

جامعة الجبالي بونعامة - خميس مليانة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

ملخص دروس مادة:

القانون الإداري

موجهة لطلبة السنة أولى ليسانس - جذع مشترك - المجموعة
الثانية

د - معزوزي نوال

السنة الجامعية 2023/2022

مقدمة:

يعتبر القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، يكتسي أهمية كبيرة وذلك بالنظر لسعة امتداده وطبيعة قواعده التي تختلف اختلافا جوهريا عن قواعد القانون الخاص لاختلاف العلاقات التي يحكمها واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية.

ويهتم القانون الإداري بالإدارة العامة سواء من حيث تنظيمها ونشاطها، وكذلك وسائلها ومنازعاتها، وعليه سنقتصر دراستنا في هذا السداسي على فصلين: الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري، أما الفصل الثاني: التنظيم الإداري

الفصل الأول: مدخل إلى القانون الإداري

إن القانون الإداري باعتباره فرع من فروع القانون العام يختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص، لاختلاف العلاقات التي يحكمها واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظائفها، وقد ساهم ازدياد نشاط الدولة، وتدخّلها في كل المجالات إلى تضاعف دور القانون الإداري، ولتحديد مفهوم القانون الإداري والإحاطة بمختلف جوانبه قسمنا دراسة هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

لتحديد مفهوم القانون الإداري يقتضي الأمر تحديد تعريفه، وموضوعاته، وعلاقته بفروع القوانين الأخرى.

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري

لقد ثار جدل فقهي واسع حول تحديد مفهوم للقانون الإداري، فظهر مفهوم واسع للقانون الإداري، ومفهوم آخر ضيق فني، وسنحدد المفهومين في الفرعين التاليين:

الفرع الأول المعنى الواسع للقانون الإداري

يمكن تعريف القانون الإداري من زاوية هذا المفهوم على أنه مجموعة من القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها، وما يثيره هذا النشاط من منازعات.

والقانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوصفي والعضوي نجده في كل دولة على اختلاف توجهها وأنماط سيرها.

الفرع الثاني: المعنى الضيق للقانون الإداري

يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق، مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص، التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها، ونشاطها، ومنازعاتها، عندما تتصرف كسلطة عامة.

وبالتالي نخلص إلى القول أن القانون الإداري بالمعنى الضيق، هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده، الموجود في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية.

ولما كان القانون الإداري ملازماً للإدارة العمومية من حيث وجودها وتنظيمها ونشاطها، وجب تحديد مفهوم الإدارة العامة.

ولقد عرف الفقه الإدارة العامة استناداً لمعيارين:

- معيار عضوي: يقصد بالإدارة العامة استناداً للمعيار العضوي مجموعة السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية وجميع الهيئات التابعة لها.
- معيار موضوعي: يقصد بالإدارة العامة حسب المعيار الموضوعي، في النشاط الذي تقوم به الأجهزة الإدارية المذكورة أعلاه، والذي يجعلها في علاقة مع المواطنين.

المطلب الثاني: موضوعات القانون الإداري

إن القانون الإداري بالمعنى الفني والضيق يعني الجهاز الإداري (الإدارة العامة) فينظم عدة مسائل تتمثل في:

- تنظيم السلطات الإدارية

يتكفل القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية وتحديد طبيعتها هل هي سلطة مركزية، أم أنها سلطة موزعة تباشر كل هيئة مهامها تحت إشراف الجهة الوصية ورقابتها (سلطة لامركزية).

- النشاط الإداري

وهي القواعد التي تحكم نشاط الإدارة وكيفية القيام بوظائفها ويتجسد في صورتين:

- **الصورة الأولى:** تتمثل في الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام في إطار ما يعرف بالضبط الإداري.

- **الصورة الثانية:** تتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة المتعلقة بالخدمات المتنوعة التي تؤديها للأفراد تلبية لاحتياجاتهم في إطار ما يعرف بالمرفق العام.

- أساليب ووسائل الإدارة

تستعمل الإدارة لأداء نشاطها عدة وسائل تتراوح بين القانونية المتمثلة في القرارات والعقود الإدارية، ووسائل مادية تتمثل في المال العام، ووسائل بشرية تتمثل في الموظفين العموميين.

- منازعات الإدارة

هناك عدة نصوص قانونية تتعلق بالجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك الجوانب الإجرائية الواجبة الاتباع.

المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى

للقانون الإداري علاقة مع علوم أخرى من أهمها علم الإدارة العامة، كما له علاقة بالقوانين المشكلة للمنظومة التشريعية للدولة نتناولها في فرعين:

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

عرف الفقه علم الإدارة على أنه علم إنساني، يعنى بوصف وتفسير وبناء جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن العلاقة وثيقة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، لأن كلاهما موضوع الإدارة العامة، بينما يكمن الفرق في أن علم الإدارة يهتم بالإدارة العامة من الزاوية الفنية، أما القانون الإداري يهتم فقط بالجانب القانوني حيث يقول برنارد BERNARD GOURNAY: "إن علم الإدارة يعد أحد فروع العلوم الاجتماعية الذي يعنى بوصف وشرح وتكوين جهاز الدولة، ونشاط وأراء وسلوك الأفراد والجماعات والأعضاء العاملين فيه، أما القانون الإداري فهو نظام له طابع قانوني، يتعلق بدراسة القواعد التي تحكم أعمال الأشخاص الإدارية، سواء تعلقت هذه القواعد بنصوص دستورية أو تشريعية أو تنظيمية أو أحكام قضائية".

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري مع غيره من القوانين

أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يعتبر القانون المدني من أقدم فروع القانون، وأن قواعده تعد بمثابة عماد القانون الخاص، فيما يحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي وفي مختلف أوجه التصرف، سواء بالبيع أو الإيجار والرهن... إلخ.

إن أبرز ميزة للقانون المدني أنه قانون المساواة والتوازن، فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة ولا يفاضل بين مصلحة وأخرى.

أما في مجال القانون الإداري فإن العلاقة أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماما عما هو سائد في القانون المدني، فالإدارة تعتبر طرف متميز وتمارس بموجبه جملة من السلطات اتجاه الأفراد فهي تصدر قرارات بإرادتها المنفردة وبدون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم ومع ذلك يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار ولا يجوز لهم التصدي له وإلا تعرضوا للعقوبة التي حددها القانون.

ورغم استقلالية القانون الإداري عن القانون المدني على نحو ما سبق، إلا أن العلاقة بينهما قائمة ولا يمكن إنكارها بأي حال من الأحوال، فعلى سبيل المثال : إدارة ما تريد الحصول على العقار فتستعمل عقد الكراء بدلا من التسخير كوسيلة من وسائل القانون الإداري.

ثانيا: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يعتبر كل من القانون الإداري والقانون الدستوري فرع من فروع القانون العام، ومن مظاهر العلاقة بينهما أن القانون الدستوري ينظم السلطات العامة الرئيسية في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، والقانون الإداري يهتم أيضا بالسلطة العامة، وإن كان اهتمامه ينحصر في السلطة التنفيذية على اعتبار أن السلطات الإدارية ما هي إلا فروع السلطة التنفيذية.

ومن مظاهر التداخل الهامة بين القانون الإداري والدستوري، أن عددا هاما من موضوعات وقواعد القانون الإداري توجد في الدستور ولقد تضمن الدستور الجزائري الكثير من النصوص ذات الصلة بالقانون الإداري من ذلك المادة 17، 19... إلخ.

ومن أوجه الاختلاف بينهما: أن القانون الدستوري بصفته القانون الأسمى في كل دولة يضع الأصول الكلية والأسس العامة لموضوعات القانون الإداري، ثم يأتي دور القانون الإداري لكي يضع تفصيلات هذه الأصول.

كما أن السلطة التنفيذية تؤدي نوعين من الوظائف، وظيفة سياسية مثل وضع سياسة البلاد والبرامج المختلفة للقطاعات الوزارية، وهي تخضع في هذا المجال إلى القانون الدستوري، أما الوظيفة الثانية فهي الوظيفة الإدارية تخضع لقواعد القانون الإداري.

ثالثا: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

القانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهذا الأخير نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (النوعي والاقليمي) وسيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها.

وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذ الغالب أنها طرف مدعى عليه فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث بينت مثلا المواد 800 إلى 806 منه الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وكذلك الاختصاص الاقليمي.

رابعا: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

يعتبر كل من قانون العقوبات والقانون الإداري فرع من فروع القانون العام، ويوصف قانون العقوبات على أنه قانون القهر والزجر، ووجد أساسا لحماية الحقوق والحريات العامة وبذلك هو مرتبط بكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، إذ ينص قانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة بالقانون الإداري كجريمة إهانة الموظف، الاختلاس، الرشوة...، مما يجعلهما قانونين متكاملين.

أما أوجه الاختلاف بينهما أن القانون الإداري يهتم بالجانب التنظيمي للهيكل الإدارية ونشاطها، بينما يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي.

المبحث الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري

المطلب الأول: نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا

إن ظهور قواعد قانونية تنظم الإدارة هو مسار قد ظهر منذ زمن بعيد، إلا أن الانتقال من قواعد قانونية عامة تنظم الإدارة إلى قواعد قانونية مستقلة عن باقي القواعد الأخرى تسمى بالقانون الإداري ارتبط ظهوره بالنظام الفرنسي، لذا يطرح السؤال التالي: كيف ظهر القانون الإداري في فرنسا؟.

الفرع الأول: ظهور القانون الإداري في فرنسا

لقد نشأ القانون الإداري في فرنسا إذ كانت الإدارة الملكية في فرنسا قبل ثورة 1789 في صراع دائم مع القضاء العدلي، بحيث كانت المحاكم المدنية (البرلمانات) تعطل عمل الإدارة، فهي كانت معادية لعملية مركزة السلطة التي يريد الملك استعمالها وذلك من خلال مراقبة البرلمانات لنشاط الإدارة.

وبعد اندلاع الثورة الفرنسية في 1789، قام رجال الثورة أولاً وابتداءً بوضع نهاية لتدخل هذه البرلمانات في شؤون الإدارة ثم إلغائها نهائياً في سنة 1790، ولقد نشأت الازدواجية القضائية تدريجياً عبر المراحل التالية:

أولاً: نظرية الوزير القاضي (الإدارة القضائية)

تطبيقاً للقانون 16-24 أوت 1790، فإن المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها فإنها تحال مباشرة على الملك، أما المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها فقد اختص بها حكام الأقاليم.

ومن هنا اجتمع في الإدارة صفة الخصم والحكم، لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية، وقد استمر العمل بهذا النظام خلال الثورة الفرنسية أي من 1789 إلى غاية 1799، وقد خلف هذا النظام وراءه أثر خلال القرن 19 عبر نظرية الوزير القاضي.

ثانيا: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز

بصدور دستور السنة الثامنة في عهد نابليون بوناپرت (15 ديسمبر 1799) عرفت فرنسا تحولا جذريا في مجال منازعات الإدارة، إذ نصت المادة 52 منه على إحداث مجلس الدولة، كما تم إنشاء مجالس الأقاليم.

وما يمكن ملاحظته أن قرارات المجلس في هذه المرحلة لم تكن تكتسي الطابع القضائي، بل لا تخرج عن كونها مجرد آراء أو مشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة، وجب أن ترفع أمام رئيس الدولة أو كما يسمى القنصل العام (نابليون بوناپرت).

فولاية المجلس لم تكن كاملة وشاملة وأحكامه لم تكن نهائية، أما مجالس الأقاليم فقد كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، الذي يبدي أيضا بشأنها الرأي ليرفعها فيما بعد للقنصل العام والذي إن شاء أضاف الطابع التنفيذي على رأي المجلس و إن شاء رفضه.

ثالثا: مرحلة القضاء المفوض (تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة)

بصدور قانون 24 ماي 1872 اعترف لمجلس الدولة بصلاحيه الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته، ولم تعد الأحكام تصدر باسم رئيس الدولة بل باسم الشعب الفرنسي، ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة هيئة قضائية عليا.

رابعاً: محكمة التنازع وقرار بلانكو الشهير (الازدواجية القانونية)

يعتبر قرار بلانكو الصادر في 08 فبراير 1873 نقلة نوعية وقرار تاريخي في إيجاد قواعد قانونية متميزة وغير مألوفة في قواعد القانون الخاص، وتتخلص وقائع هذه القضية في أن الفتاة Agnès BLANCO جرحت نتيجة اصطدامها بعربة تابعة لمصنع ملكية لإدارة التبغ الفرنسية، فرجع السيد بلانكو والد الضحية ضد محافظ محافظة لاجيرونـد Le préfet du département de la GIRONDE ممثل الدولة دعوى تعويض على أساس القانون المدني، فطرح إشكالية اختصاص القاضي الإداري، فحكمت محكمة التنازع الفرنسية باختصاص القاضي الإداري حيث جاء في قرارها: " حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تكون على عاتق الدولة اتجاه الأفراد بسبب الأضرار الناتجة عن أشخاص توظفهم الدولة في المرفق العمومي، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يتضمنها القانون المدني المتعلقة بعلاقات الأفراد بعضهم ببعض، إن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، فلها قواعدها الخاصة التي تختلف باختلاف حاجيات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة".

من خلال هذا القرار نستنتج أن الازدواج القضائي نتج عنه الازدواج القانوني، أي وجود نوعين من القواعد القانونية، أحدهما قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص، وثانيهما قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وتستمد مصدرها من القضاء نفسه.

الفرع الثاني: تنظيم القضاء الإداري الفرنسي

يتشكل القضاء الإداري في فرنسا من المحاكم الإدارية التي أنشأت في 30 سبتمبر 1953 وهي وريثة مجالس الأقاليم، المحاكم الإدارية الاستئنافية التي أنشأت سنة 1987 لتخفيف العبء على مجلس الدولة، ومجلس الدولة.

المطلب الثاني: تنظيم القضاء الإداري في الجزائر

حسب المادة 179 من التعديل الدستوري 2020 و المادة 04 من القانون العضوي 10-22 المؤرخ في 09 جوان 2022، المتضمن التنظيم القضائي، يشمل النظام القضائي الإداري: مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية.

أولاً: المحاكم الإدارية:

حسب المادة 31 من القانون العضوي رقم 10-22 تعد المحكمة الإدارية درجة أولى للتقاضي في المادة الإدارية.

و حسب المادة 800 من القانون رقم 13-22، المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفاً فيها.

أما المادة 801 فقد بينت بالتدقيق المنازعات التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية حيث نصت: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن :

- الولاية والمصالح غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية،

- المنظمات المهنية الجهوية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل،

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

ثانيا: المحاكم الإدارية للاستئناف

أسست المادة 179 من التعديل الدستوري 2020 درجة ثانية من درجات القضاء الإداري، تسمى المحاكم الإدارية للاستئناف، الهدف منها تعزيز نظام التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وتخفيف العبء على مجلس الدولة لتفرغ للاجتهاد القضائي.

أما عن اختصاصات المحاكم الإدارية للاستئناف فقد حددها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك القانون العضوي 22-10 السابق الذكر، أما عدد هذه المحاكم فقد حددها القانون رقم 22-07، المؤرخ في 05 مايو 2022، المتضمن التقسيم القضائي، والمقدرة بسنة (6) محاكم إدارية للاستئناف، تقع مقراتها في كل من : الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، بشار، تمنغست.

حيث نصت المادة 900 مكرر من ق إ م إ على:

" تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وتختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

ثالثا: مجلس الدولة

حدد المشرع اختصاصات مجلس الدولة في المواد 901 ، 902 ، 903 المعدلة بموجب القانون 22-13 السابق الذكر، وكذلك المادتين 09 و 10 و 11 من القانون العضوي 22-

11، المؤرخ في 09 جوان 2022، المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

بحيث تنص المادة 901: " يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة".

أما المادة 902 تنص: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية."

أما المادة 903 تنص: " يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

المبحث الثالث: خصائص القانون الإداري

المطلب الأول: القانون الإداري حديث النشأة

الذي نقصده هنا هو القانون الإداري بالمعنى الفني الضيق، والذي ظهر في فرنسا في عام 1872، حيث تقرر إنشاء مجلس الدولة ليكون قضاء إداريا يفصل في المنازعات الإدارية.

وهكذا فإن تغير نمط الحكم في فرنسا عقب الثورة، وما تبعه من تشريعات كان له أثر كبير في ظهور قواعد غير مألوفة، أو القانون الإداري بالمعنى الفني الضيق.

المطلب الثاني: القانون الإداري يتسم بالمرونة والتطور

يمتاز القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة متأثراً بالظروف المحيطة بالإدارة العمومية، فالقانون الإداري شديد الحساسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وسريع التلاؤم معها، كما أن القضاء ذاته صرح في كثير من أحكامه وقراراته ومنها بلانكو المشار إليه أن أحكام هذا القانون قد تتغير بحسب مقتضيات المرفق العمومي.

المطلب الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن

ويقصد بهذه الخاصية أن القانون الإداري غير مقنن في مجموعة واحدة مثل القانون المدني والقانون الجنائي والتجاري....، إلا أن عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة، لا ينفي وجود التقنين الجزئي لبعض موضوعات القانون الإداري، حيث توجد بعض التقنيات الجزئية، مثل قانون الوظيفة العمومية، قانون الجماعات المحلية (الولاية، البلدية)... إلخ.

المطلب الرابع : القانون الإداري قانون قضائي

بالنسبة للقانون الإداري أجمعت مختلف الدراسات أن القضاء خاصة الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة لعب دوراً رائداً في إظهار القانون الإداري إلى حيز الوجود.

ذلك أن مجلس الدولة في مرحلة القضاء المفوض حين عرضت عليه منازعات الإدارة رفض إخضاعها للقانون الخاص، وفي غياب كامل لنصوص أخرى تحكم نشاط الإدارة، الأمر الذي فرض عليه تقديم البديل وإيجاد النصوص التي تتلاءم مع متطلبات الإدارة.

وشياً فشيئاً استطاع مجلس الدولة وحال فصله في المنازعات الإدارية المعروضة عليه أن يرسى قواعد قانونية من العدم، وعرف من خلالها كيف يوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، وهذه القواعد اصطلح عليها فيما بعد بالقانون الإداري.

المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري

إن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام بصرف النظر عن اختلاف فروعها، وسنقتصر في دراستنا على دراسة مصادر القانون الإداري حسب وضعها في هرم النظام القانوني في الدولة.

المطلب الأول: النصوص القانونية

الفرع الأول: الدستور

ويسمى كذلك بالتشريع الأساسي، وهو أسمى النصوص القانونية بحيث يقع في قمة الهرم القانوني للدولة يتضمن القواعد المتعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كل منها، ويبين حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم.

فبعض مبادئ القانون الإداري مصدرها نصوص الدستور كالمبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة ومبدأ الفصل بين السلطات، الإدارة المحلية، ومبدأ المشروعية...، مثال ذلك المادة 16 و 17، 18 ، 168... إلخ.

الفرع الثاني: المعاهدات

المعاهدة هي اتفاق بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم القانونية المتبادلة، فالمعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية تعتبر ملزمة بالنسبة للإدارة، فالدستور يعترف للمعاهدة بسلطة أعلى من سلطة القانون حسب المادة 154 من تعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الثالث: القانون

القانون أو كما يسمى التشريع العادي هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية بوضعها في حدود اختصاصها الذي يبينه الدستور، ويلعب التشريع العادي بمختلف تسمياته (القانون العادي، القانون العضوي، الأوامر) دورا مهما في تنظيم الإدارة الجزائرية.

الفرع الرابع: القرارات التنظيمية

أو كما تسمى كذلك بالتشريع الفرعي أو اللوائح أو بالتنظيم في القانون الجزائري، وهي النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية، تميزا لها عن التشريع العادي الصادر عن البرلمان (السلطة التشريعية).

والتشريع الفرعي أو القرارات الإدارية التنظيمية أنواع عديدة ولكن بصفة عامة تم تقسيمها إلى نوعين هما المراسيم (الرئاسية وتنفيذية) والقرارات.

المطلب الثاني: المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون، بأنها مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلنها هذا الأخير في أحكامه، فتكتسب قوة إلزامية وبذلك تعتبر مصدرا من مصادر المشروعية.

كما يقال عنها المبادئ التي لا تحتويها متن النصوص القانونية وإنما تذكر في مقدمة أو ديباجة هذه النصوص القانونية ويعترف للإدارة واجب احترامها، ومن أمثلة هذه المبادئ (مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، مساواة الأفراد في الانتفاع بخدمات المرفق العام...).

المطلب الثالث: العرف الإداري

يعتبر العرف الإداري مصدرا من مصادر القانون الإداري، ويقصد به سير الإدارة على نمط معين في أداء عملها وبشكل منظم ومستمر، بحيث يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزما وبالتالي يتضح أن للعرف الإداري ركنين:

- **الركن المادي:** اعتياد الإدارة على سلوك معين (إيجابي) أو امتناع الإدارة عن القيام بعمل أو إجراء معين (سلبي) بصورة منتظمة وطويلة.
- **الركن المعنوي:** هو الشعور بالإلزام اتجاه هذا العرف وضرورة احترامه وعدم مخالفته.

المطلب الرابع: القضاء

نقصد بالقضاء مجموعة المبادئ أو القواعد التي تصدرها هيئات القضاء الإداري، والتي يتم استنباطها من النصوص القانونية إن وجدت أو إنشائها من طرف القاضي الإداري. فالطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيه وظروف نشأته وتعدد موضوعاته في فرنسا أدى إلى أن يتجاوز القاضي الإداري دور القاضي العادي، فيعتمد إلى خلق القواعد القانونية من العدم.

المطلب الخامس: الفقه

يتمثل الفقه في آراء الفقهاء بالمفهوم الواسع (أساتذة القانون في الجامعات، محامين، قضاة...) ، فهم يتولون شرح النصوص القانونية والتعليق على الأحكام القضائية والمبادئ والنظريات بالطرق العلمية، ويجمع أغلب الفقهاء أن آراء الفقه من المصادر غير ملزمة للمشرع والقاضي فهو من المصادر التفسيرية.

غير أنه تجدر الإشارة أن الفقه ساهم ومازال يساهم بصفة كبيرة في استخلاص واستنتاج المبادئ والقواعد الكبرى للقانون الإداري.

المبحث الخامس: أساس القانون الإداري

إن نشاط الإدارة لا يخضع كلياً لقواعد القانون الإداري، فإلى جانب تطبيق قواعد القانون الإداري هناك تطبيق لقواعد القانون الخاص، والفصل بين تطبيق كل من القانونين يعتبر إشكالية أساسية، ولقد ظهرت عدة معايير لتحديد اختصاص القاضي الإداري نذكرها فيما يلي:

المطلب الأول: معيار المرفق العمومي

المرفق العمومي هو كل نشاط أو مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة تحقيقاً للمصالح العام. وقد استقر الفقه والقضاء الفرنسي على الأخذ بمعيار المرفق العمومي منذ أواخر القرن التاسع عشر، وذلك بعد صدور حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو، حيث أصبح المرفق العمومي المعيار الرئيسي لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

ولكن بعد الحرب العالمية الأولى أصبح معيار المرفق العمومي غير كاف لتحديد اختصاص القضاء الإداري، حيث ظهرت العديد من المرافق العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي لإشباع الحاجات العمومية، وأن طبيعة هذه المرافق لا تتفق مع قواعد القانون العام بل تقتضي المصلحة العامة أن تخضع هذه المرافق لقواعد القانون الخاص ولرقابة القاضي العادي.

إن كل هذه التطورات التي طرأت على معيار المرفق العمومي أدت إلى حدوث ما أطلق عليه بأزمة المرفق العمومي، بمعنى عجز المرفق العمومي وقصوره على أن يكون معياراً حاسماً لتحديد اختصاص جهة القضاء الإداري.

المطلب الثاني : معيار السلطة العمومية

رأى الفقيه VEDEL أن معيار السلطة العمومية هو أساس القانون الإداري، والمقصود بالسلطة العمومية بمفهومها الحديث استخدام الإدارة لأساليب القانون العام، بما يتضمنه من امتيازات وسلطات غير مألوفة في مجال القانون الخاص، وما يقابل ذلك من قيود تفرض عليها والتزامات تعمل في حدودها، فإذا استخدمت الإدارة أساليب القانون العام خضعت لاختصاص القضاء الإداري.

غير أن أهم ما وجه من نقد لهذا المعيار، أنه فتح المجال أمام الإدارة وتركت لها قدر كبير من الحرية، فهي إن شاءت اتبعت وسيلة القانون العام أو القانون الخاص دون أن تضبطها بمعيار دقيق وفاصل.

المطلب الثالث: المعيار الحديث

إن المحاولات المتكررة والفاشلة من جانب الفقه لتحديد أساس القانون الإداري ومعيار اختصاص القضاء الإداري، جعل الفقه الحديث يفكر في إيجاد معيار جديد لتحديد اختصاص القضاء الإداري، لا يستند إلى ضابط معين بل يستند إلى عدة ضوابط، مما يجعل المعيار مركبا أو مختلطا يتكون من أكثر من عنصر، واستقروا على أن العناصر المكونة للمعيار الحديث، تتمثل في فكرة المرفق العمومي واستخدام أساليب السلطة العمومية.

المطلب الرابع: موقف المشرع الجزائري من معايير تحديد النزاع الإداري

منذ وضع قانون الإجراءات المدنية سنة 1966 اعتمد المشرع الجزائري على المعيار العضوي في تحديد النزاعات الإدارية، التي تكون السلطات الإدارية طرفا فيها بموجب المادة 07 منه، وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقي المشرع محتفظا بنفس المعيار بموجب المادة 800 منه.

ولهذا المعيار أهمية عملية تتمثل في سهولته بحيث يستطيع المتقاضي تحديد مجال اختصاص القاضي الإداري بصفة مسبقة، إذ يكفي أن يكون خصمه أحد الأشخاص العمومية المذكورة في المادة 800 لتوجيه دعواه أمام القضاء الإداري.

ومع ذلك نجد أن المشرع قد وسع من اختصاص القضاء الإداري، ليمتد إلى المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية، التي كانت المادة 07 من ق إ م و 800 من ق إ م قد أخرجتها من اختصاصها، ذلك أن المادتين لم تذكرتا إلا المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ولكن في إطار إعادة هيكلة المؤسسة العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية تم إصدار القانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، فالنزاعات الناتجة عن نشاطها يعود الفصل فيها للقضاء العادي، لكن يظهر من المادتين 55، 56 أن المشرع قد أدخل قواعد غير عادية تحيل بعض نزاعات هذه المؤسسات إلى القضاء الإداري معتمدا على المعيار المادي.

حيث جاء في المادة 55 ما يلي: " عندما تكون المؤسسات الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة، وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقا لعقد إداري ودفتر الشروط العامة وتكون المنازعات المتعلقة بملحقات أملاك الدولة من طبيعة إدارية."

كما جاء في المادة 56 ما يلي: " عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة، تسلم بموجب ذلك وباسم الدولة ولحسابها ترخيصات وعقود إدارية أخرى، فإن كفاءات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات، وكذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام مصلحة يعد طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

تخضع المنازعات المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة."

الفصل الثاني: التنظيم الإداري

للتنظيم الإداري أهمية بارزة حتى تتمكن السلطة الإدارية من أداء وظيفتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ودراسة التنظيم الإداري تتطلب الإحاطة بموضوعات أساسية تتمثل في الشخصية المعنوية، المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية

الأصل أن الشخصية القانونية نسبت للإنسان فقط، إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع، لانتهاه شخصيته بالوفاة وحاجة المجتمع إلى دوام واستمرار مرافقه، كان لابد من منح الشخصية القانونية إلى جانب الإنسان لأشخاص أخرى، فظهرت نظرية الشخصية المعنوية.

وعليه فالشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال تتكاثف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض و هدف مشروع، بموجب اكتساب الشخصية القانونية، ويقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

المطلب الأول: أهمية الشخصية المعنوية

إن فكرة الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري لها أهمية فنية وأخرى قانونية، ففنيا تعتبر الشخصية المعنوية وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصلحيا.

وقانونيا تلعب هذه الفكرة دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين (هم أعوان الدولة)، باسم الأشخاص الإدارية ولحسابها.

المطلب الثاني: طبيعة الشخصية المعنوية

يرى بعض الفقهاء أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعية، وهؤلاء هم أصحاب نظرية الحقيقة، وذهب رأي آخر إلى أن الشخص المعنوي مجرد افتراض ومجاز قانوني، وذهب فريق آخر إلى إنكار الشخصية المعنوية تماما.

الفرع الأول: نظرية الحقيقة

يرى أصحاب هذه النظرية ومن أنصارها سالي وهوريو، أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعية 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.

وتعتبر هذه النظرية - بالرغم من الانتقادات التي وجهت إليها- من أنجح النظريات تأييدا لفكرة الشخصية المعنوية.

الفرع الثاني: نظرية المجاز

من أنصار هذه النظرية الفقيه سافيني، جيز وبونار، وفحوى هذه النظرية أن الشخصية المعنوية خلقها المشرع، باعتبار أن الشخصية القانونية لا تكون إلا للإنسان فهو وحده الذي له الإدراك وله إرادة، ورغبة من المشرع في تمكين بعض الهيئات من تحقيق منفعة عامة ينشأ كائن يضفي عليه الشخصية المعنوية فيعامله من بعض الوجوه معاملة الأشخاص الطبيعيين.

ولقد تعرضت هذه النظرية للعديد من الانتقادات، كونها تستند إلى فكرة الحق المرتبط بوجود الإنسان وإرادته بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد ولكن دون إرادة، وبالتالي ليس له أن يرتب حقوقا بمحض إرادته كونه معدوم الإرادة كالصغير والمجنون.

الفرع الثالث: نظرية رفض الشخصية المعنوية

يرى أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم الفقيه ليون دوجي أن فكرة الشخصية المعنوية لا فائدة ترجى منها، وأنه لا أساس لها في عالم القانون.

ولقد وجه لهذه النظرية نقد تمثل في أن إنكار الشخصية المعنوية لا يعد مقبولاً، ذلك أن فكرة الشخصية المعنوية قد أصبحت حقيقة واقعية.

الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

يعترف المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية نظراً لأهميتها كأداة فنية قانونية لتقسيم النظام الإداري الجزائري على مجموعة من الوحدات والمؤسسات الإدارية، وتوزيع سلطات واختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة.

ولقد بينت المادة 49 من القانون المدني الأشخاص المعنوية والمتمثلة في الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من الأشخاص والأموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

المطلب الثالث: أركان وأنواع الشخص المعنوي

الفرع الأول: أركان الشخص المعنوي

تتمثل أركان الشخص المعنوي في وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال، وعادة ما يقوم الشخص المعنوي على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد مثل البلدية والولاية.

الغرض المشروع فالشخص المعنوي لا وجود له من الناحية القانونية، إذا لم يكن يهدف من وراء نشاطه إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة.

الاعتراف بحيث يشترط لوجود الشخص المعنوي بغض النظر عن وضعية الدولة، الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة.

الفرع الثاني: أنواع الشخص المعنوي

ينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي عام وخاص، تأسيساً على عدة معايير، ولكن ما يهمنا في القانون الإداري هو الشخص المعنوي العام، الذي ينقسم إلى شخص معنوي عام إقليمي وشخص معنوي عام مرفقي (مصلحي)، وأشخاص معنوية مهنية.

أولاً: الأشخاص المعنوية الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين، إذ تستند على الاختصاص الإقليمي وتتمثل في الدولة، الولاية، البلدية.

1- الدولة: وهي أول الأشخاص المعنوية على الإطلاق.

2- الولاية والبلدية: وقد نص عليها الدستور في المادة 17 منه

3- ثانياً: الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية)

وهي الأشخاص التي تركز في وجودها على الاختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط وموضوع معين مثل الجامعة، مؤسسة النقل البلدي، المؤسسات العمومية الاستشفائية... الخ.

وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص المعنوية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجل تحقيقه، في حين تكون الأشخاص المعنوية الإقليمية مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله، وتمارس أنشطة مختلفة وغير متجانسة.

ثالثاً: الأشخاص المعنوية المهنية

وهي أشخاص تمثل الهيئات والنقابات المهنية، تتمثل وظيفتها الأساسية في إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد والدفاع عن مصالحهم.

المطلب الرابع: الآثار المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية

بمجرد توافر أركان ومقومات الشخص المعنوي يتم تزويده بالشخصية القانونية، مما يخوله القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وعليه يمكن رد أهم تلك الآثار إلى ما يلي:

- الأهلية، حق التقاضي، الاستقلال المالي والإداري، موطن مستقل، نائب يعبر عن إرادته، المسؤولية المدنية والجزائية.

المطلب الخامس: نهاية الشخص المعنوي

تنتهي الأشخاص المعنوية عموماً لأسباب شتى، كانهاء الأجل إذا كان وجوده مؤقتاً أو محدود زمنياً، أو بتحقيقها للغرض الذي أنشأت من أجله.

إلا أن أهم الأسباب يتمثل في الحل والإلغاء، والحل يأخذ صورتين:

الحل بطريقة اختيارية وذلك عن طريق الهيئة التي لها صلاحية اتخاذ قرار الحل (إرادة المؤسسين لجمعية مثلاً). الحل بطريقة إلزامية ويتم ذلك من طرف السلطة العامة، وقد يكون بواسطة القضاء، أو بواسطة السلطة الإرادية المختصة ويكون بذلك حلاً إدارياً (حل مؤسسة بلدية بقرار إداري من البلدية).

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أياً كان صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون.

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري

يأخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين الصورة الأولى: المركزية الإدارية و الصورة الثانية اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

سيتم دراسة المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري في النقاط التالية:

الفرع الأول: تعرف المركزية الإدارية

يعتبر النظام الإداري مركزيا، عندما تنفرد الحكومة المركزية في العاصمة أو عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة، بالفصل النهائي في جميع الاختصاصات التي تدخل في الوظيفة الإدارية بحيث يؤدي هذا التركيز للسلطة الإدارية إلى وحدة أسلوب النظام الإداري في الدولة.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

يقوم النظام المركزي على دعامتين هما: حصر وتركيز الوظيفة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية، وخضوع موظفي الحكومة لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية.

أولا: تركيز وتجميع الوظيفة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية

يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري، وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة بمفهومها الضيق (مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها السلطة التنفيذية).

ثانيا: خضوع موظفي الحكومة لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية

نقصد بخضوع موظفي الحكومة لنظام السلم الإداري، أن تكون الدرجات الدنيا فيه خاضعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير.

أما السلطة الرئاسية فهي العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسته النشاط الإداري، وهذا وفق تبعية إدارية وواجب الطاعة المفروض على المرؤوس.

ويمكن تقسيم عناصر السلطة الرئاسية إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والأخرى تتعلق بأعماله وهي:

أ- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:

وهي اختصاصات كثيرة منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار بداية، والتأديب، ومنها ما يتعلق بإنهاء المهام بالعزل أو الفصل.

ب- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

تتمثل هذه السلطة في توجيه المرؤوس بإصدار أوامر وتعليمات قبل ممارسة أعمالهم، ومراقبتها بعد تنفيذهم لها، وفي سبيل ذلك يملك الرئيس سلطة إجازة أعمال مرؤوسيه أو تعديلها أو إلغائها وسحبها، كما يملك سلطة الحل محل المرؤوس عندما يتقاعس عن التنفيذ ضمانا لاستمرارية المرفق العمومي.

الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية

تتمثل صور المركزية الإدارية في التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

أولاً: التركيز الإداري

هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويقصد بها أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، حيث لا يكون لممثليهم في الأقاليم سلطة البت في الأمور الإدارية إلا عن طريق الرجوع إلى الوزير المختص، وانتظار ما يقره بشأنها، فيجعل الممثلين في الأقاليم مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية.

ثانياً: عدم التركيز الإداري

هذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري، الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والبياديين بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة)، لذا كان من الضروري أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو في الأقاليم، صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص.

فهذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص، أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه بعض الصلاحيات المنوطة به، تخفيفاً من أعباء السلطة المركزية ومنعاً لشل العمل الإداري.

الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري تحمل مزايا وعيوب.

أولاً : مزايا النظام المركزي

من الناحية السياسية: يدعم الأخذ بالمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً.

من الناحية الإدارية: تحقق المركزية الإدارية تجانس النظم والأنماط الإدارية.

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

من الناحية الاقتصادية: يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى الإنقاص أو التقليل من الإنفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد، وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين.

ثانياً: عيوب النظام المركزي

من الناحية السياسية: إن أفراد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار يتبعه حرمان الأقاليم من المشاركة في صنع القرار وهذا يتعارض مع الديمقراطية الإدارية.

ومن الناحية الإدارية: تعتبر المركزية الإدارية المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية، أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات، كما أن دعم وتقوية النظام

المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة سمة وعنوان للأنظمة الديكتاتورية، لأنه يحد من إعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

إن دراسة نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري يكون من خلال العناصر التالية:

الفرع الأول: تعريف اللامركزية

هي طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية، تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تتخذ اللامركزية الإدارية في العمل الإداري صورتين هما : اللامركزية الإقليمية أو المحلية، اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

أولاً: اللامركزية الإقليمية أو المحلية

يقصد باللامركزية الإقليمية، أن تمنح السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة و إدارة مرافقه ومصالحه المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية.

ثانياً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية

تتمثل في منح مرفق عام (التعليم ، الصحة، النقل...)، الشخصية المعنوية ليصبح مستقلاً عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطاته كالمؤسسات العامة.

الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على العناصر التالية:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

مما لا شك فيه أنه توجد مصالح وحاجات محلية للمواطنين تختلف عن الحاجات العامة لكل المواطنين، لذا كان من الضروري ترك بعض الأعمال لتسيير محليا وذلك انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم.

ثانياً: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة

هذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي، ويقضي هذا الركن الاعتراف للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، والعبرة لضمان استقلال تلك الهيئات، أن تكون مكونة من منتخبين حتى لا تكون تابعة للسلطة المركزية.

ثالثاً: خضوع الأجهزة المحلية لوصاية السلطة المركزية

حرصاً على حماية المصلحة العامة القومية والمصلحة المحلية لا بد أن تخضع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية، عن طريق ما يعرف بالوصاية الإدارية، التي تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في النظام المركزي.

والمقصود بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة.

الفرع الرابع: تقدير نظام اللامركزية الإدارية**أولاً: مزايا اللامركزية**

- تأكيد الديمقراطية في الإدارة: لأنه يهدف إلى إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.

- يخفف العبء على الإدارة المركزية.

- يؤدي نظام اللامركزية إلى ظهور نوع من التضامن الاجتماعي بين أفراد الجماعة الواحدة، من أجل الوصول إلى الأهداف المنشودة.
- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها.
- يحقق النظام اللامركزي العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوزيع الخدمات في أرجاء الدولة.
- تضع اللامركزية الإدارية حلا للبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية.

ثانيا: عيوب اللامركزية

- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة، من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.
- إمكانية حدوث صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية، لأن غالبا ما تقدم الهيئات المحلية مصالحها عن المصلحة الوطنية.
- في الكثير من الأحيان تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية، ومن ثم فهي أكثر إسرافا في الإنفاق بالمقارنة مع السلطة المركزية.
- ورغم ما قيل عن نظام اللامركزية يبقى تطبيقها ضرورة لا مفر منها، باعتبارها الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة.

المبحث الثالث: التنظيم الإداري المركزي في الجزائر

إن دراسة التنظيم الإداري المركزي الجزائري تفرض علينا تسليط الضوء على أهم الهياكل المركزية والمتمثلة في:

المطلب الأول: هياكل الإدارة المركزية التقريرية

تتمثل هذه السلطات في رئاسة الجمهورية والوزارة الأولى وفي الوزارات.

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية

أولاً: شروط تولي منصب رئيس الجمهورية

لقد حددت المادة 87 من الدستور شروط تولي رئاسة الجمهورية والتي نصت على ما يلي:

"يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية:

- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،
- لم يكون قد تجنس بجنسية أجنبية،
- يدين بالإسلام،
- يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم ايداع طلب الترشح،
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل ايداع الترشح،
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً قبل يوليو 1942،
- يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لهدم تأديتها
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً بعد يوليو 1942،
- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

ثانيا: صلاحيات رئيس الجمهورية

أ- سلطة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين:

يستمد رئيس الجمهورية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 سلطته في التعيين من المادة 5/91، والتي أشارت لسلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه، كما يستمدها من المادة 92 و 104 ومواد أخرى من الدستور.

ب- السلطة التنظيمية:

لقد حضي موضوع السلطة التنظيمية بعناية واهتمام الفقه المقارن، من أجل الوصول إلى تحديد مدلول أو تعريف لها. ومن بين التعاريف التي أعطيت لها: " هي مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة التي يتخذها رئيس الجمهورية في صورة مراسيم مستقلة عن أي تشريع، مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، فهي تتدرج فيما يسمى بالتشريع الفرعي تمييزا لها عن التشريع العادي والأساسي، وتسمى السلطة التنظيمية حسب المادة 141 من الدستور التي تنص: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" ولقد حددت المادة 139 و 140 المسائل المخصصة للقانون ، ومواد أخرى من الدستور.

ت- ضمان أمن الدولة:

إن رئيس الجمهورية هو تقليديا الضامن لأمن الدولة، وهو امتياز ذو طابع سياسي له نتائج إدارية هامة، فمن آثاره في حالة وجود تهديد لأمن الدولة، إعلان حالة الطوارئ والحصار من قبل رئيس الجمهورية حسب المادة 97 من الدستور، والحالة الاستثنائية حسب المادة 98 من الدستور، والتعبئة العامة وحالة الحرب حسب المادتين 99 و 100 من الدستور.

الفرع الثاني: الوزير الأول أو رئيس الحكومة

وضع التعديل الدستوري لسنة 2020 فرضيتين إما أن نكون أمام وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، أو نكون أمام رئيس حكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية حسب المادة 103 منه.

أولاً: تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة

نصت المادة 5/91 من الدستور على أنه من بين صلاحيات رئيس الجمهورية، تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامها بذات الكيفية.

ثانياً: صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة**أ- صلاحية التعيين وتوقيع المراسيم التنفيذية**

يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الوظائف الدولة المدنية التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير حسب المادة 6/112 من الدستور. كما يوقع المراسيم التنفيذية حسب المادة 5/112.

ب- تنفيذ القوانين والتنظيمات:

حسب المادة 2/141 من الدستور التي تنص: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة."
وعليه فإن مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والمجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية من صلاحية الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

ت - وظائف إدارة المرافق العمومية:

في إطار ممارسة الوزير الأول مهام تسيير الشؤون العمومية يتمتع ب:

- حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية حسب المادة 7/112 من الدستور

- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة: حسب المادة 2/112 من الدستور.

- رئاسة اجتماعات الحكومة حسب المادة 4/112 من الدستور.

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة: حسب المادة 1/112 من الدستور.

الفرع الثالث: الوزارة

تعتبر الوزارات أهم الأقسام الإدارية وأكثرها شيوعا وانتشارا، والوزير هو الرئيس الأعلى يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته.

أما صلاحيات الوزير تتمثل في:

- السلطة الرئاسية: وهي تتمثل في:

السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على موظفي وزارته، لها أوجه متعددة مثل التعيين، الترقية، والتأديب، كما يملك سلطة إعطاء الأوامر والتوجيهات بالإضافة لسلطة تعديل أو إلغاء أو سحب القرارات المتخذة من قبل موظفي الوزارة، وسلطة الحل محلهم في حالة امتناعهم عن أداء وظائفهم.

- السلطة التنظيمية:

إن الوزير كقاعدة عامة لا يملك السلطة التنظيمية، إلا أن القوانين والتنظيمات تمنح له سلطة اتخاذ قرارات إدارية تنظيمية، في إطار تنظيم المرفق الذي يشرف عليه، فيختص بوضع وتحديد القواعد التفصيلية والإجرائية للقانون أو التنظيم المكلف بتنفيذه.

- السلطة الوصائية:

يمارس الوزير هذه السلطة على الهيئات اللامركزية، وهي تتمثل في إجراء الرقابة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية، التي تخضع للوزارة المعنية كالوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولايات.

المطلب الثاني: هياكل الإدارة المركزية الاستشارية**الفرع الأول: تعريف الإدارة الاستشارية وأهميتها**

تعرف الأجهزة الاستشارية بأنها تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بأمر معين، تعتبر أقدراً أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية.

أما عن الطبيعة القانونية للاستشارة فهي مجرد آراء تفتقد للطابع الإلزامي، لا تلزم الجهة التي طلبت الاستشارة، وإن كانت لها قوة التأثير المعنوية باعتبارها صادرة عن فنيين وذوي خبرة على حد قول الأستاذ أحمد بوضياف.

الفرع الثاني: نماذج عن الهيئات الاستشارية

إن الهيئات الاستشارية في الجزائر كثيرة ومتنوعة حيث اهتمت السلطة التنفيذية منذ الاستقلال على إنشاء العديد منها كالمجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الوطني لحقوق الإنسان.... إلخ.

المطلب الثالث: السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر، وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الكبرى الرائدة في هذا المجال كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية مثلا، لذا سنحدد في هذا المطلب تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة (الفرع الأول)، وذكر بعض النماذج عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

تعرف السلطات الإدارية المستقلة بأنها سلطات ضابطة تسهر على حسن سير القطاع المعني، وحماية حقوق وحرريات المواطنين من خلال الرقابة التي تمارسها على النشاط، وهي تحوز بذلك على جزء من امتيازات السلطة العمومية، فتتولى إصدار القرارات التنظيمية والفردية ومنح الترخيصات، ولها سلطة الرقابة وإصدار الأوامر كما تملك سلطة توقيع الجزاء، ويشمل نشاطها مجالات وقطاعات حساسة ومتنوعة.

ورغم أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع كلها بالشخصية المعنوية، وأنها تعمل باسم ولحساب الدولة، فإن أهم ما يميزها أنها مستقلة عن الدولة، لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة الرئاسية والوصائية من أي جهة كانت، والقيود الوحيد الذي يرد على هذه الاستقلالية يتمثل في وجوب إعداد الهيئات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي حول نشاطها وضرورة تقييدها بمبدأ الشرعية في كل ما تقوم به من تصرفات.

كما أن السلطات الإدارية المستقلة لا تدخل ضمن مؤسسات وهيئات القانون الإداري التقليدية، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على خصوصية هذه الهيئات الإدارية المستقلة واعتبرها من نوع خاص.

الفرع الثاني: نماذج عن السلطات الإدارية المستقلة

من بين السلطات الإدارية المستقلة نذكر ما يلي:

المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، سلطة ضبط البريد والمواصلات مجلس المنافسة، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها...إلخ.

المبحث الرابع: التنظيم الإداري اللامركزي المحلي في الجزائر

يتكون النظام اللامركزي المحلي في الجزائر من البلدية التي تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية المحلية بالجزائر ومن الولاية باعتبارها همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية.

المطلب الأول: البلدية

عرف المشرع البلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية وتعتبر الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، لها اسم وإقليم ومقر رئيسي، يمكن تعديله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي وإخطار المجلس الشعبي الولائي.

ولدراسة البلدية وجب التطرق لهيئات البلدية وهيكلها وإبراز صلاحياتها والرقابة الممارسة عليها.

الفرع الأول: هيئات البلدية

تتمثل هيئات البلدية في: المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة البلدية.

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

لقد اعتبر الدستور الجزائري المجلس الشعبي البلدي، الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة

المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ويعتبر قانون البلدية 11-10 المعدل والمتمم الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي.

أ- تشكيله:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 187 من الأمر 21-01، المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات من 13 إلى 43 عضو. وينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس (5) سنوات من قوائم المنتخبين التي تقدمها الأحزاب من قبل سكان البلدية بالاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي وبدون مزج.

ب- اختصاصاته: تتمثل أهمها في:

- في مجال تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة والتخطيط حددتها المواد 107-108 و 116 من قانون البلدية.
- في المجال الاجتماعي فيما يتعلق بالتعليم والثقافة والتربية والصحة، حددتها المادة 122.
- في المجال المالي طبقا للمادة 180 المصادقة على ميزانية البلدية.
- في المجال الاقتصادي النظر في أي مشروع يتطلب رأي مسبق للمجلس، كما ينشأ مؤسسات عامة اقتصادية حسب المادة 109.

ب- سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي مهامه بموجب النظام التداولي، حيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دوراته العادية كل شهرين أي بمعدل ستة (6) دورات سنويا، كما يمكنه عقد دورات

غير عادية كلما اقتضت الحاجة لذلك، بطلب من الوالي أو ثلثي أعضائه، كما يجتمع وجوبا وبقوة القانون في حالة وجود ظرف استثنائي.

وتتعد الدورة بعد استدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء، وقد أوجب القانون توفر نصاب الأغلبية المطلقة للأعضاء حتى يكون الاجتماع صحيحا، ولتفادي حالات الانسداد وتعطل المصالح العامة، تصح الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين بعد توجيه استدعائين متتاليين بينهما فارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل.

تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية من حيث المبدأ، إلا في الحالات الاستثنائية، تجرى مداورات المجلس الشعبي البلدي وتحرر باللغة العربية، وتكون المداورات مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا.

ثانيا: الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)

أ- كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 65 من قانون البلدية: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا."

بينما القانون العضوي للانتخابات 16-10 السابق الذكر، لم يشر لأي حكم يتعلق باختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وترك الأمر للقانون الأصيل ألا وهو قانون البلدية تفاديا للتناقض الذي ميز قانون الانتخابات لسنة 2012.

غير أنه بصدور قانون الانتخابات الأخير الأمر 21-01، الذي غير نمط الاقتراع من الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة إلى الاقتراع النسبي على أساس القائمة المفتوحة، جعل

المادة 65 من قانون البلدية غير منسجمة مع قانون الانتخابات، وهذا ما أدى إلى تعديل قانون البلدية بموجب الأمر 13-21، المؤرخ في 31 أغسطس 2021، والذي جاء بأحكام جديدة فيما يخص انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث أصبح انتخابه معقدا ومركبا يمر بمرحلتين هما:

المرحلة الأولى: يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي خلال ثمانية (8) أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

المرحلة الثانية: يتم فيها انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين، وهذا شيء جديد لم نعرفه سابقا، ويكون ذلك بعد تنصيب المجلس وإسناد رئاسته إلى المنتخب الأكبر سنا، وذلك خلال الخمسة (5) أيام التي تلي تنصيب المجلس، وذلك من أجل التحضير للانتخابات الرئيس، وتبدأ هذه المرحلة بإنشاء مكتب مؤقت يشرف على الانتخابات يتشكل من العضو الأكبر سنا، ويساعده عضوين منتخبين الأصغر سنا من غير المرشحين لرئاسة المجلس، حيث يتولى المكتب استقبال الترشيحات وإعداد قوائم المترشحين (المادة 65 مكرر من قانون البلدية).

كيفية الترشح لرئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تعديل قانون البلدية لسنة 2021:

يتم الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي حسب ما تفرزه نتائج الانتخابات البلدية والتي يمكن أن يترتب عليها ثلاث حالات:

- **حالة حصول قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد:** في هذه الحالة يتم تقديم مرشح من هذه القائمة.

- **في حالة وجود أغلبية نسبية، مع وجود قائمتين حائزتين على 35 بالمائة من المقاعد:** يمكن في هذه الحالة لكل قائمة تقديم مرشح عنها.

- حالة وجود أغلبية نسبية دون حصول أي قائمة على نسبة 35 بالمائة: في هذه الحالة يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

إجراء انتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي: بعد الانتهاء من إعداد قوائم المرشحين وإعلان يوم الانتخاب، يقوم جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك عن طريق الاقتراع النسبي، ويعلن رئيسا للمجلس المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات (50%+1)، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثاني بين المرشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزا المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المرشح الأكبر سنا.

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون البلدية 11-10 باختصاصات بصفته ممثلا للبلدية وباختصاصات بصفته ممثلا للدولة.

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

قد حدد قانون البلدية هذه الصلاحيات في مواد من 77 إلى 84 حيث شملت ما يلي:

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.

- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

- الإشراف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

- القيام باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس، بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها و التقاضي باسمها ولحسابها وإبرام العقود، اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات
- السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة بمجموعة من الصلاحيات نصت عليها المواد من 85 إلى 95 يمكن إيجازها فيما يلي:
- القيام تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، وتنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.
- ممارسة صفة ضابط الحالة المدنية. وكذلك ممارسة صفة ضابط الشرطة القضائية.
- ممارسة سلطة الضبط الإداري وبالتالي يسهر على حسن النظام والأمن العموميين.
- تنظيم الطرقات وحماية التراث التاريخي والثقافي، ورموز ثورة التحرير الوطني، وكذا السهر على نظافة العمارات والشوارع، واتخاذ جميع التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية ومنع تشرد الحيوانات المؤذية.

ثالثاً: إدارة البلدية

أ- الأمين العام للبلدية:

- يتولى الأمين العام للبلدية مجموعة كبيرة من الصلاحيات ذات الطابع الإداري وتتلخص هذه المهام في:

- التحضير لاجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي.

- السهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية بالبلدية وذلك من خلال التنسيق بين مختلف هذه المصالح.
- تسيير أرشيف البلدية وحفظه وحمايته،/ طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما.
- إعداد مشروع ميزانية البلدية بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية.
- التشكيل في عضوية اللجنة البلدية للمناقصات المنصوص عليها ضمن المادة 191 من قانون البلدية.

ب- مصالح البلدية:

يختلف تنظيم إدارة البلدية من بلدية لأخرى بحسب أهميتها وحجم المهام المسندة إليها، ولكنها تتخذ بصورة عامة الشكل الآتي: مصلحة تسيير المستخدمين، مصلحة الحالة المدنية. مصلحة الانتخابات، مصلحة الإحصاء والخدمة الوطنية، مصلحة الميزانية والمالية، مصلحة النشاطات الاجتماعية والثقافية، المصالح التقنية، مصلحة أرشيف البلدية، مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على البلدية

تتخذ الرقابة على البلدية عدة صور تتمثل فيما يلي:

أولاً: الرقابة على الهيئة

وتتعلق هذه الرقابة بحل المجلس الشعبي البلدي في حالة ارتكابه إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية، ويتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ويتعين على الوالي في هذه الحالة وخلال (10) أيام التي تلي حل المجلس، تعيين متصرف ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب مجلس شعبي بلدي جديد.

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وتتعلق بالرقابة التي يمارسها الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمحددة في المواد 43، 44، 45 من قانون البلدية.

تتعلق المادة 43 بتوقيف كل نائب بلدي 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 عهده الانتخابية.

بينما المادة 44 تتعلق بالإقصاء النهائي لكل عضو منتخب من المجلس الشعبي البلدي، كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب السالفة الذكر.

أما المادة 45 تتعلق بإقالة كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من (3) ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

ثالثا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي**1-المصادقة:**

مبدئيا تعتبر المداولات المتخذة من قبل المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها لدى السلطة الوصية، إلا أن هناك استثناءات على هذه القاعدة حيث يلزم القانون الموافقة الصريحة على بعض المداولات من قبل الوالي حتى تصبح سارية المفعول، وهي المداولات المنصوص عليها في المادة 57 والمتضمنة المداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

2-الإلغاء:

منح القانون للوالي صلاحية إلغاء المداولات غير مشروعة والتي تتناول موضوعا خارجا عن الاختصاص أو عندما تكون غير محررة باللغة العربية فهذه المداولات تعتبر باطلة بقوة القانون.

كما أجاز للوالي بإلغاء بعض المداولات بموجب مقرر التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي، لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها. ولقد أجاز القانون للبلدية الدفاع عن مصالحها، بحيث أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع تظلما إداريا أو يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، ضد القرار الصادر عن الوالي والقاضي ببطلان مداولة ما أو رفض المصادقة عليها.

3-الحلول:

عند امتناع السلطات البلدية عن القيام بواجباتها تستطيع السلطات الوصائية أن تحل محلها، ومن بين هذه الحالات التي أجازها قانون البلدية ما جاء في المادة 100 منه.

المطلب الثاني: الولاية

لقد حددت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، تعريف الولاية على أنها جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي الدائرة الإدارية غير ممرزة 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.

الفرع الأول: هيئات الولاية

حسب المادة 02 من قانون الولاية فإن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، الوالي.

- أولاً: المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة للمداولة في الولاية، منتخب لعهدتها مدتها خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج، وهو المعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية.

أ/ تكوين المجلس الشعبي الولائي واختيار أعضائه:

حسب المادة 189 من قانون الانتخابات السابق الذكر، فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي يتراوح بين 35 إلى 55 عضواً.

ولقد حدد القانون الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجلس الشعبي الولائي وهي نفسها الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجلس الشعبي البلدي الواردة في المادة 184 من قانون الانتخابات السابق الذكر.

ب/ دورات المجلس الشعبي الولائي ونظام جلساته:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة تكون في شهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن الجمع بين هذه الدورات، ومدة كل دورة 15 يوماً على الأكثر، ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث أعضائه، وتختتم الدورة بعد إكمال جدول الأعمال.

كما ألزمت المادة 3/15 من قانون الولاية اجتماع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

لا تكون اجتماعات المجلس صحيحة، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء

الحاضرين، ويجوز للعضو الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة، توكيل أحد زملائه كتابيا ليصوت نيابة عنه، ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة.

وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية إلا في حالتين تكون الجلسة مغلقة وهما :
حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، وحالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

ت/ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

لقد خصص قانون الولاية 29 مادة تحدد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على الاختصاصات الواسعة له، والتي تعزز بدون شك المشاركة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم. ويعالج المجلس الشعبي الولائي تلك الصلاحيات المخولة له في إطار القوانين والتنظيمات.

ثانيا: الوالي

يرأس الوالي الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية.

أ/ كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه:

حسب المادة 92 من الدستور يعين الوالي بمرسوم رئاسي، وتنتهي مهامه بنفس الطريقة طبقا لقاعدة توازي الأشكال، والتي تقضي بوحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام.

ب/ سلطات الوالي:

يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز سلطات بصفته ممثلا للولاية في المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية، وسلطات بصفته ممثلا للدولة في المواد من 110 إلى 123 من نفس القانون.

1- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية:

- نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي، وتنفيذها وذلك بموجب إصدار قرارات إدارية باعتباره جهاز تنفيذ.
- يلزم الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاط الولاية.
- يتولى الوالي مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذها بعد عرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة عليه.
- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعى أو مدعى عليها.
- إدارة أملاك الولاية حسب المادة 2/105 من قانون الولاية.
- ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية على موظفي الولاية حسب المادة 108 من قانون الولاية.

2-سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

- يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة على مستوى إقليم الولاية.
- كما عهد القانون للوالي سلطة المحافظة على النظام والأمن والسكينة العمومية.
- حماية حقوق المواطنين وحيرياتهم، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها في كامل تراب الولاية.
- يعد الوالي مسؤولاً عن وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً، ويسهر الوالي على تنفيذ مخططات الاسعافات وتحيينها.
- يعمل الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

- الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز، المخصصة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

الفرع الثاني: الرقابة الممارسة على الولاية

أولاً: الرقابة على الأعمال

تتمثل صور هذه الرقابة خاصة الممارسة من وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية فيما يلي:

أ- المصادقة:

تقضي المادة 54 من قانون الولاية أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون نافذة بعد 21 يوماً من إيداعها بالولاية، لكن في نفس الوقت فإن المادة 55 من نفس القانون تضع استثناء على هذه القاعدة بحيث اعتبرت أن المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقية التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية، لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية خلال أجل أقصاه شهران (2).

ب- الإلغاء:

نصت المادة 56 من قانون الولاية على سبيل المثال أن المداوات التي يحضرها أعضاء المجلس الولائي، الذين لهم مصلحة فيها إما بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء تكون باطلة بقوة القانون.

ت - الحلول:

يتمثل هذا الإجراء في قيام وزير الداخلية بالحلول محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يتمتع هذا الأخير في اتخاذ القرارات التي يلزمه بها القانون، لا سيما المادة 169 من قانون الولاية.

ثانيا: الرقابة على الأشخاص**أ - التوقيف:**

وهذا الإجراء منصوص عليه في المادة 45 من قانون الولاية 07-12، والذي يتم بمداولة من المجلس الشعبي الولائي وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية ولمدة غير محددة.

ب - الإقصاء:

يتخذ هذا الإجراء في حالة تغيب المنتخب عن دورات المجلس الشعبي الولائي لأكثر من ثلاث مرات، أو بسبب إدانة جزائية نهائية، أو عندما يثبت أن المنتخب يوجد في حالة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي.

ثالثا: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل

تتمثل هذه الرقابة في الحل والتجديد المنصوص عليهما في المادتين 47 و 48 من قانون الولاية.