

مقياس القانون الإداري السداسي الثاني

يشكل مقياس مدخل للقانون الإداري 2 مادة أساسية مبرمجة على طلبة الحقوق في السنة الأولى ليسانس في السداسي الثاني، حيث يتضمن التنظيم الإداري المركزي والإقليمي في الجزائر ثم النشاط الإداري الذي يتمحور حول صور وأساليب العمل الإداري، وما يطرحه من أفكار عميقة حول النظرية العامة للضبط الإداري ونظرية المرفق العام.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المركزي والإقليمي في الجزائر

المبحث الأول: تنظيم الإدارة المركزية في الجزائر

تتمثل الأجهزة الإدارية المركزية هي المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري وهي عادة تتركز بالجزائر العاصمة، وتعرف الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر تطورات مختلفة ومتسارعة، وتتمثل السلطات الإدارية المركزية في رئاسة الجمهورية وكل الأجهزة التنفيذية والاستشارية التابعة لها، الوزير الأول والحكومة، الهيئات الوطنية الإستشارية، السلطات الإدارية المستقلة والمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

المطلب الأول: رئاسة الجمهورية

نحاول أن ندرس منصب رئيس الجمهورية من خلال صلاحياته الإدارية والأجهزة المساعدة له.

أولا/ منصب رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، كما أنه القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة.

وحسب المادة 85 من الدستور يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. ويحدّد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية.¹

وحسب المادة 86 من الدستور يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور، ويمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري في:

¹ - أنظر نص المواد 135-148 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالانتخابات، ج ر 50 لسنة 2016 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج.ر. رقم 55 لسنة 2019.

أ/ سلطة التعيين

لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة، حيث يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام الحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن، الولاية.¹

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول المادة 91 الفقرة 5 من الدستور، ويعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول حسب نص المادة 93، ولرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية المادة 92 من الدستور وكذا المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج، 06 والذي ألغى المرسوم الرئاسي 99-240.²

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة حسب المادة 118 فقرة 3 من الدستور، ويعين أربع أعضاء للمجلس الدستوري منهم الرئيس ونائبه المادة 183 من الدستور، ويعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.³

ب/ سلطة التنظيم

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في المسائل التي يختص بها البرلمان وذلك في الحالة العاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. ويمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء حسب نص المادة 142 من الدستور.

ويمارس رئيس الجمهورية زيادة عن ذلك السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول حسب نص المادة 143 من الدستور.

ويتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يحوز سلطة التنظيم والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع (البرلمان)، حيث منح الدستور المواد 140-141 البرلمان مجال محدد للتشريع فيه بقوانين عضوية أو عادية، فيهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع فموضوع التنظيم غير محدد.

¹ - المادة 92 من الدستور

² - المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج، 06 لسنة 2020، والذي ألغى المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج، 76، بتاريخ 31 أكتوبر 1999

³ - حسب المادة 3 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج، ر 57 لسنة 2004.

إن وخارج مجال القانون الممنوح للبرلمان يتدخل فيه رئيس الجمهورية عن طريق إصدار تنظيم لا يستند في تأثيرته للقانون بل للدستور، لذلك سمي هذا التنظيم مستقلا في مقابل التنظيمات الأخرى التي تسمى بالمراسيم التنفيذية، لارتباط وجودها بوجود القانون الذي تطبقه أو تفسره، لكن رئيس الجمهورية بالجزائر لا يمارس السلطة التنظيمية في المجال المستقل وحسب، بل يتعداه ليشمل تنفيذ القانون كما هو الحال بالنسبة لتنفيذ ميزانية الدولة.

ويشترك التشريع مع التنظيم في أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة مجردة وملزمة أي أن كلاهما يتضمن خصائص القاعدة القانونية بصفة عامة، لكن يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية ويصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي، بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر.

ج/ الحفاظ على أمن الدولة

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، حسب المواد 105-110 من الدستور، وقد نص الدستور على صلاحيات رئيس الجمهورية لاتخاذ الإجراءات الكفيلة لدرء المخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني، والحفاظ على النظام العام في البلاد.

ومن أهم هذه التدابير إعلان حالة الحصار الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة العدوان الفعلي على البلاد، وما له من تجميد العمل بالدستور، وجمع رئيس الجمهورية لكل السلطات وتمديد المدة الرئاسية بعد انقضاءها.

ثانيا/ الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

يفرض تعدد المهام المسندة لرئيس الجمهورية تعزيزها بهيكل إدارية قصد تمكينه من مباشرة أعماله، خاصة فيما تعلق بالتنسيق بين مختلف هيكل الدولة ومختلف قطاعات النشاط، وتخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه عينت له أجهزة إدارية تساعده في مهام رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية)، زيادة عن الهيئات الاستشارية.

وجاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها،¹ وقد قسمت هذه المصالح إلى الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ديوان رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة.

أ/ الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

تعد من الأجهزة الدائمة ويترأسها أمين عام له مجموعة صلاحيات ذات طابع إداري، تتمثل إجمالا في: تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها، التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها، الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار، تحديد إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية.

¹ جاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر. 05 بتاريخ 29 جانفي 2020، والذي ألغى المرسوم الرئاسي 01-197 مؤرخ في 22 يوليو سنة 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر. 40 بتاريخ 25 جوان 2001، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 15-203 المؤرخ في 26 يوليو 2015، ج.ر. 42 بتاريخ 05 أوت 2015.

تلقح بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديریات يتمثل أهمها في: مديريةية الإدارة العامة، مديريةية الاستقبال والإقامات الرسمية، مديريةية المواكب الرسمية والنقل، مديريةية المنظومات والوسائل المعلوماتية، مديريةية الإطارات، مديريةية المواصلات السلكية واللاسلكية، مديريةية الأرشيف، مديريةية الوثائق العامة، مديريةية الأمن الوقائي، مديريةية الخدمة الداخلية.

ب/ ديوان رئاسة الجمهورية

يتألف من رئيس الديوان يمارس مختلف الوظائف التي تُمكن رئيس الجمهورية الاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل التي تسند إليه بصفة خاصة. أما مدير الديوان فله مجموعة من المهام منها متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية، إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار، إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية، متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى، تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية. وتقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها، تنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته، الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

ومن الهياكل الإدارية الملحقة بمدير الديوان نجد المديرية العامة للتشريفات، مديريةية الصحافة والاتصال، مديريةية العرائض والعلاقات مع المواطنين، مديريةية الترجمة الفورية وفن الخط.

ج/ الأمانة العامة للحكومة

تعد جهاز دائم في رئاسة الجمهورية وتكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة، ووجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 07-20.

يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة، تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة، إعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة، متابعة كل مراحل الإجراء التشريعي لا سيما فيما يخص إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان، استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها، تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.

ويساعد الأمين العام للحكومة كل من: مكلفون بمهمة، مديرو الدراسات، مديرون، مكلفون بالدراسات والتلخيص، نواب مديرين، رؤساء دراسات.

المطلب الثاني: الحكومة

تتكون الحكومة من الوزير الأول والوزراء، ويتضمن المرسوم الرئاسي رقم 19-370 والمرسوم الرئاسي رقم 20-01 تعيين الوزير الأول وتعيين أعضاء الحكومة على التوالي.¹

أولا/ الوزير الأول

يعتبر الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وهو أحد أعضاء الإدارة المركزية، وقد عرف النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل الدستور سنة 2008 منصب رئيس الحكومة، الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1989، وتم تكريس منصب رئيس الحكومة وثبت في تعديل الدستور 1996. لكن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول، وغير بعض الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

ويرجع السبب لرغبة المؤسس الدستوري في تبني النظام الرئاسي فتسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية يدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بينما تسمية الوزير الأول تعنى أحادية النظام الذي يكون على رأسه رئيس الجمهورية فقط، وأن الوزير الأول مجرد منسق للعمل الحكومي.

أ/ تعيين الوزير الأول

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه.² ويقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويُجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.³ ويقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله. ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها.⁴ وإذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوبا.⁵

تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 19-370 المؤرخ في 28 ديسمبر 2019 والمرسوم الرئاسي رقم 20-01 المؤرخ في 02 جانفي

2020، تعيين الوزير الأول وتعيين أعضاء الحكومة على التوالي، ج.ر 01 سنة 2020.

² - حسب نص الفقرة 5 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2016.

³ - حسب نص المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ - حسب نص المادة 95 من التعديل الدستوري 2016.

⁵ - حسب نص الفقرة الأولى من المادة 96 من التعديل الدستوري 2016.

يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة ويمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.¹

ب/ صلاحيات الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات نوردتها كالتالي:

1/ سلطة التعيين: حسب نص المادة 99 من الدستور يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 91 و92 من الدستور، ورغم تضيق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات بشرط موافقة رئيس الجمهورية وخارج إطار المادة 91 و92 من الدستور، والوظائف السامية الواردة في المرسوم الرئاسي 99-240، يكون للوزير الأول حق اقتراح بعض التعيينات على مستوى الحكومة أو الإدارة المركزية أو الإقليمية حسب ما جاء في المادة 02 – 04 من المرسوم الرئاسي 20-39

2/ السلطة التنظيمية: يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في الوظيفة التنظيمية، حيث خصصت الفقرة الأولى من المادة 143 من الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي التنظيم في معناه المستقل.

لكن الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور نصت " يندرج تطبيق القوانين على المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، أي للوزير الأول إصدار التنظيم الذي يحتوي على تطبيق القانون، فالتنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول ليس مستقلاً، فهو يستند وجود القوانين أو تنفيذها، في حين أن التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده، بل هدفه تكملة الفراغ الذي تركه تحديد مجال القانون.

ولا يعني منح الدستور للوزير الأول سلطة التنظيم لتطبيق القوانين، أن رئيس الجمهورية لا يحق له إصدار التنظيمات بغرض تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان في حالات معينة لاسيما تلك المتعلقة بالسيادة (تنفيذ قانون المالية) في جانبه الخاص بتوزيع اعتمادات الرئاسة ووزارة الشؤون الخارجية، لكن لا يحق للوزير الأول تجاوز المجال التنظيمي الذي حدده له الدستور وهو مجال تنفيذ القوانين.

3- الصلاحيات التنفيذية: حسب نص المادة 99 من الدستور فإن الوزير الأول يقوم بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويرأس اجتماعات الحكومة، ويوقع المراسيم التنفيذية، كما يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس باختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، كما يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

يشرف الوزير الأول على تطبيق برنامج محدد تمت مناقشته أمام البرلمان وهو مسؤول على تنفيذه أمام هذا البرلمان، كما ينشئ المرافق الضرورية لتلبية حاجات المواطنين ويصدر أوامره للجهاز الإداري لتنفيذ سياسته وينشط الطاقم الحكومي بعد أن يعين صلاحيتهم.

4/ الصلاحيات في مواجهة البرلمان: حسب نص المادة 135 من الدستور يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. ويمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

¹ - حسب نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2016.

ويتمتع الوزير الأول بحق المبادرة بالقوانين حسب المادة 136 من الدستور، كما يحق للوزير الأول أن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بين غرفتي البرلمان في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوما لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

ج/ تنظيم مصالح الوزير الأول: يحدد تنظيم ومهام مصالح الوزير الأول المرسوم التنفيذي 09-63 المحدد لمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، والرسوم التنفيذية 09-64 المحدد لصلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها.¹

ثانيا/ الوزارة والوزير

إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يت رأس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة، والوزارة هي وحدة إدارية مركزية متخصصة، تصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني، تقوم على مبدأ التخصص والذي يعني توزيع المهام الحكومية في الدولة على عدد من القطاعات يختص كل قطاع فيها لمهمته محددة.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة لا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية، على اعتبار أنها تمثل قطاع من قطاعات الدولة ولا تمثل نفسها، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤولا عن وزارته أمام الوزير الأول ورئيس الجمهورية.

أ/ معايير تحديد الاختصاص الوزاري

لتحديد الاختصاص الوزاري يتم توزيع هذا الاختصاص أوجد علماء الإدارة معايير هي:

1/ المعيار الجغرافي: يتم توزيع الاختصاص على الوزارات على أساس إقليمي جغرافي بحيث تقسم البلاد مثلا إلى عدد من الأقاليم الجغرافية يوضع على رأس كل إقليم منها وزير يخصص بشؤون هذا الإقليم فالوزير هنا ليس وزيرا للمالية ولا وزير للصحة بل وزير لإقليم معين يتكفل بكل شؤونه.

وقد طبق هذا النظام في الجزائر عندما أسست محافظة الجزائر الكبرى ووضع على رأسها وزير مفوض فوق العادة، لكن يعاب عليه أنه يدعم الفرقة الوطنية ولا يسمح بالتنمية الموحدة فضلا عن صعوبات تطبيقية من الناحية الواقعية خصوصا في بلدان العالم المتخلف.

2/ المعيار الأفقي: يقوم هذا المعيار على أساس توزيع الاختصاص الإداري انطلاقا من وجود مهمة تشمل كل القطاعات بحيث كلما وجدت وظيفة أو مهمة تشمل كل القطاعات إلا وشكلتها وزارة. وتعتبر وزارة المالية وزارة قائمة على أساس المعيار الأفقي لأنها تشمل كل القطاعات في الدولة فسواء في التربية أو التعليم أو الصحة أو الفلاحة أو السكن أو الدفاع أو في أي ميدان آخر. فنكون دائما في حاجة إلى المالية فالتوزيع لا يتم على أساس قطاعات يفصل بينها الاختصاص عموديا وإنما تجمع هذه المهمة بين مختلف القطاعات أفقيا.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فبراير سنة 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر. 10 الصادرة بتاريخ 11/02/2009، والرسوم التنفيذية رقم 09-64 المؤرخ في 7 فبراير 2009 يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها. ج.ر. 10، الصادرة بتاريخ 11/02/2009.

3/ المعيار العمودي: يقوم على وجود قطاعات معينة كقطاع الصحة والتعليم والسياحة...، حيث يتكفل كل وزير في هذا التقسيم بقطاع اجتماعي أو اقتصادي أو تربوي أو غيره من القطاعات. وليس هناك من يمنع من الجمع بين هذه الأساليب كما فعلت الجزائر عندما أوجدت محافظة الجزائر الكبرى وهي تمثل المعيار الجغرافي ووزارة المالية وهي تمثل المعيار الأفقي ووزارة التعليم العالي وهي تمثل المعيار العمودي.

ب/ الوزير

يتمتع الوزير صفة سياسية كعضو في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة، ويتمتع الوزير بالصفة الإدارية كرئيس الإداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة للوزارة التي يشرف عليها. فالوزير مسؤول إداري وسياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة وبهذه الصفة يمارس عدة اختصاصات إدارية.

يعد الوزير يعد الرئيس الإداري الأصيل، وصاحب الإختصاص العام في شؤون الوظيفة الإدارية المتعلقة بتسيير وزارته.

وهناك مناصب لها الصفة الوزارية مثل منصب وزير منتدب، نائب وزير وكاتب دولة، التي تتركس الطابع الهام أو الخاص لبعض القطاعات الوزارية، والأشخاص المعينون يعملون لمساعدة الوزير في ميدان معين ولكن تحت سلطته. وهناك من الوزراء من لا يعهد إليه الإشراف على الوزارة وقد جرى العرف على تسمية هؤلاء بوزراء بلا وزارة، مثلا أمين عام للحكومة برتبة وزير.¹

وتنتهي مهام الوزير بوفاته أو عن طريق الإقالة، فإعمالا لقاعدة توازي الأشكال يمكن لرئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي. أما الاستقالة فهي قد تكون إرادية، حيث يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته، وتكون حكمية أو وجوبية ويكون ذلك في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول.

01/ اختصاصات الوزير الإدارية: يتكفل بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته، حيث يمارس السلطة الرئاسية، فيعين الموظفين التابعين لقطاعه، ويراقبهم ويسهر على حسن سير أدايمهم، وله السلطة التأديبية التي يمارسها، وله سلطة إعطاء الأوامر عن طريق المنشور أو التعليمية، وسلطة الحول التي تمكنه من تغيير وإلغاء القرارات المتخذة من طرف المرؤوسين.

ويعد الوزير المسير المالي في قطاعه، وهو الأمر بالصرف فيها بحيث لا يمكن لغيره الأمر بصرف الاعتمادات المالية المخصصة لوزارته. ويمثل الوزير الدولة في قطاعه، حيث يبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها، ويمثلها أمام القضاء وأمام البرلمان، ويمثل الدولة في الإحتفالات الدولية ويتحدث باسمها.

ويساهم الوزير في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية، وكذا بإصدار قرارات إدارية أخرى لتنفيذ برنامج الحكومة في قطاعه. كما يمارس الوزير السلطة الوصائية التي تتميز عن السلطة الرئاسية، وتتمثل في إجراءات الرقابة على أجهزة وأعمال الهيئات اللامركزية، مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية، فمثلا تخضع المؤسسات التالية لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، المدرسة الوطنية للمواصلات، المدرسة الوطنية للإدارة، مركز البحث في

¹- المرسوم الرئاسي 13-313 المؤرخ في 11 سبتمبر 2013 والمتضمن تعيين وزير، أمين عام للحكومة.

علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية.

2/ التنظيم الإداري للوزارة: يخضع تنظيم الوزارة الى عديد التنظيمات، حيث تصدر المراسيم التنفيذية لتنظيم مصالح كل وزارة وكذا صلاحيات الوزير المعني، مثلا المرسوم التنفيذي 11-16 في 25 يناير 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، المرسوم التنفيذي رقم 14-104 مؤرخ في 12 مارس سنة 2014، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية...

وقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 90-188 هياكل الإدارة المركزية في الوزارات،¹ حيث وضع نوعين من المصالح الإدارية داخل الوزارة وهي:

*** الهياكل:** وتتكون هذه الهياكل حسب المادة 03 من المديريات العامة أو المركزية، وتنقسم كل وحدة إلى أقسام وكل قسم إلى مديريات فرعية وكل مديرية فرعية إلى مكاتب. أما المواد من 04 إلى 09 منها من نفس المرسوم فتحدد صلاحيات هذه الهياكل ومهامها.

*** الأجهزة الإدارية:** تتكون من:

- الديوان: ويمارس مجموعة من الصلاحيات منها تحضير أعمال الوزير، تقديم الاستشارة إعداد الملخصات والدراسات، تنظيم ربط الصلة بالإعلام وبالجمعيات المدنية، للديوان مدير ورئيس ومكلفون بالدراسات والتلخيص ملحقون بالديوان.

- أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم: تعمل على الرقابة وتسهر على حسن العمل في الوزارة والقطاع.

- الأجهزة الاستشارية: يخول للوزير تنصيب أية هيئة استشارية في إطار تتطور التشاور بين مختلف القطاعات قصد ترقية نشاطات القطاع وتحسينها.

- أجهزة تسيير المهمة: يجوز للوزير أن يعين لمدة محددة وعلى أساس برنامج محدد مسبقا مسؤولين عن دراسات أو مشاريع يخولهم إن اقتضى الأمر بسلطات الإدارة والتسيير قصد دراسة ملفات وإنجاز مشاريع.

ويجب الإشارة إلى أن مهام الوزارة كجهاز مركزي تشمل كافة التراب الوطني وفي ذلك صعوبات شتى نظرا لبعدها عن الشؤون المحلية، لذلك وتخفيفا لهذا التركيز تنشئ الوزارات عادة مصالح خارجية تابعة لها تتوزع عبر التراب الوطني، فالكل وزارة عدد من المصالح تقع خارج العاصمة في الولايات والأقاليم، مثلا المديريات الجهوية للفلاحة والمديريات العامة للصحة...، بحيث تكون هذه المصالح تارة مطابقة للولايات أو الدوائر أو البلديات وتارة أخرى تشمل رقعة جغرافية أكبر فتضم ناحية أو جهة بكاملها، وتمثل هيئات لعدم التركيز.

لكن لا يوجد نص تشريعي خاص ينظم المصالح الخارجية للوزارات، وإنما هناك نصوص عديدة ومتنوعة بحسب تنوع هذه المصالح، مثلا مرسوم تنفيذي رقم 90-174 مؤرخ في 9 يونيو سنة 1990 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23-06-1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية في الوزارات، ج.ر. 26 السنة 1990.

المطلب الثالث: الهيئات الاستشارية

يعرف النظام الدستوري والإداري في الجزائر وجود عديد الهيئات التي تقوم أساسا بمهام الاستشارة فقط، وهناك هيئات دستورية ذات مهام متنوعة، ولها دورها الاستشاري في حالات معينة كالمجلس الدستوري، مجلس الدولة، المجلس الأعلى للقضاء. وهناك هيئات استشارية أنشأت بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية كثيرة ومتعددة، تقدم استشارات للهيئات التنفيذية، فمنها ما يتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

تتعدد الأجهزة الاستشارية وتوجد على كل المستويات سواء على مستوى رئاسة الجمهورية، أو الوزير الأول أو مختلف الوزراء والهيئات الإدارية. وتتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية، حيث تشكل كون مجالاً للحوار والتشاور وتختص المؤسسات الاستشارية بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية حتى تتخذ قراراتها على دراية ودراسة من ذوي الخبرة والاختصاص.

أولاً/ أشكال المؤسسات الاستشارية

تأخذ الاستشارة الأشكال الآتية:

- 1 - الاستشارة الاختيارية: تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الإختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة من عدمها.
- 2 - الاستشارة الإيجابية (الملزمة): تكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة، والتي تعتبر إجراء جوهرياً في القرار، ويؤدي عدم احترامه إلى البطلان، لكن بعد اطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.
- 3 - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه: تكون في حالة نص يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الإلتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقاً للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، وإلا فإنه يكون باطلاً.

ثانياً/ نماذج من الهيئات الاستشارية

01/ المجلس الإسلامي الأعلى

هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، أنشئ بموجب المادة 171 من دستور 1996، وحسب نص المادة 195-196 من التعديل الدستوري 2016 فإن المجلس الإسلامي الأعلى يتولى على الخصوص الحث على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشرعي فيما يُعرض عليه، رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية. يتكوّن المجلس من خمسة عشر عضواً منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين

الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم. وقد حدد المرسوم الرئاسي 141-17 تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره.¹

02/ المجلس الأعلى للأمن

حسب نص المادة 197 من الدستور هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، ويرأسه رئيس الجمهورية، تكمن مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كلّ القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. ولا يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلالية ويحدّد رئيس الجمهورية كميّات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله.

03/ المجلس الوطني لحقوق الإنسان

هو هيئة دستورية وطنية مستقلة، يتكون المجلس من ثماني و ثلاثين عضواً، وهو مكلف بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الجزائر، بموجب المادة 198 من الدستور. ويعمل حسب المادة 199 من الدستور على المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، ويدرس المجلس دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تُبلّغ إلى علمه ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن. ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية والجهات القضائية.

ويبادر المجلس بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان، ويبيدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها. ويعدّ المجلس تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان والوزير الأول وينشره.²

04/ المجلس الأعلى للشباب

حسب نص المادتين 200-201 من الدستور يُحدث مجلس أعلى للشباب كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، ويضم المجلس ممثلين عن الشباب وممثلين عن الحكومة وعن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب.

يقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي. كما يساهم المجلس في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس الديني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشباب.³

¹ - المرسوم الرئاسي 141-17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره، ج.ر. 25 لسنة 2017.

² - حدد القانون 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 تشكيلة وقواعد تعيين أعضاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكذا القواعد المتعلقة بتنظيمه وتسييره، ج.ر. 65 لسنة 2016.

³ - حدد المرسوم الرئاسي 17-142 المؤرخ في 18 أبريل 2017 تشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، ج.ر. 25 لسنة 2017.

05/ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

حسب نص المادتين 202-203 من الدستور تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة إداريا وماليا توضع لدى رئيس الجمهورية. وتتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكرس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها.

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة.¹

06/ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

حسب نص المادة 204 من الدستور يشكل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجال الاقتصادي، وهو مستشار الحكومة.

يكلف المجلس بتوفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، وتقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي والثقافة والبيئة ودراساتها، وعرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.²

07/ المجلس الأعلى للغة العربية

يعتبر المجلس الأعلى للغة العربية هيئة استشارية تحت إشراف رئيس الجمهورية، وحدد التعديل الدستوري 2016 في مادته الثالثة أن المجلس هيئة دستورية تعمل على ازدهار اللغة العربية؛ تعميم استعمال العربية في ميادين العلوم والتكنولوجيا والترجمة من اللغات إلى العربية، يقدم تقريرا سنويا عن مهامه إلى السيد رئيس الجمهورية.³

¹- تضمن المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر. 74، وقد عدل بالمرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 07 فيفري 2012، ج.ر. 08 لسنة 2012.

²- تضمن المرسوم الرئاسي رقم 16-309 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 2016، والمتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، ج.ر. 69 لسنة 2016. وتضمن مرسوم تنفيذي رقم 17-355 المؤرخ في الموافق 7 ديسمبر سنة 2017، يتضمن تنظيم الأمانة الإدارية والتقنية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ج.ر. 72 لسنة 2017.

³- يخضع المجلس لأحكام القانون 91-05 المؤرخ في 16 يناير 1991 والمتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج.ر. 3 لسنة 1991، والمعدل بالأمر 96-30 المؤرخ بتاريخ 21 ديسمبر 1998، ج.ر. 81 لسنة 1996. وحددت صلاحيات وتنظيم وعمل المجلس بموجب المرسوم الرئاسي 98-226 المؤرخ في 11 يوليو 1998 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية وتنظيمه وعمله، ج.ر. الرسمية، العدد 50 لسنة 1998.

08/ المجلس الأعلى للقضاء

يعد المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر مؤسسة دستورية، ويرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء. المواد 173-176 من الدستور. ويقرر المجلس الأعلى للقضاء تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي ويسهر على احترام القانون الأساسي للقضاء ورقابة انضباط القضاة.

ويبدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريًا قبليًا في ممارسة رئيس الجمهورية حقّ العفو. كما يستشار المجلس الأعلى للقضاء في المسائل العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي وبوضع القضاة وتكوينهم وإعادة التكوين.¹

09/ مجلس الدولة

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، المادة 170 و172 من الدستور. وبموجب الفقرة 3 من المادة 136 من الدستور، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثمّ يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبيّ الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمة.²

¹- يخضع تنظيم المجلس للقانون العضوي رقم 04 - 12 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج.ر 57، 2004.

²- يخضع تنظيم عمل مجلس الدولة إلى القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر 37 لسنة 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 الصادر في 03 أوت 2011، ج.ر 43 لسنة 2011.

المبحث الثاني: البلدية في التشريع الجزائري

تمهيد: لمحة تاريخية عن التطور القانوني المنظم للبلدية في الجزائر

عرفت الفترة الاستعمارية الفرنسية إنشاء البلديات في الجزائر المحتلة، والتي ورثها النظام الإداري الجزائري بعد الاستقلال وبقيت آثارها عالقة به، وقد كان نشوء البلديات بالجزائر في أثناء التواجد الاستعماري محكوم بعدة عوامل منها: التغييرات التي تحدث في فرنسا، تطور حركة الاستيطان، الضغوط من قبل المعمرين، رد فعل الجزائريين.

أما بعد الإستقلال فقد عاشت الإدارة المحلية فترة غموض كبير عشية الاستقلال، بسبب الهجرة الجماعية للإطارات الفرنسية التي كانت تؤطر البلديات وتسيرها، ولسد الفراغ قامت السلطات المركزية بجل البلديات حيث تم تخفيض عددها، كما تم بناء على القانون 62-157 المتضمن استمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه حتى إشعار آخر،¹ تطبيق القانون الفرنسي الذي كان يحكم البلديات قبل الاستقلال، وإلى غاية صدور قانون البلدية 67-24.²

بموجب الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، وقد أخضع هذا القانون البلدية من حيث التنظيم للنموذج الفرنسي أما من حيث الوظيفة فلنموذج البلدية اليوغسلافية، حيث عرف هذا القانون البلدية بأنها المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية، والإقتصادية والاجتماعية والثقافية القاعدية، وبذلك أعطيت البلدية صلاحيات واسعة حتى تصبح قاعدة سياسية واقتصادية واجتماعية قوية تعمل على التطور والرفعي على المستوى المحلي، ويسير البلدية جهاز للمداولة متمثل في المجلس الشعبي البلدي، والجهاز التنفيذي البلدي، وتمارس صلاحياتها تحت وصاية الوالي وممثليه.

¹ - القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن استمرار العمل بالتشريعات النافذة بتاريخه حتى إشعار آخر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 02، المؤرخة في 11-01-1963، والملغى بموجب بالأمر 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 المتضمن إلغاء القانون رقم 62-157، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 62، المؤرخة في 03-08-1973.

² - الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 06، المؤرخة في 18 جانفي 1997، والمعدل والمتمم بالأمر 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 86، المؤرخة في 27 أكتوبر 1976، وكذا القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 يونيو 1979 المتضمن تعديل الامر 67-24، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 26، المؤرخة في 26 يونيو 1979، وكذا القانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 27 المؤرخة في 07 جويلية 1981.

دخلت البلدية عهد التعددية مباشرة بعد اعتناق هذا النظام من قبل السلطة الحاكمة في الجزائر، حيث بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 أرسيت مبادئ وأحكام جديدة وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.¹

وبعد دخول الجزائر مرحلة التعددية الحزبية صدر القانون 90-08 المتعلق بالبلدية لينظم هذه الأخيرة في إطار جديد،² حيث انفتحت على كل الحساسيات السياسية من خلال تعدد المنتخبين المشكلين للمجلس الشعبي البلدي.

وبعد 21 سنة على ذلك القانون احتاج تنظيم البلدية إلى تجديد الكثير من المسائل، تماشياً مع تطورات مفاهيم الحكم المحلي، فصدر قانون البلدية وهو القانون 11-10 وحاول المشرع من خلاله سد بعض الثغرات في النص القديم.³

المطلب الأول: التنظيم الهيكلي والوظيفي للمجلس الشعبي البلدي

ينص التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرة الثانية من المادة 15 على أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية. تعتبر البلدية في الجزائر مؤسسة دستورية، طبقاً للمادة 16 من التعديل الدستوري، حيث تعتبر البلدية والولاية الجماعات الإقليمية للدولة، وتشكل البلدية الجماعة القاعدية، كما نجد أن نص المادة 17 من التعديل الدستوري تعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وقد تضمن قانون البلدية 11-10 في مادته الأولى تعريفاً للبلدية على النحو التالي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون»، أما المادة الثانية تضمنت أن «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»

¹- المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

²- القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005.

³- القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

ومن خلال كل هذه النصوص تعتبر خلية أساسية في تنظيم البلاد وهي نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم.

وحسب نص المادة 15 من قانون البلدية تتوفر البلدية على:

- هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي؛
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: تنظيم المجلس الشعبي البلدي وسيره

1/ تنظيم المجلس

يشكل المجلس الشعبي البلدي دعامة أساسية لتسيير البلدية باعتباره جهازها التداولي، ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من المنتخبين الناجحين في القوائم المترشحة للانتخابات، ويتكون من عدد الأعضاء يتراوح ما بين 13 و43 عضو بالنظر على عدد سكان البلدية، حسب ما جاء في المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتضمن قانون الانتخابات.¹

يخضع تنظيم المجلس الشعبي البلدي لأحكام قانون البلدية 11-10 وأحكام قانون الانتخابات 16-10 وكذا أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.²

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهدة مدتها خمس (5) سنوات من قبل سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وفق أحكام المواد 65-81 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 16-10، مع تطبيق أحكام القانون العضوي 12-03 والمحدد لكيفيات توسيع حظوظ

¹- القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

تنص المادة 80 من القانون العضوي 16-10 يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخيرة وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 10.000 ن و 20.000 نسمة
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 20.001 ن و 50.000 نسمة
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 50.001 ن و 100.000 نسمة
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 100.001 ن و 200.000 نسمة
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

²- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15، المؤرخة في 17 مارس 2013.

تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.¹ ويتشكل المجلس من مجموع الأعضاء الذين تم انتخابهم سواء كانوا مرشحين من قبل الأحزاب أو كمرشحين أحرار، على أن يكون الرئيس من القائمة الحائزة الاغلبية المطلقة من الأصوات.

2/ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

منح قانون البلدية السابق وقانون البلدية الجديد 10-11 صلاحيات مختلفة للمجلس الشعبي البلدي ككل، وقد أخذ المشرع في مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بطريقة التحديد العام للاختصاصات، مع ترك التحديد الدقيق للاختصاصات للقوانين الخاصة والتنظيم. فيطال اختصاص الجماعات المحلية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، فوضع الإطار العام وترك التحديد الدقيق للاختصاصات بموجب التنظيم من خلال المراسيم، القرارات التنظيمية والوزارية.

وقد كرست المادة 03 من قانون البلدية 10-11 ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها. كما منح المشرع للجماعات المحلية حرية التدخل وممارسة الصلاحيات المعترف لهم بها. حيث ما عدا بعض الميادين التي أوجب فيها إجبارية التدخل، تتمتع البلدية بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقته، حسب قدراتها وإمكاناتها ولا سلطان للوصاية عليها في هذه المسألة.

منحت المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 10-11، للمجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات، حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي يمكنه إنشاء أي مرفق عام، لتلبية حاجات المصلحة العامة، بشرط عدم الاعتداء على اختصاص هيئة أخرى، أو المساس بحرية المنافسة والصناعة.

ويعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية، وتتمثل هذه الصلاحيات في إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، كما يشارك في الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات الخاصة بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، وتبادر بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها.

إلى جانب ذلك فإن البلدية تتخذ كل الإجراءات من شأنها التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومساعدتها لاسيما في مجالات الصحة والشغل والسكن، ومن أجل التحكم في سياستها العمرانية يجب أن تزود البلدية بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وللبلدية اختصاصات في مجال السكن حيث تقوم بتشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها. كما تتحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني بالمحافظة على المواقع الطبيعية والآثار، وحماية الطابع الجمالي والمعماري والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وذلك بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة.

¹- القانون العضوي 03-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 01، المؤرخة في 14 جانفي 2012.

وتقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، إضافة الى ذلك تقوم بإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك، اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الاطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

ولبلدية إختصاصات في الميدان الصحي والإجتماعي والثقافي، حيث تقوم البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيمات المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، لاسيما تلك المتعلقة بتوزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الامراض المتنقلة، صيانة الطرقات البلدية واشارات المرور التابعة لشبكتها، الانارة العمومية، الحضائر ومساحات التوقف، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر، الفضاءات الثقافية التابعة لأملأكها الى غير ذلك من الاختصاصات، كما تساهم في حدود إمكانياتها بصيانة الهياكل المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة، وتتخذ كل إجراء من شأنه تشجيع وتوسيع قدرتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها.

أما فيما يخص تجسيد الصلاحيات الموكلة للبلدية وتسيير نشاطاتها، تستعمل البلدية طرق التسيير الآتية اما بإحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بالمهام الموكلة لها او تسيير مصالحها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق احداث مؤسسة عمومية ادارية أو ذات طابع تجاري او صناعي أو عن طريق الإمتياز او تفويض المصالح. كما تساهم البلدية في تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والترفيه وتقدم لها المساعدة في حدود إمكانياتها، وتشارك البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها وتضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة. ومن إختصاصات المجلس الشعبي البلدي التصويت على قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها، كما يصوت على ميزانية البلدية بعد تقديمها من رئيس البلدية، وتضبط وفقا للقانون، ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها.

كما يصادق المجلس الشعبي البلدي في إحدى مداولاته على المناقصات والصفقات المبرمة ثم ترسل إلى الوالي مصحوبة بالمداولة الخاصة بهم.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي (التنظيم الهيكلي والوظيفي)

1/ التنظيم الهيكلي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقاً لنص المادة 65 من قانون البلدية 10-11 يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وبعد أن يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تبدأ عملية التنصيب في المهام والوظائف والتي يقوم بها الوالي خلال 15 يوماً الموالية لإعلان نتائج الانتخابات وذلك في حفل وأثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهامه بمساعدة نائبين إلى ستة نواب بالنظر إلى عدد المقاعد المطلوبة في المجلس كما هو محدد بنص المادة 69 من قانون البلدية،¹ وذلك بعد مصادقة المجلس على النواب المقترحين بالأغلبية المطلقة.² ويجوز أن ينيب عنه في بعض مهامه نائباً أو منتخبا ينتدبه خصيصاً لذلك تحت مسؤوليته، كما يجوز له أن يقرر تفويض توقيعه إلى أي من نوابه أو إدارات البلدية وخاصة لضباط الحالة المدنية.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة طرق:

- **الوفاة:** أقرها قانون البلدية 10-11 بموجب المادة 40 و71 و72 تنتهي به عهدة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي، ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي وفق نص المادة 71 منه في غضون 10 أيام وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65.

- **انتهاء العهدة الانتخابية:** العهدة الانتخابية هي المدة المحددة لشخص معين يتولى خلالها مهام محددة، والمدة المقررة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتولي هذه المهام هي خمسة (05) سنوات وبمجرد انتهاء هذه المدة ينتهي دوره مع الإشارة إلى إمكانية تجديد عهدة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- **الاستقالة:** تتمثل في التعبير الصريح من طرف رئيس البلدية كتابة عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس، وذلك بدعوة المجلس للانعقاد لتقديم استقالته. ويتم إثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح الاستقالة سارية المفعول بعد شهر كامل من تاريخ استلامها من الوالي.³

¹ - المادة 69 من القانون 10-11: 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) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقاعد،

-أربعة (4) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمس عشر (15) مقاعد،

-خمسة (5) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرون (23) مقاعد،

-ستة (6) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقاعد،

² - المادة 70 من القانون 10-11.

³ - المادة 73 من القانون 10-11

-التخلي: حالة استحدثها المشرع بموجب المادة 74 و 75 من قانون البلدية 10-11، بموجبها يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي موقفا يدل على تخليه عن منصبه وتتخذ هذه الوضعية شكلين:
* يتمثل الأول في تقديم رئيس المجلس الشعبي البلدي لاستقالته في غير الإجراءات الواجب إتباعها والمنصوص عليها في المادة 74 وهي عدم إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك لإثباتها عن طريق مداولة، حيث يعد في وضعية تخل عن المنصب ويتم إثبات ذلك في أجل عشرة 10 أيام بعد شهر من غيابه، في دورة غير عادية للمجلس وبحضور الوالي أو ممثله، وتلصق المداولة المتضمنة اثبات حالة التخلي بمقر البلدية.¹

* التخلي إثر الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة تتجاوز شهر حتى وان لم تكن في نيته الاستقالة، وفي هذه الحالة يناط بالمجلس الشعبي البلدي إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبررة، بإجراء مقرر للمجلس دون غيره، ويتم استخلافه مؤقتا من طرف المجلس الشعبي البلدي بتعين أحد نواب الرئيس وان تعذر ذلك بأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 72.

وفي حالة تقاعس المجلس الشعبي البلدي عن إثبات حالة تخلي رئيسه يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما بجمع المجلس لإثبات هذا الغياب.²

- الإقصاء: يعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكد الاتهام والإدانة بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف. وعليه فإن هذه السلطة تعتبر استثنائية لا تستعمل حتى تتحقق الإدانة الجزائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب حكم حائز لقوة الشيء المقضي فيه، لا تتقرر إلا بموجب نص وفي حدود القيود التي رسمها القانون وهي نتيجة حتمية ومنطقية تقتضيها طبيعة الوظيفة التي يشغلها هذا الأخير كحامي للمصلحة العامة.³

-الإقالة: لم يشر القانون 10-11 إلى هذه الطريقة صراحة إلا انه يقرها، فمن خلال التمعن في مواده نلاحظ تجسيده للحالات الموجبة للإقالة وهي توفر حالة من حالات التنافي وكذا توفر الموانع القانونية، حيث تنص المادة 40: تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات 10-16 كالوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية وعضو المجلس التنفيذي للولاية والقاضي وأفراد لجيش الوطني الشعبي الأمناء العامون للولايات، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية. وذلك خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، كما نلمس إمكانية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوفر حالات التنافي من خلال مجموعة من الضوابط التي أزم المشرع بإتباعها، وتترتب على مخالفتها نتائجها في الحالة العكسية وهي:

¹ - المادة 74 من القانون 10-11

² - المادة 75 من قانون البلدية 10-11.

³ - المادة 40، 43، 44 من قانون البلدية 10-11.

* عدم إمكانية وجود المترشح في أكثر من قائمة أو دائرة انتخابية واحدة.¹
* عدم تضمن القائمة لشخصين من نفس الأسرة على درجة قرابة تصل الى الدرجة الثانية بالقرابة أو بالمصاهرة.²

* ضرورة عدم ممارسة المنتخب المحلي لمهام أخرى على حساب مهمته الانتخابية بالمجلس.³
- حل المجلس الشعبي البلدي: حل المجلس هو إجراء تنتهي به عضوية أي منتخب في المجلس الشعبي البلدي، فيتم التجديد الكلي للمجلس وعلى رأسه رئيس المجلس. يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية،⁴ بمجرد توفر حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من القانون 10-11.

2/ التنظيم الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقا لقانون البلدية 10-11 تعتبر البلدية الجماعة القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال السياسي، تتولى ممارسة صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب نصوص خاصة.⁵ ولضمان ممارسة هذه الاختصاصات تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، لذلك أناط قانون البلدية مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأسند له صلاحيات، من أجل متابعة الشؤون العامة للمواطنين وتنفيذ جميع برامج التنمية المحلية سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باعتباره العضو التنفيذي الوحيد والرئيسي على مستوى البلدية.

وفي هذا الإطار يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين أساسيتين، فيمارس اختصاصات محلية تهم فقط سكان البلدية بطريق مباشر، ويمارس اختصاصات وطنية أو قومية وهي التي تهدف إلى الصالح العام الوطني، تقوم بها الهيئة التنفيذية كقائمة عن الإدارة المركزية، فهو يتمتع بالأزدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أ/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية

حددت المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية الجديد اختصاصات رئيس المجلس، حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا بسلطات مقيدة جدا في مجال تسيير مستخدمي البلدية، فلا بد عليه أن يحترم تطبيق النصوص المتعلقة بالعمال والموظفين، ويجب عليه تنفيذ مداورات المجلس كما قررت.

ويعهد برئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية باعتبارها قاعدة التنظيم الإداري مجموعة من الاختصاصات التي تجسد مظهر من مظاهر اللامركزية، وهي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، تتمثل هذه الاختصاصات في:

1- المادة 76 من القانون العضوي 10-16

2- المادة 77 من القانون العضوي 10-16

3- المادة 72 من القانون العضوي 10-16

4- المادة 47 من قانون البلدية 10-11.

5- المادة 03-01 من قانون البلدية 10-11.

- اختياره لنوابه حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليهم وفق نص المادة 70 من القانون 10-11، مع التأكيد على أن الهيئة التنفيذية تتمثل في رئيس البلدية، خاصة وأن القانون لم يسند أي مهام للنواب رغم أن الهيئة التنفيذية لها تشكيلة جماعية.
- دوره التنسيقي لأعمال المجلس طبقاً لنص المادة 79 من قانون البلدية 10-11 يتولى رئاسة المجلس وباقي الاختصاصات التي تتمخض عنها.¹
- يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالة كل عضو منتخب يقدم استقالته.²
- يقوم بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها.
- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية وفي جميع المراسيم التشريعية.
- يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة.
- تفويض إمضائه: يتبين من نص المادة 87 من قانون البلدية أن الأمر يتعلق بتفويض التوقيع في مجال اختصاصه كضابط للحالة المدنية فطبقاً لها يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي في إطار أحكام المادة 86.³
- يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إبرام عقود الأماك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، إبرام اتفاقيات التوأمة بعد موافقة السلطة الوصية، إبرام العقود في مجال الصفقات العمومية.
- يسمح المجلس الشعبي البلدي لرئيسه ويأذن له بتسديد النفقات في حدود التقديرات المصوتة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادق عليها من قبل السلطة الوصية، وأسندت مهمة إعداد ميزانية البلدية إلى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،⁴ فبعد إعداد الميزانية يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادق عليها حيث يقدم رئيس الجهاز التنفيذي ميزانية البلدية الأولية للمجلس الشعبي البلدي قبل 31 أكتوبر للسنة التي تسبق تطبيقها ليصوت عليها ويقدم الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها. ويتم التصويت على الميزانية بابا بباب ومادة بمادة ويمكن إجراء التحويلات داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكن إجراء تحويلات من مادة الى مادة داخل نفس الباب بموجب قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁵

¹- المادة 30 من قانون البلدية 10-11.

²- المادة 42 من قانون البلدية 10-11.

³- المادة 86 من القانون البلدية تنص " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية".

⁴- المادة 180 من قانون البلدية 10-11.

⁵- المادة 182 من قانون البلدية 10-11.

ب/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات محددة داخل اختصاصه الإقليمي، باعتبار البلدية منطقة امتداد للدولة، فهي باسم الدولة ولحسابها وتحت السلطة الرئاسية للوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.

وما عدا اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق التي يمكن أن يفوض فيها وفق احكام المادتين 86-87، يمارس الرئيس اختصاصاته كممثل للدولة لوحده، بعيدا عن مشاركة من المجلس أو نوابه وأهم اختصاصاته هي:

1. اختصاصات متعلقة بالضبط الإداري: نصت المادة 88 من قانون البلدية على ذلك بالفقرة 2، واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضابطة الإدارية اختصاص عام. وقد نصت المواد 88-94 من قانون البلدية الجديد على مضمون الضابطة البلدية من خلال سرد بعض الحالات، التي تبدوا أنها ذكرت على سبيل المثال، لأنه لا يمكن حصر مهام الضبط الإداري كلها. ومن بين مهام الضابطة البلدية، ضابطة الطرق والطمأنينة العمومية وفق المرسوم 81-267،¹ وضابطة نظام الجنائز ودفن الموتى وصيانة المقابر حسب ما نص عليه الأمر 75-78،² وضابطة النظافة والصحة العمومية، وفي هذه الحالة الأخيرة يساعد رئيس البلدية في مهامه مكتب الصحة البلدي الذي يكون تحت تصرفه طبقا لأحكام المرسوم 87-146.³

2. يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي الإسعافات والانتخابات والحالة المدنية: حسب نص قانون الانتخابات. ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية وفق الأمر 70-20 المتعلق بقانون الحالة المدنية.⁴ يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متعلقة بالحماية المدنية حسب نص المادة 89-91 من قانون البلدية الجديد. والملاحظ أن البلدية كانت في حاجة دائمة إلى مساعدة الدولة هنا، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الشرطة القضائية، حسب المواد 69-71-75 من قانون البلدية ذلك. ويختص رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة بتسليم مختلف شهادات إثبات الحالة، التصديق على الوثائق والإمضاءات.⁵

¹- المرسوم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج، ر. 41.

²- الأمر 75-78 المؤرخ في 15/12/1975 المتعلق بدفن الموتى، ج، ر. 103.

³- المرسوم 87-146 المؤرخ في 30/06/1987 المتضمن إنشاء مكاتب لصحة البلدية، ج، ر. 27.

⁴- الأمر 70-20 المؤرخ في 27/02/1970 المتعلق بقانون الحالة المدنية المعدل والمتمم، ج، ر. 21.

⁵- حسب المواد 86-87 من القانون 11-10.

3- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران: يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء وشهادة التعمير ورخصة التجزئة ورخصة التهديم وشهادة التقسيم، ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير والتخطيط العمراني وتشجيع سياسة ترميم المباني والأحياء خاصة حماية التراث المعماري.

الفرع الثالث: الإدارة البلدية

تتشكل الإدارة البلدية من مجموعة من المصالح الإدارية والتقنية ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدية.

أولا/ الأمين العام البلدي

نصت المواد 127-128 من القانون 10-11 على أن كيفية شروط وتعيين وحقوق وواجبات الأمين العام البلدي يكون عن طريق التنظيم، جاء المرسوم التنفيذي 16-320 ليطبق الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ووفق هذا المرسوم فإن السلطة التي لها تعيين الأمين العام البلدي تختلف بحسب حجم البلدية.¹

حسب نص المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي 16-320 يتولى الأمين العام للبلدية مهام كثيرة ومتعددة، حيث يكلف تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.

¹ - المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر ليطبق الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر 73 لسنة 2016 حيث:

يتم تعيين الأمين العام للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، حسب نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16-320. وقد نصت المواد من 22 إلى 25 على شروط تعيين الأمين العام للبلدية والتي تختلف حسب عدد سكان البلديات، حيث نجد شروطا تخص البلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل، وشروط تخص البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20001 إلى 50000، وشروط تخص البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50001 إلى 100000، وقد سكت النص على شروط التعيين في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10000، مما يعني واستناد إلى الفقرة الثانية من المادة رقم 02 أن شروط التعيين في هذه الحالة تخضع للمرسوم التنفيذي 90-226 المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم وحقوقهم المعدل والمتمم، ووفق نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 يشترط لتولي وظيفة عليا ان يمارس 5 سنوات على الأقل عمل بالمؤسسات والإدارات العمومية والهيئات العمومية، زيادة عن توفر شروط تولي الوظيفة العامة.

* تعيين الأمين العام للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة والبلديات مقر الولاية والامناء العامون لبلديات ولاية الجزائر: يتم بمرسوم، رئاسي، بناء على اقتراح من وزير المكلف بالجماعات الإقليمية، حسب نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-320.

وفي إطار تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ومتابعة تنفيذ مداواته يقوم الأمين العام بتحضير الوثائق اللازمة للمجلس ولجانته ووضع الوسائل المادية والبشرية تحت تصرف أعضاء المجلس وضمان أمانة المجلس والسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق اشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانته والحفظ الجيد لسجلات المداوات، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين

وقد فصلت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 16-320 مهام الأمين العام في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية فمثلا يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا/ المصالح الإدارية والتقنية البلدية والمندوبيات البلدية

حتى تتمكن البلدية من أداء مهامها المسندة إليها دعمت بإدارة تختلف باختلاف أهمية البلدية وحجم المهام المسندة إليها وفق ما نصت عليه المادة 126 من القانون 10-11، والتي أشارت إلى أن ضبط كفاءات تنظيم مصالح البلدية كالهيكلة التنظيمية ومخطط تسيير المستخدمين وتنظيم مصلحة الحالة المدنية وغيرها سيكون بموجب التنظيم، والذي لم يصدر بعد، لكن في هذا الإطار نجد القرار الوزاري رقم 6729 المؤرخ في 23 أكتوبر 1981 المتعلق بالتنظيم الإداري لمصالح البلدية، حيث ينظم المصالح الإدارية لمختلف اصناف البلديات.¹

أما المندوبيات والملحقات البلدية فقد نصت عليها المواد 133 الى 138 من القانون 10-11 وهي نوع من التنظيمات التي تسعى الى تقريب الإدارة من المواطنين، حيث يمكن للبلدية ان تحدث مندوبيات في حدود اختصاصاتها، تتولى ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل للتكفل بها، ويعين على رأسها منتخب يسمى بالمندوب البلدي بموجب مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويساعده متصرف يعينه الرئيس بناء على اقتراح من الامين العام للبلدية.

¹ - وتضمن هذا القرار في مادته الثانية على أن البلديات مصنفة حسب 05 أصناف على النحو التالي:

- الصنف الأول: بالنسبة للبلديات أقل من 20.000 ساكن.

- الصنف الثاني: بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000.

- الصنف الثالث: بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50.000 إلى 100.000.

- الصنف الرابع: بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 100.001 إلى 160.000.

- الصنف الخامس: يتعلق بالمجلس الشعبي والبلديات أكثر من 150.000.

ووفق أحكام المرسوم التنفيذي 91-26 الصادر في 22 فبراير 1991 تم تصنيف البلديات وفق 5 أصناف على النحو:

الصنف الأول: البلديات التي عدد سكانها أقل من 20.000 نسمة

الصنف الثاني: البلديات التي عدد سكانها يتراوح ما بين 20.001 و 50.000 نسمة

الصنف الثالث: البلديات التي عدد سكانها يتراوح ما بين 50.001 و 100.000 نسمة

الصنف الرابع: البلديات التي عدد سكانها يتراوح ما بين 100.001 و 160.000 نسمة

الصنف الخامس: مجالس التنسيق الحضري والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 150.000 نسمة

يقوم المندوب البلدي بتأدية مهامه تحت مسؤولية الرئيس ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء ويتولى وظيفة ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من الإقليم. ويحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة المرافق العمومية التي يمكن ان يعهد بتسييرها الى المندوب البلدي بموجب مداولة، وتوفر للمندوب جميع الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسير تلك المرافق.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث ملحقات ادارية ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا ويكون من اعضاء المجلس، لا سيما عندما تتوفر الشروط اللازمة كبعد الاقليم عن مقر البلدية أو عندما يكون من الصعب الاتصال بين مقر البلدية أو جزء منها لبعده المسافة أو تكون هناك ضرورة من إنشائه.

ثالثا/ التنظيم الخاص لمدينة الجزائر

تطبيقا لأحكام المادة 218 من القانون 10-11 المتضمن القانون البلدي وفي انتظار وضع ترتيب تشريعي خاص بمدينة الجزائر تبقى احكام المواد 177-181 سارية المفعول، وعليه تنص المادة 177 من القانون 90-08 على ما يلي: دون الإخلال بالصلاحيات المخولة قانونا لكل مجلس شعبي بلدي «تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تسمى مجالس تنسيق حضرية».

1 - تكوين وسير مجالس التنسيق الحضري: نظم تكوين وسير مجالس التنسيق الحضري المرسوم التنفيذي 90-207 وقسم ولاية الجزائر إلى 05 مجالس تنسيق حضرية وتسمى كذلك بالمجالس البلدية المشتركة وهي:¹

ويضم كل مجلس تنسيق حضري عدد من البلديات، ويسير هذا المجلس مجلس البلديات الذي يتشكل من مجموعة رؤساء المجالس الشعبية البلدية المكونة لهذا التجمع. ويتمتع مجلس التنسيق الحضري بالشخصية المعنوية، ويقوم مجلس البلديات بانتخاب رئيس له بالأغلبية البسيطة، وهذا الأخير يمثل مجلس التنسيق الحضري في أعمال الحياة المدنية ويسهر على تنفيذ مداولات مجلس التنسيق.

2- إختصاصات مجلس التنسيق الحضري: تطبيقا لأحكام المادة 179 من قانون البلدية 90-08 يختص مجلس التنسيق الحضري بالمسائل المشتركة بين بلديات التجمع في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويتداول مجلس التنسيق الحضري في القضايا ذات المصلحة المشتركة، ويتخذ كل إجراء يراه مفيدا للقيام بمهام، حيث يتداول مجلس التنسيق الحضري فإنها تخضع لنفس شروط وكيفيات المصادقة والتنفيذ والإلغاء الواردة في القانون البلدي، وبالتالي تخضع إلى نفس الوصاية على الأجهزة وعلى الأعمال.

3- التنظيم الخاص للبلديات التي تضم أكثر من 150000 نسمة: نصت الفقرة الأولى من المادة 182 من قانون البلدية على ما يلي: تنظم البلديات التي تضم أكثر من 150000 نسمة ماعدا الجزائر العاصمة إلى قطاعات حضرية.

¹- المرسوم التنفيذي 90-207 المؤرخ في 14/07/1990 المتضمن تكوين وسير مجالس التنسيق الحضري، ج ر.

وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-536 المؤرخ في 25 ديسمبر 1991،¹ يتضمن إنشاء قطاعات حضرية ببلديتي وهران وقسنطينة، وانطلاقاً من ذلك قسمت بلدية وهران إلى 12 قطاع حضري، وقسمت بلدية قسنطينة إلى 10 قطاعات حضرية.

ويكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد الأعضاء لرئاسة القطاع الحضري وتسييره، وتتمثل صلاحيات رئيس القطاع الحضري في الإختصاصات العامة المسندة إلى البلدية، وبذلك فإن رئيس القطاع الحضري كان يقوم بنفس تلك الإختصاصات بالاتصال مع رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكانت المهام المسندة له كالتالي:

- تنشيط المصالح والهيئات البلدية الموجودة على مستوى القطاع الحضري.
- تنفيذ التنظيم في مجال التعمير والبناء.
- تنفيذ التنظيم في مجال حالة الأشخاص والممتلكات.
- تنفيذ التنظيم في مجال الرعاية الصحية والنظافة العمومية والحفاظ على البيئة.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على البلدية

يخضع المجلس الشعبي البلدي للوصاية الإدارية، وتمارس هذه الرقابة سواء على المجلس كجهاز أو على أعماله.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على المجلس ككل

تجسيدا لأحكام المادة 46 من قانون البلدية يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية: في حالة خرق أحكام دستورية، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفاً و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

غير أن حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-536 المؤرخ في 25 ديسمبر 1991 المتضمن إنشاء قطاعات حضرية ببلديتي وهران وقسنطينة، ج ر رقم 69 المؤرخة في 28 ديسمبر 1991.

غير أنه إذا وقع حل المجلس البلدي سواء أنجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر يعين الوالي خلال العشرة الايام التي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وتجري انتخابات جديدة في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. ولا يمكن باي حال من الاحوال اجرائها خلال السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تطبيقا لأحكام المواد 41، 40، 42، 43، 44، 45 من قانون البلدية فإن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتعرضون للإجراءات التالية في حالة اخلالهم بالالتزامات المترتبة عن العهدة: التوقيف، الإقالة، الإقصاء.

1- التوقيف: تنص المادة 43 «يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف، او كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه» من خلال ذلك يتضح ان المشرع مكن الوالي من اتخاذ الاجراءات القانونية للحفاظ على السير الحسن للمجلس وللحفاظ على انسجامه.

2- الإستقالة والإقالة: يعتبر مستقيلا كل عضو في المجلس الشعبي البلدي اما بطلب منه، وتقدم الإستقالة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظرف محمول مقابل وصل استلام، او بحكم القانون في حالة تغيبه عن أكثر من ثلاثة دورات عادية بدون عذر مقبول وتخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ.

3- الإقصاء: يقضى المنتخب البلدي من المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون عندما يكون محل ادانة جزائية نهائية، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار. كما تنتهي العهدة في حالة الوفاة أو في حالة وجود مانع قانوني كتوفر حالة من حالات التنافي. حيث تنص المادة 40 "تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات 16-10 كالوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية وعضو المجلس التنفيذي للولاية والقاضي وأفراد لجيش الوطني الشعبي الأمناء العامون للولايات، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية.

وذلك خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، كما نلمس إمكانية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوفر حالات التنافي من خلال مجموعة من الضوابط التي ألزم المشرع بإتباعها إذ تترتب عليها نتائجها في الحالة العكسية

كعدم إمكانية وجود المترشح في أكثر من قائمة أو دائرة انتخابية واحدة.¹ وعدم تضمن القائمة لشخصين من نفس الأسرة على درجة قرابة تصل الى الدرجة الثانية بالقرابة أو بالمصاهرة.²

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس

1- سلطة المصادقة

من خلال ما تضمنه قانون البلدية 11-10 أوكلت للبلدية مهام عديدة ومتنوعة تتم ترجمتها على أرض الواقع عن طريق المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في مختلف الدورات التي يعقدها سواء كانت عادية أو استثنائية، غير أن المداولات المتخذة لا تعرف التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها سواء كانت هذه المصادقة ضمنية أو صريحة.

* المصادقة الضمنية

انطلاقاً مما تضمن القانون المتعلق بالبلدية فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، والمصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية.

بتحليل هذا الحكم يتضح أن المشرع قد تراجع عن مكتسبات قانون 90-08 المتعلق بالبلدية، حيث كانت المداولات تعتبر مصادق عليها بحكم القانون في اجل لا يتعدى خمسة عشر يوماً من إيداعها لدى الولاية، واعتمد نفس الاجل الذي تضمنه الامر 67-24 مما يؤثر على اجل تنفيذ المداولات وبالتالي تؤثر على التكفل الآني بمصالح المواطنين.

* المصادقة الصريحة

بالرغم أن المصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلى احكام القانون 11-10 نجد ان اهم المداولات والتي يترتب عليها اثرا ماليا مباشرا تخضع للمصادقة الصريحة، كما انه من الملفت للنظر في هذا الشأن ان المشرع قد وسع الميادين التي تخضع للوصاية الصريحة مقارنة عما كان عليه من قبل، واصبحت تضم الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، بعدما كانت تقتصر على ميدانين الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالِح ومؤسسات عمومية بلدية.

والملاحظ أن المادة 57 من القانون 11-10 تتضمن قائمة من المداولات التي يشترط التصديق عليها صراحة من السلطة الوصائية؛ أطول من قائمة المواضيع التي نصت عليها المادة 42 من القانون 90-08، حيث تشترك المادتين في مواضيع الميزانيات والحسابات فقط، وتضيف المادة 57 مواضيع قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، على اعتبار أن موضوع إحداث

¹ - المادة 76 من القانون العضوي 16-10

² - المادة 77 من القانون العضوي 16-10

المصالح والمؤسسات العمومية البلدية تخضع للمصادقة الصريحة في كلا القانونين، فإذا كانت المادة 42 من القانون 90-08 قد ذكرت ذلك صراحة، فإن المادة 154 من القانون 11-10 قد أخضعت تنظيم هذه المؤسسات وسيرها للتنظيم، ما يعني إخضاع هذه المواضيع كذلك للوصاية الصريحة.

2 - المداولات والقرارات الباطلة بحكم القانون

حسب قانون البلدية الجديد 11-10 تنص المادة 59: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

وتجدر الإشارة إلى أن قانون 11-10 تراجع عن المكسب المحقق للبلديات بموجب قانون 90-08، والذي اشترط أن يتم تصريح الوالي ببطلان المداولة بموجب قرار معلل، بينما لم يشترط قانون البلدية الحالي ذلك، واكتفى بنصه على معاينة الوالي لبطلان المداولة بقرار، دون أن يشترط أن يكون معللا.

3- المداولات القابلة للإبطال

حسب قانون 11-10 فتتص المادة 60 منه على "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في المجلس يكون 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 المداولة بقرار معلل من الوالي..."

ويلاحظ أنه بموجب مختلف القوانين البلدية المتعاقبة فإن مفهوم المداولات القابلة للإلغاء هو نفسه مع تغيير في صياغة كل قانون فقط، ذلك أن عيب عدم المشروعية الذي يشوب المداولات مصدره في كل القوانين هو مشاركة أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها، مع تفصيل جيد وضبط أكثر في المادة 60 من القانون 11-10 لمعنى المصلحة الشخصية. وتتعرض هذه المداولات للإلغاء من الوالي بقرار معلل.

ملاحظة:

منح قانون البلدية 11-10 إمكانية رفع تظلم اداري أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولات البلدية.¹ لكن الاجتهاد القضائي لم يسجل استعمال هذا الأسلوب إلا نادرا.

¹- تنص المادة 61 من قانون 11-10: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

4 - سلطة الحلول

نظم قانون البلدية رقم 10-11 سلطة حلول الوالي محل رؤساء البلديات بشكل أكثر تفصيل، بموجب المواد 100 و101، التي منحت للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تقاعسه عن اتخاذ إجراءات الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، زيادة على التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما منحت للوالي بموجب المادة 101 سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انقضاء أجل الإعذار في حالة رفضه القيام بالمهام واتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، رغم اعذاره مسبقا فان الوالي يقوم بها بدلا عنه، او في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها، كما يمكن للوالي ضبط الميزانية بمفرده في حالة اعذاره للمجلس للقيام بإحداث توازن في الميزانية بعد ارجاعها للبلدية بدون مصادقة، ولم يستجب المجلس لذلك، أو في حالة ترتب عجز على تنفيذ الميزانية ولم يتخذ المجلس الشعبي البلدي جميع التدابير اللازمة لامتناعه، وضمان توازن الميزانية الاضافية، فان الوالي يقوم باتخاذ التدابير لامتناع العجز على سنتين ماليتين او أكثر.

وحسب المادة 142 من قانون البلدية يمكن للوالي إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية، خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية بالغة في حال تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها.

يمارس الوالي سلطته الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة، وذلك في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، ولكن بعد توجيه الإنذار له وانتهاء الأجل المحدد فيه.

وما يثير الانتباه هنا هو أن سلطة الحلول التي هي شكل من أشكال الرقابة الوصائية، والممارسة من طرف الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذا الأخير ممثل للبلدية، تختلط مع الرقابة الرئاسية التي يملكها الوالي ويمارسها على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة.

المبحث الثالث: الولاية في التنظيم الإداري الجزائري

تعد الولاية الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الهيئات الاقليمية اللامركزية في الدولة.¹ وحسب نص المادة 2 من قانون الولاية 07-12 للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

المطلب الأول: التنظيم الهيكلي والوظيفي للمجلس الشعبي الولائي

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب يعتبر هيئة المداولة في الولاية، وهو ما يعكس الاسلوب الديمقراطي المتمثل في القيادة الجماعية لسكان المنطقة في مشاركتهم في ادارة وممارسة حقوقهم. وسنتطرق إلى تشكيل المجلس الشعبي الولائي وكذا نظام سير عمل المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته.

الفرع الأول: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي

ينتخب المجلس لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري، ويتشكل المجلس من مجموع الأعضاء الذين تم انتخابهم سواء كانوا مرشحين من قبل الأحزاب أو كمرشحين أحرار، ويتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الاصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى الأخرى، وفي هذه المرحلة يتم اقصاء القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الاقل من الصوات المعبرة عنها.²

¹ - أنظر المادة 01 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

² - انظر المادة 66 من القانون العضوي 10-16.

غير أنه لا يمكن توزيع المقاعد إلا بعد تحديد المعامل الانتخابي الذي نصت عليه المادة 67 من القانون العضوي 16-10 وهو ناتج قسمة عدد الاصوات المعبرة عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية.¹

ويجب عند توزيع المقاعد على القوائم المترشحة مراعاة الاحكام المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 12-03،² طبقا لنص المادة 69 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 16-10 الذي يحدد كيفية ترقية المشاركة السياسية للمرأة.

وقد حدد المشرع في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016 الفئات المحرومة من الترشح وذلك في نص المادة 83 منه التي نصت على ما يلي: يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائف ولمدة سنة وبعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون او سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي . الوالي المنتدب . الامين العام للولاية . . عضو المجالس التنفيذي للولاية. القاضي. افراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الامن. أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الامين العام للدائرة، رئيس مصلحة ادارة الولاية وبمديرية التنفيذية.

الفرع الثاني: تنظيم المجلس الشعبي الولائي

يتم تحديد عدد اعضاء المجلس الشعبي الولائي استنادا لتعداد السكاني المعلن عنه رسميا،³ فالمشرع الجزائري اعتمد على تعداد السكان في كل ولاية في تحديد عدد اعضاء المجلس الشعبي الولائي، وذلك من أجل منح مشاركة اوسع من طرف السكان عن طريق ممثلهم في المجلس. ويمارس المجلس الشعبي الولائي عمله في إطار قانوني، ويتمتع بتنظيم خاص وهو ما يضمن له ممارسة الصلاحيات المخولة له.

أولاً: رئيس المجلس الشعبي الولائي

يقوم الاعضاء المنتخبين بعد الانتهاء من الاجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية وتوزيع المقاعد المحصل عليها استنادا إلى النتائج النهائية، باختيار رئيساً لهم وفقاً للإجراءات المحددة وفق ما سيأتي بيانه أدناه،

1- انظر المادة 35 القانون العضوي 16-10.

2- القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 46، المؤرخة في 14 يناير سنة 2012.

3 - فتطبيقا لنص المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات وهو كالتالي:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها 250.000 نسمة.

- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 250.001 و 650.000 نسمة.

- 43 عضو في الولايات التي تراوح عدد سكانها من 650.001 و 950.000 نسمة.

- 47 عضو في الولايات في الولايات التي عدد سكانها 950.001 و 1.150.000 نسمة.

- 51 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

- 55 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

وذلك بعقد اجتماع تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا في أجل (8) ثمانية أيام التي تلي الإعلان عن النتائج، ويتم وضع مكتب مؤقت للأشرف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ويكونون من الغير المترشحين، ويقوم المكتب المؤقت باستقبال الترشيحات واعداد قائمة المترشحين وتنتهي مهام هذا المكتب فور الاعلان عن النتائج.¹

يتقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة التي حازت على الاغلبية المطلقة للمقاعد، اما في حالت عدم حصول اي قائمة على الاغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 بالمئة على الاقل من المقاعد تقدم مترشح عنها وتجرى بعد ذلك انتخابات سرية يعلن فائزا المترشح الذي تحصل على الاغلبية المطلقة للأصوات.

أما في حالة عدم حصول اي مترشح على اغلبية مطلقة للأصوات يجرى دورتاني بين المترشحين الحائزين على المرتبة الاولى والثانية ويعلن الفائز المتحصل على أغلبية الاصوات وفي حال تساوي الاصوات يعلن الفائز الأكبر سنا.

وبعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يقوم هذا الاخير خلال الثمانية أيام 8 التي تلي تنصيبهم، باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس بعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة، ويتراوح عدد النواب من عضوين 2 إلى 6 أعضاء وهذا حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي،²

أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي فهي: ارسال الاستدعاءات المتعلقة بدورات المجلس الى الاعضاء³، رئاسة المكتب الذي ينتخبه المجلس الشعبي الولائي باقتراح منه⁴، اختيار امانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بدوانه⁵، اقتراح تشكيل اللجان الدائمة والخاصة عن طريق المداولة⁶، طلب تشكيل لجان التحقيق⁷.

ثانيا: إدارة المجلس الشعبي الولائي

يتوفر المجلس الشعبي الولائي على اجهزة تساعده في ممارسة الصلاحيات المخولة له وتتمثل هذه الاجهزة في مكتب المجلس واللجان.

¹. انظر المادة 58 من القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 46، المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

². انظر المادة 62 القانون 07-12.

³. انظر المواد 16-17 من القانون 07-12.

⁴. انظر المواد 28-29 من القانون 07-12.

⁵. انظر المواد 30 من القانون 07-12.

⁶. انظر المواد 33-34 من القانون 07-12.

⁷. انظر المادة 35 من القانون 07-12..

1/ **مكتب المجلس:** من أجل اعطاء الاستقلالية للمجلس الشعبي الولائي في ممارسة عمله باعتباره الهيئة المنتخبة، فان مكتب المجلس يشكل فقط من فئة المنتخبين، أي من بين اعضاء المجلس الشعبي الولائي وتحدد تشكيلته كالتالي: ¹

. رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا.

. رؤساء اللجان الدائمة اعضاء.

. نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي اعضاء.

يتمتع هذا المكتب بصلاحيات تحدد عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي ومن بين المهام الموكلة له ما يلي:

. تمثيل المجلس الشعبي الولائي عندما يكون الاجتماع مشترك بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.

. تنظيم سير الجلسات والمداولات.

. الرقابة على المجلس التنفيذي للولاية.

. التنسيق بين اعمال اللجان.

. التنسيق بين اعمال المجلس الشعبي الولائي والوالي.

2/ **اللجان:** ليمارس المجلس الشعبي الولائي الاختصاصات المخولة له في المجالات المختلفة لا بد منه أن ينشئ لجان من بين أعضائه المنتخبين، وقد حدد قانون الولاية هذه اللجان كما يلي:

* **اللجان الدائمة:** ينشأ المجلس الشعبي الولائي من بين اعضاءه لجان دائمة لدراسة المسائل التي تدخل في المجالات التالية: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات حماية الاعلام، تهيئة الإقليم، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

وتشكل هذه اللجان عن طرق المداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه او بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن تعكس تشكيلتها التركيبية السياسية للمجلس الشعبي الولائي، وتقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، ويتأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها. ²

وتتولى كل لجنة دراسة الامور المعروفة عليها وتحضير القرارات التي تدخل في صلاحياتها ويكون لكل لجنة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر يعين من قبل رئيس اللجنة.

* **اللجان المؤقتة:** وهي عكس اللجان الدائمة يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصها.

¹ . انظر المادة 28 قانون 07-12.

² . انظر المواد 33-34 من القانون 07-12.

تختص هذه اللجان بدراسة القضايا التي انشأت لأجلها وفي الآجال الممنوحة لها وتقوم بإعداد تقرير لنتائج عملها وتقدمه الى المجلس الشعبي الولائي الذي يجرى بشأنه مناقشة، ويكون تشكيل هذه اللجان بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، ويصوت عنها عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويقوم رئيس المجلس بإخطار الوالي والوزير المكلف بالداخلية بذلك.¹

وقصد أداء اللجان مهامها الموكلة لها على أكمل وجه مكن القانون اللجان من استشارة أي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لانشغالها وذلك بحكم مؤهلات أو خبرات هؤلاء الأشخاص، وهذا ما يضيفي الفعالية في عمل اللجان.²

3/ الدورات: يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشرة (15) يوم على الأكثر، وحددت أشهر انعقادها في أشهر مارس يونيو سبتمبر وديسمبر،³ كما يمكن للمجلس ان يعقد دورات غير عادية وذلك بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، ويجتمع أيضا في دورات استثنائية بقوة القانون وذلك في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.⁴

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي او ممثله بالحرص على ارسال الاستدعاءات المتعلقة بالدورات المجلس مرفقا بجدول مشروع الاعمال ويحدد ايضا في الاستدعاء تاريخ انعقادها.⁵

أما عن الوسيلة المستخدمة في ارسال الاستدعاءات فيمكن ان تكون عن طريق البريد الالكتروني أو كتابيا، وتسلم الاستدعاءات في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل (10) أيام من الاجتماع، غير أنه يمكن تقليص هذه المدة الى يوم واحد كامل في حالة الاستعجال وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.⁶

وتكريسا لمبدأ الشفافية في عمل المجلس أضفى القانون إلزامه اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة التي تسمح للجمهور على معرفة المعلومات المتعلقة بجدول أعمال المجلس الشعبي الولائي وذلك بإلصاق جدول أعمال الدورة عند مدخل قاعدة المداولات وفي الأماكن المخصصة للإعلان الجمهور والوسائل الالكترونية وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.⁷

1 . انظر المادة 35 قانون 07-12.

2 . انظر المادة 36 قانون 07-12.

3 . انظر المادة 14 قانون 07-12.

4 . انظر المادة 15 قانون 07-12.

5 . انظر المادة 16 قانون 07-12.

6 . انظر المادة 17 قانون 07-12.

7 . انظر المادة 18 قانون 07-12.

ولصحة اجتماعات المجلس الشعبي الولائي اشترط القانون حضور الأغلبية المطلقة الاعضاء الممارسين، غير أنه إذا لم يجتمع لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.¹

وتكون اجتماعات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بأشغال المداولات واللجان في المقر المخصص له، إلا أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون اجتماعه يجوز له الاجتماع في مكان آخر داخل اقليم الولاية وذلك بعد مشاورة الوالي.²

4/ المداولات: يمارس المجلس الشعبي الولائي الصلاحيات المخولة له قانونا عن طريق التداول وتكون مداولاته بصفة علنية كقاعدة عامة لتمكين الناخبون من الحضور لها تكريسا لمبدأ الشفافية والرقابة الشعبية، إذ تعد دعامة اساسية من دعائم الديمقراطية المحلية، غير أنه يمكن الخروج عن القاعدة العامة والتداول في جلسة مغلقة وذلك في حالتين: الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.

ويشترط لعقد جلسات المجلس حضور أغلبية الاعضاء الممارسين، أما عن التصويت على المداولات فيكون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس،³ وتكون المداولات محررة بالغة العربية وتوقع اثناء الجلسة وجوبا من الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر من طرف المحكمة المختصة اقليميا، ثم ترسل المداولات الى الوالي في اجل (8) ايام مقابل وصل استلام وذلك قصد المصادقة عليها.

الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات المجالس المحلية فهو عام في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، فلا تتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية الاستثناء. وبالتالي يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة نظريا، تبرز لنا مكانة المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية كمجلس منتخب يمثل نظام اللامركزية على مستواها، ويمكن ابراز اهم صلاحياته بما يلي:

أولا: في مجال الاختصاصات العامة

نصت المادة 77 من القانون 07-12 على أن يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال الصحة العمومية وحماية الطفولة والاشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، النوعية التعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة اقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والاسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي والمادي

1. انظر المادة 19 قانون 07-12.

2. انظر المواد 22-23 قانون 07-12.

3. انظر المادة 51 قانون 07-12.

وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بإنشاء مصالح عمومية ولائية لتكفل بحاجيات المواطنين في مجالات مختلفة كالطرق والشبكات المختلفة والنظافة الصحة العمومية.....¹، ويقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد مصالح العمومية التي تم استقلالها عن طريق الاستقلال المباشر.²

ثانيا: في التنمية الاقتصادية والفلاحة والرأي

يمارس المجلس في هذه المجالات الصلاحيات التالية:³

- . إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط بين الاهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة ومناقشته.
- . انشاء بنك معلومات بجمع المعلومات المتعلقة بالإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئة بالولاية.
- . تحديد المناطق الصناعية التي يتم انشاؤها واعادة توهم المناطق الصناعية مناطق النشاط.
- . يسهل استفادة المتعاملين من العقار الصناعي.
- . يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- . يساهم في إنعاش المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية.
- . تطوير التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات تكوين البحث العلمي والادارة المحلية.⁴
- . يبادر بكل الأعمال المختلفة بحماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز.
- . المبادرة بالأعمال الموجهة في حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة.
- . مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.
- . مساعدة البلديات في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب.⁵

ثالثا: في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية وتجهيزات التربية والتكوين المهني

يقوم المجلس بالصلاحيات التالية:

- . المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.
- اعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة.
- . يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.⁶
- . انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وقيادتها والحفاظ عليها وتجديد تجهيزاتها.⁷

¹ . انظر المادة 141 من ال قانون 07-12.

² . انظر المادة 142 من القانون 07-12.

³ . انظر المواد 80-87 من القانون 07-12.

⁴ . انظر المواد 80-83 قانون 07-12.

⁵ . انظر المواد 84-87 قانون 07-12.

⁶ . انظر المواد 88-90 قانون 07-12.

⁷ . انظر المادة 92 قانون 07-12.

رابعاً: في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي والسكن

وتتمثل صلاحياته فيما يلي:

- . ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب.
- . انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز امكانية البلديات.
- . تشجيع انشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في مؤسسات المستقبلية للجمهور.
- . المساهمة بالاتصال مع البلديات بتنفيذ كل أعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والكوارث.
- . تنفيذ المخطط الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.
- . انشاء الهياكل الثقافية والرياضية والترفيهية العامة للشباب وحماية التراث التاريخي.
- . حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي.
- . تثمين وحماية القدرات السياحية للولاية.
- . المساهمة في انشاء وانجاز برامج السكن.
- . المساهمة في تجديد واعادة تأهيل الحاضرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري.
- . القضاء على السكن الهش وغير الصحي.¹

الفرع الرابع: خضوع المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية

يخضع المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية من السلطة المركزية والتي تهدف إلى ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة، والحفاظ على قدرة معينة من الانسجام بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة دون المساس باستقلاليتها، وتطال رقابة السلطة المركزية على المجلس الشعبي الولائي رقابة على الهيئة ككل وعلى اعضائه وأعماله.

أولاً: الرقابة الوصائية على المجلس كهيئة

يعتبر الحل الألية الرقابية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة فهو إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي لذلك، ونظراً لخطورة هذا الاجراء والآثار المترتبة عنه فقد حدد المشرع الجزائري الحالات التي تؤدي ذلك على سبيل الحصر في قانون الولاية 12-07، وهي الحالات المحددة حصراً في المادة 48 من قانون الولاية 12-07.

أ. في حالة خرق أحكام دستورية: وذلك حفاظاً على ملائمة تصرفات المجلس الشعبي الولائي للمبادئ المنصوص عليها في الدستور، وحفاظاً على سمو الدستور باعتباره القانون الأعلى في الدولة.

ب. حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وما يؤخذ عن هذه الحالة أن المشرع لم يحدد سبب إلغاء انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

¹. انظر المواد 93-99 قانون 12-07 والمواد 100-101.

ج . في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهي الحالة التي يبدي فيها جميع أعضاء المجلس الولائي الرغبة في التخلي عن العضوية في المجلس.

د . عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: أن التشكيلات السياسية المختلفة داخل المجالس المنتخبة قد تؤدي إلى صرعات واختلافات فيما بينها مما يعرقل سير عمل المجلس وتوقفه وهذا قد يؤدي إلى الضرر بمصالح المواطنين وذلك نتيجة تغلب مصالحهم السياسية على مصالح المواطنين وهذا ما يستوجب على المجلس.

هـ . عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41: فقد أشتراط القانون لعقد اجتماعات المجلس الشعبي الولائي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين ففي حال لم يتوفر انتخاب القانوني للاجتماع رغم تطبيق أحكام المادة 41 فإنه يحل المجلس الشعبي الولائي.

و- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

خ- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وما يؤخذ على هذه الحالة أن المشرع لم يبين طبيعة هذه الظروف الاستثنائية وهذا ما يترك المجال لتقدير السلطة الوصية في تحديدها وممارسة الحل. ووفقا لقانون الولاية 12-07 يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي وذلك بناء على تقدير من الوزير المكلف بالداخلية¹، خلافا لقانون الولاية 1990 الذي ينص على أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزارة بناء على تقرير من وزير الداخلية².

ويترتب عن الحل جملة من الآثار القانونية نص عليها قانون الولاية 12-07 ضمن المواد 49-50 منه، حيث نصت المادة 49 على أنه" في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المحول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد...".

والملاحظ أن المشرع الجزائري وحرصا على عدم توقف مصالح المواطنين والابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس المنحلة أقر بتنصيب مندوبية ولائية للممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها تنتهي مهام هذه المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

كما يترتب حل المجالس الشعبية الولائية إجراء انتخابات لتجديد خلال مدة أقصاها (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام على أنه لا يمكن أبدا إجراء انتخابات جديدة خلال سنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.³

ثانيا: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

1 . أنظر المادة 47 قانون 12-07.

2 . أنظر المادة 45 قانون 90-09.

3 . أنظر المادة، 50 قانون 12-07.

باعتبار أن أعضاء الهيئات المحلية منتخبين فإنهم يخضعون لرقابة السلطة الوصية، حيث تقضي ممارسة الوظيفة السياسية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة وتجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظرة المجتمع من جهة أخرى لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين ومن أجل تحقيق ذلك الوصية إلى فرض رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي والتي تتمثل في الآليات التالية: العزل أو الإقصاء، الاستقالة التلقائية.

1. الإيقاف: وهو إجراء يتم بموجبه تجميد العضوية في المجلس الشعبي الولائي مؤقتاً وذلك في حالة تعرض أحد أعضائه لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه الانتخابية. وتعود أسباب الإيقاف إلى كون العضو محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من ممارسة ومتابعة عضويته الانتخابية بصفة صحيحة، ويكمن الهدف من إيقاف العضو المتابع جزائياً من المحافظة على مصداقية المجلس، يعين التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة المختصة، غير أنه في حالة صدور حكم بالبراءة يستأنف العضو تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

2. الإقصاء: سبق لإشارة إلى أن العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي لا يتم توقيفه إلا إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بحال العام، أو ارتكابه أفعال مخلة بالشرف، غير أن هذا التوقيف المؤقت يصبح إقصاء نهائياً في حال صدور حكم قضائي نهائي بالإدارة¹.

فالإقصاء كلي أو نهائي للعضوية لأسباب المحددة في المواد 45-46 من قانون الولاية، وهذا الاجراء منطقي فلا يجوز أن يكون ممثل الشعب محل متابعة جزائية وهو يمارس مهامه، ويفهم بفهم من عبارة "إدانة جزائية نهائية" استبعاد الإقصاء بموجب صدور قرار أو حكم ابتدائي يدين المنتخب، بل يجب أن يكون حكم نهائي استنفذ كل طرق الطعن حتى يصدر قرار الإقصاء.

يثبت إقصاء المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، ولقد أحسن المشرع فعلا من خلال ربط الإقصاء بصدور حكم نهائي بالإدانة من الجهة القضائية المختصة، وهذا ما يعد بمثابة ضمانات قانونية تحمي الأعضاء المنتخبين من تعسف السلطة الوصية في إقصاء المنتخبين.

3. الاستقالة التلقائية: تطرق القانون الولاية 12-07 إلى هذا المظهر من مظاهر الرقابة المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في نص المادة 44 منه حيث نصت على أنه "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة"

¹ - أنظر المادة 46 قانون 12-07

ويكمن السبب في إبعاد العضو في هذه الحالة إلى سببين أساسيين هما عدم توفر شروط الانتخاب في العضو، وكون العضو يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح أي الفئات المحرومة من الترشح. وقد أعطى المشرع للعضو المقصى الحق في الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة طبقاً لما نصت عليها المادة أعلاه.

كما يعد العضو مقال بقوة القانون، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، حيث يعتبر العضو في هذه الحالة منتخبا عن العهدة، ويثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي.

ثالثاً: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من الجهة الوصية المتمثلة في وزارة الداخلية، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى تأمين شرعية وملائمة قرارات هيئات اللامركزية، والمتمثلة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي، وهي الرقابة الأكثر ممارسة من السلطة الوصية وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

1. التصديق: يقصد بالتصديق العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن السلطة المركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة انه يجوز تنفيذه.

القاعدة العامة ومداولات المجلس الشعبي الولائي تعد نافذة بقوة القانون بعد مضي واحد وعشرين (21) يوم من إبدائها بالولاية¹، غير أنه قد يشترط تصديق السلطة الوصية في بعض المداولات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي، إذن التصديق قد يكون ضمني أو صريح من السلطة الوصية.

* **التصديق الضمني:** يكون التصديق الضمني في حالة اشتراط القانون لنفاذ المداولات المتخذة من المجلس مضي مدة زمنية معينة من ايداعها لدى السلطة الوصية، حيث إذا سكتت طيلة المدة المحددة قانوناً فإنه يعتبر بمثابة تصديق ضمني على المداولة.

فالوالي يمارس سلطة الوصاية خلال هذه المدة والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه توجيهات أو تعليمات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداولة، غير أنه إذا تبين للوالي خلال هذه المدة وجود خرق للقوانين والتنظيمات يقوم برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل اقرار إبطال المداولة.

* **التصديق الصريح:** يكون التصديق صريحاً عندما تخضع سلطة الرقابة عن ارادتها صراحة، حيث لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية ولقد حدد قانون الولاية 07-12 المداولات التي يشترط فيها التصديق الصريح وهي:

. الميزانيات والحسابات.

. التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

¹. أنظر المادة 54 قانون الولاية 07-12.

. اتفاقيات التوأمة.

. الهيئات والوصايا الاجنبية.

وقد أعطى المشرع للوزير المكلف بالداخلية أجل شهرين من أجل المصادقة عليها¹.

والملاحظ أن المشرع في قانون الولاية 12-07 وسع من المداولات التي تشترط مصادقة صريحة من السلطة الوصية مقارنة لقانون الولاية لسنة 1990 الذي كان يشترط المصادقة الصريحة على المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات والمداولات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية فقط².

وتجدر الإشارة في هذه الحالة إلى أنه إذا كانت المدة الممنوحة للوزير المكلف بالداخلية للمصادقة على المداولات في مدة شهرين فما مصير هذه المداولات في حال سكوت وزير الداخلية عن المداولات بعد انقضاء هذه الآجال؟ وبما أن المشرع نص على أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة من وزير المكلف بالداخلية، فإن سكوته يعد انقضاء المدة المحددة يدل على رفضها مما يستبعد فرضية التصديق الضمني.

2. البطلان (الإلغاء): يعد البطلان أهم وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية الولائية، فهو إجراء تنتهي بموجب سلطة الرقابة أثار قرار صادر عن المجلس الشعبي الولائي لمخالفة للقواعد القانونية، ويكون الإبطال مطلقاً أي بقوة القانون أو نسبياً أي قابل للإبطال.

. **البطلان المطلق:** لقد حدد قانون الولاية 12-07 حالات البطلان المطلق ضمن نص المادة 53 منه وهي: المتخذة خرقاً للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

. التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

. غير المحررة بالغة العربية.

. التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.

. المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة احكام المادة 23.

ففي حالة توفير احدى هذه الحالات يقوم الوالي بدفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل اقرار بطلان المداولة.

. **البطلان النسبي:** من أجل الحفاظ على مصداقية المجلس الشعبي الولائي والابتعاد عن استغلال أعضائه لنفوذهم داخل المجلس أثناء الاجتماعات لتحقيق مصالح الشخصية لهم أو لأقاربهم أقر قانون الولاية 12-07 مع حضور رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية لتعارض مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو زواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء المداولة التي تعالج هذا الموضوع وألزمهم بالتصريح بذلك³. وفي حالة مخالفة ما سبق ذكره فإنه يمكن للوالي أن يثير

1. انظر المادة 55 قانون 12-07.

2. أنظر المادة 90 قانون 90-09.

3. أنظر المادة 56 قانون 12-07.

بطلان تلك المداولة خلال (15) يوماً، برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد القرار ببطلان المداولة التي اتخذت خرقاً لما نص عليه القانون¹.

3. الحلول: يقصد بالحلول قيام السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية في اتخاذ والقيام بالالتزامات المخولة لهذه الأخيرة التي قد تعجز عن القيام بها سواء كان ذلك عن قصد أو إهمال منها.

وبما أن الحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصية تجاه الوحدات اللامركزية فإن الأمر استدعي تنفيذ ممارسة بتوفر الحالات المنصوص عليها قانوناً مما يكفل استقلالية الهيئات اللامركزية. وقد نص قانون الولاية في المادة 163 منه على أنه تلتزم السلطة الوصية المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً لنفقات الاجبارية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، وفقاً لتنظيم المعمول به، كما يمكن للوزير المكلف بالداخلية اتخاذ التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولائية، ويكون هذا في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية بسبب إخلال داخل المجلس بعد استدعاء من الوالي للمجلس في دورة غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية لكن المجلس لم يتوصل في هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، وهذا ما يخول للوزير المكلف بالداخلية بالحلول محل المجلس في اتخاذ التدابير اللازمة².

كما يمكن للوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي وذلك بالإذن بامتصاص العجز المسجل عند تنفيذ ميزانية الولاية عند امتناع المجلس باتخاذ التدابير التصحيحية والضرورية لامتصاص العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية لسنة المالية الموالية³.

المطلب الثاني: الوالي والأجهزة التنفيذية للولاية

تمثل الولاية الدولة وتجسد أسلوب عدم التركيز الإداري، حيث تقوم السلطة المركزية بموجبه بتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها وممثليها على الصعيد المحلي، ويعتبر الوالي المكرس الحقيقي لهذا النظام على مستوى الولاية، فهو ممثل ومفوض الحكومة على مستواها⁴ وسنتطرق في دراسة إلى الوالي وكذا التطرق إلى صلاحياته

الفرع الأول: التنظيم الهيكلي لمنصب الوالي الأجهزة المساعدة له

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية أي ممثل المركز على مستوى الاقليم، وهو الوساطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية على مستواها كما يعد من المناصب

1. أنظر المادة 57 قانون 07-12.

2. أنظر المادة 68 قانون 07-12.

3. أنظر المادة 69 قانون 07-12.

4. أنظر المادة 110 قانون 07-12.

السامية والعليا لدولة، ويحظى بمكانة مرموقة عند السلطة المركزية نظرا للمركز الذي يشغله والوظائف المنوطة به.

أولا / تعيين وإنهاء مهام الوالي

بالرجوع إلى مختلف القوانين المتعلقة بالولاية بداية من القانون 69-38 إلى القانون 12-07 نجدها لم تتطرق إلى الجوانب المتعلقة بتعيين وإنهاء مهام الوالي، لذلك فإن الاسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين وإنهاء المهام للولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم¹.

إن منصب الوالي ليس منصب عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، وإنما هو منصب للسياسي وإداري لا يمكن توليه إلا لموظف سامي، فرغم صدور العديد من القوانين المتعلقة بالولاية وكذا صدور العديد من القوانين المنظمة لعمل الولاية إلا أنها لم تتطرق إلى تحديد الشروط الموضوعية والمعايير التي تم بموجبها تعيين الولاية، إلا أنه رغم عدم ذكر هذه الشروط بطريقة مباشرة فإن تعيين الولاية، يخضع لضوابط قانونية بعضها موجود في الدستور والبعض الآخر في قانون الوظيفة العامة وفي التنظيم.

طبقا لنص المادة 78 من الدستور 1996 فإن تعيين الولاية من صلاحيات رئيس الجمهورية باعتباره من المناصب السامية في الدولة، وقد حافظ على هذه الصلاحية بموجب التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، وذلك يرجع لحساسية وأهمية المنصب سياسيا وإداريا.

وقد كانت مسألة تعيين الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-239² و 99-240³ يتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 10 المرسوم التنفيذي 90-230⁴، حيث يكون الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص المقترح، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح من أية جهة.

يتم تعيين الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهذا ما يعكس أهمية هذا المنصب في هرم الوظائف العليا في الدولة، ورغم عدم وجود قانون اساسي نموذجي للولاية يحدد شروط تعيينهم وخضوعهم لاعتبارات السياسية، إلا أن هذا المنصب يخضع لشروط العامة

¹. الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق ل 22 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 44 الصادرة في 23 ماي 1969.

². المرسوم الرئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27/10/1999، المتضمن الغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10/04/1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية لدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 76 لسنة 1999.

³. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 19/10/1999 يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 76 مؤرخة في 31/10/1999.

⁴. المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 31.

المنصوص عليها في القانون الاساسي للتوظيف العمومي 06-03¹ والشروط الخاصة التي يحددها المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ولهذا يتم تقسيم شروط تعيين الوالي إلى شروط العامة وأخرى خاصة وإلى الفئات التي يعين منها.

1. الشروط العامة: يخضع تعيين الوالي إلى المبادئ والشروط العامة التي تحكم الوظيفة العمومية المنصوص عليها قانون الوظيفة العمومية 06-03، حيث بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، حيث نصت المادة 21 من نفس المرسوم على أن " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه الشروط الكفاءة والنزاهة، ويجب أن تتوفر أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بها العمل." وهو ما نصت عليه المادة 75 من الأمر 06-03، حيث لا يمكن أن يوظف أيًا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية أن يكون جزائري الجنسية، أن يكون متمتعًا بحقوقه المدنية، أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها. وحسب نص المادة 76 يمكن الإدارة، عند الاقتضاء، تنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض أسلاك الموظفين.

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 90-226 على أنه يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج مهامه بسلوك يتناسب أهمية تلك المهام ويتمتع على أي موقف يشوه كرامة المهام المسندة إليه².

2. الشروط الخاصة: وهي الشروط التي نص عليها المرسوم التنفيذي 90-230 المذكور سابقا، وذلك في نص المادة 21 منه وهي **المستوي العلمي والتكوين الإداري** فمتولي منصب الوالي لا بد أن يكون له تكوين عالي أو مستوى مساويا له من التأهيل، وبموجب المادة 21 من المرسوم 90-226 فإنه لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يكن قد مارس العمل مدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية، وهذا ما أكدته عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 والتي تنص على أنه يعين الولاية من بين الكتاب العامين للولاية ورؤساء الدوائر.

3- الفئات التي يعين منها الولاية: يمكن تقسيم الفئات التي يعين منها الولاية إلى ما يلي:
. الفئة العادية: وتمثل في:

¹ الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد رقم 46 بتاريخ 16 يوليو 2006.

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 مؤرخ في 03 محرم عام 1411 الموافق ل 25 يوليو سنة 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد رقم 31 المؤرخة في 28 يوليو سنة 1990.

* الأمناء العامون للولايات أكثر الموظفين دراية وخبرة في العمل الإداري، ولقد نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 على هذه الفئة.

* رؤساء الدوائر فرئيس الدائرة إطار مؤهل لتولي منصب والي بالنظر لتشابه المسؤوليات والمهام الوظيفية لكلا المنصبين من الناحية التسيير وصوره أبعاده المختلفة، كما أن الخبرة التي يكتسبها رؤساء الدوائر خلال إشرافهم على الدوائر تمكنهم من القدرة على تولى منصب والي، ولقد نص على هذه الفئة المرسوم 90-230 المذكور اعلاه¹.

. **الفئة غير العادية:** حيث نصت المادة 13 من المرسوم 90-230 على أنه يمكن تعيين الولاية خارج عن السلكين وهذا ما يعطي السلطة التقديرية في تعيين الولاية في هذه النسبة المحدودة للسلطة المختصة في التعيين.

تنتهي مهام والي بذات الطريقة التي يتم تعيينه بها، أي بموجب مرسوم رئاسي من سلطة التعيين، أي لقاعدة توازي الأشكال، وتكون هذه المراسيم غالبا دون سبب أو تبرير لإنهاء المهام، حيث يستعمل رئيس الجمهورية السلطة المطلقة فيها، وبالرجوع الى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، نجده يحصر الاسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء مهام الموظف السامي في الدولة في التقاعد، الوفاة والاستقالة.

ثانيا/ الأجهزة المساعدة للوالي

نظرا لازدواجية مهام والي كمثل لدولة من جهة وللولاية من جهة أخرى، كان من الضرورة تدعيمه بأجهزة إدارية محلية تساعده في أداء مهامه (فرع الأول) وأجهزة استشارية (فرع ثاني).

01 / الأجهزة الإدارية

لم يتطرق قانون الولاية 12-07 إلى تحديد الهياكل التي تتكون منها الإدارة العامة المساعدة للولاية، حيث اكتفت المادة 117 من قانون 12-07 بالنص على أنه "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة والي وتتكون من مختلف المصالح غير الممركزة في الولاية ويتولى والي تنشيط ومراقبة ذلك.

ولذلك ترك مجال تحديد الهياكل التي تتكون منها الإدارة العامة للولاية لتنظيم وتحديد المرسوم التنفيذي 94-215²، حيث نص هذا الأخير على أنه تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة والي على ما يلي:³ الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، كما نص هذا المرسوم على أنه يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة والي⁴.

¹. أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230.

². مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق ل 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 48 المؤرخة في 27 يوليو 1994.

³. المادة 2 من المرسوم 94-215.

⁴. المادة 3 من المرسوم 94-215.

- **الكتابة العامة:** يعتبر الكاتب العام للولاية موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-227،¹ والشخصية الثانية على مستوى الولاية يعين بموجب مرسوم رئاسي، ويتولى الإشراف على الكتابة العامة، وانابة الوالي نيابتا عن غيابه، والإشراف على مديريات الولاية، كما يترأس مجلس الولاية نيابتا عن الوالي.

وقد حدد نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر نجده نص صراحة على صلاحيات الكتابة العامة للولاية، وبالنظر إلى هذه الصلاحيات المتنوعة للكتابة العامة، يتبين لنا أن نية المشرع تميل إلى جعل الولاية دائرة إدارية غير ممرضة، تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر منها جماعة إقليم لا مركزية.

أما عن تنظيم الكتابة العامة في الولاية، فإنها يمكن أن تنظم في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو في ثلاث مصالح، تضم كل واحدة منها ثلاث مكاتب على الأكثر.²

- **المفتشية العامة للولاية:** طبقا لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 94-215 فإن المفتشية العامة تخضع لنص خاص، وهو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة.³

ويشمل مجال تدخل المفتشية العامة للولاية، الأجهزة والهيكل والمؤسسات الغير الممرضة واللامركزية الموضوعة تحت تصرف وحماية وزير الداخلة.⁴ ويسير المفتشية العامة للولاية، مفتش عام يساعد مفتشان أو ثلاثة حسب الولاية بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات الإقليمية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة.⁵

وتتولى المفتشية العامة للولاية تحت سلطة الوالي مهمة دائمة وعامة لتقديم نشاط الأجهزة والهيكل المذكورة أعلاه، وتتدخل على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال بقرار الوالي، وتقوم بإرسال التقارير التي يحررها المفتشون إلى الوالي، كما ترسل ملخص لهذه التقارير بصفة دورية إلى الوزير الداخلية والجماعات الإقليمية.⁶

¹ . مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان المؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31 مؤرخة في 6 محرم عام 1411.

² . المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215.

³ . المرسوم التنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 48، مؤرخة في 18 صفر عام 1415.

⁴ . المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 94-216

⁵ . المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-216

⁶ . المواد 2-4 من المرسوم التنفيذي رقم 94-216

- **الديوان:** يعد الديوان جهاز مساعد للوالي موضوع تحت سلطته المباشرة في ممارسة مهامه، يضم هذا الديوان خمسة (5) عشرة مناصب ملحقين بالديوان يحدد هذا العدد بقرار وزاري مشترك، بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، ويكلف الديوان بالمهام التالي:

. العلاقات الخارجية والتشريعات.

. العلاقات مع أجهزة الاعلام والصحافة.

. أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية¹.

- **رئيس الدائرة:** الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري ليست جماعة محلية، فهي مجرد تقسيم إداري هيكلي لا تتمتع بالشخصية المعنوية عكس الولاية والبلدية، وهي بمثابة جهاز وسيط تابع للولاية، حيث تقسم كل ولاية إلى مجموعة من الدوائر التي تنقسم بدورها مجموعة من البلديات.

فالدائرة عبارة عن هيئة عدم التركيز إداري تابعة للوالي وخاصة لسلطته، يرأس الدائرة رئيس دائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء، يساعده في مهامه كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة².

يمارس رئيس الدائرة الصلاحيات المخولة له وفقا للقوانين والتنظيمات تحت سلطة الوالي، وبتفويض منه ويتولى على الخصوص ما يلي:

. ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية لتنمية وتنفيذها.

. يصادق على مداوات المجلس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يلي:

* الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة لدائرة نفسها.

* تعريفات مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

* شروط الايجار التي لا تتعدى مدتها (9) سنوات.

* تغير تخصص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

* المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والاجراءات.

* الهبات والوصايا.

* يوافق على قرارات ومداولات تسيير مستخدمي البلديتين باستثناء ما يتعلق بحركات النقل وانهاء المهام.

* يسهر على الأحداث الفعلي والتسيير المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.

* يبحث ويشجع كل المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي من شأنها انشاء الهياكل والوسائل التي تلبى حاجات المواطنين وتنفيذ مخططات التنمية¹.

1. المادة 7 من المرسوم التنفيذي 215 94.

2. المادة 12 من المرسوم التنفيذي 215-94.

كما يقوم رئيس الدائرة طبقاً لنص المادة 12 من المرسوم 94-215 بإعلام الوالي عن الحالة العامة للبلديات التي ينشطها، ويقوم بعقد اجتماع كل أسبوع في دورة عادية بمسؤولي هياكل الدولة ومصالحها، كما يمكن أن يجتمع بجمعهم أو ببعضهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة، وتتوج هذه الاجتماعات بتحرير محاضر من طرف رئيس الدائرة والذي يقوم بإرسال نسخة منها إلى الوالي².

- **مجلس الولاية:** طبقاً لنص المادة الثالثة (3) من المرسوم 94-215 السالف الذكر فإنه " يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة الوالي من مسؤولي المصالح الخارجية لدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ". وأكدت عليه المادة 19 من نفس المرسوم الذي نصت على أنه " يعتبر مدير مصالح الولاية والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كانت تسميتها أعضاء في مجلس الولاية".

يعقد المجلس اجتماعات في دورة عادية كل أسبوع تحت رئاسة الوالي أو الكاتب العام في حالة حصول مانع للوالي، كما يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي كلما اقتضت الحاجة لذلك³. ويعتبر هذا المجلس إطار تشاوري على المستوى المحلي ويكلف بما يلي: ⁴
. اتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

. السهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها.

. ابداء رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية⁵.

. تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

. دراسة المسائل التي تطرح عليه من طرف الوالي أو من طرف أحد أعضاء المجلس.

كما يلتزم أعضاء المجلس بإطلاع الوالي بانتظام تطور الشؤون التي يكلفون بها وتبليغ جميع المعلومات والتقارير والدراسات والاحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية⁶.

02/ الأجهزة الاستشارية للوالي: يهدف النشاط الاستشاري لمساعدة الوالي في تأدية أعماله ومهامه المنوطة به، وهي كثيرة ومتنوعة وسنتطرق لبعضها وليس حصرها.

- **المجلس الاقتصادي والاجتماعي:** تم انشاء المجلس بموجب الأمر 68-610 إلا أنه جمد بعد فترة قصيرة من انشائه، ليتم اعادة تأسيسه بموجب المرسوم الرئاسي 93-255 مع إحداث تغييرات في نظامه القانوني.

1. المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215.

2. المواد 13-15، من المرسوم 94-215.

3. المادة 22 من نفس المرسوم.

4. المادة 17 من نفس المرسوم.

5. المادة 20 من المرسوم 94-215.

6. المادة 24 من المرسوم 94-215.

ويخص المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإبداء الرأي في المسائل والمواضيع ذات الصبغة المحلية، كما ينظر في ميزانية الولاية ويبدى رأيه بشأنها، كما يقوم المجلس بدراسة ما يتعلق ببرامج التخطيط الاقتصادي والاجتماعي بالولاية وما يتصل بذلك من تنمية مواردها، كما يشارك في تحضير المخطط الوطني لتنمية، وبصفة عامة يبدي المجلس رأيه في كل ما يتعلق بموضوعات التخطيط والتنمية والانعاش الاقتصادي بالولاية.

- مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية: تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الادارة المحلية من أجل احداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية.

- اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي الولاوي: وتشكل هذه اللجان من أعضاء المجلس الشعبي الولاوي، تختص بدراسة المسائل المالية والإدارية والموضوعات ذات الطابع الاقتصادي ولاسيما ما يتعلق بالتجهيز والتخطيط والشؤون الاجتماعية والثقافية.

- لجان استشارية مختلفة: تنشأ هذه اللجان المختلفة بقرار من الوالي أو الكاتب العام بتفويض من الوالي لتحقيق هدف محلي، تساهم في تحقيق مصلحة داخلية أو خارجية للولاية كالجان الصحية، واللجان التي لها دور استشاري نجد منها:

. لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية: بحكم هذه اللجنة المرسوم التنفيذي 95-370¹ لها دور استشاري وهي تحت سلطة الوالي.

. اللجنة المكلفة بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة: تشكل هذه اللجنة من الولاة ورؤساء المجالس الشعبية الولاوية والبلدية المعنية، تكلف بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة.

. لجنة الولاوية للمجالات المحمية: بحكم هذه اللجنة القانون 11-02 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة²، حيث نصت المادة 18 من نفس القانون على أنه "تنشأ لجنة ولائية تضم القطاعات المعنية وتتولى ابداء الرأي حول اقتراح وجدوى التصنيف والموافقة على دراسة التصنيف للمجال المحمي، الذي ينشأ بموجب قرار من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، يبلغ هذا الرأي إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية.

. مكاتب الدراسات والتجهيز والتعمير: تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الإدارة المحلية من أجل احداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية.

الفرع الثاني التنظيم الوظيفي للوالي

¹ . المرسوم التنفيذي رقم 95-370 مؤرخ في 15/11/1995 يتعلق بلجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70 لسنة 1995.

² - قانون رقم 11-02 مؤرخ في 17/02/2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13 لسنة 2011.

يتمتع الوالي بصلاحيات كثيرة ومتنوعة، ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، فالوالي يتمتع بوضعية قانونية ومركبة ومتميزة، فهو من جهة ممثلا للدولة ومن جهة أخرى فهو يمثل الولاية.

وهذا ما يؤكد مسعى السلطة المركزية في تقوية المركز القانوني للوالي الذي يعد الصورة الحقيقية لنظام عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية، من خلال تمتعه بالازدواج الوظيفي الذي من شأنه التأثير على دور الهيئة المتمثلة لنظام اللامركزية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي، ويظهر هذا التأثير في ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، مقارنة بمركز الوالي، إضافة إلى نقص التوازن العضوي والوظيفي بين الوالي والمجلس.

أولا/ صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة حقيقية لنظام عدم التركيز الإداري، نظرا لسلطات والصلاحيات المسنودة عليه باعتباره ممثلا لدولة في إقليم الولاية، فهو حلقة الاتصال بينهما وبين السلطة المركزية ومفوض الحكومة، وقد نظم المشرع الجزائري هذه الصلاحيات في الفصل الثاني من الباب الثالث، من قانون الولاية 12-07 وذلك تحت عنوان "سلطات الوالي بصفته ممثلا لدولة" ويتولى في إطار هذه الصفة ما يلي.

1- التمثيل: يعتبر الوالي ممثلا لدولته ومفوض الحكومة على مستوى إقليم الولاية¹، فهو يمثل مختلف الوزراء ويتولى تنفيذ التعليمات الصادرة عنهم، كما يتولى بهذه الصفة التنشيط والتنسيق ومراقبة نشاط المصالح الغير مركزية لدولة المكلفة بمختلف القطاعات النشاط في الولاية.

2- التنفيذ: طبقا لنص المادة 133 من قانون الولاية 12-07 فإن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويعمل على تنفيذ القانون العادي والعضوي، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية، فالوالي على علاقة دائمة بكل القوانين القديمة والجديدة، وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على الصعيد الولائي، وكذا التعليمات فيقصد بها اللوائح والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية.

3- احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية: تم النص على هذه الصلاحية في نص المادة 133، وحسب المادة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن العلم الوطني النشيد الوطني رمزان للجمهورية.

4- القيام بمهام الضبط الإداري: يتولى الوالي اختصاصات الضبط الإداري، ويقصد بالضبط الإداري حق الإدارة في فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد وتهدف من خلالها إلى حماية النظام العام بكافة عناصره:

* **الحفاظ على النظام والأمن والسكينة العمومية:** طبقا لنص المادة 144 من قانون الولاية فإن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية. عن طريق اتخاذ كافة الاجراءات التي يطمئن الفرد على نفسه وماله، كمنع المظاهرات وكافة الأنشطة الضارة والخطيرة، ومنع العصابات التي

¹. المادة 110 من قانون الولاية 12-07.

تسطو على أموال السكان، ومنع الجرائم ومختلف الأعمال الضارة بالمواطن. كما يقع عليه القضاء على مصادر الازعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استخدام الوسائل المتعلقة للراحة كمكبرات الاصوات. ولضمان هذه القرارات يمتلك الوالي امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة لتصرف والعمل من أجل المحافظة على النظام العام، ويمتلك على الخصوص وضع تحت التصرف مصالح الأمن، حيث يلتزم رؤساء المصالح الأمنية بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية¹، كما يمكن للوالي أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير، وذلك في الحالة الاستثنائية، ووضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها².

* **الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية:** ويقصد به اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد، وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يصدر لوائح يمنع بها تعريض المأكولات لتلوث أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها على الهواء الطلق ودون اتخاذ الاجراءات الصحيحة، ويتولى الوالي السهر على اعداد مخطط تنظيم الاسعافات في الولاية وتجنبه وتنفيذه، ويمكن له في إطار هذه الصلاحية، تسخير الأشخاص والممتلكات طرق لتشريع والتنظيم المعمول بها³.

5- الضبط القضائي: منح المشرع الجزائر للوالي صفة الضبط القضائي بموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية⁴، حيث يتخذ الوالي الاجراءات اللازمة لإثبات الجرح والجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة. ويشترط لممارسة هذه السلطة من طرف الوالي توفر الحالات التالية:

. أن تكون الجرائم ضد أمن الدولة.

. أن تكون الجرائم مرفوعة بأنها جنحة أو جنائية.

. أن تتوفر في تلك الجرائم وجه الاستعجال.

. ألا يكون الوالي قد علم بأن السلطة القضائية قد أخطرت بالجريمة⁵.

6- الصلاحيات الرقابية: يمارس الوالي رقابة وصائية على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي، طبقا لأحكام المنصوص عليها في قانون البلدية 11-10، وهي تأخذ نفس الصورة والأشكال الرقابية التي تمارس من سلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي الممثلة في وزير الداخلية.

1. المادة 115 قانون 07-12.

2. المواد 116-117 من القانون 07-12.

3. المادة 119 قانون الولاية 07-12.

4. القانون رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الاجراءات الجزائية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48 الصادرة في 10/06/1966.

5. المادة 28 من القانون رقم 66-155.

كما يمارس الوالي رقابة رئاسية على مجموع موظفي الولاية وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحيات بصفته ممثل لدولة، وأيضا على جميع مدراء المصالح غير الممركزة للدولة المتواجدة على مستوى الولاية.

ثانيا/ صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية

خلاف للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وقد تم التطرق إلى هذه الصلاحية في الفصل الأول من الباب الثالث من قانون الولاية 07-12 تحت عنوان "سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية، وبهذا سنتناول هذه الصلاحيات كم يلي:

أ/ **سلطات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** يتولى الوالي في إطار هذه الصلاحية ما يلي:
- **تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي:** يتولى الوالي تنفيذ المداوات التي يتداول بشأنها المجلس الشعبي الولائي¹، وحدد قانون الولاية الوسيلة التي تم بموجبها تنفيذ هذه المداوات في نص المادة 124 منه حيث نص على أنه "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب" أي الباب الثالث. وتندرج قرارات الوالي في مدونة القرارات الادارية الخاصة بالولاية وهذا بعد نشرها حسب الأشكال المنصوص عليها قانونا.

- **الإعلام:** إن صلاحيات الوالي في مجال الاعلام فيما يتعلق بمداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في:
* تقديم تقرير عند افتتاح كل دورة عادية عن تنفيذ المداوات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي خلال الدراسات السابقة، كما يقوم باطلاع المجلس سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية².
* ألزم القانون الوالي باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بها³.
* يتولى وضع تحت التصرف لرئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والامكانيات والوسائل الضرورية لتأديبه المهام⁴.

ب/ **تمثيل الولاية:** خلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ويكون تمثيل الوالي للولاية في الحياة المدنية والسياسية وأمام القضاء.

1. المادة 102 من قانون الولاية 07-12.

2. المادة 103 من القانون 07-12.

3. المادة 104 من القانون 07-12.

4. المادة 67 من القانون 07-12.

. تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية: طبقا لنص المادة 105 من فائفة الولاية 07-12 فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم تعازي والتهانى أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية وبالتالي حضور الاحتفالات الوطنية والدينية والشعبية وغير ذلك من النشاطات، والأعمال الإدارية فتتعلق بالعقود التي يمضي عليها باسمها ولصالحها أو أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل وخارج الوطن.

. تمثيل الولاية أمام القضاء: بموجب المادة 106 من قانون الولاية 07-12 تمثل الولاية أمام القضاء من طرف الوالي.

ج/ الصلاحيات المالية للوالي: يتولى الوالي إعداد وتحضير الميزانية الولاية، وهو الأمر بالصرف عليها، وهذا ما نصت عليه المواد 107 و160 من قانون الولاية 07-12.

كما يتولى الوالي في إطار هذه الصلاحيات نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة غير أنه لا يجوز إجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص¹.

ملاحظة: نظرا إلى المركز السامي والوظيفة الهامة والحساسية التي يضطلع بها الوالي، فإن هذا جعله في مركز أقوى من مركز المجلس الشعبي الولائي، ويظهر هذا الضعف في كون المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بالديمومة في التسيير، فهو يعقد أربع دورات في السنة² وهذا ما يجعله غير قادر على الإلمام بكل الصلاحيات المخولة له، عكس الوالي الذي يعقد اجتماع كل أسبوع بأعضاء المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية³، كما يحضر اجتماعات المجلس الشعبي الولائي وهذا ما يجعله على علم بكافة المستجدات على مستوى الولاية.

كما أن الوالي يتدخل في سير عمل المجلس الشعبي الولائي، وذلك بطلب عقد دورات غير عادية والمشاركة في تحديد جدول أعمال الدورة وتاريخها، إضافة إلى أنه يمكن أن يتدخل أثناء أشغال الدورة بطلبه أو بطلب من أعضاء المجلس⁴.

في المقابل لا يملك المجلس الشعبي الولائي وسائل تأثير فعالة على الوالي، سوى التزام هذا الأخير بتقديم تقرير عند افتتاح كل دورة عادية عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، وإطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا عن نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية⁵.

1 . المادة 70 من قانون الولاية 07-12.

2 . المادة 14 من قانون الولاية 07-12.

3 . المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

4 . المواد 15-16-24 قانون 07-12.

5 . المادة 103 من نفس القانون.

كما يقوم الوالي باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي¹.

الفصل الثاني: صور النشاط الإداري

المحور الأول: النظرية العامة للضبط الإداري

وجود الحريات المطلقة دون قيد أو ضبط يؤدي إلى الفوضى وعدم الاستقرار، فالتقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدتها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى، والإفراط في أمنة المجتمع على حساب الحريات يؤدي بالضرورة إلى إعدام الحرية من جذورها ويصبح النظام الحاكم مستبدا ومتعسفا، ما يناقض فكرة العدالة ودولة القانون، إذن كيف يمكن التوفيق بين كل من الحرية؟ وكيف يتم تطبيق قاعدة أن الحرية هي الأصل والتقيد هو الاستثناء؟

إذن: كيف يمكن ضبط وتأطير ضبط السلطة للحرية، وكيف يمكن ضمان عدم التجاوز في ظل تطور مفاهيم الحرية من جهة ومفهوم النظام العام من جهة أخرى؟

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه

حسب نص المادة 4 من حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي 1789 " إن حرية الفرد تلقى حدها الطبيعي عند ممارسة سائر أفراد الجماعة لحياتهم بالمثل"

فحرية الفرد حرية نسبية تقف حين تبدأ حريات الآخرين، لذلك تضبط بـ:

* القواعد القانونية التي تضع حدود الحقوق والحريات والتوازن والاستقرار بين الحرية وبين المحافظة على النظام والصالح العام. الضبط التشريعي.

* تتدخل السلطة الإدارية لتفرض قيود كذلك على هذه الحريات عن طريق ما تتمتع به هيئات الضبط الإداري من صلاحيات الضبط الإداري، فالهدف هو تنظيم التمتع بالحقوق والحريات التي كرستها على أساس من المساواة وحسن الاستعمال، وضمن المحافظة على النظام العام.

¹ . المادة 104 من نفس القانون.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

الضبط الإداري صورة من صور النشاط الإداري الأكثر خطورة، ويتطلب توضيح مفهوم الضبط الإداري التطرق للعناصر التالية:

الفرع الأول: تعاريف الضبط الإداري وتحديد طبيعته

اختلف كل من الفقه والقضاء الإداري في وضع تعريف دقيق للضبط الإداري بالنظر للمرونة التي تميز هذه الوظيفة.

01/ الضبط في اللغة: ضبط الشيء حفظه بالحزم ورجل ضابط أي حازم، والضبط لزوم الشيء، والضبط تحديد دقيق، ويعني التدوين كضبط واقعة أي تحرير محضر لها، وكلمة بوليس مشتقة من الكلمة اللاتينية politia والتي كانت تعني دستور المدينة أو دستور الدولة، ثم صارت تعني كل تنظيم أو كل شيء حكومي. - الضبط الإداري police administrative ويعني البوليس الإداري أي مجموع الأنظمة التي تحافظ على النظام العام.

02/ الضبط اصطلاحاً: عرفت فكرة الضبط الإداري تطوراً ملحوظاً نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وترجع أهمية هذه إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته المختلفة.

وتعددت وتنوعت التعاريف حول الضبط الإداري، وذلك بحسب نظرة كل منهم للضبط، ما يستوجب تعريف الضبط الإداري لغوياً، وتشريعياً، وفقهياً.

ويثير مصطلح الضبط معنيين، معنى عضوي ومعنى موضوعي.

* المعنى العضوي: مجموع الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في إطار السلطة التنفيذية، أو مجموع الموظفين المكلفين بمهمة الضبط.

* المعنى الموضوعي أو الوظيفي: النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بغرض ضمان المحافظة على النظام العام.

03/ الضبط في التشريع

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يضع تعريف للضبط الإداري، وإنما تناول فقط أغراضه وبصورة عارضة، فمثلاً وحسب المادة 114 من قانون الولاية 12-07 أن الوالي مسؤول عن الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العام، وحسب المادة 94 من قانون البلدية 10/11 على التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومي، وهكذا المراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء سارت على نفس المنوال.

04/ التعاريف الفقهية للضبط الإداري

إتجه الفقهاء إلى محاولة وضع تعريف محدد له، إلا أنهم اختلفوا في ذلك، ويرجع ذلك إلى تباين النظرة إلى وظيفة الضبط الإداري، ويرى البعض أنّ الضبط الإداري غاية في ذاته تسعى إليه سلطات الدولة، بينما يرى جانب آخر بأنّ الضبط الإداري قيد على الحريات العامة، وذهب فريق ثالث إلى الاهتمام بأساليب الضبط الإداري وصور نشاطه وأغراضه، ورأى جانب من الفقه عرف الضبط الإداري من زاوية أهدافه، والتي من أجلها يمارس الضبط، والمتمثلة في الطابع الوقائي، فمثلا حسب Maurice Hauriou هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة، وحسب André Délaubadaire هو شكل من أشكال تدخل بعض الهيئات الإدارية، يتضمن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام، بينما George Vedel يرى أن الضبط مجموع أصناف النشاطات التي يكون موضوعها إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لإقرار النظام العام.

الفرع الثاني: تمييز وظيفة الضبط الإداري عن باقي وظائف الدولة

1/ التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

الضبط التشريعي هو مجموع التشريعات الصادرة عن البرلمان والتي يكون موضوعها تنظيم ممارسة الحقوق والحريات الفردية التي نص عليها الدستور والقيود الواردة عليها، بمعنى أن الحقوق والحريات بعد أن يكرسها الدستور يحيل هذا الأخير للسلطة التشريعية حتى تنظمها وتحدد نطاق ممارستها، وتتدخل السلطة التنفيذية في إطار تلك التشريعات البرلمانية لحماية النظام العام بواسطة اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية مركزية ومحلية.

تملك السلطة التنفيذية سلطات الضبط الإداري بالاستقلال عن القوانين بواسطة لوائح الضبط المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار توزيع الاختصاصات بين البرلمان والسلطة التشريعية، حيث يمكن للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن قيودا على الأفراد، قد تكون تنفيذيا لقوانين أو تتضمن قيودا جديدة بشرط ألا تخالف قوانين موجودة.

ملاحظة: لا يقتصر الضبط التشريعي على تنظيم وضبط الحقوق والحريات بل يتعداها إلى تنظيم المرافق العمومية والمشاريع العامة، والضبط التشريعي ينظم نشاطا للأفراد فيخضعه لقيود معينة، لكنه لا يتقيد بأهداف النظام العام فقط، وإنما يمكن أن يفرض قيودا أخرى لتحقيق أهداف أخرى.

أمثلة عن التشريعات الصادرة في مجال الضبط:

* القانون رقم 18-11 المؤرخ 02 / 07 / 2018 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ، ج.ر 46

* القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19-07-2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

* القانون رقم 11-09 المؤرخ في 05-06-2011 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه.

* القانون رقم 11-04 المؤرخ في 17-02-2011 المحدد للقواعد المنظمة للترقية العقارية.

2/ التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام

أجمع الفقهي في فرنسا بعد سنة 1950 على أن الضبط الإداري والمرفق العام وظيفتين مختلفتين من حيث طبيعة النشاط، (يقوم المرفق العام بتقديم خدمات وحاجيات، ويقوم الضبط الإداري بضبط النشاط الخاص للأفراد وتنظيم الحريات بهدف المحافظة على النظام العام).

لكن يوجد حاليا نوع من التقارب بين الوظيفتين، انطلاق من المعيار العضوي حيث يعتبر الضبط الإداري مرفقا عاما على اعتبار أنه مجموعة من الموظفين يضعون قواعد وقرارات وأعاون ينفذون.

ويمكن اعتبار الضبط الإداري مرفق عام ذو طبيعة خاصة ترتبط بمجموعة من الاعتبارات من أهمها:

- الهدف من وظيفة الضبط الإداري لا يتعلق بتقديم حاجيات وخدمات.

- يوجد مرفق الضبط الإداري بوجود الدولة.

- ليس لمرفق الضبط الإداري مستعملين محددين على خلاف المرافق الأخرى، فكل الأفراد لهم الحق في الاستفادة من المرفق.

- احتياج كل المرافق العامة لوظيفة الضبط الإداري في حالة وجود إخلال بالنظام العام لكفالة سير المرافق العامة، مثلا فرض التلقيح الإجباري لتلاميذ المدرسة.

- يمكن إسناد المرفق العام لشركات خاصة أو أفراد، بينما مهمة الضبط الإداري لا يمكن إسنادها لخطورتها وخطورة إجراءاتها لهؤلاء، حيث تبقى حكرا على الهيئات العامة.

3/ التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

هناك صعوبة في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي فهما يشتركان في هدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسلوب والوسائل، فالهدف من الضبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي.

يتدخل أعاون الضبطية القضائية لتتبع الجريمة بعد وقوعها للعقاب بعد عجز سلطات الضبط الإداري عن توقيف مسار الجريمة قبل وقوعها، لكن يبقى رغم ذلك الضبط الإداري لمنع تفاقم الاضطرابات والفوضى.

بجمع بعض أعاون الضبط بين الوظيفتين: مثل فيتمتع رئيس البلدية والوالي ورجال الشرطة والدرك في إطار تنظيم المرور أو تطبيق قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري بسلطة الضبط الإداري، بينما يقومون بمراقبة أماكن معينة أو أشخاص معينين للاشتباه بهم أو ملاحقة مجرمين كوظيفة الضبط القضائي، وهنا تظهر فائدة وصعوبة التمييز بين الوظيفتين.

أ/ أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

* أعمال الضبط الإداري تخضع لإشراف ورقابة السلطة التنفيذية، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف السلطة القضائية (النيابة والقضاء).

* اختلاف الجهة المختصة بالمنازعات، إذ يختص القضاء الإداري بمنازعات الضبط الإداري، بينما تختص المحاكم العادية بمنازعات الضبط القضائي.

* نشاط الضبط الإداري يقبل الطعن بالإلغاء ويخضع لإجراءات وقف التنفيذ، وعلى العكس من ذلك لا يقبل نشاط الضبط القضائي الطعن بالإلغاء وإنما لطعون أخرى كالمعارضة، الاستئناف والنقض، كما لا يخضع لإجراءات وقف التنفيذ.

* يمكن أن تثير أعمال الضبط الإداري مسؤولية الإدارة، أما بالنسبة لأعمال الضبط القضائي، فإثارة مسؤولية الدولة عن الأخطاء الواقعة من سلطة الضبط القضائي تحكمها قاعدة انتفاء المسؤولية إلا إذا قرر المشرع عكس ذلك صراحة. (واردة في الجزائر)

ب/ معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

*/ **المعيار العضوي:** تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الضبط الإداري، وتقوم بوظيفة الضبط القضائي السلطة القضائية ممثلة في القضاة وأعضاء النيابة العامة ومأموري الضبط القضائي، لكن لا يحتوي المعيار حالة الازدواج الوظيفي التي يتميز بها بعض الموظفين العموميين كرئيس البلدية والوالي وأعوان الشرطة القضائية، بالإضافة إلى ارتكاز هذا المعيار على ظاهر الأمور دون مضمونها وجوهرها.

*/ **معيار الهدف (المعيار الغائي):** الغاية من الضبط الإداري وقاية النظام العام من الجرائم بمنعها من الحدوث، أما الضبط القضائي فغاياته قمع الجرائم بالكشف عنها والتحقيق فيها وجمع الأدلة وتمكين العدالة الجنائية من المجرم لتحاكمه.

يركز معيار الغاية على الهدف من الإجراء دون الاهتمام بالهيئة التي اتخذته، فتكون وظيفة الضبط من طبيعة قضائية إذا كان الهدف منها العقاب وتكون من طبيعة إدارية إذا كان الهدف منه الوقاية من الاضطرابات التي تهدد النظام العام.

قد ينتج عن تطبيق المعيار الغائي التحول في طبيعة الإجراء من ضبط إداري إلى ضبط قضائي، فقد يؤدي إلى وصف إجراء الملاحقة لشخص ما بالضبط القضائي في حالة الاعتقاد بأنه ارتكب جريمة خلافا للواقع.

وتوجد بعض الاستثناءات على تطبيق المعيار الغائي تتمثل فيما يلي

- الوقائية لبعض تدابير الضبط القضائي، مثل إجراء الحبس المؤقت.
- العقابية لتدابير الضبط الإداري، مثل العقوبات الإدارية كسحب الرخص وغلق المحل، طرد أجنبي...
- الخلط بين التدبيرين أو الإجراءين في حالة المراقبة والتفتيش.

*/ **المعيار الموضوعي:** يركز على موضوع الإجراء، فإذا كان يدخل في نطاق المراقبة والإشراف من أجل المحافظة على النظام العام فهو إجراء ضبط إداري، أما إذا كان مضمونه الاستدلال والبحث عن الجرائم ومعاينة مرتكبيها فهو إجراء ضبط قضائي بغض النظر عن الهيئة التي صدر منها.

والمثال على ذلك عون الشرطة مثلا عندما يتدخل في إطار وظيفة الضبط الإداري لتنظيم المرور، ثم تحدث مخالفة اجتياز حاجز المراقبة، فيتدخل بصفته ضابط شرطة قضائية لكون الإجراء تم بعد وقوع الفعل بهدف العقاب عليه.

***/ مدى تبني القضاء للمعايير الفقهية:** تردد القضاء الفرنسي في الاخذ بمعيار واحدا دون المعايير الأخرى بسبب تشعب مجالات تدخل هيئات الضبط الإداري.

وأكد المجلس الدستوري الفرنسي على صحة المعيار الغائي في:

* قرار 109/79 بتاريخ 09-01-1980، مدى دستورية القانون المتعلق بالوقاية من الهجرة غير الشرعية، مؤكداً أن إجراء طرد الأجانب هو إجراء ضبط إداري، لأن أهدافه متميزة عن أهداف العقاب الجنائي.

* قرار 467/2003 المؤرخ في 13-03-2003 فحص القانون المتعلق بالأمن الداخلي، حيث اعتبر أن إجراء مراقبة السيارات وحقائب المسافرين في المطارات مشروع، وهو من إجراءات الضبط الإداري، لأن الهدف منه وقائي وليس ردعي.

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري

الفرع الأول: الضبط الإداري العام

مجموع القرارات والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في جميع المجالات وأوجه النشاط الفردي للمحافظة على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية لمنع حدوث الاضطرابات والفوضى.

يصنف هذا النوع من الضبط الإداري حسب مجال تطبيقه أو إعماله إلى ضبط إداري عام وطني يشمل جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص وضبط إداري عام محلي يشمل جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص

صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحريةهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد، ونكون في مواجهة ضبط إداري خاص من حيث:

* الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري: حيث يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئياً عن هيئة الضبط الإداري العام، ومثال ذلك ضبط الصيد للوالي بدلاً من رئيس البلدية بنص القانون 04-07 المتعلق بالصيد، ضبط السينما لوزير الثقافة في مجال منح التأشيرات والرخص لاستيراد وإنتاج وعرض الأفلام وليس للوزير الأول، لكن المبدأ العام أن سلطات الضبط الإداري العام هي نفسها التي يمنحها المشرع سلطات الضبط الإداري الخاص.

* التدابير المتخذة: يكون ضبطاً إدارياً خاصاً عندما يمارس بتدابير وإجراءات مختلفة عن تلك التي يمارس بموجبها الضبط الإداري العام، فمثلاً: في مجال ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أخذ قرار منح الرخصة إلا بعد استشارة لجنة تصنيف الأعمال السينماتوغرافية، فلا يمكن منح التراخيص في مجال إنشاء المؤسسات

المصنفة من طرف الوزير أو الوالي حسب الحالة، إلا بعد القيام بدراسة أو موجز التأثير على البيئة ودراسة خطر وتحقيق عمومي.

* الهدف المحدد: الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفا كليا أو جزئيا عن هدف الضبط الإداري العام وهو المحافظة على النظام العام، فمثلا: هدف وظيفة الضبط الإداري في مجال الصيد هو حماية بعض أصناف الحيوانات في طريقها للانقراض، ويهدف الضبط في مجال الآثار لحماية التراث الأثري من الاعتداء عليه. فيهدف ضبط الإشهار باللوحات الاشهارية للمحافظة على البيئة، ويهدف ضبط السينما إلى حماية الطفولة والشباب واحترام شرف الإنسان.

* التحديد من حيث الموضوع أو الأشخاص: يكون ضبطا إداريا خاصا إذا تعلق بتنظيم نشاط معين بتشريعات خاصة بالنظر لخطورة وأهمية النشاط، حيث تمنح سلطة الضبط الإداري الخاص سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، وهي تتعلق مثلا بالنشاطات الخطيرة الضارة بالصحة، المقلقة للراحة، قوانين تنظيم المرور، إقامة المبان، ويكون ضبطا إداريا خاصا إذا كان يخص طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب، البدو والرحل.

الفرع الثالث: فائدة التمييز بين الضبط الإداري العام والخاص

يهدف الضبط الإداري العام لحماية النظام العام، أما الضبط الإداري الخاص فله هدف حماية النظام العام وأهداف أخرى، فمثلا: الهدف من الضبط الإداري الخاص حماية النظام العام في قسم منه مثل الضبط المتعلق بالمسافرين والأجانب.

فالضبط المتعلق بالأماكن العمومية الهدف الخاص في المحافظة على هذه الأماكن وحمايتها، أما الهدف العام فيتمثل في حماية أمن المواطنين بتنظيم المرور فيها، والهدف الخاص في مجال الصيد البحري أو البري في حماية الثروة الحيوانية المهددة بالانقراض والهدف العام في حماية الصيادين والسياح المتجولين..

المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري

يتمحور هدف وظيفة الضبط الإداري حول النظام العام. وتعد فكرة النظام العام فكرة مرنة متطورة بتطور الزمان والمكان، فكرة واسعة وشاملة لكل فروع النظام القانوني، وتختلف من فرع لآخر من حيث المضمون. -عناصره الثلاثية التقليدية هي: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

- هناك اتجاهات حديثة في الفقه والقضاء والتشريع توسع من أبعاد الضبط الإداري وأهدافه لتشمل النظام العام الخلفي (الآداب العامة)، النظام العام المتعلق بجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي.

المطلب الأول: الأهداف التقليدية للضبط الإداري

الفرع الأول: مفهوم النظام العام

مجموع الشروط اللازمة لاستتباب الأمن والآداب العامة، التي لا غنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين بما يتناسب وعلاقاتهم الاقتصادية. والملاحظ على هذا التعريف أنه واسع جدا يركز على تحديد المتطلبات التي تعد أساسية لحماية الحياة في المجتمع .

عرف هوريو حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى " وذلك معناه أن الهدف من الضبط سلبي لا يسمح بوقوع اضطرابات، ولا يتدخل إلا إذا حدث التهديد بالنظام العام". وقد تطور هذا التعريف بعد ذلك إلى البعد الإيجابي بارتكازه على تحديد واجبات الدولة لتحقيق الاستقرار نتيجة توسع وتشعب تدخلات هذه الأخيرة، وتطور الاجتهاد القضائي وما تبعه من اتساع لفكرة النظام العام.

وقد أكد الدكتور محمد عصفور على أنه لا يمكن أن يعرف النظام العام التقليدي تعريفا سلبيا وهو اختفاء الإخلال، وإنما يجب أن ينطوي على معنى استثنائي يتجاوز النتيجة المباشرة، ولذلك لم يعد الهدوء العام مثلا يعني اختفاء الضجة والاضطرابات الخارجية وإنما يعني راحة السكان، بمعنى اختفاء الجانب السلبي لتحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الانسجام في المجتمع.

وذهب الفقهاء إلى تحديد مضمون فكرة النظام العام، ولكنهم اختلفوا في شموله للجانب المادي فقط أم المعنوي أيضا، لتغطي كافة صور النشاط الاجتماعي.

الفرع الثاني: خصائص النظام العام

01/ النظام العام عاما: يشمل ويطبق على جميع المواطنين في الدولة في أمنهم وصحتهم وسكينتهم، والمقصود بالعمومية هنا أن الإخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، حيث أن الأفعال التي تتعلق بالملكية الخاصة تخرج عن مجال الضبط الإداري ما لم يكن لها مظهرا خارجيا يهدد النظام العام، كالأصوات المنبعثة من مذياع أو مكبرات صوت، بمعنى آخر ليس لسلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية ما لم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية: مثال: تستطيع سلطات الضبط الإداري أن تأمر بهدم منزل حفاظا على صحة المارة، وليس لها أن تأمر بهدم جدار داخل منزل الا اذا كان يهدد السلامة الداخلية للمبنى (مجلس الدولة الفرنسي بقرار 1955)

02/ النظام العام ماديا أو معنويا: فالمقصود بالنظام العام المادي هو المظهر الخارجي الملموس أو المسجد، أي كل الأسباب المادية التي تمس الصحة العامة أو السكينة العامة أو الأمن العام، أما الجانب الأخلاقي فالمقصود به كل ما يتعلق بالنظام الخلقي والآداب العامة، والذي يؤدي إلى تهدم الحياء الخلقي، والذي قد يؤدي إلى اضطراب النظام العام المادي.

03/ النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة: فلا يجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصرفاتهم واتفاقاتهم، على اعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة. ولحسم المنازعة يجب إيجاد نظام ذو أولوية يطبقه القاضي على حساب الحقوق والحريات، والذي

يبقى له الدور الاجتهادي في تكوين فكرة النظام العام من خلال التفسير، بالإضافة إلى الدور الكبير للتقاليد والأعراف التي قد تؤثر بشكل أكبر ولو باعتبارها مصدرا ماديا للقانون.

04/ يتسم النظام العام بالمرونة والتطور والنسبية: يختلف مفهومه وإطاره باختلاف الزمان والمكان، يختلف داخل الدولة الواحدة وبين الدول (سواء كانت ليبرالية أو اشتراكية). ويتطور بتطور فلسفة النظام الاجتماعي السائد ويرتبط بالمذهب السائد، لذلك لا يمكن للمشرع أن يضع له تعريفا محددًا وثابتًا.

الفرع الثالث: العناصر التقليدية للنظام العام للضبط الإداري

01/ المحافظة على الأمن العام: توفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره سواء كان إنسان، حيوان أو الطبيعة أو شيء سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية .
فمهمة الدولة في مجال وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على السلامة العمومية، بالعمل على منع الأخطار المهددة لها بطريقة وقائية من خلال:

-تنظيم المرور في مختلف الأماكن والطرق، وتنظيم وقت للسير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركوب، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة وتنظيم كفاءات المراقبة التقنية للسيارات.
مثلا المرسوم الرئاسي 15-228 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، يهدف إلى تحسين تدابير الحفاظ على النظام والأمن العام)

-اتخاذ التدابير اللازمة لمنع المظاهرات والاجتماعات إذا كانت تهدف للإخلال بالأمن العام، بمنع منح الرخص أو فسخها بالقوة المادية إذا بدأت.

- اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرق أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.

-اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الحوادث الناتجة عن الطبيعة، أو الأشياء بهدم المنازل الآيلة للسقوط مثلا.

-القضاء على الحيوانات المسعورة والمفترسة.

- منح قانون البلدية لرئيس البلدية المهام السابقة في مجال المحافظة على الأمن. ويستطيع الوالي مثلا اتخاذ التدابير الأمنية بناء على التقارير التي توجه له دوريا من طرف مصالح الأمن بموجب قانون الولاية.

02/ المحافظة على الصحة العامة: حماية الصحة العامة حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة وكل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية والتي يتمثل بعضها في :

* وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن والطرق والمؤسسات العمومية وخصوصا الاستشفائية منها والمنشآت الصناعية والتجارية.

*تدابير ضمان نظافة مياه الشرب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية وضمان الظروف الصحية لها في المحلات التجارية والمطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات وخلو العاملين فيها من الأمراض، ويشمل مسالخ الحيوانات.

*اتخاذ التدابير اللازمة للتطعيم الإجباري للصغار والكبار ضد جميع الأمراض.

*مكافحة الأمراض المعدية والمتقلة والوقاية منها.

*حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه وفي جميع الأماكن .

* تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية.

03/ المحافظة على السكنية العامة: أن يعيش أفراد الدولة في هدوء وراحة، ومن أجل ضمان ذلك تتولى سلطات الضبط الإداري واجب القضاء على جميع مصادر الإزعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة ليلا ونهارا بواسطة:

-منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم بترخيص أو إذن في أوقات محددة.

-القضاء على الاضطرابات والمشاجرات في الطرق والأماكن العمومية.

-القضاء على جميع مصادر الأصوات المزعجة والمقلقة للراحة المنبعثة سواء من المذياع أو المشاريع الصناعية أو البناء، ونقلها خارج المناطق الأهلة.

-أكد مجلس الدولة الفرنسي على حق هيئات الضبط في تنظيم استخدام الأجراس في الكنائس.

-يدخل في إطار ضمان السكنية العامة المحافظة على الآداب العامة في الملاهي مثلا، لأنها تؤدي إلى المساس بالسكنية العامة.

المطلب الثاني: الأهداف الحديثة للضبط الإداري

توسعت أهداف الضبط الإداري إلى أهداف الآداب العامة وجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي.

أصبحت الدولة فاعلا من الفواعل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوسعت وظيفتها الضبطية، لتشمل المحافظة على استقرار الحياة في المجتمع وتوازنها، وصارت الوظيفة الضبطية لا تتميز بطابع الاستثناء المقيد للحرية بل بطابع الضابط الأصيل لها.

الفرع الأول: النظام العام الخلفي (الآداب العامة)

يتضمن النظام العام حماية الأخلاق والآداب العامة، بعدما كان مقتصرًا على المظاهر المادية المحسوسة التي تهدده، ولا يعتد بالجوانب الأدبية أو الأخلاقية إلا إذا كان من شأنها تهديد النظام المادي. وهناك من يعرف تدخل القضاء الإداري الفرنسي ليوسع من سلطات الضبط الإداري المشروعة لحماية النظام الخلفي في قضية **Luthesia**، حيث أجاز لرئيس البلدية حظر عرض أفلام سينمائية التي تضر بالنظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم.

ويشمل البعد الخلفي والآداب العامة مجالات السينما، المسرح والمطبوعات وغيرها، ومن الأحكام التي أجاز فيها مجلس الدولة الفرنسي إجراءات الضبط الإداري:

*قرار مجلس الدولة الفرنسي 29-01-1937 مشروعية منع بعض المطبوعات من رئيس البلدية لأنها تتضمن عبارات ومواقف ضارة بأخلاق الشباب، وقرر 1941 صحة قرار منع حفلات الرقص في بعض المقاهي ومنع دون سن 18 من دخول الحانات.

*منع عرض الأفلام الخليعة، ويتم الضبط الإداري هنا بواسطة مراقبة صالات السينما واللهو والأماكن العمومية.

ملاحظة: تتعرض الآداب العامة للتطور والتغير بتغير المجتمع، فكان منع مصارعة الملاكمة، ومنع التجول بلباس السباحة سابقا في الدول الأوروبية، ويمكن بالدول العربية والإسلامية أن يدخل في مجال الأخلاق والآداب العامة:

*منع المساس بالشعائر الدينية والتقاليد والعادات الإسلامية السمحة.

*ارتكاب المخالفات ضد الأسرة والآداب العامة.

*منع الدعارة واللباس الفاضح والتصرفات المخلة بالآداب في الأماكن العمومية. (مشروعية قرار الوالي بغلق مخمرة لمدة 6 أشهر للمحافظة على النظام العام والآداب العامة قرار مجلس الدولة يوم 2002/09/23 قضية والي ولاية الجزائر ضد ب ف)

الفرع الثاني: جمال ورونق المدن وروائها

اختلف الباحثون في تحديد معايير الجمال ونماذجه، لعدم اتفاق نظرة الإنسان حول هذه المعايير، لكن هناك من حدد ستة معايير للجمال هي: الترتيب، الإيقاع، التماثل، التناسب، الديكور والتوزيع. وتم حصر عنصر جمال الرونق والرواء في المدن، التي هي تجمع حضري لعدد كبير من السكان على أرض كبيرة. وتم حصر العناصر التي تدخل في جمال المدينة وروائها كالتالي:

* ترميم المباني القديمة وتشبيد العمارات ونظافة البيئة وتنظيم لوحات الدعاية والإعلان في المدينة:

- ترميم المباني القديمة التراثية والأثرية: وتدخل هذه الحماية في إطار القيمة الجمالية للمدن والموقع الأثري وطابعه المعماري والتاريخي، مثل المساجد، القلاع، الأسواق، الحمامات، القصور والساحات، ونصت التشريعات على ترميم المباني التراثية والأثرية وصيانتها بل جعلتها هدف للضبط الإداري (القانون 98-04 في 15-06-1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، منح وزير الثقافة سلطة رفض منح الترخيص بإنجاز مشروع في المناطق الأثرية أو المحمية، وحسب القانون 01-20 في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتميمته المستدامة فإن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يهدف إلى حماية التراث التاريخي وترميمه وتميمته)

- بناء وتشبيد العمارات: يضيء بناء المدن طابع جمالي متناسق، فتتميز العمارات فيها والأسواق والمرافق والطرق بأشكال متناسقة من حيث الألوان، الطلاء والتصميم المعماري المتميز، بناء على خلفيات ثقافية وتاريخية كما تشمل المحلات التجارية والترفيهية والخدماتية. مثلا المظهر الجمالي حسب القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها هو: انسجام الأشكال ونوعية واجهات البناء بما فيها تلك المتعلقة بالساحات الخارجية وهو من الصالح العام. والقانون 02-08 في 08-05-2002 المتعلق بشروط

إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها إلى التنظيم لتحديد مهام هيئة المدينة الجديدة وتنظيمها وكيفيات سيرها. ويهدف القانون 01-20 إلى تنمية منسجمة للإقليم الوطني على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي.

-المحافظة على نظافة البيئة: تلتزم البلدية بناء باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لرفع المخلفات والقمامة الناتجة عن المنازل والمحال التجارية وكل أماكن العمل والنشاطات التجارية... وهناك نصوص خاصة تضبط كيفية التخلص من هذه الأخيرة، من أهمها القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

-تنظيم لوحات الدعاية والإعلان: كافة أنواع اللوحات العادية والإرشادية أو أعمدة الإنارة التي توضع على الأرصفة وعلى المحلات التجارية وأسطح العمارات. ويشترط فيها ألا تتعارض مع الأعراف والتقاليد والأخلاق والعادات وأن تراعي مقتضيات الأمن والسلامة وعدم تشويه المناظر الطبيعية أو الآثار، مثلاً يجب إلصاق الإعلانات الانتخابية في أماكن محددة.

* تشجير المدينة وتزيينها والاهتمام بحدائقها

-الاهتمام بالجانب الثاني المتعلق بنقل الطبيعة إلى المدن بواسطة التشجير، توسيع المساحات الخضراء، الاهتمام بإنشاء الحدائق وتزيين تقاطعات الطرق. وعملية التشجير في المناطق الصحراوية والغابات والسهوب والمدن خصوصاً على حواف الطرقات وفي الحدائق العامة وتزيين تقاطعات الطرق بواسطة النوافير المائية والأشكال الهندسية المعبرة عن تطور حضاري وثقافي وتكنولوجي وعمراني معين لإعطاء صورة جمالية مريحة للنفس. والاهتمام بفتح أكبر عدد ممكن من الحدائق.

ملاحظة: موقف مجلس الدولة الفرنسي من عنصر الجمال

مر موقف مجلس الدولة الفرنسي لعنصر الجمال كهدف للضبط الإداري بمرحلتين:

* عدم القبول: حيث قضى قراره بتاريخ 04-05-1928 في قضية Leroy أن السلطة القائمة على وظيفة الضبط لا يحق لها استهداف المظهر الجمالي إلا بناء على نصوص خاصة.

* القبول: تراجع عن اجتهاده في قضية اتحاد نقابات المطابع الباريسية، واعتبر قرار حضر توزيع المنشورات على المارة خشية إلقاءها في الشارع بعد قراءتها تشويهاً لرونق المدينة وجمال روائها، وقد استقر اجتهاده على ذلك.

الفرع الثالث: النظام العام الاقتصادي

توسع الضبط الإداري بسبب واتساع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ظهور مفهوم النظام العام الاقتصادي، فصار النظام العام يهتم بحماية الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور، الأسعار، التمويل بالمواد والمنتجات، تنظيم عمليات التصدير والاستيراد والتعامل بأوراق النقد والبورصة ومكافحة التضخم النقدي، مثال عن قرارات تنظيمية للضبط الاقتصادي:

- مرسوم تنفيذي رقم 07-402 مؤرخ في 25-12-2007 يحدد أسعار سميد القمح الصلب عند الإنتاج وفي مختلف مراحل توزيعه.

- مرسوم تنفيذي رقم 14-05 مؤرخ في 09-01-2005 يحدد كميّات تسعير الماء المستعمل في الفلاحة وكذا التعريفات المتعلقة به.

ملاحظة: إشكالية التوفيق بين حماية النظام العام ومبدأ حرية التجارة والصناعة

-أجاز مجلس الدولة الفرنسي للسلطة الإدارية وضع حدود لحرية التجارة والصناعة لأسباب تهدد النظام العام، بإجراءات وتدابير ضرورية ومتناسبة، يمكن أن تمس نشاطات الإنتاج، التوزيع والخدمات.
-يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ التدابير لمنع نقص المواد التموينية ومنع المضاربة ورفع الأسعار بشكل وهمي نتيجة التخزين.

- يشترط ليجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل وجود تهديد للنظام العام ووفق نصوص تشريعية خاصة تكافح الإضرار بالاستقرار الاقتصادي.

الفرع الرابع: الضبط الإداري البيئي

تدابير وقائية تصدرها السلطات الإدارية لمنع جرائم المساس بالبيئة من خلال الإجراءات الاحترازية، بما يكفل حماية البيئة ومكافحة أسباب الإضرار بها. وأغراض الضبط الإداري البيئي هي أغراض الضبط الإداري العام، لكنها تتميز بتحقيق الأمن البيئي أو الصحة البيئية أو السكنية البيئية والوقاية من الأسباب التي تهدد هذه العناصر وتهدد البيئة، مثلا: المادة 72 من القانون 10-03 "يهدف مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية إلى الوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تؤثر أخطارا تضر بصحة الأشخاص وتسبب لهم اضطرابا مفرطا أو من شأنها أن تمس بالبيئة".
وقد زاد الاهتمام بالبيئة بعد الانتشار الواسع للتلوث، حيث لجأت الدول ومختلف الفاعلين لعقد الاتفاقيات وسن القوانين والأنظمة للمحافظة على البيئة.

-المادة 68 من التعديل الدستوري 2016 " للمواطن الحق في بيئة سليمة. تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة. يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة".

- المادة 10 من القانون 10-03 " تضمن الدولة حراسة مختلف مكونات البيئة، يجب على الدولة أن تضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار وأهدافه النوعية، لاسيما فيما يتعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض وكذا إجراءات حراسة هذه الأوساط المستقبلية والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة وضعية خاصة".

المبحث الثالث: هيئات الضبط الإداري في الجزائر ووسائله

تعتبر وظيفة الضبط الإداري وظيفة حيوية وخطيرة على حريات الأفراد، فينظمها القانون بمفهومه الواسع من حيث الهيئات والوسائل الموكلة لها.

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري العام

الهيئات التي تملك قانوناً حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري، بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره. وتتمثل في هيئات الضبط الإداري التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى الوطني وهي رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء بالخصوص وزير الداخلية.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

لم تمنح المواد الدستورية صراحة له سلطة الضبط في الظروف العادية، لكن: نص المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي وضعت نص اليمين الدستورية الذي يؤديه رئيس الجمهورية، "...أسهر على استمرارية الدولة وأعمل وأحافظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن..."

كما أن العرف الدستوري يمنح الضبط الإداري العام باسم الدولة لرئيس الجمهورية، كحامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسئول عن الدفاع الوطني.

كما أن الوظيفة التنظيمية العامة كأساس لمنح رئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري، في الظروف العادية حسب نص المادة 143 من الدستور، فمثلاً المرسوم الرئاسي 15-228 المؤرخ في 22-08-2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره.

وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مخولة صراحة لرئيس الجمهورية بموجب نصوص المواد من 105 إلى 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في حالات الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب، حيث يترتب على إعلان هذه الحالات بموجب مرسوم رئاسي.

الفرع الثاني: الوزير الأول

لم يمنح الدستور صراحة الوزير الأول سلطات في مجال الضبط الإداري، لكن الوظيفة التنظيمية التي يمارسها هذا الأخير بموجب الفقرة 2 من المادة 125 وباعتباره المسئول عن تنفيذ القوانين، فهو المختص بإصدار تنظيمات الضبط المطبقة في كامل التراب الوطني، مثل المرسوم التنفيذي 91-53 المؤرخ في 23-02-1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، والرسوم التنفيذية 15-239 المؤرخ في 06-09-2015 المتعلقة بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق.

الفرع الثالث: الوزراء

لا يملك الوزير سلطة إصدار قرارات تنظيمية، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنصوص الدستور، فلا يمكن للوزير أن يصدر قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري إلا إذا سمح له القانون بذلك.

لكن يتمتع الوزير بسلطة ضبط إداري خاص مثل ضبط السينما، ضبط الصيد، الصحة...، عندما يحيل القانون أو المرسوم له اتخاذ قرارات تنظيمية تطبيقية للقانون، فمثلاً طبقاً للمرسوم التنفيذي 04-381 المعدل والمتمم صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10-06-2007 يحدد طرق وضع الممهلات.

لكن وزير الداخلية يمارس الضبط بشكل غير مباشر: يملك وزير الداخلية سلطة ضبط إداري عام بشكل غير مباشر، بحكم أنه المسئول الأعلى لجهاز الشرطة، كما يستطيع اتخاذ قرارات ضبطية باعتباره الرئيس السلمي للولاية من خلال التعليمات والأوامر التي يوجهها لهؤلاء في جميع المجالات ومنها مجال المحافظة على النظام العام والضبط الإداري بصفة عامة.

الفرع الرابع: الوالي

حسب نص المواد 114 و116 من قانون الولاية 12-07 "تمنح للوالي مسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة، تسخير قوات الشرطة والدرك"، ضبط المرور في الطرقات الوطنية، الحلول محل رؤساء البلديات عند إهمالهم القيام بصلاحياتهم في المجال.

ويمنح القانون 04-20 المؤرخ في 25-12-2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مثلا تنفيذ عمليات الإسعاف في حالة الكوارث بواسطة ضمان الإيواء، إيصال المساعدات، ضمان الأمن وصحة المنكوبين وأموالهم وتسخير كل الأشخاص والأموال الضرورية.

الفرع الخامس: رئيس البلدية

يمارس سلطة الضبط الإداري بموجب القانون 11-10 المواد من 88 على 92 ، ويملك تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا، ويمارس صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في الجزائر

الفرع الأول: الوسائل القانونية

أولا: القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري)

يرتكز تنظيم الحريات على التشريع طبقا للدساتير، وما يرتبه من ضمانات وقيود. وتحتاج القوانين إلى التنظيمات الضبطية مهما بلغت من الدقة والتفصيل ويهتم التشريع اللائحي أكثر بحدود الحريات وقيودها تحقيقا لأهداف الضبط الإداري.

تتقيد التنظيمات بعدم مخالفة ما تمليه القواعد التي رسمتها القوانين الضبطية، وتتضمن اللوائح مجموعة من القواعد العامة والمجردة والتي تحدد مسبقا حدود وقيود ممارسة الحقوق والحريات والنشاطات الخاصة، للمحافظة على النظام العام.

يشترط القضاء والفقهاء في اللوائح الضبطية:

- عدم المخالفة الشكلية والموضوعية للقواعد القانونية، لأنها أدنى مرتبة منها وأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي.

- صدورها في شكل قواعد عامة ومجردة فلا تسن لحالة فردية بذاتها.

- تحقق مبدأ المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة.

- تتضمن لوائح الضبط الإداري قيودا على الأفراد والحريات بوسائل مختلفة:

أ/ نظام المنع: منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسة حرية أو نشاط معين. ويشترط في المنع أن يكون جزئياً وليس كلياً أو مطلقاً، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعاً إلا في الظروف الاستثنائية، مثل قرار تنظيمي صادر عن رئيس البلدية يمنع دخول الشاحنات التي تحمل وزناً معيناً إلى شوارع البلدية من الساعة السابعة مساءً إلى الخامسة صباحاً، منع التخزين في المؤسسات العمومية، منع تجاوز سرعة معينة في الطرقات المختلفة.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بقرار 3 جوان 1994 إمكانية شمول الحظر لاستثناءات ولكن من دون تمييز، ولكن لا يمكن أن تسمح التنظيمات للأفراد بطلب هذه الاستثناءات.

ب/ نظام الإلزام: إجراء قانوني لإلزام الأفراد على القيام ببعض التصرفات بهدف معين مثل ما ألزم القانون رقم 03-10 الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليص أو الكف من استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون. وألزم القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجاً للنفايات.

ج/ نظام التراخيص: ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة قبل ممارسة نشاط معين، يحتمل أن ينجم قدراً من الضرر، فتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسباً من الاحتياطات لتوقي ذلك الضرر. ولا يجوز اشتراط ضرورة الترخيص فيما يخص الحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون مثل ممارسة العبادات. ولا يجوز أن يخضع نشاط معين لنظام التراخيص وضعه المشرع تحت نظام عقابي. ومن أمثلة: تراخيص البناء، رخص التجزئة ورخص الهدم، في بعض مجالات الضبط الإداري العام والخاص: رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات ورخص الصيد، حمل السلاح الناري والسياسة.

د/ نظام الإخطار: إخطار سلطة الضبط بمزاولة نشاط معين، لتقوم بإجرائاتها للمحافظة على النظام العام، وتتأكد هذه الأخيرة من استيفاء شروط مزاولة النشاط. وبمجرد مضي المدة المحددة يعتبر تصريحاً ضمناً بالموافقة على مزاولة النشاط. ويمكن لسلطة الضبط الإداري أن تعترض إذا لم تستوفى الشروط المطلوبة، مثل: الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به.

ثانياً: القرارات الفردية

قرارات سلطات الضبط الإداري التي تخص شخصاً بذاته أو مجموعة أشخاص أو التي تطبق على حالة محددة أو واقعة بعينها، للمحافظة على النظام العام، تتضمن هذه القرارات:

* توجيه أمر للقيام بعمل معين أو نهي عن الإتيان بعمل ما، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع حدوث تجمع أو مظاهرة أو إيقاف عرض فيلم أو منع عرضه.

* منح رخصة بمزاولة نشاط معين، مثل الترخيص بحمل سلاح ناري، بفتح مصنع، إقامة مشروع، الترخيص بالإقامة لأجنبي.

* توقيع عقوبة أو توجيه إنذار.

يشترط القضاء والفقهاء في القرارات الفردية الضبطية: تطبيقاً لقاعدة تنظيمية أو نص تشريعي، احتراماً لمبدأ التدرج، لكن هناك حالات استثنائية تجيز فيها القواعد التنظيمية الخروج عنها بقصد تحقيق غرض المحافظة على النظام العام، بشرط تطبيقه بالمساواة بين الأفراد ودون تمييز .

وحدد القضاء الإداري الفرنسي شروط منح سلطة الضبط الإداري إصدار قرارات فردية من دون الاستناد لقرارات تنظيمية أو نصوص قانونية، حيث تصدر الإدارة قرارات لا تستند إلى قواعد عامة، تتمثل فيما يلي:

1* أن يدخل القرار الضبطي الفردي للضبط الإداري العام وفكرة النظام العام، التي تسمح لسطات الضبط الإداري باتخاذ جميع التدابير الضرورية للمحافظة عليه، دون التأسيس على نص قانوني غير اختصاصهم للضبط الإداري، مثلاً حكم لوتيسيا لم يكن يوجد أساس قانوني خاص يمنع نشر عمل سينماتوغرافي، لكن قام رئيس البلدية بمنع عرض الفيلم لأسباب تتعلق بالنظام العام.

2* ألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ القرار الفردي.

3* أن يكون هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة الظرف استثنائي الذي يتطلب إصدار القرار .

4* أن تصدر هذه القرارات عن الهيئات المختصة بموجب القوانين والتنظيمات، لأسباب موجودة فعلاً ومشروعة ومحققة، وعموماً أن تتوفر فيها أركان القرار الإداري.

ثالثاً: الجزاءات الإدارية

تدابير وقائية مؤقتة تتخذها سلطات الضبط الإداري، على أساس نصوص تشريعية أو لائحية تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، تمس حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم المادية، الهدف منها توقيف مصدر التهديد عن إحداث الخلل.

توقع الإدارة الجزاء الإداري بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلاً عن القضاء في توقيف الجزاء، فالتدابير وقائية وليست عقابية، فلا تطبق بشأنها الضمانات الإجرائية كالدفاع والوجاهية (تبادل الوثائق، الاطلاع عليها، مدة للرد...).

تدابير وقائية مؤقتة وليست نهائية كالعقاب، فيجب أن تتناسب مع قدر التهديد، ويمكن للهيئات الإدارية أن تتراجع عنها إذا ما زالت أسباب الإخلال.

ومن صور الجزاءات الإدارية لوظيفة الضبط الإداري: جزاءات مالية تتضمن مصادرة مبلغ مالي، قد تقع على أشياء مثل المواد المخدرة أو منتوجات غير مفوترة، وجزاءات غير مالية وهي إما سالبة أو مضيقية للحقوق: السالبة للحقوق مثل، سحب الرخصة، مصادرة صحيفة أو جريدة...، ومضيقية للحقوق مثل غلق المحل، توقيف النشاط، المنع المؤقت لتوزيع جريدة...، وغالباً توقع بعد إعدار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته أو يتوقف عنها ومنحه مهلة للتنفيذ من دون انصياعه طواعية للإعدار فتطبق عليه العقوبة، والجزاءات المقيدة للحرية مثل الاعتقال الإداري والذي لا يتم إلا في الظروف الاستثنائية، تنظم حالاته ومدته بقوانين الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: الوسائل المادية

تتطلب وظيفة الضبط الإداري القيام بمجموعة أخرى من الأعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام وتجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري الخاص، حيث تملك وسائل مادية وبشرية تتمثل في موظفين عموميين وخاصين مثل: مفتشي البيئة، التجارة وقمع الغش، الغابات، شرطة البلدية، الشرطة والدرك...، ويكلفون بتنفيذ قرارات الضبط الإداري وقبل ذلك بمهام الرقابة والتفتيش والتحقق من وجود المخالفات، وكل فئة من هؤلاء الأعوان يحكمها نص خاص.

كما أن للإدارة الضبطية امتياز التنفيذ الجبري يسمح للإدارة بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات. وأقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية اللجوء للتنفيذ الجبري عند وجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط وفي حالة الضرورة، ويقصد بها خطر جسيم يهدد النظام العام، يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، فتلجأ الإدارة للتدخل بالتنفيذ الجبري رغم من عدم وجود نص قانوني، ويشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه في التدخل الجبري في هذه الحالة في:

- 1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره المعروفة يقتضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.
- 2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، فهو الوسيلة القانونية الوحيدة لدفعه.
- 3- أن يكون هدف السلطة الإدارية تحقيق الصالح العام بالمحافظة على النظام العام.
- 4- أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر ولا يزيد عن ذلك، على أساس قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها، بمعنى لا يجب أن نضحي بمصلحة الأفراد في سبيل الصالح العام إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة.
- 5- أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.

المبحث الثالث: حدود وظيفة الضبط الإداري

بالنظر للأثار الهامة التي تترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على الحقوق والحريات، وضع المشرع حدوداً لممارسة الضبط، لأن الأصل هو صيانة الحقوق والحريات وعدم المساس بها. وتكون هذه الضوابط أكثر صرامة في الظروف العادية وأقل في الظروف غير العادية أو الاستثنائية.

المطلب الأول: مبدأ المشروعية وتقيد مفهوم الضبط الإداري

الفرع الأول: المقصود بمبدأ المشروعية

بوجه عام: سيادة حكم القانون على إرادة الحاكم والمحكوم، وخضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، وعندما

تتصرف الإدارة الضبطية، فإنها تكون ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، ويجب عليها في كل مرة تصدر فيه قرارا ضبوطيا أن تتقيد بالقواعد الموجودة والقانون بالمعنى الواسع.

الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

خضوع الدولة للقانون بالمعنى واسع الذي يشمل القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، والمعنى الضيق الذي يقتصر على القواعد المكتوبة فقط وهي الاتفاقيات الدولية، الدستور، التشريع بأنواعه وأخيرا التنظيم، مع مراعاة التدرج القانوني في شكل هرم تكون القاعدة الأعلى فيه ملزمة للقاعدة الأدنى، مثلا إلغاء قرار والي سطيف بغلق محل لدواعي الأمن والنظافة، لانعدام الاعذار المسبق المنصوص عليه بالمرسوم المؤرخ في 20-02-1976 المتعلق بالمؤسسات الخطيرة أو غير الصحية. الغرفة الإدارية، قرار 12-07-1986.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

الفرع الأول: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف العادية

يراقب القضاء الإداري أعمال الضبط الإداري التي تحدث أثرا قانونيا بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية وتتصب الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة الضبطية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض للمتضرر إذا طلب ذلك. ويمارس القاضي الرقابة على الأسباب التي أدت إلى التدخل أو الأهداف التي سعت الإدارة لتحقيقها، وقبل ذلك أن يراقب صدور القرار من سلطة الضبط الإداري المختصة ووفقا للإجراءات والأشكال المطلوبة وأن يكون محلها مشروعاً.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تمر الدولة بظروف استثنائية كالحروب والاضطرابات والفوضى، ما يستوجب تدخل سلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير وإجراءات أكثر صرامة لمواجهة هذه الظروف وتعتبر مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية بهدف المحافظة على النظام العام.

لكن تبقى هذه الإجراءات خاضعة للرقابة القضائية ولو بشكل أقل ضيقاً. وتعددت الظروف الموجبة لتقرير الحالات الاستثنائية إلى: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة والحرب.

1/ شروط قيام الحالات الاستثنائية وتقييد الحقوق والحريات: هي حالة غير مألوفة يصعب معها استخدام القوانين العادية لمواجهة هذه الحالة، وأن يترتب على هذه الحالة تعريض الأمن والنظام العام للخطر، مع تناسب الإجراءات المتخذة من الإدارة مع الظرف الاستثنائي تحقيقاً للمصالح العام.

2/ خضوع تدابير الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية لرقابة قضائية مخففة: فالظرف الاستثنائي لا يقصي خضوع هذه الإجراءات والتدابير لرقابة القاض، فباستثناء القرار المعلن عن الحالة الاستثنائية الذي اعتبره القضاء الإداري من أعمال السيادة على اعتبار أنه من الأعمال الحكومية التي تهدف بواسطتها السلطة التنفيذية للمحافظة على سلامة كيان الدولة، لكن الإجراءات والتدابير الصادرة بناء على هذا القرار لا تقلت من رقابة القضاء لأنها تصدر بناء على الدستور وقرار إعلان الحالة الاستثنائية.

يراقب القاضي في الظروف الاستثنائية قرارات الإدارة من حيث أسبابها والغاية التي ترمى إليها من اتخاذها ولا يتجاوز في رقبته إلى العيوب الأخرى - الاختصاص والشكل والمحل - وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول، حيث يكفي القاضي الإداري في دعوى الإلغاء بممارسة الحد الأدنى من الرقابة، لاسيما من خلال التأكد من عدم إمكانية مواجهة الظروف بقواعد المشروعية العادية والتزام سلطات الضبط الإداري بالقدر الضروري لمواجهة الخطر.

المحور الثاني: النظرية العامة للمرفق العام

النشاط الإداري الذي تقوم به مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة سواء المركزية منها أو اللامركزية هي التي يبنى عليها التنظيم الإداري في أي دولة. وتعد المرافق العامة أحد الأساليب التي بواسطتها تمارس الإدارة نشاطها الإداري، إذ تعد المرافق العامة الصورة الإيجابية لهذا النشاط الذي تقوم به من خلال إقدامها على اشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للأفراد.

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام ونظامه القانوني

تعتبر فكرة المرفق العام الأساس الذي قامت عليه مبادئ ونظريات القانون الإداري، لكونها مظهراً رئيسياً من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة، حتى أن بعض الفقهاء يعرف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام وعناصره

الفرع الأول: تعريف المرفق العام

هناك معيارين أساسيين يلجأ إليهما الفقه والقضاء لتحديد مفهوم المرفق العام هما المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار الموضوعي.

أ - تعريف المرفق العام وفق المعيار العضوي الشكلي: يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي الشكلي الهيكل أو الهيئة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال (الأشياء) الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة، مثل الجامعة، المستشفى، و وحدات وأجهزة الإدارة العامة وبشكل عام. أي

أن المرفق العام حسب المظهر العضوي هو حيث توجد مؤسسة ادارية يوجد مرفق عمومي، فيصبح المرفق العام بهذا المعنى هو الجهة أو الهيئة أو المنظمة العامة التي تمارس النشاط ذو النفع العام.

ب _ تعريف المرفق العام وفق المعيار الموضوعي (المادي الوظيفي): هو كل نشاط أو عمل لهيئة عامة بهدف تحقيق مصلحة أو نفع عام، ومعنى ذلك أن المرفق العام يستند على أساس النشاط الذي تمارسه وتقوم به الهيئة وهكذا يعتبر مرفق الأمن، الدفاع، التعليم، الصحة، المواصلات، القضاء... الخ.

الفرع الأول: عناصر المرفق العام: من خلال التعاريف السابقة تظهر العناصر الأساسية اللازمة لوجود المرفق العام والتي تتمثل في التالي:

أ _ عنصر النفع العام أي أن يتصل نشاطه بالصالح العام: يستهدف المرفق العام تحقيق غرض من أغراض النفع العام، كسد حاجات عامة مشتركة أو تقديم خدمات عامة كتوفير الأمن، المحافظة على الصحة العامة أو نشر العدالة، توفير التعليم، توريد الكهرباء والماء، القيام بنشاط صناعي أو زراعي أو تجاري... وبالتالي ما يميز المرافق العامة عن المرافق الخاصة التي تنشئها الدولة هو عنصر الربح، وعليه تصنف نشاطات المرافق العامة إلى:

- نشاطات تقوم بها المرافق العامة لإشباع حاجات عامة مثل الوزارات والمؤسسات العامة ... الخ.
- نشاطات تقوم بها هيئات خاصة بموجب تراخيص أو امتياز تمنحه لها السلطة العامة.
- نشاطات تقوم بها هيئات خاصة لإشباع حاجات عامة، ولكن تهدف من وراء نشاطاتها الى تحقيق الربح كالمشروعات الخاصة ذات النفع العام مثل الجامعات والمدارس الخاصة والمستشفيات ... والتي لا تعتبر مرافق عامة ما لم تعترف الدولة لها بصفة المرفق العام وتمنحها امتيازات السلطة العامة.

ب _ عنصر السلطة العامة أي أن يدير المرفق أو يشرف عليه سلطة عامة: يلزم لاعتبار المشروع مرفقا عاما وجود ارتباط عضوي بين المشروع والإدارة، بأن تكون الإدارة مسئولة عن المشروع أو أن يكون هذا المشروع تابعا لها، ويعتبر عنصر السلطة العامة من العناصر الأساسية التي تحدد صفة المشروعات واعتبارها مرافق عامة وهذا يعني أن هذه المشروعات يجب أن تخضع في انشائها وإدارتها للسلطة الإدارية المتمثلة في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية حيث يكون لها السلطة العليا والنهائية سواء في انشاء أو تنظيم أو ادارة هذه المشروعات التي تعتبر مرافق عامة. على أن هذا لا يعني عدم مشاركة الأفراد في أداء الخدمة بل العكس من ذلك كثيرا ما يعهد الى أفراد عاديين ادارة مرافق عامة عن طريق نظام الامتياز ويظل المرفق محتفظا بصفته العامة لأن السلطات الإدارية تظل محتفظة بالإشراف بحيث تبقى لها الكلمة العليا فيما يتعلق بإدارتها وتنظيمها.

ج _ أن يتمتع المرفق بحقوق وامتيازات خاصة: تخضع المرافق العامة لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم القطاع الخاص وأنشطة الأفراد، بسبب طبيعتها المتميزة وتحقيقها للصالح العام وهذا ما جعلت منه يخضع لنظام قانوني متميز واستثنائي وغير مألوف الذي يتنوع من مرفق لآخر، الذي يتمثل خاصة فيما يسمى بالمبادئ الأساسية للمرفق العام.

الفرع الثالث: أهمية المرفق العام

للمرفق العمومي أهمية نظرية وأخرى عملية.

أ _ من الناحية النظرية: تبرز أهمية المرفق العام من الناحية النظرية خاصة بالنسبة للقضاء، خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري، إذ يعد المرفق العمومي معياراً أساسياً في تحديد اختصاص القضاء الإداري ومن جهة أخرى تطبيق قواعد القانون الإداري على المنازعات المعروضة على القضاء.

ب _ من الناحية العملية: المرفق العمومي هو الأداة الأساسية لممارسة الوظيفة الإدارية للإدارة، فهو أداة لتنظيم الدولة ووسيلة لحماية وجودها وكيانها وحسن تنظيمها، إذ بهذه المرافق تستطيع الدولة تقديم الخدمات العامة للمواطنين وتحقيق النفع العام في شتى المجالات.

المطلب الثاني: انشاء وتنظيم المرافق العامة

الفرع الأول: انشاء المرافق العامة

المقصود بإنشاء المرافق العامة تأسيس مشروعات عامة تعمل على اشباع حاجات عامة أو تحقيق نفع عام طبقاً لأحكام القانون العام، ويتم هذا الإنشاء بإنشاء مشروع عام لأول مرة، أو بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام يعمل من أجل النفع العام. ويتم عادة انشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية، وذلك بتحويل السلطة التنفيذية سلطة انشاء المرافق العامة كما هو الأمر في انشاء المؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية القانونية.

انشاء المرافق العمومية يختلف حسب ما إذا كانت هذه المرافق وطنية أو مرافق عمومية محلية، حيث تنشأ المرافق العامة الوطنية إما من طرف البرلمان وحسب نص المادة 140 من التعديل الدستوري 2016... انشاء الجهات القضائية، التقسيم الإقليمي، انشاء فئات المؤسسات، أو من قبل السلطة التنفيذية بموجب مراسيم تنظيمية. والمرافق المحلية تنشأ من قبل الهيئات اللامركزية المحلية، حيث يعطي كل من قانون البلدية وقانون الولاية لهذه الهيئات صلاحية انشاء وتنظيم المرافق العمومية، في عديد المجالات كالترود بالمياه، أو تسير النفايات المنزلية، صيانة الطرق وإشارات المرور، المذابح، المحاشر... الخ.

الفرع الثاني: تنظيم المرافق العمومية

يقصد بتنظيم المرافق العمومية وضع القواعد التي تدير عليها بعد انشائها فبتبين ما إذا كان المرفق سيلحق بشخص اداري أو له شخصيته المستقلة، وطريقة استغلاله وهل سيكون احتكار للسلطة الإدارية لا يجوز لغيرها ممارستها أم لا كما تحدد القواعد التي تتبع في تعيين العمال والموظفين فيه وحقوقهم وواجباتهم. وعلى هذا الأساس تملك السلطة الإدارية حق وضع القواعد الضرورية لتنظيم المرافق العامة وأيضاً تملك تعديلها كلما تطلبت المصلحة العامة ذلك.

الفرع الثالث: الغاء المرافق العامة

الغاء المرفق العام هو وضع حد لنشاطه، لاعتراف السلطة الإدارية المختصة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره، وطريقة إغائه تتم بنفس طريقة إنشائه، بمعنى أن المرافق التي أنشأت بقانون تلغى بقانون، والتي أنشأت بمرسوم تلغى بمرسوم أو قانون ... الخ، وفي حالة الالغاء لا يحق للمواطنين المنتفعين من المرفق أو الموظفين الاعتراض على هذه العملية استناداً الى وجود حق مكتسب.

وعند صدور القانون أو القرار بإلغاء المرفق تضاف أمواله الى الشخص الإداري الذي كان يتبعه. ويمكن رد أسباب الغاء المرافق العامة الى ما يلي:

* ترك اشباع الحاجات العامة التي كان يتولها المرفق العام للنشاط الخاص ويتحقق ذلك من خلال الخصوصية.

* إذا كان المرفق العام أصلاً يشبع حاجة عارضة لا تتسم بالديمومة، فإذا تحقق الغرض الذي أنشأ من أجله المرفق العام وجب الغاءه.

* الغاء المرفق العام ودمجه بمرفق آخر لاعتبارات مالية ولاعتبارات الإصلاح الإداري.

الفرع الرابع: أنواع المرافق العامة

تتنوع المرافق العامة تبعاً لمعيار التقسيم، حيث يمكن تقسيمها إلى نوعين أساسيين، بالنظر إلى موضوع نشاطها، أو حسب المعيار الإقليمي.

1 _ تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها: تختلف المرافق العامة حسب طبيعة النشاط الذي تقوم به إلى عدة أنواع وهي مرافق عامة إدارية واقتصادية، ومرافق عامة اجتماعية ومهنية.

أ _ المرافق العامة الإدارية والاقتصادية:

• **المرافق العامة الإدارية:** تعتبر من أقدم المرافق العامة، وهذه المرافق تعبر عن جوهر وطبيعة الدولة، وهي تمارس نشاطا اداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، ونتيجة لهذا النشاط الذي تمارسه فإنها تخضع لنظام قانوني متميز بحيث تستخدم وسائل القانون العام. ومن أمثلتها مرفق القضاء، مرفق الشرطة، مرفق التعليم مرفق الصحة ... الخ، وهذه المرافق ذات أهمية حيوية في بناء الدولة وبدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها، وتمتاز هذه المرافق عن غيرها بما يلي:

- أن الدولة هي التي تتولى نفقتها وإدارتها بنفسها.
- تعتبر الأموال المملوكة لها (عقارات، منقولات) أموال عامة تخضع للنظام القانوني للمال العام.
- العقود التي تبرمها هذه المرافق تخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية
- تدخل منازعاتها في نطاق اختصاص القضاء الإداري.
- علاقة هذه المرافق مع المنتفعين من خدماتها هي علاقة تنظيمية.
- تتمتع هذه المرافق بامتيازات ووسائل القانون العام.

• **المرافق الاقتصادية:** هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية وتجارية أو مالية أو زراعية... الخ وتخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص ومن أمثلتها: مرفق النقل البري والبحري والجوي... الخ.

ب _ المرافق العامة الاجتماعية والمهنية: هي المرافق العامة التي تعمل على تقديم التأمينات والخدمات الاجتماعية للمنتفعين منها، وهذه المرافق في ازدياد باعتبار أنه من واجب الدولة تأمين مواطنيها اجتماعيا، ومن أمثلتها: مرفق الضمان الاجتماعي والتأمينات، مرفق الحماية الاجتماعية في الدولة... الخ. ويخضع هذا النوع من المرافق الى خليط من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

أما المرافق المهنية والنقابية: يقصد بها تنظيم شؤون مهنة أو طائفة معينة من المواطنين من قبل هيئة أو منظمة تتمتع ببعض امتيازات وسلطات القانون العام، وغالبا ما تتخذ هذه المرافق شكلا نقابيا، ومن أمثلتها: منظمة ونقابة المحامين، نقابة الأطباء، نقابة المهندسين، نقابة الصيادلة... الخ. وتتولى هذه المرافق العامة المهنية توجيه نشاط المهنة التي تشرف عليها المنظمة توجيهها سليما، وإخضاع تلك النشاطات لرقابتها وسلطتها، ولذلك فإن النصوص القانونية تلزم كل ممارس للمهنة بالانضمام إلى عضوية المنظمة والمرفق النقابي الخاص به.

2 _ تقسيم المرافق العامة حسب الامتداد الإقليمي: تقسم المرافق حسب الامتداد الإقليمي الى مرافق وطنية وأخرى محلية.

أ _ **المرافق العمومية الوطنية:** ويطلق عليها كذلك المرافق العمومية السيادية، فهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ونظرا لأهمية هذه المرافق فإن ادارتها تلحق بالدولة ونفعها يكون واسعا يشمل كل إقليم الدولة، وهذه المرافق لا تقوم الجماعات المحلية بإنشائها ولا يمكن للدولة أن تفوض الجماعات المحلية حق إنشائها، وتتجسد هذه المرافق في القضاء، التعليم، الدفاع الوطني، المنشآت الكبرى.

ب _ **المرافق العمومية المحلية:** يقصد بالمرافق العامة المحلية المرافق الجوارية التي تتحملها الجماعات المحلية، ويقتصر نشاطها في إقليم معين من الدولة كالولاية أو البلدية، وينتفع من خدمات هذه المرافق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييرها والإشراف عليها لأنها الأقدر من السلطة المركزية، ويعترف كل من قانون البلدية والولاية بحقهما في انشاء مؤسسات عمومية متمتعة بالشخصية القانونية.

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

هناك أربع مبادئ قانونية عامة تحكم عملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة هي:

المطلب الأول: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام المتمثل في مساواة الأفراد أمام القانون، ويعني هذا المبدأ أن يتم التعامل مع الناس الذين يتساوون في المراكز القانونية على قدم المساواة خاصة المساواة في الانتفاع بالحقوق والحريات العامة. وتظهر مظاهر هذا المبدأ في التالي:

الفرع الأول: مساواة المنتفعين من الخدمات أمام المرافق العامة

يقضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة متى توافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون، دون تفضيل البعض عن البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو لأي سبب من الأسباب، ويعود إلزام المرفق بالحياد في علاقته بالمنتفعين الى أن المرفق تم احداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة ومن هنا لا يجب أن يقدم معاملة تخل بهذه المساواة.

الفرع الثاني: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

يعني ذلك حق الأفراد في الولوج للوظائف العامة وشغلها ولا يجوز فرض شروط تتعلق بالجنس أو العقيدة، غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من أن يضبط الالتحاق بالوظائف بشروط محددة أو بإجراءات معينة كاشتراط مستوى معين، أو اشتراط النجاح في مسابقة، أو ضرورة التمتع بالحقوق المدنية ... الخ.

وجزاء الإخلال بمبدأ المساواة: اقدام الإدارة على مخالفة مبدأ المساواة يعطي الحق للطرف المتضرر من رفع دعوى الإلغاء ودعوى التعويض أيضا، وفي حالة ثبوت ذلك يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرارات التي اتخذت بناء على الإخلال بهذا المبدأ، وللمتضرر من المعاملة الغير متساوية الناتجة عن تصرف الإدارة هذا أن يطلب التعويض عما أصابه من ضرر.

المطلب الثاني: مبدأ الاستمرارية (مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد)

مبدأ سير المرافق العامة بانتظام بشكل مستمر ضرورة أساسية لحياة الجمهور وإشباع حاجاتهم وتأمين مصالحهم اليومية، فالحياة العامة في المجتمع والدولة تتوقف على استمرارية سير المرافق وأي خلل أو اضطراب في هذا السير يؤدي الى شلل وتوقف الحياة العامة، مما يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، فمثلا انقطاع الماء أو الكهرباء أو توقف النقل أو شلل أي مؤسسة يمس بمصالح الأفراد ويهدد النظام العام، وهذا يحتم على السلطة العامة أن تعمل على ضمان أن يلتزم موظفوها بتحقيق هذا الغرض بشكل مستمر ومنتظم. وهذا الأمر يلقي على عاتق جميع المسؤولين في كل المستويات الإدارية الالتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرفق العام بطريق سليمة ودائمة مثل التقيد بمواقيت العمل، وتوفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق بانتظام ودون انقطاع.

وهذا المبدأ حسب القضاء الإداري واجب النفاذ والتطبيق سواء نصت عليه النصوص القانونية أم لم تنص عليه لأن طبيعة المرفق وارتباطه بمصالح الافراد يفرض ضمان سيرها على الدوام. ومن أجل تحقيق هذه الديمومة والاستمرارية تحرم القوانين على بعض الموظفين مثلا الإضراب وفي مجال العقود الإدارية مثلا يجيز القانون للإدارة فسخ العقد أو فرض الجزاءات على المتعاقد المخل بالتزاماته، وفي مجالات أخرى تنص النصوص القانونية على عدم جواز التصرف في الأملاك العامة ... الخ.

ولضمان هذه الاستمرارية ينص القانون على مجموعة من القواعد والأحكام التي تسري على الإدارة، وعلى الموظفين بها، وعلى أموالها، والمتعاقدين معها.

الفرع الأول: الأحكام والقواعد التي تسري على الإدارة لضمان تطبيق مبدأ الاستمرارية

مبدأ الاستمرارية هو الأساس القانوني لفكرة السلطة العامة، وهو الأساس القانوني لسلطات واختصاصات الرؤساء الإداريين المتمثلة في تعيين الموظفين وتحديد مراكزهم ووظائفهم وفي سلطات ترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وفصلهم من الوظيفة العامة، وكذا سلطات التوجيه والإرشاد والرقابة والحلول التي يمارسها الرؤساء الإداريين على أعمال مرؤوسيههم.

الفرع الثاني: الأحكام والقواعد التي تسري على الموظف لضمان مبدأ الاستمرارية

من أجل ضمان مبدأ استمرارية المرفق العامة نص القانون على بعض الالتزامات التي يجب على الموظف العام مراعاتها والتقيدها بها منها مثلاً:

- **تقييد حق الإضراب:** بحيث يمارس هذا الحق في إطار القانون، ويمكن للقانون أن يمنع ممارسته أو يجعل حدوداً لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن والخدمات والأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع.
- **تنظيم الاستقالة:** مبدأ الاستمرارية هو الأساس القانوني لتنظيم عملية تقديم الاستقالة، وقبول استقالة الموظفين في الوظائف العامة، وبالتالي إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق فإنه ليس من حقه أن يترك أو يتخلى على أداء مهامه فجأة كما يشاء وبدون إجراءات، فهو ملزم بتقديم طلب مكتوب إلى الجهة المختصة، وعليه أن يبقى يزاول مهامه حتى يصدر القرار من جهة التعيين، وللإدارة شهرين لقبولها، وفي حالة استدعت المصلحة العامة فللإدارة شهرين إضافيين لإصدار قرارها.
- **تنظيم اجازة الموظفين:** وهذا يعني أن للإدارة السلطة في تنظيم اجازات الموظفين حتى لا يشكل ذلك اخلالاً بمبدأ الاستمرارية.
- **الاعداد بنظرية الموظف الفعلي:** يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته في مجال المرافق العام رغم أنه لم يعين تعييناً صحيحاً، سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا تحقيق لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة.

الفرع الثالث: الأحكام والقواعد التي تسري على أموال الدولة لضمان تطبيق مبدأ الاستمرارية

اضفى القانون على املاك الدولة وأموال المرافق العامة حماية خاصة، سواء كانت حماية مدنية أو حماية جنائية، بحيث لا يجوز من الناحية المدنية التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم، كما أن هذه الأموال محمية جنائياً من خلال العقوبات المشددة المفروضة على كل مساس بأموال وأملاك المرافق العامة.

الفرع الرابع: الحفاظ على التوازن المالي للعقد (في الظروف الطارئة): حيث إذا وقعت ظروف طارئة أثناء تنفيذ الصفقة وكان الأمر مرهقاً للمتعاقد المتعاقد فإنه من أجل ضمان سير المرافق العامة يجب على الإدارة التدخل لإعادة التوازن المالي للعقد لما له من أثر على ضمان استمرارية سير المرفق العام من خلال ضمان تلبية حاجات الجمهور في الحاجيات والخدمات العامة.

ونشير إلى أنه من المبادئ التي يخضع لها تسيير المرفق العام كذلك هو مبدأ القابلية للتغيير والتعديل، حيث أن هدف المرافق العامة تقديم الخدمات وإشباع الحاجيات العامة، وبما أن هذه الحاجيات

متطورة فهذا يفرض على المرفق العمومي أن يتكيف مع التطورات الحاصلة من خلال تغيير وتعديل طرق سير هذه المرافق وهذا الذي نلاحظه مثلا الآن في الجزائر من خلال رقمنة وثائق الحالة المدنية، أو فيما يتعلق بجواز السفر البيومتري ... الخ.