ستتوقف وأيلولة المال من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة ستجمد. وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعطيل المشاريع ذات الطابع العام. وما قيل عن النزاع يقال عن غيره من سلطات الإدارة كسلطة الضبط أو السلطات في مجال التعاقد.

ولكن وكنقد موجه لهؤلاء، حيث أنهم تناسوا أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض تمكين السلطة القضائية من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وهذا ما أكده "مونتيسكو" نفسه في كتابه روح القوانين بقوله: " كل شخص بين يديه سلطة مدعو إلى أن يستبد بها فلا بد إذن حتى تنظم الأشياء بكيفية تجعل كل سلطة تمنع تجاوزات السلطة الأخرى ".

إن عدم خضوع الإدارة أمام القضاء يعني أن المحاكم قد تكون في وضعية إنكار العدالة فهي حين يقصدها المتقاضون نتيجة عمل قامت به الإدارة أو تسبب فيه أحد أعوانها تضطر وتطبيقاً لقانون سنة 1790م إلى التصريح برفض الدعوى لعدم الإختصاص أيّاً كان الضرر الناتج عن هذا العمل وأياً كانت خروقاته وتجاوزاته.

وعليه فلا مفر من الإعتراف لجهاز القضاء بمراقبة أعمال الإدارة وهذا تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وصوناً للحقوق الأساسية والحريات العامة، ومنعاً للإدارة من كل عمل يوصف بالتعسف. وتبقى أن هذه المرحلة من مراحل تطور القانون الإداري تتميز عن غيرها وسابقتها، ففي المرحلة الأولى لم تكن الدولة ومن تم الإدارة تسأل عن أعمال موظفيها.

أما في ظل المرحلة الجديدة (الإدارة القاضية) صار بالإمكان مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها¹.

ولقد إستمر العمل بهذا النظام (أي الإدارة القاضية) خلال مرحلة الثورة الفرنسية أي في الفترة الممتدة بين 1790م إلى 1799م. ولكن تدريجياً فإن المصالح الإدارية المختصة في المنازعات الإدارية داخل الإدارة العامة ستشكل النواة الأولى للقضاء الإداري وذلك بإنفصالها عن الإدارة العامة، بحيث أن هذه الأجهزة الإدارية القضائية (المصالح الإدارية المختصة في المنازعات الإدارية داخل الإدارة العامة). حتى تفرض نفسها، فقد أثبتت أولاً إستقلالها إتجاه الإدارة العامة، وقد مر هذا المسار بمرحلتين هما²:

(5) مرحلة القضاء المقيد : (القضاء المحجوز)

في عهد نابليون بونابرت عرفت فرنسا تحولاً جذرياً في مجال منازعات الإدارة، إذ قام نابليون بإنشاء مجلس الدولة بمقتضى- المادة 52 من دستور سنة 1799م، حيث

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 78 وما يليها.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 24.

نصت المادة على إحداث مجلس الدولة كما تم إنشاء مجالس محافظات (إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم).

ولقد أرجع كثير من الكتاب سبب إنشاء مجلس الدولة إلى سبل التظلمات المرفوعة ضد الإدارة الفرنسية آنذاك¹. كما أن إنشاءه كجهاز إستشاري لدى السلطة المركزية هو يعتبر بمثابة بعث من جديد ولكن في شكل مغاير لمجلس الملك. وما يمكن ملاحظته أن قرارات مجلس الدولة في هذه المرحلة لم تكن تكتسي الطابع القضائي بل لا تخرج عن كونها آراء أو مشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة. يجب أن ترفع أمام رئيس الدولة (أو ما يسمى بالقنصل) نابليون في ذلك الوقت الذي كان له وحده حق المصادقة عليها أو رفضها. وعليه فإن دوره بهذا الشكل يعد إستشارياً، ولأن الدور أو الإختصاص القضائي الذي تقرر للمجلس كان ناقصاً، لهذا سمي بالقضاء المقيّد أو المحجور لأن الإقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة تبقى معلقة النفاذ، إلى حين تدخل رئيس الدولة الذي يستطيع وحده أن يقرها أو يرفضها (أي أن أحكام مجلس الدولة لم تكن نهائية).

أما بخصوص مجالس المحافظات (أو مجالس الأقاليم)، فقد كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا (مثل رئيس الدولة) إلا أن هذه الأحكام تستأنف أمام مجلس الدولة التي كانت أحكامه تعرض على القنصل. ولقد إستمرت هذه المرحلة إلى عام 1872م حيث أصبح قضاؤه مفوضاً (أي مجلس الدولة)².

وإذا كانت هذه المرحلة عرفت نواة القانون الإداري ممثلة في مجلس الدولة، إلا أنه لا يمكن الحديث عن وجود هذا القانون في هذه المرحلة بالذات لسببين : أ/ أن مجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل أن قضاءه كان مقيداً أو معلقاً على مصادقة رئيس الدولة، وبالتالي علق قضاؤه على مشيئة ورغبة السلطة التنفيذية.

ب/ أن مجلس الدولة لم يعتمد أحكاماً خاصة حال فصله في المنازعات إنما طبق القانون الخاص في المنازعات إنما طبق القانون الخاص. وتشد تسمية مجلس الدولة الإنتباه من زاويتين:

- أن تسمية مجلس الدولة إعتمدت على غرار التسمية التي كانت سائدة قبل الثورة وهي مجلس الملك فكأنما المجلس أنشئ لمساعدة السلطة التنفيذية.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80. وعلاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 20.

² علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 20. و عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80.

- أن تسمية مجلس الدولة أريد له في بداية الأمر أن يكون بمثابة هيئة مشورة تلجأ إليها السلطة التنفيذية.

وبخصوص حالات رفض رئيس الدولة الفرنسية لمشاريع الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة أشار الدكتور ثروت بدوي أنها لم تتعدى ثلاث حالات طوال القرن التاسع عشر، وأن حالات التعديل كانت في صالح المواطن المدعي لا الإدارة. وإن كان الأستاذ المذكور أشار لصعوبة تحديد وحصر حالات التعديل بحكم الحريق الذي أتى على أرشيف مجلس الدولة الفرنسي لعام 1871م¹.

6) مرحلة القضاء المفوض :

وقد ميز القضاء المفوض إتجاهان:

الإتجاه الأول: تكريس القضاء المفوض، حيث أنه وبصدور القانون المؤرخ ب 24 ماي 1872م والذي يتضمن (مبدأ القضاء المفوض) والذي بموجبه تكون لمجلس الدولة السيادة للفصل في الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية، وفي هذا الإطار فإن مجلس الدولة يصدر أحكاماً قضائية نهائية ونافذة بمجرد صدورها. بعكس ما كانت عليه في مرحلة القضاء المحجور الذي كان ينتظر مواقف رئيس الدولة عليها لكي تكون نافذة.

الإتجاه الثاني: صدور قرار كادو: تجدر الإشارة أن الإدارة بالرغم من صدور قانون 24 ماي 1872م، أرادت الإستمرار في العمل بنظرية الوزير القاضي أي أرادت الإعتماد بأن القاضي العادي في الشؤون الإدارية هو الوزير (أي رئيس الدولة). ولكن مجلس الدولة رفضها في قراره بتاريخ 13 ديسمبر 1889م في قضية كادو CADOT. وفي هذا القرار فقد أكد مجلس الدولة أن الإدارة قد فقدت وظيفتها القضائية. ومنذ هذا القرار فقد هجر مجلس الدولة فكرة إعتبار الإدارة العاملة (العامة)، القاضي في المسائل الإدارية، التي ظل مقيداً بها حتى أواخر القرن التاسع عشر، وذلك بقبوله دعوى رفعها الأفراد إبتداءً أمام مجلس الدولة، أي دون أن تعرض على الوزير المختص للفصل فيها أولاً.

وهكذا فقد أكد مجلس الدولة إستقلالية القضاء الإداري عن السلطات الإدارية، عن طريق رفضه بصورة نهائية للنظرية المسماة بنظرية الوزير القاضي أو القضاء المحجوز، وهكذا إكتمل نظام القضاء الإداري في فرنسا وإحتل مكانه بجانب القضاء العادي، وإكتمل معه نظام الإزدواجية القضائية بعد أن مر بمراحل مختلفة². وعليه فإننا نلاحظ أن مرحلة القضاء المحجوز (أو المقيد) لم تدم طويلاً، حيث وبصدور قانون في 24 ماي 1872م إترف لمجلس الدولة بصلاحيه الفصل في المنازعات

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 80-81.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 25-26.

الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قرارته. ولم تعد الأحكام تصدر بإسم رئيس الدولة بل بإسم الشعب الفرنسي.. ودرءاً لأي تنازع في مجال الإختصاص قد يثور، تم إنشاء محكمة تنازع تتولى الفصل في المنازعات بشأن الإختصاص الذي قد يحدث بين القضاء العادي والقضاء الإداري عند إبتداعه فكرة تميز قواعد القانون الإداري عن مجموع قواعد القانون الخاص¹.

(7) مرحلة إزدواجية القانون (قرار بلانكو الشهير)

إن إعتبار مجلس الدولة جهاز قضائي يتولى الفصل في المنازعات الإدارية، كان يثير إشكالية: ما هي القواعد القضائية التي يجب تطبيقها؟. فقد كان يعتمد في أحكامه على تطبيق قواعد القانون الخاص (القانون المدني والتجاري وغيره). مما خلق في كثير من الأحيان قصور في قواعد المعروفة في حل المنازعات رغم إجتهد مجلس الدولة في محاولة للإعتماد على مبادئ العدالة وروح القانون في تأسيس قراراته، وذلك عائد إلى غياب قانون خاص بالإدارة إلى غاية صدور قرار صدور قرار بلانكو عن محكمة التنازع يوم 08 فيفري 1873م².

ووقائع هذه القضية تتمثل في تعرض بنت صغيرة تدعى إيجينز بلانكو لحادث سير تسببت فيه عربة تابعة لووكالة التبغ التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع. قام ولي هذه البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لإبنته أمام المحكمة العادية (القضاء العادي) على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي، إلا أن وكالة التبغ إعتبرت أن النزاع يهم الإدارة وأن مجلس الدولة هو صاحب الإختصاص لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبث محكمة التنازع في الإختصاص. وعندما عرض الأمر عليها أجابت محكمة التنازع بتاريخ 08 فيفري 1873م بمايلي:

" حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.

- حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد.

- وحيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع وهو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قراراً صائباً يستوجب إقراره. " وهكذا يتضح لنا بما لا يدع مجالاً للشك أن هذا القرار أحدث هزة لا مثيل لها بخصوص إثبات ذاتية القانون الإداري على إعتبار أنه مجموعة قواعد تحكم

¹ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 20. و عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 81.

² علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 21.

الإدارة العامة وتتضمن أحكاماً إستثنائية غير مؤلوفة في مجال روابط القانون الخاص. وإذا نحن أمعنا النظر في حيثيات هذا القرار ومنطوقه نستنتج ما يأتي:
أ/ أن هذا القرار أعلن عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة بقوله: " حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني...". ومنها (أي الحثية) يفهم أن قواعد القانون المدني لم تعد تواكب نشاط الإدارة ولا تليق بطبيعة عملها. لذا وجب إستبعادها لعدم صلاحيتها وقصر تطبيقها فقط على الأفراد بحسب ما أشير إليه صراحة. وحيث يستبعد القانون المدني يقتضي المنطق القانوني، التفكير في قواعد بديلة أكثر ملائمة لطبيعة النشاط الإداري أصطلح على تسميتها فيما بعد بقواعد القانون الإداري.

ب/ أكد القرار على خضوع الدولة للمسؤولية لعدم خضوعها لقواعد القانون المدني لا يعفيها من تحمل المسؤولية. وفي هذا المسلك مخالفة للقناعة السائدة في ذلك الوقت وهي عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

ت/ أفصح هذا القرار عن المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة وهل يختص بالفصل فيها القضاء الإداري أم القضاء العادي، وهذا المعيار أصطلح على تسميته بمعيار المرفق العام. وهو الذي فرض مثل هذه القواعد الغير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.

ث/ أقرت محكمة التنازع الفرنسية صراحة أن القواعد التي يخضع لها المرفق العام غير مستقرة وثابتة بل إنها متغير كلما فرضت مصلحة المرفق ذلك فهي إذن في حركة مستمرة. وإزالة لكل الخوف لدى الأفراد المتعاملين مع الإدارة أعلنت محكمة التنازع إن هذه القواعد الغير مألوفة ينبغي أن يراعي فيها التوفيق بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد.

ج/ إن هذا القرار التاريخي إترف للقاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري، ولقد كان لهذا القرار بصمة واضحة ليس من ناحية إقرار مسؤولية الدولة فحسب بل من ناحية تعريف القانون الإداري وتحديد أسسه ورسم نطاقه، وولايته كما سنرى ذلك لاحقاً.

ومن ذلك نستنتج أن الإزدواج القضائي أدى إلى الإزدواج القانوني، أي وجود نوعين من القواعد القانونية، أحدها قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص. وثانيهما قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية وتستمد كأساس مصدرها من القضاء نفسه. ذلك أن قواعد القانون الإداري لم تنشأ بتدخل من المشرع، ولم يصدرها في شكل منظومة مقننة كالقانون المدني أو التجاري

أو الجنائي، وإنما نشأت هذه القواعد تبعاً، وعلى مدى مراحل طويلة على يد القضاء الفرنسي خاصة¹.

الدرس الثالث

خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة خصائص أضفت عليه طابعا مميزا وجعلت منه قانونا مستقلا وله ذاتيته الخاصة. ومن هذه الخصائص أنه حديث النشأة يتسم بالمرونة ودائم الحركة كثير التطور إلى جانب ذلك أنه قانون غير مقنن ومن منشأ قضائي نوجز هذه الخصائص فيما يأتي :

أولاً: القانون الإداري حديث النشأة :

سبق القول عند الحديث عن نشأة القانون الإداري أن هذا الفرع من القانون ظهر للوجود على يد محكمة النزاع ومجلس الدولة الفرنسيين ابتداء من المرحلة التي أعترف فيها لمجلس الدولة بالسلطة التقريرية ولم يعد جهة رأي واقتراح.

ومعنى ذلك أنه قبل 1872م لا يمكن الحديث في علم القانون عن فرع إسمه القانون الإداري بالمعنى الفني كمجموعة قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص تحكم نشاط الإدارة وتنظيمها ومنازعاتها .

ولقد قلنا سابقا أن نشأة هذا القانون بالذات ارتبط بالظروف السياسية التي مرت بها فرنسا . وهذا أمر طبيعي طالما كان القانون الإداري يحكم السلطة التنفيذية في تنظيمها وعملها وعلاقاتها ومنازعاتها .

ولا شك أن هذه السلطة في الزمن السابق للثورة كانت على الغالب الأعم لا تخضع للرقابة القضائية . ولا يسأل أعوانها عما سببوه من ضرر للغير . ومع التطور الذي طرأ على المجتمع الفرنسي- خاصة بعد الثورة أصبحت الإدارة تسأل عن أعمالها التي تسبب ضررا للغير . وتخضع في نشاطها للرقابة القضائية . وهو ما ثبت عملا كما رأينا في قضية بلانكو الشهيرة .

وهكذا فإن تغير نمط الحكم في فرنسا عقب الثورة وما تبعه من تشريعات كان له أثر كبير في ظهور القواعد الغير مألوفة أو القانون الإداري بالمعنى الفني . و يجدر التنبيه أن حداثة نشأة هذا الفرع من القانون شكلت ولو نسبيا عائقا يقف وراء غموض كثير من مصطلحاته إلى غاية اليوم نذكر منها المرفق العام والسلطة العامة والمنفعة العامة ... الخ

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 85 وما يليها.

ورغم الجهود المبذولة من قبل الفقه والقضاء في فرنسا وخارجها فان ببيان هذه القانون لم يكتمل بعد.¹

ثانياً : قانون قضائي

يتميز القانون الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي وضعها القضاء الفرنسي من خلال وضع أسسه ونظرياته .
وإذا كان التشريع يختص في الحقيقة ببعض مواضيع القانون الإداري خاصة ما يتعلق ببعض النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية التي تحكم جوانب مهمة من الحياة الإدارية مثل القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية وتنظيم الصفقات العمومية، فإن التشريع لازال قاصراً عن مجالات أخرى كثيرة نحو قواعد القانون الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية، وغيرهما من المسائل الموجودة أو التي ستظهر مستقبلاً مما يجعل من القضاء يمثل المصدر القاعدي لأحكامه، بل ويذهب الكثير من الفقه إلى اعتباره المصدر الرسمي .

فقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على وضع النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري وامتدت هذه المبادئ والقواعد إلى باقي الدول التي اعتنقت الأسلوب القانوني والقضائي الفرنسي - والجزائر تعد إحدى تلك الدول - بينما قد ينحصر دور المشرع في الكثير من الأحيان على وضع ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام في شكل تشريع.

ودور القضاء الإداري بهذه الصفة يكون أكثر تميزاً عن دور القضاء العادي الذي ينحصر في تطبيق القانون على المنازعة دون أن يتعداه لوضع القواعد المناسبة التي تتفق مع طبيعتها ، بينها يكون دور الأول . القاضي الإداري . وضع القواعد الملائمة لحل النزاع أو ما يطلق عليه بالدور المنشئ- للقضاء الإداري ، الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق الحسن والمستمر. ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتكاره المبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية السارية.²

ثالثاً: القانون الإداري يتسم بالمرونة والتطور :

لما كان القانون الإداري يهتم أساساً بالإدارة العامة ويحكم نشاطها فإنه تبعاً لذلك وجب أن يكون قانوناً متطوراً لا يعرف الاستقرار ذلك أنه ما صلح للإدارة اليوم قد لا يكون كذلك في وقت لاحق .

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 87 و88.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 24 و25.

وتأسيساً على ذلك وجب أن يتكيف هذا القانون مع متطلبات الإدارة وفقاً لما يتمشى ووظيفتها في إشباع الحاجات العامة للجمهور . وهذا الهدف وحده نراه في حركة دؤوبة ودائمة . الأمر الذي سينعكس في النهاية على أحكام ومبادئ القانون الإداري فيجعلها قابلة للتطور والتغيير .

وإذا كانت قواعد القانون المدني والتجاري والبحري مثلاً رغم ثباتها النسبي قابلة للتعديل من زمن إلى آخر ، كلما اقتضى الأمر ذلك ، فإنّ قواعد القانون الإداري وهي التي تتسم بعدم قابليتها للتقنين والحصر كأصل عام ستفسح مجالاً في حالات كثيرة للإدارة لإختيار القاعدة التي تليق بهما . كما أنّ القضاء ذاته صرح في كثير من أحكامه وقراراته ومنها بلانكو المشار إليه أنّ أحكام هذا القانون قد تتغير بحسب مقتضيات المرفق العام .

ولا نجانب الصواب عند القول أن هذه المرونة كانت أحد أهم الأسباب التي حالت وتحول دون تقنين القانون الإداري . فإذا كانت خطوات الفرد وعلاقته محدّدة ومعلومة ويمكن معرفتها والتنبؤ بها وتنظيمها بمقتضى- نصوص رغم تشعبها ، فإن الأمر لا يكون كذلك إذا دخل في الإعتبار عنصر- الإدارة العامة مما يتعذر معه التنبؤ بالنشاط مسبقاً ، وبالظروف المحيطة به ، وتفاعل الإدارة مع هذه الظروف ، وموقف القاضي منها ...

ولا شك أن هذه المرونة ازدادت سعتها وامتد نطاقها بظهور ميادين وقطاعات جديدة أفرزها تدخل الدولة في مجالات كانت الإدارة بعيدة عنها فيما مضى. كالنشاط الإقتصادي والاجتماعي .

ولا تفوتنا الإشارة أن التقدم العلمي والتكنولوجي أيضاً يساهم في إنشاء نشاطات إدارية مختلفة والتحكم فيها . فالاختراعات العلمية والاكتشافات الكثيرة والمتنوعة وما لازمها من ظهور المشروعات متنوعة أدى إلى تدخل الدولة لمباشرة هذه النشاطات والإشراف والرقابة عليها بما يؤدي إلى سيطرتها على مختلف أوجه النشاط وتنظيم الحركية الاقتصادية هدف إشباع الحاجات العامة للجمهور.¹

إن إتسام القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها ، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار ، وقد تمر فترة طويلة قبل أن يمسهما التعديل أو التغيير ، ويعود ذلك إلى أن العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه المتعددة " قانون مدني ، قانون تجاري ، قانون الأسرة ، ... " تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدرّاً من الثبات لاستقرار المعاملات بين الأفراد على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة متميزة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن سير وإدارة المرافق العامة ، بالإضافة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 88 و89.

إلى أن جانب من أحكامه غير مستمد من نصوص تشريعية وإنما من أحكام القضاء - القضاء الإداري - الذي يتميز بأنه قضاء يبتدع الحلول للمنازعات الإدارية ولا يتقيد بأحكام القانون الخاص إنما يسعى إلى خلق ما يتلاءم مع ظروف كل منازعة على حدى تماشياً مع سرعة تطور العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العامة . سيتم التفصيل فيه لاحقاً ..

ولعل من أسباب سرعة تطور القانون الإداري أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار ، فاتساع مجال نشاط الدولة وتغير دورها وانتشار الأزمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة الاقتصادية ، وغيرها من المظاهر الاقتصادية والسياسية والإدارية ، ولزوم استغراق القانون الإداري لهذه المتغيرات ومعالجتها من الجانب القانون يؤدي حتماً إلى التطور المستمر في أحكامه.¹

رابعاً : القانون الإداري غير مقنن :

يقصد بالتقنين أن يصدر المشروع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع ما من فروع القانون ، كما هو الحال في التقنين المدني أو قانون العقوبات أو قانون الأسرة.

فالقانون الإداري بهذا المعنى لم تشمله هذه العملية ، ويرجع عدم تقنينه إلى سرعته تطوره وتفرع ميادينه ، وسعة مجالاته مما يجعل من الصعوبة جمع أحكامه في مدونه واحدة خاصة ، وان هذه الأحكام في الغالب ذات طبيعة قضائية ، بالإضافة إلى أن أحكام القضاء الإداري تتسم بمرونة كبيرة بالنظر إلى عدم اكتمال بعض أحكام القانون الإداري من جانب ، ومن جانب آخر الواقع السياسي والاقتصادي المتغير في المجتمع .

وإذا كان عدم التقنين يعني عدم جمع أحكام القانون الإداري في مجموعة أو مدونة واحدة فإن ذلك لا ينفي وجود تقنينات جزئية لبعض موضوعات وميادين القانون الإداري، من ذلك وجود قوات خاصة بقية الموظفين وتشريعات خاصة بعملية نزع الملكية للمنفعة العامة وقوانين خاصة بالتنظيم الإداري ، أو القضاء الإداري إلى غير ذلك من مواضع يتعذر جمعها في تقنين شامل.²

ويقصد بالتقنين أيضاً تجميع رسمي لأهم المبادئ القانونية بخصوص مسألة معينة في منظومة تشريعية كأن نقول القانون المدني أو القانون التجاري أو البحري . والتقنين على هذا النحو عملية تشريعية تتمثل في إصدار تشريع يضم المبادئ والقواعد التي تحكم فرعاً معيناً من الروابط والعلاقات.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 23 و24.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25.

ويظهر التقنين نتيجة جهود تقوم بها كل من السلطة التشريعية داخل كل دولة وكذلك جهود السلطة التنفيذية . كما يساهم الفقه أيضا وكذلك القضاء بشكل غير مباشر في ظهور التقنين . ويأخذ ظهور التقنين زمنا غير قصير . وكلما تضافرت الجهود من أجل صياغة تقنين معين كلما ظهر التشريع في صورة يخلو من الثغرات القانونية والأخطاء .

ولا شك أن تقنين القاعدة وتبيان ألفاظها وحصصها معانيها يؤدي إلى وضوحها فيسهل على القاضي معرفة مقصد المشرع ونيته من خلال ما أقره من قواعد مقننة . ومن ثم يسهل عليه الإلمام بما وتطبيقها أحسن تطبيق .

ولقد سبق البيان أن التشريع في غير المجال الإداري يتسم بالثبات ولو نسينا بحكم إمكانية التنبؤ بالعلاقة وما قد تثيره من إشكالات . ومن ثم فإن مهمة المشرع تكون يسيرة وهو يضع قواعد القانون المدني أو التجاري أو البحري . وخلاف ذلك تماما تكون المهمة في غاية من التعقيد والعسر- إن هو حامل حصص- وجمع مختلف القواعد التي تنظم شتى صور النشاط الإداري بمجالاته المختلفة . من أجل ذلك ذهب الدكتور سليمان محمد الطماوي إلى القول : " إنه لو قدر لهذا القانون أن يقنن لأصبح أكثر القوانين عرضة للتغيير والتبديل ... " .

وإذا ما أتينا لحصر الأسباب التي تحول دون تقنين القانون الإداري لأمكن جمعها فيما يلي :

1 - حداثة نشأة هذا القانون : إن هذا القانون كما بينا سابقا حديث النشأة فقواعده لم تظهر إلا في أواخر القرن 18 ولا زالت لحد الساعة في طور التكوين . وهذا خلافا لقوانين أخرى كالقانون المدني والجنائي والمالي يعود ظهورها إلى قرون خلت .

2 - مرونة النشاط الإداري : إن مرونة النشاط الإداري وقابليته للتطور وصعوبة التنبؤ بمختلف جوانب النشاط الإداري وما يحيط به من إشكالات قانونية ، كلها عوائق تقف دول إمكانية جمع مختلف أحكام ومبادئ القانون الإداري .

وإذا كان عدم التقنين يشكل أحد الخصائص التي تميز القانون الإداري ، فإنه من جهة أخرى يعتبره البعض عيبا من عيوب هذا القانون ذلك أن عدم التقنين ينجر عنه عدم وضوح القواعد التي تحكم الإدارة العامة وعدم ثباتها مما يجعل في النهاية قواعد هذا القانون سرية لا يعلمها إلا من تخصص في القانون الإداري أو كان على صلة مباشرة بالإدارة مما يفقد أيضا الأفراد شعورهم بالاطمئنان خوفا من مراكزهم القانونية التي قد يصيبها الاهتزاز .

ونظرا لما أسفرت عنه ميزة عدم التقنين من نتائج ، وهي أحد مساوئ القانون الإداري في نظر البعض ، كثرت الصيحات التي تنادي بضرورة تقنين هذا القانون

وجمع قواعده وأحكامه في منظومة واحدة . غير أن طبيعة هذا الفرع تأتي من أن يقتن في مجموعة تشريعية شاملة تحكم مختلف أوجه النشاط الإداري.

وإذا كانت القاعدة العامة هي عدم قابلية القانون الإداري للتقنين والحصص. فإنه استثناء من ذلك يجوز تقنين بعض الجوانب التنظيم الإداري أو النشاط الإداري أو وضع قواعد إجرائية تحكم منازعات الإدارة أو موظفيها أو أموالها أو بعض سلطاتها .
أمثلة من القانون الجزائري :

لقد صدرت منذ فجر الاستقلال إلى غاية الآن الكثير من النصوص التشريعية المنظمة لجوانب كثيرة من القانون الإداري نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :
- القانون العضوي 98 - 01 . المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم.

- الأمر 06 - 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

- القانون 98 - 02 المؤرخ في 07 أفريل 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية .
- القانون رقم 90 - 30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

- القانون 91 - 11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

- القانون 11 - 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية .
- القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

- القانون العضوي رقم 19-08 مؤرخ في 14 محرم عام 1441هـ الموافق لـ 14 سبتمبر 2019م، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 أوت سنة 2016م والمتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر، العدد 55. 15 محرم عام 1441هـ، 15 سبتمبر سنة 2019م.

- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 أوت سنة 2016م والمتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر، العدد 55، 25 ذو القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 أوت سنة 2016م.

3 - النصوص التنظيمية : من المؤكد أن كم النصوص التنظيمية التي تحكم الجوانب المختلفة للقانون الإداري الجزائري هي أكثر عددا من النصوص التشريعية ولقد سبق لنا القول أن الدكتور أحمد محيو وصف الجريدة على أنها جريدة للقانون الإداري . نسوق فيما يلي بعض هذه النصوص:

- المرسوم رقم 81 - 151 المؤرخ في 18 جويلية 1981 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية .

- المرسوم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة .
- المرسوم 88 - 131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن.
- المرسوم الرئاسي 91 - 196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.
- المرسوم الرئاسي 92 - 44 المؤرخ في 9 نوفمبر 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ .
- المرسوم الرئاسي 02 - 250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 33 المؤرخ في 18 جانفي 1994 المحدد لصلاحيات وزير العمل والحماية الاجتماعية.
- التعليمية الوزارية المشتركة رقم 99 - 01 المؤرخة في 21 مارس 1999 المتعلقة بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية¹.

الدرس الرابع

مصادر القانون الإداري

مصادر الشيء يعني أصله أو ما يتسبب في وجوده، والمقصود بمصادر القانون الإداري . تلك الأسس التي يعتمد عليها للخروج للوجود القانوني، فتشتمل مصادر القانون الإداري بصورة عامة , وهي عادة أربع المصادر " التشريع - العرف - القضاء -الفقهاء " .

وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى . بينما يمثل القضاء و الفقهاء , المصدران التفسيريان للقواعد القانونية , فإن القانون الإداري يمنح القضاء دورا هاما تبعا لما أنف بيانه , ومنه يكون مع التشريع والعرف مصدرا رسميا للقانون الإداري , بينما يبقى الفقهاء مصدر تفسيرا .

أولاً: التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري , مجموعة النصوص القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة العامة في الدولة مهما كانت طبيعتها , ويتنوع التشريع ويتدرج كما يلي:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 89 و90 و91 و92

1- الدستور أو التشريع الأساسي:

وهو الوثيقة المكتوبة التي تعد القانون الأسمى و الأساسي في الدولة ويوضع عادة طبقا لإجراءات خاصة تختلف من دولة إلى أخرى , ومن نظام سياسي لآخر , ويتضمن الدستور وضع الدولة ويبين شكل الحكومة فيها وينظم السلطات الإدارية ويحدد وظائفها¹ , فقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر نصوصا تخص الإدارة العامة في مجالات مختلفة منها على سبيل مثال ما ورد في دستور 2016م حيث عدت المادة 16 منه الجماعات الإقليمية , وتحديث المادة 17 عن اللامركزية والمجالس المحلية المنتخبة.

وعددت المادة 18 و 20 الأملاك الوطنية, وأرست المادة 22 مبدأ نزع الملكية للمنفعة العامة ' وتكلفت المادة 23 و 24 و 25 بتحديد ضمانات المواطن تجاه الإدارة كضمانة عدم التعسف الإدارة وعدم تحيزها . وعندها سردها لصلاحيات الرئيس الجمهورية في مجال الإدارة ذكرت المادة 91 صلاحية التعيين وإنهاء المهام. وورد في المادة 92 تعداد الأشخاص الخاضعين لتعيين رئيس الجمهورية فألى جانب الوزير الاول والوارد تعيينه وإنهاء مهامه في المادة 91 ذكرت المادة 92 كل من رئيس مجلس الدولة والأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر وغيرهم .

وخصت المادة 91 بالذكر الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وهو الوزير الأول واعترفت له بسلطة التعيين وإنهاء المهام في الوظائف الأخرى الغير مذكورة غير المشمولة بالتعيينات الرئاسية.

كما تحدثت المادة 87 من الدستور عن التفويض في مجال التعيين ونظمت المادة 88 أحكام الاستقالة . أما المواد 105 و 106 و 107 و 108 فقد خصصت لسلطة رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري لحماية الأرواح والممتلكات والنظام العام .

ومن الطبيعي القول أن مجموع هذه القواعد الدستورية تصدر بشأنها , وبالاعتماد عليها نصوص أخرى ذات طابع تشريعي وأخر تنظيمي.²

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 26.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 94 و 95.

2- المعاهدات :

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين الدول ، أو بين دولة ومنظمة دولية ، بهدف إحداث آثار قانونية في علاقتهم المتبادلة.

إن المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية تعتبر ملزمة بالنسبة للإدارة . إن دستور 1989 وكذا دستور 1996 يعترفان للمعاهدات بسلطة أعلى من سلطة القانون . بحيث تنص المادة 123 من دستور 1989 والمادة 132 من دستور 1996 ومن دستور 2016 المادة 150 التي تنص على ما يلي " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون "¹.

3- القانونين أو التشريع العادي :

ويقصد بها مجموعة من القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية , وللإشارة تختلف القوانين إلى صنفين 'بحسب إجراءات إصدارها , فهناك القوانين العضوية , والمنصوص عليها في المادة 125 من الدستور وتكون في مسائل محددة حصراً في الدستور , وتكون هذه المسائل على قدر كبير من الأهمية , والقوانين العادية وهي التي نص عليها الدستور والتي تتضمن مسائل محددة , وتصدر من قبل السلطة التشريعية أصالة أو من طرف رئيس الجمهورية استثناءً مبسطة نسبياً .

وللقانون دور رئيسي- في تنظيم الحياة الإدارية بما تضمنه من مسائل تضمن التنظيم الإداري , النشاط الإداري والمنازعات الإدارية , ومن أهم الأمثلة التي نذكرها:

- الأشخاص الإدارية المنصوص عليها في المادة 49 من القانون المدني .
- قواعد المسؤولية التي تحكم الموظفين ورؤسائهم في المادة 129 من القانون المدني .
- قواعد نزع الملكية الواردة ضمن نصوص القانون المدني (المادة 677) .
- حماية الأموال العامة المنصوص عليها في المادة 688 من القانون المدني

أما قانون العقوبات والقوانين الملحقة به فتضمن هي الأخرى العديد من المسائل المتعلقة بالقانون الإداري مثل :

- جريمة الإهانة الواقعة على الموظفين العموميين المنصوص عليها في المادة 144 من القانون العقوبات.
- جريمة التبيد واستغلال المال العام المنصوص عليها في القانون 01-06 المتضمن قانون مكافحة الفساد.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 52.

وأيضاً الكم الهائل من القوانين الأخرى التي تعد أساساً للقانون الإداري مثالها .
قانون الأملاك الوطنية . القانون المتعلقة بنزع الملكية العامة للمنفعة العامة
قانون مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وغيرها من النصوص التي سبق بيانها¹ .

وفيما يخص هياكل القضاء الإداري صدر على سبيل مثال :

- القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم .
- القانون رقم 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 ويتعلق بالمحاكم الإدارية .
وبموجب هذين القانونين تم تحديد اختصاص ولاية القضاء الإداري سواء على مستوى البنية الفوقية ممثلة في مجلس الدولة , أو البنية التحتية ممثلة في المحاكم الإدارية .

وفيما يخص تشريع الموظفين صدر :

الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن الوظيفة العمومية .

وفيما يخص سلطة النزاع صدر :

القانون 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 المحدد لقواعد نزع الملكية المنفعة العمومية , وقبله صدر الأمر 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 المتضمن قواعد نزع الملكية للمنفعة العامة .

وفيما يخص الأموال (الأملاك) :

صدر القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984 المتضمن الأملاك الوطنية . ثم صدر بعد القانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية .

وفيما يخص إجراءات الدعوى القضائية :

صدر النص العام في مجال الإجراءات ألا وهو الأمر 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم . ثم في المرحلة الثانية قانون الإجراءات المدنية والإدارية . ثم صدر بعده القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية .

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 27 و28.

أما فيما يتعلق بجانب الصفقات العمومية :

فقد صدرت المنظومة التشريعية في المرحلة الأولى بموجب أمر هو الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17 جوان 1967 ثم صدر تنظيم الصفقات العمومية في شكل مراسيم رئاسية 2002 و2010 و2015 .

وفي مجال نظرية التنظيم الإداري صدر :

- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية وقبله صدر الأمر 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967م المتضمن القانون البلدي والقانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية , وقبله صدر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية .
- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية .
- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية .
- **التشريعات التنظيمية :** تساهم المراسيم الرئاسية والتنفيذية والمناشير والقرارات الوزارية الفردية والمشاركة والقرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومدراء المؤسسات ذات الطابع الإداري في تنظيم جوانب كثيرة من نشاط الإدارة وإليها يلجأ القاضي الإداري لحسم النزاع المعروض عليه مع مراعاة تدرجها وموضوعها وعلاقتها بالنزاع نذكر منها :
نصوص خاصة بتنظيم الإدارة المركزية :
- المرسوم رقم 79-121 المؤرخ في 14 جويلية 1979 المتضمن صلاحيات وزير النقل .
- المرسوم رقم 79-249 المؤرخ في 01 ديسمبر 1979 المتضمن صلاحيات وزير الشؤون الخارجية.
- المرسوم رقم 80-115 المؤرخ في 12 أفريل 1980 المتضمن صلاحيات وزير العدل
- المرسوم رقم 80-172 المؤرخ 21 جوان 1980 في المتضمن صلاحيات وزير الري
- المرسوم رقم 80-08 المؤرخ 12 جانفي 1980 في صلاحيات وزير السياحة
- المرسوم رقم 81-65 المؤرخ في 18 أفريل 1981 المتضمن صلاحيات وزير الصحة
- المرسوم رقم 81-71 المؤرخ في 25 أفريل 1981 المتضمن صلاحيات وزير الشباب والرياضة

- المرسوم رقم 82-237 المؤرخ في 17 جويلية 1982 المتضمن صلاحيات وزير المالية
- المرسوم رقم 83-71 المؤرخ في 08 جانفي 1983 المتضمن صلاحيات وزير البريد
- المرسوم رقم 84-122 المؤرخ في 19 ماي 1984 المتضمن صلاحيات التعليم العالي
- المرسوم التنفيذي رقم 91-446 المؤرخ في 16 نوفمبر 1991 المتضمن صلاحيات وزير الثقافة
- المرسوم التنفيذي 2000-135 المؤرخ في 20 جوان 2000 المتضمن صلاحيات وزير الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران
- المرسوم التنفيذي 2000-190 المؤرخ في 11 جويلية 2000 المتضمن صلاحيات وزير المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة
- المرسوم التنفيذي 2000-322 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 المتضمن صلاحيات وزير الأشغال العمومية
- المرسوم التنفيذي المؤرخ في 01-338 المؤرخ 28 أكتوبر 2001 المتضمن صلاحيات وزير العمل والضمان الاجتماعي
نصوص خاصة بتنظيم الإدارة المحلية :
حظي هذا الجانب بالعديد من المراسيم بنوعها الرئاسية والتنفيذية نذكر منها على سبيل المثال :
- المرسوم رقم 81-371 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة .
- المرسوم رقم 81-372 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في القطاع السياحي .
- المرسوم رقم 81-373 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصها في قطاع الفلاحة و الثورة الزراعية المعدل والمتمم.
- المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة .
- المرسوم رقم 81-375 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع النقل والصيد البحري .
- المرسوم رقم 81-376 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع العمل والتكوين المهني .

- المرسوم رقم 81 - 377 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية .
- المرسوم رقم 81 - 378 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصناعة والطاقة .
- المرسوم رقم 81 - 379 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه .
- المرسوم رقم 81 - 380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية.
- المرسوم رقم 81 - 381 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين .
- المرسوم رقم 81 - 382 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة .
- المرسوم رقم 81 - 383 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع التجارة .
- المرسوم رقم 81 - 385 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع المنشآت الأساسية القاعدية .
- المرسوم رقم 81 - 386 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية .
- المرسوم رقم 81 - 387 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات و استصلاح الأراضي .
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 314 المؤرخ في 19/12/1993 يتضمن أحداث مناصب المندوبين ومكلفين بالأمن في الولاية.
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 المؤرخ في 23/07/1994 بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 217 المؤرخ في 23/07/1994 يحدد تنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 473 المؤرخ في 27/12/1994 يحدد طريقة التعيين في المتفشية العامة للولاية .

نصوص خاصة بمستخدمي الإدارة :

صدر بشأن هؤلاء الكثير من النصوص التنظيمية نذكر منها :

- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .
- المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 05 ديسمبر 1989 يتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى أسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية والمعدل والمراسيم التنفيذية .
- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25/07/1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية . المعدل والمتمم .
- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين التابعين للولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات طابع الإداري .
- المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فبراير 1992 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات .
- المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المؤرخ في 03/08/1996 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي يحدد مهامه وتنظيمه .
- المرسوم التنفيذي رقم 96-266 المؤرخ في 03/08/1996 المتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي المعدل والمتمم .
- المرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 02 نوفمبر 2016 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية .

نصوص خاصة الأموال (الأمالك)

وهي الأخرى كثيرة نذكر منها :

- المرسوم التنفيذي رقم 91-65 المؤرخ في 02 مارس 1991 المضمن القواعد الخاصة بتنظيم المصالح الخارجية لأمالك الدولة والحفظ العقاري .
- المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الخاص بجرد الأملاك الوطنية .

- المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23/11/1991 يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة للدولة معدل ومتمم .
- المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23/11/1991 يتعلق بجرد الأملاك الوطنية.
- قرار الوزاري مشترك , مؤرخ في 22/09/1998 ' يحدد تشكيلة وعمل اللجنة الولائية المكلفة بدراسات ملفات حق امتياز في الأراضي الفلاحية التابعة للدولة .

نصوص خاصة بصفقات الإدارة :

- المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 02 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم .
- المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم .
- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

ومن هذا الكم الكبير من النصوص وغيرها مما لم يذكر على اختلاف طبيعتها بين تشريعي وآخر تنظيمي وعلى اختلاف موضوعاتها نستنتج مدى صعوبة مهمة القضاء الإداري أمام هذا السيل من النصوص الرسمية . ومع ذلك يظل القانون الإداري يتميز بخصيصة عدم القابلية للتقنين . أي جمع كل أحكامه ومبادئه في منظومة قانونية واحدة على شكل القانون المدني مثلا¹.

ب- التنظيمات :

وهي التصرفات القانونية الصادرة من السلطة التنفيذية , والمتضمنة قواعد عامة ومجردة , لا تختلف عن القوانين في موضوعها أما إذا نظرنا إليها من الجانب الشكلي فهي تختلف عن القوانين بحيث أن مصدرها يكون من السلطة التنفيذية على خلاف القوانين التي تكون صادرة من السلطة التشريعية . وتختلف أشكال التنظيم باختلاف مصدرها ودرجتها , وبحسب موضوعها , فقد تتكون بحسب المصدر إما:

ب.1 المراسيم الرئاسية: وهي تلك الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية .

ب.2 مراسيم تنفيذية: وهي التي تصدر عن الحكومة موقعة من قبل الوزير الأول.

¹ عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 95 حتى 102.

ب.3 القرارات الوزارية : تصدر عن الوزير .

ب.4 القرارات الصادرة من الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية

كما تكون بحسب موضوعها إما:

ت.تنظيمات مستقلة : وهي التي تخرج من نطاق المسائل المنصوص عليها في الدستور , والمتمثلة في المراسيم الرئاسية, وتستقل بمسألة معينة فتأتي على وضع أحكام التفصيلية .

ث.تنظيمات تطبيقية : يكون موضوعها تطبيق أحكام قوانين سابقة وتتمثل في المراسيم التنفيذية المنصوص عليها ضمن أحكام المادة 125 الفقرة الثانية , ويضيف بعض القفة إلى هذين النوعين تنظيمات تفويضية وتنظيمات ضرورية.¹

ج. القرارات :

إن هذا النوع من اللوائح يصدر عن السلطات التالية:

- الوزير أو عدة وزراء.

- الوالي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن كل هذه القرارات الإدارية مرتبة تسلسليا ، ولا يمكن لقاعدة أدنى أن تخالف القاعدة الأعلى.

وتقوم القرارات الإدارية بدور هام في تنظيم النشاط الإداري ، حيث تعد القرارات الإدارية التنظيمية مصدرا من مصادر المشروعية . فالإدارة العمومية ليست فقط ملزمة بالقوانين الصادرة من السلطة التشريعية المختصة (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر مثلا) . بل هي ملزمة كذلك بالقرارات الإدارية الصادرة من الجهات المختصة . فالقرارات الإدارية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء والسلطات المحلية أي الوالي ورئيس البلدية ، تلزم وتنظم نشاط الإدارات المرؤوسة .

فالقرارات الإدارية التنظيمية أي اللوائح أي التشريع الفرعي تكون إذن مصدرا هاما إن لم نقل المصدر الأهم من مصادر القانون الإداري وذلك من حيث عدد هذه النصوص القانونية.²

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 28 و29.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 64 حتى 71.

ثانياً : القضاء

سبق البيان عند الحديث عن نشأة القانون الإداري أن هذا الفرع من القانون عرف نشأته وتطوره على يد القضاء الفرنسي. ومن تم فلا غرابة من أن يكون القضاء مصدر من مصادر القانون الإداري ويقصد بالقضاء أحد المعنيين :

الجهاز أي مجموع المحاكم القائمة في دولة معينة. وقد يقصد به مجموع الأحكام والمبادئ التي تقرها السلطة القضائية. والمفهوم الثاني هو الذي يعنينا في دراستنا. وطالما نحن بصدد دراسة القانون الإداري باعتبارها أحكام متميزة غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.

إن القضاء الإداري الفرنسي- ممثلاً في مجلس الدولة حين استبعد القانون الخاص ورفض أن يتخذ منه مرجعاً لحسم المنازعات المعروضة عليه , كان عليه أن يقدم بديلاً عن ذلك يراه أكثر مسايرة لنشاط الإدارة ولأهدافها. وهذه الأحكام أصبحت في مجموعها شيئاً فشيئاً تشكل ما يعرف بالقانون الإداري .

ورغم صدور تشريعات كثيرة في زمنينا اليوم تنظم مختلف الجوانب المتعلقة بالإدارة العامة سواء التنظيم الإداري والموظفين العموميين أو بعض سلطات الإدارة أو تنظيم الصفقات وغيرها في الضوء التقنين سابق الإشارة إليه, إلا أن ذلك لم يفقد القضاء مكانته بل كان ولا يزال يمارس دوراً لا يستهان به في مجال إرساء قواعد القانون الإداري وإليه يرجع الفصل في الكشف عن كثير من القواعد وحسم كثير من الإشكالات .

ولا يتوقف دور القاضي الإداري عند تطبيق النص بين يديه , بل يقع عليه عبئ تفسيره أولاً. وهو ما أضفى على سلطة القاضي الإداري مظهراً خاصاً ومميزاً اعتباراً لتمييز المصطلحات الإدارية وكذلك تشعب القطاعات المعنية بالقضاء الإداري. فقد يجد القاضي الإداري وفي الجلسة الواحدة نفسه أمام كم هائل من القطاعات والإدارات فهذه وزارة التربية وهذا قطاع التعليم العالي وقطاع الفلاحة والمالية والنشاط الاجتماعي والأشغال العمومية والصحة والسكان الخ, ولكل قطاع نصوصه الخاصة من مراسيم بنوعيتها وقرارات ومناشير وتعليمات . كما أن النزاع الإداري في حد ذاته قد ينصب حول دعوى إلغاء أو دعوى التفسير أو فحص أو تعويض أو دعوى تخص الصفقات أو الوظيفة العامة الخ وهو ما يفرض جهداً معتبراً يلزم القضاء الإداري بالقيام به .

ولقد مكنت خصيصة عدم التقنين ومحدودية دور العرف القضاء الإداري خاصة فرنسا من أن يلعب دوراً إنشائياً لأحكام ومبادئ القانون الإداري لأنه كثيراً ما يصطدم بحالة عدم وجود نص يحكم النزاع الذي بين يديه . وهذا خلافاً للقاضي المدني الذي يلعب دوراً تطبيقياً للقانون لأنه في أغلب الحالات يجد النص الذي يحكم النزاع الذي

بين يديه بل حتى ولو طبق القاضي الإداري قواعد القانون المدني على النزاع الذي المعروض عليه يظل بذلك ينشئ قاعدة وفي هذا المعنى الفقيه (PEQUINOT) "... إذا تأثر القاضي الإداري بقاعدة من القانون خاص وأراد أن يطبقها على النزاع المعروض عليه . فإنه لا يطبقها نظرا لقوتها القانونية أو كقاعدة من القانون الخاص ,إنما يطبقها كقاعدة عادلة وملائمة للنزاع ومع هذا يمكن له تغيير هذه القاعدة بما يلائم نشاط الإدارة أو أن يستبعدا كلية".

وتدفعنا محدودية دور التشريع والعرف في مجال إنشاء قواعد القانون الإداري التساؤل : هل القاضي الإداري في الوضع الغالب حر غير مقيد بأي ضوابط أو قواعد؟ الحقيقة إذا سلمنا بأن القاضي الإداري يلعب دور إنشائي لقواعد القانون الإداري , فإن ذلك لا يعني وفي كل الحالات وبصفة مطلقة أنه يبتدع القاعدة القانونية وينشئها من عدم. فالقاضي الإداري وهو يفصل في النزاع المعروض عليه ملزم في حالة عدم وجود نص في التشريع وعدم وجود عرف جار به العمل بالتقيد بما أُصطلح على تسميته بالمبادئ العامة للقانون.¹

ثالثاً: المبادئ العامة للقانون

لتوضيح المبادئ العامة للقانون سنقوم أولاً بمحاولة تعريفها ثم تحديد مصدرها فتحديد قيمتها القانونية و أخيراً إعطاء بعض الأمثلة لهذه المبادئ العامة للقانون.

1- تعريف :

فحسب الأستاذ عمار عوابدي يمكن تعريف المبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني ، يتم اكتشافها بواسطة القضاء . ويعلنها هذا الأخير في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدر من مصادر المشروعية.

أما حسب الأستاذ أحمد محيو تسمى مبادئ عامة للقانون ، عدد من المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية (كالدستور والقانون والتنظيم) وإنما تذكر في مقدمة أو دباجة هذه النصوص و يعترف القضاء على الإدارة واجب احترامها.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 107 و108.

2- مصدرها:

يبدو أن هذه العبارة أي المبادئ العامة للقانون قد ظهرت لأول مرة في قرار لمجلس الدولة الفرنسي- سنة 1945 المتعلق باحترام حقوق الدفاع، وبالتالي فإن مجلس الدولة الفرنسي هو الذي أنشأ هذه النظرية في الربعينيات من القرن العشرين .

ففيما يخص مصدر المبادئ العامة للقانون يقول الأستاذ أحمد محيو : " فبالنسبة للبعض تنتج هذه المبادئ عن الضمير الجماعي وتولد بصورة عرفية ، وترتبط هذه المبادئ بنوع من القانون العام العرفي الذي يظهر تاريخيا في عدد من النصوص ، كإعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 ومقدمات الدساتير ، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 ... الخ، أما بالنسبة للبعض الآخر ، فإن أصل هذه المبادئ هو القضاء فقط وخاصة مجلس الدولة الفرنسي الذي قام بتكريس وجودها.

3- القيمة القانونية :

حسب الأستاذ عمار عوابدي ، فالمبادئ العامة للقانون تتمتع بالقوة القانونية . فهي مصدر منشئ- للآثار القانونية ، أي أنها تنشئ- الحقوق والالتزامات ، و المراكز القانونية وتعديلها وتلغيها ... فالمبادئ العامة للقانون تعتبر مصدرا من مصادر القواعد القانونية بصفة عامة ومصدر لمبدأ المشروعية والقانون الإداري بصفة خاصة . فهي قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة غير مكتوبة. دائما حسب نفس المؤلف ، وفيما يخص مصدر القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون وجدت عدة نظريات وأفكار مثل فكرة إعلانات الحقوق والمواثيق وديباجات أو مقدمات الدساتير أي وجودها في هذه الأخيرة وفكرة القانون الطبيعي ، وفكرة القضاء أي ابتكارها من طرف القضاء الإداري .

أما الأستاذ أحمد محيو ، إنه يميز بين المبادئ العامة ذات قيمة دستورية والمبادئ العامة ذات قيمة قانونية . حيث يقول أنه يجب التساؤل عما إذا كان أحد هذه المبادئ العامة للقانون يتمتع أم لا بقيمة دستورية . وإلا فإن القاضي يستطيع دائما أن يعتبر أن للمبدأ قيمة تشريعية كافية لإلزام الإدارة على احترامه وتسمح للقاضي بالسهر على هذا الاحترام .

دائما حسب نفس المؤلف ، في الواقع فإن تحديد المكان الدقيق للمبادئ العامة للقانون يعتبر أمرا معقدا وهو نفس الرأي لمجموعة أخرى من الفقهاء.

4- أمثلة عن المبادئ العامة للقانون :

حسب الأستاذ عمار عوابدي ، من بين هذه المبادئ التي أقرها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر- الأمثلة التالية : مبدأ المساواة أمام القانون ، مبدأ المساواة أمام ضرائب ، مبدأ المساواة أمام الوظائف العمومية ، مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العمومية ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، مبدأ الأخذ بنظرية الضرورة ، ... وفيما يخص المبادئ العامة للقانون في الجزائر، واستنادا إلى دستور 1996 ، فيمكننا ذكر على سبيل المثال المبادئ التالية :

- القضاء على استغلال الإنسان للإنسان.
- لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي، عادل ومنصف.
- عدم تحيز الإدارة.
- كل المواطنين سواسية أمام القانون.
- مبدأ حرية الصناعة والتجارة.
- الحق في التعليم.
- مساواة جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة ...¹.

ثالثاً: العرف الإداري

1-تعريف العرف الإداري : هو مجموعة من القواعد القانونية التي اعتادت عليها الإدارة إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها في غياب نص تشريعي يضبط هذا النشاط. وتستمر فتصبح ملزمة لها . أو كما عرفه القضاء الإداري المصري بأنه السلوك الذي درجت الإدارة على "إتباعه في مزاوله نشاط معين , وتعد مخالفتها مخالفة المشروعية وتؤدي إلى إبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً.

ويأتي العرف في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد التشريعية , مما يستلزم ألا يخالف نصا من نصوص القانون فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر- ويكمل ما نقص منه ولكي يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً ومصدراً من مصادر القانون الإداري يجب أن يتوافر فيه ركنان : ركن مادي و ركن معنوي .

- أ. **الركن المادي :** ويتمثل الركن المادي باعتياد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين، على أن يكون هذا السلوك بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة بشرط أن يمضي الزمن الكافي لاستقراره.
- ب. **الركن المعنوي :** أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الإدارة والأفراد بالزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة تحت طائلة الجزاء .

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71 حتى 73.

فأساس الركن المعنوي هو الشعور بالإلزام, وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضة للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء.

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقه الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا إنقطاع في جميع الحالات المماثلة وأن يكون مشروعاً وغير مخالف لنص قانوني أو تنظيمي سبقها في الوجود.

ومع ذلك فإن دور العرف كمصدر للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية أخرى كون الإدارة غالباً ما تلجأ في الغالب إلى الوسائل الإدارية كالتعليمات والمنشورات , والتوصيات لتنظيم نشاطها الإداري , ومما وجب الإشارة إليه أن الفقه اختلف بين مؤيد ومنكر فيما يتعلق بتصنيف العرف إلى مجموعة من الأنواع , عرف مفسر , مكمل , معدل.¹

2-أنواع العرف الإداري :

ينقسم العرف إلى عرف مفسر- وآخر مكمل , وبعض الدراسات تحدثت عن العرف المعدل يوضح ذلك:

أ-العرف المفسر :

يفترض هنا هذه الحالة وجود نص قانوني أو تنظيمي غامض يحتوي مثلاً على مصطلحات تحمل أكثر تفسير. فيأتي العرف المفسر- فيزيل هذا الغموض دون أن يضيف حكماً جديداً للقاعدة الغامضة أو يحذف منها حكماً قائماً وموجوداً . غاية ما في الأمر أنه اقتصر- على تفسير ما غمض من النص وهذا في حال إتباع الإدارة سلوكاً منتظماً متواتراً مدة زمنية معينة طويلة .

وينبغي الإشارة أن العرف المفسر لا يمكن اعتباره مصدر للقانون الإداري إلا إذا سكت المشرع أو المنظم على إصدار نص لاحق يفسر النص القديم .أي عند انعدام التفسير المكتوب نلجأ القاعدة العرفية المفسرة فنبحث في سلوك الإدارة لترجمة هذا الغموض .

وإذا كنا نؤيد تطبيق كل من العرف المكمل والعرف المفسر- غير أننا لا نؤيد تطبيق ما يسمى بالعرف المعدل بصورتيه الإضافة والحذف .

لان التشريع متى صدر يجب أن يظل سارياً واجب النفاذ والتطبيق إلى أن يتم تعديله أو إلغائه بالطرق والإجراءات التي حددها القانون . والقول بخلاف ذلك فيه إهدار

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 29 و30.

للتشريع وتلاعب بحجية النصوص. فالقول بوجود عرف معدل بالإضافة أو عرف معدل بالحذف يعني أن القاعدة العرفية تطاولت في كلا الوضعيتين على تشريع قائم فحملته شيئاً لم يرد فيه (في حالة الإضافية) وحذفت منه شيئاً موجود أو قائماً (في حالة الحذف).

ولقد سبق الحديث عن أركان العرف ورأينا أن من شروط القاعدة العرفية أن لا تصطدم مع التشريع . فكيف يمكن تصور وجود قاعدة تشريعية قائمة لم تعدل ولم تلغى , وتأتي القاعدة العرفية فتلغي هذه القاعدة التشريعية بحجة أن الإدارة لم تطبق التشريع خلال مدة زمنية طويلة وعلى سبيل الاستمرارية والتواتر.

ب- العرف المكمل :

تهدف القاعدة العرفية المكملة إلى تنظيم موضوع سكت عنه المشرع أو المنظم . فنحن إذن أمام حالة فراغ بشأن النص الرسمي المكتوب. فتأتي القاعدة العرفية فتكمل هذا النقص . وهنا يبرز دورها كمصدر من مصادر القانون الإدارة بشكل أوضح وبمساهمة أكبر خلافاً لدور العرف المفسر- الذي بتفسير ما غمض من النص المكتوب .

ت- العرف المعدل :

ورد في الكثير من مراجع القانون الإداري عند الحديث عن مصادر هذا القانون تسمية العرف المعدل، وقسم هذا الأخير إلى نوعين:

ت.1 العرف المعدل بالإضافة:

نكون أمام عرف معدل بالإضافة إذا لم يتطرق التشريع لمسألة معينة وجاء دور العرف ليقدم إضافة جزئية للتشريع. فالعرف هنا أضاف قاعدة جديدة لم ترد في النص الرسمي.

ت.2 العرف المعدل بالحذف :

ويتمثل في هجر جهة الإدارة لنص تشريعي لمدة طويلة حيث تولد شعور لديها ولدى أفراد أن هذا النص المجهور غير ملزم للإدارة وللأفراد.

3- التمييز بين العرف الإداري والعرف المدني:

إذا كان العرف بشكل مصدرا رسميا لكل من القانون الإداري والقانون المدني. إلا أن الاختلاف بين العرف الإداري والعرف المدني قائم ويمكن حصره فيما يأتي :

أ- من حيث الجهة المنشئة (سلطة الإنشاء) :

إن الإدارة في القانون الإداري هي التي تنشئ القاعدة العرفية فسلوكها هو محل اعتبار لا سلوك الأفراد. بينما العرف المدني يكونه الأفراد أنفسهم المعنيين بالقاعدة العرفية وهذا من خلال إتباعهم لها مدة زمنية بشكل منتظم وغير متقطع .

ب- من حيث الموضوع القاعدة :

إن موضوع القاعدة العرفية في المجال الإداري تتعلق دائما بالمصلحة العامة وبالخدمة العامة ,بينما القاعدة العرفية في المجال المدني تتعلق أساسا بالمصلحة الخاصة للأفراد الخاضعين لهذه القاعدة .

وجدير بنا الإشارة أن تسامح الجهة الإدارية بشأن عدم تطبيق قانون معين لا ينشئ في كل الحالات قاعدة عرفية ولا يمكن التمسك بعدم التطبيق من جانب الأفراد ضد الإدارة .فلو تصورنا مثلا أن السلطة التشريعية في الدولة صادقت على قانون بمنع التدخين في الأماكن العمومية وبادر رئيس الجمهورية لأصداره في الجريدة الرسمية .وتم توزيعها على الجهات المعنية بالتطبيق .فلو حدث ان جهة ما ولتكن وزارة النقل على مستوى المطارات مثلا تساهلت في تطبيق هذا القانون ولم تخضع المخالفين للنص المذكور للجزاءات التي حددها القانون ولو مدة طويلة .فلا يمكن الاحتجاج بهذا السلوك مهما طال على أنه يشكل قاعدة عرفية لأن القول بذلك يعني أن العرف أعدم التشريع وأبطل مفعوله وفي هذا طعن في مشروعية القاعدة العرفية .¹

رابعا : الفقه

يقصد به استنباط المبادئ القانونية بالطرق العلمية المختلفة بواسطة الفقهاء وفي مجال الإداري المبادئ القانونية التي أرساها الفقهاء في شتى الميادين التي تمس عالم الإدارة بصفة عامة. ورغم الدور الذي يقوم به الفقه سواء في المجال الإداري أو غيره من فروع القانون الأخرى في الكشف عن كثير من خفايا النصوص وتناقضاتها من جهة , أو إيجاد حل لكثير من الإشكالات القانونية المطروحة من جهة ثانية أو تحليل الأحكام والقرارات القضائية والتعليق عليها من جهة ثالثة . كل هذا بهدف تنوير المشرع أو القاضي . إلا أن رأي الفقيه يظل استئناسا غير ملزم بالنسبة للقاضي لذلك اعتبر الفقه مصدرا تفسيريا ولا رسميا .²

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 104 و105 و106.

² نفس المرجع، ص 116.

الدرس الخامس

أسس القانون الإداري

لقد سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس أو فكرة عامة تصلح لأن تكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى¹. ولا شك أن وضع أساس للقانون الإداري يساهم في تحديد ولاية هذا القانون، وحصر مجال تطبيقه، ويكمن إجمال أهمية تحديد الأساس فيما يأتي:

من حيث الجهة القضائية صاحبة الإختصاص:

إن وضع أساس للقانون الإداري له فائدة عملية تتجلى في معرفة إختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري خاصة بالنسبة لدول التي تبنت ازدواجية القضاء أسلوباً كفرنسا ومصر وتونس والمغرب والجزائر وغيرها من الدول.

ولقد إزدادت أهمية وضع أساس للقانون الإداري من الناحية العملية في الجزائر خاصة بعد صدور القانون العضوي 01-98 والقانون 02-98 حيث تم بموجبهما الفصل بين جهات القضاء العادي ممثلاً في المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا، وبين أجهزة القضاء الإداري ممثلاً في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة كما تم إنشاء محكمة النزاع وصدر قانونها العضوي تحت رقم 03-98. وعليه فإن وضع الأساس للقانون الإداري سيكون له فائدة عملية كبيرة إذ ينجر عن توظيف هذا الأساس وتطبيقه معرفة إختصاص إما جهة القضاء العادي أو جهة القضاء الإداري، خاصة وأن قواعد الإختصاص النوعي* تعد من النظام العام بما لا يجوز مخالفتها².

من حيث القواعد القانونية الواجبة التطبيق:

لا تنطوي فائدة تحديد أساس القانون الإداري على معرفة الجهة القضائية صاحبة الإختصاص فقط، بل يتعدى الأمر أيضاً ليمس القواعد القانونية الواجبة التطبيق خاصة إذا نظرنا إلى الإختلاف الكبير بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام.

ولقد سبق أن رأينا كيف أن محكمة النزاع في فرنسا بضبط في قرار بلانكو الشهير، حيث إعترفت بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسبب فيها الأعوان العموميين، ومع ذلك أبت أن تخضعها لقواعد القانون المدني، بل أخضعتها لقواعد خاصة وجهة قضاء مستقلة، وإعترفت أن هذه القواعد تستجيب لمقتضيات المرفق العام.

¹ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 32.

² عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 117.

وعليه فإن إختلاف الفقه الفرنسي بشأن تحديد أساس للقانون الإداري يمكن الإعتماد عليه لمعرفة حدود ولاية القضاء الإداري وتطبيق المبادئ والأحكام المتميزة والتي لا مثيل لها في مجال روابط القانون الخاص. ويمكن حصر إختلافهم في معيارين هما معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام¹.

أولاً: المرفق العام كأساس للقانون الإداري

إن المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

وقد ظهر هذا المعيار وتبلور إبتداءً مع الربع الأخير من القرن التاسع عشر، وأصبح الفكرة الأساسية التي إعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع كأساس للقانون الإداري ومعيار لإختصاص القضاء الإداري، وقد كان حكم بلانكو BLANCO الصادر عام 1873م يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام، كما يرجع الفقه فكرة المرفق العام للفقيه ديجي Duguit كنتيجة لإنكاره فكرة الشخصية المعنوية².

وعليه فيعتبر ليون دوجي Lean Duguit الذي كان عميداً لكلية الحقوق بجامعة بورد (فرنسا) وكذلك جيز jeze وبونارد Bonnard هم رواد هذا المعيار (معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري). أولاً بإعتبارهم منكرين لفكرة الشخصية المعنوية، وثانياً فهم يرون أن الدولة ليست شخصاً يتمتع بالسلطة والسيادة والسلطان كما ذهب لذلك أصحاب مدرسة السلطة العامة، بل هي مجموعة مرافق عامة تعمل لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفرادها. فالدولة من وجهة نظر القائلين بهذا المعيار عبارة عن جسم خلاياه المرافق العامة.

إن فكرة المرفق العام وفق نظرة أصحاب مدرسة المرفق العام هي جوهر القانون الإداري وإليها ترجع جميع موضوعاته ويتحدد نطاق إختصاصاته وولايته، فالموظف العام ما كان ليخضع لقواعد خاصة تربطه بالإدارة الحكومية لو لا فكرة المرفق العام، والإدارة العامة ما كان أن يعترف لها بأحقية نزع ملكية الأفراد لو لا فكرة المرفق فالقانون الإداري على هذا النحو هو قانون المرافق العامة.

ولقد كان لقرار بلانكو الصادر في 08 فبراير 1873م عن محكمة التنازع الفرنسية بالغ الأثر في إظهار فكرة المرفق العام وعلاقتها بالقانون الإداري إذ إعتمد عليها في حيثيات

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 118.

² علاء الدين ، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 32-33.

القرار المذكور لثببت إختصاص مجلس الدولة وإخضاع الإدارة لأحكام خاصة غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص، ولم تظهر فكرة المرفق في قرار بلانكو فقط، بل في قرارات أخرى كثيرة صادرة عن محكمة التنازع أو مجلس الدولة الفرنسي. ومن القرارات الصادرة عن هذا الأخير مثلاً ما يعرف بقضية تيرييه Terrier ونظراً لأهميتها هي الأخرى نوجزها فيما يلي:

أعلنت أحد المجالس البلدية عن مكافأة يتم منحها لكل فرد يساهم في حملة التخلص من الأفاعي التي كانت تهدد السكان، وقد أشرفت البلدية على حملة التطهير هذه وخصصت لها غلافاً مالياً رصد للمساهمين في العملية المذكورة. وبعد أن ساهم في الحملة السيد تيرييه تقدم لمصالح البلدية للحصول على مكافأته غير أنه فوجئ بالرد من جانب البلدية أن الرصيد المالي المخصص للعملية نفذ، وما كان على السيد تيرييه إلا أن يتجه للقضاء مخاصماً في ذلك المجلس البلدي المذكور. ولما وصل لمجلس الدولة الفرنسي أقر هذا الأخير إختصاصه بالنظر في النزاع وهذا في حكمه الشهير بتاريخ 06 فبراير 1903م على أساس أن الوعد بالجائزة قد تضمن إيجاباً من جانب المجلس البلدي. وأن قيام السيد تيرييه بالإصطيد تضمن قبولاً، ومن تم يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الأفاعي التي كانت تشكل خطراً على الصحة العامة في المدينة. وهذا العقد في نظر مجلس الدولة تعلق بمرفق عام. وتوالت فيما بعد الأحكام القضائية المؤيدة لمعيار المرفق سواء الصادرة عن مجلس الدولة أو حتى محكمة التنازع الفرنسية¹.

1- فكرة المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري:

ظل مناصرو مدرسة المرفق العام كأساس للقانون الإداري يدافعون عن وجهة نظرهم وذهبوا من زاوية أخرى يبررون أهمية هذه الفكرة فقالوا إن المرافق العامة وأن تنوع نشاطها بين مرافق إدارية وأخرى إقتصادية، إلا أن الهدف يظل واحد في كلا النوعين وهو تحقيق المصلحة العامة على حد قول الفقيه مارسيل فالين Marcel Valine، غير أن الفقه يكاد يُجمع أن المرافق الإقتصادية وإن كانت ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة غير أنه ومع ذلك لا ينبغي إخضاعها لقواعد القانون الإداري، فطبيعة نشاط المؤسسات الإقتصادية تفرض عليها أن تنزل إلى مرتبة الأفراد وتتعامل معهم في إطار قواعد القانون الخاص (المدني أو التجاري)، ومن تم ليس هناك أدنى ضرورة لإخضاع نشاطها هذا لأحكام وقواعد إستثنائية.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 125-126.

وقد عيب عن هذا المعيار الجديد أن هدف المصلحة العامة هدف يتسم بالإطلاق والمرونة، فليس من السهل تجريد نشاط معين من طابع المصلحة العامة. كما وأن المشروعات الخاصة على اختلاف أنواعها هي الأخرى ترمي لتحقيق مصلحة عامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص. وهو ما أجمع عليه الفقهاء جميعاً ورغم ما يتسم به المعيار من إطلاق ومرونة إلا أن القضاء الفرنسي لم يهجره تماماً بل إستند إليه في بعض قراراته. وما يؤكد النجاح الجزئي لمعيار المصلحة العامة كمعيار متفرع عن معيار المرفق العام أن القضاء الإداري الفرنسي إبتدع ما يسمى بنظرية المرفق العام الفعلي أو الكامن حتى يخضع المشروعات التي أنشأها الأفراد بترخيص من الإدارة لنظام المرافق العامة. وحتى يعطي الإدارة تجاه الأفراد الذين يديرونها سلطات واسعة شبيهة بالسلطات التي تتمتع بها تجاه الملتزمين بالمرافق العامة دون أن تتحمل مخاطر المشروع. وقد أقيمت هذه النظرية على فكرة المصلحة العامة¹.

2- العدول عن معيار المرفق العام كأساس وحيد للقانون الإداري:

رغم النجاح الكبير الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومبادئه وأحكامه ومعياراً لتحديد إختصاص القضاء الإداري، لم تلبت أن تراجعت بفعل تطور الحياة الإدارية، والتغيرات التي طرأت في القواعد التي قامت عليها فكرة المرافق العامة، بتأثير من سياسة الإقتصاد الموجه والمبادئ الإشتراكية وزيادة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي والإجتماعي وما رافق ذلك من ظهور المرافق الإقتصادية رافق ذلك من ظهور المرافق الإقتصادية والإجتماعية والمرافق المهنية المختلفة خاصة في فترة ما بعد الحرب العالمية الأولى. ومن الأسباب الأخرى لتراجع نظرية المرفق العام ظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو الأشخاص الإعتبارية الخاصة*.

وأدت هذه التطورات مجتمعة إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام. مما أذى بالفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري، إلا أنه مع ما أصاب هذه النظرية من نقد بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد دور المرفق العام كأساس للقانون الإداري، إلا أن هذا الدور لم يعد كافياً أو معتمداً كحجر زاوية كما كان عليه في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وإختصاص القضاء الإداري².

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 128 و 129.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 34 .

ثانياً: معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري وإختصاص القضاء الإداري.

بعد الإنتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام، وضع جانب من الفقه معياراً آخر ليكون البديل عنه وهو معيار السلطة العامة، ومأداه أن فكرة السلطة العامة هي الفيصل في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ونطاق إختصاص القضاء الإداري¹. ذلك أن العنصر المهم في القانون الإداري الذي يميزه عن القانون الخاص لا يتعلق بالأهداف أو الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها المتمثلة بالمنفعة العامة كما ذهبت نظرية أو معيار المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، فإذا كانت هذه الوسائل تتميز بسلطات وإمكانيات إستثنائية لا نظير لها في القواعد التي تحكم علاقات الأفراد، كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري، ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري².

ولقد أسس هذا المعيار موريس هوريو Maurice huriou رائد هذه المدرسة (أي مدرسة السلطة العامة المناهضة لمدرسة المرفق العام وهو منشأها) وقد تبعه في هذه الفكرة بعض الفقهاء يأتي على رأسهم الفقيه برتملي.

وإنطلق القائلون بهذا المعيار من مسلمة أن للدولة إرادة تعلق إرادة الأفراد. ومن تم فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة، كأن تنزع ملكية فرد أو تغلق محلاً أو طريقاً أو تفرض تلقياً أو أن تنظم حركة مرور أو أن تقيد حرية فهي (أي الإدارة) إن قامت بهذا النوع من الأعمال وجب أن تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري كما تخضع في منازعاتها المترتبة عن هذه الأعمال للقضاء الإداري.

وقد إصطلح أصحاب مدرسة السلطة العامة على تسمية هذا النوع من الأعمال بأعمال الإدارة ذات الطابع السلطوي أو أعمال السلطة (Acte d'autorite) ولا تخضع الإدارة لأحكام القانون الإداري فحسب، ولا تخضع الإدارة لأحكام القانون الإداري فحسب، بل تخضع أيضاً للقانون الخاص وتمثل منازعاتها أمام القضاء العادي، وذلك عند ما تنزل إلى مرتبة الأفراد وتباشر أعمالاً مدنية أو أعمال الإدارة العادية³ (Acte de gestion).

1- معيار السلطة العامة في وجه جديد:

بعد ظهور المرافق الصناعية والتجارية وتغير موقف القضاء الإداري خاصة إزاء نظرية المرافق العامة، عاد معيار السلطة العامة ليؤكد أن الفصل بين قواعد القانون الإداري

¹ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 34.

² مرجع نفسه، ص 35.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 119.

والقانون الخاص يمكن في فكرة السلطة العامة، فالقانون الإداري يكون هو الواجب التطبيق إذا لجأت الإدارة إلى استخدام بعض إمتيازات السلطة العامة. وهذا يعني أن تحديد ولاية القانون الإداري تبنى بالأساس على الوسيلة التي تستعملها الإدارة. فإن إستخدمت وسيلة القانون العام بأن إستعملت بحق إمتيازات السلطة العامة خضعت في عملها هذا للقانون الإداري. وإن إستخدمت وسائل القانون الخاص بأن نزلت إلى مرتبة الأفراد خضعت في تصرفها هذا للقانون الخاص وبالمقابل لجهة القضاء العادي¹.

ومن هنا فإن ولاية القانون الإداري ثم رسم معالمها إستناداً لمعيار السلطة العامة. فهو بهذا الوصف قانون السلطة العامة، وأن أحكامه تدور حول هذه الفكرة وغياب معيار السلطة العامة كفيل بأن يجعل أحكام القانون الإداري غير قابلة للتطبيق مما يفسح المجال دون شك لقواعد القانون الخاص².

2- نقد معيار السلطة العامة:

لا شك أن مدرسة السلطة العامة أصابت في نظرتها عندما ميزت بين نوعين من أعمال الإدارة هما أعمال السلطة والأعمال المدنية، وأصابت أيضاً حينما أخضعت أعمالها أحياناً لمبادئ وأحكام القانون الإداري وأحياناً أخرى لقواعد الخاص. ذلك أنه لا يعقل بحال من الأحوال أن تخضع الإدارة في كل تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون الإداري. فهي إذا نزلت لنفس مستوى الأفراد فقدت إمتيازاتها وخضعت لما يخضعون له من قواعد وأحكام.

ورغم دقة هذه النظرية في جوانب معينة، إلا أنها لم تسلم من النقد. ولعل أهم نقد وجه إليها من جانب الفقيه جون ريفيرو الذي يرى أنه لا يمكن الإعتماد على فكرة السلطة العامة لتحديد ولاية وإختصاص القانون الإداري، وذلك بسبب أن أعمال السلطة في حد ذاتها تبنى على جانبيين أو مظهرين:

المظهر الأول: فأحياناً يظهر الجانب السلطوي في عمل الإدارة بشكل جلي ومثله أن تعتمد الإدارة إلى نزع ملكية فرد أو تنظيم حركة مرور أو غلق طريق أو فرض تلقيح أو إعلان حالة طوارئ أو حصار أو حضر التجوال. غير أن الجانب السلطوي قد يبدو خفياً أو بصورة سلبية فتظهر الإدارة في وضعية أقل حرية من الأفراد، فهي مثلاً إذا أرادت التوظيف لجأت إلى تنظيم مسابقة لإنتقاء أفضل الكفاءات، وهي إن أرادت

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 130.

² مرجع نفسه، ص 119.

التعاقد لجأت لإشهار وإعلام الغير، كما أنها من جهة ثالثة ليست حرة في التصرف في أموالها أو ممتلكاتها¹.

ثالثاً: الجمع بين معيار السلطة العامة والمرفق العام.

بالنظر إلى الإنتقادات الموجهة لكل معيار من المعايير السابقة وقصورها في أن تكون أساساً وحيداً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد إختصاص القضاء الإداري لم يعد الفقه والقضاء يعتمدان على فكرة واحدة، وإتجها نحو الجمع بين فكرتي السلطة العامة والمرفق العام². وهذا ما نادى به الفقيه أندريه دبلوبادير وكذلك هوريو بضرورة تطبيق معيار مزدوج فأعطى لكل من المعيارين حقه في رسم معالم ولاية وإختصاص القانون الإداري. فهو يرى أن القانون الإداري لا يطبق إلا إذا كان الأمر متعلقاً بمرفق عام ويتمتع هذا المرفق بإمتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته. وما نستطيع تأكيده اليوم أن الفقه الحديث في فرنسا وخارجها يميل إلى ترجيح المعيار المزدوج لما له من ثقل على المستوى الفقهي³.

وعليه فإن أساس القانون الإداري لا يرجع لمعيار واحد من المعايير السابقة وإنما يجب الجمع بين المعيارين الهامين المرفق العام والسلطة العامة، ومن ثم ليكون العمل إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري وينعقد حوله إختصاص القضاء الإداري وجب أن يكون:

- 1- أن يكون عملاً إدارياً أو نشاطاً متعلقاً بإدارة مرفق عام " نظرية المرفق العام".
- 2- أن تستخدم الإدارة العامة في هذا النشاط إمتيازات ووسائل وسلطات إستثنائية وغير مؤلوفة في القانون الخاص " نظرية السلطة العامة"⁴.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 120.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 36.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 131.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 36.

الدرس السادس

الأشخاص المعنوية العامة المعنوية العامة

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية.

شخص معنوي (إعتباري) هو تجمع أشخاصه يكونون جمعية، شركة أو مؤسسة، يتمتع الشخص الإعتباري تماماً كالشخص الطبيعي، بالشخصية القانونية، ذمة مالية مشتركة، جنسية، وإسم كما له موطن وأهلية قانونية تسمح له بحق التقاضي وأن يكون طرفاً في العقود.¹

ويعرف أيضاً أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، ويمنح القانون لها الشخصية القانونية المستقلة بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض. ويسمى البعض بالأشخاص الإعتبارية لأنه ليس لها كيان مادي ملموس، وإنما تقوم في الذهن ونتصور وجودها معنويًا فقط.

عرفه الفقه على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين معترف لها بالشخصية القانونية.

إن الشخص المعنوي هو كيان له أجهزة خاصة تمارس عملاً معيناً وأن هذه الفكرة تنتج عنها مجموعة آثار من الناحية القانونية تجعل من هذا الشخص قادراً على إبرام العقود وله ذمة مالية خاصة به كما يتمتع بأهلية التقاضي.²

ثانياً: أهمية الشخصية المعنوية.

ان عدم اقتصار فكرة الشخصية القانونية على الشخص الطبيعي (الانسان) وامتداد هذه الفكرة لتشمل الشخصية المعنوية، بحيث تكون الشخصية المعنوية شخصاً قانونياً من اشخاص القانون (طرفاً من اطراف العلاقات القانونية) له اهميته القصوى من حيث أن :

¹ ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري (قاموس باللغتين العربية والفرنسية)، قصر-الكتاب، البلدة-الجزائر، د.ط، د.س.ن، ص 213.

شخص طبيعي: فرد تبدأ شخصيته بتمام ولادته حياً وتنتهي بالوفاة، ويتمتع الشخص الطبيعي بكافة الحقوق والواجبات التي يخولها له القانون. ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع نفسه، ص 213.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 136.

1_ فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها " كل مجموعة من الاشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، او مجموعة من الاموال تخصص وترصد لتحقيق غرض معين، بحيث تكون وتشكل هذه المجموعة من الاشخاص او الاموال كيانا قانونياً¹ (شخص قانوني)² مستقلاً عن ذوات الاشخاص، وعناصر الاموال المكونة له، اهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل بالالتزامات باسمه ولحسابه".

ان فكرة الشخصية المعنوية بهذا المدلول تسمح بتجميع شتات الجهود والاموال وتوحيدها وتنسيقها وتوجيهها لتحقيق هدف مشترك يعجز الجهود الفردي للإنسان على تحقيقه لقصر عمره ومحدوديته او لقلّة موارده المادية.

2_ ان فكرة الشخصية المعنوية هي التي تؤسس وتحقق ديمومة الدولة، فالدولة كشخص معنوي عام اصيل، فكرة دائمة مستمرة مهما تغير نظامها السياسي، ومهما تواتر وتعاقب الحكام فيها وممثلها في المنظمات والاشخاص الدولية.

3_ ان فكرة الشخصية المعنوية لعبت دوراً اساسياً ودستورياً هاماً حيث جسدت فنياً وقانونياً طموحات ونضالات الاجيال البشرية في عزل فكرة السيادة وفكرة السلطة العامة عن اشخاص وذوات الحكام، اذا كانت فكرة السيادة وفكرة السلطة العامة تختلط وتمتزج بأشخاص الحكام (الملوك)، وكانت تعد حقا شخصياً لهم إكتسبوه بالوراثة أو بواسطة التفويض الالهي المقدس أو بقوة السيف والفتح، فأمكن بواسطة فكرة الشخصية المعنوية تجسيد فكرة عزل حق السيادة والسلطة العامة عن اشخاص الحكام وذواتهم وإحاقه بالدولة كشخص معنوي عام أصيل، وجعل الحكام مجرد أعضاء ووكلاء يمارسون مظاهر السيادة وإمتيازاتها وإمتيازات السلطة العامة باسم الدولة ولحسابها، وفي ظل مبدأ الشرعية القانونية وما يفرضه من قيود وحدود على هؤلاء الحكام في ممارسة مظاهر السيادة وإمتيازات السلطة العامة³.

ان لفكرة الشخصية المعنوية أهمية فنية وقانونية قصوى في نطاق عملية التنظيم الاداري في الدولة الحديثة. يبدو أن الاهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في عملية التنظيم الاداري في كون اعتبار فكرة الشخصية المعنوية هي الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الاجهزة والوحدات الادارية المكونة للنظام الاداري، وسيلة ناجعة لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الادارية إقليمياً ومصالحياً، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينهما.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 180.

² الشخص القانوني هو: شخص له صفة شخص طبيعي او معنوي يكون اهلاً للاكتساب الحقوق ولتحمل الالتزامات.. ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 213.

³ عمار عوابدي، القانون الاداري ج1 النظام الاداري، مرجع سابق، ص ص 180 و181.

وتلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا قانونيا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الادارية، إذ بواسطتها يمكن القيام بالاعمال و الوظائف الادارية بواسطة أشخاص طبيعيين (عمال الدولة) باسم الاشخاص الادارية (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والشركات الوطنية... الخ) ولحسابها، فهم يقومون بالاعمال القانونية والمادية باسم الدولة ولحسابها، وتعتبر هذه الاعمال أعمال الاشخاص الادارية بالرغم من انها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين.

فهكذا يمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة، بحيث أصبحوا فكرها المفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم.¹

ثالثاً: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية.

ان فكرة الشخصية المعنوية لم تُقبل من جميع الفقهاء فمنهم من رفض وجود هذه الفكرة، وجمع اخر اكد وجودها. ومن الفقهاء الذين رفضوا هذه الفكرة، ليون دوجي léon duguit و جاز قسطون jeze gaston. وحسب هؤلاء الفقهاء ان الشخص المعنوي هو احد المفاهيم الميتافيزيقية لان الشخص المعنوي لا وجود له. ان هناك فقط افراد وذمم مالية تعود لهؤلاء الافراد.

لكن اغلب الفقهاء رفضوا هذه النظرية التي تنكر وجود الشخصية المعنوية، حجتهم في ذلك انه لو كان الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يمكن القبول به، لما كان بالمستطاع تفسير بعض ظواهر الحياة القانونية.

فحسب هؤلاء الفقهاء، وعلى سبيل المثال، يوجد في الدولة عنصر ثابت ودائم لا يؤثر فيه الحكام. (شرح دولة لا تزول بزوال الرجال وهذا خاص بالشخص المعنوي العام للان الاصل فيه الديمومة)، ان هذا التبدل لا يؤدي الى تغيير الدولة بحد ذاتها، وانه من اجل اخذ عنصر الديمومة هذا بعين الاعتبار استند الى نظرية الشخص المعنوي وهذا ما يؤكد الاستاذ اوبرت Aubert حيث يقول: "ان وجود الشخصية المعنوية وطبيعتها لم تصبح اليوم محل نقاش، للان الحياة القانونية اليوم حقيقة جعلت من الاشخاص المعنوية شركاء يومية للأشخاص الطبيعيين".²

وقد اختلف فقه القانون وتباينت مواقفه إزاء هذه النظرية، فهناك من يعترف بوجود الشخصية الاعتبارية على سبيل الافتراض، وهناك من يقر بوجودها فعليا، وهناك من ينكر اصلا وجودها، وفيما يلي سنوجز هذه الاتجاهات الفقهية، ضمن الاتجاهين:

¹ عمار عوابدي، القانون الاداري ج1 النظام الاداري، مرجع سابق، ص ص 181 و182.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص ص 84 و85.

1- الاتجاه الاول: النظريات المعترفة بوجود الشخصية الاعتبارية.

أ-نظرية أو مذهب المجاز والإفتراس القانوني:

وتسمى بالنظرية الرومانية بسبب شرح القانون الروماني لها، كما ان لها سند قانوني فقهي في العصر الحديث يتزعم هذه النظرية وهم (سافيني، وبيرتلمي، كابتان، وجيز، وبونار)، يرون أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الامر إلا مجرد مجاز وإفتراس قانوني مخالف للواقع والحقيقة، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكن التجمعات والهيئات (مجموعة الأشخاص أو مجموعة الأموال) من تحقيق أهدافها وأغراضها، وذلك عن طريق إفتراس لها " الشخصية المعنوية " حتى تكون لها أهلية إكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات والإلتزامات، ويعتبرها _مجازا وإفتراسا_ شخصيا من أشخاص القانون في الدولة.

يستند أنصار نظرية المجاز والإفتراس القانوني في تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية المعنوية إلى أن الشخصية القانونية ملازمة ومرادفة للشخص الفلسفي الطبيعي " الانسان " فالإنسان بإعتباره آدميا له وجود فسيولوجي مادي، ويتمتع بالملكات والقدرات العقلية والذهنية، وله إرادة، هو وحده الذي له الشخصية القانونية الحقيقية، ذلك أن الحق في نظر أصحاب هذه النظرية هو سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها القانون، فالحق لا يوجد إلا إذا وجدت الإرادة التي هي عقلية ذهنية ووجودها رهين بالإنسان الأدعي الطبيعي وملازم له. أما الشخص المعنوي فهو مجرد مجاز وإفتراس قانوني وحيلة، لأنه معدوم الإرادة، لأنه لا يتمتع بالملكات العقلية والذهنية، والشخص المعنوي الإعتباري هو إستثناء مخالف للاصل وللحقيقة والواقع، يجب تقرير وجوده في نطاق ضيق وبالقدر الضروري اللازم لتحقيق الأهداف الجماعية المشتركة.

وبناء على هذه النظرية تؤدي لنتيجة هامة هي أن مسالة ومصير وجود الشخص المعنوي الإعتباري متوقف على إرادة المشرع في الدولة، فلا توجد الاشخاص المعنوية إلا إذا أجاز وجودها المشرع وفي ظل القيود والحدود والشروط التي يضعها المشرع في الدولة، فالمشرع هو الذي يجيز إنشاء الشخص المعنوي ويحدد له تاريخ بدايته ونهايته ويحدد له أهدافه ويضع له القيود والحدود. التي يجب أن يعمل في نطاقها هذا الشخص المعنوي.

فالمشرع له إضفاء هذه الصفة على مجموعات الاشخاص والاموال متى رأى أن فيها فائدة إجتماعية أو إقتصادية، تحقيقا للمصالح العامة.¹

نقد هذه النظرية:

- أن نظرية أو مذهب الإفتراض أو المجاز القانوني تعجز عن تفسير كيفية وجود الشخصية القانونية للدولة، فإذا كانت فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد مجاز وإفتراض قانوني وضعه المشرع، وهي بالتالي مجرد منحة مرهونة بإرادة مشرع الدولة، هو الذي أعطى وأكسب الدولة فكرة الشخصية المعنوية؟²

وأمام وجهة هذا النقد وقوته قرر أنصار مذهب المجاز والإفتراض القانوني بأن الدولة هي الشخص المعنوي الوحيد الأصيل والحقيقي، حيث توجد شخصيتها القانونية بمجرد توفر أركان وجودها، أما بقية الأشخاص المعنوية الأخرى فهي مجرد إفتراض ومجاز قانوني.

- هذه النظرية تؤدي الى إطلاق سلطان الدولة في التحكم في مصير الجماعات والتجمعات بشكل يقيد من تكوين وإنشاء الجماعات التي أصبحت تشكل أهمية كوسيط.³

- تستند الى فكرة الحق المرتبط بوجود الانسان وإرادته وهذه إنطلاقة لأصحاب هذه النظرية من فكرة خاطئة مفادها انه من لا إرادة له فلا حق له، في حين اننا قد نكون بصدد حق ودون ارادة كما هو الحال بالنسبة للمجنون والصغير فهؤلاء رغم افتقادهم للإرادة الا ان حقوقهم مقررة وثابتة.⁴

- ان افتراض العدم والعدم لا يولد شخصا ولا ينشئ حقا.

- واضح من منطوق هذه النظرية انها تخلط بين مفهوم الشخصية في علوم اخرى كالفلسفة وعلم النفس وبين مفهوم الشخصية في علم القانون.⁵

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 183 و184، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص137، وعلاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 39.

² عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 185، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص137.

³ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 185.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 39، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 137.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 137.

ب- نظرية الشخصية الحقيقية.

ومن أنصارها الفقهاء (جيبرك، ميشو، هوريو، وسالي....) ومفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية، مثل الشخصية القانونية الطبيعية المقررة للانسان الفرد،(مثله مثل الانسان). تنشأ وتقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها، وهي وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين، وبالتالي فهي شخصية حقيقية، لا يملك المشرع إلا الاعتراف بها متى توافرت عناصرها. ورغم بعض الإنتقادات التي واجهت هذه النظرية إلا أنها تعتبر من أنجح النظريات تأييدا لفكرة الشخصية الاعتبارية.

اذا كانت الشخصية المعنوية ليست بالفكرة الافتراضية او المجازية فإنها حقيقة اساسها إجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين مشروع. وهذا الاجتماع يؤدي الى نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة المكونين له وهي أساس فكرة الشخصية المعنوية، وحتى ان تدخلت الدولة فإن تدخلها لا يعني أنها هي التي أنشأت الشخص المعنوي بل لا يتجاوز الامر حد الاعتراف. واختلف اصحاب هذه النظرية في كيفية وجود هذه الارادة الخاصة للشخص المعنوي نوجز وجهة نظر كل إتجاه لوحده:

ب-1 النظرية العضوية: ربط اصحاب هذه النظرية في مجال التكوين بين كل من الشخص الطبيعي والشخص المعنوي. فإذا كان جسم الشخص الطبيعي يتكون من مجموعة خلايا هي التي تبعث فيه الحياة والحيوية والنشاط وتمكنه من الحركة وممارسة سائر التصرفات، فإن خلايا الشخص المعنوي هم الافراد المكونين له إجتماعهم وإتحادهم هو الذي يظهر الشخص المعنوي الى حيز الوجود.

نقد النظرية العضوية: لا يمكن الاعتماد على هذه النظرية لتحديد الطبيعة القانونية للشخص المعنوي لما تنطوي عليه من تصور خيالي ومقابلة لا اساس لها من الصحة خاصة وان فكرة الخلايا المعتمد عليها كفكرة بديلة، تتوافر لدى النباتات والحيوانات رغم عدم تمتعها بالشخصية القانونية.

ب-2 نظرية الارادة: يرى اصحاب هذه النظرية انه اذا كان الشخص المعنوي يتكون من مجموع ارادات مكونة له، فإن هذا الاجتماع ينتج عنه وجود إرادة جديدة مختلفة ومستقلة عن الاشخاص المكونين وهذا الامر جوهر واساس فكرة الشخصية المعنوية.¹ حيث أن نتاج تجمع إرادات الافراد الذين يدخلون في تكوينه، فإذا التقت اراء الافراد المختلفة عند نقطة معينة في نطاق هدف المجموعة التي يكونها ينجم عن ذلك رأيا مشتركا وموحدا ومستقلا، ويكون هذا الاتفاق أو الرأي المشترك، الارادة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 137 و138.

الذاتية والمستقلة للشخص المعنوي مثل إرادة الشخص الطبيعي تماما ومتى تكونت هذه الإرادة الذاتية للشخص المعنوي فإنه يكون موجودا كحقيقة قانونية واقعية يفرض وجوده على الدولة وما على المشرع إلا الرضوخ والاعتراف به مثل إقراره بالشخص الطبيعي الوليد.¹

ان فكرة الشخصية المعنوية ليست منحة من الدولة وليست متوقفة في وجودها على تدخل المشرع ليجيزها وينشئها، بل هي حقيقة قانونية واقعية تفرض نفسها على المشرع، فمتى اجتمعت مجموعة من الناس او من الاموال لتحقيق غرض مشترك نشأت وتحققت فكرة الشخصية المعنوية، وما على المشرع إلا الاعتراف بها كحقيقة وكواقع مثل إقراره بالطفل الوليد في عالم القانون. (هذه الفكرة تؤدي الى تخفيف التحكم في حرية خلق التجمعات القانونية).²

نقد النظرية الارادة: إن أهم نقد وجه لأصحاب هذه النظرية أنهم اذا كانوا قد نجحوا في تفسير وتأصيل الشخصية القانونية لجماعات الافراد، فإنهم عجزوا على تفسير بعض التجمعات كتجمعات الاموال (نوع شركات المساهمة.... الخ).³

ذهب بعضهم الى القول بان الحق ليس سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها القانون، بل أنه هو مجرد مصلحة معتبرة يقرها ويحميها القانون. فليست الارادة هي اساس وجوهر الحق، بل المصلحة هي اساس وجوهر الحق، وكل صاحب مصلحة معتبرة هو صاحب حق، وعليه الحق ليس مقتصرًا على الشخص الطبيعي، ومن تم فإن الاشخاص المعنوية هي حقيقة واقعية وليست إفتراض أو مجاز قانوني. (فكرة الشخصية القانونية ليست مقتصرة وملازمة للشخص الطبيعي (الانسان) فقد يوجد الانسان ولكن ليست له الشخصية القانونية مثلما كان عليه الحال نظام الرق، أو المجنون، أو ناقص الاهلية وامتداد الشخصية القانونية الحُكمية امتدادها حتى تُصفي تركة الميت.⁴

2- الإتجاه الثاني: النظريات المنكرة والرافضة لفكرة الشخصية المعنوية.

من أبرز المؤيدين لهذه النظرية (أهرنج، دوجي، بلانيول، بونار، وجيز، بيرتلمي) قالوا لا فائدة منها وليس لها اي اساس او قيمة او فائدة في عالم القانون وانه يمكن الاستغناء عنها باعتماد افكار ونظريات قانونية اخرى تكون البديل الاكثر سلامة ومنطقية ووضوح مثل فكرة الملكية المشتركة عند اهرنج، وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 185.

² نفس المرجع، ص 187.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 138.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 186.

القانونية عند الفقيه ليون دوجي.¹ على غرار ما حدث بالنسبة للاتجاه المعترف بالشخصية المعنوية، إختلف المنكرون لفكرة الشخصية في تقديم بديل عنها نعرض رايهم فيما يلي:

أ- نظرية الغرض: إنطلق القائلون بهذه النظرية من فكرة ان الانسان هو الشخص الحقيقي الوحيد في نظر القانون، وأن الشخص المعنوي ما هو الا محض إفتراض لا اساس له من الواقع. لذا وجب من وجهة نظر هؤلاء الاستغناء كلية عن فكرة الشخصية المعنوية واستبدالها بفكرة الغرض من تجمع الاشخاص او الاموال.

فوحدة الغرض التي يسعى إلى تحقيقها تجمع الاشخاص او الاموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة عن ذمة مكونه وتفرض الاعتراف له بمجموعة حقوق والتزامات.

نقد نظرية الغرض: ويعاب عن هذه النظرية ان الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تستند الا لشخص يعترف به القانون.

ب- نظرية الملكية المشتركة : على نفس درب النظرية الاولى إنطلق القائلون بهذه النظرية من فكرة ان الشخصية القانونية حكر على الشخص الطبيعي دون سواه لذلك رأى هؤلاء ان الشخص المعنوي ليس هو صاحب الحق بل الاشخاص الطبيعيون الذين يتكون منهم. ففي الجمعيات اصحاب الحق هم كل أعضاء الجمعية وفي المؤسسات المنتفعون منها وفي الشركات أعضاء الشركة وهكذا.

نقد نظرية الملكية المشتركة: يؤخذ على هذه النظرية أن تطبيقها ينجز عنه الرجوع بالفكر القانوني الى الوراثة خاصة وان فكرة الملكية المشتركة عرفت ذيوعا في الحضارات القديمة قبل ان تظهر للوجود فكرة الشخصية المعنوية.

والحقيقة التي لا يمكن إنكارها ان الاتجاه الفقهي الذي انكر فكرة الشخصية المعنوية كان وراءه الكثير من الفقهاء الذين تركوا بصماتهم في علم القانون، وفي مختلف فروعها، كالفقيه ديجي وبلانيول واهرنج. ويا كانت سهام النقد الموجهة للنظريات المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية تظل قيمتها القانونية قائمة لا يمكن إنكارها خاصة وأنها في مجموعها تشكل فكرة مقابلة للنظريات التي إعترفت بفكرة الشخصية المعنوية مما أعطى لفقهاء القانون مكانة متميزة.²

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 187.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 139 و140.

3- موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية :

يعترف بها مثل بقية دول العالم، نظرا للأهمية القصوى والفعالة لفكرة الشخصية بصفة عامة ولدورها الكبير كأداة فنية وقانونية لتقسيم الاداري وتوزيع السلطات وإختصاصات الوظيفية الادارية في الدولة. وتحديد علاقاتها بشكل متناسق ومنتظم على اسس علمية وقانونية من أجل تحقيق الاهداف العامة على اكمل وجه وبأقل وقت وبأقل تكلفة وبأقل مجهود. يبدو ان المشرع الجزائري يميل الى الاخذ بنظرية ومذهب المجاز والافتراض القانوني في تحديد وتكييف طبيعة الشخصية المعنوية¹ فالأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، الشركات المدنية والتجارية، الوقف،.... الخ².

المادة 50 من ق م ج (يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازما لصفة الانسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون، يكون لها خصوصا

1_ ذمة مالية مستقلة لا يعني (الاستقلال الدستوري والسياسي).

2_ اهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.

3_ موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

4_ نائب يعبر عن إرادتها.

5_ حق التقاضي.³

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 188.

² المادة 49 من القانون رقم 10-05 مؤرخ في 20 يونيو سنة 2005م.ق.م.ج.

³ المادة 50 من القانون رقم 10-05 مؤرخ في 20 يونيو سنة 2005م.ق.م.ج.

إستقلالية مالية: في مجال المالية العامة، الإستقلالية وضع يخص بعض الجماعات أو المصالح العمومية التي تسير بنفسها موارد ونفقاتها بصفة مستقلة عن الميزانية العامة للدولة. ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 34.

اهلية: صلاحية شخص لأن تكون له حقوق(أهلية الوجوب) وصلاحيته لإستعمالها (أهلية الأداء). ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 43.

رابعاً: أنواع الأشخاص الإعتبارية العامة.

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص الإعتبارية ويتمثلان في الأشخاص الإعتبارية العامة، والأشخاص الإعتبارية الخاصة، وأن مجال هذه الأخيرة يدخل في نطاق القانون الخاص فتظهر على شكل الشركات والمؤسسات التجارية أو المدنية التي تنشأ من طرف الأفراد بهدف تحقيق الربح أو تحقيق المنفعة العامة في أحيان أخرى.

والشخصية الإعتبارية العامة نطاقها القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص الإعتبارية رغم أن نظرية الإعتبارية نشأت في ظل القانون الخاص وقد وضع الفقه معايير للتمييز بين الأشخاص الإعتبارية العامة والخاصة، وتتمثل في معيار المنشأ أو كيفية التكوين، ومعيار الغاية أو الهدف، ومعيار الأساليب المستخدمة. وتنقسم الأشخاص الإعتبارية العامة إلى نوعين رئيسيين:

1/ الأشخاص المعنوية الوطنية و الإقليمية: وهي الأشخاص الإعتبارية التي تمارس إختصاصها في مجال جغرافي معين في الدولة، ويشمل هذا النوع الدولة والولاية والبلدية.

أ- الأشخاص المعنوية الوطنية:

الدولة: وهي أول الأشخاص الإعتبارية على الإطلاق، ولهذا فقد ورد النص عليها في ق.م.ج على أن الدولة هي أول الأشخاص الإعتبارية (مادة 49 ق.م.ج).

والدولة هي الشخص الإعتباري العام الذي تتفرع عنه الأشخاص الإعتبارية الأخرى وهي التي تمنح الشخصية الإعتبارية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس سلطة الإشراف والرقابة عليها.

والدولة كونها شخص إعتباري عام تشمل سلطات الدولة الثلاث: السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، باعتبارها شخص قانوني واحد.

وبذلك فإن مفهوم الدولة في القانون الإداري يختلف عنه في مجال القانون الدستوري والفكر السياسي، وبالتالي فكرة الشخصية الإعتبارية للدولة تتميز عن غيرها بالعديد من الخصائص تتمثل في أنها تقوم بمجرد قيام الدولة وإكتمال أركانها، وأنها غير مقيدة بهدف أو غاية محددة¹.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 40 و41.

من نص المادة 49 من ق.م.ج¹ في صياغتها الجديدة نستنتج أن المشرع الجزائري ذكر الأشخاص الاعتبارية بشكل غير حصري لأنه أورد في آخر النص عبارة وكل مجموعة يمنحها القانون شخصية قانونية. وذكر المشرع ضمن تعداد الأشخاص الاعتبارية العامة الأشخاص الإقليمية من جهة والأشخاص المرفقية والمصلحية من جهة أخرى.

ب- الأشخاص المعنوية الإقليمية والمحلية:

وقد نص عليها الدستور المواد 15 و16 وتتمثل في الولاية والبلدية، كونها الجهات الإدارية المحلية، وترتبط هذه الفكرة بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم (المادة 16 من الدستور)².

لا يمكن تسيير شؤون الدولة بالإعتراف لها فقط بالشخصية الاعتبارية، لأن الدولة حتى تضطلع بأعباء السلطة العامة وتلبي الخدمات العامة وتشبع سائر الرغبات تحتاج إلى الإستعانة بأشخاص معنوية إقليمية أو أشخاص معنوية محلية أخرى كالولاية والبلدية.

الولاية: أساس دستوري حددته المادة 16 من دستور 2016م وهي عبارة عن منطقة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تمارس مهاماً محددة في القانون، ولقد إستقلت الولاية عن الشخص المعنوي الأم (الدولة) مالياً وإدارياً حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهمتها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم.

ولقد إعترف لها ق.م.ج بالشخصية الاعتبارية (49 مادة) كما إعترف لها قانوناً الولاية لسنة 1969م وسنة 1990م بنفس الصفة بما يمكنها من ممارسة مهامها والدخول في معاملات عقدية وبما يفصل ذمتها المالية عن الدولة كشخص إقليمي ويمكنها من حق التقاضي ويجعلها مسؤولة عن أعمالها. وكذلك إعترف لها قانون الولاية لسنة 2012م بالشخصية الاعتبارية³.

البلدية: تعتبر البلدية كما وصفها الدستور في مادته 15 بأنها الجماعة القاعدية، فهي تمثل البنية القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري. ولها هي الأخرى وجود حددته

¹ المادة 49 من ق.م.ج التي تنص على " الأشخاص الاعتبارية هي : الدولة، الولاية، البلدية.- المؤسسات ذات الطابع الإداري.- الشركات المدنية والتجارية.- الجمعيات والمؤسسات.- الوقف.- كل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية."

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 42.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 142 و143.

المادة 15. ولها أيضاً وجود مدني ذكر في المادة 49 ق.م.ج، ووجود خاص ذكر في قانون البلدية لسنة 1967م وسنة 1990م وكذلك قانون البلدية لسنة 2011م. وتعتبر البلدية منطقة إقليمية مستقلة تمارس مهاماً محددة في القانون على مستوى رقعة جغرافية.

ومما لا شك فيه أن الإعراف للبلدية بالشخصية الاعتبارية سيخفف العبء على كل من الدولة كتنظيم إقليمي وكذلك على الولاية مما ينجم عن هذا الإستقلال والفصل من آثار قانونية سواء في مجال التعاقد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية.

2- الأشخاص المعنوية المرفقية:

ويطلق عليها الفقه إسم المؤسسات وهي عبارة عن مرافق حدد إختصاصها على أساس موضوعي أو إقليمي تدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية. وتلعب هذه المؤسسات دوراً لا يستهان به في مساعدة الدولة لقيامها بوظائف متعددة. وبالنظر للصياغة الجديدة التي حملتها المادة 49 ق.م.ج في شكلها الجديد نجد المشرع قد خص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري. وتنقسم هذه المؤسسات إلى الوطنية وأخرى محلية.

أ- **المؤسسات العامة الوطنية:** وهي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة.

ب- **المؤسسات المحلية أو الإقليمية:** وتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية الولائية أو البلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية، فقد جاء في المادة 153 ق البلدية لسنة 2011م: "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية".

وكذلك الأمر بالنسبة للولاية ولقد جاء هذا في 146 من قانون الولاية 2012م حيث يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي الأشخاص المكونين له، والعكس صحيح¹.

هذا وقد عرفت المؤسسات العامة تطورا كبيراً لازم نشاط الدولة فقد كانت في بداية ظهورها مؤسسات إدارية أو هيئات عامة ذات طابع إداري ثم ظهرت بحكم تفاعل عوامل عدة المؤسسات الإقتصادية نتيجة تدخل الدولة في المجال الإقتصادي بنوعيه التجاري والصناعي.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 143 و144.

خامساً: الآثار المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية

1- الإستقلال الإداري والمالي:

إن إعطاء الإستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بالسلطات الضرورية، وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على إيرادات ونفقات الهيئة، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها.

أما الإستقلال المالي فيعني أن الأموال التي تخصص للشخصية المعنوية أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق¹.

يتمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية للأشخاص المكونين له، فالديون التي تترتب عليه لا يجوز أن تُلقى على عاتق الأشخاص المكونين له، والعكس صحيح².

إن الهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة، فالولاية ذمتها المالية المستقلة، وللبلدية أيضاً، وللمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري³.

أن تمتع الهيئات والمجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتعها بإستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستقلة إستقلالاً كاملاً وكلياً في مواجهة الدولة، بل إن إستقلالها محكوم ومقيد بحدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع لهذا الإستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق " نظام الوصاية الإدارية " أو ما يسمى أيضاً الرقابة الإدارية الوصائية. وعليه فإستقلال الهيئات والوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لا يعني الإستقلال الدستوري والسياسي⁴.

2- حق التقاضي:

حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة لمنحها شخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقررة للدولة، ومن ثم فإن المنازعات والخصومات القضائية التي تحرك وترفع ضد هذه الوحدات والمجموعات ذات

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 86.

² علاء الدين عشي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 43.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 145.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 190.

الشخصية المعنوية لا ترفع وتحرك ضد الدولة، وترتيب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية¹.

كما أن المصالح التي لها الشخصية المعنوية لا يمكنها الإدعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، وبالعكس فإن كل هيئة لها الشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعوى التي ترفع ضدها.

غير أنه تجدر الملاحظة أن تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي بالإستقلال الإداري والمالي، لا يعني انها مستقلة إستقلالاً كلياً عن الدولة، بل لهذه المؤسسة الإدارية التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية².

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله أن يكون مدعياً أو مدعي عليه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص الاعتبارية بعضها البعض، ويباشر هذا الحق عن الشخص الاعتباري العام أشخاص طبيعية أو ما يطلق عليه بإسم الممثل القانوني³.

3- الأهلية القانونية:

يتمتع الشخص الاعتباري العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه، وهذه الأهلية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص الاعتباري العام ويمارسها عنه من يمثله من الأشخاص الطبيعيين⁴.

الأهلية: يخول للهيئة المستقلة القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية وهذا طبعاً في الحدود التي يبينها القانون. فالعمل الصادر عن الولاية أو البلدية ينبغي أن يكون في إطار قانون البلدية، فليس للهيئة المستقلة صلاحية القيام بعمل منعه المشرع، وإن بادرت إلى ذلك كان عملها مشوباً بعيب المشروعية.

- وتخول الأهلية للهيئة المستقلة أيضاً حق التقاضي وحق التعاقد فمن حق الولاية أو البلدية أو أي هيئة مستقلة أن ترفع دعوى أمام القضاء كما يجوز مقاضاتها ورفع

¹ نفس المرجع، ص 191.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 87.

³ علاء الدين عسي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 43.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 43.

دعوى عليها. وتتمتع بحق إبرام العقود والصفقات وهذا طبعاً في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لإصدار إذن أو رخصة بالتعاقد¹.

4- الموطن المستقل:

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري ليتم تحديد الجهة القضائية المختصة إقليمياً بالنظر في الدعاوي التي ترفع من قبله أو توجه ضده².

الموطن: وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، وللموطن أهمية خاصة فيها يتعلق بتحديد الإختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية. وكذا لتواصل مع مسيره...الخ.

5- **نائب يعبر عنه:** ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس يمكن أن يُرى بالعين المجردة، وإلا لماذا سمي شخصاً معنوياً، لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث بإسمه ويرم العقود بإسمه ويتقاضى بإسمه، فالوالي نائب عن الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية، ومدير الجامعة نائب عنها وهكذا³.

سادساً: المسؤولية المدنية والجزائية للأشخاص الاعتبارية

فبالنسبة للمسؤولية المدنية: يشترك كل الأشخاص الاعتبارية مهما كان نوعها بتحمل المسؤولية المدنية، فالشركات المدنية أو التجارية أو الدولة أو الجماعات المحلية كلها تتحمل تبعات أعمالها في مواجهة الأفراد أو فيما بينها، بتعويض ص 43 الأضرار التي تسببها للغير تطبيقاً للقواعد العامة (لاسيما المادة 124 و 124 مكرر من القانون المدني الجزائري). لكن تختلف تطبيقاته بين الأشخاص الخاصة والأشخاص العامة (المعنوية).

أما المسؤولية الجزائية: فقد كان إلى وقت قريب لا يتحمل الشخص الاعتباري المسؤولية الجزائية التي مناطها قانون العقوبات الجزائري والنصوص التجريبية الأخرى، لكن بموجب تعديل ق.ع.ج لسنة 2004م بموجب القانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004م، نص المشرع على وجوب تحميل الشخص الاعتباري

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 146.

² علاء الدين عشي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 44.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 146.

للمسؤولية الجزائية لكن يختلف الأمر بالنسبة لهذا النوع من المسؤولية عن سابقه، إذ يجب التفريق بين ما إذا كان الشخص الإعتباري عاماً أو خاصاً، فالأول (الشخص الإعتباري العام) لا يتحمل المسؤولية الجزائية ولا يمكن مساءلته كمتهم، بينما يصدق ذلك بالنسبة للأشخاص الإعتبارية الخاصة¹.

الدرس السابع

المركزية الإدارية

أولاً: تعريفها.

المركزية الإدارية لغة، تعني التوحيد والتجميع والتركيز حول نقطة مركزية معينة (المركز) وعدم التشتت والتجزئة، أما المركزية الإدارية أو النظام الإداري المركزي فيقصد به توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية في أقاليم الدولة، حيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجمع لمظاهر السلطة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة، وإلى إقامة وبناء الهيكل الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات (فنياً، علمياً، قانونياً وبشرياً) مترابطة، متناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض وهو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري، وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق وإمكانية استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى و واجب الطاعة والخضوع والتبعية من أسفل.

كما أن المركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يقصد بها تجميع وتركيز كل مظاهر النشاط الإداري في أيدي السلطة الإدارية المركزية وفروعها الرئيسية في الدولة، خاصة سلطة البت في الأمور تبقى في يد قمة البناء التنظيمي ويمكن تعريفها أيضاً 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 ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها. غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 44.

الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إداراتها المختلفة، غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي وقانوني مستقل.¹

وقد تأخذ المركزية الإدارية صورتين هما على التوالي:

1- المركزية المطلقة أو المتطرفة: وهي تقوم على تجميع كل الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية وأن تكون سلطة البت النهائي في جميع صور نشاط الوظيفة الإدارية رهن إرادة السلطة التنفيذية المركزية وحدها، ويطلق على هذه الصورة أسلوب التركيز الإداري أو المركزية المتطرفة. توجد هذه الصورة من المركزية، في بعض الدول الأفريقية والآسيوية التي نالت استقلالها حديثاً خشية الأنظمة السياسية في أن يتحول أي توزيع للسلطة للأقاليم إلى تمزيق جسم الدولة وتهديد وحدتها السياسية خاصة تلك الأقاليم التي تكثر فيها النعرات القبلية المتحيزة جغرافياً، كما أن ضيق الموارد وضآلة عدد الموظفين عاملان آخران لتركيز السلطة في الرئاسة الإدارية.

غير أنه لم تعد هذه الصورة من نظام المركزية الإدارية أمراً يمكن التحقق، وأصبح في حكم المستحيل أن تمتد يد الوزير إلى كل صغيرة وكبيرة في شؤون وزاراته في الأقاليم والمصالح المختلفة.

كما أن ضرورة الإصلاح الإداري تستوجب التخفيف عن الوزراء من ناحية حتى يتفرغوا المسائل القومية المشتركة بين جميع أقاليم الدولة، لذلك بدأ الفقه الإداري يشعر بالحاجة إلى تكوين الهيئات التي تتولى أمر النشاط الإداري والبت في بعض الأمور الخاصة بالأقاليم بعيداً عن العاصمة وبإستقلال عن الوزارات.

2- المركزية الإدارية النسبية أو الجزئية أو عدم التركيز الإداري:

وهي تقوم على توزيع سلطة البت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية بين السلطات التنفيذية المركزية وبين فروعها في الأقاليم، بحيث يكون لبعض وحدات الجهاز الإداري أن تتصرف فيما يقرره لها القانون من اختصاصات، في البت النهائي في بعض الأمور.

كما يخول لها القانون سلطات تطبيقية بحتة تنحصر في تنفيذ ما أصدرته السلطات المركزية من قرارات، ويطلق على هذه الصورة أسلوب عدم التركيز الإداري ويحقق هذا الأسلوب ميزتين فهو من ناحية يخفف العبء من الوزارات التي اتسعت أنشطتها

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج 1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 204.

كثيراً ومن ناحية أخرى يحقق الفعالية والكفاءة في ممارسة الإدارة العامة لنشاطها لأن هذه الهيئات المحلية تكون أكثر خبرة ومعرفة بظروف الأقاليم ومشاكلها.¹

ثانياً: عناصر المركزية الإدارية.

ويتضح لما سبق أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة عناصر هي:

1- العنصر الأول: تجميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

وهذا يعني تركيز سلطة البت النهائي في أمور الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، ولا يمنع ذلك من إنشاء هيئات إدارية تابعة للسلطة المركزية تعاونها في القيام بنشاطها وتمارس اختصاصات في جزء من إقليم الدولة. ولكن هذه الوحدات لا تصدر القرارات إلا بإسم الحكومة المركزية أي أنها لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، وتظل تابعة للسلطة المركزية.

2- العنصر الثاني: التدرج الإداري والسلطة الإدارية:

الأخذ بالنظام المركزي يستتبع أن يخضع الموظفون لفكرة السلم الإداري بحيث ينتظم الموظفون على طول السلم الإداري في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى وهو (رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي والوزير في النظام البرلماني). وتعرف هذه الصورة بقاعدة التبعية حيث تلتزم الدرجات الأدنى بالخضوع للدرجات الأعلى في الجهاز الإداري. وهذا يعني أن تكون هناك تبعية عضوية ترتبط بها جميع المصالح العامة، على طول السلم الإداري الذي تتجمع حوله الحكومة المركزية وهيئاتها في الأقاليم. وعلى هذا الأساس فإن المركزية لا تعني تركيز الوظيفة في القمة ولكنها تسمح بإنحدار بعض مظاهر هذه الوظيفة من قمة السلم الإداري تجاه القاعدة، ولوحدات الجهاز الإداري أن تمارس جزءاً من هذه الوظيفة في حدود اختصاصها على أن تخضع هذه الوحدات فيما بينها لفكرة التبعية الإدارية للوحدة التي تعلوها.²

3- العنصر الثالث : السلطة الرئاسية(الرقابة الرئاسية):

وتعني السلطة الرئاسية أن كل درجة من درجات الجهاز الإداري يوجد على رأسها رئيس أعلى يتعبه الموظفون الذين يعملون في هذه الدرجة، وتعتبر السلطة الرئاسية

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 51 و52. وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149. وعمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 205.

² يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، دار هومة، بوزريعة-الجزائر، د.ط، 2018م، ص39. وعمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 205 و206.

أصلاً من أصول الوظيفة العامة حيث تثبت للرؤساء الإداريين دون حاجة لوجود نص قانوني صريح بإقرارها، ولا تنتفي هذه السلطة إلا بنص صريح يقر لموظف معين أو مجموعة من الموظفين اختصاصاً نهائياً دون تعقيب الرؤساء الإداريين. وتتضمن السلطة الرئاسية التي يجريها الرئيس علي رؤسياه عنصرين أحدهما هو عنصر- التوجيه ويهدف إلى إرشاد وتوجيه الموظفين عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات تكون واجبة الاتباع والخضوع لها، إلا إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة. والعنصر- الثاني وهو عنصر- الرقابة، وهذه الرقابة قد تكون على أعمال الموظفين أو على أشخاصهم. ففي الأولى للرئيس حق رقابة أعمال رؤوسيه علي إقرارها أو إلغائها أو الحلول محلهم في أدائها. فمن ناحية يحق للرئيس الإداري إقرار وإجازة تصرفات رؤوسيه وقد يكون هذا الإقرار صريحاً أو ضمناً ومن ناحية ثانية يستطيع الرئيس الإداري وقف قرارات رؤوسيه أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها، إلا إذا ترتب عليه حق للغير ففي هذه الحالة لا يجوز للرئيس إبطالها، وكذلك للرئيس حق الحلول محل الرؤوس في تأدية عمله والأصل أن يسري هذا الحق على كافة الرؤوسين إلا ما استثني بنص خاص. وفي الثانية تتضمن هذه الرقابة طريقة تعيين الموظفين وتنقلاتهم وترقياتهم ومسائلهم تأديبياً.

والسلطة الرئاسية هي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية، لكي نحدد صفته مركزية هي أم لامركزية، فإذا كانت العلاقة "رئاسية" كان الجهاز مركزياً، وعليه سوف نرى المقصود بالسلطة الرئاسية والأساس القانوني لها وخصائصها ومظاهرها وحدودها.

أ. المقصود بالسلطة الرئاسية:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية إمتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، وتشمل السلطة الرئاسية أشخاص الرؤوسين وأعمالهم، وهذا يعني أن للرؤوسين الحق في التظلم من الأوامر الصادرة إليه إذا رأى أنها مشوبة بعيب من العيوب، وله الحق في الطعن فيها أمام القضاء الإداري إذا لم يجد التظلم الإداري نفعاً.

ب . الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية:

عادة ما تعترف القوانين واللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على الرؤوسين وأعمالهم أيضاً وذلك بغرض ضمان عمل إداري أفضل، ومن هنا يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساس فني وعلمي وسياسي.

ت . خصائص السلطة الرئاسية: تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة إدارية ومفترضة وداخلية وشاملة نعرض لها فيما يلي:

- أنها رقابة إدارية:

أي أنها تصدر عن سلطة إدارية، وتصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة، إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها.

- أنها رقابة مفترضة:

تتصف الرقابة الرئاسية بأنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها في جميع المرافق الإدارية العامة المركزية دون حاجة إلى نص يقررها، سواء كانت صورة المركزية الإدارية تركيز إداري أم عدم تركيز إداري، لذلك توصف الرقابة الرئاسية بأنها الشريعة العامة للرقابة على المرافق الإدارية المركزية، وكونها رقابة مفترضة فهي تدل على عدم استقلال هذه المرافق، وأن العاملين في المرافق العامة المركزية يخضعون في ممارستهم لأعمالهم لرؤسائهم الإداريين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

- أنها رقابة داخلية:

فهي رقابة داخلية لأن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية وهم الرؤساء والجهة المشمولة بها وهم المرؤوسون يتبعون لنفس الجهاز الإداري، ويطلق عليها رقابة ذاتية لأن الإدارة تراقب بنفسها دون تدخل سلطة أخرى.

- أنها رقابة شاملة:

لأنها تمكن الرئيس الإداري من رقابة أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم، غير أنها لا تمتد للأعمال ذات الصبغة القضائية. وتمتد الرقابة الرئاسية إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيدا لإبرام عقد من العقود وإلى سائر الأعمال التحضيرية للتعاقد على أن تتوقف هذه الرقابة بمجرد إبرام العقد بشكل صحيح من المرؤوس، فلا يجوز لجهة الرقابة الرئاسية التدخل لإلغاء أو تعديل العقد.

ث - مظاهر السلطة الرئاسية:

ث-1- بالنسبة لشخص المرؤوس:

تخول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، بدءا من سلطة التعيين وانتهاءا بسلطة الفصل أو العزل، مروراً بسلطات الترقية والتأديب (كالترزيل في الدرجة الوظيفية) وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني . وجدير

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، ويجريء المسابقة إذا كانت النصوص تستلزم ذلك. وسلطة التأديب تكون وفق إجراءات محددة، مثل ضرورة المثل أمام مجلس التأديب أحياناً، وضمان حق الدفاع.

ث-2- بالنسبة لأعمال المرؤوسين:

لما كان الرئيس مسؤولاً عن تصرفاته، ومسؤولاً أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم، فقد خوله القانون مجموعة من السلطات تجاه التصرفات والأعمال التي يقوم بها أولئك المرؤوسون من حيث مراقبة تلك الأعمال، وهنالك رقابة سابقة (توجيه) قبل أدائهم لمهامهم، ورقابة لاحقة (تعقيب) إذا ما جاءت بعد ذلك.

ث-2-1- الرقابة السابقة أو القبليّة(سلطة توجيه المرؤوس وواجب طاعة الرئيس):

ث-2-1-1 - سلطة التوجيه، الأمر:

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية، أو كما عرفها الدكتور عمار عوابدي "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة". ولا شك أن عميلة التوجيه تلعب دوراً بارزاً في تقوية العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للإدارة العامة، والسيطرة على جميع الجهود التي تتوافر عليها المنظمة الإدارية، والحديث عن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريين تسوقنا إلى ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده القانونية.

ث-2-1-2 - واجب الطاعة:

سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها. وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالات قانونية في غاية من العمق يمثل، هل يلزم المرؤوس وفي جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للقانون أو يلزم

باحترام تنفيذ الأوامر القانونية دون غيرها ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة.

ث-2-1-2-1- أوامر الرئيس المشروعة:

إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش الرئيس الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة، ولقد رأى الفقهاء أن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار أي مرحلة التمهيد أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوس وليس له أن يعرقه وأن يقف ضد تنفيذه.

ث-2-1-2-2 - أوامر الرئيس المخالفة للقانون:

إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فإنه على خلاف ذلك أثارت الأوامر غير المشروعة جدلا فقها نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

الرأي الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس:

إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الرئيس القانون فليس للمرؤوس أن يتبعه. وقد تبني هذا الرأي الفقيه دوجي " Duguit " واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول دوجي، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون، إذ لو أبيع لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لأختل النظام وشاعت الفوضى..."، ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون، غير أنه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتحويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها، وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري.

الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس:

وذهب مناصروه إلى القول أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها، وقد تبني هذا الرأي الفقيه "موريس هوريو" الذي أعطى أولوية لعنصر

الطاعة على مبدأ المشروعية، ووجه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول وقال إن تطبيقه في الواقع العملي ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة، كما أنه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة:

ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقيه الألماني "لابند"، ومقتضاه محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني، فوضع مبدأ عام يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محددة عندها يلزم بتنفيذها. على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه. وتبعاً لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:

جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري : " لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصياً عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

أما المادة 129 بعد التعديل المقرر بموجب القانون 5-10 فجاء فيها: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم". وعند المقابلة بين النص القديم والجديد يتبين لنا أن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق قانون العمل مقتصر في التعديل على مصطلح الموظف والعون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع عن عمل التابع)، ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك ذهب إلى القول: " إن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيد بها وتنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري، أي أنه يعتنق مبدأ ألوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون". واستدل الدكتور عوابدي بنص المادة 17 من القانون الأساسي للوظيفة العامة (القانون القديم). أما الدكتور عمار بوضيف وإن كان يؤيد الدكتور عوابدي ويسجل ما سجله على المادة 129 من اختصار كبير وعدم وضوح إلا أنه لا يؤيده في تحليله خاصة وأن عبارة "من كانت إطالة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة

في النص، وكأن المشرع وضعها لنستدل منها أن الموظف فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها، ومن ثم نصل إلى نتيجة مخالفة للتي وصل إليها الدكتور عوابدي وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة.

غير أن بصدور قانون الوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006م نص صراحة في المادة 47 منه على أنه: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه.

ث-2-2-الرقابة اللاحقة أو البعدية(سلطة التعقيب):

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن للرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات 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 (الإجازة)، التعديل، الإلغاء، السحب، الحلول.

ث-2-2-1-التصديق (الإجازة):

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمنا.

ث-2-2-2-التصديق الصريح :

هنا لا يصبح تصرف المرؤوس نافذا إلا بعد موافقة الرئيس عليه متى اشترط القانون ذلك صراحة، وفي هذه الحالة قد ينفذ تصرف المرؤوس من تاريخ موافقة الرئيس عليه، أو يصبح نافذا من تاريخ إتخاذ المرؤوس له طبقا لما ينص عليه القانون.

ث-2-2-2-3-التصديق الضمني:

وهنا يستفاد بمضي مدة محددة بالقانون دون صدور اعتراض من الرئيس على التصرف الصادر من المرؤوس.

ث-2-2-2-4-التعديل:

وهو فرض رقابة الرئيس على عمل المرؤوس بإجراء التغييرات الواجبة على عمله، ويتخذ التعديل إحدى الصور التالية: فقد يحتفظ الرئيس بكامل العمل ويضيف إليه ما يراه مناسبا، أو يلغي جزءا ويعوضه بما يتلاءم والعمل الإداري، أو يلغي جزءا منه

ويترك الباقي كحذف بعض بنود قرارا إداري، أي أن التعديل لا يكون كلياً و إلا أصبح إلغاء.

ث-2-2-2-5- الإلغاء:

تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلاً، وبهذا الصدد، يميز الفقه بين حالتين أساسيتين .

الحالة الأولى: أعمال المرؤوس مشروعة:

احتراماً لمبدأ وقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز مبدئياً للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسيه.

الحالة الثانية: أعمال المرؤوس غير مشروعة:

وفي هذه الحالة يميز الفقه أيضاً بين وضعين:

الوضع الأول: إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كأن يكون مثلاً محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلاً في اختصاصه و صلاحياتها، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعداً، وكأنه لم يكن، ولا يرتب أي حق، ومن ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعدم لا يتحصن أبداً بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت.

الوضع الثاني: أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قراراً منعداً فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلاً بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصناً، ضماناً لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص واستتباب الوضع الاجتماعي، ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقررها النصوص. وعلى كل فإن الفقه والقضاء المقارنين (فرنسا، مصر، الجزائر) يذهب إلى أن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة يجب أن يتم خلال المدة نفسها التي يجعلها القانون ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، حيث لا يمكن أن تخول الإدارة ما لا يخول القضاء.

ث-2-2-2-6- السحب:

ويقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل. ونظراً لما للسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوافر شرطين:

من حيث الموضوع:

يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة لان هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقا وان تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا. ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختص أو أن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم.

من حيث المدة:

يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإن تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب والمدة المقررة هي شهرين إلا أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر، فلإلغاء أثر فوري (يسري على المستقبل فقط) بينما للسحب أثر رجعي، حيث يمحي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبل (ماضيا) ويجعله أيضا غير نافذ من بعد (مستقبلا).

ث-2-2-2-7 الحلول:

في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه (العمل السلبي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها. وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون أحيانا إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها "سلطات خاصة"، بما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط، أهمها:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

- وإصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ.

ج- حدود السلطة الرئاسية:

وعموما فإن السلطة الرئاسية لا يعيبتها أن تكون شاملة كما يرى البعض، وإنما يعيبتها أن تكون مطلقة بلا قيود أو حدود، وهي ليست كذلك بالقطع، ومن أهم صور هذه القيود وتلك الحدود ما يلي:

- إذا كان القانون يعطي المرؤوس اختصاصا نهائيا في تصرف معين فإنه يمتنع على الرئيس الإداري أن يخضع قرارات المرؤوس في هذا التصرف لسلطته الرئاسية لأن تصرف المرؤوس مستمد من القانون نفسه.

- إذا كان قرار المرؤوس قد صدر مشروعا و اكتسب حقا فلا يجوز للرئيس الإداري سحب هذا القرار حتى لا يمس الحقوق المكتسبة وإنما له أن يحاسب مرؤوسه على ما يكون قد ارتكبه من خطأ في تقديره.

- إذا كان قرار المرؤوس قد صدر معيبا ولكن مضت عليه المدة لا يجوز بعدها الطعن فيه أمام القضاء بالإلغاء فإنه لا يجوز للرئيس الإداري سحبه، لكن إذا كان القرار الصادر من المرؤوس منعدما فإنه لا يتحصن أبدا ويجوز الطعن فيه في كل وقت ومن ثم يجوز للرئيس الإداري سحبه في كل وقت.¹

ثالثاً: تقييم المركزية الإدارية.

مزايا المركزية الإدارية:

يحقق النظام المركزي العديد من المزايا المهمة على الصعيد السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي ومن بين هذه المزايا ما يلي:

1- يؤدي النظام المركزي الإداري إلى وجود وقيام سلطة تنفيذية قوية تساعد على نشر نفوذها وفرض هيمنتها على جميع سكان الدولة وجميع أرجاء إقليمها، وتبرز أهمية قوة السلطة التنفيذية في الدول حديثة الاستقلال والدول التي تنتشر وتكثر فيها النزاعات الانفصالية الإقليمية، فوجود تنظيم مركزي يساعد ويضمن وحدة إقليم الدول ويحول دون تفكك سلطتها السياسية.

2- يعد التنظيم المركزي الوسيلة الوحيدة الملائمة لإدارة بعض المرافق العامة وأداء بعض الخدمات العامة وتوزيع أعبائها المالية على جميع أبناء الوطن، أي تمويل هذه المرافق العامة الوطنية عن طريق الخزينة العامة، ناهيك عن إمكانية التنسيق السهل بين هذه المرافق العامة.

3- يؤدي النظام المركزي الإداري إلى قيام إدارة عامة حيادية ومحايدة وبعيدة عن الخلافات السياسية المحلية، مما يظهر ويبرز بشكل واضح عدالة ومساواة التنظيم المركزي، فعمومية هذا التنظيم تجعله محايد كحياد القانون، إذ أن السلطات المركزية ترى الأشياء بتجرد تام دون أن تقحم نفسها في الخلافات والتحريات السياسية المحلية، فأشرف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع أرجاء الدولة يؤدي إلى وحدة وتجانس المنافع والخدمات المقدمة إلى الأفراد، وبذلك تتحقق عدالة ومساواة جميع أفراد الشعب أمام الخدمات العامة.

4- يؤدي النظام المركزي الإداري إلى تحقيق وحدة وتجانس النظم الإدارية المطبقة وذلك لوحد المصدر الذي تنبثق عنه هذه النظم، إذ تسعى السلطة المركزية دوماً

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149-158، عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص 206-215. محمد بعلي الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط، سنة 2013م، ص 47-55. يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، مرجع سابق، ص 39-42.

إلى وحدة وتجانس النظم المطبقة في جميع أرجاء إقليم الدولة مما يتيح للعاملين الإحاطة والإلمام بها وتطبيقها وتنفيذها بسهولة ويسر.

5- تحقق المركزية الإدارية الفاعلية الإدارية والإنتاجية العالية، إذ تمتلك الإدارة المركزية الأجهزة الفنية المتخصصة والقادرة على تنفيذ الأعمال الإدارية الضخمة بكلفة مالية معقولة، فضلا عن احترام انسجامها وتجانسها الأفقي والرأسي.

6- تؤدي المركزية الإدارية دون أدنى شك إلى الاقتصاد في الإنفاق العام أو على الأقل ترشيده، فهي مكان خصب لإعداد وتدريب الموظفين الإداريين المتخصصين في ميادين ومجالات النشاط الإداري، مما يقلل من سوء الإدارة و عشوائية القرارات ذات الجوانب المالية. كما أن التنظيم المركزي الإداري يؤدي إلى تقليل و تقليص النفقات إلى أقصى حد ممكن ولاسيما إذا اخذ بعين الاعتبار ميل الهيئات المحلية إلى الإسراف و المبالغة في تقرير النفقات و إنفاقها على بعض المشروعات غير الإنتاجية أو غير الضرورية أو تنفيذ بعض المشروعات التي تقدم خدمات سبق لمجلس محلي تنفيذها و الإنفاق عليها.

7- تساعد على تقوية و تماسك الدول الناشئة، بما ينطوي عليه من تقوية لنفوذ السلطة المركزية و توحيد للقواعد القانونية المطبقة.

8- تحول المركزية الإدارية دون المجاملة و الانحراف في اتخاذ القرارات و الذي في نظام اللامركزية الإدارية من خلال الضغط الاجتماعي الناتج عن الاعتبارات الانتخابية و العشائرية.

9- تعتمد بعض الوحدات اللامركزية إلى تفضيل مصالحها المحلية المرفقية على حساب المصلحة العامة للدولة، وبالمقابل لا يتيح النظام المركزي الذي يقوم على أساس تركيز السلطة بيد حكومة مركزية واحدة إمكانية الإضرار بالمصالح الوطنية العامة.

10- إن السلطة الإدارية المركزية تكسب قوة تجعلها قادرة على توجيه الأمور وجهة صحيحة، فتتوحد الإدارة في الدولة و تبقى متناسقة و يخضع الموظفون لرؤسائهم الذين يصدرون إليهم التعليمات و يوجهونهم، كما أن الموظف في النظام المركزي يحتل مركزه بكفاءة و جدارة و النظام المركزي يولد الشعور الوطني. كما أن للرؤساء الإداريين في المركزية العديد من مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسونها على المرؤوسين، مثل تعديل و إلغاء بعض القرارات وان يحلوا محلهم و لهم الحق في ترقيةهم و عزلهم و تأديبهم و استبدالهم بغيرهم.

- 11- الوضوح في العلاقة والبساطة في الشكل بين الإدارة المركزية وفروعها في الأقاليم، على نحو من التدرج و الترتيب، وهذا الوضوح يؤدي إلى تمديد و تعيين المسؤولية بما يكفل تجانس العمل في جميع الوحدات الإدارية.
- 12- توفر السلطة المركزية على إمكانيات كبيرة ماديا و فنيا، فهي تقوم بانجازات ضخمة مختلفة تعجز عنها الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة.
- 13- تساعد المركزية على تحقيق درجة عالية من الرقابة على المستويات الأدنى.
- 14- مركزية القرارات في المستويات الإدارية الأعلى تضمن أخطاء أقل و مخاطر أدنى.
- 15- تحقق فرصة الاستفادة من خبرات رجال الإدارة العليا.
- 16- المركزية الإدارية تؤدي إلى تخفيض حالات ازدواجية الوظائف إلى ادنى حد ممكن.

عيوب المركزية الإدارية

- 1- إن المبالغة في المركزية الإدارية عادة ما تؤدي إلى تعطيل الاعمال والاصرار على هذه المبالغة قد تؤدي بالعمل الاداري ذاته إلى الروتين، إذ أن مرحلة التي يقطعها القرار من أسفل إلى أعلى التنظيم بحثا عن التصديق يكون على حساب الكفاءة والكلفة.
- 2- إن المبالغة في المركزية الإدارية تؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق ذلك أن إرتفاع القرارات التفصيلية في السلم الإداري يعطل وقت الاداريين بقضايا تفصيلية ويؤدي إلى إغراقهم في الاعمال التنفيذية على حساب الادارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي.
- 3- إن المبالغة في المركزية الإدارية تؤدي الى ضياع الفروع المختلفة للوزارات في السعي للحصول على موافقات والموارد المالية اللازمة.
- 4- إن المبالغة في المركزية الإدارية تؤدي الى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم اخدها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الاداري وخطئه التنفيذية.
- 5- إن تقوية السلطة المركزية يؤدي الى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة.

6- نظرا لبعء الاقاليم عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الاخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية.

7- إن إستئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المرافق العمومية والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة.

8- تؤدّي المركزية إلى خفض الروح المعنويّة لدى الرؤساء في المستويات الأدنى.

9- انشغال القياديين في السلطة المركزية بأمر ثانوية على حساب المواضيع الحيوية والرئيسية.

10- قد ينسب- مُتَّخذ القرار في المستويات العليا بعض العوامل المهمّة لدى المستويات الدنيا.

11- تحدُّ المركزية من تكوين مجموعة بديلة من مُتَّخذي القرار في المستويات الدنيا.

12- الأخذ بنظام المركزية الإدارية ينجر عليه البطء ويروقراطية وثقل في معالجة القضايا المطروحة أو المعروضة عليها من طرف المواطنين....الخ.

13- يزيد الهوة بين الادارة والمواطن فتتقص الثقة فيها أو تنعدم فيتجه المواطن لأساليب اخرى لقضاء مصالحه قد تؤدي بالمساس بالمصلحة العامة والنظام العام.

14- يقضي على روح المبادرة لدى الموظف ويجعل منه مجرد آلة لتنفيذ خاضعة للتدرج السلمي وللسلطة الرئاسية.

وهكذا ورغم كل هذه العيوب فلا يمكن تصور دولة حديثة من دون مركزية إدارية، إلا أن جعل النظام الإداري كله مركزيا لا سيما بالنسبة للمرافق الاقليمية هو الذي يعيب المركزية الادارية لذلك قامت اللامركزية كسبب فعال للتخفيف من أعباء الحكومة وسد النقائص وسد النقائص التي ظهرت من جراء تطبيق هذا النظام. علاء الذين قد تؤدّي المركزية إلى نشوء الاتكالية لدى الأعضاء الموجودين في المستويات الإدارية الدنيا، ممّا يساعد على ضياع الأفكار، وتعطيل الابتكارات. يؤثّر القرار الفاشل على المنظمة بأكملها، أو قطاع كبير منها.¹

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 55. ويعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، مرجع سابق، ص ص 46-47.

الدرس الثامن اللامركزية الإدارية

أولاً: مقصود بها

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة) المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وتعد اللامركزية الإدارية عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة، والهدف منه توزيع أو نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وإن هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع كأصل عام السلطة المركزية، إلى أنها تخضع لنوع من الوقاية والإشراف من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية والمعياري الذي يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية، بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية،¹ وتحقق اللامركزية الإدارية بإحدى الوسيلتين:

الوسيلة الأولى: هي أن تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية الأصغر من الدولة، ثم تُسند إلى رجل من هذه الوحدات الإقليمية مهمة الإدارة والإشراف على ما يهم سكان الإقليم من مرافق عامة، فكأن اختصاص هذه الوحدات يتحدد في إطار جغرافي أو إقليمي، وفي داخل هذا الإطار تمارس هذه الوحدات أنشطة المرافق العامة المتعددة التي تشبع حاجة السكان.

الوسيلة الثانية: هي أن يضيف المشرع الشخصية المعنوية على مرفق عام ويزوده بإدارة مستقلة وبميزانية مستقلة، فينشأ عن ذلك شخص عام جديد هو الشخص العام المرفقي، كالمؤسسة العامة والهيئة العامة مثلاً.

لي اللامركزية الإدارية جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور. وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز

¹ يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ص 47-48.

الإداري. لأن اللبس قد يثور بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري خاصة وأن كلاهما يعد أسلوباً من أساليب الوظيفة الإدارية، لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح أكثر و بصورة أعمق فكرة اللامركزية.

إن عدم التركيز يشكل صورة من صور النظام المركزي يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها، وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عملياً تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة (المركزية المتوحشة كما أطلق عليها) ، لذا تعين في الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحياتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم، وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الإقليم. كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم. وهذا خلافاً لإستقلال الوحدات الإدارية والمحلية فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص منه أو أن تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية. وتبعاً لذلك فإنه لا تربط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية كما بينا ذلك سابقاً. غير أن عدم التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر عندنا في نظام الدائرة.

تقوم فكرة الإدارة اللامركزية على أساس نقل بعض صلاحيات الإدارة المركزية إلى إدارات محلية ذات اختصاصات أقل سواء أكان ذلك من الناحية الإقليمية أو الناحية الموضوعية أما إذا كانت صلاحيات الإدارة اللامركزية أكثر من صلاحيات الإدارة المركزية فيؤدي ذلك إلى اختلال توازن العمل الإداري كون أغلبية أعضاء المجالس المحلية ليس لديه الدراية الكافية بالقوانين والأنظمة والتعليمات مما يؤدي إلى نتيجة خطيرة وهي إضعاف هيبة الدولة وسوء تقديم الخدمات للمواطنين. فيما يتعلق بمفهوم اللامركزية الإدارية فقد يبدو لأول وهلة أنه مفهوم بسيط مع أنه في الحقيقة مفهوم معقد وملتوي وهو الأمر الذي يستلزم إيضاح ما يقصد به.

ومما سبق نستنتج القول أن اللامركزية الإدارية هو توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية ، وتنصب هذه الوظيفة على عمل إداري فقط.

ويمكن تحقيق اللامركزية الادارية من خلال تفويض بعض كبار الموظفين خاصة رؤساء الوحدات الادارية لبعض الاختصاصات ذات الطابع الاداري إلا ان تفويض الادارة اللامركزية لبعض كبار موظفي الدولة في ممارسة بعض الصلاحيات لا يعتبر خروجاً عن فكرة المركزية الادارية ، ويشترط توفر عنصرين هما :-

1- ان تكون المجالس المحلية منتخبة لتمثيل الوحدات المستقلة.

2- عدم الخضوع للسلطة الرئاسية.

وبموجب هذه الادارة تكون هيئات محلية، يكون لها قسط من الاستقلال يفصل به عن السلطة المركزية ، وفي هذه الحالة نكون تجاه نظام اداري لامركزي ، ويمكن ان تتحقق هذه اللامركزية الادارية بأن تجعل السلطات المحلية منتخبة ولو جزئياً ، وبإعطائها الحق في ان تبت في بعض المسائل المحلية ودون الرجوع في ذلك الى السلطة المركزية. وعليه يمكن القول ان السمة المميزة لهذا الاسلوب في التنظيم وهي عدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية، وانما هي تحتفظ بنوع من الرقابة او الوصاية الادارية، الا ان ذلك لا يعنى استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية لان مثل هذا القول يهدد الوحدة السياسية للدولة لذلك فان النظام اللامركزي يقوم على اساس بقاء ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها خاضعة للأشراف ورقابة السلطة المركزية، وان الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية عنصر اساسي لقيام اللامركزية الإدارية ويشترط في هذا النوع من اللامركزية ما يلي:

1- وجود مصالح عامة محلية الى جانب المصالح العامة الوطنية .

2- تولى هيئات محلية تسيير المصالح واشباع الحاجات المحلية .

3- اشراف السلطة المركزية على اعمال الهيئات المحلية (اللامركزية) عن طريق الرقابة الوصاية الادارية. حيث إن إستقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها يجب ألا ينظر إليه علي أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه الهيئات المحلية عن السلطة المركزية تماماً وإلا لأصبحت الهيئات المحلية دولاً داخل دولة. فرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ضرورة يجمع عليها أهل الفقه حرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة. وتأتي أهمية الرقابة علي السلطات المحلية من ناحية أخرى للحد من ميل هذه السلطات إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية. بالرغم من اتفاق الفقه الإداري بضرورة رقابة السلطة المركزية علي الهيئات المحلية إلا أن البحث يثور حول وسائل هذه الرقابة ومداها. ويمكن أن نميز في نطاق هذه الرقابة ومداها بين أسلوبين متعارضين وفيما يلي بيان ذلك:

وتمارس السلطة المركزية وفق هذا النظام رقابتها على الهيئات المحلية في إحدى صورتين فقد تنصب هذه الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها وقد تتناول أعمال وتصرفات الهيئات المحلية .

1- الرقابة على الهيئات المحلية وأعضائها:

وتتمثل هذه الرقابة في حق السلطات المركزية في تعيين كافة أعضاء هذه الهيئات المحلية توقيع جزاءات تأديبية في حالة ارتكابهم المخالفات الإدارية كما يعطي القانون للسلطة المركزية حق وقف أحد هذه الهيئات المحلية.

2- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه السلطات المركزية من حقوق في مواجهة أعمال الهيئات المحلية وإجراءات تنفيذها علماً بأن هذه الرقابة لا تتناول جانب مشروعية هذه الأعمال لكنها إلي جانب الملاءمة.

وتتمثل هذه الصورة من الرقابة على ما يلي:

أ- أن تخضع أعمال وتصرفات الهيئات المحلية لضرورة الحصول على إذن سابق أو تصديق لاحق من السلطة المركزية.

ب- للسلطة المركزية الإختصاص في حالات معينة بإلغاء قرارات الهيئات المحلية، ويكون هذا مقررراً فقط في حالة عدم مشروعية قرار الهيئات المحلية غير أنه في حالات أخرى يمتد اختصاص السلطة المركزية بإلغاء قرارات الهيئات المحلية.

ت- حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء الواجبات التي تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بها رغم إلزامها القيام بذلك قانوناً ويطلق على تصرف السلطة المركزية في هذه الحالة إصطلاح الحلول. وحق الحلول من قبل السلطة المركزية لا يكون إلا في حالة امتناع الهيئات المحلية عن القيام بعمل مفروض عليها قانوناً، أي أن الحلول لا يكون إلا لعدم مشروعية امتناع الهيئة المحلية عن التصرف، وممارسة السلطة المركزية لحقها في الحلول محل الهيئات المحلية ليس جائزاً إلا في الحالات التي يخولها القانون بذلك صراحة، أي أنه لا يوجد اختصاص عام للسلطة المركزية بالحلول محل الهيئات المحلية في أداء ما تقصر فيه هذه الأخيرة من واجبات وأعمال يفرضها القانون.¹

ومن خلال ما ذكرناه سابقاً يمكن تقسيم اللامركزية الادارية الى قسمين :

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161-168. يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، مرجع سابق، ص 48-50.

1- اللامركزية الاقليمية أو المحلية : وتتحقق هذه الصورة عند قيام الدولة بمنح جزء من إقليمها سلطة الإشراف على المرافق المحلية التابعة له ويكون له مجلس محلي ويتمتع بإدارة شؤونه كما هو الشأن بالنسبة للمناطق والبلديات والولايات، وتسمى أحياناً الإدارة المحلية والتي تكون على اساس الاقليم او بلدة معينة وتتمتع عادة بالشخصية المعنوية.

2- اللامركزية المصلحية أو المرفقية : أي منح مرفق عام قومي محلي الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال. تتحقق هذه الصورة في شكل المؤسسة أو الهيئة العامة والتي يمنحها النظام الشخصية المعنوية مثل الجامعة وهيئة التأمينات الاجتماعية وغيرهما من المؤسسات العامة.¹

ثانياً: المزايا والعيوب

المزايا:

1- لعل أهم مبررات الأخذ باللامركزية الإدارية أنها تعتبر تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري، ويتجلى ذلك في إشراك سكان المناطق والأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يحققه ذلك من مزايا، تتجسد في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب، وعلى اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق المحلية، وفي حصولهم على الخبرة والدراية في ممارسة الشؤون العامة. كما يعد تسيير الشؤون المحلية يشكل مدرسة لتعليم الديمقراطية و تحمل المسؤوليات: إن الناس الذي يقع عليهم هذا العبء يجب أن يحوزوا ثقة المواطنين الذين ينتخبوهم و الذين يعتبرون مسؤولين أمامهم. والمجموعات المحلية تشكل أيضاً مكاناً مفضلاً من أجل اكتساب تجارب مفيدة من خلال الاحتكاك بالحقائق اليومية.

2- تخفف اللامركزية الإدارية من العبء الواقع على عاتق الدولة في إدارة المرافق والمشروعات العامة المتكاثرة باستمرار نتيجة لازدياد تدخل الدولة في مجالات وأنشطة جديدة كانت عازفة عنها في الماضي، وذلك بتولي الهيئات اللامركزية إدارة المرافق والمصالح المحلية. كما تمتاز اللامركزية الإدارية بان الهيئات اللامركزية سواء المحلية او المرفقية تكون أقدر من الإدارة المركزية في إدارة المصالح والمرافق المحلية أو الهيئات والمؤسسات العامة المعترف لها بالشخصية المعنوية بعيداً عن التعقيدات والاجراءات الإدارية المعقدة التي تعرفها الإدارة المركزية. كما تعد عنصر- تحرير في الإطار الاقليمي أو المحلي.

¹ يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، مرجع سابق، ص 51.

3- تستطيع الهيئات اللامركزية الإدارية أن تحل المشكلات وتواجه الازمات الطارئة التي تحدث من حين لآخر في النطاق الإقليمي أو في الميدان المرفقي، التي قد تعجز الإدارة المركزية عن مواجهتها أو تفشل في التغلب عليها على مستوى إقليم الدولة ككل.

4- اللامركزية المحلية تحقق استجابة حقيقية وسريعة لحاجات الوحدات الإقليمية باعتبار أن القرارات تتخذ عن طريق مجالس محلية منتخبة تمثل أصحاب الحاجات انفسهم وتعايش مشاكلهم اليومية، في حين أن المركزية الإدارية يلزم الرجوع دائما إلى العاصمة بعيدا عن مكان الحاجة وحيث تدخل الامور دهاeliz السلطة المركزية بما قد يؤدي إليه من تعطيل ومن خروج القرار بما لا يتفق و حاجات الناس الحقيقية.

5- إن نظام اللامركزية باعترافه للسلطات اللامركزية بالشخصية المعنوية مع ما يترتب عليها من التمتع بذمة مالية مستقلة يسمح لها بزيادة الموارد المالية لهذه السلطات عن طريق التبرعات أو الهبات والوصاية فضلا عن الضرائب المحلية. كما أنها تحافظ على الخصائص المحلية و حمايتها والحيلولة دون طمسها من خلال أسلوب المركزية.

6- من شأن اللامركزية المرفقة التحرر من الروتين الحكومي و إمكانية الاستعانة بأفضل الخبراء والمختصين بما من شأنه أن يعطي النشاط الإداري منفعة كبيرة إلى الامام للحصول على أفضل النتائج تحقيقا للمصلحة العامة، كما أنها تكفل حسن سير المرافق العامة، يؤدي اتباع اسلوب اللامركزية الإدارية إلى تحقيق حسن سير المرافق المحلية، إذ يجنبها الابطاء والروتين في أداء أعمالها.

7- تتناسب مع ازدياد و تنوع أعمال الإدارة، ولا جدال أن اعمال الإدارة وواجباتها إزاء الأفراد قد تنوعت وتشعبت في الوقت الحاضر لدرجة يصعب معها على السلطة المركزية أن تواجهها بآجمعها، لذلك فإن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية من شأنه ان يخفف عن كاهل السلطة المركزية ويمكنها من أداء وظائفها على نحو أفضل من اضطلاعها وحدها بكامل الوظيفة الإدارية الامر الذي قد يتعذر عليها القيام به نظرا لتشعب وتنوع الاختصاصات الإدارية في الوقت الحاضر.

8- تكفل اللامركزية الإدارية قدرا من العدالة وذلك من ناحية توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة مما يؤدي إلى عدم طغيان مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم.

9- إن اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري يؤدي إلى تحقيق الكفاية الإدارية والفعالية في أداء الوظيفة الإدارية، حيث تنتقل إلى أصحاب الحاجة مهمة القيام بها، ومن ثم تضمن تأديتها على أفضل وجه، لأن من يريد خدمة معينة هو الذي يتولاها

بنفسه. كما تستطيع الهيئات اللامركزية القيام بالإصلاح الإداري وتقديم الخدمات حيث تتعدد اساليب اداء الخدمات بتعدد الحاجات فلا يكون هناك أسلوب واحد لتأدية كل الخدمات مهما تنوعت وفي كل الأماكن وتكون مطابقة لحاجات الافراد على غرار القول أن أهل مكة ادرى بشعابها. كما أنها تدريب المواطنين على الاهتمام بالشؤون العامة وربطهم بالنظام السياسي الحاكم يتيح نظام اللامركزية الإدارية الفرصة للمواطنين للتدرب على ممارسة المهام العامة مما يؤهلهم للقيام بها على المستوى القومي، فاللامركزية تشكل مدرسة سياسة وإدارة للمنتخبين.

10- تشكل اللامركزية الإدارية علاجاً للمشاكل السياسية، إذ تتيح للدول المتعددة القوميات والديانات من إدارة شؤونهم بأنفسهم مما يتيح لهم نوعاً من التجانس يسمح لهم بالتميز في خدمات مرافقهم الثقافية، فيقلل من معارضتهم للنظام الذي لا يستطيع استيعابهم في المرافق المركزية، كما يساعد الحكومة المركزية على الصمود أمام العدوان الخارجي والثورات الداخلية من حيث أنه يخلق بديلاً مؤهلاً لاستمرار عمل الحكومة المركزية من أي إقليم من الأقاليم في حالة سقوط العاصمة. يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالاً حقيقياً لترقية ممارسة الحريات العامة.

11- تعتبر اللامركزية عاملاً من عوامل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فلا تستحوذ العاصمة في ظل النظام اللامركزي على كل الثروة والسلطة ومتطلبات البنية التحتية للاستثمار العام والخاص بل يتوزع ذلك على مختلف الأقاليم، مما يقلل من حدة الهجرة الداخلية واكتظاظ السكان وتلوث البيئة في العواصم والمدن الكبرى، كما انه يشجع السكان على المساهمة في تنمية أقاليمهم وتطويرها فخطة التنمية بلا مرتكزات إقليمية هي خطة كسيحة، في حين لا يرى الفلاحون أو المسؤولون المحليون فيه الصورة الحسية التي تأخذها الخطة بالنسبة إليهم، فإنهم يعجزون عندئذ عن فهمها واسنادها واتخاذ مبادرات محتملة في سبيلها. كما يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استناداً على مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية)، ولا يمكن تجسيده وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لا مركزية موجودة على مستوى المحلي.

12- اللامركزية تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في اتخاذ القرار، كما تضمن تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البث في كثير من القرارات على المستوى المحلي (الولاية أو البلدية). والاستقلالية في الإدارة تحقق اللامركزية الإقليمية استقلالية إدارة الشؤون المحلية، إذ يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة شؤونهم الخاصة بحرية شبه تامة وفقاً لرغبات سكان

الوحدة المحلية ذاتها، كما يظهر نوع من التفاوض والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة، فتضافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود، فالمجالس المنتخبة على مستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية. وتساعد على تدريب قيادات سياسية جديدة في الدولة فنجاح عضو مجلس محلي في إدارة الشؤون المحلية والدفاع عنها يعد دون شك عاملا مساعدا لترشيحه للانتخابات البرلمانية.

13- إن أسلوب النظام الإداري اللامركزي وسيلة جديدة لتطبيق علم الإدارة العامة في المجال العلمي والتطبيقي، مثل مبدأ التخصص و تقسيم العمل وتفويض سلطة الاختصاص، وذلك لكون نظام اللامركزية الإدارية وسيلة قانونية و فنية لتفتيت و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية. حيث تفجر عبقرية الزمان و المكان في الدولة، عدم إمكانية اختفاء الرؤساء الفاشلين خلف الرؤساء الناجحين، كما تضمن سرعة اتخاذ القرار، والاعتماد والاهتمام بالظروف المحلية وتكييف السياسات والاهتمامات وفقها، وتوزيع الخبرات والتجارب وتكوين قيادات ناجحة قادرة على تحمل المسؤولية، توازن السلطات والمسؤوليات، ورفع الروح المعنوية للمديرين والرؤساء في المستويات الإدارية المختلفة لشعورهم بالمشاركة الإيجابية، كما أنها تبعد مخاطر القرارات الضعيفة موزعة، فهي تؤثر على إدارة واحدة أو قسم واحد بدلا من التأثير على المنظمة كلها أو عدد من الإدارات.

العيوب

أما عن عيوب نظام اللامركزية الإدارية فلا تنشأ في الحقيقة إلا نتيجة لسوء تطبيقه، ففي حالة ضعف أو انعدام رقابة السلطة المركزية يخشى أن تسيء الهيئات اللامركزية استخدام سلطاتها، أو تفضيل المصالح المحلية أو الخاصة على المصلحة العامة، و قد يؤدي ضعف الإمكانيات الفنية أو المالية للسلطات اللامركزية مع سلبية السلطة المركزية إلى فشل هذه السلطات ورداءة أعمالها و يمكن إجمال بعض العيوب لأسلوب اللامركزية الإدارية تتمثل في:

1- نظام اللامركزية يمس بالوحدة الإدارية للدولة، نظرا لتوزيع الوظيفة بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية كما يؤدي هذا النظام إلى تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية لأن كل هيئة تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية دون المصالح الوطنية، غير انه يمكن الابتعاد عن هذا العيب عن طريق رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية وإلى إجبارها أن تعمل في إطار الصالح العام.

2- الإسراف في النفقات والافتقار إلى الخبرة، يمكن أن تقوم الهيئات الإدارية اللامركزية بكثرة الإنفاق للمال العام في مباشرة وظيفتها الإدارية، كما ينقص الهيئات المحلية المختصين في كل المجالات الإدارية المتخصصة وبالتالي فإن موظفي الهيئات المحلية يحتاجون إلى التدريب للإطلاع على ما يجري.

3- يؤدي تطبيق اللامركزية إلى نشوب التنافر والمنازعات، قد يترتب على نظام اللامركزية الإدارية، العمل على خلق التناوب والتنافر بين الهيئات اللامركزية والسلطات المركزية أو بين الهيئات اللامركزية ذاتها، كما قد تؤدي أحيانا اللامركزية إلى إضعاف السلطة المركزية وإلى منح الأولوية للمصالح الضيقة على حساب المصالح الوطنية العليا.

4- تؤدي اللامركزية الإقليمية إلى تعدد وتنوع الأشخاص المعنوية العامة وتعدد الميزانيات مما يعد خروجاً على قاعدة وحدة الميزانية وتعدد وتنوع قواعد المسؤولية مما يعقد الأمور، وزيادة الإنفاق العام وازدياد نفقات تسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية.

5- سوء إدارة الشؤون المحلية قد يؤدي تطبيق اللامركزية الإقليمية في بعض الدول وعلى الأخص الدول التي لم تتأصل فيها بعد القواعد والأسس الديمقراطية إلى سوء إدارة الشؤون المحلية، أو إدارتها بصورة سيئة مما يضر بالمصلحة العامة، وبالتالي عدم قدرة المجالس الإدارية اللامركزية بحجمها إمكانياتها الإدارية والمالية والفنية على مواكبة متطلبات العصر، وما يقتضي ذلك من ضرورة وضع خطة إنمائية شاملة تطبق على مستويات إدارية واسعة، كما أن اللامركزية المرفقية تؤدي إلى تبذير الأموال العامة، وإلى زيادة النفقات الإدارية وتعويضات الموظفين.

6- قد يشجع وجود مجتمعات محلية ضمن كيانات جغرافية مغلقة على العزلة والابتعاد عن الحياة الوطنية، وهذا ما قد يساهم في إقامة جدار عازل بين المجتمعات المحلية نفسها وبين مجتمعات أخرى ضمن الوطن الواحد. وهذا التخوف قد يصبح جدياً إذا غذته عوامل ثقافية ودينية متنوعة وعرقية.

7- أعاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية، حيث أنها تواجه اهتمامها إلى المرافق المحلية على حساب المرافق القومية (الوطنية).

- الرد على انتقاد اللامركزية الإدارية:

يرى أنصار اللامركزية الإدارية أن هذه الانتقادات مبالغ فيها، وردوا عليها بأن وحدة الدولة غير مهددة على الإطلاق لأننا بصدد تطبيق لامركزية إدارية وليس الأخذ باللامركزية السياسية من ناحية، وإن السلطة المركزية لها حق الرقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها عن طريق الوصاية الإدارية، كما أنه لا خوف على وحدة الدولة الإدارية، لأن اللامركزية الإدارية تباشر أعمالها في نطاق محدود ويتمثل في المصالح المحلية في اللامركزية الإقليمية، وفي مرفق محدد بذاته في اللامركزية المصلحية أما القول بافتقار الهيئات اللامركزية إلى الخبرة والدراسة، فهذا أمر طبيعي بالنسبة للهيئات، إذ لا يعقل أن تقاس خبرة هذه الهيئات بخبرة الإدارة المركزية، خاصة في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية. بيد أنه مع مرور الزمن وعن طريق المساعدة الفنية من جانب السلطة المركزية ستمكن الإدارة اللامركزية من اكتساب قدر معقول من الخبرة والدراسة في الشؤون الإدارية. وبالنسبة للقول أن اللامركزية الإدارية تحمل خزانة الدولة نفقات كبيرة هي في غنى عنها، فقد ردوا على ذلك بأن معظم نفقات الهيئات اللامركزية تحصل عليها من الضرائب والرسوم المحلية التي تفرضها على سكان الإقليم، وتتحصل على الباقي من خزانة الدولة. ويرون أن حصول الهيئات اللامركزية وخاصة منها على قسط من احتياجاتها المالية من ميزانية الدولة يحقق العدالة في تقديم الخدمات العامة، وإنشاء المرافق والمشروعات العامة بين سكان الأقاليم والمدن الصغيرة والقرى وسكان المدن الكبيرة.

كما يرى أنصار اللامركزية الإدارية أن المنازعات التي تنشأ بين الهيئات اللامركزية والإدارة المركزية، أو بينها وبين هيئات لامركزية أخرى بسبب المنافسة فيما بينها، تقع في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية، وأنه يمكن التغلب عليها وحلها بتوجيه ونصح من جانب السلطة المركزية، أو عن طريق الالتجاء إلى القضاء لحسم هذه المنازعات.¹

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري ج1 النظام الإداري، مرجع سابق، ص ص 248-249. وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 175-176. و محمد بعلي الصغير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 79-82. و يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، مرجع سابق، ص ص 52-53. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 62-63.

صور المركزية الإدارية

قبل أن نخوض في موضوع رئيس الجمهورية والوزير الأول يجب أن نعرف أولاً الشروط التي يجب أن تتوفر في من يريد أن يمارس حقه في الإنتخاب :

يعد ناخب كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشر.. (18) سنة كاملة يوم الإقتراع وكان متمتعاً بحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.¹

ولا يصوت إلا من كان مسجلاً في القائمة الإنتخابية للبلدية التي بها موطنه، بمفهوم المادة 36 من القانون المدني.²

لا يسجل في القائمة الإنتخابية كل من :

- سلك سلوكاً أثناء ثورة التحرير الوطني مضاداً لمصالح الوطن.
- حكم عليه في جناية ولم يرد إعتباره.
- حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الإنتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقاً للمادتين 9 مكرر1 و14 من قانون العقوبات.
- أشهر إفلاسه ولم يرد إعتباره.
- تم الحجز القضائي أو الحجر عليه.³

¹ المادة 03 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

² المادة 04 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

³ المادة 05 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

الدرس التاسع رئيس الجمهورية

أولاً: تعريف رئيس الجمهورية.

يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وله أن يخاطب الأمة الجزائرية مباشرة في أي وقت وحسب الضرورة¹. وهو يتراأس أعلى هرم في السلطة التنفيذية وهو يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور.²

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، حيث يفوز بحصوله على الأغلبية المطلقة من أصوات المنتخبين المعبر عنها³.

ثانياً: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية.

لقد إشتراط المشرع مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر في من يترشح لرئاسة الجمهورية:

- 1- لم يتجنس بجنسية أجنبية
- 2- يجب أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الأصلية للأب و الأم . وهنا يمكن للأب و الأم أن يحملوا جنسية أخرى إضافة للجنسية الجزائرية أو كانوا يحملونها من قبل و هذا يفهم من الدستور.
- 3- أن يكون دينه الإسلام (المشرع لم يشر- إلى ديانة والدي الراغب في الترشح لرئاسة الجمهورية)، كما أن المشرع كان عليه أن يفصل في قضية الديانة و يقول كأن يقول : " يجب على الراغب في الترشح لرئاسة الجمهورية أن يكون مسلماً منذ الولادة".
- 4- أن يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الإنتخاب. و هذا أمر جيد قضية تشبيب المسؤولين ، إلا أنه كان على المشرع أن يحدد السن الأقصى- للترشح و هذا من باب أولى .
- 5- التمتع بكامل حقوقه السياسية و المدنية.
- 6- يجب عليه أن يثبت لزوجه تمتعها بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط. (حبذا لو أضاف أنها لم تتمتع بجنسية غير الجزائرية من قبل).

1 المادة 84 من دستور 1996م المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق ل 06 مارس سنة 2016م، ج.ر، العدد 14، 07 مارس 2016م.

2 المادة 86 من دستور 2016م.

3 المادة 85 من دستور 2016م.

7- يجب عليه أن يثبت إقامته الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع ملف ترشحه.

8- أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 م إذا كان مولودا قبل يوليو 1942م.

9- أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942 م

10- أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن و خارجه.¹
- تجرى الانتخابات الرئاسية في ظرف ثلاثين (30) يوما السابقة لإنقضاء عهدة رئيس الجمهورية². و يتم إستدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي في ظرف تسعون (90) يوما قبل تاريخ الإقتراع، مع مراعاة المادة 102 من الدستور³ (التي تتحدث عن المانع).

و يجرى إنتخاب الرئيس بالإقتراع العام على إسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها.⁴ إذا لم يحرز أي مترشح الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول ، تنظم دورة ثانية و لا يشارك فيها إلا المترشحين الإثنين اللذين تحصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول.⁵

و يتم إيداع التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية من قبل المترشح شخصيا لدى رئيس السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات مقابل تسليم وصل ، يمكن لرئيس السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات عند الإقتضاء تفويض أعضاء مكتب السلطة الوطنية المستقلة للقيام بهذه المهمة .

و يجب أن يتضمن التصريح بالترشح إسم المعني و لقبه و توقيعه و مهنته و عنوانه.

كما يجب أن يرفق التصريح بالترشح بملف يحتوي على الوثائق التالية :

- 1- نسخة كاملة من شهادة ميلاد المعني.
- 2- شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية.
- 3- تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط و لم يسبق له التجنس بجنسية أخرى.
- 4- تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يدين بالإسلام .
- 5- مستخرج رقم 03 من صحيفة السوابق القضائية للمعني.
- 6- صورة شمسية حديثة للمعني.
- 7- شهادة جنسية أصلية لزوج المعني.

1 المادة 87 من دستور 2016م.

2 المادة 135 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 أوت سنة 2016م والمتعلق بنظام الإنتخابات. ج.ر، العدد 55، 25 ذو القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 أوت سنة 2016م.

3 المادة 136 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالإنتخابات.

4 المادة 137 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالإنتخابات.

5 المادة 138 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالإنتخابات.

- 8- شهادة طبية مسلمة للمعني من طرف أطباء محلفين.
- 9- تصريح بالشرف يشهد على تمتع زوج المعني بالجنسية الجزائرية فقط.
- 10- شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأب المعني.
- 11- شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأم المعني.
- 12- شهادة جامعية أو شهادة معادلة لها.
- 13- نسخة من بطاقة الناخب للمعني.
- 14- تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني على الإقامة دون إنقطاع بالجزائر دون سواها مدة عشر (10) سنوات على الأقل التي تسبق مباشرة إيداع ملف ترشحه.
- 15- شهادة تثبت تأديته الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها بالنسبة للمولودين بعد سنة 1949 م.
- 16- يجب على المترشح أن يقدم قائمة تتضمن خمسين ألف (50000) توقيع فردي على الأقل للناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية ، ويجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل ، وينبغي أن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات عن 1200 توقيع. تدون هذه التوقيعات في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي ، و تودع هذه المطبوعات لدى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في نفس الوقت الذي يودع فيه ملف الترشح.¹
- 17- تصريح علني للمعني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل و خارج الوطن.
- 18- شهادة تثبت المشاركة في ثورة أول نوفمبر 1954 م إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 م.
- 19- شهادة تثبت عدم تورط أبوي المترشح في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 م إذا كان مولودا بعد يوليو 1942 م.
- 20- تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما يلي :
 - عدم إستعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاث الإسلام ، العروبة ، الأمازيغية لأغراض حزبية
 - الحفاظ على الهوية الوطنية في أبعادها الثلاث الإسلام ، العروبة ، الأمازيغية و العمل على ترقيتها.
 - إحترام مبادئ أول نوفمبر 1954 م و تجسيدها.
 - إحترام الدستور و القوانين المعمول بها ، و الإلتزام بالإمتثال لها.

1 المادة 142 القانون العضوي رقم 19-08 مؤرخ في 14 محرم عام 1441هـ الموافق لـ 14 سبتمبر 2019م، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 أوت سنة 2016م والمتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر، العدد 55. 15 محرم عام 1441هـ، 15 سبتمبر سنة 2019م.

- تكريس مبادئ السلم و المصالحة الوطنية.
 - نبد العنف كوسيلة للتعبير و / أو العمل السياسي و الوصول و / أو البقاء في السلطة، و التنديد به .
 - إحترام الحريات الفردية و الجماعية و إحترام حقوق الإنسان.
 - رفض الممارسات الإقطاعية و الجهوية و المحسوبية.
 - توطيد الوحدة الوطنية.
 - الحفاظ على السيادة الوطنية.
 - التمسك بالديمقراطية في إطار إحترام القيم الوطنية.
 - تبني التعددية السياسية.
 - إحترام التداول الديمقراطي على السلطة عن طريق الإختيار الحر للشعب الجزائري.
 - الحفاظ على سلامة التراب الوطني.
 - إحترام مبادئ الجمهورية.
 - يجب أن يظهر كل ما ذكرناه في برنامج المترشح.¹
 - يودع هذا التصريح في ظرف أربعون (40) يوما على الأكثر الموالية لنشر-المرسوم الرئاسي المتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة.²
 - تفصل السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات في صحة الترشيحات لرئاسة الجمهورية بقرار معلل تعليلا قانونيا في أجل أقصاه سبعة (07) أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.³
 - وتجدر الإشارة إلى أن مدة مهمة الرئاسة خمس (05) سنوات و يمكن تجديدها مرة واحدة فقط.⁴
 - يؤدي رئيس الجمهورية الفائز في الإنتخابات اليمين أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا للأمة، خلال الأسبوع الموالي لإنتخابه، و يباشر مهمته فور أدائه اليمين الدستورية.⁵ و يكون نص اليمين وفق ما جاء في المادة 90 من دستور 2016 .
- ثالثاً: سلطات و صلاحيات رئيس الجمهورية.**
- 1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.
 - 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
 - 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها.
 - 4- يترأس مجلس الوزراء.

1 المادة 139 من قانون الإنتخابات 2019م.

2 المادة 140 من قانون الإنتخابات 2019م.

3 المادة 141 من قانون الإنتخابات 2019م.

4 المادة 88 من دستور 2016م.

5 المادة 89 من دستور 2016م.

- 5- يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية، و ينهي مهامه.
- 6- يوقع المراسيم الرئاسية.
- 7- له حق إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات أو إستبدالها.
- 8- يمكنه إستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء.
- 9- يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها.
- 10- يسلم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها التقديرية.¹
- 11- يعين في الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور.
- 12- يعين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة.
- 13- التعينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- 14- يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا.
- 15- يعين رئيس مجلس الدولة.
- 16- تعيين الأمين العام للحكومة.
- 17- تعيين محافظ بنك الجزائر
- 18- تعيين القضاة.
- 19- تعيين مسؤولو أجهزة الأمن.
- 20- تعيين الولاة.
- 21- تعيين السفراء و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج و ينهي مهامهم ، و يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم.²
- 22- تعيين أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول.³ و تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يعوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء حكومته و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم .
- كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها، و تطبق الأحكام المنصوص عليها في المواد : 91-92-105 ، و من 107 إلى 109 ، و 111 – 142 – 144 – 145 -146 من الدستور.⁴
- 23- يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن، و إستشارة رئيس مجلس الأمة ، و

1 المادة 91 من دستور 2016م.

2 المادة 92 من دستور 2016م.

3 المادة 93 من دستور 2016م.

4 المادة 101 من دستور 2016م.

رئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول، و رئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع.

و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا.¹

كما يقرر الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها.

و لا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المجلس الدستوري و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و تخول هذه الحالة للرئيس أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، حيث يجتمع البرلمان وجوبا.

و تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات سالفه الذكر التي أوجبت إعلانها.²

24- يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و إستشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني. المادة 108 من دستور 2016.

و إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حتما ، نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد إجتماع مجلس الوزراء و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و إستشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري ، و يجتمع البرلمان وجوبا. و يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.³ و على إثر ذلك يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ، و إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

و في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له ، يخول رئيس مجلس الأمة بإعتباره رئيسا للدولة ، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية و في حالة إقتران شغور منصب رئيس الجمهورية و رئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا.⁴

1 المادة 105 من دستور 2016م.

2 المادة 107 من دستور 2016م.

3 المادة 109 من دستور 2016م.

4 المادة 110 من دستور 2016م.

يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و يتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما. و يعرضها فوراً على كل من غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.¹

25- يعين رئيس الجمهورية 3/1 أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية.²

26- يمكن لرئيس الجمهورية أن يدعو البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية بمبادرة منه ، كما يمكن إستدعاء البرلمان للإجتماع من طرف رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول.³

27- لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة . و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. و تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالات الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء.⁴

كما يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.⁵ يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوماً ابتداءً من تاريخ تسليمه إياه.⁶

28- يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره . و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بالأغلبية 3/2 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة.⁷

29- يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان.⁸

30- يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري و الوزير الأول، و تجرى هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر.⁹

1 المادة 111 من دستور 2016م.

2 المادة 3/118 من دستور 2016م.

3 المادة 135 من دستور 2016م.

4 المادة 142 من دستور 2016م.

5 المادة 143 من دستور 2016م.

6 المادة 01/144 من دستور 2016م.

7 المادة 145 من دستور 2016م.

8 المادة 146 من دستور 2016م.

9 المادة 147 من دستور 2016م.

و بموجب طلب رئيس الجمهورية يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية ، كما يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الإقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.¹

31- يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ة معاهدات السلم و التحالف و الإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، المعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، الإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و بالتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة.²

32- تعتبر المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور ، تسمو على القانون.³

33- يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء . المادة 173 من دستور 2016

34- تؤسس محكمة عليا للدولة ، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ، و الوزير الأول عن الجنايات و الجناح التي يرتكبانها في إطار تأديتهما مهامهما. المادة 177 من دستور 2016م.

35- يعين رئيس الجمهورية 4 أعضاء من المجلس الدستوري من بينهم رئيس المجلس الدستوري و نائبه، و يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري و نائبه لفترة واحدة مدتها 08 سنوات.⁴

36- يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.⁵

37- لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة بالتعديل الدستوري بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي. يعرض التعديل على إستفتاء شعبي خلال 50 يوما الموالية لإقراره، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب.⁶ يصبح القانون الذي يتضمن تعديل الدستور لاغيا إذا رفضه الشعب و لا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية.⁷

38- يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي متى أحرز ¼ من أصوات أعضاء غرفتي

1 المادة 148 من دستور 2016م.

2 المادة 149 من دستور 2016م.

3 المادة 150 من دستور 2016م.

4 المادة 183 من دستور 2016م.

5 المادة 186 من دستور 2016م.

6 المادة 208 من دستور 2016م.

7 المادة 209 من دستور 2016م.

البرلمان متمعتين و يكون ذلك بشرط : إذا رأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، و حقوق الإنسان و المواطن و حريتهما ، و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية و علل رأيه.¹ كما يمكن لـ ¼ من أعضاء البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على إستفتاء شعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه.²

إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير و مزمن ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و بعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة ، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية 3/2 من أعضائه و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوم رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور.³ و التي تنص على أنه لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية ، أو وفاته أو إستقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه . لا يمكن للفترتين المنصوص عليهما في المادة 102 – 103 أعلاه تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 أي (لا يجوز لرئيس الدولة أن يصدر العفو و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها ، كما لا يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء) .

و المواد 93 و هي أنه لا يستطيع تعيين الوزير الأول و المادة 142 و 147 – 154 – 155 – 208 – 210 – 211 من الدستور.

يفهم من نص المادة 104 من الدستور الفقرة 4 أنه لا يمكن لرئيس الدولة أن يقر حالة الطوارئ أو الحصار و لا تمديد حالة الطوارئ و لا إقرار الحالة الإستثنائية و لا إعلان الحرب و لا توقيع على إتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم ، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ، بعد إستشارة المجلس الدستوري و المجلس الأعلى للأمن.

عندما ينال ترشيح للانتخابات الرئاسية موافقة المجلس الدستوري ، لا يمكن سحبه إلا في حالة حصول مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري قانونا أو في حالة وفاة المترشح المعني. و عند إنسحاب أحد المترشحين من الدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الإنتخابية من جديد لمدة أقصاها 60 يوما و عند تطبيق أحكام هذه المادة 103 من الدستور يظل رئيس

1 المادة 210 من دستور 2016م.

2 المادة 211 من دستور 2016م.

3 المادة 102 / 1 – 2 من دستور 2016م.

الجمهورية سارية عهده أو من يتولى وظيفة رئيس الدولة في منصبه حتى أداء رئيس الجمهورية اليميني.¹

رابعاً: المؤسسات الإستشارية لرئيس الجمهورية.

- 1- المجلس الإسلامي الأعلى : مهمته تكمن في :
 - الحث على الإجتهاد و الترقية.
 - إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.
 - رفع تقرير دوري عن نشاطه لرئيس الجمهورية.²
- 2- المجلس الوطني لحقوق الإنسان : مهمته :³
 - يتولى مهمة المراقبة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان.
 - يعد تقرير سنوي يرفعه لرئيس الجمهورية و إلى البرلمان و إلى الوزير الأول و ينشره أيضا.
 - يبادر للأعمال التحسيسية و الإعلام و الإتصال لترقية حقوق الإنسان.
 - يبدي آراء و إقتراحات و توصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان و حمايتها.⁴
- 3- المجلس الأعلى للشباب :⁵
 - يقدم آراء و توصيات حول مسائل متعلقة بحاجات الشباب و إزدهاره في المجال الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي و الرياضي.
 - يساهم في ترقية القيم الوطنية و الضمير الوطني و الحس المدني و التضامن الإجتماعي في أوساط الشباب⁶
- 4- المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي :⁷
 - توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الإقتصادية و الإجتماعية.
 - ضمان ديمومة الحوار و التشاور بين الشركاء الإقتصاديين و الإجتماعيين الوطنيين .
 - تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الإقتصادي و الإجتماعي و التربوي و التكويني و التعليم العالي و دراستها.
- 5- المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجي :⁸
 - ترقية البحث الوطني في مجال الإبتكار التكنولوجي و العلمي .

1 المادة 103 من دستور 2016م.

2 المادة 195 من دستور 2016م.

3 المادة 198 من دستور 2016م.

4 المادة 199 من دستور 2016م.

5 المادة 200 من دستور 2016م.

6 المادة 201 من دستور 2016م.

7 المادة 204 من دستور 2016م.

8 المادة 206 من دستور 2016م.

- إقترح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث و التطوير.
- تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمان نتائج البحث لفائدة الإقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.¹

الدرس العاشر الوزير الأول

- هو الرجل الثاني في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية ، يعينه هذا الأخير بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية ، و ينهي مهامه.²
- يستشير رئيس الجمهورية فيما يخص تعيين أعضاء الحكومة.³
 - يقوم الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة و التي تقوم بدورها بإعداد مخطط عملها و عرضه على مجلس الوزراء.⁴
 - يقوم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، و يجري هذا الأخير مناقشة عامة لهذا الغرض . ثم يقوم الوزير الأول بعرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، و يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة.⁵
 - يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها و على هذا الأساس يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد.⁶ و إذا لم يتحصل من جديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل هذا الأخير وجوبا، و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه 03 أشهر.⁷
 - يقوم الوزير الأول بتنفيذ و تنسيق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.⁸ ة الحكومة ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة سنويا للمجلس الشعبي الوطني . و تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة ، و يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153-154-155 .⁹ حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة

1 المادة 207 من دستور 2016م.
2 المادة 5/92 من دستور 2016م.
3 المادة 1/93 من دستور 2016م.
4 المادة 2/93 من دستور 2016م.
5 المادة 94 من دستور 2016م.
6 المادة 95 من دستور 2016م.
7 المادة 96 من دستور 2016م.
8 المادة 97 من دستور 2016م.
9 المادة 98 من دستور 2016م.

بيان السياسة العامة ، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ، ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع 7/1 من عدد النواب على الأقل.¹ و تتم الموافقة عليه بتصويت 3/2 من النواب ولا يتم التصويت إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة.² في حالة صادق على هذا الملتزم يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.³

- و للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة . وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 147 .⁴ أي يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة. سلطات الوزير الأول :

- 1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع إحترام الأحكام الدستورية.
- 2- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.
- 3- يوقع المراسيم التنفيذية.
- 4- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية. دون المساس بأحكام المادتين 91 – 92
- 5- سهر على السير الحسن للإدارة العمومية.⁵
- 6- يمكن للوزير الأول أن يقدم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية .
- 7- يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام محدودة، لغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.
- 8- يمكنه أن يطلب من رئيس الجمهورية دعوة البرلمان في دورة غير عادية. المادة 135 من دستور 2016م.
- 9- له الحق في المبادرة بالقوانين المادة 136 من دستور 2016م.
- 10- يعود له تطبيق القوانين في المجال التنظيمي. المادة 143 من دستور 2016م.
- 11- يمكن للوزير الأول أن يخطر المجلس الدستوري بشأن عدم دستورية القوانين. المادة 187 من دستور 2016م.

1 المادة 153 من دستور 2016م.

2 المادة 154 من دستور 2016م.

3 المادة 154 من دستور 2016م.

4 المادة 98 من دستور 2016م.

5 المادة 99 من دستور 2016م.

صور اللامركزية الإدارية

قبل أن نخوض في موضوع الولاية والبلدية يجب أن نعرف أولاً الشروط التي يجب أن تتوفر في من يريد أن يمارس حقه في الإنتخاب :

يعد ناخب كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشر- (18) سنة كاملة يوم الإقتراع وكان متمتعاً بحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.¹

ولا يصوت إلا من كان مسجلاً في القائمة الإنتخابية للبلدية التي بها موطنه، بمفهوم المادة 36 من القانون المدني.²

لا يسجل في القائمة الإنتخابية كل من :

- سلك سلوكاً أثناء ثورة التحرير الوطني مضاداً لمصالح الوطن.
- حكم عليه في جناية ولم يرد إعتباره.
- حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الإنتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقاً للمادتين 9 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات.
- أشهر إفلاسه ولم يرد إعتباره.
- تم الحجز القضائي أو الحجر عليه.³

¹ المادة 03 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

² المادة 04 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

³ المادة 05 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

المحاضرة الحادية عشر الولاية

أولاً: تعريف الولاية: الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي. للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون¹.
للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي. يحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي.

ويتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها. يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها². يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى القانون³. في حالة تعديل الحدود الإقليمية، فإن حقوق والتزامات الولايات المعنية تعدل تبعاً لذلك. تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁴.
تجدر الإشارة إلى أن عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية يتغير حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

- 35- عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39- عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة.
- 43- عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47- عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51- عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
- 55- عضواً في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه⁵.

¹ المادة 01 قانون الولاية قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21-02-2012م، ج.ر 12 مؤرخة في 29-02-2012م.

² المادة 09 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 10 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 11 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 82 من قانون الانتخابات رقم 10-16.

للولاية هيئتان تديرانها، أحدهما منتخبة، والأخرى تمثل الإدارة المركزية، نذكرها على التوالي:

ثانياً: المجلس الشعبي الولائي

1-مدونات المجلس الشعبي الولائي:

للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي. وهو هيئة المداولة في الولاية¹. يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه. كما أنه يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم². يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربع (04) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر. 15 يوماً على الأكثر³. تنعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ويونيو (جوان) وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها. يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي. تختتم الدورة غير العادية بإستنفاد جدول أعمالها يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية⁴.

ترسل الإستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس. وتدون في سجل مداونات المجلس الشعبي الولائي ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ إنعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب⁵.

يرسل الرئيس الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابياً وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل إستلام قبل عشرة 10 أيام كاملة على الأقل من الإجتماع. ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الإستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات⁶.

يلصق جدول أعمال الدورة فور إستدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداونات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما

¹ المادة 12 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 13 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 14 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 15 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 16 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 17 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها¹. لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين². يمكن لعضو المجلس الشعبي الولائي الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابياً أحد الأعضاء من إختياره، ليصوت نيابة عنه. لا يجوز لنفس العضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة³. يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد الوكالة صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة، تقدم الوكالة إلى مكتب الدورة، ولا تصح إلا لجلسة أو لدورة واحدة⁴.

تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي⁵. في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي⁶. يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله. حيث يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس⁷.

تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر، تحت طائلة البطلان، باللغة العربية⁸، تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:
-الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية،
-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين⁹.

يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات، بعد إنذاره¹⁰.

¹ المادة 18 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 19 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 20 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 21 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 22 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 23 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁷ المادة 24 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁸ المادة 25 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁹ المادة 26 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

¹⁰ المادة 27 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

- للمجلس الشعبي الولائي مكتب يتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:
- رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيساً.
- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي، أعضاء.
- رؤساء اللجان الدائمة، أعضاء.

تحدد مهام هذا المكتب وكيفية سيره عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي¹.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على إقتراح من رئيسه مكتباً يتكون من عضوين 02 إلى أربعة 04 أعضاء لتسييره، وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي².

يتولى أمانة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه³، مع مراعاة أحكام المادة 32 من قانون الولاية، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية 08 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى⁴. مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة باحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرية الإعلام والنظام العام، يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته. تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁵.

2- لجان المجلس الشعبي الولائي:

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- الإقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الإتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.

¹ المادة 28 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 29 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 30 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 31 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 32 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

-الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
-الشؤون الإجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،
-التنمية المحلية، التجهيز والإستثمار والتشغيل

ويمكنه أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية¹.
تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة
لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة
لأعضائه . ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة
السياسية للمجلس الشعبي الولائي.

تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه. يحدد النظام الداخلي النموذجي للجان
عن طريق التنظيم. يرأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من
طرفها، تعتبر اللجنة الخاصة محلة عند إنتهاء أشغالها².

تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضائه
الممارسين.

وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين. يحدد الموضوع والآجال
الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها. يخطر رئيس
المجلس الشعبي الولائي بذلك الوالي والوزير المكلف بالداخلية. تقدم السلطات
المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها. وتقدم نتائج التحقيق
للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة³. يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة
كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو
خبرته⁴.

يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو
مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة
بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية. يجب على مديري ومسؤولي هذه
المديريات والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب
الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشر. (15) يوماً من تاريخ تبليغه نص
السؤال المبين على الإشعار بالاستلام⁵.

مع مراعاة أحكام المادة 39 قانون الولاية تكون العهدة الإنتخابية مجانية. إلا أن
المنتخبين يستفيدون من تعويضات بمناسبة إنعقاد دورات المجلس الشعبي الولائي

¹ المادة 33 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 34 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 35 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 36 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 37 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

أو مختلف اللجان التي يكونون أعضاء فيها، وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹.

يجب على الهيئات المستخدمة منح مستخدميها، الأعضاء في مجلس شعبي ولائي، الوقت الضروري لممارسة عهدتهم الانتخابية. يعتبر الإستدعاء لأشغال المجلس الشعبي الولائي مبرراً للغيب. ومع مراعاة أحكام المادة 38 من هذا القانون، تدفع الدولة أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة. لا يمكن أن يشكل التوقف عن العمل المنصوص عليه في هذه المادة سبباً لفسخ عقد العمل من طرف الهيئة المستخدمة. ويستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية، وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم².

3- حالات تزول فيها صفة المنتخب:

تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة³. في حالة الوفاة أو الإستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم إستخلافه قانوناً في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة⁴. ترسل إستقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستلام ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويبلغ الوالي بذلك فوراً⁵.

يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي⁶. يقضى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية

¹ المادة 38 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 39 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 40 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 41 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 42 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 43 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة¹.

يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية².

يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية³.

4- حل المجلس الشعبي الولائي:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁴. يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من قانون الولاية.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁵.

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

¹ المادة 44 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 45 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 46 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 47 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 48 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹.

تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم².

دون الإخلال بالأحكام الدستورية والتشريعية السارية المفعول، يستخلف أعضاء المجالس البلدية والولائية بسبب الإستقالة، أو الوفاة، أو الإقصاء، أو بسبب حدوث مانع شرعي لهم، وفقاً لأحكام القانون المتعلق بالبلدية أو بالولاية، حسب الحالة³.

إذا تعين تعويض مجلس شعبي بلدي أو ولائي مستقيل، أو تم حله أو تقرر تجديده الكامل، طبقاً للأحكام القانونية المعمول بها، يستدعي الناخبون تسعين (90) يوماً قبل تاريخ الإنتخابات.

غير أنه لا يمكن أن تجري هذه الإنتخابات في فترة زمنية تقل عن 12 شهراً من تاريخ التجديد العادي، وخلال هذه الفترة تطبق الأحكام المتعلقة بالبلدية أو الولاية حسب الحالة⁴.

ثالثاً: نظام المداولات.

يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته. باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً⁵. تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليمياً. وتوقع هذه المداولات وجوباً أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (8) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام. يعتبر تاريخ إيداع

¹ المادة 49 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 50 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 102 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

⁴ المادة 102 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

⁵ المادة 51 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹.

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

-المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-غير المحررة باللغة العربية.

-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

-المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

-المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 من قانون الولاية.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها². مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 من القانون الولاية، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية. إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها³.

لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران(2) ، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات.

-التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله.

-اتفاقيات التوأمة.

-الهبات والوصايا الأجنبية⁴.

لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة. يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به،

¹ المادة 52 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 53 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 54 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 55 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي¹. يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 من قانون الولاية، خلال الخمسة عشر (15) (يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة. ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر 15يوما بعد إصاق المداولة. ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام. يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 من قانون الولاية².

رابعاً: إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا ، قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال الثمانية (8) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات. يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر سنا، ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ويكونون غير مترشحين. يستقبل المكتب المؤقت المذكور أعلاه الترشيحات لانتخاب الرئيس ويقوم بإعداد قائمة المترشحين. يحل هذا المكتب بقوة القانون فور إعلان النتائج يحدد المحضر. النموذجي المتعلق بتنصيب الرئيس عن طريق التنظيم³. ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية. يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35 %) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها. يكون الانتخاب سريا. ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات. في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأبر سنا⁴. يعد المكتب المؤقت المذكور في المادة 58 أعلاه محضر. النتائج النهائية لانتخاب

¹ المادة 56 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 57 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 58 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 59 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

رئيس المجلس الشعبي الولائي ويرسل إلى الوالي. ويلصق بمقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية¹.

ينصب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية². يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- اثنين (2) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا،

- ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا،

- ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا³.

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهدته وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية. في حالة مانع مؤقت، يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه. إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس⁴.

إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فإنه يعلن في حالة تخل عن العهدة من طرف المجلس⁵. يعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي استقالته أمام المجلس المجتمع طبقا لأحكام هذا القانون ويبلغ الوالي بذلك. تكون الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس⁶. يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفى أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية، في أجل ثلاثين (30) يوما حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 أعلاه⁷. يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس⁸.

¹ المادة 60 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 61 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 62 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 63 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 64 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 65 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁷ المادة 66 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁸ المادة 67 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم. يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية¹.

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة بصفة تامة لعهدتهم الانتخابية. يتم انتداب المنتخبين المذكورين أعلاه، بصفة دائمة من أجل أداء مهامهم. تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم².

يتقاضى رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة وكذا أعضاء المندوبيات الولائية المنصوص عليهم في المواد 34 و 49 و 59 و 62 بمناسبة ممارسة عهدتهم، علاوات وتعويضات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية. تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم³.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالمسائل التابعة لاختصاصاته ويعلمه بالوضعية العامة للولاية ولا سيما منها النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة ما بين الدورات⁴. يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية⁵.

خامساً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحياتها طبقاً للمبادئ المحددة في المواد الأولى و 3 و 4 من قانون الولاية. يمكن المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية. تحدد هذه المساهمة بموجب القوانين والتنظيمات التي تضبط بصفة خاصة كليات التكفل المالي.

يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنوياً قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية⁶.

يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها. ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات⁷. يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية، على عاتق الميزانية

¹ المادة 68 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 69 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 70 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 71 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 72 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 73 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁷ المادة 74 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات. كما يمكنه طبقاً للتشريع المعمول به في مجال ترقية الاستثمار، تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها¹.

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة. ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي². يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
-السياحة.

-الإعلام والاتصال.

-التربية والتعليم العالي والتكوين.

-الشباب والرياضة والتشغيل.

-السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.

-الفلاحة والري والغابات.

-التجارة والأسعار والنقل.

-الهياكل القاعدية والاقتصادية.

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.

-التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.

-حماية البيئة.

-التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

-ترقية المؤهلات النوعية المحلية³.

يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها. ويعلمه الوالي بالانشطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية⁴. يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الاقتراحات

¹ المادة 75 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 76 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 77 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 78 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

ويبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً¹.

سادساً: الوالي

1-سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية:

يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها². يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة. كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية³. يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما⁴. يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. و يؤدي باسم الولاية، طبقاً لأحكام هذا القانون، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك⁵. يمثل الوالي الولاية أمام القضاء⁶. يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها⁷.

يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁸. يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية⁹.

2-سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة¹⁰. ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى:

أ- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

¹ المادة 79 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 102 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 103 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 104 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 105 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 106 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁷ المادة 107 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁸ المادة 108 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁹ المادة 109 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

¹⁰ المادة 110 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

ب- وعاء الضرائب وتحصيلها.

ت- الرقابة المالية.

ث- إدارة الجمارك.

ج- مفتشية العمل.

ح- مفتشية الوظيفة العمومية.

خ- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.
تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹.

يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون². يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية³. الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية⁴. يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112 و 113 و 114 أعلاه، تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية. وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁵. يمكن الوالي، عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، عن طريق التسخير. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁶.

الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها⁷.

توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 إلى 117 أعلاه⁸. يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحويلها وتنفيذها. ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به⁹.

¹ المادة 111 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 112 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 113 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 114 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 115 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁶ المادة 116 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁷ المادة 117 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁸ المادة 118 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁹ المادة 119 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات¹. الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية². يجب على الوالي الإقامة بالمقر الرئيسي للولاية³. يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم⁴.

المحاضرة الثانية عشر البلدية

أولاً: تعريف البلدية : البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون⁵. كما أكد ذلك الدستور الجزائري، أن البلدية والولاية تعتبر هي الجماعات الإقليمية للدولة، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية⁶. وهي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁷، وهذا ما أكدته الدستور الجزائري أيضاً⁸. وتمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁹

يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان. يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة¹⁰، يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل¹¹.

¹ المادة 120 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

² المادة 121 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

³ المادة 122 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁴ المادة 123 قانون الولاية قانون رقم 07-12.

⁵ المادة 01 قانون البلدية قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق 22 يونيو سنة 2011م، يتعلق بالبلدية، ج.ر 37 مؤرخة في 03-07-2011م.

⁶ أنظر المادة 16 من دستور 2016م.

⁷ المادة 02 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁸ أنظر المادة 17 من دستور 2016م.

⁹ المادة 03 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

¹⁰ المادة 04 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

¹¹ المادة 05 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

لبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي¹. يتم تغيير اسم بلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي. أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني. ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك².

تضع البلدية معالم حدود إقليمها باتخاذ كافة الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم³. يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية⁴.

عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁵.

تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري. يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير الإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون. ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين⁶.

قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم. يتم تنظيم هذا الإطار طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁷.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية

¹ المادة 06 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 07 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 08 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 09 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 10 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 11 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 12 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم¹

يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية. ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه².

ثانياً: هيئات البلدية وهيكلها

تتوفر البلدية على هيئة مداولة المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما³.

قبل أن نخوض في كيفية سير المجلس يجب أن نبين عدد أعضائه، حيث يعتبر أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام لسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

13- عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

15- عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

19- عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.

23- عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

33- عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

43- عضواً في البلديات التي يسوي عدد سكانها بين 200.001 نسمة أو يفوقه⁴.

1- سير المجلس الشعبي البلدي

أ- نظام المداولات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام. يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3 / 2) أعضائه أو بطلب من الوالي⁵، وفي حالة

¹ المادة 13 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 14 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 15 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 80 من قانون الانتخابات 10-16.

⁵ المادة 17 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، ويخطر الوالي بذلك فوراً¹.

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي².

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية³.

ترسل الاستدعاءات الدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتدون بسجل مداولات البلدية. تسلم الاستدعاءات، مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام. يمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات⁴. يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

يوافق المجلس الشعبي البلدي على النقاط المسجلة في جدول أعمال الاجتماع ويمكنه إدراج نقاط إضافية⁵.

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين⁶.

يمكن عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابياً عضواً آخر من المجلس من اختياره، ليصوت نيابة عنه. لا يمكن نفس العضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة. لا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة⁷.

¹ المادة 18 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 19 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 20 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 21 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 22 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 23 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 24 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض. وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة¹.

جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة. غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل: . دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، - دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام².

ضبط الجلسة منوط برئيسها، ويمكنه طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس، يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره³.

يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون، ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك⁴. يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵.

تعلق المداولات، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقاً لأحكام هذا القانون⁶.

ب- لجان المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي :

الاقتصاد والمالية والاستثمار، - الصحة والنظافة وحماية البيئة، - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، - الري والفلاحة والصيد البحري . الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي :

- ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.

- أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.

¹ المادة 25 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 26 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 27 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 28 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 29 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 30 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

- خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.

- ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة¹.

تحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسة. تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة².

يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في هذا القانون. تتشكل اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه. تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي³.

يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة المنصوص أعلاه، من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثه لها⁴.

يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليها في المادتين 32 و 33 أعلاه تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي⁵.

تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها. تجتمع اللجان بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويمكنها اللجوء إلى الاستشارة طبقا لأحكام المادة 13 أعلاه. توكل أمانة الجلسة إلى موظف من البلدية⁶

2- القانون الأساسي للمنتخب البلدي

مع مراعاة أحكام المادة 76 من هذا القانون، تكون العهدة الانتخابية مجانية يستفيد المنتخبون من علاوات وتعويضة ملائمة بمناسبة انعقاد دورات المجلس. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁷.

يجب على المستخدمين منح مستخدميهم، الأعضاء في مجلس شعبي بلدي، الوقت الضروري لممارسة عهدتهم الانتخابية يعتبر الاستدعاء الأشغال المجلس ودورات التكوين المنظمة لصالح المنتخبين مبررا للغياب. مع مراعاة أحكام المادة 76

¹ المادة 31 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 32 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 33 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 34 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 35 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 36 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 37 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

من هذا القانون، يدفع المستخدم أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة، ولا يمكن أن يشكل التوقف عن العمل المنصوص عليه في هذه المادة سبباً لفسخ عقد العمل من طرف المستخدم. يستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني طوال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.¹ يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه.²

أ- حالات زوال صفة المنتخب:

تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً.³ في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.⁴

يرسل عضو المجلس الشعبي البلدي استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام. يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة.⁵ يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.⁶

يقصي- بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.⁷

يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً-

¹ المادة 38 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 39 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 40 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 41 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 42 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 43 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 44 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك¹.

ب- حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده

يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي، في حالة خرق أحكام دستورية . في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه، في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب². يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية³.

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية . وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁴. تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم⁵، تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية⁶. وفي حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية حيث يمارس المتصرف، تحت سلطة الوالي، السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب

¹ المادة 45 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 46 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 47 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 48 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 49 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 50 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

المجلس الجديد. تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.¹

دون الإخلال بالأحكام الدستورية والتشريعية السارية المفعول، يستخلف أعضاء المجالس البلدية والولائية بسبب الإستقالة، أو الوفاة، أو الإقصاء، أو بسبب حدوث مانع شرعي لهم، وفقاً لأحكام القانون المتعلق بالبلدية أو بالولاية، حسب الحالة.²

إذا تعين تعويض مجلس شعبي بلدي أو ولائي مستقيل، أو تم حله أو تقرر تجديده الكامل، طبقاً للأحكام القانونية المعمول بها، يستدعي الناخبون تسعين (90) يوماً قبل تاريخ الإنتخابات.

غير أنه لا يمكن أن تجري هذه الإنتخابات في فترة زمنية تقل عن 12 شهراً من تاريخ التجديد العادي، وخلال هذه الفترة تطبق الأحكام المتعلقة بالبلدية أو الولاية حسب الحالة.³

3-نظام وسير المداولات

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات.⁴ يجب أن تجري وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية.⁵ باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً.⁶

تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً. توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.⁷ مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.⁸

¹ المادة 51 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 102 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

³ المادة 103 من قانون الإنتخابات رقم 10-16.

⁴ المادة 52 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 53 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 54 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 55 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁸ المادة 56 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.¹

عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها.²

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي، المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.³

لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.⁴

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.⁵

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة.⁶ يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية. وفي الحالات الاستثنائية يمكن الوالي الترخيص بغير ذلك.⁷

¹ المادة 57 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 58 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 59 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 60 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 61 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 62 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 63 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

1- القانون الأساسي الخاص به

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر. (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.¹

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.² يرسل محضر. تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي. ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، المنصوص عليها في هذا القانون.³

ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر. (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات. عند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية تطبق أحكام المادة 19 من هذا القانون.⁴

يعد محضر- بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي. يخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي. يحدد مضمون وخصائص هذا المحضر- عن طريق التنظيم. يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب.⁵

يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي : نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد، ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا، أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر- (15) مقعدا، خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا، ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.⁶

¹ المادة 64 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 65 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 66 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 67 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 68 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 69 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي في حدود ما تنص عليه المادة 69 أعلاه. يتم استخلاف نائب الرئيس المتوفي أو المستقيل أو المقصي. أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال. يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم¹.

يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 أعلاه.² يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية.

يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس. إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي³.

يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته. وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي. تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي. يتم إصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية.⁴ كما أنه يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه، كما هو محدد في هذا القانون. يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله ويستخلف في مهامه طبقا لأحكام المادة 65 أعلاه. تلصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية.⁵

يعتبر في حالة تخل عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي في حالة انقضاء أربعين (40) يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب يتم استخلاف رئيس

¹ المادة 70 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 71 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 72 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 73 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 74 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقا لأحكام المادة 72 أعلاه. يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون.¹

يتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبون البلديون، وعند الاقتضاء، المتصرف المنصوص عليه في المادة 48 من هذا القانون، منحة مرتبطة بوظائفهم. تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.²

2-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون.³

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.⁴

يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة : - يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، - يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها.⁵

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك.⁶ ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.⁷

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي: التقاضي باسم البلدية ولحسابها، إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية، إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها، اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط، ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية، السهر على المحافظة على الأرشيف، اتخاذ

¹ المادة 75 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 76 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 77 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 78 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 79 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 80 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 81 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

المبادرات لتطوير مداخل البلدية¹. كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.²

عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود. ولا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة.³

3-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلًا للدولة:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية. وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.⁴

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية. وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقًا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميًا.⁵

في إطار أحكام المادة 86 أعلاه، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات، تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه، التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها. يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليميًا.⁶ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال

¹ المادة 82 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 83 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 84 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 85 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 86 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 87 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

الإسعاف. ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما.¹ يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً. كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي.² في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.³ في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به، ويخطر الوالي بذلك.⁴

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية.⁵ يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.⁶

في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،

. التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة، السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، السهر على نظافة العمارات

¹ المادة 88 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 89 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 90 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 91 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 92 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 93 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

وضمن سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، منع تشرّد الحيوانات المؤذية والضارة، السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فوراً على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد. ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.¹

يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما. يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.²

رابعاً: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته، قرارات قصد : الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه و سلطته، إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء، تفويض إمضائه.³

لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر- إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.⁴ تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض. ترسل هذه القرارات خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه و يسلم مقابلها وصل استلام ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام

¹ المادة 94 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 95 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 96 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 97 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية.¹ تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها إلى الوالي. وفي حالة الاستعجال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك.²

خامساً: سلطة حلول الوالي

يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.³ عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الإعدار.⁴ في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.⁵

سادساً: صلاحيات البلدية

يشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.⁶ يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون.⁷ يتعين على المصالح التقنية للدولة تقديم مساهمتها للبلدية وفق الشروط المحددة عن طريق القوانين والتنظيمات المعمول بها.⁸

تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.⁹

¹ المادة 98 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 99 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 100 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 101 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 102 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 103 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 104 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁸ المادة 105 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁹ المادة 106 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

1- في مجال التهيئة والتنمية

يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية. يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.¹ يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.²

تخضع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة.³

يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.⁴ يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي لهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.⁵

تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما.⁶

2- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة

تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.⁷ يقتضي- إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.⁸

¹ المادة 107 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 108 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 109 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 110 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 111 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 112 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 113 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁸ المادة 114 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة، تتولى البلدية التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.¹ في إطار حماية التراث المعماري وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بالسكن والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته، تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.²

تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي. وتسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة.³

تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها. ويمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.⁴

توفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية، كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن. تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء.⁵

يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعريف الفضاء الأهل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما منها المتعلقة بالمجاهد والشهيد. وبهذه الصفة، يحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.⁶ كما تساهم البلدية إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية كما هي محددة في التشريع الساري المفعول وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية ولاسيما منها تلك المخلدة للثورة التحريرية.⁷

¹ المادة 115 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 116 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 117 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 118 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 119 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 120 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 121 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة:

تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد: إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك. غير أنه يمكن البلديات في حدود إمكانياتها القيام بما يأتي:

اتخاذ عند الاقتضاء، وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحداثق الأطفال والتعليم التحضيري و التعليم الثقافي والفني، المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة، تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية، المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة للنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها، اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها، تشجيع عمليات التمهيين واستحداث مناصب الشغل، حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.¹

4- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات، توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، صيانة طرق البلدية، إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.²

¹ المادة 122 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 123 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي- للمواطن، وفي حدود إمكانياتها وطبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.¹

سابعاً: الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية.² يتحدد تنظيم إدارة البلدية طبقاً لهذا القانون وحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها ولا سيما منها المتعلقة بما يأتي :

الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها، مسك بطاقة الناخبين وتسييرها، إحصاء المواطنين، حسب شرائح السن، المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية، النشاط الاجتماعي، النشاط الثقافي والرياضي، تسيير الميزانية والمالية، مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة. تسيير مستخدمي البلدية، تنظيم المصالح التقنية البلدية وتسييرها، أرشيف البلدية، الشؤون القانونية والمنازعات. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.³ تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم.⁴ تحدد حقوق الأمين العام للبلدية وواجباته عن طريق التنظيم.⁵ ويتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه، إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 أعلاه. كما يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.⁶

يزود مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية، غير الخاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بقانون أساسي خاص-⁷، يستفيد مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول

¹ المادة 124 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

² المادة 125 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

³ المادة 126 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁴ المادة 127 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁵ المادة 128 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁶ المادة 129 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

⁷ المادة 130 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

بهما. تحدد كلفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.¹ يمكن البلدية أن تلجأ إلى خدمات خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية وفق الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.²

¹ المادة 131 قانون البلدية قانون رقم 10-11.
² المادة 132 قانون البلدية قانون رقم 10-11.

المصادر والمراجع

قائمة المصادر:

- 1) دستور 1996م المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق ل 06 مارس سنة 2016م، ج.ر، العدد 14، 07 مارس 2016م.
- 2) القانون رقم 14-01 المؤرخ في 04 فيفري 2014م، ج.ر، العدد 07 المؤرخة في 16 فيفري 2014م، الذي يعدل ويتمم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966م، والمتضمن قانون العقوبات.
- 3) القانون رقم 15-19 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015م، الذي يعدل ويتمم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966م والمتضمن قانون العقوبات، ج.ر العدد 37 الأربعاء 17 رمضان لعام 1437 هـ الموافق 22 يونيو 2016م.
- 4) القانون رقم 18-06 المؤرخ في 10 يونيو 2018م، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جويلية 1966م المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر العدد 34 الأحد 25 رمضان لعام 1439 هـ الموافق ل 10 يونيو 2018م.
- 5) القانون رقم 17-07 المؤرخ 27 مارس 2017م. المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جويلية 1966م المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر العدد 20 الأربعاء 01 رجب للعام 1438 هـ الموافق ل 29 مارس 2017م.
- 6) القانون رقم 07-05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني 1428 هـ، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975م والمتضمن القانون المدني، ج.ر العدد 31 الأحد 25 ربيع الثاني 1428 هـ الموافق ل 13 مايو 2007م.
- قانون البلدية قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق 22 يونيو سنة 2011م، يتعلق بالبلدية ن ج.ر 37 مؤرخة في 03-07-2011م.
- قانون الولاية قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21-02-2012م، ج.ر 12 مؤرخة في 29-02-2012م.
- 7) القانون العضوي رقم 19-08 مؤرخ في 14 محرم عام 1441 هـ الموافق ل 14 سبتمبر 2019م، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 هـ الموافق ل 25 أوت سنة 2016م والمتعلق بنظام الإنتخابات. ج.ر، العدد 55. 15 محرم عام 1441 هـ، 15 سبتمبر سنة 2019م.
- 8) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 هـ الموافق ل 25 أوت سنة 2016م والمتعلق بنظام الإنتخابات. ج.ر، العدد 55، 25 ذو القعدة عام 1437 هـ الموافق ل 25 أوت سنة 2016م.

قائمة المراجع:

- 1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة- الجزائر، د.ط، 2012م.
- 2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر- والتوزيع، سطيف- الجزائر، ط4، سنة 2010م.
- 3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر- والتوزيع، المحمدية- الجزائر، ط4، سنة 2017م.
- 4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، ط1، سنة 2012م.
- 5) عمار عوابدي، القانون الإداري (ج1) النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، ط6، سنة 2014م.
- 6) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، مصر، ط2، سنة 2007م.
- 7) يعقوبي عبد الرزاق، الوجيز في شرح القانون الإداري، ج1، دار هومة، بوزريعة-الجزائر، د.ط، 2018م.
- 8) محمد بعلي الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر- والتوزيع، د.ط، سنة 2013م.

الفهرس

- الدرس الأول مفهوم القانون الإداري..... ص 04.
- أولاً: أهمية القانون الإداري..... ص 04.
- ثانياً: تعريف القانون الإداري..... ص 06.
- (1) المفهوم الواسع للقانون الإداري..... ص 09.
- (2) المفهوم الضيق..... ص 11.
- (3) التفرقة بين المدلول الخاص والضيق والمدلول العام الواسع للقانون الإداري..... ص 12.
- ثالثاً: مكانة القانون الإداري وعلاقته بالقوانين الأخرى..... ص 15.
- (1) مكانة القانون الإداري في النظام القانوني..... ص 15.
- (2) علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري..... ص 19.
- (3) علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام..... ص 25.
- (4) علاقة القانون الإداري بالقانون المدني وقانون الأسرة..... ص 26.
- (5) علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية..... ص 30.
- (6) علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي..... ص 32.
- (7) علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات الجنائية..... ص 36.
- (8) علاقة القانون الإداري بالقانون المالي..... ص 36.
- الدرس الثاني نشأة القانون الإداري..... ص 38.
- (1) ظهور القواعد القانونية الإدارية في بعض الدول..... ص 38.
- (2) نشأة القانون الإداري في فرنسا..... ص 39.
- أ- المرحلة الأولى خضوع الإدارة إلى القانون..... ص 39.
- ب- المرحلة الثانية خضوع الإدارة إلى القانون خصوصي (القانون الإداري بمفهومه الضيق)..... ص 40.
- (3) ظهور نظام الإزدوجية القضائية..... ص 41.
- (4) مرحلة الإدارة القاضية..... ص 42.
- (5) مرحلة القضاء المقيد (القضاء المحجوز)..... ص 43.
- (6) مرحلة القضاء المفوض..... ص 45.
- (7) مرحلة إزدوجية القانون (قرار بلانكو الشهير)..... ص 46.

الدرس الثالث: خصائص القانون الإداري	ص 48
أولاً: القانون الإداري حديث النشأة	ص 48
ثانياً: قانون قضائي	ص 49
ثالثاً: القانون الإداري يتسم بالمرونة والتطور	ص 49
رابعاً: القانون الإداري غير مقنن	ص 51
الدرس الرابع مصادر القانون الإداري	ص 54
أولاً: التشريع	ص 54
1- الدستور أو التشريع الأساسي	ص 55
2- المعاهدات	ص 56
3- القانونين أو التشريع العادي	ص 56
أ- التشريعات التنظيمية	ص 58
ب- التنظيمات	ص 62
ج. القرارات	ص 63
ثانياً: القضاء	ص 64
ثالثاً: المبادئ العامة للقانون	ص 65
1- تعرفها	ص 65
2- مصدرها	ص 66
3- القيمة القانونية:	ص 66
4- أمثلة عن المبادئ العامة للقانون	ص 67
ثالثاً: العرف الإداري	ص 67
1- تعريف العرف الإداري	ص 67
أ- الركن المادي	ص 67
ب- الركن المعنوي	ص 67
2- أنواع العرف الإداري	ص 68
أ- العرف المفسر	ص 68
ب- العرف المكمل	ص 69
ت- العرف المعدل	ص 69
ت.1 العرف المعدل بالإضافة	ص 69
ت.2 العرف المعدل بالحذف	ص 69
3- التمييز بين العرف الإداري والعرف المدني	ص 69
أ- من حيث الجهة المنشئة (سلطة الإنشاء)	ص 70
ب- من حيث الموضوع القاعدة	ص 70

رابعاً: الفقه	ص 70
الدرس الخامس أسس القانون الإداري	ص 71
أولاً: المرفق العام كأساس للقانون الإداري	ص 72
1-فكرة المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري.....	ص 72
2-العدول عن معيار المرفق العام كأساس وحيد للقانون الإداري.....	ص 74
ثانياً: معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري وإختصاص القضاء الإداري.....	ص 75
1-معيار السلطة العامة في وجه جديد.....	ص 75
2-مقد معيار السلطة العامة.....	ص 76
ثالثاً: الجمع بين معيار السلطة العامة والمرفق العام.....	ص 77
الدرس السادس: الأشخاص المعنوية العامة	ص 78
أولاً: تعريف الشخصية المعنوية العامة.....	ص 78
ثانياً: أهمية الشخصية المعنوية.....	ص 78
ثالثاً: الموقف من فكرة الشخصية المعنوية.....	ص 80
1-الإتجاه الأول النظريات المعترفة بوجود الشخصية الاعتبارية	ص 81
أ-نظرية أو مذهب المجاز والإفتراض القانوني	ص 81
ب-نظرية الشخصية الحقيقية	ص 83
ب-1النظرية العضوية	ص 83
ب-2نظرية الإرادة	ص 83
2-الإتجاه الثاني النظريات المنكرة والرافضة لفكرة الشخصية المعنوية	ص 84
أ-نظرية الغرض	ص 85
ب-نظرية الملكية المشتركة	ص 85
3-موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.....	ص 86
رابعاً: أنواع الأشخاص الاعتبارية العامة	ص 87
1-الأشخاص المعنوية الوطنية والإقليمية	ص 87
أ-الأشخاص الوطنية	ص 87
ب-الأشخاص المعنوية الإقليمية والمحلية	ص 88
2-الأشخاص المعنوية المرفقية	ص 89
خامساً: الآثار المترتبة على الإعتراف بالشخصية المعنوية.....	ص 90
1-الإستقلال الإداري والمالي.....	ص 90
2-حق التقاضي	ص 90
3-الأهلية القانونية	ص 91

4-المواطن المستقل.....	ص 92.
5-نائب يعبر عنه	ص 92.
سادساً: المسؤولية المدنية و الجزائية للأشخاص الاعتبارية	ص 92.
الدرس السابع المركزية الإدارية	ص 93.
أولاً: تعريفها	ص 93.
ثانياً: عناصر المركزية الإدارية	ص 94.
1العنصر- الأول: تجميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.....	ص 95.
2- العنصر الثاني: التدرج الإداري والسلطة الإدارية.....	ص 95.
3- العنصر الثالث : السلطة الرئاسية(الرقابة الرئاسية).....	ص 95.
أ. المقصود بالسلطة الرئاسية.....	ص 96.
ب . الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية.....	ص 96.
ت . خصائص السلطة الرئاسية	ص 97.
ث - مظاهر السلطة الرئاسية.....	ص 97.
ث-1- بالنسبة لشخص المرؤوس.....	ص 97.
ث-2- بالنسبة لأعمال المرؤوسين.....	ص 98.
ث-2-1- الرقابة السابقة أو القبلية(سلطة توجيه المرؤوس وواجب طاعة الرئيس).....	ص 98.
ث-2-1-1- سلطة التوجيه، الأمر.....	ص 98.
ث-2-1-2- واجب الطاعة.....	ص 98.
ث-2-1-2-1- أوامر الرئيس المشروعة.....	ص 99.
ث-2-1-2-2- أوامر الرئيس المخالفة للقانون.....	ص 99.
ث-2-2- الرقابة اللاحقة أو البعدية(سلطة التعقيب).....	ص 101.
ث-2-2-1- التصديق (الإجازة).....	ص 101.
ث-2-2-2- التصديق الصريح	ص 101.
ث-2-2-2-3- التصديق الضمني.....	ص 101.
ث-2-2-2-4- التعديل.....	ص 101.
ث-2-2-2-5- الإلغاء.....	ص 102.
ث-2-2-2-6- السحب.....	ص 102.
ث-2-2-2-7- الحلول.....	ص 103.
ج- حدود السلطة الرئاسية.....	ص 103.
ثالثاً: تقييم المركزية الإدارية.....	ص 104.

1-مزايا المركزية الإدارية.....	ص 104.
2-عيوب المركزية الإدارية.....	ص 106.
الدرس الثامن اللامركزية الإدارية	
أولاً: مقصود بها.....	ص 108.
ثانياً: المزايا والعيوب.....	ص 112.
الدرس التاسع رئيس الجمهورية	
أولاً: تعريف رئيس الجمهورية.....	ص 119.
ثانياً: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية.....	ص 119.
ثالثاً: سلطات و صلاحيات رئيس الجمهورية.....	ص 122.
رابعاً: المؤسسات الإستشارية لرئيس الجمهورية.....	ص 128.
الدرس العاشر الوزير الأول	
الدرس الحادية عشر الولاية	
أولاً: تعريف الولاية.....	ص 132.
ثانياً: المجلس الشعبي الولائي.....	ص 133.
1-مدونات المجلس الشعبي الولائي.....	ص 133.
2-لجان المجلس الشعبي الولائي.....	ص 135.
3-حالات تزول فيها صفة المنتخب.....	ص 137.
4-حل المجلس الشعبي الولائي.....	ص 138.
ثالثاً: نظام المداولات.....	ص 139.
رابعاً: إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	ص 141.
خامساً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....	ص 143.
سادساً: الوالي.....	ص 145.
1-سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية.....	ص 145.
2-سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة.....	ص 145.
الدرس الثاني عشر البلدية	
أولاً: تعريف البلدية.....	ص 147.
ثانياً: هيئات البلدية وهيكلها.....	ص 149.
1- سير المجلس الشعبي البلدي.....	ص 149.
أ- نظام المداولات.....	ص 149.
ب- لجان المجلس الشعبي البلدي.....	ص 151.
2- القانون الأساسي للمنتخب البلدي.....	ص 152.
أ-حالات زوال صفة المنتخب.....	ص 153.

- ب-حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده ص 154.
- 3-نظام وسير المداولات ص 155.
- ثالثاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي ص 156.
- 1- القانون الأساسي الخاص به ص 157.
- 2-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية..... ص 159.
- 3-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة..... ص 160.
- رابعاً: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي ص 162.
- خامساً: سلطة حلول الوالي ص 163.
- سادساً: صلاحيات البلدية ص 163.
- 1- في مجال التهيئة والتنمية ص 164.
- 2- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز ص 164.
- 3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة ص 166.
- 4- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية..... ص 166.
- سابعاً: الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية..... ص 167.
- قائمة المصادر والمراجع ص 169.
- الفهرس ص 171.