

جامعة سعيدة - الدكتور مولاي الطاهر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة

مقدمة لنيل شهادة

دكتوراه الطور الثالث

التخصص: القانون الإداري

الفرع: الحقوق

من طرف:

هني رشيدة

عنوان الأطروحة:

إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة

الإختصاص التنظيمي -دراسة مقارنة-



أطروحة مناقشة بتاريخ 18 ماي 2023 أمام لجنة المناقشة المشكلة من :

الرقم	الاسم واللقب	الرتبة	المؤسسة	الصفة
01	بن علي عبد الحميد	أستاذ محاضر -أ-	جامعة سعيدة - د مولاي الطاهر	رئيسا
02	سعيد الشيوخ	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة - د مولاي الطاهر	مشرفا
03	حمادو دحمان	أستاذ محاضر -أ-	جامعة سعيدة - د مولاي الطاهر	ممتحنا
04	حبشي لزرق	أستاذ التعليم العالي	جامعة ابن خلدون - تيارت	ممتحنا
05	شويح بن عثمان	أستاذ محاضر -أ-	جامعة الجيلالي اليابس - سيدي بلعباس	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022-2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

❖ قَدْ لَوْ كَانَ الْبَحْرُ مَدَادًا لَكَلِمَاتِ بَنِي لَنْفَعَهُ الْبَحْرُ قَبْلَ أَنْ

تَنْفَعَهُ كَلِمَاتُ بَنِي وَلَوْ جِئْنَا بِمِثْلِهِ مَدَادًا ❖

صدق الله العظيم

سورة الكهف الآية 109

إهداء

لى كل من يرى فى العمل عبادة فيخلص فيه ويتقنه
لى كل من يرى أن العمل غاية ورسالة فيؤذيها بأمانة
لى كل من يؤثر الإجهاد والتوكل وينبذ الكسل والتواكل
لى كل من يؤمن أن زمن اليأس لى وأن زمن الامل أقبل
لى كل من يؤمن أن العبقرية منا وفيها وأن النصر بالغية ولوبعد حين
لى صناع الحياة فى كل مكان وزمان

هني رشيدة

تشكرات

أشكر الله رب العالمين الذي خلق وهدى وسدد الخطى فخرج هذا العمل بعونه وتوفيقه بحمده حمدا كثيرا في المبتدى والمنتهى بأن هبأ لي من سهل إلتحاقى بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة الأستاذ الدكتور بن أحمد الحاج عميد الكلية على قبول التسجيل فيها فله مني جزيل الشكر والعرفان.

إنطلاقا من قول الله تعالى في سورة النمل، الآية 41 : " ومن شكر فإنما يشكر لنفسه"، وقوله عليه أفضل الصلاة و أزكى التسليم " من لم يشكر الناس لم يشكر الله عز وجل" فإنني أتقدم بالشكر الجزيل و العرفان لكل من مد لي يد المساعدة و في مقدمتهم الأستاذ الدكتور " سعيدي الشيخ " الذي تشرفت بإشرافه على هذا البحث وكانت لملاحظاته القيمة و توجيهاته السديدة و سعة صدره و نبل أخلاقه و معاملته الكريمة الأثر الكبير في وصول هذا البحث إلى هذه الصورة، فله عظيم الشكر و التقدير وجزاه الله عني خير الجزاء

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفوني بتقييم هذا العمل المتواضع و تجشموا قراءته بعناء و صبر و رحبوا بسعة الصدر لإخضاع هذه الأطروحة لمختبر المناقشة، فأدامكم الله ذخرا للجامعة الجزائرية والعلم والطالب.

كما أتوجه بأطيب تشكراي إلى السيد نائب عميد الكلية لما بعد التدرج الأستاذ الدكتور " عثمان عبد الرحمن" الذي دعمني و شجعني وسهل علي مأمورية الإلتحاق بالتكوين في الطور الثالث وكذا مناقشة هذه الأطروحة في أحسن الظروف.

كما لا أنسى شكر عائلتي و زوجي و رفيقة أسفاري وأهدافي، الصديقة " مسعودي زهرة " الذين حرصوا على تشجيعي و تحفيزي دائما.

كما لا يفوتني بأن أتقدم بأصدق عبارات الوفاء إلى زميلاتي و زملائي في العمل من أساتذة وموظفين بكلية الحقوق والعلوم السياسية و كذا موظفي مكتبة الكلية على دعمهم و تشجيعهم لي طيلة مسار الدراسي، دون أن أنسى كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة سعيدة التي منحتني الدرجة الجامعية الأولى و الثانية و تمنحني بهذا العمل المتواضع الدرجة العلمية الثالثة إن شاء الله...

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية:

ج ر:	الجريدة الرسمية.
ج ج د ش:	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
ص:	الصفحة.
ط:	الطبعة.
د ب ن:	دون بلد نشر.
د م ج:	ديوان المطبوعات الجامعية.
ج:	الجزء.
د ط:	دون طبعة.
د س ن:	دون سنة نشر.
د د ن:	دون دار نشر.
ق إ ج ج:	قانون الإجراءات الجزائي الجزائري.
ق إ م إد:	قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2- باللغة الفرنسية:

C.E:	conseil d'état.
J.O.R.A:	journal officiel de la république Algérienne.
Op.Cit:	ouvrage cité.
P:	page.

مقدمة

إن تغير وظائف الدولة تدريجيا نتيجة إتساعها الجغرافي والبشري والتحول في طبيعة متطلبات الساكنة المحلية والوسائل اللازمة لتلبية هذه المتطلبات إضافة إلى بروز إيدولوجيا مختلفة، تعتبر كلها عوامل رئيسية أدت بظهور ما يسمى بالتنظيم الإداري الذي يعد وسيلة في يد الدولة لتحكم وتنظم إقليمها والنشاطات القائمة فيه.

فعلى الرغم من إختلاف التنظيم الإداري من دولة لأخرى، إلا أن أساليبه لن تخرج عن أسلوبين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فإذا كان يقصد بأسلوب المركزية الإدارية حصر و تركيز الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، فإن اللامركزية تقوم على أساس توزيعها و وفقا للتعريف الكلاسيكي، فإنها تعتمد على عناصر ثلاث، أهمها وجود هيئات محلية منتخبة من قبل السكان ومستقلة عن السلطة المركزية¹.

بالتالي، فإن نمط اللامركزية الإدارية الإقليمية يشكل ضرورة حتمية، إذ أصبحت مؤشراً يقاس به درجة تقدم الدول من خلال تجسيد معادلة تحقيق التوازن بين توزيع الوظيفة الإدارية و القانونية للدولة من ناحية مع منح المجالس المنتخبة قدر من الإستقلالية إتجاه السلطة المركزية من جهة أخرى.

فإذا كانت اللامركزية الإدارية نظام قانوني وإداري يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية في العاصمة و هيئات إقليمية أو مرفقيه تعمل تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، فإنها تتحقق بتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و يقوم سكان إقليمها بإنتخاب أعضائها لتولي مهام تسيير الشؤون المحلية تحت رقابة السلطة المركزية، أطلق عليها الدستور الجزائري بإسم "الجماعات الإقليمية".

يحتل بذلك موضوع الجماعات الإقليمية مكانة في جميع دول العالم نظرا للتغيرات السياسية و الإجتماعية و الإقتصادية التي تشهدها الدول، ففي الوقت الراهن لم يعد النظام

¹.Jacque Moreau, Administration régionale, département et municipale, 12 édition, Dalloz,paris, 1999, p8.

مقدمة

المركزي قادرا على إشباع حاجات المواطنين الراغبين في مشاركة أكثر في تسيير شؤونهم المحلية فجاء أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية لتحقيق غايتين، الأولى إدارية تتمثل في تخفيف الأعباء عن السلطات المركزية فبإتساع نشاط الدولة عجز أسلوب المركزية الإدارية في مواجهة المتطلبات المتزايدة، أما الثانية تتمثل في تجسيد الديمقراطية و إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم عن طريق تمثيلهم في المجالس المحلية المنتخبة على أساس أنهم أكثر دراية بمشاكلهم و حاجاتهم و أقدر و أولى على حلها وإشباعها.

في خضم المسار التطوري للجماعات الإقليمية، برزت مصطلحات كثيرة، منها إستقلالية الجماعات الإقليمية و مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، و عليه، تم إقرار مبدأ الإدارة الحرة في بعض الدول كمبدأ دستوري مثل فرنسا و هو مبدأ مكرس دستوريا بموجب المادة 72 منه، الذي يقصد به بأن الجماعات الإقليمية تدار بحرية عن طريق المجالس المنتخبة و تتصرف بالسلطة التنظيمية لممارسة صلاحياتها ضمن الشروط المحددة في القانون¹، بينما إكتفت أنظمة أخرى بإقراره كمبدأ تشريعي.

فإذا كان مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية المنصوص عليها في الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي منحه المجلس الدستوري قيمة دستورية متوافقا تماما مع المفهوم الكلاسيكي للامركزية فالسؤال المطروح هو كيفية التوازن بين مبدأ الإدارة الحرة و الرقابة التي يمتلكها ممثل الدولة في وجود نص دستوري قضى بأنه، من أجل إدارة الجماعات الإقليمية لنفسها بحرية، يجب أن يكون لها في ظل الشروط التي يحددها القانون مجلس منتخب يتمتع بصلاحيات فعالة².

¹. « la libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par l'article 72 de la constitution : dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence ». vu : Bertand Faure, droit des collectivités territoriale, 1^{er} édition, dalloz, paris, 2009, p25.

². Jacques Moreau, op.cit, p 09.

و لأن الإستقلالية ركن أساسي لقيام التنظيم الإداري في أسلوب اللامركزية، فلا بد من توضيحها نظرا للأهمية التي تمتلكها حتى تتمكن البلدية و الولاية من أداء مهامها بحجم ما تتمتع به من إستقلالية، فما المقصود بها؟

يقصد بهذه الحرية، إستقلالية هيكلية و وظيفية للجماعات الإقليمية، لأن ممارسة الإدارة الحرة هي في الأساس مسؤولية المجالس المنتخبة، بمعنى الحرية في التسيير دون تدخل الدولة¹.
إن لفظ الإستقلال يستعمل للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما وعلى الجماعات الإقليمية خصوصا، فبالإستقلالية تتحقق الديمقراطية التي تعد البناء الأساسي للتسيير الإداري، و عليه يأخذ مصطلح الإستقلالية مدلولين هما:

- **المدلول اللغوي:** فمعنى الإستقلالية واسع، عامة ما يستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في إتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية و كثيرا ما يرتبط بالمصطلح الفرنسي « Indépendance » أو مصطلح « Autonomie » وهو ما يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الإستقلال المحلي².

- **المدلول الإصطلاحي:** إن مفهوم الإستقلالية كثيرا ما يقترن بالمصطلح الفرنسي « Indépendance »، لذلك نقول أن مضمون الإستقلال يحدد ضمن إطار أوسع فمضمون إستقلالية الجماعات الإقليمية، يقاس إنطلاقا من علاقتها بالسلطة الوصية، ولما كانت إستقلالية الجماعات الإقليمية إستقلالية إدارية و مالية و إقتصادية في إطار علاقة قانونية أوسع و أشمل فهي علاقة نسبية و كثيرا ما يعبر عنها بالمصطلح « Autonomie » للدلالة على هذه النسبية وهي حسب البعض إستقلالية متخصصة «Autonomie Spécialisée»³.

¹.Laurent Touvet/JacquesFerstembert/Cornet Clair,les Grands Arrêts Du Droit De La Décentralisation, édition Dalloz, paris, 1999, p 05.

². مسعود شيهوب أسسن الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986، ص5.

³. دالي سعيد، لوصيف أحمد، إستقلالية الجماعات الإقليمية ، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة،المجلد 9، العدد 1، نوفمبر 2022، ص 1492.

مقدمة

إن إستقلالية الجماعات الإقليمية تقوم على مجموعة مقومات منها ما يدعم الإستقلالية العضوية للوحدات الإدارية ومنها ما يكرس الإستقلالية الوظيفية، تتمثل الأولى في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وإختيار أعضاء مجالسها المحلية عن طريق الإنتخاب أما الثانية فتكمن في ممارسة الإختصاصات المحلية بقدر من الحرية و الإستقلالية المالية الضرورية لمواجهة المصالح الإقليمية.

و عليه، قام المشرع الجزائري بحكم إنتهاج التنظيم اللامركزي بالإعتراف ببعض مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية، كتلك المرتبطة بالجانب الوظيفي الذي يعتبر شق ضروري لإنجاح معادلة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية و المجالس المحلية المنتخبة، هذه الأخيرة تعد صورا من صور المشاركة الشعبية و مظهرها من مظاهر الممارسة الديمقراطية في صنع القرار و تسيير شؤون السكان المحليين و تحقيق المنفعة العامة.

فإذا كانت الإدارة بصفة عامة والمجالس المحلية المنتخبة بصفة خاصة تشكل تعبيراً حقيقياً عن سلطة الدولة، فإن هذه الأخيرة تظهر في شكل تعاون للمرافق العامة من خلال القيام بتأطيرها وتسييرها مع منحها قسطا من الحرية والإستقلالية، وهذا من شأنه التخفيف من جمود الإرتباط الإداري الرئاسي وكذا تحسين الأداء الوظيفي لها بتمكينها بجزء من السلطة تسمح لها بالإقتراب من الحقائق المحلية وإتخاذ التدابير القانونية اللازمة لها¹.

و يتزايد دور وأهمية المجلس المنتخب عندما يكون بلديا، و هذا من منطلق أن البلدية تعتبر أهم إدارة جوارية وحجر أساس في التنظيم الإداري اللامركزي الذي تتمثل أركانه أساسا في الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وكذا وجود هيئات محلية أومرفقية مستقلة مع خضوعها للرقابة من طرف السلطات المركزية، فإن مدى فعالية هذه الهيئات في مباشرة إختصاصاتها المتعلقة بالتنمية المحلية و شؤون المواطنين يتطلب تمكينها من وسائل قانونية في حدود إختصاصاتها، بمعنى مباشرتها لصلاحيات متعددة من بينها ذات الطابع التنظيمي وهذا يقودنا

عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 89.¹

مقدمة

للتخمين حول فكرة مفادها مدى تمتع هذه الجماعات بالسلطة التنظيمية التي تسمح لها بخلق قواعد قانونية بإعتبار أن فكرة خلق قواعد منشئة للقانون أو التمتع بالسلطة التنظيمية يبقى إختصاص أصيل للسلطة التنفيذية و في إطار ما يسمى بمبدأ التدرج الرئاسي فإنه يتعين خلق تدرج موازي على المستوى التنظيمي قصد تمكين الوحدات الإقليمية من تطبيق النصوص التنظيمية في إطار صلاحياتها الموضوعية.

إن الجماعات الإقليمية و من أجل مباشرتها للنشاط الإداري تباشر أعمالا إدارية متنوعة و إذا ما أردنا إعطاء تعريفا شاملا لهذا الأخيرة، فإنه يقصد بها كل عمل صادر عن السلطة الإدارية قد يكون ماديا أو قانونيا.

فبالنسبة للأعمال المادية تتمثل في تلك الوقائع التي لا ترتب آثارا قانونية معينة كالأعمال الفنية مثلا، على خلاف الأعمال القانونية التي يقصد بها تلك التصرفات الصادرة عن الجماعات الإقليمية بقصد إحداث آثار قانونية معينة¹ منها ما هو صادر بإرادة منفردة و يطلق عليها مصطلح القرارات الإدارية ومنها ما هو صادر بإردين - عمل إداري إتفاقي - أو ما يسمى بالعقود الإدارية.

الأعمال القانونية بشقيها، وسائل قانونية منحها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مباشرة إختصاصاتهما التي تندرج ضمنها الإختصاصات التنظيمية قد تتميز في بعض الأحيان بطابع التنظيم و يقصد بذلك أنها تتوافر على شروط القاعدة القانونية و بالخصوص العمومية و التجريد، راجع لتضمنها في بعض الأحيان على قواعد موضوعية منشئة للقانون، وهذا لا يعني بالضرورة إحتواء كل الأعمال القانونية الصادرة عن الجماعات الإقليمية على شروط القاعدة القانونية مما يفرض علينا تحديد نطاق أو حدود الإعتراف بالسلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية و هي مسألة في غاية الأهمية سواء في مجال النصوص الدستورية أو التشريعية.

¹. راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005، ص 475.

إن مصطلح ممارسة الإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية يشير إلى جملة من التساؤلات أولها حقيقة وجود هيئات محلية منافسة للسلطة المركزية تساهم في خلق قواعد قانونية على المستوى التنظيمي. فإذا كان الدستور الجزائري لا يعترف صراحة للجماعات الإقليمية بممارسة الإختصاص التنظيمي بوضع قواعد قانونية ذات طابع تنظيمي ومتميز بالعمومية والتجريد، فماذا عن النصوص القانونية؟ هل هناك ما يوحي بتمتع الهيئات المحلية بممارسة هذا الإختصاص؟.

بالرجوع إلى النصوص القانونية الخاصة بالجماعات الإقليمية من خلال قانوني البلدية و الولاية الحاليين و بعض النصوص التنظيمية التي تناولت بعض صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي تعكس مجموعة مظاهر قانونية تبين إمتلاكها لوسائل تسمح لها بالولوج في الحياة القانونية و ممارسة إختصاصاتها التنظيمي، و كذا المشروع الحالي لقانوني البلدية والولاية قد حافظا بدورهما على ذات الإختصاصات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

إن الباحث في مسألة ممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي سيخلص إلى أن كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يملك إختصاص إصدار قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة و مجردة تنطبق على وقائع غير محددة أو على مجموعة أفراد محددين بصفاتهم لا بذواتهم تتميز بخاصيتي العمومية والتجريد و لا تستهلك موضوعاتها لمجرد تطبيقها على واقعة معينة أو فرد معين بذاته، بل تظل قائمة كلما توفرت شروط تطبيقها¹.

أهمية الدراسة

إن مسألة تحديد حجم إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها التنظيمية تبقى بالدرجة الأولى ذات ميزة ذاتية مرتبطة بنية المشرع صاحب الإختصاص الأصيل في تحديد ما يعد محلياً وما يعتبر إختصاصاً وطنياً، وما يدعم هذا، أنه متى جعلت من الجماعات

¹. راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 495.

مقدمة

الإقليمية وسيلة لخدمة التنمية الاقتصادية و الإجتماعية وجسدت أهم مبدأ وهو مشاركة السكان المحليين في تسير شؤونهم، يؤدي حتماً إلى توسيع مجال تمتعها بحرية و إستقلالية في تصرفاتها و إصدارها لقرارات إدارية و بالتبعية التضيق من ممارسة الرقابة عليها. و بالتالي فإن كانت القاعدة العامة تقضي بتمتع الجماعات الإقليمية بالإستقلالية، فإن ممارسة الرقابة عليها تكون بهدف تحقيق وحدة الدولة و هو الإستثناء، و عليه فإن نجاح اللامركزية الإدارية يتعلق بمدى إعتراف المشرع الجزائري لهذه الأخيرة بالإستقلالية دون التضيق من ممارسة الرقابة عليها حتى لا تفقد اللامركزية معناها.

و من هنا تظهر أهمية هذه الدراسة من خلال محاولة تسليط الضوء على وضع الجماعات الإقليمية في الجزائر نظريا و عمليا، فمن الناحية النظرية نكشف عن كيفية معالجة مختلف النصوص القانونية المتعاقبة المتعلقة بالبلدية والولاية في ظل الأحادية السياسية و التعددية السياسية في الجزائر التي تطرقت إلى إختصاصات كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي في قوانين متناثرة متعلقة بممارسة الإختصاص التنظيمي و الرقابة عليه من خلال تحليلها ومدى مواكبتها للتحويلات السياسية التي شهدتها الجزائر مع الإشارة إلى تشريعات أخرى كالتشريع الفرنسي مثلا، خاصة و أن هذه الدراسة جاءت محدودة عن غيرها من المواضيع التي عالجت موضوع إستقلالية الجماعات الإقليمية بالمفهوم الواسع، لأنها أقتصر فقط على الإختصاص التنظيمي دون التركيز على غيرها .

أما عمليا، فإنها تسمح بمعرفة حقيقة إستقلالية الجماعات الإقليمية في إصدارها لقرارات إدارية تنظيمية في ظل الرقابة الممارسة عليها حتى يتسنى لنا تحديد نطاق أو حجم حرية الجماعات الإقليمية في ممارسة الإختصاص التنظيمي على إعتبار ذلك بأنه يعد وسيلة لقياس مدى نجاح اللامركزية الإقليمية، لأن نجاحها مرتبط بمدى حرية الجماعات الإقليمية في أدائها لمهامها التنموية و إختصاصاتها المحددة بموجب القانون.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد أساس مبدأ حرية الإدارة الذي يتمثل بالدرجة الأولى في الإقرار للجماعات الإقليمية بحرية الوجود والتصرف في الشؤون المحلية، و إذا كان مبدأ حرية الإدارة يعني الاعتراف للجماعات الإقليمية بحرية التصرف و التقرير في الشؤون المحلية إلا أنه لا ينبغي أن يتعداه إلى جعل هذه الجماعات بمثابة جهات منافسة للدولة مما يستوجب علينا التعرض لحدود هذا المبدأ إضافة إلى أهداف أخرى ذات الصلة تتعلق بـ:

- البحث في الأسس الدستورية لمبدأ حرية الإدارة المعترف بها للجماعات الإقليمية و هذا لن يتأتى إلا بالبحث في إشكالية تتمحور أساس في الأسس الدستورية المكرسة تجسيدا لمبدأ حرية الإدارة وما مدى تحققها.

- تحديد مفهوم مبدأ حرية الإدارة الذي يعني تمتع الجماعات الإقليمية بحرية التقرير والتسيير في الشؤون المحلية والاعتراف للجماعات الإقليمية بحرية الوجود إلى جانب حرية التصرف في إطار المحافظة على وحدة الدولة وإقرار العديد من الضمانات لحماية هذا المبدأ تتمثل في تمتع الجماعات الإقليمية بوسائل قانونية ومادية.

- معرفة حقيقة الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها عامة والتنظيمية خاصة بين الإستقلالية و الرقابة سواء من ناحية تطور التشريعات القانونية المنظمة لها أو من حيث الممارسة التطبيقية.

- تحديد مجال الحرية التي تتمتع بها البلدية والولاية، بعدما أصبح الإستقلال المحلي من مكتسبات التعددية الحزبية .

- كما تهدف هذه الدراسة إلى معرفة آليات الرقابة الممارسة على الاختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية سواء كانت إدارية أو قضائية من خلال عرض مختلف الموانع التي تحول دون منح حرية البلدية و الولاية في إصدارها للقرارات الإدارية التنظيمية حتى تتمكن من الحديث عن إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها التنظيمية.

نطاق الدراسة:

سيتم معالجة هذه الدراسة ضمن الحدود التالية:

- **الحد الموضوعي:** تتعدد إختصاصات الجماعات الإقليمية بتعدد النصوص القانونية المنظمة لها إلا أن هذه الدراسة تتمحور أساسا في البحث عن طبيعة هذه الإختصاصات من خلال تسليط الضوء على الإختصاصات التنظيمية للجماعات الإقليمية ضمن القوانين الجزائرية السابقة و الحالية و بين القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية و المقارنة بينهما.

- **الحد المكاني:** سيتم معالجة موضوع إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها التنظيمية وفقا للصلاحيات المسندة للهيئات التنفيذية المحلية وحدود ممارستها بالإسقاط على البلدية والولاية في الجزائر.

- **الحد الزمني:** من خلال هذه الدراسة سيتم الوقوف عند التشريعات السابقة و الحالية المنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر و ما موقفها في مسألة ممارسة الإختصاص التنظيمي بغية معرفة تطور الجماعات الإقليمية قبل التعددية السياسية وبعدها، ومدى حرية ممارستها لإختصاصاتها و إلى أي حد تدارك المشرع الجزائري النقائص في مجال النصوص التشريعية المنظمة للجماعات الإقليمية خلال فترة الأحادية الحزبية وبعد التعددية السياسية من خلال مجموع النصوص التشريعية سواء تعلق الأمر بقانون البلدية و الولاية أو قوانين أخرى ذات الصلة كقانون الإنتخابات أو قانون الصفقات العمومية و غيرها من النصوص التشريعية.

طرح الإشكالية:

لنجاح أسلوب اللامركزية الإدارية، يقتضي ذلك تحقيق توازن بين إستقلالية الجماعات الإقليمية عند ممارسة إختصاصاتها التنظيمية و الرقابة عليها، و هذا يدفع إلى طرح تساؤل حول موقف المشرع الجزائري من تحقيق توازن بين حرية الجماعات الإقليمية عند ممارسة الإختصاص التنظيمي من ناحية وبين آليات الرقابة الممارسة عليها من ناحية أخرى؟ للوصول إلى إشكالية

أساسية تتمثل في ما مدى إستقلالية البلدية و الولاية في إصدار قرارات إدارية تنظيمية ؟ ما مدى نجاح المشرع الجزائري في خلق توازن بين الضمانات المقررة للجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها التنظيمية وبين حفاظه على وحدة الدولة من خلال خضوعها لآليات الرقابة عليها؟ ما هي حدود ممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي و فيما تتمثل؟.

للإجابة عن هذه تساؤلات تم الإعتماد في هذا البحث على مناهج أربع و هي: المنهج التحليلي من خلال جمع النصوص القانونية و الآراء والنظريات الفقهية والأحكام والإجتهادات القضائية قصد الإنطلاق بعملية تنظيم المادة العلمية التي تم تجميعها وصولا إلى عملية إخضاع النتائج المتوصل إليها للنقد و التقييم، مروراً بعملية التركيب من خلال القيام بتحليل و إستقراء النصوص القانونية و النظريات الفقهية.

بالموازاة مع ذلك تم الإعتماد على المنهج الوصفي للتعريف بحالات و ظواهر قانونية للكشف على كيف تطورت الجماعات الإقليمية والمفاهيم ذات الصلة بها على غرار الإستقلالية و الإختصاصات و القرارات الإدارية و الرقابة و غيرها من المفاهيم المرتبط بموضوع الدراسة، إضافة إلى الإعتماد على المنهج المقارن للوقوف على إختصاصات الجماعات الإقليمية في مختلف النصوص التشريعية السابقة و الحالية المنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر و ذلك من خلال عرض الإختصاصات المنصوص عليها في ظل القوانين السابقة المنظمة للجماعات المحلية خلال الأحادية السياسية و مقارنتها بالنصوص القانونية الصادرة في ظل التعددية الحزبية وكذا التطرق لإختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر ومقارنتها بنظم قانونية في دول أخرى كفرنسا كلما دعت الضرورة إلى ذلك ، حتى يتسنى لنا الوقوف على أهم أوجه المقارنة من إتفاق و إختلاف أوتحفظ بين المنهج المتبع في النظام الجزائري و مقارنته بالتشريع الفرنسي ليظهر لنا جليا مدى إستقلالية الجماعات الإقليمية في التشريعين سالف الذكر. كما تم الإعتماد على المنهج التاريخي ، قصد تتبع مختلف التطورات التي عرفتتها البلدية و الولاية منذ الإستقلال إلى غاية يومنا الحالي من خلال مختلف

مقدمة

النصوص القانونية عبر الأحقاب التاريخية المنظمة للجماعات الإقليمية و الوقوف على طبيعة
اللامركزية المطبقة في الجزائر و بالتبعية نطاق الإستقلالية

و منه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين يتم التطرق في الباب الأول إلى مظاهر
إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أما الباب الثاني يعرض آليات الرقابة
الممارسة على الإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية في الجزائر.

الباب الأول

مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية

في الجزائر.

يقوم التنظيم الإداري على أساسين رئيسيين، من الناحية القانونية يستند على أساس و معطى قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية كسند قانوني للإختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية، ويرتكز من جهة أخرى على أسانيد فنية تتمثل في كفاءات توزيع النشاط الإداري بين مختلف تلك الأجهزة، يقصد بذلك أسلوب اللامركزية الإدارية والمركزية الإدارية.

و عليه، يعتبر نظام المركزية ونظام اللامركزية الإدارية أداة لتوزيع النشاط بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي والاقتصادي السائد فيها، فأجهزتها عموماً تقوم على هيئات إدارية مركزية ولا مركزية، هذه الأخيرة لما لها من أهمية بالغة في أي نظام إداري خاصة وإن قامت على أساس دستوري يظهر في صورة الإدارة المحلية أو كما تسمى وفقاً للدستور بالجماعات الإقليمية.

إن الإدارة المحلية أو الجماعات الإقليمية نظام يهدف للتعبير عن ديمقراطية الهيئات وأساس يقوم عليه فكرة مبدأ سيادة الشعب التي أخذت منه القاعدة الأساسية لوجودها ككيان و نشأتها و مجالات إختصاصاتها التي وجدت من أجلها، فالديمقراطية أمر حتمي للإدارة المحلية فلا ديمقراطية بدون هيئات محلية والعكس صحيح.

و لأن نجاح اللامركزية الإدارية قائم على أساس مبدأ الحرية و الإستقلالية، فذلك يستوجب عمل المجالس المحلية بحرية وتمتعها بحرية التصرف سواء تطلبت المصادقة عليها من طرف الجهات المختصة أو لم تتطلب، وهذا لا يتحقق إلا بتحقيق مبدأ الإستقلالية التامة الإدارية و المالية حتى تتمتع الهيئات المحلية بسلطة إتخاذ القرارات الإدارية وممارسة إختصاصاتها بعيداً عن رقابة السلطات المركزية.

بما أن موضوع هذه الدراسة ينصب تحديداً على مدى الحرية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية في الجزائر في ممارسة إختصاصاتها، فإنه قبل الحديث عن هذه الأخيرة و عن حجمها ضمن الباب الثاني من هذه الأطروحة، ينبغي أولاً التطرق إلى مظاهر إستقلالية الجماعات

الإقليمية و التي سوف تقسم إلى مظاهر مرتبطة بالوجود القانوني لها ككيان و بكيفية انتخاب أعضائها و أخرى مرتبطة بالتزامها بمبدأ المشروعية الخارجية و قدرتها على إصدار قرارات إدارية باسمها لتحقيق المصلحة العامة. و ذلك من خلال فصلين، يتم التطرق في الفصل الأول إلى مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بالوجود، أما الفصل الثاني سيتم التناول فيه إلى تطبيقات الإستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية.

الفصل الأول

مظاهر إستقلالية الجماعات

الإقليمية المرتبطة بالوجود

القانوني.

إنجتهت الجزائر منذ الإستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ أساسها مشاركة الشعب في عملية التنمية الإقتصادية، الإجتماعية و الثقافية لتكون المجالس الوسيلة الناجعة لتحقيق ذلك، كما عملت على التخلص من بقايا الإستعمار و مخلفاته، حيث توجت بإصدار قوانين تناولت الجوانب الإدارية و التنظيمية لهذا التنظيم الإداري المحلي من موثيق و نصوص دستورية وقانونية.

يعتبر التنظيم الإداري المحلي المتجسد في الجماعات الإقليمية جزءاً من التنظيم الإداري العام للدولة، حيث قضت المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، بأن الجماعات الإقليمية تتمثل في البلدية و الولاية. ولقد تأثرت هذه الجماعات بشكل كبير بطبيعة النظام السياسي الذي تبنته الجزائر، على أساس أن الإدارة عامة والمحلية خاصة تعتبر وسيلة لتحقيق النظام السياسي أهدافه وهو ما ينعكس حتماً على إختصاصاتها.

و عليه، فنشأة الجماعات الإقليمية في الجزائر و تطوره أجهزتها تزامن مع نشوء طبيعة نظامها السياسي الجديد بعد الإستقلال و هو ما يلمس من خلال مسار الإدارة المحلية منذ ظهور أولى النصوص المتعلقة بها في ظل الأحادية السياسية إلى غاية التعددية السياسية، كما أن ممارستها لدورها أرتبط أساساً حسب مختلف المراحل التي عرفت الجزائر و هو ما يطرح مسألة إستقلاليتها على المحك في ممارسة إختصاصاتها في إطار تمتعها بالسلطة التنظيمية.

ولمزيد من التفاصيل، عالج هذا الفصل مبحثين أساسيين هما:

المبحث الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر وفقاً للقانون.

المبحث الثاني: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بإختيار أعضائه.

¹. المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر، ج ج د ش، العدد 82 الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، الصفحة 3.

المبحث الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر وفقا للقانون.

لمعالجة مسألة إستقلالية الجماعات الإقليمية يتطلب ذلك الوقوف على كل المفاهيم المرتبطة بهذا الموضوع، و قصد إعطائه حقه ينبغي الحديث عن أبرز محطات إنشائها حسب التطورات المتعلقة بطبيعة نظامها السياسي و أثره عليها، و يقصد بذلك مرحلتى الأحادية السياسية و التعددية الحزبية و هو ما أثروا زال يؤثر ليومنا هذا على إنشاء هذه الجماعات وعلى إختصاصاتها و كيفية آدائها لمهامها.

المطلب الأول: التطور التاريخي للبلدية في الجزائر.

تعتبر البلدية في الجزائر الخلية الأولى والأساسية للجماعات المحلية وهذا راجع للدور الهام الذي تلعبه في تقريب الإدارة من المواطن، فهي بهذا تُجسد إحدى صور اللامركزية الإدارية حيث عرفت البلدية عدة تطورات منذ الإستقلال إلى يومنا هذا. ولقد إتضح إهتمام المشرع الجزائري بالبلدية من خلال مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر سواء كانت في عهد الأحادية أو تلك التي أقرت في ظل التعددية السياسية.

فبالنسبة لدساتير ما قبل التعددية، جاء في دستور 1963¹ المعدل في المادة 09 منه بأن الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية وإقتصادية وإجتماعية، البلدية هي الجماعات الإقليمية و الإدارية و الإقتصادية و الإجتماعية القاعدية.

أما دستور 1976² المعدل فقد جاء في نص المادة 36 منه في فقرتها الأولى أن " المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية"، أما بالنسبة للدساتير التي جاءت مؤكدة على

¹.دستور 1963، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج ر، ج ج د ش، عدد 64، صادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ص 888.

².الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل والمتمم، ج ر، ج ج د ش، عدد 94، الصادرة بتاريخ 2 ذوالحجة 1396 الموافق ل 24 نوفمبر 1976، ص 1202.

الإصلاحات، فإن كلا من دستور 1989¹ و 1996² المعدلين و المتممين يشيران في الفقرة الأولى من المادة 15 من كليهما إلى أن : " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية".

و لعل سبب هذه العناية الدستورية مردها إعتبار البلدية الخلية القاعدية في بناء الدولة و أول جهة إدارية يقصدها الأفراد كونها إطاراً يجمع مواطنين يعيشون على إقليم واحد، تلتقي و تتقاطع مصالحهم فيها مع مصالح السلطات المركزية على مستوى البلدية.

فالبلدية الجزائرية لم تصل إلى ما هو عليه الآن إلا بعد أن مرت بعدة مراحل منذ الإستقلال، و هو ما يلمح من خلال مختلف النصوص القانونية و الوثائق الرسمية التي عرفت الجزائر³ من خلال دساتيرها المتعاقبة.

الفرع الأول: البلدية خلال الفترة الممتدة بين 1962-1981.

في هذه المرحلة، يمكن التمييز بين فترتين مختلفتين، إمتدت الفترة الأولى من سنة 1962 إلى غاية سنة 1967، ولعل ما ميزها ظهور عدة محاولات إصلاحية جزئية للتنظيم البلدي الموروث حتى يتواءم مع الأحداث الجديدة بعد الإستقلال، أما الفترة الثانية إمتدت من سنة 1967 إلى غاية 1981، توجت بإرساء أول تنظيم بلدي في الجزائر بعد إستقلالها بموجب القانون البلدي الصادر بالأمر رقم 67-24⁴ المؤرخ في 18 يناير 1967 المعدل والمتمم.

¹. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 المعدل والمتمم، ج ر، ج ج د ش، عدد 9، صادرة بتاريخ 23 رجب 1409 الموافق لـ 01 مارس 1989، ص 234.

². المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، ج ر، ج ج د ش، عدد 76، الصادرة في 27 رجب 1417 الموافق لـ 8 ديسمبر 1996 ص 6.

³. تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة " الواقع والآفاق"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص 06.

⁴. الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق لـ 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، ج ر، ج ج د ش، العدد 6، الصادرة بتاريخ 7 شوال 1386 الموافق لـ 18 يناير 1967، ص 90.

أولاً: البلدية خلال الفترة ما بين 1962 - 1967.

لم يكن للبلدية الجزائرية بعد الإستقلال أي تواجد قانوني بمعنى غياباً تاماً لإطارها القانوني. غير أن هذا الغياب لا يقصد به عدم وجودها واقعياً كجهاز تنظيمي محلي في الدولة إذ عرفت الجزائر كياناً بلدياً تجسد في البلدية الفرنسية الموروثة عن الإستعمار بموجب القانون البلدي الفرنسي الصادر في شهر أفريل 1884¹.

إن الملاحظ بخصوص هذا الجهاز، معاناته كتنظيم إقليمي إبان السنوات الأولى للإستقلال من أزمة حادة، ترجع إلى المغادرة الجماعية للموظفين الأوروبيين المسيرين له لأرض الوطن عقب الإستقلال، مما نجم عن هذه المغادرة غياب المسؤولين الجزائريين المؤهلين لسد هذا الفراغ.

و أمام هذا الوضع، وجدت السلطات الجزائرية نفسها أمام موقفين لا تحسدان عليهما أولهما يتمثل في إختفاء البلدية نتيجة مغادرة الطاقم الإداري المسير لها، و هو موقف لا شك بأنه سيؤدي بالدولة الجزائرية إلى تحمل نتائج سلبية في حال ما إذا أخذت بهذا الحل، كونه يحول دون مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم عن طريق المجالس المحلية المنتخبة، و كذا مساهمتهم في بناء دولتهم التي ضحوا من أجلها، أما الموقف الثاني فيقضي بحل البلديات كإجراء إداري أولي يعقبه تنظيم إنتخابات بلدية، و هو إجراء مجهول العواقب نظراً للظروف التي كانت تعيشها الدولة الجزائرية².

إلا أن السلطات الجزائرية في الواقع كانت تهدف إلى جعل البلدية الخلية القاعدية في التنظيم الإداري المحلي في إطار التنظيم الإداري للدولة ككل، و عليه و لعدم قدرة السلطات العليا إجراء إنتخابات محلية، إتخذت إجراءات قصد سد الفراغ و التي تمثلت خصوصاً في:

¹. سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006، ص 158.

². زبدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014 ص 84.

1- تعويض إختفاء السلطات العمومية المحلية البلدية بمندوبيات خاصة تحل محل المجالس البلدية الموروثة إبتداءً من سنة 1962.

و للإشارة، فإن طريقة المندوبية ما هي إلا طريقة إستعمارية أقرها القانون البلدي الفرنسي لسنة 1884 و تحديداً المادة 44 منه، و أعتمد هذا الأسلوب من قبل السلطات الإستعمارية في الجزائر سنة 1954، ليعتمد بشكل بارز في الجزائر عقب توقيف المسار الإنتخابي سنة 1992، ليعمم على كامل التراب الوطني بعد حل المجالس الشعبية المنتخبة تعددياً¹.

يتمثل تشكيل المندوبية في تعيين مندوب خاص على رأسها يباشر إختصاصات رئيس البلدية، يساعده لأداء هذه المهام نائب للرئيس وكذا في بعض الأحيان عدد من المندوبين يحدد عددهم حسب عدد سكان البلدية، يعينون بموجب قرارات صادرة عن المحافظين مكلفون مبدئياً بنفس صلاحيات المجلس البلدي الموروث طبقاً للقانون رقم 62-157² المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية ماعدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية.

2- الإصلاح الإقليمي للبلديات بموجب المرسوم رقم 63-189 الذي نتج عن تطبيقه تقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية بعدما كان عددها يقدر بـ 1578 بلدية عبر كامل التراب الوطني³.

¹. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، مذكرة ليل شهادة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011/2010، ص 22.

². الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية ماعدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، ج ر، ج ج د ش، عدد 2، 1963، ص 18.

³. Ordonnance n°62-16, du 9 aout 1962, instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financières, J.O.E.A, n° 7, délivrée le 21 aout 1962, p 66.

3- مساهمة البلدية في النشاط الإقتصادي و الإجتماعي من خلال تنصيب جهازين لهذا الغرض يتمثلان في¹:

- لجنة التدخل الإقتصادي و الإجتماعي : تتشكل من ممثلين عن السكان و تقنيين مؤهلين في مجال المرافق العامة و المشاريع الخاصة، تنحصر مهامها في تقديم إقتراحات و آراء حول مشروع الميزانية، المساهمة في إبداء آراء لدفع عجلة التنمية المحلية².

- المجلس البلدي للتنشيط الإشتراكي: أحدث في كل بلدية، تتجلى مهامه في تنظيم و تسيير المؤسسات الشاغرة، يتشكل من رؤساء البلديات، لجان التسيير الذاتي، ممثل الحزب، ممثل عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن جيش التحرير الشعبي و السلطات الإدارية في البلدية و هو ما يسمى بالبعثة الإدارية.

و الملاحظ من هذه الإجراءات المتخذة خاصة ما تعلق بالإصلاح الإقليمي للبلديات هو سعي السلطات الحاكمة آنذاك تقليص حجم البلديات بهدف سد نقص غياب العنصر البشري من جهة و السماح بالإستعمال الأمثل للموارد المالية المتوافر عليها في تلك الفترة³.

ثانيا: البلدية خلال الفترة الممتدة ما بين 1967-1981.

خلال هذه المرحلة، صدر أول ميثاق للبلدية سنة 1966 الذي أقره مجلس قيادة الثورة و الحكومة بتاريخ 04 أكتوبر 1966، فضلاً عن بيان 19 جوان 1965 الذي أوصى بضرورة بناء المؤسسات و اللذان يعدان الأرضية التي بني عليها أول قانون للبلدية بموجب الأمر 67- 24 المعدل والمتمم سالف الذكر.

¹. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، د م ج ، الجزائر، 2006، ص 179.

². سعدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق (مع التركيز على ولاية سعيدة) غير منشورة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام القانون الإداري، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي البابس، سيدي بلعباس، 1996/1995، ص 106.

³. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، المرجع السابق، ص 23.

لقد صدر هذا الأمر بعد أن سبقه وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني، و بعد أن وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية في 20 ديسمبر 1966، تم نشره في الجريدة الرسمية لسنة 1967، و هو أهم ما ميز هذه الفترة بإرسائها لأرضية التنظيم الإداري البلدي في الجزائر، و التي توجت بصدر أول قانون خاص بالبلدية، حيث إنبثق عنه جهازين يتمثل الجهاز الأول في المجلس الشعبي البلدي كجهاز للمداولة بين أعضائه المنتخبين، أما الجهاز الثاني فهو جهاز يشرف على تنفيذ مداولات المجلس الأول يسمى بالمجلس التنفيذي البلدي.

غير أنه بعد مروراً أكثر من 14 سنة من تطبيقه، ونظراً لتطور التحولات الاقتصادية الإجتماعية و التطورات التي لحقت بالمجتمع الجزائري، خضع الأمر رقم 67-24 المعدل والمتمم سالف الذكر لتعديلات، خاصة ما تعلق منها بالجانب التنموي، حيث كان أول تعديل لهذا الأمر سنة 1981 بمقتضى القانون رقم 81-109 المؤرخ في 4 يوليو 1981 و الذي دُعم بمراسيم تطبيقه تعزز الدور التنموي للبلدية، بدوره منح البلديات صلاحيات واسعة وجديدة لإنجاز المشاريع التنموية و كذا الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية الاقتصادية الإجتماعية و التجارية التي تشغل على المستوى المحلي بإستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل و الجيش و الأمن وكذا العمل التربوي².

كانت الجزائر معتنقة للنظام الاشتراكي القائم على الأحادية السياسية وبالرغم من أن البلدية عُدت الخلية القاعدية في بناء الدولة وأساس التنظيم اللامركزي إلا أنه يمكن أن تُنعت ببلدية الحزب الواحد من منطلق أن الدولة ذاتها سميت بهذا الوصف وهذا راجع لطبيعة النظام

¹. القانون رقم 81-09، المؤرخ في 2 رمضان 1401 الموافق لـ 4 يوليو 1981 يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، ج ر، ج ج د ش، العدد 27، الصادرة بتاريخ 5 رمضان 1401 الموافق لـ 7 جويلية 1981، ص 917.

². صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1، 2010/2009، ص 19.

السياسي الجزائري وإحتكار حزب جبهة التحرير الوطني على التخطيط و التوجيه و التنشيط أما الإدارة تسهر على تنفيذ سياسته¹.

و لعل أهم مظاهر ذلك الإحتكار يبرز جلياً من خلال طريقة إنتقاء المترشحين لعضوية المجلس الشعبي البلدي ناهيك عن الشروط القانونية التي تقوم على معايير سياسية، تركز على خدمة مصالح الثورة الاشتراكية و الدفاع عنها و إن تتوافر لديهم بطاقة تثبت بأنهم من مناضلي الحزب²... من هذا المنطلق، فالبلدية في ظل نظام الحزب الواحد كانت تعد الأرض الخصبة لممارسة سياسة السلطة الحاكمة، يستشف من الظروف التي نشأت في كنفها البلدية في الجزائر، و التي لم تظهر بمعزل عن الحزب الواحد فالعلاقة هذه لم تكتشف فقط في الجزائر و إنما شملت كافة الدول المنتهجة للنهج الاشتراكي.

و عليه، فإن العلاقة بين الحزب و الإدارة الجزائرية عبر مختلف المراحل التي مرت بها في ظل الأحادية السياسية، هي علاقة طبيعية تتجسد من خلال إرتباط عمل الجماعات الإقليمية مع ما كرسه الحزب، مما يعكس إنسجاماً مع هذه الجماعات خاصة و أن أجهزتها التنفيذية والتداولية ينتميان لنفس الحزب.

بناءً على ما سبق ذكره، يظهر بأن ظاهر علاقة الحزب الواحد بالإدارة فيه نوع من الإمتزاج، إلا أن باطنها يشوبها نوع من الإختلالات والإضطرابات في جميع المستويات الإدارية خاصة مع نهاية ثمانينات القرن الماضي و تضارب موقفي الحزب من جهة و الإدارة المركزية من جهة أخرى فيما يتعلق بالإصلاحات التي ينبغي على الجزائر أن تنتهجها، ولم يكن للحزب الواحد سوى أن يقبل بها، وفي هذا

¹. نصت المادة 24 من دستور 1963 على أنه: " جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوحد نشاط الدولة ويراقب عمل الحكومة".

². ثابتي بوحانة ، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، السنة الثالثة حقوق (منشورة)، ألفت على طلبه السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د مولاي طاهر سعيدة، الجزائر، 2016/2015، ص 39.

الصدد يقول الأستاذ "شاوش يلس" بأن: "الدولة الجزائرية متمثلة في شخص رئيس الجمهورية هي التي فرضت على الحزب الإصلاحات، و هذا الأخير قبلها في النهاية"¹.

نتيجة للإصلاحات السياسية و الإقتصادية المتوالية، عرفت الجزائر إنفتاحاً سياسياً و التخلي رسمياً عن الإيدولوجية الاشتراكية بتبني التعددية السياسية بموجب المادة 40 من دستور 1989 المعدل، و مرة أخرى توسعت عملية إصلاح البلدية و إنتقلت بموجبها البلدية من بلدية الحزب الواحد إلى بلدية التعددية السياسية.

الفرع الثاني: البلدية من فترة 1989 إلى يومنا الحالي.

إن أهم ما ميز هذه المرحلة هو صدور نصوص قانونية جديدة تتعلق بالبلدية أولها يتمثل في القانون رقم 90-08² المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتتم، إلا أنه وقبل التطبيق الفعلي له، عرفت الجزائر مرحلة إنتقالية دامت ستة (06) أشهر أقرت بموجب المادة 01 من القانون رقم 89-17³ المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، و لعل إقرار هذه المرحلة مردها عند البعض محاولة السلطة العليا تأجيل الإنتخابات من أجل إعطاء فرصة للأحزاب السياسية التي كانت تحاول التكيف مع طبيعة الوضع السياسي الجديد و الإستعداد لإجراء أول إنتخابات محلية متعددة⁴.

¹. سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية المرجع السابق، ص 163.

². القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 7 أفريل 1990، متعلق بالبلدية المتتم ج ر، ج ج د ش، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1410 الموافق لـ 11 أفريل 1990، ص 488.

³. القانون رقم 89-17، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989 المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، ج ر، ج ج د ش، العدد 52 الصادرة بتاريخ 13 جمادى الأول 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989، ص 1421.

⁴. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة " الواقع والآفاق"، المرجع السابق، ص 8.

تم إحداث مجلس بلدي مؤقت يتكون من 3 إلى 5 أعضاء من بينهم الرئيس¹، يتم تعيينهم من طرف الوالي، إما عن طريق إنتداب موظفي إحدى مصالح الإدارة العمومية أو من بين المواطنين العاديين، مكلف بتنفيذ القوانين والأنظمة وتمثيل البلدية وتنفيذ ميزانيتها ومتابعة المشاريع التنموية لتخضع مداولاته و القرارات الصادرة عن رئيسه لإجراء مصادقة السلطة الوصية² وفقا للمادتين 3 و 4 من نفس القانون.

و لقد تم العمل بهذا الجهاز وسيرت المرحلة الإنتقالية إلى غاية إجراء أول إنتخابات محلية تعددية في 12 جوان 1990 تمخض عنها فوز الحزب المتمثل في الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المجالس الشعبية البلدية و الولائية، و نتيجة لأحداث سياسية متتالية متواترة مرتبطة بطبيعة النظام السياسي، أوقف المسار الإنتخابي، لتحل معه هذه المجالس فتدخل بذلك البلدية في مرحلة إنتقالية للمرة الثانية إلى غاية سنة 1997³ خاصة و أنها تزامنت مع إقرار حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المسبوقة بالإعلان عن حالة الحصار و ذلك بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 91-196⁵ المؤرخ في 4 يونيو 1991 لتحل محلها المندوبيات التنفيذية البلدية وفقاً للمادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-142⁶ المؤرخ في 11 أفريل 1992 التي كانت تتكون من 3 إلى 4 أو 5

¹. أنظر المادة 2 من القانون 89-17 سالف الذكر.

². تميزت هذه الإختصاصات بعدم تكفلها الكلي بالجانب التنموي وهذا راجع للفترة الزمنية المحددة بـ 6 أشهر من جهة ومن جهة أخرى طبيعة القيود التي فرضتها النصوص القانونية الصادرة.

³. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة "الواقع والآفاق"، المرجع السابق، ص 8.

⁴. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992، متضمن إعلان حالة الطوارئ ر، ج ج د ش عدد 10، صادرة بتاريخ 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992، ص 285.

⁵. المرسوم الرئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 21 ذي القعدة 1411 الموافق لـ 4 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، ج ج د ش، عدد 29، الصادرة بتاريخ 29 ذوالقعدة 1411 الموافق لـ 12 يونيو 1991، ص 1087.

⁶. المرسوم التنفيذي رقم 92-142، المؤرخ في شوال 1412 الموافق لـ 11 أفريل 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج ر، ج ج د ش، عدد 27، الصادرة بتاريخ 9 شوال 1412 الموافق لـ 12 أفريل 1992، ص 797.

أعضاء حسب معدل سكان البلديات، يعينهم الوالي و يتولى رئيسها نفس مهام رئيس البلدية على أن تخضع لنفس آليات الوصاية الإدارية على الأجهزة و الأعمال.

و إستمر العمل بنظام المندوبيات منذ أفريل 1992 إلى غاية إجراء ثان إنتخابات تعددية محلية و ذلك في 23 أكتوبر 1997¹، و هذا بعد إقرار الدستور الجديد سنة 1996 بموجب الأمر رقم 97-07² المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل، لتليها إنتخابات أخرى تمت سنة 2002 بموجب المرسوم الرئاسي 02-231³.

ثم إنتخابات رابعة أجريت سنة 2007 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 07-257⁴ لتجرى إنتخابات أخرى سنة 2011 التي تمت في ظل إصلاحات جديدة مست قانون الإنتخابات وفقاً للقانون رقم 12-01⁵ المؤرخ في 12 يناير 2012 و في ظل هذه الإصلاحات و التعديلات، صدر القانون الجديد المنظم للبلدية والذي عدل و تمم سابقه المتمثل في قانون البلدية رقم 11-10⁶ المؤرخ في 22 يونيو 2011.

¹. المرسوم الرئاسي 97-275، مؤرخ 18 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 23 يوليو 1997، متضمن إستدعاء الهيئة الناحية لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، ج ر، ج ج د ش، عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 27 يوليو 1997، ص 03.

². الأمر رقم 97-07، مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6/3/1997، متضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر، ج ج د ش، عدد 12، الصادرة بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق لـ 6/3/1997، ص 03.

³. المرسوم الرئاسي رقم 02-231، مؤرخ في 23 ربيع الثاني 1423 الموافق لـ 4 يوليو 2002، متضمن إستدعاء الهيئة الناحية لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر، ج ج د ش، عدد 47، صادرة بتاريخ 29 ربيع الثاني 1423 الموافق لـ 10 يوليو 2002، ص 05.

⁴. المرسوم الرئاسي رقم 07-257، المؤرخ في 17 شعبان 1428 الموافق لـ 30 أوت 2007، متضمن إستدعاء الهيئة الناحية لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر، ج ج د ش، عدد 53، صادرة بتاريخ 20 شعبان 1428 الموافق لـ 02 سبتمبر 2007، ص 04.

⁵. القانون رقم 12-01، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، المتضمن قانون الإنتخابات، ج ر، ج ج د ش، عدد 01، الصادرة بتاريخ 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 يناير 2012، ص 09.

⁶. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر، ج ج د ش، عدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان 1432 الموافق لـ 03 جويلية 2011، ص 04.

تميزت المراحل التي مرت بها البلدية بأنها تمت في ظروف أمنية غير مستقرة جعلت التيارات السياسية الممثلة للشعب عن طريق مختلف المجالس الشعبية لا تعكس المبادئ الدستورية، من منطلق أن الشعب مصدر كل سلطة و أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة لا مركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية الذي تستمد الدولة وجودها من شعبها¹. إن عدم تطبيق هذه الأحكام الدستورية المكرسة لإرادة الشعب حال دون أخذ البلدية كخلية قاعدية في التنظيم الإداري المحلي، مما جعل البلدية إمتداد للسلطات المركزية أكثر من تكريسها للامركزية الإدارية و التكفل بإنشغالات أفراد مجتمعها مما جعلها في صراع مستمر بين هذه الأفراد و السلطات المركزية².

المطلب الثاني: التطور التاريخي للولاية في الجزائر.

كانت الولاية في الجزائر وليدة إصلاحات متتالية بإعتبارها القاعدة الإقليمية الثانية بعد البلدية في التنظيم الإداري المحلي بالجزائر، و بذلك مرت هي الأخرى بمراحل تاريخية هامة قبل أن تصل إلى ما هي عليه اليوم.

الفرع الأول: الولاية خلال الفترة ما بين 1962-1969.

ورثت الجزائر غداة الإستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام، و هو جهاز للمداولة منتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر مكلف بتسيير مصالح المحافظة و المحافظ بإعتباره جهة تنفيذية معينة من قبل الحكومة مكلف بتنفيذ مداولات المجلس العام³. حيث عرفت المحافظات بالجزائر مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوروبيين و مغادرة معظم الإطارات المسيرة للإدارة الجزائرية وكذا وجود فراغ قانوني و مؤسسي للهياكل الإدارية نتيجة إنعدام المسؤولين الجزائريين المؤهلين لإستخلاف المهاجرين الأوروبيين.

¹.أنظر المواد 7، 19 و 13 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

². سعيدي الشبيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 165.

³.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 236.

أمام هذا الوضع الصعب الذي وجدت فيه المحافظة، بادرت السلطات بإلغاء جميع مظاهر الإستعمار الفرنسي و في نفس الوقت قررت الإعتماد على النظام اللامركزي القائم على الإنتخاب كقاعدة لبناء مؤسسات الدولة، و من أجل سد الفراغ و الشلل الذي أصاب إدارتها و قبل أن تعلن عن إصلاحات على مستوى المحافظة، عمدت السلطات العليا بعد الإستقلال إلى إتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى المحافظات تمثلت في ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي ودعم مركز وسلطات المحافظ¹.

أولاً: السعي لتحقيق تمثيل شعبي.

يرجع السبب في الإهتمام بهذا الإجراء لإستخلاف المجالس العامة وتكريساً لمبدأ التمثيل الشعبي المنصوص عليه في المواثيق الأساسية المؤسسة للدولة الجزائرية كميثاق طرابلس سنة 1962، من خلال إحداث لجان جهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي، تظم كل لجنة ممثلين عن سكان المحافظة يعينهم المحافظ إضافة إلى ممثلين عن المصالح الإدارية² بموجب الأمر رقم 62-16 سالف الذكر³ إلا أن هذه اللجان لم ترث الصلاحيات الأساسية للمجالس العامة بل إقتصرت دورها في الإدلاء بالآراء الإستشارية إلى الهيئات التنفيذية المحلية

إنما يمكن ملاحظته بخصوص هذه اللجان، وجودها واقعياً كان ضعيفاً من حيث نشاطها، بل كان نادراً⁴، و لم يشهد لها تدخل إلا بالتصديق على المشاريع التي يعرضها عليها المحافظ⁵، فقصر عمر هذه اللجان كان مرده لإستخلافها بالمجالس

¹. محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2004، ص 114.

². محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر 2013، ص 202.

³. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 46.

⁴. إن الحكم على عدم فاعلية المجلس لهو حكم غير موضوعي وعادل وهذا راجع لقصر حياته والتي كانت تقدر بسنة نصف من ممارسة صلاحياته وهي ليست بالفترة المعتبرة والطويلة حتى تسمح بإنعكاس نتائج أعماله وتقييمه.

⁵. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 226.

الولائية الاقتصادية و الاجتماعية و إن كانت مؤقتة حيث إنحصرت مهامها في تجميع القضايا و المسائل الاقتصادية و الاجتماعية المطروحة على المحافظة¹.

يتشكل كل مجلس من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالمحافظة يضاف إليهم ثلاثة ممثلين عن نقابة الحزب والجيش، حيث يتراوح عدد أعضائه بين 21 إلى 69 عضو كأقصى حد و ذلك حسب عدد البلديات، و يقوم المجلس بممارسة نفس الصلاحيات التي كانت من إختصاص المجلس العام، و التي تمثلت أساساً في²:

- التصويت على ميزانية المحافظة التي يعدها المحافظ و هي تعكس أهمية مساعدات الدولة لضعف الموارد المحلية،
- إدارة أموال المحافظة (شبكات الطرق، الأبنية،...)، وإبرام العقود،
- الإذن بالمثل أمام القضايا بإسمها،
- إحداث وتنظيم المرافق العامة في المحافظة وذلك ضمن الحدود التي يضعها القانون والإجتهاد للمحافظات.

إن الإختصاص الإستشاري لهذه المجالس لم يؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة من تأسيسها و الذي يتمثل في السعي لإيجاد تمثيل شعبي و لكنها أدت إلى تقوية و تعزيز سلطات المحافظ على مستوى المحافظة.

ثانياً: تعزيز سلطات المحافظين.

يعتبر المحافظ أوالوالي الممثل الوحيد للدولة من جهة و ممثل المحافظة من جهة أخرى وفي ظل الظروف الصعبة التي عرفت الجزائر عقب الإستقلال ترتب عنها زيادة قوة سلطات المحافظ خاصة عندما يمارس صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة وممثلاً عن المحافظة، وعليه تم إتخاذ تدابير لتعزيز سلطات المحافظ أهمها:

¹. سعيدي الشبيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 167.

². أحمد محيو، المرجع السابق، ص 219.

1- إنتقال صلاحيات المجلس العام إلى المحافظ خاصة ما تعلق بتحضير وتنفيذ الميزانية لإنعدام وجود جهاز للمداولة و كذا صلاحيات لجنة المحافظة بموجب الأمر رقم 62-16 سالف الذكر.

2- منح المحافظ سلطة تسيير الأملاك الشاغرة بموجب الأمر رقم 62-20¹ و التي أصبحت تسمى أملاك الدولة بموجب الأمر رقم 66-102².

قصد تحسين الوضع الإقتصادي و الإجتماعي، قامت السلطات العليا ببعض المحاولات و الترتيبات لإعادة إصلاح الوحدات الإقليمية و التحسين من وضعها الإقتصادي و الإجتماعي، تمثلت هذه الإصلاحات في :

أ- إنشاء محافظات نموذجية (المحافظات الرائدة).

أنشأت بموجب المرسوم رقم 63-484³ المؤرخ في 23 ديسمبر 1963 ليشمل تطبيقه المحافظات التالية: عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان و باتنة.

إذا ما بُحث عن الهدف من وراء إنشائها لوجد بأنه إقتصادي بحث قصد النهوض بالوضع الإقتصادية و الإجتماعية لهذه المحافظات. و بغية تحقيق السرعة و الغرض من هذه العملية، منحت للمحافظين المعنيين صلاحيات واسعة من أجل الإستعمال المباشر للقروض المالية الممنوحة للمحافظات دون المرور بترتيبات المحاسبة العمومية المعروفة في تسيير المال العام⁴، غير أن التكريس الفعلي لهذه المحافظات واجه صعوبات، فبعد مرور ثلاث سنوات من تبني هذه العملية، تم التخلي عنها وحل محلها ما يعرف بالبرامج الخاصة.

¹.Ordonnance N° 62-20, du 24 aout 1962, concernant la protection et la gestion des biens vacants, J.O.E.A, n°12, délivrée le 07 septembre 1962, p138.

².الأمر رقم 66-102، المؤرخ في 15 محرم 1386 الموافق لـ 6 ماي 1966، يتضمن إنتقال أملاك شاغرة للدولة ج ر، ج ج د ش، عدد 36، صادرة بتاريخ 15 محرم 1386 الموافق لـ 6 ماي 1966، ص 421.

³.Décret n° 63-484, du 23 septembre 1963, relatif a la gestion de certaines dépense d'équipement public dans les « département pilotes », J.O.E.A, n° 98, délivrée le 31 décembre 1963, p 1351.

⁴.ثابتي بوحانة، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 46.

ب - وضع برامج خاصة.

لقد بدأت هذه العملية في صيف سنة 1966 بمساعدة مقدمة من طرف الدولة للمناطق المتضررة تنموياً من أجل القضاء على الفوارق الجهوية.

إن هذه البرامج لهي بداية لتفعيل آليات التعاون التنموي بين الدولة و جماعاتها المحلية و هو ما نص عليه أول قانون للولاية المتمثل في الأمر رقم 69-38¹ المؤرخ في 23 ماي 1969 المعدل و المتمم من خلال المادة 72 فقرة 2 منه، و التي جاء فيها: " من أجل تحقيق عمليات تتعلق بنشاطها فإن المجالس الشعبية للولاية الأقل حظاً تستطيع أن تتأكد من المساعدة التقنية و المالية للدولة".

و تجدر الإشارة إلى أن هذه العملية مست بعض المحافظات وفقاً لمرحلتين حيث شملت المرحلة الأولى كل من الواحات، باتنة، تيزي وزو، المدية، لتتسع فيما بعد لتمس في المرحلة الثانية كل من محافظتي تلمسان وسطيف، ليمتد نطاقها أكثر فيما بعد حتى تشمل الدوائر ومثلها دائرة آفلو².

ج - إعادة تنظيم مصالح المحافظات.

قررت الحكومة في سنة 1968 إعادة التنظيم الإداري للمحافظة سعياً منها لبناء المحافظة كمؤسسة قائمة و بذاتها تلتقي فيها إرادة السكان المحليين من جهة و إرادة الدولة من جهة أخرى، و ذلك بموجب المرسوم رقم 68-422³ المؤرخ في 24 يوليو 1968 و المرسوم رقم 68-592⁴ المؤرخ في 24 أكتوبر 1968، المنظمين لسلطات المحافظ وتنظيم مصالح الدولة لكل من محافظي باتنة وتيزي وزو على التوالي كنموذجين للإصلاح.

¹. الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 7 ربيع الأول 1388 الموافق لـ 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية المتمم، ج ر ج ج د ش، عدد 44 صادرة بتاريخ 7 ربيع الأول 1388 الموافق لـ 23 ماي 1969، ص 517.

². سعيد الشيوخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 170.

³. مرسوم رقم 68-422، المؤرخ في 28 ربيع الثاني 1388 الموافق لـ 24 يوليو 1968، المتضمن سلطات عامل عمالة الأوراس وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، ج ر، ج ج د ش، عدد 62، ص 1334.

⁴. المرسوم رقم 68-592، المؤرخ في 02 شعبان 1388 الموافق لـ 24 أكتوبر 1968، المتضمن سلطات عامل عمالة تيزي وزو وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، ج ر، ج ج د ش، عدد 59، ص 1765.

بإستقراء المرسومين سالف الذكر، يلاحظ أن مضمونهما إرتكز على نقطتين أوهدفين
إثنين أساسيين هما:

1- إعادة ترتيب سلطات المحافظ.

يهدف إلى تقوية مركز المحافظ بإعتباره الممثل الوحيد لجميع الوزراء في الدولة
على مستوى المحافظة، و ذلك خلافا للوضع السابق الذي كان فيه مدراء مختلف
المصالح المتواجدين على مستوى المحافظة يتلقون من وزرائهم تفويضا بغية ممارسة بعض
السلطات كالنقل والصحة مثلاً.

و قد ترتب عن هذا الإجراء أن أصبح المحافظ نفسه ينشط و ينسق و يؤمن
تسيير الإدارات العمومية لمصالح المحافظة، الأمر الذي أدى بتدعيم مركز هذا الأخير
بترؤسه كل اللجان الإدارية التي تهتم بنشاطات المصالح التابعة للدولة¹.

2- إعادة تنظيم مصالح المحافظة.

حيث أُعيد تنظيم المصالح الداخلية للمحافظة بإحداث مصالح مشتركة لمختلف الإدارات
فيها و إنشاء لجنة إدارية تقنية على مستواها كهيئة إستشارية للمحافظ، و إعتبرها البعض بمثابة
النواة الأولى وسلف المجلس التنفيذي الولائي المكرس في الأمر رقم 69-38 المعدل و المتمم
سالف الذكر، تتكون من المحافظ رئيساً، الأمين العام للمحافظة رئيس ديوان المحافظ، رؤساء
مصالح الدولة الموجودة داخل المحافظة كأعضاء فيها يقتصر دورها على إبداء الرأي في كل
المواضيع التي تهم المحافظة².

ما يلاحظ بخصوص هذه الإجراءات المكرسة على الصعيدين الإقتصادي و الإداري أنها
تمت في ظل النصف الثاني من سنة 1968 و بأشهر قليلة عن صدور الأمر 69-38
المعدل و المتمم سالف الذكر، و عليه تعتبر تلك الإجراءات بمثابة خطوات سابقة للإصلاحات

¹.أصبح البريد الموجه من الإدارة المركزية إلى المصالح على مستوى المحافظة يمر بصفة إلزامية على المحافظ بينما
في السابق كانت هذه المراسلات تتم دون ذلك، أنظر أحمد محيو، المرجع السابق، ص 234.

².أحمد محيو، المرجع السابق، ص 235.

التي مر بها الأمر تكريساً للمهام التنموي لاسيما إقتصادياً المنوط بها المحافظ الذي أصبح فيما بعد يحمل إسم الوالي.

و إنطلاقاً من هذا، فقد تضمن الأمر رقم 69-38 المعدل و المتمم سالف الذكر مظاهر الإصلاح من الجانبين الوظيفي و العضوي، فبالنسبة للجانب الأول يعتبر وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية، أما الجانب الثاني فأصبح للولاية هيئتان الأولى تداولية متمثلة في المجلس الشعبي الولائي يعكس الصورة اللامركزية ، و الثانية فهي هيئة تنفيذية تتمثل في الوالي والمجلس التنفيذي الولائي اللذان يعكسان الصورة اللاتركيزية و هو ما يعبر عنه بالمفهوم العضوي.

الفرع الثاني: الولاية خلال الفترة ما بين 1969 - 1990.

تتمتع للإصلاحات التي قامت بها السلطات الحاكمة المتعلقة بالتنظيم الإداري المحلي التي كانت بدايتها تتمثل في التنظيم البلدي، رأت هذه الأخيرة ضرورة وضع إطار قانوني لتنظيم ثان يتمثل في الولاية لكونها نقطة تجمع بين إرادة الدولة ممثلة في الوالي و بين المجلس الشعبي الولائي بإعتباره ممثلاً للشعب.

بناء على ذلك، قامت السلطات بإعداد وثيقة تحمل عنوان " التنظيم الجديد للمحافظة" تحتوي على أهم المحاور الأساسية لإصلاح الولاية بإعتبارها ثاني جماعة محلية يستعمل فيما بعد كمرجع يستند عليه لتحرير المشروع التمهيدي للميثاق و القانون، ليتم مناقشتها لاحقاً من طرف الحزب و مجلس الثورة.

في هذه المرحلة و بعد صدور ميثاق البلدية لسنة 1966 و ميثاق الولاية لسنة 1969 شهدت الجزائر بداية إصلاحات إقتصادية و سياسية مهمة أولها إقرار التعددية السياسية بموجب المادة 40 من دستور 1989، و هي نقطة التحول في الولاية لتخضع لقانون جديد هو 90-109¹ المتمم.

¹ القانون رقم 90-09، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 7 أبريل 1990، متعلق بالولاية المتمم، ج ر، ج ج د ش، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1410 الموافق لـ 11 أبريل 1990، ص 504.

قبل التطبيق الفعلي للقانون سالف الذكر، عرفت الجزائر فترة إنتقالية دامت ستة (06) أشهر، أجلت فيها إنتخابات تحديد المجلس الشعبي الولائي حتى تحضى الأحزاب السياسية بفرصة التكيف مع المرحلة الجديدة من خلال مشاركتها في أول إنتخابات محلية. و لسد الفراغ المترتب عن ذلك التأجيل طبقا للمادة 2 من القانون رقم 89-18¹ أسند ممارسة إختصاصات المجلس الشعبي الولائي إلى المجلس التنفيذي الولائي، ما عدا الإختصاصات المتعلقة بالتصرف في أملاك الولاية.

تم العمل بهذا الجهاز وسيرت المرحلة الإنتقالية إلى حين إجراء أول انتخابات محلية سنة 1991، تمخض عنها فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المجالس الشعبية الولائية، ولأحداث سياسية أوقف المسار الإنتخابي وحلت المجالس الولائية لتدخل في مرحلة إنتقالية ثانية تزامنت مع إقرار حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 سالف الذكر و الإعلان عن حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 سالف الذكر لتحل محلها المندوبيات التنفيذية الولائية لتسيير العمل بها إلى غاية إجراء إنتخابات في سنة 1997 لتليها إنتخابات أخرى سنة 2002، ثم 2007 إلى غاية إنتخابات محلية التي أجريت سنة 2012، التي أجريت في ظل إصلاحات جديدة مست القانون العضوي للإنتخابات لسنة 2012 رقم 12-01 سالف الذكر و صدور قانون جديد للولاية ملغيا القوانين السابقة تمثل في القانون رقم 12-07². و عليه، أضحت الولاية وحدة إدارية تجمع بين اللامركزية من خلال المجلس الشعبي الولائي، و عدم التركيز الإداري الذي يتجسد في الوالي والمجلس التنفيذي الولائي.

¹. القانون رقم 89-18، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق ل 11 ديسمبر 1989 تضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج ر، ج ج د ش، عدد 52، صادرة بتاريخ 13 جمادى الأولى 1410 الموافق ل 11 ديسمبر 1989، ص 1422.

². القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، ج ج د ش، عدد 12، صادرة بتاريخ 7 ربيع الثاني 1433 الموافق ل 29 فبراير 2012، ص 5.

أولاً: الوالي.

لدراسة النظام القانوني للوالي، يقتضي الرجوع إلى مراحل تطور الولاية عقب الإستقلال غير أن المتتبع للإصلاحات التي شهدتها الولاية يلمح بوضوح الفشل في جعل الولاية تتكيف مع الوضع الجديد للجزائر، خاصة و أن تاريخها يعود للعهد الفرنسي النابليوني هو ما أدى لإعتبار الوالي خليفة المحافظ و بقاءه خاضع لنصوص القانون التي سيرت بها المحافظة حتى تاريخ 05 جويلية 1975¹، و بذلك أصبح الوالي منذ تلك الفترة إلى يومنا هذا يحظى باهتمام و مكانة لكونه السلطة السياسية والإدارية تستشف من خلال الصلاحيات التي كلف بها سواء بصفتة ممثلاً للولاية و ممثلاً للدولة قبل التعددية السياسية أو بعدها على حد سواء.

ففي ظل الأحادية السياسية، حظي الوالي بمكانة و أهمية سياسية عكستها المادة 17 في الأمر 38-69 المعدل و المتمم سالف الذكر خاصة بوجود مزاحم يتمثل في الحزب على مستوى الولاية، هو ما أدى بإزدواجية القيادة السياسية محلياً ترتب عنها نشوب صراعات و صعوبات إنتهت بإعتبار الوالي عضواً في اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني إلى جانب المحافظ خاصة و أن طريقة تعيينه تمت بموجب مرسوم يُعتقد أنه رئاسي بحكم طبيعة النظام الدستوري السائد آنذاك² يجعله سلطة لا تركيزية أكثر منه سلطة محلية.

أما عقب التعددية السياسية والإصلاحات التي عرفتها الجزائر بموجب دستور 1989 و1996 المعدلين، حافظ الوالي على ممارسته لصلاحياته السياسية و الإدارية تُلمح بوضوح من خلال طريقة تعيينه التي تتم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية³ على خلاف دستور 1989 سالف الذكر الذي لم يبين الجهة المختصة بتعيينه وكذا نص المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المعدل و المتمم

¹. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 272.

². سعيد الشيوخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 174.

³. أنظر المادة 92 من دستور 2020.

⁴. المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ بتاريخ 17 رجب 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، تعين الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة، عدد 76، ج ر، ج ج د ش، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999، ص 03.

بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2 فبراير 2020¹ و المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230² المؤرخ في 25 جويلية 1990 بقولها: "تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي....مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية".

ثانيا: المجلس التنفيذي الولائي.

ينشأ المجلس التنفيذي للولاية تحت سلطة الوالي بإعتباره ممثل الدولة و مفوضا للحكومة وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 22-54³ المؤرخ في 02 فيفري 2022 الذي يجتمع في دورة عادية و غير عادية كلما دعت الحاجة لذلك تحت رئاسة الوالي أو الأمين العام في حال وقوع مانع له⁴، ضمان تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي⁵ و كذا دراسة كل المسائل المطروحة عليه من طرف الوالي أو أحد أعضاء المجلس التنفيذي⁶، كما يشكل إطارا للتشاور و التنسيق بن مختلف مصالح الدولة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية⁷ بالإضافة إلى إعتباره جهة تبدي آرائها و إقتراحاتها بخصوص المسائل المدرجة في إطار المهام المكلف بها. إن قانون الولاية رقم 12-07 سالف الذكر و تحديدا المادة 2 منه، نص على أن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي. كما تتوفر على إدارة موضوعة تحت سلطة الوالي

¹المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 8 جمادى الثانية 1411 الموافق ل 2 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، عدد 6، ج ر، ج ج د ش، الصادرة بتاريخ 8 جمادى الثانية 1441 الموافق ل 2 فبراير 2020، ص 8.

²المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ بتاريخ 03 محرم 1411 الموافق ل 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر، ج ج د ش، عدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990، ص 1035.

³المرسوم التنفيذي رقم 22-54، المؤرخ في 1 رجب 1443 الموافق ل 2 فيفري 2022، يتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية، يحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر، ج ج د ش، العدد 9، صادرة بتاريخ 2 رجب 1443 الموافق ل 3 فيفري 2022، ص 4.

⁴. أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر.

⁵. أنظر المادة 2 فقرة 1 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁶. أنظر المادة 3 فقرة 1 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁷. أنظر المادة 2 فقرة 2 من نفس المرسوم التنفيذي.

وفقا للمادة 127 من نفس القانون خاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-215¹ المؤرخ في 23 جويلية 1994، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها.

وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي سالف الذكر، قد نص المشرع الجزائري على إنشاء مجلس الولاية الذي يجتمع تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية، كيف ما كانت تسميتها كما جاء في المادة 3 منه، محددًا مهام المجلس وتنظيمه وسيره من خلال المواد من 17 إلى 30 من الفصل 5 منه، الذي جاء تحت عنوان " مجلس الدولة"، إلا أنه أعلن عن إلغائها بموجب المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية و يحدد مهامه وتنظيمه وسيره، و هذا ما يؤكد بأن مجلس الولاية وفقا لأحكام الفصل 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر، حل محله حاليا المجلس التنفيذي للولاية، المحدد مهامه وسيره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر.

بناء على ما سبق ذكره، لا يمكن إعتبار المجلس التنفيذي للولاية أحد الأجهزة الإدارية العامة للولاية، ذلك لأنه بالرجوع إلى المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر، نجد أنها قد سككت عن ذكر المجلس التنفيذي للولاية أو مجلس الولاية كهيكل إداري في الولاية بل إكتفت بتحديد أجهزة الإدارة العامة للولاية المكونة من الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان و رئيس الدائرة، و هو ما يؤكد أن الأجهزة الإدارية العامة للولاية موضوعة تحت سلطة الوالي في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر و فقط.

يتشكل المجلس التنفيذي للولاية تحت رئاسة الوالي أو الأمين العام للولاية في حالة غيابه من الولاية المنتدبون، المديرون الولائيون، مسؤولو الهيئات العمومية الوطنية على مستوى الولاية المعنيون بجدول أعمال الاجتماع، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس

¹. المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق لـ 23 جويلية 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر، ج ج د ش، عدد 48، صادرة بتاريخ 18 صفر 1415 الموافق لـ 27 جويلية 1994، ص 5.

الشعبية البلدية المعنيون بجدول أعمال الاجتماع، مسؤولو المؤسسات العمومية على مستوى الولاية المعنيون بجدول أعمال الاجتماع¹.

كما يمكن للوالي الإستعانة عند الحاجة بالمسؤولين عن النشاطات المذكورة في المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر أو أي شخص آخر للمشاركة في اجتماعات المجلس إذا رأى ذلك مفيدا.

أما فيما يتعلق بتعيين أعضاء المجلس التنفيذي و تنصيبهم، فإنه يتم إستشارة الوالي من قبل السلطة المعنية في أي تعيين لمدير ولائي أو مدير منتدب أو مسؤول مؤسسة أو مصلحة تابعة لهيئات عمومية وطنية موجودة في الولاية، و يقوم بتنصيبهم و يتم إطلاع الوالي بتعيينات رؤساء المصالح بالمديريات الولائية.

يقوم مجلس الولاية بشكل دوري، بإرسال تقييمات إلى السلطة المعنية عن كل مسؤول من المسؤولين المذكورين أعلاه، و في حال إرتكاب خطأ جسيم، يمكن للوالي بناء على تقرير مسبب، أن يطلب من السلطة المعنية نقل المسؤول المعني أو إنهاء مهامه².

و عن سير المجلس التنفيذي الولائي، فإنه طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر، فإنه يجتمع في دورة عادية مرتين (02) في الشهر، بخلاف ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر الذي كان يجتمع في دورة عادية واحدة في الأسبوع، كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما تطلبت الحاجة لذلك بناء على إستدعاء من الوالي أو الأمين العام للولاية في حال وقوع مانع له.

و ينبغي الإشارة إلى أن المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر لم تجز للأمين العام طلب عقد اجتماعات غير عادية على خلاف المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر، التي منحت للأمين العام صلاحية طلب عقد اجتماعات غير عادية.

¹. أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر.

². أنظر المادة 9 من نفس المرسوم التنفيذي.

أما عن الأحكام المتعلقة بتدوين محاضر إجتماعات مجلس الولاية، فإن المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر لم يشر إلى ذلك، بخلاف المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر، الذي أشار في أحكام المادة 11 منه على أن تدون المحاضر في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل الوالي، و التي تتضمن على وجه الخصوص، القرارات المتخذة و الجهات المكلفة بالتنفيذ و المجال المحددة و الصعوبات و الحلول المقترحة، مع ضرورة إرسال نسخ منها إلى جميع أعضاء المجلس التنفيذي الولائي.

و بغية تسهيل ممارسة مجلس الولاية لمهامه، يمكن للوالي أن يمنح لأعضائه تفويضا بالإمضاء بموجب قرار على كل المواضيع التي تندرج ضمن صلاحياته، و على جميع الوثائق و القرارات و المقررات، بإستثناء القرارات الإدارية التنظيمية¹.

تتلخص مهام مجلس الولاية في مجموعة من الصلاحيات المخولة له بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر وفقا لأحكام المواد 17، 18 و 20 منه كالتالي :

- إبداء رأيه في جميع المشاريع و إنشاء المؤسسات العمومية أو فروعها في إقليم الولاية،
- إقتراح و إتخاذ جميع التدابير اللازمة و الحلول المناسبة التي من شأنها المساهمة في الحفاظ على النظام العام و العمل على إحترام سلطة الدولة و مصداقيتها و القوانين و الأنظمة المعمول بها،
- دراسة كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس،
- السهر على التشاور و التنسيق بين مختلف مصالح الدولة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية، إضافة إلى تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي و متابعتها.
- يقترح و ينفذ أي تدبير يوجه لتسهيل تجسيد الأهداف التي تشأها الدولة و المساهمة في فعالية المصالح المعنية، دون الإخلال بالإستثناءات المتعلقة بالنشاطات المنصوص عليها في المادة 111 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر¹.

¹ . أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر.

إضافة لهذه الصلاحيات، هناك صلاحيات أخرى أضافها المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر والتي تتمثل أساسا في²:

- السهر على ضمان إستمرارية الخدمات العمومية و إقتراح التدابير التي من شأنها تحسن الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح غير الممركزة للدولة و الهيئات العمومية للمرتفقين على المستوى المحلي،
- ضمان التنسيق والتقارب في تنفيذ سياسات و برامج و مشاريع التنمية و مخططات التهيئة الإقليمية على مستوى الولاية،
- إقتراح أي تدابير على الحكومة أو القطاع المعني بهدف المساهمة في إعداد و وضع السياسات العامة و تحسينها،
- إقتراح أي تدبير يهدف إلى تحسين سير و فعالية المصالح غير الممركزة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية ، و ترشيد العلاقة بين الوسائل المخصصة و النتائج المحققة و ذلك في ظل إحترام القوانين و الأنظمة السارية المفعول.
- السهر على تماسك و تقارب عمل المصالح غير الممركزة على المستوى المحلي وإقتراح وإتخاذ كل التدابير التي من شأنها التغلب على الصعوبات التي تعيق تحقيقها ،
- كما يسهر على تحسين تنظيم وسير المصالح المعنية و ذلك في إطار إحترام القوانين والأنظمة السارية المفعول.

مما سبق ذكره، يتضح بأن المشرع الجزائري قد وفق في تحديد الأحكام القانونية الخاصة بإنشاء المجلس التنفيذي للولاية و تحديد مهامه و تنظيمه و سير أعماله من خلال المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر، و هو يعتبر جهاز إداري ولائي مستقل عضويا و قانونيا

¹. يقصد بالإستثناءات المتعلقة بالنشاطات المنصوص عليها بموجب المادة 111 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر تلك النشاطات التي لا تدخل في إختصاص تنشيط الوالي وتنسيقه ومراقبته لنشاط المصالح غير الممركزة للدولة بمختلف قطاعات في الولاية الآتية: العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين والتعليم العالي و البحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

². أنظر المواد 2، 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 سالف الذكر.

عن أجهزة الإدارة العامة للولاية و هيكلها و هو شبيه إلى حد ما بالمركزية مصغرة على مستوى الولاية، إلا أنه قد سكت عن تحديد الجهات التي تطلع الوالي بتعيينات مسؤول مؤسسة أو مصلحة تابعة لهيئات عمومية وطنية موجودة في الولاية بإعتبارهم أعضاء في المجلس التنفيذي للولاية ضمن المادة 09 من نفس المرسوم التنفيذي سالف الذكر، هذا من جهة. و من جهة أخرى ينبغي إصدار قرار يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس التنفيذي للولاية.

ثالثا: الدائرة كتنظيم لا تركيزي.

إضافة إلى الجهازين السابقين و المتمثلان في الوالي و المجلس التنفيذي الولائي يوجد جهاز آخر لا تركيزي إلى جانبهما، يعرف بالدائرة و فيما يلي سيتم التطرق إلى نشأة هذا التنظيم و وضعيته القانونية.

إن الدائرة جهاز قائم بذاته إلا أنها ليست بجماعة محلية، بل تعد تقسيماً إدارياً هيكلياً فحسب، و لا تعتبر سوى إمتداداً إدارياً لمقاطعة إدارية تابعة للدولة هي الولاية، و من فهي مجرد مصلحة إدارية، تعين حدودها وتعديل وتلغى بموجب القانون¹.

ومن ثمة، فإن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي أو الإداري، فهي تعد هيئة عدم تركيز في النظام الإداري الجزائري، و تشكل حلقة وصل بين البلدية والولاية.

بالرغم من أن الدائرة تخفف العبء عن الولاية، و تقدم المساعدة لها فضلاً عن مساهمتها في تنشيط بلدية الولاية و إنجاح وظيفتها و دراسة مشاكلها و التنسيق فيما بينها، إلا أن وضعها القانوني لا يزال غامضاً خلافاً للتنظيم الإداري المحلي. و بناء عليه، أصبحت الولاية والبلدية جماعتين إقليميتين لا ثالث لهما ولا تتوسطهما ولا تعلوهما جماعة أخرى، يرجع الجدل بين الإبقاء عليها من باب أن وجودها يعمل على تقريب الإدارة من المواطن و بين إلغائها و أنه لا جدوى من وجودها لكونها فقط جزء مقتطع من مديرية الإدارة المحلية².

¹. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط 1، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، لبنان، 1983، ص 280.

². سعيدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 100.

لم تنص مختلف قوانين الجماعات المحلية الصادرة منذ الإستقلال على أي جديد بخصوص الدائرة، بل أبقت على مصيرها المستمر منذ صدور أول نص منظم للولاية مما يدل على بقاء الأمر غير واضح بخصوص هذا التنظيم، و حتى بعد عملية إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد عقب الإستقلال لم يظهر أي نص منظم للدائرة و إنما تناولتها الأحكام الإنتقالية لأول قانون ولائي رقم 81-102 المؤرخ في 14 فبراير 1981، نجد أنه قد أبقى عليها ضمن ما تضمنه من أحكام إنتقالية².

و لكن هذا لم يمنع من حصول تطورات جديدة و التي حافظت بدورها على الدائرة حيث صدر مرسوم رقم 81-382 المؤرخ في 2 ماي 1981، الذي أحدث وظيفة كاتب عام للدائرة، و الذي أتبع بالقرار الوزاري رقم 6973 الصادر في 21 أكتوبر 1981 المحدد لهيكلها التنظيمي ليعقبه مرسوم آخر رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، ليُلغى هذا الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر، و تتمثل أهم هذه الصلاحيات فيما يلي⁵:

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي و قرارات مجلس الولاية و ينسق و يراقب أعمال البلديات الملحقه به،

¹. قانون رقم 81-02، المؤرخ في 9 ربيع الثاني 14201 الموافق لـ 14 فبراير 1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق لـ 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، ج ج د ش، عدد 146، صادرة بتاريخ 12 ربيع الثاني 1389 الموافق لـ 17 فبراير 1981، ص 146.

². أنظر المادة 166 من القانون رقم 81-02 سالف الذكر.

³. مرسوم رئاسي رقم 81-82، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1401 الموافق لـ 02 ماي 1981، يتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة، صادرة بتاريخ 01 رجب 1401 الموافق لـ 05 ماي 1981 ج ر، ج ج د ش، عدد 18، ص 536.

⁴. مرسوم رئاسي رقم 82-31، مؤرخ بتاريخ 27 ربيع الأول 1402 الموافق لـ 23 يناير 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، صادرة بتاريخ 01 ربيع الثاني الموافق لـ 26 يناير 1982، ج ر، ج ج د ش، عدد 04، ص 147.

⁵. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، ط 4، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 101.

- يتولى تحت سلطة الوالي و بتفويض منه، تنسيق و تنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها،

-المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية وفقا للقانون،

- يسهر على الإحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به،

- يصادق على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 50.000 نسمة.

و بناءً على ما سبق ذكره، فإن نجاح نظام اللامركزية الإدارية لا يتحقق لمجرد إصدار ترسانة من القوانين و التنظيمات، بل يفرض خلق إنسجام و تناسق بين هذه القوانين والظروف التي تستوجبها البيئة المحلية و التي تتطلب أولاً الاعتراف لها بقدر من الإستقلالية عن السلطات المركزية، لذلك نجد المنظومة القانونية لخلق الدساتير و القوانين تؤكد على ضرورة تدعيم إستقلال المجالس المحلية لأداء المهام المنوطة بها، و هذا لا يتأتى إلا عن طريق التمتع بممارسة مظاهر هذه الحرية.

المبحث الثاني: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بإختيار أعضائها.

لقد حدد المشرع الجزائري هيئات البلدية في هيئة تداولية وهيئة تنفيذية وهيئة إدارية وفقا لما نصت عليه المادة 15 من القانون البلدي رقم 11-10 سالف الذكر وبهذا يكون المشرع الجزائري قد عدل المادة 13 من القانون البلدي القديم رقم 08-90 المتمم الذي حدد هيئات البلدية في هيئتين هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، إضافة إلى هيئة ثالثة هي هيئة إدارية تتمثل في الكاتب العام للبلدية تحت سلطة الرئيس البلدية.

المطلب الأول: إنتخاب المجالس المحلية البلدية كضمان لإستقلاليتها في الجزائر.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الجهاز الهيكلي الأساسي لتحقيق التنمية البلدية من خلال المداولات التي يجريها، و من ثم فإن كل تغيير يطرأ على هذا الجهاز سيؤثر حتماً على طبيعة المهام التي يمارسها منذ عملية إنتخابه و مداولاته مروراً بسير أعماله و هياكله.

الفرع الأول: إنتخاب المجلس الشعبي البلدي.

قبل الحديث عن آليات إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي في الجزائر في إطار التعددية السياسية، ينبغي أولاً أن نلقي نظرة على مسيرة النظام الإنتخابي المحلي في الجزائر من يوم إقرار التعددية إلى غاية يومنا الحالي.

على الرغم من أن موضوع الرسالة يتعلق بممارسة الجماعات الإقليمية لإختصاصها التنظيمي، غير أن أهمية الإنتخاب وتأثيره الواضح على إستقلالية هذه الجماعات كان الدافع وراء إدراج هذا الفرع، كما ينبغي أيضاً الإشارة إلى أن النظام الإنتخابي مرتبط بطبيعة النظام السياسي القائم بين الدولة بقدر إختلاف الأنظمة السياسية و تعددها تختلف الأنظمة الإنتخابية من حيث نظام الإقتراع أو توزيع المقاعد و كذا تحديد النتائج المعتمد عليها فالتساؤل الذي يثار هنا أي نمط إنتخابي إنتهجه الجزائر لإنتخاب المجالس الشعبية المحلية في إطار التعددية السياسية.

فبعد المصادقة على دستور 23 فيفري 1989 المعدل، وضعت الدولة أسس للنظام الديمقراطي يقوم على منح السيادة للشعب يمارسها عن طريق منتخبيه الذين يختارهم بكل حرية كمرحلة جديدة من العمل الدستوري في الجزائر.

و على هذا الأساس إعتنقت الجزائر خلال هذه الفترة نمط الإقتراع النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد و هو ما نصت عليه المادة 61 فقرة 2 من القانون رقم 89-13¹

¹. القانون رقم 89-13، المؤرخ في 5 محرم 1410 الموافق لـ 7 أوت 1989، متضمن قانون الإنتخابات، ج ر، ج ج د ش، عدد 32، صادرة في 5 محرم 1410 الموافق لـ 7 أوت 1989، ص 848.

المؤرخ في 7 أوت 1989 و هو أول قانون إنتخابي في ظل التعددية و التي جاء فيها " ينتخب المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة مع الأفضلية في دور واحد، و يكون الإقتراع عام و سري و مباشر".

إن أول تطبيق لهذا القانون كان بتاريخ 12 جوان 1990 في أول إنتخابات تعددية محلية و التي كان من المفترض أن تنتقل الجماعات المحلية في الجزائر بمقتضاها من التسيير الحزبي الأحادي إلى التسيير الحزبي التعددي، إلا أنه تم إيقاف المسار الإنتخابي و حلت محله المجالس المحلية تدريجياً، و يظهر عجز النمط الإنتخابي المتبع في ظل القانون رقم 89-13 سالف الذكر المعدل و المتمم في الإعتماد على نمط الأغلبية المقرر بموجبه يُعد إجحافاً في حق التشكيلات السياسية الصغيرة من حيث عدد الأصوات المحصل عليها، إضافة إلى أن الأعمال به يؤدي بالأحادية إلى تشجيعه للتيارات السياسية الكبيرة و تهميشه للصغيرة، الأمر الذي يترتب عنه عدم تحقيق العدالة و هذا ما أكدته الوفاق الوطني المنعقد يومي 25 و 26 جانفي 1964 التي جعلت من طبيعة النظام الإنتخابي المنتهج من بين الأسباب المؤدية إلى فشل التجربة السياسية آنذاك و المفجر الرئيسي للنظام السياسي الجزائري¹.

و ما يمكن قوله، إن الإطار القانوني الذي أعدته الجزائر خلال هذه الفترة، عجز عن مواجهة الإنزلاقات التي حدثت فيها و فرض الوضع إدخال تعديلات جديدة على المنظومة الإنتخابية و هو ما حصل فعلاً بعد إنقضاء سنتين من إنعقاد ندوة الوفاق الوطني و كانت البداية مجموعة تعديلات أفرزها دستور 1996 المعدل، التي كشفت عن أسس جديدة في النظام السياسي الجزائري، جسدتها قوانين لاحقة متعددة، حيث أعيد النظر في قانوني الإنتخاب و الأحزاب السياسية.

¹. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق -، المرجع السابق، ص 42.

فبالنسبة للقانون الانتخاب، صدر الأمر رقم 97-07 المتعلق بالقانون العضوي المنظم للانتخابات¹، الذي ألغى القانون رقم 89-13، هذا الأخير عرف عدة تعديلات أهمها الأمر رقم 04-01² المؤرخ في 7 فبراير 2004 بمناسبة الانتخابات الرئاسية لسنة 2004، التي عاجلت مواضيع عدة أبرزها إلغاء مكاتب التصويت الخاصة بأفراد الجيش الشعبي الوطني و أسلاك الأمن و كذا تعزيز آلية مراقبة العمليات الانتخابية و تسليم محاضر فرز و إحصاء الأصوات إلى ممثلي المرشحين المفوضين قانوناً و غيرها.

أما بالنسبة للقانون الثاني تمثل في الأمر رقم 97-09³ المؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بالأحزاب السياسية الذي ألغى القانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي و كذا القانون العضوي الصادر بموجب الأمر رقم 97-08 المحدد للدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان.

و إن شهدت الجماعات الإقليمية في الجزائر وضعاً متذبذباً منذ أول قانون منظم للانتخابات في مرحلة التعددية فإنها في ظل الأمر رقم 97-07 المعدل و المتمم سالف الذكر نظمت خلاله 03 عمليات إنتخابية و إستمر العمل بأحكامه إلى غاية صدور مجموعة قانونية سميت بقوانين الإصلاحات السياسية و التي من بينها القانون العضوي المتعلق

¹. ينظم الأمر رقم 97-07 القواعد الإنتخابية الخاصة بالمجالس الشعبية البلدية والولاية من المواد 75 إلى 100 ويتم إختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة، كما أن ذات الأمر يتيح فرصة أكثر لتمثيل أحزاب المعارضة والأحزاب الصغيرة، وضح مجموعة الشروط الواجب توافرها في الناخب وفي المترشح وفي العملية الإنتخابية، وفي ذات الوقت رغب المشرع في توسيع دائرة المشاركة وتجسيد الديمقراطية، فقد ركز في نصوص هذا الأمر على الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج من خلال تبسيط إجراءات تسجيلهم في القوائم الانتخابية عن طريق ممثلات دبلوماسية والقنصليات الجزائرية الموجودة في الدول التي يقيم فيها الناخب في الخارج.

². الأمر رقم 04-01، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1424 الموافق ل 07 فيفري 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، ج ج د ش عدد 09 الصادرة بتاريخ 11 فيفري 2004 ص 21.

³. الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، المتضمن قانون عضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر، ج ج د ش، عدد 12، صادرة بتاريخ 06 مارس 1997، ص 30.

بالإنتخابات بموجب الأمر رقم 21-101¹ إضافة إلى صدور القانون رقم 12-203² المؤرخ في 12 يناير 2012 المتضمن تحديد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.

أولاً: نظام سير أعمال المجلس الشعبي البلدي.

إذا كان نظام سير المجالس الشعبية المنتخبة في عهد التعددية السياسية يفتقد إلى إنسجام أعضائه في المواقف، فإنه على خلاف ذلك نجد أن نظام سير المجالس الشعبية في ظل الأحادية الحزبية لا يطرح أي إشكال، كون كل أعضاء المجلس من مناضلي الحزب الواحد و يمثلون عضواً سياسياً واحداً و هو ما يستشف من خلال سير إجتماعاتها و مداولاتها.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية كل شهرين (02) على أن لا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام، كما يمكنه أن يجتمع في دورات إستثنائية كلما إقتضت شؤون البلدية و ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي ($\frac{2}{3}$) أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في ظروف إستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى³.

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، غير أنه و في حال قوة القاهرة تحول دون الإجتماع في مقر البلدية جاز له أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي الإجتماع خارج إقليم البلدية و في مكان يحدده الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لما نصت عليه المادة 19 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر. يفتح رئيس المجلس الجلسة بالمناداة على أعضائه للتأكد من مدى توافر النصاب القانوني لعقد الإجتماعات، حيث جاء في نص المادة 23 من نفس القانون على مايلي: " لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية

¹. الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج ر، ج ج د ش، عدد 17، صادرة بتاريخ 26 رجب 1442 الموافق ل 10 مارس 2021، ص 8.

². القانون رقم 12-03، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، المحدد لكفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر، ج ج د ش، عدد 01، صادرة بتاريخ 14 جانفي 2012، ص 46.

³. أنظر المواد 16، 17 و 18 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

المطلقة لأعضائه الممارسين"، لأن إحترام النصاب يُعد مسألة من النظام العام لإفتتاح الأشغال و متابعتها و شرعية القرارات التي يتخذها المجلس.

لسير نقاش الجلسة، يُعد رئيس البلدية في أغلب الحالات رئيسا للجلسات، و يمكن إستخلافه في حال حدوث مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب و في حال إستحالة ذلك، يقوم المجلس الشعبي بتعيين أحد نواب الرئيس و إذ تعذر ذلك فيمكن أن يتراأس أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الجلسة¹ التي تجرى و تحرر أشغاله باللغة العربية²، كما يسهر رئيس البلدية على ضمان حسن سيرها كما يمكنه طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس يخل بحسن سيرها بعد إنذاره³.

تجدر الإشارة إلى أنه يمكن للجمهور حضور جلسات و مداولات المجلس الشعبي البلدي، إلا إذا قرر جعل الجلسات غير علانية لفحص مسائل مرتبطة بالحفاظ على النظام العام و الحالات التأديبية للمنتخبين طبقا لما نصت عليه المادة 26 من القانون البلدي رقم 10-11 سالف الذكر، حيث أبقى المشرع في نص هذه المادة على نفس الحالتين اللتين تجعلان جلسة المجلس مغلقة المنصوص عليها في القانون القديم للبلدية رقم 08-90 المتمم سالف الذكر، ويتم تبني المداولة عندما تصوت بـ "نعم" الأغلبية البسيطة للحاضرين و عند تساوي الأصوات يرجح صوت رئيس اللجنة وفقا للمادة 54 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

ثانيا: لجان المجلس الشعبي البلدي.

ترتكز الجماعات المحلية في الدولة في آدائها لأعمالها على هيئات فرعية تلحقها تتمثل اللجان و التي قد تكون دائمة أو مؤقتة.

فقبل التعددية، جاء ذكرها في أول قانون بلدي حتى قبل صدور ميثاق البلدية كما سبق توضيحه في الحديث عن تطور التنظيم البلدي حينما أنشأت لجان التدخل الإقتصادي

¹.أنظر المادة 72 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

².أنظر المادة 53 من نفس القانون.

³.أنظر المادة 27 من نفس القانون.

والإجتماعي، و لقد أشار ميثاق البلدية المؤرخ في عام 1966 في صفحته العشرين إلى وجوب أن تتضمن كل لجنة جميع المثقفين الأكفاء في ميدان إختصاصاتها، ليليه بعد ذلك قانون البلدية الذي صرح ضمن سبعة (07) مواد عن اللجان حيث جاء في المادة 94 منه " يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية في كافة الوجوه".

بتبني نظام التعددية الحزبية، حافظ القانون البلدي رقم 90-08 المتتم سالف الذكر على إنشاء المجلس الشعبي البلدي للجان بلدية بحديثه عن هذه اللجان بإحتوائها على ثلاث (03) مواد و هي المواد 24، 25 و 26 فقد قضت المادة 24 منه بأن المجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما في المجالات التالية: الإقتصاد و المالية، التهيئة العمرانية و التعمير، الشؤون الإجتماعية والثقافية، تتشكل هذه اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي، و يجب أن يتضمن تشكيلها تمثيلاً نسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي.

إن قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر، قد حافظ هو الآخر على إنشاء البلدية لهذه اللجان و ذلك بالحديث عنها ضمن ستة (06) مواد من 31 إلى 36، فقد جاء في المادة 31 منه مايلي: " يشكل المجلس الشعبي البلدي لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصاته و لاسيما تلك المتعلقة بما يأتي: الإقتصاد و المالية و الإستثمار، الصحة و النظافة و حماية البيئة تهيئة الإقليم والتعمير و السياحة و الصناعات التقليدية الري و الفلاحة و الصيد البحري الشؤون الإجتماعية و الثقافية و الرياضة والشباب...".

إن إجراء مقارنة بسيطة بين النصوص الثلاث المنظمة للبلدية كهيئة محلية قبل التعددية و بعدها يتبين أنه و بخلاف القانون رقم 90-08 المتتم سالف الذكر، فإن قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر قد وسع نوعا ما من نطاق تشكيل اللجان يتضح ذلك من خلال صياغة المادتين 24 و 31 سالفتي الذكر.

ففي الوقت الذي تحدثت فيه المادة 24 سالف الذكر عن ثلاث (03) لجان تخصص ثلاث (03) مجالات، نجد أن المادة 94 من القانون البلدي القديم المتمم كما تم عرضه تحدثت عن تشكيل المجلس الشعبي البلدي للجان في أي مجال، و في صدد هذه المقارنة جدير بالذكر و الإشارة إلى أن الدكتور "سعيد الشيوخ" قد تعرض إلى طرح تصوره المتمثل في الإجحاف و التضيق في اللجان التي كانت في القانون القديم للبلدية مختصرة في ثلاثة (03) لجان فقط، و رأى أنها لا تطلع و تواكب نمو و تطوير البلديات، و فعلاً هذا ما تداركه المشرع الجزائري في القانون البلدي رقم 11-10 سالف الذكر في مادته 31 المذكورة سابقاً، حيث زاد من عدد اللجان و توسعت نشاطاتها و مجالاتها و واكبت التطور الحاصل وطنياً و دولياً بإنشاء لجان خاصة بالبيئة والتنمية، الإستثمار و السياحة و غيرها من المسائل، و من ثم إتساع نطاق مضمون قراراتها التنظيمية التي تحكم و تنظم هذه المسائل الجديدة التي أتى بها القانون الجديد على خلاف سابقه، و ذلك بإعادة صياغة المادة 24 و إدراج مسائل تكتسي طابع الديمومة في ضرورة الإهتمام بها ليس محلياً فحسب، و إنما على الدولة ككل كالإستثمار و الصحة و البيئة.

إن ما يمكن ملاحظته بخصوص هذه اللجان هو بقاء القصور المسجل من حيث إتساع نطاق عدد هذه اللجان، حيث بإعادة النظر في القانون الحالي للبلدية الذي رفع عدد اللجان من ثلاث (03) إلى خمسة (5) لجان إلا أنها تبقى قليلة مقارنة بالقانون القديم وتحديد مادته 94، الذي ترك سلطة واسعة للمجلس الشعبي البلدي بإنشاء اللجان من حيث العدد و من حيث الإختصاص.

أما بخصوص تشكيلة اللجان الدائمة و طبقاً لنص المادة 35 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر، ينبغي أن تتضمن تمثيلاً نسبياً من شأنه أن يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي على أن تنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها، و هو الحكم الذي إستحدثه هذا القانون مقارنة بسابقه، الذي نص على أن الرئيس يتم تعيينه من طرف المجلس الشعبي

البلدي و هو الوضع الذي شكل عائقاً أمام تشكيل هذه اللجان لمدة طويلة نتيجة حالات الإنسداد التي عرفتها المجالس الشعبية البلدية في إطار مختلف العهد الانتخابية، إذ كثيراً ما ينعكس هذا الإنسداد مهما كان سببه على اللجان، راجع لكون أعضائها هم نفس الأعضاء بالمجلس، حتى وإن لم يحدث الإنسداد على مستوى المجلس فإنه قد يحدث على مستوى هذه اللجان نفسها و تفسير ذلك يرجع لمسألة تشكيلة هذه اللجان و رئاستها.

و بالرجوع إلى نص المادتين 32 و 33 من قانون البلدية الحالي، نجد أن هذه اللجان تتحدد بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي و بإقتراح من رئيسه فيتضح من مضمونهما أن المجلس الشعبي البلدي هو صاحب الكلمة الأولى و الأخيرة في إنشاء هذه اللجان و بالتالي فأي لجنة من لجان البلدية لن تمارس مهامها إلا بعد نيل رضا و موافقة أعضاء المجلس الشعبي البلدي بخصوص مسألة معينة.

إن ما يمكن أن يبدى كملاحظات بخصوص ما يعترض تنظيم المجلس و سير عمله ولجانه لا ينحصر فقط في تضيق عددها أو ما يرتبط برئاسة اللجنة، و إنما هناك عراقيل أكثر خطورة من ذلك لزالّت البلدية تعاني منها كحالات تحول دون عمل المجلس الشعبي البلدي على أكمل وجه، وليست لها علاقة بمحيط المجلس الشعبي البلدي و لا ببيئته و إنما محيطه مع السلطات الوصية المحلية ممثلة في الوالي و رئيس الدائرة و حتى السلطات المركزية و تدخلهم في تسيير المجلس الشعبي البلدي¹.

¹. ينبغي الإشارة إلى أن نظام اللامركزية الإدارية يختلف عن عدم التركيز الإداري ، هذا الأخير يجسد صورة من صور المركزية الإدارية، فإذا كانت اللامركزية الإدارية نظام إداري يقوم على أساس نقل السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن المركزية وإكتسابها الشخصية المعنوية مع خضوعها بقدر معين من الرقابة لتلك الإدارة (لمزيد من المعلومات أنظر: Didier Truchet, Droit Administratif, 6^{ème} édition, presse universitaire paris, France, septembre 2016, p 70)

فإن عدم التركيز يطلق عليه اسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللامركزية وهي صورة أملاها إتساع مجال النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات بتطور وظيفة الدولة، حيث أدى ذلك إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري ، ويقوم عدم التركيز على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري ذلك بأن تعهد السلطات المركزية لبعض صلاحياتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم (الوالي،

يعتبر تدخل السلطات المركزية في أعمال المجلس الشعبي البلدي مساس بمبدأ الإستقلالية الذي ينبغي أن تتمتع به البلدية. تتمثل صور هذا التدخل في وجود هيئة جديدة تتمثل في الأمين العام للبلدية الذي نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر التي حددت هيئاتها و هيكلها في المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية، و هذا يبرر مدى رغبة السلطات المركزية في التواجد على مستوى البلدية بوجود هيئة إدارية دائمة تطلعها بكل ما يحدث على مستوى إقليم البلدية و هو ذات الأمر المطبق على مستوى الولاية بتواجد الوالي إلى جانب المجلس الشعبي الولائي على خلاف القانون البلدي السابق الذي جعل من المجلس الشعبي البلدي الهيئة الوحيدة المسؤولة عن إدارة البلدية للحد من تواجد الجهات المركزية على مستواها، وسيتم تناول هذه الهيئة بالتفصيل في فرع لاحق من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للإدارة المحلية البلدية و من أبرز تطبيقات اللامركزية الإدارية، التي إتفقت عليها غالبية النظم القانونية، بأنها أداة لتكريس الديمقراطية من خلال الإعتراف بحق الانتخاب في إختيار السكان المحليين لممثليهم، وبعد مرور سنوات عديدة من تطبيق النصوص القانونية للبلدية عامة والمتعلقة بالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة بداية من تعيينهم إلى غاية إنهاء مهامهم، ظهرت عدة نقائص بالرغم من حدوث تطورات وتحولات في مختلف المجالات، وعليه تدارك المشرع هذه النقائص بسن نصوص جديدة تتعلق بتحديد برئيس المجلس الشعبي البلدي وينطبق الأمر على القانون رقم 11-10 سالف الذكر. و عليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى تحديد المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث نبين وضعيته القانونية بتحديد كفاءات إنتخابه و إنهاء مهامه، و بصدد هذه الدراسة سوف نبين المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومركزه إتجاه الوالي.

=رئيس الدائرة،....) دون منحهم الإستقلال القانوني أو إنفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية. أنظر: محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 61.

أولاً: كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

نصت الدساتير الجزائرية على حق الترشح لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية سواء في ظل الأحادية الحزبية أو التعددية السياسية¹، حيث جاء في دستور 1996 المعدل و تحديداً المادة 50 منه على أنه: " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب " وهو تماماً ما نصت عليه المادة 56 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

و بالتالي، حق الانتخاب حق مكرس دستورياً و الذي أحال للقوانين تحديد الشروط الواجب توافرها في المترشح ليكون أهلاً لتمثيل ناخبيه. فلدراسة كيفية انتخاب و إنهاء مهام رئيس البلدية يتوجب علينا الرجوع إلى النصوص القانونية التي تنظم هذه الحالات وهي الأمر رقم 01-21 المتعلق بالانتخابات و قانون البلدية رقم 11- 10 سالف الذكر، حيث أن إدراك رئيس البلدية لمركزه القانوني يوفر له الحماية اللازمة و الضمانات الكافية أمام تدخلات الإدارة و الضغوطات التي قد تواجهه و إن كانت من طرف أعضاء هذا المجلس المترشس لهم وبهذا الصدد سيتم التطرق أولاً إلى شروط انتخاب رئيس البلدية ثم إنهاء مهامه مروراً بكيفية إنتخابه.

1- الشروط القانونية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن الشروط المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي هي ذات الشروط المشتركة التي تنطبق على جميع المترشحين للمجالس الشعبية البلدية و الولائية².

¹. نص دستور 1976 المعدل في المادة 58 منه على أن " يعد كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية ناخباً وقابلاً للانتخاب"، أما بالنسبة لدستور 1989 المعدل قد قضت المادة 47 منه بأنه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و ينتخب".

². تتمثل الشروط المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لنص المادة 184 من الأمر رقم 01-21 في: أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من هذا القانون ويكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، أن يكون بالغاً 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع، وذو جنسية جزائرية، أن يثبت أدائه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها، ألا يكون محكوماً عليه نهائياً بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جريمة أو جنحة ولم يرد إعتباره بإستثناء الجرح غير العمدية، أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية وألا يكون معروفاً لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية بالإضافة إلى المادة 182 من نفس

كما وضع المشرع قيوداً على أصناف معينين من الوظائف لمدة سنة واحدة حتى يكونوا قابليين للانتخاب في دائرة إختصاصهم، حيث سبق لهم أن مارسوا وظائفهم و هو حسب الترتيب الذي جاءت به المادة 188 من الأمر رقم 01-21 سالف الذكر، كما يلي: " يعتبر غير قابليين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص أين يمارسون أو سبق لهم أن يمارسوا فيها وظائفهم: أعضاء السلطة المستقلة، الوالي الأمين العام للولاية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، المفتش العام للولاية، عضو المجلس الولاية المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن أمين الخزانة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية".

يهدف المشرع من وراء وضع هذه القيود على هذه الفئات المعنية ليس سوى إجتناّب تأثيرهم على حسن سير الإنتخابات، لأن بقاءهم في وظائفهم من شأنه أن يؤثر تأثيراً كبيراً على الناجحين بإعتبارهم أصحاب نفوذ و سلطة بالرغم من وضع المشرع لمدة سنة واحدة من إنتهاء مهامهم و قبول ترشحهم في دائرة إختصاصهم لحي حقيقة مدة غير كافية و قصيرة نوعاً ما لإزالة آثار نفوذهم، و بالتالي كان من الأجدر أن ترفع هذه المدة بالقدر الذي يؤدي إلى زوال نفوذهم و سلطتهم.

2- الأحكام الخاصة بإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لا شك أن الكيفية التي يختار بها رئيس المجلس الشعبي البلدي ذات أهمية جوهرية، لما تعنيه من إعلاء لمبادئ الديمقراطية وتكريس أسس الحكم الراشد، كما يعكس مدى حرص النظام السياسي القائم على تجسيد الأطر القانونية على أرض الواقع، لتتواجد الإدارة في كل محطات العملية الانتخابية، منذ بدايتها إلى غاية تنصيب هذا الرئيس.

بالرجوع إلى الأمر رقم 24-67 المعدل والمتمم سالف الذكر، تحديداً المادة 116 منه على أن " ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً بالإقتراع السري

= القانون التي جاء فيها: " لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين إثنين (02) ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية".

والأغلبية المطلقة"، كما وضحت المادة 117 من نفس الأمر الحالة التي لا يحصل فيها أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، فإنه يجردور ثان بالأغلبية النسبية ويصرح بإنتخاب المرشح الأكبر سنّاً في حال تساوي الأصوات، على أن تتم هذه العملية خلال ثمانية (08) أيام الموالية لإعلان نتائج التصويت .

بعد التعددية السياسية و بصدور الإصلاحات، خصت المادة 48 من القانون رقم 90-08 المتمم سالف الذكر، كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي دون ذكر أي إضافة وإكتفت بتوضيح القائمة التي يحق أن يكون منها الرئيس و التي حازت على أغلبية المقاعد وفقط.

أما بخصوص قانون البلدية الحالي رقم 11-10 سالف الذكر، فقد جاء بما يغير سابقه رغبة منه في تفادي الهفوات السابقة، من خلال إلغائه لتقنية سحب الثقة ووضوح كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نجد المادة 65 منه تعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المتصدر للقائمة التي تحصل على أغلبية أصوات الناخبين . وفي حال تساوي الأصوات. يعلن رئيسا المرشحة أو المترشح الأصغر سنا. هذه المادة نجدها قد جاءت دقيقة مقارنة بسابقتها في القانون السابق للبلدية متوافقة مع مبادئ الديمقراطية محترمة إختيار الناخبين المحليين.

حاليا و بالرجوع إلى القانون المتعلق بالإنتخابات بموجب الأمر رقم 21-01 سالف الذكر، لم يتطرق للكيفية التي يتم بها تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما يعني تفعيل أحكام قانون البلدية في المادة 65 منه سالف الذكر.

ثانيا: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي .

إستناداً للأحكام الواردة في القانون البلدي يمكن حصر حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فيمايلي:

1- الإستقالة :

لرئيس البلدية كامل الحرية في أن يتخذ القرار الخاص به، فلا يوجد ما يلزمه على البقاء رئيساً طالما أن الترشح لعضوية المجلس أورثاسته لأمر إختياري و إرادي فبالمقابل، له كل الحرية في تقديم إستقالته من هذا المنصب لأي سبب من الأسباب التي يقدرها¹.

تتمثل الإستقالة في التعبير صراحة عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس فأوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس للإجتماع و تقديم إستقالته كتابياً للمجلس كهيئة مداولة، و تثبت في محضر و يرسل إلى الوالي و يتم إلصاق المداولة المثبتة للإستقالة بمقر البلدية بموجب المادة 73 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

2- التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:

أوجد المشرع الجزائري في القانون الجديد للبلدية مقارنة بسابقه حالة جديدة و صفتها المادة 74 منه بالتخلي عن المنصب و هي الحالة التي يكون فيها رئيس البلدية مستقياً و لم يجمع المجلس طبقاً لما ورد في المادة 73 من نفس القانون، ويتم إثبات التخلي عن المنصب في أجلة عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية له بحضور الوالي أو ممثله² وهي من الحالات التي يجتمع فيها المجلس البلدي في غياب رئيسه ويتم خلال هذه الجلسة إستخلاف الرئيس بذات الطريقة المشار إليها في المادة 65 منه المتعلقة بإنتخابه و يتم تدويل محضر المداولة المتضمنة و المثبتة لتخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن مهام رئاسة المجلس.

3- التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر:

و هي أيضاً حالة جديدة كسابقته، تضمنتها المادة 75 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر، تتعلق أساساً بحالة التخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس البلدية لأكثر من شهر و يعلن عن هذا الغياب، المجلس الشعبي البلدي.

¹. إن المشرع في قانون البلدية لم يحدد الأسباب التي يعتد بها قانوناً لقبول الإستقالة.

². أنظر المادة 74 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

وفي حال إنقضاء أربعين (40) يوماً عن غياب رئيس المجلس دون إجتماع المجلس في جلسة إستثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب، و يتولى نائب رئيس إدارة شؤون البلدية بصفة مؤقتة وفقاً لما نصت عليه ذات المادة في فقرتها 3، و التي تحيلنا للمادة 72 من نفس القانون التي تنص على أحكام إستخلاف الرئيس المتخلي في الجلسة الإستثنائية بذات الطريقة المشار إليها في المادة 65 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

ثالثاً: الوضعية القانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

تتجلى أهمية دراسة الوضعية القانونية لرئيس البلدية إتجاه المجلس في تحديد العلاقة القانونية التي تربطهما، فالرجوع للقانون البلدي الحالي، فإن البلدية تتوفر على هيئة مدولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس البلدية وكذا إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتولى المجلس الشعبي البلدي سلطة تعيين و إنهاء مهام رئيسه، و إن كانت مسألة تعيينه يختص بها أعضاء مجلسه وحدهم، فإن عملية إنهاء مهامه يشترك فيها المجلس مع الإدارة و سوف نفصل ذلك فيما يلي:

أ- تعيين المجلس الشعبي البلدي للرئيس:

يختار أعضاء القائمة الحائزة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي البلدي الرئيس كما لا يشترط أن يختار هذا الأخير كمتصدر للقائمة الحائزة بأغلبية المقاعد، فقانون البلدية رقم 90-08 المتتم سالف الذكر لم يشر صراحة لهذا وإنما جاءت عبارته تشير للقائمة الحائزة.

سبق الإشارة فيما سبق بأن الرئيس يشترط أن تحتويه القائمة و لا أهمية في الترتيب، كما جاء في المادة 48 منه سالف الذكر، إلا أن القانون الحالي للبلدية، نصت أحكامه صراحة بأن يعلن رئيساً، من تصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الناخبين¹، كما سبق توضيح أن الرئيس يُنتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي في غضون خمسة عشر (15) يوماً الموالية

¹. أنظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

لإعلان نتائج الانتخابات، و هو ما يدل على أن المجلس الشعبي البلدي يملك صلاحية تعيين رئيسه.

ب - إنهاء مهام الرئيس:

تم التناول فيما سبق كفاءات إنهاء مهام الرئيس، و تم توضيح بأن المجلس الشعبي البلدي يملك سلطة تعيينه و بالمقابل فإنه ينهي مهامه خاصة بعدما خلقت كيفية سحب الثقة جومن الإضطراب في عدة بلديات خاصة بوجود خلافات بين أعضاء المجلس ورؤسائه وفقاً لما نصت عليه المادة 55 من القانون رقم 90-08 المتمم.

و قد إعترف وزير الداخلية حين عرضه لمشروع القانون أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني بهذا الإنسداد قائلاً: "بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل المرتبطة لاسيما بالنزعة على زعزعت إستقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعله في موضع الأقلية رغم أن الهيئة التنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية من طرف أعضاء المجلس بما فيهم المنتمين إلى قائمته و اللجوء الذي غالباً ما يكون سريعاً و غير مؤسس إلى إجراءات سحب الثقة..."¹. هكذا إستنتج وزير الداخلية أن حالات سحب الثقة كانت سببا في عدم إستقرار وضعية بعض البلديات.

و بعد عرض المشروع على البرلمان، إرتأى هذا الأخير إلى إلغائها بدلاً من ضبط حالات سحب الثقة، و كأن المشروع إتجهت نيته إلى تحقيق إستقرار في رئاسة المجلس، حيث لم يتم إعتماد المادة 79 سالفه الذكر ولم تلق مصادقة المجلس الشعبي الوطني.²

¹. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 406.

². عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 213.

رابعاً: الوضعية القانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي إتجاه الوالي.

بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب و الوالي معين بموجب مرسوم رئاسي، فإن لكل منهما قانوناً يحدد مهامهما و اختصاصاتهما و العلاقة بينهما، كما أن لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي آثاراً قانونية ترتبط أساساً بطريقة تعيينه و إنهاء مهامه.

إن طريقة تعيين و إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي تبدو غير واضحة وفيها تناقضات بين النصوص، في حين تعيين الوالي و إنهاء مهامه تعتبر جد سهلة كونها تبدأ بمرسوم وتنتهي بمرسوم وفقاً لقاعدة توازي الأشكال.

سبق الإشارة إلى كيفية تعيين الرئيس، و هي واردة على سبيل الحصر، أما ما تعلق بطريقة تعيين الوالي فهي غير محددة و إن كانت هناك شروط عامة ينبغي توافرها في شغل هذا المنصب كالجنسية مثلاً، فلا يوجد نص يحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية و نظامهم القانوني، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (الإدارية والسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له أمراً معقداً وإن جاءت المادة 123 من قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر، لتنص على أن: "يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم".

الفرع الثالث: الأمين العام.

يعتبر الأمين العام ثالث هيئة بلدية إستحدثها قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر ضمن الأجهزة المسيرة لها، وحسب نص المادة 15 منه نصت صراحة على أن هياكل البلدية تشكل في المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة و هيئة تنفيذية يرأسها المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، و نظراً لعدم إهتمام المنتخبين المحليين و نقص كفاءاتهم، أصبح الأمين العام يتولى تسيير أعمال البلدية.

كما إعترفت المادة 29 من ذات القانون صراحة لشخصية الأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي و ورد في المادة 125 من ذات القانون، بأن البلدية توضع تحت تصرف وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام.

أولا: تعيين الأمين العام.

نص المشرع الجزائري بأن طريقة و شروط تعيين الأمين العام يتولاه التنظيم وفقا لنص المادة 127 من قانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر، تجسد ذلك في المرسوم التنفيذي رقم 16-320¹ الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 23-63² المؤرخ في 5 فيفري 2023.

يعين الأمين العام للبلدية بموجب مرسوم تنفيذي بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية وفقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 23-63 سالف الذكر، للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، و بقرار من الوالي، بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسلة للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها 100.000 نسمة.

ثانيا: صلاحيات الأمين العام.

لقد خول المشرع الجزائري للأمين العام عدة صلاحيات، و من أبرز المهام الأساسية التي يضطلع بها، التسيير الإداري لإدارة البلدية، و قد بينت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 سالف الذكر المعدل مهام الأمين العام، حيث جاء فيها: " يكلف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما يأتي:

- ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي،

¹ المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ربيع الأول 1438 الموافق ل 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر، ج ج د ش، عدد 73، صادرة بتاريخ 15 ربيع الأول 1438 الموافق ل 15 ديسمبر 2016، ص 3.

² المرسوم التنفيذي رقم 23-63، المؤرخ في 14 رجب 1444 الموافق ل 5 فبراير 2023، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر، ج ج د ش، عدد 07، صادرة بتاريخ 14 رجب 1444 الموافق ل 5 فبراير 2023، ص 6.

- ضمان متابعة تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي،
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية"
- و في إطار تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي يكلف خصوصا بتحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي و لجانه و يضع كل الوسائل البشرية و المادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس و لجانه، كما يسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي و لجانه، إضافة إلى سهره على الحفظ الجيد لسجلات المداوالات طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما¹.
- و في إطار متابعته لتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي يكلف على وجه الخصوص ب²:
- إرسال مداوالات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية، للرقابة و الموافقة عليها،
- ضمان نشر مداوالات المجلس الشعبي البلدي،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوالات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين،
- متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية و المشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي.
- كما أنه يمارس مجموعة من الصلاحيات الأخرى تندرج في إطار تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية فصلت فيها المادة 16 المرسوم التنفيذي رقم 16-320 سالف الذكر من بينها³:
- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- اقتراح التعيينات في المناصب العليا و مناصب الشغل المتخصصة في البلدية،
- ضمان السير العادي لمصالح البلدية و مراقبة نشاطاتها،

¹ . أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 سالف الذكر.

² . انظر المادة 15 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ . أنظر المادة 16 من نفس المرسوم التنفيذي.

- ضمان إحترام التشريع و التنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية و التسيير المالي والميزاني و الصفقات العمومية،
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية و اتخاذه،
- مسك بطاقة الناخبين و تسيير العمليات الانتخابية،
- ضمان إحصاء الموظفين المولودين في البلدية أو المقيمين بها، حسب شرائح السن، في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية،
- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة و النقاوة العمومية،
- ضمان إعلان القرارات البلدية و نشرها و كذا متابعة قضايا منازعات البلدية،
- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة،
- ضمان تسيير الأرشفة البلدي و حفظه و المحافظة عليه ،
- تحضير مشروع ميزانية البلدية و ضمان تنفيذها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية و حفظها و صيانتها و مسك و تحيين سجل الأملاك العقارية و دفاتر جرد أثاث و عتاد البلدية و كذا إعداد محضر تسليم و إستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد."

المطلب الثاني: إنتخاب المجالس المحلية الولائية في الجزائر كضمان إستقلاليتها.

لم تكن الولاية لتصل إلى ما هي عليه الآن لولا تلك الإصلاحات التي شهدتها على النحو المشار إليه عند الحديث عن نشأة و تطور الجماعات الإقليمية في الجزائر، و التي كانت ترمي إلى جعل الولاية تواكب الواقع الذي تشهده الجزائر إلا أنها كما تبدو لم تنجح في ذلك بإعتبارها مؤسسة يعود تاريخها إلى عهد نابليون في فرنسا، و هو ما جعل الأستاذ " محيو" يذهب إلى إعتبار الوالي كخليفة لنظام المحافظ الذي عرفته الجزائر في العهد الإستعماري¹، إذ أنه وحتى بعد صدور أول قانون للولاية بموجب الأمر 38-69 المعدل و المتمم سالف الذكر

¹. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 273.

وفي ظل غياب نظام يحكم الوالي، كانت النصوص القانونية القديمة للمحافظة في العهد الإستعماري هي المطبقة حتى تاريخ 5 جويلية 1975.

و منذ ذلك الإصلاح و إلى يومنا هذا، لا زال الوالي يعتبر السلطة الإدارية المهيمنة محليا بسبب الصلاحيات التي يتمتع بها، إلى جانب كونه سلطة سياسية تجعله الشخصية المركزية في الولاية من خلالها تمتلك الأنشطة كونه الحائز للسلطة في الدولة على المستوى الإقليمي الولائي. يعتبر الوالي سلطة إدارية و سياسية مركزية في الولاية و ممثلاً للدولة و مندوب الحكومة و الممثل الوحيد للوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية، لذلك فهو يعين بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية طبقاً للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 سالف الذكر، و نظراً للمكانة التي يحتلها الوالي نجد أن القانون الحالي للولاية قد أسند له دور هام و واسع يجعل منه الحائز الوحيد للسلطة محليا سواء بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي أو بصفته ممثلاً للدولة.

لقد حظي الوالي بعناية من قبل النصوص القانونية، سواء تلك الصادرة قبل الإصلاحات السياسية أو في ظلها، فقبل الإصلاحات و في إطار أول قانون ولائي، نظم هذا الجهاز في 17 مادة يستشف منها مكانة الوالي وأهمية منصبه، إلا أنه و في ظل الأحادية لم يتمتع الوالي أحيانا بممارسة سلطته لوجود سلطة لأخرى مزاحمة له تتمثل في محافظ الحزب على مستوى الولاية مما ترتب عنها إزدواجية في القيادة السياسية على المستوى المحلي، مما لا شك فيه أنه ينجم عنها صراعات بين الشخصين، تم بموجبها إعتبار الوالي عضوا من أعضاء اللجنة المركزية للحزب إلى جانب المحافظ لضمان الهيمنة الإدارية و السياسية، خاصة و أن طريقة تعيين الوالي كانت تتم بموجب مرسوم¹.

و في ظل الإصلاحات و بتبني التعددية السياسية بموجب دستور 1989 المعدل حافظ الوالي على مكانته السياسية و الإدارية ويتضح ذلك من خلال تولي رئيس الجمهورية

¹.أنظر المادة 150 فقرة 2 من الأمر 69-38 المعدل والمتمم سالف الذكر.

سلطة تعيين الوالي وفقا لما نصت عليه المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على خلاف سابقه ، الذي لم يحدد صراحة الجهة المسؤولة عن تعيينه بل أكثر من هذا فإنه يضيق من دور الوالي كممثل الولاية و يوسع دوره كممثل الدولة مما يؤدي إلى تلاشي مفهوم اللامركزية، إلا أن ما يتضح من خلال الباب الرابع من القانون السابق المتمم للولاية رقم 09-90 المتمم سالف الذكر الذي إحتوى على (03) فصول خصصت كلها لسلطات الوالي وقراراته ينتج عنها جعل الولاية كجماعة إقليمية خاضعة تماما للسلطات المركزية من خلال ممثلها المحلي المجلسد في الوالي مما حال دون سمو أو إحداث توازن على الأقل بين الهيئة التداولية و المجلس التنفيذي الولائي، و هو ما أكدته القانون الولائي الحالي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي كجهاز لامركزي.

تظهر الولاية كتنظيم لتركيزي ذو أهمية كبيرة كما تظهر أيضا كتنظيم لامركزي من خلال المجلس الشعبي الولائي. فبعد أن عرف قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر في مادته الأولى الولاية بأنها: "جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة"، كما لها إسم و إقليم ومقر رئيسي¹، جاء في نفس القانون في مادته 12 لينص على " للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي" والذي إعتبرته المادة 02 هيئة من هيئات الولاية.

إن التأكيد على المجلس الشعبي الولائي وإعتباره هيئة ولائية لأنه يثبت الصفة اللامركزية التي تمثلها الولاية وصفة إتخاذ القرار من طرف المجلس الشعبي كجهاز لامركزي يعبر عن أبناء إقليم الولاية، و بذلك يشكل المجلس الشعبي الولائي عنصراً أساسياً في التنظيم الإداري اللامركزي على مستوى الولاية، مما يجعله يتميز بتنظيم إزدواجي، أي يجمع بين التنظيم اللامركزي و اللاتركيزي.

¹. أنظر المادة 9 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

لقد حافظ القانون الولائي رقم 07-12 سالف الذكر على مبدأ انتخاب المجلس الشعبي الولائي ليصبح بذلك الهيئة الوحيدة القائمة إلى جانب الوالي كسلطة معينة، و لقد جاء هذا القانون حافلاً بالحديث عن هذا المجلس خلافاً للقانون السابق المتعلق بالولاية مقارنة بأجهزة ولائية أخرى خاصة المجلس التنفيذي الولائي الذي لم يتضمن بشأنه أي نص.

للولاية هيئتان رئيسيتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي، حيث تحدثت المواد من 102 إلى 126 من القانون سالف الذكر بالتفصيل عن الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي و بصفته ممثلاً للولاية، لتحدثت المواد الأخيرة منها عن قرارات الوالي من بينها المتخذة تنفيذاً لمداولات المجلس الشعبي الولائي، فإن هذا الأخير تناوله الباب الثاني ضم أربعة فصول و من ثم، فإن الحديث عن المفهوم العضوي للولاية يفرض علينا الحديث عن نظام انتخاب هذه الهيئة و عن رئيسها دوراتها، مداولاتها و عن قوتها الإلزامية وفقاً لما يلي:

أولاً: نظام انتخاب المجلس الشعبي الولائي.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة للولاية و الجسد للامركزية الإدارية، ينتخب لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة و بتصويت تفضيلي دون مزج¹. يتألف من عدد يتراوح حسب الولايات من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة إلى 55 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه².

إن العضوية في المجلس من حق أي مواطن يرغب في ذلك، على أن تتوفر فيه شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي التي تجدد أساسها القانوني في القوانين المتعلقة بالانتخابات هذه الأخيرة التي تستند إلى مبدأ دستوري مفاده حق كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و ينتخب وفي مبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة دون أية شروط غير تلك التي يحددها القانون.

¹. أنظر المادة 169 من القانون رقم 21-01 سالف الذكر.

². أنظر المادة 189 من نفس القانون .

وبالرجوع إلى الأمر رقم 01-21 سالف الذكر، نجده ينص في المادة 184 منه على وجوب إستفتاء المترشح إلى المجلس الشعبي الولائي للشروط المنصوص عليها في المادة 50 من نفس القانون، و هي نفسها الشروط الخاصة بالناخب، إضافة إلى أن هناك طائفة من الأشخاص مشمولة بعدم القابلية للإنتخاب مؤقتاً تتمثل في الأشخاص اللذين إستثناهم قانون الإنتخابات في المادة 190 منه.

إضافة إلى هذه الشروط، هناك شرط آخر يتعلق بالعدد الذي يجب أن تتضمنه قائمة الترشح، فإن المادة 176 من الأمر رقم 01-21 سالف الذكر نصت على وجوب إحتواء قائمة الترشح على عدد من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها بثلاث (3) في الدوائر الإنتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا وإثنين (2) في الدوائر الإنتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي الولائي.

نظم هذا الجهاز ضمن الفصل الثالث من القانون الولائي رقم 07-12 سالف الذكر تحت عنوان رئيس المجلس الشعبي الولائي، فطبقاً للمادة 59 فقرة 1 منه، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي يجرى إنتخابه من بين أعضاء المجلس للفترة الإنتخابية وذلك بالأغلبية المطلقة للمقاعد.

هذه المادة المبرزة لرئيس المجلس كسلطة محلية رئاسية منتخبة في مواجهة الوالي بإعتباره سلطة رئاسية معينة قصد إحداث توازن بين إرادتي الدولة من جهة و أفراد إقليم الولاية من جهة أخرى، إلا أنه لا يتمتع بأي وزن في ممارسة وظائفه نوحاً يتمتع به الوالي من سلطات ذلك أن الوالي هو المتحكم في كل المعلومات و الوثائق و الإمكانيات و الوسائل الضرورية لتأدية المجلس لمهامه وفقاً لما نصت عليه المادة 67 من القانون الولائي رقم 07-12 سالف الذكر بل و أكثر من ذلك نجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يختار من بين موظفي

القطاعات التابعة للولاية كأعضاء لديوانه الذي يعمل على نحو دائم¹، و أنه غير مؤهل لمتابعة مداولات مجلسه و يتكفل بذلك الوالي².

إن وضعية رئيس المجلس الشعبي الولائي تعد مختلفة مقارنة مع وضعية رئيس المجلس الشعبي البلدي. هذا الأخير يتمتع بصلاحيات أوسع و لعل أبرزها تمثيل البلدية و الدولة، على خلاف سابقه المحروم من صلاحية تمثيل ولايته كجماعة لامركزية على الأقل، و ينحصر تمثيله فقط في المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية³ و بالتالي يظهر رئيس المجلس الشعبي الولائي مجرد عضو من أعضاء المجلس و فقط فلا مانع من صياغة نص قانوني يبرز دوره الرئيسي يضمن بموجبه متابعة هذا الأخير لمداولات مجلسه و ضمان تنفيذها، إضافة إلى تمتعه بالاستقلالية في إختيار موظفي ديوانه دون أن يقتصر ذلك على موظفي الولاية.

ثالثا: إدارة المجلس الشعبي الولائي.

بغية قيام المجلس الشعبي الولائي بالصلاحيات الموكلة إليه، زود قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر هذا المجلس بأجهزة تمكنه من ذلك تتمثل في: مكتب ديوان و لجان.

أولا: مكتب المجلس.

نصت عليه المادة 29 من القانون الحالي للولاية، حيث جاء في فحواها " ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناءً على إقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين (02) إلى أربعة (04) أعضاء لتسييره".

وبإستقراء نص هذه المادة، يتضح بأن المكتب المذكور يعتبر مكتبا مؤقتا، فهو بذلك يتجدد في كل دورة عادية للمجلس، و عليه فكل مجلس ولائي في حالة عدم حله أو تجديده يعايش عشرون (20) مكتبا مؤقتا له، أي بمعدل أربعة مكاتب

¹. أنظر المادة 68 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

². أنظر المادة 104 من نفس القانون.

³. أنظر المادة 72 من نفس القانون.

لكل سنة نيابية بإستثناء الدورات الطارئة أو غير العادية، و رغم أن المادة المذكورة لم توضح طبيعة و مهمة مكتب المجلس، فإنطلاقاً من الواقع العملي، نجد أن هذا المكتب يعتبر هيئة إدارية تنحصر مهمتها في¹ :

- 1- قيام و تنظيم و إدارة عملية سير جلسات و مداولات المجلس الشعبي الولائي،
 - 2- تحقيق وتنسيق أعمال المجلس و إختصاصاته مع دور الوالي و الهيئة التنفيذية الولائية،
 - 3- القيام بمهمة الرقابة اللازمة للتأكد من أن الهيئة التنفيذية الولائية تحت رئاسة الوالي تقوم بتطبيق مقررات وقرارات المجلس الشعبي للولاية.
- و للقيام بكل هذا فإن للمكتب أمانة تعين من بين من بين موظفي الديوان لمساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي، وفقاً لما نصت عليه المادة 29 سالف الذكر.
- ثانياً: الديوان.**

يعتبر الديوان جهاز ثانوي من بين أجهزة المجلس الشعبي الولائي وفقاً لما جاء في المادة 68 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر، حيث جاء فيها: " لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية"، و هو أيضاً ما نص عليه القانون السابق للولاية رقم 09-90 المتمم سالف الذكر في المادة 31 منه.

بإجراء المقارنة هذه بين مكتب المجلس الذي يعتبر جهازاً فرعياً منتخباً إلى جانب أمانته المعينة أيضاً، نجد أن ديوان المجلس يعد جهازاً فرعياً أيضاً معيناً بالكامل مما يعني أن المشرع الجزائري إنتهج أسلوب الإنتخاب عند تكوين المجلس و كذا أسلوب التعيين عند تكوين الديوان.

ثالثاً: اللجان.

نص قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر على إنشاء المجلس الشعبي الولائي التعددي للجان تخضع له، تضم منتخبي المجلس و تمكنه من أداء مهامه مثله مثل القانون القديم

¹. سعيدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 113.

وهذا يدل على أن المشرع أبقى على نظام واحد و مبدأ واحد كما عرفناه في التنظيم البلدي حيث جاءت على ذكر هذه اللجان المادة 33 منه، و الهدف من وجود اللجان هذه هو تسهيل قيام المجلس بممارسة إختصاصاته من جهة و تقسيم العمل من جهة أخرى، حيث جاء في نص هذه المادة أن المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لإختصاصاته و لاسيما المتعلقة بما يلي:

- التربية والتعليم العالي و التكوين المهني،
 - الإقتصاد والمالية،
 - الصحة و النظافة و حماية البيئة،
 - الإتصال و تكنولوجيات الإعلام،
 - تهيئة الإقليم و النقل، التعمير و السكن،
 - الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة،
 - الشؤون الإجتماعية و الثقافة و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب،
 - التنمية المحلية، التجهيز و الإستثمار و التشغيل،
- و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية".

قد حدد هذا القانون عدد هذه اللجان بتسع (09) لجان تدخل في تشكيل المجلس بصفة دائمة خلافا لسابقه، الذي ضم ثلاث (03) لجان فقط، و يبدو الفرق واضحاً في عدد اللجان بين القانونين رقم 07-12 و 09-90 المتتم سالف الذكر، هذا الأخير الذي رفع من عدد اللجان الدائمة و حدد موضوعها و إختصاصاتها بظهور لجان جديدة لم تكن موجودة من قبل مثل: التكوين المهني، التربية و التعليم العالي، الفلاحة و الصيد البحري، التنمية المحلية... و لعل تفسير ذلك هو تحكم اللجنة في مجال معين بما يؤدي في النهاية لرفع مستوى أدائها¹.

¹.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 281.

تعتبر هذه اللجان أجهزة فنية إستشارية، و من ثم، فإن أعمالها تعد هي الأخرى ذات طبيعة إستشارية فنية بحثية، و عليه فكل لجنة تقوم بدراسة المسائل المطروحة على المجلس الشعبي الولائي في حدود إختصاصاتها، كما تقوم أيضا بإجراء دراسات فنية و قانونية بالإضافة إلى إعداد تقارير من خلال دعوة كل شخص ذو خبرة و كفاءة لتقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة كما يجوز لها طلب الإستماع إلى تقارير موظفي الدولة و المرافق العامة المتواجدين بالولاية بغية الحصول على معلومات لها علاقة بالقضايا المطروحة على مستوى كل لجنة لذلك تتمتع ببعض الإستقلالية في تسيير عملها¹.

إلى جانب اللجان السابقة، منح القانون للمجلس ذاته إمكانية تشكيل لجان أخرى خاصة لدراسة بعض المسائل الخاصة تتطلبها ظروف طارئة و تهم الولاية دون أن يحدد عددها وفقا للمادة 33 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

أما من حيث تشكيل هذه اللجان، فيتم ذلك عن طريق مداولات المجلس الشعبي الولائي بناءً على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، و نتيجة للتركيب البشرية التي تكون غير متجانسة سياسياً في حال فوز أكثر من حزب بمقاعد المجلس الشعبي الولائي نص قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر في مادته 34 فقرة 01 على ضرورة مراعاة التمثيل النسبي عند تشكيل اللجان، و فيما يتعلق برئاسة كل لجنة فتؤول إلى كل عضو منتخب منها.

إن تواجد هذه اللجان في أحكام القانون الولائي يشكل مشاركتها الفعالة في مختلف أعمال المجلس التي تتوج بإتخاذ قرارات في المسائل والشؤون ذات الصلة بالولاية، مادام أن وظيفة كل لجنة تنحصر في دراسة القضايا التي يرتقب مناقشتها ومعالجتها في إجتماع المجلس و هو شيء ضروري للوقوف أمام الجهاز التنفيذي و مصالحه، خاصة أنه في العديد من الأحيان يشير للمجالس المحلية بأنها تعاني من عقدة النقص أمام المجلس المذكور².

¹. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 248.

². المرجع نفسه، ص 249.

الفرع الثاني: دورات المجلس الشعبي الولائي و مداولاته.

طبقاً لما قضت به المادة 14 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر، فإن المجلس الشعبي الولائي يعقد وجوباً و إلزاماً أربع (04) دورات عادية في السنة، مدة كل منها خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، وتنعقد خلال الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر و ديسمبر.

هذا القانون لم يأتي على ذكر تمديد الدورات بخلاف القانون القديم للولاية رقم 90-09 المتمم سالف الذكر، الذي نص على إمكانية تمديد دوراتها وفقاً لما جاء في نص المادة 11 منه، كما تحدث القانون ذاته عن إمكانية عقد المجلس الشعبي الولائي لدورات غير عادية في حالات مستجدة بناء على طلب من رئيسه أو ثلث ($\frac{1}{3}$) أعضائه أو بطلب من الوالي¹، و تعقد دوراته من خلال إرسال رئيس المجلس الشعبي الولائي الإستدعاء إلى أعضاء المجلس كتابياً أو عن طريق البريد الإلكتروني مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل إستلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الإجتماع حسب ما أشارت إليه المادة 17 من قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر.

يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لإختصاصاته عن طريق المداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين². و لتجنب الخلافات بين أعضاء المجلس و لضمان السير الحسن لشؤون الولاية، عمل القانون على تفادي ذلك من خلال ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات، كما أوجب ذات القانون على ضرورة تحرير مداولاته وتسجيلها حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم و مؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليمياً من خلال المادتين 51 و 52 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

إن مداولات هذا المجلس المترجمة في شكل قرارات فردية أو تنظيمية، يتخذها الرئيس تتوقف على مدى إحترامه لما ألزمه به القانون، فإنه كقاعدة عامة، تنفذ مداولات المجلس

¹.أنظر المادة 15 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

².أنظر المادة 19 من نفس القانون.

الشعبي الولائي الخاضعة لأحكام القانون الولائي على أن تصبح نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من إيداعها بالولاية¹، بينما نجد مداولات المجلس الشعبي الولائي الخاصة بالميزانية و الحسابات، التنازل عن العقار و إقتناؤه أو تبادله، إتفاقيات التوأمة و مداولات الهبات و الوصايا الأجنبية، لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين (02) طبقاً لما نصت عليه المادة 55 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر خلافاً للمادة 50 من القانون السابق للولاية رقم 90-09 المتمم سالف الذكر، الذي لم يحدد لنا الجهة المعنية بالمصادقة فهل كان يقصد بها الوالي أم مصادقة السلطة المركزية أم كان يكفي بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين؟.

للإشارة، فإنه ينبغي التمييز بين المداولات التي تكون باطلة بحكم القانون و تلك التي تكون قابلة للإلغاء:

1- المداولات الباطلة بحكم القانون²: تتمثل في :

- المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات و كذا الماسة برموز الدولة،
- المداولات غير المحررة باللغة العربية و المتناولة موضوعاً خارجاً عن مجال إختصاصاتها،
- المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس، و خارج مقره مع مراعاة أحكام المادة 23 من القانون لولائي رقم 07-12 سالف الذكر.

2- المداولات القابلة للإلغاء:

يقصد بها تلك المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي الولائي المعنيون بموضوع المداولة، إما بإسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلائهم³، وطبقاً لما أشارت إليه المادة 57 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر، فإنه

¹.أنظر المادة 54 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

².أنظر المادة 53 من نفس القانون.

³.أنظر المادة 56 من نفس القانون.

يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال خمسة عشر (15) يوماً الموالية لإختتام دورة المجلس التي أُنْخِذت خلالها المداولة.

كما منح قانون الولاية أيضاً لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك إمكانية طلب إلغائها خلال خمسة عشر يوماً ابتداء من إلصاق المداولة أو إشهارها، على أن يقدم هذا الطلب بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل إستلام إلى الوالي، الذي بدوره يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد إقرار بطلان المداولة¹.

إذا كان المشرع الجزائري قد اعترف بوجود مصالح محلية متميزة عن مصالح وطنية من خلال الإعتماد على أسلوب الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية بإعتباره مظهراً من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، فإنها تعكس مدى إستقلاليته المرتبطة بالوجود القانوني لها ككيان إداري، فإن هذه المظاهر لا تقف عند هذا الحد فقط، بل تتعدى ذلك والتي تتمثل في الاعتراف لها بالقدرة الممنوحة لها أو السلطة على إصدار قرارات إدارية لتحقيق المصلحة العامة، و هو ما يعرف بالإختصاص أو الصلاحية التي يتمتع بها الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار قرارات إدارية تنظيمية.

و هذا ما سيتم التطرق إليه في الفصل الموالي من الباب الأول، من خلال تسليط الضوء على المفاهيم الأساسية المتعلقة بعنصر الإختصاص في حد ذاته و من ثم التعرض إلى مفهوم القرارات الإدارية و بالأخص التنظيمية منها بإعتبارها أساس الدراسة.

³.أنظر المادة 57 فقرة 2 و 3 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

الفصل الثاني

تطبيقات الإستقلالية الإدارية

للجماعات الإقليمية

في الجزائر.

من مظاهر تجسيد إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها منحها التدخل في مجموع الصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون، ذلك لأن الصلاحيات التي تباشرها الهيئات المحلية تعد أساس عمل المجالس المحلية البلدية و الولائية بغض النظر عن التساؤل حول الأسلوب المتبع في توزيع الإختصاص بين السلطات المركزية والمجالس المحلية بين ما إذا كان إنجليزيا أو فرنسيا.

و لأن هذا التساؤل لا يتعلق بالمنهج الذي إتبعه المشرع لأحدهما بقدر ما يتعلق بمدى حرية الهيئات المحلية و مدى رغبة السلطات المركزية في التنازل عن البعض من إختصاصاتها لهيئاتها المحلية و إن كان واضحا من خلال إستقراء النصوص القانونية المتعاقبة المنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي فكلها إتجهت حول تحقيق غاية واحدة و هدف واحد ألا و هو عمل البلدية و الولاية على تسيير شؤون الساكنة المحلية.

و عليه، فإن التطبيق الفعلي للامركزية الإدارية يتحقق بمنح الرخصة القانونية للهيئات المحلية في ممارسة صلاحياتها و هو ما يعرف بظاهرة الإختصاص إلى جانب قدرتها على مباشرتها بل تزويدها بوسائل قانونية و مادية و بشرية لممارسة هذه الإختصاصات لأن الأخذ بالأسلوب الفرنسي وحده ليس كافيا لتطبيق و تحقيق النظام اللامركزي فبدون ذلك يبقى نظام اللامركزية مفرغ من محتواه كما يعد نظاما شكليا لا يحقق الغاية التي وجد من أجلها، و في إطار هذا الفصل سيتم التعرض لمفهوم الإختصاص بإعتباره مسألة ضرورية ينبغي الوقوف عندها و الذي إن تحقق تحققت سلامة و مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: الإختصاص كمظهر من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية.

إن مقتضيات التنظيم الإداري في الدول هي تحديد أجهزته و العاملين فيه لضمان حسن سير المرافق العامة من جهة، و مباشرة إختصاصاتها من خلال إصدار قرارات إدارية صحيحة من جهة أخرى، و هذا لن يتأتى إلا بالالتزام بضوابط المشروعية الداخلية و الخارجية للقرارات الإدارية، هذه الأخيرة تشمل ركنين هما الإختصاص والشكل والإجراءات. وفيما يلي سيتم تناول ركن الإختصاص دون الأركان الأخرى بإعتباره موضوع محل الدراسة.

و عليه، ينصرف ركن الإختصاص في القرارات الإدارية إلى القدرة التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية معينة من أجل إصدار قرارات إدارية بإسم شخص إداري عام تحقيقاً للمصلحة العامة.

ل للوصول إلى مفهوم الإختصاص يفرض علينا إبتداءً دراسة مدلوله الذي يكمن في تعريفه وتحديد عناصره ومن ثم عرض مصادره وصوره وتطبيقاته في مجال هذه الدراسة.

المطلب الأول: مفهوم الإختصاص كآلية لضمان إستقلالية الجماعات الإقليمية.

يعد عنصر أوركن الإختصاص ذو طبيعة شكلية، فهو يعتبر من ضمن العناصر الخارجية للقرارات الإدارية إلى جانب عنصر الشكل و الإجراءات بخلاف العناصر الأخرى المتمثلة في السبب، المحل و الغاية التي تتميز بالطبيعة الموضوعية فهي تعد من العناصر الداخلية للقرارات الإدارية.

من أجل إدراك عنصر الإختصاص و الوصول إلى صورة متكاملة له، يستوجب عرض عناصره التي تعتبر ركائز يستند عليها و التي ينبغي أن تكون مجتمعة حتى يكون القرار سليماً. بناء على ذلك، سيتم التطرق إلى تعريف الإختصاص في الفرع الأول أما الفرع الثاني سينصب على تحديد العناصر الأساسية لركن الإختصاص.

الفرع الأول: تعريف الاختصاص.

للإختصاص عدة تعاريف، حيث أن الكثير من الفقهاء تطرقوا إلى معناه القانوني فبالنسبة إلى الفقه الفرنسي، عرفه "شارل إيزمان" بأنه "الرخصة القانونية التي تمنح الموظف العام أو الهيئة العامة حق ممارسة نشاط معين أو إتيان تصرف معين على صورة تضمن شرعية التصرف و قانونيته"¹.

و يعرفه الفقيه "ليفير" بأنه "القدرة القانونية التي تعطى للموظف العام أو السلطة العامة حق القيام بعمل قانوني معين"².

أما الفقه العربي، فقد كان تعريفه مشابها لما تطرق إليه سابقه بسلكه نفس الاتجاه، حيث عرفه الدكتور "سليمان الطماوي" بأنه: "الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة إدارية أو للأشخاص التابعين لها إصدار مقررات محددة من حيث موضوعها أو نطاق تنفيذها المكاني و الزماني"³.

في حين عرفه "ماجد راغب الحلو" بأنه "السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية و الزمانية و المكانية"⁴. و يعرف الإختصاص بأنه القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني⁵، و قد يقصد به الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للإختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية بإسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يعتد به قانوناً⁶.

¹. بنار سردار زهدي، عنصر الإختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان 2017، ص 18.

². بنار سردار زهدي، المرجع السابق، ص 19.

³. محمد حميد الرصيفان العبادي، المبادئ العامة للقرار الإداري، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن، 2014، ص 99.

⁴. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د س ن، ص 117.

⁵. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 49.

⁶. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، التنظيم الإداري الضبط الإداري، العقود الإدارية، ط 1، 2012، ص 513.

ومن خلال التعاريف السابقة، يمكن القول بأن الإختصاص هو القدرة على القيام بعمل معين على وجه يعتد به قانوناً، على أن يكون صادراً من منحه القانون سلطة الإصدار. فقواعده تتعلق بالنظام العام، و القاضي يتصدى له من تلقاء نفسه¹ و لو لم يثره طالب إلغاء القرار، كما يجوز الدفع بعيب عدم الإختصاص في أي مرحلة كانت عليها الدعوى القضائية² لذا يجب أن يصدر عن صاحب السلطة المختصة بإصداره حتى يسرى من الناحية القانونية. بعد التطرق إلى مختلف التعاريف التي قيلت بشأن ركن الإختصاص لابد من الوقوف أكثر على عناصره التي تحدد سلامة ومشروعية القرار الإداري سواء كان تنظيمياً أو فردياً المرهون بتوافر أربعة عناصر أساسية، وهوما سيتم تناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: عناصر الإختصاص

يمارس الإختصاص وفقاً لأربعة عناصر هي:

أولاً: العنصر الشخصي للإختصاص.

ينطلق هذا العنصر من فكرة أساسية مفادها أن الأشخاص الموكّل إليهم مهمة القيام بعمل معين، لا يجوز لهم على الإطلاق التخلي عن ذلك، فالقاعدة في الإختصاص أنه شخصي بمعنى أن القرار يصدر من الشخص أو الهيئة التي حددها المشرع، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي اللذان تشير قوانين البلدية و الولاية إلى إختصاصاتهما المتعددة بتعدد المجالات و الميادين.

يعتبر مبدأ ممارسة الإختصاص بصيغة شخصية من أهم عناصر الإختصاص، لأنه يحدد الجهة التي يحق لها ممارسة التصرفات القانونية³ و غالباً ما ينص القانون صراحة على الجهة التي تملك الإختصاص، فلا يجوز لمن هو مختص في وظيفة معينة أن يمتنع عن ذلك بإستثناء حالات معينة كالتفويض، الإنابة و الحلول على النحو الذي سيعرف لاحقاً.

¹. راجحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 22.

². عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية، فقهية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص 90.

³. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط 6، دار الفكر العربي مطبعة جامعة عين شمس، 1991، ص 308.

إذن، بالرغم من أن الإختصاص يستند إلى نص أو قاعدة قانونية إلا أنه و في ظروف معينة يجوز لآخرين تولي الإختصاص لتحقيق مساعي الإدارة قصد ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام و بإضطراب. إذ يمكن للإدارة تفويض الإختصاص أو الحلول أو الإنابة في ممارسته، و هكذا لا توجد سلطة تقديرية في الإختصاص، هذا الأخير إما أن يكون كذلك أولاً يكون، فلا مجال للحديث عن السلطة التقديرية في موضوع الإختصاص¹.

ثانياً: العنصر الموضوعي للإختصاص.

يقصد به تحديد الموضوعات و الأعمال التي يجوز للشخص المختص بأن يصدر قرارات إدارية بشأنها، حيث يجب عليه أن يقتصر تدخله عليها فإذا خرج عنها اعتبر قراره غير مشروع².

و يعني هذا العنصر أيضاً، وجوب صدور القرار الإداري من الجهة التي تملك سلطة إصداره قانوناً، بمعنى أن يكون موضوع القرار داخلاً في إختصاص الجهة التي أصدرته و عادة ما يكون الإختصاص الموضوعي محدداً بنص قانوني، فإذا صدر القرار على خلاف ذلك كان مشوباً بعيب عدم الإختصاص الموضوعي.

فإذا كان الإختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، فعيب عدم الإختصاص هو عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار أو إجراء عمل لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من سلطات فُترت لها قانوناً. لذلك، إستقر القضاء و الفقه الإداريين بفرنسا و مصر على وجود صورتين لعيب عدم الإختصاص الموضوعي هما عيب عدم الإختصاص الجسيم الذي يعرف بإغتصاب السلطة و عيب عدم الإختصاص البسيط³:

¹ محمد رسول العموري، السلطة التقديرية للإدارة والإختصاص المقيد، مجلة جامعة البعث، المجلد 36، العدد 3 قسم القانون العام، كلية الحقوق بجامعة دمشق، سوريا، 2014، ص 241.

بركات أحمد، القرار الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 75².

حسام مرسي، المرجع السابق، ص 514³.

1- عيب عدم الإختصاص الجسيم:

تتجلى صورته في إعتداء جهة إدارية على إختصاصات جهة أخرى ويكون من أثره فقدان القرار الإداري لصفته و طبيعته الإدارية فلا يُعد باطلاً و قابلاً للإلغاء فحسب و إنما يُعد معدوماً و القرار المعلوم لا يرتب حقوقاً أو إلتزامات¹.

تتمثل صور عيب عدم الإختصاص الجسيم في:

أ- إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة التشريعية:

يظهر عيب عدم الإختصاص الجسيم في هذه الصورة بتناول قرار إداري تنظيم أمر لا ينظم إلا بالقانون، كأن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار تعليمات لا تملك حق إصدارها أو لأن إختصاصها يؤول إلى المشرع وفقاً لأحكام دستورية، كقيام السلطة التنفيذية بإصدار تعليمات لإنشاء شخص معنوي عام دون وجود نص قانون يجيز ذلك، لأن القانون الأساسي حدد إختصاصات السلطات الثلاث في الدولة، و السلطة التنفيذية بهذا التصرف تخرق مبدأ هاماً هو الفصل بين السلطات، مما يجعل تلك التعليمات مشوبة بعيب إغتصاب السلطة².

ب - إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة القضائية:

يتجسد هذا الإعتداء في محاولة الإدارة حسم منازعات من إختصاص القضاء بموجب قرار إداري³، كأن تحاول فض نزاع بموجب قرار إداري في منازعات تكون من إختصاص القضاء، و في هذه الحالة فالقرار معدوم لا ينتج أي أثر قانوني، فالسلطة القضائية تتولى الرقابة على أعمال الإدارة وقراراتها، وفي حال صدور قرار إداري يتناول إختصاص من إختصاصات السلطة القضائية، فإنه يعتبر قراراً منعماً و مشوباً بعيب عدم الإختصاص الجسيم .

¹. خالد سمارة الزغي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط 2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص 76.

². بنار سردار الزهدي، المرجع السابق، ص 119.

³. خالد سمارة الزغي، المرجع السابق، ص 78.

وجاءت أحكام القضاء الإداري الفرنسي مؤكدة على إنعدام القرارات الصادرة عن الإدارة المتعدية على إختصاصات السلطة القضائية، ومنها قضية "روزان جيرار" المحافظ الذي أصدر قراراً إدارياً أبطل بموجبه عملية إنتخابية لأنه يدخل في إختصاص القضاء الإداري صاحب الإختصاص الأصيل بالنظر في منازعات الإنتخابات¹. و بذلك أضحي إغتصاب السلطة من القرارات الإدارية المنعدمة.

2- عيب عدم الإختصاص البسيط:

يتخذ العيب في هذه الحالة إحدى الأوضاع التالية:

أ - إعتداء سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية موازية لها:

كأن تقوم جهة إدارية بالإعتداء على إختصاص جهة إدارية أخرى مساوية لها دون أن تربطهما صلة تبعية أو إشراف، كما لو إعتدى أحد رؤساء المجالس الشعبية البلدية على إختصاص رئيس مجلس شعبي بلدي آخر و غالباً ما تتجسد هذه الصورة عند تداخل الإختصاصات بين عدة جهات إدارية²، كإعتداء والي على صلاحيات والي آخر.

ب - إعتداء مرؤوس على سلطات رئيسه:

فلا يستطيع مثلاً رئيس مجلس شعبي لبلدية ما إصدار قرار إداري تنظيمي هو أصلاً من إختصاص الوالي كما لا يجوز لهذا الأخير إصدار قرارات إدارية من إختصاص وزير الداخلية والجماعات المحلية. كما أن القضاء قرر في عدة أحكام له أنه لا يجوز قانوناً لأية وزارة تعطيل عمل قرار صادر عن مجلس الوزراء لأنه صاحب السلطة الإدارية العليا في البلاد، و لا يجوز لأية سلطة أدنى منه و بغير تفويض خاص أن توقف تنفيذ قراراته أو تعطيلها³.

¹.أمل يوسف عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الإختصاص في فلسطين دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين 2017، ص 129.

².79. خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص 79.

³.فريجة حسين، القانون الإداري دراسة مقارنة، د م ج ، الجزائر، 2010، ص 230.

ج - إعتداء الرئيس على اختصاص الرؤوس:

إذا كانت القاعدة أن للرئيس الإداري سلطة على أعمال رؤوسيه، فإنه يستطيع مراقبة أعماله، إلا أن هناك حالات يخول المشرع فيها الرؤوس إتخاذ قرار معين دون معقب من رئيسه وحينئذ، لا يحل للرئيس أن يحل محل الرؤوس في إتخاذ القرار و لا أن يُعدل فيه أو يُعقب عليه إذا كان القانون ينص على ذلك صراحة¹.

د - إعتداء الهيئات المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية:

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس وجود مصالح إقليمية أو مرفقية متميزة، يعهد بالإشراف عليها إلى هيئات لامركزية محلية أو مصلحة تحت وصاية السلطة المركزية في الدولة والأصل في هذا النظام هو إستقلال الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات المركزية أن تقرر في مسائل تدخل في مجال اختصاصات الهيئات اللامركزية، و في حال وقوع ذلك يصبح القرار الصادر عن السلطات المركزية مشوب بعيب عدم الإختصاص الموضوعي.

مع الإشارة إلى أن القانون قد منح للسلطات المركزية مراقبة أعمال الهيئات اللامركزية من خلال نظام الرقابة الإدارية في حدود القانون، هذه الأخيرة تمارس على القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية صاحبة الإختصاص الأصيل في إصدارها وفقاً للقانون، ومن ثم تمارس سلطة الوصاية المركزية حق التصديق في حدود ما نص عليه القانون.

و بالتالي، ليس لها أن تحل محل الهيئات اللامركزية في إتخاذ القرارات التنظيمية التي تصدرها، و ليس لها أن تُعدل أو تُستبدل القرارات التنظيمية التي تخضع لرقابتها، و كل ما تملكه هو الموافقة عليها في حال صحتها أو رفضها خلال المدة القانونية، فإذا خرجت عن ذلك، فإن خروجها يمثل إعتداء على سلطات الهيئات اللامركزية و المساس بإستقلاليتهما.

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 334.

فإن كان للسلطات المركزية حق التصديق على أعمال الهيئات اللامركزية أو الحلول محلها فإنه يجب أن يجرى بمقتضى القانون و طبقاً للشروط المقررة لذلك.

ثالثاً: العنصر الزماني للإختصاص.

يقصد به ضرورة إصدار القرار الإداري من موظف أو جهة إدارية تملك حق إصداره زمنياً، بمعنى أن يصدر القرار في الوقت الذي يكون فيه الموظف متمتعاً بسلطة إصداره و إلا اعتبر معيباً بغيب الإختصاص الزمني¹، فللزم أهمية كبيرة بالنسبة للإختصاصات الممارسة من جهات إدارية أو بالنسبة للموظفين ابتداءً من تاريخ تعيينهم.

ففي حال صدور قرار قبل التعيين أو التاريخ المحدد لمباشرة الوظيفة أو بعد إنقطاع العلاقة الوظيفية سواء بالتقاعد أو الإستقالة، العزل، التسريح...، فإن القرار الصادر معيب عدم الإختصاص الزماني مما يترتب عليه إلغاؤه.

و يتمثل عيب عدم الإختصاص الزماني في:

1- صدور القرار الإداري بعد إنتهاء المدة الزمنية المحددة قانوناً لصدوره، و هو ما يقتضي صدور القرار خلال المدة الزمنية المحددة قانوناً لإصداره و مثال ذلك أن تمتنع السلطات المركزية بالتصديق على قرارات السلطة اللامركزية بعد إنتهاء الأجل المحدد بذلك.

أما القضاء الفرنسي و المصري فإنهما يقضيان بأن القرار الإداري الصادر بعد إنتهاء المدة الزمنية المحددة القانونية لإصداره، يعتبر لاغياً و معيباً بغيب عدم الإختصاص إن إشتط المشرع ذلك، أما إذا لم ينص المشرع على ذلك، فإن تحديد المدة الزمنية يعتبر بمثابة التوجيه و لا يعتبر القرار الصادر بعد زوال الأجل باطلاً²، فإذا كان القصد من الميعاد تعجيل الإدارة على إصدارها للقرارات، فإنه لا يعتبر عيب عدم إختصاص زماني و لا يترتب بطلان على مخالفته.

¹. حسام مرسي، المرجع السابق، ص 517.

². أمل يوسف عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 143.

2- صدور القرار بعد إنتهاء المدة الزمنية المحددة قانوناً لإصداره، و هو ما يقتضي صدور القرار الإداري خلال المدة الزمنية المحددة بإصداره، فلا يستطيع موظف أو جهة إدارية ممارسة إختصاصها إلا من تاريخ منحها هذه الصلاحيات، فصلاحيات الموظف في مباشرة مهامه تتقرر من تاريخ تسلمه الوظيفة، و في حال قيامه بأعمال قبلية فإنها مشوبة بعيب عدم الإختصاص وبإنتهاء الرابطة الوظيفية بإحدى الطرق المنصوص عليها في المادة 216 من الأمر رقم 06-03¹ المتعلق بالوظيفة العمومية المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 22-22² المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، فإنه لا يجوز للموظف في هذه الحالة أن يصدر أي قرار إداري وإلا كان معيباً بعيب عدم الإختصاص.

بالحديث عن الإستقالة كطريقة لقطع العلاقة الوظيفية، فإن الموظف يتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار إستقالته من السلطة التي لها صلاحية التعيين³ ومن ثم فإن كل القرارات الصادرة عن الموظف بعد تقديم الإستقالة و قبل قبولها تعد صحيحة قانوناً، أما ما يصدر عنه بعد قبول الإستقالة فهي معيبة بعيب عدم الإختصاص الزمني.

رابعاً: العنصر المكاني للإختصاص.

يقصد به تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس في نطاقها و حدودها إختصاصاته بإصدارالقرارات الإدارية⁴.

¹. الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، ج ج د ش، العدد 46، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 16 جويلية 2006، ص 3.

². القانون رقم 22-22، المؤرخ 24 جمادى الاولى 1444 الموافق لـ 18 ديسمبر 2022، يعدل و يتمم الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، ج ج د ش، عدد 85، الصادرة بتاريخ 25 جمادى الأولى 1444 الموافق لـ 19 ديسمبر 2022، ص 4.

³. أنظر المادة 219 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر.

⁴. راجحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 23.

فيجب على كل سلطة إدارية ممارسة إختصاصاتها في الحدود الإقليمية لهذه الدائرة وإحترام النطاق المكاني المعين لها، و هو يرتبط بتحديد النصوص القانونية لكل سلطة إدارية أو موظف النطاق المكاني و الجغرافي الذي يمارس فيه إختصاصاته، و إلا كانت قراراتهم معيبة بعيب عدم الإختصاص المكاني بإستثناء من يملك إختصاص عام يشمل كافة التراب الوطني كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية، الوزير الأول و الوزراء الذين تشمل إختصاصاتهم نطاق الدولة و حتى الولاية ليس بإمكانهم ممارسة إختصاصاتهم إلا في إطار المكان المحدد بحيث لا تتعدى إختصاصاتهم حدود تلك الدائرة المكانية، هذا بالنسبة للجهات المركزية.

أما بالنسبة للجهات اللامركزية، فهي أيضا تمثل لمضمون العنصر المكاني حيث لا يمكن لمجلس شعبي بلدي لبلدية معينة أن يمارس إختصاصات مجلس شعبي بلدي لبلدية أخرى، ذلك لأن إختصاصات المجالس المحلية محددة بالنطاق الجغرافي و هو النطاق الذي يتم فيه إنتخاب أعضائه، و ذات الأمر ينطبق على المجالس الشعبية الولائية، حيث لا يمكن لمجلس شعبي ولائي لولاية ما، ممارسة إختصاصاته خارج حدود ولايته و إلا كانت مشوبة بعيب عدم الإختصاص المكاني. فلا يجوز لوالي إصدار قرارات إدارية تخص ولاية مجاورة غير التي عهد إليه القانون أمر تسييرها، بل يتعين عليه إصدار قرارات إدارية تنظيمية أو فردية ضمن النطاق الجغرافي المحدد قانوناً، أو كأن يصدر رئيس مجلس شعبي بلدي قراراً إدارياً يخص مجموعة من البلديات.

و مما سبق ذكره، لابد من توافر العناصر الأربعة سالفه الذكر لضمان مشروعية القرار الإداري التنظيمي الصادر عن الجهات الإدارية كانت مركزية أو محلية و المؤثر في المراكز القانونية للأفراد. و عليه، فمن بين المسائل الضرورية التي لابد من الوقوف عليها عند دراسة عنصر الإختصاص، هو بيان صوره و مصادره التي تعتبر المؤهل أو السند القانوني لهذه الجهات في إصدار قراراتها الإدارية، و هو ما سيتم تناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: مصادر الاختصاص كضمان لاستقلالية الجماعات الإقليمية وصوره.

إذا كان الاختصاص هو القدرة على مباشرة عمل معين، فإن هذه القدرة يتحكم فيها نص قانوني سواء كان تشريعاً أساسياً أو عادياً أو تنظيمياً، ففي كل الأحوال فإن الإدارة أو الموظف يتصرف بناءً على ترخيص من نص قانوني حتى يضيفي المشروعية على أعماله، فعلى قدر أو مدى حرية تصرف الإدارة يكون إختصاصها مقيداً أو تقديرياً، و على قدر مشاركة جهات إدارية أخرى تتحدد صور عنصر الاختصاص.

الفرع الأول: مصادر الاختصاص.

إن القواعد القانونية المتبعة في توزيع الاختصاصات في القانون تتم وفقاً لأساسين هما: المصادر المباشرة أو الرسمية و المصادر غير المباشرة أو غير الرسمية.

أولاً: المصادر المكتوبة (المباشرة) لعنصر الاختصاص.

1- الدستور كمصدر لعنصر الاختصاص.

يعتبر الدستور أو كما يسمى بالتشريع الأساسي من بين المصادر الرسمية للاختصاص نتيجة لما يحتويه من قواعد ومبادئ متعلقة بتنظيم السلطات في الدولة و إختصاصات كل منها كما يكرس في بعض مواد المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية كمبدأ اللامركزية مثلاً مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية¹.

لذا فإن الدستور يأتي على رأس مصادر قواعد الاختصاص، لأنه يعد أعلى القواعد القانونية مرتبة في مدارج النصوص التشريعية في الدولة، و هذا مرده لإعتبارين، أولهما أنه صادر عن السلطة التأسيسية و هو إعتبار عضوي لسمو الدستور، و ثانيهما يتعلق بمضمون القواعد الدستورية و مادتها التي تنشئ و تنظم السلطات العامة جميعها و تحدد دائرة إختصاص كل منها و توضح كيفية ممارسة هذه السلطات لإختصاصاتها².

¹. سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عیارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، ط 2، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 11.

². هيمن فؤاد رحيم الطالباني، مشروعية عنصر الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017، ص 84.

و بهذا، يكون مصدر الإختصاص منبعه قواعد دستورية وفقاً لما نص عليه دستور الجمهورية المصرية لسنة 2014، بأن من إختصاص رئيس الجمهورية إصدار قرارات إدارية وفقاً لما حددته المادة 153 منه، والتي جاء فيها مضمونها: "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين و الممثلين السياسيين، و يعفيهم من مناصبهم، و يعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية وفقاً للقانون"¹، كما يحدد إختصاصات الهيئات الأخرى بها.

أما في فرنسا، وبالرجوع إلى المادتين 8 و 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدلت تحت بموجبه رئيس الجمهورية صلاحية تعيين الوزير الأول و إعفائه من منصبه بناء على تقديم هذا الأخير إستقالة الحكومة، كما أنيطت به سلطة تعيين أعضاء الحكومة الآخرين و إعفائهم من مناصبهم بناء على إقتراح الوزير الأول، كما أجاز له بعد إستشارة الوزير الأول و رئيسي المجلسين أن يقرر حل الجمعية الوطنية².

و في الجزائر، يثير مصطلح السلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية في حد ذاته تساؤلاً حقيقياً، هو البحث عن حقيقة وجود هيئات محلية تخلق قواعد قانونية على المستوى التنظيمي؟. بالرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية، نجد أنها قد تضمنت نصوصاً تسرد صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري، تبعاً للمركز الذي منحه إياه الدستور إضافة إلى سلطاته في مجالات أخرى كمجال التعيين في وظائف الدولة. و مثال ذلك، تعيين رئيس الجمهورية للولاة بموجب مرسوم رئاسي حسب ما أشارت إليه المادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وإنهاء مهامهم يكون أيضاً بمرسوم رئاسي وفقاً لقاعدة توازي الأشكال.

و عليه، فإن رئيس الجمهورية يباشر إختصاصاته بموجب أحكام دستورية منحتة ممارسة الصلاحيات المنوط بها بإصداره لقرارات إدارية تؤثر في مراكز المخاطبين بها، إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، و بهذا يكون الدستور مصدراً من مصادر الإختصاص.

¹. هيمن فؤاد رحيم الطالباني، المرجع السابق، ص 84.

². بنار سردار زهدي، المرجع السابق، ص 59.

أما بالنسبة لإعتراف الدستور للوالب و رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة السلطة التنظيمية، فإن مصطلح الإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية يعد في حد ذاته تساؤلاً حقيقياً حول وجود جماعات محلية تمارس السلطة التنظيمية إلى جانب الهيئات المركزية حسب ما ورد في دستور 2016 المعدل و بالضبط في المادة 143 منه، التي منحت لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الإختصاص بموجب مراسيم رئاسية و الوزير الأول بموجب مراسيم تنفيذية، التي أصبحت بعد تعديل الدستور لسنة 2020 في المادة 141 منه، فليس هناك ما يبين إعتراف المشرع الدستوري للوالب و رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة السلطة التنظيمية، فهذا النص يحصر السلطة التنظيمية للهيئات المركزية فقط دون الهيئات المحلية¹.

بخلاف دول أخرى، التي يعترف دستورها للجماعات الإقليمية بممارسة الإختصاص التنظيمي، مثال ذلك، الدستور المغربي لسنة 2011 و تحديداً الفصل 140 منه، الذي نص على أنه " للجماعات الترابية، و بناء على مبدأ التفريع إختصاصات ذاتية و إختصاصات مشتركة مع الدولة، و إختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، تتوفر الجهات و الجماعات الترابية الأخرى، في مجالات إختصاصاتها و داخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها"، فهذا إعتراف صريح للهيئات المحلية بممارسة الإختصاص التنظيمي².

إن غياب التأسيس الدستوري في الجزائر لممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي لا يواكب التوجهات الدستورية الجديدة التي تعترف للولاية و البلدية صراحة

¹. تجدر الإشارة إلى أن تعديل دستور 2016، قد نص في المادة 15 منه، على أنه " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ، ففي ذلك إشارة إلى آلية المشاركة في صنع القرار دون توضيحها وهذا ما زاد الموضوع غموضاً. إن هذا التعديل لا يهدف إلى الاعتراف للجماعات الإقليمية بممارسة الإختصاص التنظيمي وإنما دسترة للباب الثالث من القانون البلدي الحالي الموسوم بـ " مشاركة المواطن في تسيير الشؤون".

². www.constituteproject.org , vu le 22/11/2021 à 10.15.

بممارسة الإختصاص التنظيمي، و إن أشار التعديل الدستوري لسنة 2020 بصفة عامة إلى إصدار السلطات المحلية لقرارات إدارية، و ذلك تحديداً في المادة 168 منه ، التي جاء في مضمونها بأن القضاء صاحب الإختصاص في الطعون في قرارات السلطات الإدارية.

و عليه، فإن القضاء يملك سلطة ممارسة الرقابة على القرارات الإدارية كانت فردية أو تنظيمية ، رقابة ملائمة إذا كانت السلطة الإدارية تتمتع بالسلطة التقديرية أو رقابة مشروعية عندما تكون السلطات الإدارية ذات سلطة مقيدة، سواء كانت هذه القرارات الإدارية صادرة عن سلطات إدارية مركزية أو محلية. فيمكن القول بأن الدستور يعترف و لو بطريقة غير مباشرة للهيئات المحلية بسلطة إصدار قرارات تنظيمية لورود النص بالصفة العمومية.

إن كان الدستور الجزائري لا يعترف للجماعات الإقليمية بسلطة ممارسة الإختصاص التنظيمي بموجب نص صريح منه، فماذا عن النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية، هل هناك ما يعكس حقيقة وجود هيئات محلية تتمتع بسلطة خلق قواعد قانونية تحمل طابعاً تنظيمياً؟.

2- التشريع كمصدر لعنصر الإختصاص.

يعد التشريع مصدر أساسي لعنصر الإختصاص في القرار الإداري فهو يحدد العديد من الإختصاصات، حيث يتضمن القواعد القانونية التي تقرها السلطة التشريعية في الدولة، ويستند خضوع الإدارة للتشريع إلى سببين رئيسيين هما¹:

1- سبب ذوطابع سياسي: إن القانون يعبر عن إرادة الشعب فهو يصدر عن ممثليه، فلا يجوز للإدارة مخالفة القانون الذي صدر بإسم الشعب من لوائح أو إجراءات فردية حتى و لو لم تكن تنفيذاً لقانون قائم.

2- سبب ذوطابع فني: يتعلق بطبيعة إختصاص كل من السلطة التشريعية والتنفيذية فالسلطة التشريعية تصدر قواعد قانونية عامة و مجردة التي يحتاج تطبيقها لقواعد تفصيلية لتطبيقه، تعد مهمة للإدارة.

¹.حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، د م ج، د د ن، الإسكندرية، 2004، ص 176.

فالقانون هو المصدر الذي تستمد منه الإدارة سلطتها، و يحدد إختصاصاتها ومسؤولياتها، كما يعتبر الأساس الذي تستمد منه مشروعية تصرفاتها، لذلك يعتبر من المصادر الأساسية لعنصر الإختصاص بعد الدستور، فهو يحدد إختصاصات كل الأجهزة الإدارية مركزية كانت أو لامركزية.

بإستقراء النصوص القانونية وخاصة القوانين المتعاقبة و المتعلقة بالولاية والبلدية وكذا بعض النصوص التنظيمية، يتبين أن المشرع يعترف لهما بممارسة الإختصاص التنظيمي.

إن الحديث عن إستقلالية الجماعات الإقليمية في إصدارها للقرار التنظيمي يعني البحث عن مسألة إمتلاك كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي لسلطة إصدار قرارات تنظيمية من خلال الإعتراف التشريعي و تحديد القانونين سالف الذكر رقم 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية و الولاية سالف الذكر على التوالي.

فإذا ما تعلق الأمر بقانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر، نجده قد منح لرئيس البلدية سلطة ممارسة الإختصاص التنظيمي في العديد من النصوص القانونية، ومثال ذلك المادة 96 منه التي قضت بأنه: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد: الأمر بإتخاذ تدابير خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته"، فهذا دليل واضح على تمتع رئيس المجلس الشعبي بسلطة سن التنظيمات في إطار إحترام مبدأ المشروعية.

كذلك نجد نص المادة 99 من نفس القانون نصت على أن تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر واحد (1) إبتداء من تاريخ إرسالها إلى الوالي و في حالة الإستعجال، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات بعد أن يعلم بها الوالي.

و تتضح السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أكثر من خلال المرسوم رقم 81-267¹ المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية، من خلال المادتين 14 و 16 من نفس المرسوم² فإذا كان هذا المرسوم يحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه من ناحية أخرى يعترف له بممارسة السلطة التنظيمية.

أما بالنسبة لقانون الولاية رقم 12-07 سالف الذكر و ما تعلق بممارسة الاختصاص التنظيمي، تشير المادة 124 منه إلى أن الوالي يصدر قرارات لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و ممارسة السلطات المحددة في قانون الولاية خاصة ما تعلق بالفصلين الأول و الثاني منه، و ما يؤكد ذلك ما ورد في المادة 125 من نفس القانون، المتعلقة بممارسة الوالي لعملية نشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعاً عاماً و في الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين...".

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر، تحديداً المادة 100 منه نجد أنها قد صرحت بإمكانية إتخاذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكنية العامة و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، لاسيما ما تعلق بالعمليات الانتخابية، الخدمة الوطنية، و الحالة المدنية.

¹ المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 12 ذي الحجة 1401 الموافق لـ 10 أكتوبر 1981، يتعلق بتحديد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر، ج ج د ش عدد 41، صادرة بتاريخ 15 ذو الحجة 1401 الموافق لـ 13 أكتوبر 1981، ص 1422.

² نصت المادة 14 من نفس المرسوم على أنه: " يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول بهكل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك"، كما نصت المادة 16 منه على أن: " يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي، تنظيم العروض الفنية العمومية، ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطائها صبغة تضمن الطمأنينة العمومية.

و بالتالي، فإن الوالي وفقا لهذه النصوص القانونية دور كبير و فعال في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي، فقد منح المرسوم 83-373¹ المؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات الوالي في مجال الأمن و المحافظة على النظام العام مجالا واسعا لممارسة السلطة التنظيمية وفقا لما قضت به المادة 2 منه، التي ألزمت الوالي باتخاذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر الحماية للأشخاص و الممتلكات و كذا سير المصالح العمومية سيرا عادياً و منتظماً حسب سير الأعمال الإقتصادية و الإجتماعية. إضافة إلى نص المادة 4 من نفس المرسوم التي جاء في مضمونها ما يلي: " يحل الوالي عند الحاجة محل المجلس الشعبي البلدي و يتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي".

فآلية تنفيذ هذه القوانين و النصوص تأخذ قالب القرارات الإدارية الولائية وفقاً لما قضت به المادة 124 من نفس القانون، حيث جاء في مضمونها مايلي: " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و ممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول و الثاني من هذا الباب".

3- التنظيم أو اللوائح كمصدر لعنصر الاختصاص.

يعتبر التنظيم مصدراً أساسياً لتحديد إختصاصات بعض الموظفين سواء على المستوى المركزي بغض النظر عن الشكل الذي يتخذه (مرسوماً رئيسياً أو تنفيذياً).

فالتنظيم عبارة عن قواعد عامة و مجردة تصدر عن السلطة التنفيذية في صورة لوائح إدارية و عليه، تعد القرارات التنظيمية أعمالاً تشريعية من حيث الموضوع لتضمنها قواعد قانونية تطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها (تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم)، إلا أنها تختلف عن التشريع من حيث الشكل لصدورها عن السلطة التنفيذية²، كما تنقسم اللوائح إلى قسمين

¹. المرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق لـ 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج ر، ج ج د ش، عدد 22، صادرة بتاريخ 18 شعبان 1403 الموافق لـ 31 مايو 1983، ص 1535.

². بنار سردار الزهدي، المرجع السابق، ص 62.

وفقاً لظروف الإلتجاء إليها، فهناك لوائح يتطلبها السير العادي للإدارة، و هناك لوائح إستثنائية لا تصدر إلا في حالات الضرورة¹.

و بذلك فإنه قد يكون مصدر الإختصاص القرارات التنظيمية المحلية التي تعتبر مجرد عمل قانوني يشبه القانون في كونه عاماً و مجرداً ، و من الأمثلة التي يمكن أن نوردها على القرارات التنظيمية التي تصلح أن تكون مصدراً لممارسة الإختصاص المرسوم الرئاسي رقم 44-92 سالف الذكر يعطي للوالي صلاحيات واسعة في المحافظة على النظام العام و الأمن العام فبموجب المادة 4 منه يختص الوالي في حدود دائرته الإقليمية بإتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام بموجب قرارات إدارية تنظيمية، وبالرجوع إلى المادة 6 من نفس المرسوم، فإن وضع حالة الطوارئ تخول للوالي على إمتداد تراب ولايته سلطة القيام بـ:

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة،
- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة وتوزيعها،
- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين،
- المنع من الإقامة أووضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أوسير المصالح العمومية،
- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به، أو غير شرعي، ويشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة،
- الأمر إستثنائياً بالتفتيش نهاراً أو ليلاً.

ثانياً: المصادر غير المكتوبة (غير المباشرة) لعنصر الإختصاص.

تتمثل القاعدة العامة في أن يباشر الشخص أوالجهة الإدارية إختصاصاتها بنفسها إذا ما عهد إليها الدستور أو القوانين أو اللوائح بذلك، و لا يجوز التنازل عنها لغيرها وإلا يعتبر ذلك تخلي عن الواجبات المهنية المكلفة بها، إلا أنه و في حالات يجوز

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 372.

للشخص أو الهيئة التنازل عن بعض الإختصاصات تطبيقاً لمبدأ سير المرفق العام بانتظام وبإضطراد وفقاً لأنظمة قانونية محددة.

تتمثل هذه الأنظمة في التفويض، الإنابة و الحلول، مع خضوع كل منها إلى شروط سنورها فيما يلي:

1- التفويض كمصدر للإختصاص:

التفويض في الإختصاص الإداري وسيلة أو تقنية وجدت لتطوير العمل الإداري و أدائه بفاعلية، كما يعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري غرضه تخفيف العبء عن الأصل ليتفرغ لمهام جوهرية، فهو عمل إداري في حد ذاته، مؤقت، أملتته ظروف و طبيعة العمل¹، كما يعتبر إستثناء من الأصل بحيث يفترض في الأصل ممارسة الإختصاصات المنوط بها و لكن بإمكانه تفويض جزء من إختصاصاته لمروؤوسيه.

و من جملة التعاريف التي قيلت بشأن التفويض مايلي:

لفظ التفويض في اللغة من فوض إليه الأمر وتفويزاً رده إليه، و تفاوض الشريكان في المال أي إشتراكاً فيه، أجمع و تفاوض القوم في الأمر، أي فاوض بعضهم بعضاً كما قيل فوض إليه الأمر، أي صيره إليه و جعله الحاكم فيه².

و هو أن يعهد صاحب الإختصاص الأصل إلى شخص أو هيئة أخرى بممارسة بعض إختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك³.

¹ خضار يمينة، تفويض الإختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية المجلد 2، عدد 1، جامعة باتة 1، 2015، ص 346.

² لسان العرب لابن منظور، مادة فوض، القاهرة، دار المعارف، المجلد 5، د.ت، ص 3485، نقلاً عن: محمد بن عبد الله العثمان، تفويض السلطة وأثره على كفاءة الأداء، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية (منشورة)، قسم العلوم الإدارية، 2003، ص 41.

³ هيمن فؤاد رحيم الطالباني، المرجع السابق، ص 99.

كما يعرفه الدكتور "سليمان الطماوي" بأن "يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر، و أن القاعدة المقررة في النظام الفرنسي، أن تفويض السلطة يجب أن يكون دائماً جزئياً و أن تفويض السلطة بتمامها مخالف للقواعد العامة"¹.

و يقصد به أيضا "قيام الرئيس الإداري بنقل جزء من اختصاصاته الوظيفية المستمدة من القانون إلى واحد أو أكثر من مرؤوسيه دون أن يتخلى عن هذه الاختصاصات من حيث المسؤولية"²، حيث يمكن التمييز بين التفويض في الاختصاص الذي يقوم على ممارسة الاختصاص ذاته، و بين التفويض في التوقيع الذي يقتصر على مجرد التوقيع لبعض الوثائق و المستندات بدلاً من صاحب الاختصاص الأصيل، مع احتفاظ هذا الأخير بإصدار القرارات الداخلة في اختصاصاته، و من أمثلة ذلك مانصت عليه المادة 126 من القانون الولائي رقم 07-12 سالف الذكر على أنه: "يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها".

و ذات الأمر ينطبق على رئيس المجلس الشعبي البلدي، فبالرجوع إلى أحكام المادة 40 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر، نصت صراحة على إمكانية هذا الأخير تفويض إمضاءه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة إليهم.

بالنظر إلى كون أن التفويض الإداري هو إجراء إستثنائي يلجأ إليه الأصيل، فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الضوابط، يؤدي عدم احترامها إلى عدم مشروعية قرار التفويض، إذ يشترط لصحته توافر مجموعة شروط أساسية تتعلق أساساً بـ:

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 308.

². خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، 2017، الجزائر، ص 25 وما بعدها.

أ- لا تفويض إلا بنص:

إن ممارسة موظفو الإدارة للإختصاصات المنوطة بهم لا تمثل حقاً يستطيعون التنازل عنه بل هي واجبات ملقى عليهم¹، إذ يتعين عليهم ممارسة إختصاصاتهم بأنفسهم، و لكن بوجود نص صريح يجيز تفويض الإختصاص لأشخاص أو هيئات إدارية أخرى فيكون لهم الحق في ممارسة هذا الإختصاص في الحدود التي رسمها القانون.

و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-99² المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات والبلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و تحديداً في المادة 2 منه، قد نصت على أنه: "يمكن أن تمنح لكل مسئول مصلحة، سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

و في هذا الإطار يتلقى مسئول المصلحة تفويضاً بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

إلا أنه و بالمقابل، فإنه يترتب على عدم وجود نص قانوني يجيز التفويض أو وجود نص قانوني يمنعه أو يحضره، بطلان و عدم مشروعية التفويض و القرارات الإدارية الصادرة عنه. مما يعني أن الجماعات المحلية مشمولة بهذا المبدأ.

ب - أن يكون التفويض جزئياً:

الأصل أن يقوم الموظف بممارسة إختصاصاته كاملة لكنه إذا ما أراد أن يفوض لأحد رؤوسيه ممارسة هذا الإختصاص، فإنه لا يكون إلا جزئياً و من ثم فإن التفويض الكلي غير

¹خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان 1997، ص 158.

²المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 1 رمضان 1410 الموافق ل 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، ج ج د ش، عدد 13، الصادرة بتاريخ 2 رمضان 1410 الموافق ل 28 مارس 1990، ص 443.

جائز و غير مسموح به قانوناً¹، فهو باطل كونه يؤدي إلى تكليف المفوض إليه أعباءً مضاعفة حيث سيباشر أعباء وظيفته الأصلية إلى جانب الإختصاصات الجديدة، و هذا من شأنه أن يعرقل أداء العمل الإداري لا أن يزيد من فاعليته.

لذلك، فإن النصوص القانونية تستخدم "بعض" أو "جزء" للدلالة على أن يكون التفويض جزئياً أو أن تنص على إختصاصات محددة يمكن لصاحب الإختصاص الأصيل أن يفوضها إلى أحد مرؤوسيه، و بهذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 77 من قانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر، على أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية إستلام تصريحات الولادة و الزواج والوفيات و تسجيل جميع الوثائق و الأحكام الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه، على أن يرسل قرار التفويض إلى الوالي و النائب العام لدى مجلس القضاء المختص.

ج - عدم جواز تفويض التفويض:

ينبغي لكي يكون التفويض صحيحاً بالإضافة للشرطين السابقين، لا يجوز للمرؤوس الذي فوض إليه الإختصاص أن يفوض غيره في القيام به و أن التفويض على التفويض اللاحق مخالف للقانون²، فينبغي أن يكون الإختصاص المفوض من قبيل الإختصاصات الأصلية للمفوض و ليست من الإختصاصات المفوضة.

د - لا تفويض في المسؤولية:

إذا كان للمفوض أن يفوض بعض إختصاصاتها الأصلية، فإن هذا التفويض لا يشمل تفويض مسؤولية الإختصاصات المفوض بها، و هو ما يعبر عنه بـ "لا تفويض في المسؤولية" لا يعني ذلك أن الرئيس الذي يفوض لمرؤوسيه ممارسة بعض إختصاصاته بأنه يتخلى عن المسؤولية، بل يظل مسؤولاً عن الإختصاص المفوض إلى جانب المفوض إليهم.

¹. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009، ص 123.

². إبراهيم أحمد فراحي، التفويض الإداري دراسة مقارنة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2019، ص 120.

على أساس ما سبق ذكره، يمكن القول بأنه إذا توافرت الشروط السابقة، فإن القرار الصادر عن المفوض إليهم سليم لصدوره من مختص. أما إذا تخلف أحدها فالقرار الصادر غير مشروع لصدوره من غير مختص، ذلك أن تفويض الاختصاص يكون بقرار من صاحب الاختصاص الأصلي ثم إن إنهاءه يكون منه أيضا أو بإنهاء الموضوع الذي تم التفويض فيه أو بإنهاء المدة المحددة.

2- الحلول كمصدر لعنصر الاختصاص.

إذا كان التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بنقل بعض من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى مرؤوسيه وفقاً للشروط القانونية المقررة لذلك، فإن الحلول يقصد به الحالة التي قد يقوم بصاحب الاختصاص الأصلي مانع يحول بينه وبين مباشرة اختصاصاته فقد يتغيّب الأصلي أو يصاب بعجز دائم، أو يكون بسبب الوفاة أو إستقالة الأصلي، فيحل محله في ذلك مرؤوسيه حسب النصوص القانونية للمرفق العام أو الوظيفة¹، لأن الحلول كالتفويض لا يكون إلا بناءً على نص يقرره، وهو خلاف التفويض والإنابة، متى وجد سببه يتم بقوة القانون دونما حاجة إلى صدور قرار²، كما أن الحلول يكون كاملاً ويشمل كل اختصاصات الأصلي، وينتهي بقوة القانون متى زال سببه، شأنه في ذلك شأن الإنابة، أو بتعيين آخر مكانه³.

فإذا ما تراخى المرؤوس أو امتنع عن إتخاذ قرار أو تصرف كان ينبغي أن يتخذه، فإنّ تحقيق للرئيس أن يحل محله ضمناً للسير الحسن للعمل الإداري حيث يعتبر الحلول هنا صورة من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس والتي تعتبر مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية في حال إذا ما كان الرئيس الإداري يتمتع بسلطة الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس⁴.

¹. خالد بلجيلالي، المرجع السابق، ص 27.

². هيمن فؤاد رحيم الطالبي، المرجع السابق، ص 138.

³. سمير عبد الله سماعة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 42، عدد 2، 2015، ص 786.

⁴. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج 1، د م ج، مصر، 1996، ص 175.

أما بالنسبة لحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، فيكون كذلك إذا إمتنعت إحدى هذه الجهات على إتيان تصرف معين يلزمها القانون به فيجوز لجهة الوصاية أن تحل محل الجهات اللامركزية فيما إمتنعت هذه الأخيرة عن القيام به.

و من أمثلة ذلك، ما قضت به المادة 169 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر التي نصت على أنه: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزاً فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

بخصوص إستعمال سلطة الحلول على مستوى البلدية من قبل الوالي بإعتباره الجهة الوصية و من ذلك على سبيل المثال المادة 100 من قانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر، التي جاء في مضمونها: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية و الحالة المدنية"، إضافة إلما قضت به المادة 101 من نفس القانون التي نصت على أنه: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن للوالي، بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار". و طبيعة قرارات الوالي في هذا الصدد تعتبر قرارات تنظيمية.

و بهذا، فسلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست في جميع الحالات، بل هناك حالات محددة لممارستها و تبقى من إختصاص الوالي وحده، و تعد بمثابة أعمالا إستثنائية قد يقوم بها.

3- الإنابة كمصدر للاختصاص.

إلى جانب التفويض و الحلول، هناك أيضا مصدر غير مباشر يؤدي إلى ممارسة الاختصاص من غير صاحب الاختصاص الأصل، و هو ما يعرف بالإنابة.

يقصد بها أن تصدر جهة إدارية أو الرئيس الإداري الأعلى قرار بتعيين أحد الأشخاص لممارسة اختصاصات شخص آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاوله الأعمال المنوطة به لمرض أو سفر إلى الخارج حتى يعود الأصل الغائب أو يتم تعيين موظف آخر مكانه¹.

فالإنابة تكون بموجب قرار من الرئيس ولا تحتاج إلى نص يقرر إجازتها، كما أنها تكون شاملة لكل الاختصاصات ويتحمل كل المسؤوليات التي تقع على عاتق الأصل الغائب وتنتهي بعودته أو بتعيين نائب آخر².

و قد عرفها الدكتور "سامي جمال الدين" بأنها "وجود مانع مؤقت أو دائم يعوق الأصل ويحول بينه وبين ممارسته لإختصاصاته، فتتصدى سلطة أخرى غير الأصل و هي غالباً السلطة الأعلى منه مرتبة بتعيين آخر ينوب عنه ليتولى مباشرة اختصاصاتها إلى أن يزول هذا المانع³.

فالإنابة تكون لغياب الأصل بسبب مانع يحول بينه و بين تأديته لمهامه إضافة إلى أن النص القانوني الذي يرخص الإنابة لا يحدد شخصاً معيناً لممارسة اختصاصات الأصل الغائب، بينما في الحلول نجد النص المرخص بذلك يبين مباشرة الشخص الذي يحل محل الأصل⁴.

و بهذا الصدد يمكن الإشارة إلى نص المادة 63 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر التي جاء فيها: " يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهده و هو ملزم

¹. سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 138.

². خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص 31.

³. بنار سردار الزهدي، المرجع السابق، ص 93.

⁴. عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 90.

بالإقامة على إقليم الولاية. في حالة مانع مؤقت، يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لإستخلافه في مهامه. إذا إستحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس، و إن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس".

أما على مستوى البلدية، نصت المادة 72 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر التي نصت على أنه: "يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الإنتخابية. يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس. إذا إستحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، و إن تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي".

و للإشارة، فإن القيمة القانونية للقرارات الإدارية سواء صدرت عن النائب أو الحال هي نفس القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن صاحب الإختصاص الأصيل، كما أن كلاهما يتمتعان بكل صلاحيات و إختصاصات الأصيل، و يتم اللجوء إليهما (الحلول و الإنابة) في حالة غياب الأصيل لسبب من الأسباب أو حصول مانع له حال دون ممارسته لإختصاصاته، و ذلك تجنباً إلى وضعية شغور مؤقت أو فراغ في الوظيفة¹.

و يكمن الإختلاف بينهما في أن، الحلول يكون بحكم نص قانوني و لا حاجة لصدور قرار إداري، لأن الحلول محدد مسبقاً بموجب القانون، و في حال صدور قرار إداري، فإنه يكون كاشفاً لا منشئاً، في حين الإنابة غير محددة مسبقاً، مما يتطلب صدور قرار إداري من السلطة العليا لتعيين النائب، و يكون القرار هنا منشئاً لا كاشفاً.

الفرع الثاني: صور الإختصاص.

تتمتع الإدارة أثناء ممارستها لوظائفها بالعديد من الإمتيازات منها السلطة التقديرية، بغية مراعاة الظروف لتحقيق الصالح العام، فإن ترك المشرع للإدارة حرية الإختيار لتتخذ قراراتها بمحض إرادتها فيكون لها السلطة التقديرية في مزاولة

¹. خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 175.

إختصاصاتها دون قيود وإن حدد المشرع شروطاً و ضوابط، فينبغي على الإدارة إتباعها عند مباشرة إختصاصاتها، فتكون سلطتها في هذه الحالة سلطةً مقيدة حتى لا تكون أعمالها سلبية تهدد حقوق الأفراد.

و عليه، يمكن تقسيم الإختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية إلى إختصاص مقيد و آخر تقديري، كما يمكن تقسيم الإختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بتصرف إداري إلى إختصاص منفرد و آخر مشترك.

أولاً: الإختصاص المقيد و الإختصاص التقديري.

1- الإختصاص المقيد:

يكون الإختصاص في إتخاذ القرار الإداري مقيداً، عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تمتع فيه بحرية التصرف و سلطة التقدير، لأن النظام القانوني قد وضع أسس و تفاصيل و ظروف التصرف بصورة ملزمة و لم يترك مجالاً للتقدير فيه فيكون الإختصاص عندئذ إختصاصاً مقيداً¹.

عندما تمارس الإدارة إختصاصاً مقيداً، يكون المشرع فيه قد حدد الشروط لإتخاذها قراراً مقدماً²، أي أنه يتحتم على الإدارة عند توافر شروط معينة لإصدار قرار معين، دون أن يكون لها حرية الإمتناع في ذلك، و القانون هو الذي يفرض على الإدارة الحل الذي عليها إتباعه، و يقصد بالقانون ليس فقط ما يرد بين طيات النصوص القانونية التشريعية فحسب وإنما يقصد به المعنى العام، ليشمل مجموعة القواعد التي يقرها القضاء الإداري بما يتضمنه من قيود و شروط ترد على نشاط الإدارة³.

¹. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، د م ج، الجزائر، 2002، ص 119.

². مصطفى محمود شريف الزنكة، القرار الإداري بين الإختصاص المقيد والسلطة التقديرية، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017، ص 66.

³. محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص 230.

و بالرجوع إلى القانون الحالي للولاية، نجد بأن الوالي سلطاته مقيدة إذا ما تعلق الأمر بمداولات المجلس الشعبي الولائي، فإنه ملزم بإصدار قرارات إدارية كانت فردية أو تنظيمية تتضمن مواضيع مداولات المجلس كما أنه ملزم بتنفيذ كل القرارات الواردة في الفصل الأول و الثاني منه.

أما عن القانون البلدية الحالي، فقد أشارت المادة 95 منه إلى إختصاص رئيس المجلس الشعبي بتسليم رخص البناء والهدم والتجزئة في صورة قرارات إدارية ذات طابع تنظيمي حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم بهما، كما أنه يلزم بالسهر على إحترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي و المعماري على كامل إقليم البلدية.

2- الإختصاص التقديري:

تتمتع الإدارة بالإختصاص التقديري في إصدار قراراتها الإدارية، عندما لا يتعرض القانون أوالتنظيم بالتفصيل لأركان و شروط التصرف، حيث تعرف السلطة التقديرية بأنها " تتمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس إختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير في إتخاذ التصرف أو الإمتناع عن إتخاذه على نحو معين أو إختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف أو السبب الملائم له، أو في تحديد محله"¹.

فوفقاً لهذا المفهوم فإن الإدارة تكون حرة في إتخاذ القرار أو الإمتناع عن إتخاذه ما دام أن القانون لا يفرض عليها مُقدماً سلوكاً معيناً تنتهجه إتجاه حالة معينة، فهذا يعني أن القوانين تركت للإدارة الحرية في إتخاذ القرار الذي تراه ملائماً وفق تقديرها للظروف المحيطة، و هذه الحرية ليست مطلقة و إنما تحدّها قيود كقيد السبب و الغاية.

و من تطبيقات ذلك، يمكن للوالي بعد تسليم رخصة السياقة، أن يأمر بإجراء فحص طبي في حالة ما يتوفر على معلومات تمكنه من تقدير أن الحالة البدنية لصاحب الرخصة لا

¹.عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 119.

تتلاءم و إبقاء رخصة السياقة هذه ، على أن يجرى الفحص الطبي وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة 185 من المرسوم التنفيذي رقم 04-381¹ المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-376² المؤرخ في 12 نوفمبر 2011 حتى يقرر الوالي إما تعليق رخصة السياقة أو إلغائها وإما تغيير صنف هذه الرخصة وفقا لما جاء في المادة 187 منه.

ثانيا: الإختصاص المنفرد أو المستقل والإختصاص المشترك.

1- الإختصاص المنفرد أو المستقل:

قد يعترف القانون أو التنظيم لجهة إدارية معينة سلطة إصدار القرار الإداري بصورة ذاتية وهذا هو الأصل، فعندما يمارس رجل السلطة الإدارية أو السلطة المختصة في إتخاذ القرار الإداري بصورة منفردة و مستقلة و لا يشاركه في ذلك أي جهة أو سلطة أخرى، فيكون عندئذ الإختصاص منفرداً أو مستقلاً، فالإختصاص المنفرد في هذه الحالة يأخذ صورة القرار الفردي كأن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار تفويض بالإمضاء للأمين العام للبلدية قصد التوقيع على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية كما جاء في نص المادة 129 فقرة أخيرة من القانون الحالي للبلدية.

2- الإختصاص المشترك:

إن المشرع الجزائري و تحقيقاً لمقاصد موضوعية يرمي إليها، قد يفرض على جهة إدارية معينة الإشتراك مع جهة أخرى لإصدار قرار إداري واحد بخصوص مسألة واحدة بإشتراك سلطات معينة، و مثال ذلك المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة

¹. المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المؤرخ في 15 شوال 1425 الموافق لـ 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور

عبر الطرق، ج ر، ج ج د ش، عدد 76، الصادرة بتاريخ 15 شوال 1425 الموافق لـ 28 نوفمبر 2004، ص 6.

². المرسوم التنفيذي رقم 11-376، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1432 الموافق لـ 12 نوفمبر 2011، يعدل ويتمم

المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر، ج ج د ش، العدد 62، صادرة بتاريخ

24 ذو الحجة 1432 الموافق لـ 20 نوفمبر 2011، ص 5.

والتعمير ، تبعاً لأهمية البلدية أو البلديات، يكون بموجب قرار مشترك حسب الحالة بين الوزير المكلف بالتعمير مع وزير أو عدة وزراء بالنسبة للبلديات أو مجموعة بلديات التي يفوق عدد سكانها 200.000 ساكن و يقل عن 500.000 ساكن، حسب المادة 27 من القانون رقم 90-29¹.

و مما سبق ذكره، فإن الإختصاص هو صلاحية رجل الإدارة بما عُهد إليه في الحدود الموضوعية و الزمانية والمكانية التي وضعها القانون، و قدرته على إصدار قرارات إدارية يعتد بها قانوناً لتؤثر في مراكز الأفراد المخاطبين بها بالإ إنشاء أو التعديل أوالإلغاء، هذه الأخيرة التي تتعدد في تقسيماتها، و سوف نكتفي بدراسة تقسيم القرارات الإدارية من حيث مداها كون الموضوع محل الدراسة ينصب على مدى إستقلالية الهيئات المحلية التنفيذية في ممارسة إختصاصها التنظيمي الذي يتجسد في صورة القرارات التنظيمية الصادرة عن الوالي و عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثاني: مظاهر ممارسة الجماعات الإقليمية لحقها في إصدار القرارات التنظيمية.

تتنوع القرارات الإدارية تنوعاً كبيراً حسب الزاوية التي ينظر منها، فمن حيث مداها أوعوميتها، تنقسم إلى قرارات تنظيمية تخاطب جماعة غير محددة من الناس، وقرارات فردية تخاطب فرداً معيناً بذاته.

و بما أن هذه الدراسة تتعلق بالإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية فسوف يتم تسليط الضوء على القرارات التنظيمية محل الدراسة من حيث التطرق إلى التعريف بها، تمييزها عن القرارات الفردية لإحتمال الخلط بينهما ثم نختم هذا المبحث بالتطرق إلى أنواعها.

¹. القانون رقم 90-29، المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 1 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير ج ر، ج ج د ش، عدد 52، صادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 2 ديسمبر 1990، ص 1652.

المطلب الأول: مفهوم القرار التنظيمي للجماعات الإقليمية .

إن القرارات الإدارية من حيث موضوعها تتعلق كلها بتنظيم حياة الأفراد والجماعات و سلوكهم داخل المجتمع، و قصد تحقيق هذا الهدف قد يتضمن القرار قاعدة عامة لتنظيم سلوك الأفراد.

و في هذه الحالة يقال عن القرار أنه قرار تنظيمي، و قد يتضمن أمراً أو ترخيصاً يحدد حقوق و واجبات فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم و في هذه الحالة يدعى القرار بأنه قرار فردي¹.

الفرع الأول: تعريف القرار التنظيمي.

يقصد بالقرارات الإدارية التنظيمية تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة، و ملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، و يعرفها الدكتور " سليمان الطماوي" بأنها "تلك القرارات التي تتضمن قواعد ملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد و لا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم"². و تعرف بأنها "القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة تنطبق هذه القرارات على عدد من الأشخاص ليسوا محددين بذواتهم، كقرار تنظيم المرور أو الأسواق مثلاً"³.

من بين التعريفات هناك من يقصد بها تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة و ملزمة، تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد إذا توفرت شروط تطبيقها و هي لا تستنفذ موضوعها لمجرد تطبيقها على حالة معينة أو فرد معين، بل تظل قابلة للتطبيق كلما توافرت الشروط اللازمة لذلك⁴.

¹. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط 2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 113.

². سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 452.

³. ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، دروب للنشر والتوزيع، الأردن، د ط، د س ن، ص 161.

⁴. عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 44.

و يعتبر القرار تنظيمياً إذا كان منشأً لقاعدة عامة و مجردة، ويعد كذلك إذا خاطب أفراد غير معينين بذواتهم بل بصفاتهم و لا واقعة بذاتها كاللوائح الإدارية بجميع أنواعها، لأنها تتضمن قواعد عامة تطبق على كل من تتوافر فيهم شروط معينة، أو على من يوجد في ظروف معينة كلما توافرت تلك الشروط أو الظروف¹.

و هناك من يرى بأنها تلك القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة و مجردة، و لا تتعلق بشخص محدد أو أشخاص أو شيء أو حالة معينة على سبيل التحديد، و إنما بمسائل أو موضوعات متجددة تحدد بأوصافها و شروطها، لذلك فهي لا تختلف عن القانون إلا من حيث صدورها عن الإدارة².

فالقرارات الإدارية التنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على كل مركز قانوني تتوافر فيه شروط هذه القاعدة³، كصدور قرار عن الوالي يقضي بمنع دخول الشاحنات إلى وسط المدينة من الساعة الثامنة صباحاً إلى الساعة الثامنة ليلاً.

إن القرار الإداري التنظيمي يحافظ على طبيعته سواء خاطب طائفة محددة مادام أعضائه غير محددين بذواتهم وأسمائهم، أو كان المخاطب بالقرار معين بالذات وقت صدور القرار أو في فترة من فترات تطبيقه و أن التطبيق ليس مقصوراً عليه وحده فقط، كصدور قرار يبين حقوق مدير مؤسسة و واجباته، فالقرار هنا يعد قراراً تنظيمياً حتى و لو كان المدير معروفاً باسمه وقت صدور القرار، لأن هذا القرار لم يصدر ليطبق عليه وحده و إنما يشمل كل من يشغل مركز مدير مؤسسة في أي وقت كان و هو المقصود بالعمومية، أما التجريد في وصف القرار التنظيمي، فيقصد به أن القرار لا يستنفذ و لا ينتهي لمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها وإنما يسري بتجدد الحالات التي تقع لاحقاً أو مستقبلاً⁴.

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، شركة ناس للطباعة، الإسكندرية، 2008، ص 186.

². عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف للطباعة، الإسكندرية، 2004، ص 99.

³. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف للطباعة، الإسكندرية، 1991، ص 501.

⁴. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د د ن، د ب ن، د س ن، ص 252.

من جملة التعاريف السابقة، يتبين بأن القرارات التنظيمية أو اللائحية هي قواعد عامة و مجردة تصدر عن الإدارة، يطلق عليها إسم التشريع الفرعي لتضمنها قواعد عامة و مجردة تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، فالقرارات التنظيمية تكتسي أهمية بالغة في حياة الأفراد والإدارة معاً، لما تنطوي عليه من مزايا و تعدد في الأنواع يجعلها تتميز عن غيرها من القرارات المشابهة لها، لذلك ينبغي إزالة اللبس و الغموض عن هذه المفاهيم حتى يتحدد معناها، و هو ما سيتم تناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تمييز القرارات الإدارية التنظيمية عن القرارات الإدارية الفردية.

للتفرقة بين اللوائح الإدارية و القرارات الفردية نتائج بالغة الأهمية، ترجع إلى الطبيعة التشريعية للقرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) التي تعد قوانين وفقاً للمعيار الموضوعي لتضمنها قواعد عامة و مجردة كالقوانين، و لكنها قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي المأخوذ به في التمييز بين القوانين و القرارات الإدارية¹.

فالقرار الإداري الفردي هو كل قرار لا يضع قاعدة عامة، بل ينشئ مركزاً قانونياً خاصاً بفرد معين بإسمه و بذاته لا بصفته، أي أنه يخاطب شخصاً طبيعياً معروفاً باسم، كما قد يكون شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام².

فالقرارات الإدارية الفردية هي تلك القرارات التي تخاطب فرداً أو أفراد معينين بذواتهم مهما كان عددهم أو طبيعتهم (شخص طبيعي أو معنوي) كقرار تعيين موظف أو فصله، أو قرار يتضمن ترقية مجموعة أساتذة إلى رتبة أستاذ التعليم العالي، أو قرار إداري يتضمن الإعلان عن قائمة المترشحين الناجحين في مسابقة ما، أو كأن يقوم رئيس مجلس شعبي بلدي بإصدار قرار هدم بناية، أو قرار يتضمن تسليم رخصة بناء.

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 455 و 456.

². محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، ص 201.

فالقرار الإداري الفردي يستنفذ مضمونه لمجرد تطبيقه على حالة أو حالات أو فرد أو أفراد معينين فيه. و عليه، القرارات الإدارية التنظيمية و رغم أوجه الشبه بينها و بين القانون من الناحية الموضوعية، قرارات إدارية تشترك مع القرارات الفردية في الكثير من الجوانب، إلا أن النوعين يختلفان في جوانب أخرى، و تبرز أهمية التمييز بينهما في النقاط التالية:

أولاً: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث الحجية.

يعتبر القرار التنظيمي أعلى درجة في هرم تسلسل النصوص الفرعية أو اللائحية الصادرة عن الإدارة، فالقرار التنظيمي يسمو دائماً عن القرار الفردي بإعتباره يتضمن قواعد عامة و مجردة وما يترتب عن ذلك، هو أن القرار الفردي يجب أن لا يخالف الأحكام التي جاء بها القرار التنظيمي و إلا أصبح غير مشروع¹.

ثانياً: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث طرق الطعن وإجراءاته.

تختلف طرق الطعن و إجراءاته و الجهة القضائية المختصة للقرار فردي عن القرار التنظيمي حسب الحالة. فإذا كان القرار تنظيمياً، فإن الجهة القضائية المختصة هي مجلس الدولة و قبل مقاضاة الجهة المركزية يتم تقديم تظلماً رئيسياً أو ولائياً، كما يجب الاستعانة بمحامي معتمد لدى مجلس الدولة، أما إن كان القرار فردياً و صادر عن إدارة محلية أو إدارة مرفقية فإن الإختصاص القضائي يؤول للمحاكم الإدارية².

ثالثاً: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث مجال

التطبيق أو المخاطب بالقرار الإداري.

تسري القرارات الإدارية الفردية على فرد معين بالذات أو أفراد أو حالة معينة بالذات بينما القرارات التنظيمية تطبق على كل الحالات التي تنطبق عليها بغض النظر عن ذواتهم، و لما

1. بركات أحمد، المرجع السابق، ص 52.

2. عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 77.

كانت القرارات التنظيمية تتضمن قواعد عامة و مجردة، فإن الطريقة الاعتيادية لإعلانها إلى المخاطبين بها هي نشرها بوسيلة تمكن أصحاب الشأن أو عامة الناس من الإطلاع عليها، من خلال نشرها في الجريدة الرسمية بالنسبة للمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والمراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول و كذا قرارات الوزراء، و من ثم فإنها تخضع لنفس قاعدة سريان التشريعات الصادرة عن البرلمان وفقا لما جاء في نص المادة 4 فقرة 01 من القانون المدني رقم 75-58 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 07-105 المؤرخ في 13 ماي 2007، التي تنص على أنه: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداءً من يوم نشرها في الجريدة الرسمية".

أما بالنسبة للقرارات التنظيمية التي يصدرها الوالي فهي تنشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية وفقا لنص المادة 3 من المرسوم رقم 81-157² المؤرخ في 18 جويلية 1981 كما ألزمت المادة 8 منه الولاية بإيداع نسخة من نشرة القرارات لدى وزارة الداخلية، الأمانة العامة للحكومة، النيابة العامة التابعة للمجلس القضائي المعني و دوائر الولاية و بلدياتها، حتى تعمم على مستوى إقليم الولاية من خلال دوائرها و بلدياته، و من ثم ضمان وصول علم القرارات التنظيمية التي يصدرها الوالي.

و عن القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس البلدية، فإنه حسب نص المادة 98 من القانون البلدي رقم 11-10 سالف الذكر، تلصق في المكان المخصص لإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية، و ذلك بعد إصدار وصل إستلامها من طرف الوالي.

¹ قانون رقم 07-05، مؤرخ في 25 ربيع الثاني 1428 الموافق لـ 13 مايو 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، ج ر، ج ج د ش، عدد 31، صادرة بتاريخ 25 ربيع الثاني 1428 الموافق لـ 13 مايو 2007، ص 3.

² المرسوم رقم 81-157، المؤرخ في 16 رمضان 1401 الموافق لـ 18 جويلية 1981، المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها، ج ر، ج ج د ش، عدد 29، صادرة بتاريخ 19 رمضان 1401 الموافق لـ 21 جويلية 1981، ص 983.

فإذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة القانونية و هي النشر، الإعلان أو التبليغ وعلم صاحب الشأن علماً يقينياً.

1- وسيلة النشر:

يعتبر نوع من أنواع الإشهار، و هو إجراء يعلم بوجود قرار إداري ينظم مسألة لا بد من العلم بها¹.

يعرف النشر بأنه " وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به و أسموه بالعلم الرسمي بالقرار"².

و جاء في تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية للنشر بأنه " إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار"³.

فالنشر معناه إعلام الجمهور بالقرار، فهولا ينشئ القرار، وعادة ما تُتبع هذه الوسيلة في المراسيم والقرارات التنظيمية لتطبيقها على عدد غير محدد وغير معروف مسبقاً، على أن يتم النشر كقاعدة عامة في الجريدة الرسمية، كنشر مرسوم رئاسي يتضمن تعيين والي ولاية بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس جمهورية طبقاً للمادة 01 المطة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 240-99 سالف الذكر، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

2- وسيلة الإعلان أو التبليغ:

يقصد بالإعلان تبليغ الأفراد بالقرار الإداري عن طريق الإدارة¹، هذه الأخيرة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار الإداري كقاعدة عامة، ما لم يحدد القانون وسيلة بذاتها.

¹. بركات أحمد، المرجع السابق، ص 104.

². عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 180.

³. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013/2012، ص 39.

و تعرف وسيلة الإعلان أو التبليغ بأنها " إخطار صاحب الشأن بالقرار بواسطة السلطة الإدارية المختصة، بأي طريقة كانت، ما دامت تكفل إيصاله إلى صاحب الشأن بطريقة مؤكدة عن طريق محضر أو بريد أو بالتسليم الشخصي و التوقيع عليه بالإستلام، و منه يبدأ ميعاد سريان الطعن بالإلغاء من تاريخ وصول الإعلان من تاريخ إرساله"².

فيتضح من خلال هاذين التعريفين بأن التبليغ أو الإعلان، هو إتباع الإدارة لطريقة تمكنها من إيصال القرار الإداري إلى المخاطب أو المخاطبين به، و هو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في قرارها الصادر في 04 فيفري 1986، و الذي جاء فيه " الإعلان (التبليغ)، هو الوسيلة الواجبة بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية على عكس القرارات التنظيمية التي يكفي للعلم بها النشر في الجريدة الرسمية"³، و لعل النتيجة المترتبة على هذا، هو أن الإدارة لا تحتج بالقرار الإداري الفردي الذي أصدرته إلا إذا قامت بتبليغه، فهذا الأخير يعد ضمانا قانونية للمخاطب به خاصة ما إذا كان القرار الإداري في غير صالحهم.

إن القاعدة المعمول بها فيما يخص القرارات الفردية هو التبليغ، لأنها تمس مراكز فردية ومحددة، بل أن مجلس الدولة الجزائري في قرار صادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 6 ديسمبر 1999 لم يعترف بتبليغ قرار إداري في المجال التأديبي بواسطة البريد الموصى عليه وفرض من خلال هذا الاجتهاد التبليغ بواسطة محضر رسمي⁴.

3- وسيلة العلم اليقيني:

لم يكتف القضاء الإداري بوسيلتي النشر والتبليغ للعلم بالقرارات الإدارية، بل أضاف لهما وسيلة ثالثة وهي وسيلة العلم اليقيني، والتي يقصد بها " أن يصل القرار الإداري إلى علم الأفراد

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 602.

². محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 306.

³. بركات أحمد، المرجع السابق، ص 112.

⁴. عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 78.

بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة"¹، بمعنى أنه متى قام الدليل القاطع على علم صاحب الشأن بالقرار بأية وسيلة من وسائل الأخبار، فإن العلم يقوم مقام التبليغ أو النشر و يترتب عليه أثره من حيث نفاذه في حق الأفراد المخاطبين به، و من حيث بدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء²، و عليه، فإن هذه الوسيلة لا تحقق علماً ظنياً أو إفتراضياً و إنما علماً يقينياً حتمياً نافياً للجهالة. و قد حرص القضاء الإداري الفرنسي على وضع شروط تطبيق هذه الوسيلة بإعتباره أول من إبتكرها، حيث تتلخص هذه الشروط في³:

أ - أن يحصل العلم بالقرار بغير طريقي النشر أو التبليغ:

يقصد بعدم قيام الإدارة بإتباع أسلوب نشر القرار أو تبليغه أيما كانت الأسباب التي دفعتها في ذلك كالتراخي من جانبها أو نسيانها أو كثرة الأعمال، بمعنى آخر أن قيامها بنشر القرار أو تبليغه يؤدي إلى عدم تطبيق هذه الوسيلة⁴، و في هذه الحالة يحصل العلم بالصدفة أو عن طريق شخص آخر أو كأن يتقدم صاحب الشأن بتظلم إداري...

و مما سبق، يتبين بأن هذه الوسيلة لا تنطبق فقط على القرارات الفردية بل و حتى القرارات الإدارية التنظيمية التي تجعل النشر كأداة للعلم بها و إن كانت أغلب تطبيقات هذه الوسيلة تتعلق بالقرارات الفردية. و في هذا الشأن، تقول محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها صدر بتاريخ 29 نوفمبر 1992: "يقوم مقام النشر و الإعلان تحقق علم صاحب الشأن به (القرار) علماً يقينياً لا ظنياً و لا إفتراضياً"⁵.

ب - أن يكون العلم اليقيني بالقرار قطعياً لا ظنياً:

إستقرت أحكام القضاء الإداري على الأخذ بنظرية العلم اليقيني وحدد شروط الأخذ به

1. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 602.

2. بركات أحمد، المرجع السابق، ص 122.

3. المرجع نفسه، ص 124.

4. عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 193.

5. بركات أحمد، المرجع السابق، ص 125.

وهي أن لا يكون العلم بالقرار ظنياً و لا إفتراضياً، بل يجب أن يكون حقيقياً، و من ثمة فإنه يجب على الإدارة أن تثبت بكل وسائل الإثبات من أن صاحب الشأن قد علم حقيقةً بالقرار في تاريخ محدد أما مجرد الظن أو الإفتراض فلا يُعتد به.

قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن ميعاد ستون (60) يوماً المقررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية يبدأ من تاريخ إخطار ذوي الشأن بهذه القرارات و ذلك بإعلامهم بها أو بالنشر عنها بإحدى طرق النشر المقررة قانوناً، و يستثنى من هذه الحالة ما إذا قام الدليل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه و محتوياته علماً نافياً للجهالة أو أن الجهة الإدارية قامت بتنفيذه و أحيط علماً بهذا التنفيذ فبدأ سريان ميعاد الطعن في هاتين الحالتين من تاريخ ثبوت العلم في الحالة الأولى و من تاريخ التنفيذ في الحالة الثانية¹.

ج- أن يشمل العلم بالقرار جميع أجزائه:

لقيام هذه النظرية لا بد أن يحصل العلم بجميع عناصر القرار الإداري فلا تتحقق هذه الوسيلة بالنسبة لعنصر من عناصر القرار الإداري دون باقي عناصره، لأنه في هذه الحالة نكون أمام علم جزئي لمضمون القرار و ليس كل القرار، فمن غير الطبيعي إلزام الأفراد بأمر لا يعلمون بها، و من ثم يجب أن تنقل الإدارة إلى علم الأفراد القرار بتمامه و سائر أحكامه².

و ما تجدر الإشارة إليه، أن نطاق تطبيق نظرية العلم اليقيني لم يعد بذلك الإتساع فقد إتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى التضيق من تطبيقها، بل أكثر من ذلك لم يعد يطبقها في مجال القرارات اللائحية، حيث جعل الوسيلة الوحيدة للعلم بها هو النشر و لا يعتد بأي وسيلة أخرى للعلم بهذه القرارات³.

¹. رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 60.

². سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 603.

³. بركات أحمد، المرجع السابق، ص 126.

بالرجوع إلى نص المادة 831 من ق إ ج م إد رقم 08-109 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 22-13² المؤرخ في 12 يوليو 2022 نجد أن المشرع الجزائري قد إستبعد تطبيق هذه النظرية ضمناً في مجال القرارات الإدارية الفردية، على أنه لا يمكن الإحتجاج بأجل الطعن و هو 04 أشهر³ إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه⁴.

رابعاً: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث سلطة التعديل.

تملك الإدارة إلغاء القرارات التنظيمية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة، و لا يحق لأحد الاعتراض على ذلك خاصة إذا ما رأت الإدارة أن المصلحة العامة تتطلب ذلك، و العلة من إلغائها هو مساهمة التطورات التي تمس النشاط الإداري على أن يتم ذلك بإجراء عام، و إذا لم تحدد الجهة التي تملك الإلغاء، فالجهة التي أنشأت القرار هي التي تتولى إلغائه وفقاً لقاعدة توازي الأشكال⁵.

بينما القرارات الإدارية الفردية فلا يجوز إلغاء المشروعة منها، لأنها تولد حقوقاً فردية مكتسبة، و لا يجوز المساس بها ضماناً لإستقرار المراكز القانونية. و أما غير المشروعة منها فتملك الإدارة حق إلغائها خلال الفترة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، إذا

¹ قانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، ج ج د ش، عدد 21، صادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني 1429 الموافق لـ 23 أبريل 2008، ص 2.

² القانون رقم 22-13، المؤرخ في 13 ذي الحجة 1443 الموافق لـ 12 يوليو 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، ج ج د ش، عدد 48، صادرة بتاريخ 18 ذوالحجة 1443 الموافق لـ 17 يوليو 2022، ص 3.

³ تنص المادة 829 من ق إ ج م إد، على ما يلي: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

⁴ تنص المادة 831 من ق إ ج م إد، على أنه "لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه".

⁵ 218. خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 218.

كانت قد رتبت حقوقاً مكتسبة، و إلا تحصنت ضد الإلغاء بعد إنقضاء هذه المدة وبالمقابل يمكن للإدارة أن تلغي القرارات الإدارية غير المشروعة إذا لم تكن قد رتبت حقوقاً مكتسبة للأفراد¹.

المطلب الثاني: أنواع القرارات التنظيمية الصادرة عن الجماعات الإقليمية.

تنقسم القرارات الإدارية التنظيمية إلى أنواع متعددة حسب الظروف الصادرة في ظلها إلى قرارات صادرة في ظل ظروف عادية و أخرى صادرة في ظل ظروف إستثنائية و هو ذات التقسيم بالنظر إلى موضوعها أو طبيعتها.

تعد القرارات التنظيمية الصادرة في ظروف عادية، من مستلزمات الوظيفة الإدارية ومن ثم فإن الإدارة تلجأ إليها بكثرة، لذلك تسمى بلوائح السير العادي للإدارة.

طبقاً للقاعدة العامة تنقسم القرارات الإدارية التنظيمية في الظروف العادية إلى ثلاثة (03) أنواع و هي: اللوائح التنفيذية²، اللوائح المستقلة (التنظيمية)³ ولوائح الضبط.

¹. راجحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 50.

². تعرف اللوائح التنفيذية بأنها قرارات إدارية تنظيمية صادرة عن الإدارة العامة تنفيذاً للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ذلك أن القوانين غالباً ما تنص على قواعد عامة ليترك الإجراءات التفصيلية وكيفية تطبيقه وتنفيذه إلى الإدارة العامة، حيث تنص القوانين نفسها في العديد من الأحيان إلى الصيغة الموالية: " تبين كيفية التطبيق عن طريق التنظيم". أنظر: محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 36. حيث تتضمن هذه اللوائح القواعد التفصيلية لتطبيق القانون، ذلك فإن المشرع يقتصر دوره عادة على وضع القواعد العامة ويترك تحديد التفاصيل للسلطة التنفيذية لقدرته على الإلمام بالتفاصيل. فقد ينص القانون على عدم جواز فتح محل عام إلا بعد الحصول على رخصة مسبقاً، لكن تفاصيل وإجراءات الحصول على الرخصة تتولاها لائحة تنفيذية. ومثالها في الجزائر المراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول طبقاً لنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي جاء في نصها: " يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: ... يوقع المراسيم التنفيذية،...". وكذا المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المتعلق بكيفية عزل موظف بسبب إهمال منصب إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية .

³. إذا كانت اللوائح التنفيذية تعد تشريعاً ثانوياً تستند في وجودها إلى قانون قائم جاءت لتفصيل عمومياته وتضع شروط تطبيقه، فإن هناك نوعاً من اللوائح تعد بمثابة تشريع أصيل يصدر عن السلطة التنفيذية دون حاجة إلى أن تستند إلى

وبما أن موضوعنا محدد في القرارات التنظيمية الصادرة عن الجماعات الإقليمية فسوف نتطرق في هذا المطلب إلى لوائح الضبط دون اللوائح الأخرى.

تجيز الدساتير المعاصرة للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضبط بهدف حماية النظام العام هذه الأخيرة تعتبر من أهم أساليب الضبط الإداري، فمن خلالها تضع سلطات الضبط الإداري قواعد عامة مجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي لحماية النظام العام حيث تتخذ من أجل ذلك أساليب عديدة بتعدد صوره و عناصره، قيمة الحرية، نوع الأسلوب المستخدم، وكذا درجة خطورته المهددة للنظام العام.

فقد تستوجب اللائحة ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص من جهة الإدارة قبل ممارسة النشاط ذاته و قد تكتفي بمجرد إخطار الإدارة مسبقاً بالرغبة في ممارسة نشاط ما، و قد يحظر ممارسة نشاط معين في وقت محدد، كما قد تختص بوضع تنظيم للنشاط المرغوب بالكشف عن كيفية ممارسته، فكلها تعد صور للوائح الضبط التي سوف نتطرق إليها بعد عرض مختلف التعاريف التي قيلت بشأنها.

الفرع الأول: تعريف اللوائح الضبطية (لوائح البوليس).

تعددت تعريفات لوائح الضبط الإداري بتعدد وجهات نظر الكتاب و فقهاء القانون لتعدد الزوايا التي ينظر من خلالها للفكرة فيقصد بها مجموعة القرارات الصادرة عن السلطة

=تشرع قائم، بل هي مستقلة عن أي تشريع، ومن هنا جاءت تسمية تلك اللوائح بـ " المستقلة " أو "القائمة بذاتها".
أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 196 ، فاللوائح المستقلة هي عبارة عن قرارات إدارية تصدر في شكل مراسيم رئاسية من قبل رئيس الجمهورية في المجالات التي تخرج عن البرلمان بموجب المادة 141 من تعديل الدستور 2020 والتي جاء في نصها: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون، فالإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية كمبدأ عام لا يستند إلى قانون يأتي لتنفيذه لذا تسمى بالتنظيمات المستقلة أو اللوائح القائمة بذاتها، لأنها تتضمن أحكاماً تستمد مصدرها مباشرة من الدستور وهوما كرسه الدساتير الجزائرية.
أنظر: بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الإختصاص التنظيمي بين المبدأ والإستثناء في مجال الضبط الإقتصادي، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، مجلد 3، العدد 3، سبتمبر 2018، ص 196.

التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام و يكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية¹.
 و جاء في تعريف الفقيه " أندري ديلوبادير" للوائح الضبطية بأنها " القواعد التنظيمية التي تفرضها السلطة العامة لتنظيم النشاط الفردي و الحريات العامة لتحقيق الصالح العام"².
 كما تعرف بأنها " الهيئات والسلطات الإدارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام العام"³.

ويقصد بها أيضا، تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، كما تعتبر من أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظاهر سلطته باعتبارها إحدى الوسائل التي تتخذها سلطة الضبط الإداري لوضع قواعد عامة ومجردة تقييد بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقييد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي، وفي الغالب تقرر عقوبات توقع على مخالفيها، و قد إستقر الفقه و القضاء الإداريين على وجوب توافر شروط أساسية ثلاثة للإعتراف بمشروعية قرارات الضبط التنظيمية و هي⁴ :

1- عدم مخالفة القرارات الضبطية للقانون سواء من حيث الموضوع أو الإجراءات الشكلية،

2- صدورها في شكل قواعد عامة و مجردة لأنها تمس الحريات العامة،

3- تطبيق أحكامها على الأفراد دون تمييز.

و بناء على ما سبق، فإنه يمكن القول بأن لوائح الضبط هي عمل قانوني يأخذ شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية، أو قرارات عامة تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة صادرة عن سلطة إدارية مختصة تهدف إلى تقييد الحريات العامة من أجل المحافظة على النظام العام، كلوائح مراقبة

¹.عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 79.

².سليماني هندون، الضبط الإداري، سلطات وضوابط، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 13.

³.عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 9.

⁴.نواف كنعان، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 290 وما بعدها.

المنتجات الحيوانية مثلاً، ويتم ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-363 المؤرخ في 11 نوفمبر 1995، لوائح المحافظة على الصحة العمومية، من ذلك القرار المؤرخ في 15 جويلية 1999 المتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية².

الفرع الثاني: أنواع اللوائح الضبطية الصادرة عن الجماعات الإقليمية.

تتخذ قرارات الضبط التنظيمية صوراً مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي، وهي:

أولاً: الترخيص.

يتخذ الترخيص الإداري مسميات مختلفة كالإعتماد، الرخصة أو الإذن، كما تتعدد إستعمالاته في الحياة العملية الإدارية بإعتباره وسيلة قانونية تلجأ إليها السلطة الإدارية لتنظيم ومراقبة ممارسة الأفراد لنشاطاتهم و حرياتهم، إلا أنه يعتبر أداة خطر على الحقوق والحريات العامة من خلال تعليق ممارسة النشاط على شرط موافقة الجهة الإدارية المختصة و إذنها بالممارسة التي تتجسد عملياً في شكل ترخيص إداري³.

و يعرفه د. عادل السعيد محمد أبوالخير بأنه " إجراء بوليسي وقائي يقوم على السلطة الضابطة و المقررة لوقاية الدولة و الأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم"⁴.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 95-363، المؤرخ في 18 جمادى الثانية 1416 الموافق لـ 11 نوفمبر 1995 يحدد كفاءات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية أو المنتجات الآتية من أصل حيواني المخصصة للإستهلاك البشري، ج ر، ج ج د ش، عدد 68، الصادرة بتاريخ 19 جمادى الثانية 1416 الموافق لـ 12 نوفمبر 1995، ص 23.

². قرار رقم 520 مؤرخ في 15 جويلية 1999، صادر عن والي ولاية سطيف، يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة، نقلاً عن: غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام المعقم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان، 2015/2014، ص 50.

³. عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، الجزائر، 2007، ص 154.

⁴. جلطي أعمار، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 249.

فالترخيص يعتبر وسيلة من وسائل تقييد الحرية أو نشاط ما، وهو تدير أقل شدة من المنع أو الحظر حيث يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تضع الإحتياط لتوقي بعض الأخطار التي تحدث نتيجة نشاطات الأشخاص، فنظام الإذن بهذا الشكل هو أكثر تقييداً للحرية، لذا يراقب القضاء الإداري هذا الأسلوب من حيث تضيق سلطة الإدارة في فرضه، فلا يجوز للائحة الضبط أن تشترط الحصول على إذن سابق فيما يخص ممارسة الحريات التي نص عليها الدستور أو القانون¹، كالحصول على ترخيص من طرف رئيس البلدية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة حسب المادة 16 من المرسوم رقم 81-267 سالف الذكر و كذا منح رخص الصيد بموجب المادة 8 من القانون رقم 04-207 المؤرخ في 14 أوت 2004 من طرف الوالي أو من ينوب عنه أو رئيس الدائرة حيث يوجد مقر إقامة صاحب الطلب.

ثانيا: الإخطار.

يعتبر أسلوب الإخطار إجراءً سابقاً على ممارسة النشاط، و هو أخف أساليب لوائح الضبط المفروضة على الحرية و أكثرها توفيقاً بين الحرية و النظام اللذين يتواجدان على طرفي نقيض أو متقابلين على الأقل على الدوام من حيث إرتباط الحرية بالمصلحة الخاصة و إرتباط النظام العام بالمصلحة العامة³.

فالإخطار لا يخضع لضرورة الحصول على ترخيص قبلي من السلطات الإدارية المختصة ولكن بحكم إتصاله المباشر مع النظام العام، يستوجب على الأفراد إخطارها قبل ممارسة النشاط حتى تتمكن من إتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان حماية النظام العام من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة نشاط معين.

¹قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة برج باجي مختار، عنابة 2006/2005، ص 85.

²قانون رقم 04-07، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1425 الموافق لـ 14 غشت 2004، المتعلق بالصيد، ج ر، ج ج د ش، عدد 51، الصادرة بتاريخ 28 جمادى الثانية 1425 الموافق لـ 15 غشت 2004، ص 7.

³عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 209.

كما يقصد به "إحاطة علم السلطة الإدارية بممارسة نشاط فردي معين قبل البدء فيه ليتسنى لها إتخاذ تدابير أمنية أو تنظيمية أو إجراءات قصد حماية النظام العام و الإعتداء عليه كالقرارات التنظيمية الضبطية التي تشترط قبل إقامة معارض للكتب مثلاً أو إقامة مهرجانات وغيرها بإخطار سلطات الضبط الإداري التي تملك حق الاعتراض على عقدها إذا كان الأمر سوف يخل بالأمن و السكينة العامة و الأخلاق و الآداب العامة"¹، فهذا النظام يوفق بين ممارسة الحريات العامة من جهة و بين متطلبات الحفاظ على النظام العام من جهة أخرى.

و من بين الأنشطة و الحريات التي تبنى فيها المشرع الجزائري أسلوب الإخطار حرية التظاهر و عقد الاجتماعات بموجب القانون رقم 91-19² المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28، حيث نص على أن المظاهرات العمومية هي المواكب و الإستعراضات أو تجمعات الأشخاص و بصورة عامة جميع التظاهرات التي تجرى على الطريق العام على أن تخضع إلى تقديم طلب للوالي خلال ثمانية (8) أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة، على أن يتضمن أسماء المنظمين الرئيسيين وصفاتهم، الهدف من المظاهرة، عدد الأشخاص المتوقع حضورهم و الأماكن القادمين منها إضافة إلى عناصر أخرى يتضمنها الطلب حددتها المادة 17 منه. و في مجال إنشاء الجمعيات بموجب القانون رقم 12-06³ المؤرخ في 12 جانفي 2012 أما مجال تأسيس الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم 12-04⁴ المؤرخ في 12 يناير 2012 و في مجال الإعلام بموجب القانون رقم 12-05⁵ المؤرخ في 12 يناير 2012.

1. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 217.

2. قانون رقم 91-19، المؤرخ في 25 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 2 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 89-28، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر، ج ج د ش، عدد 62، صادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى 1412 الموافق ل 4 ديسمبر 1991، ص 163.

3. القانون رقم 12-06، المؤرخ في 12 صفر 1433 الموافق ل 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر، ج ج د ش، عدد 02، صادرة بتاريخ 21 صفر 1433 الموافق ل 15 يناير 2012، ص 33.

4. القانون رقم 12-04، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر، ج ج د ش، عدد 02، صادرة بتاريخ 21 صفر 1433 الموافق ل 15 يناير 2012، ص 9.

5. القانون رقم 12-05، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر، ج ج د ش، عدد 02، صادرة بتاريخ 21 صفر 1433 الموافق ل 15 يناير 2012، ص 21.

ثالثاً: الحظر أو المنع.

تملك سلطات الضبط الإداري فضلاً عن أسلوب الترخيص والإخطار أساليب أخرى مقيدة للنشاط الفردي وللحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، تصل إلى درجة حظر القيام بممارسة نشاط معين إذا شكلت تلك الممارسة إخلالاً بالنظام العام.

يعتبر الحظر أحد الأساليب الوقائية المانعة، ويقصد به أن تتضمن لائحة الضبط أحكاماً تنهى عن إتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد دون أن يصل ذلك إلى درجة المنع الكلي أو المطلق للحرية أو النشاط المرغوب مباشرته، لأن في ذلك إلغاء للحرية الذي هو من إختصاص المشرع و ليس سلطة الضبط¹.

كما يقصد به منع الأفراد من ممارسة نشاط أو مهنة معينة بصورة مطلقة و هو بهذا يؤدي إلى مصادرة الحقوق و الحريات التي كفلتها مختلف التشريعات، وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي عندما قرر إلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمن حظر المنادة على الصحف في جميع الأوقات وجميع الأماكن².

فإذا كان الحظر المطلق غير مشروع فإن الحظر الجزئي جائز، كأن تنص اللوائح على منع دخول عربات النقل الكبيرة إلى المدن في ساعات معينة، أو منعها من المرور في شوارع معينة أو منع مزاوله مهن مقلقة بعد ساعات محددة و هو جانب تنظيمي بحث³.

يقصد به أيضاً، أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاوله نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً فالأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن ذلك يعني إنتهاكاً للحرية و مصادرة النشاط

¹.عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة دراسة مقارنة - بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الشريعة والقانون، قسم العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة وهران، 2006/2007، ص 365.

².يتضمن القرار النص التالي: " إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك حرصاً على راحة السكان وسكينتهم منع المنادة على الصحف صباحاً أو استعمال مكبرات الصوت في مكان معين أو منطقة معينة فلا يملك استعمال هذه السلطة لحظر المنادة على الصحف في جميع الأماكن وفي جميع الأوقات"، أنظر سليمان هندون، المرجع السابق، ص 76.

³.مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 286.

ولكن أجاز القضاء إستثناءً الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام¹.

و عليه، فالحظر المطلق (الكلي) غير جائز دستورياً، لأنه يهدف لمصادرة حرية مكفولة دستورياً، وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته عند التصدي لبحث مشروعية القرار الذي أصدره العمدة، الذي حظر بمقتضاه ممارسة مهنة الفوتوغرافي في الطريق العام حيث قرر أن هذه المهنة حرة و يتعين إحترامها، وأنه إذا كان من شأن ممارستها الإخلال بالنظام العام فيجوز للإدارة إتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب الإخلال به دون الوصول إلى حد إلغاء ممارسة تلك الحرية، و ذلك بتحديد ساعات و أماكن معينين يجوز فيهما ممارسة هذه الحرية².

كما أن لائحة الحظر تنهي عن إتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد لذاته سواء من حيث الغرض أو الزمان أو المكان، ومثال ذلك حظر مرور نوع معين من السيارات في بعض الطرقات العامة في أوقات معينة من اليوم أو الأمر بوقف عرض الأفلام المخلة بالآداب³. و قد تبني المشرع الجزائري هذا الأسلوب في القانون رقم 91-19 سالف الذكر المتعلق بالإجتماعات و المظاهرات العامة، إذ نصت المادة 6 مكرر منه على أنه: " يمكن للوالي أو من يفوضه منع إجتماع إذا تبين أنه يشكل خطراً حقيقياً على الأمن العام أو إذا تبين جلياً أن القصد الحقيقي من الإجتماع يشكل خطراً على النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك" وكذلك القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر

¹. حسون محمد علي، محاضرات الضبط الإداري وفق التشريع الجزائري (منشورة)، ألفت على طلبة السنة ثانية تخصص مؤسسات إدارية ودستورية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، ص 36.

². عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 163.

³. عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 45.

⁴. القانون رقم 01-14، المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1422 الموافق ل 19 غشت 2001، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17-05 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1438 الموافق ل 16 فيفري 2017، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر، ج ج د ش، عدد 46، صادرة بتاريخ 29 جمادى الأولى 1422 الموافق ل 19 غشت 2001، ص 4.

الطرق و سلامتها و أمنها من خلال المادة 31 منه، و التي جاء فيها: " يقتصر إستعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري. غير أنه يمكن منع إستعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة".

هذا النص قصر على إستعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري بمفهوم المخالفة، فإن المنع هو القاعدة و الإستعمال هو الإستثناء و المتمثل في حالات الضرورة لوجود خطر فوري، كما أن الفقرة 2 من نفس المادة أشارت إلى وسيلة المنع بقولها: " غير أنه يمكن منع إستعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة"، فهذه الفقرة قد كشفت عن منع إستعمال المنبهات الصوتية بإمكانية وضع إشارة دالة عليه و ملائمة.

إضافةً إلى المادة 45 من نفس القانون، التي نصت على أنه: " لا يجوز أن تتجاوز كمية الدخان و الغازات السامة التي تنفثها السيارات وكذا الضجيج التي تحدثه، المستويات المحددة عن طريق التنظيم". فعدم الجواز الوارد في هذه المادة يفيد المنع و الذي جاء مجملًا يشمل كل الملوثات من كمية الدخان، الغازات السامة الضجيج الذي تحدثه السيارات في المستويات المحددة عن طريق التنظيم.

رابعاً: تنظيم النشاط.

تختلف هذه الصورة عن الصور الأخرى من لوائح الضبط، فهي لا تحظر النشاط ولا تعلقه على شرط واقف كالترخيص أو الإخطار، و إنما تعد الصورة الأعم و الأفضل لتدخل سلطات الضبط الإداري لإحتلالها أهمية في تنظيم النشاط الفردي في حدود إختصاصات السلطة اللائحية من جهة و أقل إعاقاة للحريات الفردية من جهة أخرى.

تعتبر هذه الصورة من الصور التي بواسطتها تقوم سلطات الضبط الإداري بتنظيم نشاط الأفراد وممارسة الحريات العامة، فهي لا تحظر ممارسة نشاط ما ولا تخضعه لإذن أو إخطار سابق، بل تكتفي لائحة التنظيم هذه بوضع توجيهات عامة بخصوص نشاط أو حرية معينة بهدف حماية النظام العام من الإخطار التي قد يتعرض لها من جراء ممارسة النشاط المرغوب

أوالحرية العامة¹، كلوائح مراقبة المواد الغذائية، الشروط الصحية التي تضعها لائحة الضبط لتنظيم المطاعم أوالمقاهي أو الصيدليات

غير أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً، لذلك ينبغي أن يكون متضمناً أقل القيود إعاقة للحرية، ففي هذه الصورة تكون الحرية هي الأصل ولكن يوجد تنظيمها ومطابقته لضرورة الحفاظ على النظام العام².

و يقصد بلائحة تنظيم النشاط، مجموعة الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية بهدف تنظيم أنشطة معينة من خلال وضع تدابير و أنظمة خاصة تطبق على ممارسي هذا النشاط³ و الأمثلة على ذلك عديدة منها:

1- تنظيم نشاط النقل الحضري بموجب القانون رقم 01-13 المؤرخ في 7 أوت 2001 حيث نصت المادة 29 منه في فقرتها الأولى على أنه: " يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي محيط النقل الحضري عندما يكون منحصراً داخل الحدود الإقليمية لبلدياته، و الوالي عندما يشتمل المحيط على عدة بلديات من نفس الولاية"، إضافة إلى المادة 43 من نفس القانون والتي جاء فيها: " تنظم مجمل خطوط النقل ذات المنفعة المحلية المتواجدة داخل حدود إقليم الولاية في إطار مخطط للنقل الولائي يحدده الوالي".

2- تنظيم حركة المرور بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المؤرخ في 28 نوفمبر 2004، حيث نصت مادة 49 منه في الفقرة "ب" و "ج" على ما يلي: " تصنف التقاطعات المنصوص عليها في المادتين 47 و 48 أعلاه، كما يأتي:

¹.قروف جمال، المرجع السابق، ص 86.

².كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير - رخصة البناء نموذجاً - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان، 2012/2001، ص 43.

³.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 197.

⁴.القانون رقم 01-13، المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1422 الموافق ل 7 غشت 2001، يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر، ج ج د ش، عدد 44، صادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1422 الموافق ل 8 غشت 2001، ص 4.

⁵. المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المؤرخ في 15 شوال 1425 الموافق ل 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 15 شوال 1425 الموافق ل 28 نوفمبر 2004، ص 6.

- أ- بقرار من الوالي بالنسبة للطرق الولائية، إذا كانت تقع خارج الجماعات السكانية،
- ب- بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لكل الحالات الأخرى.
- تتخذ القرارات المذكورة في النقطتين "أ" و "ب" أعلاه، بعد أخذ رأي مسؤولي الأمن الوطني وألدرك الوطني ومدير الأشغال العمومية المختصين إقليمياً".
- كما يعتبر أسلوب تنظيم نشاط وسيلة تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري بإصدار نصوص تضع شروطاً وإجراءات معينة يجب توافرها في من يرغب ممارسة نشاط معين، وبهذا يعتبر القرار التنظيمي الضبطي في صورة التنظيم أشد وأقصى تقييداً من صورة الإذن المسبق لممارسة الحقوق والحريات¹.
- مهما كانت الاختصاصات التي تمارسها الهيئات التنفيذية المحلية، و مهما بلغت درجة الإستقلال التي تتمتع به، فلا يجوز لها أن تتخذ من القرارات الإدارية التنظيمية خارج حدود ما إعترف به القانون. هذا يقودنا للحديث عن ضرورة وجود رقابة على أعمال القرارات التنظيمية للبلدية و الولاية تهدف إلى التأكيد على مدى إلتزامها بالحدود التي وضعها القانون، إضافة إلى إلتزامها بحدود عند ممارسة الإختصاص التنظيمي نابعة من فكرة الحرية في ذاتها، و هذا ما سيتم التطرق إليه الباب الثاني.

¹38. عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص

الباب الثاني

آليات الرقابة الإدارية الممارسة

على الاختصاص التنظيمي

للجماعات الإقليمية في الجزائر.

إن كان المشرع الجزائري قد إنتهج أسلوب الإنتخاب في تشكيل المجالس المحلية الولائية و البلدية بإعتباره يجسد مظهرا من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر فإن ذلك يعبر عن تطبيقات الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية و التي تعكس مظهرا من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية المتعلقة بإنشائها ووجودها ككيان. إلا أن هذه المظاهر لا تتحدد في ذلك و فقط، بل تتعدى إلى مظاهر أخرى تتعلق بمظاهر قانونية كمباشرتها لإختصاصات مختلفة و متنوعة بإختلاف الظروف و الميادين، تضمنها قانون البلدية و قانون الولاية و قوانين أخرى ذات الصلة تعكس مدى تمتع الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصها التنظيمي حتى نستطيع الحديث عن نظام الإدارة المحلية، إلا أنه قيام هذه الأخيرة لا يقتصر فقط على ما تتمتع به من مظاهر الإستقلالية سواء كانت متعلقة بوجودها القانوني وبإختيار أعضائها و حتى ما يجسد المظاهر القانونية الأخرى فالقاعدة الأساسية أنه لتجسيد ذلك فإنه يتطلب ممارسة رقابة عليها تختلف بإختلاف مصدرها منها الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية.

و في إطار الباب الثاني من هذه الدراسة سيتم الكشف عن تطبيقات ممارسة الجماعات الإقليمية المرتبطة بممارسة إختصاصاتها في الفصل الأول منه، ثم التعرض إلى حدود ممارسة الجماعات الإقليمية لهذه الإختصاصات ضمن الفصل الثاني.

الفصل الأول

تطبيقات الإستقلالية الإدارية
الجماعات الإقليمية المرتبطة
بممارسة إختصاصاتها التنظيمية.

يقصد بالهيئات التنفيذية المحلية، الجهات التي أسند لها القانون مهمة تنفيذ ما تقرر عن مجالسها الشعبية المنتخبة المحلية، فعلى المستوى البلدي، يتمثل هذا الجهاز في الهيئة التنفيذية البلدية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، أما على مستوى الولاية فتتمثل في الوالي²، و من خلال هذا الفصل سيتم التطرق إلى صلاحيات هذه الهيئات بهدف كشف مستجداتها وتطوراتها و من ثم تحديد إلى أي مدى يمكن إعتبار هذه الصلاحيات مظهرا من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر و إلى أي حد يمكن لها إتخاذ قرارات تنظيمية و ذلك من خلال عرض مختلف الإختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي.

و لتفاصيل أكثر، تم التطرق في هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين هما:

المبحث الأول : القرارات التنظيمية للهيئة التنفيذية البلدية.

المبحث الثاني : القرارات التنظيمية للجهاز المعين بالولاية.

¹.أنظر المادة 2 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

².أنظر المادة 102 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر.

المبحث الأول: القرارات التنظيمية للهيئة التنفيذية البلدية.

لم يكن القانون البلدي النص الوحيد الضابط لإختصاصات البلدية، و من ثم لا يمكن إعتباره الإطار الوحيد المنظم لها، و إنما هناك قوانين و مراسيم تنظم هي الأخرى عمل البلدية و تحدد سلطاتها.

و بموجب هذا، فإن الحديث عن صلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية طبقاً لقانونها الحالي يمثل في حقيقة الأمر الحديث عن إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يمارسها بصفته سلطة محلية (مثلاً للبلدية) و يخضع للصيانة الإدارية، و في الوقت ذاته الحديث عن أخرى كسلطة لتركيز (مثلاً للدولة) و يخضع هنا لوزير الداخلية بإعتباره الرئيس المباشر للجماعات المحلية و موظفيها على المستوى الوطني مروراً بالوالي أو نائبه على المستوى المحلي.

و لمعرفة هذه الإختصاصات التي يمارسها رئيس البلدية بالصفتين معاً و التي تمثل بطبيعة الحال جانباً من جوانب الإختصاص التنظيمي التي يباشرها، يتعين علينا الرجوع إلى النصوص المنظمة للجماعات المحلية إضافة إلى القوانين التي حددت بعض الوظائف بصورة واضحة.

و من ثم يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى أداء المهام الموكلة إليه و يتقاضى تعويضاً مقابل ممارسته لها وقيامه بصلاحيات متعددة ومتنوعة، هذه الصلاحيات يمارسها بصفته ممثلاً للدولة، و تارة بصفته ممثلاً للبلدية و تارة أخرى يمارسها كهيئة تنفيذية.

المطلب الأول: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة.

نظراً لتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال في التشريع الجزائري التي لا يمكن حصرها كلها، فإنه سيتم التركيز على أهمها، التي تضمنتها الفقرة الثانية من الفرع الأول من الفصل الثاني من الباب الأول من القسم الثاني، تحديداً من المواد 82 إلى المادة 94 التي جاءت موسومة بـ "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة".

أما في فرنسا، فإن رئيس البلدية هو وكيل الدولة، يتدخل بهذه الصفة تحت سلطة ممثل الدولة و هو يؤدي الوظائف الإدارية من تنفيذ تدابير الأمن العام، نشر القوانين و اللوائح، تنظيم الانتخابات، كما يعتبر كذلك ضابطا للشرطة القضائية بموجب المادة 27-2122 L من القانون العام الفرنسي للجماعات الإقليمية¹.

بإستقراء النصوص التشريعية في الجزائر سالف الذكر، فإن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة عدم تركيز، فإنها تتعلق بالحالة المدنية الضبطية الإدارية والضبطية القضائية، و ذلك على النحو التالي.

الفرع الأول: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للحالة المدنية .

نصت المادة 86 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر على أنه " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا"، هوما أكدته المادة 2 من القانون رقم 14-08² المؤرخ في 9 أوت 2014، المتعلق بالحالة المدنية، والتي منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية للتكفل بالعقود المتعلقة بها تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

و بالنظر إلى تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة بقوة القانون لمجرد تنصيبه ونظرا لتزايد المهام و إستحالة مباشرة رئيس البلدية بنفسه لمهام ضابط الحالة المدنية وحتى بالنسبة لنوابه فإن القانون قد خوله تفويض هذه الصلاحيات إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين الموظفين الدائمين بالبلدية تحت مسؤوليته قصد القيام بـ³:

¹. Emmanuel Vital-Durant, Les Collectivités Territoriales en France, 9^{ème} édition, Dupli-print, France, 2014, p 36.

². القانون رقم 14-08، المؤرخ في 13 شوال 1435 الموافق ل 9 غشت 2014 يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق ل 19 فيفري 1970، يتعلق بالحالة المدنية، ج ر، ج ج د ش، العدد 49، صادرة بتاريخ 24 شوال 1435 الموافق ل 20 أوت 2014، ص 3.

³. أنظر المادتين 2 فقرة 2 و 3 القانون رقم 14-08 سالف الذكر.

- تلقي التصريحات بالولادات وتحرير العقود المتعلقة بها،
 - تحرير عقود الزواج،
 - تلقي التصريحات بالوفيات وتحرير العقود المتعلقة بها،
 - مسك سجلات الحالة المدنية،
 - تسجيل جميع العقود المتعلقة بالتصريحات السابقة،
 - تلقي أذن الزواج الخاصة بالقصر مع موثقي العقود.
- إن إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للحالة المدنية تنقسم إلى قسمين:

أولاً: الإختصاص الموضوعي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن رؤساء المجالس الشعبية البلدية مكلفون على هذا الأساس بما يلي:

- تلقي تصريحات الولادات و تسجيلها في سجلات الحالة المدنية المخصصة لذلك ،
- تحرير و تسجيل عقود الزواج،
- تلقي التصريحات بالوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية،
- حسن مسك سجلات الحالة المدنية، والسهر على رعاية و حفظ السجلات المستعملة والسجلات المودعة في محفوظات البلدية،
- إستلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين و شهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن و العسكريين.

ثانياً: الإختصاص المحلي أو الإقليمي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمارس رئيس البلدية بصفته ضابط الحالة المدنية جميع الإختصاصات المذكورة أعلاه في حدود النطاق الإقليمي لبلديته فقط و إلا كانت جميع تصرفاته مشوبة بعيب عدم الإختصاص الإقليمي إضافة إلى أن مسؤولية ضابط الحالة المدنية تكمن في الأخطاء و الهفوات التي من المحتمل إرتكابها بنفسه أو بواسطة مفوضه أثناء ممارسته لمهامه المرتبطة بسير مصلحة الحالة

المدنية، و يجب التنويه إلى أن المسؤولية هنا مسؤولية شخصية، و عليه تستبعد مسؤولية الدولة و البلدية عن مثل هذه الأخطاء، و المنازعات هنا تكون أمام المحاكم العادية.

الفرع الثاني: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته

ضابطا للشرطة القضائية.

يطلق لفظ الشرطة القضائية على القائمين بمهمة البحث و التحري. و قد حدد المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 66-155¹ المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن ق إ ج ج ج المعدل و المتمم الأشخاص المتمتعين بصفة ضابط الشرطة القضائية، الذي أضفى على رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه الصفة، و بذلك يتوزع ممارسة الضبط القضائي على مستويين وطني و محلي الذي يختص به رئيس البلدية، هذا الأخير لم يُجرم من إمكانية ممارسة هذا الاختصاص، وهو ما نصت عليه أحكام المادة 92 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر بقولها: "لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية"، و التي تعتبر مصلحة عامة للدولة و ليست شأنًا محليًا² حيث نصت المادة 15 من ق إ ج ج ج على الأصناف الضبطية القضائية و التي جاء فيها " يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية: رؤساء المجالس الشعبية البلدية..."، و هو ذات الأمر الذي يؤكد عليه قانون البلدية، حيث منح لرئيسها صفة ضابط الشرطة القضائية إنما تعمل على المستوى البلدي و بالرجوع إلى المادتين 12 و 13 من نفس القانون، فإنه مخول للقيام بعمليات البحث و التحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات و جمع الأدلة عن مرتكبيها قبل التحقيق القضائي فيها.

أما بالنسبة لقوانين البلدية، فإن قانون البلدية السابق الملغى رقم 90-08 المتمم سالف الذكر، قد منح هو الآخر لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة

¹ الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966 المعدل و المتمم بالقانون رقم 21-14 المؤرخ في 23 جمادى الأولى 1443 الموافق ل 28 ديسمبر 2021، المتضمن قانون العقوبات، ج ر، ج ج د ش، عدد 48 الصادرة بتاريخ 20 صفر 1386 الموافق ل 10 يونيو 1966، ص 622.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص 405.

القضائية¹ و يظل محتفظا بهذه الصفة في القانون البلدي الحالي، حيث أضاف من خلال المادة 93 منه على أن: "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحددها قانونها الأساسي عن طريق التنظيم" و يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الإقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا، فيتولى تحت سلطة الوالي بنشر القوانين و التنظيمات و العمل على تنفيذها السهر على حسن النظام و الأمن العام و له صلاحية التدخل في هذا المجال بالتنسيق مع الجهات القضائية و إستعمال القوة العمومية في حالة الضرورة و كذا التدخل لحفظ الصحة العمومية و البيئة و له في هذا المجال إتخاذ جميع الإجراءات لتنفيذ التدابير اللازمة للأمن و التدخل لإزالة البنايات و الحواجز التي تشكل خطرا على الأشخاص و الممتلكات مع إعلام الوالي بذلك فوراً.

أما بالنسبة للعمدة في فرنسا، فإنه يتمتع بسلطاته الخاصة فيما يتعلق بالشرطة و هي شرطة إدارية عامة، وقائية، الغرض منها ضمان حفظ النظام العام و السلامة و الأمن و الصحة العمومية².

إن المهام الأصلية لضباط الشرطة القضائية هي تتبع المجرمين والقبض عليهم والقيام بعمليات التفتيش وغيرها من الصلاحيات الموكلة لهم بموجب قانون الإجراءات الجزائية، و هي مهام تتطلب توفير الوقت الكافي لذلك، حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بها لوحده، كما أن إضفاء صفة ضابط الشرطة القضائية هي تمكنه من تسخير القوة العمومية الموجودة بالدرجة الأولى على مستوى بلديته ثم القيام في حالة عدم وجود للقوة العمومية على إقليم البلدية بالحفاظ على معالم الجريمة و الأدلة المثبتة لإرتكابها قبل محوها أو إتلافها³.

¹.أنظر المادة 68 من القانون رقم 90-08 المتتم سالف الذكر.

².Emmanuel Vital-Durand, op.cit, p 36.

³.Mostapha Fikri, La Police Administrative, espace Art et Culture, Annaba, 2009, p 4.

الفرع الثالث: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

في مجال الضبط الإداري.

إن إضطلاع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهمة الضبط الإداري، تخوله الحفاظ على النظام العام لبلديته، و قبل التطرق إلى ما يلزم ممارسته في هذا الإطار، سيتم التطرق أولاً إلى مفهوم الضبط الإداري ثم وسائله و أغراضه.

أولاً: مضمون وأغراض الضبط الإداري.

يقصد بالضبط الإداري في مفهوم القانون الإداري، مجموع التدخلات الإدارية المخولة قانوناً للأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وبحفظ النظام العام¹، أو بأنه حق الإدارة في أن تفرض قيوداً على الأفراد تحد من حرياتهم بهدف ضمان النظام العام².

و عموماً فالضبط يتمثل في مجموع الإجراءات الصادرة عن هذه السلطات عن طريق التنظيم أو إبلاغ المواطنين. فالضبط الإداري³ عمل وقائي بإعتبار أن إجراءاته عادة ما تتخذ قبل قيام الواقعة أو موضوع المخالفة التي حددت الإجراءات من أجلها⁴.

فمن حيث المبدأ العام للحقوق والحريات فإنها مكفولة دستورياً، ولكن ممارستها من طرف الأفراد غير مطلقة، تخضع أحياناً لضوابط تحد من ممارستها و أحياناً أخرى تنظمها حتى

¹. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 401.

². سليمان هندون، المرجع السابق، ص 78.

³. تتمثل خصائص الضبط الإداري في: **الصفة الانفرادية**: ففي جميع حالاته يعتبر إجراء وقائي تقوم به الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام بمفردها، لأن نشاط الإدارة يتميز بخاصية أساسية وهي العمل الإنفرادي الذي لا تشاركها فيه جهة أخرى وهو مجبر التنفيذ والإمتثال له، كما يتميز **بالسلطة التقديرية**: فهو يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، فهي التي تقرر وقت إتخاذ الإجراء الضبطي ومكان تنفيذه. بغية الحفاظ على النظام العام بأبعاده الثلاث. أنظر: سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة المرجع السابق، ص 149. **الصفة الوقائية**: فهو إجراء تباشره السلطة الإدارية بهدف منع وقوع اضطرابات ومخاطر تهدد النظام العام بإتخاذ إجراءات ضرورية مسبقاً بخلاف الضبط القضائي الذي يتدخل عند وقوع الجريمة وتتبع مرتكبيها للقبض عليهم وإحالتهم على العدالة وبهذا يعتبر الضبط القضائي إجراء علاجي ردعي على عكس سابقه، أنظر: كمال معيفي، الضبط الإداري وحماية البيئة، دراسة تحليلية على ضوء التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2016، ص 65.

⁴. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة " الواقع والآفاق"، المرجع السابق، ص 132.

لا يساء إستعمالها. و بالمقابل توجد ضمانات قانونية تحد من تعسف السلطة في التضييق من ممارستها على المواطنين و الجماعات، فالأصل هو التمتع بالحرية في ممارسة الحقوق و الإستثناء هو التقييد و وضع ضوابط و قيود تتمثل في تدخل الإدارة في نشاط معين قصد تنظيمه حفاظا على النظام العام.

و بهذا الشأن كثر الحديث عن سلطات الضبط التي يمارسها رئيس الجمهورية، الوالي ورئيس البلدية. هذا الأخير سلطاته هي التي تهمنا في هذا الفرع و هي سلطة محددة بموجب القانون بغية المحافظة على النظام العام و الأمن و النظافة و السكينة والهدوء حيث أن إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لقرارات إدارية تنظيمية في مجال الضبط الإداري قرر بموجب المادة 88 من القانون البلدي رقم 11- 10 سالف الذكر التي نصت على أنه: " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية.."، هذه الإختصاصات المتعلقة بالضبط الإداري يمارسها رئيس البلدية بصفة مستقلة عن مجلسه كهيئة بإعتباره ممثلا للدولة.

أما في فرنسا، فإن صلاحيات الشرطة الإدارية تمارس من طرف رئيس البلدية حصريا ولا يمكن للمجلس البلدي التدخل في هذه المسألة إلا في شكل مشورة، ولا يمكن أن يطلب من رئيس البلدية إتباعها، كما يلتزم هذا الأخير بإحترام اللوائح الصادرة بموجب مراسيم ويتمتع المحافظ (الوالي) ببعض الإمتيازات المحددة لاسيما سلطة الإستبدال (الحلول) في حال فشل رئيس البلدية في القيام بذلك¹.

كما يقوم العمدة بسن إجراءات الشرطة الإدارية اللازمة لتجنب الإخلال بالنظام العام في الأماكن العامة، ومن ذلك تنظيم حركة المرور أووقوف السيارات في الأماكن العمومية وكل ما منشأه أن يعرض الأمن والهدوء العام للخطر².

¹.Jean- Claude Douence, La Commune, édition Dalloz, paris, 1994, p 52-53.

².Mostapha Fekri, op.cit, p 5.

إن رئيس البلدية مكلف بإتخاذ القرارات التنظيمية اللازمة لحفظ النظام العام، وفي هذا الشأن نصت المواد من 88 إلى 95 من قانونها سالف الذكر، بأن أغراض الضابطة البلدية تتمثل في:

- المحافظة على النظام العام و سلامة الأشخاص و الأملاك،
- المحافظة على حسن النظام في الأماكن العامة لتجمع الأشخاص،
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العامة و كل الأعمال المخلة بها،
- إتخاذ الإحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها،
- القضاء على الحيوانات المضرة والمعدية،
- تأمين نظام الجنائز و المقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية والعمل فوراً على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات¹،
- السهر على إحترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير.

إن المشرع الجزائري بعرضه أغراض الضابطة الإدارية هذه، واردة على سبيل المثال لأنه لا يمكن حصرها بإعتبار أن مصطلح النظام العام واسع يشمل عدة مجالات و أغراض أخرى راجع لتطور مفهوم النظام العام، وأصبح معناه يغطي أيضا النظام العام الإقتصادي والإجتماعي، و بالتالي فإن لرئيس البلدية إصدار قرارات تنظيمية تفرض قيوداً لتنظيم النشاط الصناعي و التجاري داخل البلدية وعليه، يمكن التعرض لأنواع القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتعرض لأنواع الضبط التي جاءت بها المواد سالفة الذكر، وهي:

-ضبطية النظافة و الصحة العامة، فمن صلاحيات رئيس البلدية في هذا المجال واسعة حيث يصدر مجموعة قرارات تنظيمية يتخذ فيها كل الإجراءات والإحتياطات التي ضرورية من أجل مكافحة الأمراض المتنقلة و المعدية والوقاية منها، و كذا السهر على نظافة المواد

¹ أنظر الأمر رقم 75-78، المؤرخ في 12 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 15 ديسمبر 1975 ، متعلق بالجنازات ، ج ر، ج ج د ش، عدد 103، صادرة بتاريخ 23 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 26 ديسمبر 1975، ص 1406.

الإستهلاكية المعروضة للبيع نظافة المحيط، السهر على صيانة شبكة المياه الصالحة للشرب وشبكة المياه القذرة، توفير المياه الصالحة للشرب و تطهيرها و يساعده في ذلك مكتب الصحة البلدي تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمرسوم رقم 87-146¹ المؤرخ في 30 جوان 1987 المتضمن إنشاء مكاتب البلدية للصحة و النظافة.

-ضبطية الطرق والطمأنينة العمومية، فقد نص المشرع الجزائري على سلطة رئيس البلدية في المحافظة على السكينة العمومية، بموجب المادة 88 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر، وما يؤكد ذلك، المرسوم رقم 81-267 سالف الذكر من خلال المادة 14 منه.

كما تضمنت المادة 16 من ذات المرسوم، صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في ضبط و تنظيم العروض الفنية العمومية و يسلم قرارات تنظيمية تتعلق مضمونها بمنح الرخص القبلية المتضمنة هذه العروض التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطائها صبغة الطمأنينة العمومية، كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك، وفي هذا نص صريح بضرورة إستعمال القوة العمومية لمن يتعدى على راحة وطمأنينة المواطنين.

- ضبطية نظام الجنائز ودفن الموتى وصيانة المقابر، حيث تتمثل صلاحيات رئيس البلدية في هذا المجال في منح قرارات تنظيمية يتضمن موضوعها، رخص الدفن وتأمين نظام جنائزي يتماشى مع العادات والشعائر الدينية وفقا لما نص عليه الأمرين رقم 75-78 و 75-279² المؤرخين في 15 ديسمبر 1975.

ومما سبق، تلخص صلاحيات رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري، في:

-يتمتع بإختصاص عام يخرج عن رقابة المجلس، حيث يجوز لهذا الأخير أن يتداول بشأن هذه الصلاحيات أو حتى الطلب من رئيسه بإتخاذ إجراء معين و لكن بإمكان المجلس وقف تنفيذ

¹المرسوم رقم 87-146، المؤرخ في 4 ذي القعدة 1407 الموافق لـ 30 جوان 1987، متضمن إنشاء مكاتب لحفظ البلدية والصحة، ج ر، ج ج د ش، العدد 27، الصادرة بتاريخ 5 ذي القعدة 1407 الموافق لـ 1 جويلية 1987، ص 1048.

²الأمر رقم 75-79، مؤرخ في 12 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 15 ديسمبر 1975، متعلق بدفن الموتى، ج ر، ج ج د ش، العدد 103، صادرة بتاريخ 23 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 26 ديسمبر 1975، ص 1406.

قرار بلدي يتصل بالنظام العام بناءً على طلب من الوالي¹، بمعنى أنه إذا كان من شأنه تطبيق قرار البلدية المتعلق بالتنظيمات العامة ذات الصلة بالنظام العام، بإمكان المجلس تعليق تنفيذها مؤقتاً و الذي يقصد هنا بقرارات البلدية المداولات و ليس القرارات الصادرة عن الرئيس.

- إن رئيس البلدية يمارس نشاطه الضبطي الإداري تحت إشراف الوالي و إن إعتبر البعض ذلك أن مرده للطبيعة المزدوجة لنشاط الضبط في حد ذاته، و الذي يعد أمراً يتعلق بالبلدية و الدولة في نفس الوقت، و لكن يفترض أن يتم ممارسة هذا النشاط من طرف رئيس البلدية و تحت إشرافه كما يخضع لرقابة المجلس و القضاء معاً فيما يتعلق بمراقبة و ملائمة الإجراء، و مراقبة الشرعية من طرف القضاء لوحده، لأن ممارسة رئيس المجلس لسلطاته في مجال الضبط الإداري تخضع لسلطة الوالي.

و بإعتبار أن الضبط أمر لا تختص به البلدية وحدها و إنما هوشأن الدولة كلها وهذا التفسير لا يؤخذ به من الناحية القانونية، لماذا؟، لأن رئيس البلدية يمارس هذه السلطات في ظل ظروف عادية دون أخذ رأي الولي بإعتبار أن وقائع الضبط قد تكون إستعجالية أيضاً وبالتالي يفرض على رئيس البلدية مواجهتها بتدابير معينة لتجنب حدوثها أو لتفادي ظهور أمراض أو أوبئة خطيرة في حين أنه و في ظل ظروف إستثنائية كالكوارث الطبيعية مثلاً أو الأمراض التي تمس إقليم الدولة تصبح الضبطية هنا شأن من شؤون الدولة. و عليه، لا يوجد مبرراً لممارسته للضبط الإداري تحت سلطة الوالي إلا لفرض هيمنة السلطة المركزية.

و من خلال الوالي الذي يمثل السلطة المركزية وسلطة عدم تركيز على الهيئات اللامركزية و إظهار هذه الهيئات في هيئة العاجز و غير القادر على ممارسة صلاحياته في مجال المحافظة على النظام العام وبالتالي القضاء على مصداقية رئيس البلدية أمام من إختاروه ليمثلهم، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه موظفاً يخضع للسلطة الرئاسية المتمثلة في الوالي، من شأنه أن يمس حتى بأسلوب اللامركزية الإدارية.

1. أنظر المادة 80 من القانون رقم 90-08 المتتم، تقابلها المادة 99 فقرة 01 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

ثانياً: وسائل ممارسة الضبط الإداري.

تستعين هيئة الضبط الإداري المحلية البلدية المتجسدة في رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة وسائل و أساليب تمكنها من تحقيق غرضها و القيام بواجبها في المحافظة على النظام العام ومن أهم تلك الوسائل مايلي:

1- الوسائل المادية:

تتمثل في جميع الإمكانيات المادية التي تتوافر عليها البلدية من عتاد و معدات تمكن رئيس البلدية من القيام بمهامه في هذا المجال على أكمل وجه كما يمكنه كذلك أن يستخرج جميع الإمكانيات المادية المتوفرة على مستوى المؤسسات العمومية أو الخاصة لأن مسؤولية رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري تبقى قائمة و أي تقصير منه يعرضه للمساءلة القانونية.¹

2- الوسائل البشرية:

يقصد بها الأشخاص المكلفون بتنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري حيث يعتمد على هيئة الشرطة البلدية، كما يمكنه أن يطلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً عند الحاجة.²

و عن هيئة الشرطة البلدية فقد أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-207³ المؤرخ في 22 سبتمبر 1993، المحدد لمهام وكيفيات عملها، وتلاه مرسوم تنفيذي آخر رقم 96-265⁴ المؤرخ في 3 أوت 1996، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي

¹. نظرا لخطورة هذه الوسيلة على حقوق الأفراد، فإنه يشترط لإستخدامها: أن يكون الإجراء المطلوب فيه إستخدام القوة المادية لتنفيذه مشروعا، أن يتم طلب التنفيذ إختيارياً أولاً، ألا يتم اللجوء لإستخدام القوة المادية إلا إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة المتاحة ، أنظر سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 306.

². أنظر المادة 93 فقرة 02 من القانون رقم 10-11، يقابلها المادة 74 من القانون رقم 90-08 المتمم سالفه الذكر.
³. المرسوم التنفيذي رقم 93-207، المؤرخ في 6 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 22 سبتمبر 1993، المتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله، ج ر، ج ج د ش، العدد 60، الصادرة بتاريخ 10 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 26 سبتمبر 1993، ص 9.

⁴. المرسوم التنفيذي رقم 96-265، المؤرخ في 18 ربيع الأول 1417 الموافق لـ 3 غشت 1966، يتعلق بإنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج ر، ج ج د ش، العدد 47، صادرة بتاريخ 22 ربيع الأول 1417 الموافق لـ 7 أوت 1996، ص 5.

ويحدد مهامه وتنظيمه ويكون على شكل وحدات توضع تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية وفقا للمادة 2 منه¹.

وباستقراء نصوص المرسوم سالف الذكر، فإن ما سحبه من رئيس المجلس الشعبي البلدي من صلاحيات تضمنتها المواد 10، 11 و 13 منه، منحه صلاحيات منصوص عليها في المادة 2 من نفس المرسوم، وأصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك و لا يحكم، و لعل تفسير ذلك أن الدولة حين صدور المرسوم كانت تمر بمشاكل أمنية خطيرة، مما أدى بها لإنشاء هيئات الحرس البلدي لمواجهة مشكلة الإرهاب التي عاشتها الدولة في تلك الفترة و العمل على نشر الأمن و الأمان في البلديات و عبر كامل ترابها الوطني، لذلك كانت تخضع من حيث تسييرها إلى وحدات الجيش المتواجدة على مستوى جميع الولايات و بالتالي إلى مجالات أخرى² كالصحة، النظافة،... وغيرها من المجالات الحيوية إلى وقت لاحق.

3- الوسائل القانونية:

و يقصد بالوسائل القانونية، جميع قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي الصادرة في مجال الضبط الإداري، و لابد أن تكون صادرة بموجب القانون و وفقاً للقانون، و أن يباشر ذات الإجراء من منطلق نصوص القانون البلدي و إلا تكون أعماله محل دعوى الإلغاء أو التعويض الكامل في حال حدوث خسائر مادية للسكان المحليين بسبب القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب تجاوز السلطة.

و ما يمكن ملاحظته بشأن ممارسة رئيس البلدية لهذا الاختصاص لم يكن نشاطا وطنيا كما هو الشأن في فرنسا يستشف ذلك من خلال المادة 88 سالفه الذكر، أن رئيس البلدية

¹. عند تصفح مواد المرسوم نفسه يتضح بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يملك سلطة فعلية على هيئة الحرس البلدي وفقا لما نصت عليه المادة 1 من نفس المرسوم، حيث يخضع إستخدام هذه الهيئة للسلطة المكلفة بالحفاظة على النظام العام. هذه الأخيرة تحدد مهام هيئة الحرس بلدي وكيفية تنفيذها كما حددتها المادة 11 من نفس المرسوم، إضافة إلى أن رئيس البلدية ليس بإمكانه أن يقدم أوامر وتوجيهات لتنظيم مصلحة الحرس البلدي إلا تحت سلطة الوالي وهو ما بينته المادة 10 منه، خلافا لذلك فإن الوالي يمثل السلطة الإدارية المكلفة بإقامة وحدات الحرس البلدي ويراقب نشاطها ويسهر على السير العادي لها وهذا ما نصت عليه المادة 13 من نفس المرسوم.

². أنظر المواد من 3 إلى 9 من نفس المرسوم التنفيذي.

بين جهتين للرقابة الأولى تتمثل في المجلس أما الثانية تتمثل في جهة الوصاية التي حددها النص والمتمثلة في الوالي الذي قد يتحول إلى جهة رقابية في حالة المساس الخطير بالنظام العام¹.

الفرع الرابع: القرارات التنظيمية رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة محلية.

إن إلقاء نظرة عامة على أحكام القانون البلدي الحالي بخصوص هذا الموضوع، لاسيما مادته 80 التي نصت على أن: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي...". و ذلك بموجب قرار تنظيمي يتضمن موضوع المداولة، فإن الإختصاصات المنوط بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة محلية بالرجوع إلى القانون البلدي الحالي والتي تضمنتها المواد 77 إلى غاية 84 منه²، فإنها تتعدد و تتنوع، فهو يقوم على وجه الخصوص بما يأتي:

- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية و ذلك حسب إلتزاماته المحددة في القانون،
- تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول به،
- يقوم برئاسة المجلس الشعبي البلدي، وله في سبيل ذلك إستدعاءه و عرض المسائل الخاضعة لإختصاصه، كما يحق له إعداد مشروع جدول أعمال الدورات و ترأسها،
- السهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و يطلع هذا الأخير على حالاتها،
- تنفيذ ميزانية الدولة و يعد الأمر بالصرف،
- يقوم تحت رقابة المجلس بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية.

¹. شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 151.

². يقابلها المواد من 58 إلى غاية 66 من القانون رقم 90-08 المتتم سالف الذكر.

كما يقوم طبقاً لما نصت عليه المادة 82 من نفس القانون بما يلي:

- التقاضي بإسم البلدية و حسابها،
 - إدارة مداخل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية،
 - القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها،
 - إبرام عقود إقتناء الأملاك والمعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا،
 - إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط،
 - ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة المملوكة من طرف البلدية بما في ذلك حق الشفعة،
 - إتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية،
 - المحافظة على أرشيف البلدية، وحسن سير المصالح والمؤسسات العمومية،
 - له الحق في اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
- ما يلاحظ عن بعض الإختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته سلطة محلية و خصوصاً ما جاء في أحكام هذه المادة، أنه عادة ما يباشرها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي دون مساعدة من أحد النواب في ذلك، خلافاً لما كان عليه الوضع في أول قانون بلدي المعدل و المتمم و تحديداً في المادة 226 منه.

إن الحديث على النحو السابق عن إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هذه، لا يفهم منه على أنه سوى مجرد عرض تقليدي لما نص عليه القانون البلدي أو مؤلفات القانون، و إنما الهدف منها توضيح أن كل إختصاص مزاول من طرف رئيس البلدية يعد مسألة في غاية الأهمية في حياة السكان المحليين، و آلية ذلك، إتخاذها في صورة قرارا تنظيمية تنتج أثارا فعالة تؤثر في الحياة اليومية للأفراد إنطلاقاً من السهر على صحة و سلامة الأفراد، الحرص على نظافة السلع الإستهلاكية مروراً بالمحافظة على النظام العام و الأمن و السكنية إلى غاية البحث و التحري عن جرائم في مجال ممارسة الضبط القضائي ناهيك عن جوانب أخرى

كالمعلقة بتسيير مصالح البلدية من توظيف وإعداد ميزانية البلدية و غيرها من الإختصاصات المرتبطة بالبلدية كإدارة قائمة بذاتها .

لقد إلتقت الصفتان في الهيئة التنفيذية البلدية، الأولى و هي تمثيله كجماعة محلية (لامركزية إقليمية) و صفة تمثيله للدولة (عدم تركيز)، و هذا لا يعد أمراً جديداً في قانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر، و إنما مسألة قديمة أوجدتها أيضاً قوانين البلدية المتعاقبة غير أن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن الإختصاصات بموجب الصفة الثانية وفقاً لما سبق التطرق إليه توسعت نوعاً ما مقارنة بالنصوص القديمة خاصة مجال الضبط الإداري و ما يحتويه من وظائف متنوعة يمارسها بهذه الصفة و هذا إن دل فإنما يدل على ضرورة تواجد الدولة على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية.

قصد تمثيل البلدية، جاء في طيات قانونها صلاحيات واسعة لرئيسها لعل أبرزها مراقبة الشؤون العامة لسكانها المحليين و تنفيذ جميع برامج التنمية المحلية بصورة مباشرة أو غير مباشرة فرئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى مهمة تنفيذ جميع مداولات مجلسه بإعتباره رئيساً للهيئة للتنفيذية، و هو بهذه الصفة يعطي الصيغة التنفيذية لكل الأعمال المكتوبة الصادرة عن المجلس ويجسدها على أرض الواقع ، فهو بذلك يتحمل كل الآثار المترتبة عن عملية التنفيذ.

أما في فرنسا ، فإن رئيس البلدية هو الرئيس الهرمي لها ويعتبر المسؤول التنفيذي (Le maire agent exécutif de la commune)، يتخذ القرارات الفردية و التنظيمية اللازمة لضمان حسن سير الخدمة، و يكون بشكل أساسي مسؤولاً عن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى تمتعه بسلطة إتخاذ الإجراءات القانونية و إبرام العقود، إعداد الميزانية إدارة الأعمال على ممتلكات البلدية، كما يملك سلطة

مراقبة المؤسسات البلدية طبقاً للمادة 21-2122 L من القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسي¹.

و من أجل ممارسة رئيس البلدية لإختصاصاته بصفته ممثلاً لها، توضع تحت تصرفه مجموعة من الوسائل لياشر بها صلاحياته، و سيتم التطرق إلى هذه الوسائل كون ممارسة رئيس البلدية لهذه الصلاحيات بهذه الصفة متوقف على مدى توافره هذه الوسائل، خلافاً للوسائل التي يعتمد عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي عند ممارسته لمهامه بصفته ممثلاً للدولة لا سيما الوسائل المالية منها، فإن الدولة هي المسؤولة عن توفيرها².

الفرع الأول: الوسائل القانونية والإدارية والبشرية.

يتخذ نشاط السلطات الإدارية المحلية مظاهر متعددة تتخذ شكل القرارات التنظيمية أو الفردية كالقرارات المرتبطة بتسيير مسار موظفيها، إلى جانب العقود الإدارية لضمان السير الحسن للمرافق العمومية خاصة مجال الصفقات العمومية على النحو الذي سيبين لاحقاً.

أولاً: القرارات الإدارية الصادرة بإرادة منفردة.

في هذا الإطار، منح قانون البلدية لرئيسها صلاحيات واسعة تتعلق بتسيير الشؤون المحلية و بذلك، له أن يصدر قرارات فردية سواء تلك المرتبطة بالإدارة الموضوعية تحت تصرفه قصد ضمان السير الحسن للبلدية و تنظيمها كإصدار قرار تعيين موظف في منصب عالي "رئيس مصلحة" في البلدية أو ترقية موظف إلى رتبة أعلى أو تلك المتعلقة بشؤون المواطنين المحليين، و هو ما يعرف بالإختصاص الإقليمي أو المحلي كما تم عرضه سابقاً، إلا أنه و في إطار ممارسته لسلطاته هذه، فإنها قد تكون مقيدة أو تقديرية عند إصداره لقرارات إدارية خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ مداولات مجلسه.

¹.Emmanuel Vital-Durand, op.cit, p 37.

².وهوما قضت به المادة 184 من القانون البلدي رقم 90-08 المتتم سالف الذكر، حيث جاء في نصها: " ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

1- السلطات المقيدة:

يكون إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إتخاذ قرارات إدارية فردية أو تنظيمية مقيداً عندما لا يتمتع بحرية التصرف و التقدير، لأن القانون ألزمه بذلك من خلال تحديده لتفاصيل إصداره بصورة ملزمة، فمثلاً في مجال تسيير وضعية مستخدمي البلدية، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بتطبيق النصوص القانونية المنظمة لعمال و موظفي البلدية وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11- 1334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، و كذا المرسوم التنفيذي رقم 17- 322 المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد لأحكام المطابقة على المترشحين و مثال ذلك المادة 25 منه التي أكدت على أنه عند إنتهاء فترة التربص تُعد السلطة التي لها صلاحية التعيين (رئيس البلدية) مقرر ترسيم المتربص المعني في الرتبة المعنية، و هو ما أكد عليه الأمر رقم 06-03 سالف الذكر و تحديداً المادة 85 منه³ و المادتين 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 سالف الذكر، لأن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بإحترام الشكليات و الإجراءات المنصوص عليها في القانون المتضمن ذلك فمثلاً إصدار قرار تسريح موظف يكون بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء وفقاً لما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 334 سالف الذكر، التي تحيلنا للأمر رقم 06-03 سالف الذكر ويكون ذلك في حال إرتكاب الموظف لأخطاء تستوجب تنفيذ عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة⁴، وفقاً لما نصت عليه المادة 165 فقرة 02 منه.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المؤرخ في 22 شوال 1432 الموافق لـ 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر، ج ج د ش، العدد 53، الصادرة بتاريخ 30 شوال 1432 الموافق لـ 28 سبتمبر 2011، ص 3.

² المرسوم التنفيذي رقم 17-322، المؤرخ في 13 صفر 1439 الموافق لـ 2 نوفمبر 2022، يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، ج ج د ش، عدد 66، صادرة بتاريخ 23 صفر 1439 الموافق لـ 23 نوفمبر 2017، ص 12.

³ نصت المادة 85 من نفس المرسوم على أنه: " بعد إنتهاء مدة التربص المنصوص عليها في المادة 84 أعلاه يتم: إما ترسيم المتربص في رتبته، وإما إخضاع المتربص لفترة تربص آخر لنفس المدة ولمرة واحدة فقط وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض "

⁴ أنظر المادة 163 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر المعدل.

و عليه، فإن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تمثيله للدولة مقيدة باعتبار أن الاختصاصات التي يمارسها في هذا المجال تباشر تحت إشراف و مسؤولية الوالي، حيث أن هذا الأخير بل القانون لا يترك لرئيس البلدية حرية التقدير و الملائمة في إتخاذ مثل هذه القرارات.

2- السلطات التقديرية:

من أجل مباشرة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه الواسعة خاصة ما تعلق بسلطاته في مجال تمثيله للبلدية، فإنه يملك سلطات تقديرية أوسع في ملائمة إتخاذ القرارات الإدارية، و صفة عامة فإن رئيس البلدية يباشر التصرفات المرتبطة بشؤون البلدية شخصياً، وإن كان القانون البلدي قد وضع له هيئة تنفيذية لتقوم بمساعدته فيما يخص بتنفيذ مداولات المجلس، كما يعتبر نواب رئيس المجلس ضباط الحالة المدنية وبقوة القانون يحتاجون إلى تفويض منه لممارسة مهامهم في هذا المجال وفقاً للمادتين 01 و 02 من الأمر رقم 70 - 20¹ المؤرخ في 19 فبراير 1970.

أما فيما يخص باقي الصلاحيات التي يباشرها رئيس البلدية، فإنه بإمكانه تفويضها وتحت مسؤوليته، لأنه يستحيل مباشرتها لوحده، وعلى هذا الأساس رخص قانون البلدية رقم 90-08 المتمم سالف الذكر، تفويض أهم إختصاص يباشره رئيس البلدية المتمثل في إصدار حوالات الصرف وإمكانية تفويضها طبقاً لنص المادة 171 منه، إلا أن القانون رقم 90-21 سالف الذكر المتعلق بالمحاسبة العمومية جاء بخلاف ذلك، حيث نصت المادة 29 منه على أنه: "يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين الرسميين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم"، وهو نفس الموقف الذي إتخذه القانون الحالي البلدي، من خلال سكوته على إمكانية تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحيات إصدار حوالات الصرف، وهذا ما يستشف من خلال نص المادة 96 منه.

¹ الأمر رقم 70-20، مؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق لـ 19 فبراير 1970، يتعلق بالحالة المدنية، ج ر، ج ج د ش، العدد 21، الصادرة بتاريخ 21 ذو الحجة 1389 الموافق لـ 27 فبراير 1970، ص 274.

ثانياً: تنفيذ قرارات البلدية.

إن قرارات رئيس البلدية لا تصبح نافذة إلا بعد عرضها على المعنيين عندما تتضمن أحكاماً عامة عن طريق النشر، كما أن المشرع لم يحدد كفاءات و وسائل نشرها لكنه من الناحية العملية يتم ذلك من خلال إلصاق نسخ من هذه القرارات في مقر البلدية و فروعها التابعة لها، أما بالنسبة لتنفيذ هذه القرارات لا يكون إلا بعد مرور شهر من بعثها إلى السلطة الوصية، حتى يتسنى لها فحصها و التأكد من مدى مطابقتها للتشريع المعمول به و إن كان هذا الأجل في حقيقة الأمر يسمح للسلطة الوصية بأن تقدر مدى تأثير هذه القرارات و انعكاساتها على النظام العام.

أما فيما يتعلق بالقرارات الفردية و حتى تكون نافذة في حقهم أوجب القانون تبليغها للأفراد¹ و قد يرفضون الإمتثال لها فيكون لازماً على رئيس البلدية تنفيذها بالقوة، إلا إذا كان تنفيذه يحدث إخلالاً بالنظام العام و يصعب التحكم فيه لذلك تعمل السلطات العمومية على تجنب تنفيذ القرارات الإدارية كانت فردي أو تنظيمية إذا ما تبين أن تنفيذها يولد أثراً تمس الأمن العام.

إلا أنه في حال مخالفة الأفراد للمراسيم و القرارات المتخذة قانوناً من طرف السلطات الإدارية يعتبره القانون مخالفة يعاقب عليها بغرامة من 30 إلى 100 دج و يجوز أن يعاقب أيضاً بالحبس لمدة 3 أيام على الأكثر، وفي الحقيقة تعتبر عقوبة غير كافية حتى ينفذ الأفراد طواعية القرارات الإدارية طبقاً للمادة 459 من الأمر رقم 66 - 155 المعدل والمتمم سالف الذكر.

ثالثاً: العمل الإداري.

بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية في جميع القضايا المدنية، فله حق الدفاع عنها و يتجسد ذلك في رفع الدعاوى باسمها أمام القضاء، كما أنه يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية، و يتخذ جميع القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط، و أنه مكلف بدعوة أعضاء المجلس لعقد إجتماع و عرض جل المسائل المختص فيها، من خلال

¹. أنظر المادة 97 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

تحضير جدول أعمال دورات المجلس الإعلان عن نتائج المداولات و تعليقها السهر على حسن سير المصالح، و في حال تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين عضو لتمثيل البلدية قصد إبعاد رئيس المجلس الشعبي البلدي عن كل شبهة قد يترتب عنها مساءلة قانونية من جهة، و من جهة أخرى يكفل مصالح وحقوق البلدية في مواجهة رئيسها¹.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة السلمية على إدارة البلدية وعلى مستخدميها فهو يعد المسؤول الأول عن إجراءات التوظيف حسب القانون و التنظيمات المعمول بهما، كما يتولى مهام تنظيم مصالح البلدية و الرقابة على أعمالها و وسائلها، إضافة إلى أنه مكلف بإتخاذ الإجراءات المتعلقة بتنظيم المرور و التدابير المرتبطة بالمحافظة على الطرقات وصيانتها و ضبط نظام الطرقات داخل المحيط العمراني، فهي اختصاصات مهمة لإرتباطها بالسير العادي للبلدية حيث تعكس بصورة واضحة سلطة و مسؤولية رئيس البلدية، و مثال ذلك نجد أن رئيس البلدية مخول في إطار الصلاحيات التي يتمتع بها، يمارس صلاحياته في مجال التوظيف² وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها، و المتمثلة في المرسوم التنفيذي رقم

¹. أنظر المواد 58، 59، 60، 61، 62 و 64 من القانون رقم 90-08 المتتم سالف الذكر.

². فبعد قيام رئيس البلدية بتحديد إحتياجاته من الموارد البشرية الذي يعتبر إجراء سابق و ضروري في إطار ما يعرف بالتسيير التقديري للموارد البشرية ، و بمجرد حصولها على الإعتمادات و المناصب المالية، ينجز رئيسها المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي يودع لدى مصالح الوظيفة العمومية لإبداء رأيها و المصادقة عليه، هذه الأخيرة تمارس رقابة لاحقة على تنفيذ المخطط و التأكد من مشروعية قرارات البلدية الصادرة عن تطبيق هذا المخطط، وعليه، يكلف رئيس البلدية بتحديد المناصب المالية الشاغرة و توزيعها بين مختلف أنماط التوظيف و الترقية حسب إحتياجاتها بمجرد تبليغها بمدونة الميزانية للسنة المعنية و إبلاغ مصالح الوظيفة العمومي، حيث يلتزم رئيس البلدية بالإجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 12-194 سالف الذكر وكذا التعليمات رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013 واحترام الشروط القانونية والتنظيمية التي تحكم الوظائف العمومية لاسيما المبادئ التي تخضع لها الوظيفة العمومية التي تتمثل في مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية ومبدأ الكفاءة والجدارة. وبناء على ما سبق، يعلن رئيس البلدية عن قرار يتضمن فتح مسابقة توظيف، يوضح فيه على وجه الخصوص: السلك أو الرتبة، نمط التوظيف، عدد المناصب، الشروط القانونية للمشاركة فيه، عدد الإختبارات، طبيعتها، مدتها، معاملاتها، تواريخ فتح التسجيلات و انتهائها، تشكيل لجنة القبول و/أو النجاح النهائي...، و تبليغ نسخة منه لمصالح الوظيفة العمومي.

11-334 سالف الذكر، المرسوم التنفيذي رقم 89-225¹ المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 وكذا الأمر رقم 06-03 سالف الذكر.

كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي على غرار باقي المؤسسات العمومية بإحترام إجراءات التوظيف² و تبقى مسؤولية رئيس البلدية قائمة على كل قرار يتخذه إبتداء من الإعلان عن فتح مسابقة التوظيف إلى غاية صدور قرار تعين المترشح الناجح في رتبته، و كل قرار غير قانوني يؤدي به إلى متابعات قضائية³.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 89-225، المؤرخ في 7 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 5 ديسمبر 1989، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، ج ر، ج ج د ش، الصادرة بتاريخ 8 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 6 ديسمبر 1989، ص 1399.

². يمكن تلخيص هذه الإجراءات في: تحديد الإحتياجات من الموارد البشرية، الإعلان عن قرار يتضمن فتح مسابقة التوظيف التي تتم بإحدى الطرق التالية: على أساس الإختبار، على أساس الشهادة، على أساس الإمتحان المهني أو عن طريق التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا حسب المادة 80 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر، فتح التسجيلات للمشاركة في المسابقة، دراسة ملفات الترشح للمسابقة، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بدراسة الملفات وقبول المطابقة منها للشروط القانونية وإجراء مسابقة التوظيف، والإعلان عن نتائج المسابقة.

³. يكلف رئيس البلدية بتعيين اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء بموجب قرار منه، تتكون بالتساوي على عدد من ممثلين منتخبين عن الموظفين وممثلين عن الإدارة، ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها (رئيس البلدية) أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، فخاصية التساوي تعتبر ضمانة هامة لحماية حقوق الموظف، ولكن وضعها تحت رئاسة البلدية ينقص من فعالية خاصية التمثيل المتساوي للأعضاء، هذه اللجنة تعتبر هيئة استشارية أساسية في نظام الوظيفة العمومية ترسخ أسس الحوار والتشاور في مجال تسيير الموارد البشرية حسب المادة 73 من الأمر رقم 03/06، وهي فضاء لمساهمة الموظف عن طريق ممثلهم المنتخبين في تسيير حياتهم المهنية، وبهذا تعد ضمانة أساسية مخولة للموظف، نصت عليها المادة 62 من الأمر رقم 06-03، تتكون من أعضاء دائمين وأعضاء إضافيين متساوون في العدد، ولا يشارك العضو الإضافي في الاجتماعات إلا إذا خلف عضودائم، على أن يعين أعضاء اللجنة لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد، ولضرورة المصلحة تمدد أو تقصر لمدة 6 أشهر أخرى بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد موافقة المصالح المركزية للوظيفة العمومية، كما يقع على عاتق رئيس البلدية مسؤولية تجديد هذه اللجنة والتي تتم وجوبا خلال 6 أشهر على الأكثر و 15 يوم على الأقل قبل انتهاء عهدها، ويتربط على عدم تجديدها في الآجال المحددة بطلان جميع القرارات المتخذة بعد انقضاء فترة العضوية وبطلان أثرها، وتقع هذه القرارات تحت طائلة البطلان وينعدم أثرها تماما، إلا أنه وإستثناءً يمكن تمديد فترة العضوية في اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولمدة 6 أشهر بعد موافقة مصالح الوظيفة العمومية، وهذه الموافقة مرهونة بتقديم تقرير يدعم طلب التمديد تبين فيه البلدية الأسباب التي حالت دون تجديدي اللجنة في الميعاد القانوني، تتمتع هذه اللجنة بصلاحيات إبداء الرأي في المسائل الفردية الخاصة بالحياة المهنية للموظف حسب المادة 64 من نفس الأمر وإن كان رأيها استشاري في حالات، فهو في حالات أخرى إلزامي، وإلا كان القرار الصادر معيباً،

الفرع الثاني: القرارات التنظيمية لرئيس البلدية في مجال البناء والعمران.

يمارس رئيس البلدية صلاحيات مزدوجة بإعتباره ممثلاً للدولة و البلدية في آن واحد في مجال البناء و التعمير، حيث يعتبر المجال الخصب للقرارات التنظيمية المحلية و سيتم التطرق لهذه الصلاحيات في هذا الفرع بإعتبار أن هذا القطاع يرتب آثارا مباشرة على حياة السكان المحليين لذلك يغلب عليه الطابع المحلي، و عليه، فإن هذا الفرع يتناول ثلاث نقاط أساسية:

أولاً: القرارات التنظيمية لرئيس البلدية في مجال التهيئة والتعمير.

لقد منحت النصوص القانونية السلطة المطلقة للبلدية في مجال التهيئة والتعمير على كامل إقليمها، حيث تهدف إلى تحديد القوام التقني والنظام القانوني للأموال العقارية و أدوات تدخل الجماعات المحلية، و إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وفقاً لإحترام مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية، حيث أنه في هذا المجال صدرت عدة نصوص قانونية لعل أهمها المتعلقة بالتوجيه العقاري المتمثل في القانون رقم 90-25¹ المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 و القانون رقم 90-29 سالف الذكر المتعلق بالتهيئة والتعمير.

لقد جاء القانون الأول بقواعد جديدة قائمة على إحترام الملكية و ضبط السوق العقارية كما حدد طرق و أدوات تدخل الدولة و الجماعات المحلية، فلقد خول القانون سالف الذكر لرئيس البلدية الحق في تسليم شهادة الحياة الخاضعة لشكلية التسجيل و الإشهار العقاري في المناطق التي لم يتم فيها إعداد سجل مسح الأراضي، قصد إعطاء دفع للمعدلات

=وبالرجوع إلى نص المادتين 9 و 10 من المرسوم رقم 84-10 بما يتلاءم مع الأمر 06-03 سالف الذكر المعدل، تستثار وجوباً بالنسبة للمسائل المتعلقة بالوضعية الإدارية للمتربص، الترقية الاختيارية في الرتبة، الإحالة على الاستدعاء، النقل، الانتداب في المجالات التأديبية بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة 3 و 4، الترقية في الدرجة ورأيها إلزامي.

¹. القانون رقم 90-25، المؤرخ في 1 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 18 نوفمبر 1990، المتضمن قانون التوجيه العقاري، ج ر، ج ج د ش، العدد 49، الصادرة بتاريخ 1 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 18 نوفمبر 1990، ص 1560.

العقارية و خلق سوق عقاري يفتح فيه المجال للإستثمارات¹، كما أسند تسيير الإحتياجات العقارية البلدية إلى الوكالات المحلية العقارية للتنظيم و التسيير العقاري و الحضاري² الأمر الذي يساهم في عدم إنفراد رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير هذا الملف وحده³.

إن رئيس البلدية يلعب دوراً كبيراً في مجال التهيئة و التعمير، و من قبيل ذلك، السهر على حماية التراث الثقافي و التاريخي، إحترام مقاييس السكن و العقار و التعمير، نظافة العمارات سهولة السير في الشوارع و ترميم المباني. و من بين صلاحياته في هذا المجال إصدار قرارات تنظيمية تتعلق بهذه المواضيع و مواضيع أخرى ذات الصلة كمنح قرار تنظيمي يتعلق بإصدار رخص الهدم المختص بتسليمها دون غيره و يبلغها للمعني، كما يأمر بهدم البنايات أو العمارات الآيلة للسقوط.

كما نصت المادة 73 من القانون رقم 15-08⁴ المؤرخ في 20 يوليو 2008 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البنايات المعدل و المتمم، وجوب توقف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق الأملاك الوطنية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء بأمر من الوالي أو بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي و هنا يأمر الوالي من الشخص المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية و هدم البناية في أجل محدد. و يكمن دور رئيس المجلس الشعبي البلدي هنا في إصدار قرار تنظيمي يتضمن توقف الأشغال من المخالف الذي أنشأ التجزئة دون رخصة مسبقة، أم باقي الإجراءات من إعدار و إعادة الأماكن على ما كانت عليه من قبل و الأمر بالهدم، فإنها من إختصاص الوالي حسب المادة 73 سالف الذكر.

1. أنظر المادة 40 من نفس القانون رقم 25-90 سالف الذكر.

2. المادة 73 من نفس القانون..

3. إن المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المتعلق بإحداث هذه الوكالات لا يهدف بالدرجة الأولى إلى إبعاد التسيير الإفرادي، بل تمكين مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الولاية من أن يكون لها الدور الفعال والأساسي في تسيير هذا الملف، فبالرجوع إلى نص المادة 8 من هذا المرسوم، تبين بأن تشكيلة مجلس الإدارة استحوذ عليها ممثلو مصالح الدولة تحت رئاسة الوالي أو ممثله، حيث يتحدد عدد المنتخبين بـ 4 أعضاء فقط من مجموع 15 عضو، وعليه يمثل المنتخبين بنسبة 30%، وبالتالي تسيير العقار يخضع لسلطة الوالي وحده.

4. القانون رقم 15-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق لـ 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، ج ر، ج ج د ش، عدد 44، صادرة بتاريخ أول شعبان 1429 الموافق لـ 3 غشت 2008، ص 19.

و منه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك سلطة ضبط و رقابة و حماية العمران من خلال إصداره لقرارات تنظيمية تتضمن منح رخص البناء كأداة أولية للرقابة القبلية في هذا المجال، إذ لا يجوز القيام بأعمال بناء أو تعديل فيها إن كانت قائمة دون الحصول على ترخيص بعد إيداع ملف مؤشر عليه من طرف مهندس معماري و مدني و دراسة الملفات قانونيا و تقنياً و من هنا وجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي التأكد من مدى توفر الشروط القانونية ودراسة مدى تطابق البناء مع قواعد و أدوات التعمير بإعتباره المسؤول على مراقبة مجال العمران والسلطة المختصة في ذلك.

ثانياً: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء.

بعد إنجاز المخططين المذكورين سابقا و المصادقة عليهما، يمكن لرئيس البلدية بسط سلطته في مجال البناء، حيث يتحكم في كفاءات تحضير و تسليم الشهادات و الرخص التالية: شهادة التعمير رخصة التجزئة، شهادة التقسيم رخص البناء، شهادة المطابقة ورخص الهدم. هذه الشهادات و الرخص تجسد في صورة قرارات إدارية تنظيمية يتم تسليمها من طرف رئيس البلدية بالصفتين معا. كممثل للبلدية في الحالات التي يكون فيها البناء موضوع طلب الرخصة الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي و يلتزم بإطلاع الوالي بنسخة من القرار التنظيمي المتضمن هذه الرخصة، كما يختص بمنح رخصة البناء و إن لم يكن الإقتطاع أو البناء واقع ضمن قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، و عندها يصدر قرار الرخصة و لكن بصفته ممثلاً عن الدولة بإطلاع الوالي قبل إتخاذ قراره الذي ينبغي أن يكون مطابقاً لرأي الوالي على خلاف الحالة السابقة.

و من بين هذه الشهادات، نسلط الضوء على رخصة البناء كنموذج المسلمة من طرف رئيس البلدية، من خلال تحديد مفهوم رخصة البناء¹ و السلطات الممنوحة له هذا المجال.

¹ بعد إجراء دراسات ملفات طلب الرخصة وإستشارة المصالح ذات الصلة القانونية بتسليمها، ينتهي برئيس البلدية إلى إصدار قرار مناسب حسب كل حالة، سواء بمنح رخصة البناء وما يترتب عنها من إلتزامات تقع على عاتق صاحب الرخصة أوإتخاذ قرار تأجيل البث في ملف طلب الرخصة، وفي حالة عدم تطابق الملف محل الدراسة مع النصوص التشريعية والتنظيمية، يصدر قرارا معللا برفض منح رخصة البناء. حيث أن هذه الرخصة تعتبر أهم رخصة عمرانية في مجال أشغال البناء والعمران، تخول صاحبها إنجاز بناء جديد أوترميم بناء قائم، لذلك تشكل آلية قانونية جوهرية في مجال

لم يعرف كلا من المشرع الجزائري و الفرنسي رخصة البناء، بل إكتفيا فقط بتحديد طبيعة هذه الوثيقة، فبالنسبة للتشريع الفرنسي، ألزام أي شخص طبيعي أو معنوي يريد إنشاء بناية جديدة أن يستخرج وثيقة إدارة تدعى برخصة البناء، وإن كانت البنايات لم تقام بأساسات وهذا بالرجوع إلى نص المادة 1-421 L من قانون التعمير الفرنسي حيث جاء فيها بأن: " البنايات حتى ولو لم تحتوي على أساسات يجب أن تحتوي مسبقا على رخصة البناء"¹.

من خلال نص هذه المادة، نجد بأن المشرع الفرنسي ألزم بإستخراج رخصة البناء في البنايات الجديدة حتى في حالة عدم إقامة عليها أساس للبناء، كما أنه أدرج في نفس المادة في الفقرة 2 منها دور مجلس الدولة الفرنسي في مسألة تحديد قائمة الأعمال المنجزة حيث نصت على أنه: " يصدر مجلس الدولة مرسوم يقرر فيه قائمة الأعمال و البنايات المنجزة الموجودة وكذلك التغيرات المتعلقة بالواجهة بسبب طبيعتها أو موقعها، يجب أن يحرر مسبقا مثل هذه الرخصة"²، فهي بذلك تعكس بصورة واضحة دور مجلس الدولة الفرنسي في مراقبة البنايات في فرنسا، حيث يكمن ذلك في إصدار مرسوم يحدد قائمة البنايات المنجزة و كذلك التغيرات التي تطرأ عليها فصدور هذا المرسوم يبين أن مجلس الدولة الفرنسي تابع للسلطة التنفيذية³.

=التوسع العمراني، مما جعل المشرع الجزائري يوليها عناية خاصة ويفصل في أحكامها ومنح رئيس البلدية دورا رئيسيا في تلقي ودراسة ملفات طلب هذه الرخصة ومنه إصدار قرار يتضمن منح رخصة البناء حسب الحالة.

¹Article L 421-1/1 prévoit que : « les constructions, même ne comportant pas de fondation doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire ».

²Article L 421-1/2 prévoit que : « un décret en conseil d'état arrête la liste des travaux exécutés sur des constructions existantes ainsi que des changements de destination qui en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent également être précédés de la délivrance d'un tel permis ».

³ولد علي عمار ماسينيسا، رخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، مجلد 8، العدد 1، جوان 2017، ص 164.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فقد إنتهج نهج المشرع الفرنسي و لم يعرف هو الآخر رخصة البناء، و إكتفى بتحديد طبيعتها¹. فهي ترخيص إداري، تسلمه سلطة مختصة بإصدارها لإنجاز أو تشييد بناء أو تعديل مظهره الخارجي وفقا للمادة 52 من القانون رقم 90-29².

و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 15-19³ المؤرخ في 25 جانفي 2015 قد إشتراط رخصة البناء في أي عملية تشييد لبنانية جديدة⁴.

و عن الكتابات الفقهية في هذا المجال فهي كثيرة، حيث عرفت أنها بأنها قرار إداري صادر عن سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع طبقا لقانون العمران⁵.

و تعرف بأنها ذلك القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه لشخص طبيعي أو معنوي بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران¹.

¹. من خلال موقفي المشرعين الفرنسي والجزائري، نجد أن كلاهما لم يعرفا رخصة البناء، راجع لإهتمامهما بالأمر التقني التي تتعلق بها أكثر من الأمور النظرية والتعريفية لها، وبالنظر إلى ما تحتله الرخصة من دور في عملية الرقابة على البناء وتنظيمها إكتفيا بتحديد شروط الحصول عليها، تحديد الملف المرفق بطلب الرخصة وتبيان السلطة المختصة بإصدارها، تاركين تحديد التعاريف للفقهاء ذوي الاختصاص.

². تنص المادة 52 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر على أنه: "تشتراط رخصة البناء من أجل تشييد البناء الجديدة مهما كان إستعمالها ولتمديد البناء الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جذر صلب للتدعيم والتسييج".

³. المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1436 الموافق لـ 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر، ج ج د ش، العدد 7، الصادرة في 22 ربيع الثاني 1436 الموافق لـ 2015/2/12، ص 4.

⁴. نصت المادة 41 من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يشتراط كل تشييد لبنانية جديدة أو كل تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والإستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبنانية والشبكات العابرة للملكية، حياة رخصة البناء".

⁵. محمد صغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، معهد الحقوق، المركز الجامعي العربي التبسي، تبسة (الجزائر)، مجلد 1، العدد 1، مارس 2017، ص 18.

جاء في تعريف الفقه الفرنسي لرخصة البناء بأنها: "وثيقة إدارية تسمح للسلطة المختصة (رئيس البلدية - مهندس العمارات الفرنسي، الوالي...) رقابة مشاريع التشييد و البناء وخضوعها لقواعد التعمير سارية المفعول فهذه الوثيقة تتعلق بالأعمال المهمة"².

بناء على التعاريف السابقة، فإن رخصة البناء هي قرار إداري ذو طابع تنظيمي صادر عن سلطة مختصة تسمح للمستفيد منها بتشديد بناية جديدة أو ترميم بناء قائم وفقاً لنصوص تشريعية وتنظيمية تحكمها، و لطلب هذه الرخصة يتقدم صاحب الشأن بإيداع طلب الحصول على الرخصة المعنية، مرفقة بملف إداري و ملف تقني و آخر يتعلق بالهندسة المعمارية وفقاً للمادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

يتلقى رئيس البلدية محل وجود قطعة الأرض ملف طلب رخصة البناء سواء كان مختصاً بإصداره أو غيره، كما جاء في المادة 94 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي نفسه في ثلاث (03) نسخ لمشاريع السكنات الفردية و في ثمانية (08) نسخ لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية³، مقابل وصل إستلام يوقعه رئيس البلدية⁴ و مؤرخ في نفس اليوم مفصل بالوثائق المستلمة مطابقة على نحو المنصوص عليه قانوناً.

حيث يلتزم رئيس البلدية بتبليغ القرار الإداري المتضمن رخصة البناء إلى صاحب الطلب في جميع الحالات خلال عشرين (20) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب⁵ كما يمكن أن يكون ملف الطلب المتعلق بالرخصة محل إستكمال لوثائق أو معلومات ناقصة ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها فإن هذا الأجل الممنوح لرئيسها في إصدار الرخصة يتوقف ابتداءً من تاريخ التبليغ عن هذا النقص ليسري مفعوله من تاريخ إستلامه لهذه الوثائق أو المعلومات⁶.

¹ عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، جوان 2005، ص 4.

² حمدي باشا عمر، زروقي ليلي، المنازعات العقارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة جديدة، 2014، ص 372 نقلاً عن: ولد علي عمار ماسينيسا، المرجع السابق، ص 164.

³ أنظر المادة 45 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

³ أنظر المادة 45 فقرة 2 من نفس المرسوم التنفيذي .

⁵ أنظر المادة 51 فقرة 1 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁶ أنظر المادة 51 فقرة 2 من نفس المرسوم التنفيذي.

تجدر الإشارة إلأنه عندما يكون إصدار القرار التنظيمي المتضمن رخصة البناء من إختصاص رئيس البلدية، فإن هذا الأخير يرسل نسخة من طلب الرخصة المعنية إلى المصالح المستشارة المحددة في المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر من خلال ممثليها في الشباك الوحيد البلدي خلال أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ إيداع ملف طلب الرخصة¹ للتأكد من مدى مطابقة مشروع البناء.

و في حال عدم وجود هذا الأخير، يتم الإعتماد على توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، فإن لم يوجد يعتمد على القواعد العامة للتعمير كمرجع لفحص مشروع البناء محل طلب رخصة البناء حسب المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر، حيث تجمع مصلحة التعمير للبلدية برئاسة رئيس البلدية، الموافقات و الآراء المعبر عنها في إطار الشباك الوحيد البلدي من طرف أشخاص عموميين و مصالح و عند الإقتضاء الجمعيات المعنية بالمشروع²، و بعد الإنتهاء من عملية التحقيق في ملف طلب الرخصة المعنية يقوم رئيس البلدية وفقا لأحكام تشريعية و تنظيمية المعمول بهما بإصدار قرار إداري مناسب لكل ملف طلب سواء بمنح الرخصة صراحة أو ضمنيا³، أو تأجيل البث في ملف الطلب، في

¹ أما في حالة إنعقاد إختصاص تسليم رخصة البناء لغير رئيس البلدية، فإن هذا الأخير يرسل ملف طلب الرخصة في سبعة (07) نسخ مرفقة برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير لإبداء رأي مطابق خلال أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ إيداع ملف الطلب حسب المادة 49 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر، وفي هذه الحالة، فإندراسة ملف طلب الحصول على رخصة البناء يتم على مستوى الشباك الوحيد للولاية وفقا لما نصت عليه المادة 84 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر، حيث جاء في نصها: " يتم تحضير الملف من طرف الشبك الوحيد للولاية، حيث تحدد تشكيلته وكيفية سيره بموجب أحكام المادة 59 من هذا المرسوم".

² أنظر المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

³ لقد تخلى المشرع الجزائري عن الرخصة الضمنية التي كان يكتسبها طالبها بسكوت رئيس البلدية عن الرد على الطلب خلال الآجال القانونية وفقا لما كان يسري عليه في النصوص القانونية السابقة التي تحكم رخصة البناء في التشريع الجزائري قبل القانون 90-29 سالف الذكر، ويعتبر هذا الموقف تخليا عن الإستثناء بالرجوع إلى القاعدة العامة في القرارات الإدارية التي تعتبر سكوت الإدارة هو قرار إداري ضمني بالرفض، رغم أن بعض الباحثين يرون ضرورة الرجوع إلى الإستثناء السابق وإعتبار سكوت الإدارة قرارا إداريا ضمنيا بمنح الرخصة: أنظر عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 22، وفي هذه الحالة يمكن لطالب الرخصة المعنية برفع دعوى قضاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإلغاء القرار الضمني المتضمن رفض طلب منح رخصة البناء وفقا لما نصت عليه المادة 63 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر التي نصت على أنه في حال سكوت السلطة السلمية أوفضها لطلب المعني، له أن

حالة عدم إستيفاء الملف على الشروط القانونية يصدر رئيس البلدية قرار إداري برفض منح رخصة البناء¹، وفي حال توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً، فإن رئيس البلدية يصدر قراراً بتسليم رخصة البناء للمعني بالنسبة للطلبات التي تمت دراستها و التحقيق فيها على مستوى الشباك الوحيد البلدي و المتعلق بمشاريع البناء².

ثم يقوم بواسطة مصالح التعمير للبلدية، وجوباً بتبليغ قرار رخصة البناء مرفقة بنسخة مؤشر عليها من الملف إلى صاحب الطلب خلال أجل عشرون (20) يوماً من تاريخ إيداع الطلب، إلا أن هذا الأجل قد يتوقف في حال تبليغ طالب الرخصة بأن ملفه موضوع إستكمال بالوثائق أو معلومات ناقصة، والتي يجب على المعني بالطلب تقديمها، و بذلك يعاد سريان آجال تسليم رخصة البناء³، كما يبلغ نسخة من ملف الطلب مرفقا بقرار الرخصة إلى المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية بغرض حفظها بأرشفيف المديرية، و يحتفظ رئيس البلدية بنسخة من هذا القرار⁴.

=يرفع قضية أمام الجهة القضائية المختصة، وهونفس الموقف الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر في المادة 62 منه، والتي جاء فيها : " يمكن صاحب الطلب الذي لم يقتنع بالرد الذي تم تبليغه به، أوفي حالة عدم الرد من طرف السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، أن يودع طعناً مقابل وصل إيداع لدى الولاية. وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المبرر خمسة عشر (15) يوماً". أما بالنسبة للتشريع الفرنسي فإن طرح هذه الإشكالية لا يثير أية صعوبات، حيث إعتبر المشرع الفرنسي أنه في حالة تقديم طلب رخصة البناء وفقاً للشروط القانونية، فإن سكوت الإدارة المختصة بالإجابة عن الطلب بعد إنقضاء المدة المحددة للرد، لا يفسر رفضاً ضمناً وإنما قراراً ضمناً بمنح رخصة البناء، على أن يحدد مرسوم في مجلس الدولة الحالات التي لا يمكن الحصول فيها على ترخيص ضمني، وهوما أشارت إليه المادة L424-2، التي جاء في مضمونها:

« le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction. Un décret en conseil d'État précise les cas dans lesquels un permis tacite ne peut être acquis ».

¹. ما يؤكد إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخصة البناء في القانوني البلدي رقم 11-10 سالف الذكر، الفقرة 01 من المادة 95، نصت على أنه: " يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما".

². أنظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

³. أنظر المادة 51 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴. أنظر المادة 55 من نفس المرسوم التنفيذي.

توضع نسخة منه تحت تصرف الجمهور من خلال نشرها بمقر البلدية، حتى يتسنى لكل شخص معني، الإطلاع على الوثائق البيانية لملف طلب رخصة البناء طيلة أجل سنة و شهر من تاريخ إصاقتها¹، و هو ما يطرح تساؤلات عديدة حول ميعاد بدايتها و كذا الغاية منها².

و ينبغي التنويه إلى أن قرار رخصة البناء يجب أن يشتمل على الإلتزامات و الإتفاقات التي ينبغي على المستفيد من الرخصة أو الباني إحترامها عندما تقتضي البنايات تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو إتفاقات خاصة³.

و قد يتخذ رئيس البلدية المختص بمنح رخصة البناء موقفاً ليس بالموافقة أو الرفض، وإنما يرى تأجيل إتخاذ القرار المناسب للطلب المقدم أمام هو تتحقق هذه الحالة عندما تكون القطعة الأرضية محل طلب الرخصة ضمن مساحة دراسة التهيئة و التعمير الجارية والمنصوص عليها بموجب نصوص تشريعية و تنظيمية سارية المفعول، و يصدر الرئيس هذا القرار خلال الأجل المحدد لإعداد رخصة البناء و هو عشرون (20) يوماً على أن لا يتعدى سريان قرار التأجيل مدة سنة من تاريخ إصداره، مع العلم أن المشرع الجزائري لم يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسبيب قرار التأجيل⁴، و هو نفس الأمر الذي أشارت إليه المادة 64 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر التي جاء في فحواها: " يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة أو البناء محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة على الأكثر من قبل السلطة المكلفة بتسليم رخصة التجزئة أو البناء عندما تكون أداة التهيئة و التعمير في حالة الإعداد".

و فيما يتعلق بإصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لقرار رفض طلب رخصة البناء، فإن الأمر يتعلق بحالات الرفض الوجوبي إلى جانب حالات الرفض الجوازي في التشريع الجزائري:

¹.أنظر المادة 56 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

².يتساءل الباحثين عن سبب إقتصار المشرع على إجراء الإطلاع كغاية من نشر قرار رخصة البناء وعدم النص صراحة على إمكانية الطعن في هذا القرار، إلا أنه من جهة ثانية فإن طول فترة النشر تجعل الرخصة مهددة طيلة هذه المدة، أنظر: عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، مجلد 3، العدد 1، فيفري 2018، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، ص 20.

³.أنظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

⁴.أنظر المادة 53 من نفس المرسوم التنفيذي.

1- حالة الرفض الوجوبي:

لقد نص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر صراحة على أنه لا يتم الترخيص بالبناء في حالتين، ذكرتهما نص المادة 52 منه، تتمثلان في:

- إذا كان مشروع البناء غير موافق لأحكام مخطط شغل الأرض المصادق عليه أو غير المصادق عليه ولكنه تجاوز مرحلة التحقيق العمومي،

- وفي حالة عدم وجود هذا الأخير وكان المشروع غير موافق لوثيقة تحل محل ذلك، وإذا كان مشروع البناء على أرض مجزأة غير مطابق لتوجيهات رخصة التجزئة والأحكام التي يتضمنها ملف الأراضي المجزأة، أما إذا كانت الأرض المجزأة تتواجد ضمن منطقة يشملها مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، فإن أحكام هذا المخطط هي التي تأخذ بعين الاعتبار.

وفي كلا الحالتين، تكون فيهما سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيدة بإصدار قرار رفض الطلب الذي يجب أن يكون في هذه الحالة معللاً وفق للمادة 50 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19¹، ولعل هذا التبرير يهدف إلى مراقبة القضاء لمدى مشروعية القرار التنظيمي الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمن رفض طلب منح رخصة البناء.

أما في فرنسا، فإن المشرع الفرنسي حدد الحالات التي تصدر فيها الإدارة قرارها برفض منح رخصة البناء وهذا وفقاً للمادة L 421-6 من قانون التهيئة و التعمير الفرنسي، جاء في مضمونها بأنه لا يمكن منح رخصة البناء إلا إذا كان مشروع البناء المقترح متفقاً مع النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة باستخدام الأراضي، الوجهة، الطبيعة الهندسة المعمارية، الإبعاد، الصرف الصحي تهيئة المحيط، وإذا كان غير متوافق مع المنفعة العامة²، كما

¹ جاء في نص المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر: والتي نصت على أنه: " في حالة الرفض المسببيلغ القرار مرفقاً بنسخ من ملف الطلب إلى صاحب القرار"، وهوما أشارت إليه أيضاً الفقرة الأخيرة من المادة 52 من نفس المرسوم، بقولها: " عندما تمنع الرخصة أو تشمل تحفظات، فإن القرار الذي تتخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مبرراً".

² Article L 421-6 : « le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projets sont conformes aux dispositions législatives

أن المشرع الفرنسي ألزم الإدارة بتعليل قرارها المتضمن رفض منح رخصة البناء و هذا وفقاً لما نصت عليه المادة 3-424 L¹.

2- حالة الرفض الجوازي:

يتمتع رئيس البلدية عن منح رخصة البناء إذا كانت البلدية موقع القطعة الأرضية محل طلب الرخصة المعنية لا تمتلك مخطط شغل الأراضي وكان المشروع محل الطلب غير مطابق لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يغطي إقليم البلدية المعنية².

فإذا قدر رئيس البلدية قيام هذه الحالة، فإنه يصدر قراره برفض منح رخصة البناء بناءً على تمتعه بسلطة تقديرية في ذلك، على أن يكون هذا القرار مبرراً حتى يتسنى مراقبة مدى مشروعية تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في المسائل التي تتعلق بالسكان المحليين³، لأنه كقاعدة عامة الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها القانون بذلك، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية المتضمنة رفض منح رخصة البناء⁴.

إذن، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة اختصاصاته في مجال البناء بثلاث صلاحيات، تتمثل الصلاحية الأولى في إصدار قرار إداري بمنح رخصة البناء لطالبتها مع تحديد الإلتزامات التي تقع على عاتق المستفيد منها و تبليغها للمعني، و ذلك بعد تلقيه ملف طلب الرخصة المعنية و بعد التحقق من إستيفاء كامل الوثائق و المخططات المتعلقة بها وإستشارة المصالح المحددة بموجب القانون من خلال الشباك الوحيد البلدي بهدف مطابقة

=et règlementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et a l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique».

¹. Article L 424-3 : « lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée ».

². أنظر المادة 52 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سالف الذكر.

³. أنظر المادة 62 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

⁴. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 259.

ملف الطلب مع النصوص القانونية، أما الثانية فيمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار إداري موضوعه تأجيل البث في طلب الرخصة إذا كانت المخططات العمرانية بصدد التجهيز، شريطة أن لا تتجاوز إثنا عشر (12) شهرا من تاريخ إصدار هذا القرار، مع الإشارة إلى أن رئيس البلدية غير ملزم بتسبيب قرار التأجيل و أما الثالثة تتمثل في إصداره لقرار معلل برفض منح رخصة البناء وذلك في حالة عدم إستيفاء ملف طلب الرخصة المعنية على الشروط القانونية المطلوبة لذلك.

ثالثا: مراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي لقطاع العمران.

لقد جاء قانون البلدية رقم 11 - 10 سالف الذكر على غرار سابقه بأحكام تحدد صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مراقبة العمران تحت رقابة لجنة التهيئة العمرانية والتعمير للمجلس البلدي، حيث يقومون في هذا المجال بإتخاذ جميع الإجراءات و التدابير المتعلقة بالتهيئة العمرانية والتأكد من إحترام تخصيصات الأراضي و قواعد إستعمالها، وكذا السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز و السكن وإحترام الأحكام المتعلقة بمكافحات السكنات الهشة و غير القانونية، من أجل المحافظة على الطابع الجمالي والعمراني وفرض أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية و حماية الأراضي الزراعية و المساحات الخضراء من أي تعدٍ وعدم تخصيصها للبناء.

و في سياق متصل، يتجلى دور رئيس البلدية بوضوح في السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات، فله بذلك أن يزيل بموجب قرار تنظيمي أي بناء لا تتوافر في المواصفات التقنية المعمول بها، أو أي سكن آيل للسقوط، كما له أن يأمر بترميمه وكلها تعتبر صلاحيات تدخل في إطار المحافظة على النظام العام.

و بناء على ما سبق ذكره، فإن قانون البلدي الحالي منح لرئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة وتحت سلطة الوالي بنشر وتنفيذ القوانين والقرارات على إقليم البلدية وفقا للمادة

85 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر، و كذا القيام بكل إجراء يساهم في الحفاظ على النظام العام ومنها السهر على إحترام المقاييس في مجال التعمير و ضوابط تهيئة التراب و وثائق التعمير حسب ما جاء في المادة 94 من نفس القانون، وهو ما يسمى بالضبط الإداري العمراني، الذي يقصد به تقييد حق الملكية بتراخيص أعمال البناء بغرض تحقيق أهداف النظام العام المتضمن قواعد العمران تجسيدا للتوازن بين حاجات الأفراد المختلفة للبناء من جهة والمحافظة على البيئة والإستغلال العقلائي للعقار من جهة أخرى¹.

يمارس الرئيس إختصاصاته كما سلف ذكره في مجال العمران من خلال وسائل بشرية و أخرى قانونية عند إصداره لقرارات إدارية تنظيمية أو فردية تتعلق بذات المجال تتمثل هذه الوسائل في:

1- الوسائل البشرية:

نص القانون البلدي الحالي على إستعانة رئيس البلدية بالشرطة البلدية و قوات الشرطة والدرك الوطني لتحقيق جملة من الأهداف ومنها السهر على إحترام التعليمات و المقاييس في مجال التعمير²، و العلة في ذلك فرض إحترام القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي منها ما تعلق بمجال العمران بغرض إلزام الأفراد بإحترام قواعد التعمير و البناء و بذلك تعتبر آلية من آليات الحد من مساس الأفراد بقواعد التعمير.

2- القرارات الإدارية التنظيمية:

إن سهر رئيس البلدية على إحترام المقاييس و التعليمات الواردة في مجال العمران، يقتضي وجود مرجعية لهذه المقاييس مستمدة من مختلف النصوص القانونية و التنظيمية ذات الصلة بالمجال يستند إليها حينما يتخذ قرارات إدارية في مجال الرخص و الشهادات العمرانية، لذلك نجد أن المشرع الجزائري ألزم البلدية بأن تتخذ كل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين

¹ عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء، المرجع السابق، ص 132.

² أنظر المادة 95 فقرة 2 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

والتنظيمات المعمول بهما، وتحديد القانون رقم 90 - 25 و 90-29 سالف الذكر، اللذان يعتبران أداة قانونية مرجعية للضبط الإداري العمراني¹، أو الإعتماد على القواعد العامة للتعمير في حال غياب المخططات و الأمر الوارد خلال مرحلة تحضير هذه المخططات.

3- القرارات الإدارية الفردية:

باعتبار أن الضبط الإداري بصفة عامة و العمراني بصفة خاصة يتميز بالإنفراد، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارسه عن طريق إصدار قرارات إدارية سواء إتخذت صور الرخص والشهادات العمرانية (حالات عادية) أو تلك التي تقضي بالهدم أو مواجهة بنايات تهدد حياة الأفراد لمخالفتها للمواصفات القانونية (حالات إستعجالية).

ذلك أن سلطة الضبط الإداري المحلي ممثلة في رئيس البلدية في مجال العمران تتجسد ممارسته في صورة قرارات إدارية ذات طابع تنظيمي تقيد حريات الأفراد المتعلقة بحق الملكية من أجل تحقيق المصلحة العامة، و هي من قبيل القرارات الإدارية الفردية بإعتبارها تخاطب فرداً معيناً بذاته أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم لا بصافتهم تستنفذ موضوعها بمجرد تنفيذها خلافاً لسابقتها، و بذلك الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس البلدية في مجال العمران هو ضبط إداري محلي خاص².

وعليه، القرارات الإدارية الفردية العمرانية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تعتبر أهم وسيلة في منظومة الضبط الإداري العمراني وفقاً لما يمتلكه من صلاحيات ممنوحة له، لأنها تعتبر أداة قانونية يعتمد عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي في تجسيد أحكام المخططات

¹ أنظر المادة 113 من نفس القانون، تقابلها المادة 90 من القانون رقم 90-08 المتمم سالف الذكر وكذلك المادة 66 وما بعدها من القانون رقم 90-25 سالف الذكر والمادة 10 من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، د ط، 2005، ص 107 .

العمرائية المقررة على إقليم البلدية و قواعد التعمير و البناء ثم التقرير لاحقا بالموافقة على ما يتطابق أحكام هذه المخططات و القواعد و رفض ما يتعارض مع أحكامها¹.

الفرع الرابع: القرارات التنظيمية لرئيس البلدية للمحافظة على أملاك البلدية.

لقد عرف النظام القانوني للأملاك الوطنية للجماعات المحلية تأخراً ملحوظاً خاصة بعد الإستقلال، و التي كانت تسير وفقاً للمنهج الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية و هو ما عبر عنه أول قانون بلدي رقم 67-24 المعدل و المتمم سالف الذكر ، حيث نصت المادة 181 منه على أن البلدية لا يمكن لها القيام بعمليات نقل الملكية و الإمتلاك والمبادلات العقارية أو التنازل عنها إلا بعد المصادقة من السلطات العليا (الولاية) و هذا يعتبر مساس بإستقلاليتها.

وبعد صدور دستور 1989 المعدل، قام المشرع بإصلاحات عديدة صدر عنها ترسانة من التشريعات و القوانين في مجالات مختلفة، كان من بينها القانون البلدي رقم 90-08 المتمم سالف الذكر، الذي أقر بالإستقلالية المالية و المعنوية للبلدية والذي بموجبها منح المشرع الجزائري للبلدية الحق في إكتساب أملاك عقارية وحرية التصرف فيها كما إعترف لرئيس البلدية القيام بالأعمال الخاصة تحت رقابة المجلس بالمحافظة على الحقوق المنقولة و العقارية التي تحوز عليها البلدية.

و في ذات المجال و بصدر القانون البلدي الحالي، قام المشرع الجزائري بتخصيص الفصل 5 من الباب 3 الذي جاء بعنوان " الأملاك البلدية" بنصه صراحة على أن للبلدية أملاك عمومية وأملاك خاصة بنوع من التفصيل من المادة 157 إلى المادة 168 من نفس القانون.

تتمثل الأملاك العامة في كل الحقوق و الأملاك المنقولة و العقارية التابعة للبلدية المستعملة من طرف الجمهور مباشرة أو بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكيف بحكم طبيعتها مع الهدف المخصص للمرفق، و لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص

¹ . أنظر المادة 95 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

أوحقوق تملكية فهي غير قابلة للتصرف و لا للتقادم و لا للحجر¹، أما الأملاك الخاصة التابعة للبلدية، تضمنتها المادة 20 من القانون رقم 90-30² المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 وأكدها المادة 159 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر، منها ما يتعلق بالعقار و آخر بالمنقول. و قد نصت المادة 26 من القانون رقم 90-30 سالف الذكر، على أن الأملاك العامة تقام بالوسائل القانونية أو بفعل الطبيعة و ذلك وفق وسيلتين:

- 1- الوسيلة القانونية كالعقد و التبرع، التبادل ، التقادم والحيازة.
 - 2- وسيلة إستثنائية: كنزع الملكية باستعمال قوة عمومية لإنتراع الأملاك لغرض المنفعة العام كفتح طريق عمومي أو إستعمال حق الشفعة و إعطاء الأولوية لها في شراء أي عقار موجود على إقليمها من مالكة الذي يريد بيعه و ترى البلدية بأنه يلزمها لتجسيد أحد مرافقها.
- لقد منح قانون البلدية الحالي لرئيسها سلطة تسيير أملاكها بموجب المادة 82 منه، حيث جاء في مضمونها أنه يمكن للرئيس و تحت رقابة المجلس القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية والتي تشمل إبرام عقود إقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا بما في ذلك حق الشفعة.
- أوجب القانون سالف الذكر متابعة و جرد الأملاك العقارية قصد المحافظة عليها تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما أكدت عليه المادة 160 منه، على أن يتم إحصاء الأملاك البلدية غير المنقولة في السجل البلدي لجرد الأملاك العقارية، على أن يتم ذلك في سجل جرد الأملاك المنقولة.

و يسهر المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية تحت مسؤولية رئيس البلدية على مسكها و تحيينها و تثمين تلك الأملاك المنتجة للمداخيل و جعلها أكثر مردودية³، و يوضح

¹.أنظر المادة 158 فقرة 02 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

².القانون رقم 90-30، المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق للفتاح من ديسمبر 1990، متضمن الأملاك الوطنية، ج ر، ج ج دش، العدد 52، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 2 ديسمبر 1990، ص 1661.

³.أنظر المادتين 162 و 163 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

قانون البلدية الحالي هذه المسألة أكثر عند تعرضه لنظام مداولات المجلس الشعبي البلدي في الفرع الخامس من الفصل الأول ضمن القسم الثاني إذ تؤكد المادة 52 منه الصلاحيات المنوط بها، والتي جاء في مضمونها: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصه عن طريق المداولات". وعليه، فإن كل تصرف على ممتلكات البلدية يكون بموجب مداولة هذا المجلس، مع مراعاة أحكام المادة 57 من هذا القانون التي إستوجبت ضرورة المصادقة على المداولات المتضمنة الميزانيات و المحاسبات، الهبات و الوصايا الأجنبية إتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

إن ممارسة البلدية لحقها في التصرف في ممتلكاتها يظهر من خلال الأساليب التي تعتمد عليها في ذلك سواء بأسلوب التسيير المباشر أو بواسطة المؤسسات العمومية أون طريق عقود الإمتياز حيث وطبقا للمادتين 9 و 10 من القانون رقم 90-30 سالف الذكر، يتولى رؤساء المجالس البلدية تمثيل البلدية في عقود التسيير كما لهم تمثيلها في الدعاوى القضائية المتعلقة بها.

و جاء قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر موضحا طرق تسيير أملاك ومصالح البلدية و هذا طبقا لما جاء في نص المواد 149 إلى 156 منه، من خلال منحه صلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتسيير مصالح و أملاك البلدية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة:

1- التسيير المباشر:

يقصد به أن تقوم البلدية بتسيير أملاكها ومصالحها بنفسها بإستعمال وسائلها المادية (الميزانية)، ووسائلها البشرية (الموظفين والعمال) و وسائلها القانونية (القرارات والعقود الإدارية) متمتعة في ذلك بإمتيازات السلطة العامة، و قد نصت الفقرة الأولى من المادة 151 من القانون المذكور أعلاه على هذا الأسلوب حيث جاء في نصها: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر"، و يترتب على إستعمال هذا النوع من التسيير

خضوع المصالح مباشرة للبلدية، و بالتالي لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو عبارة عن تنظيم داخلي لا غير، كما يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة.

2- التسيير غير المباشر:

يعتبر طريقة من طرق التسيير التي تلجأ إليها البلدية بموجب القانون لإدارة مصالحها وممتلكاتها حيث تتعاقد البلدية مع شخص آخر قد يكون عاماً أو خاصاً، هذا الأخير ملزم باحترام مجموعة شروط أو مبادئ تضعها البلدية من أجل تحقيق المصلحة العامة و تحقيق الربح بالنسبة للطرف المتعاقد، فهذا لا يعني تنازل البلدية عن مهامها و صلاحياتها، و إنما تبقى تمارس اختصاصاتها لا سيما الرقابة و سلطة توقيع الجزاءات على مخالف الشروط المتفق عليها¹.

و إذا ما أجرينا مقارنة بسيطة بالقانون القديم للبلدية رقم 90-08 المتمم سالف الذكر نجد أن المادة رقم 138 منه جاءت بنوع من التفصيل فيما يتعلق بهذا النوع من الأسلوب حيث جاء في نصها: "إذا لم يكن إستغلال المصالح العمومية البلدية إستغلالاً مباشراً دون أن

¹. يتمثل الأسلوب غير المباشر في:

أ- المؤسسة العمومية المحلية: منح القانون رقم 11-10 سالف الذكر غرار سابقه للبلدية بإحداث مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي بغية تسيير مصالح عمومية، تنشأ هذه المؤسسة بموجب مداولة المجلس يصادق عليها الوالي وتنفذ بموجب قرار صادر عن رئيس المجلس بعد إستشارة الوزير المختص وفقاً لما نصت عليه المادة 5 من المرسوم رقم 71-179، حيث تشكل تحديداً من: رئيس البلدية رئيساً، الكاتب العام للبلدية، عضوان (02) من المجلس الشعبي البلدي، مدير المؤسسة، العون المحاسب في المؤسسة، وهما أشارت اليه المادة 11 من المرسوم رقم 83-200 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيورها.

ب- أسلوب الإمتياز: ويقصد بالإمتياز أو عقد الإلتزام بأن تعهد البلدية لأحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين بإستغلال مصالح عمومية مقابل أن يتقاضى رسوماً يدفعها كل من إنتفع من خدمات المرفق، على أن تقوم البلدية بإعداد دفتر شروط توضح من خلاله العلاقة بين الطرفين، حقوق وواجبات الأطراف (البلدية، صاحب عقد الإمتياز، المنتفع من المرفق)، وقد أجاز المشرع هذا الأسلوب في المادة 155 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر، والتي جاء فيها "يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول".

ينجم عن ذلك ضرراً جاز للبلدية منح هذا الإمتياز. يصادق الوالي على هذه الإتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الإتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول".

و ما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد أورد شرطين حتى تتمكن البلدية من اللجوء إلى هذا النوع من الأسلوب يتمثلان في :

- عدم إمكانية إستغلال مصالح عمومية إستغلالاً مباشراً،

- مصادقة الوالي على الإمتياز.

إلى جانب الجهاز المنتخب التنفيذي على مستوى البلدية الذي يعتبر الركيزة الأساسية للتنظيم اللامركزي، ويعتبر أنه لا يمكن تصور أن مثل هذا التنظيم لوحده كفيل لإكمال التنظيم الإداري المحلي وتتصور حدوث ذلك، فإنه سيؤدي دون أدنى شك إلى تلاشي العلاقة التي لا بد أن تقوم بأي شكل من الأشكال بين السلطات المركزية والأقاليم المحلية تنظيمياً وخشية من إنفراد كل إقليم بتبني مناهج تنمية وإختصاصات تنظيمية خاصة به، خاصة على مستوى البلدية، و ما يترتب عن تعددها داخل الوحدة بل داخل الإقليم الواحد.

و لتجنب حدوث هذا، لا بد من وجود تنظيم لا تركيزي إلى جانب التنظيم اللامركزي البلدي باعتبارها التنظيم الوحيد والمحبذ الذي يضمن بقاء العلاقة قائمة بينهما، بمعنى أنه إلى جانب الجهاز المنتخب لا بد من تواجد جهاز معين تكتمل به تشكيل الإدارة المحلية التي تعد جزء من الإدارة العامة في الدولة، و هذا راجع لوجود الجهاز المعين.

المبحث الثاني: القرارات التنظيمية للجهاز المعين بالولاية

مبدئياً، يتمتع هذا الجهاز المعين بالولاية من الناحية النظرية بإستقلالية في مباشرة إختصاصاته عن طريق إعطائه سلطة المبادرة بالعمل الإداري المتعلق بمجموع المهام المحلية المتميزة عن المهام الوطنية الموكلة له بمقتضى القوانين المنظمة له، و من ثم دراسة هذا الفصل تقتضي التعرض إلى مختلف الإختصاصات و الصلاحيات التي يمارسها الجهاز المعين بالولاية.

إن مختلف التشريعات المنظمة للولاية في ظل المرحلة التعددية السياسية إقتصرت على ذكر الوالي و سلطاته كجهاز تنفيذي محلي على مستوى الولاية و هو ما أكدته المادة 8 من القانون القديم للولاية رقم 90-09 المتمم سالف الذكر، التي تقابلها المادة 2 من قانونها الحالي، التي جاء في مضمونها: " للولاية هيئتان: المجلس الشعبي الولائي، الوالي". و بالرجوع إلى أحكام القانون سالف الذكر، فإنه قد نص على صلاحيات الوالي في ظل الباب 3 ضمن فصلين، و تحديداً من المادة 102 إلى غاية المادة 123، و على غرار الجهاز المنتخب البلدي التنفيذي، و بالنظر إلى مبدأ الإزدواج الوظيفي، الذي يؤدي إلى التنوع في صلاحيات الوالي فإن هذه الأخيرة تتراوح ما بين تمثيله للولاية و تمثيله للدولة، و هذا على النحو التالي:

المطلب الأول: القرارات التنظيمية للجهاز المعين بالولاية بصفته ممثلاً لها.

دُكر سابقاً أن المادة 2 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر نصت على أن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي و الوالي، الأمر الذي يجعلهما متساويان، غير أنه عند الحديث عن الوالي في إطار مفهوم الجماعات المحلية يبدو أنه يحتل مكانة وأهمية في التنظيم الولائي على النحو المبين سالفاً و لعل هذا ما جعل القانون الولائي ذاته يعكس ذلك، ليس من خلال الصلاحيات الموكلة إليه فحسب و إنما من خلال المصطلحات المستعملة فيه، ففي الوقت الذي يستخدم فيه القانون الولائي مصطلح إختصاصات باللغة العربية « *compétences* » مفهوم الصلاحيات العامة « *attribution générale* » وذلك للحديث عن دور المجلس الشعبي الولائي في مختلف المجالات نجده بالنسبة للوالي، في الباب الثالث من القانون الولائي الحالي في فصلين الأول و الثاني فيهما تحدث عن دور الوالي كهيئة تنفيذ لمداولات المجلس الشعبي الولائي أو كممثل للدولة مستعملاً مصطلح سلطات الوالي « *pouvoir* »، في الوقت الذي يباشر فيه المجلس الشعبي الولائي لإختصاصات بإعتباره مجرد هيئة من هيئات الولاية، نجد أن إختصاصات الوالي نابعة عن كونه سلطة و هذا بخلاف أول قانون للولاية رقم 69-38 المعدل والمتمم سالف الذكر الذي تحدث عن صلاحياته دون الإشارة إلى مفهوم سلطة أو صلاحيات.

و مهما يكن، فإن الوالي بمقتضى الفصلين الأول و الثاني من الباب الثالث من القانون رقم 07-12 سالف الذكر يتصرف كهيئة محلية و كممثل للدولة.

الفرع الأول: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

منحت التشريعات المتعاقبة للولاية العديد من السلطات للوالي، هذا الأخير يمارس صلاحيات متعددة و متنوعة بحكم صلاحياته، فتارة يمارس صلاحيات بصفته ممثلاً للولاية وتارة أخرى بصفته ممثلاً للدولة، إلا أن الاختلاف بين الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي يكمن في أن هذا الأخير يمثل البلدية، أما بالنسبة للوالي فيمثلها الوالي فقط. و ينبغي الإشارة هنا إلى أن رئيس المجلس الشعبي الولائي، كونه هيئة من هيئات الولاية، إلا أنه لا يتمتع بسلطة ممارسة الاختصاص التنظيمي.

بالرجوع إلى القانون الولائي الحالي، جاءت صلاحيات الوالي تحت عنوان "سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية" خلافا لقانونها السابق رقم 90-09 المتمم سالف الذكر الذي ذكر عبارة "سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي"، و الملاحظ هنا أن الصلاحيات التي يمارسها الوالي بصفته ممثلاً للولاية أوسع من كونه هيئة تنفيذية وبالتالي ما أُسعمل في القانون 07-12 سالف الذكر هو الأنسب، و هو ما سيتم توضيحه.

إن المشرع الجزائري منح صفة تمثيل الولاية للوالي، وبالرجوع إلى المواد من 102 إلى المادة 109 من القانون الحالي للولاية، نجدها قد نصت على نوعين من الصلاحيات منها ما يختص بتمثيله للولاية و منها ما يختص بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

ألزم قانون الولاية الحالي في مادته 102 الوالي بنشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها إضافة إلى توليه مهمة إعلام الجمهور بها.

أولا - في مجال التنفيذ:

يعتبر الوالي رئيس الجهاز التنفيذي في الولاية، فهو المسؤول عن مهمة تنفيذ القرارات المترتبة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، على أن تدرج قرارات الوالي في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية و هذا بعد نشرها وفقا للقانون ومن مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي

السهر على إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي وأعماله وكذا حسن تسيير مصالح الولاية والمؤسسات العمومية و يتولى تنشيط أعمالها و مراقبتها بحكم أن المؤسسات العمومية التي تشرف على تسيير بعض مصالح الولاية يتم إنشاؤها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا - في مجال الإعلام:

حددت المواد 102، 103، 104، 109 من القانون الحالي للولاية رقم 07-12

سالف الذكر سلطات الوالي في مجال الإعلام المتعلقة بمداولات هذا المجلس، تتمثل في :

- يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و أشغاله تفعيلا لمبدأ الرقابة الشعبية حتى يتسنى للجمهور الإطلاع عليها ومن ثم بإمكان أي مواطن الطعن فيها إدارياً لوزير الداخلية أو قضائياً وفقاً لما نصت عليه المادة 125 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

- تقديم بيان سنوي عن نشاط الولاية للمجلس يتبع بمناقشة¹.

بخصوص الدور الأخير للوالي، تتحدث المادة 109 فقرة 2 من القانون رقم 07-12

سالف الذكر عن إمكانية أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية².

¹ . أنظر المادة 109 فقرة 1 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

² . ورد في نص المادة 109 فقرة 2 من نفس القانون مصطلح توصية على خلاف القانون السابق للولاية رقم 09-90 المتمم سالف الذكر وبالتحديد المادة 91 منه والتي جاء في نصها ما يلي: " يقدم الوالي بيانا سنويا عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية". حيث نجد أن هذا القانون هو الآخر لم يحدد الجهة المعنية برفع اللائحة، الأمر الذي يجعلنا نفكر بأنه المجلس الشعبي الولائي، فكان يجدر بالمشروع بعد تعديل القانون السابق للولاية أن يحدد الجهة المعنية برفع اللائحة حتى لا يظل الغموض نفسه قائما. وكان الدكتور سعيدي الشيخ قد أشار إلى هذا الطرح سنة 1990، ووضح من خلال المادة 91 من القانون السابق للولاية رقم 09-90 سالف الذكر ضرورة أن يتضمن مشروع تعديل هذا القانون لإعادة صياغة هذه المادة بتحديد الجهة المعنية برفع اللائحة، إلا أنه ورغم تعديله سنة 2012 بموجب القانون رقم 07-12 سالف الذكر، فإن المشروع لم يتدارك هذا من خلال إعلانه صراحة عن الجهة المعنية، إضافة إلى أنه استبدل مصطلح اللائحة بتوصية، وما لا شك فيه، هناك فرق واضح بين مصطلح اللائحة (le règle) والتوصية (la recommandation) من حيث القيمة القانونية لكل منهما على الرغم من أنه يمكن القول بأن التوصيات قد تكون إلى حد ما ملزمة في الكثير من الأحيان. أنظر مبخوتة أحمد، القيمة القانونية للقرارات والتوصيات الصادرة عن الجمعية العامة على ضوء أحكام القانون الدولي المعاصر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 3، عدد 1، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، جانفي 2010، ص 115.

فالسؤال المطروح، ما هي الجهة التي ترفع التوصيات و النتائج المترتبة عنها؟². يتبادر إلى ذهن القارئ للوهلة الأولى أن الجهة المقصودة برفع التوصيات هي المجلس الشعبي الولائي ذاته لذلك نرى ضرورة تعديل هذه المادة و إعادة صياغتها على النحو الذي يحدد الجهة المعنية برفع التوصيات كأن يكون نص المادة على النحو التالي: "يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يرفعها المجلس الشعبي الولائي إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية".

الفرع الثاني: في مجال تمثيل الولاية.

سيتم التعرض في هذا الفرع إلى التمثيل أمام القضاء و التمثيل في الحياة المدنية والإدارية.

أولاً: تمثيل الولاية أمام القضاء.

يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعياً أو مدعى عليه، بموجب المادة 106 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر التي جاء فيها "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء". و للإشارة فإن ذات القانون لم يمنح لرئيس المجلس حق الطعن ضد القرارات الصادرة عن وزير الداخلية و المتعلقة برفض المصادقة على المداوالت الخاضعة لذلك ومن ثم لا يحق له تمثيل الولاية أمام القضاء، و هذا ما يعد تضيقاً للإستقلال المعترف به للولاية في ظل قانونها الحالي مقارنة بسابقه¹.

ثانياً: تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية.

إلى جانب التمثيل أمام القضاء من طرف الوالي بموجب المادة 106 من القانون الحالي للولاية فإنه أيضاً يمثل الولاية في الحياة المدنية والإدارية وذلك في مختلف التظاهرات الرسمية

¹. نصت المادة 87 من القانون رقم 09-90 المتتم سالف الذكر بأنه: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعى أو مدعى عليه، ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية". هذه المادة وإن تشابهت مع المادة 106 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر في شقها الأول، إلا أنها إستثنت من ذلك الحالات التي يكون طرفا النزاع فيها كل من الدولة والجماعات الإقليمية، أين ينعقد حق التمثيل هنا لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك بموجب المادة 54 من القانون رقم 09-90 المتتم سالف الذكر، قد يكون مرده إلى الوضع القانوني الذي تتواجد فيه الولاية التي تجمع في هيكلها بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

وجميع الأعمال الإدارية والمدنية وفقا لما نصت عليه المادة 105 فقرة 1 من نفس القانون ويقصد بالحياة المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي و كأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حال إستضافة شخصيات وطنية أو أجنبية أو تقديم التعاون و التهاني أو تلبية الدعوات التي تصل بإسم الولاية، و بالتالي حضور الإحتفالات الوطنية و الدينية أو الشعبية وغير ذلك من النشاطات المدنية، أما الأعمال الإدارية فتتمثل في توقيع العقود بإسمها ولصالحها، كما يمضي الإتفاقات مع ولايات أخرى داخل أواخر الولاية وأيضا الإشراف على الوفود الوطنية والأجنبية، و يفتتح الملتقيات بالولاية أو أي مديرية من المديريات التنفيذية¹. بخصوص تمثيله للولاية، فإنه يقوم بالزيارات التفقدية و زيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى إقليم الولاية، كما يقوم بإستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام.

لقد جعل المشرع صلاحية التمثيل في الأعمال المدنية و الإدارية لمصلحة الوالي، حيث تتضح الهيمنة الشاملة و الكاملة للوالي على هذه الأعمال ، فمن المستحسن أن يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية في الحياة المدنية و يترك تمثيل الحياة الإدارية للوالي، و يبدو أن المشرع تجنب حدوث صراع بين هئتي الولاية و النزاع حول هذه الصلاحية، و من جهة أخرى منع إزدواجية القيادة على المستوى المحلي و إبقاء الوالي الممثل الوحيد للولاية دليل على إتجاه المشرع لتركيز السلطة و القيادة المحلية للولاية في يد واحدة نظراً لموقع الولاية كنقطة إلتقاء هامة بين البلدية و الدولة².

الفرع الثالث: الوسائل المالية للوالي.

يعتبر الوالي الأمر بالصرف و بهذه الصفة يتولى إعداد المشروع التقني لميزانية الولاية وتحضيرها حسب المادة 160 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر، كما يقوم بنقل

¹. بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع مؤسسات سياسية وإدارية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص 81.

². مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، 2 جانفي 2004، ص 26 . نقلا عن : بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 81.

الإعتمادات المالية من مادة إلى مادة أخرى و من باب فرعي إلى باب فرعي آخر، و في حالة الإستعجال يمكنه نقل الإعتمادات المالية من باب لآخر بالإتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي، الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة، أما إذا كانت الإعتمادات مقيدة بتخصيص خاص، فلا يجوز القيام بأي إجراء لنقلها وفقا لما نصت عليه المادة 170 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

ففي مجال الصفقات العمومية، يتولى التوقيع على العقود و الصفقات التي يوافق عليها المجلس الشعبي وفقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹ المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، و يقوم بممارسة هذه السلطة ضمن اللجنة الولائية للصفقات التي أسندت رئاستها إليه².

و عن إتفاق الأطراف المتعاقدة في إطار التسوية الودية للنزاعات التي تطرأ عند تنفيذ الصفقات، يمكن أن يصدر الوالي مقرر بالإتفاق³، كما يمكنه تحديد تشكيلة لجنة التحكيم الخاصة بالصفقات و قائمة المشاريع التي تكون محل مسابقة⁴، إضافة إلى تعيين الأعوان المكلفون برقابة الصفقات أو الملحق كما جاء في أحكام المادة 173 من نفس المرسوم. أما ما تعلق بالإختصاصات العقارية، فتكون من خلال قيام الوالي بكل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية⁵ بإسم الولاية و يبلغ المجلس بذلك⁶.

إن قانون الولاية القديم جعل عمل الوالي في إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، إلا أن القانون الولائي الحالي إشتراط على الوالي القيام بتبليغ المجلس فقط دون وجود رقابة عليه، و من أهم الإجراءات التي يمكن من خلالها الوالي حماية الأملاك بالولاية

¹. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر، ج ج د ش، عدد 50، صادرة بتاريخ 6 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 20 سبتمبر 2015، ص 3.

². عمار بوضياف، شرح قانون الصفقات العمومية، جسور للنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر، 2017، ص 188.

³. أنظر المادة 154 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 سالف الذكر.

⁴. أنظر المادة 48 من نفس المرسوم الرئاسي.

⁵. لا يمكن أن نجد أملاك عمومية طبيعية تابعة للولاية أو البلدية وبالعكس يوجد أملاك عمومية اصطناعية تابعة للدولة والولاية والبلدية وفقا لنص المادة 2 من القانون 90-30 سالف الذكر.

⁶. أنظر المادة 105 فقرة 2 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

نظمتها أحكام القانون رقم 90-30 و المرسوم التنفيذي رقم 12-427¹ المؤرخ في 16 ديسمبر 2012.

و عليه، يقوم الوالي بتحديد مشتملات الأملاك الوطنية المتواجدة في ولايته عن طريق تعيين حدود الأملاك الوطنية العمومية، فالوالي يملك تجريد الأملاك الوطنية من صفتها العمومية بموجب قرار إداري أو دون صدور قرار إداري².

فبالنسبة لإكتساب الأملاك الوطنية الخاصة، للوالي دور في ذلك باستعمال الطرق العادية بمقابل مالي، فيتدخل الوالي في عملية شراء الممتلكات و قد لا يكون الإكتساب بدون مقابل مالي من خلال الأملاك و التركات الشاغرة التي لا وارث لها³، أو قبول الهبات و الوصايا حسب المواد 133، 134 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر أو في حالة إكتساب الأملاك الوطنية الخاصة باستعمال الطرق الإستثنائية كنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁴.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مؤرخ في 2 صفر 1436 الموافق لـ 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكميات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر، ج ج د ش، العدد 69، صادرة بتاريخ 5 صفر 1434 الموافق لـ 19 ديسمبر 2012، ص 14.

². بالنسبة لتجريد الملك من صفته العمومية بموجب قرار إداري من الوالي، وإنهاء التخصيص يعتبر إجراء أشد خطورة من إكتساب الملك للصفة العمومية، ولذلك فإن القضاء الإداري لا يسمح أن يتم إنهاء التخصيص بطريق ضمني، حيث تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 على الإجراءات المتبعة في تجريد الأملاك من صفتها العمومية بأنه يأذن الوالي وفي إطار صلاحياته بعد إستشارة المصلحة التقنية بتجريد عقارات الأملاك العمومية التابعة للدولة من صفتها العمومية لمصلحة الأملاك الوطنية ويثبت بمحضر العقارات التي جردت من صفتها العمومية لمصلحة الأملاك الوطنية أما عن تجريد الأملاك العمومية من صفتها العمومية دون صدور قرار إداري: يمكن أن تجرد الأملاك العمومية من صفتها العمومية وذلك دون الحاجة إلى صدور قرار إداري وفقا لنص المادة 6 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 بمجرد انتهاء التخصيص. أنظر: ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص 154.

³. ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 155.

⁴. بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010/2011، ص 23.

أما عن دور الوالي في تسيير الأملاك الولائية يكون في حالة الإستعمال الجماعي للأملاك العامة، فالوالي هنا يملك سلطة الضبط الإداري في حماية تلك الأملاك سواء كانت وطنية أو محلية من خلال الحق في تنظيم إستعمال الأملاك و إتخاذ التدابير و الإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها، أو التي تستهدف حماية النظام العام، أما في حالة الإستعمال الخاص للأملاك العمومية فتجد فيه نوعين من الإستعمال (الفردى والتعاقدى)¹.

و بخصوص تسيير الوالي للأملاك الوطنية الخاصة، يكون من خلال مباشرته للعمليات غير الناقلة للملكة الأملاك الوطنية الخاصة أو تأجيرها أو منح الإمتياز² على الأملاك الوطنية الخاصة و من أمثلة منح الإمتياز، نجد منح إمتياز الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، منح الإمتياز على الأراضي الفلاحية.

أما عن تسيير الوالي للأملاك الوطنية الخاصة، ينقل ملكيتها و يكون عن طريق البيع أما بيوع تخضع لأحكام عامة للبيع بالمزاد العلني و بالتراضي بإذن من الوالي أو بيوع تخضع إلى نصوص قانونية خاصة أو بالتنازل طبقا لقوانين خاصة بالتنازل كالتنازل عن الأراضي قصد إستصلاحها أو التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية لفائدة المتعاملين العموميين أو الخواص و التعاونيات العقارية³.

بخصوص صلاحيات الوالي في مجال حماية الموارد المائية، يكون من خلال ضبط مخطط تنظيم التدخلات و الإسعافات في كل منطقة صناعية، و السهر على تنفيذ التدابير و المعايير

¹ الإستعمال ذي الطابع الفردى: هو إستعمال مؤقت وقابل للإلغاء لأنه خاضع بطبيعته لترخيص من قبل السلطة المشرفة على تلك الأملاك المخصصة للنفع العام، فالترخيص على شكل عقد إداري. الإستعمال ذي الطابع التعاقدى: يكون عن طريق إبرام عقد بين الإدارة والأفراد في صورة إحدى العقود الإدارية وتسري عليه أحكام العقود الإدارية والمصلحة العمومية المعنية بالعقد عليها أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتتصرف بإسم وحساب الدولة، أنظر ملياني صليحة، المرجع السابق، ص155.

² محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 249.

³ أنظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 صفر 1424 الموافق ل 5 أفريل 2003، يحدد شروط التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والمخصصة لإنجاز عمليات تعمير أو بناء، ج ر، ج ج د ش، العدد 35، الصادرة بتاريخ 23 ربيع الأول 1424 الموافق ل 25 مايو 2003، ص 14.

المحددة في الوقاية من الأخطار، و القيام بأشغال التهيئة و التنقية لمجري المياه في حدود إقليمه، كما يقوم بمنح رخص البناء للمنشآت المنجزة لحساب الدولة أو الولاية، و يجوز له سحب هذه الرخصة في حالة عدم مطابقة الإجراءات القانونية من طرف أصحاب المنشآت¹. ما يمكن ملاحظته من خلال إستقراء أحكام قانون الولاية الحالي خاصة الفصل الثاني منه و المتعلق بأملاك الولاية، عدم وجود أي نص صريح واضح في هذا القانون تشير إلى كيفية تسيير و إدارة هذه الأملاك ، حيث أنه توجد مادة واحدة و وحيدة وردت في هذا المجال، نصت فقط على أنه تتم عمليات إقتناء الولاية و مؤسساتها العمومية للأملاك العقارية و عقود إمتلاكها وفق الشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها²، كما أنه لا يوجد أي نص قانوني في قانون الولاية أو قانون آخر ينص صراحة على صلاحيات الوالي في إبرام العقود الرسمية، على خلاف قانون البلدية الذي نصت المادة 60 منه صراحة على صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في إبرام عقود رسمية بإسم البلدية بإعتباره ممثلاً لها كالبيع والإيجار، إبرام الصفقات العمومية،... الخ.

المطلب الثاني: القرارات التنظيمية للوالي بصفته ممثلاً للدولة.

يظهر دور الوالي بهذه الصفة بشكل أساسي من خلال المادة 110 من القانون الولائي الحالي حيث تنص على أنه : " الوالي يمثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة".

الفرع الأول: إختصاصات للوالي في مجال التمثيل والتنفيذ.

أولاً: في مجال التمثيل.

يعتبر الوالي ممثل الحكومة على مستوى الولاية، فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل باقي الوزراء، فهو مندوب الحكومة، مكلف بمراقبة عمل المصالح الخارجية

¹. أنظر القرار المؤرخ في 23 ذي القعدة 1422 الموافق لـ 6 فيفري 2002، يتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها، ج ر، ج ج د ش، العدد 17، الصادرة بتاريخ 22 ذوالحجة 1422 الموافق لـ 6 مارس 2002، ص 30.

². أنظر المادة 132 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

للحكومة و كذا إطلاع السلطات المركزية بإنشغالات السكان المحليين و وضعهم السياسي و الإجتماعي و الثقافي، و لتأدية هذه الوظائف له أن يستعين بمصالح الأمن للقيام بالتحريات و إعداد التقارير اللازمة و رفعها للسلطات المركزية.

هذه الإختصاصات تعد سياسية لما لها من أثر على القرار السياسي الذي تتخذه الحكومة بخصوص الولاية و مدى الإستجابة لإنشغالات الوالي. ففي فرنسا كان ينظر للمحافظ و منذ حكم نابليون بأنه ممثل الدولة القوي، فلا بد أن يكون للدولة تمثيل قوي لها على جميع المستويات، فبالنسبة لبونابرت يجب أن يكون هناك ممثل للدولة قريب من الشعب على الصعيد الإقليمي¹.

تطورت مهام المحافظ الفرنسي، وأصبح يضطلع بوظائف سياسية وإدارية و بعد سلب الصلاحيات المركزية منه في دستور 1946، لم يضطلع رؤساء مجالس المحافظات بالمهام الجديدة و تركها بيد المحافظين مما أدى بالمشروع الفرنسي إلى إعادة الأمور إلى طبيعتها، و بعد إنتهاج اللامركزية الإقليمية في فرنسا سنة 1981 لم يعاد للمحافظ تمثيل المحافظة و لا الهئية التنفيذية بل صار يمثل الدولة فقط على مستوى المحافظة و أصبح يسمى محافظ الجمهورية².

أما بالنسبة لمهام الوالي في الجزائر بصفته ممثلا للدولة فإنه يمارس مهام التنسيق و الرقابة على نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الإستثناءات الواردة في نص المادة 111 من القانون رقم 12-07³ سالف الذكر.

¹.Gérard Ignass, Institutions Politiques et Administratives, édition marketing, Paris, 1994, p 155.

نقلاً عن: بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 85.

². Gérard Ignass, op-cit, p156.

³. تتمثل هذه القطاعات في: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

ثانياً: في مجال التنفيذ.

لقد ألزم المشرع الوالي بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة¹.

كما ألزمه بتنفيذ القوانين بنوعيتها العضوية و العادية طبقاً للأحكام العادية التي نظمها القانون المدني، إذ لا تبدأ القوانين بالسريان إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية و بالتالي، فإن الوالي مكلف بـ:

أ - تنفيذ القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية بعد نشرها في الجريدة الرسمية، حيث تكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها و في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة و يشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية وفقاً لما نصت عليه المادة 4 من الأمر رقم 58-75 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05²، فالوالي ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على مستوى الولاية .

ب - تنفيذ ما يصدر من نصوص عن السلطة التنفيذية باختلاف اختصاصاتهم إلا ما أستثني منها صراحة، و تشمل: المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية، و آلية قيام الوالي بتنفيذ هذه النصوص هي إصداره لقرارات ولائية³ تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية⁴.

الفرع الثاني:القرارات التنظيمية للوالي المتعلقة بالضبط الإداري.

إلى جانب التمثيل و التنفيذ لمختلف القوانين والتنظيمات، وبصفته ممثلاً للدولة فقد أوكل المشرع الوالي اختصاصات أخرى في مجال الضبط حيث يستمد الجهاز المعين بالولاية ممارسته للضبط الإداري بنوعيه العام و الخاص من قانون الولاية ونصوص قانونية أخرى، نذكر منها :

¹ . أنظر المادة 113 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

² . قانون رقم 10-05، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426 الموافق ل 20 جوان 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، ج ر، ج ج د ش، العدد 44، الصادرة بتاريخ 19 جمادى الأول 1426 الموافق ل 26 جوان 2005، ص 17.

³ . محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 161.

⁴ . أنظر المادة 125 فقرة 2 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

- القانون رقم 91-19 سالف الذكر المتعلق بالإجتماعات و المظاهرات العمومية لا سيما المادة 5 منه، التي جاء فيها: "يصرح لإجتماع ثلاثة (3) أيام كاملة على الأقل قبل إنعقاده لدى: الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية، الوالي بالنسبة لبلديات الجزائر العاصمة الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى"، إضافةً إلى المادة 6 مكرر منه التي تنص على أنه "يمكن للوالي أو من يفوضه منع إجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقياً على الأمن العام أو إذا تبين جلياً أن القصد الحقيقي من الإجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك".

- القانون رقم 12-06 سالف الذكر المتعلق بالجمعيات، حيث ورد في المادة 7 منه: "يخضع تأسيس الجمعية إلى تصريح تأسيسي و إلى تسليم وصل تسجيل و يودع التصريح التأسيسي لدى: ... الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية..." و كذا المادة 9 منه التي نصت على أنه يتم تسليم وصل التسجيل من قبل الوالي بالنسبة للجمعيات الولائية.

لقد ألزم المشرع الجزائري الوالي بالمحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة والسكينة العمومية، بإعتباره أعلى سلطة على المستوى الولاية¹. و مثال ذلك، ما يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها وأمنها، فإن الوالي يضطلع بالمحافظة عليها هو ما بينه القانون رقم 01-14 سالف الذكر و المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المعدل والمتمم سالف الذكر بمنحهم للوالي سلطة إصدار قرارات تنظيمية تتضمن منع إستعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة و صفارات الإنذار والزمارات.

و يشير المرسوم نفسه إلى وجوب أن توجه التنبيهات أثناء الليل بالإشارة المتقطعة إما لأضواء الطريق المتساوية أو أضواء الطريق فقط و لا يجوز إستعمال المنبهات إلا في حالة الضرورة القصوى².

¹. أنظر المادة 114 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر.

². أنظر المواد 56.57.58 من المرسوم التنفيذي 04-381 سالف الذكر.

كما يمكن للوالي إصدار قرار تنظيمي يتضمن منع مؤقت لمرور صنف أو أصناف من المركبات على بعض أجزاء من شبكة الطرق¹. و كذا إمكانيته لإصدار قرار تنظيمي يحدد سرعة المركبات بالنسبة لطريق وطني يقطع داخل إقليم الولاية أو قطع طريق يقطع إقليم بلديتين أو ثلاث بلديات من نفس الولاية².

و خلال رداءة الأحوال الجوية أو لأسباب أمنية ، يجوز للوالي إصدار قرار تنظيمي ينظم حركة المرور في بعض الطرق أو الدروب مؤقتا قصد المحافظة على الأملاك العمومية³.

و من جانب آخر، و بما أن الأجهزة الصوتية تؤثر على راحة المواطنين و سكينتهم وضع قانون رقم 91-19 سالف الذكر ضوابط تتمثل في إصدار الوالي لقرار تنظيمي يتضمن رخصة مسبقة لتركيبها و إستعمالها⁴ و دون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من المادة 20 مكرر 2 منه يخضع إستعمال الأجهزة الصوتية المتنقلة و مكبرات الصوت التي يمكن أن تزعج راحة السكان إلى رخصة مسبقة من الوالي⁵ غير أن كل مظاهرة تجرى دون تصريح تعتبر تجمها⁶ و تعد جريمة حق عام⁷.

و بموجب هذه النصوص القانونية والتنظيمية التي خولت الوالي صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، فهو مكلف في حدود صلاحياته بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم ومكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم الولاية، وللمحافظة على النظام العام يتمتع الوالي بإمتيازات السلطة العمومية التي تخوله صلاحية إصدار القرارات الفردية والتنظيمية في مجال الضبط الإداري العام وتسخير القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات، حيث توضع تحت تصرفه كافة مصالح الأمن في الولاية والدرك الوطني⁸.

1. المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 04-381 سالف الذكر.

2. أنظر المادة 24 من نفس المرسوم التنفيذي.

3. أنظر المادة 93 من 04 نفس المرسوم التنفيذي.

4. أنظر المادة 20 مكرر 2 و 20 مكرر 3 من القانون رقم 91-19 سالف الذكر.

5. أنظر المادة 20 مكرر 2 من نفس القانون.

6. أنظر المادة 19 من نفس القانون.

7. أنظر المادة 97 من القانون رقم 66-155 المعدل والمتمم سالف الذكر.

8. تقوم مصالح الأمن بالولاية برفع تقارير دورية للوالي تبين فيها الوضع العام في الولاية وقد أقر مجلس الدولة الجزائري هذه الصلاحيات ومثال ذلك القرار الصادر بتاريخ 2003/2/4، والذي جاء في حثياته: " حيث

و في ذات السياق وبالرجوع إلى قانون البلدية و بالتحديد المادة 100 منه التي أجازت للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ الإجراءات المناسبة للحفاظ على الأمن والنظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام عند إمتناع البلدية عن ذلك بالإضافة إلى سلطات الضبط الإداري العام، يمارس مفوض الحكومة سلطات الضبط الإداري الخاص تطبيقاً لأوامر الوزراء عند تنظيمه من طرف المشرع بنصوص قانونية خاصة¹.

إذن، حسب هذه النصوص فإن للوالي دور كبير في القيام بالضبط الإداري على مستوى الولاية، و قد أتاح له المرسوم رقم 83-373² المؤرخ في 28 مايو 1983، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام مجالاً واسعاً لممارسة السلطة الاختصاص التنظيمي حيث تنص المادة 2 منه على أنه: " ... يجب على الوالي أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر حماية للأشخاص والممتلكات، سير المصالح العمومية سيراً عادياً و منتظماً، حسب سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية..."، و تؤكد المادة 4 من نفس المرسوم على أنه: " ... يحل الوالي عند الحاجة محل المجلس الشعبي البلدي و يتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي...".

أولاً: القرارات التنظيمية للوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية.

1- الحفاظ على الأمن والسكنية العمومية:

يقصد بالأمن العام حماية الأفراد و السهر على طمأنينتهم، أما السكنية العامة فيقصد بها إتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الهدوء و منع الضوضاء داخل المناطق السكنية و في

= أن مجموعات الدفاع المشروع تنشأ وتحل بناء على قرار الوالي الذي يمارس رقابة على نشاطهم، يتمتع بسلطة واسعة منها سلطة إتخاذ القرارات خدمة لمصلحة الجماعة المحلية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، جانفي/جوان 2003، ص 139، نقلاً عن: ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 159.

¹. سكنية عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص 138.

². المرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق ل 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج ر، ج د ش، عدد 22، صادرة بتاريخ 18 شعبان 1403 الموافق ل 31 مايو 1983، ص 1535.

الطرق العامة بهدف راحة المواطنين و يكون ذلك بموجب اللوائح و القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية، كتنظيم المظاهرات أو منعها، تنظيم التجمعات و الإضرابات العمالية¹، فالوالي مسؤول عن المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكنية العمومية².

حمل قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر الوالي مسؤولية إتخاذ كافة التدابير الوقائية من أجل راحة المواطنين بالقضاء على مصادر الضوضاء و القلق و الإزعاج سواء كان مصدر الإخلال بالسكنية العمومية الإنسان، آلات المصانع أو ورشات... و أوجب المشرع ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي عند إقامة هذه المصانع في الأحياء السكنية أو بجوار المستشفيات و المدارس وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام و النظام العام على مستوى الولاية³.

و تظهر سلطات الوالي محددة للإختصاص النوعي و المكاني في المحافظة على السكنية العمومية كممثل للولاية في العديد من الحالات التي نظمها القانون كالإجتماعات و المظاهرات العمومية وحركة المرور عبر الطرق وسلامتها و أمنها حيث ذكر القانون رقم 19-91 سالف الذكر في العديد من مواده سلطات الوالي للمحافظة على السكنية العمومية ، و من بينها تقديم تصريح بالإجتماع قبل تاريخ الإنعقاد بثلاث أيام كاملة لدى الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية، الوالي بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر العاصمة، الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى ويمكن للوالي أن يطلب من المنظمين بموجب قرار ذو طابع تنظيمي خلال 24 ساعة من إيداع التصريح تعيين مكان الإجتماع مقترحا عليهم مكانا تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سيره من حيث راحة المواطنين وسكنتهم العمومية والنظافة و الأمن.

¹. علاء الدين عشي، المرجع السابق، 95.

². أنظر المادة 114 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

³. أنظر المادة 115 من نفس القانون.

2- الحفاظ على الصحة العامة و الحماية المدنية.

يقصد بالصحة العامة إتخاذ الإجراءات و التدابير الوقائية و العلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة و الأمراض و الجراثيم التي تهدد صحتهم، و لقد إزدادت أهمية هذا في الوقت الحاضر نتيجة لتزايد عدد السكان و سهولة إنتشار الأمراض و الأوبئة و ما يساعد على وجودها تطور الصناعة و التجارة، مما جعل مفهوم الصحة العمومية غير مقتصر على صحة الأفراد أو الصحة في أماكن عامة وإنما إمتدت لتشمل المنشآت الصناعية و التجارية والمسكن الخاصة من خلال إشتراط توفر الشروط الصحية فيها عند إنشائها¹.

للوالي صلاحيات جد واسعة يكتسبها بموجب النصوص القانونية التنظيمية في مجال المحافظة على الصحة العامة و النظام العام بكافة عناصره لاسيما النظام العام الصحي²، وعليه يستطيع هذا الأخير إتخاذ تدابير تقيد من حقوق وحرريات الأفراد وخير مثل على ذلك ظاهرة تفشي وباء فيروس كورونا (covid 19) داخل إقليم الولاية³ من خلال تطبيق جميع القرارات التنظيمية في هذا المجال وفقا لقانون الولاية الحالي و كذا قوانين ذات الصلة مثلا "كقانون الصحة رقم 18-11 المؤرخ في 2 يوليو 2018 لا سيما المادة 35 منه⁵، و كذا مختلف المراسيم التنفيذية و تعليمات الوزير الأول و الوزراء خاصة وزير الصحة، التي تمكن الوالي من ممارسة سلطاته المختلفة بهدف حماية المواطنين و حماية صحتهم و ممتلكاتهم⁶.

1. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 88.

2. أنظر المواد من 112 إلى 118 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر.

3. شمس الدين بشير الشريف، لعقابي سميحة، مصالح الحقوق والحريات الأساسية مع النظام العام الصحي، حويلات جامعة الجزائر 1، جامعة سطيف 2، الجزائر، عدد خاص، مجلد 34، جويلية 2020، ص 147.

4. القانون رقم 18-11، المؤرخ في 18 شوال 1439 الموافق لـ 2 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر، ج ج د ش، عدد 46، صادرة بتاريخ 16 ذوالقعدة 1439 الموافق لـ 29 يوليو 2018، ص 3.

5. نصت المادة 35 من نفس القانون على انه : " يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة في إطار إختصاصهم وبالاتصال مع مصالح الصحة تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم بمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية.

6. من بين الإجراءات التي يهدف الوالي إلى إتخاذها للوقاية من الأوبئة بمختلف أشكالها لا سيما وباء كورونا، ما يلي: تطبيق تدابير التباعد الإجتماعي، إجراءات التسخير للقطاعات ذات الصلة كقطاع الأمن، الصحة والنظافة،...، ترأس لجنة

أما فيما يتعلق بالحماية المدنية، يعتبر الوالي المسؤول الأول عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية، ولهذا الغرض يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات¹، والتعاون مع مصالح الأمن والحماية المدنية والمصالح التقنية المحلية لضبط ووضع مخطط للوقاية ومواجهة أي تهديد يتعرض له المواطنون وممتلكاتهم خاصة في حال الكوارث الطبيعية.

ثانيا: القرارات التنظيمية للوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.

قد تظهر أحيانا ظروف غير عادية في الدولة تؤدي إلى تغلب متطلبات السلطة على متطلبات الحرية، الأمر الذي يؤدي بالإدارة إلى التوسع من سلطاتها، لكي يتم تبرير بعض المبادئ نتيجة إستخدام السلطات الإدارية لإجراءات معينة قصد تأمين حماية الحريات العامة، مما أدى بالقضاء الإداري الفرنسي إلى إبتكار نظرية جديدة سماها "نظرية الظروف الإستثنائية"².

يمكن أن نلخص هذه النظرية بالقول أن بعض القرارات غير المشروعة الصادرة عن الولاية و البلدية في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة، إذا ما ظهر له بأنها ضرورية لحماية النظام العام بسبب ظروف إستثنائية تعرفها الدولة، و هذا يؤدي إلى أن تتمتع الولاية و البلدية باختصاص واسع لم يرد بشأنه نص تشريعي.

قد تبدو أن نظرية الظروف الإستثنائية ما هي إلا تطبيق لنظرية الضرورة ولكن الحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسي لا يرجع هذه النظرية للأساس السابق، و إنما يرجعها لأساس آخر أيسر في شروطه و مداه من الأساس المذكور، و هو واجبات السلطة الإدارية، فالإدارة ملزمة على حفظ النظام المرفق العام سيرا منتظماً، فإذا ما تبين لها أن تطبيق قواعد المشروعية من شأنه أن يحول دون أدائها لهذا الواجب، فلها أن تتحرر مؤقتا من تلك القواعد بالقدر الذي يمكنها من أداء واجباتها³.

=ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من إنتشار وباء كورونا، إقرار الحجر المنزلي الجزئي أو الكلي، متابعة تطبيق الإجراءات الوقائية للرفع التدريجي للحجر المنزلي وغيرها.

1. أنظر المادة 119 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

2. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 119.

3. المرجع نفسه، ص 121.

مما سبق يظهر بأن نظرية الظروف الإستثنائية غير مقتصرة على إستعمال سلطات الضبط الإداري و لكن مداها أهم من ذلك، إذ يشمل ضمان النتائج المترتبة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وبإضطراد.

و من تطبيقات ذلك في الجزائر، نجد أن المشرع الجزائري نص على عدة أشكال لنظرية الظروف الإستثنائية و المتمثلة في حالات الطوارئ ، الحصار و الحرب، فعلى المستوى المحلي مثلاً نجد بأن الوالي إضافة إلى ممارسته لسلطاته في الضبط الإداري في الظروف العادية، يمارس كذلك صلاحيات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية أيضاً، فقد خوله المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ على مستوى إقليم ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بتحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة، المنع من الإقامة أو المنع تحت الإقامة الجبرية لكل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو سير العادي للمرافق العامة الأمر إستثنائياً بالتفتيش ليلاً أو نهاراً¹.

الفرع الثالث: القرارات التنظيمية للوالي في مجال الضبطية القضائية.

لقد سبق الإشارة إلى أن الضبط القضائي يعني جمع الإستدلالات و هو مرحلة سابقة على الدعوى الجزائية، و يعد بمثابة المرحلة التمهيديّة التحضيرية للخصومة الجنائية، لأنه عبارة عن جمع المعلومات و البيانات المتعلقة بالجريمة عن طريق التحري عنها و البحث عن فاعليها بشتى الطرق والوسائل القانونية وبالتالي إعداد العناصر اللازمة للبدء في التحقيق الابتدائي. إذن، إجراءات الضبط القضائي أو الإستدلال لا تعد من التحقيق القضائي بمعناه الضيق و إنما قد ينصرف إليها أحياناً عبارة التحقيق الأولي بمعناه الواسع الذي يشمل إجراءات جمع الإستدلالات بإعتبارها تصاحب هذا التحقيق و غالباً ما تسبقه، وهو ما يسعى إليه الوالي من خلال صلاحية الضبطية القضائية، و من خلال هذا يتضح أن الضبط الإداري يتميز عن الضبط القضائي في أن مهمة الأول غالباً ما تكون وقائية بمعنى أن نتجنب وقوع الجريمة، أما مهمة الضبط القضائي فهي تأتي بعد وقوع الجريمة².

1. أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 سالف الذكر.

2. فريجة حسين، المرجع السابق، ص 185.

و لقد وضع المشرع الجزائري سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي¹ بموجب نص المادة 28 من قانون إيج ج ج، إذ تنص على أنه: "يجوز لكل وال في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة و عند الاستعجال فحسب، إذا لم يكن قد وصل إلى علمه أن السلطات القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه بإتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجنح الموضحة آنفا أو يكلف بذلك كتاب ضباط الشرطة القضائية المختصين..."

من خلال هذه المادة، يتضح أنه لكي يقوم الوالي بمهام الضبط القضائي لا بد من توافر الشروط التالية:

1- أن تشكل الجريمة جناية أو جنحة ضد أمن الدولة من الناحية السياسية أو الإقتصادية كجرائم الخيانة و التجسس، و جرائم التعدي الأخرى على الدفاع الوطني أو الإقتصاد الوطني و الإعتداءات و المؤامرات والجرائم ضد سلطة الدولة وسلامة أرض الوطن، و جنابات التقتيل والتخريب المخلة بالدولة و الجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية، و جنابات المساهمة في حركات التمرد وفقا لما جاء في الفصل الخامس من الأمر رقم 66-156² المعدل والمتمم

¹. من الناحية القانونية سلطة الوالي في مجال الضبط القضائي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة، و=تتميز سلطات الضبط القضائي الممنوحة للوالي بكونه مقيدة بشروط تحد من تدخله في جميع القضايا، فإختصاصه نوعيا وخصوصا وليس شاملا ويختلف كثيرا عن صلاحيات الضبط القضائي الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو يجوز إختصاصا شاملا ويعتبر ضابط للشرطة القضائية ويمكنه تولي المهام الموكلة لرجال الشرطة القضائية فسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مقيدة بشروط، كما هو الشأن بالنسبة للوالي وذلك لإختلاف المركز الإداري لكليهما وإختلاف البلدية عن الولاية وبظهور الوالي في الولاية بمظهر سيادي وممثل أعلى سلطة تنفيذية على مستواها، فأى تدخل له في مسار العدالة يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلا ما كان تعاونا فيدخل ضمن التعاون بين السلطات العامة في الدولة ولهذا فالمشرع فرض مجموعة شروط لقيام هذا التعاون وضمانا لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، أنظر: محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 131.

². الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر، ج ج د ش، العدد 49، الصادرة بتاريخ 21 صفر 1386 الموافق لـ 11 يونيو 1966، ص 702.

بموجب الأمر رقم 20-101 المؤرخ في 30 يوليو 2020، المتضمن قانون العقوبات الجزائري
فإختصاص الوالي بإتخاذ الإجراءات المقررة في المادة 28 من قانون إ ج ج لا ينعقد إلا في
تلك الجرائم التي حددها القانون.

2- أن تكون هناك حالة إستعجال و تتحدد بعدم علم الوالي بأن السلطات
القضائية قد أخطرت بالحادث لأن علمه ينفي حالة الإستعجال التي تمنح له مباشرة
الإجراءات المقررة قانونا.

3- يقوم الوالي بإخطار وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لمباشرته تلك
الإجراءات و التخلي عنها للسلطات القضائية المختصة.

4- أن يقوم الوالي بإرسال الأوراق لوكيل الجمهورية، و يقدم له جميع الأشياء التي ضبطها إضافة
إلى الأشخاص المشتبه فيهم بإرتكاب الجرائم المحددة في المادة 28 من ق إ ج ج ج².

من خلال ما تم طرحه بخصوص ما يتمتع به الوالي من إزدواجية في
الإختصاص والسلطات يتضح أنه هو المسيطر على إختصاص الجماعات الإقليمية بصفته ممثلا
للولاية، و وفقا لما نص عليه المشرع من خلال القانون الحالي للولاية أدمج فيه نوعين من
السلطات من حيث تمثيل الولاية و تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وسلطة التقرير والبت
في مجمل أمور تسيير الشؤون المحلية في يده فمن يملك القرار يملك السلطة، ويضاف لهذه
السلطات ما هو مركزي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة حيث تتضح مكانته في هرم النظام الإداري
ويظهر بمظاهر السلطة العامة المخولة له قانوناً، فالوالي يعتبر عين الحكومة التي ترى بها مصالحها
في الولاية، إلا أن تعدد وتنوع هذه السلطات الممنوحة له بهذه الصفة يفوق ما هو ممنوح له
بصفته ممثلاً للولاية، و هنا لابد من إعادة النظر في توزيع صلاحيات الوالي بين هئتي الولاية.

¹. الأمر رقم 20-01، المؤرخ في 9 ذي الحجة 1441 الموافق لـ 30 يوليو 2020 يعدل ويتمم الأمر رقم
66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج ر، ج ج د ش، العدد 44، الصادرة بتاريخ 09 ذي الحجة
1441 الموافق لـ 30 يوليو 2020، ص 4.

². طاهري حسين، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية، ط 3، دار الخلدونية، الجزائر، ص 33.

الفرع الرابع: الإزدواجية الوظيفية الوالي.

إذا كانت الولاية ذات الوصفين بإعتبارها جماعة إقليمية لامركزية وإعتبارها قسم إداري لا تركيزي للدولة، فالوالي كما لاحظنا يمارس دوراً مزدوجاً بصفته ممثلاً للدولة و هيئة تنفيذية للولاية، كما أنه يمارس نوعين من الوظائف سياسية و أخرى إدارية¹، و بالتالي فهو يصدر نوعين من القرارات الإدارية التنظيمية أولها كسلطة محلية و أخرى كممثل للدولة .

كما لعب المحافظ في فرنسا و حتى للإصلاحات التي أجريت عام 1982 دوراً حاسماً داخل إقليمه و الذي لم يتغير جذريا من خلال تأثير ظاهرة الإزدواج الوظيفي. و عليه، يتصرف المحافظ بهاتين الصفتين عند²:

- تمثيل المحافظ للسلطة المركزية على هذا النحو فهو رئيس الإدارة العامة، إنه بطريقة ما رمز للسياسة المركزية،
- يتولى وظائف تنفيذية بصفته سلطة محلية.

أما في الجزائر، فإن صلاحيات الوالي تتميز بالتنوع و الإتساع، فهو رأس الولاية كجماعة محلية ومندوب الحكومة على مستوى الولاية بإعتبارها وحدة إدارية لا تركيزية وإذا كانت الصلاحيات الإقليمية غير مرتبطة إذ أنه لا يعتبر هيئة تشريعية أو تدولية إلا أنه يحوز صلاحيات عامة في مجال تمثيل الولاية، تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، أما إختصاصاته اللاتركيزية فهي متعددة ومتنوعة، تصب في وعاء واحد وهو تمثيل للدولة، ويمكن حصر صلاحيات الوالي في دورين أساسيين يلعبه الوالي، دور سياسي و آخر إداري، على النحو الآتي:

أولاً: دور الوالي سياسياً.

بإعتبار أن الوالي ممثل للدولة وممثل للحكومة، فإنه يسهر على تنفيذ إستراتيجية الدولة و برامجها الحكومية و يمثل سياستها محلياً، من خلال تنفيذ قرارات الحكومة وتعليمات كل وزير.

¹.ميسوم سبيح، الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس الجزائر المغرب، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، 1985، ص 103.

².Jacques Moreau, op.cit, p 174.

في هذا الإطار، و قبل التعددية الحزبية، كانت تتجلى مظاهر ممارسة الاختصاص السياسي للوالي في مشاركة الحزب في كل المبادرات السياسية للحكومة على مستوى الولاية كالمشاركة في إختيار المترشحين للإنتخابات مثلاً، أما بعد إقرار التعددية الحزبية وإن إحتفظ الوالي بصفته السابقة، إلا أنه لم تتخذ بعدها السابق بإعتبار الوالي مناضل في الحزب الواحد وإنما إنحصر في صفته كممثل للدولة و مندوب للحكومة، و من ثم فإنه من هذه الناحية و في إطار التعددية السياسية، فإن الوالي أحياناً نجده كهيئة تنفيذ تختلف سياسياً عن هيئة تداول، مما قد ينجم عنه بعض المشاكل بين الهيئتين¹.

كنتيجة لتمثيل الوالي للدولة والحكومة على المستوى الولائي، فإنه يعد حلقة تواصل يناط بها القيام بالتنسيق لمختلف الأنشطة التنموية بين جميع الفاعلين على مستوى إقليم الولاية. و عليه، نجد الوالي يقوم بالإختصاصات التالية:

- 1- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وإحترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية.
- 2- يأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له، بالنسبة للبرامج المقررة لصالح تنمية الولاية².

و بغية تحقيق المهام السابقة، يتولى تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية كما يلزم رؤساءها بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية³.

ثانياً: دور الوالي إدارياً.

بالنظر إلى وضع القانوني الذي تحتله الولاية لجمعها بين اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري و بحكم البعد الوظيفي للجماعات المحلية، و بالإضافة إلى الدور السياسي الذي يقوم به الوالي على النحو المبين سابقاً، فإن هذا الأخير قد أنيط للقيام ببعض الصلاحيات الإدارية المحضة تضمنها القانون رقم 07-12 سالف الذكر المتضمن قانون الولاية، على النحو التالي:

¹. سعيد الشيوخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 334.

². أنظر المادة 121 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

³. أنظر المادة 115 من نفس القانون.

- 1- يقوم بتنسيق وتنشيط ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة و المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية بإستثناء ما ورد في نص المادة 111 من القانون سالف الذكر،
 - 2- يسهر أثناء ممارسة مهامه وفي حدود إختصاصاته على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم.
- كما منح قانون الولاية الحالي الوالي و في إطار ممارسة دوره الإداري صلاحيات تتعلق أساسا بما يعرف بالضبط الإداري¹.

و لممارسة هذا الإختصاص على أكمل وجه، له أن يستعين بمصالح الأمن التي توضع تحت تصرفه من أجل تطبيق قرارات الضبط الإداري، و في ذات السياق رخص قانون الولاية الحالي للوالي ممارسة إختصاصات الحماية المدنية من خلال السهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات و تنفيذها و تحيينها و في سبيل تحقيق ذلك يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات كما ينص عليه التشريع المعمول به وفقا لما قضت به المادتين 115 و 119 من القانون الحالي للولاية.

إن مجموع هذه الإختصاصات المتعلقة بالجهاز المعين للولاية، ليس الغاية منها سردها وفقط و إنما دليل واضح على مدى الإستقلالية التي يتمتع بها الوالي خاصة و أن فكرة الإستقلالية ترتبط إرتباطاً طردياً مع فكرة الإختصاصات و بالأخص عندما نظم المشرع الجزائري سلطات الوالي و أخذ بمبدأ الإزدواج الوظيفي، فإنه ركز على تمثيله للوحدة المحلية الولائية من خلال دراسة أحكام القانون رقم 12-07 سالف الذكر المتعلق بالولاية، لعله يعكس رغبة السلطة المركزية بالتواجد القوي على المستوى المحلي و هو ما تضمنته المادة 114 من القانون سالف الذكر، بقولها: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة و السكينة العمومية".

مما سبق ذكره، و من خلال التطرق إلى مختلف الإختصاصات التي تمارسها الجماعات الإقليمية لدليل على إستقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية، ذلك لأن عنصر الإستقلالية يعد مبدأ

¹. تنص المادة 114 من نفس القانون بأن: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".

أساسيا من مبادئ اللامركزية الإقليمية، إلا أنه يتميز بأنه نسبي لأنه يشمل الوظيفة الإدارية دون باقي الوظائف الأخرى وأنه ليس بمطلق لممارسة السلطات المركزية الرقابة على هذه الجماعات.

إن مسألة تحديد حجم إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة الاختصاص التنظيمي أمر مخول للمشرع الجزائري عن طريق وضع حدود لها و فرضه لآليات الرقابة بمختلف أنواعها و هذا لا يوحي بإنعدام الصلة بين الإعتراف بإستقلالية الجماعات الإقليمية و بين الرقابة الممارسة عليها و إلا أفرغت الجماعات الإقليمية من محتواها.

و عليه، فإن إعتراف المشرع الجزائري بوجود البلدية و الولاية دستوريا فهذا يعني وجودهما ككيان أكثر مما يعني تحديد مدى حريتهما في ممارسة الشؤون المحلية، الذي تعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك و ما تقدمه من ضمانات لازمة قصد حمايتها من سيطرة السلطة التنفيذية عليها مع ضرورة ضمان ممارسة إختصاصات حقيقية و وضع حدود حتى تضمن عدم تداخل في الإختصاصات.

و لأن تجسيد اللامركزية الإقليمية مبني على مدى الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها التنظيمية الموكلة إليها فيمكن معرفة حجم إستقلاليتها من خلال معرفة حجم تدخل السلطات المركزية في إختصاصات الجماعات الإقليمية و التي ينبغي أن توضع لها حدودا مرتبطة أساسا بعدم المساس بمبدأ أوجده المجلس الدستوري الفرنسي ألا و هو مبدأ الإدارة الحرة في ممارسة الشؤون المحلية.

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في ممارسة الاختصاص التنظيمي هي ركن أساسي في نظام اللامركزية الإدارية

وهي عديدة و متعددة تختلف باختلاف الجهة المخولة بذلك وبإختلاف موضوعها، فقد تكون حدود ناجمة عن فكرة الحرية أساسا و قد تكون حدود في إطار الوصاية الإدارية، و بالتالي، فإن هذا الباب في جزئه الثاني سيتم الإجابة فيه على سؤال مفاده ما مدى نجاح المشرع الجزائري في خلق توازن بين إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها التنظيمية وآلية الرقابة عليه؟ و كيف حافظ على قيام اللامركزية الإدارية في وجود رقابة ممارسة عليها؟ و هذا لا يتأتى إلا من خلال معرفة حدود ممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي و آليات الرقابة عليه.

الفصل الثاني

نطاق تطبيق الاختصاص التنظيمي

للجماعات الإقليمية

و الرقابة الممارسة عليه .

إذا كانت اللامركزية الإدارية، هي تمكين الوحدات المحلية من ممارسة إختصاصاتها بنفسها بإستقلالية دون تدخل السلطات المركزية، إلا أن هذه الإستقلالية ليست بمطلقة و إنعدام العلاقة بين هذه الأشخاص و الدولة، فمن منطلق مبدأ وحدة الدولة دستوريا و سياسيا يستلزم قيام علاقة في صورة رقابة بموجب نظام الوصاية الإدارية، فهي أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بقيام علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المحلية و السلطات المركزية.

فالتواجد الحتمي لمصطلحي الإستقلال و الرقابة بين السلطات المركزية و المحلية يشير إتجاهها يقضي بتحول العلاقة بينهما من علاقة رقابة إلى علاقة تعاون و تنسيق إلا أنه ومهما إختلفت طريقة تشكيلها، تبقى علاقة دائمة لا تكاد تخلو منها أي دولة تأخذ بالتنظيم الإداري المحلي.

و لمزيد من الشرح في هذا الفصل، تم التعرض فيه إلى مبحثين أساسيين هما:

المبحث الأول: حدود ممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي.

المبحث الثاني: آليات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في ممارسة الإختصاص لتنظيمي.

المبحث الأول: حدود ممارسة الجماعات الإقليمية للاختصاص التنظيمي.

إن الدارس للجماعات الإقليمية في الجزائر و العلاقة بينها و بين السلطات الوصية يجد أنها لا تخرج عن هذا الحديث، فمنذ أن نشأت الجماعات المحلية في الجزائر، نشأت هذه العلاقة وظلت قائمة بقيام التعددية الحزبية، بل و أنها كرست بشكل كبير لدرجة أنها كادت أن تُفقد الجماعات المحلية وجودها ككيان.

إن الرقابة هذه، قد تأخذ صور متعددة، فقد تمارس على المجلس ككل أو على أعضائه منفردين كما قد تمارس على أعمالها و هو موضوع الدراسة، هو ما دفعنا إلى التمييز بين الرقابة الممارسة على أعمال البلدية و بين تلك الممارسة على أعمال الولاية، فضلا عن الرقابة القضائية على تلك القرارات التنظيمية الصادرة عن الجماعات الإقليمية دون أن تكون موجهة إلى فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو تكون قرارات فردية تمس فرد أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم كإصدار رئيس مجلس شعبي بلدي لقرار تنظيمي يقضي بهدم منزل آيل للسقوط، لذلك يتدخل القضاء في فرض رقابته على مشروعية القرارات التنظيمية الصادرة عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يهدف للمحافظة على النظام العام و كذا حماية الحقوق والحريات والحد من كل تعسف بذريعة صون النظام العام.

و نظرا لأن موضوع هذا الفصل يتحدد نطاقه بالدرجة الأولى على مدى إستقلالية وحرية الجماعات الإقليمية في الجزائر أثناء ممارسة إختصاصاتها التنظيمية، فإنه قبل التعرض لحجم إستقلاليتها ضمن المبحث الثاني، ينبغي بداية تناول حدود ممارسة الجماعات الإقليمية لهذه الحرية، و نقصد بذلك محدودية السلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية مقارنة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و الوزير الأول، فإذا كانت جل المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية تحتل مجالا واسعا في الدستور الفرنسي لسنة 1958، فإن الأمر يشمل عكس ذلك بالنسبة للجماعات الإقليمية في ممارسة سلطة التنظيم.

لقد تم الإشارة فيما سبق إلى أن الدستور الجزائري في بداية التعددية السياسية وبعدها قد أعطى لرئيس الجمهورية و الوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

فهذا يعكس نية المشرع في تبنيه الاتجاه الحديث عند تحديد السلطة التنظيمية المستقلة من خلال حصر المواضيع و المسائل الداخلة ضمن القانون، أما خارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، حيث تبنى مجال الإختصاص المغلق بالنسبة للتشريع و مجال الإختصاص المفتوح بالنسبة للتنظيم، فإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للسلطات التنظيمية المركزية، فكيف هو الوضع بالنسبة للسلطة التنظيمية المحلية.

إن التساؤل الذي يطرح نفسه هو هل يمكن تعميم الطابع التنظيمي على كل التدابير الإدارية؟ و لماذا؟، فالجواب لا يمكن ذلك، بسبب تفاوت قوتها و موضوعها، لأن العمل التنظيمي يختص على مجال واحد فقط من التدابير الإدارية و هي القرارات التنظيمية الإدارية المتوفرة على خصائص القاعدة القانونية. أما ما تبقى من أعمال فهي لا تتميز بصفة التنظيم عادة ما ترتبط بالنشاط الداخلي للإدارة أو تكون غير ناشئة لقواعد قانونية.

لعل ما يزيد من محدودية السلطة التنظيمية هي مجال ممارستها، فالملاحظ من خلال النصوص التي تم التطرق إليها سابقا، جلها تدرج في إطار ممارسة الضبط الإداري فقط يمارسها الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفتهم ممثلين للدولة لا ممثلين للولاية و البلدية.

و بالتالي، يمكن تقسيم حدود ممارسة السلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية إلى حدود تتعلق بمبدأ المشروعية و الإلتزام بقاعدة تخصيص الأهداف و كذا حدود ناجمة عن فكرة الحرية في حد ذاتها.

المطلب الأول: التزام الجماعات الإقليمية بمبدأ المشروعية و قاعدة تخصيص الأهداف.
إن حدود أو قيود ممارسة الاختصاص التنظيمي تتمثل في عدم مخالفة الجماعات الإقليمية للقواعد العليا ، أي التزام كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بمبدأ المشروعية و كذا عدم الخروج عن الهدف المخصص للقرار التنظيمي و هو ما يطلق عليه بقاعدة تخصيص الأهداف بالإضافة إلى حدود ناجمة عن فكرة الحرية و هو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

الفرع الأول: التزام الجماعات الإقليمية بمبدأ المشروعية.

تملك الجماعات الإقليمية للقيام بواجب المحافظة على النظام العام وسائل مادية وبشرية و أخرى قانونية، هذه الأخيرة تتمثل أساسا في القرارات الإدارية التنظيمية، و من منطلق المحافظة على النظام العام دون المساس بالحریات العامة للأفراد، وجب خضوع قراراتها التنظيمية لمبدأ المشروعية طبقا لما هو مقرر في دباجة دستور 2020 و التي نصت على أن " الدستور فوق الجميع، و هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية والجماعية و يكفل الحماية القانونية و رقابة عمل السلطة العامة في مجتمع تسوده الشرعية".
إن فكرة الدول القانونية الحديثة، معناها أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون في كل صور أعمالها و تصرفاتها التي تصدر عنها فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها لإختصاصاتها المخولة لها¹، وباعتبار أن الجماعات الإقليمية إحدى هيئات الدولة يتعين عليها كغيرها من الهيئات إحترام مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، و أن تمارس نشاطها في دائرة وح دود النظام القانوني في الدولة.

إن المقصود بمبدأ المشروعية هو خضوع الحكام والمحكومين في الدولة بمفهومها العام والخاص للقانون. من هذا المنطلق فإن مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل الدول بغض النظر عن الإتجاهات السياسية، الإقتصادية و الإجتماعية التي تتبناها الدولة و تتخذ منها أهدافها المستقبلية. فلقد إستقر الفكر السياسي و القانوني على أن السلطة

¹. سعيد حسن علي، القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1، القاهرة، 2018، ص 18.

والقانون ظاهرتان متلازمتان متكاملتان، فالسلطة ضرورة يفرضها الإحساس بالقانون، ثم هي لا تستطيع أن تتعامل مع الخاضعين لها إلا بالقانون و بمقتضاه¹.

يتعلق هذا المبدأ بحدود سلطة الدولة و خضوع سلطاتها العامة لقواعد ملزمة، لذلك يعتبر الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد و حرياتهم من جور الدولة و تعسفها، كما يقصد به سيادة حكم القانون، أي خضوع الحاكم و المحكوم لقواعد القانون².

و المقصود بالقانون في هذا الشأن (خضوع الدولة للقانون) هو القانون بمعناه الواسع الذي يشمل كل قاعدة عامة و مجردة أيأ كان مصدرها³، و لذلك فان مصادر القانون بمعناه الواسع هي في ذات الوقت مصادر لمبدأ المشروعية قد تكون مكتوبة أو غير مكتوبة.

يقصد كذلك بمبدأ المشروعية خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع التصرفات و الأعمال الصادرة عنها، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية و التنفيذية و القضائية الخضوع للقانون و الرضوخ لأحكامه، فلا تكون أعمال و تصرفات هذه السلطات صحيحة و منتجة لآثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون، فإن هي صدرت بالمخالفة لها أصبحت غير مشروعة⁴.

¹. صالح بكير، الحقوق والحريات في الدستور الجزائري والشرعية الإسلامية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية أصول الدين، جامعة الجزائر، 2000/1999، ص 219.

². G.vedel ,droit administratif, P.U.F,11é édition,1990,p442,

نقلاً عن: علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القانون الإداري، مبدأ المشروعية-دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 7 .

³. محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر والإسكندرية، 2005، ص 6

⁴. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية 2003، د ط، ص 8.

إلا أنه ينبغي التمييز بين إصطلاحي الشرعية و المشروعية، فعلى الرغم من كلاهما مشتق من أصل واحد و هو الشرع أو الشريعة، إلا أن مصطلح الشرعية أوسع و أعم من المشروعية لأنه يرتبط بالعقيدة و الفلسفة التي يتبناها المجتمع و التي تحكم روح النظام القانوني لذلك المجتمع و المبادئ القانونية العامة المستمدة من الشرائع السماوية و القانون الطبيعي و إعلانات حقوق الإنسان، فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة و ما يجب أن يكون عليه القانون، بينما تعني المشروعية إحترام القواعد القانونية سارية المفعول بغض النظر عن عدالتها¹.

إن قواعد المشروعية أو القواعد القانونية، و إن كانت كلها قواعد ملزمة، إلا أنها تدرج في القيمة أو المرتبة القانونية تدرجاً هرمياً، يمكن ملاحظة هذا التدرج عند دراسة مصادر المشروعية و تبدو أهمية هذا التسلسل الهرمي لقواعد المشروعية عند تراحم القواعد عند التطبيق وقيام نوع من التعارض بينها، فهنا وجب تغليب القاعدة الأعلى على القاعدة الأدنى وفقاً لترتيب كل قاعدة و درجتها في سلم القواعد القانونية. فما هي المعايير التي تحكم التدرج الهرمي لقواعد المشروعية؟.

قبل التطرق لهذه المعايير، وجب علينا أولاً معرفة معنى تدرج القواعد القانونية الذي يقصد بها أن بعض هذه القواعد تتمتع بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة، وبالتالي يجب على كل سلطة عند قيامها بإنشاء قواعد قانونية أن تراعي أحكام القواعد القانونية الأعلى، حيث لا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أول إلغاء القاعدة الأعلى مرتبة و إلا كانت مخالفة للمشروعية.

أولاً: المعيار العضوي لمبدأ المشروعية.

و نعني بالتدرج الشكلي لمبدأ المشروعية إحترام مبدأ تدرج القاعدة القانونية من قبل السلطات العامة، بمعنى أن تحتل الهيئة التأسيسية في الدولة قمة الهرم ثم تليها الهيئة التشريعية

1. عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية دراسة مقارنة، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 10.

ومن بعدها السلطة التنفيذية¹، هذه الأخيرة بدورها يتم بداخلها هي الأخرى تدرج في شكل هرمي إنطلاقاً من رئيس الدولة وصولاً للموظفين التنفيذيين مروراً بالوزراء و وكلائهم المديرين رؤساء الأقسام و المصالح.... وعليه، يحتل الدستور قمة النظام القانوني السائد في الدولة ثم تليه الأعمال ذات الطابع التشريعي ثم الأعمال التنفيذية المتمثلة في اللوائح والقرارات، وبالتالي كل ما تصدره الهيئة الدنيا يتعين خضوعه وتطابقه لما تصدره الهيئة العليا منها في التدرج الهرمي².

ثانياً: المعيار الموضوعي لمبدأ المشروعية.

يهتم هذا المعيار بموضوع العمل القانوني، مادته، جوهره، كنهه، دون الإعتداد بالعضو أو الهيئة المصدرة له، مقتضاه خضوع القرارات الفردية للقواعد العامة فتأتي الأعمال المجردة في المرتبة الأعلى من الأعمال الذاتية أو الشخصية، إذ يجب أن يكون القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية في صدوره من ناحية، كما يلزم أن يكون هذا القرار مطابقاً للقاعدة العامة لأنه يعتبر تطبيقاً لها على الحالات الفردية المتنوعة التي تشملها هذه القاعدة.

و تبدو أهمية المعيار الموضوعي بالذات و بصفة جوهرية في العلاقة بين القرار الإداري التنظيمي و بين القرار الإداري الفردي، فنظراً لأن القرار التنظيمي يتضمن بحكم طبيعته قواعد عامة و مجردة فهو يفرض إحترام تلك القواعد على كل القرارات الفردية الصادرة لتلك القواعد، و لا يجوز من وجهة نظر المعيار الموضوعي أن يخالف القرار الفردي التطبيقي القاعدة العامة التي نص عليها القرار التنظيمي العام و إلا أصبح غير مشروع، فمؤدى هذا المعيار أن القرار التنظيمي أقوى و أعلى درجة في القرار الفردي الذي يطبقه بغض النظر عن الهيئة المصدرة للقرار التنظيمي أو تلك التي أصدرت القرار الفردي³.

¹. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د ط، د س ن ، ص 71.

². عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 13.

³. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007 ، ص 78 وما يليها.

الفرع الثاني: إلزام الجماعات الإقليمية بقاعدة تخصيص الأهداف.

كأصل عام يجب أن تستهدف جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات الإقليمية عامة والتنظيمية خاصة المصلحة العامة، ويعتبر ذلك القاعدة العامة التي تحكم القانون الإداري دون الحاجة إلى نص، وتلتزم بها الجماعات الإقليمية في ممارستها وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، ذلك لأن سلطات الضبط المحلي ألزمها القانون بإستهداف غاية حفظ النظام العام في كل قراراتها، وبالتالي لا يحق لها أن تستخدم سلطاتها إلا لتحقيق غاية وحيدة كمصلحة عامة خصصت لحفظ أو إعادة النظام العام، فإذا خرجت سلطة الضبط المحلي عند مباشرتها لأوجه نشاطها المختلفة عن هذا الهدف أصبح قرارها غير مشروع و من ثم وجب إلغاؤه.

و تعتبر الغاية من إجراء الضبط الحد الفاصل بين ما تعتبره سلطة تقديرية مشروعة و بين ما يعتبر تعسفا في استعمال السلطة، فهي المقياس الصحيح لوجود أو عدم وجود ذلك العيب في القرار الإداري و الذي يسمى بعيب إساءة استعمال السلطة أو عيب الإنحراف بالسلطة.

و يقصد بهذه القاعدة إلزام الإدارة حين إتخاذها لقراراتها بتحقيق الأغراض المحددة من قبل المشرع من منحها تلك السلطة، كما أن الإختصاصات الممنوحة لأي سلطة إدارية تلزمها بعدم الخروج عن الغاية المحددة و التي ألزمها المشرع بتحقيقها، فالقرارات التنظيمية التي تستهدف المحافظة على النظام العام بمفهومه الثلاثي يشوبها إنحراف إذا ما خرجت هذه القرارات عن الغاية المحددة و لو كان هدفا مشروعاً في حد ذاته.

قد يتدخل المشرع بصدد بعض القرارات الإدارية بتحديد الغاية منها، دون الإكتفاء بالإلتزام العام بتحقيق المصلحة العامة، حيث أنه إذا ثبت خلاف ذلك وقع القرار باطلا لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، حتى ولو تذرعت الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق المصلحة العامة.

و لقد أشرنا فيما مضى بأن القرار الإداري يقوم على مجموعة من الأركان التي لا يكتمل أي قرار إلا بها، و التي تتمثل في : الإختصاص، السبب، المحل الشكل و الإجراءات و الغاية أو الهدف هذا الأخير ينبغي أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أولاً و تحقيق الهدف الذي خصصه المشرع لإصدار هذا القرار و على الرغم من أن الإدارة تسعى دائماً لتحقيق المصلحة العامة، فقد يحدد المشرع للجماعات الإقليمية هدفاً خاصاً و يجب عليها أن تسعى قراراتها لتحقيقه و إذا ما خالفت هذا الهدف فإن قراراتها تصبح معيبة بعيب إساءة إستعمال السلطة، و لو تذرعت بتحقيق المصلحة العامة، و هذا ما يعرف بقاعدة أو مبدأ تخصيص الأهداف و مثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي وضع لها القانون أبعاد ثلاثة لا يجوز مخالفتها، فإذا ما خالف قرار الضبط الإداري هذه الأهداف يكون مشوباً بعيب الانحراف في السلطة و من ثم وجب إلغاؤه.

فإذا كانت القاعدة العامة التي تحكم القرارات الإدارية تذهب إلى أن جميعها ينبغي أن تستهدف المصلحة العامة، فإن هناك قاعدة تكميلية إن صح القول تقضي بوجود إستهداف القرارات الإدارية الغاية المخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها، و بذلك يصبح للقرار الإداري هدفين أحدهما خاص و هو الذي حدده القانون أو يستشف من طبيعة الإختصاص و هذا الهدف يختلف من حالة لأخرى، و الآخر عام و هو المصلحة العامة، و إلا أضحي جزاء مخالفة ذلك، إلغاء القرار الإداري لإتسامه بعدم المشروعية لحياذه عن الهدف المخصص¹.

لقد وجدت قاعدة تخصيص الأهداف تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي دأب على إلغاء قرارات الإدارة متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص، حيث قضى بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة لمواطن و ذلك

¹. حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في إستعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص 61.

للإنحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها تقرر نزع الملكية للمنفعة العامة¹.

و قد سائر مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي، الذي أكد على ضرورة احترام قرارات الإدارة للهدف الذي حدده المشرع لإصدارها، و إلا قضى بإلغائها لخروجها عن قاعدة تخصيص الأهداف و من أحكامه في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري القاضي بعدم مشروعية القرار الصادر برفض منح ترخيص سيارة بهدف إجبار طالب الترخيص على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية².

و في نفس النهج جاءت أحكام مجلس الدولة الجزائري القاضي بإلغاء القرارات الإدارية لعب إنحراف السلطة، ومثاله حكمه الصادر بتاريخ 31 جانفي 2000 في قضية (م.ع) ضد بلدية ميله و في قضية (خ.ع) ضد بلدية عين البنيان. تتلخص وقائع هذه الأخيرة في أن رئيس بلدية عين البنيان أصدر قراراً إدارياً ضبطياً بتاريخ 20 ماي 1975 يتضمن منع إستهلاك وبيع المشروبات الكحولية في المقاهي و المطاعم على مستوى البلدية بإستثناء المركز السياحي المسمى بـ "الجميلة".

و عليه إعتبرت المحكمة العليا الغرفة الإدارية في قرارها الصادر بتاريخ 04 مارس 1978 أنه " إذا كان لرئيس بلدية عين البنيان إستعمال السلطات المخولة له بموجب المادة 237 من القانون البلدي المؤرخ في 18 جانفي 1967 لتنظيم بيع وإستهلاك المشروبات الكحولية في المرافق العمومية التابعة للبلدية حماية للنظام العام فإنه يتضح من خلال هذا التحقيق أنه ألتخذ هذا الإجراء لأسباب غريبة عن النظام

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 197 وما يليها.

². سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 311.

العام، و ذلك بمنع بيع المشروبات الكحولية، في حين رخص بيع هذه المشروبات في مرافق أخرى، و عليه فإن الطاعن على حق في التمسك بعدم مشروعية قرار رئيس البلدية بسبب الإنحراف في السلطة، و لهذه الأسباب الحكم بإلغاء قرار رئيس البلدية المؤرخ في 20 ماي 1975...¹.

المطلب الثاني: حدود ناجمة عن فكرة حرية الجماعات الإقليمية

في ممارسة الاختصاص التنظيمي.

تتمثل هذه الفكرة أساساً فيما يلي:

الفرع الأول: تفاوت صلاحية الضبط بتفاوت درجات الحرية

وعدم جواز المنع المطلق لها.

أولاً: تفاوت صلاحية الضبط بتفاوت درجات الحرية.

تتفاوت الحريات العامة في درجاتها تبعاً لأهميتها على أساس نصوص دستورية، فإذا كانت نصوص الدستور صريحة مطلقة لا تدع مجالاً لمباشرة سلطات الضبط الإداري في تقييدها بصفة مباشرة، فلا يجوز هنا لسلطة الضبط التدخل في شأنها إلا تنفيذاً للقوانين. فحرية القيام بالشعائر الدينية مثلاً، الحرية الشخصية و حرية الإنتفاع بالملك الخاص هي حريات لا تستقل سلطات الضبط الإداري بتنظيمها، في حين أن حرية المرور في الطرقات العامة مثلاً يمكن للهيئات المحلية أن تقيدها و تنظمها بلوائح ضبطية مستقلة، و تكون سلطة الضبط مطلقة في منع الأنشطة إذا كانت غير مشروعة كالإتجار بالمخدرات غير أنه إذا كان النشاط الفردي يزاول نتيجة ممارسة إحدى الحريات العامة المكفولة دستورياً أو قانونياً فعلى الجماعات الإقليمية التوفيق بينما يقتضيه النظام العام و حماية و إحترام الحريات الفردية.

¹. أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر)، 2011/2010، ص 9.

ثانياً: عدم جواز المنع المطلق للحرية (عدم المشروعية المطلقة للحرية).

إن المنع من مزاولة نشاط معين بصورة مطلقة يعني بالضرورة إلغاء الحرية ذاتها إلا أن حفظ النظام العام ذاته لا يستلزم في أغلب الأحيان من سلطات الضبط القيام بتقييد الحرية إلى درجة المنع المطلق¹.

من تطبيقات ذلك، ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية الحظر المطلق للحرية في العديد من أحكامه ومنها حكمه الصادر في 12 آذار 1949 حول قرار تنظيمي إتخذه عمدة إحدى المدن، و الذي منع بموجبه المصورين منعاً مطلقاً من ممارسة مهنة التصوير في الطرقات العامة حيث يشكل ذلك مضايقة للمارين في هذه الطرق و يعيق حركة المرور وقضى فيه بعدم مشروعية الحظر المطلق للحرية، فالإدارة لها أن تحظر ممارسة المصورين لنشاطهم في أماكن و أوقات معينة على أن يكون الحظر نسبياً بعد التأكد من ضرورة الإجراء لمنع الإزدحام و إعاقة المرور و ليس بمنعه بصفة مطلقة².

الفرع الثاني: إختلاف أساليب الضبط بإختلاف ظروف المكان والزمان.

إن النشاط الفردي يجد من القيود ليلاً أكثر مما يجده نهاراً، فالضبط الإداري يمنع الباعة المتجولين من المناداة بصوت عالٍ على بضاعتهم ليلاً ولكنه لا يستطيع ممارسة نفس المنع نهاراً. و من تطبيقات ذلك قضائياً في فرنسا، قرارات العمدة الخاصة بقرع أجراس الكنائس فهذه الأجراس يمكن الحد من قرعها ليلاً و لا يمكن منع قرعها نهاراً³.

أما ما تعلق بالمكان، فإن الإدارة تكون أقوى سلطاناً بالنسبة للنشاط الذي يجري في الشوارع و الأماكن العامة، و بذلك فإنها تتمتع بسلطة أوسع من سلطات الضبط، أما فيما يخص الأماكن الخاصة، فإنها لا تستطيع تقييدها بنفس الشدة فلا تستطيع أن تخضعه لإذن

¹. سليمان هندون، المرجع السابق، ص 109.

². عصام علي الدبس، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2014، ص 494.

³. غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، 2015/2014، ص 64.

مسبق منها كنشاط يقوم به الإنسان في بيته أو تحرم عليه أنواعاً منه طالما أنه يمارسه في حدود النظام العام و الآداب العامة و منه يُقال أن المسكن الخاص لا يدخل في إطار الضبط الإداري، و لا تنحصر هذه القاعدة إلا عندما يتصل هذا المسكن بالخارج، كأن تسمع منه ضوضاء شديدة تؤثر على السكينة العامة ناتجة عن إرتفاع صوت أجهزة الراديو¹.

و فيما يتعلق بالأماكن الخاصة للإستعمال العام كالفنادق و المقاهي، فإن تقييدها لا يرقى إلى درجة ما يجري في الميادين العامة، فهي كمكان خاص يفرض على الإدارة عدم تقييدها فيما يخص النشاطات التي يمارسها، لكن فتحها للإستعمال العام يوسع من دائرة سلطات الضبط إتجاهها.

الفرع الثالث: شروط التدبير الضبطي بإعتبارها قيوداً على سلطة الضبط.

تتمثل هذه الشروط أساساً في:

أولاً: أن يكون التدبير الضبطي ضرورياً و متناسباً مع جسامة الإخلال بالنظام العام.

يجب أن يكون التدبير الضبطي ضرورياً و لازماً لمواجهة الإخلال بالنظام العام والضرورة هنا تقدر بجسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام. بمعنى يجب التأكد أن هناك تناسباً مع جسامة القيد الوارد على الحرية من جهة و جسامة التهديد الذي يصيب النظام العام من جهة أخرى، فوجود ضرر جسيم للنظام العام ، هو الذي يبرر تقييداً شديداً للحريات العامة، لكن التهديد بوجود إضطرابات يسيرة لا يبرر على الإطلاق التقييد الشديد للحرية العامة، و هنا يطبق المبدأ المعروف في علم الأصول " الضرورة تقدر بقدرها"².

و من إجتهاادات قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن التأكد من أن تدخل الإدارة كان ضرورياً لمنع التهديد الحقيقي للنظام العام و ليس مجرد إخلال بسيط به، حكمه في قضية

¹. منصور سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائري، 2008، ص 27، مشار إليه: غلاي حياة، المرجع السابق، ص 65.

². غلاي حياة، المرجع السابق، ص 62.

« BENJAMAIN » بتاريخ 13 ماي 1933، فقد أصدر العمدة قراراً بمنع عقد أحد الاجتماعات خشية وقوع إضطرابات تخل بالنظام العام، حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس البلدية منع المحضر « BENJAMAIN » من إلقاء محاضرة خاصة بزعم مخاطر الإخلال بالنظام العام التي قد يثيرها هذا الاجتماع، فدفع المدعي بأن الأسباب التي أبداهها رئيس البلدية لا ترقى إلى حد منع الاجتماع وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي هذا القرار بعد فحص الظروف التي أحاطت بالدعوى إلى الاجتماع مقررًا: "قد إتضح من التحقيق أن احتمال وقوع الإضطرابات المحتملة التي تذرع بها رئيس البلدية ليست جسيمة بالدرجة التي لا تستطيع معها التحكم في النظام العام و ذلك بما لرئيس البلدية من تدابير ضبط مناسبة للتحكم في الوضع دون منع المحاضرة"¹.

ثانياً: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام.

يتجه الفقه والقضاء على إعتبار أن ممارسة الحرية هو الأصل و تقييدها هو الإستثناء و من ثم فإن العمل على تقييد الحرية يتعين أن يكون بأقل الوسائل مشقة مادامت الوسيلة المتبعة بإمكانها تحقيق ما يصبان به النظام العام²، و بالتالي فإنه لا يمكن لسلطة الضبط الإداري أن تصف للملك سوى الأهداف و النتائج التي يتعين تحقيقها و أن تترك لهم حرية إختيار الوسائل التي يراها مناسبة له³. لذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي عندما رخص لهيئات الضبط الإداري ضرورة إستفاء شروط الوقاية من الحريق بوضع الأجهزة و المعدات اللازمة لهذا الغرض، فإن مجلس الدولة لم يرخص لجهة الضبط الإداري إشتراط أن تكون هذه الأجهزة ذات علامة تجارية معينة، غير أن للقاعدة المذكورة إستثناءات تتمثل في⁴:

1. C.E, 19 mai 1933, Benjamain, Rec, p 233,

نقلا عن: غلاي حياة، المرجع نفسه، ص 91.

2. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 494.

3. سليمان هندون، المرجع السابق، ص 113.

4. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 494.

- لا تطبق قاعدة حرية الاختيار عندما يكون من الواجب إتخاذ تدابير موحدة لإتقاء الخطر،
- لا تطبق القاعدة إذا وجد نص قانوني يلزم إستخدام وسيلة بعينها لتجنب خطر الإخلال بالنظام العام،
- لا يترك للأفراد حرية الاختيار عندما لا توجد إلا وسيلة واحدة،
- لا تطبق القاعدة في حالة الإستعجال إذ يتعين على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ من الوسائل ما يكفل لدفع الخطر الداهم.
- لا يمكن تطبيق القاعدة عند الخشية من إضطرابات خطيرة لمواجهة خطر محقق وجسيم.

ثالثاً: أن يكون التدبير الضبطي عاماً محققاً لمبدأ المساواة.

إن هذا المبدأ هو أساسي في كل تنظيم قانوني للحريات العامة و الحقوق غير أنه لا يمكن أن يتحقق بقوانين ذات طابع عام تتصف بالتجريد تكفل المساواة بين جميع الأفراد، و من ثم فإنه يتعين حتى يكون التدبير الضبطي مشروعاً يجب أن يتصف بطابع التجريد في مواجهة الأفراد إذ أن هذه الصفة هي التي تمنع التمييز بين حالة مشابهة و أخرى مما يدخل في مجال تطبيقه¹، فالتدبير الضبطي لا يمكن أن يكون إلا تدبيراً عاماً و مجرداً يشمل كل من تتوفر فيه صفة بعينها لا بشخص بعينه و يواجه كل واقعة تتوفر فيها شروط معينة لا بواقعة معينة بذاتها، و هذا العموم غير متصل بالفرد المكلف بالإجراء فقط بل يمتد ليشمل المكان الذي يجري العمل في نطاقه و حتى المدة التي يتم خلالها أو فيها فالعمومية هنا تشمل الأشخاص والمكان و الزمان².

رابعاً: التدبير الضبطي و الظروف الإستثنائية.

أحياناً تظهر ظروف غير عادية في الدولة تؤدي إلى أن تغلب متطلبات السلطة على متطلبات الحرية، الأمر الذي يؤدي إلى أن تتوسع سلطات الإدارة لكي يتم تبرير بعض المبادئ و القواعد نتيجة إستخدام السلطات الإدارية لإجراءات معينة لكي

¹. عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001، ص 467.

². غلاي حياة، المرجع السابق، ص 68.

تؤمن حماية الحريات العامة مما أدى بالقضاء الإداري الفرنسي إلى إبتكار نظرية جديدة سماها نظرية الظروف الإستثنائية.

لقد كانت الظروف الإستثنائية محل خلاف حول تسميتها من قبل رجال الفقهاء أطلق عليها البعض نظرية الضرورة، في حين أطلق عليها البعض الآخر تسمية سلطات الأزمات، كما أطلق عليها تسمية سلطات الحرب، و منهم من ذهب إلى القول بأن الظروف الإستثنائية هي حالة من حالات الضرورة¹.

تتضمن النظرية هذه، توسيع سلطات الضابطة الإدارية عندما تقتضي ذلك ظروف إستثنائية وبالقدر الذي تقتضيه تلك الظروف، وينتج عن ذلك أن الأحكام المقررة في النصوص القانونية تتوقف تماماً ويحل محلها أحكام أخرى تتناسب مع الظروف الإستثنائية و يدخل ضمن إختصاص القضاء الإداري تقدير توسيع تلك السلطات بما يتلاءم وحجة الضابطة الإدارية² كما تعتبر ظروف فجائية و حالات واقعية تدفع الإدارة بسببها إلى التحرر من قواعد المشروعية العادية، فتصدر تصرفات تعتبر شرعية نظراً لهذه الظروف بشروط معينة و تحت رقابة القضاء³.

و في فرنسا إعتبرها بعض الفقهاء الفرنسيين بأنها حالة مادية ذات أثر مزدوج، فهي تؤدي من جهة إلى توقيف سلطة القواعد العادية، كما أنها تؤدي من جهة أخرى إلى تطبيق مشروعية خاصة يحدد القاضي متطلباتها⁴.

¹. مقدودة مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه للطور الثالث، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر)، 2016/2017، ص 69.

². محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2014، ص 128.

³. عليان بوزيان، المرجع السابق، ص 272.

⁴. Jean Rivero, Jean Waline, droit administratif, 19^{édition}, Dalloz, 2002, p86,

مشار إليه : مقدودة مسعودة، المرجع السابق، ص 73 .

كما وقد عرفها الفقه المصري بأنها "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليها إلا بصفة إستثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بإنهاء مسوغاته"¹.

يميل بعض الباحثين إلى القول بأن "الظروف الإستثنائية هي الظروف الشاذة الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام في البلاد التي تعرض كيان الأمة للزوال وهي نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة في فرنسا لمواجهة مثل هذه الظروف... فبموجب هذه النظرية يمكن أن تعتبر بعض التدابير الإدارية الخارقة للقواعد القانونية العادية وغير المشروعة في الظروف العادية، مشروعة في بعض الظروف وذلك لأنها تبدو حينذاك ضرورية لتأمين النظام العام و حسن سير المرافق العامة"².

وإذا كان هذا هو موقف القاضي الفرنسي من تعريف نظرية الظروف الإستثنائية فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن القضاء الجزائري لم يعرفها بل إكتفى بالإشارة إليها فقط، إذ اعتبرها نظرية من صنع القضاء وكان ذلك في القضية التي فصلت فيها الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (سابقا) بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية ووزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي والتي تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 16 أكتوبر 1963 قام وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي بإصدار قرار يقضي بحل مجلس إدارة الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضدية الفلاحية ووضع الصندوق تحت تصرف الدولة، ومن بين الأسانيد التي إعتد عليها الوزير لتبرير قراره المادة 9 من المرسوم المؤرخ في 9 ماي 1963، التي تنص على مايلي: "الدولة الجزائرية بإمكانها أن

¹. أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب، سلطات غير اعتيادية لمواجهة الظروف الإستثنائية، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017، ص 47.

². محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، بيروت، لبنان، ص 46.

تضمن تحت حمايتها الأموال العقارية والمحال التجارية... التي تشكل طريقة تسييرها وإستغلالها أو إستعمالها مساساً، أو من شأنها المساس بالنظام العام و الأمن الإجتماعي، على أن هذا الإجراء لا يتخذ إلا الوالي و ذلك بعد القيام بتحقيق¹.

المبحث الثاني: آليات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية

في ممارسة الاختصاص التنظيمي.

إذا كان الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يقتضي وجود أجهزة محلية منتخبة تتمتع بالإستقلال المالي والإداري، فإن مدى ذلك الإستقلال لن يكون مطلقاً بل سيكون محدوداً في نظام اللامركزية الإدارية، وعليه يستلزم الأمر قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف في جوهرها عن الوصاية الرئاسية التي تقوم بين الرئيس و المرؤوس في ظل النظام المركزي. تتجلى مظاهر هذه الرقابة في النظام المركزي إما على الهيئات والمجالس المحلية، أوالأشخاص والأعضاء المجالس المحلية، أوالأعمال والتصرفات الصادرة الهيئات المحلية هذه الأخيرة تتجسد في صورة التصديق، التصريح وحلول السلطات الوصية محل الهيئات المحلية بالرغم من أن فاعلية النظام اللامركزي متوقف على مدى إستقلالية هذه الهيئات في ممارستها لإختصاصاتها بالقدر الذي يعكس مدى إكتسابها للطابع الديمقراطي والعكس صحيح.

و في هذا المبحث سوف نعرض وسيلة الوصاية الإدارية الممارسة على أعمال المجالس المحلية بموجب القانونين الحاليين للجماعات الإقليمية، لنسجل عند الإقتضاء نقاط الإختلاف المتعلقة بهذه الآلية بين القانونين الحاليين للبلدية والولاية رقمي 10-11 و 07-12 سالف الذكر على التوالي و القانونين السابقين رقم 08-90 و 09-90 المتممين سالف الذكر على التوالي إضافة إلى الأمرين المتعلقين بهما في ظل الأحادية الحزبية بموجب الأمر 24-67 و 38-69 المعدلين والمتممين هذا من جهة.

¹. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية دراسة مقارنة، د ط، دار المطبوعات الجامعية 2008، ص 27.

و من جهة أخرى، فإن ذات القانونين الحاليين للجماعات الإقليمية تحدثت عن آليات أخرى يتم من خلالها مواجهة قرارات السلطة الوصية المتضمنة رفض التصديق على مداولات المجالس المحلية و بطلان مداولاتها، و التي تعد أساساً ضماناً أساسية لتجسيد الإستقلالية للهيئات المحلية، وهو ما نص عليه القانون البلدي من خلال منحه رئيس البلدية الحق في الطعن ضد قرارات الوالي المتعلقة برفض التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي أو بطلانها وذات الأمر ينطبق على قانون الولاية وإن سكت عن التمتع بهذه الضمانة.

المطلب الأول: آليات الرقابة الممارسة على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

مهما كانت الإختصاصات التي تمارسها الجماعات الإقليمية في الجزائر ومهما بلغت درجة الإستقلال التي تتمتع بها، فلا يمكنها أن تتجاوز فيما تتخذه من إختصاصات تنظيمية أو ما تقوم به من أعمال حدود القانون، ومن هنا تظهر إلزامية وجود رقابة على أعمال الجماعات الإقليمية، هذه الأخيرة تتخذ عدة صور تتجسد أساساً في التصديق والتصريح المسبق، الإلغاء والحلول.

الفرع الأول: آلية التصديق والتصريح المسبق على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

أخضع قانون البلدية والولاية رقمي 10-11 و 07-12 سالف الذكر على التوالي مداولات المجالس الشعبية المحلية لرقابة السلطة الوصية، في صورتها التصديق والتصريح المسبق، وستتطرق فيما يلي إلى هذين الآليتين.

أولاً: آلية التصديق على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

يعرف التصديق بأنه إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية¹ بإتخاذها فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه، و يقصد به

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، ملتقى دولي خامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، منعقد يومي 3 و 4 ماي 2009، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، ص 108

كذلك أنه عمل إداري صادر عن السلطة الوصية يقع على أعمال الهيئات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها و عدم مخالفتها للمصلحة العامة¹.

و يقوم التصديق على العمل كله لا على جزء منه، حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق، لأن في ذلك يعني التدخل في إختصاصات الهيئات المحلية و هو ما لا يتفق مع القانون، بإستثناء الحالات التي يكون فيها القرار يتضمن عدة قرارات كحالة القرارات المركبة، إذ يجوز التصديق على قرار دون قرارات أخرى، و إذا ما رأت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق بحاجة للتعديل، فعليها إعادته للهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة ثم تعيده مرة ثانية للتصديق .

و قد يكون التصديق صريحاً أو ضمناً، فعندما تعبر السلطة الوصية عن موافقتها سواء إرتبطت بميعاد قانوني أو لم ترتبط يكون التصديق صريحاً، و إذا ما سككت السلطة الوصية خلال مدة معينة دون أن تعبر عن رفضها لأعمال هذه الهيئات فيكون التصديق حينئذ تصديقاً ضمناً، و تجدر الإشارة هنا إلى أن القانون قرر هذا الإجراء (التصديق الضمني) كوسيلة قانونية لتفادي التعطيلات الإدارية، فإن الهيئات المحلية غالباً ما تلجأ لإستعماله حتى لا يتأثر أسلوب التسيير المشترك القائم بينها و بين الدولة بل هناك من يعتبر التصديق الضمني وسيلة حرب إدارية تستعمل عندما تتعرض العلاقات الثنائية بين الدولة و الهيئات الإقليمية إلى ضغوط معينة².

فبعد إجراء التصديق يكون القرار قابلاً للتنفيذ في أي وقت مع إمكانية عدول الجماعات الإقليمية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه يُنسب للهيئة المحلية التي تكون وحدها المسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار و مطالبتها بالتعويض بناء على ذلك³.

¹. مصطفى كراجي، إستقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جيلالي اليابس، الجزائر، 1993، ص 69، نقلاً عن: ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة الواقع والآفاق، ص 237.

². مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 70.

³. عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 108.

بالتالي، إن كانت القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية تقضي بأن تكون قراراتها نافذة بعد مرور مدة زمنية معينة حددتها المادتان 56 و 54 من القانونين رقم 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية سالف الذكر على التوالي بواحد وعشرون (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، فإنه وباعتبار أن التصديق يعد أهم سلطة رقابية تمارسها السلطات الوصية (لإعتباره شرطاً أساسياً لنفاذ المداولة) فقد ألزم المشرع هذه السلطة ممثلة في الوالي أووزير الداخلية والجماعات المحلية بالتصديق على بعض المداولات التي نصت عليها المادتين 57 و 55 من قانون البلدية رقم 10-11 و قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر على سبيل الحصر، حيث جاء في نص المادة 57 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر بأنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات،

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

-إتفاقية التوأمة،

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

في حين نصت المادة 55 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر على أنه: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي البلدي المتضمنة ما يلي:

- الميزانية والحسابات،

- التنازل عن العقار وإقتناءه أو تبادله،

- إتفاقيات التوأمة،

- الهبات و الوصايا الأجنبية".

بناء على ما سبق، يتضح بأن التصديق عبارة عن آلية تسيطر بها السلطة الوصية على سلطة القرار، كون أن المداولات الأربعة المذكورة سالفاً تعتبر من أهم إختصاصات المجالس الشعبية المنتخبة في الولاية و البلدية، و من بين أهم النتائج المترتبة على هذا الإجراء الرقابي ما يلي:

- قرارات المجالس المنتخبة المحلية لا تنفذ قبل تصديق السلطة الوصية، وإلا كان تصرفهما معيباً بعدم المشروعية ومحل الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.
- القرار المصادق عليه يُنسب إلى الجهة المصدرة له وليس للجهة التي صادقت عليه، فالتصديق يعتبر شرطاً واقفاً لنفاذ القرار محل التصديق،
- يجوز للهيئات المحلية العدول عن قرارها بعد المصادقة أو تعديله بعد التصديق عليه مرة ثانية.
- إن عملية تصديق الجهة الوصية لا يعني وجوب التنفيذ الجبري للقرار المصادق عليه فالهيئة اللامركزية تملك حق عدم تنفيذه رغم المصادقة عليه، لأن هذه السلطات اللامركزية تتميز بنوع من الإستقلالية، على خلاف التصديق عند السلطة الرئاسية، الذي يكون جبرياً على الرؤوسين الملزمون بتنفيذ القرارات الإدارية المصادق عليها من طرف السلطات الرئاسية، ولا يجوز لهم تأجيل تنفيذ هذه القرارات أو رفض تنفيذها¹.

ثانياً: آلية التصريح المسبق على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

بمقتضاه يجوز للجهة الوصية أن تقرر مقدماً وبمقتضى سلطتها المحددة قانوناً بأن مشروع القرار الذي ترغب الجهات اللامركزية فيإتخاذه مطابق ولا يتعارض والمصلحة العامة، فهو بمثابة الإذن أو الترخيص للسلطة المحلية بأن قرارها المعروض لا يخالف القانون.

قد تضمن قانون الجماعات الإقليمية هذه الآلية سواء بالنسبة للترخيص الممنوح من طرف الهيئات التداولية على مختلف المؤسسات الإدارية، أو من طرف السلطة الوصية على الهيئات التداولية لقبول البلدية للهبات والوصايا الأجنبية مثلاً يخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، على أن يتم جردها وإدراجها في الميزانية، أما على مستوى الولاية فإن الهبات والوصايا الممنوحة لها من الخارج تخضع لموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية².

¹ بوزيان مكلكل، الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية دراسة تحليلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي الياصب، 1993/1992 ص 128، نقلاً عن: حمادودحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2010/2011، ص 52.

² . أنظر المادتين 171 من القانون رقم 11- 10 والمادة 13 من القانون رقم 12- 07 سالف الذكر.

ما يمكن ملاحظته من خلال المادتين سالفتي الذكر، أن المشرع حصر سلطة إجراء التصريح في المجالات المتعلقة بقبول الهبات و الوصايا الممنوحة من الخارج، ليخص به السلطة الوصية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية، خلافاً للقوانين السابقة التي كانت تمنح للهيئات التداولية ممارسة هذه السلطة، و هذا يوضح الإستقلالية الكبيرة التي كانت تتمتع بها الجماعات الإقليمية في ظل القوانين السابقة مقارنة بالقوانين الحالية¹.

الفرع الثاني: آلية الحلول و إلغاء القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

فضلاً عن سلطتي التصديق و التصريح المسبق، فقد تضمن القانون الحالي للبلدية و الولاية آليتي إلغاء مداورات المجالس الشعبية البلدية و الولائية و حلول السلطة الوصية محلها في ممارسة الأعمال التي تمتنع عن آدائها.

أولاً: آلية إلغاء القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.

يعرف الإلغاء بأنه "إجراء يجب أن يتم في إطار قانوني محدد، يمكن للجهة الوصية بمقتضاه أن تزيل قراراً صادراً عن الجهة اللامركزية نتيجة مخالفة قاعدة قانونية أو ماساً بالمصلحة العامة"².

فالإلغاء أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة الوصية لإنهاء آثار قرارات الجهات اللامركزية على أن يكون الإلغاء كلياً أثناء ممارسة الرقابة على أعمال الهيئات المحلية وليس جزئياً وإلا يأخذ صورة التعديل في هذه الحالة³.

و لأن الإلغاء يحول دون تنفيذ تصرفات المجالس المحلية التداولية التي تتخذ شكل مداورات فإن القوانين الحالية المتعلقة بالجماعات الإقليمية على غرار سابقها، قد تضمنت هذه الآلية من خلال مداورات ملغاة بقوة القانون ومداورات قابلة للإلغاء، وذلك وفقاً لما يلي:

¹. أنظر المادتين 115 من القانون رقم 90-08 المتمم والمادة 111 من القانون رقم 90-09 المتمم سالفتي الذكر.

². قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة المركزية في إتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 7، عدد 1، جويلية 2016، ص 264.

³. حماد ودحمان، المرجع السابق، ص 55.

1- مداولات ملغاة بحكم القانون (بطلان مطلق):

نصت عليها المادتان 59 و 53 من القانون رقم 10-11 و 07-12 سالف الذكر على التوالي، و يلاحظ بأن المشرع الجزائري من خلال هاتين المادتين قد أوجد نوع من التجانس بينهما من خلال الحالات المذكورة، إلا أنه إضافة إلى التوسع في مجالاتها وإقراره لحالات مختلفة عن تلك الموجودة بالقانونين السابقين للبلدية و الولاية بموجب المادتين 102 من الأمر رقم 24-67 المعدل و المتمم، و المادة 59 من الأمر رقم 69-38 المعدل و المتمم سالف الذكر، بالإضافة إلى المادة 44 من القانون رقم 90-08 المعدل، فإنه لم يوفق عند تحديده لتلك الحالات و إقراره للضمانات و القيود التي ينبغي إحترامها عند إتخاذ هذه الحالات المشتركة بين البلدية و الولاية¹.

تتمثل قرارات الهيئات اللامركزية الملغاة بحكم القانون، في:

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
 - المداولات غير المحررة باللغة العربية،
 - المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات².
- بالرجوع إلى أحكام المادة 53 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر المتعلق بالولاية أضاف إلى الحالات السابقة، حالات أخرى تتمثل في:

¹. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 247.

². إن المشرع الجزائري وفضلا عن ذكره للمداولات المخالفة لأحكام الدستور، قد ذكر كذلك المداولات المتعلقة برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية، وكلها جاءت مترجمة لأحكام مواد الدستور التي حددتها سابقا المادة 44 من القانون رقم 90-08 المتمم سالف الذكر والتي في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا تلتزم بها المجالس المحلية فقط، بل ومختلف مؤسسات الدولة، وهذا ما يبين إتجاه إرادته نحو الحد والتقييد من إستقلالية الجماعات الإقليمية والحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، إذ غالبا ما تكون المطالبة بالإستقلال مبنية على أسس لغوية أو دينية أو جهوية وما ممارسة الوصاية الإدارية إلا بهدف تحقيق ذلك، وعموما فإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية من شأنه أن يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة، أنظر صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 1، 2010/2009، ص 127.

- المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته،
- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، مع مراعاة أحكام المادة 23 منه المتعلقة بعقد مداولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي في حالة قوة قاهرة مؤكدة تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي.
- و من ثمة، فإن إتخاذ مداولة من طرف المجالس الشعبية المحلية و كان مجالها يدخل ضمن المجالات المذكورة في المادتين 59 و 53 سالفتي الذكر، يقوم الوالي بمعاينة بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي موجب قرار دون تعليله¹.

في حين إتجه المشرع في القانون رقم 12-07 سالف الذكر على غرار قانونها السابق² إلى إقرار ضمانات تكفل إستقلالية الولاية في ظل مختلف آليات الرقابة التي نص عليها القانون الحالي، من خلال منح القضاء سلطة إقرار بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي فأعطت المادة 54 فقرة 2 منه الحق للوالي إذا ما إتضح لهذا الأخير بأن مداولة ما للمجلس الشعب البلدي غير مطابقة للقوانين و التنظيمات وفقاً لما قضت به المادة 53 سالف الذكر بالتقدم إلى القضاء قصد رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل أقصاه واحد وعشرون (21) يوماً التي تلي إتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

2- المداولات القابلة للإلغاء:

تضمنتها المادتين 60 و 56 من القانونين رقم 11-10 و 12-07 سالف الذكر على التوالي وبموجبهما تكون مداولة المجالس المحلية المنتخبة باطلة في حالة إذا ما وجد رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضومن الأعضاء في وضع تتعارض فيه مصالحه

¹. كانت ضمانات التعليل هذه مقررة في ظل المادة 44 من القانون رقم 90-08 المتمم سالف الذكر، التي جاء في نصها: "... يصرح الوالي بموجب قرار معلن ببطالان المداولة القانوني".

². إذ نصت المادة 51 من القانون رقم 90-09 المتمم سالف الذكر بأن: "... يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية".

مع مصالح البلدية أو الولاية، سواء كان ذلك بإسمه الشخصي أو بإسم أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء لحضور المداولة، وهذا ما أكدته المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217¹ المؤرخ في 18 يونيو 2018 والمادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105² المؤرخ و اللتان نصتا على أنه يجب على كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو بالمجلس المعني بموضوع المداولة، إما بإسمه الشخصي أو إسم زوجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل، أن يتخذ موقفا تحفظياً بإنسحابه من الجلسة المعنية و في حالة المخالفة تعد المداولة باطلة و كل الآثار المترتبة تصبح باطلة بقوة القانون تطبيقاً لأحكام المادتين 56 و 60 من قانون الولاية و البلدية سالف الذكر على التوالي³.

و بالتالي، متى تقرر وجود مداولة المجلس المحلي في إحدى الوضعيات التي تضمنتها المادتان 60 و 56 من قانون البلدية و الولاية سالف الذكر على التوالي ، فإنه يثبت بطلانها بقرار معلل من الوالي بالنسبة لمداولة المجلس الشعبي البلدي، كما يمكنه و خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي أُتخذت خلالها المداولة، كما يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضرية المطالبة به بواسطة طلب موصى عليه إلى الوالي بعد تسلمه وصل إستلام ليرفع

¹. المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المؤرخ في 9 شعبان 1434 الموافق لـ 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر، ج ج د ش، العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 شعبان 1434 الموافق لـ 23 يونيو 2013، ص 11.

². المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 5 جمادى الأولى 1434 الموافق لـ 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر، ج ج د ش، العدد 15، الصادرة بتاريخ 5 جمادى الأولى 1434 الموافق لـ 17 مارس 2013، ص 9.

³. وسع المشرع من نطاق هذه الحالة مقارنة بالقانونين السابقين للبلدية والولاية اللذين إشتملا مجالها على بطلان المداولات التي يشارك فيها عضواً للمجلس بصفته الشخصية أو كوكيل لعله بذلك يهدف إلى ضمان نزاهة وحياد المجالس الشعبية المحلية وهو ما = أشارت إليه المادة 60 فقرة 3 و 4 من القانون رقم 11-10 والمادة 56 فقرة 2 و 3 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر، من خلال إلزام كل عضوين بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي يكون في وضعية تعارض المصالح، التصريح بذلك لرئيس المجلس، وفي حالة ما إذا كان هذا الأخير في هذه الوضعية ، فإنه ينبغي عليه التصريح بذلك للمجلس.

هذا الأخير دعوى أمام المحكمة الإدارية التي ينعقد لها الإختصاص لإقرار بطلان المداوولات بعدما كان هذا إختصاص أصيل ينعقد لوزير الداخلية بموجب المادة 53 من القانون السابق للولاية رقم 90-09 المتمم سالف الذكر.

بناء على ما سبق ذكره، فإنه يمكن القول بأن قوانين الجماعات الإقليمية الصادرة في ظل التعددية السياسية جاءت أكثر إستقلالية من تلك الصادرة في ظل الأحادية الحزبية، فمن جهة تنظيم المداوولات الملغاة بحكم القانون بموجب المادتين 59 و 53 من القانون رقم 11-10 و 12-07 سالف الذكر على النحو المبين سابقاً، فإنها جاءت مختلفة نوعاً ما عن ما جاءت به أحكام المادتان 44 و 51 من القانونين السابقين المتممين المتعلقة بالجماعات الإقليمية إلى درجة أن المشرع لم يحدد مجالاً لهما، فالمداوولات الماسة برموز الدولة وشعاراتها وتلك المحررة بلغة مخالفة عن اللغة الرسمية الوطنية من شأنها أن تدخل في مجال المداوولات الخارقة للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات، هو ما نص عليه دستور 1996 المعدل في المادة 3 منه التي إعتبرت اللغة العربية لغة وطنية و رسمية، و أكدته المادة 5 منه.

و من جهة أخرى، قد منح قانون الولاية 12-07 سالف الذكر سلطة تقدير إلغاء المداوولات الباطلة بحكم القانون أو القابلة للإلغاء إلى القضاء، و إن منح للوالي فقط الحق في رفع الدعوى، فإن قانون البلدية الحالي، قد منح معاينة تلك المداولة للوالي و إثبات بطلانها بموجب قرار خال من التعليل و إن لم ينص على إمكانية لجوء كل من له مصلحة إلى القضاء والمطالبة بإلغائها بعدما نصت المادة 45 من قانونها القديم رقم 90-08 المتمم على هاتين الضمانتين. فإذا كان المشرع قد منح للقضاء إلغاء مداوولات المجلس الشعبي الولائي دون المجلس الشعبي البلدي بموجب المادتين 53 و 56 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر، فإن دعوى الإلغاء تعتبر إستثناء من القاعدة العامة، وذلك بالرجوع إلى:

- بإعتبار أن الوالي رافع دعوى إلغاء المداوولات الملغاة بحكم القانون بموجب المادة 53 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر، و المداوولات القابلة للإلغاء بناء على السبب المذكور في

المادة 56 منه¹ فإن باقي المداوولات تخضع للقاعدة العامة التي تحكم رفع دعوى الإلغاء بتوافر الشروط الموضوعية و التي تتمثل أساساً في عدم مشروعية قرار تنفيذ المداولة مبينا أحد عيوبه سواء كان عيب عدم الاختصاص، أو عيب مخالفة الشكل و الإجراءات، عيب التعسف في استعمال السلطة، عيب مخالفة القانون أو عيب إنعدام السبب².

-إن كانت المادة 57 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر، قد أقرت لكل منتخب و لكل مكلف بالضريبة حق المطالبة بإلغاء المداوولات المذكورة في المادة 56 سالف الذكر، يبقى طلب ذلك من الوالي بموجب رسالة موصى عليها، و بالتالي حيازة هذا الأخير دون غيره على صلاحية الإلغاء أمام القضاء الإداري، فالأفضل أن توسع دائرة المطالبة بإلغاء المداوولات بإشراك المواطنين في ذلك و عدم إقتصارها على الأعضاء المنتخبين والمكلف بالضريبة.

-إن ميعاد رفع دعوى إلغاء المداوولات بحكم القانون كما بيته المادة 53 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر هو واحد وعشرون (21) يوما الموالية لإتخاذها خلال أجل 15 يوما الموالية لإختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتخذة فيها المداوولات القابلة للإلغاء كما وضحته المادة 56 من نفس القانون، بينما ميعاد رفع دعوى الإلغاء المحدد بأربعة (4) أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ النشر إذا كان القرار تنظيمي.

أما في قانون البلدية، فإن المشرع قد منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة رفع دعوى قضائية أمام القضاء أو تظلماً إدارياً ضد الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداوالات المجلس الشعبي البلدي³ و السكوت عن منح هذا الحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي خلافاً لما كان معمولاً به في ظل القانون السابق للولاية رقم 90-09 المتمم سالف الذكر.

¹. تنص المادة 56 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر على مايلي: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضوي المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة".

². بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون البلدي رقم 90-08 أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2007/2006 ص 210.

³. أنظر المادة 61 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

ثانياً: آلية الحلول عن الجماعات الإقليمية في ممارسة الاختصاص التنظيمي.

قد تتعرض المصلحة العامة للخطر نتيجة إمتناع الهيئات اللامركزية عن مباشرة اختصاصاتها وإهمالها لمهامها المكلفة بها، فتجنباً لحدوث ذلك، أقر المشرع الجزائري حلول السلطات المركزية محل الهيئات اللامركزية في إصدار القرارات التي كان يفترض على الهيئات اللامركزية إتخاذها، و هذا ما يعبر عنه بسلطة الحلول.

و يقصد بالحلول، قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقاً من جانب السلطة الوصية أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية¹.

إذن، تقتضي آلية الحلول تدخلاً مباشراً من الجهة الوصية في الأعمال القانونية للجهات اللامركزية مما يؤدي بالمساس بأهم عنصر من عناصر قيام التنظيم الإداري المحلي، وهو وجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح الوطنية فكان لزاماً على المشرع تحديد مجالات الحلول وكذا شروطه المرتبطة بالإثبات الرسمي لإمتناع الهيئات المحلية في أداء العمل، بتوجيه إنذار أو إخطاراً للمعني بأداء العمل فضلاً عن وضع نص قانوني يقضي صراحةً بجواز الحلول².

بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية و الولاية الحاليين سالف الذكر، نجد أن المشرع الجزائري قد نص على أن آلية الحلول من خلال الفصل 3 من الباب 1 من القسم 2 من قانون البلدية رقم 11-10 سالف الذكر و تحديد المواد الثلاث إبتداءً من المادة 100 منه، و كذا المادة 203 منه و من خلال المواد السبع (07) إبتداءً من المادة 163 من قانون الولاية رقم 12-07 سالف الذكر، نجد أن المشرع نظم آلية الحلول من خلال مجالين إثنين هما المجال الإداري و المجال المالي كالآتي:

¹.Chapuisat Louis-Jarom, La Nation d'affaires locales en droit Français, Dalloz, paris,1972,p 446.

نقلاً عن: عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة عامة و قانون و تسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2012، ص 104.

². عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 109.

1- آلية الحلول في المجال الإداري:

تقتصر آلية الحلول في المجال الإداري على البلدية فقط دون الولاية، حيث صرحت بذلك أحكام المادة 100 من القانون البلدي رقم 10-11 سالف الذكر، التي أجازت إستثناء للقاعدة العامة في ممارسة الأصيل لإختصاصاته المحددة قانوناً، بحلول الجهة الوصية ممثلة في شخص الوالي محل جميع البلديات أو بعض منها في إتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنينة العامة و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما أجاز نفس القانون للوالي الحلول محل رئيس البلدية عند إمتناع هذا الأخير عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد إعدراؤه بغية القيام تلقائياً بالعمل المباشر وذلك بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب إعدراؤه وفقاً لما جاءت به المادة 101 منه.

و ما يمكن ملاحظته من خلال عرض المادتين السابقتين أنه فضلاً عن توسيع نطاق هذه الآلية في المجال ذاته مقارنة القانونين السابقين المتعلقين بالبلدية بموجب الأمر رقم 67-24¹ والقانون رقم 90-08² المعدلين والمتضمنين سالف الذكر، اللذان إقتصرا على أسباب الإمتناع عن إتخاذ إجراءات خاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين و الحفاظ على النظام العام، فإن القانون الحالي للبلدية أضاف سببا آخر للأسباب السابقة و هو التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية، و هي في الحقيقة جميعها تمثل الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة.

كما أن المشرع الجزائري و بتوسيعه لمجالات الحلول في المجال الإداري، بإستعماله لعبارة "عندما لا تقوم"³ دون أن يحدد إذا ما كان بسبب الإمتناع أو عدم القدرة على ذلك أو إهمالا منها، قد سهل من الإجراءات التي ينبغي مراعاتها عند حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي نتيجة عدم النص على إجراء الإعدار المسبق للبلدية حتى تتدارك تصرفاتها وتقوم

¹ . أنظر المادتين 233 و 234 من الأمر رقم 67-24 المعدل والمتمم سالف الذكر.

² . أنظر المواد 81، 82 و 83 من القانون رقم 90-08 المعدل والمتمم سالف الذكر.

³ . أنظر المادة 100 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

بتصحيحها أو مباشرتها بنفسها دون الحاجة لحلول جهة أخرى محلها، وبما أن آلية الحلول إجراء خطير في حد ذاته تمارسه الجهة الوصية على الهيئة اللامركزية، يتطلب لزاما من المشرع الجزائري إعادة النظر في نص المادة 100 من القانون الحالي للبلدية سالف الذكر بما يضمن لهذه الأخيرة إستقلاليته في ممارسة اختصاصاتها.

2- آلية الحلول في المجال المالي:

سنتطرق إلى آلية حلول السلطة الوصية محل الهيئات اللامركزية من خلال التعرض إلى آلية الإدراج التلقائي وآلية الحلول للقيام بعمليات توازن ميزانية البلدية كما يلي:

أ- سلطة الحلول قصد إدراج النفقات الإلزامي:

تتمتع السلطات المركزية بحق الإدراج التلقائي للنفقات الإجبارية في ميزانية الجماعات الإقليمية¹ التي يلزم القانون بها الجهات المذكورة² في حال عدم التصويت عليها من طرف المجلسين الشعبيين البلدي و الولائي.

ففي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية ولم تنص على النفقات الإجبارية، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات في غضون خمسة عشر (15) يوما التي تلي إستلامها إلى الرئيس الذي يُخضعها لمداولة ثانية خلال عشرة (10) أيام، وفي حال عدم نص المداولات الثانية على تلك النفقات رغم التصويت على الميزانية، يعذر المجلس من طرف الوالي، وإذا لم يتخذ الإجراءات خلال أجل ثمانية (08) أيام التي تلي الإعدار، يتم الإدراج التلقائي لهذه النفقات من طرف الوالي³.

وفي ذات السياق، عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد الحوالة قصد تغطية نفقة إجبارية إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يحل محل الحوالة وسند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لما جاءت به أحكام المادة 203 فقرة 2 من القانون البلدي الحالي سالف الذكر.

¹. أنظر المادة 183 فقرة 3 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر والمادة 203 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر.

². أنظر المادة 199 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

³. أنظر المادة 183 من نفس القانون.

فإذا كان الأساس القانوني لسلطة الحلول المجسدة في الإدراج التلقائي للنفقات الإجبارية وفقا لنص المادتين 183 و 163 سالفتي الذكر، فإن القضاء الفرنسي في قرار له يتعلق بالغرفة التجارية لمدينة " Renne " في 20 نوفمبر 1908 أقر للسلطات المركزية بالحق في ممارسة آلية الإدراج التلقائي لميزانية الهيئات المحلية ولوفي غياب نص قانوني صريح يقضي بممارسة هذه الرقابة¹.

ب - سلطة الحلول في مجال توازن ميزانية الجماعات الإقليمية:

إن تحضير الجماعات الإقليمية لميزانيتها يعبر عن إستقلاليتها في التسيير²، غير أنه عند تحضيرها وفي الكثير من الأحيان تكون غير متوازنة أو مصحوبة بعجز أثناء تنفيذها مما يتطلب تدخل السلطة المركزية لضبطها من خلال ما يعرف بالحلول، وهو ما بينته المادتين 183 و 184 من القانون البلدي رقم 10-11 والمادتين 168 و 169 من القانون الولائي رقم 07-12 سالف في الذكر.

بالنسبة للبلدية، حتى يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في ضبط الميزانية لابد من مراعاة الشروط التالية:

- عدم تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية خلال ثمانية (8) أيام التي تلي الإعذار وفقا لما نصت عليه المادة 183 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر،
 - إعذار الوالي المجلس الشعبي البلدي بضرورة التصويت على الميزانية المتوازنة³.
- كما يمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي إذا ما ترتبت على تنفيذ الميزانية عجز و لم يتخذ الإجراءات التصحيحية الضرورية بموجب إذن لامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر وفقا لما نصت عليه المادة 184 فقرة 3 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

¹. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة "الواقع والآفاق"، المرجع السابق، ص 255.

². عبد العزيز خبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة

المحاکم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 50، الرباط، 2003، ص 27.

³. أنظر المادة 183 فقرة 3 من 10-11 سالف الذكر.

أما بالنسبة للولاية، فمتى توافرت الشروط التالية، يحل وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي لضبط ميزانية الولاية، تتمثل هذه الشروط في:

- عدم التصويت على الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي،
- ضرورة قيام الوالي إستثناءً بإستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها التي لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة عليها، وهذا الإجراء يعد بمثابة إغذار للمجلس،
- عدم توصل المجلس خلال هذه الدورة للمصادقة على مشروع الميزانية.

و في حالة عدم إتخاذ المجلس الشعبي الولائي لجميع التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، فإنه يمكن لكل من وزير الداخلية ووزير المالية الحل محل المجلس عن طريق الإذن بإتخاذ التدابير الضرورية و اللازمة لإمتصاص هذا العجز على مدى سنتين أوعدة سنوات مالية¹.

تحتتم إجتماعات المجالس التداولية كانت بلدية أو ولائية بمداولات منها ما تكون نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرون (21) يوما² وأخرى نفاذها متوقف على شرط التصديق من السلطات الوصية³، هذه الأخيرة تقضي ببطلان المداولة أوإثارة ذلك وفقا لنص المادتين 60 و 57 من القانون رقم 10-11 و 07-12 سالف الذكر على التوالي، كما يمكنها رفض المصادقة على المداولات أو الإقرار ببطلائها، ففي هذه الحالة كيف تتصرف الجماعات الإقليمية ؟ فيما تتمثل آلية مواجهة ذلك؟

بالرجوع إلى قوانين الجماعات الإقليمية الحالية في الجزائر، نجدتها تحدثت عن وسائل لمواجهة قرارات السلطات الوصية القاضية برفض التصديق أوإثبات بطلان المداولات، وبالتالي

¹ . أنظر المادة 169 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

² . أنظر المادتين 56 و 54 من القانون رقم 10-11 و 07-12 سالف الذكر على التوالي.

³ . أنظر المادتين 57 و 55 من نفس القانونين على التوالي.

يمكن للبلدية الطعن أمام القضاء في قرارات الوالي المتضمنة رفض التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي أو القاضية بطلانها، وذات القول ينطبق على الولاية¹ وإن سكت عن تناول مسألة الطعن القضائي بإعتباره ضماناً أساسية تجسد مبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها التنظيمية.

و عليه، سيتم تناول النظام القانوني للطعن القضائي في هذا المطلب بإعتباره وسيلة تضمن إستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال التطرق إلى الشروط الشكلية الواجب توافرها لإلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الوصية المتعلقة برفض المصادقة على مداولات المجالس الشعبية المحلية أو بطلانها من القضاء المختص إضافة إلى الشروط الموضوعية أو ما يعرف بأوجه الإلغاء.

المطلب الثاني: النظام القانوني للطعن القضائي ضد قرارات السلطات

المركزية كوسيلة لضمان إستقلالية الجماعات الإقليمية.

تعتبر الرقابة القضائية أوفق اللجوء إلى القضاء رقابة مشروعية تتم بموجب رفع دعوى إلى القضاء، وبالتالي ينبغي على الإدارة الإلتزام بالمشروعية عند مباشرة إختصاصاتها وعدم مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بهما، لأنه في حال خرقها ينتج عنه إلغاء القرارات غير المشروعة و إن لم تلزم في بعض الأحيان بدفع تعويض عن الضرر المترتب عنها، وهذا ما يعكس أهمية الرقابة القضائية الخاصة بإلغاء قرارات السلطات الوصية المتعلقة برفض التصديق أو بطلان مداولات المجالس المحلية المنتخبة.

إن المشرع الجزائري إعتترف للبلدية دون الولاية بحق اللجوء إلى القضاء للطعن ضد قرارات السلطة الوصية و بما أنه إعتترف كذلك بطلان المداولات المتخذة خرقاً للقانون بموجب حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية وفقاً للمادتين 53 و 57 من القانون رقم 12-07 سالف الذكر، فكان من الأنسب أن يعترف أو يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي مثله مثل

¹ . أنظر الأمر 38-69 المعدل والمتمم و القانون رقم 90-09 المتمم سالف الذكر.

رئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن أمام القضاء في قرارات وزير الداخلية المتعلقة برفض المصادقة على المداولات الواردة في نص المادة 55 من نفس القانون.

و بالتالي، فالطعن القضائي يمثل أداة في يد الجماعات الإقليمية لمواجهة قرارات السلطات الوصية الصادرة عنها بمناسبة ممارستها لعملية الرقابة على الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها و هو ما نصت عليه المادة 61 من القانون الحالي البلدي التي نصت على أنه " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانون أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة"¹.

لدراسة آلية ممارسة الطعن القضائي ضد قرارات السلطات الوصية، وجب التعرض إلى الشروط الشكلية و الموضوعية التي ينبغي توفرها لإلغاء هذه القرارات.

الفرع الأول: الشروط الشكلية لدعوى إلغاء قرار السلطة الوصية المتعلق

برفض التصديق على المداولة أو بطلانها أمام القضاء .

لقد إتفق الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة توافر شروط أساسية لرفع دعوى إلغاء بصفة عامة هي نفس الشروط التي ينبغي توفرها في دعوى الإلغاء الخاصة بقرارات السلطات الوصية المتعلقة برفض التصديق على المداولة أو بطلانها. تتمثل هذه الشروط أساسا في:

أولاً: أن يكون موضوع دعوى الإلغاء قرارا إداريا.

يعتبر هذا الشرط من النظام العام²، الذي يقصد به أن ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري صادر عن السلطة الوصية يتضمن رفض المصادقة على المداولة أو الإقرار ببطلانها.

¹. ما يمكن ملاحظته أن هذه المادة وردت بصفة العموم، ولم تبين ما طبيعة الطعن القضائي، فيما أن القاضي الإداري يتجلى دوره في فحص مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة بصفة عامة، وإذا ما ثبت له مخالفتها للقانون وجب إلغاؤها، فبالتالي الطعن القضائي المقصود به في هذه الحالة هو طعن بالإلغاء.

². مباركي إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018/2017، ص 229.

و من تطبيقات ذلك على الجماعات الإقليمية، نص المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر و التي جاء في أحكامها " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع ... أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة".

أما بالنسبة للولاية، فإن قانونها الحالي قد سكت عن منح هذه الوسيلة لرئيس المجلس الشعبي الولائي و إن كان بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي يتقرر بموجب حكم¹ خلافا للقوانين السابقة المتعلقة بالولاية² التي أقرت لرئيسه حق الطعن ضد قرارات وزير الداخلية المتعلقة ببطلان أو رفض المصادقة عليها³، فلا مانع من أن يمنح قانون الولاية بموجب نص صريح لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق اللجوء إلى القضاء والطعن في قرار السلطة الوصية المتضمن رفض المصادقة على المداولات التي تضمنتها المادة 55 من ذات القانون فسكوت هذا الأخير لن يؤثر على هذه الضمانة مادام أن القاعدة العامة لدعوى الإلغاء التي تتميز بأنها دعوى القانون العام⁴، فإنها توجه إلى أي قرار إداري بوجود أو غياب نص قانوني يقضي بذلك، وعليه إن كان قرار وزير الداخلية المتعلق برفض المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي ما هو إلا قرارا إداريا، فإنه محل للطعن القضائي أمام مجلس الدولة الجزائري من طرف ممثل الولاية أو من طرف كل من له مصلحة في ذلك.

بناء على ما سبق ذكره، متى تقرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن ضد قرار الوالي فإنه يلزم بإرفاق عريضة الإلغاء بالقرار الإداري الصادر عن الوالي المتعلق برفض المصادقة أو إثبات بطلانها ما لم يوجد مانع مبرر، و إذا ما ثبت أن هذا المانع

¹ . أنظر المادة 57 فقرة 4 من القانون رقم 07-12 سالف الذكر.

² . أنظر المادة 62 من الأمر رقم 38-69 والمادة 54 من القانون رقم 09-90 المتممين سالف الذكر.

³ . وإن كانت المادة 62 من الأمر 38-69 المعدل والمتمم سالف الذكر قد نصت فقط على المداولة الصادرة من وزير الداخلية والمتعلقة ببطلان أو إلغاء مداولة المجلس الشعبي الولائي دون المتعلقة منها برفض المصادقة عليها.

⁴ . عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، د م ج، الجزائر، 1998، ص 332.

يعود إلى إمتناع الوالي من تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من القرار المطعون فيه أمره القاضي المتقرر بتقديمه في أول جلسة و يتم إستخلاص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الإمتناع¹.

ثانيا: تقديم الطعن من طرف من له مصلحة وصفة.

حتى يقبل القضاء بدعوى الإلغاء يجب أن ترفع ممن له صفة ومصلحة مشروعة يقرها القانون فمن المسلم أنه لا دعوى بغير مصلحة²، هوما نصت عليه المادة 13 من القانون رقم 09-08 المعدل و المتمم سالف الذكر بقولها: " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".

إن هاذين الشرطين لا يثيران أي إشكال في مدى تحققهما إذا ما تم رفع الطعن من طرف رئيس البلدية فقط، و هو ما إعترفت به صراحة المادة 61 من القانون البلدي رقم 11-10 سالف الذكر بممارسة هذا الحق خلافا للقانون القديم رقم 08-90 المتمم سالف الذكر المنظم للبلدية تحديداً المادة 46 منه، فإنها منحت للمجلس الشعبي البلدي الحق في إمكانية إستعمال الطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلاق المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها و إن كان نفس القانون قد خص رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة هذا الحق بإعتباره ممثلا للبلدية و له الحق في رفع الدعاوى بإسم البلدية و لفائدتها وفقا لما ورد في المادة 60 من نفس القانون.

¹. تنص المادة 819 من القانون رقم 09-08 سالف الذكر المتعلق إج م إد بأنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر، وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة و يستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الإمتناع".

². يقصد بالصفة في إقامة الدعوى أن يكون رافع الدعوى في الأصل هو صاحب الحق أو المركز القانوني المعتدى عليه، لأنه وحده صاحب الصفة في رفعها، أما المصلحة، لغويا يقصد بها الفائدة والمنفعة، أما في إصطلاح فقه القانون فإنها الفائدة العملية المشروعة التي يحصل عليها المدعي من إتجائه إلى القضاء، وقد إستقر الفقه والقضاء على أن لا دعوى دون مصلحة وأن المصلحة هي مناط الدعوى. أنظر سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية، قضائية وفقهية، ط 1، إصدارات المركز الديمقراطي العربي ببرلين، ألمانيا، 2018، ص 86-87.

و عليه، فإن المادة 60 سالف الذكر، جاءت موافقة و مؤكدة لما ورد في القانون رقم 09-08 المعدل والمتمم سالف الذكر وبالضبط في المادة 828 منه بقولها: "مع مراعاة النصوص الخاصة عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية و المنظمات المهنية الوطنية و الجهوية طرفا في الدعوى بصفة مدع أو مدعى عليه، تمثل على التوالي بواسطة: الوزير العني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي و الممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية و الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية و الجهوية".

و بالتالي، فإن هذه المادة على غرار المواد السابقة (46-61-62) تؤكد بأن رئيس المجلس دون باقي الأعضاء من يملك ممارسة هذا الحق بصفته ممثلا للبلدية و بصفته صاحب مصلحة، دون التوسيع من دائرة الممارسة ليشمل كل فرد متضرر من القرار المطعون فيه، هذا التضييق يمس بحرية وإستقلالية البلدية في إطار قانونها الحالي.

ثالثا: رفع الطعن القضائي أمام الجهة المختصة.

تعتبر المحاكم الإدارية في الجزائر صاحبة الاختصاص في مجال المنازعات الإدارية¹، إلا ما أستثني بموجب نص قانوني، و هذا ما تضمنته المادة 800 من القانون رقم 09-08 المعدل والمتمم سالف الذكر التي جاء في نصها: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية بإستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإداري أو الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها".

¹ تبنى المشرع الجزائري الإزدواجية القضائية لتولي مهمة الرقابة على أعمال الإدارة، بموجب دستور 1996 المعدل من خلال نص المادة 152 فقرة 2 بقولها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" وكذا بموجب القانون رقم 09-08 سالف الذكر والقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة رقم 01-98 والقانون رقم 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

بناء على هذا، فإن المحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل بالنظر في الطعن المقدم من طرف رئيس البلدية ضد قرار الوالي القاضي ببطلاق المداولة أو الرفض عن المصادقة عليها وما يؤكد ذلك نص المادة 801 من القانون رقم 08-09 المعدل والمتمم سالف الذكر التي قضت بأن المحاكم تفصل كذلك في:

- دعوى الإلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،
- البلدية ،
- المؤسسة العمومية المحلية ذات صبغة الإدارية،....."

أما بخصوص الولاية، وكما تم توضيحه سلفا سكوت المشرع الجزائري عن منح رئيس المجلس الشعبي الولائي حق الطعن القضائي ضد قرار وزير الداخلية المتضمن رفض التصديق على مداولاته لكن يجوز لرئيس المجلس الشعبي الولائي ممارسة ذلك إعمالا بالقاعدة العامة التي تحكم دعوى الإلغاء.

إذن، فإنه يمكن لكل ذي مصلحة الطعن ضد قرارات السلطات المركزية أمام مجلس الدولة الجزائري وفقا لنص المادة 09 من القانون رقم 98-01 المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-13¹ المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 22-10² المؤرخ في 9 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي، التي جاء فيها: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في الدعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، و يختص

¹. القانون رقم 11-13، المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق ل 26 يوليو 2011، يعدل ويتمم القانون رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 مايو 1998، متعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، ج ج د ش، عدد 43، صادرة بتاريخ 3 رمضان 1432 الموافق لت 3 أوت 2011، ص 7.

². القانون رقم 22-10، المؤرخ في 9 ذي القعدة 1443 الموافق ل 9 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر، ج ج د ش، صادرة بتاريخ 16 ذي القعدة 1443 الموافق ل 16 جوان 2022، ص 6.

أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"، إضافة إلى نص المادة 901 من القانون رقم 08-09 المعدل و المتمم سالف الذكر التي قضت بأن: " يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام و القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية. و يختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

رابعا: رفع الطعن في الميعاد المقرر قانوناً .

أجمع المشرع الجزائري والفرنسي على إخضاع دعوى الإلغاء لميعاد حددته القوانين، و لا يجوز بعد إنتهاء هذا الأجل قبول دعوى الإلغاء من طرف القضاء، و الهدف من هذا واضح وجلي يتمثل في الحرص على إستقرار الأوضاع القانونية على مستوى الإدارة، فالمشرع قيد رافع دعوى الإلغاء بأجل معين لا بد من إحترامه، و إلا قضى القاضي بعدم قبول الدعوى شكلاً. ويعتبر إحترام شرط الميعاد في دعوى الإلغاء من النظام العام، يثيره القاضي من تلقاء نفسه دون أن يتوقف ذلك على طلب أحد الخصوم، فلا يجوز لأطراف الدعوى الإتفاق على مخالفة هذا الأجل، كما يمكن إثارته كدفع من طرف الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى.

لقد جعل المشرعان ميعاد رفع دعوى الإلغاء قصيراً نسبياً لضمان إستقرار المعاملات و المراكز و الحقوق الفردية المتولدة عن القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية و من جهة أخرى عدم إطالة المواعيد حتى لا تبقى أعمال الإدارة مهددة بالطعن لما فيه من تأثير على سير المرافق العامة¹.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك حق رفع الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية بغية إلغاء قرار الوالي المتعلق برفض المصادقة أو بطلان المداولة خلال أجال أربعة (4) أشهر إبتداء من تاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية أو النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية حسب ما جاء في المادة 829 من القانون رقم 08-09 المعدل و المتمم سالف الذكر التي قضت بأن: " يحدد أجل الطعن أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من

¹. بدري مباركة، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر 2010/2011، ص 423.

القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي". و عليه، يبدأ سريان الميعاد القانوني من وقت علم رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار الوالي إما بتبليغه أو إعلانه به، و بالتالي تحسب المدة القانونية كاملة ابتداءً من اليوم الموالي للإعلان إلى غاية اليوم الموالي لسقوط الميعاد مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الحالات التي يتم فيها تمديد الميعاد القانونية.

متى توافرت الشروط الشكلية سالفة الذكر، ينعقد الاختصاص للقاضي الإداري للنظر في دعاوى الإلغاء ضد قرارات السلطة الوصية ممثلة في الوالي بالنسبة للبلدية و وزير الداخلية بالنسبة للولاية المتعلق برفض المصادقة على المداوولات أو المثبتة لبطلائها، ليتم التطرق فيما يلي إلى الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء أو أوجه الإلغاء.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء.

لمجرد تحقق القاضي الإداري من توفر الشروط الشكلية سابقة الذكر، ينتقل للبحث في الشروط الموضوعية أو أوجه عدم مشروعية قرار الوالي المطعون فيه بإعتباره السلطة الوصية بحيث يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديد العيب الذي أصاب ركن من أركان هذا القرار سواء كان هذا العيب قد مس المشروعية الداخلية أو الخارجية للقرار الإداري، وفي ذات السياق، فإنه يمكن للقاضي الإداري أن يثير أي عيب من تلقاء نفسه دون التقيد بطلبات الطاعن إذا ما تعلق بالنظام العام حتى وإن لم يثره الخصوم.

تعد أسباب إلغاء قرارات السلطات الوصية هي ذات الأسباب التي تلغي القرار الإداري بصفة عامة، و التي تؤدي بإلغائه لعدم مشروعيته، و تقسم إلى أسباب تتعلق بالمشروعية الداخلية وأخرى تتعلق بالمشروعية الخارجية.

أولاً: عدم المشروعية الخارجية لقرار السلطة الوصية.

إذا شاب قرارات السلطات الوصية عيب في الاختصاص أو عيب في الشكل والإجراءات نكون بصدد عدم المشروعية الخارجية، و ذلك على النحو التالي:

1- عيب عدم الاختصاص:

إن فكرة الاختصاص هي نتيجة من نتائج الفصل بين السلطات، ذلك أن هذا المبدأ لا يتطلب تحديد إختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب وإنما يستتبع بتوزيع الإختصاصات في نطاق السلطة الواحدة¹، و من هنا ينبغي على كل عضو في السلطة الإدارية أن يحترم عنصر الإختصاص في ممارسة مختلف أعماله القانونية.

ففي مجال الدراسة هذه، إذا ما حدد المشرع و بوضوح الجهة المخولة بإصدار قرار رفض المصادقة على المداولة و إثبات بطلانها، فإنه يتعين عليها الإلتزام بحدود إختصاصاتها المبينة بموجب نص قانوني و هذا الإلزام مجبرة به أيضا الجهات الأخرى و عدم مخالفته أو التنازل عنها، و إلا أصبحت معيبة بعيب عدم الإختصاص .

يعد عيب عدم الإختصاص أول العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للطعن بالإلغاء نظرا لأهميته² من تاريخ 28 مارس 1807، و هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام، مما يعني أن للقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار و لو لم يقيم الفرد المدعى بإثارته في عريضة دعواه³.

و يعرف الأستاذ "لافريير" عيب عدم الإختصاص بأنه: "عدم الأهلية القانونية للسلطة الإدارية في إتخاذ قرار أو أي تصرف لا يدخل في إختصاصاتها"⁴.

1. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ج 1، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 676.

2. حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج الأول، ط 5، دار هومة للنشر والتوزيع الجزائر، 2010، ص 159.

3. سمير عبد الله السماعنة، المرجع السابق، ص 781.

4. محمد بسيم رشيد أبوحسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري (منشورة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس فلسطين 2017، ص 40.

في حين نجد الأستاذ "دي لوبادير" يعرفه بدوره قائلا: "نكون بصدد عدم الاختصاص عندما لا يدخل التدبير الإداري المتخذ في صلاحيات السلطة المتخذة له، لكن في صلاحيات سلطة أخرى و بعبارة أخرى عندما تكون مخالفة أخرى لقواعد الاختصاص"¹.
و يعرفه الفقيه "روني شايبس Chapus Reni" بأنه "عندما تتخذ سلطة إدارية ما قرارا إداريا دون أن تكون لها الصفة لفعل ذلك، أي عندما لا تكون مؤهلة قانونا بالتصرف كما فعلت"².

إذن، كل قرار صادر عن هيئة غير مخولة قانونا بإصداره، يقضي برفض المصادقة على مداولة المجالس المحلية أو يثبت بطلانها، فهو مشوب بعيب عدم الاختصاص، كونه لا يدخل في صلاحياتها سواء من الناحية الموضوعية أو الزمانية أو المكانية.

أ - عدم الاختصاص الجسيم:

قد تبلغ مخالفة القرارات الإدارية لقواعد الاختصاص حداً من الجسامة لدرجة تفقده صفته ويتحول إلى مجرد عمل مادي، فيكون مصدره مغتصباً للسلطة التي منحه إياها المشرع لذلك يسمى الفقه والقضاء عيب عدم الاختصاص الجسيم بإغتصاب السلطة.

يأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم حالات عدة، من بينها، قيام شخص ليس بموظف بعمل من أعمال الإدارة إما لعدم تعيينه أصلاً أو تعيينه بقرار غير مشروع، أو كأن يتخذ القرار الإداري من جهة إدارية غير مختصة بإصداره، و قد إستقر الفقه و القضاء الإداريين

¹ رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013، ص 107.

² "il y a incompetence quand une autorité administrative prend un décision (ou seigne) une contrat sans avoir qualifié de le faire, c'est-a-dire qu'elle n'est pas juridiquement habilitée a se comporter comme elle le fait."

نقلا عن: كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام (منشورة) قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011/2010، ص 101.

على أن القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يعتبر باطلاً فقط بل معدوماً وفاقداً لصفته الإدارية، فلا يرتب حقوق و لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن كما أنه جائز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بالميعاد. و عليه، يتحول إلى مجرد عمل مادي و تدخل إجراءات تنفيذه ضمن أعمال التعدي أو الغصب¹.

و من التطبيقات القضائية لعيب عدم الاختصاص، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 20 نوفمبر 1976، فصلا في القضية التي جمعت السيدان (كماش وأوكوكس) كطرف مدعى وبلدية بودواو مدعى عليها، و مما جاء في حيثيات القرار القضائي ما يلي: "وفيما يخص مشروعية القرار الإداري الصادر في 30 سبتمبر 1975 وإستناداً على المادتين 235 و 237 من القانون البلدي: حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي وإشراف السلطة العليا بممارسة الضبط المخولة له، و أن هدف الضبط الإداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام العام والأمن والصحة العامة، و بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسيب قراراته، يجب أن تكون هذه الأخيرة قد أتخذت بناء على أسباب كافية من جهة و لكن من جهة أخرى و مهما كانت الأسباب و الدواعي فإن غلق بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية مثل ما أمرت به سلطات البلدية يشكل عقوبة لا يحق إلا للمحكمة إتخاذها، لهذا فإن رئيس البلدية غير مختص بإتخاذ مثل هذا القرار، و بالنظر كذلك للمداولة المؤرخة في 10 سبتمبر 1975 و التي على أساسها قرر المجلس الشعبي البلدي بـ 17 صوت ضد صوت واحد منع بيع و إستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية باطلة بحكم القانون كونها ذات طبيعة مستقبلية (أمر) بينما محلها مسألة ضبط تدخل في إطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر الذي يستوجب إلغاء القرار المتخذ"²، و بالتالي فإن مداولة المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بحماية

¹. محمد بسيم رشيد أبوحسين، المرجع السابق، ص 44.

². تلخص وقائع القضية فيما يلي: أنه إثر مداولة المجلس الشعبي البلدي بودواو قرر رئيسه منع بيع وإستهلاك المشروبات الكحولية (الخمور) على مستوى تراب البلدية، فإعتبر المدعيان أن هذا القرار قد الحق بهما ضرراً، فرفعوا دعوى إلغاء ضده

النظام العام بواسطة الضبط الإداري لا ينبغي أن تتضمن أوامر بالمنع أو الغلق النهائي لأن ذلك من اختصاص القضاء.

ب - عيب عدم الاختصاص الموضوعي "المادي".

يُعد الأكثر شيوعاً، يقع عند مخالفة قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة غير جسيمة، و هو كثير الحدوث بسبب غموض النصوص القانونية المحددة للاختصاص داخل السلطة الإدارية¹، و من صوره صدور قرار إداري ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص عضو أو هيئة أخرى، و يكون أكثر وضوحاً في حالة إعتداء المرسوم على سلطات رئيسه، و بالتالي فالقرار الصادر عنه يعد باطلاً، فلا يجوز أن يعتدي رئيس الدائرة على اختصاصات الوالي، كما لا يجوز للوالي أن يعتدي على اختصاصات وزير الداخلية، مع مراعاة الاستثناءات الواردة على الاختصاص من إنابة و تفويض وحلول.

و مثال ذلك، ما قضى به مجلس الدولة الجزائري بإبطال قرار رئيس الدائرة في قضية السيد "شعبان أحسن" ضد والي ولاية تيزي وزو، بقوله أنه صادر عن سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية. ومن جهة أخرى، أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي و أنه طبقاً للمرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 يونيو 1986 و خاصة المادة 75 منه، فإنه لا يظهر أنه من بين مهام رئيس الدائرة أن له الاختصاص في إبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية².

=بعد أن قدما تظلمين (رئيسي وولائي) لرئيس الدائرة و لمصدر القرار، مؤسسان دعواهما على أربعة عيوب شابت القرار وهي عيب السبب، عيب الاختصاص، الإنحراف في استعمال السلطة وأخيراً عيب مخالفة القانون. أنظر عبد المنعم بن أحمد، الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، جامعة زيان عاشور، الحلقة، مجلد 2، عدد 4، ديسمبر 2017، ص 81 وما يليها .

¹. رزايقية عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 111.

². تلخص وقائع القضية في أن : السيد شعبان أحمد إستفاد من محل تجاري بموجب مقرر صادر عن رئيس بلدية بني دواله بتاريخ 13/03/1993، وأثر إستقالة رئيس البلدية من منصبه، إتخذ رئيس دائرة بني دواله مقرر بتاريخ 18/4/1993 الذي أبطل بموجبه المقرر المذكور، فرغ السيد شعبان دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طالباً

و من أمثلة ذلك كذلك، ما جاء في إحدى قرارات مجلس الدولة الصادر بتاريخ 24 جوان 2002 بأنه " لم يكن بإمكان رئيس الدائرة المصادقة على مداولة البلدية المتعلقة بتصرف مباشر في قطعة أرض حيث وإن كان الأمر على سبيل التعويض عن قطعة أرض نزعته، فهذا يعد من إختصاص الوالي ورتب عن ذلك البطلان نظرا لعدم الإختصاص"¹.

إذن، فالقاضي الإداري يقضي بإلغاء قرار الهيئة الوصية بمناسبة ممارستها لوظيفتها الرقابية على الهيئات اللامركزية متى كان مشوبا بعيب عدم الإختصاص الموضوعي.

2- عيب عدم الإختصاص الزماني:

يقصد به صدور القرار في وقت لا تكون فيه الإدارة أورجل الإدارة مختصا قانونا بإصداره (قبل صدور قرار تعيينه) أو بعد فقدانه لإختصاصاته، كالحالات التي يتم فيها إنقطاع العلاقة الوظيفية كالإستقالة، التقاعد، العزل، ...

و عن موقف القضاء الإداري الجزائري، فقد كانت له فرصة للإبداء موقفه من خلال عدة قرارات صادرة عنه، و يظهر ذلك جليا من خلال القرار الصادر عن الغرفة

=فيها بإبطال مقرر رئيس الدائرة، ف قضى مجلس قضاء الجزائر برفض الدعوى، فإستأنف القرار أعلاه أمام مجلس الدولة، ولقد أجاب والي ولاية تيزي وزو، في كون رئيس بلدية بني دالة تصرف في المحلات التجارية كما يشاء، دون مراعاة للنصوص القانونية، مانحا إياها لأقربائه وأصدقائه، في حين كان من المفروض أن تباع بالمزاد العلني، وأن يباع جزء منها للمحتاجين، ويجب أن يندرج في كشف توافق عليه الولاية، وأنه لم تكن هناك متابعة لهذا الإجراء وما لا نقاش فيه أن رئيس دائرة بني دالة قد تصرف بالتفويض، فقام مجلس الدولة بإبطال مقرر رئيس الدائرة، بعد إلغائه قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر محل الإستئناف، بسبب عدم الإختصاص، وكان تسيبيه كالتالي: " حيث أن المستأنف يعيب على المقرر المذكور أعلاه، من جهة أنه صادر عن سلطة إدارية، ليس لديها الإختصاص بإلغاء مقرر رئيس البلدية، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي، وأنه طبقا للمرسوم رقم 30/86 المؤرخ في 18/02/1986، وخاصة المادة 75 منه، فإنه لا يظهر أنه من بين مهام رئيس الدائرة أن له الإختصاص بإبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية، كما أن مقتضيات المادتين 76 و 77 من المرسوم المذكور أعلاه، لا تنصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء لهذا الغرض من طرف الوالي، وأنه يستخلص أن القرار المطعون فيه مشوب بتجاوز صاخر للسلطة، وحيث أن المستأنف محق في تمسكه بأن قضاة الدرجة الأولى أخطئوا بفصلهم في القضية على النحو المذكور أعلاه"، أنظر: لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 321.

¹. رزايقية عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 114.

الإدارية-المجلس الأعلى- في قضية (فريق ص) ضد وزير الداخلية و من معه، ببطلان القرار الصادر عن المجلس الشعبي الولائي لولاية تلمسان القاضي بتأميم الأراضي السابقة للثروة الزراعية بتاريخ 13 جوان 1983، و الجدير بالإشارة في الصدد أن القاضي قد صرح بالعيب الذي شاب القرار الإداري محل الطعن و هو عيب عدم الاختصاص.

و مما جاء في مضمون القرار ماييلي: " حيث يستخلص من مقتضيات القرار المطعون فيه المؤرخ في 13 جوان 1984، إن هذا القرار أُتخذ في إطار مقتضيات المرسومين 72-107 و 72-108 المؤرخين في 7 جوان 1972 تطبيقا للأمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية.

و لكن المرسوم رقم 83-374¹ المؤرخ في 28 ماي 1983، قد نص زيادة على مصادقة القرارات النهائية لتأميم الأراضي المتخذة طبقا للأمر المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 على حل الهيئات التنفيذية للعمليات المؤقتة للثروة الزراعية على المستوى الوطني و الولائي و البلدي حيث يستخلص مما سبق أن المجلس الشعبي الولائي لم يعد يتمتع عند تاريخ 13 جوان 1984 بسلطة الفصل في القضايا المتعلقة بالأراضي السابق تأمينها لأن النصوص التي كانت تتحدث على إختصاصه بخصوص تطبيق هذه العمليات المؤقتة كانت قد أُلغيت صراحة، و أنه يتعين إلغاء القرار المطعون فيه من أجل عدم الإختصاص"².

3- عيب عدم الإختصاص المكاني:

إذا ما أصدرت الجهة الإدارية المختصة قرارا خارج نطاق دائرة إختصاصها الإقليمي المحدد قانونا نكون أمام قرار إداري مشوب بعيب عدم الإختصاص المكاني، ذلك أنه إذا ما قد أعطى

¹. المرسوم رقم 83-374، المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق ل 28 مايو 1983، المتضمن المصادقة على قرارات تأميم الأراضي لصالح الصندوق الوطني للثروة الزراعية وحل الأجهزة الخاصة بتنفيذ العمليات المؤقتة للثروة الزراعية، ج ر، ج ج د ش عدد 22، الصادرة بتاريخ 15 شعبان 1403 الموافق ل 31 مايو 1983، ص 1539.

². علي عثمان، عيب عدم الإختصاص في إجتهد القضاء الإداري الجزائري، مجلة آفاق علمية، مجلد 11، عدد 3، جويلية 2019، ص 163.

المشرع لبعض رجال الإدارة الحق في ممارسة اختصاصاتهم على كافة إقليم الدولة كرئيس الجمهورية، الوزير الأول الوزراء، فإن البعض الآخر و منهم الولاة و رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ليس لهم ممارسة اختصاصاتهم إلا في نطاق مكاني محدد بموجب القانون.

و بهذا المعنى، لا يجوز للوالي أو رئيس بلدية ما أن يتعدى النطاق الجغرافي المحدد لولايته أو بلديته، و بخصوص تطبيقات القضاء الجزائي في هذا الشأن، و من خلال البحث والإطلاع على العديد من المراجع والقرارات القضائية القاضية بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، فإنه لم يتسنى العثور على قرارات قضائية متعلقة بعيب عدم الاختصاص المكاني، كونه نادر الحدوث و مرد ذلك أن الحدود الجغرافية لمزاولة السلطات الإدارية محددة بموجب قوانين و تنظيمات مرتبطة بهذا الشأن.

و قد أكد الأستاذ "سليمان الطماوي" في تعليقه على إتجاه القضاء الإداري المصري بخصوص هذا العيب، أن التطبيقات القضائية في هذا الصدد نادرة، ومعظمها ينطبق على القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد الذين غيروا محل إقامتهم من دون علم السلطة الإدارية المختصة إقليميا بمحل إقامتهم الأول حيث قد تصدر هذه الأخيرة قرارات إدارية بشأنهم في حين أن سلطة إتخاذ القرار تنؤول للسلطة الإدارية التي يقع ضمن دائرة اختصاصها محل إقامتهم الثاني¹.

ثانيا: عيب مخالفة ركن الشكل و الإجراءات.

تعد قواعد الشكل و الإجراءات في القرارات الإدارية تخص كيفية ممارسة السلطة لا تتعلق أبدا بموضوعها، كما أن القاعدة العامة تنص على أن القرارات الإدارية بصفة عامة لا تخضع

¹. مويدي عبد الرحمان، الإلغاء الجزئي للقرار الإداري في الإجتهد القضائي الجزائي والمقارن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر 2015/2014، ص 118.

لشكل معين بمعنى، أن الإدارة حرة في إصدار قراراتها بالشكل الذي تراه مناسباً (صريح، ضمني، ...).

غير أن المشرع في بعض الأحيان قد يشترط إصداره في شكل محدد، مما يفرض على الإدارة مراعاة هذا الشكل تحت طائلة بطلان هذا القرار بسبب عيب في الشكل، و هو الوجه الثاني لإلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الوصية، والحكمة من ذلك، تحقيق الصالح العام وصالح الأفراد في آن واحد فإذا تجاهلت الإدارة الشكليات التي تفرضها القوانين واللوائح و هي بصدد إصدار قرار معين، فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب الشكل ويكون قابلاً للطعن بالإلغاء.

و هو ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "يجب على الإدارة أن تلتزم بالقواعد الشكلية و الإجرائية التي يتطلبها القانون على أساس أن المشرع يستهدف من النص على هذه القواعد كفالة حسن سير المرافق العامة من جانب و مصالح الأفراد من جانب آخر"¹.

من بين حالات عيب الشكل، إصدار قرار إداري دون تسبيب، أو عدم الإشارة فيه إلى أسانيد و نصوص قانونية، عدم الكتابة، عدم التوقيع عليه من الجهة المصدرة،...

أما عيب الإجراءات فيتعلق بضرورة إتباع إجراءات معينة أوإستشارة أوتحقيق تقوم به جهة معينة غالباً ما تكون هذه الجهة ذات طابع تقني، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد بعدم شرعية قرار ضبطي لم يأخذ برأي لجنة الصحة، حيث أن القانون يوجب إتباع هذا الشكل².

و من التطبيقات الواردة في القضاء الجزائري، في مجال خرق إجراء الإنذار قبل غلق المحل كما جاء في قضية السيد (أ.ق) ضد وزير الداخلية و من معه في حكم الغرفة الإدارية

¹. صفاء محمود السويلمي، عبد الرؤوف أحمد الكساسبة، أحمد عارف الضالعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ملحق 01، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، 2013، ص 1013.

². بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 90.

بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1985 في القضية رقم 42140، حيث قضت الغرفة الإدارية بإلغاء قرار وزير الداخلية الصادر بتاريخ 08 ماي 1984 يقضي بغلق محل تجاري للسيد (أ.ق) لمخالفته قواعد الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام كهدف للسلطات و إجراءات البوليس الإداري و لأن الوالي أهمل إجراء الإخطار و الإنذار لصاحب المحل قبل إتخاذ قرار غلقه كما جاء في المرسوم رقم 76 - 134¹ المتضمن تحديد صلاحيات الوالي فيما يتعلق بالمخالفات المتعلقة بنظام العمارات الخطرة و غير الصحية أو المزعجة².

ثانيا: عدم المشروعية الداخلية لقرار السلطة الوصية.

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري على قرارات السلطات الوصية على المشروعية الخارجية فقط بل إنها تمتد إلى المشروعية الداخلية، فقد يكون قرار هذه السلطات المتضمن رفض التصديق على المداولة أو إثبات بطلانها مشوبا بعيب عدم المشروعية الداخلية بسبب عدم مشروعية محتواه و هنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون، أو عدم مشروعية أسبابه فنكون أمام عيب السبب، أو بصدد عدم مشروعية هدفه و غايته، ونكون هنا أمام عيب الانحراف بالسلطة أو كما يسمى بإساءة استعمال السلطة.

أولا: عيب المحل.

عيب مخالفة القانون، هو العيب الذي يلحق بعنصر أو ركن المحل في القرارات الإدارية لمخالفته القواعد القانونية الموضوعية، إذ يشترط لصحة أو مشروعية القرار أن يكون محله جوهره، مادته حلالاً و مباشراً .

¹ المرسوم رقم 76 - 34، المؤرخ في 20 صفر 1396 الموافق لـ 20 فيفري 1976، يتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة، ج ر، ج ج د ش، العدد 21، الصادرة بتاريخ 11 ربيع أول 1396 الموافق لـ 12 مارس 1976، ص 287.

² بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012/2013، ص 141.

يقصد به عدم الخروج عن أحكام القانون أيا كان مصدرها، و هي تشمل جميع العيوب التي تجعل القرارات الإدارية باطلة، ومنها مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، الخروج عن الشكليات المقررة، وإساءة استخدام السلطة والانحراف بها، ففي جميع الأحوال مخالفة للقانون، فالمحل في القرارات التنظيمية الصادرة عن الجماعات الإقليمية يجب أن يكون مطابقا للقانون.

و عن رقابة القاضي الإداري على كل من الاختصاص والشكل هي رقابة خارجية بعيدة عن مضمون القرار الإداري المطعون فيه، أما رقابته فيما يخص عيب مخالفة القانون هي رقابة داخلية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون، الذي يتخذ ثلاث صور تتمثل في: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، الخطأ في تفسير القانون، المخالفة الصريحة للقانون¹ هذه الأخيرة، تعتبر أكثر الحالات وضوحا و تميزا لعدم المشروعية الداخلية، فإذا تجاهل مضمون قرار السلطات اللامركزية القاعدة القانونية، إعتبره القاضي غير مشروع و لا ينتج أثره الصحيح سواء كان هذا التجاهل ناتجا عن مخالفة مباشرة لقاعدة قانونية أو ناتجا عن تحريف تفسيرها، و يدقق القضاء في محل القرار الذي لا يتفق مع قاعدة دستورية أو تشريعية أو لائحة أو المبادئ العامة للقانون أو حكم حائز لحجية الشيء المقضي بإعلان مخالفته للقانون.

و في هذا الإطار، نشير إلى قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) في قضية ضد (والي ولاية المسيلة)، حيث تتلخص وقائع هذه القضية، أن المدعى يملك محلا تجاريا يستخدم فيه أحد العمال الأجانب من جنسية تونسية، ووقع هذا الأخير ضحية حادث عمل، ونظرا لكونه قام بتشغيل أجنبي دون ترخيص من السلطات، أصدر الوالي قرارا بتاريخ 6 نوفمبر 1984 أمر فيه بالغلق النهائي للمحل التجاري، ف قضى المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) بإبطال قرار الوالي لكونه خالف المرسوم رقم 81-10² المؤرخ في 11 يوليو 1981، المتعلق بشروط تشغيل

¹. مبخوتة أحمد، الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية، مجلة العيار، مجلد 8، العدد 1، جوان 2017، ص 147.

². المرسوم رقم 81-10، المؤرخ في 09 رمضان 1401 الموافق لـ 11 يوليو 1981، بتعلق بشروط تشغيل الرعايا الأجانب، ج ر، ج ج د ش، العدد 29، الصادرة بتاريخ 12 رمضان 1401 الموافق لـ 14 يوليو 1981، ص 964.

العمال الأجانب، و في تسببيه أكد المجلس الأعلى أنه طبقا للمادتين 19 و 25 من المرسوم أعلاه تنصان على الحكم بغرامة فقط في هذه الحالة فالوالي بإصداره لقرار الغلق قد خالف القانون مخالفة مباشرة ما إستوجب إبطاله¹.

ثانيا: عيب الانحراف في استعمال السلطة.

إن السلطات المخولة للجماعات الإقليمية و منها سلطة إصدار القرارات التنظيمية ليست غاية في ذاتها، و إنما هي وسيلة مقررّة لتحقيق هدف محدد و وحيد هو تحقيق المصلحة العامة، و من ثمة، فإن تخلف النصوص القانونية المحددة لأهداف تصرفات الجماعات الإقليمية لا يعني حريتها في إختيار أهدافها من التصرفات الإدارية، و إنما تلتزم بإستهداف المصلحة العامة عند إتخاذ هذه التصرفات من بينها القرارات التنظيمية، وهو إلزام لا يحتاج إلى نص إذ أن مصدره المبادئ العامة للقانون²، لكن إذا ما حدد المشرع أهدافا معينة في بعض أنواع القرارات الإدارية بصفة عامة فإن الجماعات الإقليمية تلتزم بأن تستهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة لها في القانون، فلا يجوز لها أن تبتغي هدفا آخر حتى و لو كان الهدف المخصص ليس من شأنه تحقيق المصلحة العامة طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا إستعملت الإدارة سلطتها في تحقيق هدف غير الهدف الذي منحت لأجله تلك السلطات ويعتبر التصرف غير مشروع لأنه معيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة.

يعرفه الفقيه الفرنسي "هوريو أندري" بأنه "ترتكب السلطة الإدارية عيب الانحراف بالسلطة حين تتخذ قرار يدخل في إختصاصه مراعية فيه الشكل المقرر وغير معارضة فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض لأخرى غير التي من أجلها منحت

¹. إسماعيل بوقرة، علاء الدين قليل، دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب مخالفة القانون في القرارات التي يصدرها الوالي، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 07، عدد 02، 2018، ص 148.

². أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص 3.

سلطتها لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة و مصلحة المرفق الموضوع تحت إشرافها".

بناء على التعاريف السابقة، نكون أمام عيب الإنحراف في السلطة عندما تصدر الجماعات الإقليمية قرارا تنظيميا يحقق غاية معينة بعيدة عن المصلحة العامة قد تكون مصلحة شخصية، عائلية أو حزبية¹. و عليه، هذا العيب يتطلب إدراك كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي لإستخدام إمتيازاتهما و سلطاتهما لتحقيق غايتيهما غير تلك المنصوص عليها في القانون من جهة و غير المحقق للمصلحة العامة من جهة أخرى إذا ما خالف الهدف الذي حدده المشرع.

و بما أن أعمال السلطات الوصية على الجماعات الإقليمية المتضمنة المصادقة على مداولات المجالس الشعبية المحلية أو إثبات بطلانها، تتجسد في صورة قرار إداري الذي يفترض فيه أن يهدف إلى تحقيق مصلحة البلدية والولاية كهيئات إقليمية وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فإن هذا القرار يكون مشوبا بعيب إساءة إستعمال السلطة وقابلا للإلغاء إذا إستهدفت السلطات الوصية غرضاً غير الغرض الذي منحت لأجله سلطة الإصدار والتي تتمثل في تحقيق مصلحة البلدية والولاية وخضوع أعمالها للقانون وليس تحقيقاً لأهداف شخصية أو سياسية.

و بالتالي، فإنه يجوز للجماعات الإقليمية إثبات دعوى تجوز السلطة ضد قرار السلطة الوصية بمختلف طرق الإثبات لإرتباط هذا العيب بالنوايا و البواعث و صعوبة تحديد دوافع السلطة الوصية على إصداره و ما تبغيه من وراء إصدارها لذلك القرار، و لقد عبر مجلس الدولة عن عيب الإنحراف بالسلطة بعبارة "تحويل السلطة لأغراض شخصية" في قراره المؤرخ بـ 3 ماي 1999 (قضية بلدية بريكة ضد السيد مكى مبروك)، ذلك أن رئيس البلدية المذكورة قام بمنع قطعة أرضية بموجب مداولة مؤرخة في 4 نوفمبر 1984 لصالح أحد أبنائه، مرتكبا

. بدري مباركة، المرجع السابق، ص 430.¹

بذلك إنحرافا بالسلطة في أن يستعمل سلطته ليس لتحقيق الصالح العام، بل لفائدته الشخصية المجسدة في أحد أبنائه¹.

و في قرار آخر قضى مجلس الدولة بتاريخ 19 أبريل 1999) قضية طيان مكى ضد بلدية أولاد فايت) بإبطال قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي أولاد فايت المؤرخ في 20 مارس 1989 المتضمن بيع قطعة أرض لفائدة السيدة بوسعدي مسعودة، لأن البلدية خرجت عن الهدف الذي منحت لها بموجبه سلطاتها وإستملتها لمصلحة شخص آخر².

و من تطبيقات ذلك أيضا، القرار الصادر عن المجلس الأعلى-الغرفة الإدارية- في 04 مارس 1978 في القضية التي جمعت بين "خيال عبد الحميد" و من معه ضد رئيس بلدية عين البنيان و ذلك عندما أصدر هذا الأخير قرارا أمر فيه بمنع إستهلاك و بيع الخمر في المقاهي و المطاعم الموجودة في البلدية بإستثناء المركز السياحي في منطقة مسماة بـ "الجميلة" وأثر مخاصمة هذا القرار من قبل السيد "خيال عبد الحميد" و من معه، أصدر المجلس الأعلى قرارا جاء في حيثياته: "حيث إذا كان لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة عين البنيان أن يستعمل السلطات التي يخولها له القانون البلدي لتنظيمه بيع الخمر حفاظا على الأمن العام، فقد إتضح بعد التحقيق أن البواعث التي أدت إلى إتخاذ القرار ترجع إلى إعتبارات أخرى لاسيما أن بيع و إستهلاك الخمر ممنوع عن المدعى لا يزال مباحا في مجالات أخرى على مستوى البلدية"، لذلك تم إلغاء القرار كونه مشوبا بعيب الانحراف في إستعمال السلطة³.

¹. عطا الله تاج، الإنحراف في إستعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص 17.

². ورد في حيثيات القرار مايلي: "... وبأنه زيادة عن ذلك، لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرض في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم رغم أنهم لم يباشروا في بناء مساكنهم، فلهذا القرار الذي اتخذته رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان، ولما قضوا بغير ذلك فان قضاة الدرجة الأولى أساءوا في تطبيق القانون ويجب إبطال قرارهم..."، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 109.

³. بوالشعور وفاء، المرجع السابق، ص 82.

ثالثا: عيب السبب.

إن سبب القرار التنظيمي، يشكل الوقائع التي أدت إلى إصداره، فينبغي أن تكون وقائع صحيحة و قائمة فعلا، كما يجب أن تكون متناسبة و الإجراءات المتخذة، فلقد تم التطرق فيما سبق إلى أن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، فتوحي له بأنه يستطيع التدخل و إتخاذ قرار ما، و هذا التعريف يوضح مدى الارتباط بين سبب القرار الإداري و محله. و نتيجة لذلك، تعتبر الحالة الواقعية أو القانونية هي التي تبرر وجود القرار الإداري، ففي حالة إنعدام الوجود المادي للوقائع القانونية و المادية للقرارات الإدارية، نكون أمام قرار مشوب بعيب إنعدام السبب مما يجعله محلا للطعن.

و يحرص القضاء في هذا الشأن على حماية حريات الأفراد، حيث أنه لا تتدخل الإدارة إلا إذا كان ثمة أسباب حقيقية تهدد النظام العام، لذلك عمل القانون الإداري الفرنسي على فرض رقابته على الوقائع التي يستند إليها رجل الإدارة لإتخاذ القرار، وللقضاء هنا أن يتحقق من الوجود الفعلي للواقعة المادية التي تكون سبب القرار الإداري في الأحوال كلها، فإذا ثبت للقاضي أن الواقعة التي إستندت إليها الإدارة في إصدار قرارها لم تكن قائمة أصلا، كان القرار معيبا يتحتم الإلغاء، وهوما إستقر عليه القضاء نهائيا وذلك في قضية "كامينو CAMINO" في 14 جوان 1996¹ وهو نفس الموقف الذي إنتهجه مجلس الدولة الجزائري لكن بصورة متأخرة جدا، وذلك من خلال قرار صادر له بتاريخ 1 فيفري 1999¹.

¹. إن الرقابة على الوقائع لم تظهر إلا بعد مراحل متطورة وطويلة، وهي من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي الذي بسط رقابته على الوقائع في أوائل القرن العشرين، أما قبل ذلك، ظل المجلس يرفض بسط رقابته على الوقائع مقتصرًا على الجانب القانوني للنزاع، حيث استقرت سلطة مجلس الدولة، في إجراء رقابته على تكييف الإدارة للوقائع بصور مجموعة أحكام شهيرة أولها حكم جومل GOMEL، الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي في 1914/4/4، ثم تطورت رقابة المجلس بعد ذلك، لتمتد نحو رقابة الوجود المادي للوقائع في جميع الميادين، متى كانت هذه الوقائع شرطا لازما لتدخل الإدارة، وقد إستقر هنا القضاء بصفة نهائية بصور حكم كامينو camino في 1916/1/14، حيث تلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار عزل السيد camino، الذي كان يعمل كعمدة للبلدة ورئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقانون الصادر في 1908/7/8، فطعن السيد camino في قرار عزله أمام مجلس الدولة، الذي أكد من خلال قراره الصادر في 1916/1/14 أنه مختص بفحص مدى سلامة الوقائع من الناحية المادية. إلا أن القضاء لم يقف عند هذه الحدود، بل

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد إستثنى من هذه القاعدة، قرارات الضبط المتخذة تطبيقاً للنصوص القانونية الإستثنائية أو قوانين الإستعجال و الضرورة، ذلك أنه بالنسبة لإجراءات الضبط المتخذة تطبيقاً لهذه القوانين، كان المجلس يكتفي بإفتراض أن تكون الإدارة قد إستندت في إصدارها لوقائع تكفي مع إفتراض صحتها لتبرير هذه الإجراءات دون أن يقوم المجلس بالتحقق من الوجود الفعلي لهذه الوقائع²، لكنه وإبتداءً من 1958 عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه هذا، و فرض رقابته ليس فقط للتحقق من أن الواقعة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح تبريراً للقرار و إنما للتأكد من الوجود الفعلي لهذه الوقائع، و كانت بداية هذا التطور حكمه في قضية GRANGE³.

تجاوزها ليبسط رقابته على الوقائع التي تؤسس عليها الإدارة قرارها، حتى في حالات السلطة التقديرية، أي في الحالات التي لا تلتزم فيها الإدارة وتستند في قرارها إلى وقائع معينة، وكان هذا الإتجاه بداية حكم مونو MONOU الصادر بتاريخ 1917/6/18 أنظر: مقدودة مسعودة، المرجع السابق، ص 266.

¹. تتلخص وقائع القضية في كون والي ولاية تلمسان إستأنف بتاريخ 1995/19/24 قراراً صادراً عن مجلس قضاء ولاية وهران بتاريخ 1995/6/10، قضى بإلغاء القرار رقم 776 المؤرخ في 1992/4/13، حيث جاء في عريضة الإستئناف، أن المستأنف عليه قد حصل على إستفادة من قطعة أرض فلاحية، إلا أنه بعد تحريات عميقة ودقيقة من طرف مؤسسات الدولة، بما فيها السلطات الأمنية والسياسية والإدارية، إتضح بأن له سلوك معادي للثورة التحريرية، فإتخذ الوالي ضده هووآخرون أمثاله قرارات تتضمن إلغاء إستفادتهم من القطع الفلاحية التي تحصلوا عليها، وإستند الإستئناف على كون القرار المطعون فيه أعتبر أن والي ولاية تلمسان قد خرق القانون رقم 19/87 المؤرخ في 1987/12/8، في حين أن الولاية بصفتها مؤسسة تابعة للدولة تؤكد بأن المستأنف عليه لا يستحق الاستفادة ويتعين حذفه من قائمة المستفيدين، وطلب المستأنف إلغاء القرار موضوع الاستئناف والقضاء من جديد برفض الدعوى لعدم التأسيس، حيث أن المستأنف عليه لم يجب على العريضة رغم استدعائه قانوناً، وعليه من الشكل فإن الإستئناف قد وقع في الآجال والأشكال القانونية. وبالتالي، يتعين قبوله من هذا المستأنف فيه والقضاء من جديد برفض دعوى المدعى الرامية إلى إلغاء القرار الولائي المتضمن عزله من المستثمرة الفلاحية. أنظر: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 25.

². خالد أحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 33، عدد 2، 2017، ص 207-208.

³. في هذا الحكم أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة، الذي طالب فيه مجلس الدولة بالعدول عن قضائه السابق وذلك بمناسبة طعن CHARDEAU في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقامة أحد المحامين إستناداً إلى القانون الصادر في 16 مارس 1956، وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع وحكم بإلغاء قرار تحديد إقامة السيد GRANGE، أنظر مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1959، ص 85 صادر في 1959/01/30، نقلاً عن: خالد أحمد، المرجع السابق، ص 209.

فإذا كانت القاعدة العامة أن تصرفات الإدارة تعتبر صحيحة إذا بررتها حالات إصدارها فيجب أن تقوم القرارات التنظيمية على أسباب واقعية، و هذا يعني وجود علاقة بين القرار التنظيمي الصادر بحق الأفراد و الحالة الواقعية السابقة لصدوره و هو ما يشكل ركن السبب. وعليه، فإن القضاء يوسع من الرقابة على سبب القرارات خاصة الضبطية منها لحماية حريات الأفراد و نشاطاتهم بإعتبار أن الرقابة القضائية ضمانة أساسية للأفراد من تعسف السلطات، فلا يكتفي القضاء من التحقق من الوجود المادي للوقائع و التكيف القانوني لها و فقط، بل يمتد إلى مدى تناسبها مع الإجراء المتخذ قصد الحفاظ على النظام العام.

و من ذلك قضية والي ولاية بجاية ضد السيد (م.خ)، جاء في وقائعها في إستئناف والي ولاية بجاية للقرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 15 ماي 2001 ألغى القرار الصادر عنه بتاريخ 17 جانفي 2000، بحيث أن مراسلة من مدير المنافسة والأسعار لولاية بجاية المؤرخة في 25 ديسمبر موجهة إلى الوالي تفيد بأن المستأنف عليه إرتكب مجموعة من المخالفات من بينها عرض مواد البناء في الهواء الطلق لممارسة تجارته وفقا للمرسوم 97-41 المؤرخ في 19 جانفي 1997، و القانون رقم 90-22 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتعلق بالسجل التجاري كما أن قرارا تنظيمياً صادرا عن والي ولاية بجاية بتاريخ 23 مارس 1996، قد منع عرض مواد البناء في الهواء الطلق، لذلك قضى مجلس الدولة الجزائري بأن القرار الولائي المطعون فيه هو مؤسس تأسيسا كافيا، و أن قضاة الدرجة الأولى لم يقدرُوا الوقائع تقديرا سليما مما يعرض قرارهم للإلغاء¹.

¹. قرار رقم 010938، فهرس رقم 552 صادر 2003/6/17، الغرفة الأولى، مجلس الدولة الجزائري - غير منشور -
نقلا عن: جلطى أعمار، المرجع السابق، ص 338.

فإذا ما تبين للقاضي الإداري أن القرار الصادر عن السلطة الوصية يشوبه أحد العيوب سالفه الذكر، قضى بإلغائه وهذا ما يعكس أهمية الطعن القضائي كوسيلة إعترفت بها القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية في مواجهة قرارات السلطات الوصية لضمان إستقلالية الجماعات الإقليمية من جهة وحماية حقوق وحرّيات الأفراد من جهة أخرى.

خاتمة

إن المؤلفات التي تناولت موضوع التنظيم اللامركزي في الجزائر عامة و الجماعات الإقليمية خاصة عديدة و متعددة، إلا أنه ما تعلق بعنصر إستقلالية و حرية كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار القرارات التنظيمية و آلية الرقابة الممارسة عليها فإنه يكاد ينعلم، بالرغم من أهمية الموضوع، وذلك بإعتبار أن نجاح النظام اللامركزي متوقف على مدى إحداث توازن و توافق بين الإستقلالية و الرقابة.

لذلك، وضعت هذه الدراسة لتوضيح مدى حرية الجماعات الإقليمية في ممارسة إختصاصاتها وصلاحياتها التنظيمية ومحاولة الوقوف عند موقف المشرع الجزائري من مسألة تكريس مبدأ حرية الجماعات الإقليمية في ممارسة الإختصاص التنظيمي، من خلال معرفة حقيقة الجماعات الإقليمية ما بين إصدارها للقرارات التنظيمية والرقابة الممارسة عليها من خلال عرض صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية المختلفة بإختلاف المجالات حتى يتسنى معرفة مدى تمتع هذه الهيئات بممارسة الإختصاص التنظيمي.

و عليه، سيتم من خلال هذه الخاتمة تسليط الضوء على أبرز المسائل و القضايا و أهم ما تم التوصل إليه من ملاحظات و نتائج من شأنها أن تكون مادة أولية يتم الإستعانة بها في بحوث ذات الصلة من خلال التطرق إلى النصوص القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية والمتمثلة في قانوني البلدية و الولاية في ظل الأحادية السياسية و التعددية الحزبية، و كذا تقديم مجموعة من الإقتراحات لعلها تساهم في تطوير و تنمية الهيئات المحلية.

و لأن موضوعنا يتمحور أساسا حول كيفية تجسيد التنظيم اللامركزي في الجزائر من خلال خلق توازن بين حرية الجماعات الإقليمية في إصدارها للقرارات التنظيمية والذي يعد مظهرا من مظاهر إستقلاليتها و بين آليات الرقابة أو الحدود التي تخضع لها، فقد تم التوصل إلى مجموعة من النتائج أهمها:

1- حرص المشرع الجزائري على الإعتراف بالبلدية و الولاية كجماعات إقليمية من خلال الدساتير المتعاقبة سواء في ظل الأحادية الحزبية أو التعددية السياسية، فضلا عن إعترافه بمبادئ التنظيم الديمقراطي المجسد في مبدأ الإنتخاب، إلا أنه قد غفل عن المبادئ والضمانات الدستورية لتحقيق مبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية، فكان من الأفضل به أن ينص عليها صراحة في الدستور خاصة ما تعلق بمبدأ الإدارة الحرة في تسيير شؤونها.

2- من خلال التطرق إلى نشأة كل من البلدية و الولاية، يتبين أن هناك أخذ ورد في إرادة الدولة خاصة من الجانب السياسي قصد الحد من إستقلالية الهيئات المحلية و لعل تفسير ذلك التشابه بين الإستقلالية و الحرية والذي يعتبر جانبا سياسيا من جهة و من جهة أخرى مخاوف الدولة من الجماعات الإقليمية و طريقة إستيعابها لمبدأ الإستقلال المحلي و السياسي حتى تحافظ الدولة على وحدتها و عدم تجزئتها.

3- أخذ المشرع الجزائري بمبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية بشقيها الوظيفية و العضوية، هذه الأخيرة المتمثلة في الإعتراف بوجود وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و كذا إنتخاب المجالس من طرف المواطنين لتسيير الشؤون المحلية. و في هذا الصدد، قام بتقسيم إقليم الدولة إلى مستويين هما البلدية و الولاية وفقا لما نصت عليه جميع الدساتير و القوانين الجزائرية، على أن تتولى السلطة التشريعية إنشائها دون تدخل السلطة التنفيذية، و هذا ما يجسد أول مظهر من مظاهر الإستقلالية.

4- نص المشرع الجزائري على ضرورة تولي العضوية في المجالس المنتخبة بالإعتماد على أسلوب الإنتخاب و هذا يعد ثاني تكريس لمظهر الإستقلالية، إلا أنه لم يحقق الغاية منه التي تتجلى في إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم و هذا راجع لسيطرة الحزب الواحد بإقتراحه للمرشحين مما يجعل أسلوب الإنتخاب أداة شكلية و بدون فعالية ليصبح أكثر تدعيما للإستقلالية في ظل التعددية الحزبية، من خلال فتح مجال الترشح لجميع المواطنين.

5- تم التعرض من خلال هذه الدراسة إلى مظهر آخر من مظاهر الإستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية، المتمثلة في ممارسة الإختصاصات التنظيمية المحلية في حدود ما تتمتع به من حرية و الذي لا و لن يتحقق إلا من خلال الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية مع التخفيف من شدة الرقابة المركزية على الوحدات المحلية أثناء ممارسة هذه الإختصاصات إلى جانب الإستقلالية المالية التي تساهم بشكل كبير في تحقيق الإستقلالية الإدارية، لأن غياب الإستقلالية الأولى و إن كرست الإستقلالية الثانية تبقى مفرغة من مضمونها لعدم إمكانية الجماعات الإقليمية من ممارسة إختصاصاتها بصفة عامة.

6- إن إعتراف المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية بحرية ممارسة صلاحياتها التنظيمية من خلال تبنيه لأسلوب الإختصاص كوسيلة لتوزيع الإختصاصات بين السلطات المركزية و المجالس المحلية البلدية و الولائية، أدى بإتساع مجال ممارستها و تداخلها مع إختصاصات الهيئات المركزية، و بالتالي يصعب على الجماعات الإقليمية التمتع بالحرية في ممارستها أو أنها تمارسها وفقا لما تمليه عليها السلطات المركزية، هذا من جهة، و من جهة أخرى، فإن الإعتماد على هذا الأسلوب رغم مواكبته لمبدأ الإستقلالية الذي يضمن إتخاذ قرارات تنظيمية على المستوى المحلي فإنه من ناحية أخرى يتميز بالغموض و بالتالي فقدان الإستقلالية لأنه إذا لم تحدد الإختصاصات التنظيمية و تم إحالتها للتنظيم للتفصيل فيها قد يشكل خطورة على حرية إتخاذ القرارات التنظيمية المحلية بإعتبار أن سلطة التنظيم من إختصاص السلطة التنفيذية و التي تملك سلطة التضييق أو التوسيع من إختصاصات المنتخب المحلي خاصة و أن المجالس المنتخبة لا تتمتع بالحرية الكافية التي تخدم الساكنة المحلية.

7- إن إعتماد المشرع الجزائري على نمط الإنتخاب في تفعيل إستقلالية الجماعات الإقليمية لا يعد وسيلة فعالة لسبب عدم مراعاة المستوى العلمي الضروري للمرشحين اللازم لقيامهم بممارسة إختصاصاتهم على أكمل وجه و التي تتسم بالتعقيد ما يزيد من حدة إشكالية مسألة تكوين المنتخبين و تحسين مستواهم من أجل ضمان خلق قرارات إدارية بناءة و حرية في

خاتمة

التصرف للقيام بإختصاصات إدارية و مالية و إلا تحول الإختصاصات المحلية لأجهزة عدم تركيز بدلا من أجهزة منتخبة و من ذلك الوالي، رئيس الدائرة، الأمين العام و المجلس التنفيذي الولائي و هو ما يؤثر على إستقلالية الجماعات الإقليمية مما يجعلها بعيدة عن اللامركزية الإدارية و قريبة من عدم التركيز.

8- يتضح من خلال هذه الدراسة أن المشرع الجزائري إعترف للجماعات الإقليمية بممارسة صلاحياتها التنظيمية بطريقة فعالة و هذا يعتمد بالدرجة الأولى على وجود إنسجام و توافق بين الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي و حتى المجالس المحلية البلدية و الولائية، و هو ما سعى إليه المشرع الجزائري، إلا أنه و من الناحية العملية و الميدانية فإن ممارسة هذه الصلاحيات خلقت نوع من السيطرة و بالتالي كبت عمل المجالس المنتخبة.

9- من خلال هذه الدراسة أيضا، إتضح بأن المشرع الجزائري إعتد في كل قوانين الجماعات الإقليمية سواء في ظل الأحادية الحزبية أو التعددية السياسية على نمط الوصاية موضحا إرادته في عدم منح الحرية للمجالس المنتخبة، من خلال تقييد الأجهزة التداولية في ممارسة أعمالها من خلال تفوق السلطات المركزية بمنحها سلطة مطلقة في التصديق ، الإلغاء و الحلول محل المنتخبين في ممارسة الإختصاصات المحلية ما يؤثر سلبا على إستقلالية هذه الجماعات الإقليمية.

10- كما يلاحظ من خلال إستقراء النصوص القانونية للبلدية و الولاية و بالخصوص القانونين الحاليين أنهما شجدا ممارسة الرقابة عليهما مقارنة بالقانونين السابقين المتممين المتعلقين بالبلدية والولاية ، إلا أنه و رغم ذلك نجد أن القانونين الحاليين قد إهتمتا بجوانب عديدة خاصة ما تعلق بالتسيير الإداري و مثل ذلك قانون البلدية الحالي الذي أنشأ هيئة إدارية ينشطها الأمين العام، و نجد أن المشرع الجزائري قد تدارك إغفاله لوضعية هذا الأخير من خلال توضيح الوضعية القانونية لهذه الإدارة و التطرق لمسألة صلاحياته و إختصاصاته بالتفصيل ضمن المرسوم التنفيذي 16-320 سالف الذكر الذي أزال الغموض حول وضعية الأمين العام في القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية .

11- و من الملاحظ من خلال هذه الدراسة، أن حجم إستقلال البلدية و الولاية تتفاوت وتختلف باختلاف القوانين المنظمة للبلدية و الولاية من خلال الأحادية الحزبية أو التعددية السياسية، إذ بعدما كانت الجماعات الإقليمية خاضعة لرقابة شديدة في ظل الأحادية الحزبية وبالتالي التضييق من حجم إستقلاليتها لتتراجع إلى حد ما في بداية التعددية السياسية ثم تزداد شدة في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين هذا ما يدفعنا للتساؤل عن حجم إستقلالية الجماعات الإقليمية وكيف ستكون في ظل التعديلات الخاصة بالجماعات الإقليمية اللاحقة.

12- إن المشرع الجزائري ومن خلال القوانين المنظمة للبلدية والولاية في ظل التعددية السياسية بموجب القانونية الحاليين للجماعات الإقليمية رقم 11-10 و 12-07 سأل في الذكر، قد نص على تشكيل لجان خاصة كما وسع من تشكيل اللجان الدائمة، على خلاف القوانين السابقة للبلدية و الولاية التي حدت من تشكيلها و لعل سبب التوسيع هذا، هو إتساع نشاطاتها و مجالاتها محاولا مواكبة التطورات الحاصلة وطنيا و دوليا.

13- يعتبر تدخل السلطات المركزية في أعمال المجالس المحلية البلدية لمساس بمبدأ إستقلاليتها الذي ينبغي أن تتمتع به، يتجلى مظهر ذلك في وجود هيئة الأمين العام بالبلدية و هذا ما يفسر مدى رغبة تواجد السلطات المركزية على المستوى المحلي من خلال إنشاء هيئة إدارية دائمة و ذات الأمر ينطبق على الوالي من خلال تواجد الوالي بجانب المجلس الشعبي الولائي بخلاف القانون السابق لها الذي جعل المجلس الشعبي البلدي هيئة وحيدة مسؤولة عن البلدية لشيء واحد وهو الحد من تواجد السلطات المركزية على مستواها و بالتالي التضييق من حجم إستقلاليتها في ممارستها لإختصاصاتها بصفة عامة و التنظيمية بصفة خاصة.

14- إن المشرع الجزائري و بالرغم من الإصلاحات التي تضمنها قانون البلدية و الولاية في مجالات متعدد، إلا أنه قد أغفل عن تعديل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي، فلا مانع من صياغة نص قانوني يبرز الدور الرئيسي لرئيس المجلس الشعبي الولائي، كأن يمنحه حق تمثيل ولايته كجماعة لامركزية إضافة إلى تمتعه بإستقلالية في متابعة مداولاته و ضمان تنفيذ ما ترتب عنها من قرارات.

15- و في ظل القوانين الحالية المتعلقة بالبلدية والولاية دائما في إطار ممارسة آلية الرقابة على الجماعات الإقليمية، فإنه قد تضمنت أحكاما تتعلق بمواجهة قرارات السلطة الوصية المتعلقة برفض التصديق أو إلغاء مداولات الهيئات المحلية نجد بأن قانون الولاية قد سكت عن منح رئيس المجلس الشعبي الولائي ضمانا رفع تظلم إداري إلى الوالي وإن إعترف بمنح سلطة إلغاء المداولات من طرف القضاء، بخلاف قانون البلدية الذي نص صراحة على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات رفع تظلم إداري إلى الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

لتفعيل اللامركزية الإدارية و لتحقيق إستقلالية الجماعات الإقليمية لا بد من توافر مجموعة من الضمانات، لذلك نوصي بالإقتراحات التالية:

1- بإعتبار أن الدساتير تسمو على القوانين، فإنه ينبغي على المشرع الجزائري أن يتخلى عن أسلوب الإشارة لمبادئ ومقومات اللامركزية الإدارية و إحتواء الدستور الجزائري على ذلك بالنص على أركان اللامركزية فيه و عدم إخضاع الجماعات الإقليمية لنصوص أدنى منه درجة ما يؤثر سلبا على مبدأ حرية الجماعات الإقليمية.

2- إن للإدارة المحلية إختصاصات متعددة و ضمانا لتأدية هذه الإختصاصات، فإنه يجب تبني سياسية تكوينية واضحة تستهدف تكوين متخصصين بتنوع إختصاصاتهم بتنوع إختصاصات الإدارة المحلية، مع تحديث هذه الأخيرة وجعلها مواكبة للتحويلات الحاصلة على المستوى الإقتصادي و الإجتماعي، إضافة إلى ذلك يجب ربط الواقع النظري، بمختلف مؤسسات التكوين و الجامعات و المعاهد و المدارس بالواقع التطبيقي. إضافة إلى وضع شروط لتولي العضوية في المجالس المنتخبة قصد الحصول على ذوي الكفاءات و المؤهلات التي تساهم في إتخاذ قرارات إدارية بناءة لتسيير مصالح المواطنين المحليين .

3- التخفيف من سيطرة الوالي وتقوية مركز المنتخب عن طريق سحب الإختصاصات المحلية منه وإسنادها للمجلس الشعبي الولائي وحتى جعل رئيسه الهيئة التنفيذية في الولاية يزاوّل مهامه

خاتمة

مثله مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي، و التخلي عن المركزية في توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية و المجالس المنتخبة بمنح إستقلالية الأجهزة التداولية في ممارسة إختصاصاتها.

4 - إقامة ندوات تفتح باب النقاش حول جميع المسائل المرتبطة بالجماعات الإقليمية للكشف عن الصعوبات التي تقف حجر عثرة أمام تطورها والبحث عن حلول لها .

5- ينبغي على الأحزاب السياسية أن تتحمل المسؤولية أثناء عملية إنتقاء المترشحين للانتخابات المحلية، بإختيار أشخاص يتمتعون بالكفاءة و النزاهة قادرين على تحمل المسؤولية من من وضعوا ثقتهم فيه بأن يمثلوهم أحسن تمثيل.

6- ضرورة إيجاد وسيلة لقطع ممارسة السلطات المركزية في ظل الحزب الواحد من خلال التطبيق السليم لنظام التعددية الحزبية و الواقع الحقيقي للجماعات الإقليمية في الجزائر.

7- ضرورة إستبعاد الرقابة الإدارية و إفساح المجال لنظيرتها القضائية لتأخذ مكانها حتى نفعل التعددية السياسية و نكيف مجالسنا الشعبية المنتخبة معها بعيدا عن الوصاية الإدارية المركزية والتي قد تحيد عن أهدافها.

8- ينبغي على المشرع الجزائري أن يجسد مبادئ و أركان اللامركزية الإقليمية الفعلية عند وضع النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية و المجسدة كذلك لمبدأ حرية الإدارة بوضع قاعدة قانونية للجماعات الإقليمية والأخذ بمبدأ الفصل بين الهيئات التنفيذية المحلية و الهيئات التداولية المحلية و بالأخص على مستوى الولاية حتى نستطيع الحديث عن توازن بين كلا الهيئتين.

9- إن الموظف في الإدارة يعتبر بمثابة حصان المعركة، و من ثم فهو الرهان الأول و الأخير لإنجاح أي مشروع و إدخال أي أسلوب جديد في العمل الإداري. و ما دام الأمر كذلك فإنه يجب توفير كل العناية اللازمة بهذا العنصر بإخراجه من كل إطار لا يتلائم و طبيعة المهمة الموكولة للإدارة المحلية من جهة، و المهمة التي أسندت له هونفسه من جهة أخرى. و يكون ذلك بتهيئة ظروف ملائمة يتحرك فيها هذا الموظف على المستوى المادي و المعنوي. فعلى المستوى الأول ما زال الموظف يرى أن الأجور هزيلة و الإمتيازات الإجتماعية معدومة والحماية الموفرة له قانونا محدودة والعدالة المهنية غائبة. الشيء الذي أثر على مردوديته و قدرته على العطاء، حيث أصبح هذا الموظف يعاني من الملل و تسرب اليأس إلى نفسيته، فساد الإهمال واللامبالاة و التسبب في الإدارة و أصبح الموظف أول عدو فكادت الإدارة أن تشل.

أما على المستوى المعنوي فإن قدرات الموظف الفكرية تدهورت بفعل الروتين و عدم الحرص على التنفيذ المستمر و إنعدام فرص التكوين المتواصل. لذلك فإذا ما أريد للعمل أن ينجح لا بد أن نعمل على إصلاح وضعية الموظف بالموازاة مع أي عملية إصلاح تستهدف الإدارة و تتطلب جهدا إنسانيا، و أن نزيل من وجه الموظف جميع العراقيل خاصة حينما يتعلق الأمر بالترقية والتشجيعات المادية و المعنوية.

10- إن الإدارة المحلية ما زالت بعيدة في واقعها عن تحقيق ما أسند لها من مهام، لذا فإذا ما أردنا لها نهوضا فعليا يكون في قمة النهوض التنموي الذي ننشده في جميع المجالات وفي قمة الإستجابات لمتطلبات الإصلاح، فإننا نرى أن أي إصلاح يجب أن يأخذ في الحسبان تطوير الإطار التنظيمي ونقصد بذلك إعادة النظر بصورة موضوعية في النصوص المنظمة للنشاط الإداري المحلي وتبني أنماط إدارية كفيلة بإحتواء الواقع الحقيقي للإدارة المحلية

خاتمة

بعيدا عن كل الحسابات التي لا تخدم هذه الإدارة، ولن يكون ذلك إلا بالإبتعاد عن العمل العفوي و الإرتهالية المفرطة، و العمل على إحلال هذه القواعد التي لا تخدم الإدارة بقواعد جديدة تتمثل في مبدأ الحياد و الفعالية والسرعة في تأدية الخدمات و إستخلاص النتائج و ذلك كله ضمن إستراتيجية تنظيمية محلية واقعية.

قائمة المصادر و المراجع

1- المراجع باللغة العربية:

أولا - المراجع العامة:

- إبراهيم أحمد فراحي، التفويض الإداري دراسة مقارنة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2019.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، د ط منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، د م ج ، الجزائر، 2006.
- أسامة محمد بجرن حدود سلطات الضبط الإداري في حالة الطوارئ و الحرب سلطات غير إعتيادية لمواجهة الظروف الإستثنائية، ط 1، منشورات زين الحقوقية بيروت، لبنان، 2017.
- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، التنظيم الإداري الضبط الإداري، العقود الإدارية، ط 1، د د ن، 2012.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، د م ج، د ط، د دن الإسكندرية، 2004.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.
- راجحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
- سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية، قضائية وفقهية، ط 1، إصدارات المركز الديمقراطي العربي ببرلين، ألمانيا، 2018.
- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د س ن.
- _____ ، أصول القانون الإداري، ج 1، د ط، د م ج، مصر، 1996.
- سعيد حسن علي، القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1 القاهرة، 2018.
- سعيد السيد علي، أسس و قواعد القانون الإداري، د ط، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.

قائمة المصادر والمراجع

- سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عيارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، ط 2، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ج 1، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، د س ن.
- شمس الدين بشير الشريف، لعقابي سميحة، مصالح الحقوق و الحريات الأساسية مع النظام العام الصحي، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة سطيف 2، الجزائر، عدد خاص مجلد 34 جويلية 2020.
- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط 1، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، لبنان، 1983.
- طاهري حسين، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية، ط 3، دار الخلدونية، الجزائر، د س ن.
- _____ ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط 2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001.
- عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة دراسة مقارنة، د ط، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، د ط، منشأة المعارف للطباعة، الإسكندرية، 1991.
- عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية دراسة مقارنة، د ط، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004.
- _____ ، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة و وسائلها، د ط، منشأة المعارف للطباعة، الإسكندرية، 2004.
- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، ط 4، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

قائمة المصادر والمراجع

- عمار بوضياف، شرح قانون الصفقات العمومية، ط 2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- _____، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2018.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، د م ج، الجزائر، 2002.
- _____، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، د م ج، الجزائر، 1998.
- عصام علي الدبس، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، د ب ن، 2014.
- فريجة حسين، القانون الإداري دراسة مقارنة، د م ج، الجزائر، 2010.
- كمال معيني، الضبط الإداري وحماية البيئة، دراسة تحليلية على ضوء التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
- حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 1، ط 5، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- محمد حميد الرصيفان العبادي، المبادئ العامة للقرار الإداري، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دط، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2007.
- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2013.
- محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، ط 1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2014.
- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2015.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د د ن، د ب ن، د س ن.

- _____ ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم و إختصاصات مجلس الدولة د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2012.
- نواف كنعان، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، د س ن.
- ثانيا - المراجع الخاصة:
- بركات أحمد، القرار الإداري، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2018.
- بنار سردار زهدي، عنصر الإختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2017.
- خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر الجزائر، 2017.
- خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط 2، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1999.
- زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط 6، دار الفكر العربي مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1991.
- سليمان هندون، الضبط الإداري، سلطات وضوابط، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، شركة ناس للطباعة الإسكندرية، 2008.
- _____ ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية القاهرة، 2004.
- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية، فقهية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007.
- _____ ، شرح قانون البلدية، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.

قائمة المصادر والمراجع

- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د س ن.
- ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، د ط، دروب للنشر والتوزيع، الأردن، د س ن.
- محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2004.
- _____ ، القرارات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- مسعود شيهوب أسسن الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986.
- مصطفى محمود شريف الزنكنة، القرار الإداري بين الاختصاص المقيد و السلطة التقديرية، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017.
- ميسوم سبيح، الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس الجزائر المغرب، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، 1985.
- هيمن فؤاد رحيم الطالباني، مشروعية عنصر الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، ط 1 ، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017.

ثالثا - الرسائل العلمية

أ- أطروحة الدكتوراه:

- بدري مباركة، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياوس سيدي بلعباس، الجزائر 2011/2010.
- بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2010.
- تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الإستقلالية والرقابة " الواقع والآفاق " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2015/2014.

- جلطي أعمار، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.
 - راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005.
 - سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006.
 - سكينه عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007.
 - عزوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2007.
 - عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة دراسة مقارنة - بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الشريعة والقانون قسم العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة وهران، 2007/2006.
 - مباركي إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018/2017.
 - مقدودة مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه للطور الثالث، تخصص قانون إداري قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر) 2017/2016.
- ب- مذكرات الماجستير:

- أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر)، 2011/2010.
- أمل يوسف عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين 2017.
- بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع مؤسسات سياسية وإدارية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2011-2010.
- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون البلدي رقم 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2007/2006.
- بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1 2013/2012.
- حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الأزهر، غزة 2014.
- حمادودحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011/2010.
- رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، 2013/2012.
- رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.

- سعيدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق (مع التركيز على ولاية سعيدة) غير منشورة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام القانون الإداري، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلاي اليابس، سيدي بلعباس، 1996/1995.
- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011/2010.
- صالح بكير، الحقوق والحريات في الدستور الجزائري و الشريعة الإسلامية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية أصول الدين، جامعة الجزائر، 2000/1999.
- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر 1 2010/2009.
- عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011.
- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان 2015/2014.
- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة برج باجي مختار، عنابة 2006/2005.
- كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير - رخصة البناء نموذجاً - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، 2012/2001.
- محمد بسيم رشيد أبوحسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري (منشورة) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس، فلسطين 2017.
- محمد بن عبد الله العثمان، تفويض السلطة وأثره على كفاءة الأداء، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية (منشورة)، قسم العلوم الإدارية، 2003.

- مويدي عبد الرحمان، الإلغاء الجزئي للقرار الإداري في الإجتهد القضائي الجزائري والمقارن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2015/2014
- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2015/2014.

رابعا - المقالات العلمية:

- إسماعيل بوقرة، علاء الدين قليل، دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب مخالفة القانون في القرارات التي يصدرها الوالي، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 7، العدد 2، 2018 صفحة من 139 إلى 155.
- بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الإختصاص التنظيمي بين المبدأ والإستثناء في مجال الضبط الإقتصادي، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 3، العدد 3، سبتمبر 2018، صفحة من 193 إلى 214.
- خالد أحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، مجلد 33، عدد 2، 2017، صفحة من 205 إلى 239.
- خضار يمينة، تفويض الإختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية المجلد 2، عدد 1، جامعة باتنة 1، مارس 2015 صفحة من 344 إلى 356.
- دالي سعيد، لوصيف أحمد، إستقلالية الجماعات الإقليمية ، مجلة صوت القانون، المجلد 9 العدد 1، جامعة خميس مليانة ، نوفمبر 2022، صفحة من 1489 إلى 1513.
- سمير عبد الله سماعة، عيب عدم الإختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 42، عدد 2، أوت 2015، صفحة من 791 إلى 779.
- صفاء محمود السويلمين، عبد الرؤوف أحمد الكساسبة، أحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ملحق 01 كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، 2013، صفحة من 1012 إلى 1023.

- عبد العزيز خبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 50، الرباط، 2003.
- عبد المنعم بن أحمد، الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 2، العدد 4، ديسمبر 2017، صفحة من 83 إلى 99.
- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 8، جوان 2005، صفحة 1 إلى 32.
- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، المجلد 3، العدد 1، فيفري 2008، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، صفحة من 9 إلى 28.
- عطا الله تاج، الانحراف في إستعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري دراسة مقارنة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 9، العدد 16، جانفي 2017، صفحة من 13 إلى 22.
- علي عثمان، عيب عدم الإختصاص في إجتهااد القضاء الإداري الجزائري، مجلة آفاق علمية، مجلد 11، عدد 3، جويلية 2019، صفحة من 147 إلى 169.
- قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 7، عدد 1، جويلية 2016، صفحة من 258 إلى 274.
- مبخوتة أحمد، القيمة القانونية للقرارات والتوصيات الصادرة عن الجمعية العامة على ضوء أحكام القانون الدولي المعاصر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر ، مجلد 3، عدد 1، جانفي 2010، صفحة من 115 إلى 130.
- مبخوتة أحمد، الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال و تدابير الضبط الإداري وحماية الحريات و الحقوق الأساسية، مجلة المعيار، المجلد 8، العدد 1، جوان 2017، صفحة من 142 إلى 153.
- محمد رسول العموري، السلطة التقديرية للإدارة والإختصاص المقيد، مجلة جامعة البعث قسم القانون العام، كلية الحقوق بجامعة دمشق، سوريا المجلد 36، العدد 3، 2014.

- محمد صغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، معهد الحقوق، المركز الجامعي العربي التبسي، تبسة (الجزائر)، المجلد 1، العدد 1 مارس 2017، صفحة من 16 إلى 42.
- ولد علي عمار ماسينيسا، رخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، المجلد 8 العدد 1، جوان 2017، صفحة من 163 إلى 170.
- خامسا - المحاضرات:

- ثابتي بوحانة، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، السنة الثالثة حقوق (منشورة) أقيمت على طلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د مولاي طاهر سعيدة الجزائر، 2016/2015.
- حسون محمد علي، محاضرات الضبط الإداري وفق التشريع الجزائري (منشورة)، أقيمت على طلبة السنة ثانية تخصص مؤسسات إدارية ودستورية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة.
- سادسا - المداخلات:

- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، ملتقى دولي خامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية منعقد يومي 3 و 4 ماي 2009، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6.

سابعا - النصوص التشريعية و التنظيمية:

أ - الدساتير:

- دستور 1963، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 64، صادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، الصفحة 888.
- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 94، الصادرة بتاريخ 2 ذوالحجة 1396 الموافق ل 24 نوفمبر 1976، الصفحة 1202.

-المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 9، صادرة بتاريخ 23 رجب 1409 الموافق لـ 01 مارس 1989، الصفحة 234.

- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، الصادرة في 27 رجب 1417 الموافق لـ 8 ديسمبر 1996، الصفحة 6.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، الصفحة 3.

ب - القوانين:

-القانون رقم 89-13، المؤرخ في 5 محرم 1410 الموافق لـ 7 أوت 1989، متضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 32 صادرة في 5 محرم 1410 الموافق لـ 7 أوت 1989، الصفحة 848.

-القانون رقم 89-17، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989 المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989، الصفحة 1421.

- القانون رقم 89-18، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989 تضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج ر، ج د ش عدد 52 صادرة بتاريخ 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989 الصفحة 1422.

- القانون رقم 11-13، المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق لـ 26 يوليو 2011 يعدل ويتم القانون رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 متعلق

قائمة المصادر والمراجع

- بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 43، صادرة بتاريخ 3 رمضان 1432 الموافق ل 3 أوت 2011، الصفحة 7.
- القانون رقم 01-12، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 المتضمن قانون الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 01، الصادرة بتاريخ 20 صفر 1433 الموافق ل 14 يناير 2012، الصفحة 09.
- القانون رقم 04-12، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02 صادرة بتاريخ 21 صفر 1433 الموافق ل 15 يناير 2012، الصفحة 9.
- الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج ر، ج ج د ش، عدد 17، صادرة بتاريخ 26 رجب 1442 الموافق ل 10 مارس 2021، الصفحة 8.
- القانون رقم 10-22، المؤرخ في 9 ذي القعدة 1443 الموافق ل 9 جوان 2022 يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادرة بتاريخ 16 ذي القعدة 1443 الموافق ل 16 جوان 2022، الصفحة 6.
- القانون رقم 08-90، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990، متعلق بالبلدية المتمم ج ر، ج ج د ش، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1410 الموافق ل 11 أبريل 1990، الصفحة 488.
- القانون رقم 09-90، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990، متعلق بالولاية المتمم ج ر، ج ج د ش، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1410 الموافق ل 11 أبريل 1990، الصفحة 504.
- قانون رقم 02-81، المؤرخ في 9 ربيع الثاني 14201 الموافق ل 14 فبراير 1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق ل 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 146، صادرة بتاريخ 12 ربيع الثاني 1389 الموافق ل 17 فبراير 1981، الصفحة 146.
- القانون رقم 09-81، المؤرخ في 2 رمضان 1401 الموافق ل 4 يوليو 1981 يعدل و يتمم الأمر رقم 24-67 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية

- الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 5 رمضان 1401 الموافق لـ 7 جويلية 1981، الصفحة 917.
- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 7 أفريل 1990 متعلق بالبلدية المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15 الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1410 الموافق لـ 11 أفريل 1990، الصفحة 12.
- القانون رقم 90-25، المؤرخ في 1 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 18 نوفمبر 1990 المتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 1 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 18 نوفمبر 1990، الصفحة 1560.
- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 1 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 52 صادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 2 ديسمبر 1990، الصفحة 1652.
- القانون رقم 90-30، المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ لفاتح من ديسمبر 1990، متضمن الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 2 ديسمبر 1990، الصفحة 1661.
- قانون رقم 91-19، المؤرخ في 25 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 2 ديسمبر 1991 يعدل ويتم القانون رقم 89-28، يتعلق بالإجتماعات و المظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 62، صادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى 1412 الموافق لـ 4 ديسمبر 1991، الصفحة 163.
- القانون رقم 01-13، المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1422 الموافق لـ 7 غشت 2001، يتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 44، صادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1422 الموافق لـ 8 غشت 2001، الصفحة 4.
- القانون رقم 01-14، المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1422 الموافق لـ 19 غشت 2001 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17-05 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1438 الموافق لـ 16 فيفري 2017، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية

- لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، صادرة بتاريخ 29 جمادى الأولى 1422 الموافق لـ 19 غشت 2001، الصفحة 4.
- قانون رقم 04-07، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1425 الموافق لـ 14 غشت 2004 المتعلق بالصيد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 51 الصادرة بتاريخ 28 جمادى الثانية 1425 الموافق لـ 15 غشت 2004، الصفحة 7.
- قانون رقم 05-10، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426 الموافق لـ 20 جوان 2005 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 19 جمادى الأول 1426 الموافق لـ 26 جوان 2005، الصفحة 17.
- قانون رقم 07-05، المؤرخ في 25 ربيع الثاني 1428 الموافق لـ 13 مايو 2007 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 31 صادرة بتاريخ 25 ربيع الثاني 1428 الموافق لـ 13 مايو 2007، الصفحة 3.
- قانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 21، صادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني 1429 الموافق لـ 23 أبريل 2008، الصفحة 2.
- القانون رقم 08-15، المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق لـ 20 يوليو 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 44، صادرة بتاريخ أول شعبان 1429 الموافق لـ 3 غشت 2008، الصفحة 19.
- قانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان 1432 الموافق لـ 03 جويلية 2011، الصفحة 04.
- القانون رقم 12-03، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 01، صادرة بتاريخ 14 جانفي 2012، الصفحة 46.

- القانون رقم 05-12، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02، صادرة بتاريخ 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012، الصفحة 21.
- القانون رقم 06-12، المؤرخ في 12 صفر 1433 الموافق لـ 12 جانفي 2012 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02، صادرة بتاريخ 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012، الصفحة 33.
- القانون رقم 08-14، المؤرخ في 13 شوال 1435 الموافق لـ 9 غشت 2014 يعدل ويتمم الأمر رقم 20-70، المؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق لـ 19 فيفري 1970، يتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، صادرة بتاريخ 24 شوال 1435 الموافق لـ 20 أوت 2014، الصفحة 3.
- القانون رقم 11-18، المؤرخ في 18 شوال 1439 الموافق لـ 2 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، صادرة بتاريخ 16 ذوالقعدة 1439 الموافق لـ 29 يوليو 2018، الصفحة 3.
- القانون رقم 13-22، المؤرخ في 13 ذي الحجة 1443 الموافق لـ 12 يوليو 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 09-08 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48، صادرة بتاريخ 18 ذوالحجة 1443 الموافق لـ 17 يوليو 2022، الصفحة 3.
- القانون رقم 22-22، المؤرخ في 24 جمادى الأولى 1444 الموافق لـ 18 ديسمبر 2022، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 85، صادرة بتاريخ 25 جمادى الأولى 1444 الموافق لـ 19 ديسمبر 2022، الصفحة 4.

ج- الأوامر:

- الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية ماعدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 2، 1963، الصفحة 18.
- الأمر رقم 66-102، المؤرخ في 15 محرم 1386 الموافق لـ 6 ماي 1966، يتضمن انتقال أملاك شاغرة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 36 صادرة بتاريخ 15 محرم 1386 الموافق لـ 6 ماي 1966، الصفحة 421.
- الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966 المعدل والمتمم بالقانون رقم 21-14 المؤرخ في 23 جمادى الأولى 1443 الموافق لـ 28 ديسمبر 2021 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 48 الصادرة بتاريخ 20 صفر 1386 الموافق لت 10 يونيو 1966، الصفحة 622.
- الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 21 صفر 1386 الموافق لـ 11 يونيو 1966، الصفحة 702.
- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق لـ 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6 الصادرة بتاريخ 7 شوال 1386 الموافق لـ 18 يناير 1967، الصفحة 90.
- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 7 ربيع الأول 1388 الموافق لـ 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 44، صادرة بتاريخ 7 ربيع الأول 1388 الموافق لـ 23 ماي 1969، الصفحة 517.
- الأمر رقم 70-20، المؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق لـ 19 فبراير 1970، يتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 21 ذو الحجة 1389 الموافق لـ 27 فبراير 1970، الصفحة 274.

- الأمر رقم 75-78، المؤرخ في 12 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 15 ديسمبر 1975 متعلق بالجنازات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 103 صادرة بتاريخ 23 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 26 ديسمبر 1975، الصفحة 1406.
- الأمر رقم 75-79، المؤرخ في 12 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 15 ديسمبر 1975 متعلق بدفن الموتى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 103 صادرة بتاريخ 23 ذي الحجة 1395 الموافق لـ 26 ديسمبر 1975، الصفحة 1406.
- الأمر رقم 97-07، المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 1997/3/6 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 12، الصادرة بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق لـ 1997/3/6، الصفحة 03.
- الأمر رقم 97-09، المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن قانون عضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 12، صادرة بتاريخ 06 مارس 1997، الصفحة 30.
- الأمر رقم 04-01، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1424 الموافق لـ 07 فيفري 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، الصادرة بتاريخ 11 فيفري 2004، الصفحة 21.
- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 16 جويلية 2006، الصفحة 3.
- الأمر رقم 20-01، المؤرخ في 9 ذي الحجة 1441 الموافق لـ 30 يوليو 2020 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 09 ذي الحجة 1441 الموافق لـ 30 يوليو 2020، الصفحة 4.

د - المراسيم الرئاسية والتنفيذية:

- المرسوم رقم 68-422، المؤرخ في 28 ربيع الثاني 1388 الموافق لـ 24 يوليو 1968 المتضمن سلطات عامل عمالة الأوراس وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 62، الصفحة 1334.

- المرسوم رقم 68-592، المؤرخ في 02 شعبان 1388 الموافق لـ 24 أكتوبر 1968 المتضمن سلطات عامل عمالة تيزي وزو وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 59، الصفحة 1765.

- المرسوم رقم 76-34، المؤرخ في 20 صفر 1396 الموافق لـ 20 فيفري 1976، يتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 11 ربيع أول 1396 الموافق لـ 12 مارس 1976 الصفحة 287.

- المرسوم رقم 81-10، المؤرخ في 09 رمضان 1401 الموافق لـ 11 يوليو 1981 يتعلق بشروط تشغيل الرعايا الأجانب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 12 رمضان 1401 الموافق لـ 14 يوليو 1981 الصفحة 964.

- المرسوم رقم 81-157، المؤرخ في 16 رمضان 1401 الموافق لـ 18 جويلية 1981 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 29، صادرة بتاريخ 19 رمضان 1401 الموافق لـ 21 جويلية 1981، الصفحة 983.

- المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 12 ذي الحجة 1401 الموافق لـ 10 أكتوبر 1981 متعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41 صادرة بتاريخ 15 ذوالحجة 1401 الموافق لـ 13 أكتوبر 1981، الصفحة 1422.

- المرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق لـ 28 مايو 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية، عدد 22، صادرة بتاريخ 18 شعبان 1403 الموافق لـ 31 مايو 1983 الصفحة 1535.

- المرسوم رقم 87-146، المؤرخ في 4 ذي القعدة 1407 الموافق لـ 30 جوان 1987 متضمن إنشاء مكاتب لحفظ البلدية والصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 5 ذي القعدة 1407 الموافق لـ 1 جويلية 1987 الصفحة 1048.

- المرسوم الرئاسي رقم 81-82، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1401 الموافق لـ 02 ماي 1981، يتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 18، صادرة بتاريخ 01 رجب 1401 الموافق لـ 05 ماي 1981، الصفحة 536.

- المرسوم الرئاسي رقم 82-31، المؤرخ بتاريخ 27 ربيع الأول 1402 الموافق لـ 23 يناير 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، صادرة بتاريخ 01 ربيع الثاني الموافق لـ 26 يناير 1982، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 04، الصفحة 147.

- المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 21 ذي القعدة 1411 الموافق لـ 4 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 29، الصادرة بتاريخ 29 ذو القعدة 1411 الموافق لـ 12 يونيو 1991 الصفحة 1087.

- المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992 متضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 10، صادرة بتاريخ 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992 الصفحة 285.

- المرسوم الرئاسي 97-275، المؤرخ 18 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 23 يوليو 1997 متضمن استدعاء الهيئة الناجبة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 27 يوليو 1997، الصفحة 03.

- المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ بتاريخ 17 رجب 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، تعين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999، الصفحة 03.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-231، المؤرخ في 23 ربيع الثاني 1423 الموافق لـ 4 يوليو 2002، متضمن إستدعاء الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 47 صادرة بتاريخ 29 ربيع الثاني 1423 الموافق لـ 10 يوليو 2002، الصفحة 05.
- المرسوم الرئاسي رقم 07-257، المؤرخ في 17 شعبان 1428 الموافق لـ 30 أوت 2007، متضمن إستدعاء الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53 صادرة بتاريخ 20 شعبان 1428 الموافق لـ 02 سبتمبر 2007، الصفحة 04.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 6 ذي الحجة 1436 الموافق لـ 20 سبتمبر 2015، الصفحة 3.
- المرسوم التنفيذي رقم 89-225، المؤرخ في 7 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 5 ديسمبر 1989، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة بتاريخ 8 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 6 ديسمبر 1989، الصفحة 1399.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 1 رمضان 1410 الموافق لـ 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 13، الصادرة بتاريخ 2 رمضان 1410 الموافق لـ 28 مارس 1990، الصفحة 443.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ بتاريخ 03 محرم 1411 الموافق لـ 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 31، الصادرة في 6 محرم 1411 الموافق لـ 28 جويلية 1990، الصفحة 1035.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-142، المؤرخ في شوال 1412 الموافق لـ 11 أفريل 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27، الصادرة بتاريخ 9 شوال 1412 الموافق لـ 12 أفريل 1992، الصفحة 797.

- المرسوم التنفيذي رقم 93-207، المؤرخ في 6 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 22 سبتمبر 1993، المتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفية عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، الصادرة بتاريخ 10 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 26 سبتمبر 1993، الصفحة 9.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق لـ 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48، صادرة بتاريخ 18 صفر 1415 الموافق لـ 27 جويلية 1994، الصفحة 5.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-363، المؤرخ في 18 جمادى الثانية 1416 الموافق لـ 11 نوفمبر 1995، يحدد كفاءات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية والمنتجات الآتية من أصل حيواني المخصصة للإستهلاك البشري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 68، الصادرة بتاريخ 19 جمادى الثانية 1416 الموافق لـ 12 نوفمبر 1995، الصفحة 23.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-265، المؤرخ في 18 ربيع الأول 1417 الموافق لـ 3 غشت 1966، يتعلق بإنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، صادرة بتاريخ 22 ربيع الأول 1417 الموافق لـ 7 أوت 1996، الصفحة 5.

- المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المؤرخ في 15 شوال 1425 الموافق لـ 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 15 شوال 1425 الموافق لـ 28 نوفمبر 2004 الصفحة 6.

- المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المؤرخ في 22 شوال 1432 الموافق لـ 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 30 شوال 1432 الموافق لـ 28 سبتمبر 2011، الصفحة 3.

- المرسوم التنفيذي رقم 11-376، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1432 الموافق لـ 12 نوفمبر 2011، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-381، المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 62، صادرة بتاريخ 24 ذوالحجة 1432 الموافق لـ 20 نوفمبر 2011، الصفحة 5.

- المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 2 صفر 1436 الموافق لـ 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 69، صادرة بتاريخ 5 صفر 1434 الموافق لـ 19 ديسمبر 2012، الصفحة 14.

- المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 5 جمادى الأولى 1434 الموافق لـ 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 5 جمادى الأولى 1434 الموافق لـ 17 مارس 2013، الصفحة 9.

- المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المؤرخ في 9 شعبان 1434 الموافق لـ 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 شعبان 1434 الموافق لـ 23 يونيو 2013، الصفحة 11.

- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1436 الموافق لـ 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 7، الصادرة في 22 ربيع الثاني 1436 الموافق لـ 2015/2/12، الصفحة 4.

- المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ربيع الأول 1438 الموافق لـ 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 73، الصادرة في 15 ربيع الأول 1438 الموافق لـ 15 ديسمبر 2016، الصفحة 3.

- المرسوم التنفيذي رقم 17-322، المؤرخ في 13 صفر 1439 الموافق لـ 2 نوفمبر 2017 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، ج ج د ش، عدد 66، صادرة بتاريخ 23 صفر 1439 الموافق لـ 12 نوفمبر 2017، صفحة 12.

- المرسوم التنفيذي رقم 22-54، المؤرخ في 1 رجب 1443 الموافق لـ 2 فيفري 2022 يتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية، يحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 9، صادرة بتاريخ 2 رجب 1443 الموافق لـ 3 فيفري 2022، الصفحة 4.

- المرسوم التنفيذي رقم 23-63، المؤرخ في 14 رجب 1444 الموافق لـ 5 فبراير 2023، يتضمن تعديل المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الامين العام بالبلدية، ج ر، ج ج د ش، عدد 7، الصادرة بتاريخ 14 رجب 1444 الموافق لـ 5 فبراير 2023، الصفحة 6.

هـ-القرارات الوزارية:

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 صفر 1424 الموافق لـ 5 أبريل 2003 يحدد شروط التنازل عن العقارات المبنية أوغير المبنية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والمخصصة لإنجاز عمليات تعمير أوبناء الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 35 الصادرة بتاريخ 23 ربيع الأول 1424 الموافق لـ 25 مايو 2003، الصفحة 14.

- القرار المؤرخ في 23 ذي القعدة 1422 الموافق لـ 6 فيفري 2002، يتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 17، الصادرة بتاريخ 22 ذوالحجة 1422 الموافق لـ 6 مارس 2002، الصفحة 30.

ثامنا - المواقع الإلكترونية:

www.constituteproject.org

2- باللغة الفرنسية:

1- les ouvrages :

- Bertand Faure, droit des collectivités territoriale, 1^{er} édition, dalloz, paris, 2009
- Chapuisat Louis-Jarom, La Nation d'affaires locales en droit Français, Dalloz, paris,1972,p 446.
- Didier Truchet, Droit Administratif, 6^{ème} édition, presse universitaire paris, France, septembre 2016.
- Emmanuel Vital-Durant, Les collectivités territoriales en France, 9^{ème} édition, Dupli-print, France, 2014.
- Jacque Moreau, Administration régionale, département et municipale, 12 édition, Dalloz, paris, 1999.
- Jean Claude Douence, La Commune, édition Dalloz, paris, 1994.
- Laurent Touvet / Jacques Ferstembert /Cornet Claire , édition dalloz, paris, 1999.
- Mostapha Fikri, La Police Administrative, espace Art et Culture, annaba, 2009.

2- Textes Juridiques :

- Ordonnance n°62-16, du 9 aout 1962, instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures

administratives et financières, J.O.E.A, n° 7, délivrée le 21 aout 1962 , page 66 .

-Ordonnance N° 62-20, du 24 aout 1962, concernant la protection et la gestion des biens vacants, J.O.E.A, n°12, délivrée le 07 septembre 1962, page 138.

- Décret n° 63-484, du 23 septembre 1963, relatif a la gestion de certaines dépense d'équipement public dans les « département pilotes », J.O.E.A, n° 98, délivrée le 31 décembre 1963, p 1351.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
	إهداء.
	تشكرات.
	قائمة المختصرات.
أ-ل	المقدمة .
	الباب الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر.
	الفصل الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بالوجود القانوني
6	المبحث الأول: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر وفقا للقانون
6	المطلب الأول: التطور التاريخي للبلدية في الجزائر
7	الفرع الأول: البلدية خلال الفترة الممتدة ما بين 1962 إلى 1981
8	أولا: البلدية خلال الفترة الممتدة ما بين 1962 إلى 1967
10	ثانيا: البلدية خلال الفترة الممتدة ما بين 1967 إلى 1981
13	الفرع الثاني: البلدية من فترة 1989 إلى يومنا الحالي
16	المطلب الثاني: التطور التاريخي للولاية في الجزائر
16	الفرع الأول: الولاية خلال الفترة ما بين 1962 إلى 1969
17	أولا: السعي لتحقيق تمثيل شعبي
19	ثانيا: تعزيز سلطات المحافظين
22	الفرع الثاني: الولاية خلال الفترة ما بين 1969 إلى 1990
24	أولا: الوالي
25	ثانيا: المجلس التنفيذي الولائي
30	ثالثا: الدائرة كتنظيم لا تركيزي
32	المبحث الثاني: مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية المرتبطة بإختيار أعضائها
33	المطلب الأول: إنتخاب المجالس المحلية البلدية كضمان لإستقلاليتها في الجزائر
33	الفرع الأول: إنتخاب المجلس الشعبي البلدي

36	أولاً: نظام سير أعمال المجلس الشعبي البلدي
37	ثانياً: لجان المجلس الشعبي البلدي
41	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
42	أولاً: كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي
44	ثانياً: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي
46	ثالثاً: الوضعية القانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي
48	رابعاً: الوضعية القانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي إتجاه الوالي
48	الفرع الثالث: الأمين العام
49	أولاً: تعيين الأمين العام
49	ثانياً: صلاحيات الأمين العام
51	المطلب الثاني: إنتخاب المجالس المحلية الولائية في الجزائر كضمان لإستقلاليته
53	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي كجهاز لا مركزي
54	أولاً: نظام إنتخاب المجلس الشعبي الولائي
55	ثانياً: رئيس المجلس الشعبي الولائي
56	ثالثاً: إدارة المجلس الشعبي الولائي
60	الفرع الثاني: دورات المجلس الشعبي الولائي ومداولاته
الفصل الثاني: تطبيقات الإستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر	
65	المبحث الأول: الإختصاص كمظهر من مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية
65	المطلب الأول: مفهوم الإختصاص كآلية لضمان إستقلالية الجماعات الإقليمية
66	الفرع الأول: تعريف الإختصاص
67	الفرع الثاني: عناصر الإختصاص
67	أولاً: العنصر الشخصي للإختصاص
68	ثانياً: العنصر الموضوعي للإختصاص
72	ثالثاً: العنصر الزماني للإختصاص

73	رابعا: العنصر المكاني للإختصاص
75	المطلب الثاني: مصادر الإختصاص كضمان لإستقلالية الجماعات الإقليمية وصوره
75	الفرع الأول: مصادر الإختصاص
75	أولا : المصادر المكتوبة (المباشرة) لعنصر الإختصاص
82	ثانيا: المصادر غير المكتوبة (غير المباشرة) للإختصاص
90	الفرع الثاني: صور الإختصاص
91	أولا: الإختصاص المقيد والإختصاص التقديري
93	ثانيا: الإختصاص المنفرد أوالمستقل والإختصاص المشترك
94	المبحث الثاني: مظاهر ممارسة الجماعات الإقليمية لحقها في إصدار القرارات التنظيمية
95	المطلب الأول: مفهوم القرار التنظيمي للجماعات الإقليمية
95	الفرع الأول: تعريف القرار التنظيمي
97	الفرع الثاني: تمييز القرارات الإدارية التنظيمية عن القرارات الإدارية الفردية
98	أولا: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث الحجية
98	ثانيا: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث طرق الطعن وإجراءاته
98	ثالثا: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث مجال التطبيق أو المخاطب بالقرار الإداري
104	رابعا: تمييز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية من حيث سلطة التعديل
105	المطلب الثاني: أنواع القرارات التنظيمية الصادرة عن الجماعات الإقليمية
106	الفرع الأول: تعريف اللوائح الضبطية (لوائح البوليس)
108	الفرع الثاني: أنواع اللوائح الضبطية الصادرة عن الجماعات الإقليمية
108	أولا: الترخيص
109	ثانيا: الإخطار
111	ثالثا: الحظر أو المنع
113	رابعا: تنظيم النشاط

الباب الثاني: آليات الرقابة الممارسة على الإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية في الجزائر	
الفصل الأول: تطبيقات الإستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية المرتبطة بممارسة إختصاصاتها التنظيمية.	
120	المبحث الأول: القرارات التنظيمية للهيئة التنفيذية البلدية
120	المطلب الأول: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة
121	الفرع الأول: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للمدينة.
122	أولا: الإختصاص الموضوعي لرئيس المجلس الشعبي البلدي
122	ثانيا: الإختصاص المحلي أو الإقليمي لرئيس المجلس الشعبي البلدي
123	الفرع الثاني: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للشرطة القضائية
125	الفرع الثالث: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري
125	أولا: مضمون وأغراض الضبط الإداري
130	ثانيا: وسائل ممارسة الضبط الإداري
132	الفرع الرابع: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة محلية
134	المطلب الثاني: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية
135	الفرع الأول: الوسائل القانونية والإدارية والبشرية
135	أولا: القرارات الإدارية الصادرة بإرادة منفردة
138	ثانيا: تنفيذ قرارات البلدية
138	ثالثا: العمل الإداري
141	الفرع الثاني: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في

الفهرس

	مجال البناء والعمران
141	أولاً: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير
143	ثانياً: القرارات التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء
152	ثالثاً: مراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي لقطاع العمران
155	الفرع الرابع: القرارات التنظيمية لرئيس البلدية للمحافظة على أملاك البلدية
159	المبحث الثاني: القرارات التنظيمية للجهاز المعين بالولاية
160	المطلب الأول: القرارات التنظيمية للجهاز المعين بالولاية بصفته ممثلاً لها
161	الفرع الأول: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي
161	أولاً: في مجال التنفيذ
162	ثانياً: في مجال الإعلام
163	الفرع الثاني: في مجال تمثيل الولاية
163	أولاً: تمثيل الولاية أمام القضاء
163	ثانياً: تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية
164	الفرع الثالث: الوسائل المالية للوالي
168	المطلب الثاني: القرارات التنظيمية للجهاز المعين بالولاية بصفته ممثلاً للدولة
168	الفرع الأول: إختصاصات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ
168	أولاً: في مجال التمثيل
170	ثانياً: في مجال التنفيذ
170	الفرع الثاني: القرارات التنظيمية للوالي المتعلقة بالضبط الإداري
173	أولاً: القرارات التنظيمية للوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية
176	ثانياً: القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية
177	الفرع الثالث: القرارات التنظيمية للوالي في مجال الضبطية القضائية
180	الفرع الرابع: الإزدواجية الوظيفية للوالي
180	أولاً: دور الوالي سياسياً

181	ثانيا: دور الوالي إداريا
	الفصل الثاني: نطاق تطبيق الإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية والرقابة الممارسة عليه
187	المبحث الأول: حدود ممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي
189	المطلب الأول: إلتزام الجماعات الإقليمية بمبدأ المشروعية وبقاعدة تخصيص الأهداف
189	الفرع الأول: إلتزام الجماعات الإقليمية بمبدأ المشروعية
193	الفرع الثاني: إلتزام الجماعات الإقليمية بقاعدة تخصيص الأهداف
196	المطلب الثاني: حدود ناجمة عن فكرة حرية الجماعات الإقليمية في ممارسة الإختصاص التنظيمي
196	الفرع الأول: تفاوت صلاحية الضبط بتفاوت درجات الحرية وعدم جواز المنع المطلق لها.
196	أولا: تفاوت صلاحية الضبط بتفاوت درجات الحرية
197	ثانيا: عدم جواز المنع المطلق للحرية (عدم المشروعية المطلقة للحرية)
197	الفرع الثاني: إختلاف أساليب الضبط بإختلاف ظروف المكان والزمان
198	الفرع الثالث: شروط التدبير الضبطي بإعتبارها قيودا واردة على سلطة الضبط
198	أولا: أن يكون التدبير الضبطي ضروريا ومتناسبا مع جسامة الإخلال بالنظام العام
199	ثانيا: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام
200	ثالثا: أن يكون التدبير الضبطي عاما محققا لمبدأ المساواة
200	رابعا: التدبير الضبطي والظروف الإستثنائية
203	المبحث الثاني: آليات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في ممارسة الإختصاص التنظيمي
204	المطلب الأول: آليات الرقابة الممارسة على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية
204	الفرع الأول: آلية التصديق والتصريح المسبق على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية.
204	أولا: آلية التصديق على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية

207	ثانيا: آلية التصريح المسبق على القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية
208	الفرع الثاني: آلية الحلول وإلغاء القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية
208	أولا: آلية إلغاء القرارات التنظيمية للجماعات الإقليمية
214	ثانيا: آلية الحلول عن الجماعات الإقليمية في ممارسة الاختصاص التنظيمي
219	المطلب الثاني: النظام القانوني للطعن القضائي ضد قرارات السلطة الوصية كوسيلة لضمان إستقلالية الجماعات الإقليمية
220	الفرع الأول: الشروط الشكلية لدعوى إلغاء قرار السلطة الوصية المتعلق برفض التصديق على القرار التنظيمي أو بطلانها أمام القضاء
220	أولا: أن يكون موضوع دعوى الإلغاء قرارا إداريا
222	ثانيا: تقديم الطعن من طرف من له مصلحة وصفة
223	ثالثا: رفع الطعن القضائي أمام الجهة المختصة
225	رابعا: رفع الطعن القضائي في الميعاد المقرر قانونا
226	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء
226	أولا: عدم المشروعية الخارجية لقرار السلطة الوصية
235	ثانيا: عدم المشروعية الداخلية لقرار السلطة الوصية
246	الخاتمة
255	قائمة المصادر والمراجع
282	الفهرس

"إستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة الإختصاص التنظيمي -دراسة مقارنة"

الملخص:

تبنت الجزائر منذ الإستقلال نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على ركيزة أساسية تتمثل في إستقلالية الجماعات الإقليمية وهذا لن يتأتى إلا بمجموعة من المظاهر المتعلقة بالوجود القانوني وبإختيار أعضائها إضافة إلى مظاهر أخرى تتعلق بممارسة إختصاصات محددة بموجب القانون. وعلى الرغم من تعدد المؤلفات التي تطرقت إلى موضوع الإدارة المحلية في الجزائر، فإن القلة منها من تناولت عنصر الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية وآلية الرقابة عليها وتكاد تنعدم من تطرقت إلى ممارسة الجماعات الإقليمية للإختصاص التنظيمي ومدى حجم ممارسته، بالرغم من أهمية الموضوع، ذلك لأن نجاح نظام اللامركزية الإدارية مرهون بالدرجة الأولى بضرورة إقامة توازن بين الإستقلالية والرقابة، لذلك فقد جاءت هذه الدراسة لتبين أهمية الموضوع من جهة ومن جهة أخرى إنطلاقة لبحوث أخرى ذات الصلة. ولقد حاولنا من خلال هذه الدراسة قدر المستطاع الوقوف على موقف المشرع الجزائري من مسألة ممارسة الإختصاص التنظيمي للجماعات الإقليمية وبين الرقابة من خلال التطرق إلى آلياتها وحدودها حتى يتسنى لنا تحديد حجم الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية.

كلمات مفتاحية: الجماعات الإقليمية، الإستقلالية، الإختصاص التنظيمي، الرقابة.