جامعة محمد بوضياف ـ مسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم الحقـــــــوق

ـــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــ**دروس على الخط** ـ من إعداد الأستاذ/ بن النوي زبير zoubir.bennoui a univ-msila .dz

مـــــــادة/ القانون الإداري - السنـــــــــة الأولى - السنة الجامعية 2020 ـ 2021

ـــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــ

**ثانيا: النظام الاداري الامركزي:**

الامركزية الادارية نظام يقوم على تفتيت و توزيع سلطات الوظيفة الادارية في الدولة بين الادارة المركزية وهيئات ادارية مستقلة وتخصصة على اساس اقليمي او وظيفي مع وجود رقابة وصائية على هذه الاخيرة لضمان التنسيق وعدم الاستقلال التام

**مبررات الامركزية الادارية**

**-**تزايد مهام الدولة وتشعبها

-تزايد احتياجات المواطنين

-التفاوت بين مناطق اقليم الدولة

-تجسيد الديموقراطية

-تكوين وتدريب الموظفين على المستوى المحلي

**اركان او عناصر الامركزية الادارية:**

1/ تفتيت سلطات الوظيفة الادارية:

يتحقق هذا بوجود هيئات اقليمية معترف لها بالاستقلالية عن السلطات المركزية في عملية تسييرها وادارتها للوحدات الامركزية اقليمية كانت او محلية. وتتحقق هذه الاستقلالية بالاعتراف للادارة الامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة والاعتراف لها ايضا بسلطة التقرير دون الرجوع الى السلطة المركزية الا في حالات محددة.

بالتسبة للمركزية الاقليمية يعتمد غالبا على اسلوب الانتخاب لتحديد ممثلي ومسؤولي هذه الهيئات او يعتمد على الاسلوب المختلط. اما بالنسبة الامركزية المرفقية يعتمد غالبا على اسلوب التعيين.

وفي كلتا الحالتين تحدد اختصاصات الهيئات الامركزية عن طريق قانون . ويستثنى من عملية التفتيت القطاعات السيادية كالجيش والخارجية

 **كيفية تقسيم الوظائف الادارية بين الادارة المركزية والادارة المحلية**

لان الامركزية تقتضي تفتيت السلطة الادارية والتنازل على جزء منها للادارة المحلية او المرفقية نتسائل حول طريقة هذا التقسيم:

مبدئيا ان الاختصاصات ذات الطابع الوطني يحتفظ بها مركزيا والاختصاصات ذات الطابع المحلي توكل الى الادارة المحلية ولكن الامر ليس بهذه البساطة وبالتالي من الضروري ان نفرق بين ما هو وطني وما هو محلين وعليه هناك تجربتين عالميتين:

1/ الاسلوب الفرنسي: يعترف للادارة المحلية بممارسة كل الاختصاصات التي تتعلق بالشؤون المحلية الا ما استثني بنص. ويمكن ان نقيم هذا الاسلوب كما يلي:

 من مزاياه: يسهل عملية تلبية احتياجات المواطنبن على المستوى المحلي دون الرجوع الى الادارة المركزية

من سلبياته: قد يؤدي الى التصادم بين الادارة المركزية والادارة الامركزية في بعض الاحيان لغموض في النصوص ولعدم وجود معيار يفرق بين الاحتصاصين.

2/ الاسلوب الانجليزي: يقوم على تحديد اختصاصات الادارة المحلية على سبيل الحصر وما خرج عن ذلك من اختصاص الادارة المركزية . ويمكن تقييمه كما يلي:

مزاياه: يحد من تنازع الاختصاص بين الادارة المركزية والادارة المحلية

عيوبه: قد يكون لتحديد اختصاصات الادارة المحلية تضييق عليها وتحديد لاختصاصاتها.

**2/ وجود مجموعة مصالح جماعية مترابطة اقليمية او مصلحية متميزة عن المصالح العامة الوطنية:**

تحدد هذه المصالح المتميزة في اطار المصالح الوطنية ككل ولكن عملية التنفيذ تكون محليا، وقد تحدد هذه المصالح المتميزة في اطارها العام بموجب قانون ، مع الاعتراف للمصالح الامركزية بهامش من الاستقلالية اثناء التنفيذ . ويتكفل القانون بتحديد العلاقة بين الادارة المركزية والادارة الامركزية تفاديا لتفتيت سيادة الدولة.

**3/ الرقابة الوصائية:**

تقابل السلطة الرئاسية في المركزية الادارية ، وبالتالي في مقابل الاعتراف باستقلال الهيئات الامركزية تم اخضاع الهيئات الامركزية الى اسلوب رقابة متكيف مع هذا النظام هو الوصاية الادارية لتحقيق مجموعة من الاهداف منها :

-حفاظا على وحدة الهيكل الاداري في الدولة

-حفاظا على عدم الاستقلال التام للوحدات الاقليمية

-حفاظا على انسجام الوظيفة الادارية

- ضمان الموازنة بين المصلحة الوطنية والمصلحة العامة الاقليمية او المرفقية

- ضمان امداد الادارة الامركزية بالعون الازم في الوقت المناسب

**طبيعة الرقابة الوصائية:**

-هي رقابة مشروعية لانها تمارس في حالة وجود نص يسمح للسلطة المركزية النظر في مشروعية عمل السلطات الامركزية . وفي المقابل يمكن للسلطة الامركزية مقاضات السلطة المركزية في حالة امتناعها عن التصديق رغم مشروعية عمل الادارية الامركزية.

-هي رقابة استثنائية ضيقة تمارس في حدود ما يسمح به القانون كون الوحدات الامركزية مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية.

**النتائج المترتبة على الطبيعة القانونية للوصاية:**

-عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة للوصاية الادارية .

-عدم جواز تدخل السلطات الادارية المركزية الوصية في الشؤون الداخلية للهيئات الامركزية ، أي خارج خارج ما يسمح به القانون.

-في حالة اشتراط القانون التصديق على عمل الهيئات الامركزية ليس للجهات المركزية الا التصديق او رفض التصديق دون التعديل بالاضافة او الحذف.

-سريان المداولات الصادرة عن الجهات المركزية يكون بتاريخ اصدارها وليس بتاريخ التصديق عليها.

**مظاهر سلطات الرقابة الوصائية:**

 بالرغم من استقلال الهيئات الامركزية عن الهيئات المركزية فان ارتباطها بنظام الوصاية جعل للسلطة المركزية بعض السلطات على الهيئات الامركزية تنصب على اعمالها وعلى الاشخاص.

 1/ رقابة على اشخاص بعض المسؤولين المحليين من حيث التعيين والتوقيف وانهاء المهام.

2/ رقابة على عمل المجلس الشعبي البلدي.

**الادارة المحلية بين الانتخاب والتعيين:**

 هناك جدل حول شكل الادارة المحلية، هل نعتمد فيها على اسلوب الانتخاب او اسلوب التعيين.

1/ الفريق المؤيد لأسلوب الانتخاب: يعتقدون بان الانتخاب عنصر اساسي لتجسيد الامركزية سواء في الولاية او البلدية وان هذا الاسلوب يتيح الفرصة لغير الاداريين للتدريب محليا تمهيدا لتكليفهم بمناصب عليا.

2/ فريق يؤيد اسلوب التعيين: ويبررون رايهم من خلال نقد اسلوب الانتخاب كما يلي:

-الانتخاب ليس ضروري لتجسيد استقلالية الادارة المحلية والدليل على ذلك السلطة القضائية فهي مستقلة ولكن القضاة يتم تعيينهم.

-ان اسلوب الانتخاب يفتح المجال لاشخاص لا كفاءة لهم لتقلد مناصب المسرولية محليا بواسطة المال الفاسد .

-يؤدي هذا الاسلوب الى طغيان العشيرة والجهوية.

-اسلوب التعيين يجنبنا هذه المشاكل ويفتح المجال للكفاءة لتقلد مسؤولية التسيير المحلي.

3/ فريق يدعم الاسلوب المختلط: هناك من ينادي باسلوب مختلط يجمع بين الانتخاب والتعيين خاصة في الدول النامية ، وهو معمول به في الدول الى حد كبير ومنها الجزائر.

 **الفرق بين الامركزية وعدم التركيز**:

ــــــــــ عدم التركيز اسلوب تقني للادارة ولا قيمة ديموقراطية له لان السلطة الحقيقية في يد الادارة المركزية اما الامركزية فهي قيمة ديموقراطية لانها تتضمن تنازل على بعض من الصلاحيات الى مسؤولين محليين يمارسونها بكل استقلالية.

ـــــــــــ عدم التركيز هو تفويض لوكلاء على المستوي المحلي يمارسون صلاحيات باسم وتحت رقابة سلطة رئاسية مركزية ، اما الامركزية فهو الاعتراف بالسلطة التقديرية لهيئات منتخبة محليا خاضعة فقط للوصاية.

**تقدير الامركزية الادارية:**

1/ المزايا:

-يجسد هذا النظام الديموقراطية في الدولة.

-يعمل على ترقية الحريات العامة.

-يخفف من عبئ التسيير على الادارة المركزية.

-يساهم في الحفاظ على الخصوصيات المحلية.

-بقضي على البيروقراطية السلبية مما يخفف عن المواطنين.

-تحسين اداء الادارة والاداريين المحليا.

2 العيوب:

-قد يؤدي الى تفتيت الدولة المركزية.

-قد يؤدي الى تقديم المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية.

-قد يؤدي الى التبذير والفساد المالي والمحاباة.

-كون المسؤولين المحليين منتخبين ورغبة منهم في اعادة الترشح قد يقومون بتصرفات مخالفة للقانون لشراء اصوات المواطنين محليا، كما انه وخشية من مواجهة المواطنين بالقانون قد يغضوا الطرف على بعض الانتهاكات التي تطال القانون.

**تطبيقات الادارة الامركزية في الجزائر:**

تتمثل تطبيقات الادارة الامركزية او المحلية في الولاية والبلدية .

**1/ البلديـــــــــــــــــــــــة :**

نجد تعريف البلدية في المادة 01 من قانون البلدية رقم 11 – 10 المؤرخ في 22 يوليو 2011 كما يلي "البلدية هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"

**هيئات البلدية:**

حسب المادة 15 من قانون البلدية هناك هيئتين**:**

**1/ المجلس الشعبي البلدي:**

هو جهاز تداولي يشرف على ادارة شؤون البلدية عبر مداولات يصدرها بالتصويت.

**تشكيلته:** يتشكل من منتخبين عبر اسلوب الاقتراع العام السري المباشر لمدة 5 سنوات، ويختلف عدد اعضائه بالنظر الى اختلاف عدد سكان كل بلدية.

**دورات المجلس الشعبي البلدي:** حسب المادة 16 ينعقد المجلس في دورات العادية كل شهرين وحسب الماد 17 يمكن ان يعقد دورات غير عادية.

**لجان المجلس:** لجان دائمة حسب المادة 13 ولجان خاصة حسب المادة 33.

**نظام مداولات المجلس:** حسبالمواد من 52 الى 63 من قانون البلدية.

اختصاصات **المجلس الشعبي البلدي:** يمارس المجلس صلاحيات واسعة تمس كل الجوانب المتعلقة بالبلدية وسكانها.

-في مجال التعمير والهياكل والتجهيز

-في المجال المالي يصادق المجلس على ميزانية البلدية

-في المجال الاقتصادي يقوم بكل مبادرة من شانها تطوير النشاط الاقتصادي في البلدية وتشجيع الاستثمار واستغلال المنشآت التابعة للبلدية.

-في المجال الاجتماعي يتكفل بالفئات المحرومة.

**2/ رئيس** **المجلس الشعبي البلدي:**

 يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصل على اغلبية اصوات الناخبين.

**صلاحياته:** يمكن تصنيفها الى ثلاث صلاحيات.

**1/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:**

- يتولى نشر القوانبن والتنظيمات ويتخذ كل الاجراءات الرامية الى تنفيذها في اقليم البلدية.

- يتولى الحفاظ على النظام العام بكل ابعاده في اقليم البلدية

- يتولى التصديق على الوثائق الصادرة عن الادارة

- حسب قانون الاجراءات الجزائية يتولى بعض صلاحيات الضبطية القضائية

- هو ضابط الحالة المدنية في البلدية وعليه يضفي الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية والمتعلقة بسكان البلدية

**2/صلاحيات رئبس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس البلدي:**

- يقوم بتحضير وتنظيم جلسات المجلس

- يسهر على تنفيذ مداولات المجلس

- يقدم تقارير دورية حول تنفيذ المداولات

- يمكن ان يستعين بهيئة تنفيذية تساعده على التنفيذ تظم نواب الرئيس .

**3/صلاحيات رئبس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية**

يمثل البلدية رسميا ويمثلها امام القضاء واثناء التعاقد

**الرقابة على البلدية**

بالنظر الى استعمال اسلوب التعيين والانتخاب في البلدية فان الرقابة على اعضائها تتسم بنوع من الصعوبة، وعليه نفرق بين حالتين:

أ/ رقابة على الموظفين المعينين: تمارس عليهم الرقابة الرئاسية

ب/ رقابة على المنتخبين: وهم اكثر طائفة مثير للجدل ولكنهم يخضعون حسب قانون البلدية للرقابة التالية:

**1/ رقابة على اشخاصهم وتتمثل في:**

الايقاف المؤقت في حالة المتابعة الجزائية حسب المادة 43

الاقصاء النهائي حسب المادة 44

الاقالة في حالة عدم تأهيل عضو في المجلس البلدي

**2/ رقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي:**

**أ/ التصديق:** وهو على شكلين تصديق ضمني وتصديق صريح

- التصديق الصريح ويكون بقرار حسب المادة 57

- التصديق الضمني يكون يكون بمرور الاجل المحدد للوالي حسب المادة 58

ب**/ بطلان المداولة**: وهو على نوعين

البطلان المطلق: ويتحقق في الحالات التالية

- مداولات خارج اختصاص المجلس

- مداولات تعقد خارج دورات المجلس

- مداولات بغير اللغة العربية مخالفة للمادة 53 ومخالفة للشكل والاجراءات المقررة

البطلان النسبي:

- تكون المداولة قابلة للبطلان حسب المادة 60 اذا كان احد اعضاء المجلس في حالة تعارض مصالحه الشخصية مع موضوع المداولة .

- اذا تضمنت المداولة مساسا بحقوق الاشخاص

ويقرر البطلان بقرار مسبب من الوالي حسب المادة 60 من قانون البلدية.

**ج/ الالغاء القضائي للمداولة:** يمكن للوالي او أي مواطن متضرر الطعن بالالغاء امام المحكمة الادارية مطالبا الغاء مداولة غير مشروعة.

**د/ سلطة الحلول:** القاعدة ان البلدية كهيئة لامركزية مستقلة ولكن قانون البلدية اجاز للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي اذا رفض ممارس مهامه او اتخاذ القرارات رغم اختصاصه او عدم التصويت على ميزانية البلدية حسب المواد 100 و101 و 102 .

 **3/ الرقابة على الهيئة:** تتمثل في انهاء المجلس الشعبي البلدي بصفة قانونية وهذا بحله وتجريد اعضائه من الصفة التمثيلية حسب المادة 46 و 47 .

**الولايــــــــــــــــــــــة:**

**تعريف الولاية:** حسب المادة 01 من القانون رقم 12 – 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

"الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة . تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهب ايضا الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة..."

**هيئات الولاية:**

حسب المادة 02 من قانون الولاية لهذه الخيرة هيئتين:

ـــــــــ المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية

ــــــــــ والوالي هيئة تنفيذية.

**1/ المجلس الشعبي الولائي:**

هو جهاز تداولي على مستوى الولاية بواسطته يمارس سكان الولاية عملية تسير شؤونهم وبحث احتياجاتهم في مختلف الميادين.

تشكيلته: يتشكل المجلس من منتخبين محليين يتم انتخابهم من قبل سكان الولاية من بين مترشحين عن احزاب او احرار بالاقتراع السري النسبي على القاعدة، ويختلف عدد اعضائه حسب عدد سكان الولاية. وتدوم العهدة النيابية 05 سنوات.

 **لجان المجلس**: يشكل المجلس من بين اعضائه ال المادة لجان التالية:

ــــــــــــ لجان دائمة حسب 33 من قانون الولاية

ـــــــــــ لجان خاصةـ حسب المادة 34

ــــــــــــــ لجان تحقيق حسب المادة 35

**دورات المجلس:**

حسب المادة 14 يعقد المجبس 04 دورات عادية في السنة، وحسب المادة 15 يمكن ان يعقد دورات غير عادية. ولا تصح اجتماعاته الا بحضور الاغلبية المطلقة لاعضائه الممارسين حسب المادة 19.

**نظام المداولات:** حسب المادة 51 وما بعدها من قانون الولاية

والنسبة المطلوبة لاصدار المداولة هي الاغلبية البسيطة كقاعدة. والقاعدة ان المداولة تكون نافذة حسب المادة 54 واستثناء هناك حالات يتطلب فيها القانون التصديق حسب المادة 55.

**بطلان المداولة:**

حسب المادة 53 يكون البطلان بقوة القانون

حسب المادة 57 و 54/2 تكون المداولة قابلة للبطلان ويتولى القضاء الاداري تقرير البطلان بناء على دعوى يرفعها الوالي او أي مواطن له مصلحة.

**صلاحيات المجلس**:

**1)صلاحيات ذات بعد وطني**: ومنها

ــــــ المساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في اطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

ـــــــ اقتراح مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية

**2) صلاحيات على مستوى الولاية:**

ـــــــ اختصاصات في اطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات محدد في المادة 77 .

ـــــــــ اختصاصات منصوص عليها بصفة متفرقة في قانون الولاية تتعلق بكل المجالات ذات الطابع الاقتصادي والفلاحي والاجتماعي وغيره حسب المواد من 75 الى 101.

رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب حسب المادة 59 بالاغلبية المطلقة من بين القائمة الفائزة بالاغلبية المطلقة لمقاعد المجلس. ويعين الرئيس نوابه من 2 الى 6 نواب حسب عدد اعضاء المجلس كما هو مبين في المادة 62 ، يمثل الرئيس المجلس ويرأس اجتماعاته.

**2/ الوالي:**

سلطاته: يعين بموجب مرسوم رئاسي ويمارس صلاحيات يمكن تصنيفها كما يلي:

أ/ سلطاته بصفته ممثل للدولة: يعتبر مندوب الحكومة على مستوى الولاية، واختصاصاته بهذه الصفة محددة على سبيل الحصر في المادة 111 من قانون الولاية كونها صلاحية مخصصة للسلطة المركزية في الدولة، ولذلك يقوم بما يلي:

- تنفيذ تعليمات كل وزير على مستوى الولاية

- تنفيذ القوانين

- ينسق بين مختلف مصالح الدولة داخل الولاية

- يحافظ على النظام العام بكل فروعه داخل اقليم الولاية

ب/ سلطات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: يمكن ان نقسمها الى فرعين:

- اختصاصات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي حيث يصهر على تنفيذ مداولات المجلس

- سلطات الوالي الامركزية: تتمثل في ما يلي

هو ممثل الولاية في جميع اعمال الحياة المدنية والادارية

هو ممثل الولاية امام القضاء

يعد مشروع ميزانية الولاية وبقوم بتنفيذه بعد المصادقة عليه من المجلس الولائي

يصهر على حسن سير مصالح الولاية ويراقبها وينشطها

**اجهزة الادارة العامة في الولاية:**

**1/** الكتابة العامة: يرئسها الكاتب العام للولاية له صلاحيات واسعة جدا

2/ الديوان: يرأسه رئيس الديوان يمارس الصلاحيات التالية:

-الاشراف على العلاقات الخارجية والتشريفات

الاشراف على العلاقات مع اجهزة الصحافة والاعلام

الاشراف على انشطة مصلحة الاتصالات السلكية و الاسلكية والمشفرة

3/ المفتشية العامة في الولاية: ويراسها المفتش العام

 مجال عملها له علاقة بالمصالح غير الممركزة والامركزية التابعة لوزير الداخلية ، ويمكن ان تكلف باعمال التحقيق داخل اقليم الولاية، وترفع تقارير للوالي ولوزير الداخلية.

4/ رؤساء الدوائر:

لرئيس الدائرة صلاحيات مفوضة اليه من الوالي صاحب الاختصاص الاصيل في حدود ما يسمح به المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23يوليو1994 خاصة في العلاقة بين الولاية والبلديات التابعة للدائرة.

**مجلس الولاية:**

 ليس من هياكل الولاية بل هو بمثابة مجلس حكومة مصغر على مستوى كل ولاية يجتمع كل اسبوع على الاقل. ويتشكل من:

 مديري مصالح الدولة على مستوى الولاية، رؤساء الدوائر على سبيل الاستشارة تحت رئاسة الوالي، ويمكن دعوة أي مسؤول يرى الوالي فائدة من حضوره.

**صلاحياته**:

- السهر على تنفيذ برنامج الحكومة داخل الولاية

- دراسة أي مسالة يطرحها الوالي او احد الاعضاء

- إبداء الرأي حول أي مشروع في الولاية

- اتخذ كل التدابير التي تحافظ على سلطة الدولة والقوانين في اقليم الولاية.