

التنظيم الإداري و المؤسساتاتي

إعداد: رحمانى ياسين

مقدمة عامة للدرس :

لقد اهتمت الدول الحديثة بالدراسات الإدارية نظرا إلى ما لمستته من أهمية متزايدة لمشاكل التنظيم والإدارة وإلى أن استخدام الأساليب الفنية في ترتيب الأجهزة الإدارية أضحت ضرورة ملحة من أجل تحقيق التنمية والتقدم. وقد تتابعت المؤتمرات الدولية والموائد المستديرة للعلوم الإدارية بغية تحسين تنظيم المصالح العامة وإتقان أساليب الإدارة وفنونها.

أخي المتكون لابد أن تعلم أن الإدارة العامة أداة لتنفيذ السياسات والبرامج والقرارات والقوانين والأحكام القضائية جبرا في نطاق وظائفها من خلال تسيير وإدارة المرفق العام بانتظام والمحافظة على النظام العام بأساليب وإجراءات وقائية.

ودراسة تنظيم الإدارة العامة يقتضي التعرض للأسس العامة التي يقوم عليها النظام الإداري، ومن خلال هذه الدراسة سنفصل بعض الشيء في فكرة المركزية واللامركزية الإدارية. وكذا فكرة الشخصية المعنوية على اعتبارها الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من القيام بنشاطات معينة وما ينجم عن ذلك من آثار. ومن ثم يمكننا أن نخرج على مختلف تنظيمات السلطات (التنفيذية. القضائية. التشريعية.) ثم الإدارة الإقليمية من خلال نظام البلدية و الولاية وصولا إلى الرقابة التي تفرضها الإدارة العامة على مختلف هيئاتها سواء المركزية أو اللامركزية.

مبادئ التنظيم الإداري في الجزائر

مقدمة :

إن دراسة التنظيم الإداري في الجزائر هو البحث في الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيمها الإداري ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية لأجل التسيير الفعال لهياكلها الإدارية تحقيقا للمصلحة العامة. وباعتبار النظامين المركزي واللامركزي صورتان من صور التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة، تكريسا لمبدأ الديمقراطية، فقد عملت الجزائر على تبني هذين النظامين، بالإضافة إلى نظام عدم التركيز.

1 - المركزية الإدارية :

يعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات، أو اتخاذ القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة المتواجدة على مستوى العاصمة والمتمثلة في رئيس الدولة، الوزير الأول، الوزراء، والهيئات الوطنية الأخرى.

تعريفها:

المركزية الإدارية: « جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية⁽¹⁾».

ويستخلص من هذا التعريف أن المركزية الإدارية تقوم على ركنين أساسيين هما:

-الركن الأول: تركيز الوظيفة الإدارية:

حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة أي: مجموع الهيئات التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية-الحكومة- بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج دون التمتع باستقلال قانوني عنها. وتتمثل السلطة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة في رئيس الدولة، والوزير الأول، والوزراء، والهيئات الوطنية الأخرى⁽²⁾.

-الركن الثاني: الخضوع للسلطة الرئاسية:

تعدّ السلطة الرئاسية الركن المحوري للمركزية الإدارية، حيث يقوم هذا النظام المركزي الإداري بسن العلاقة القانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين بالإدارة العامة وفق السلم الإداري، إذ يتمتع الموظف الأعلى درجة (الرئيس) بسلطة محددة تجاه الموظف الأدنى منه رتبة (المروّوس) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما ينتج عنه تبعية المرؤوس لسلطة رئيسه، وعليه فالسلطة الرئاسية : «هي العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري».

وعليه تترتب صلاحيات الرئيس المتمثلة في:

-الصلاحيات القانونية تجاه الشخص المرؤوس :

صلاحيات الرئيس في التعيين و سلطة الفصل أو العزل، و سلطة الترقيّة أو التأييب، و تمارس وفقا لقواعد وإجراءات محددة غير مطلقة (مثل سلطة التعيين التي يمارسها الرئيس وفقا للشروط اللازمة للتوظيف وإجراء مسابقة وفق النصوص).

-الصلاحيات القانونية تجاه أعمال المرؤوس :

منح القانون مجموعة من الصلاحيات للرئيس اتجاه تصرفات وأعمال المرؤوسين، ويتم ذلك

عن طريق :

¹ - سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1980، ص55.

² - محمد الصغير بعلبي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص56.

أ - الرقابة السابقة (الأمر والتوجيه) : من أجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتيه، خول القانون للرئيس حق توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات للمرؤوسين، يرسم ويبين من خلالها طريقة وكيفية العمل الذي يرى أنه الأكثر اتفاقا وملائمة لضمان مقتضيات الصالح العام⁽³⁾.

ب - الرقابة اللاحقة (سلطة التعقب) : يمارس الرئيس الرقابة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس، سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوي الغير، المتضررين من تلك الأعمال، والتصرفات، ويتخذ هذا الوجه من السلطة الرئاسية عدة صور وأشكال أهمها : المصادقة الضمنية أو الصريحة، والتعديل والإلغاء و الحلول.

2- عدم التركيز الإداري (المركزية المخففة أو النسبية):

هو صورة من صور التركيز الإداري فنظرا لتعدد واجبات السلطة المركزية واتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور قطاعات الدولة، مما أدى إلى البطء والتأخر في سير العمل الإداري على المستوى المركزي، ظهر عدم التركيز الذي يقوم على أساس:

-التفويض: يقوم عدم التركيز على أساس فكرة التفويض (Délégation) لضمان فعالية النشاط الإداري⁴، وذلك عن طريق تحويل سلطة المركزية لبعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين على المستوى المحلي (الإقليمي)، مثل مديرية الفلاحة، مديرية التربية، مديرية الصحة.

-عدم الاستقلالية القانونية: وسلطة البث هذه لا تعني الاستقلال القانوني أو انفصالها عن الإدارة المركزية، بل يمارس هؤلاء الموظفون المعينون صلاحياتهم على المستوى المحلي تحت السلطة الرئاسية أو التسلسلية (contrôle hiérarchique) لرئيس الدولة أو ممثله الوزير الأول، وتسمى هذه الصلاحيات بالتفويض بالاختصاص (صورة التفويض في التوقيع أو الإمضاء⁽⁵⁾).

مزايا ومحاسن المركزية الإدارية: يمكن تقييم وتقدير النظام المركزي بإبراز مزاياه والكشف عن عيوبه على النحو التالي:

1- المزايا: يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا يقوم عليها قوام ومبررات وجوده وتتمثل أساسا في:

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

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

³ - للاستزادة أنظر عمار عوادي القانون الإداري. المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان-م.ج. الجزائر 1990. ص 207.

⁴ -تنص المادة 27 من م.ر رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي: "يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعينين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين.""

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 03 - 216 في 13.05.2003 المتعلق بتحويل أعضاء الحكومة بتفويض إمضاءهم.

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

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

2- المساوي: تعتري النظام المركزي خاصة في صورته المطلقة عيوب ومساوي جمة تكاد تطغى على مزاياه ومحاسنه يمكن الكشف عنها بالصورة التالية:

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

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

3- اللامركزية الإدارية:

يعتبر النظام الإداري لا مركزيا عندما يتجه للتمييز بين المصالح المركزية و المصالح المحلية لأجهزة منتخبة ومستقلة.

تعريفها:

اللامركزية نظام من النظم الإدارية للدولة الواحدة، يقوم على أساس توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية المنتخبة التي تباشر اختصاصها على المستوى الإقليمي تحت رقابة السلطة المركزية.

ومن خلال هذا التعريف، نستخلص أن مقومات اللامركزية الإدارية تقوم على أساس:

-وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يعتبر هذا العنصر المبرر الذي يقوم عليه نظام اللامركزية ويمثل المرتكز الأساسي له، حيث تتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية وتترك الصلاحيات لهيئات محلية باعتبارها الأقرب، والأقدر على تلبيتها وإشباعها على المستوى المحلي. ويتجلى ذلك عن طريق قيام البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور الجزائري بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

- قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 07/01/1990.

- قانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 07/01/1990.

وهذا ما يمثل ضمانا حقيقيا وتجسيذا لفكرة النظام اللامركزي حماية للهيئات والوحدات اللامركزية.

- إنشاء وقيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلة:

يتطلب النظام اللامركزي الإداري أن يترك إدارة وتسيير المصالح المحلية كما سبق ذكره، إلى هيئات وأجهزة مستقلة عن الإدارة المركزية، أي أن تضع السلطات أخذ القرار بيد هيئات منتخبة من طرف المواطنين، ولا يربطها بالجهات المركزية إلا الرقابة الوصائية مثل : البلدية التي تعتبر هيئة لامركزية لها مجلس شعبي ورئيسا منتخبين من طرف السكان المحليين، وهما يتوليان مهمة إدارة الشؤون المحلية لحدود البلدية.

ولا يتم ذلك الا عن توفر الشخصية المعنوية العامة الاقليمية لأن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية⁶.

الشخصية المعنوية: هي مجموعة من الاموال يعجز عنها الفرد لتحقيقها من غير هذه الوسيلة.

تعريفها : يقصد بالشخصية المعنوية مجموعة من الاشخاص او الاموال ترصد لتحقيق مصالح واهداف يعجز عنه الفرد او المال الخاص عن تحقيق ذلك و يصبح هذا الشخص القانوني المعنوي يتمتع بأهلية قانونية تسمح له من اكتساب و تحمل الالتزامات.⁷

-**انواع الشخصية المعنوية:** لقد قسمها الفقه الى اشخاص معنوية خاصة و عامة.

اولا-**الاشخاص المعنوية الخاصة:** هي التي تخضع لأحكام و قواعد القانون الخاص الا ما كان منها لصيق بالشخص الطبيعي كحق الزواج ، او النتائج المترتبة عن الشخص الطبيعي فتترتب على الشخص المعنوي كذلك.

ثانيا-**الاشخاص المعنوية العامة:** هي الاشخاص الخاضعة للقانون العام كقاعدة عامة و قد نصت على ذلك المادة 49 من القانون مدني جزائري وهي نوعين:

1-**الاشخاص المعنوية العامة الاقليمية:**

الدولة: هي اهم الاشخاص المعنوية العامة الاقليمية على الاطلاق و فكرة الشخصية المعنوية للدولة خاضعة اساسا لقواعد القانون العام أي تكوين حياتها و اختصاصاتها على كل اجزاء الاقليم و ان كل الاشخاص المعنوية الأخرى تحت سلطة الدولة.

الولاية: عرفها قانون الولاية انها جماعة عمومية اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة ادارية وتحدث بموجب قانون و المشرع هو المؤهل قانونيا لإنشاء الولاية.

البلدية: كما عرفتها المادة الاولى من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 العدد 15 على ان البلدية هي جماعة من الأشخاص الإقليمية العمومية الأساسية.

2-**الاشخاص المعنوية العامة المرفقية (المصلحية):** و قد يطلق عليها كذلك الهيئات العامة او المؤسسات الادارية العامة المادة 07 من قانون الاجراءات المدنية جزائرية هي التي تمارس اختصاصها دون الاخذ بعين الاعتبار العنصر الاقليمي.

⁶ - laubadaire (A.de). Venezia (j.c).gaudemet (y). traite de droit administratif.op.cit.1999.p123.

⁷-ارجع الى أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الإدارية. ترجمة عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ط2. الجزائر. 1979. ص91 وما بعدها. أيضا ناصر لباد. الوجيز في القانون الاداري. منشورات لباد. ط3. ص83 وما بعدها.

تنظيم السلطة التنفيذية

تعريفها:

السلطة التنفيذية المؤسسة التي تسهر على تنفيذ القوانين ويتولى هذه السلطة في الجزائر حسب دستور 1996. رئيس الجمهورية (المادة 70)، ويستند جزء منها إلى الوزير الأول الذي هو نفسه معين من طرف رئيس الجمهورية (المادة 85) من الدستور.

رئيس الجمهورية:

تعتبر رئاسة الجمهورية المؤسسة الإدارية الأولى في الدولة الجزائرية، وهو نموذج للإدارات المركزية الأخرى والمعول عليها في تسيير البلاد في جميع النواحي، تنص المادة 70 من الدستور الصادر سنة 1996 على الآتي : «يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة، وهو حامي الدستور ويجسد وحدة الدولة داخل البلاد وخارجها له أن يخاطب الأمة مباشرة». تضع هذه المادة رئيس الجمهورية على رأس المؤسسات الإدارية والسياسية والعسكرية الجزائرية، وبهذه الصفة فهو يحظى بالعديد من الصلاحيات نذكر منها:

صلاحيات رئيس الجمهورية:

يتمتع رئيس الجمهورية حسب المواد 72 - 77 - 78 - 91 إلى 97 - 124 - 125 إلى 154 - 132 إلى 156 - 164 - 166 - 170 - 171 إلى 173 - 174 - 176 - 177 بصلاحيات واسعة، سياسية، إدارية، تشريعية، تنظيمية، قضائية، عسكرية ودبلوماسية⁸، وهي صلاحيات تجعله يهيمن على جميع السلطات في الدولة، باعتباره يمارس السلطة السامية المثبتة في الدستور، فهو من وجهة نظرنا يمثل السلطة السامية في المجال التشريعي، وهو كذلك يمثل السلطة السامية في المجال القضائي. وأخيراً يعتبر رئيس الجمهورية السلطة السامية في المجال التنفيذي (الإداري)، بحيث أصبح وفق التعديلات الأخيرة يهيمن هيمنة كاملة على هذه السلطة.

فقد جاء في المادة 77 من الدستور المعدلة ما يلي: «يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطة الآتية:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- يرأس مجلس الوزراء.
- يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه.
- يوقع المراسيم الرئاسية.
- له الحق في إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها.
- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

⁸ حيث يشرع بموجب أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان وفي الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 124 من الدستور. كما يتمتع بصلاحيات ذات علاقة بالسلطة القضائية مثل: حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها وتعيين القضاة ورئاسة المجلس.

- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.
- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهادتها التشريعية».

1. الوظائف الإدارية لرئيس الجمهورية:

تعتبر الصلاحيات الإدارية إحدى أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وذلك على اعتبار أنه هو رئيس السلطة التنفيذية الأول في البلاد، وتتخلص هذه الصلاحيات فيما يلي :

أولاً- السلطة التنظيمية (Pouvoir réglementaire): تعرف السلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية. رئيس الحكومة. إلخ). تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم وتسمى هذه القرارات بالقرارات الإدارية التنظيمية والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية (المراسيم والقرارات).

والسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية⁹ تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع. أي البرلمان¹⁰.

إن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين لذا فإن الميدان التنظيمي يبدو واسعاً جداً ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت، وهذا التدخل عن طريق القرار الإداري التنظيمي يحدد مثلاً شروط إحداث وتنظيم وعمل مختلف المرافق العمومية وسيرها العادي. ومن وجهة نظر قانونية فإن هذا القرار التنظيمي يظهر في شكل مراسيم رئاسية تتخذ في مجلس الوزراء.¹¹

ثانياً- سلطة أو وظيفة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية :

تنص المادة 78 من الدستور المعدل على ما يلي: «يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المهام الآتية:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- رئيس مجلس الدولة.
- الأمين العام للحكومة.
- محافظ بنك الجزائر.
- القضاة.
- مسؤولو أجهزة الأمن.
- الولاة

⁹ - أنظر المادة 1/125 من دستور 1996 المعدل.

¹⁰ - إن المادة 122 من دستور 1999 تحدد مجال التشريع مثل القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية. القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب نظام الانتخابات.

¹¹ - ناصر لباد الوجيز في القانون الإداري. متيجة للطباعة ط3. 2009. ص 101.

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم».

يتضح من هذه المادة أن لرئيس الجمهورية مجالاً واسعاً للتعيين في الجمهورية، إذ لا يوجد مجال إلا ويتدخل للتعيين فيه تقريباً، فهو يعين في الوظائف السامية والدبلوماسية، ويعين خصوصاً في الوظائف المدنية والعسكرية، كما جاء في الفقرة 2 من المادة 78 المذكورة. ولهذه الفقرة قصة تبين مدى الفراغ الذي تركه دستور 1989 في هذا المجال، فقد جاء في المادة 74 الفقرة 7 من دستور 1989 قبل تعديلها «يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة».

وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 239/99 ألغى بموجبه رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة المرسوم 44/89 واستبدله بمرسوم جديد هو المرسوم 240/99 صادر في 99/10/27 يعيد فيه النظر في مسألة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، بحيث تفسر الفقرة الثانية من المادة 78 من الدستور المعدل تفسيراً تعطي لرئيس الجمهورية حصة الأسد في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ولا يترك لرئيس الحكومة مجالاً يعين فيه مباشرة رغم ما جاء في الفقرة 5 من المادة 85 من نفس الدستور التي تعطي لرئيس الحكومة صلاحية للتعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 من الدستور المذكورتين أعلاه، بل يكون من حقه فقط اقتراح بعض التعيينات على مستوى رئاسة الحكومة أو الإدارة المركزية أو الإدارة الإقليمية حسبما جاء في المادة 5 من المرسوم 240/99 المذكور آنفاً.¹²

وهذا الأمر يؤكد مدى هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية وعدم تركه المجال أمام رئيس الحكومة الذي لم يعد يسمّى برئيس الحكومة، وإنما هو عبارة عن وزير أول يستمد صلاحياته من تفويض رئيس الجمهورية له.

ويمارس رئيس الجمهورية هذه المهمة أو السلطة (سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية) بإصدار مراسيم رئاسية فردية.

2. الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية :

عرفت هذه الأجهزة والهيكل منذ الاستقلال تقلبات عديدة، بحيث لم تستقر على حالة ولا على نظام فاختلفت باختلاف الرؤساء.¹³

الهيئات الإدارية الدائمة:

أولاً: الأجهزة

(1) الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية : وعلى رأسها الأمين العام يقوم بالمهام الآتية :

10- شريف مصطفى. محاضرات في القانون الإداري. كلية الحقوق. بن عكنون الجزائر . 2009 . ص 12

-أنظر المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات رئاسة الجمهورية وتنظيمها. الجريدة الرسمية رقم 13

40 ص 18.

- يتابع على المستوى الوطني الأعمال السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، ويُعد تلخيصا بها يقدمه لرئيس الجمهورية.
 - يعتبر الوسيط بين رئيس الجمهورية وباقي هيئات الدولة فيبلغها توجيهاته ويعد تقريراً عنها.
 - يساعد في تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء يشرف على أعمال هيكل الرئاسة وعلى احترام اختصاصات كل منها.
 - يقوم بكل الدراسات والتحليل ويعد كل الملخصات التي لها صلة بعمله.
 - يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء.
 - هو الأمر بالصرف بالنسبة للاعتمادات لمخصصة لرئاسة الجمهورية.
 - يوقع باسم رئيس الجمهورية على كل الوثائق والقرارات الصادرة في إطار ممارسة مهامه.
- (2) ديوان رئاسة الجمهورية :** يترأس مدير ديوان وتتمثل مهام هذا الديوان في تحضير أعمال رئيس الجمهورية وتنظيمها بالاتصال مع مختلف الجهات التي لها صلة بذلك، ومن أجل ذلك فهو يعد برنامج استقبال رئيس الجمهورية ويوميات تنقله، كما يقوم بتنسيق أعمال التشريفات والأمن الرئاسي والصحافة بمناسبة تنقل رئيس الجمهورية، وأخيرا يتولى هذا الديوان الأمانة العامة لرئيس الجمهورية.
- (3) الأمانة العامة للحكومة :** خلافا لما قد يتبادر للذهن، فإن الأمانة العامة للحكومة التي يترأسها أمين عام هي هيئة وسيطة بين رئيس الجمهورية والحكومة، وبهذه الصفة فهو يقوم بتحضير أعمال مجلسي الوزراء والحكومة، ويعد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية ويشارك في إعداد جداول أعمال كل من مجلس الوزراء والحكومة ويشارك في اجتماعاتها ثم يعد ملخصا عن أعمالها ويتولى حفظها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة، وأخيرا يتابع مراحل الإجراء التشريعي كإرسال مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة إلى البرلمان. ولمساعدته على القيام بهذه الأعباء عين له مساعدون هم: مديرو الدراسات، مديرون، مكلفون بالدراسات والتلخيص نواب مديرون.

ثانيا: هيكل رئاسة الجمهورية

تتكون هذه الهياكل الموجودة تحت سلطة الأمين العام لرئاسة الجمهورية في مديريات ومصالح:

- **المديريات :** وتختلف عددها بحسب الظروف أهمها : مديرية الإدارة العامة والوسائل، مديرية الإقامة الرسمية، مديرية التشريفات، مديرية الأمن الرئاسي، مديرية الإعلام، مديرية الإطار والكفاءات الوطنية، مديرية عامة لأمن الاتصالات والمواصلات، مديرية الوقاية،... الخ.
- **المصالح:** أهمها: مصلحة المواصلات السلكية واللاسلكية، مصلحة وسائل الإعلام الآلي، مصلحة العلاقة العمومية، مصلحة الترجمة الكتابية والفورية، مصلحة التحليل التلخيص والمسائل القانونية،... الخ.

هذا عن الهيئات الدائمة، أما المؤقتة فتتمثل أساسا في الهيئات الاستشارية، وهي باختصار كما يلي:

الهيئات الاستشارية¹⁴: وهي على نوعين:

المستشارون لدى رئاسة الجمهورية : يحق لرئيس الجمهورية أن يعين ما يشاء من المستشارين في كل المجالات يساعده بتقديم المشورة في مجالات تخصصهم أهمها :

- المستشار الدبلوماسي.
- المستشار السياسي.
- المستشار الاقتصادي والاجتماعي.
- مستشار شؤون الأمن.

المؤسسات الاستشارية: هناك إلى جانب المستشارين التابعين لرئيس الجمهورية هيئات استشارية دائمة، وهي إن كانت لا تخص بعملها رئيس الجمهورية، إلا أنها تقوم هي كذلك بتقديم المشورة لرئيس الجمهورية، سواء في شمل تقارير أو عندما يطلبها منه، وهي على نوعين:

- مؤسسات استشارية دستورية وقد أشار إليها الدستور المعدل في المادتين 161 و 162.
- مؤسسات استشارية أنشأها رئيس الجمهورية مباشرة بمراسيم رئاسية أهمها : المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وقد أنشئ بالمرسوم الرئاسي رقم 93 مؤرخ في 93/10/05.
- المجلس الأعلى للشباب أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 265/95 مؤرخ في 95/08/17.

الوزير الأول:

يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بموجب مرسوم رئاسي طبقاً للمادة 77 الفقرة 5 من الدستور¹⁵ ر. أما بالنسبة لإنهاء مهامه فتنتهي بالوفاة أو بالإقالة أو الاستقالة¹⁶.

وقد تحول رئيس الحكومة بموجب التعديل الأخير المؤرخ في 2008/11/15 إلى رئيس للوزراء وأصبحت صلاحياته الدستورية صلاحيات شكلية جداً، إلى درجة أننا لا نستطيع القول اليوم أنه للوزير الأول صلاحيات دستورية حقيقية، بحيث لم يبق له صلاحيات سوى تلك التي ذكرتها المادة 85 معدلة والتي تنص على : «يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي يخولها إياه القانون صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية :

- (1) يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام أحكام الدستور.
- (2) يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- (3) يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

¹⁴-تعرف الأجهزة الاستشارية بأنها تلك التي بحكم تخصصها في هذه الأمور تعتبر أقدر الأجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية.

¹⁵-إن تعيين رئيس الحكومة يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها حسب المادة 87 من الدستور.

¹⁶-أنظر المادتين 77 الفقرة 5 و 86 من الدستور.

- 4) يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتين الذكر.
- 5) يسهر على حسن سير الإدارة العمومية».

وهكذا، إذا استثنينا عمليات توزيع الصلاحيات على الوزراء والسهر على تنفيذ القوانين وحسن سير الإدارة، وهي صلاحيات شكلية لا تسمن ولا تغني من جوع، فإننا لا نجد لرئيس الوزراء أية صلاحيات حقيقية أخرى، فهو لا يملك سلطة تنفيذ القوانين حقيقة، كما كان في السابق لأنه يشترط لتوقيعه المراسيم التنفيذية موافقة رئيس الجمهورية كذلك. وعلى هذا نقول بأن الحكومة اليوم لم يعد يرأسها رئيسين كما كان عليه الوضع، حيث كنا نشاهد مجلسا للحكومة وآخر للوزراء، بل أصبح هناك رئيس واحد هو رئيس الجمهورية ومجلس واحد هو مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية، أما رئيس الوزراء فهو مجرد منسق للعمل الحكومي.

التنظيم الإداري للوزارة :

يرأس رئيس الحكومة مجلس الحكومة الذي يتشكل من أعضاء الحكومة(الوزراء¹⁷)، بينما يرأس رئيس الجمهورية الحكومة بما فيها رئيسها في مجلس الوزراء وهي أجهزة ومجالس للمداولة لا تتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية¹⁸.

وفيما يخص هيكل الوزارة هناك نصوص عديدة تنظم الإدارة الوزارية، من بينها المرسوم رقم 188/90 المحدد لهيكل الإدارة المركزية في الوزارات (الجريدة الرسمية عدد 26 السنة 1990). أما بالنسبة للمصالح الخارجية للوزارات فلا يوجد نص واحد خاص بها، وإنما هناك نصوص عديدة ومتنوعة بحسب تنوع هذه المصالح.

1) الإدارة المركزية للوزارة :

يتميز المرسوم 188/90 بين نوعين من المصالح الإدارية المركزية داخل الوزارة وهي :

(أ) الهيكل : وتتكون هذه الهيكل حسب المادة 03 من هذا المرسوم من المصالح الإدارية الآتية : مديريات عامة أو مركزية وكل مديرية عامة أو مركزية تقسم إلى أقسام وكل قسم يقسم بدوره إلى مديريات وكل مديرية إلى مديريات فرعية وكل مديرية فرعية تقسم إلى مكاتب، فالمكتب هو الخلية الأولى على مستوى الإدارة المركزية.

أما المواد 04 إلى 09 من نفس هذا المرسوم فتحدد صلاحيات هذه الهيكل مهامها.

(ب) الأجهزة الوزارية: تتكون من:

- يأخذ أعضاء الحكومة عدة تسميات فبالإضافة إلى الوزير هناك وزير الدولة، الوزير المنتدب، الوزير المحافظ.¹⁷

-د. محمد لصغير بعلي. مرجع سابق ص110.¹⁸

(1) الديوان : وهو عبارة عن جهاز يمارس المهام التي لا تدخل في صلاحيات واختصاصات هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها (تحضير أعمال الوزير، تقديم الاستشارة، إعداد الملخصات والدراسات، تنظيم وربط القلة بالإعلام وبالجمعيات المدنية)¹⁹.

لليوان مدير ورئيس ومكلفون بالدراسات والتلخيص وملحقون بالديوان.

(2) أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم : وظيفتها تفتيش ورقابة وتقييم أعمال القطاع، والسهر على حسن سير العمل الإداري في الوزارة والقطاع.

(3) الأجهزة الاستشارية : يخول للوزير تنصيب أية هيئة استشارية في إطار تطوير التشاور مع مختلف القطاعات قصد ترقية نشاطات القطاع وتحسينها.

(4) أجهزة تسيير المهمة : هناك من الأعمال ما هو مؤقت بطبيعته، ولذلك يجوز للوزير أن يعين لمدة محدودة وعلى أساس برنامج محدد مسبقا مسؤولين عن دراسات أو مشاريع يخولهم إن اقتضى الأمر سلطات الإدارة والتسيير قصد دراسة ملفات وإنجاز مشاريع هذا عن الإدارة المركزية للوزارة.

(2) المصالح الخارجية للوزارات :

إن كانت الوزارة جهاز مركزي، فإن مهامها²⁰ تمتد لتشمل كافة التراب الوطني، وفي ذلك صعوبات شتى نظرا لبعدها عن الشؤون المحلية، وتخفيفا لهذا التركيز تنشئ الوزارات عادة مصالح خارجية لها تتوزع عبر التراب الوطني، بحيث تكون هذه المصالح تارة مطابقة للولايات أو الدوائر أو البلديات، وتارة أخرى تشمل رقعة جغرافية أكبر، فتضم ناحية أو جهة بكاملها. المهم أن لكل وزارة عدد من المصالح تقع خارج العاصمة في الولايات والأقاليم، كالمديرية الجهوية للفلاحة، والمديرية العامة للصحة، وتمثل هذه المصالح في واقع الأمر هيئات عدم التركيز أو هي عبارة عن الهيئات الإدارية المحلية التابعة للدولة، وهي تمثل اليد الممتدة للدولة عبر أقاليمها المختلفة.²¹

تجب الإشارة إلى أن الديوان الذي قد تم إلغاؤه في سنة 1964 قد أعيد إحيائه من جديد. أنظر كذلك في هذا الإطار: -¹⁹

M.boussoumah: essai sur la notion juridique du service public. Rasj n°3. 1993. P 419.

-تنص في هذا الإطار على سبيل المثال المادة10 من القانون رقم09-30 المؤرخ في1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية (ج.ر.²⁰

رقم52، ص1661) على ما يلي: يتولى الوزير المكلف بالمالية...تمثيل الدولة في الدعاوى القضائية المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للقانون".

²¹ مرجع سابق. ص18. -شريف مصطفى.

تنظيم السلطة القضائية في الجزائر

مقدمة:

تتشكل السلطة القضائية في الجزائر من عدة هياكل قضائية تختلف من حيث الشكل والتنظيم وتفاوت من حيث السلطات، وكلها تهدف إلى تطبيق سيادة القانون وفقا لمبادئ الشرعية والمساواة. وتشمل هذه الهياكل المحاكم و المجالس القضائية والمحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع.

تعريف السلطة القضائية: إذا كانت السلطة التشريعية هي التي تتكفل بسن القوانين، والسلطة التنفيذية هي التي تتولى تنفيذها فإن السلطة القضائية هي التي تتكفل بتطبيقها وقد أورد دستور 1996 السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثاني وخصص لها 21 مادة. وقد حددت المادة 139 منه وظيفة السلطة القضائية حيث نصت على أنها تحمي المجتمع والحريات وتضمن للجميع المحافظة على حقوقهم.

المبادئ الأساسية للنظام القضائي الجزائري: يركز القضاء على عدة مبادئ أساسية أهمها:

1- استقلالية القضاء: حيث جاء في المادة 138 من الدستور بأن السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون. وهذه الأخيرة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فوزير العدل مثلا باعتباره السلطة التنفيذية لا يستطيع أن ينطق بحكم أو أن يملي على قاض من قضاة الحكم حكما معينا فالقاضي لا يخضع إلا للقانون وهو محمي من جميع أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته.

2- الكل سواسية أمام القضاء: وهو في متناول الجميع.

3- اللامركزية في القضاء: تعني تقريب القضاء من المواطنين وخاصة المتخاصمين منهم فنجد على مستوى الدوائر محاكم وعلى مستوى الدوائر المجالس القضائية.

4- التقاضي على درجتين: فالمحاكم تعتبر الدرجة الأولى من التقاضي والأحكام الصادرة عنها تكون قابلة للاستئناف أمام المجلس القضائي الذي يعتبر درجة ثانية من درجات التقاضي وتكون أحكامها قابلة للاستئناف أمام المحكمة العليا.

5- المجانية: فالمتقاضي غير ملزم بدفع التصاريح للقاضي كأجر عن المهمة التي يقوم بها القاضي.

النظام القضائي: ينقسم النظام القضائي الجزائري إلى:

- 1- القضاء العادي: يختص بالفصل في القضايا المدنية والقضايا الجزائية (الجنايات الجرح المخالفات)
- 2- القضاء الإداري: يختص بالفصل في المنازعات الإدارية.
- 3- محكمة التنازع: تختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحكمة العليا²².

1- تنظيم الجهات القضائية العادية

تشمل المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا.

أ- **المحاكم:** هي أول درجة للتقاضي تفصل بصفة أصلية بأحكام قابلة للاستئناف في المنازعات المدنية والمقصود منها القضايا المدنية الاجتماعية التجارية البحرية العقارية شؤون الأسرة، الإستعجالية. وتفصل كذلك في القضايا الجزائية التي تشمل الجرح والمخالفات والأحداث. وتفصل بصفة استثنائية بأحكام نهائية غير قابلة للاستئناف في قضايا أخرى نظرا لقيمة النزاع أو طبيعته.

هيكلها:

أولا- **رئاسة المحكمة:** يقوم رئيس المحكمة بأعمال ولائبة وإدارية تتم في شكل أوامر وخص ومنها:

-تسليم شهادة الجنسية الجزائرية.

-تسليم الأوامر على العرائض

-تسليم شهادات الكفالة.

-تسليم رخصة إبرام الزواج.

-تسليم رخص للقاصر باستخراج السجل التجاري.

-تسليم رخصة بالتصرف في أموال القاصر.

-تسليم الترخيص بتمديد انعقاد الجمعية العامة لشركات المساهمة.

-التأشير على الدفاتر التجارية.

-التصديق على العقود التوثيقية.

-الأوامر باستبدال الخبراء أو بتمديد المهلة.

ثانيا- **نيابة الجمهورية:** يقوم وكلاء الجمهورية بعدة أعمال أهمها:

-تلقي الشكاوى والعرائض واتخاذ الإجراء المناسب بشأنها.

-استقبال المواطنين والاستماع على انشغالاتهم وتوجيههم.

-تسليم صحيفة السوابق القضائية.

-تسليم رخص الدفن.

1- الطيب بلعيز. دليل المتعامل مع العدالة. الديوان الوطني للأشغال التربوية. دط. 2010. ص13.

- تسليم رخص زيارة المحبوسين مؤقتا المحالين على المحكمة وفقا لإجراءات التلبس أو بموجب أوامر إحالة من طرف قاضي التحقيق ولم يتم الفصل في قضاياهم بعد.
 - تسليم رخص إيداع النشريات الإعلامية بعد إخطار النواب العامين .
- ب- المجالس القضائية:**

يعتبر المجلس القضائي جهة من الجهات القضائية المحلية حيث توجد حاليا في الجزائر 31 مجلس قضائي على المستوى الوطني منها من يمتد إلى أكثر من ولاية ، ومنها من يمتد اختصاصه إلى ولاية واحدة فقط ، ويعتبر درجة أولى من درجات التقاضي بالنسبة للقضايا الإدارية أو الجنائيات كما يعتبر درجة ثانية من درجات التقاضي يختص في استئناف الأحكام الصادرة من المحاكم ويتشكل المجلس القضائي من رئيس ورؤساء غرف ومستشارين ونائب عام ونائب عام مساعد ونواب عامين مساعدين.

1-رئاسة المجلس القضائي: يضطلع رئيس المجلس القضائي بمهام عديدة أهمها:

- توزيع المهام على القضاة ، ومراقبة نشاط المجلس والمحاكم التابعة له
 - الإشراف على أداء اليمين لمباشرة بعض الوظائف والمهن كالقضاة أمناء الضبط المحامين الخبراء والمحضرين القضائيين وأفراد الضبطية القضائية.
 - رئاسة لجان اعتماد الخبراء الوسطاء.
 - استقبال المواطنين والمتقاضين وإرشادهم وتسليم النسخ التنفيذية الثانية بالنسبة للقرارات القضائية وفقا للشروط المحددة قانونا.
- ### 2-النيابة العامة: يرأسها النائب العام ويضطلع بالمهام التالية:

- متابعة الدعوى العمومية وأعمال الضبطية القضائية
- توقيع وتسليم صحيفة السوابق العدلية
- تسليم رخص المحبوسين مؤقتا والمحبوسين المستأنفين أو الذين هم في آجال الاستئناف والطاعنين بالنقض وكذا الذين قررت غرفة الاتهام إحالة طلباتهم على محكمة الجنائيات وذلك إلى غاية نهاية محاكمتهم من طرف هذه الجهة القضائية.
- تلقي طلبات العفو وتشكيل ملفاتها.
- استقبال المواطنين والمتقاضيين وتوجيههم.

3-أمانة ضبط المجلس القضائي: يشرف عليها أمين ضبط رئيسي ويتولى التنسيق بين المصالح ومراقبة أعمال أمناء الضبط والأعوان وهو يعمل تحت إشراف رئيس المجلس النائب العام الأعمال الأساسية لأمناء الضبط هي:

- تلقي عرائض الاستئناف
- تلقي تقارير الخبرة.
- تلقي مبالغ الكفالات.
- تسليم شهادات عدم المعارضة والاستئناف.
- تسجيل الطعون بالنقض في المادة الجزائية والمدنية، وتسليم شهادات بالطعن بالنقض.

-تسليم شهادات عدم الطعن بالنقض.
-وضع الصيغة التنفيذية للقرارات القضائية.
-حفظ الوثائق والقرارات القضائية.
قاضي تطبيق العقوبات: يوجد على مستوى كل مجلس قضائي قاض تستند إليه مهام تطبيق العقوبات وهو يسهر فضلا عن الصلاحيات المخولة له قانونا على مشروعية تطبيق العقوبات السالبة للحرية والعقوبات البديلة عند الاقتضاء.

يترأس قاضي تطبيق العقوبات لجنة تطبيق العقوبات التي تتولى دراسة:

-طلبات الإفراج المشروط والوضع في الحرية الصفية.
-طلبات منح إجازات الخروج مؤقتا من المؤسسة العقابية.
-طلبات التوقيف المؤقت لتطبيق العقوبات السالبة للحرية.
كما تتولى هذه اللجنة متابعة تطبيق برامج إعادة التربية وتفعيل آلياتها.

1- المحكمة العليا :

سميت بالمحكمة العليا بموجب القانون 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 والمتضمن إحداث المجلس الأعلى، تشكل من أربع غرف منها الغرفة الإدارية، واستدلت التسمية في دستور 1989، فكانت المحكمة العليا (المواد 143، 144). وتطبيقا له صدر القانون 89-22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 والمتعلق بصلاحيات المحكمة العليا، تنظيمها وتسييرها المعدل والمتمم، واحتفظ دستور 1996 بنفس التسمية (م152، 153). ومن النصوص القانونية المتعلقة بها كذلك :

- القانون العضوي 05-11 يتعلق بالتنظيم القضائي.

تنظيمها وعملها :

تنظم المحكمة العليا في شكل هيكل قضائية (قضاة الحكم، قضاة النيابة العامة)، وهيكل غير قضائية (مكتب المحكمة العليا، أمانة الضبط، الهياكل الإدارية).

تنظيمها :

الهياكل القضائية:

نظمت النصوص القانونية السابقة الذكر المحكمة العليا في شكل غرف، وكل غرفة مقسمة إلى أقسام حدّد عدد الغرف بحسب نص المادة 06 من نظامها الداخلي بثمانية (08) غرف هي : الغرفة المدنية، الغرفة العقارية، غرفة الأحوال الشخصية والمواريث، الغرفة التجارية والبحرية، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الجنائية، غرف المنح والمخالفات وغرف العرائض²³.

تتشكل كل غرفة من رئيس غرفة، رؤساء أقسام مستشارين تعمل الغرفة تحت إشراف رئيسها.

²³ - المرسوم الرئاسي رقم 05-279 المشار إليه يتضمن إصدار النظام الداخلي للمحكمة العليا .ج.ر رقم 55.

النيابة العامة يمثلها النائب العام بمساعدة نائب عام مساعد ومحامون عامون (17 محاميا على الأقل)²⁴.

الهيكل غير القضائي:

إن هذه الهياكل لا تفصل في النزاع وإنما تتولى القيام بعمل إداري وتسييري تنفيذي وتنسيقي مالي،. إلخ وتتمثل في الآتي :

أولاً- الرئيس الأول : يتولى مهمة تمثيل المحكمة العليا رسميا يرأس مكتبها، يتولى تسيير الهيكل القضائي، وكل الاختصاصات التي رُتبت في نص المادة 03 من نظامها الداخلي.

ثانياً- أمانة الضبط : للمحكمة العليا أمانة ضبط مركزية، يشرف عليها قاضي يعينه وزير العدل بناء على اقتراح الرئيس الأول لها، وتوجد إلى جنبها أمانات ضبط الغرف والأقسام، يشرف على أمانة ضبط كل غرفة أمين ضبط رئيسي، كما أن لكل قسم من أقسام الغرفة أمين ضبط قسم.

ثالثاً- مكتب المحكمة العليا : المواد 34، 40 من نظامها الداخلي.

رابعاً- الجمعية العامة : المواد 41، 59 من نظامها الداخلي.

خامساً- الهيكل الإداري للمحكمة العليا : وتتمثل في الآتي :

الأمانة العامة : يرأسها أمين عام ويسيرها تحت سلطة الرئيس الأول للمحكمة العليا وتتألف من قسم إداري وقسم الوثائق.

أ) القسم الإداري: المواد 63، 68 من نظامها الداخلي وتتكون من المصالح الآتية : مصلحة الموظفين والتكوين، مصلحة الميزانية المحاسبية، مصلحة الوسائل العامة، مصلحة الدراسات والتنظيم والإعلام الآلي.

ب) قسم الوثائق : يتكون من المصالح الآتية : مصلحة الاجتهاد القضائي والتشريع، مصلحة ومجلس المحكمة العليا، مصلحة الأرشفة والوثائق، مصلحة الترجمة.

عمل المحكمة العليا :

تعمل المحكمة العليا تحت إشراف رئيسها الأول الذي يرأسها، ويرأس مكتبها، كما يمكنه رئاسة إحدى غرفها عندما يرى ذلك ملائمة ويمارس السلطة السلمية على الموظفين العاملين بها وكل ما من شأنه حسن سيرها.

²⁴ - الأستاذ بوحميده عطا الله. محاضرات في المنازعات الإدارية. كلية الحقوق. بن عكنون. الجزائر. 2010. ص16.

عمل الهياكل القضائية :

تفصل المحكمة العليا في المسائل التي ترفع إليها استئنافاً أو نقضاً بواسطة إحدى غرفها حسب طبيعة المسألة المعروضة عليها، وقد تنظم الغرف في شكل غرف مختلطة في حالة التناقض في الاجتهاد القضائي، أو غرف مجتمعة في حالة تغيير الاجتهاد القضائي (المواد 20 إلى 26 من القانون 89-22).

وتعقد المحكمة العليا جلساتها العادية في اليوم والساعة المحددين بموجب أمر يصدره رئيسها الأول، ويتعين على كل قاضي حضور المداولة والجلسة في اليوم والساعة المحددين، وفي حالة حدوث مانع يجب على المعني إخطار رئيس الغرفة حتى يمكن استخلافه وفقاً لما نص مبين في المواد 19 إلى 22 من نظامها الداخلي.

وسيلة عمل الغرف هي المداولة وتتخذ فيها القرارات بالأغلبية وتتطرق بها علانية، وبالنسبة للنيابة العامة، فإن من مهامها المشاركة في اتخاذ القرارات والطعن لصالح القانون في الأحكام والقرارات.

كما تعقد المحكمة العليا جلسات احتفائية عند افتتاح السنة القضائية وعند تنصيب أحد قضاتها، ولها جلسات تعقد في العطل للبحث في القضايا العاجلة (المواد 31-33 من نظامها الداخلي).

عمل الهياكل الغير قضائية:

أولاً: أمانة الضبط

هناك أمانة ضبط مركزية تعمل تحت إشراف قاض يعينه وزير العدل وأمانات ضبط خاصة بالغرف والأقسام تعمل تحت إشراف أمين ضبط رئيسي، يشرف عليها ويعمل تحت إشراف رئيس الغرفة أو القسم بحسب الحالة، ولكل قسم من أقسام الغرفة أمين ضبط يسهر على تنظيم نشاطات القسم وتسييرها.

ثانياً : مكتب المحكمة العليا

يرأسه الرئيس الأول ويكون النائب العام نائباً للرئيس، ينعقد في دورتين عاديتين إثر افتتاح السنة القضائية وقبل نهاية العطلة القضائية، ويمكنه عقد دورات استثنائية يطلب من الرئيس الأول أو من النائب العام أو من رئيس غرفة أو أكثر، يتولى استدعاء الرئيس، يحرر المحضر القاضي المكلف برئاسة أمانة الضبط المركزية، يصوت على القرارات بالأغلبية، ويرجّح صوت الرئيس في حالة التساوي.

ثالثاً: الجمعية العامة (المواد 41 – 95 من نظامها)

ينعقد خلال الشهر الموالي للإنتاج الرسمي للسنة القضائية بدعوة من الرئيس الأول بعد أخذ رأي النائب العام حول جدول الأعمال وتاريخ انعقادها، ويمكن للرئيس دعوتها لدورة استثنائية كلما دعت

الحاجة لذلك، وإما تنفيذًا لقرارات مكتبها، وإما بطلب من النائب العام، وإما بطلب من نصف عدد القضاة العاملين بها.

يتولى الرئيس استدعاء القضاة مرفقا بجدول العمل ويوجهها قبل شهر من تاريخ انعقادها.

ويمكن تخفيض هذا الأجل بالنسبة للدورات الاستثنائية على ألا يقل عن 15 يوما، يرأس الجمعية العامة الرئيس الأول للمحكمة العليا وفي حالة وجود مانع ينوبه نائب الرئيس أو أقدم رئيس غرفة.

لا تصح مداولاتها إلا بحضور 3/2 أعضائها.

تتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويرجح صوت الرئيس في حالة التساوي.

رابعاً : الهياكل الإدارية للمحكمة العليا

يشرف على سيرها الأمين العام الذي يعمل تحت سلطة الرئيس الأول للمحكمة العليا، يكلف القسم الإداري بتسيير الموارد البشرية، تسيير الميزانية، تسيير أملاكها وكل ما يتعلق بحسن مشاريع النصوص الخاص بها تزويد القضاة بالاجتهاد القضائي.

اختصاصات المحكمة العليا :

تعتبر المحكمة العليا الهيئة القضائية المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، وهي محكمة قانون أساسا، وإحالة المادة 2/4 من القانون 22-89 إلى نص لاحق تحديد الحالات التي تكون ذفيها محكمة موضوع وقانون في نفس الوقت.

وبحسب نصل المادة 40 من نظامها الداخلي، فإن مكتبها يتولى تحديد صلاحيات الغرف وكذا صلاحيات الأقسام وعددها بناء على اقتراح من الرئيس الأول.

الاختصاصات القضائية العادية:

تفصل المحكمة العليا بصفقتها جهازا مقومًا لأعمال المجالس القضائية والمحاكم وفقا للأحكام المنصوص عليها في القواعد العامة للإجراءات، وتمارس المحكمة العليا رقابة على تسبب أحكام القضاء ورقابة معيارية تأخذ بعين الاعتبار تكييف الوقائع على ضوء القاعدة القانونية (م6 من القانون 22-89).

وعليه، فمن اختصاصاتها القضائية العادية النظر في الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة من المجالس القضائية ومن المحاكم بجميع أنواعها، الحكم في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية لا تعلوها جهة قضائية مشتركة غير المحكمة العليا، أي بين محكمة ومحكمة، مجلس ومجلس عادي، مجلس ومحكمة.

2- مجلس الدولة:

يعدّ هرم التنظيم القضائي الإداري الجزائري، له وظيفة مزدوجة قضائية تتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري، والثانية استشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة، وهو تابع للسلطة القضائية²⁵.

وتتمثل مصادر نظامه القانوني بالخصوص في المواد 119 - 143 - 152 - 153 وأحكام القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية، عدد 37 سنة 1998).

والمرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30/05/1998 والمتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة (ج.ر عدد 44 سنة 1998).

والمرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29/08/1998 والمحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

والمرسوم التنفيذي رقم 98-262 المؤرخ في 29/08/1998 والمحدد لكيفيات إحالة القضايا المسجلة والمعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة.

والمرسوم التنفيذي رقم 98-263 المؤرخ في 29/08/1998 والمحدد لكيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم.

تنظيمه وسيره:

أولاً- تنظيمه: يتمتع بالاستقلالية سواء من الناحية المالية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أو من حيث التسيير، يعقد جلساته لممارسة وظيفته القضائية في شكل غرف وأقسام وغرف مجتمعة.

1- تنظيمه كهيئة قضائية :

أ- في شكل غرف وأقسام : يعقد مجلس الدولة جلساته بمناسبة فصله في القضايا المعروضة عليه في شكل غرف وأقسام، والتي يجب حضور على الأقل 03 أعضاء لكل منها للفصل في القضية المعروضة أمامها.

كما يمكن لرئيس مجلس الدولة ترأس الغرفة، ويتولى رؤساء الغرف والأقسام إعداد جداول القضايا المحالة عليهم، وكذا تحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرف والأقسام، ويتراأسون الجلسات ويسيرونها مداومات الغرف ويمكنهم رئاسة جلسات الأقسام.

²⁵ - الأستاذ عمار سلامي. محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثالثة. كلية الحقوق بن عكنون. الجزائر. 2010. ص10.

ويقوم رؤساء الأقسام بتوزيع القضايا على القضاة التابعين لها، ويترأسون الجلسات ويعدون التقارير. وطبقا للمادة 44 وما يليها من النظام الداخلي المصادق عليه في 26/05/2002 فإن مجلس الدولة يتألف من 05 غرف²⁶.

- الغرفة الأولى تنظر في القضايا المتعلقة بالصفقات العمومية والمحال والشقق (المساكن).
 - الغرفة الثانية تنظر في القضايا الخاصة بالوظائف العمومي ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والنزاعات الضريبية.
 - الغرفة الثالثة تنظر في القضايا المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والتعمير.
 - الغرفة الرابعة تنظر في القضايا العقارية.
 - الغرفة الخامسة تنظر في القضايا الاستعجالية ووقف التنفيذ والأحزاب.
- ويجب أن تنظم كل غرفة قسمين على الأقل يمكن أن يعقدا جلساتها منفصلين أو مجتمعين في شكل غرفة، وتشكل من رئيس الغرفة، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة، كاتب ضبط.²⁷

ب- **في شكل غرف مجتمعة** : يعقد مجلس الدولة جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة وهذا في حالة الضرورة التي لم تسنها المادة 31 من القانون العضوي 98-01 وأكتف بسرد صورة واحدة تتمثل في الحالات التي سيؤدي القرار المتخذ فصلا فيها إلى تراجع (تعديل) عن اجتهاد قضائي سابق أو في حالة تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة طبقا لما نصت عليه المادة 2/808 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م. وتأسيسا على أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة يحق لمحافظة الدولة طلب إحالة قضية ما أمام الغرفة مجتمعة، كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يقرر إحالة بعض القضايا على الغرف مجتمعة. وفي هذا الإطار يتشكل مجلس الدولة من رئيسه ورؤساء الغرف وعمداء رؤساء الأقسام إلى جانب محافظ الدولة الذي يقدم مذكراته، ويتولى رئيس مجلس الدولة إعادة جدول القضايا التي تعرض على المجلس في حالة انعقاده كغرف مجتمعة.

ج- **كتابة ضبط رئيسية**: تضم مصلحة تسجيل الدعاوى، الصندوق، مصلحة الأرشيف، مكتب المساعدة القضائية، مكتب الإحصائيات تسيير من طرف كاتب ضبط رئيسي لمجلس الدولة يعين من قبل وزير العدل من بين القضاة بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة.

وكل غرفة أو قسم تتضمن وكتابة ضبط تسيير من قبل كاتب ضبط يتولى تسيير أعمالها وحضور الجلسات، يعملون تحت السلطة الرئاسية لكاتب الضبط الرئيسي لمجلس الدولة.

2- **تنظيمه كهيئة استشارية** :

أ- **الجمعية العامة**: يتولى مجلس الدولة في إطار هذه الهيئة القيام بوظيفته الاستشارية، إذ يبدي المجلس رأيه من خلال الجمعية العامة في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة.

5- تضمن هذا النظم أحكاما عامة في ثلاثة مواد ثم ثلاثة عناوين: العنوان الأول في تنظيم المجلس وعمله، العنوان الثاني في الهياكل القضائية والاستشارية وأخيرا العنوان الثالث في الهياكل الإدارية (المواد 120-137)

²⁷-أنظر المرسوم الرئاسي 98-187 المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة ج.ر. عدد 44 سنة 1998.

ب- اللجنة الدائمة : مهمتها دراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية الاستعجالية التي يقررها رئيس الحكومة.

ثانيا- تسييره : يسير مجلس الدولة من قبل :

1- رئيسه : الذي يتولى تمثيله رسميا ويسهر على تطبيق نظامه الداخلي ويوزع المهام على رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة بعد الرأي الاستشاري للمكتب، بالإضافة إلى صلاحياته التي يخولها له النظام الداخلي، منها تسيير الهياكل القضائية والإدارية لمجلس الدولة، يمارس السلطة الرئاسية على الأمين العام وموظفي مجلس الدولة، يقرر إحالة بعض القضايا أمام الغرف مجتمعة، ويمكن أن يترأس جلسات غرف مجلس الدولة.

2- نائب رئيس مجلس الدولة : يساعد رئيس مجلس الدولة في أداء مهامه، خاصة منها متابعة وتنسيق أعمال الغرف والأقسام، كما يمكنه رئاسة جلسات الغرف.

3- مكتب مجلس الدولة : ويتشكل من رئيس مجلس الدولة رئيسا ومحافظ الدولة نائب لرئيس المكتب ونائب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الغرف وعميدي رؤساء الأقسام والمستشارين.

أما اختصاصاته فتتمثل في إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة أو المصادقة عليه، وتقديم رأيه في توزيع المهام على قضاة المجلس واتخاذ الإجراءات التنظيمية لحسن سير المجلس وإعداد برنامجه السنوي، بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي يحددها النظام الداخلي على حد ما نصت عليه المادة 25 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

4- محافظ الدولة : يمثل النيابة العامة لدى مجلس الدولة من طرف محافظ دولة يساعده في مهامه محافظي دولة مساعدين، يسهر على حسن سير محافظ الدولة، ولهذا الغرض يمارس وصايته التدريجية على قضاة وموظفي محافظة الدولة، يترأس أو يفوض أحد محافظي الدولة المساعدين لرئاسة مكتب المساعدة القضائية، يطلع على مذكرات محافظي الدولة المساعدين.

يمكن له طلب إحالة القضية على الغرف مجتمعة وبشارك في الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

وفي حالة غياب أو حدوث مانع أو شغور منصب محافظ الدولة ينوبه عميد محافظي الدولة المساعدين.

كما تضم محافظة الدولة أمانة و 05 مصالح تتمثل في مصلحة تسجيل الملفات المحالة على محافظ الدولة، مصلحة الجلسات، مصلحة التبليغات، مصلحة المساعدة القضائية، مصلحة الاستشارة.

أعضاء مجلس الدولة:

تشكيله كهيئة قضائية : نصت عليها المادة 02 من القانون العضوي 98-01 ونسب التشكيلة الاسمية لأعضائه المحددة في المرسوم 98-187 والمقدرة بـ 44 عضوا، وهم على التوالي : رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، 04 رؤساء الغرف، 08 رؤساء الأقسام، 20 مستشار الدولة، محافظ

الدولة، 09 محافظي الدولة مساعدين، كلهم خاضعون للقانون الأساسي للقضاء كبقية نظرائهم قضاء القضاء العادي.

تشكيله كهيئة استشارية : يمارس مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في إطار جمعية عامة تشكل من رئيس مجلس الدولة رئيساً، ونائبه، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف، و 05 من مستشاري الدولة.

كما يمكن للوزراء المشاركة في أعمال اللجنة بأنفسهم أو بواسطة من يمثلهم، الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الحكومة بناء على اقتراح من الوزير على مستوى كل وزارة يختارون من بين الموظفين برتبة مدير مركزي على الأقل، يحضرون جلسات الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة لإبداء آرائهم الاستشارية في القضايا التابعة لقطاعاتهم فقط²⁸.

أما بالنسبة للجنة الدائمة فتشكل من رئيس برتبة رئيس غرفة و 04 من مستشاري الدولة على الأقل.

ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات ويشارك في المداولات وتقدم مذكرات، كما يمكن لمجلس الدولة تعزيز تشكيلته بمستشاري دولة من أهل الاختصاص في مهمة غير عادية، وشروط تعيينهم المرسوم التنفيذي رقم 03-165 المؤرخ في 09/04/2003 المحدد لشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة²⁹.

اختصاصات مجلس الدولة:

اختصاصاته القضائية : نصت عليها المواد 9 و 10 و 11 من القانون العضوي 98-01، إذ يفصل مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة في دعاوى تجاوز السلطة ودعاوى التفسير ودعاوى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، كما يتولى الفصل في الطعون بالاستئناف ضد القرارات الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وكقاضي نقض بالنسبة للقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية وقرارات مجلس المحاسبة.

أما بالنسبة للإجراءات القضائية المتبعة في ذلك، فأحالت المادة 40 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية، إذ أنه لا تغيير من حيث الإجراءات المتبعة سابقاً أمام كل من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا والغرف الإدارية بالمجالس القضائية.

● اختصاصات مجلس الدولة في ظل أحكام قانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008

والمتمضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية : نصت المادة 01 منه على أن أحكامه على المتضمنين أن أحكامه تطبق على الدعاوى المرفوعة، سواء أمام جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري،

²⁸- الأستاذ عمور سلامي. مرجع سابق. ص 14 و 15
⁷- من بين الشروط التي يقرها المرسوم 03-165 المذكور سابقاً أن يكون حائزاً على شهادة دكتورا دولة +7 سنوات خدمة فعلية أو موظفاً حائزاً على شهادة الليسانس +15 سنة خدمة فعلية منها 7 سنوات في وظيفة عليا أو شهادة ليسانس أو ما يعادلها +16 سنة خدمة بعد الحصول عليها.

كما نصت المادة 1062 منه على سريان مفعول أحكام هذا القانون بعد مرور سنة من تاريخ نشر الجريدة الرسمية الذي صادف يوم 2008/04/23 (جريدة رسمية رقم 21 سنة 2008).

أما من حيث اختصاصات مجلس الدولة فنصت عليها المواد 901 إلى 903 من قانون 09-08 المتضمن ق.إ.م.إ. على النحو التالي:

- يختص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالفصل في دعاوى الإلغاء (تجاوز السلطة) ودعاوى التفسير ودعاوى فحص مشروعية القرارات الإدارية بجميع أنواعها الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية التي تعمل باسم ولحساب الدولة كشخص معنوي عام وكذلك في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة³⁰.
 - يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام أو الأوامر الصادرة عن الأحكام الإدارية، وفي القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.
 - كما تختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة (نهائية) عن الجهات القضائية الإدارية ومنها المحاكم الإدارية المنشأة بموجب قانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ويختص أيضا بالطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة، إذ يلاحظ أن المشرع في هذا القانون 09-08 حدّد الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة بصفة دقيقة عن ما ورد من اختصاصاته في أحكام القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة.
- اختصاصاته الاستشارية أو الإجراءات المتعلقة بها :** تتمثل في إبداء رأيه الاستشاري واقتراح التعديلات الخاصة بمشاريع القوانين دون المراسيم والقرارات التنظيمية.

أما فيما يخص الإجراءات المتبعة للقيام بهذا الاختصاص الاستشاري فقد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 1998/08/29 والمحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، وتتمثل في وجوب إخطار الأمين العام للحكومة مجلس الدولة بمشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس الحكومة، وهذا بإرسال كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف إلى أمانة مجلس الدولة وإلى استلام ذلك يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد مستشاري الدولة كمقرّر.

وفي الحالات الاستثنائية التي يراها رئيس الحكومة مستعجلة، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين فوراً مستشار دولة كمقرّر.

يحدّد رئيس مجلس الدولة جدول أعمال الجلسة ويخطر الوزير أو الوزراء المعنيين بذلك، كما يخطر محافظ الدولة، أو أحد مساعديه الجلسات ويشارك في المداولات ويقدم مذكراته طبقاً للنظام الداخلي للمجلس.

تتخذ مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل.

8-قصر واضع مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد اختصاص مجلس الدولة على المراسيم فقط ربما لتفريغ دور مجلس الدولة للمهمة الأساسية التي أحدثت من أجلها وهي مستشار الإدارة.

يحرر الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في شكل قرار نهائي يرسل من قبل رئيسه إلى الأمين العام للحكومة.

وما يمكن ملاحظته حالياً ونظراً لحدثة هذه المؤسسة القضائية الدستورية، فإنه يمكن القول أنه نتيجة لقلّة عدد أعضائها الذي لا يزيد عن 44 عضواً واختلاف تكوينها ومؤهلاتها وعدم نشر نظامها الداخلي لحدّ الآن، وقلّة الوسائل المادية والبشرية المتاحة لها، إذ لا تتمتع بمقر مستقل كما هو الحال بالنسبة للمحكمة العليا قمة التنظيم القضائي العادي، بالإضافة إلى صعوبة حصر مصادر مادة القانون الإداري³¹.

3- محكمة التنازع

من بين المستجدات في دستور 1996 تأسيس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة (م4/152 منه)، وجاءت بعدها المادة 153 التي أحالت مسألة تنظيمها وعملها واختصاصها إلى قانون عضوي باعتبار أن التنظيم القضائي من مجالاته طبقاً لنص المادة 05/123 من الدستور. وقد صدر هذا القانون العضوي في 34 مادة كون المادة الأخيرة خصصت للنشر وتاريخ التحرير وهي في المجموع 35 مادة³².

أولاً- تنظيمها و عملها تجسيدا للازدواجية القضائية:

1-تنظيمها تعتبر محكمة التنازع مؤسسة قضائية قائمة بذاتها تتوسط قمة الهرميين القضائيين، العادي والإداري، فلا هي تابعة لهما، ولا هي سلطة رئاسية أو وصائية عليهما. إن موقعها هذا يسمح لها بالفصل في تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة (م4/152 من الدستور)، أو بين الجهات العادية والجهات القضائية الإدارية (م3 من ق.ع) وهو الأشمل. ويمكننا متابعة هذا التنظيم على النحو التالي :

أ- محكمة التنازع هيئة قضائية مستقلة:

تتشكل محكمة التنازع كمؤسسة قضائية من سبعة (07) قضاة، من بينهم رئيس يعين لمدة 3 سنوات بالتناوب من بين قضاة المحكمة العليا وقضاة مجلس الدولة. وذلك بموجب مرسوم رئاسي يتخذه رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل بعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاة، ويعين نصف أعضائه 03 من بين قضاة المحكمة العليا والنصف الآخر 03 من بين قضاة مجلس الدولة بنفس الأداة. أما قضاة النيابة العامة فيمثل في محافظ الدولة ومحافظ دولة مساعد يعينان بنفس الطريقة من بين القضاة ولمدة 3 سنوات.

ب- إدارة محكمة التنازع :

9-يقترن الدور الاستشاري لمجلس الدولة على مشاريع القوانين فقط حيث نصت المادة 04 منه:بيدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة من قبل نظامه الداخلي.كما يمكن أن يبدي رأيه حول مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

10-القانون العضوي رقم98-03 المؤرخ في03 يونيو1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها ج.ر.39.

إن لمحكمة التنازع إدارة تتكون من مجموعة من الوسائل المادية، البشرية والقانونية تعتمد عليها في تسيير مصالحها وشؤونها وذلك تحت إشراف وزير العدل.

كما لها كاتب ضبط رئيسي يعين بقرار من وزير العدل دون الإشارة إلى مصدره وما إذا كان من القضاة أو من سلك وظيفي آخر يتولى تسيير كتابة ضبطها.

2- عمل محكمة التنازع :

استعملت الحكومة في مشروعها كلمة سير وتسيير وتابع هذا المشروع مساره بنفس العبارة أمام البرلمان بغرفتيه، ولما أخطر المجلس الدستوري تمسك بالمصطلحات الواردة في المادة 153 من الدستور وهي اختصاصات تنظيم وعمل³³.

أ- المداولة :

تباشر محكمة التنازع عملها عن طريق المداولة، ولصحتها يجب أن تتشكل من 05 أعضاء على الأقل، من بينهم عضوين من المحكمة العليا وعضوين من مجلس الدولة، وفي حالة وجود مانع لرئيسها يخلفه الثاني الأكثر أقدمية، ويعود إلى الرئيس والأعضاء مسألة إعداد النظام الداخلي لمحكمة التنازع ويوافقون عليه.

وقد أحالت المادة 14 من ق.ع إلى النظام الداخلي تحديد كفايات عملها، لا سيما كيفية استدعاء الأعضاء وتوزيع الملفات وكيفية إعداد التقارير.

ب- قراراتها إلزامية :

إن وسيلة عملها هي القرارات (م6) + المواد 28، 30، 31، 32 من القانون العضوي 03/98.

ثانيا- اختصاصها دعم لازدواجية القضائية :

اختصاصات حصرية : نصّت المادة 4/152 من الدستور على أنه : «تؤسس محكمة التنازع وتتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة». وجسّدت المادة 03 من القانون العضوي 03/98 نفس الفكرة لكنها وسعت حالات تنازع الاختصاص بين الجهات، فلم تقصرها على مجلس الدولة والمحكمة العليا، وإنما استعملت عبارات واسعة وغير دقيقة، فنصت على أنه : «تختص محكمة التنازع في الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

لا يمكن لمحكمة التنازع التدخل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة لنفس النظام»³⁴.

11- رأي المجلس الدستوري رقم 07/ر.ق.ع.م.د/98 المؤرخ في 24 مايو 1998 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدستور. ج. ر 39.

بدأت هذه المادة فقرتها الأولى بالقاعدة العامة وهي اختصاصها في تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري، وعليه فلا تتدخل في موضوع القضية المطروحة أمامها وأكدت على هذه المادة 15 من ق.ع 03/98.

ب- **دور محكمة التنازع:** إن دورها وقائي بحيث تسعى إلى حسم موضوع التنازع قبل أن يحدث، وبهذا فإنها تواجه الجهة القضائية التي أحالت إليها القضية إلى قواعد الاختصاص الواجب العمل بها.

تنظيم السلطة التشريعية

إن المجتمع الدولي المعاصر يقوم على أسس متعارف عليها ومن بينها الديمقراطية فكل الدول تتادي من خلال مواثيقها الرسمية بهذا الأساس، وتحاول تجسيده من خلال هيئاتها، ومن بين هذه الهيئات السلطة التشريعية التي يقع على عاتقها سن القوانين التي تظهر من خلالها مدى تطبيق الديمقراطية في هذه الدول.

تعريف السلطة التشريعية:

هي الهيئة المختصة بإعداد و سن القوانين و المصادقة عليها ومراقبة أعمال الحكومة، ويسمى هذا بالتشريع العادي ويكون في حدود القواعد التي يقرها الدستور ويمارس هذه السلطة في الجزائر البرلمان المتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (المادة 98 من الدستور).

أولا-البرلمان

إن البرلمان قد منحه الشعب ثقة، إذ يجب عليه أن يبقى وفيا له، وأن يتحسس ويتابع تطلعات وآمال الشعب، وله قيمة عند رئيس الجمهورية عندما يقرر التعبئة العامة في مجلس الوزراء، وتبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم 10 الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني تحت رئاسة أكبر النواب سنا وبمساعدة أصغر نائبين منهم.

ثانيا-العضوية في البرلمان بغرفته

أ-العضوية في مجلس الأمة

عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني³⁵، وتحدّد مهمة مجلس الأمة بمدة ست سنوات حيث تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات وتثبت عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة باختصاص كل من غرفتين على حدة، وتكون مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام ووظائف أخرى، وكل عضو من مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابية يتعرض لسقوط مهمته، حيث يقرر مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائهما، والعضو في مجلس الأمة يكون مسؤولا أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إذا اقترف فعلا يُخلُّ بشرف مهمته.

كما تحدّد كفيات انتخاب النواب، وكفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي، وينتخب 2/3 (ثلثا) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية 1/3 (الثلث) الآخر من الأعضاء من

³⁵-المادة 3/101 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.³⁶

والحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم البرلمانية، ولا يمكن أن يُتابعوا أو يوافقوا على العموم. كما لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوة مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبّروا عنه من آراء أو تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية، ورئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس.³⁷

ب- العضوية في المجلس الشعبي الوطني:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وينتخب المجلس الشعبي الوطني ولمدة 5 سنوات، كما ينتخب مجلس الشورى الوطني مكتبه، ويشكل لجانته، أما رئيس المجلس الشعبي الوطني فيتم انتخابه بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وفي حالة تلبس أحد النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جناية يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فورا.³⁸

ثالثا- اختصاصات عمل البرلمان

إن تنظيم البرلمان يحدده قانون عضوي وكذا العلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، ويحدد القانون ميزانية البرلمان بغرفتيه والتعويضات التي تدفع عليه، ويعد البرلمان نظامه الداخلي ويصادق عليه.

1- جلسات البرلمان

للبرلمان جلسات يقيمها بصورة علانية وتدون مداولاته في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي .

يجوز للبرلمان بغرفتيه أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسي الغرفتين أو من أغلبية أعضائهما، أو بطلب من رئيس الحكومة، ويشكل البرلمان لجانته الدائمة في إطار نظام الغرفتين الداخلي.

2- إجتماعات البرلمان: يكون اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، وكلّ دورة مدتها 4 أشهر على الأقل، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وتختتم هذه الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

³⁶-المادة 2/101 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

³⁷- د. فوزي أوصديق. النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي. ديوان المطبوعات الجامعية. بن عكنون. الجزائر 2006. ص 225.

³⁸-المرجع السابق.ص 226.

3- أعمال البرلمان:

المصادقة: على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، أما في حالة عدم المصادقة على قانون المالية الجديد في الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

التشريع: للبرلمان أن يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور وذلك في الحالات الآتية:

حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، والقواعد العامة المتعلقة بوضعيات الأجانب. القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، حق الأسرة لاسيما الزواج، الطلاق، البنوة، الأهلية، والتركات إلخ.... شروط استقرار الأشخاص والتشريع الأساسي المتعلق بالجنسية. القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية. قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما الجنايات، والمنح المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون. القواعد العامة للإجراءات المدنية، وطرق التنفيذ ونظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية والتقسيم الإقليمي للبلاد، والمصادقة على المخطط الوطني، وكذا التصويت على ميزانية الدولة وإحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبتها. تحديد النظام الجمركي ونظام إصدار النقود، ونظام البنوك، القرض والتأمينات والقواعد المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، والصحة العمومية والسكان، وقانون العمل والضمان الاجتماعي، ممارسة الحق النقابي، والبيئة، وإطار المعيشة، وحماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، والنظام العام للغابات، والأراضي الرعوية والمياه والمناجم والمحروقات، والنظام العقاري، وفي المجالات المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى الخاص، وكذا إنشاء فئات المؤسسات، وإنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

- التشريع بقوانين عضوية:

- إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، وبالإعلام، القانون الأساسي، القضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية والمتعلق بالأمن الوطني.

- تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية (4/3) أعضاء مجلس الأمة، إذ يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان

- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، كما يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذتها كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وتعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان³⁹.

د. فوزي أوصديق.. المرجع السابق ص 226.³⁹

- مناقشة السياسة الخارجية

يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، كما يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الانتقاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.

علاقة مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني:

تكمن العلاقة بين المجلسين التشريعيين في المجالات المخصصة لكل واحد منهما، بحيث يرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية، إذ لا يناقش ولا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا لإحكام المواد 40 و 41 و 42 من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.⁴⁰

فلا يستطيع مجلس الأمة تعديل وتلقيح النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني كما لا يبادر به. زيادة على ذلك هنالك مجالات لا يتدخل فيها مجلس الأمة إلا بصورة شكلية وشرفية، كالتصويت على لائحة بصدد عرض رئيس الحكومة لمحاوّر برنامج حكومته أمامه طبق الأحكام المادة 84 من الدستور، كما للمجلس الشعبي الوطني مجالات اختصاص لا يتمتع بها مجلس الأمة، منها ما يتعلق بالمداولة الثانية التي يحركها رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 127 من الدستور وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة طبقا للمواد 135,136,137 منه. فليس لمجلس الأمة، أن يتدخل في المداولة الثانية باعتبارها اختصاص قصري للمجلس الشعبي الوطني كما لا يثير المسؤولية للحكومة أو سحب الثقة السياسية منها، بحيث الثقة الوحيدة التي تتحصل عليها هذه الأخيرة هي التي يمنحها إياها المجلس الشعبي الوطني بمناسبة التصويت على برنامجها الحكومي.

انطلاقا من طرح مجالات التدخل الغرفتين البرلمانيتين، يتضح لنا المركز المزدوج الذي يحتله مجلس الأمة تجاه المجلس الشعبي الوطني، بحيث من جهة يقع في مركز التابع للمتبوع في الاختصاص، إذ هو الممّون له بالمادة التشريعية⁴¹. كما يقع في مركز الهيئة المراقبة له بحيث يقص كل النصوص التي يرى أنها غير ملائمة شكلا أو، موضوعا لتصوره لإرادة الأمة من جهة أخرى.

فمجلس الأمة من خلال الآليات التي يسير وفقها والتي يحددها الدستور والقانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينهما والحكومة، قد يشكل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني. فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذ صادق عليه مجلس الأمة ب3/4 أعضائه.

-أنظر القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 1999/03/08 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات

الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 1999/03/09 .

-أنظر المادة 120 من دستور 1996.⁴¹

تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين:

تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين من خلال عدم مصادقة إحداها على النص المعروض عليها لاعتبارات عادة ما تكون سياسية. فوضعت عدة آليات قانونية لتسويته وتجاوزه ومن بينها تقنية الذهاب والإياب بين الغرفتين إلى غاية الحصول على الاتفاق المنشود، وتعتبر هذه الأخيرة هي المعمول بها في مختلف الأنظمة منها النظام الفرنسي. أما النظام الجزائري فنجد أنه قد تنبأ لمثل هذه الخلافات بين الغرفتين، خاصة وأنه يجمد المسار التشريعي في ذهاب دون إياب بين الغرفتين البرلمائيتين، بحيث تم ترسيخ اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كآلية لسد أي خلاف في هذا الشأن لكن ما هو مدى هذا الخلاف وكيف يتم تسويته؟

اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء

لما نستحضر المادة 120 من الدستور نستنتج بأن المؤسس قد أناط باللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء مهمة تسوية أي خلاف بين الغرفتين البرلمائيتين⁴². لكن لما نستحضر جميع العناصر المرتبطة بالموضوع نلاحظ بأن المؤسس أعطى السلطة التقديرية لرئيس الحكومة في اللجوء على هذه اللجنة أو الامتناع عن ذلك، ويرجع ذلك إلى نوعية الخلاف محل الطرح. ونميز في هذا الصدد بين الخلاف الجوهرى من جهة والخلاف البسيط من جهة أخرى.

يعد الخلاف البسيط سهل التجاوز من قبل اللجنة التي يجتمع أعضاؤها العشرون الذين يمثلون الغرفتين البرلمائيتين بخمسة نواب من اللجنة المختصة بالنص محل الخلاف، وخمسة نواب آخرين لكل غرفة بناء على استدعاء من رئيس الحكومة طبقاً للمادة 87 من القانون العضوي المحدد والمنظم للمجلس الشعبي الوطني وللمجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فيرتبط هذا الأخير بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية، أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل.

أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف شديد وحاد يقع بين الغرفتين البرلمائيتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين، غنه خلاف سياسي واستراتيجي مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، فهو خلاف ذو أبعاد أيديولوجية. وعادة ما يقع مثل هذا الخلاف في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين بحيث نكون في حالة تناوب نسبي على السلطة. ولقد عرفت الجزائر مثل هذا مثل هذا الخلاف بمناسبة المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن التنظيم القضائي بحيث رفضه مجلس الأمة بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية. فبسبب اختلاف في وجهة النظر للمجلسين حول هذه القضية، بحيث عكس ما ذهب إليه المجلس الشعبي الوطني في اعتماده لهذه المحاكم، رأي المجلس الأمة بأن مثل هذا الطرح غير ملائم للوضعية الراهنة للجزائر. إن مثل هذه القضية تبرهن على خلاف جوهرى ذي بعد سياسي إيديولوجي لا يمكن للجنة المتساوية الأعضاء تسويته⁴³.

⁴² -تنص المادة 120 من الدستور 1996 يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

⁴³ -أنظر كايس شريف. دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين. محاضرة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002. منشورة.

الإدارة الإقليمية

مقدمة

تقوم الإدارة الإقليمية-المحلية- في الجزائر على وحدتين إداريتين هما: البلدية والولاية كان الهدف من إنشائها هو تحقيق الديمقراطية في الإدارة، وتأكيد حق الشعب في أن يحكم نفسه بنفسه وكذا تخفيف العبء عن الإدارة المركزية في العاصمة، ونقل تبعة تسيير المرافق الإقليمية إلى هيئات إدارية إقليمية تستقل عن السلطة الإدارية في العاصمة الأمر الذي من شأنه تقريب المسافة وبالتالي المزيد من التعاون بين الشعب وبين أجهزة الإدارة.

وفيما يلي نتناول طريقة سير وتنظيم هذه الأجهزة الإدارية.

تنظيم و سير ادارة الولاية

صدر قانون الولاية الحالي بموجب القانون 90-09 المؤرخ في 07/04/1990، و من ضمن السمات الأساسية التي يتمتع بها هذا القانون أنه صدر في إطار الإصلاحات السياسية والاقتصادية والقانونية التي تجري حاليا في البلاد.

إن قانون الولاية الجديد يقوم على نفس المبادئ التي قام عليها القانون القديم، كما يقوم على نفس الأجهزة وهي المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي والوالي، ورغم أنه حذف من نصوصه المجلس التنفيذي الولائي الذي كان موجودا في القانون القديم، إلا أن هذا المجلس لم يكن يلعب في الواقع أي دور كمجلس وهيئة جماعية، ونصت المادة 08 أن هيئات الولاية هي المجلس الشعبي الولائي والوالي ولم يشر إلى المجلس التنفيذي كما فعل في القانون القديم لسنة 1969⁴⁴.

إن الجديد الوحيد الذي جاء به هذا القانون في نظرنا يكمن على ما يبدو في تركيزه على الطابع الإداري أو الاختصاصات التقليدية للولاية من خلال تخصيصه بابا كاملا لهذه الاختصاصات هو الباب الخامس الذي جاء تحت عنوان "إدارة الولاية"، ورغم أن هذا العنوان موجود في القانون القديم، إلا أنه لم يكن بالدقة والتفصيل والشمولية التي جاء بها القانون الجديد.⁴⁵

نلاحظ في الأخير أن القانون الولائي الجديد احتوى على موضوعات لم تكن موجودة في القانون القديم، كموضوع مراقبة مجلس المحاسبة لحسابات الولاية (المادة 155)، كما أغفل عن ذكر موضوعات أخرى كالنظام الانتخابي الخاص بأعضاء المجلس الشعبي الولائي، إلا أن ذلك لم يكن إغفالا للنظام الانتخابي فبديهي لأن هذا النظام أصبح اليوم يتمتع بقانون خاص من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الصادر بالأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997.

راجع خاصة: أحمد توفيق المدني كتاب الجزائر. المؤسسة الوطنية للكتاب. الجزائر. 1989. -حول التطور التاريخي لهذه المؤسسة الإدارية⁴⁴

شريف مصطفى. محاضرات في القانون الإداري. كلية الحقوق. بن عكنون. 2008. ص44.⁴⁵

تعريف الولاية: الولاية وحسبما جاء في الدستور وعلى غرار البلدية جماعة إقليمية، ومن ثم فهي تتمتع من الناحية القانونية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وبالرجوع إلى التعريف الذي جاء به القانون 09-90 المتضمن قانون الولاية في مادته الأولى: «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة».⁴⁶

نلاحظ من خلال نص المادة أن هذا القانون اعتبر الولاية تشكل جماعة إقليمية من جهة، ومقاطعة إدارية من جهة أخرى، فإذا كنا نعلم ما المقصود بالجماعة الإقليمية كما جاء تعريفها من خلال الدستور وقانون البلدية، فماذا يقصد المشرع عندما اعتبر الولاية مقاطعة إدارية للدولة؟

إن الإجابة عن هذا السؤال يكمن في اعتبار الولاية حلقة وصل بين المركزية الإدارية واللامركزية، فالولاية جهاز بسيط في بناء هيكل الدولة، فمن جهة هناك الخلية الأولى لبناء الدولة، وهي البلدية، ومن جهة أخرى هناك قمة الهرم في الدولة المتمثلة في الحكومة. وحتى لا يكون هناك فراغ بينهما، أسست الولاية كوسيط بين القمة وبين القاعدة، فالمكانة التي تحتلها الولاية بين هرم الدولة وقاعدتها هي التي فرضت عليها هذه الصفة المزدوجة. فالولاية هي في آن واحد جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تسييرها هيئة جماعية منتخبة، ولكنها في نفس الوقت تشكل مقاطعة من مقاطعات الدولة، أي جزء لا يتجزأ من الدولة المركزية التي تشرف عليها وتوجه لها الأوامر والتعليمات.⁴⁷

أجهزة الولاية وصلاحياتها في القانون الجديد:

سبق وأن قلنا بأن قانون الولاية الجديد أشار إلى الهيئات المسيرة للولاية من خلال المادة 08 واعتبرها تتكون من هئتين هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

أولاً: المجلس الشعبي الولائي :

تشكيله : يتكون المجلس بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد لمدة 05 سنوات (المادة 75 من القانون العضوي الخاص بالانتخابات) وذلك تماشياً مع الانفتاح والتعددية السياسية الجارية في البلاد، بحيث لم تعد عملية تقديم المترشحين حكراً على جهة أو جهاز سياسي معين، كما كان الشأن في عهد احتكار جبهة التحرير للسلطة، أصبح من حق كل الجمعيات والأحزاب السياسية تقديم قائمة بمرشحين عنها ويكون الفوز حينها حليف القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات، ثم توزع المقاعد في المجلس على أساس النسبة التي تحصلت عليها كل قائمة كما أشارت إليه المواد من 76 إلى 80 من قانون الانتخابات.⁴⁸

فالمادة 76 تنص «توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

⁴⁶-قانون الولاية رقم 09-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990.

⁴⁷-أنظر عمار بوضياف . الوجيز في القانون الإداري دار ربحانة للنشر. الجزائر.1999.

⁴⁸-أنظر المادة 99 من الامر 07-97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 12 ص 3

المعدل والمتمم ب.ق.ع رقم 08-07 المؤرخ في 28/07/2007. ج.ر رقم 48 ص 10

لا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها».

يعقد المجلس الشعبي الولائي 4 اجتماعات سنوية فصلية خلال شهر مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر، وهي تعقد بطلب من رئيس المجلس أو من الوالي أو من ثلث أعضاء المجلس، وقد أشارت المادة 17 من القانون الجديد إلى أن اجتماعات هذا المجلس علانية، وأنه يمكن للمجلس أن يقرّ اجتماعات سرية في حالتي التأديب، والحفاظ على النظام العام (الأمن)، ونلاحظ بأنه يجب التمييز بين عقد المجلس لاجتماعاته وبين عقده لدورات، فإذا كانت هناك أربع دورات في السنة فإن الدورة الواحدة قد تمل عدة اجتماعات.⁴⁹

ومن بين المستجدات التي جاء بها قانون 1990 أنه خصص فصلا كاملا لرئيس المجلس الشعبي الولائي (المواد من 125 إلى 135) لكن من غير تغيير في مركزه القانوني ولا دوره كرئيس للمجلس مكلف بتحضير اجتماعات هذا المجلس وتسييرها وربط الصلة بينه وبين الوالي، فرئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك أي سلطة، وبل ولا يمكن اعتباره هيئة بالمرّة لأنه في الواقع مجرد واسطة بين المجلس وبين الوالي إلى جانب إشرافه على اجتماعات المجلس.

مداولات المجلس الشعبي الولائي :

يباشر المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته، وتخضع إلى القواعد الأساسية التالية:

أ- القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية ضمنا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والنظام العام.

ب- تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد في المادة 47 من قانون الولاية. ويباشر المجلس أعماله من خلال المداولات التي يجريها بأغلبية أعضائه الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس في حال تساوي لأصوات، وتتخذ هذه المداولات فور نشرها أو تبليغها من طرف الوالي للمعنيين بعد خمسة عشر يوما (15 يوما) من إيداعه لديه.⁵⁰

أما بالنسبة لاختصاصات هذا المجلس فمتنوعة وكثيرة وهي تتشكل على ثلاثة أنواع:

مرجع سابق، ص 46. - شريف مصطفى⁴⁹

- محمد الصغير بعلي. القانون الإداري. دار العلوم للنشر والتوزيع. بط. 2002. ص 187.⁵⁰

1- اختصاصات عامة وتداولية (م55) : ويتعلق بالمسائل التي خولها القانون للمجلس للتداول فيها، كقضايا إعداد الميزانية والتصويت عليها، وقضايا إنشاء المؤسسات والمقاولات المحلية، وما إلى ذلك من الاختصاصات.

2- اختصاصات اقتصادية و اجتماعية وثقافية (م58) : ويتعلق بأعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتهيئة العمرانية وحماية البيئة وغيرها من الاختصاصات المتنوعة.

3- أما النوع الثالث من الاختصاصات فيتعلق أساسا بمساعدة البلديات (م59) من جهة، وبالمساهمة في الأعمال الوطنية المنجزة عبر تراب الولاية (م65).⁵¹

ثانيا: الوالي (الهيئة التنفيذية) :

يعتبر الوالي في النظام الولائي الجديد وحسب المادة 8 هيئة من الهيئات المسيرة للولاية إلى جانب المجلس الشعبي الولائي، وقد حل محل المجلس التنفيذي الولائي الذي حذف في هذا القانون لصالح الوالي بعد أن اتضحت عدم فاعليته في التجربة السابقة⁵².

والوالي موظف من الموظفين الإداريين الساميين يعينه رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي وفقا للمادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 من الدستور والمرسوم الرئاسي رقم 240/99 (99/10/27) المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

صلاحيات الوالي:

لوالى صلاحيات كمثل للدولة وأخرى كمثل للجماعة الإقليمية.

1- الوالي كمثل للدولة : وفيها يتخذ قرارات الحكومة وينفذ تعليمات الوزراء، كما يقوم بتنشيط ومراقبة عمل مصالح الدولة المتواجدة عبر تراب ولايته ويسهر على نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات، ويحافظ على النظام العام، ولهذا الغرض وضع تحت تصرفه مصالح الأمن⁵³ وخول له المشرع الحق في استدعاء تشكيلات في الشرطة والدرك للتدخل عندما تقتضي الظروف ذلك.

2- الوالي كمثل للجماعات الإقليمية : أشارت إليها المواد من 83 إلى 91 من قانون الولاية فالوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فإنه يقوم بما يلي:

يحضر الوالي القضايا الخاضعة للمجلس الشعبي الولائي بمساعدة مديري الولاية الأعضاء في مجلس الولاية. ويحضر كذلك الملفات والتقارير الإعلامية والميزانيات.

ينفذ الوالي مداولات المجلس الشعبي الولائي وخاصة الميزانية.

⁵¹ -شريف مصطفى. مرجع سابق.ص46.

⁵² -أنظر خاصة المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22 أوت 1999 الذي يشطب نهائيا بعض الولاية من سلك الولاية ج. ر رقم 58، أنظر كذلك المرسوم الرئاسي المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 الذي يشطب نهائيا بعض رؤساء الدوائر ج. ر رقم 78.ص22.

⁵³ -أنظر المادة 97 من قانون الولاية أنظر كذلك المادة 5 من القانون رقم 91-23 في 1991/12/06 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية ج. ر رقم 63.ص2396.

-يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

-يوقع العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس الشعبي الولائي.

-يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها⁵⁴.

-يؤدي كل أعمال الإدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي واجبه في إعداد المشروع التقني لميزانية الولاية، وتولييه مهمة تنفيذها بعد مصادقة في المجلس عليها باعتباره ممثلاً للدولة وممثلاً للولاية في نفس الوقت.

الهيئات المساعدة للوالي :

تتكون الإدارة الولائية حسب المرسوم 215/94 المؤرخ في 1974/07/23 من الأجهزة والهيكل الآتية :

1- الأمانة العامة للولاية : جهاز يتكون من مصلحة إلى ثلاث مصالح، يتضمن كل منها ثلاث مكاتب على الأكثر حسب الحاجة، يرأسها كاتب أو أمين عام يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته.

2- المفتشية العامة للولاية : جهاز يتكون من مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين، وتقوم المفتشية العامة للولاية ضمن سلطة الوالي بمهام تفتيش وتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية غير الممركزة.

3- مجلس الولاية : هو نفسه المجلس التنفيذي للولاية يعد بمثابة جهاز مساعد للوالي، يتكون من مديري مصالح الدولة ومسؤوليها المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، كما يشارك رؤساء الدوائر في أشغال مجلس الولاية مشاركة استشارية، كما يحق للوالي أن يستدعي لاجتماعات هذا المجلس كل شخص يراه مفيداً، ويكلف هذا المجلس تحت سلطة الوالي بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، كما يدرس كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس.

4- الوالي المنتدب للأمن : أنشئ هذا المنصب بموجب المرسوم 347/92 المؤرخ في 1992/09/14 المعدل للمرسوم 285/90 المؤرخ في 90/09/29 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة وهيكل الإدارة العامة في الولاية، وكان في بداية الأمر يخص ولايات كل من وهران، الجزائر، قسنطينة وعنابة، ثم عمم هذا المنصب ليشمل ولايات الوطن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 314/93 المؤرخ في 93/12/19 والوالي المنتدب للأمن موظف سامي للدولة معين بمرسوم رئاسي.⁵⁵

54-ناصر لباد. الوجيز في القانون الإداري.نتيجة للطباعة. الجزائر. ط3. 2009.ص129.

55-شريف مصطفى. مرجع سابق. ص48.

5- **الديوان** : هيئة مساعدة للوالي تخضع لسلطته المباشرة، يشرف على إدارتها رئيس ديوان يساعده ما بين 5 إلى 10 ملحقين بالديوان، وتحدث هذه الهيئة بقرار وزاري مشترك بين وزراء الداخلية، المالية والوظيفة العامة، وتكلف بمهام التشريعات والعلاقات الخارجية والعلاقات الإعلامية.⁵⁶

6- **رئيس الدائرة**: هو موظف سامي في الإدارة الإقليمية حسب المرسوم 230/90 وبهذه يقوم بمساعدة الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، وهو ما جاء في المادة 07 من هذا المرسوم المعدل بالمرسوم 305/91.

من مهامه تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وقرارات مجالس الولايات، ينشط وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به ويتولى كل مهمة يفوضه بها الوالي، ولرئيس الدائرة إدارة تساعده تتكون من كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة المتواجدين في البلديات.

إدارة الولاية : تتكون الإدارة الولائية من مجموعة من المصالح العمومية التي تنشئها بواسطة المداولات قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطني الولاية، خصوصاً في مجالات⁵⁷ :

- الطرق والشبكات المختلفة.
 - مساعدة ورعاية المسنين والمعوقين.
 - النقل العمومي في الولاية.
 - حفظ الصحة ومراقبة النوعية.
 - وغيرها من المجالات.
- وتسيير هذه المصالح بإحدى الطرق المعروفة في التسيير الإداري المباشر (م 122 - 125)، أو عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية محلية مستقلة (المواد 126 - 129)، وعن طريق أسلوب التعاقد بواسطة منح امتياز (عقود امتياز أو التزام المادة 130)، أما بالنسبة للوسائل المستعملة في تحقيق نشاط الولاية فإنها تتمثل في الوسائل التقليدية للإدارة، سواء تمثلت في :

- الوسائل القانونية عقود وصفقات (المواد 113، 115) قرارات ولائية.
- الوسائل المادية تشمل العقارات والمنقولات وأموال البلدية.
- الوسائل البشرية التي تجسد في أعوان الولاية الإداريين والتقنيين⁵⁸

2- تنظيم وسير إدارة البلدية:

مقدمة

احتوى قانون البلدية الجديد الصادر بالقانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 على نفس المبادئ التي احتوى عليها قانون البلدية الصادر عام 1967 من انتخاب على كافة الأصعدة، وتسيير

⁵⁶-شريف مصطفى. المرجع السابق ص48.

⁵⁷-أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يحدد هيكل وهيئات الإدارة العامة.

⁵⁸-المرجع السابق ص49.

جماعي لشؤون البلدية، وهي إن شهدت بعض التعديلات، إلا أنها تعديلات طفيفة مرتبطة بطبيعة المرحلة التي صدر فيها هذا القانون⁵⁹.

تعريف البلدية: جاء في المادة الأولى من قانون البلدية الجديد أن البلدية هي: «الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويحدث بموجب قانون»⁶⁰. يلاحظ من هذا التعريف أنه يركز على عناصر قانونية في تعريف البلدية (جماعة إقليمية - تتمتع بالشخصية المعنوية - والاستقلال المالي)، في حين احتوى قانون 1967 السالف الذكر على عناصر سياسة إيدولوجية عندما أشار إلى طبيعة الدور الذي تلعبه البلدية باعتبارها جماعة إقليمية سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية أساسية... وإلى طبيعة تشكيل مجلسها من فئة العمال والفلاحين⁶¹.

المبادئ التي تحكم البلدية:

ويمكن إجمال هذه المبادئ في الآتي :

1- مبدأ الانتخاب: أصبح أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون في انتخابهم لقانون الانتخابات الجديد الذي صدر بموجب الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة 75 من هذا القانون العضوي على ما يلي : «ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة».

وجاء في المادة 76 من نفس القانون: «توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. لا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (07) على الأقل من الأصوات المعبر عنها».

إن هذا الأسلوب من شأنه أن يختلف في نتيجته عن الأسلوب الذي كان معتمدا في الأمر 24/67، فإذا كان من شأن القائمة التي تعدّها جبهة التحرير الوطني التركيز على القوى المساندة للثورة من فلاحين وعمال وطلبة ونساء، فإن من شأن الأسلوب الجديد أن يتوصل إلى مضمون مغاير في تشكيلة المجلس الشعبي البلدي، فهذا الأسلوب يركز على التعددية السياسية التي جسدتها الأحزاب السياسية الفاعلة في الميدان، بحيث يحتل كل حزب سياسي عدداً من المقاعد يتناسب وعدد الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات على ألا تكون النسبة المئوية لهذه الأصوات أقل من 7%، بما معناه أنه لم يعد التركيز على

-حول الإدارة البلدية قبل مرحلة 1990 راجع خاصة: أحمد توفيق المدني. المرجع السابق ص 269 وما بعدها⁵⁹

-قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ص 2.⁶⁰

-إن القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية هو الذي يحكم ولكن جزئياً نظام البلدية. إن بعد إعلان حالة الطوارئ اتخذت بعض النصوص الأخرى تعتبر مكملة له.⁶¹

فئة اجتماعية محدّدة في المجتمع لتمثيل المواطنين في المجالس الشعبية البلدية، ولكن المعول عليه هو التمثيل السياسي من خلال تمثيل الأحزاب داخل هذه المجالس.

2- مبدأ الجماعية في التسيير: ما يزال هذا المبدأ قائماً كما كان في الأمر 24/67 مع تغيير طفيف لا يمس جوهره، ولكنه يتعلّق بتشكيل الهيئة التنفيذية التي كانت في ظل قانون 67 تمثل هيئة تنفيذية (مجلس بلدي) جماعية الطابع. أي أنها كانت تتكون من مجموعة من الأعضاء يفترض أنهم متساوون فيما بينهم على الأقل من الناحية النظرية، قراراتهم جماعية، رئاستهم للمجلس تكون دورية وبالتداول فيما بينهم. ورغم أن قانون 67 ينظر إلى هذه الهيئة على أنها جماعية، إلا أن هذه الجماعية لم تكن مطلقة، فرئيس البلدية واحد لا يتبدّل، وهو الذي يدعو إلى اجتماعات المجلس، وهو الذي يسيّر هذه الاجتماعات بمفرده، بحيث لا تظهر هذه الجماعية حقيقة إلا عندما يغيب رئيس المجلس أو يحصل مانع له فيستخلف عندها بنائب من النواب لفترة الغياب.⁶²

أما قانون 1990 فقد اعتبر الهيئة التنفيذية هيئة فردية وليس جماعية، حيث جاء في المادة 13: «هيئتنا البلدية هما: المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي».⁶³

وهكذا، فالهيئة التنفيذية لم تعد جماعية ولكن فردية، إلا أن ذلك لم يكن ليغيّر من مضمون مبدأ الجماعية في التسيير، لأن المهم في هذه الحالة هو الطابع الجماعي للقرارات المتخذة على المستوى البلدي، وهو ما يتم فعلاً في المجلس الشعبي البلدي الذي يتخذ قراراته عن طريق المداولات وبأغلبية أصوات الحاضرين في الجلسات. أما تنفيذ القرارات الإدارية فمن طبيعتها أنها لا تحتل مثل هذه الجماعية التي تعرقلها وتؤخر تنفيذها، ومن ثم تستخلص بأن مبدأ الجماعية في التسيير ما يزال قائماً في القانون الجديد.

الهيئات المسيرة للبلدية واختصاصاتها: تنص المادة 13 من قانون البلدية على ما يلي: «هيئتنا البلدية هما:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي»⁶⁴.

1- المجلس الشعبي البلدي: يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي.

تشكيله: يتكون هذا المجلس من عدد يتراوح حسب البلديات بين 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة إلى 33 عضو في البلديات التي يتعدى عدد سكانها 200.001 أو يفوقه. وهذا حسبما جاء في المادة 97 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي التعلق بنظام الانتخابات

⁶²-شريف مصطفى. مرجع سابق.ص29.

⁶³-قانون البلدية. رقم 08/90. المؤرخ في 07 أبريل 1990.

⁶⁴-إضافة إلى هيئتي البلدية الواردة بالمادة 13 من قانون البلدية. تقوم إدارة البلدية على أجهزة إدارية بها موظفون عموميون وعمال تختلف باختلاف حجم البلديات وإن كانت تتمثل أساساً في وجود: أمانة عامة، مصالح إدارية.

وينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، من قبل جميع سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري.⁶⁵

عمل المجلس : يجتمع هذا المجلس فصليا في أربع دورات عادية في السنة واستثناء كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتكون اجتماعاته بطلب من رئيسه أو من الأعضاء في المجلس أو بطلب من الوالي، ولا تصح هذه الاجتماعات إلا بحضور الأغلبية، وهي اجتماعات علنية في الغالب عدا حالتها فحص قضايا الانضباط بالنسبة لأحد أعضاء المجلس وكذا حالة النظر في مسائل الأمن العمومي.

يستعين المجلس بلجان يكوّنها من بين أعضائه، بعضها دائم والآخر مؤقت، تهتم هذه اللجان على الخصوص بالقضايا الاقتصادية والمالية والتهيئة العمرانية والشؤون الاجتماعية والثقافية وغيرها.

المداولات: يباشر المجلس الشعبي البلدي أعماله بواسطة المداولات التي يُجريها أثناء اجتماعاته.

والمداولة قانونا : هي فحص ومناقشة لمسألة معينة من طرف الهيئة الجماعية المنتخبة قبل أن يتخذ القرار النهائي بخصوصها، وهي تعبير عن إرادة جماعية هي إرادة أعضاء المجلس الشعبي البلدي.⁶⁶

ولا تكون هذه المداولة صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الممارسين الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات داخل المجلس يُرجح صوت رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ولسلامة المداولات اشترط المشرع مجموعة من الشروط تعتبر عناصر فيها وهي:

- (1) **المناقشة:** ومعناها أن المداولة لا تكون إلا إذا كان فيها حوار ونقاش بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- (2) **التعبير عن الإرادة الجماعية بالتصويت** وبخضوع الأغلبية للأقلية، فالمداولة تعبير عن رأي البلدية باعتبارها شخص معنوي وليس تعبير عن رأي أفراد في المجلس الشعبي البلدي.
- (3) **الالتزام بمضمون المداولة** وعدم الخروج عما هو مقرر قانونا للمجلس الشعبي البلدي من اختصاصات، ولا عما هو محدد في جدول أعمال المجلس للدورة الحالية.
- (4) **الالتزام ببعض الشكليات الإجرائية القانونية** كما في حالة الالتزام بإجراء المداولات باللغة العربية ومسألة تسجيل المداولة في تسجيل مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة.

تنفيذ المداولات: لا تنفذ المداولة إلا بعد أن يصادق عليها الوالي فتصبح عندها قرارا مستوفيا لشروطه والتصديق في لغة القانون هو موافقة سلطة عليا على عمل قانوني أبرمته سلطة أدنى منها، بحيث تبقى صحة التصرف القانوني المذكور معلقة على هذا التصديق.

⁶⁵-ناصر لباد. مرجع سابق. ص 136.

⁶⁶-شريف مصطفى. مرجع سابق. ص 31.

وقد نصّت المادة 41 من القانون البلدي: «تتخذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر (15) يوماً من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و 43 و 44 و 45 أدناه، وخلال هذه الفترة يُدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعلنة وصحتها».

وهكذا، لا تتخذ المداولات ولا تكون نهائية إلا إذا صادق عليها الوالي إما ضمناً، كما في حالة سكوت الوالي وعدم رده على المداولة خلال 15 يوماً الموالية لإيداعها لديه، وإما صراحة كما في حالة اشتراط الرد الصريح من الوالي على المداولة وهو ما تشير إليه المادة 42 من القانون البلدي التي جاء بها: «لا تتخذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانية والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية».

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 85 من نفس القانون على: «يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية».

من خلال المادة يتضح أن م.ش.ب يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي وكذلك صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي. ف فيما يخص النوع الأول فإنه يشمل على سبيل المثال التصويت على الميزانيات⁶⁷ ثم الأعمال الإدارية المتعلقة بأعمال البلدية منقولة أو عقارية.

أما فيما يخص النوع الثاني فهو عبارة عن نشاطات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي خصص لها القانون عدة مواد وهي تتعلق ب: نشاط التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز ونشاط التعليم الأساسي وما قبل المدرسي نشاط الأجهزة الاجتماعية وقطاع السكن ونشاط الصحة و النظافة ونشاط الاستثمارات الاقتصادية⁶⁸. «.

ثانياً- الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)

طبيعة الهيئة التنفيذية البلدية: كانت الهيئة التنفيذية في القانون القديم هيئة الجماعية تتكون من رئيس المجلس ومن عدد من النواب، كما تشير إلى ذلك المادة 116.

أما القانون الجديد فقد نظم هذه الهيئة بموجب الفصل الثاني من الباب الثاني من القانون البلدي تحت عنوان رئيس المجلس الشعبي البلدي الفرع الأول: تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ووضعه القانوني.

المادة 47: «تشكل الهيئة التنفيذية البلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر...».

⁶⁷-حسب قانون البلدية للبلدية ميزانيتان، الميزانية الأولية ويصوت عليها م.ش.ب لزوماً قبل 3 و أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها والميزانية الإضافية ويصوت عليها م.ش.ب قبل 15 جوان من السنة التي تسبق سنة تطبيقها.
⁶⁸-ناصر لباد. مرجع سابق.ص139.

وهكذا، انحصرت الهيئة التنفيذية في القانون الجديد في رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده كما تؤكد المادة 47 أعلاه.

المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي

إذا كان المجلس الشعبي البلدي هو الذي يعين رئيسه ونوابه في ظل القانون القديم (م116) فإن القانون الجديد يقضي في مادته 48 بأن يعين هذا الرئيس من بين أعضاء القائمة التي نالت الأغلبية في الانتخابات البلدية.

واضح من نص المادة أن المجلس لم يعد له دور في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي لأنه صار مختاراً من بين أعضاء القائمة التي نالت أكبر عدد من الأصوات في الانتخابات البلدية. وينصب هذا الرئيس بعد اختياره خلال مدة أقصاها الثمانية أيام الموالية للإعلان عن نتائج الاقتراع.

وقد حدّد المشرع هذه المدة لتعيين الرئيس تلافياً لكل تراخ قد يحدث من طرف أعضاء هذه القائمة في تعيينه، وبالتالي تعطيل السير العادي لهذا المجلس، ويعلن عن هذا الاختيار في نفس المدة بواسطة النشر في مقر البلدية وعبر لوائحها، عبر أقاليم ترابها، كما يعلم الوالي بذلك فوراً. هذا وتستمر الفترة الرئاسية لهذا الرئيس لنفس الفترة التي ينتخب لها المجلس الشعبي البلدي، وهي فترة خمس سنوات.

ويكون من حق هذا الرئيس بصفة طوعية أن يقترح على المجلس الشعبي البلدي المصادقة على اختيار نائب أو أكثر، يتراوح عددهم بحسب تعداد سكان البلدية بين عضوين (02) و (06) أعضاء (على ألا يتعدى عدد النواب الدائمين في كل الأحوال 4) بغرض مساعدته في مهامه العديدة.

ويحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي أيضاً أن يعين من بين هؤلاء النواب، أو حتى من بين المنتخبين الآخرين من ينوبه للقيام بمهام محدّدة، وخاصة تحت مسؤوليته، كما هي في حالة تعيين مندوب خاص للحالة المدنية (المادة 53 من ق.ب) وإذا تغيب أو حصل مانع له استخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، وإذا تعذر ذلك خلفه عضو من قائمته وفقاً للكيفية المحدّدة في المادة 48 ق. ب.

وأخيراً نشير إلى أن مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي بطريقة من الطرق التالية:

- بنهاية المدة النيابية وهي خمس سنوات.
- الاستقالة التي يجب أن يعلن عليها للمجلس ويخطر الوالي بها فوراً.
- سحب الثقة منه من طرف المجلس الشعبي البلدي الذي له وفق ما جاء في المادة 55 من ق.ب. أن ينهي مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي الأعضاء.
- أخيراً الوفاة.⁶⁹

⁶⁹-شريف مصطفى. مرجع سابق، ص 33 34.

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي منذ الإصلاح الأول للبلدية، بازدواج في صفته القانونية وفي الوظائف والمهام التي يمارسها، فهو إلى جانب كونه الممثل الطبيعي والشرعي للبلدية، ومن هنا جاءت اختصاصاته مزدوجة اختصاصات يمارسها كممثل للبلدية واختصاصات أخرى يمارسها كممثل عن الدولة.

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل البلدية: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أولاً- تمثيل البلدية⁷⁰:

التمثيل: يقوم خلالها رئيس المجلس الشعبي بتمثيل البلدية فيكل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية. كما يمثلها أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد، كما تشير إليه المادة 66.

رئاسة المجلس: يتولى الرئيس غدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث: التحضير للدورات، والدعوة للانعقاد وضبط تسيير الجلسات.

إدارة أموال البلدية والحفاظ على حقوقها: حيث يتكفل الرئيس بما يلي:

-تسيير إيرادات البلدية و الإذن بإنفاقها.

-القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملك الدولة من حيث اكتسابها واستعمالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

-إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها.

-توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم.

-إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة تنفيذها.⁷¹

ثانياً- تمثيل الدولة:

إن الصفة الثانية التي يتحلى بها رئيس المجلس الشعبي البلدي هي كونه ممثل الدولة في تراب بلديته، ذلك لأن الدولة في حاجة إلى من يمثلها في المستوى المحلي، لأن الإدارة المركزية عاجزة عن تنفيذ كل مقرراتها من المصالح في العاصمة، ولذلك فهي تلجأ إلى التخفيف من عبء المهام المركزية بإسناد بعضها لأجهزة وهيئات محلية، كرئيس المجلس الشعبي البلدي، خصوصاً وأن بعضاً من الشؤون العمومية ذات الصيغة الوطنية لا يمكن ممارستها إلا على المستوى المحلي، مثل اختصاص

⁷⁰-أنظر خاصة المواد من 58 إلى 60 من القانون البلدي.

⁷¹- د . محمد الصغير بعلي. مرجع سابق.ص163.

الحالة المدنية، فالحالة المدنية تعني المجتمع كله لأنها تمثل تاريخ هذا المجتمع وتراثه الإنساني، فهي إذن من الأمور المهمة للدولة والتي لا يمكن بالتالي اعتبارها من الشؤون العمومية المحلية.

ويمكن حصر اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون 1990 باعتباره ممثلاً للدولة وعونا من أعوانها في الاختصاصات الضبطية بمفهومها الواسع، وقد تضمنتها المواد 67 إلى 78 من القانون البلدي وهي:

اختصاصات ضبطية:

• **هو ضابط الحالة المدنية :** وبهذه الصفة فهو يوقع على وثائق الحالة المدنية ويسلمها لمن يطلبها من المواطنين المعنيين بها، كما يشرف على إبرام عقود الزواج، ويسهر على مسك دفاتر وسجلات الحالة المدنية والحفاظ عليها، ويسجل المواليد والوفيات، إلى غير ذلك من الأعمال التي تدخل ضمن صلاحياته كضابط للحالة المدنية.⁷²

• **هو ضابط الشرطة القضائية (الضبطية القضائية) :** وبهذه الصفة يقوم بكل الإجراءات والتحريات التي من شأنها القبض على المجرمين عبر تراب بلديته وفق ما تحدده القوانين والتنظيمات في هذا المجال.

• **هو ضابط الشرطة الإدارية (الضبطية الإدارية) :** وفي هذا الإطار فهو يشرف على تحقيق النظام العام في تراب البلدية، من حفظ للأمن العام عن طريق الحفاظ على أرواح المواطنين وممتلكاتهم بشكل عام، وإلى حفظ الصحة العامة والوقاية من الأمراض بكل مصادرها البشرية أو الحيوانية، واستبعاد كل ما قد تسبب في ذلك باتباع سياسة وقائية إزاء الأنشطة التي قد تُسبب ظهور أو انتشار الأمراض، كمرقبة المحلات التجارية والمطاعم والمقاهي العمومية وكيفية تخزين المواد الاستهلاكية.

كما يدخل في مفهوم تحقيق النظام العام حفظ السكينة العامة⁷³ ومنع كل ما من شأنه إتلاف راحة المواطن وإزعاجه.

ويدخل ضمن اختصاصات الضبطية الإدارية (الخاصة) التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة تأمين نظام الجنائز والمقابر والسهر على دفن الموتى في ظروف لائقة وفقاً للشعائر والعادات والتقاليد الخاصة بكل ميث.

كما يسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير العمراني، ويسلم رخصاً للبناء ويسهر على تطبيق النظام العمراني حسب الطرق المحددة في القانون والتنظيم الساريين.

كما لرئيس المجلس اختصاصات أيضاً تتعلق بالحماية المدنية، ولهذا الغرض فهو يساهم في عملية إعداد مخطط تنظيم وتقديم الإسعاف طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

⁷² - للمزيد من التفاصيل راجع عبد العزيز سعد نظام الحالة المدنية الجزائر. دار هومة. الجزائر. 1995.

⁷³ - أنظر المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرقات والنظافة والسكينة العامة.

وفي الأخير نشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المكلف بنشر القوانين والتنظيمات وتنفيذها عبر كل تراب البلدية.

رقابة الهيئة التنفيذية :

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في عمله لنوعين من الرقابة بحسب الصفة التي يمارس بها هذا العمل، فهو يخضع للرقابة الوصائية باعتباره عضواً من أعضاء المجلس الشعبي البلدي وممارساً لاختصاصاته كمثل للبلدية و منفذ لمداوماتها، وفي هذا الإطار يخضع لنفس ما يخضع له أعضاء المجلس الشعبي البلدي الآخرين من رقابة وصائية تضمنتها أحكام المواد 31 إلى 33 من القانون البلدي.

وهو يخضع للرقابة الرئاسية من قبل والي الولاية عندما يمارس مهامه كمثل وعون للدولة حسبما تشير إليه المواد 69، 71، 77، 79، 80 من القانون البلدي، وهي رقابة تتدرج من مجرد تقديم تعليمات من الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي لممارسة مهام تدخل في اختصاصاته كعون للدولة، إلى حد الحلول محله وتعويضه⁷⁴ في القيام بالمهام الضبطية كما جاء في المواد 81 إلى 83.⁷⁵

بالنسبة لإدارة البلدية (المواد 112 - 145) : البلدية هيئة إدارية تخضع كغيرها من الهيئات الإدارية إلى مبادئ التسيير الإداري، وهي في ذلك تعتمد على مجموعة من الأساليب والوسائل لممارسة النشاط الموكول إليها.

أساليب ممارسة النشاط البلدي: تميز المادة 133 من القانون البلدي إلى ثلاث أنواع من الأساليب القانونية لممارسة النشاط الإداري البلدي وهي:

(1) التسيير المباشر : ويقصد به إنشاء مصالح عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات العمومية لمواطني البلدية، تقوم البلدية بنفسها بمباشرة تقديم الخدمات للمواطنين بواسطة مصالح تسييرها بنفسها وتمولها من ميزانيتها الخاصة، كما هو الشأن لمصلحة الحالة المدنية المكلفة بتقديم وثائق الحالة المدنية للمواطنين ومصلحة الشؤون العامة والتنظيم التي تتكفل بكل ما له صلة بالانتخابات.

(2) المؤسسة العمومية البلدية : وهذا أسلوب الإدارة يعتمد على إنشاء مؤسسات بلدية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مكلفة بأعمال وأشغال محددة تتنوع طبيعتها بتنوع المهام الموكلة إليها، فهي قد تكون من طبيعة إدارية أو اقتصادية صناعية أو تجارية، تباشر البلدية تقديم الخدمة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال إنشاء هذه المؤسسات، كإنشاء مقاولات بلدية للأشغال العمومية تتكفل مثلاً بشق الطرق وتعبيدها ووضع العلامات عليها والصهر على صيانتها، أو إنشاء مؤسسة محلية لتسيير مصلحة المياه الصالحة للشرب،... الخ.

(3) امتياز المصالح العمومية : وفيه تتعاقد إدارة البلدية مع شخص من أشخاص القانون الخاص (فرد أو شركة)، يلتزم فيه هذا الشخص بإدارة المصلحة التي حددتها له البلدية على نفقته الخاصة

⁷⁴-إن حالات الاستبدال الحكمي هذه وردت في المواد 223-234-271 من القانون.

⁷⁵-أنظر مسعود شيهوب. المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة. مجلة مجلس الدولة سنة 2003. عدد 3. ص 41 وما بعدها.

مقابل الحصول على رسوم من المنتفعين من هذه المصلحة أو المرفق والاستفادة من أرباحها مع تحمّله للمخاطر الناجمة من هذه الإدارة. ومن أمثلة هذا النمط التعاقد الذي تبرمه البلدية مع المكاس وهو شخص يتولى مهمة جمع المكوس (رسوم السوق) في الأسواق الأسبوعية من الباعة العارضين لسلعهم بها.

وسائل ممارسة النشاط البلدي: تتكون هذه الوسائل من الوسائل القانونية والوسائل المادية والوسائل البشرية.

(1) الوسائل القانونية : أشار قانون البلدية إلى نوعين من الوسائل تمارس بها البلدية نشاطها كبقية الإدارات، وهي وسيلة القرارات الإدارية ووسيلة العقود الإدارية.⁷⁶

أما وسيلة القرارات الإدارية فقد أشار إليها القانون البلدي في المادتين 79 و 80، من خلال إعطاء رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية، سواء لتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي أو لمباشرة اختصاصاته كمثل للدولة.

أما وسيلة العقد الإداري فتتمثل في حق البلدية للجوء إلى إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق ما هو محدد في قانون الصفقات العمومية واستنادا إلى دفاتر الشروط الخاصة وفقا لما جاء في المواد 117 إلى 120 من القانون البلدي.

(2) الوسيلة البشرية : وتتمثل في مجموع الموظفين والأعوان البلديين الذين يرتبطون مع البلدية برابطة عمل ويخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العامة والقوانين الأساسية الخاصة لفئات الأعوان التابعين للبلدية والتي تحدّد في مجملها حقوق وواجبات هذه الفئة من الأعوان والموظفين. وقد حدّدت المواد 126 إلى 131 كليات توظيف هؤلاء الأعوان وخضوعهم للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وبعض حقوقهم.

(3) الوسيلة المادية : وتتمثل في مجموع العقارات والمنقولات التي تملكها البلدية، إما ملكية عمومية مخصصة لاستعمال الجمهور، أو ملكية خاصة مرصودة لصالح الإدارة، وقد حددت شروط امتلاك هذه الأموال وتسييرها المواد 112 إلى 116، فضلا عن القواعد التي تضمنتها النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بقانون أملاك الدولة.⁷⁷

⁷⁶ - للمزيد أنظر محمد الصغير بعلي. مرجع سابق. ص 220 وما بعدها.

⁷⁷ - شريف مصطفى. مرجع سابق. ص 39.

الرقابة الوصائية

مقدمة:

تمارس الرقابة الوصائية لأجل حماية مصلحة الوصي أي الدولة عن طريق احترام مبدأ المشروعية من خلال تنفيذ السياسة الوطنية التي تهدف إلى تحقيق النظام الاجتماعي و المحافظة عليه بما يحقق الصالح العام .
ولا يتم ذلك إلا من خلال سيادة القانون أي خضوع الأعمال و التصرفات و الهيئات لما تسنه السلطة التشريعية بمعنى خضوعها للقانون .

و الوصاية لا تتضمن معنى واحد بسبب اختلاف أنواعها، ووسائلها، و صورها، و أهدافها، فضلا عن اختلاف الفقهاء، و علماء الإدارة في النظر إلى نوع الرقابة، و اختلاف المفاهيم السياسية، و المبادئ العفائية، و الاجتماعية، و الاقتصادية التي تحرك في ظلها عملية الرقابة و عليه يصعب وضع تعريف جامع مانع لها ، حيث يمكن الاكتفاء بتحديد بيان أنواعها ووسائل ممارستها .

I- الرقابة الوصائية المركزية على السلطات اللامركزية الإقليمية:

تخضع الهيئات الإقليمية اللامركزية المحلية باعتبارها هيئات و مجالس محلية منتخبة ممثلة للشعب على المستوى الإقليمي للرقابة الوصائية تمارسها عليها السلطات المركزية لمعرفة مدى مشروعية القرارات و التصرفات القانونية الصادرة عنها حفاظا للنظام العام و تتمثل هذه الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية ممثلة في المجالس الشعبي البلدي⁷⁸ و المجلس الشعبي الولائي في الرقابة على الأعمال، الرقابة على الأشخاص و الرقابة على الأجهزة .

أولا- الرقابة على الأعمال :

تتناول النظامية القانونية لنشاط المجالس و ملاءمته و تظهر حسب التقنيات التقليدية المتمثلة في المصادقة، و الإلغاء، و الحل أو الاستبدال الحكمي⁷⁹.

1- الرقابة الوصائية على اعمال المجلس الشعبي الولائي:

وتتم عن طريق الصور التالية

أ- عن طريق المصادقة: بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي

المصادق عليها ضمنا نافذة بعد نشرها و تبليغها خلال 15 يوم من طرف الوالي⁸⁰ .
أما المصادقة الصريحة فقد حدد قانون الولاية بعض المداوات يشترط في نفاذها الموافقة أو المصادقة الصريحة هي المداوات التي تتعلق بالميزانيات و الحسابات في إحداث أو إنشاء مصالح مراقبة عمومية و لائية⁸¹.

ب- عن طريق الإلغاء: ينعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار مسبب إما ببطانها مطلقا أو نسبيا⁸².

• **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و بحكم القانون المداوات التي أوردتها المادة 51 من القانون الولائي ، وذلك لإحدى الأسباب التالية :

⁷⁸ - أنظر:

-Bellavoine : les ressources fiscales des collectivités locales. Mémoire de d.e.s. fac de droit d'alger.oct 1970.

⁷⁹ -د- أحمد محيو. محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة د-محمد عرب صاصيلا. ديوان المطبوعات الجامعية.ط4. 2006.صفحة 203.

⁸⁰ -أنظر المادة 49 من قانون الولاية.

⁸¹ -أنظر المادة 50 من قانون الولاية.

⁸² -د- محمد الصغير بعلي. دار العلوم للنشر والتوزيع.دط.ص 199.

- عدم الاختصاص: حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته و اختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي .

- مخالفة القانون: حيث تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائية باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت مخالفة للتشريع ، الدستور ، القانون .

- مخالفة الشكل الإجراءات: لقد حدد قانون الولاية قواعد تسيير المجلس الشعبي الولائي من حيث دوراته و مداولاته و غيرها عن الإجراءات و الكيفيات ، وعليه فإن المداولات التي تتم مخالفة لتلك الأشكال و الإجراءات تعتبر باطلة بطلانا مطلقا .

• **البطلان النسبي**: نصت عليه المادة 52 من قانون الولاية " تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء ."

وإذا كان الاختصاص بإلغاء تلك المداولات يعود أصلا لوزير الداخلية بموجب قرار مسبب فإن المادة 53 من قانون الولاية و توسيعا منها لعملية الرقابة تعطي حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات مع وقف التنفيذ لكل من الوالي وأي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية و يكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر وإلا اعتبرت المداولة نافذة .

ج- عن طريق الحلول: فيما يخص المجلس الشعبي الولائي يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أحد القرارات التي يلزمه بها القانون ، فنصت على سبيل المثال المادة 141 و المادة 146 من قانون 1990 على التوالي ما يلي : " يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات السارية المفعول ."

"وإذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز و تحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالنسبة للسنة المالية الموالية وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير و تحديدها و إعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.⁸³

2- الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

أ- عن طريق المصادقة: شأنها شأن المصادقة في المجلس الشعبي الولائي حيث تشمل على المصادقة الضمنية و الصريحة .

التصديق الضمني: لقد أورد القانون البلدي في المادة 41 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى لولاية .

التصديق الصريح: نظرا لأهمية بعض المداولات تشترط المادة 42 من القانون البلدي على ضرورة المصادقة صراحة عليها لتنفيذها و تتعلق هذه المداولات بموضوعين:

- الميزانية و الحسابات

- إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية.⁸⁴

ب- عن طريق الإلغاء : كقاعدة عامة يلغي الوالي المداولات اللاشرعية للمجلس الشعبي البلدي، في حين تعتبر بعض المداولات ملغاة حكما عندما تتناول موضوعا خارجا عن صلاحيات المجلس أو

- ناصر لباد. الوجيز في القانون الإداري. منشورات لباد. 2009. ط3. ص133 و134.⁸³

-محمد الصغير مرجع سابق.ص171.⁸⁴

عندما تتضمن خرقا لقانون أو مرسوم ما، أما البعض الآخر فتعتبر قابلة للإلغاء ويعود للوالي سلطة اتخاذ القرارات بهذا الشأن.⁸⁵

ج- عن طريق الحلول : إن السلطات الوصائية لا تستطيع الاعتراض فقط عن النشاط الغير قانوني للبلدية لكنه تستطيع أيضا أن تتصرف حكما من أجل ستر امتناع السلطات البلدية الغير شرعي عن القيام بعمل ما ، ويرد هذا في حين لا يصوت على الميزانية بشكل متوازن أي عندما لا يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بشكل متوازن حين ذلك يتدخل الوالي من أجل إعادة التوازن للميزانية ، وفي مجال الثروة الزراعية "المادة 250 و ما يليها." ⁸⁶

ثانيا- الرقابة على الأشخاص :

تملك السلطة المركزية صلاحية التحسين النقل و التأديب في حق الأشخاص المشرفين على المستوى المحلي كالولاية و المديرين التنفيذيين على مستوى الولايات أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصاؤهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات المحددة قانونا.

1- الرقابة الوصائية على أشخاص المجلس الشعبي الولائي :

تمارس الإدارة اللامركزية رقابتها على أعضاء المجالس الولائية من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

أ- التوقيف: تنص المادة 41 من قانون الولاية: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا يمكن توقيفه.

و يتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة".

وبناء عليه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

- **من حيث السبب:** يرجع سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا وهي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا ؛ مع إحاطته بالضمانات والحماية الكافية كمثل للإرادة الشعبية.

- **من حيث الاختصاص:** يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية كجهة وصاية.

- **من حيث المحل:** يتمثل موضوع المحل و قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحددة (شهرين مثلا) ⁸⁷.

ب- الإقالة: تنص المادة 40 من قانون الولاية على ما يلي "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوبا عليها قانونيا، مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .

و يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي عل الفور بأعلام الوالي بذلك.

و في حالة تقصيره، و بعد إعداره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار. "

وبناء عليه، فإن قرار الإقالة يجب أن يستند -لصحته- إلى الأركان التالية:

- **من حيث السبب:** يتمثل سبب الإقالة للعضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين والمتمثلتين في:

⁸⁵ - أنظر المواد 44 و45 من القانون البلدي.

⁸⁶ -د. أحمد محيو. مرجع سابق. ص205.

⁸⁷ -محمد الصغير بعلي. مرجع سابق ص194.

- ❖ حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الواردة بقانون الانتخابات.
- ❖ حالة من حالات التتافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب.
- من حيث الاختصاص: يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي .
- وفي حالة تقصيره، يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية.
- من حيث المحل: يترتب على الإقالة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي.⁸⁸
- ج- الإقصاء: بالاستناد إلى أحكام المادة 38 والمادة 42 من قانون الولاية فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي ما يلي:
- من حيث السبب: يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية.
- من حيث الاختصاص: لم يحدد قانون الولاية خلافا للقانون البلدي الجهة التي تثبت إقصاء العضو ذلك أن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستحلاف حينما أسندته للمجلس الشعبي الولائي.
- من حيث المحل: يترتب عن الإقصاء فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي، كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.⁸⁹

2- الرقابة الوصائية على أشخاص المجلس الشعبي البلدي:

- يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية(الولاية)، وتأخذ الصور التالية: التوقيف، الإقالة، الإقصاء.
- أ- التوقيف: تنص المادة 32 من القانون البلدي على ما يلي: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه.
- يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك غلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.
- وبناء عليه يشترط لصحة قرار التوقيف الأركان التالية:
- أن يكون السبب القانوني الوحيد لتوقف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.
- أن يعود إعلان قرار التوقيف إلى الوالي كجهة وصية.
- يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو عن ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا و لفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.
- يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو، كما يجب يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، ولأن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.

⁸⁸- محمد الصغير بعلي. المرجع السابق.ص 196. 195.

⁸⁹- نفس المرجع. ص 197.

ب-الإقالة: نصت عليها المادة 31 من القانون البلدي على أن "يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه عضو غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي"

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

- من حيث السبب : يرجع سبب الإقالة إلى وجود المنتخب البلدي إما:
 - ❖ في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في المادة 98 من قانون الانتخابات
 - ❖ في حالة من حالات التنافي أو التعارض طبقاً للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته.

- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة إلى الوالي.

- من حيث المحل : إذا كان التوقيف من شأنه عدم تمكن المنتخب البلدي من حضوره مداورات المجلس و الحكام بمهامه الانتخابية مؤقتاً، فإن الإقالة تضع حداً نهائياً دائماً للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي .

ثالثاً- الرقابة الوصائية على الأجهزة :

تخضع الأجهزة الإقليمية المنتخبة للوصاية حيث يمكن حلها أي توقيفها عن العمل و تجريد الأعضاء المنتخبين من صفتهم كمنتخبين، كل هذا حسب إجراءات محددة قانوناً و كفاءات خاصة⁹⁰.
ففيما يتعلق بالمجلس الشعبي البلدي يمكن أن يتوقف المجلس ككل عن العمل لمدة لا تتجاوز الشهر بقرار من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي، كما يمكن أن يحل بمرسوم و في هذه الحالة يجب تعيين مجلس مؤقت من 5 إلى 11 عضو ليقوم بتسيير أعمال البلدية.
أما فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الولائي فيمكن أيضاً أن يحل بمرسوم و في هذه الحالة يتم إجراء انتخابات جديدة خلال مدة ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ الحل ، ويمكن للمجلس أن يعلق في حالات الطوارئ بقرار من وزير الداخلية و لمدة لا تتجاوز الشهر الواحد.

II- الرقابة الوصائية المركزية على السلطة اللامركزية المرفقية:

يمنح القانون للإدارة المركزية باعتبارها هيئة عليا امتيازات أو سلطات من أجل رعاية المصلحة العامة وحسن تسيير المرفق العام تباشرها على السلطات اللامركزية المرفقية(المصلحية) التابعة لها من مظاهر هذه السلطات الرقابة على الأشخاص و الرقابة على الأعمال.

1- الرقابة على الأشخاص:

وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه وهذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون.

2- الرقابة على الأعمال:

وتتمثل في التوجيه و الرقابة والتعقيب.

أ- التوجيه : يقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات و الإرشادات الشفهية و الكتابية.

ب- سلطة الرقابة والتعقيب : تتمثل في المصادقة والتعديل والإلغاء و الحلول.

90- أحمد محيو مرجع سابق ص 202.