

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



المهيات التنفيذية للجامعات
المحلية المنتخبة

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ :
أ/ دنش رياض

إعداد الطالبة :
كسعي ريم

الموسم الجامعي : 2012/2011

ثالثاً: الكتب :

- 1- العربي السعودي محمد، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية والبلدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 2- بدوي ثروت، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، 2002.
- 3- بسيوني حسن السيد، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في فرنسا، مصر، الجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص128.
- 4- بعلي محمد الصغير:
 - ❁ قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009.
 - ❁ القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
 - ❁ المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
 - ❁ الوسيط في المنازعات الإدارية، دار دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 5- بن الشيخ لحسين آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، طبعة 2004.
- 6- بن الشيخ لحسين آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة، الجزائر، طبعة 2003.
- 7- بوضياف عمار :
 - ❁ الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
 - ❁ التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
 - ❁ دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 8- بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة المحلية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 9- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 10- جعفر محمد أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978.

- 11- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 12- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، لبنان، 1981.
- 13- خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم وإختصاص القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية ،. 2005
- 14- دمدم كمال ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباط للشرطة القضائية، دار هومة، الجزائر،. 2004
- 15- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة ، 1976.
- 16- شيهوب مسعود:
- ✿ أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- ✿ المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، نظرية الاختصاص، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2009.
- 17- صدوق عمر ،دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، 1988 .
- 18- صروخ مليكة، قانون إداري، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة ،مطبعة النجاح الجديد ،الدار البيضاء،المغرب،2010.
- 19- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية المقارنة، دار الخلدونية، الجزائر،2007.
- 20- عبد العليم عبد المجيد، إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دون طبعة، دون سنة نشر .
- 21- علاء الدين عشي:
- ✿ والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2006.
- ✿ مدخل القانون الإداري ،التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر،. 2010

22- عوابدي عمار :

✿ مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

✿ النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

✿ دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000.

✿ القانون الإداري، النشاط إداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000.

23- فريجة حسين ، شرح القانون الإداري الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009.

24- قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري، الجزائر ، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.

25- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري ، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2001.

26- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.

رابعاً : الأبحاث والمقالات

✿ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق بجامعة بسكرة، العدد 6، أبريل 2010.

✿ عتيقة بلجبل ، فعالية الرقابة الادارية على أعمال الإدارة المحلية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.

✿ أحمد هنية ، عيوب القرار الإداري - حالات تجاوز السلطة ، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر العدد الخامس 2008.

✿ يعيش تمام أمال، حاحة عبد العالي. التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء و قضاء التعويض مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر، مارس 2006

شكر وعرفان

الحمد لله الذي أمطر علينا من وابل فضله فيسّر لنا السبل ووفّقنا
إلى بلوغ المقصد.

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات و الشكر لله الذي أمانني على
إتمام هذا العمل

وبعده عزّ وجل الشكر الأول لأستاذي ومشرفي "د.نش رياض" الذي كان
لي المرشد في هذا الطريق و ما بذله من جهد في النصع والتوجيه
والمتابعة.

كما أتقدم بالشكر الخالص إلى إدارة الحقوق وكافة الأساتذة على
التسهيلات التي قدمت لنا من خلال هذا المشوار الجامعي .
والى كل شخص ساعد من قريب أو بعيد في إتمام هذا العمل.

الخاتمة

إن المقصود بالهيئات التنفيذية لدى الجماعات المحلية، جهاز التنفيذ على مستوى المجالس المنتخبة الولائية والبلدية.

والذي يعنى بتنفيذ المداولات التي يتم مناقشتها في المجالس المحلية وترجمتها إلى برامج ونشاطات تنموية منفذة على أرض الواقع وهذا من خلال الإشراف على مختلف أجهزة التنفيذ ووضع هذا المشاريع هذه المشاريع في متناول أجهزة الرقابة والإشراف. وتختلف الهيئة التنفيذية من مجلس لآخر.

فالهيئة التنفيذية البلدية مكونة من رئيس مجلس الشعبي البلدي رئيسا ونوابه المتراوح عددهم ما بين 2 إلى 6 حسب عدد المقاعد في المجلس. والملاحظ أن تشكيلة الهيئة التنفيذية كلها منتخبة، وتتولى هذه الهيئة صلاحيات متعلقة أساسا في تنفيذ المداولات المأخوذة في المجلس والمصادق عليها بهدف النهوض بالتنمية في إقليم البلدية كونها تتمتع بصلاحيات واسعة حولها لها القانون و هذا من أجل تحقيق الأهداف الإجتماعية والإقتصادية، التي تصبوا إليها الدولة على المستوى الكلي من خلال البدء بالمستوى المحلي أولا، فهي تعتبر كجهاز لتكثيف تطلعات المجتمع على المستوى المحلي و برنامج الدولة على المستوى الكلي. ويخضعون في ذلك لرقابة السلطة الأعلى منها.

وتختلف فكرة الرقابة وتتنوع إن صح التعبير، فهناك الرقابة الإدارية الممارسة من طرف السلطة المركزية، بهدف حماية المشروعات وضمان سلامة سائر الأعمال وتطابقها مع دستور الدولة ونظامها، بحكم منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي والمقسمة لرقابة وصائية بناء على مبادئ اللامركزية والممارسة عليه من طرف رئيسه وهو الوالي والمتمثلة أساسا في الرقابة على أعماله كالتصديق بنوعيه الصريح والضمني، وكذا الإلغاء والسحب لقراراته والسلطة الأخطر والمتمثلة في الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، ثم الرقابة على شخصه بحيث تتم باليتين مهمتين وهما الإيقاف والإقصاء وتجدر الإشارة لأن المشرع قد حذف الآلية الثالثة وهي الإقالة في حالة إكتشاف العضو في حالة تنافي لأنه قد تدارك هذا العنصر في قانون الإنتخاب الجديد.

وكذا الرقابة الرئاسية التي تمارس عليه في حالة تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة وتتم أيضا من طرف الوالي الذي يعتبر رئيسه الإداري المباشر والذي يمارس فيها الوالي

مجموعة من الصلاحيات في مواجهة مرؤوسه الذي يتبعه برابطة التبعية الخضوع متمثلة في سلطة الوالي بتوجيه الأوامر بما فيها من آراء القاضية بمدى خضوع واجب الطاعة من طرف المرؤوس لرئيسه، وسلطة الرقابة والتعديل متمثلة في سلطة الوالي في المصادقة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي أو تعديل أعماله أو إلغائه أو سحبها أو الحل محلها في بعض الحالات المقررة في قانون البلدية .

أما النوع الثاني من الرقابة فهي الرقابة الخارجية من قبل سلطة مستقلة وهي القضاء التي تمارس الرقابة على مشروعية قرارات هذه الهيئة عن طريق تحريك دعاوى من طرف من لهم الصفة والمصلحة في ذلك، وبالضبط رقابة القضاء الإداري المتخصص بهذا النوع بموجب المعيار العضوي المكرس في الجزائر طبقا لنصوص قانونية كقانون الإجراءات المدنية والإدارية، والقانون المتعلق بالمحاكم الإدارية، وقانون مجلس الدولة مع تحديد نوع الدعوى وهي دعوى الإلغاء لهذه القرارات رغم وجود دعاوى أخرى مثل التعويض وفحص مشروعية القرارات. وبالنسبة للهيئة التنفيذية الولائية الموجودة على مستوى المجلس الشعبي الولائي أو كما تناولها المرسوم 215/94 بمجلس الولاية وعلى عكس البلدية فتشكيلة هذه الهيئة من المعينين بدءا من رئيسها وهو الوالي وباقي أعضاء الهيئة وهم مديرو المصالح الخارجية لمختلف الوزارات الموجودين على مستوى الولاية .

وتتولى هذه الهيئة دورها مهام تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والعمل على تنمية الولاية وتخضع للرقابة الإدارية الممارسة من طرف السلطة المركزية، بحكم منصب الوالي المتميز يتضح أن المشرع الجزائري و في مقابل الاستقلال الذي منحه لهذه الهيئات الموجودة على مستوى للجماعات المحلية، قد أخضعها إلى مختلف أنواع الرقابة ، فتخضع لرقابة إدارية وصائية يمارسها أساسا ممثلو السلطة المركزية، تحت عنوان الرقابة الوصائية لكل وزير ممثلا لوزارته التي يتفرع عنها مديرية على مستوى الولاية ولوزير الداخلية بالدرجة الأولى وهذا في إطار مبادئ اللامركزية، إضافة إلى تلك الرقابة التي تنصب على هذه الهيئات وأعمالها وأشخاص ممثليها والتي تمارسها السلطة المركزية على مستوى الجماعات المحلية تحت اسم السلطة الرئاسية التي يخضع بموجبها الوالي للسلطة المركزية وبالضبط لوزير الداخلية بحيث يمارس عليه أنواع الرقابة الممارسة على المعينين .

إضافة إلى الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم الإدارية المختصة ، من خلال الدعوى التي يرفعها أصحاب المصلحة والصفة ، والتي تهدف إلى إلغاء قرارات الصادرة عن الجماعات

المحلية أو تفسيرها أو فحص مشروعيتها ، أو إلى تعويض عن الإضرار التي تسببها للأفراد والتي تكون ملزمة على التعويض عن الأضرار التي سببتها هذه الهيئة.

ومن هنا يمكننا القول إلى أنه ومن خلال دراستنا يظهر لنا انه على الرغم من منح الهيئات التنفيذية نوع من الاستقلال إلا انه في المقابل فرض على ذلك رقابة مشددة اقتضتها الضرورة. لكن وبالنظر إلى العلاقة بين هذه الهيئات والسلطات المركزية من منطلق التكامل والتعاون المفترض بين هذه الهيئات، فانه يتضح أن اللامركزية الإدارية لا تقوم إلا بوجود إدارة مركزية وتحت رقابتها، وهذه العلاقة لا تكون إلا من خلال آليات الرقابة الإدارية على أشخاص وأعمال وهذه الهيئات.

ما يدعم هذا الطرح هو كون الاستقلال المحلي مجرد وسيلة وليس غاية، أي انه وسيلة لتسيير وتقاسم الأعباء والأداء الحسن للمصلحة العامة، وخير دليل هو الصلاحيات الواسعة للوالي وهو ممثل للدولة في مركز الهيمنة تجاه المجالس الشعبية المنتخبة بدءا بالرقابة التي يمارسها على أعضاءها والتي تصل لحد ممارسة السلطة الرئاسية على رؤسائها وإنهاءا بالرقابة التي يفرضها على الحياة الإدارية من خلال الرقابة المشددة على أعمالها. رغم أن المشرع قد خص المجلس الشعبي الولائي ببعض الصلاحيات من وجوب تقديم الوالي لتقارير مفصلة أمام المجلس عند كل دورة عادية، لكن من جهة هذا يعكس أن الرقابة الممارسة من المجلس محدودة جدا مقارنة مع الصلاحيات الواسعة للوالي، بحيث لا يستطيع المجلس مراقبته إلا ما يريد الوالي إظهاره وبيانه للمجلس مما يعكس النفوذ الواسع وهيمنة الوالي على الحياة الإدارية والسياسية في الولاية.

ومن جهة البلدية وما يلاحظ أيضا أنه عمليا تتسع الرقابة أكثر إلى درجة ظهور تبعية الجماعات المحلية أمرا مسلما به في العديد من المجالات، إذ تمارس الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز والتي من خلالها تخضع جميع وثائق الميزانية لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الاختيارية.

ومما يعزز هذا التدخل المركزي في إعداد الميزانية، ضعف الموارد المالية المحلية خاصة البلدية وتبعيتها ماليا للسلطة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالمشاريع الاقتصادية الكبرى حيث يقتصر الأمر على الضرائب كمورد رئيسي.

كل هذا يجعل البلدية تخضع لرقابة واسعة قد تؤدي إلى التقليل من هامش إستقلالها.

وإذا كان الأمر على هذه الحال في البلدية، لهذا يمكننا الحكم في النهاية بأن جمود وتحجر الأجهزة المحلية يعود جزء منه إلى التواجد الدائم والمطلق لسلطة الوصاية، التي تتدخل بشكل مستمر في كل المجالات، فالمسؤولون المحليون لا يقومون في الغالب بأي عمل إلا بناء على موافقة صريحة من سلطة الوصاية، فقبل القيام بأي نشاط على الجماعات المحلية أن تحترم كل التعليمات التي تتلقاها من الوالي مباشرة أو من وزير الداخلية بطريقة غير مباشرة. كما أنها مجبرة على طلب الاستشارة والحصول على الرأي التقني من المصالح التابعة للدولة، الأمر الذي جعل الهيئات التنفيذية المحلية لا ترقى إلى مستوى التطلعات التي ترحى من وراءها.

وبناء على النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة نصل لبعض الإقتراحات :

- بناء على ما تقدم فإنه من الضروري، التخفيف من شدة الرقابة الإدارية، بالقدر يفسح المجال أمام الجماعات المحلية لممارسة المهام الموكلة إليها، خاصة وأن النظام القانوني الجزائري، لديه بدائل أخرى للرقابة الوصائية، والمتمثلة أساسا في الرقابة القضائية، لا سيما في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطور لمجابهة كافة الخروقات التي يمكن أن ترتكبها الجماعات المحلية .

وأنه كان من الواجب خصوصا وأن الجماعات المحلية وهيئاتها التنفيذية التي تقوم على مبدأ الإستقلالية وهي عنصر من عناصر اللامركزية أن يتم تغليب الأصل فيها على الشكل لا العكس، كما هو متبع تحت إعتبارات الحفاظ على وحدة كيان الدولة، ورغم الإصلاحات التي مست منظومتها القانونية إلا أنها لم تدخل تغييرا جوهريا على إستقلالية هذه الهيئات تجاه السلطة المركزية، بل حافظة على لعب دور "اليد الممتدة عن قرب" .

بيد أن الوضع الراهن للجماعات المحلية التي تنتمي لها الهيئات التنفيذية قد يبرر مزيد الإبقاء على تحكم الإدارة المركزية وهيمنتها طالما تؤكد لها مواطن العجز والنقص العديدة على المستوى المحلي والذي أساسه ضعف تخصص أعضائها وأعاونها لنقص الكفاءات فيها ومحدودية تأطيرها والتي تداركها المشرع في القانون البلدي الجديد الذي نص فيه على ضرورة متابعة العضو المنتخب لدورات تكوينية بهدف تنمية سياسة التسيير المحلي لديه ولكن الإقتراح هنا قائم في ضرورة تنفيذ هذه النصوص التي من شأنها النهوض بالتنمية على المستوى المحلي لتكوين قناعة لدى السلطة المركزية بضرورة رفع يدها عن الإدارة اللامركزية بصورة تضمن فيها تطبيق أصل مبدأ اللامركزية لا شكله.

الفرع الثاني : كيفية إختيار الهيئة التنفيذية البلدية

بما أن القانون البلدي نص على وجود هيئة تنفيذية للمجلس يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 15 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية والذي يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة فهذه المادة أكدت على مبدأ اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة الى انتخابه وذلك تجسيدا لمبادئ الديمقراطية واحتراما لإرادة الناخبين والأحزاب السياسية التي تعبر عن إرادة الشعب ولهذا فيفترض بنا التطرق لرئيس الهيئة و الأعضاء إلا أنه لا يوجد إختلاف في شروط الترشح أو الإختيار بين الرئيس و الأعضاء إلا من نقطة واحدة تعتبر الفيصل بينهم وهي الإختيار والتي سنتطرق لها لاحقا.

أولا : كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

بإعتبار الرئيس منتخب من طرف الشعب، فإنه يخضع لنفس الشروط الموضوعية والشكلية مثله مثل باقي الأعضاء المترشحين لعضوية المجلس وقد تناول القانون البلدي الجديد كيفية إختياره من بين القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات وبالتالي أغلبية المقاعد في المجلس، بينما ترك مسألة شروط انتخابه لقانون الإنتخابات الصادر بموجب المرسوم 07/97 المعدل والمتمم بموجب القانون 01/04.⁽¹⁾

وعلىنا توضيحها قبل التطرق لطريقة إختياره من بين الأعضاء وهذه الشروط هي :

1) شروط ترشحه:

أ- شرط السن: إن السن الواجب توفرها في المترشح لعضوية المجلس هي 25 سنة كاملة يوم الإقتراع.

ب- شرط تسوية الوضعية تجاه الخدمة الوطنية: سواء كان قد أدى التزامه أو أعفي منها.

ج- توفر الشروط المنصوص عليها صراحة في التشريع : وهي

❁ ان يكون/أو تكون ذو جنسية جزائرية.

❁ ان يتمتع/تتمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية).

1- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري . دار الهدى 2011، عين مليلة، الجزائر ، ص 16.

❁ عدم وجود المترشح في حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب⁽¹⁾.

❁ عدم الوجود المترشح في حالة من حالات عدم الأهلية للإنتخاب⁽²⁾

أما بالنسبة للشروط الشكلية فهي:

(أ)- يجب أن يقدم المترشح ملف ترشحه للإنتخابات البلدية ضمن قائمة إنتخابية تتضمن عدد يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدد من المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المقاعد المطلوب شغلها.

(ب)- لا يمكن لأي شخص أن يترشح في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة إنتخابية.

(ج)- عدم التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من مترشحين إثنين ينتميان لنفس العائلة سواء بالقرابة أو المصاهرة حتى الدرجة الثانية.

2) تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي :

حسب المادة 64 فإنه يستدعي الوالي المنتخبين لتتصيب المجلس البلدي خلال 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الإنتخابات، ثم يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا هذا ما نصت عليه المادة 64 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ونلاحظ هنا أن المشرع جسد منح الأولوية لعنصر الشباب ودعم تمثيل المرأة حين ذكرها في نص المادة.

ويتم تتصيب رئيس المجلس بمقر البلدية أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله وهذا خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الإنتخابات وهذا ما نصت عليه المادة 67 من القانون البلدي، كما أشارت المادة 68 إلى أنه يستلم المنتخب الجديد محضر من الرئيس المنتهي عهده خلال 8 أيام التي تلي تتصبيه وترسل نسخة إلى الوالي.

وهنا يعتبر المنتخب رئيسا للمجلس بحيث يمارس سلطاته بإسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وبإسم الدولة، ويجب عليه التفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده بموجب المادة 72 الفقرة الأولى من القانون البلدي .

¹ - أنظر المادة 98 من القانون 97-07 المتعلق بإنتخابات المعدل والمتمم بالقانون 04-01.

² - المادة 07 من نفس المرجع.

ثانيا : كيفية إختيار أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية

بعد تتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم هو الآخر بإعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس حسب المادة 15 من القانون البلدي بإختيار نواب له كأعضاء للهيئة التنفيذية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والذين يتراوح عددهم تباعا حسب عدد المقاعد في كل مجلس والمبينة في المادة 69 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية كالآتي:

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 7 إلى 9 مقاعد.
 - ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعدا.
 - أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقعدا.
 - خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 23 مقعدا.
 - ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 33 مقعدا.
- وبعد أن يختار الرئيس نوابه يعرضهم على المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي تتصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة وهذا حسب ما نصت عليه المادة 70 من القانون البلدي.

المطلب الثاني

الهيئات التنفيذية الولائية

على غرار المجلس الشعبي البلدي تتشكل الهيئة التنفيذية للمجلس الولائي بهدف تنفيذ مداوالات المجلس. ويعكس المجلس البلدي فإن المشرع أوكل مهام "تنفيذ المداوالات م.ش.و. للوالي وممارسة السلطات المحددة في الفصولين الأول والثاني من هذا الباب" وهذا بحسب المادة 102 من قانون الجديد 07/12 المتعلق بالولاية وإذا علمنا أن الفصل الأول يتعلق بسلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية وأن معظم الصلاحيات تتناولها المواد على إعتباره هيئة تنفيذية منذ سهره وحرصه على المداوالات وتنفيذها وصولاً لإلزامه بإعلام المجلس بكل ما يخص الولاية والفصل الثاني يتعلق بوصفه ممثلاً للدولة، اتضح لنا على الفور أن الوالي على رأس الجهاز التنفيذي للولاية والتي بصفته هذه أسندت له مهام تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوالات المجلس الشعبي الولائي. ومن الطبيعي أن يكون الوالي وهو والذي يمثل حكومة مصغرة على مستوى الولاية أن يساعده ما يشبه جهاز حكومي اقليمي وهيئات استشارية،⁽¹⁾ لذلك فإن الوالي يستعين في المهام الكثيرة الموكلة إليه بجهاز إداري تنفيذي وآخر إستشاري. والجهاز الإداري المساعد في عملية التنفيذ مكون من مديرو المصالح والمديريات على مستوى الولاية وهم أعضاء دائمين في مجلس الولاية ويشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية⁽²⁾.

وحسب المادة 14 من قانون الولاية الجديد فإن المجلس يعقد 4 دورات عادية مدة كل دورة 15 يوماً، ويحضر الوالي دورات المجلس وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله. وتعتبر صلاحيات الوالي هي الأصل في المجلس التنفيذي بصفته رئيساً له ولهذا سنتطرق لدراسة الوضع القانوني لرئيس المجلس التنفيذي الولائي.

1- أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة المحلية الجزائرية. المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.

2- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط2006، ص 87.

الفرع الأول: التعريف القانوني للوالي

إن منصب الوالي منصب جد متميز ويتمتع بصلاحيات كثيرة وتناول المشرع مهام هذا المنصب في كثير من المواد في قانون الولاية الجديد وكذا ما كتبه الفقهاء بشأنه وسنعرض التعريف القانوني أولاً لنمر فيما بعد لتعريف الفقهي.

أولاً : التعريف القانوني

بالرغم من كثرت النصوص القانونية والتنظيمية إلا أنها لم تضع تعريفاً محدداً لمنصب الوالي ولكن هذا لا يعني أنها تخلو خلواً تاماً من الإشارة إليه ففي 92 من قانون 90-09 بأن الوالي "ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية" وما يقابلها في القانون الجديد من نص المادة 110 "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ، وهو مفوض الحكومة".

وهذا أيضاً ما نصت عليه المادة 4 من المرسوم التنفيذي 90-230⁽¹⁾ حيث وصفه الوالي بأنه ممثل الحكومة والدولة، إلا أن المرسوم التنفيذي 94-215⁽²⁾ قد أضاف صفة جديدة للوالي وهي المؤتمن على سلطة الدولة ومندوب الحكومة.

وتجدر الإشارة أنه ولو كان في الظاهر أن هذه مجرد صفات لمنصب الوالي إلا أنها مأخوذة من صلب صلاحيات وإختصاصات الممنوحة قانوناً لهذا المنصب وبناءً عليها يكون تعريف هذا المنصب ذو الإزدواجية الوظيفية.

والوالي ذو منصب إداري وسياسي ونظراً لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس، فقد تأكد إختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الداخلية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996، طبقاً للمادة 78 منه. وترك تحديد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم لم تحدد طبيعته في المادة 123 من القانون الولائي الحالي.

¹ - المرسوم التنفيذي 90-230، المؤرخ في 28 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية 31.

² - المرسوم التنفيذي 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1990، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية 48،

ثانياً: التعريف الفقهي

رغم صعوبة التحصل على هذا الجزء إلا أنه يمكن القول أن التعريفات الفقهية لمنصب الوالي تقريبا متشابهة وهذا راجع لإستوحاءها جميعا من نفس النصوص القانونية وكل ما ينصب في هذا المجال هو التركيز على كيفية تعيين وإنتهاء مهام الوالي دون الخوض كثيرا في طبيعة هذا المنصب المزدوجة أو حتى إعطاء تعريف جامع مانع له. ومن بعض التعاريف تعريف الأستاذ الدكتور ناصر لباد "الوالي جهاز لعدم التركيز الإداري وهو يمثل إزدواج السلطة من جهتين إزدواج في المنصب بصفته سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت. ومن جهة ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير على اقليم ولايته، وكممثل للولاية والقائد الإداري الأعلى بها وبالتالي هو حلقة الإتصال بين الولاية والسلطة المركزية"⁽¹⁾.

الفرع الثاني : كيفية إختيار الهيئة التنفيذية الولائية

فيما يخص شروط تعيينه او إنتهاء المهام :

أولاً: شروط تعيينه

بالنسبة للأولى فإنه لا يوجد -حاليا- نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية و سياسة) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة، إلا أنه يمكن جمع ما نصت عليه التنظيمات والمراسيم لمعرفة الشروط العامة لتولي منصب الوالي وهي الشروط الواجب توفرها في شاغل الوظائف العليا للدولة:

1/ الشروط العامة :

لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يتوفر فيه شروط الكفاءة و النزاهة⁽²⁾ و من

الشروط:

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري. الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2001، ص 149.

² - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباته.

➤ **شروط الجنسية:** لم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية و المكتسبة وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية.

➤ **شروط التمتع بالحقوق الوطنية والخلق الحسن:** وفحوى هذا الشرط أن يكون الفرد متمتعا بكافة حقوقه السياسية و المدنية، و لم يصدر عليه أي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق⁽¹⁾.

➤ **شروط السن و اللياقة البدنية :** يشترط في المترشح للوظيفة العامة أن يكون بالغا من سن الرشد على الأقل ، و بالنسبة للوظائف السياسية فإنه لم يحدد المشرع الجزائري الحد الأدنى و لا الحد الأقصى للتعيين في وظيفة الوالي ، بالإضافة إلى شروط الصحة و اللياقة البدنية. و معنى ذلك أن يكون المترشح للوظيفة العامة خاليا من كافة العيوب البدنية كالإعاقة الحركية أو الحسية، و أن يكون متمتعا بالقوة العقلية حتى يتمكن من القيام بكافة واجباته المهني⁽²⁾

2/ الشروط الخاصة:

تتمثل هذه الشروط في تلك التي أدرجتها المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 و التي تتمثل في:

➤ **المستوى العلمي و التكوين الإداري:** لقد اشترط المشرع الجزائري في نص المادة 21 أنه يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط اثبات تكويننا عاليا على الأقل شهادة علمية جامعية، أو مستوى من التأهيل مساويا له .

➤ **الخبرة المهنية في مجال الإدارة:** لقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسة أو الإدارات العمومية، و تقدر هذه الخبرة بمدة 5 سنوات على الأقل، و قد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90.

¹ - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. مرجع سابق، ص 24.

² - علاء الدين عشي، نفس المرجع ، ص 24.

ثانيا : إنهاء مهام الوالي.

بالنسبة لانتهاء مهام الوالي فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال ، بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه⁽¹⁾.

1/ إنهاء المهام:

يتم إنهاء مهام الولاية من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الإشكال التي تكون في مرسوم التعيين، و تكون هذه المراسيم غالبا دون تسبب أو تبرير لإنهاء المهام.

2/ الاستقالة:

تعتبر حق طبيعي للعضو لا يرد عليه أي قيد سوى مجرد إعلان رغبته في ذلك⁽²⁾، و تقدم الاستقالة للسلطة التي لها صلاحية التعيين، و تكون هذه الاستقالة مرتبطة بمرسوم رئاسي بنهي المهام لطالباها.

3/ الوفاة :

و هو سبب طبيعي لإنهاء مهام أي شاغل لوظيفة ، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها.

4/ إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب :

نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 226/90 بعبارة: "إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كانت يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبته مدة سنة ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة، و ينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل، و نأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 14/97 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر. و خلاصة مما سبق فإن هذا المنصب كونه من المناصب العليا هو تميزه بعدم وجود نظام قانوني خاص بحكم كيفية إنهاء المهام على غرار التعيين، و هو ما أقر به مجلس الدولة الجزائري بقرار صادر في 2001/06/11 بإقراره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 125.

2- عبد العليم عبد المجيد، إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية. جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دون طبعة، ص 30.

للوذيفة العمومية مما جعل التوقيف و إنهاء المهام في هذه الوظائف يأتي سواء بمبادرة السلطة التي تملك التعيين أو بطلب من المعني⁽¹⁾.
وتجدر الإشارة أن القانون الولائي الجديد 07-12 قد تدارك هذا النقص ونص في مادته 123 على أنه يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم، فيما تبقى طبيعة المرسوم غير محددة.

المبحث الثاني

¹ - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. مرجع سابق، ص 25.

صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية

إن للهيئات التنفيذية المحلية للجماعات المحلية المنتخبة دور كبير في دفع عجلة التنمية المحلية، كونها تتمتع بصلاحيات واسعة خولها لها القانون و هذا من أجل تحقيق الأهداف الإجتماعية والإقتصادية التي تصبوا اليها الدولة على المستوى الكلي من خلال البدء بالمستوى المحلي أولاً، فهي تعتبر كجهاز لتكثيف تطلعات المجتمع على المستوى المحلي و برنامج الدولة على المستوى الكلي. وبما أن البلدية هي الهيئة القاعدية للجماعات المحلية فهي تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة وهي نقطة الإحتكاك الأولى في علاقته بها ، كذلك هي القناة أو الجسر الذي تقدم من خلاله الدولة خدماتها للمواطن ،وهي الإطار أو المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته وتتحقق الإستجابة لإنشغالاته و حماية مصالحه ففيها تلتقي جميع تطلعات المواطنين الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية للتعبير عنها ولأخذها بعين الاعتبار.

إن الحديث عن صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية إنما في حقيقة الأمر هو الحديث عن صلاحيات رؤسائها والذين هم في الأصل أجهزة التنفيذ على مستوى كل من الولاية والبلدية. ذلك لعدم وجود هيئة مستقلة من حيث الصلاحيات إنفصالا تاما عن الصلاحيات الممنوحة لها بصفتها جهة تنفيذ، فصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي هي صلاحيات موازية ومكملة لصلاحياته بصفة ممثلا للبلدية والتي تصب في مجملها لتنفيذ مداورات المجلس فلقد إعتبرته المادة 15 من القانون البلدي الجديد أنه رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس. كذلك نفس الحال بالنسبة للهيئة التنفيذية الولائية فللوالي صلاحية السهر على تنفيذ مداورات المجلس حسب المادة 102، مع بعض الإختلافات نظرا لطبيعة المنصب المتميز للوالي. وعلى العموم فمجمل الصلاحيات سواء الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي تتميز بالإزدواج و سنوضح هذا في المطلبين التاليين.

المطلب الأول

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

إيمان منه بضرورة إتمام الشق الآخر من إستقلالية البلدية قد عمل المشرع الجزائري جاهدا على ضمان إستقلال البلدية وظيفيا بتوسيع مجال تدخلاتها وبمنحها الحرية اللازمة لمباشرتها، وهذا من خلال توسيع صلاحيات رئيسها والأصل أن الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية تتأثر من حيث مدى الاتساع بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة وقانون البلدية 11-10 ظهر للوجود في خضم تغيرات سياسية واقتصادية جذرية تشمل الدولة ككل، وعلى الرغم من ذلك فإنه لم يتأثر سوى من الناحية السياسية في حين أبقى على لمسات التشريعات البلدية القديمة فيما يتعلق بنطاق اختصاص البلدية، حيث وسع من مجال تدخلها منتهاجا في ذلك النظام العام للاختصاص وبالضبط الأسلوب الفرنسي المطلق، إذ أن المستقراً لنصوص قانون البلدية يجد أن المشرع لم يعمد إلى التحديد الحصري لصلاحيات المجالس بل حددها على سبيل المثال تاركا أمر التفصيل للقوانين الخاصة و التنظيم، كذلك جعل المشرع من رئيس البلدية رئيسا للهيئة التنفيذية للمجلس وممثل للدولة والبلدية أيضا، وإعتبر منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي منصب ذو إزدواج وظيفي مما يؤكد تمتعه بجملة من الصلاحيات المتنوعة من جهة أنه ممثل السلطة الشعبية⁽¹⁾ كجهة منتخبة وما ينطوي تحتها من صلاحيات بإعتباره رئيسا أيضا للهيئة التنفيذية ومن جهة ثانية ممثلا للدولة والإدارة المركزية، ولهذا الغرض وباعتبار أن المهام الموكلة إليه أكثر من أن يستطيع توليها بمفرده أجاز له القانون الإستعانة بلجان متخصصة يشكلها المجلس من بين أعضائه كلجان دائمة أو خاصة تتحل بمجرد إنتهاء مهامها في مجالات ذكرها المشرع في القانون البلدي بنص المادة 31 على سبيل الحصر. بالإضافة إلى أعضاء الهيئة التنفيذية المشكلة من نواب الذين يختارهم الرئيس.

وسنفضل فيما يلي طبيعة هذه الصلاحيات من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس كممثل للبلدية

¹ - جعفر محمد أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص 33.

إنطلاقاً من كون البلدية شخص معنوي عام فإن وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي تترتب عنها كونها كذلك، ولذا فقد عهد القانون لرئيس البلدية مهمة تمثيلها والتعبير عن إرادتها، وتتجلى هذه المهام من خلال الصلاحيات المعهودة بإعتباره رئيساً للمجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية فيه و بإعتباره رئيساً للبلدية⁽¹⁾.

أولاً : رئيساً للمجلس الشعبي البلدي

يتولى رئيس المجلس تحت هذا العنوان مهمة رئيسية تتفرع تحتها عدة مهام وهي رئاسة المجلس الشعبي البلدي بعد إختياره من بين أعضاء القائمة الحائزة على أكبر عدد من المقاعد في المجلس. وبهذه الصفة فهو يتولى :

1- يقوم بتحديد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية بموجب مانتت عليه المادة 20 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ثم

أ/ توجيه الدعوى لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عن طريق إستدعاءات مكتوبة لمقر سكناهم قبل 10 ايام كاملة على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة مقابل وصل إستلام، كما يمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الإستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وحسب المادة 21 ففي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات. وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام 05 كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين حسب المادة 23 من قانون البلدية.

ب/ بإمكان رئيس المجلس أن يطلب إجتماع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية مع العلم أن ثلث الأعضاء المجلس أو الوالي بإمكانهما القيام بنفس الإجراء.

ج/ المحافظة على النظام في الجلسات حيث بإمكان رئيس المجلس طرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات وذلك بعد إنذاره حسب المادة 27 من القانون البلدي و تعيين كاتب للجلسات.

ثانياً: صلاحياته كرئيس للهيئة التنفيذية :

¹- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 43.

-فرئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بالسهر على تنفيذ مداوات المجلس المصادق عليها،
-وعليه إطلاع المجلس على مدى تنفيذ المداوات على أرض الواقع وهذا في تقرير مفصل
حول الوضعية العامة للبلدية كما جاء في نص المادة 80.

ثالثا : صلاحيات رئيس المجلس بإعتباره رئيسا للبلدية

في هذا المجال رئيس البلدية ذو صلاحيات واسعة حددتها الفقرة الأولى من الفرع الثاني
للفصل الثاني في المواد من 77 إلى 84 في قانون البلدية الجديد تتلخص أساسا في :

1- تمثيل البلدية :

يمثل الرئيس البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية، ولقد جاء في قانون
البلدية في المادة 78 أنه ينبغي عليه المشاركة فيها حسب إلتزماته المحددة قانونا، كما عهد له
القانون بتمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل التصرفات القانونية بإسم ولحساب البلدية والتي تتعلق
بإبرام الصفقات العمومية ومراقبة تنفيذها و يقوم رئيس المجلس يترأس اللجنة البلدية للصفقات
وهذا حسب المادة 1/191 من قانون البلدية . ويتخذ رئيس المجلس البلدية كل القرارات الموقفة
للتقادم والإسقاط تطبيقا للمادة 5/82 .

كما يسهر الرئيس على المحافظة على الأرشيف بحيث يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي
بإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة بموجب المادة 142.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم⁽¹⁾.
وفي إطار توليه المهام الإدارية وبصفته الرئيس الإداري الأعلى في البلدية فهو يتولى الإشراف
وتسيير مستخدمي البلدية ويتولى بذلك الإشراف السلمي على موظفي البلدية⁽²⁾.

أما قضائيا فهو ممثل البلدية أمام مختلف الجهات القضائية، إلا عندما تتعارض مصالح رئيس
المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، بإسمة الشخصي أو إسم الزوجة أو أصوله أو
فروعه إلى الدرجة الرابعة أو حتى بصفته وكيلًا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت

¹ -أنظر المادتين 65 و 68 من القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير..

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص35.

رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود حسب المادة 84 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

2-الإشراف على أموال البلدية والمحافظة عليها :

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإختصاص أصيل بسلطة الأمر بالصرف بموجب المادة 81، وهو المسؤول عن إدارة مداخل البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية حسب المادة 82 بحيث أعطى القانون منظور جديد من شأنه أن يعزز مبدأ حرية المجالس المحلية البلدية في المبادرة التي يمكنها توفير مداخل ذاتية للبلديات ومنح حق التصرف في ميزانيات ومخططات التنمية المحلية بالإضافة إلى تعزيز دورها في إختيارات التنمية المحلية من خلال إمتياز موافقتها بشأن بعض المشاريع التي تقام على إقليم البلديات.

ولهذا يتولى تقديم حسابات السنة المالية السابقة للمجلس كما جاء في المادة 180 وبعدها يعرض مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه بعد أن يعده الأمين العام للبلدية وهو إختصاص ممنوح له في المادة 202 وهذا خلافا لما عرفه قانون 90-08 الذي عهد إختصاص إعداد الميزانية لرئيس المجلس نفسه، كما يقوم في إطار إشرافه على أموال البلدية بتحصيل إيرادات البلدية عن طريق حولات ويصدر سندات تحصيل لغرض تحصيل مداخل البلدية، وفي هذا الشأن له مهمة المحافظة على أموال البلدية العقارية والمنقولة وهذا بإتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بذلك.

ويتمتع رئيس المجلس بسلطة إبرام العقود لفائدة البلدية وبإسمها لإقتناء الأملاك العقارية والمنقولة بما في ذلك ممارسة الحقوق على الأملاك.

الفرع الثاني

صلاحيات رئيس المجلس كسلطة لعدم التركيز

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة يكلف على الخصوص بالسهر وإحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽¹⁾، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات شتى واردة في العديد من النصوص القانونية غير قانون البلدية. ولإشارة فإنه وبإستثناء اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق فإن اختصاصات رئيس المجلس بوصفه ممثل للدولة هي إختصاصات حصرية يمارسها لوحده بعيدا عن أية مشاركة من نوابه⁽²⁾

ولقد أسندت إختصاصاته بموجب قانون البلدية في مواده من 85 إلى 95 بالإضافة إلى جملة من القوانين التي تمس تقريبا جميع القطاعات، كصلاحياته بصفته ضابط للحالة المدنية وكضابط للشرطة القضائية، إضافة إلى الضبط الإداري لاسيما في مجال البناء والتعمير، ونشر التنظيمات داخل إقليم البلدية إلى جانب حقه في إتخاذ بعض الإجراءات والتدابير التي تدخل في إطار ممارسة مهامه محليا، والتي سنعرضها كآآتي:

أولا :صلاحياته كضابط حالة مدنية

لقد اعطى القانون البلدي لرئيس م ش ب صفة ضابط الحالة المدنية من خلال المادة 86 وخوله بهذه الصفة القيام بعدة صلاحيات والتي تدخل في نطاق الحياة المدنية للبلدية والتي تتلخص أصلا في :

- إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات .
 - تدوين كل العقود والأحكام في السجلات الحالة المدنية.
 - إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة سابقا.
 - التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
 - التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.
- وعلى إعتبار أن هذه الصلاحيات جد كثيرة ولقد خول القانون البلدي في المادة 87 لرئيس المجلس وتحت مسؤوليته تفويض إمضاءه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل

¹ -المادة 85 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

²-مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر.ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1986،ص 95.

موظف بلدي. ويخضع أعمالهم في ذلك لرقابة النائب العام المختص إقليميا وهذا كضمان لتطبيق التشريع الساري المفعول.

كما لزم القانون في الفقرة السابعة من نفس المادة الرئيس بإرسال قرار التفويض بالإمضاء لصالح موظفي البلدية إلى الوالي والنائب العام المختص إقليميا.

و بموجب هذه النصوص يضطلع ضابط الحالة المدنية الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهمة حفظ و صيانة سجلات الحالة المدنية وهو المسؤول مدنيا عما يلحق هذه السجلات من فساد أو ضرر إلا إذا حمل هذه المسؤولية الى المتسببين الحقيقيين وهذا ما بينته المادتان الاولى و الثانية من قانون الحالة المدنية.

فضلا عن ذلك يمكن أن يتعرض إلى عقوبات إدارية و جزائية في حالة إثبات إهمال أو تهاون مخالف للتنظيمات المعمول بها⁽¹⁾ إضافة إلى إمكانية تسليط عقوبات جزائية إذا ارتكب أفعال مجرمة وهو بهذه الصفة.⁽²⁾

ثانيا : صلاحياته كضابط شرطة قضائية

أقرت لرئيس م.ش.ب هذه الصفة قانونا وفي عدة قوانين وليس فقط قانون البلدية وهذا لأجل السيطرة على الجريمة ومحاصرتها ومكافحتها في نطاق البلدية حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بكافة إختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص⁽³⁾.

هذا ما أقرته المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية التي أعطت له صفة الضابط الشرطة القضائية .وبالرجوع إلى القانون البلدي نجد أنه أكد هذا الإختصاص الذي ينسب لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمجرد بداية عهده الإنتخابية حسب المادة 92، إلا أن هذه المهام لم تحدد تاركة ذلك لقانون الإجراءات الجزائية الذي خول له القيام بالبحث والتحري عن الجريمة وتتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة

¹ - المادة 4/214 من قانون 15/04 المؤرخ في 10/11/2005، المتضمن قانون العقوبات المتمم والمعدل .

² -أنظر المادة 25 من نفس المرجع .

³ - كمال دموم ،رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباط للشرطة القضائية.دار هومة،الجزائر،2004،ص19 .

والأدلة قبل إختفائها وإتلافها وتقديمها لوكيل الجمهورية⁽¹⁾.... وغيرها من المهام المنصوص عليها.

ثالثا :صلاحياته كضابط إداري :

منذ صدور القانون البلدي لسنة 1990 أصبح الضبط الإداري نشاطا قوميا يمارسه رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة ويمكن تحديد معنى الضبط الإداري في هذه الإختصاصات على أنه التدخلات الإدارية المخولة قانونا للأشخاص المخولين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام⁽²⁾ وهو بالأصل عمل وقائي. ولقد أسندت مهام المحافظة على الضبط الإداري بما يتضمنه هذا المصطلح من عناصر أساسية وحديثة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بكل ما يحتويه من العمل على حماية النظام بما في ذلك :

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية الوقائية وهذا تحت إشراف الوالي⁽³⁾.

كما كلفه القانون بأخذ كافة الإحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، وفي حالة الخطر الجسيم يأمر بتنفيذ تدابير الأمن وله أن يستعين بالشرطة البلدية⁽⁴⁾، وإستعمال سلطة التسخير كل من قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا.

وتجدر الإشارة أن رئيس المجلس يمارس هذه الصلاحيات بصفة مستقلة عن المجلس الشعبي البلدي أي بصفته ممثلا للبلدية وبهذا فالمجلس لا يتداول بأي شأن من شؤون الضبطية التي يتولاها الرئيس.

وتتجلى مظاهر الضبطية الإدارية المحلية في مجالات عديدة تم النص عليها في القانون البلدي، وتتمثل في حفظ النظام العام، السكينة العامة و الصحة العمومية والنظافة وحماية التراث وضبطية الطرقات.

¹ -علاء الدين عشي ،مدخل القانون الإداري ،الجزء الأول التنظيم الإداري ،دار الهدى ،عين مليلة، 2010 الجزائر، ص131.

² -أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص. 401.

³ -أنظر المادة 88 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ -طبقا للمرسوم التنفيذي 96-265 المؤرخ في 03 أوت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 47، ص 5.

المطلب الثاني

صلاحيات الوالي

لتجديد وتطوير الهيئات المحلية بصورة عميقة وشاملة وبعيدة الأبعاد والمرامي وخلق إدارة عامة محلية وقوية وفعالة في ترسيخ أسس الديمقراطية المحلية الشعبية والمساهمة بفعالية في سياسة الإصلاحات والتنمية الوطنية الشاملة، وجب مراجعة المنظومة القانونية للولاية وإثرائها ولهذا عمل المشرع الجزائري على السد الثغرات والإختلالات التي كشفت عنها التجربة والممارسة لقانون 90-09 المتعلق بالولاية. وجاء قانون 07/12 الذي عمل المشرع فيه على توفير الآليات القانونية والتنظيمية والفنية لضمان مبادئ تسيير الولاية تسييرا رشيدا. وبدءا بصلاحيات الوالي الذي يعتبر عماد الولاية، كان منطلق القانون الجديد حيث تم توضيح بشكل جلي دور الوالي على المستوى المحلي وصلاحياته مع منحه سلطات إضافية. وفي هذا الإطار فقد خص القانون الوالي ب 25 مادة صريحة تحدد مهامه وصلاحياته بالتفصيل، إضافة إلى صلاحيات أخرى في حالات الرقابة على المجالس المنتخبة الولائية والبلدية.

ونظرا لكون مركز الوالي مركز مميز في التنظيم الإداري الجزائري جعله يتوسط المستويين المركزي والمحلي⁽¹⁾، انعكس هذا على علاقته بمختلف الأجهزة في الدولة، فهو يمثل مركز الهيمنة على الحياة الإدارية والسياسية في المستوى المحلي ولأثيا وبلديا وتجدر الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة فنجدها مبعثرة ومختلفة من بين النصوص القانونية غير تلك التي نص عليها قانون الولاية. وسنتعرف عليها في ما سنتناوله في الفرعين التاليين الذين نوضح فيهما الصلاحيات الممنوحة للوالي بإعتباره أولا ممثلا لموضوع دراستنا وهو كهيئة تنفيذية للمجلس الولائي، ثم كمثل للولاية، لنختم بتوضيح منصبه كمثل للدولة.

الفرع الأول : صلاحيات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية أسندت له مهمة السهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها بموجب المادة 102 ووسيلة التنفيذ التي يستعملها

¹ - قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري. مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص 33.

الوالي قد حددتها المادة 124 من قانون الولاية الجديد 07/12، حيث نصت على أن يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.

وقد جاء في نص المادة 127 من القانون الولائي الجديد على أنه توضع تحت سلطة الوالي إدارة الولاية التي تتكون من مختلف المصالح غير الممركزة للدولة، مما يعني أن الجهاز الإداري المساعد للوالي بصفته رئيس الهيئة التنفيذية سواء المركزية أو المحلية هم مدرء المصالح الخارجية للدولة تحت ما يسمى بمجلس الولاية⁽¹⁾.

أولا : مجلس الولاية

يعد مجلس الولاية بمثابة نواة الحكومة المحلية التي تضم مختلف المدراء الولائيين وتتولى تنفيذ قرارات الحكومة ومداورات المجلس الشعبي الولائي. ومجلس الولاية قديم المنشأ يعود أساسا للأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية⁽²⁾ والذي أحدث فيه بموجب المادة 137 التي نص فيها على إحداث مجلس تنفيذي ولائي يتألف من مديري المصالح التابعة لمختلف الوزارات- ما عدا وزارة الدفاع الوطني والعدل والخارجية- تحت رئاسة الوالي وتطبيقا له صدر المرسوم 70-83⁽³⁾ المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي، وقد عدل عدة مرات لحين صدور دستور 1989 والذي تأسيسا له جاء قانون الولاية لسنة 1990، إلا أنه لم يشر إلى المجلس التنفيذي، وحتى باقي المراسيم التي تلت هذا القانون وبالرغم من غياب النصوص القانونية بقي العمل به لعدم وجود هيئة أخرى تتولى هذه المهام وتنسق العمل بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي ومديرو المصالح الخارجية على مستوى الولاية .

وفي ظل فراغ دام 4 سنوات جاء المرسوم 94-215 الذي يحدد هياكل وهيئات الإدارة العامة للولاية، وقد نص عليه تحت تسمية جديدة "مجلس الولاية" مع إحتفاظه بنفس التنظيم ونفس الصلاحيات التي كان يمارسها سابقا⁽²⁾.

¹ - المادة 3 من المرسوم 94-215، مرجع سابق.

² - الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 23/05/1969، جريدة الرسمية رقم 69/44، الملغى.

³ - المرسوم 70-83، المؤرخ في 17/06/1970، المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي، الجريدة الرسمية عدد 53، الملغى.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص. 153.

² - أنظر المادة 22 من المرسوم 94-215، مرجع سابق.

ويجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، وإذا حصل له مانع يخلفه الكاتب العام مع إمكانية إجتماع المجلس في دورة غير عادية بإستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك⁽¹⁾، ويعتبر المجلس إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية ويسهر على تنفيذ برامج الحكومة في إطار المشاريع التي تقع في تراب الولاية.

ولوزير الداخلية صلاحية تحديد النظام الداخلي للمجلس الذي يحدد كفاءات تنظيم مجلس الولاية وعمله، ومن ناحية أخرى المجلس يعتبر بمثابة نواة لحكومة محلية تضم مختلف المدراء الولائيين تتولى تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الولائي.

ثانيا: صلاحيات الوالي بالمجلس

يتولى الوالي بصفته رئيسا للمجلس التنفيذي الولائي تقديم عند كل إفتتاح دورة عادية تقريرا عن مدى تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة ويطلع المجلس سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، وحتى عند الفترات الفاصلة بين الدورات فعليه وبإنتظام إعلام المجلس بمدى تنفيذ التوصيات التي طرحها المنتخبون، إضافة إلى ذلك فالوالي يتولى تقديم بيان سنوي عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية.

ويظهر جليا أن المشرع قد ألزم الوالي من خلال هذه النصوص⁽²⁾ بأن يقدم وبصفة منتظمة للمجلس ولرئيس المجلس الشعبي الولائي المعلومات الكافية ليس فقط فيما يخص تنفيذ المداولات، إنما فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وكل ما يجري داخل الولاية .

الفرع الثاني : صلاحيته كممثل للولاية

3- أنظر المواد 102-104 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

على عكس الوضع في القانون البلدي، أسندت مهمة تمثيل الولاية للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾، ويشرف الوالي بهذه الصفة عدة وظائف من تمثيل الولاية وإدارة أملاكها أو في ممارسة سلطته الرئاسية على موظفي الولاية. وسنوضحها كما يلي:

أولاً: تمثيل الولاية وإدارة أملاكها

أسندت مهام تمثيل الولاية للوالي في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية بموجب المادة 105 ويمثلها أيضاً أمام القضاء سواءا كام مدعياً أو مدعى عليه وللإشارة فيجدر بنا أن ننوه بأن القانون الجديد للولاية قد ألغى ما نصت عليه المادة 87 من القانون السابق التي تحدثت عن الحالة الاستثنائية التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي الولائي ممثلاً للولاية وهي إذا كانت الدولة أو الجماعات المحلية طرفاً في النزاع.

كما أدرك المشرع المادة 54 التي كانت تتيح لرئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى لإلغاء ضد قرار بطلان أي مداولة أو رفض المصادقة عليها من قبل وزير الداخلية ولم ينص عليها في القانون الجديد.

- أما فيما يخص أموال الولاية، فيؤدي حسب الفقرة الثانية من المادة 105 الوالي بإسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي.

وأما الولاية تدخل ضمن إطار الأملاك الوطنية تطبيقاً لنص المادة 24 من قانون 25/90⁽²⁾ والمادة 2 من قانون 30/90⁽³⁾.

ولقد أبقى المشرع على المادة الوحيدة^(*) التي تتناول أملاك الولاية رغم عجزها عن سد العديد من الثغرات في القانون القديم ونرى أنه كان جدير به أن يحدد الوسيلة التي تتم بها إدارة وتسيير هذه الأملاك وحدود صلاحيات الوالي فيها على الأقل كما تم النص عليها بالنسبة

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص 142.

² - قانون 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتعلق بالتوجيه العقاري الجريدة الرسمية رقم 49، سنة 1990.

³ - قانون 30/90 المؤرخ في 01/11/1990 المتعلق بقانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 52، سنة 1990.

^{*} وهي المادة 132 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية.

للقانون البلدي ولقد ترك المشرع بهذا الرجوع إلى قانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية لمعرفة كيفية وطرق تسيير هذه الأملاك ربما على إعتبار أنها أملاك وطنية بالدرجة الأولى.

في الشق الآخر فإن الوالي يقوم بإعداد المشروع التقني للميزانية وتحضيرها وعرضها على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه مع موافقة وزير الداخلية.

- وتتلخص المهام المالية للوالي ككل في كونه الأمر بالصرف في الولاية لتجهيز المخصصة للولاية بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

ثانيا : ممارسة السلطة السلمية على موظفي الولاية

يمارس الوالي السلطة السلمية على مستخدمي وموظفي الولاية سواء كان تعيينهم بمرسوم رئاسي مثل منصب الكاتب العام للولاية ورئيس ديوان الوالي والمفتش العام.⁽¹⁾

أو تعيينهم من طرف الوالي كما هو الحال لمستخدمي الولاية لتسيير مصالحها أو الخبراء المختصين الذين تستعين بهم الولاية بعقود محدودة المدة.⁽²⁾

- ولقد نص قانون الولاية على هذا الاختصاص الأصيل الذي منحه للوالي بموجب المادة 127 التي أقرت بوجود إدارة توضع تحت سلطة الوالي ويتولى تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك.

وما يفهم من نص المادة أن الوالي هو رئيس الإدارة يتولى تنسيق داخلها وفي أعمالها ويخضع أعضائها لرقابة الوالي وسلطة السلمية. وبطبيعة الحال فإن سلطة الوالي في هذا المجال تتمثل في التسيير والتأديب على موظفي البلدية ويعتبر العين الساهرة على حسن الأداء والتسيير الإداري الأمثل للولاية.⁽³⁾

وبالتالي فالوالي يتولى السلطة الرئاسية بصفته المدير الأعلى إداريا في إقليم ولايته بكامل مظاهر هذه السلطة من سلطة على شخص المرؤوس وعلى أعماله.

¹- ويتم تعيينهم بموجب المرسوم التنفيذي 90-227، المؤرخ في 25/07/1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة.

²- المادة 3/1 من مرسوم تنفيذي 99/90، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين الإدارة المركزية والولايات والبلدية.

³- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص 145.

1- سلطة على شخص المرؤوس : وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، وتعتبر هذه السلطة اختصاص أصيلا للوالي.⁽¹⁾

2- سلطة على أعمال المرؤوس: وتأخذ هذه السلطة مظهرين فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس في توجيهه عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية أما البعض الآخر فسلطة الرئيس في الرقابة⁽²⁾ بما فيها من المصادقة على أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها وإعدامها بأثر فوري فقط حتى ولو كانت مشروعة تطبيقا لمبدأ الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري أو سحبها وإنهاء آثارها بأثر رجعي.

الفرع الثالث: صلاحيات الوالي كمثل للدولة

بالإضافة إلى السلطات أو الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلا لهذه المجموعة المحلية فإنه يتمتع بصلاحيات أكثر إتساعا إذا ما كان ممثلا للسلطة المركزية وأساس صلاحيات مستمد من نص المادة **110** من قانون الولاية، فهو مفوض الحكومة على مستوى الولاية ويسهر على تنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء ويقوم بالسهر الدائم على مراقبة مصالح الدولة المكلفة بمختلف النشاطات وإلى جانب تنظيم سياسة الحكومة والسهر على التطبيق السليم للقانون.

وتخضع المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف النشاط في الولاية لسلطة ورقابة الوالي ما عدا الإستثناء المنصوص عليها في المادة **111** من قانون الولاية الجديد فهذه القطاعات تبقى تحت سلطة الإدارة المركزية وتخرج من هيمنة وإشراف الوالي لأنها ذات نشاط وطني وأهميتها ليست محددة عن إقليم ولاية واحدة ولهذا قدر المشرع أن تبقى السلطة المركزية الجهة المشرفة على رقابتها وتسييرها.⁽³⁾

أما عن باقي الصلاحيات المركزية المخولة له في إقليم الولاية فالوالي يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات والسهر على حماية الحقوق والحريات وإحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. ص 68.

² - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000، ص 114.

³ - علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري. مرجع سابق، ص 88.

الولاية وكذا يعتبر المسؤول على المحافظة على النظام العام ، الأمن والسلامة والسكينة العمومية.⁽¹⁾

ونظرا لصعوبة تكييف وحصر صلاحيات الوالي العديدة والمتنوعة سنحاول فيما يلي توضيح أهم صلاحيات الوالي ممثلا للدولة.

أولا: صلاحيات إدارية

يعتبر الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية وتحت السلطة الوصائية المركزية في حالة تمثيله للدولة ولذا وتحت هذا العنوان فالوالي مكلف بشقين إداريين أولهما:

1 / أ- تنفيذ القوانين و القرارات :

ويشمل هذا إحترامه للقانون ومن ثم تنفيذه سواء القوانين العضوية والعادية الصادرة عن السلطة التشريعية وكذا الأوامر طبقا للقواعد العامة المعمول بها.⁽²⁾

ب- تنفيذ التنظيمات :

والوالي مكلف بتنفيذ كل المراسيم الرئاسية، التنفيذية والقرارات الصادرة عن الوزارات وطبقا لنص المادة 124 فإن الوالي يصدر قرارات بغرض تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليه.

وكذا هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطة المركزية وبالتحديد الصادرة عن الوزراء ويستمد الوالي هذا الاختصاص من نص المادة 75 من الأمر 06/95⁽³⁾ التي نصت على أن الغلق الإداري للمحلات التجارية يتم بمقرر من وزير المكلف بالتجارة ويوضع حيز التنفيذ بقرار الوالي المختص إقليميا.

وهذه القرارات يصدرها الوالي في حدود صلاحياته الموضوعية والمكانية المقررة له بقانون الولاية والنصوص المكملة له⁽⁴⁾. أو تعليمات ومنشورات والتي تكون فقط لطائفة الموظفين والعمال الخاضعين للوالي وظيفيا.

¹-انظر المواد112- 114 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

²- انظر المادة 4 من القانون 75/58 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

³-الأمر 06/95، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 43، سنة 2003.

⁴-عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط إداري. الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 141.

2/ أما ثانيهما فهو ممارسة الصلاحيات الإدارية متمثلة في :

أ/ يقوم بالتنسيق ومراقبة عمل المصالح الخارجية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم ولايته. وتحت رئاسة الوزراء ينفذ توجيهاتهم وتعليماتهم ومباشرة نشاطات هذه المصالح وفي هذا الإطار يرسل كل عام تقريرا عن طريقة خدمة رؤساء المصالح في الولاية.⁽¹⁾

- إضافة إلى ذلك :

ب/ صلاحيات رقابة من حيث أنه سلطة رئاسية على المجالس الشعبية البلدية، ويعمل بهذه الصفة عن السلطة المركزية وخصوصا وزير الداخلية، وتتصح له قانونية هذه الصلاحية من نصوص المواد في قانون البلدي الجديد. خاصة التي تعني الإشراف والرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي مثل تقديمه لإستقالته في المادة 73 والمادة 88 التي تخص إشراف الوالي على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة لامركزية.

ج/ وعلاوة على ذلك فالوالي يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة وعلى مستوى الولاية متى كانت طرفا فيها.⁽²⁾ وهذا على اعتبار التفويض القانوني من الدولة إلى الوالي لتسيير معاملات.

ويقوم الوالي في إطار الصلاحيات الإدارية الموكلة له بتمثيل الدولة في كافة التظاهرات الثقافية الدولية التي تقام في إقليم ولايته.

د/ أما عن تمثيله للدولة أمام القضاء، فيجوز للوالي تمثيل الدولة أمام القضاء المحلي خاصة في دعاوى القضاء الكامل (تعويض).⁽³⁾

ثانيا: صلاحيات سياسية

في إطار ممارسته للصلاحيات السياسية يقوم الوالي بإحاطة الحكومة بكل المعلومات وبكل ما يحدث في الولاية.

¹- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية المقارنة. دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 61.

²- انظر المادة 25 من القانون 03-02 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال واستغلال السياحيين للشواطئ، جريدة رسمية عدد 11 لسنة 2003.

³- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة. الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص 47.

تتمثل بصفة عامة في رفع التقارير الدورية للسلطة المركزية، فيعد التقارير لكل وزير يهمله الأمر في كل قضية أو نشاط يتعلق بالأهداف السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية للولاية.⁽¹⁾ ويتدخل في توجيه السياسة الحكومية بوضع الخطوط الرئيسية في برامج التنمية المحلية في ولايته، وهو يملك لهذا الغرض مصلحة الاستعلامات العامة وعليه أن يطلب من السلطة العامة القيام بالتحريات والتحقيقات اللازمة في كل ما يراه من قضايا مهمة بالنسبة للدولة ويستعين لهذا الغرض بمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحريات وإعداد التقارير اللازمة⁽²⁾.

ثالثا: صلاحيات ضبطية :

يتمتع الوالي بسلطات ضبطية بحيث تتجسد فيه هيئة الضبط والشرطة الإدارية اللامركزية في الولاية وهو المسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية⁽³⁾. وله أن يتخذ كافة التدابير وفرض كافة القواعد القانونية والتعليمات بغرض تحديد كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم مستهدفا في ذلك الحماية و المحافظة على النظام العام. هذا من جهة كما أن الوالي يتمتع بصفة الضابط القضائي والفرق هنا يتجلى في أن الصفة الأولى يمارسها الوالي كصلاحيات وقائية بمعنى في الحالات العادية أما الصفة الثانية فهي تأتي بعد وقوع الجريمة من أجل جمع الاستدلالات والقيام بالتحريات وتقديم الجاني للمحاكمة.⁽⁴⁾

1- صلاحيات الوالي بالنسبة للضبط الإداري :

يعتبر الوالي عنصر من عناصر الضبطية المحلية فالوالي وبموجب قانون الولاية عليه وأثناء مباشرة أعماله حماية حقوق وحرية المواطنين⁽⁵⁾، وقد أناط القانون بالوالي توفير كل تدابير الحماية وخدمة النظام العام والصالح العام في حدود ولايته. وتتجسد أعمال الوالي هنا بموجب قرارات ولوائح التي من شأنها أن تحدد قواعد لفرض قواعد النظام العام على إقليم ولايته، كتنظيم المظاهرات أو منعها.

¹ - حسين طاهري، مرجع سابق، ص 60.

² - انظر المواد 117، 118 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ - بموجب المادة 114 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ - حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 187.

⁵ - حسب المادة 112 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

وقد منح المشرع الجزائري الوالي سلطات واسعة في مجال حفظ الأمن العام حتى أنه جعله قائدا لكافة مصالح الأمن في الولاية، بحيث أخضعتها السلطة بموجب عدة نصوص قانونية بداية من المواد 115 إلى 118 من قانون الولاية. وأيضا المادة 5 من المرسوم 83-373 والمتعلق بصلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام⁽¹⁾ وكذا قانون البلدية بموجب المادة 100 الذي أجازت للوالي سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أو أكثر لحماية النظام العام فيها. ولتأكيد دور الوالي كضابط أول للضبط الإداري للولاية ألزم قانون الولاية رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.⁽²⁾

وقد نص المرسوم التنفيذي 96-158 المتعلق بتحديد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة بأن الوالي يسهر على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة والأمن في كافة المؤسسات الموجودة في ولايته بالإضافة إلى اختصاصه بتعيين مسؤولين في هذا المجال في كل مؤسسة على تراب ولايته والترخيص بتسليم الأسلحة اللازمة لذلك⁽³⁾ أي أن المشرع قد جعل من الوالي المسؤول الأول في مجال المحافظة على النظام العام في مجالات مختلفة، أما في مجال الصحة العامة والسكينة العامة فالوالي وبموجب أحكام قانون 89-02 المتعلق بحماية المستهلك يمكن له أن يقوم في أي وقت وفي أي مرحلة من مراحل عرض المنتج بالتحريات والمراقبة المطلوبة قصد تفادي المخاطر التي قد تهدد صحة المستهلك وأمنه أو تمس مصالحه المادية.⁽⁴⁾

بالإضافة إلى ذلك يتضع الوالي في إطار محافظته على السكينة العامة المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة والحفاظ على محيطها العمراني، وأيضا المحافظة على التهيئة العمرانية

¹- المرسوم 83-373 المتعلق بصلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية رقم 22 سنة 1983.

²- المادة 2/115 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية.

³- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 189.

⁴- صادر عن قرار مجلس الدولة بتاريخ 20/12/2002، مجلة مجلس الدولة. عدد 1 نقلا عن علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 87.

في إطار منح رخص البناء وكذا الهدم والتجزئة التي لا يمنحها رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب موافقة الوالي المختص بوصفه ممثلاً للدولة في حال غياب مخطط شكل الأراضي⁽¹⁾.

ووحده الوالي يختص بمنح رخص أو تأجيل هذه الرخص إذا كانت البنيات أو المنشآت تابعة للدولة أو الولاية بالإضافة إلى رأيه الاستشاري بالنسبة للمشاريع والهيكل ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية⁽²⁾.

كما يتولى الوالي الدور الرقابي على هذا النوع من النشاطات وهذا من خلال وجود بناء دون رخصة أو غير مطابق للرخصة الممنوحة فله أن يتخذ ضده قرار الهدم وهذا بموجب المادة 76 مكرر 4 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-25.

2-صلاحيات الوالي بالنسبة للضبط القضائي:

تعد أعمال الضبطية القضائية من أخطر الأعمال التي قد تمارسها على الأفراد لما فيها من مساس بالحريات وقد أسند القانون الوالي هذه الأعمال بموجب نص خاص يتجلى في المادة 28 من قانون الإجراءات يمنحه صراحة.

ويهدف الضبط القضائي إلى تحري الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الاستدلالات اللازمة للتحقيق ومنع طمس آثار الجريمة والمحافظة على آثارها من أجل القيام بالتحقيق تمهيدا لمحاكمة الجاني،⁽³⁾ وتوقيع الجزاء المناسب عليه والتي يمكن إنجازها في: أ- مهمة البحث والتحري عن الجرائم والمقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها.

ب- لضابط الشرطة القضائية القيام بمختلف الإجراءات والمهام التي تدخل في أعمال التحقيق بوصفه الإنابة القضائية.

¹- هذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون 90-25 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 الجريدة الرسمية عدد 51، 2004.

²- المواد 66-67 من القانون 04-05، المعدل والمتمم للقانون 90-25 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

³- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 98.

ويعتبر الوالي من رجال الضبط القضائي ويمارس هذه المهمة في إطار شروط معينة نص عليها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجزائية تحت عنوان سلطات الولاية في مجال الشرطة القضائية.

المطلب الثالث

تقييم إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية المنتخبة

بالنظر إلى كل من قانوني البلدية والولاية الجديدين والتدقيق في جملة الصلاحيات المسندة لكل من رئيس البلدية والوالي توجد عدة ملاحظات .

فريئس البلدية يعتبر ممثلا للنظام المحلي أكثر منه كمثل للدولة وكأن الصلاحيات الممنوحة له في هذا الجانب صلاحيات رمزية منحها له المشرع ليضفي الديمقراطية الشعبية ومشاركة ممثلي الشعب، وكان يفترض بالمشرع بعد أن أعاد المنظومة القانونية التي جاءت نتيجة للتغيرات والتناقضات المسجلة منذ بدء تطبيق القانون 1990 وترسخ بعض الذهنيات والسلوكات في تسيير تلك المجالس وبروز العديد من المستجدات اجتماعيا واقتصاديا، أن يتدارك بعض النقاط التي سجلت كأخطاء في القانون السابق، مثل وضعية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الفائزة بالأغلبية في مقاعد المجلس، وكان حري بالمشرع أن يمدح حق الترشح لرئاسة المجلس لكل شخص إكتسب عضوية المجلس ويرغب في ذلك، لأن حصر مجال الرئاسة ضمن القائمة الفائزة يتعارض مع فكرة التعددية السياسية، كما أن المشرع لم يتدارك أهم نقطة في نظر الفقه وهي في حالة تساوي قائمتين في المقاعد بالمجلس وبالفعل حصل ذلك وعاشت بعض البلديات هذه الإشكالية والتي تسببت في تعطيل تنصيب الرئيس⁽¹⁾ ورغم قدم هذه الزلة إلا أن المشرع لم ينص عليها وكان من الأفضل لو إستعمل طريقة أكثر ديمقراطية وهي فتح باب الإنتخاب بين الأعضاء الفائزين للترشح من قبل الراغبين في تولي هذا المنصب ليضمن شفافية أكثر تؤدي إلى جعل المجالس المنتخبة إطار مؤسستي لممارسة الديمقراطية.

¹ - مثل بلديتي لخضرية والمرادية، جريدة LA TRIBUNE DU 20-11-1997، نقلا عن ناصر لباد، مرجع سابق. ص.

ولكن حسنا فعل المشرع بخصوص اللجان الدائمة والمؤقتة الموجودة على مستوى المجلس بحيث نص في المادة 35 على وجوب تضمن التشكيلة تمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية في المجلس .

-أما بخصوص الولاية أو الهيئة المعبرة عنها وهي الوالي فهو الآخر يتميز بوضع قانوني خاص سواء تعيين أو صلاحيات، فبخصوص الوضع الأول فالوالي أو الطبيعة القانونية لمنصبه في التشريع الجزائري تطرح العديد من الإشكالات، نظرا لإنعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء بإدراج بعض ميزاته في التنظيمات الخاصة بالمراسيم⁽¹⁾، دون وضع قواعد خاصة بالولاية -رغم أنه يمكن القول أن المشرع قد خطى خطوة نحو توضيح هذه النقطة من خلال نصه على وجود نص قانوني خاص بسلك الولاية في إنتظار نزوله لأرض الواقع-⁽²⁾ ليحدد قواعد مسؤوليته الإدارية والرقابة المفروضة عليه وكذا الجانب التأديبي فيها.

أما الوضع الثاني المتعلق بأعماله في الإزدواج الوظيفي الموسع تحت مبرر الإبقاء على سلطة الوالي على حساب صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي. و الإشكالية الأساسية في هذا الصدد نابعة من الازدواج الوظيفي للوالي الذي هو من جهة يُمثل الدولة ومن جهة أخرى للجماعة المحلية، وبهذا المفهوم فإنه يحوز على صلاحيات التمثيل للصفيتين. والحقيقة أنه في الواقع العملي حصل تداخل بين الصلاحيات مما يعني جعل الولاية تظهر كهيئة لعدم التركيز وكدولة، وهي لا تظهر كلامركزية مثلما ينصّ على ذلك الدستور، لذلك فإن الاقتراح هو أن نفصل بين وظائف الوالي كمثل للدولة وبين وظائفه ممثلا للجماعات المحلية⁽³⁾.

وكان حري بالمشرع أن يغير ما تم نقده وأبرز عجزه خلال العشرية الماضية في هذا القانون الجديد خاصة من تداخل في هذه الصلاحيات في حين يعتبر رئيس المجلس الشعبي الولائي

¹ -علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري. مرجع سابق، ص 56.

² -هذا حسب المادة 123 من قانون 07/12، المتعلق بالولاية.

³ -مسعود شيهوب، إبقاء الازدواج الوظيفي للوالي أكبر خطأ في قانون الولاية. مقال منشورة في جريدة الوطن ليوم الأربعاء 04 جانفي 2012.

وهو الأولى بصفته ممثل الشعب في تولي بعض الصلاحيات المحلية من أجل إعادة التوازن، فلا يعقل أن يتولى الوالي تمثيل الدولة وفي الوقت نفسه الحيابة على رئاسة مجلس الولاية، ومن ثمة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي بحكم صلاحياته المحلية وبالتالي يكون الوساطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، وهذا يعني أن إقتراحات المجلس غير المقدمة أو المدافع عنها من قبل الوالي تبقى رسالة ميتة؟⁽¹⁾ كيف هذا والمجلس إطار لممارسة الديمقراطية داخل دولة ذات نظام شعبي يشارك في إتخاذ قرارات الدولة لكنه لا يستطيع تنفيذ مقترحاته من دون دعم الطرف المعين، الذي يعتبر من جهة أخرى ممثل سلطة وصاية وبالتالي يتولى دور الخصم والحكم في آن واحد من خلال الوصاية التي يمارسها على الهيئات الموجودة، لأن أي وصاية من طرف وزير الداخلية تتم بواسطة مبادرة من الوالي وهذا يدعنا لطرح إشكال ما إذا كان مراقب على المجموعة المحلية أم خاضع لراقبتها؟⁽²⁾ هذا ما يجب أن يكون بصفته هيئة تنفيذية لجهاز مداورات ورغم أن القانون الجديد قد شدد في هذه الجزئية من خلال حرصه على تقديم الوالي لتقارير تبين مدى تنفيذ مداورات المجلس عند كل دورة، وكذا بيان وضعية الولاية للمجلس بغرض المناقشة⁽³⁾، إلا أنه حذف بعض النقاط جد مهمة مثل تمثيل رئيس المجلس الشعبي الولائي للولاية في حالة منازعات في القضاء متى كانت الدولة أو أحد أطراف السلطة المركزية طرفاً في النزاع وكأنه تأكيد منه على أن الوالي ممثل للسلطة المحلية أكثر من السلطة المركزية، ومن جهة أخرى يبقى السؤال المطروح ماهي قيمة قرارات المجلس في مواجهة الوالي؟ كان رد وزير الداخلية بهذا الشأن عند مسألة أعضاء البرلمان⁽⁴⁾ أن المجلس ليس إلا جهاز مداورات يتولى فيها مناقشة شؤون المواطنين، أما الوالي مفوض الجهاز التنفيذي وممثل الدولة وأن كليهما يشكلان هيئتين متكاملتين وكل منهما يمارس الصلاحيات التي أقرها له القانون، ويعمل على تحسين التواصل والتنسيق بينهما بشكل مهم، معتبراً بأن هذا التواصل والتكامل في

¹ - مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية. مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003، ص 26

2 - مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية. المرجع نفسه، ص 26.

3- أنظر المواد 103، 104، 109، من قانون 07/12، المتعلق بالولاية.

4- قانون الولاية، ضبط آليات التكامل بين الجهاز التنفيذي المحلي و الهيئة المنتخبة. مقال لمداخلة وزير الداخلية، مجلة

مجلس الأمة، العدد 50، جانفي-فيفري 2012، ص 14.

المهام من شأنه ترقية الديمقراطية على المستوى المحلي ودعم برامج التنمية ويضمن لها طابع الاستدامة.

وفي هذا القانون حاول المشرع توسيع صلاحيات المجلس الذي كان يظهر مستبعدا لحد ما في مجال التنمية خصوصا لتمكينه من أن يصبح قوة إقتراح ومشاركة في التكفل بإنشغالات المواطني وبالتالي وجب أن يمنح للوالي كل ما يتعلق بتمثيل الدولة بخصوص تطبيق القوانين على مستوى الولاية، وكل ما له صلة بمجالات التنمية وحفظ النظام العام والأمن العام، وبصفة عامة نشاط السلطة المركزية، على أن يُحوّل كل ما يتعلق بالنشاط المحلي إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.⁽¹⁾

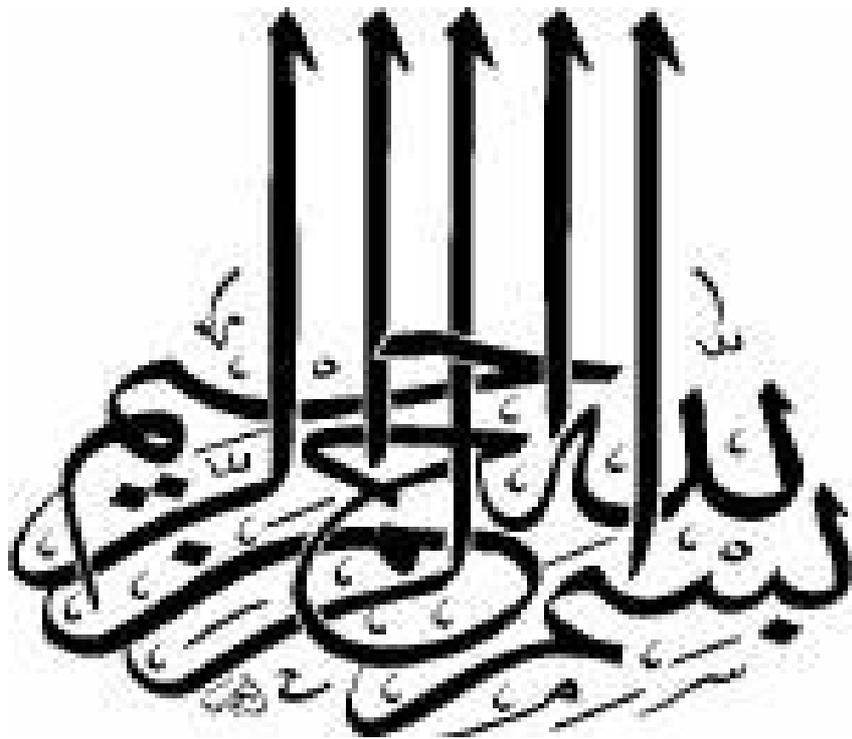
وهنا وجب التذكير أن النظام الذي أخذنا عنه القانون هو النظام الفرنسي الذي قرّر منذ 1982 تحويل كل النشاطات المحلية إلى رئيس المجلس الولائي بما في ذلك تنفيذ المداولات وتمثيل الولاية أمام القضاء⁽²⁾، في حين يبقى الوالي محتفظا فقط بالصلاحيات التي تضعه سلطة مركزية حتى تكون هناك شفافية في التسيير، ورغم تعديل في نصوص قانون الولاية إلا أن صلاحيات الوالي لم تعدل ولم تعطى بعض منها لرئيس المجلس الشعبي الولائي وبالتالي نقضي على التداخل ومن ثمّ نُعيد التوازن ونُجسّد اللامركزية على مستوى الولاية مع تسجيل ملاحظة تخصّ رئيس المجلس الذي يظهر بدون صلاحيات ويتمتع بدور رمزي فقط ينحصر في إدارة الجلسة واستدعاء المجلس للانعقاد وهو الذي يمثل السلطة الشعبية بالأغلبية على إعتبار أنه من القائمة الحائزة على أغلب المقاعد في المجلس، في وقت كان ينبغي فيه أن نمحه كل الصلاحيات المتعلقة بالشؤون المحلية كما هو الحال في النظام الذي أخذنا عنه، إلا أن سكوت المشرع رغم كل الإنتقادات الموجهة لهذا الجزء بالذات يدفع إلى التفكير إلى ضروريات التنمية السريعة والملحة التي تفرض وجود موظف سام كفاء على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنيا وقادرة على سد الضعف⁽³⁾، لأن الإنتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير سياسية أخرى. ويبقى هذا الإتجاه الذي يسلكه المشرع مبني على ما جاء في

¹ - قانون الولاية، ضبط آليات التكامل بين الجهاز التنفيذي المحلي و الهيئة المنتخبة. مقال لمداخلة وزير الداخلية، مرجع سابق. ص. 14.

² - مسعود شيهوب، إبقاء الازدواج الوظيفي للوالي أكبر خطأ في قانون الولاية. مقال منشورة في جريدة الوطن، مرجع سابق.

³ - مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية. المرجع نفسه، ص 27.

ميثاق الولاية الذي تناول طبيعتها التي تعكس نشاطات إدارات الدولة المركزية وبالتالي تشكل معادلة متوازنة أحد طرفيها مركزي والثاني والذي يعد من صلاحيات الأصيلة للدولة منذ نظام الإقتصاد الموجه بحيث لا تستطيع الولاية كمجموعة القيام به وهو الامر مركزي .



الفصل الأول

التنظيم القانوني للهيئات التنفيذية المحلية

نظرا لكون الجماعات المحلية قاعدة الهرم في التسلسل الإداري للإدارة العامة وتتطوي تحتها الولاية والبلدية وهما يمثلان حلقة الإتصال التي تتصل مباشرة بالمواطنين، و باعتبار كل من البلدية و الولاية المكان الفعال في ممارسة اللامركزية و تكريسها من خلال مختلف الهيئات المكونة لها سواء التنفيذية او التداولية، فهي المسؤولة الاولى على تسيير الشؤون المحلية و تنظيمها و تطويرها، و على من آثار الاعتراف بالبلدية والولاية لكونها شخص معنوي عام، يعني الإعتراف بوجود كيانات قانونية تستقل بموطنها الخاص و بأجهزتها الإدارية و نمتها المالية و مواردها البشرية و تتمتع بأهلية قانونية و أخرى للنقاضي و نائب يعبر عن إرادتها، و لكون البلدية والولاية بإعتبارهما الإدارة المحلية في الجزائر تستوفي جميع العناصر الموضوعية التي تؤهلها لاكتساب هذه الصفات جعل من هذه الأخيرة تتشكل من أجهزة إدارية لهذا الغرض لجأ المشرع الجزائري و على مر القوانين والمواث التي مرت في الجزائر إلى تجسيد مبدأ الديمقراطية الشعبية وذلك بإشراك المواطنين في تسيير هذه الجماعات المحلية وهذا من خلال المجالس المحلية المنتخبة التي تسعى بدورها وبصفتها المعبرة عن إرادة هذا الشعب إلى تنفيذ كل ما تتداول عليه بخصوص متطلبات دائرة إختصاصها وهذا عن طريق الهيئة التنفيذية المنصبة لهذه المهام خصيصا، حسب ما تمليه عليها مختلف الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للمنطقة.

فتمثل المجالس المحلية المنتخبة روح الديمقراطية الشعبية وهذا من خلال تجسيدها للامركزية الإدارية التي هي أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة. وتعتبر الإدارة الرئيسية والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية من خلال دراسة مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية في مداولاته الرسمية والتي تعمل على مستواه الهيئة التنفيذية المتخصصة بتنفيذ هذه المداولات في أجال محددة ووضعتها في قالب الواقع قصد النهوض بالمنطقة حسب المهام الموكلة إليهم كإختصاص أصيل ولمعرفة مهام هذه الهيئة ودورها في تحقيق التنمية و جب علينا دراسة هيكلها والنظامها القانوني ثم التطرق للصلاحيات الموكلة لها.

المبحث الأول

تشكيل الهيئات التنفيذية المحلية

تعد المجالس التنفيذية حجر الزاوية في بناء الجهاز الإداري العام على مستوى كل من الولاية والبلدية فهي التي تقوم على تنفيذ قرارات ومداومات التي يدرسها اجتماع المجالس المنتخبة في مداوماته سواء العادية أو الإستثنائية، والتي يجب أن تكون في نطاق القانون المنشئ و المنظم للبلدية والولاية و القوانين الاخرى المكملة لهما، وكل تصرف أو عمل أو إجراء يجب أن يكون في نطاق الإختصاصات و السلطات المقررة و المحددة للمجلس المحلي، والذي يتكون تطبيقا لمبدأ الديمقراطية الشعبية ومشاركة الشعب في إتخاذ القرار في الدولة من منتخبين عن طريق الإقتراع السري العام والمباشر يختلف عددهم حسب التعداد السكاني سواء على مستوى الولاية أو البلدية، ومن بين هؤلاء المنتخبين الفائزين بمقاعد في المجلس يتم إختيار أعضاء الهيئة التنفيذية من قبل الرئيس المنصب والذين سيتابعون ويسهرون على تنفيذ مداومات المجلس تحت رئاسة رئيسها الممثل في رئيس البلدية، هذا بالنسبة للمجالس البلدية، أما المجالس الولائية فهي تختلف من حيث أن أعضاء الهيئة هم مديرو المصالح المحلية غير الممركزة برئاسة والي الولاية.

وتمثل هذه المجالس جهاز لا غنى عنه لدرجة أنه شبه بالحكومة المحلية، وتشكيل المجالس التنفيذية المحلية في الجزائر يعتبر هيئة جماعية وليست فردية رغم أن الظاهر عكس ذلك، وهذا ما سنوضحه في المطالب التالية.

المطلب الأول

الهيئات التنفيذية البلدية

تعد الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي تابعة للرئيس الذي يرأسها بموجب المادة 15 من القانون البلدي الجديد، المؤرخ في 22 يونيو 2011، فهو من يعين أعضائها وهو من يسيرها، بل ان فكرة الجماعية في تسييرها لا تعدو أن تكون أكثر من فكرة نظرية وكذلك تفويضية إن صح التعبير.

فرئيس المجلس وكما جاء في المادة 70 يتولى كل الإختصاصات إلا أنه يفوض بعض منها الى نوابه ومساعدتها الذين يختارهم كنواب خلال مدة 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه وهذا للمصادقة عليها من طرف كامل أعضاء المجلس.

ويتراوح عدد هؤلاء النواب حسب المادة 69 من قاتنون البلدية من 2 إلى 6 نواب حسب عدد الأعضاء داخل المجلس التي تختلف حسب التعداد السكاني لكل منطقة.

يشرف رئيس المجلس على تنفيذ مداولات المجلس المصادق عليها من طرف الوالي ويتم ذلك بواسطة قرارات ترسل للوالي بمجرد صدور المداولة، وبما أن رئيس الهيئة التنفيذية هو نفسه رئيس البلدية والمجلس في آن واحد وجب علينا دراسة هذه الهيئة بشكل أعمق ولرفع اللبس عن اختلاف اختصاصته كممثل للبلدية وللشعب بصفته منتخب الشعب ومن جهة أخرى ممثل للدولة، سنتطرق للتعريف القانوني والفهمي وكذا طبيعة هذا المنصب لنخصص في الأخير لمحور دراستنا وهو كيفية إختيار هذه الهيئة التنفيذية.

الفهرس

مقدمة.....أ

الفصل الأول: التنظيم القانوني للهيئات التنفيذية للجماعات المحلية المنتخبة

المبحث الأول:.....تشكيل الهيئات التنفيذية المحلية 7.....

المطلب الأول:الهيئات التنفيذية البلدية 8.....

الفرع الأول:التحديد القانوني.....9.....

أولا :التعريف القانوني.....9.....

ثانيا:التعريف الفقهي.....9.....

الفرع الثاني: كيفية إختيار الهيئة التنفيذية البلدية.....10.....

أولا: كيفية إختيار الرئيس.....10.....

1-شروط ترشحه 10.....

أ-شروط السن.....10.....

ب-شروط تسوية الوضعية تجاه الخدمة الوطنية.....10.....

ج-توفر الشروط المنصوص عليها صراحة في التشريع.....10.....

2-تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي.....11.....

ثانيا:كيفية إختيار الهيئة.....12.....

المطلب الثاني: الهيئات التنفيذية الولائية.....13.....

الفرع الأول : التحديد القانوني.....14.....

- 14..... أولاً : التعريف القانوني
- 15..... ثانياً: التعريف الفقهي
- 15..... الفرع الثاني: كيفية إختيار الهيئة الولائية
- 15..... أولاً : شروط تعيينه
- 15..... (1)-الشروط العامة
- 16..... (2)-الشروط الخاصة
- 17..... ثانياً:إنهاء مهام الوالي
- 17 (1)-إنهاء المهام
- 17 (2)-الإستقالة
- 17..... (3)-الوفاة
- 18..... (4)-إنهاء مهام بسبب إلغاء المنصب
- 19..... **المبحث الثاني :.....صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية**
- 20..... **المطلب الأول:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي**
- 21..... الفرع الأول:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية
- 21..... أولاً: رئيساً للمجلس الشعبي البلدي
- 22..... ثانياً: رئيساً للهيئة التنفيذية
- 22..... ثالثاً: رئيساً للبلدية
- 22..... (1)-تمثيل البلدية
- 23..... (2)-الإشراف على أموال البلدية
- 24..... الفرع الثاني:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة
- 24..... أولاً: كضابط للحلة المدنية

- 25.....ثانيا: كضابط للشرطة القضائية.
- 26.....ثالثا: كضابط إداري.
- 27.....**المطلب الثاني:صلاحيات الوالي**
- 28.....الفرع الأول:صلاحيات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.
- 28.....أولا: مجلس الولاية
- 29.....ثانيا: صلاحيات الوالي بالمجلس.
- 30.....الفرع الثاني :صلاحيات الوالي كمثل للولاية.
- 30.....أولا:تمثيل الولاية وإدارة أملاكها.
- 31.....ثانيا:ممارسة السلطة السلمية على موظفي الولاية.
- 32.....الفرع الثالث:صلاحيات الوالي كمثل للدولة.
- 32.....أولا:صلاحيات إدارية.
- 34.....ثانيا:صلاحيات سياسية.
- 35.....ثالثا:صلاحيات ضبطية.
- 38.....**المطلب الثالث:تقييم إختصاصات الهيئات التنفيذية**
- 43.....**الفصل الثاني:الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية المحلية**
- 44.....المبحث الأول:الرقابة الإدارية.
- 46.....المطلب الأول:الرقابة عن طريق سلطة وصائية.
- 47.....الفرع الأول: الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 47.....أولا: الرقابة على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي كمنتخب.
- 48.....(1) -الإيقاف.....
- 48.....(2) -الإقصاء.....
- 49.....ثانيا : الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- 49.....(1)-المصادقة.....
- 49.....أ/ مصادقة ضمنية.....
- 50.....ب/ المصادقة الصريحة.....
- 50.....2-الإلغاء.....
- 51.....3- الحلول.....
- 52.....الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الوالي.....
- 53.....المطلب الثاني:الرقابة عن طريق سلطة الرئاسة.....
- 55.....الفرع الأول : سلطة توجيه الأوامر.....
- 56.....أولا: في حالة الأوامر المشروعة.....
- 56.....ثانيا : في حالة الأوامر غير المشروعة.....
- 56.....(1)-الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس.....
- 57.....(2)- الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس.....
- 57.....(3)- الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة.....
- 58.....(4)- موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة.....
- 59.....الفرع الثاني : سلطة الرقابة والتعقيب.....
- 59.....أولا :سلطة الإجازة أو المصادقة.....
- 59.....ثانيا : سلطة التعديل.....
- 59.....ثالثا : سلطة الإلغاء.....
- 60.....رابعا- سلطة السحب.....
- 60.....خامسا-سلطة الحلول.....
- 61.....المبحث الثاني:.....الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية.....
- 62.....المطلب الأول:معيار الإختصاص في الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية.....
- 63.....الفرع الأول:معيار إختصاص المحاكم الإدارية.....
- 65.....أولا :المعيار العضوي.....
- 67.....ثانيا: المعيار الموضوعي.....
- 67.....ثالثا: الإستثناءات الواردة على الإختصاص.....

- 68..... (1) - الإستثناءات الإيجابية للإختصاص
- 68..... (2) - الإستثناءات السلبية للإختصاص
- 69..... الفرع الثاني: معيار إختصاص مجلس الدولة.
- 70..... أولاً : المعيار العضوي
- 70..... ثانيا : المعيار الموضوعي.
- 71..... **المطلب الثاني:** إجراءات الرقابة القضائية الإدارية.
- 72..... الفرع الأول : الشروط الشكلية لقيام دعوى إلغاء.
- 72..... أولاً : الشروط الواجب توفرها في الطاعن
- 72..... 1-الصفة
- 73..... 2-المصلحة
- 73..... ثانيا : محل الطعن بالإلغاء
- 75..... ثالثا : شرط التظلم الإداري
- 75..... رابعا : شرط الميعاد
- 76..... خامسا : شروط تتعلق بالعريضة
- 76..... الفرع الثاني : الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء
- 77 أولاً : حالات عدم المشروعية الخارجية
- 77..... (1) - عيب عدم الاختصاص
- 77..... أ- عدم الاختصاص الجسيم أو إغتصاب السلطة
- 78..... ب- عدم الاختصاص البسيط
- 79..... (2) - عيب مخالفة الشكل والإجراءات
- 79..... أ- الشكل
- 79..... ب- الإجراءات
- 79..... ثانيا : حالات عدم المشروعية الداخلية
- 79..... (1) - عيب السبب
- 80..... أ- انعدام الوجود المادي للواقعة
- 80..... ب- الخطأ في الوصف و التكييف القانوني للواقعة

ج- رقابة الملائمة.....	80
2- عيب الانحراف بالسلطة.....	81
3- عيب مخالفة القانون.....	82
المطلب الثالث: آثار الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية.....	82
الفرع الأول : آثار حكم الإلغاء.....	83
أولاً: حجية الحكم بالإلغاء.....	83
1- حكم الإلغاء وحجية الشيء المقضي فيه.....	83
2 - الحجية المطلقة لحكم الإلغاء.....	84
ثانياً : تنفيذ حكم الإلغاء.....	85
1- التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء.....	85
أ- الواجب الإيجابي.....	85
ب- الواجب السلبي.....	86
2- مخالفة الإدارة لالتزام تنفيذ حكم الإلغاء.....	87
الفرع الثاني :ضمانات تنفيذ أحكام الإلغاء.....	88
أولاً : الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية).....	88
1 -شروط تطبيق الغرامة التهديدية.....	89
2-أنواع الغرامة التهديدية.....	90
أ- الغرامة التهديدية ذات طابع تحكيمي و تهديدي.....	90
ب- الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة من الزمن.....	90
ج- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت.....	90
ثانياً: الوسيلة الجزائية.....	90
1- عناصر الجريمة.....	91
أ- الركن المادي.....	91
ب- الركن المعنوي.....	92
2- العقوبة الجنائية المقررة.....	92
الخاتمة.....	94
قائمة المراجع.....	99

106.....الملخص

107.....الفهرس

مقدمة

الدولة تقوم على فكرة التنظيم وتقسيم الوظائف وإنشاء هياكل وتحديد المهام ورسم وضبط العلاقات بين الأجهزة المختلفة داخلها، ومن بين الوظائف التي تمارسها الدولة الوظيفة الإدارية. فبالرغم من إختلاف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أنه يتطلب لمعرفة كل نظام معرفة الجهاز الإداري ومكوناته إلى جانب وظائفه وإختصاصاته وعلى العموم فأساليب التنظيم لن تخرج عن أسلوبين فنيين ممثلين في المركزية واللامركزية، وتعد الأولى من أحد أعتق الأساليب المنتهجة في التنظيم الإداري وتعني إستقطاب جميع السلطات الإدارية وحصرها في يد أجهزة مركزية مع الإقرار بوجود وحدات معاونة متناثرة على مستوى الإقليم العام لدولة تعمل تحت السلطة المباشرة للجهات المركزية في إطار السلطة الرئاسية.

ويقوم هذا الأسلوب على صورتان إحداها وزارية مطلقة وهي التي يتم فيها حصر جميع سلطات القرار على مستوى المركز ولا تكون للجهات الممثلة للأقاليم أدنى سلطة إلا بالرجوع للمركز.

في حين تقوم الصورة الثانية وهي المعتدلة النسبية على أساس تركيز السلطة الإدارية في يد جهة مركزية مع الاعتراف لممثلي الأقاليم والجهات المعاونة بسلطة التقرير وهذا لا يعني استقلالها عن الجهة المركزية بل هي دوما في كنف السلطة الرئاسية ولا يخرج الأمر عن كونه ليس أكثر من تفويض إختصاص في بعض المجالات القليلة والبسيطة كيفاً ونوعاً.

ورغم محاسن هذا الأسلوب إلا أنه كان السبب الأول في ظهور البيروقراطية بالمفهوم السلبي مما أدى بالدول إلى البحث عن نظام بديل وهو ما ظهر في شكل أسلوب فني ثاني للتنظيم الإداري وهو اللامركزية الإدارية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وجهات مصلحة أو مرفقية يعترف لها بموجب هذا الأسلوب بالشخصية المعنوية والاستقلال وبصلاحيات خاصة تباشرها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها في ظل نظام الوصاية الإدارية ويشمل هذا الأسلوب أيضاً صورتيه إحداها مرفقية خدماتية والثانية إقليمية محلية تعتبر الأوسع والأهم وتبنى على أساس الاعتراف بوجود وحدات إدارية محلية تتمتع بالاستقلالية في كيانها ومصالحها المحلية التي تفرد بها وتعمل في ظل نظام الوصاية الإدارية.

والجزائر على غرار باقي الدول تبنت العمل بنظام اللامركزية الإدارية وعملت على خلق ما يسمى بإدارة محلية تهتم بتسيير الشؤون المحلية ويعتبر هذا النظام من مظاهر الدولة الحديثة وشغلت بذلك مجالا هاما كفكرة للتنظيم الإداري.

ولقد بدا الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ الاستقلال لما كان من الصعوبة على السلطات المركزية أن تمارس مسؤوليتها وتبسط كل سلطتها على تراب الدولة بأكمله وبنفس الأداء المطلوب، فأخذت بنظام اللامركزية بهدف إحداث مصالح محلية تقوم بدور الوسيط بين السلطات العليا للبلاد والمواطنين على المستوى المحلي من جهة.

وتنفذ خطط الدولة على المستوى المحلي ومع التطور الحاصل في الجزائر بعد الاستقلال الذي أفرز نتيجة حتمية تمثلت في تكامل مصالح الدولة الوطنية مع مصالحها الإقليمية بهدف النهوض بالبلاد في تلك الفترة أقرت مختلف المصادر السياسية والدستورية والقانونية للنظام الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي والمنبثق منذ ثورة أول نوفمبر 1954 وهي ميثاق الجزائر 1964، والميثاق الوطني 1976 والميثاق الوطني 1984 والدساتير الوطنية 1963، 1976، 1989، 1996 بأن الإدارة المحلية في الجزائر تحتل مكانة هامة وإستراتيجية في البناء المؤسساتي الوطني وفي بناء مبادئ وقيم النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي القائم والتي تعبر عن ديمقراطية جوارية حقيقية فمثلت الجانب التنظيمي الإداري داخل الجزائر بحيث عبرت عن حكومة مصغرة محلية ذات وحدات إدارية داخل الدولة الموحدة في إطار رقابة وصائية.

وكان تقسيم الجزائر لها تقسيما ثنائيا (بلدية، ولاية) قائما على أساس دستوري نظرا لما تكتسبه من أهمية وهذا ما تم تجسيده في مختلف دساتير الجزائر وبدأت الإشارة إليها منذ أول دستور في 1963، الذي أشار لوجود مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل إمتدادها وإختصاصاتها ووصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي تناول صراحة بعد دستور 1976 و 1989 على أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي الولاية والبلدية.

وبما أن نظام الإدارة المحلية يقوم على أساس الديمقراطية الاقتصادية الإجتماعية والإدارية والشعبية ومشاركة الشعب لتجسيد لفكرة الديمقراطية في ممارسة السلطة أقرت المادة 16 من الدستور على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة للامركزية". وهذا كإعتراف من المشرع الجزائري بالتسيير الذاتي للإدارة المحلية تحت رقابة السلطة المركزية، باعتبار المجالس أساس سياسة اللامركزية كصورة من صور الديمقراطية يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

ونظرا لأهمية الجماعات المحلية لجأ المشرع الجزائري جاهدا إلى تكييف النصوص القانونية المنظمة لهما حسب ما تمليه الظروف السياسية والاقتصادية للبلاد عقب الاستقلال وأقر أول منظومة قانونية خاصة بها والتي تعتبر باكورة القوانين الجزائرية متمثلة في الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية والذي بموجبه ولحد اليوم إعتبرت البلدية الخلية القاعدية للدولة، والخلية الأساسية في تنظيم البلد والقاعدة النموذجية لهيكله ورغم حداثة النصوص القانونية التي تنظم هذا الهيكل إلا أنها شكلت منذ ذلك الوقت حجر الزاوية في بناء الدولة الجزائرية ومع التطور الحاصل في عشرية الدستور الجديد 1989 الذي ألغى نظام الحزب الواحد وأقر التعددية الحزبية ظهر قانون 08-90 الذي جاء بإصلاحات سياسية شاملة آنذاك لصالح المجتمع والمواطن مكنته من مسايرة التطورات في ذلك الوقت، إلا أنه ونظرا للدور الحيوي الذي تضطلع به البلدية بدورها شريك السلطة المركزية لتنفيذ السياسات العامة بحكم قربها من المواطن، وبتعداد السكان البلد المتزايد وبتكاثر مطالب وتطلعات مواطنيه مضافا لها التطور الكبير الحاصل ضمن المجتمع وعلى كافة الأصعدة لهي جميعها عوامل بررت ضرورة الإسراع في مراجعة المنظومة القانونية نظرا للمصاعب التي تتعرض لها البلدية والتحديات التي تواجهها جاء قانون 10/11 المؤرخ في 9 ماي 2011 ليحل محل 08/90 الذي جاء فيه تجسيد لتصور جديد في طريقة تنظيم ومسايرة الجماعات المحلية للتطورات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي تعرفها البلاد وهذا من خلال تعزيز صلاحيات المنتخب المحلي وكذا ضبط العلاقة بين المجلس، ولقد وضع البلدية في حيز الإصلاحات التي باشرتها الدولة ووضع الآليات الضرورية لتمكين البلديات من أداء مهامها كاملا، ورقى المجالس المحلية بصفقتها الفاعل الأول في تجسيد برامج التنمية ووضع المواطن في صميم اهتماماته.

وبما أن الجزائر لا تستطيع أن تعتمد فقط على هيكل واحد من خلال طرح قانون البلدي الجديد ما لم تحسن تطوير عمل الخلية الثانية في نظامها الإداري اللامركزي وهي الولاية سعى المشرع الجزائري في إطار مخططات التنمية الشاملة للمنظومة القانونية الجزائرية على تطوير القانون المتعلق بالولاية بعد الاستقلال وهو الأمر 38/69، الذي نص على أن الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية وإستقلال مالي، ولكن هذا لا يعني أن الولاية وليدة هذا القانون بل الولاية على غرار البلدية ذات أساس دستوري منذ أول دستور في الجزائر ومن خلال النصوص القانونية أيضا.

و في 1979 أدخلت على هذا القانون تعديلات إتسعت بموجبها صلاحيات المجلس الولائي في العديد من الميادين، ولكن ومع تطور الحاصل في البلاد لم يعد هذا القانون قادرا على تدراك جميع الصعوبات التي واجهت الولاية والمجلس ف جاء تماشيا مع التحولات التي عرفت الجزائر مثله مثل قانون البلدية قانون 09/90 والذي أضاف وقلص من نصوص القانون السابق وواكب تلك الفترة وكغيره وبعد مرور عشرية وتآكل المجموعة القانونية وظهر ثغرات قانونية في أحكامه إلى جانب ظهور مجالس شعبية ولائية متعددة أثرت سلبا على دور الولاية في النشاط التنموي والإقتصادي والإجتماعي التي كان يجب عليها المواكبة والمساهمة في تطبيق البرامج والمخططات التي شرعت فيها الجزائر صدر نص قانون ولائي جديد يضم 181 مادة وهو 07/12 الذي أضاف مجالات عديدة لإختصاصات للجان الدائمة التي يشكلها المجلس الشعبي الولائي و التي يجب أن تعكس التركيبة السياسية للمجلس للحد من الإنسدادات التي كانت تحصل في المجالس في ظل القانون الملغى 09/90 ، وحددت بدقة صلاحيات المجلس وذلك لتمكينه من أن يصبح قوة إقتراح ومشاركة في التكفل بإنشغالات كل مواطني الولاية وغيرها من الإصلاحات، التي تأمل الدولة أن تدفع لعجلة التنمية على المستوى المحلي.

ويبقى الدور الأساسي والفعال على هذا المستوى للمجالس المحلية المنتخبة التي جسدت الهيئات المحلية في الجزائر بمجالسها 1541 بلديا و 48 مجلسا ولائيا أسس وأهداف الديمقراطية والتسيير الجوارى وما لها من أهمية في دفع محرك التنمية المحلية من خلال طرحهم لمختلف أولويات التهيئة والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكل هذا عن طريق المداولات المتخذة في المجالس المنتخبة والتي تتم المصادقة عليها في ما بعد من طرف السلطة المختصة لكل منهما.

ومن ثم وضعها حيز التنفيذ عن طريق سلطة مختصة على مستوى المجالس تعرف في كل من قانون البلدية والولاية بالهيئة التنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة والتي تعتبر آلية وآداة تنفيذ المخططات والبرامج التنموية التي تسعى الدولة إلى تطبيقها على المستوى المحلي بعد طرحها على المجلس للمداولة وبعد مرور الأجل القانوني للمصادقة عليها ثم تولي إنجاز مخططات سياسة الإصلاحات الوطنية الشاملة.

وتحضى هذه الهيئة بدور جد فعال في الإطار المحلي لكل من الولاية والبلدية. يبقى لنا معرفة هذه الهيئة وتشكيلها وكيف تمارس صلاحياتها. إن الإشكالية المراد إثارتها من خلال دراسة هذا الموضوع هي:

- ماهي حدود صلاحيات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية المنتخبة ؟

لنتفرع تحت هذه الإشكالية عدة إشكاليات فرعية

- هل إستطاعت الهيئة تحقيق أهدافها خصوصا مع تزايد متطلبات المواطنين؟

- وما هو تأثير التوسع في إختصاصات الوالي على حساب الهيئة المنتخبة في إطار الديمقراطية المحلية؟

وسنقوم بدراسة هذا الموضوع دراسة قانونية بإستخدام كل المناهج المتبعة في الدراسة القانونية مع التركيز بالتحديد على المنهج الوصفي التحليلي كون الدراسة تعتمد على النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية.

وسنحاول تناول هذه الدراسة من خلال جزئين أساسيين نخصص الأول منها لبيان التنظيم القانوني للهيئات التنفيذية للجماعات المحلية المنتخبة بالبحث في كيفية وطرق إختيارها وتحديد الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات.

ونحاول أن نتناول في الجزء الثاني الرقابة التي تباشر على هذه الهيئات من حيث تحديد طبيعة الرقابي وصورها وكيف تباشر والآثار المترتبة عنها.

الملخص

تحتل الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية المنتخبة مكانة هامة في التنظيم الإداري الجزائري، فهي المسؤولة الاولى على تنفيذ مخططات البلدية والولاية التي تسعى لتحقيق التنمية في المنطقة وتحسين التسيير المحلي والشؤون المحلية و تنظيمها و تطويرها حسب ما تمليه المرحلة المتطورة التي وصلت لها الدول حاليا،ولهذا سعى المشرع نظرا لعدم تماشي المنظومة القانونية القديمة التي أظهرت عجزها مع تقدم الوقت وخصوصا في الوقت الراهن الذي تنتهج فيه الجزائر منعطف جديد للنهوض بالدولة،ضمن سياسة الإصلاحات الجديدة فكان لكل من البلدية والولاية نصيب من الحداثة بموجب قانونين جديدين،وفقا للمنظور الجديد للدولة حاول فيه المشرع تدارك ما أظهرته النصوص القديمة من أخطاء أو هفوات إن صح التعبير،لكن من جهة أخرى سجلت هذه النصوص ورغم حداثتها بعض النقائص وأبرزها الصلاحيات الواسعة للوالي على حساب الهيئة الممثلة للشعب رئيس المجلس الشعبي الولائي وكأنه سعى لتوسيع صلاحياته كممثل للدولة أكثر من ممثل للولاية وبالتالي أفقد بذلك معنى اللامركزية وإستقلالية الهيئات المحلية .

الفرع الأول : التحديد القانوني للهيئة التنفيذية البلدية

يدخل في تحديد طبيعة الهيئة التعريف القانوني حسب النصوص القانونية والتنظيمات والتعريف الفقهي لفقهاء القانون وسنحاول عرض ما استطعنا الوصول له من التعريفين.

أولا : التعريف القانوني للهيئة التنفيذية البلدية

لقد نص قانون البلدية الجديد 10-11⁽¹⁾ على الهيئة ممثلة في رئيسها رئيس المجلس الشعبي البلدي في الفصل الثاني من الباب الأول للقسم الثاني لكن دون الخوض في تحديد شروط توليه المنصب تاركا بذلك المجال لقانون الإنتخابات، ولكن نص القانون على كيفية تعيينه.

وما يستشف من المواد القانونية أن شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول عن انشغالات المواطن بإعتباره أنه منتخب الشعب في إطار تمثيله للديمقراطية الشعبية وممثلا للبلدية ورئيسا للهيئة التنفيذية على مستوى المجلس الشعبي البلدي بإعتباره يمثل حلقة الوصل بين وضع السياسة وتنفيذها داخل الهيكل التنظيمي (البلدية) وهو المسؤول عن نقل السياسات والخطط وترجمتها إلى برامج ونشاطات تنفيذية، والإشراف على مختلف أجهزة التنفيذ المناط بها انجاز المشاريع وأداء الخدمات وتطبيق الخطط التي تم إدراجها بموجب مداورات المجلس الشعبي البلدي ووضعها في متناول أجهزة الرقابة والإشراف لضمان تطبيق المسؤوليات الموكلة إليه على أكمل وجه.⁽²⁾

ثانيا : التعريف الفقهي للهيئة التنفيذية البلدية

كان من الصعوبة بما كان الحصول على تعريف فقهي لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأن رغم البحث عن تعريف لهذا المنصب ذو الإزدواج الوظيفي إلا أنه لم نوفق في ذلك. لأن كل ما توفر لنا من معلومات هو شرح لنصوص القانون البلدي وما تعريفه في مواده أو مجرد أوصاف قانونية اطلقت عليه كأنه ممثل السلطة المركزية وذو تزواج وظيفي.

1-المادة 15 من القانون البلدي، مرجع سابق.

2-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، منشور النشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص40.

الإهداء

علمني أن أصل دوما إلى ما أريدأورثني الثقة وصبر الحديد..... غرس في ذاكرتي معنى الحنان وسعى دوما ليصل بنا إلى كوكب الأمان.....إلى العيون التي رأت فيّ الأمل كلما نظرتللذي هو معنى قوتي... ودعائم حياتي... وعزة وجودي في الحياة إلى الغالي الذي تنهض مشاعري له احتراما ، نبض قلبي **أبي الغالي**.

كانت تنطوي عليّ، وأنا في حجر حنائها آخذة كياني الصغير بين ذراعيها...جاهدة أن تذيب وجودها في حناياي، لتهبني أسباب القوة والبقاء وكانت تحلم...وهي تطبق جفنيها على منحنى الأعين.....أنها احتوتني....هكذا ألهمتني....كيف أنقل الخطر في أيام الجمال...إلى الشفاه التي أكثرت الدعاء كلما نطقت...إلى من أنارت دنيانا بوجودها **أمي الغالية**.
-أدعو الله أن يديمهما كالشمس والقمر ينيران حياتي-

وللذي كان سندي منذ رأيت النور....أجمل هدية وجدتها قبل وجودي..... كان شمعة حياتي فأنارها.....رافقني في دربي فأرشدني و سعى دائما ليراني الأفضل علما وخلقاً....فتعب بدل تعبى وشقى لإرضائي....إلى من اعتبرته الصديق وكان لعيني قرتها ولحياتي أهم أعمدها... **أخي سفيان**.

من تعب معي في هذا العمل،الصغير بعمره والرجل بمواقفه قرّة عيني الثانية، **حمزة** أجزاء قلبي ونبضه من يتقاسمان معي مرّ الحياة قبل حلوها أحلى شقيتين. **ماجدة ونوسة**.

إلى روح الغالي **عمي** وأرواح جديّ وجدتي.

إلى كل عائلتي أعمامي فاتح،صالح،عمتي وأولادهم. خالاتي أخوالي وكل العائلة صغارا وكبار...إلى نور عمري وأفضل صديقة **جدي** ~أطال الله في عمرها~.

من حفرت صورتها وابتسامتها في قلبي من طيبها و فاجأني فراقها لكن لا مفر من قدر الله،التي فارقت هذه الحياة لكنها تعيش في كياني ولازالت كما كانت رفيقة دربي وتوأم روحي حتى وهي في رعاية العالّي "مخاضه" حباها الله برحمته .

كن معي أفضل الصديقات.....صديقاتي سارة،حنان،نجاة،عبير،منال،لبنى،سعيدة،نسرين.

إلى كل أساتذتي الذين كانوا لي العون في مجالي الدراسي.

ريم

الفصل الثاني

الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية

يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية، إنما هو استقلال أصيل مصدره القانون غير أنه ورغم الاعتراف بهذا الاستقلال إلا أنه يبقى استقلالا نسبيا لا مطلقا، وبموجب هذا تقوم الهيئات اللامركزية بممارسة مهامها واختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية بعرض وهدف واحد وهو تمكين الإدارة المركزية من التنسيق بينها وبين السلطة اللامركزية على المستوى المحلي بقصد تحقيق وحماية الصالح العام.

والرقابة الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر أما فيما يخص دراستنا فهي تعنى بالرقابة الإدارية الممارسة من طرف السلطة المركزية على الهيئات التنفيذية المحلية والتي تعتبر رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من طرف الأجهزة المركزية المستقلة، أو داخلية تمارس من داخل الجهاز الإدارة أم كانت رقابة قضائية وهي القضاء حماية لحقوق الشعب من تسلط الإدارة.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على الهيئات التنفيذية المحلية

لما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيئات الدولة، بقصد تحقيق وحماية الصالح العام في الدولة ولتكريس نظام اللامركزية الذي يقوم أساسا على ديمقراطية واستقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية والاعتراف به كنظام إداري داخل الدولة كانت من بين نتائجه خضوع الإدارة لنوع من الرقابة سميت بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية⁽¹⁾. وهذه الرقابة هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة⁽²⁾.

وبالتالي فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق بينها وبين عمل السلطات اللامركزية وذلك في إطار قانوني لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرها⁽³⁾.

وتعتبر الرقابة الإدارية رقابة ذاتية وداخلية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال وتطابقها مع دستور الدولة وقوانينها وذلك يفرض بعد القيود تحت عنوان السلطة الوصائية. والرقابة الإدارية مزدوجة المظهر وتجسدت في السلطة الرئاسية المعتمدة في النظام المركزي والسلطة الوصائية المعتمد في النظام اللامركزي. إلا أنهما يتداخلان بغض النظر على النظام الإداري المعتمد فنجد السلطة الرئاسية حتى في اللامركزية الإدارية وهذا ما سنوضحه من خلال المطالب التالية. إلا أنه تجدر الإشارة أن هناك بعض التداخل من حيث السلطة الوصائية والرئاسية وهو من حيث أنه

1- عبد الحليم بن مشري. نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر. مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق بجامعة بسكرة، العدد 6، أبريل 2010، صفحة 103.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري . مرجع سابق، ص 177.

3- مليكة صروخ، قانون إداري. دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 97.

-بالنسبة للبلدية : فهي تخضع لسلطة وصائية للولاية باعتبارها تابعة لها. تحت ما يسمى بالرقابة على المنتخبين والأعمال والهيئة بما في ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي ولكن هذا في حالة تمثيله بجهة محلية.

أما في حالة تمثيله للدولة فهو يخضع للسلطة السلمية الرئاسية للوالي وهنا يمارس عليه الرقابة من الرئيس إلى المرؤوس⁽¹⁾.

-أما بالنسبة للولاية: فهي بدورها تخضع لسلطة وصائية من قبل الجهة المركزية متمثلة في كل وزير حسب القطاعات وفي وزير الداخلية. وأيضا في الجهة المنتخبة وأعمالها وهيئاتها.

أما في حالة تمثيل الوالي للدولة فهنا يخضع للسلطة السلمية الرئاسية لوزير الداخلية من حيث المهام وحتى التعيين والعزل رغم أنه من صلاحيات رئيس الجمهورية دستوريا⁽²⁾ لكن هذا بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهنا يمارس عليه رقابة رئيس على مرؤوس.

¹ -عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1988 ، ص 23.

2-المادة 78 من دستور 1996.

المطلب الأول

الرقابة عن طريق سلطة وصائية

يكون هذا النوع من الرقابة بموجب نص قانوني فالسلطة المركزية لا تستطيع الإشراف على الهيئات المحلية إلا إذا كانت تستمد قانونيتها بموجب القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية.

فدور الرقابة الوصائية ينحصر في أنها رقابة المشروعية والملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية بواسطة السلطة المركزية وتعتبر هذه الرقابة استثنائية باعتبار أن المشرع قد منح السلطات المحلية الاستقلالية بموجب إتباعه لنظام اللامركزية ألزمه بعد ذلك بهذه الرقابة حفاظا على وحدة الدولة.

والرقابة الوصائية رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة كما أنها غير ملزمة للسلطة المحلية ولا تستطيع السلطة المركزية أن تفرض عليها قراراتها في غير الحدود القانونية وإلا كان لها أن تعترض عن ذلك بموجب تقديم طعن على هذه التصرفات قضائيا⁽¹⁾.

وما يميز هذا النوع من الرقابة أنها رقابة بعدية لمراقبة مدى مطابقتها وقانونية قرارات الجهات المحلية أي بعد صدورها وتمارس عليها لتأكد من مدى خضوعها لقانون و تنفيذها للسياسة العامة للدولة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فتمتاز هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية رغم أنها قد تبدو داخلية أو هناك تناقضات في طبيعتها إلا أن المقصود هنا هو أنها لا تتم من طرف ذات الإدارة المحلية بل من إدارة خارجية مركزية وبالتالي لا تلزمها بذلك وأمرها وهذا هو الفرق بين الرقابة الوصائية والرئاسية.

¹- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص 57.

الفرع الأول : الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

بحكم طبيعة الرقابة الوصائية التي تعتبر من نتائج الاعتراف باللامركزية الإدارية فإن الرقابة المتبعة في هذا النوع هي رقابة بعيدة على الهيئات التنفيذية المحلية وليس فقط الجماعات المحلية بل تتولى الرقابة عدة مظاهر تتجسد إجمالاً في الرقابة على الهيئة والأعضاء فيها بأعمالهم وشخصهم كمنتخبين.

وبالنسبة للبلدية فإن استغلالها ليس مطلقاً بل هو محدد بجملة من الحدود والضوابط تمثل في حقيقتها أنظمة رقابية مختلفة يرجى من وراء كل واحدة التوصل إلى أهداف محددة⁽¹⁾، وهذه الرقابة هي رقابة خارجية تمارس من قبل الولاية على البلدية بصفتها هيئة تابعة لها محلياً وللوالي كجهة وصاية بحيث يقوم الوالي بتصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي كلياً أو رفضها برمتها وليس له صلاحيات التعديل. وتعتبر الرقابة على البلدية أكثر تعقيداً من أي رقابة لأنها رقابة على المنتخبين ولأنه لا توجد لهم علاقة تبعية بالسلطة المركزية وبالتالي لا تستطيع أن تمارس عليهم السلطة النقل والترقية⁽²⁾.

غير أن هذا لا يعني أن هذه الفئة لا تخضع للرقابة نهائياً لأنه لا يعقل تحت حجة الديمقراطية والانتخاب تنقطع بجميع مظاهر الرقابة، بل هناك نوع من رقابة الإشراف على هؤلاء وأعمالهم وهيئاتهم أيضاً، وتخصيصاً لمجال دراستنا سنتعرف على الرقابة الوصائية على الهيئة التنفيذية البلدية.

أولاً: الرقابة على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي كمنتخب:

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضو منتخب في المجلس إلى الرقابة الوصائية مثله مثل باقي المنتخبين، وتتمثل هذه الرقابة في إيقاف أو إقصاء المنتخب مع العلم أن النوع الثالث وهو الإقالة لم يستعمله المشرع في قانون البلدية الجديد ولم يتناول حالة ما إذا كان المنتخب كان في حالة التنافي أو غير قابل للانتخاب وكأن المشرع قد تدارك هذا العنصر كتشديد منه على عدم وجود خطأ في مثل هذه الانتخابات خصوصاً وأن البلدية تعتبر الخلية

¹ - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية .مرجع سابق،ص 98.

²-عنتيقة بلجل،فعالية الرقابة الادارية على أعمال الإدارة المحلية . مجلة الاجتهاد القضائي ،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة محمد خيضر بسكرة ،مرجع سابق ،ص196.

القاعدية الأولى في الدولة. وبهذا أبقى المشرع على حالتين منصوص عليهما في قانون البلدية وهما :

1- الإيقاف :

يمارس هذا الاختصاص الوالي باعتباره الجهة الوصية على البلدية، وهذا النوع من الرقابة كتجميد لعضوية المنتخب في حالة ما إذا توبع قضائيا بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، ويتخذ الوالي قرار وقف العضو المنتخب، وفي حالة يصدر حكم نهائي ببراءته يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية⁽¹⁾.

وما يلاحظ هنا أن المشرع في القانون الجديد قد عاد لنص الأمر 67-24⁽²⁾ في المادة 92 منه التي لم يذكر فيها إستشارة الوالي للمجلس الشعبي البلدي قبل إصدار قرار الإيقاف بحق العضو، وبالتالي فالوالي غير ملزم بإستشارة المجلس وهذا لعدم ذكرها في القانون الجديد.

2- الإقصاء :

هو الإسقاط الكلي للعضوية لأسباب حددها القانون⁽³⁾، وهي إدانة العضو إدانة جزائية نهائية وهذا ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل أقرنها المشرع بأن تكون قرارات صادرة عن المجلس أو المحاكم الجنائية أو المحكمة العليا. وسلطة الوصاية هنا ممثلة في الوالي الذي يثبت الإقصاء المقرر قانون للعضو بموجب قرار، لا تتعدى في تجسيد هذه الإجراءات قانون بموجب قرار⁽⁴⁾.

¹ المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² الأمر 24-67 المتعلق بالبلدية، الملغى.

³ المادة 44 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري. الجزء الأول، مرجع سابق، ص 207.

ثانيا : الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله بوصفه رئيسا للمجلس، بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم إداري وجغرافي وله في سبيل ممارسة أعماله طرحها كمداولة لباقي أعضاء المجلس من أجل مناقشتها والمصادقة عليها من خلال الأعضاء، ومن ثم عرضها للوالي بوصفه الهيئة الوصية ولا تصح مداولات المجلس ولا تكون قابلة للتنفيذ إذا لم يصادق عليها الوالي⁽¹⁾.

ومبدئيا المداولات المتخذة من طرف المجلس الشعبي البلدي تعتبر نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها للولاية هذا ما جاءت به المادة 56 من قانون البلدية، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أضاف أيام بعد أن كانت 15 يوما في قانون 90-08 الملغى. وسنرى أنواع رقابة الوالي في هذا الشأن.

1-المصادقة :

كما قلنا سابقا أنه مبدئيا تصبح المداولة قابلة للتنفيذ بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية.

وهذه الآلية تتولاها السلطة الوصية بحيث تعلن بموجبها على أن القرار الصادر عن السلطة أو الهيكل المستقل يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية⁽²⁾.

وتتجسد المصادقة في صورتين :

أ/ مصادقة ضمنية :

وهي النوع الأول والمنصوص عليها في المادة 56 ، قانون 10/11 وهذه المداولات التي تكون خارج تلك التي نصت عليها المادة 57 والتي تستوجب مصادقة صريحة من الوالي. وقد حدد المشرع مدة هذه المصادقة الضمنية أو السكوت الإيجابي للجهة الوصية بمدة 21 يوما من إيداعها لدى الوالي، ويعتبر هذا النوع الذي يصنف كآلية من آليات الرقابة جد مهم باعتبار أنه يحول دون لجوء الجهة الوصية للسلبية بغية منع قرارات البلدية في حالة سكوتها عنه،⁽³⁾ ولهذا يعبر عنه بالسكوت الإيجابي.

¹ - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري. مرجع سابق، ص74.

² -عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري. مرجع سابق، ص105.

³ -عمران عادل، نفس المرجع، ص107.

ب- المصادقة الصريحة :

هذا النوع يعني وجوب اتخاذ الوالي قرار صريح بالمصادقة على مداوات المجلس ولكن هذا النوع يقتصر على بعض المواضيع التي تتناولها المداوات ولقد ذكرها المشرع على سبيل الحصر في المادة 57 من القانون البلدي الجديد وهي :

- الميزانية والحسابات
- قبول الهدايا والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

ولقد ذهب المشرع إلى فرض قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل حددته المادة 58 بـ 30 يوم ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وإلا ترتب عن سكوته المصادقة الضمنية لهذه المداولة وذلك حماية للمداوات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات.⁽¹⁾

وفي نفس السياق وسع قانون البلدي من صلاحيات الوالي كجهة رقابة في مجال الميزانية بحيث وإذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام.

ويتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية بدون توازن مجددا، أو إذا لم يتم التصويت عليه ضمن الشروط المنصوص عليها فهذه المادة خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي.⁽²⁾ والواضح من هذا أن جهة التصديق هي دوما الوالي.

2-الإلغاء :

هذه الآلية مخولة لجهة الوصايا و بمقتضاها تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسه المصلحة عامة.

¹ - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري. مرجع سابق، ص 108.

² - المادة 183 من قانون 10/11 المتعلق البلدية.

ويحق للجهة الوصية التصدي لمداوات البلدية من خلال صلاحياتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداوات أو قرارات السلطة البلدية متى تثبت مخالفتها للمشروعية أو كان لها مساسا بالصالح العام.

وكقاعدة عامة يلغي الوالي بموجب قرار معطل المداوات هذا بالنسبة القانون القديم أما في قانون 10-11 فلقد نص المشرع على أن المداوات تبطل بقوة القانون ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار (1).

والمداوات التي تكون محل للبطلان بقوة القانون هي :

- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداوات غير المحررة باللغة العربية.

وهناك حالة أخرى نصت عليها المادة 60 وهذا ترسيخا لشفائية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل.(2) والملاحظ على هذه المادة أن المشرع أراد أن يبطل المداولة التي تحيد وتتحرّف عن غاية الصالح العام بأن تتحو منحى شخصي لأحد أعضاء المجلس بأن تكون باطلة بطلان يثبت بقرار معطل من الوالي.

وهذه المداولة هي التي يكون فيها الرئيس أو أحد الأعضاء له مصلحة تتعارض مع مصالح البلدية، وحسنا فعل المشرع حين ركز حتى على علاقة الأعضاء وفروعهم إلى الدرجة الرابعة أو زوجه أو أصوله. وأوجبهم بالتصريح بذلك للمجلس الشعبي البلدي(3).

3- الحلول :

إن السلطة الوصائية لا تمارس وصايتها على الأعمال الإيجابية فقط التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، إنما تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما لا تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا وهذا ما اصطلح عليه قانونا بالحلول.

ويقصد به حلول الجهة الوصية محل الهيئة المستقلة في اتخاذ بعض القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.(1)

¹ - هذا بالنسبة للمادة 59 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - عمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري. مرجع سابق، ص112.

³ - انظر المادة 60 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ويعتبر الحلول سلطة استثنائية تحال بموجبها سلطة التقرير الجهة الوصية كجزء امتناعه وتعنته رغم تنبيهه وإنذاره.⁽²⁾

وما يفهم من هذا أن الحلول تأتي بعد إعدار الجهة المحلية أي رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي وهذا ما نص عليه القانون كحالة من بين الحالات التي يحل فيها الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

والملاحظ أن المشرع ونظرا لخطورة هذه الآلية خاصة تجاه نظام لامركزي مستقل فقد ربط هذه الآلية شروط منصوصة ضمنا في نصوص المواد التي تتعلق بسلطة حلول الوالي.

- وهي أن تكون هناك ضرورة قصوى تهدد أمن وسلامة الصالح العام للبلدية، ولم تقم السلطات البلدية بذلك.

- عندما إمتناع أو تعنت رئيس المجلس الشعبي البلدي من إتخاذ قرارات موكلة إليه بموجب قانون، وأعذر من قبل الوالي وحتى بعد فوات الآجال المحددة بالإعذار لم يقم بها.

- في حالة الميزانية غير المتوازنة، أو إختلال بالمجلس بشأن الميزانية. وتعتبر أيضا المواد 141 و 142 سلطة حلول الوالي حلولا إداريا⁽⁴⁾ محل رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الحفاظ على وثائق البلدية وأرشيفها والتي في حالة التقصير في الحفاظ عليها يتدخل الوالي ويقرر إيداعها في أرشيف الولاية.

أما من حيث صلاحيات رئيس المجلس كرئيس الهيئة التنفيذية فلا يوجد فيها إختلاف هي نفسها المشار إليه بصفته رئيسا للمجلس وعلى أعماله أيضا بحيث يجب أن يحيط الوالي بكافة قراراته⁽⁵⁾.

¹ - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. منشورات البحر المتوسط، لبنان، 1981، ص105.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر. مرجع سابق، ص40.

³ - انظر المواد من 100-102 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري. مرجع سابق، ص116.

⁵ - ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري. الجزء الأول، مرجع سابق، ص215-216.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الوالي

على خلاف الوضع مع رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب فالوالي معين وبموجب مرسوم رئاسي وهذا الإختصاص منحه الدستور صراحة لرئيس الجمهورية. وتختلف الرقابة على الوالي باعتبار أنه من المعينين وبالتالي يخضع في الرقابة للسلطة التبعية والخضوع ويلزم القانون بالإمتثال لتعليماتها وتطبيق لأوامرها. والحديث على الرقابة الوصائية على الوالي نجدها مستوحاة من علاقة الوالي مع باقي الوزراء ووزير الداخلية،⁽¹⁾ وهذه العلاقة تكمن في رفعه للتقارير الدورية لكل وزير حسب قطاعه عن مدى عمل المديرية على مستوى الولاية .

المطلب الثاني

الرقابة عن طريق سلطة الرئاسية

تعتبر الرقابة الرئاسية إحدى صور الرقابة الذاتية للإدارة التي يمارس بموجبها الرئيس الإداري مجموعة من الاختصاصات في مواجهة مرؤوسية والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع وله الحق بموجب هذا الاختصاص الممنوح له قانونا في مراقبة النشاط الإداري والوظيفي لتابعيه. - تعرف السلطة الرئاسية على أنها القوة التي تحرك السلم الإداري الذي يقوم عليه النظام الإداري المركزي ، و مفهومها في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هو حق و سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى أي من طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص ، و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر لهذا الرئيس، و تعتبر السلطة الرئاسية ضمانه معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليتها واستمراريته، فهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية بحيث تنقرر بدون نص و بشكل طبيعي ، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه ، بالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية و السلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي ، إلا أنها سلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري و بنوع الوظيفة التي يمارسها ، و السلطة الرئاسية

¹ -علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري. مرجع سابق، ص82.

تخول للرئيس مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله.

ولا تتحقق هذه الرقابة إلا حين يرتبط عمال الجهاز الإداري الواحد فيما بينهم بعلاقة التبعية والخضوع لسلطة الرئاسية والتي تعتبر القوة التي تحرك التدرج الإداري المركزي بحكم السلم الإداري المتبع.

ويستطيع الرئيس بموجب هذه السلطة توجيه واستعمال الأمر والنهي ويقابله واجب الطاعة والخضوع من جهة الموظف المرؤوس.⁽¹⁾

ويمكن أن تبدو وكأن الرقابة الرئاسية حكر على النظام المركزي فقط وهذا صحيح فلا توجد رقابة رئاسية في النظام اللامركزي.

لكن الإجابة تكمن أنه في عمق النظام اللامركزي يوجد نظام مركزي وخير دليل هو أن الوالي وبصفته جهة محلية ورئيس إداري أعلى في ولايته تمارس عليه رقابة وصائية من طرف الجهة المركزية وفي نفس الوقت فهو يمثل سلطة رئاسية على كل موظفيه التابعين له باعتباره في أعلى الهرم الإداري داخل الولاية.

وكذلك هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فالرقابة الرئاسية هنا يمثلها كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كل في دائرة إقليم اختصاصه، ويستمد كل منهما صلاحيته في الرقابة من قاعدة التدرج في السلم الإداري، وتتطوي هذه الرقابة على مجموعة من الاختصاصات إلا أنه ارتانيا تخصيصها حسب ما تقضيه دراستنا في علاقة الرئيس بأعمال مرؤوسيه وفقا للأوضاع القانونية القائمة والتي تناولتها معظم النصوص القانونية التي اعترفت بممارسة الرئيس لاختصاصات على أعمال مرؤوسيههم بداية بالمادة 19 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة⁽²⁾ ووصولاً للأمر 06-03 المتعلق أيضاً بالوظيفة العمومية⁽³⁾ الذي كرس مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري. وهو ما تجلى بوضوح في المادة 24 والمادة 40 وغيرها من مواد أخرى.

¹ - قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري. مرجع سابق. ص 60.

² - الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 44.

³ - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46.

وتتجسد الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوسين أساسا في مظهرين سلطة توجيه الأوامر والتي تعتبر كرقابة قبلية سابقة أو سلطة الرقابة والتعقيب وهي رقابة بعدية لاحقة.⁽¹⁾

الفرع الأول : سلطة توجيه الأوامر

يمارس كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات رئاسية في مواجهة مرؤوسيهم ويعتبر هذا النوع من أنواع الرقابة الرئاسية مصنف ضمن السلطة الآمرة لكونها تقوم على إصدار أوامر و نواهي من طرف الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وهي ملزمة للمرؤوسين تحت طائلة التأديب.⁽²⁾

فيمارس كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي هذه العملية الإدارية عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال الموظفين المرؤوسين وتوجيه جهودهم لدفعهم بالالتزام بالأساليب الصحيحة.⁽³⁾

فالوالي صاحب سلطة رئاسية فيما يخص رؤساء البلديات والدوائر وكذا أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء الهيئة التنفيذية للمجلس الولائي باعتباره رئيسا له وبالإضافة إلى سلطة على عمال وموظفي الولاية.

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص أعضاء المجلس والهيئة التنفيذية وكافة عمال وموظفي البلدية.

ويلزم هؤلاء بالاحترام والالتزام بتوجيهات رؤسائهم وواجب الطاعة المفروض عليهم قانونا⁽⁴⁾، والذي طرح العديد من الإشكالات من جانب في غاية العمق وهو هل يلزم المرؤوس في جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة حتى ولو كان متنها موضوعها مخالف للقانون أو يلزم فقط بتنفيذ واحترام الأوامر القانونية دون غيرها ؟

والجدير بالإشارة أن الفقه تنازع حول هذه النقطة والتي تحدد مدى أو حدود واجب الطاعة.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر. المرجع السابق، ص18.

² - حسين فريجة، شرح القانون الإداري الجزائري. مرجع سابق، ص201.

³ - عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية. المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص415.

⁴ - طبقا للمادة 17 من الأمر 66-133، والمادة 24 من 06-03 المتعلقين بالوظيفة العامة، مرجع سابق.

أولاً: في حالة الأوامر المشروعة :

فلا إشكال عليها يجب على المرؤوس تنفيذ وإحترام قرارات رئيسه، غير أنه لا يخالف إذا ناقشه في مسألة معينة في القرار في حدود أخلاقيات الوظيفة وهذا المستقر عليه فقها. والذي يرى أن أفضل مرحلة لمناقشة الرئيس هي تلك المرحلة التي تسبق صدور القرار، وإذا رفض تنفيذه المرؤوس هنا تقع عليه المسؤولية وطائلة التأديب⁽¹⁾ .

ثانياً : في حالة الأوامر غير المشروعة :

على عكس الحالة الأولى أثارت هذه الحالة جدلاً قانونياً كبيراً في الفقه وأنقسمت الآراء بين معارض وموافق لإلزامية قرارات الرئيس بغض النظر عن قانونيتها سنوضحها كالاتي ثم نبين موقف المشرع الجزائري من هذه الإشكالية.

1-الرأي الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس:

إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانون فليس الثاني أي المرؤوس أن يتبعه. وقد تبني هذا الرأي الفقيه DUGUIT الذي إستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول ديغي⁽²⁾.

ولقد تأثر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش والشرطة إذا ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر في 10 يناير 1955 أنه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع من تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون، إذ لو أبيع لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لاختل النظام وشاعت الفوضى⁽³⁾.

ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون. غير أنه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع

¹-ثروت بدوي، القانون الإداري. دار النهضة، القاهرة، 2002، ص334.

²-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. مرجع سابق، ص449،

³- ثروت بدوي، المرجع السابق، ص336.

يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتحويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري و الإمتناع عن تنفيذها إذا ما إقتنع بعدم مشروعيتها. وهو يزعم مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري.⁽¹⁾

2-الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس:

وذهب مناصروه إلى القول أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو، الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على الالتزام بالمشروعية.⁽²⁾ ووجه هذا الفقيه إنتقادا كبيرا للرأي الأول وقال إن تطبيقه في الواقع العملي ينجز عنه إنتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة. كما أنه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

3- الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة.

ذهب إتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محددة عندها يلزم بتنفيذها⁽³⁾، على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذها يدخل في نطاق إختصاصه. وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

4 - موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 45.

²-عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية. مرجع سابق، ص. 440.

³- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر. مرجع سابق، ص. 22.

⁴-الأمر 75-58، المؤرخ في 25 ديسمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري 75-58⁽⁴⁾ " لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

المادة 129 بعد التعديل المقرر بموجب القانون 10/05⁽¹⁾ إذ جاء فيها : " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذ لأوامر صدرت من رئيس متى كانت أطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

عند المقابلة بين المادة القديمة والجديدة يتبين لنا أن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق قانون العمل مقتصرًا في التعديل على مصطلح الموظف والعون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها. بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع من عمل التابع).⁽²⁾

وما سجل على هذه المادة الاقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك فلقد ذهب الفقه إلى القول: " إن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيّد بها وتنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري، أي أنه يعتنق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون"⁽³⁾.

وقد أجمع بعض الفقهاء على إختصار كبير وعدم وضوح في نص المادة 129 ، إلا أن هناك رأيا آخر في تحليلها خاصة وإن عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في النص، وكأن المشرع وضعها لنستدل منها أن الموظف فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها.⁽⁴⁾

ومن ثم نصل إلى نتيجة مخالفة آراء الفقهاء بشأن موقف المشرع الجزائري من حيث تطبيق واجب الطاعة وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة.

¹ - القانون 10/05 المتضمن تعديل الأمر 58/75 المتعلق بالقانون المدني، المؤرخ في 20 جوان 2005.

²-عمار بوضياف ،التنظيم الإداري في الجزائر.مرجع سابق،ص 22.

³-أنظر عمار عوابدي،مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية.مرجع سابق،ص 442.

⁴-عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر. المرجع السابق،ص 22.

الفرع الثاني : سلطة الرقابة والتعقيب

وتتيح هذه السلطة للرئيس الإداري القيام بمجموعة صلاحيات فهو من يتولى إجازة عمل المرؤوس ويملك سلطة تعديله وإلغائه وسحبه. كما يملك سلطة في الحل محله للقيام بأعمال معينة تفصل ذلك كله.

أولا : سلطة الإجازة أو المصادقة:

وتتمثل في حق الرئيس الإداري في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسه، وقد يكون الإقرار ضمنيا يستدل من خلال سكوت الرئيس بالتعبير عن إرادته صراحة خلال مدة زمنية معينة مما يدل على إقراره وإجازته بصفة ضمنية. كما قد يكون صريحا بصدور قرار أو مقرر من الرئيس يجيز فيه ويصادق على عمل المرؤوس.⁽¹⁾

ثانيا : سلطة التعديل:

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون،⁽²⁾ وحسب ما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري. فيجوز للرئيس الإداري تغيير ما يراه مناسبا، وسلطة التعديل تتصرف لتمس الأعمال غير مشروعة والأعمال المشروعة أيضا.

ثالثا : سلطة الإلغاء

ويقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة. فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين

¹ -عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية. مرجع سابق، ص.419

² -قصير فريدة مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري. مرجع سابق، ص. 78.

³ -ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري. الجزء الأول، مرجع سابق، ص.95.

والأنظمة،⁽³⁾ كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة أيضا لاعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري، لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي فالنوع الأول يشمل القرارات الغير مشروعة والقرارات المشروعة، بينما الإلغاء والقرارات الغير مشروعة.

رابعاً- سلطة السحب: ويقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية للمقررات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل.⁽¹⁾

ونظرا لما لسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوافر شرطين:

1- من حيث الموضوع: يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة⁽²⁾ لان هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقا وأن تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا، ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختص أو أن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم.

2- من حيث المدة: يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإن تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب والمدة المقررة هي شهرين.

خامساً- سلطة الحلول : الأصل العام وطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في مواضع وحالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل مرؤوسيهم بحكم مالهم من هيمنة على هؤلاء وأعمالهم كما بينا.⁽³⁾

¹ - اعتبرت المحكمة العليا في قرار لها صدر بتاريخ 1988/11/05 (الغرفة الإدارية) أن إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يراعي فيها حقوق مكتسبة وكل قرار لا يراعي فيه هذه الضمانة يشكل صورة من صور تجاوز السلطة أنزر "المجلة القضائية" العدد الرابع، 1991، ص220.

² - هذا ما أكدته المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في قرارها صدر بتاريخ 1988/02/10 بقولها: من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أنه لا يجوز سحب القرار الإداري إلا إذا كان غير قانوني المجلة القضائية، العدد السابق.

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق، ص112.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية

إن الرقابة القضائية لأعمال السلطة الإدارية هي الرقابة التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية، عن طريق تحريك الدعاوى، والضغوط القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة، إذ تمنح المحاكم المختصة بهذه الرقابة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيوب من عيوب عدم المشروعية، وذلك في نطاق دعوى الإلغاء وتجاوز السلطة كما تعمل على فحص القرارات الإدارية للتأكد من مدى شرعيتها أو عدم شرعيتها عن طريق دعوى التفسير أو فحص المشروعية، ونشير إلى أن سلطات هذه الهيئات القضائية في الرقابة، لا تقف عن سلطة الإلغاء، والفحص لمدى شرعية التصرفات الإدارية، بل لها أن تحكم بالتعويض للمتضررين عن أخطاء موظفيها وعمالها إضافة إلى الدعاوى الجنائية التي يمكن أن تتحرك وتتعد ضد الإدارة وموظفيها⁽¹⁾. إلا أن القول بوجود هيئات تختص بعملية الرقابة القضائية على الإدارة العامة يعني وجود تنظيم قانوني قضائي للهيئات المختصة بهذه الرقابة.

عرفت الجزائر عدة دساتير منذ سنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2008، بين من خلالها أن السلطات العامة في البلاد ومن بينها السلطة القضائية عرفت تغييراً متواصلاً في طابعها القانوني، ومن بينها السلطة القضائية، فبعد أن كانت الحماية القضائية تعتبر كوظيفة أصبحت مع دستور 1989 تعد كسلطة، إذ ورد في مضمون هذا الدستور أن القضاء سلطة على غرار السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽²⁾، وأن "السلطة القضائية مستقلة، غير أن التنظيم القضائي بقي موحداً تحت هرم قضائي واحد، وهي المحكمة العليا.

أما دستور 1996، فنجد بالإضافة إلى تكريسه لمبدأ الفصل بين السلطات، واعتبار القضاء كسلطة، فقد أدخل على التنظيم القضائي الجزائري هرماً قضائياً ثانياً يتمثل في مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وكذا هيئة استشارية.

¹-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. مرجع سابق، ص 24.

²- وهذا ما نصت عليه المادة 129 من دستور 1989.

وأصبح القضاء الإداري في إطار دستور 1996 تنظيماً قضائياً منفرداً، ومتخصصاً في إطار السلطة القضائية، أين شهدت الجزائر مرحلة مهمة حيث عرف القضاء الجزائري تغييرات بارزة من خلالها، وأدخل دستور 1996 مؤسسات قضائية خاصة بالقضاء الإداري والمتمثلة في المحاكم الإدارية، مجلس الدولة ومحكمة التنازع.⁽¹⁾

المطلب الأول

معيار الإختصاص في الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية

تعتبر الرقابة القضائية أهم ضمان من ضمانات تطبيق مبدأ الشرعية، والحرص على حماية النظام القانوني في الدولة من أي شكل من أشكال التجاوزات التي قد تقوم بها الإدارة مستغلة جملة الامتيازات الممنوحة لها، والتي قد تصل إلى حد المساس غير المشروع في ظاهره، أو باطنه بحقوق وحرريات الأفراد على اختلافها.

ولهذا كرس النظام الجزائري سلطة مستقلة قضائية وحددها على درجات حسب طبيعة الطرف الإداري في الدعوى ورغم وهي السلطة القضائية الإدارية التي تمارس الرقابة على أعمال الهيئات التنفيذية المحلية بوصفها إدارة عامة محلية.

أما فيما يخص التشريعات التي نظمت اختصاصات هذه الهيئات، نجد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد رقم 08-09 ونجده تنص من خلال مواده على تحديد الإختصاص بين الهيئات القضائية في الدولة محاكم إدارية ومجلس دولة حسب نوع المنازعة المطروحة والشخص الإداري فيها .

فالمادة 803 حددت الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقاً للمادتين 37 و 38 من هذا القانون، كما نص هذا القانون على اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى، وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء، والتفسير، وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.⁽²⁾

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر. المرجع السابق، ص. 18.

² قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21.

كما يعتبر مجلس الدولة جهة استئناف في الأوامر، والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، والقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. إضافة إلى اختصاصه بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة من الهيئات القضائية الإدارية. وهذه الاختصاصات قد نضمتها المواد: (901-902-903) من قانون رقم 08-09 الجديد.

الفرع الأول معيار إختصاص المحاكم الإدارية

مادام هناك عدم تساوي في درجة تبويب الأسس والمجالات التي يبنى عليها القضاء الإداري في الجزائر، الذي بنى تدرجه حسب التقسيم الهرمي للسلم الإداري الخاص بالهيئات الإدارية العامة، وعلى أساسه فرق بين الإدارة العامة المحلية و الإدارة العامة المركزية، وتم إعتبارها أشخاص إدارية متفاوتة القيمة في التعامل معها من قبل القضاء الإداري، الذي ميز بين درجات الإختصاص بالتقاضي، وأفرد للجهة الإدارية المحلية المحاكم الإدارية كدرجة أولى لهيئة القضاء الإداري.

وتعد المحاكم الإدارية جزءا من القضاء الإداري في الجزائر، وهي صاحبة الإختصاص العام في النظر والفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها، في ظل النظام القضائي الجزائري الجديد. و تجسدت هذه الأخيرة في المحاكم الإدارية التي تم إنشائها بمقتضى القانون رقم 02/98⁽¹⁾، والتي جعل منها المشرع الجزائري جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، متى كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، بحيث تعتبر قاضي مشروعية وقاضي القضاء الكامل في نفس الوقت، فلا يخرج من ولاية المحاكم الإدارية إلا ما استثناه المشرع صراحة وجعله من اختصاص مجلس الدولة أو المحاكم المدنية أو هيئات أخرى متخصصة⁽²⁾.

نصت المادة 803 على أن الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يحدد طبقا للمواد 37، 38 و بالرجوع إلى هذه المواد نجدتها تنص على أن الاختصاص الإقليمي يؤول للجهة القضائية

1 - القانون 02-98 ، المؤرخ في 30ماي 1998، المتضمن إختصاصات المحكمة الإدارية ،جريدة رسمية عدد 34، لسنة 1998.

2 - مسعود شيهوب ،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية.الجزء الثاني ،نظرية الاختصاص ،الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2009، ص118 .

التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن، يؤول الاختصاص الإقليمي لجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

و في حالة تعدد المدعي عليهم ، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم .

و بهذا نجد أن المشرع وحد الجهات القضائية الخاصة بنظر دعاوى الإلغاء و تخلص من ذلك التقسيم بين الجهات القضائية المحلية و الجهات القضائية الجهوية التي كانت تشكل عائقا أمام المواطن المواطن مما تحتويه من تعقيد حول الجهة القضائية المختصة بدعواه ، فحسن فعل المشرع الجزائري بتبسيط الإجراءات و توحيد الجهات القضائية الإدارية المختصة بنظر دعاوى الإلغاء المرفوعة سواء ضد القرارات الولائية أو البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (1).

ولأهمية الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية، التي حلت محل الغرف الإدارية بالدور الذي ستؤديه من خلال إستقلالها بالفصل في النزاعات الإدارية المحلية، أقر المشرع تحديد الإختصاص الذي إشتراط فيه حتى يكون فعالا أن يخضع لمجموعة من القواعد القانونية الواضحة التي تنظم الإختصاص داخل التنظيم القضائي الجزائري (2).

وللوقوف على عملية تمكين المحاكم الإدارية بعملية الإختصاص في المنازعات الإدارية كان لابد من معرفة وتحديد قواعد إختصاص المحاكم الإدارية، ويجب التنويه إلى أن المشرع الجزائري لم يحدد موقفه بحزم تجاه الإختصاص المتبع بالدرجة الأولى إختصاص القضاء الإداري الجزائري يبني على المعيار العضوي والدرجة الثانية المكمل له ترتكز على جانب من أعمال الإدارة كمعيار موضوعي، إلا أنه يطرح العديد من الإشكالات لهذا وجب علينا دراسة معيار الإختصاص .

¹ -عمار بوضياف ،دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.جسور للنشر والتوزيع،الجزائر، 2009، ص 25.

² -مسعود شيهوب ،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية.المرجع سابق، ص 119 .

أولا: المعيار العضوي

ساد هذا المعيار النظام الجزائري أثناء الحقبة الإحتلالية في النظام الفرنسي وبقي ساري المفعول بعد الإستقلال من خلال المعايير المعتمدة في تحديد إختصاص القضاء الإداري الذي كان ضمن سلطة قضائية شبه موحدة (1)

وبالإعتماد على المعيار العضوي الشكلي، يعتبر كل تصرف أو عمل صادر من الإدارة العامة نشاطا إداريا ينظمه ويحكمه القانون الإداري يخضع لإختصاص القضاء الإداري إلا في حالات إستثنائية⁽²⁾. وبالعودة للتجربة الجزائرية فالمرشح الجزائري بدوره أخذ بالمعيار العضوي واشترط لتحديد الماكن الإدارية كجهة الولاية في المنازعات الإدارية أن يكون أحد أطراف النزاع الإداري شخصا إداريا عاما وهذا ما تجلّى في نص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية 90-23 الملغى⁽³⁾.

وخلت محلها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 08-09، والتي جاءت على ذكر نفس الأشخاص الإدارية التي ذكرتها المادة 7 الملغاة، الأمر الذي يؤدي إلى القول أن المشرع وتأكيدا منه على أن تشخيص المعيار العضوي إستند في جانب منه إلى الفصل بين الأشخاص الإدارية بإعتبارها هيئات محلية أولا ثم المؤسسات التي تتكفل بالنشاطات الأخرى للدولة والتي تساعد على التسيير الحسن والتي يكون البعض منه ذو طابع إداري ثانيا.

وقد نصت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 على أن "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة، أو الولاية، أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها مما يعني أن المشرع قد وظف المعيار العضوي في تحديد إختصاص القضاء الإداري وبالضبط المحكمة الإدارية⁽⁴⁾.

1 - جازية صانش، قواعد الإختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري. رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1994، ص 109.

2 - حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية. دراسة مقارنة للنظم القضائية في فرنسا، مصر، الجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص 128.

3 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم وإختصاص القضاء الإداري). ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005، ص 330.

4 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. مرجع سابق، ص 314.

وبناء على ذلك فإن الاختصاص القضائي للنظر في الطعون المرفوعة ضد أعمال ما يخص مجال دراستنا وهي الهيئات التنفيذية للولاية والبلدية يعود إلى المحاكم الإدارية التي تختص بالفصل في أول درجة ، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الولاية أو البلدية طرفاً فيها

وقد عدد المشرع الدعاوى التي تدخل في إختصاصها، في نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 ، على أساس التقسيم التقليدي لدعاوى القضاء الإداري، على سبيل المثال وليس حصراً لجميع الدعاوى تأسيساً على الفقرة الأخيرة من نفس المادة التي تشير إلى اختصاص المحاكم الإدارية بالقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة ، حيث قسمها إلى:

"دعاوى موضوعية وهي الدعاوى الموجهة مباشرة ضد القرارات الإدارية، والتي تهدف إلى حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية والمتمثلة بإلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية.

ودعاوى قضاء الحقوق أو دعاوى القضاء الكامل والتي تشمل جميع الدعاوى الرامية إلى التصريح بالمسؤولية التقصيرية أو العقدية لهذه الهيئات، وأهمها دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية ، و دعاوى الصفقات العمومية"⁽¹⁾.

وعلى العموم فالمعيار العضوي الذي يأخذ بلهئية لا يعملها يكون قائماً متى وجدت أحد الأشخاص الإدارية المنصوص عليها في المادة 800 ، لكن هذا المعيار لم يحقق الإكتفاء لتحديد جهة الإختصاص فأخذ المشرع بالمعيار المكمل له وهو المعيار الموضوعي.

ثانياً : المعيار الموضوعي

¹ - محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر 2005 ، ص 55 .

يعتبر المعيار الموضوعي مقياسا يعتمد عليه في كل الأحوال التي تكون فيها الإدارة طرفا في النزاع عند قصور المعيار العضوي، إعتدت المحاكم الإدارية هذا المعيار للعودة للنظر لأعمال ونشاطات هذه الهيئات لتحديد الإختصاص المحاكم الإدارية . وبالعودة لنص المادة 801 التي أقرت أخذ المشرع بالمعيار الموضوعي في الفقرة الأولى الذي عبر عنه بالقرارات الصادرة عن الولاية والبلدية والمصالح التابعة لكل منهما . فالقرارات الصادرة عن البلدية بما فيها من مداوات المجلس الشعبي البلدي بإعتبارها قرارات إدارية تداولية وجعلها بموجب قانون البلدية محل للبطلان في حالة مخالفتها للتشريعات المنصوص عليها في الدولة أو غيرها من الحالات التي نص عليها القانون البلدي، وكذا قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بإعتباره ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة. كذلك هو الحال بالنسبة للولاية ومداوات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات الوالي سواء بإعتباره ممثلا للولاية أو ممثلا للدولة.

ثالثا : الإستثناءات الواردة على الإختصاص

ترتكز القوانين التي تحكم القضاء الإداري في الجزائر على المعيار العضوي أساسا للإختصاص القضاء الإداري، وتتمثل هذه القوانين في نصوص: المادة الأولى من قانون المحاكم الإدارية⁽¹⁾، المادة 9 من قانون مجلس الدولة⁽²⁾، والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إلا أن المعيار العضوي لم يحتكر مجال هذا الإختصاص لوحده، بل أُدخلت عليه إستثناءات، إما بالإيجاب لصالح الإختصاص الإداري عن طريق إعتداد معيار ثاني عند قصور المعيار الأول وهو المعيار الموضوعي الذي يجعل القضاء الإداري صاحب الإختصاص رغم غياب المعيار العضوي، أو بالسلب وهو فقدان المعيار العضوي لمكانته أمام القضاء الإداري كأساس للإختصاص.

1 - الإستثناءات الإيجابية للإختصاص :

¹ - القانون 98-02 ، المؤرخ في 30ماي 1998، المتضمن إختصاصات المحكمة الإدارية. مرجع سابق.

² - القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30/05/1998، المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ،جريدة رسمية عدد 37.

بالموازاة مع الإستثناءات السلبية التي أدخلها المشرع الجزائري على المعيار العضوي، إعتد بالمقابل على المعيار الموضوعي أساسا للإختصاص القضاء الإداري،⁽¹⁾ رغم عدم علاقته بالمعيار العضوي.

وقد منح المشرع إختصاص القضاء الإداري-المحاكم الإدارية- رغم إتصال العمل بالأشخاص غير الإدارية العامة، لما إعتد على هذا المعيار المتضمن للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية، بعد ما كانت هذه المرافق قد أبعدت من إختصاص القضاء الإداري بموجب المادة 800 التي حددت الأشخاص الإدارية المشمولة بالإختصاص. أما المنازعات التي لم تشملها المادة 800 فأل إختصاصها للقضاء الخاص.

ولالإشارة فالمشرع الجزائري الذي إستبعد مثل هذه المؤسسات قد إحتواها بإختصاص إستثنائي من خلال نصوص قانون المؤسسات العامة الإقتصادية⁽²⁾، كقواعد جديدة وسعت مجال إختصاص القضاء الإداري عندما أهل المؤسسات العمومية بحصولها على قواعد الإمتياز، وأضاف أيضا بعض نشاطات المؤسسات العمومية الإقتصادية ضمن إختصاص القضاء الإداري، والتي تتمثل في ممارسة صلاحيات السلطة العامة⁽³⁾.

2- الإستثناءات السلبية للإختصاص :

أورد المشرع بعض الإستثناءات على إختصاص القضاء الإداري رغم إعتماده على المعيار العضوي واستند على المعيار الموضوعي السالب للإختصاص في قانون إجراءات المدنية والإدارية، فعلى خلاف المادتين 800 و801 اللتين جاء نصيهما على تعيين الأشخاص الإدارية وأعمالها التي تكون من إختصاص القضاء الإداري، إلا أن المشرع إعتبر هذه الشمولية في الإختصاص غير مطلقة⁽⁴⁾، بإدخاله بعض الإستثناءات التي تحيل الإختصاص من القضاء الإداري إلى القضاء العادي وهذا بموجب المادة 802 التي إستثنت نوعين من الدعاوى التي ينعد الإختصاص فيها للقضاء العادي وهما:

-مخالفات الطرق

¹ - أنظر المادة 802 من قانون 08-09 الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 55 من قانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/11/1988، المتعلق بالمؤسسات العمومية الإقتصادية

³ - حسب المادة 56 من المرجع نفسه.

⁴ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 352.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 440

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لأحدى الولايات، أو البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

إضافة الى ذلك نجد أن هذين الإستثنائين ليسا فقط ما جاء سلبا للمعيار العضوي بل هناك ما وُصف فقها بإعتماد المعيار الموضوعي آخر بموجب قوانين أخرى، ويتعلق الأمر على سبيل المثال لا الحصر بالمنازعات الإنتخابية ذات الطابع الوطني ومنازعات الجمارك⁽¹⁾.

الفرع الثاني : معيار إختصاص مجلس الدولة

كانت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا هي صاحبة الإختصاص في ممارسة العمل القضائي كدرجة أولى وثانية، في نظام وحدة القضاء، إلى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 ونص على إنشاء مجلس الدولة⁽²⁾، كخطوة جديدة في السير إلى إعتناق نظام الإزدواجية القضائية. وتم إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01 وأصبح عمل الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من إختصاصه،⁽³⁾ إستنادا للقانون العضوي المذكور والمواد (900-903) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنظم معيار الإختصاص لما يكون المجلس صاحب إختصاص أصيل متمثلا في الإختصاص النوعي وكذا قاضي أول وآخر درجة. ومعيار الإختصاص الذي يخول مجلس الدولة القدرة على إدخال الأشخاص الإدارية ضمن إطاره العملي لما يكون كقاضي أول وآخر درجة نجده في المادة 9 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، إلا أن المشرع لم يكتفي بالمعيار العضوي بل ربطه بالنشاط الذي يمكن من خلاله دعم معيار الإختصاص أمام مجلس الدولة.

أولا : المعيار العضوي

1 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص 440.

2 - أنظر المادة 152 من دستور 1996.

3- محمد صغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية. دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002، ص 82.

يشمل المعيار العضوي الذي يستند إليه مجلس الدولة في تحديد مجال إختصاصه القضائي كقاضي أول وآخر درجة تلك الأشخاص التي تناولتها مختلف القوانين حسب درجاتها، بداية من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة والذي كرس في مادته 9 الأشخاص الإدارية العامة المتواجدة مقراتها على المستوى المركزي أي أشخاص مركزية من رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، ثم الهيئات العمومية الوطنية مثل مرفق الأمن، الدفاع، التشريع وكذا مرفق القضاء لدى ممارسته للعمل الإداري. إضافة إلى الأشخاص الاعتبارية الخاصة مثل المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، منظمة المحضرين القضائيين، منظمة الموثقين ومنظمة الأطباء وغيرها). وكذا مجلس المحاسبة والسلطات الإدارية المستقلة⁽¹⁾.

ثانيا : المعيار الموضوعي

المعيار الموضوعي هو المعيار الذي يقام عليه أساس الإختصاص المنصب على القرارات التنظيمية، أو الفردية المنسوبة للمعيار العضوي، ويتمثل في أعمال السلطات الإدارية المركزية⁽²⁾ والتي تقوم بها في إطار تسيير شؤون مرافق الدولة والتي تقسم لمراسيم إدارية (رئاسية وتنفيذية) وعقود إدارية.

المطلب الثاني

¹ -رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص. 360.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص 449.

إجراءات الرقابة القضائية الإدارية

تتمثل إجراءات الرقابة الممارسة على أعمال الهيئات التنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة في الدعاوى الإدارية المرفوعة من طرف المتضررين من قرارات أو مداوات الهيئة التنفيذية . وقد عدد المشرع الدعاوى التي تدخل في إختصاص القضاء الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 ، على أساس التقسيم التقليدي لدعاوى القضاء الإداري، على سبيل المثال وليس حصرا لجميع الدعاوى تأسيسا على المادة 801 التي تشير إلى إختصاص المحاكم الإدارية بالقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة حيث قسمها إلى: دعاوى موضوعية وهي الدعاوى الموجهة مباشرة ضد القرارات الإدارية، والتي تهدف إلى حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية والمتمثلة في إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات التنفيذية.

ودعاوى قضاء الحقوق أو دعاوى القضاء الكامل والتي تشمل جميع الدعاوى الرامية إلى التصريح بالمسؤولية التقصيرية أو العقدية لهذه الهيئات، وأهمها دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية ، و دعاوى الصفقات العمومية⁽¹⁾.

ولكن تخصيصا لمجال دراستنا إرتأينا تناول أهم و أكثر دعوى شيوعا في القضاء الإداري الجزائري وهي دعوى الإلغاء.

ودعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية العينية والموضوعية التي يحركها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحرك وتتحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها وذلك بحكم قضائي ذو حجة عامة ومطلقة⁽²⁾، ومن أجل أن تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام المحكمة الإدارية المختصة يجب توافر مجموعة شروط شكلية ، قبل الانتقال إلى الشروط الموضوعية لفحص مشروعية القرار من عدمه والنظر في أوجه أو أسباب الحكم بالإلغاء.

الفرع الأول: الشروط الشكلية لقيام دعوى إلغاء

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. مرجع سابق، ص 314.

² - عمار عوابدي ، نفس المرجع، ص 315.

هناك عدة شروط ينبغي توفرها لقبول دعوى الإلغاء، وهي شروط تتعلق: بالطاعن، محل الطعن، التظلم الإداري، الميعاد، الاختصاص.

أولاً: الشروط الواجب توفرها في الطاعن :

من أهم الشروط المطلوبة في قبول دعوى الإلغاء تلك المتعلقة برافع الدعوى، والمتمثلة في المصلحة والصفة طبقاً لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه : «لايجوز لأي شخص التقاضي مالم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون»⁽¹⁾

والملاحظ أن المادة 13 على خلاف المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الملغى⁽²⁾، لم تشر إلى الأهلية لقبول الدعوى، وهو ما يفهم منه أنها لم تعد شرطاً من شروط قبول الدعوى، ولكن بالعودة إلى المواد 64 و65 و66 من نفس القانون يتضح أن الأهلية تعتبر شرطاً لصحة إجراءات الخصومة وتخلفها يؤدي إلى بطلان هذه الأخيرة،

كما أكدت الفقرة الثانية على شرط الإذن لقبول بعض الدعاوى إذا ما اشترطه القانون؛ وعليه، وجب أن يتوفر في رافع دعوى الإلغاء (ورافع الدعوى بصفة عامة سواء كانت إدارية أو غيرها) الشروط التالية :

1-الصفة:

بغض النظر على الخلاف الفقه يالقائم حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة، إلا أن الاتجاه السائد فقها وقضاء يذهب إلى إدماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى لإبطال، بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى⁽³⁾ ولكن من المهم أحيانا التمييز بين الصفة والمصلحة واعتبارهما شرطين مستقلين، خاصة إذا تعلق الأمر بالدعاوى التي ترفعها النقابة تمثلاً دفاعاً عن المصالح المشتركة لبعض أعضائها فقط فلا صفة للتقاضي ولا مصلحة مباشرة فيها⁽⁴⁾.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 315.

² - نصت المادة 459، الفقرة 01 من قانون الإجراءات المدنية الملغى على أنه: " لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزاً لصفة وأهلية التقاضي و له مصلحة في ذلك ".

³ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص 161.

⁴ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري. المرجع السابق، ص 215.

2- المصلحة:

وهي شرط لازم لقبول دعوى الإلغاء، والمصلحة مبدأ قانوني لا تقبل بمقتضاه دعوى قضائية إلا لصالح شخص (مدعي) له مصلحة في التقاضي، كما يجب أن تكون المصلحة في التقاضي قانونية و شخصية و مباشرة، بمعنى أن يكون للطاعن مصلحة تحقق له شخصيا من خلال رفع الدعوى و تمسه مباشر. (1)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الشروط تعد من النظام العام وفقا لما نصت عليه المادة 13 من القانون 09/08 حيث يمكن لأحد أطراف النزاع أو القاضي إثارتها في أي مرحلة كانت عليها الدعوى .

ثانيا : محل الطعن بالإلغاء

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن ينصب الطعن على قرار إداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا و بكل ما يحمله القرار الإداري من خصائص من كونه عملا قانونا صادر عن جهة مختصة وله قوة القرار التنفيذي و بالتالي يخرج أعمال الإدارة المادية، من مجال الطعن بالإلغاء، وعليه فان التصرفات الصادرة عن الهيئات المحلية يجب أن تكون متوفرة على خصائص القرار الإداري ومميزاته لكي تكون قابلة للمخاصمة أمام القضاء ، والتي يمكن استخلاصها من التعريف التالي الذي يعتبر القرار الإداري هو: « كل عمل قانوني انفرادي ، يصدر بإرادة إحدى الجهات الإدارية المختصة ، ويحدث أثارا» (2).

و من خلال هذا التعريف فان القرار الإداري الصادر عن إحدى الهيئات التنفيذية المحلية و الذي يصلح لأن يكون محلا لدعوى الإلغاء يجب أن يتميز بالخصائص التالية :

1- أن يتعلق الطعن بقرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة وبالتالي فهو يختلف عن أعمال السلطة التشريعية والقضائية (3) بناء على المعيار التشريعي الوارد في نص

2- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية. المرجع السابق، ص 52 .

3- محمد الصغير بعلي، نفس المرجع. ص 53.

3 -عمار عوابدي ،دروس في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 215.

- المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالفة الذكر، وبالتالي فإن قرارات الإدارة المحلية القابلة للطعن فيها بالإلغاء تتمثل في إحدى القرارات التالية :
- قرارات البلدية والتي تتمثل أساسا في قرارات رئيس المجلس الشعبي باعتباره الممثل القانوني للبلدية القضاء، طبقا لنص المادة 828 من القانون رقم 09/08 ، وما يجب الإشارة إليه هنا هو أن المشرع في القانون رقم 09/08 لم يميز بين القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية وتلك التي تصدر عنه باعتباره ممثلا للدولة ومروؤسا للوالي، بحيث لا يرتب على ذلك أي اثر بالنسبة للاختصاص القضائي.
- قرارات الولاية والمتمثلة أساسا في قرارات الوالي باعتباره ممثل الولاية أمام القضاء، كما لم يميز المشرع بين قرارات التي تصدر عن الوالي باعتباره ممثلا للولاية وتلك التي يصدرها باعتباره ممثلا للدولة ومروؤسا لوزير الداخلية.
- 2- ان يكون القرار الإداري عملا قانونيا يحدث ويخلق أثارا قانونية⁽¹⁾، عكس الأعمال المادية التي تأنتها الإدارة دون أن تستهدف بها إحداث آثار قانونية ، إما بإحداث مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، وعليه فإن أعمال البلدية والولاية لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي كما هو الحال بالنسبة للأعمال التالية:
- الأعمال التحضيرية والمتمثلة خاصة في الآراء والاقتراحات و مداولات المجالس الشعبية البلدية و الولائية قبل المصادقة عليها ضمنا أو صراحة من قبل السلطة الوصية⁽²⁾
- الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية ،
- الأعمال التنظيمية الداخلية .
- 3- يشترط أن يكون القرار صادرا بالإرادة المنفردة ،وبذلك تستبعد العقود من مجال قضاء الإلغاء بما أنها تنشأ عن اتفاق إرادتين، ومع ذلك فإن دعوى تجاوز السلطة يمكن أن تطل العقود الإدارية فيما يعرف بنظرية الأعمال المنفصلة⁽³⁾

¹ - حيث جاء في قرار الغرفة الأولى لمجلس الدولة بتاريخ 19/04/1999، (فهرس224) في قضية (د.م) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه «إذ أن القائمة التي لم تكتسب صفة الوثيقة الرسمية الا بعد المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي من طرف السلطة الوصية وذلك عملا بأحكام المواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية ، وبما ان القائمة المودعة في الملف لا تتميز بهذه الصفة، فهي اذن لا تمثل حجية يقتدى بها وينبغي بالتالي إبعادها...».

²-أحمد محيو، المنازعات الإدارية . المرجع السابق ، ص 170.

³-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري.مرجع سابق، ص 317.

ثالثا : شرط التظلم الإداري :

وهو طلب أو شكوى ترفع من قبل الشخص المعني بالقرار الإداري إلى السلطة المختصة من اجل مراجعة العمل الإداري المتظلم منه إما بتعديله أو بسحبه أو إلغائه، وهو إجراء اختياري وفقا للمادة 830 من القانون 09/08 السلف الذكر ، يمكن تقديمه، إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال الأجل الذي حددته المادة 829 والمتمثل في أربعة أشهر ابتداء من نشر القرار أو تبليغه.

رابعا : شرط الميعاد

حدد المشرع ميعاد رفع دعوى الإلغاء في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي نصت صراحة على أجل 04 أشهر ويسري هذا الأجل من تاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي أو نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، في حين أن المادة 830 نصت على أن هذا الأجل في حالة تقديم تظلم إداري إلى الجهة مصدرة القرار، يبدأ من تاريخ تقديم التظلم ويكون الأجل شهران.

وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد بعد شهرين يعتبر بمثابة رد ضمني برفض التظلم، وهنا تبدأ الشهرين من تاريخ انتهاء أجل الشهرين الممنوحين للإدارة، وفي حالة الرفض الصريح يكون تاريخ بداية الشهرين من تبليغ الرفض، ويثبت التظلم بكافة الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة. وقد اشترط المشرع للاحتجاج بالآجال⁽¹⁾

وتتقطع هذه الآجال حسب المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية :

- بالطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

- طلب المساعدة القضائية .

- وفاة المدعى أو تغيير أهليته.

- القوة القاهرة والحادث الفجائي.

¹ - المادة 831، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

خامسا : شروط تتعلق بالعريضة

ترفع دعوى الإلغاء بإيداع العريضة الافتتاحية لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية، تحتوى على الشروط القانونية، مع قيام المدعى بتسديد المصاريف القضائية، و طبقا للمادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة مكتوبة تتضمن البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من نفس القانون ، وتنص المادة 815 على وجوب أن ترفع الدعوى على يد محام، إلا أن المادة 827 أعفت الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من هذا الشرط وتوقع العريضة من طرف الممثل القانوني.

وينبغي أن يرفق بملف دعوى الإلغاء نسخة من القرار الإداري المطعون فيه ، طبقا لأحكام المادة 819 وهذا تحت طائلة عدم القبول ما لم يوجد مبرر قانوني ، كما لو امتنعت الإدارة عن تسليم نسخة من القرار إلى المعني ، ويجوز للقاضي أن يلزمها بتقديم القرار المطعون فيه في أول جلسة.

الفرع الثاني : الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء

إذا تحققت الشروط الشكلية السابقة لقبول دعوى الإلغاء، فإن القاضي ينتقل إلى البحث عن مدى تأسيس الدعوى من الناحية الموضوعية ، وذلك بتحري الوسائل التي يركز عليها رافع الدعوى ، فعلى الشخص الذي يطعن في مشروعية قرار إداري ويخاصمه بدعوى الإلغاء أن يثبت بأنه مشوب بعيوب من العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري ، وهي ما يطلق عليها حالات تجاوز السلطة ، والتي قد تصيب القرار الإداري في شكله فتكون لا مشروعية شكلية أو خارجية ، كما قد تصيب القرار في موضوعه فتكون لا مشروعية موضوعية أو داخلية⁽¹⁾.

أولا : حالات عدم المشروعية الخارجية

¹ - أحمد هنية ، عيوب القرار الإداري - حالات تجاوز السلطة. مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر العدد الخامس 2008 ، ص 49 .

² - محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية. المرجع السابق ، ص 68.

³ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية . المرجع السابق ، ص 180.

يقصد بصور عدم الشرعية الخارجية وجود عيب يمس أحد الأركان الخارجية للقرار الإداري و المتمثلة في: مخالفة الاختصاص و مخالفة الشكل و الإجراءات .

1- **عيب عدم الاختصاص:** يقصد به عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع

جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر⁽²⁾ و يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين أو شكلين

رئيسيين هما :

أ- **عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة :** هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة ويؤدي بالقاضي إلى التصريح ليس فقط بإلغاء القرار بل إلى انعدامه ، مما يجعل القرار موضع الخصومة يعتبر في حكم الفعل المادي ،الذي لا يمكنه ترتيب أي آثار قانونية⁽³⁾ ويظهر عدم الاختصاص الجسيم في حالتين :

- صدور القرار من فرد عادي ليست له أي سلطة قانونية ولا ينتمي إلى التسلسل الإداري ؛ إلا انه وكاستثناء لضمان الحقوق المكتسبة عن حسن نية ،فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي "نظرية الموظف الفعلي" وأسسها على فكرة الظاهر في الظروف العادية وعلى أساس الضرورة في الظروف الاستثنائية ،

- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص سلطة قضائية أو تشريعية ، ومثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قرار له بتاريخ 27-03-2000 بمناسبة فصله في قضية والي ولاية عنابة ضد جمعية الأمل ،حيث أيد مجلس الدولة القرار المستأنف القاضي بإبطال قرار الوالي لاعتدائه على اختصاص الجهات القضائية المناط بها حل الجمعيات دون غيرها⁽¹⁾.

¹ - قرار صادر عن الغرفة الرابعة لمجلس الدولة بتاريخ 27-03-2000، (فهرس 159)، نقلا عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، طبعة 2004، ص 203 .

2- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري. المرجع السابق، ص 220.

3- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري - حالات تجاوز السلطة. مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مرجع سابق، ص 50 .

ب- **عدم الاختصاص البسيط** : يقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاص بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية ، وهذا باعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى ، ويأخذ عدم الاختصاص البسيط إحدى الصور التالية :

- عيب عدم الاختصاص الموضوعي : يتحقق عندما يحدد القانون اختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة ، فيصدر القرار من شخص غير مختص أو في غير الموضوعات التي يحددها القانون ⁽²⁾ ، ويتخذ هذا النوع من عدم الاختصاص بدوره صوراً متعددة يمكن إيجازها فيما يلي :

* اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى موازية لها : مثل اعتداء وزير

معين على صلاحيات وزير آخر ، نظراً لترابط وتشابك نشاطات القطاعات الوزارية.

* اعتداء سلطة إدارة عليا على اختصاصات سلطة إدارية دنيا : فإذا كان الأصل انه بإمكان

الهيئة العليا التدخل في أعمال الهيئة المرؤوسة أو التابعة ، فإن الأمر ليس على هذه الحال

دائماً فقد يحدد لهذه الأخيرة اختصاصات أصلية لا يجوز الاعتداء عليها ، وأفضل

الاختصاص بإصدار القرار الإداري منتخبا مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وإما أنه صدر خارج المدة التي يقرها القانون ⁽³⁾.

- عيب عدم الاختصاص المكاني : نكون بصدد عيب عدم الاختصاص المكاني ، إذا صدر قرار

إداري عن جهة إدارية متضمنا اتخاذ إجراء معين داخل إقليم لا يخضع لسلطاتها ،

وعليه فإن تجاوز هذا النطاق المكاني في أحد القرارات الإدارية يعد اعتداء من جانب مصدر

القرار على اختصاص الجهة التي يتبعها المكان الذي صدر بشأنه القرار.

2- عيب مخالفة الشكل والإجراءات

سعيًا لحماية الحقوق و الحريات العامة، قد يفرض القانون على الإدارة إصدار القرار الإداري

وفقاً لأشكال و إجراءات معينة؛

أ- **الشكل**: و هو المظهر الخارجي الذي يصدر فيه القرار الإداري بكل ما يتضمنه من

شكليات تكون إطاره الخارجي،

ويميز القضاء الإداري بين الأشكال الجوهرية المقررة لمصلحة الأفراد ، والتي ينص القانون عليها، مثل تسبب تعليل القرارات⁽¹⁾ والتوقيع عليها ،ومثال ذلك في القانون الجزائري، ما ورد في قانوني الولاية والبلدية.

والأشكال الثانوية المقررة أصلا لصالح الإدارة والتي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها ، وبالتالي فهي لا تؤثر على صحة القرار الإداري.

ب- **الإجراءات:** و هي تلك الترتيبات و التصرفات التي يتبناها مصدر القرار قبل إصدار القرار الإداري في صورته النهائية، منها ما يتعلق بالإجراءات التمهيدية والمدد فقد يفرض المشرع إجراءات تمهيدية قبل اتخاذ أي قرار معين كوجوب إجراء تحقيق قبل إصدار القرار التأديبي. كما قد يفرض المشرع على الإدارة اللجوء إلى الاستشارة سواء كانت اختيارية، أو إلزامية، أو حتى مطابقة.⁽²⁾

ثانيا : حالات عدم المشروعية الداخلية

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الشرعية الداخلية إذا وجد عيب في سببه، أو انحراف في استعمال السلطة عند إصداره، أو صدر بصورة مخالفة للقانون بوجه عام.

1- عيب السبب:

يعتبر عيب السبب هو العيب الأخير الذي أوجده مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 01 ديسمبر 1899 في قضية " بنديال " ، وأصبح بذلك احد أوجه عدم المشروعية الى جانب العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري ، غير أن جانبا من الفقه لم يعترف باستقلالية هذا العيب ، ويعتبره حالة من حالات عيب مخالفة القانون⁽²⁾.

¹ - حيث جاء في قرار لمجلس الدولة صدر بتاريخ 1996/12/31 : « وحيث لما كان مقرر توقيف نشاط الجمعية لمدة ستة أشهر بمثابة جزاء صريح وقعه المعارض في مواجهة الجمعية ، كان عليه ان يسبب قراره حتى يتمكن المعنيون من الاطلاع المسبق على الأسباب المؤدية لتوقيع هذا الجزاء ، وهذا مبدا عام للقانون لا يمكن تجاهله » ، لحسين بن الشيخ آث ملويا ،المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص.195.

2- أحمد هنية ، عيوب القرار الإداري - حالات تجاوز السلطة. مجلة المنتدى القانوني، مرجع سابق ، ص 50.

² - لحسين بن الشيخ آث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة. الجزء الثالث، دار هومة، الجزائر، طبعة، 2003 ص 54 .

² - يعيش تمام أمال، حاحة عبد العالي. التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء و قضاء التعويض. مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر، مارس 2006، ص 185.

3- يعيش تمام أمال، حاحة عبد العالي، نفس المرجع، ص 185.

و يأخذ عيب السبب ثلاثة صور:

أ- **انعدام الوجود المادي للواقعة:** و هو يفحص ركن السبب في القرار الإداري المطعون فيه أمامه، يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة او الواقعة) سواء كانت مادية أو قانونية) التي بني عليها القرار، فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس، و إذا توصل إلى أنها غير موجودة فعليا يصدر حكما بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء.⁽²⁾

ب- **الخطأ في الوصف و التكيف القانوني للواقعة:** و يتمثل في خطأ الإدارة في تكيف السبب الحقيقي الذي تم بناء عليه إصدار القرار الإداري. كخطأ الإدارة في تكيف الخطأ المهني فيكون من الدرجة الأولى مثلا فتفرض الإدارة على الموظف مرتكب الخطأ عقوبة الخطأ من الدرجة الثانية.

ج- **رقابة الملائمة:** نعني بالرقابة على الملائمة في القرار الإداري " هل الوقائع المكونة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار الإداري أم لا.⁽³⁾ و القاعدة العامة تقضي بأن القاضي الإداري تقتصر رقابته على الناحية الشرعية (القانونية) فقط، ولكن التطورات التي حدثت على هذا المبدأ و سعت من هذه الرقابة لتمتد لرقابة مدى ملائمة السبب لما تضمنه القرار الإداري، و يتحقق هنا عيب السبب إذا كان القرار الإداري قد صدر وفق سبب لا يلاءم الظروف المصاحبة له.

2- عيب الانحراف بالسلطة:

لقد حدد المشرع للإدارة أهدافا معينة تعمل على تحقيقها في إطار تحقيق المصلحة العامة، وبناء على ذلك نكون أمام عيب الانحراف بالسلطة إما في حالة استهداف القرار الإداري أهداف بعيدة و غريبة عن المصلحة العامة، وذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو لتحقيق عرض سياسي مثلا.

وإما في حالة صدور قرار يستهدف تحقيق المصلحة العامة و لكنه مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة وهو ما يطلق عليه بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف⁽¹⁾.

كما نكون أمام الانحراف بالإجراءات عندما تقوم القواعد القانونية المنظمة لنشاط السلطة الإدارية بتحديد إجراءات معينة فهي بمثابة الوسيلة القانونية التي عن طريقها تحقق أغراض معينة، فيجب على السلطة الإدارية الالتزام بتلك الإجراءات، فإذا ما تجاهلتها، تكون في هذه الحالة قد انحرفت بالإجراءات بتجنبها بعض الشكليات أو القضاء على بعض الضمانات بالنسبة للمواطنين، ومرد عيب الانحراف في هذه الحالة وجود نية مقصودة لدى رجل الإدارة لتحقيق غرض غير الغرض الذي وضعت من أجله تلك الوسائل، مثال ذلك أن يلجأ الوالي إلى نزع ملكية عقار شخص معين دون اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية المحددة قانوناً، إما باستعمال إجراءات الاستيلاء المؤقت أو كاستخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق أهدافه⁽²⁾. وينجم عن العيب الذي يصيب ركن الهدف أو الغاية في القرار الإداري إلغاءه، إلا أن إثبات وجود هذا العيب يبقى من المهام الشاقة والعسيرة، لارتباطه بنية ومقاصد مصدر القرار، فعلى القاضي بهذا الصدد أن يتجاوز رقابة المشروعية إلى البحث في أخلاقيات الإدارة، وهو سبب قلة إعماله والتأسيس عليه كحالة من حالات تجاوز السلطة. وينجم عن العيب الذي يصيب ركن الهدف أو الغاية في القرار الإداري إلغاءه، إلا أن إثبات وجود هذا العيب يبقى من المهام الشاقة والعسيرة، لارتباطه بنية ومقاصد مصدر القرار، فعلى القاضي بهذا الصدد أن يتجاوز رقابة المشروعية إلى البحث في أخلاقيات الإدارة وهو سبب قلة إعماله والتأسيس عليه كحالة من حالات تجاوز السلطة.

3- عيب مخالفة القانون:

و يتعلق عيب مخالفة القانون بمحل القرار، و المقصود به الأثر القانوني المباشر المترتب على إصداره، وبالتالي يكون القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعه غير مطابق للقانون و بالتحديد القواعد القانونية التي صدر القرار استناداً عليها، و يشترط في المحل أن يكون ممكناً تحقيقه و كذا أن يكون مشروعاً، أي أن الأثر المراد إنتاجه من القرار يجب أن

¹ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 193 .

² - محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية. المرجع السابق، ص 84، 85 .

يكون متماشيا مع مبدأ الشرعية. و يتحقق عيب مخالفة القانون بأن يكون محل القرار الإداري غير مشروع (1).

و يفهم من مصطلح مخالفة القانون بصفة عامة، عدم احترام الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري للقواعد القانونية و التنظيمية التي تتحكم في سير أعمال الإدارة العامة، وتعتبر الدعاوى المرفوعة من أجل إلغاء قرار إداري والمؤسسة على مخالفة القانون حالة مكملة لباقي حالات تجاوز السلطة الأخرى، فهي تسمح بتوقيع الجزاء على عدم المشروعية والذي لاينتج عن الحالات الأخرى لتجاوز السلطة(2).

المطلب الثالث

آثار الرقابة القضائية على أعمال الهيئات التنفيذية

تعتبر الرقابة القضائية الممارسة على الإدارة وخصوصا من حيث دعوى الإلغاء ذات آثار واسعة على صلاحيات الإدارة وذلك للحفاظ على حقوق الأفراد و حماية للصالح العام وضمان عدم تعسف الإدارة في ممارستها لسلطتها، وتتمثل هه الآثار أساسا من حيث إلزام الإدارة من قبل القاضي الإداري الذي يلزمها بتنفيذ الحكم الصادر في حقها ومراقبة مدى تنفيذها له من خلال أليات محددة تتمثل في نوع الحكم وحجية الحكم بالإلغاء وإلزام الإدارة بالتنفيذ وأليات أخرى تتعلق بحالة مخالفة الإدارة لتنفيذ الحكم، وما هي ضمانات تنفيذ الحكم من وسيلة مدنية وأخرى جزائية، سنراها في الفرعين التاليين.

الفرع الأول : آثار حكم الإلغاء

سنتناول بالدراسة ثلاثة مواضيع أساسية تتصل بحجية أحكام الإلغاء على النحو التالي:

✓ حكم الإلغاء وحجية الشيء المقضي فيه.

✓ الحجية المطلقة لحكم الإلغاء.

أولا: حجية الحكم بالإلغاء :

¹ -لحسن بن الشيخ اث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة.الجزء الأول ، المرجع السابق، ص420.

2-أحمد محيو، المرجع السابق، ص194 .

1- حكم الإلغاء وحجية الشيء المقضي فيه

تتمتع الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء بحجية الشيء المحكوم به مثل سائر الأحكام القطعية، وهذا لا ينطبق على الحكم الإداري بالإلغاء فقط، وإنما يشمل الحكم برفض الدعوى والحكم في الاختصاص والحكم في القبول، وكذلك الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري طالما لم تتغير الظروف التي صدر فيها بحيث يجوز الطعن فيه بصفة مستقلة⁽¹⁾.

ويقصد بحجية الشيء المحكوم به أن المحكمة قد استنفذت ولايتها بعد إصدارها الحكم القطعي وليس لها الحق في الرجوع عما قضت به أو أن تعدل فيه، وإن كان لها أن تفسره وتصحح ما قد وقع فيه من خطأ مادي، هذا من ناحية الشكل.

ومن ناحية موضوع الدعوى فإن الحكم الصادر يعتبر عنواناً للحقيقة والعدالة، وأنه لا يمكن قبول إثبات عكس ذلك، ولا يجوز عرض النزاع أمام محكمة أخرى إلا باستعمال الطرق المقررة للطعن في الأحكام.

ويشترط لقيام الحجية أن يكون الحكم قضائياً وقطعياً، وأن تكون الحجية لمنطوقه دون أسبابه. وإذا كان الأصل من الحجية تثبت لمنطوق الحكم دون وقائعه أو أسبابه لأن المنطوق هو الذي يشتمل على قضاء المحكمة الحاسم للنزاع المعروف عليها، فإنه يستثنى من ذلك الأسباب المرتبطة بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً باعتبارها مكملة له.

كما يشترط لكي يجوز الحكم بالحجية أن يكون هناك اتحاد في الخصوم والموضوع والسبب.⁽²⁾

2- الحجية المطلقة لحكم الإلغاء :

استثناء من قاعدة نسبية الأحكام القضائية فإن للأحكام الصادرة بالإلغاء حجية مطلقة على حين تكون للأحكام الأخرى وخاصة تلك الصادرة برفض الدعوى حجية نسبية. ويستند الفقه والقضاء في تبرير الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء إلى الخاصية العينية والموضوعية لدعوى الإلغاء التي تقوم على اختصاص القرار الإداري وليس من أصله، واعتباره

¹ - لحسن بن الشيخ اثن ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة. الجزء الأول ، المرجع السابق، ص 429.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري. المرجع السابق، ص 791-799.

معدوما وكأن لم يكن إذا تم الحكم بإلغائه⁽¹⁾ فمن غير المعقول أن يكون قائما بالنسبة لبعض الناس ومعدوما بالنسبة للبعض الآخر.

تعني الحجية المطلقة للحكم الصادر بالإلغاء أن يتمسك بها كل فرد وأنه ملزم للمحاكم القضائية العادية سواء كانت مدنية أم جنائية.

كما تمنع الحجية المطلقة من نظر أية دعوى أخرى بصدد نفس القرار الإداري المحكوم بإلغائه، بحيث تحكم المحكمة في هذه الحالة برفض الدعوى لانعدام موضوعها، أو لانقضاء مصلحة الطاعن في إقامة دعوى جديدة بشأن قرار إداري سبق الحكم بإلغائه⁽²⁾.

وسيرى الحكم بإلغاء القرار الإداري بأثر رجعي، أي أن القرار يعتبر معدوما وكأن لن يكن له وجود على الإطلاق منذ صدوره، وأن على الإدارة أن تراعي ذلك في تنفيذها الحكم.

وتتعلق حجية الحكم الصادر بالإلغاء بالنظام العام، لاتصال الحكم باستقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها في منطوقه، فلا تجوز العودة إلى إثارة النزاع مرة أخرى حتى لا تتزعزع الأوضاع التي استقرت بصدور الحكم.

ويترتب على ذلك أن للمحكمة أن تنزل هذه القاعدة الأساسية في نظر القانون على المنازعة من تلقاء نفسها ولا يملك الطرفان الاتفاق على ما يخالف هذه الأحكام، وذلك لأن الأحكام الصادرة بالإلغاء حجية عينية تسري على كافة بينما في المنازعات الأخرى ذات حجية نسبية مقصورة على أطرافها⁽³⁾.

ثانيا : تنفيذ حكم الإلغاء

عند صدور الحكم بالإلغاء فإنه يقع على عاتق الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء وفي حال مخالفتها لهذا الالتزام توقع عليها عقوبات معينة ومع ذلك فإن تنفيذ حكم الإلغاء لا يكون سهلا وميسورا في جميع الأحوال إذ كثيرا ما يقابل صعوبات ومشاكل من

¹ - محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية.المرجع السابق، ص 84،85 .

² - لحسين بن الشيخ آث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة.مرجع سابق ،ص60 .

³ - سامي جمال الدين، الدعوى في إلغاء القرارات الإدارية. المرجع السابق، ص102.

الناحية العملية وعلى هذا الأساس سوف نعالج تنفيذ حكم الإلغاء من خلال الموضوعات الثلاثة التالية:

1- التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ حكم الإلغاء تنفيذا كاملا غير منقوص وبدون أن تعتمد إلى التراخي أو الإبطاء والتحايل على التزامها بالتنفيذ ويتمثل واجب الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء في التزامين أساسيين هما : (1)

أ- الواجب الإيجابي:

يلقى هذا الواجب التزاما على الإدارة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي بإزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظله بأثر رجعي، كما يلزمها بهدم كافة القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها إلى القرار الملغي.

ويجب أن تلتزم الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي ومقتضى هذا الالتزام هو تولي الإدارة إزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي خلفها القرار الملغي، ويكلفها ذلك إصدار قرار إداري بسحب القرار الملغي إن كان الأخير ايجابيا، مثال ذلك إصدار قرار بفصل موظف بغير الطريق التأديبي ويحكم القضاء بإلغائه، فتنفيذ حكم القضاء يقتضي منه أن يصدر قرارا إداريا بسحب القرار الملغي (2).

أما إذا كان قرار الإدارة سلبيا وحكم القضاء بإلغائه، فإن تنفيذ حكم القضاء يوجب عليها إصدار قرار ايجابي بالموافقة على طلب صاحب الشأن الذي رفضته والذي حكم القضاء بإلغائه، كحالة امتناع الإدارة عن تلبية طلب الشأن بخصوص الحصول على ترخيص معين، فإن حكم القضاء بإلغاء هذا الرفض يحتم على الإدارة إصدار قرارها بالموافقة على الطلب المرفوض.

وبالإضافة إلى التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغي تلتزم أيضا بإزالة الآثار المادية التي خلفها قبل وجوب قيامها بإخلاء العين التي استولت عليها دون وجه حق أو الإفراج عن المواطن المعتقل بقرار غير مشروع (3).

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري . المرجع السابق، ص 703.

² - احمد محيو، المنازعات الإدارية . المرجع السابق ، ص 202.

³ - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. مرجع سابق، ص 428.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص 460.

³ - محمد صغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق ، ص 82.

وبذلك فإن تصفية آثار القرار الملغي يجب أن تكون كاملة وبأثر رجعي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، وهي نتيجة حتمية لحكم الإلغاء.

وهناك حالات يكون فيها تطبيق الأثر الرجعي لحكم الإلغاء ضرباً من ضروب الاستحالة، وهي حالة قيام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري تنفيذاً كاملاً واستنفاذه الغرض الذي صدر من أجله قبل صدور الحكم القضائي بإلغائه إذ لا يكتسب حينها حكم الإلغاء سوى قيمة نظرية بحتة ولا يجد سبيلاً إلى تطبيقه لتعارضه مع الواقع⁽¹⁾، كما لو أصدرت الإدارة قرارها بهدم منزل وتم هدم قبل صدور حكم القضاء بإلغاء القرار. لهذا السبب فقد احتاطت التشريعات لهذا الأمر ومنحت الحق لصاحب الشأن في طلب وقف القرار الإداري للحيلولة دون وقوع نتائج يتعذر تداركها بتنفيذ القرار الإداري.

ب- الواجب السلبي

يتمثل هذا الواجب في التزام الإدارة بعدم انتهاكها قوة الشيء المقضي به، فعليها أن تمتنع عن تنفيذ القرار الملغي وتتمتع أيضاً عن الاستمرار في تنفيذه أن بدأت به، كما يفرض هذا الواجب على الإدارة أن لا تعيد إصدار القرار الملغي من خلال إصدارها قراراً جديداً تمنح فيه الحياة للقرار الملغي بصورة مباشرة⁽²⁾.

وتتمثل أساساً في امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار الملغي، وإذا صدر حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري فإن أثر الحكم هم إعدام القرار بأثر رجعي وكأنه لم يصدر، ويعد تنفيذها للقرار الملغي عملاً من أعمال العنف ويثير مسؤوليتها.

كما أنها إذا بدأت بتنفيذ القرار وصدر حكم القضاء بإلغاء هذا القرار فإن عليها أن تتوقف عن التنفيذ، كما لو صدر قرار إداري بهدم عدة مباني ونفذت الإدارة على بعضها فقط، فإنها يجب أن تكف فوراً عن الاستمرار بالتنفيذ عند صدور الحكم. ويعد عدم تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساس وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، كما أنه ينطوي على قرار إداري سلبي خاطئ باعتباره قرار إداري بالامتناع عن تنفيذ حكم.

وهذه المخالفة القانونية فضلا عن إمكان الطعن بها استقلالا بالإلغاء، تمثل خطأ يستوجب مسائلة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن يكون قد تعرض لها المستفيد من الحكم.

2- مخالفة الإدارة لالتزام تنفيذ حكم الإلغاء

فيه نتحدث عن مظاهر الإدارة لالتزامها بتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، مثل الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، والذي يعتبر من أكثر المشاكل التي تثور في ما يتصل بتنفيذ الحكم بالإلغاء خطورة وأهمية هي مشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها وهي مشكلة حقيقية تؤكد المنازعات الكثيرة التي تعرض على القضاء بشأن امتناع الإدارة عن التنفيذ⁽¹⁾. وتلجأ الإدارة في محاولة شل حكم الإلغاء للتصل مما يرتبه الحكم على عاتقها من التزامات إلى وسائل متعددة وطرق ملتوية يصعب حصرها سلفا على نحو دقيق وان كان من أشهرها اتخاذ الإدارة موقفا سلبيا بحتا إزاء الحكم بالإلغاء وتجاهله بصورة مطلقة أو الامتناع كلية عن القيام بنا يفرضه عليها الحكم من التزامات ولا شك أن في ذلته امتهان صارخ للأحكام القضائية واستهانة بما لها من قدسية واحترام⁽²⁾. كما قد تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء على وجه ناقص وذلك بعدم ترتيب كافة الآثار القانونية التي يتعين إعمالها نفاذا له أو التعمد إلى التراخي في تنفيذ الحكم، بهدف إضعاف القائمة منه وذلك بادعاء وجود صعوبات إجرائية أو قانونية أو مادية مما يلزم معه اعتبار ذلك التراخي بمثابة امتناع صريح عن التنفيذ الحكم وترتيب ما يترتب على ذلك من إجراءات على الإدارة.

الفرع الثاني: ضمانات تنفيذ أحكام الإلغاء

لقد كفل المشرع الجزائري حماية لأحكام القضاء وفرض تنفيذها في كل مكان، أيا ما كان القطاع أو الإدارة وهذا بموجب المادة 145 من الدستور وعزز هذه الحماية الدستورية بوسيلتين إحداها مدنية والأخرى جزائية.

أولا : الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية)

¹ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 856، 857.

² - نفس المرجع، ص 858

في حالة إذا لم تراعي السلطة الإدارية قرار السلطة العليا في الأمر الملغى فإن الملتمس يملك وسيلتين لحمايته من هذا التصرف من جهة يعتبر قاضي رفض السلطة الإدارية تنفيذ حكم الإلغاء تجاوزا للسلطة، ومن جهة ثانية يقر مسؤوليتها ويعاقبها تسديد مبالغ ثقيلة من أجل إصلاح الضرر أو الخسارة التي تلحق بالملتمس.⁽¹⁾

لعل أهم ما جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد لسنة 2008، لأنه كفل للمتقاضي حق المطالبة بتوقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي وهذا ما قضت به المادة 980 من القانون السالف الذكر.

وتكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر وهذا ما صرحت به المادة 982 من ذات القانون.

والحقيقة أن ما يفسر تقنين الغرامة التهديدية هو الانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء المكساة بالطابع التنفيذي، بل وصل الأمر إلى حد رفض تنفيذ قرارات قضائية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري باعتباره يشغل قمة الهرم القضائي في المادة الإدارية وبذلك تعتبر الغرامة التهديدية أحد أهم وسائل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية ومنها الأحكام الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية.⁽²⁾

فالمشرع الجزائري نص على الغرامة التهديدية، إذ نظمها و بين أحكامها العامة في المادتين 174، 175 من القانون المدني والمادتين 471، 340 من قانون الإجراءات المدنية إلى جانب بعض الأحكام الخاصة والمتعلقة بالقضاء الاجتماعي والتي تنص عليها ضمن المواد 34-39 من قانون 04/90 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، وأخيرا قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 كما أشرنا سابقا، إن نظام الغرامة التهديدية أو التهديد المالي منذ تكريسه وتطبيقه من قبل القضاء الفرنسي دون سند تشريعي واجه انتقادات عنيفة من جانب كبير من فقهاء القانون، الذين أنكروا مشروعيتها مما دفع بالقضاء الفرنسي آنذاك إلى إعطاء الغرامة التهديدية طابع التعويض من أجل إضفاء الشرعية على توجهه وتطبيقه لهذا النظام، إلا أنه سرعان ما عدل عن هذا الموقف وفرق بين المفهومين، كما حاول جانب آخر من الفقه الفرنسي سواء قبل تكريس المشرع الفرنسي لهذا النظام أو بعد ذلك إعطاء الطبيعة

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص 447.

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 224.

القانونية له، فكانت نظريات مختلفة إما عن طبيعة الغرامة التهديدية في ظل التشريع الجزائري فإن المشرع الجزائري عندما أخرج نظام الغرامة التهديدية أعطاه طابعا يختلف عن التعويض وعن العقوبة، إذ جعلها وسيلة غير مباشرة وسيلة لضمان تنفيذ بعض أحكام القضاء.⁽¹⁾

1- شروط تطبيق الغرامة التهديدية :

تتمثل في أربعة شروط وهي:

- 1- أن يتعلق الالتزام المنصب على المدين بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.
- 2- أن تخالف الإدارة ذلك الالتزام الواقع على عاتقها.
- 3- أن تثبت تلك المخالفة في محضره يحضره المحضر القضائي.
- 4- للمدين خيار بين أن يطالب بالتعويض عن عدم التنفيذ، وإلا عليه رفع دعوى قضائية يطلب فيها تسليط الغرامة التهديدية على عاتق الإدارة عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ التزاماتها.

وغنى عن البيان أن المدين الذي يختار طريق التعويض ليس له لأن يطلب الغرامة التهديدية لكونه عبر عن إرادته عن استبدال التنفيذ بمقابل، وفي حالة الحكم بتعويض باستنطاق الإدارة أن تعرض على المدين التنفيذ العيني، ويتوقف الأمر آنذاك على قبول المدين لذلك.⁽²⁾

2- أنواع الغرامة التهديدية

أ- الغرامة التهديدية ذات طابع تحكمي و تهديدي:

فالغرامة التهديدية يقدرها القاضي تقديرا تحكيميا لا يتقيد فيها إلا بمراعاة قدرة المدين على المقاومة أو المماثلة في التنفيذ أو القدر الذي يرى أنه منتج في تحقيق غايتها، وهي إخضاع المدين وحمله على أن يقوم بتنفيذ التزامه عينا⁽³⁾.

¹ - حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة. مرجع سابق ، ص ص 495، 494.

² - نفس المرجع، ص، ص 15، 14.

³ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية . مرجع سابق، ص 382.

ب- الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة من الزمن:

فالغرامة التهديدية تحدد عن كل فترة يتأخر فيها المدين عن تنفيذ التزامه ولذلك لا يمكن تحديد مقدارها الإجمالي أو النهائي يوم صدر الحكم بها لأن ذلك متوقف على موقف المدين، فمقدارها النهائي يرتفع من كل يوم يمضي دون قيامه بالتنفيذ.

ج- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت:

فالحكم بالغرامة التهديدية لا يكون واجب التنفيذ حتى وإن صدر نهائيا إما بوفائه بالالتزام وإما بإصراره على التخلف، ومتى استبان هذا الموقف فإن القاضي سيقوم بتصفية الغرامة التهديدية⁽²⁾، فهي ليست إلا وصفا مؤقتا مصيره الزوال.

ثانيا: الوسيلة الجزائية

لقد تفاقمت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الأمر الذي أضحت معه قرارات قضائية مكساة بالصيغة التنفيذية معطلة ومعلقة وحرمت أصحابها من أن ينالوا حقوقهم المحكوم بها والثابتة في هذه السندات القضائية.

ووصل الأمر إلى أن امتد لقرارات صادرة من المحكمة العليا وقرارات صادرة عن مجلس الدولة وهما أعلى المؤسسات القضائية في الهرم القضائي العادي والإداري طبقا للمادة 152 من الدستور، ولقد نتج عن اتساع ظاهرة امتناع الإدارات العمومية عن تنفيذ أحكام القضاء أن أخذ هذا الملف حيزا كبيرا على مستوى أعمال لجنة إصلاح العدالة التي نصبها رئيس الجمهورية، مما دفع بالمشروع إلى تجريم فعل الامتناع بموجب المادة 138 من قانون العقوبات حيث تنص على ما يلي:

"كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5000 دج إلى 50000 دج".

وبهذا النص التجريمي يكون المشرع الجزائري قد حدد مقتضيات المادة 145 من الدستور وألزم كل موظف في أي جهاز كان أو إدارة عمومية أن يبادر إلى تنفيذ قرارات العدالة، خاصة وأن الامتناع أو الاعتراض على التنفيذ بات في ظل هذا النص الجديد يشكل جريمة يعاقب عليها

2- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. مرجع سابق، ص 230.

القانون، وهو ما يمكن أن يشكل نوعاً من الضغط المعنوي بالنسبة للموظف المنوط به تنفيذ حكم القضاء أياً ما كان مسؤوليته والجهة الإدارية التي يمثلها.

غير أن الإشكال المطروح أن تنص المادة 138 المذكور يكاد لا يجد له تطبيقاً واسعاً على المستوى العملي رغم ثبوت نص الامتناع وانتشار هذه الظاهرة، ذلك الامتناع تسببت فيه إدارات مركزية وإدارات محلية وإدارات مرفقية.

ومع ذلك لم نشهد متابعة جزائية لمسؤول إداري على رأس وزارة أو ولاية، أو حتى مرفق إداري بسبب الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء وهو ما من شأنه أن يبعدنا عن الصدق الذي أراد المشرع تحقيقه من خلال تجريم هذا الفعل ومحاولة إعادة الاعتبار للأحكام القضائية وتنفيذ قرارات العدالة.⁽¹⁾

1- عناصر الجريمة:

لا تقوم جريمة إساءة استعمال السلطة إلا إذا توافرت مجموعة من العناصر الأساسية والتي تشكل بمجملها أركان هذه الجريمة الخاصة بالموظفين العموميين بدرجة أساسية فضلاً عن العنصر المفترض في مرتكب الفعل فيجب أن يكون موظفاً عاماً.

أ- الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في جريمة إساءة استعمال السلطة في ثلاثة عناصر أساسية وهي استعمال صلاحيات الوظيفة والنتيجة الجرمية والعلاقة السببية بينهما.

- استعمال صلاحيات الوظيفة: يتعين لمساءلة الموظف جزائياً عن جريمة استعمال السلطة أن يسلك الموظف سلوكاً إيجابياً أو سلبياً لهذا يجب أن يستعمل الموظف العام صلاحيات وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر لتحقيق النتيجة الجرمية ويتعين لمساءلة الموظف جزائياً أن يندرج السلوك الذي أتاه ضمن صلاحياته الوظيفية أي كان مصدرها القانوني.

- النتيجة الجرمية: وهي الأثر الذي يترتب على السلوك الإجرامي وعليه تتمثل النتيجة الجرمية في إعاقة التنفيذ أو التأخير فيه.

- العلاقة السببية: يتعين لقيام الركن المادي توافر عنصر ثالث وهو الرابطة السببية بين السلوك الإيجابي أو السلبي الذي أتاه الموظف والنتيجة الجرمية التي نجمت وترتبت عن هذا السلوك.

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. مرجع سابق، ص 222، 223.

ب- الركن المعنوي:

يعد ركن القصد في جريمة عدم تنفيذ إلغاء القرار الإداري ركنا أساسيا فيها وعليه يتعين وجود عنصرين أساسيين هما العلم والإرادة فيجب أن يتوافر لدى الموظف العلم أي أن يكون عالما بأن السلوك الذي أتاه يؤدي إلى إعاقة تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن السلطات الإدارية المختصة وكذا يجب توفر عنصر الإرادة أي أن تتصرف إرادة الفاعل إلى إتيان النشاط الإجرامي والنتيجة الجرمية الناجمة والمتولدة عنه ويتوافر القصد الجنائي بتوافر عنصرية العلم والإرادة بصرف النظر عن الباعث الذي حمل الموظف على إتيان النشاط الجرمي.⁽¹⁾

2- العقوبة الجنائية المقررة :

رجوع للمادة 138 مكرر من القانون رقم 01-09 المؤرخ في 06/06/2001 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات حيث جاء في المادة المذكورة "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا التنفيذ يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات وبغرامة مالية من 5000 دج إلى 50000 دج".⁽²⁾

ويقصد باصطلاح الموظف العام معنيان مختلفان: أولهما المدلول الوارد في القانون الإداري "قانون الوظيف العمومي" المؤرخ في 15 يوليو 2006 المادة الرابعة منه وثانيهما المدلول الوارد في المادة 2 فقرة ب من قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

مع إشارة أن المفهوم الجنائي أوسع من المفهوم الإداري بحيث نجد أن المشرع حصر مفهوم الموظف في قانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة الرابعة منه "كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري".⁽³⁾

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية . مرجع سابق، ص 390.

² - أنظر الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

³ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص. ط9، دار هومة 2008، ص09.

شكر و عرفان

قائمة المراجع

مجموعة المراجع

أولاً: النصوص الرسمية

1- الدساتير :

- دستور 1976

- دستور 1989

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 (تعديل)

2- النصوص التشريعية

- القوانين والأوامر

- القانون 38/69 المؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية الملغى، الجريدة الرسمية، عدد 27 .
- القانون 20/70 المؤرخ في 19/02/1970، المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 21.
- القانون 02/89 المؤرخ في 07/02/1989، المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، الجريدة الرسمية، عدد 06.
- القانون 08-90، المتعلق بالبلدية الملغى، المؤرخ في 07/04/1990.
- القانون 09-90، المتعلق بالولاية الملغى، المؤرخ في 17/04/1990.
- القانون 29/90 المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52 .

- القانون 30/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بقانون الأملاك الوطنية، المعدل المتمم، الجريدة الرسمية عدد 52.
- القانون العضوي 07/97، المتعلق بنظام الانتخاب ، المعدل المتمم، الجريدة الرسمية عدد 12.
- القانون العضوي 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 34
- القانون 02-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن إختصاصات المحكمة الإدارية، جريدة رسمية عدد 34.
- القانون 09/08، المؤرخ في 25/02/2008، المتعلق بالإجراءات المدنية الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21.
- القانون 02-03 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال واستغلال السياحيين للشواطئ ، جريدة رسمية ، عدد 11.
- القانون 10-11، المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.
- القانون 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12.
- الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.
- الأمر 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الاجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 48.
- الأمر 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بـ 15/04، المؤرخ في 10 نوفمبر 2005، الجريدة الرسمية، عدد 49.

- الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، الملغى جريدة رسمية عدد 06.
- الأمر 03-06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

ثانيا: النصوص التنظيمية :

1- المراسيم:

- ✿ المرسوم الرئاسي 99-239، المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
- ✿ المرسوم الرئاسي 02-250، المؤرخ في 24/07/2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم.
- ✿ المرسوم الرئاسي 70-83 المؤرخ في 17 جوان 1970، المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي، ج ر عدد 53 ملغى.
- ✿ المرسوم 90/230، المؤرخ في 25/07/1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية، عدد 31.
- ✿ المرسوم 90-226، المؤرخ في 25 جوان 1990، يحدد حقوق العمال الذي يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر 31 .
- ✿ المرسوم 94/215، المؤرخ في 27 جوان 1994، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 48.
- ✿ المرسوم 96-265، المؤرخ في 3 أوت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية، عدد 48.
- ✿ المرسوم التنفيذي، 90-227، المؤرخ في 25 جوان 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة، جريدة رسمية عدد 31.

✿ المرسوم التنفيذي 99/90 ، المؤرخ في 28 مارس 1990، المتعلق بسلطة تعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين الإدارة المركزية والولاية و البلدية، جريدة رسمية عدد

.31