

جامعة باجي مختار عنابة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

محاضرات في مقياس القانون الإداري " التنظيم الإداري"
السنة الأولى جذع مشترك في الحقوق"

من إعداد . الدكتورة فوناس سوهيلة

e-mail : founasouhila@gmail.com

السنة الجامعية 2024- 2025

مقدمة

نتناول في هذه المطبوعة الموجهة لطلبة الليسانس حقوق "جذع مشترك
'موضوع التنظيم الإداري، الذي يتطلب كمدخل للموضوع التطرق إلى ماهية
القانون الإداري الذي يعد فرعاً من فروع القانون العام الداخلي.
يشكل القانون بصفة عامة "... مجموعة من القواعد القانونية العامة التي تنظم
سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن
طريق توقيع جزاء على من يخالفها..."¹. وقد اتفق الفقه على تقسيم القانون الوضعي
إلى قانون خاص ينظم علاقات الأفراد وقانون عام ينظم العلاقات التي تكون الدولة
طرفاً فيها.

هذا النوع الأخير من القانون (القانون العام) يهتم بتنظيم الدولة وغيرها من
الأشخاص العامة التابعة لها، وذلك فيما يتعلق ببنائها وممارسة نشاطها بوصفها
سلطة عامة تقوم على تحقيق المصالح العامة².

التنظيم الإداري هو جزء أساسي من دراسة القانون الإداري، حيث يُحدد
الإطار القانوني والمؤسسي الذي تعمل من خلاله الإدارة في الدولة. النشاط الإداري
هو الجانب العملي لإدارة الدولة، بينما يُعنى التنظيم الإداري بتحديد الهياكل
والأجهزة والسلطات التي تُطبق هذا النشاط، وتوزيع الاختصاصات بينها، وآليات
الرقابة عليها.

الهدف الرئيسي للتنظيم الإداري هو تحقيق الانسجام والتكامل بين الأجهزة الإدارية
المختلفة، لضمان فعالية الأداء العام وحسن سير المرافق العامة. كما يسعى إلى
تحقيق التوازن بين وحدة الدولة وفعاليتها، وبين اللامركزية التي تسمح بتقريب
الإدارة من المواطن وتعزيز المشاركة المحلية في إدارة الشؤون العامة.

التنظيم الإداري يعتمد على مبادئ أساسية مثل المركزية الإدارية، اللامركزية
الإدارية، عدم التركيز الإداري، وقواعد الاختصاص والتفويض والوصاية الإدارية.
جميع الهيئات الإدارية تخضع لأحكام الدستور والقانون، مما يعزز مبدأ المشروعية.

دراسة التنظيم الإداري هامة لأنها تُحدد البنية الهيكلية للدولة الإدارية، وتُبين
العلاقات بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، وتكشف عن طبيعة الشخصية

¹ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2007، ص. 5.
² إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، أموال الإدارة
العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994، ص. 6.

المعنوية للهيئات العامة، وأسس الرقابة الإدارية والقضائية عليها. فهم قواعد التنظيم الإداري ضروري لفهم باقي موضوعات القانون الإداري.

تقدم هذه المطبوعة دراسة منهجية وشاملة لقواعد التنظيم الإداري، من خلال تحليل مبادئه الأساسية، واستعراض صورته المختلفة، وبيان تطبيقاته العملية. هذا يساهم في ترسيخ الفهم القانوني الدقيق لبنية الإدارة العامة في الدولة الحديثة.

إن موضوع محاضرات هذا المقياس يتعلق فقط بأحد فروع القانون العام ألا وهو القانون الإداري وما دام أن برنامج هذا السداسي الأول يقتصر فقط على المدخل للقانون الإداري والتنظيم الإداري، فإن الدراسة ستكون على شكل فصلين يتعلق الأول منهما بالتعريف بالقانون الإداري، أما الثاني فسيخصص لنظرية التنظيم الإداري.

الفصل الأول:

ماهية القانون الإداري

إن محاولة التعريف بالقانون الإداري تتطلب تحديدا لعدة مفاهيم أساسية، مرتبطة بداية بالبحث عن نشأته وتطوره (المبحث الأول)، ثم التطرق إلى مفهومه (المبحث الثاني)، ثم العمل على تحديد الخصائص والمبادئ التي يقوم عليها (المبحث الثالث)، وأخيرا معرفة مصادره (المبحث الرابع).

المبحث الأول

نشأة و تطور القانون الإداري

تتطلب دراسة نشأة و تطور القانون الإداري التطرق إلى المفهوم الفني للقانون الإداري الذي إعتمده أغلب الفقهاء في البلد الأصل و المنشأ لقواعده في فرنسا (المطلب الأول)، بالإضافة إلى التطرق إلى مختلف المراحل التي أدت إلى تطوره (المطلب الثاني)

المطلب الأول نشأة القانون الإداري

أخذت فرنسا والدول السائرة في فلكها بالمفهوم الفني الضيق لهذا القانون، والذي مفاده أن القانون الإداري عبارة عن "... مجموعة القواعد القانونية المتميزة

والاستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات...³.

وعلى هذا، فإن النظام الفرنسي على نقيض النظام الأول، حيث أنه يركز على وجود قانون خاص بالإدارة متميز عن القانون الخاص، وعلى قضاء خاص بالإدارة متميز عن القضاء العادي وهو القضاء الإداري، وهنا تكمن أصالة النظام الفرنسي (L'originalité)⁴.

فرنسا تعرف حقيقة قانونا إداريا متميزا ومستقلا عن القانون المدني، كما تعرف فرنسا من جهة أخرى ازدواجية القضاء، وذلك نتيجة لوجود جهة قضائية خاصة بالفصل في المنازعات الإدارية، والمستقلة عن الجهات القضائية العادية. فالمبدأ في فرنسا هو أن الإدارة تخضع لقواعد خاصة تختلف تماما عن القانون الخاص أو القانون المدني، وهذا هو المقصود عند التحدث عن استقلالية القانون الإداري وأصالة قواعده، وطابعه المخالف للقانون الخاص، إن هذا المبدأ له مظهران مختلفان أحدهما سلبي، يتمثل في عدم تطبيق قواعد القانون الخاص، وبالأخص قواعد القانون المدني على الأعمال الإدارية (القانون المدني لا يعد الشريعة العامة بالنسبة للقانون الإداري)، والآخر إيجابي يتمثل في أصالة القواعد التي تخضع لها الإدارة (أي أن قواعد القانون الإداري قواعد أصلية)⁵.

إن هذين المظهرين تجسدا في قضية بلانكو (BLANCO)⁶ التي فصلت فيها محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 8 فيفري 1873، والتي كانت البداية لتكريس مبدأ

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج.1، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 8.

⁴Marceau LONG، Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17ème éd., Dalloz, Paris, 2009, p.p. 5

⁴ Laurent Richer , Droit des contrats administratifs, LGDJ, Paris , 2016, p 34.

⁵ Idem,p 36

⁶) T.C., 8 fév. 1873, BLANCO, Rec. 1er supplt, concl. David; D. 1873.3.20, concl. David; S. 1873.3.153. David; G.A.J.A., n°1.

تتلخص وقائع القضية بأن بنت السيد بلانكو أصابتها عربة تابعة لمصنع التبغ فألحقت بها أضرارا بليغة. فقام والدها برفع دعوى أمام القضاء العادي مطالبا بالتعويض، إلا أن ممثل الدولة دفع بعدم اختصاص القضاء العادي. فأحيل النزاع أمام محكمة التنازع ولقد قررت هذه الأخيرة أن هذا النوع من النزاع لا يمكن أن يكون من اختصاص القضاء العادي. لمزيد من التفاصيل وللإطلاع على تعليقات الفقهاء حول قرار بلانكو أنظر:

Marceau LONGop.cit .p. 1-7.

استقلالية القانون الإداري من حيث القضاء المختص، ومن حيث القواعد المطبقة على المسؤولية المدنية للإدارة⁷.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون الإداري بالمفهوم الضيق الذي أخذ به النظام الفرنسي لم يصل إلى هذه الاستقلالية إلا بعد تطور تاريخي. فلقد كان القانون المدني حتى نهاية القرن XIX^{ème} هو المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في كل ما يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة، ذلك أن الإدارة لم تكن تسأل عن أعمالها التي قامت بها باعتبارها صاحبة السلطة، ولكن تسأل إذا ما تجردت عن تلك الصفة⁸.

ولكن بعد الثورة الفرنسية (1789)، ونتيجة للظروف الاجتماعية الخاصة بفرنسا، فسر رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً جديداً (الفصل الجامد المطلق)، والذي لم يكن مطبقاً في الدول التي كانت تأخذ به آنذاك، وهي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. فبعد نجاح الثورة الفرنسية، قرر رجال الثورة أن استقلال السلطة القضائية يستلزم أن تستقل الإدارة بالفصل في منازعاتها، لذلك وضعوا النص الأساسي الصادر في 16-24 أوت 1790، الذي منع السلطة القضائية من الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها⁹. وعلى العموم يمكن القول بأن نشأة القضاء الإداري في فرنسا بمفهومه الضيق ارتبطت بمراحل تطوره .

المطلب الثاني

مراحل تطور القانون الإداري

⁷) « ... Cons. Que la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ; Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ; ... » cf., T.C., 8 fév. 1873, BLANCO, précité.

⁸ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 18.

⁹note Hauriou ; « Droit », n° 9, 1989.78, J. Chevallier « Réflexions sur l'arrêt Cadot » ; G.A.J.A., n° 5.

عرف القانون الإداري مراحل عديدة ساعدت الفقهاء خاصة في فرنسا على تحديد مدلول له و حاولو من خلالها وضع مفهوم و تعريفا جامع و مانع له ، و تتمثل هذه المراحل فيما يلي

أولاً: مرحلة الإدارة القضائية (l'administration-juge):

إذا كان رجال الثورة قد استبعدوا اختصاص القاضي العادي بالفصل في المنازعات الإدارية، فإنهم مع ذلك لم ينشئوا القضاء الإداري، بل عهدوا بمهمة الفصل في المنازعات الإدارية للإدارة، ومقتضى ذلك أن تفصل الإدارة بنفسها في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، فتصبح هي الخصم والحكم في نفس الوقت. إن هذه المرحلة هي المسماة بنظرية الوزير القاضي (la théorie du ministre juge) أو الإدارة القضائية¹⁰.

ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز أو المقيد (la justice retenue):

عندما أصبح نابليون القنصل الأول للجمهورية وضع أساس مجلس الدولة الفرنسي ومعه المحاكم الإدارية (مجالس الإقليم)، وفي هذه الفترة أنشأ مجلس الدولة كهيئة استشارية أي أن الوزير قبل أن يفصل في النزاع يستشير مجلس الدولة، ولكن لما كان الوزير يثق في المجلس فإنه كان يأخذ في الغالب الأعم برأي المجلس، على الرغم من أن رأيه من الناحية القانونية غير ملزم¹¹.

ثالثاً: مرحلة القضاء المفوض (la justice déléguée):

عقب قيام الجمهورية الثالثة (1872-1940)، أقر المشرع ما جرى عليه العمل، وبالتالي أصبح مجلس الدولة يتمتع باختصاصات قضائية (قضاء إداري)، وهنا تم إنشاء محكمة التنازع، كجهة مختصة بالفصل في إشكالات الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري¹².

رابعاً: مرحلة القضاء المطلق (la justice absolue):

رغم تحول مجلس الدولة إلى هيئة قضائية إلا أنه ظل متمسكاً بنظرية الوزير القاضي، وذلك حتى أواخر القرن XIX^{ème}. فالفقه والقضاء اعتبروا أن التجديدات التي جاءت بها القنصلية في السنة الثامنة من الثورة، لم يقصد بها إلغاء نظام الإدارة

¹⁰ Gaudemet Yves La codification de la procédure administrative non contentieuse en France, RCP , , Paris, 1986, p 107

¹¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 12

¹² Gaudemet Yves, op.cit, p 104

القاضية، وإنما مجرد إنشاء هيئات أخرى بجوار الإدارة العامة لتختص بالنظر في المنازعات التي أعطتها إياها النصوص، لهذا بقيت الإدارة هي الجهة القضائية ذات الاختصاص العام في المنازعات الإدارية. أما المحاكم فلا تختص بالفصل في المنازعات إلا إذا وجد نص يقضي بذلك صراحة. وظل الأمر هكذا إلى غاية 13 ديسمبر 1889 حين عدل مجلس الدولة الفرنسي عن هذا التفسير، وقضى نهائياً على نظرية الوزير القاضي بمناسبة قراره المبدئي الشهير في قضية (CADOT)¹³ إذ قبل الدعوى المرفوعة من طرف السيد "كادو" مباشرة دون مروره بالوزير¹⁴. ومن خلال ما سبق يمكن تعريف القانون الإداري على أنه "مجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص المعنوية العامة".

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف نسبي، وذلك نظراً لأن نشاط الإدارة يخضع -كما توضيحه سابقاً- لمزيج من قواعد القانون العام والخاص. فتخضع الإدارة تارة للقانون الخاص عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين، كما تخضع في حالات أخرى لقواعد استثنائية متميزة عن قواعد القانون الخاص في حالة استعمالها لامتيازات السلطة العامة. ولذلك هناك من الفقه من يرى بضرورة تكييف التعريف السابق عن طريق عدم تخصيصه فقط بالقواعد القانونية المتميزة عن القانون الخاص، بل بكل القواعد القانونية التي تنظم النشاط الإداري، أي كانت تلك القواعد، وبدون أي تمييز بينها، سواء كانت من قواعد القانون الخاص، أم كانت من القواعد المتميزة عن القانون الخاص¹⁵.

والحقيقة أنه إذا ما تم التسليم بوجهة النظر هذه، فسوف يكون من الضروري عزل بعض القواعد القانونية من مجال القانون الإداري، طالما أنها متواجدة في التعامل بين الخواص، ولذلك يكون من غير المستساغ تسميتها بالقواعد الإدارية¹⁶.

¹³) C.E., 13 déc. 1889, CADOT, Rec., 1148, concl. Jagerschmidt ; D. 1891.3.41, concl. Jagerschmidt ; S. 1892.3.17, note Hauriou ; « Droit », n° 9, 1989.78, J. Chevallier « Réflexions sur l'arrêt Cadot » ; G.A.J.A., n° 5.

¹⁴) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 19.

¹⁵Lichere François, Droit Administratif, organisation administrative, activité administrative PUF, Paris , 2010, p 12

¹⁶ Gaudemet Yves, op.cit, p 105

وعلى هذا الأساس يبقى التعريف الأول على حاله، بشرط التنبيه من الآن على أن تلك القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص، لا تحكم لوحدها كل النشاط الإداري، بل هناك قواعد أخرى تحكم جزء من النشاط الإداري، وهي من قواعد القانون الخاص¹⁷.

المبحث الثاني

التعريف بالقانون الإداري:

القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الذي ينظم نشاط الإدارة و هو بخلاف أحكام القانون الخاص الذي ينظم العلاقات الخاصة بين الأفراد فإن أحكامه تتناول جميع العلاقات التي يم المبحث الثالث: الخصائص والمبادئ الأساسية للقانون الإداري.:

انطلاقا مما تم تناوله سابقا، يتضح بأن القانون الإداري عبارة عن قانون أصيل ومستقل بذاته (le droit administratif est un droit original et autonome)، كما أن القواعد القانونية المشكّلة له متميزة عن تلك الموجودة في القانون المدني¹⁸.

انطلاقا مما تم تناوله سابقا، يتضح بأن القانون الإداري عبارة عن قانون أصيل ومستقل بذاته (le droit administratif est un droit original et autonome)، كما أن القواعد القانونية المشكّلة له متميزة عن تلك الموجودة في القانون المدني.

على أن هذه الأصالة والذاتية والتميز التي يتمتع بها القانون الإداري، والتي تُبرز مدى الفرق بينه وبين أحكام القانون المدني، لا تظهر إلا من خلال التطرق لخصائص القانون الإداري (المطلب الأول)، ثم من خلال دراسة المبادئ الأساسية التي يقوم عليها هذا الفرع من فروع القانون العام (المطلب الثاني).

.

¹⁷ جعفر محمد سعيد ، مدخل للعلوم القانونية ، ديولن المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 ، ص 11
¹⁸Laurent Richer , Droit des contrats administratifs, LGDJ, Paris , 2016, p 34.

المطلب الأول : خصائص القانون الإداري :

يتمتع القانون الإداري بجملة من الخصائص تجعله متميزا عن باقي القوانين، خاصة القانون المدني، فهو عبارة عن قانون حديث النشأة نسبيا مقارنة مع الشريعة العامة (الفرع الأول)، كما أنه قانون غير مقتن (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى أنه قانون ذو نشأة قضائية أساسا (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القانون الإداري حديث النشأة

يعد القانون الإداري حديث المنشأ بالمقارنة مع القانون المدني الذي يستمد أغلب مفاهيمه الأساسية من القانون الروماني، وعلى هذا فإن تطور القانون المدني واستقراره على الشكل المتعارف عليه حاليا، كان وليدا لممارسة قديمة جدا، وهو الأمر الذي يفسر المنطق الصارم الذي يتميز به القانون المدني، الناتج من وضوح مفاهيمه ومبادئه الأساسية، وكذا من تعريفاته الدقيقة.

أما القانون الإداري فقد ظهرت ملامحه، وبدأ اكتمال شكله بطريقة بطيئة في القرن التاسع عشر ميلادي، (XIXème siècle) خاصة مع بداية الربع الأخير منه، لذلك فإن كثيرا من مبادئه الأساسية بقيت غير مؤكدة (incertaine) وبالإضافة إلى ذلك فإن نشأة القانون الإداري قد اقترنت بتطور سريع للحضارة الشيء الذي ترتب عليه إعادة النظر في بعض مبادئه بدلا من استكمالها.¹⁹

ومن هنا يمكن القول بأن القانون الإداري في مفهومه الفني الضيق، هو قانون حديث النشأة نسبيا كنظرية قانونية لها أصولها، وأسسها، ونطاقها. فالقانون الإداري لم ينشأ كقانون مستقل ذو أسس ومبادئ، إلا في منتصف القرن التاسع عشر (XIXème) واكتمل نسق بنائه في القرن العشرين (XXème). فالقانون الإداري لم ينشأ كنظرية، بمفهومه الفني الضيق، إلا بنشأة القضاء الإداري.²⁰

الفرع الثاني : القانون الإداري غير مقتن :

¹⁹Lichere François, Droit Administratif, organisation administrative, activité administrative PUF, Paris , 2010, p 12

²⁰Carbajo Jean , l'application dans le temps des décisions administratives exécutoires, LGDJ, Paris, 1980, p 26.

بصفة عامة وانطلاقاً من نظرة تقليدية لصياغة القوانين، يمكن القول بأن عملية التقنين في أغلب المواد القانونية، تفرض على واضعيها أن تكون لهم نظرة شاملة عن ذلك القانون، وذلك قصد تنظيمه في مواد دقيقة ومنسجمة. ولكن بالرجوع إلى المادة الإدارية، يلاحظ بأن المشرع الفرنسي، عادة ما كان يقتصر على تنظيم المسائل المستعجلة²¹. لذلك ظهرت قوانين متعاقبة وجزئية، مرتبطة عادة بظروف وضرورات معينة، أنشأت هيئات إدارية، وبينت بعض إجراءاتها. إن تلك القوانين نادراً ما قامت بوضع مبادئ عامة، أو قدمت تعاريف دقيقة لهذا وبالرغم من دور النصوص التنظيمية التي تتدخل عادة لتوضيح النصوص التشريعية الغامضة، ظهرت العديد من المشاكل الأساسية في أغلبها، والتي لم تجد حلاً في النصوص المكتوبة. وإن كان هناك مجهود مبذول في فرنسا ابتداءً من سنة 1948 من أجل تقنين القانون الإداري، إلا أنه اقتصر على تنظيم المواد والنصوص سارية المفعول، دون تعديلها. وهذا العمل لم يؤد إلى إنشاء تقنين إداري.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن عدم تقنين القانون الإداري لا يرجع إلى حداثة المادة وحدها فحسب، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية بحد ذاتها، إذ لو تمت المقارنة بين قواعد القانون المدني وقواعد القانون الإداري، لتبين بأن قواعد القانون المدني تتميز بالثبات، وهذا خلاف قواعد القانون الإداري التي لا تتصف بالثبات بل هي سريعة التطور. ولكن على الرغم من أن القانون الإداري يتميز بخاصية عدم تقنينه في مجموعة واحدة، إلا أن هذا لا يحول دون وجود بعض التقنيات الجزئية المتعلقة ببعض مواد القانون الإداري، كقانون البلدية، وقانون الولاية، وقانون الانتخابات²².

الفرع الثالث: القانون الإداري قضائي النشأة

إن النشأة الأولى لمعظم نظريات القانون الإداري، ومبادئه، وأسسها، كانت نشأة قضائية، أي لم تكن من صنع أو وضع المشرع، وهنا تكمن أصالة، وذاتية القانون الإداري. فعندما كانت تعرض المنازعات على القاضي الإداري الفرنسي، لم يكن يلجأ إلى استنباط الحل من قواعد القانون المدني، بل كان يجتهد، أي يأتي بالحلول

²¹Lichere François, op.cit, p 33.

²² Gaudemet Yves La codification de la procédure administrative non contentieuse en France, RCP , , Paris, 1986, p 107

من عنده. ومجموع هذه الاجتهادات كونت نظرية القانون الإداري. ولكن بعد ذلك، تدخل المشرع وتبنى النظريات القضائية، أي ضمنها في نصوص تشريعية. إلا أن ما قام به المشرع هنا، لا ينزع عن تلك القواعد صفتها القضائية، لأن نشأتها كانت بالأساس نشأة قضائية بالرجوع إلى حكم بلانكو الشهير ،

تتمثل الواقعة في أن الطفلة أنياس بلانكو) بالفرنسية (Agnès Blanco : تعرضت لحادث سير الذي كان طرفه الآخر ناقلة بريدية تابعة للدولة، حيث جُرحت بفعل حادث اصطدامها بعربة من شركة فرنسية لصناعة التبغ فرفع والدها دعواه أمام المحاكم العادية للمطالبة بتحميل الدولة المسؤولية المدنية عن الضرر اعتمادا على المواد 1382 إلى 1384 من القانون المدني. ورفع الأمر إلى محكمة النزاع التي أسندت الاختصاص إلى القضاء الإداري للفصل في النزاع. و بذلك أقر قرار بلانكو مسؤولية الدولة ووضع حدًا للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها، غير أنه أخضع هذه المسؤولية لنظام خاص يميزها عن المبادئ الواردة في القانون المدني في باب المسؤولية بين الأفراد وذلك بفعل حاجيات المرفق العام²³.

و النتيجة التي ترتبت على ذلك هي اختصاص القضاء الإداري في هذا الشأن تطبيقا لقانون 16 و 24 أغسطس 1790 الذي يمنع على المحاكم العادية التدخل بأي شكل كان في عمل الجهاز الإداري²⁴.

إن هذه الخاصية هي الخاصية الأساسية للقانون الإداري تطرح إشكالية مدى إستقلالية القانون الإداري عن القانون المدني ، و الجواب أنه حتى ولو أن خاصية المنشأ القضائي للقانون الإداري تعرف تراجعاً في الوقت الحالي، وذلك بالنظر لكثرة القواعد المكتوبة. فنظراً للالتزام الملحق على عاتق القاضي الإداري، والمتمثل في الفصل في المنازعات المعروضة عليه والتي لم تعالجها النصوص القانونية، فإنه وجد نفسه مضطراً إلى إنشاء القاعدة التي يطبقها على النزاع المعروض عليه . ولقد ترتب على هذه الخاصية الأساسية التي يتمتع بها القانون الإداري نتائج جد هامة تمثلت فيما يلي:

²³ PISIER Kouchner, Les fondements de la notion de service public dans l'œuvre de Léon Duguit, LGDJ, Paris , 1970, p 45

²⁴PISIER Kouchner, p 45.

- من الناحية الشكلية: إن العديد من قواعد القانون الإداري مرتبطة بالقرارات المبدئية (les Arrêts de principes) الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، وبالتالي فإن معرفة القرارات الكبرى (Les grands Arrêts) تلعب دورا هاما في دراسة القانون الإداري²⁵.

- من الناحية الموضوعية: باعتبار أن القانون الإداري من إنشاء القاضي الإداري، فإن هذا الأخير ينظر إلى المشاكل من وجهة نظره فقط. فمثلا إذا كان القانون المدني يدرس مشكلة بطلان الأعمال القانونية في حد ذاتها، فإن القانون الإداري عالج هذه المشكلة لمدة طويلة بالنظر إلى المنازعات المعروضة عليه، أي ما هي الحالات التي تسمح له بإلغاء الأعمال الإدارية المعروضة عليه؟ وبالمثل فإن كثيرا من النظريات الأساسية للقانون الإداري، لم يكن هدفها سوى معالجة اختصاص القاضي الإداري²⁶. فمثلا بمناسبة تحديد ما هي الحالات التي تجعل من القاضي الإداري مختصا بالنظر في نزاع يتعلق بعقد، بدلا من القاضي العادي، تم وضع تعريف للعقد الإداري. إن هذه الهيمنة من وجهة نظر المنازعات، هي خاصية يتميز بها القانون الإداري الفرنسي²⁷.

المطلب الثاني : أساس القانون الإداري:

نتج عن الخصائص المشار إليها سابقا، وجود تخوف من إمكانية تحول القانون الإداري إلى مجرد قانون ذو قواعد تفصيلية مرنة، ولكن قليلة الفعالية . لذلك اتجهت الجهود إلى محاولة وضع مبادئ أساسية تمكن من تنظيم هذا القانون، بحيث تكون له فعالية، شأنه في ذلك شأن القانون الخاص. فذهبت الجهود إلى ضرورة إنشاء محاكم إدارية بجانب المحاكم العادية. إلا أن اختصاصات المحاكم الإدارية هذه لم تحدد، الشيء الذي يؤدي حتما إلى تداخل الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري²⁸.

²⁵ Eisen Mann (C), Définition du droit Administratif LGDJ, Paris , 1982, p164.

²⁶ RIVERO Jean , existe- t-il un critère du droit administratif, RDP, Paris, 1954, p279.

²⁷ Lichere François, op.cit., p 55.

²⁸ RIVERO Jean, op.cit, p 279.

انطلاقاً من هنا، تباينت رؤى الفقهاء واختلفت جهودهم في محاولة وضع وإيجاد معيار محدد يمكن بواسطته معرفة المسائل التي تدخل في اختصاص القاضي العادي، والمسائل التي تدخل في اختصاص القاضي الإداري (الفرع الثاني)، على أنه وقبل التطرق لمختلف المعايير وجب توضيح الغاية أو الهدف من تحديد أساس للقانون الإداري (الفرع أول) .

الفرع الأول: الغرض من تحديد أساس للقانون الإداري:

إن الغرض الأساسي من وراء إيجاد معيار محدد لمعرفة نطاق تطبيق القانون الإداري وحدوده يتمثل في مسألتين هامتين هما: تحديد الجهة القضائية المختصة (أولاً)، ومن ثم تحديد القانون الواجب التطبيق (ثانياً).

أولاً: تحديد الجهة القضائية صاحبة الاختصاص:

إن الهدف الأول من محاولة وضع أساس للقانون الإداري هو معرفة الجهة القضائية المختصة للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، أو بمعنى آخر يجب الإجابة على التساؤل التالي: متى تنعقد ولاية الاختصاص للقاضي الإداري؟ ومتى تنعقد للقاضي العادي؟

إن هذا التساؤل فرض نفسه بحدّة، خاصة في فرنسا التي كانت السبّاقة لتبني وتجسيد فكرة وضع قضاء مزدوج، ومن ثم انتقل إلى الدول الأخرى التي سايرتها في نهجها الذي اتبعته، ومن بينها الجزائر²⁹.

ثانياً: تحديد القانون الواجب التطبيق:

بالإضافة إلى تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، تظهر أهمية إيجاد أساس للقانون الإداري في معرفة القانون الواجب التطبيق، أو بمعنى آخر متى نطبق قواعد القانون الإداري؟ ومتى نطبق قواعد القانون الخاص؟

²⁹ مراد بدران، مرجع سابق، ص 13.

إن هذا التساؤل يفرض نفسه هو الآخر، ذلك أن الإدارة العامة وكما سبقت الإشارة إليه قد تظهر في بعض الحالات بمظهر الأفراد العاديين حين تجردها من امتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني: أهم المعايير المحددة لأساس القانون الإداري:

تجدر الإشارة، بأن بروز القانون الإداري في الساحة القانونية، صاحبه جدل كبير حول تحديد الأساس الذي ينبغي أن يبنى عليه، خاصة أن هذا الفرع الجديد من فروع القانون العام، يتضمن قواعد قانونية متميزة عن تلك الموجودة في القانون الخاص.

وعلى ذلك، ظهر معيار السلطة العامة (أولا)، ثم معيار المرفق العام (ثانيا)، إلا أن كلا المعيارين لم يسلما من الانتقادات الفقهية، الشيء الذي ترتب عليه ضرورة البحث عن معايير بديلة (ثالثا).

أولا: معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري:

ظهر هذا المعيار في أواسط القرن التاسع عشر XIXème ، حيث حظي باهتمام فقهاء القانون الإداري لذلك العصر، الذين حاولوا التأسيس للقانون الإداري انطلاقا من فكرة السلطة العامة.

ويعتمد هذا المعيار في مجال تحديد نطاق القانون الإداري على ضرورة التركيز على صفة الجهة التي صدر عنها العمل. وتطبيقا لذلك فإن نشاطات الدولة – بصفة عامة- والسلطات العامة، هي التي يطبق عليها القانون الإداري. أما نشاطات الخواص، فيطبق عليها القانون الخاص. وبالتالي إذا كانت الدولة أو السلطة العامة طرفا في النزاع فإن القاضي الإداري هو الذي يكون مختصا بالفصل فيه، وبالتالي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا كان النزاع بين أشخاص القانون الخاص، فإن القاضي العادي هو الذي يكون مختصا بالفصل فيه³⁰.

ورغم بساطة هذا المعيار ووضوحه إلا أنه يشوبه الغموض، وعدم الدقة، ذلك أن هناك العديد من الأعمال التي تقوم بها والدولة ليس بوصفها سلطة عامة، بل

³⁰ RIVERO Jean, op.cit, p 279

بوصفها فردا عاديا، مما يؤدي إلى عدم إمكانية تطبيق قواعد القانون الإداري عليها، وبالتالي عدم اختصاص القاضي الإداري بها .

ونتيجة لهذا الانتقاد قام أصحاب المعيار بتعديله، إذ اعتبروا أن القانون الإداري لا يطبق إلا على أعمال الإدارة التي تظهر فيها كسلطة عامة) أعمال السلطة العامة (Les actes de puissance publique، أما أعمال الإدارة العادية) أعمال التسيير (Les actes de gestion) فإنها تخضع للقانون الخاص.

ولكن على الرغم من هذا التعديل إلا أن هذا المعيار يبقى ناقصا، ذلك أن كل من أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير والإدارة يصدران عن هيئة واحدة، ومن ثم فإن مسألة وضع حد فاصل بينهما، مسألة صعبة للغاية³¹.

ثانيا: معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري:

مع بداية القرن العشرين XXème ، اهتم جانب من الفقه بمعيار آخر مفاده أن أساس القانون الإداري هو فكرة المرفق العام. ويرجع هذا الاهتمام لصدور بعض القرارات القضائية عن القضاء الإداري الفرنسي - خاصة القرار الصادر عن محكمة التنازع في قضية – (Blanco) التي تؤكد ذلك. فمن خلال قرار "بلانكو" ذهب بعض الفقه أمثال Jèze و Duguit إلى القول بأن الفرق بين النشاط الخاص والنشاط العام، يكمن في أن هذا الأخير يعتمد أساسا على إشباع الحاجات العامة، وهو الشيء الذي تقوم به المرافق العامة. وعلى هذا الأساس يمكن تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة. فحسب هذا التصور فإن فكرة المرفق العام هي التي تبين حدود القانون الإداري، وبالتالي اختصاص القاضي الإداري. فكل المسائل المتعلقة بالقانون الإداري لا يمكن فهمها إلا إذا تم ربطها بفكرة المرفق العام.³²

ولكن ابتداء من سنة 1950، بدأ بعض الفقهاء يشكون في معيار المرفق العام،³³ ذلك أن الميزة التي يتميز بها المرفق العام ليست إلا ميزة ظاهرة لا تتحقق دائما

³¹CHAPUS René, Le service public et la puissance publique, RDP, Paris, 1968, p235.

³² Bizeau Jean Pierre , Le juge administratif n'est-il plus que le juge de la puissance publique, AJDA, Paris, 1968, p 492.

³³ Eisen Mann (C), op.cit , p 265.

في الواقع. وهنا ظهرت أزمة المرفق العام نتيجة لبعض الحقائق المتمثلة فيما يلي:

1- إن الإدارة لا تهتم فقط بتسيير المرافق العامة، إذ أنها تقوم إلى جانب ذلك بتنظيم النشاط الفردي في إطار البوليس الإداري، والذي يعتبر جزء هاماً من نشاط الإدارة. هذا النشاط لا يعد تسييراً لمرفق عام، لذلك فإن موضوع القانون الإداري أوسع من فكرة المرفق العام³⁴.

وعلى خلاف ذلك، فإن تسيير المرافق العامة لا يتطلب دائماً استعمال وسائل القانون الإداري، ذلك أن الإدارة بإمكانها أن تلجأ إلى وسائل القانون الخاص، خاصة في مجال العقود.

إن هاتين الملاحظتين تؤيدان في الحقيقة إلى القضاء على معادلة المرفق العام التي مفادها أن القانون الإداري دائماً يساوي اختصاص القاضي الإداري.

2- ابتداء من الحرب العالمية الأولى (1914-1918)، وخاصة بعد التغيير الاقتصادي والاجتماعي، وبروز فكرة الدولة المتدخلة، ظهرت انعكاسات على فكرة تحديد النشاطات العامة والخاصة، والتي كانت فكرة المرفق العام الأساس في التمييز بينها. فإذا كان هدف النشاط العام - والذي يختلف عن هدف النشاط الخاص - هو تحقيق المصلحة العامة، فإن تدخل الدولة في النشاطات التي كانت حكراً على الخواص عن طريق المرافق العامة الصناعية والتجارية، أدى إلى استخدام أساليب مختلطة (أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة) في إدارة وتسيير تلك المرافق، وهذا ما جعل فكرة المرفق العام عاجزة عن منع تسرب موضوعات القانون الخاص إلى نطاق القانون الإداري، ومجال اختصاص القاضي الإداري³⁵.

من خلال ما سبق يتضح بأن المرفق العام لا يستدعي دائماً قواعد القانون الإداري، فقد يستعمل في إدارته وسائل التسيير الخاصة، أي القانون المدني والتجاري، وقد يستعمل قواعد القانون الإداري. ومن هنا يستحيل الاعتماد على معيار المرفق العام لوحده لتبيان مجال تطبيق القانون الإداري.

³⁴CHAPUS René, op.cit p 253

³⁵ Bizeau Jean Pierre, p 492.

ثالثاً: الحلول المقترحة للبحث عن أساس القانون الإداري:

نظراً لقصور المعيارين السابقين في بعض الجوانب، تمت محاولة وضع معايير أخرى كبديل أو حلول، تصلح لكي تكون أساساً للقانون الإداري. على أن أهم هذه المحاولات تمثلت باختصار شديد فيما يلي:

- معيار المصلحة العامة³⁶:

على أعقاب انهيار فكرة المرفق العام وظهور الأزمة المشار إليها سابقاً، حاول جانب آخر من الفقه الاعتماد على معيار آخر مفاده أن أساس القانون الإداري هو المصلحة العامة أو المنفعة العامة ، وبذلك فإن سبب وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية - حسب هذا الاتجاه من الفقه - يدور حول فكرة المصلحة العامة التي تبرر وجود مثل تلك القواعد، وبذلك تنطبق قواعد القانون الإداري عندما يهدف نشاط الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، أما إذا كان النشاط الإداري يستهدف المصلحة الخاصة فلا مجال لتطبيق القانون الإداري ، كما هو الشأن بالنسبة للمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري³⁷.

إلا أن نفس الفقيه هجر هذا المعيار لأن فكرة المصلحة العامة مبهمة وغامضة. بل أكثر من ذلك فإن فكرة المصلحة العامة هي التي أدت في الحقيقة إلى الاستعانة بوسائل القانون الخاص لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لكي تحقق أكبر قدر من المردودية والفعالية.

- معيار السلطة العامة

حاول بعض الفقهاء العودة إلى فكرة السلطة العامة، وقالوا بأنها هي أصل ومحور القانون الإداري وأساسه ومعياره، إذ هي التي تجعل من الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة في مركز أسمى من الأفراد. وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية الخاصة، وغير المألوفة في مجال القانون الخاص. كما أن فكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال تطبيق القانون الإداري³⁸، فكل عمل أو تصرف يتضمن مظاهر السلطة العامة يعد عملاً إدارياً يدخل في نطاق تطبيق

³⁶Bizeau Jean Pierre, p 497.

³⁷ Eisen Mann (C), op.cit , p 265

³⁸ Chapus René, op.cit , p 444

القانون الإداري. إلا أن هذه الفكرة لا يمكن الاعتماد عليها، لأنها عاجزة لوحدها عن أن تكون الفكرة الوحيدة لتبرير وتأسيس القانون الإداري.

- المزج بين معياري المرفق العام والسلطة العامة:

لقد حاول بعض الفقهاء من بينهم³⁹ CHAPUS التوفيق بين معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة. والحقيقة أن المطلع على قضاء مجلس الدولة الفرنسي وأحكام التشريع الفرنسي لا يمكنه أن يسلم بأن ثمة معيارا واحدا - أيا كانت صياغته - يحكم موضوع الاختصاص، وبالتالي مجال تطبيق القانون الإداري. فالحقيقة أن اختصاص القضاء الإداري الفرنسي يتحدد وفقا لقواعد متنوعة لا يكاد يجمعها أصل واحد. ومن المفيد أن يحيط بها من يتصدى لدراسة القضاء الإداري

الاختصاص يتبع الموضوع (La compétence suit le fond):

إن المبدأ الأساسي المتعلق بتحديد الاختصاص، لم يتغير منذ حكم بلانكو. وهنا لا بد من الرجوع إلى التمييز الذي تم ذكره فيما سبق، والمتمثل في التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، وبناء عليه يمكن القول بأن طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع، هي التي تحدد الاختصاص. ومعنى ذلك أن اختصاص القاضي يتحدد بالنظر إلى طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع.

على أن تطبيق هذا التوجيه العام (الاختصاص يتبع الموضوع) يتطلب استعمال طريقة مختلفة، بحسب ما إذا كان النزاع يتعلق إما بعمل قانوني، أو بعمل مادي، أو بشيء مستعمل من طرف الإدارة. وعلى أساس هذا التمييز يمكن تحديد القواعد المطبقة حاليا فيما:

- المنازعات المتعلقة بالأعمال القانونية للإدارة:

إن الأعمال القانونية للإدارة هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتقصد من ورائها تغيير المراكز القانونية. إن هذه الأعمال تنقسم إلى قسمين:

³⁹ Eisen Mann (C), op.cit , p 265

1. أعمال قانونية صادرة بإرادة منفردة : وتتمثل في القرارات الإدارية. وما دام أن هذه الأعمال تصدر عن الإدارة كقاعدة عامة، فإن الاختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بها يختص بها القاضي الإداري الذي يطبق عليها قواعد القانون الإداري⁴⁰.

2, أعمال قانونية صادرة باتفاق الإرادات : وتتمثل في العقود التي تبرمها الإدارة. على أن هذه العقود تنقسم إلى قسمين:

- عقود خاصة: إن الإدارة في هذه العقود لم تظهر كسلطة عامة، بل تصرفت بنفس الطريقة التي يتصرف فيها الخواص في علاقاتهم الخاصة. ومن هنا فإن الاختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لاختصاص القاضي العادي.

- عقود إدارية: وهي العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها ومتصلة بمرفق عام ذو طابع إداري أو تستعمل الإدارة فيها امتيازات السلطة العامة. إن الاختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لاختصاص القاضي الإداري⁴¹.

- المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية:

يقصد بالعمل المادي للإدارة، ذلك العمل الذي لا تنوي الإدارة من خلاله إحداث أثر قانوني. إن النزاعات المتعلقة بالنشاط المادي تتعلق فقط بالتعويض. أما الاختصاص فيتحدد بالنظر إلى نوع المرفق العام. فإذا اتصل النشاط المادي بمرفق عام ذو طابع إداري، فإن الاختصاص يؤول للقاضي الإداري الذي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا اتصل النشاط المادي بمرفق عام ذو طابع صناعي أو تجاري، فإن الاختصاص يؤول للقاضي العادي الذي يطبق عليه قواعد القانون الخاص.

- المنازعات المتعلقة بفعل الأشياء المستعملة من طرف الإدارة:

⁴⁰ CHAPUS René, l'administration et son juge , ce qui change ?, ECDE, Paris , 1992, p259

⁴¹ IDEM, p 260.

إن هذه المنازعات تتعلق بالتعويض فقط. وهنا لتحديد الاختصاص القضائي، وبالتالي نوع القواعد القانونية المطبقة، لابد من البحث في الطبيعة القانونية للشيء المستعمل. فإن كان ينتمي للملكية العامة للدولة، فتطبق عليه أحكام وقواعد القانون الإداري، ويكون الاختصاص بشأنه للقاضي الإداري. أما إذا كان ينتمي للملكية الخاصة للدولة، فسيطبق عليه القانون الخاص، كما أن النزاع المتعلق به يؤول للقاضي العادي⁴².

المبحث الثالث :

مصادر القانون الإداري:

تتعدد مصادر قواعد القانون بصفة عامة ومصادر قواعد القانون الإداري بصفة خاصة بالنظر لخصوصية كل قانون ، إن كان ينظم علاقة الأفراد فيما بينهم ، أو ينظم علاقة الدولة بالأفراد و علاقتها بمؤسسات الدولة .

والمقصود بكلمة "مصدر" ذلك الأصل أو الأساس الذي تخرج منه القاعدة القانونية، فالبحث عن مصدر القاعدة القانونية هو البحث عن السبب المنشئ لها في مجتمع معين، إذ أن القاعدة القانونية⁴³، كأي شيء آخر في الوجود، لا يمكن أن تنشأ من العدم، بل لا بد لها من سبب.

وتجدر الإشارة أنه في لغة القانون يجب التفرقة بين معنيين مختلفين لمصادر القانون، فقد يقصد بذلك "... مجموعة العوامل التي ساهمت في تكوين القاعدة القانونية وتحديد مضمونها، سواء كانت هذه العوامل طبيعية، أم اقتصادية، أم تاريخية، أم اجتماعية..." ، وهذا ما يعرف بالمصادر المادية للقانون⁴⁴.

وقد يقصد بمصادر القانون، "... الطرق أو الوسائل التي تستخدم في إخراج القواعد القانونية إلى مجال التطبيق والتنفيذ..." ، وتسمى مصادر القانون بهذا المعنى المصادر الشكلية.

⁴² Bizeau Jean Pierre, p 497.

⁴³ ناصر لباد، القانون الإداري " التنظيم الإداري "، منشورات دحلب ، الجزائر ، 1999، ص 15.

⁴⁴ مراد بدران ، مرجع سابق ، ص 33

وبهذين المعنيين، فإن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بصفة عامة، وهذا بغض النظر عن فروعه المتعددة.

وبما أن دراسة المصادر المادية للقانون بوجه عام والقانون الإداري بوجه خاص، عبارة عن دراسة فلسفية بالدرجة الأولى تجد مكانا لها في مقياس "فلسفة القانون"، فسيتم استبعادها من هذه المحاضرات، مع الإبقاء على دراسة المصادر الشكلية والتي تسمى كذلك بالمصادر الرسمية⁴⁵.

على أن المصادر الشكلية (الرسمية) للقانون الإداري، تنقسم إلى مصادر مكتوبة (المطلب الأول) وأخرى غير مكتوبة (المطلب الثاني)

المطلب الأول:

المصادر المكتوبة للقانون الإداري:

تتمثل المصادر المكتوبة للقانون الإداري في كل من الدستور (الفرع الأول)، والمعاهدات الدولية المصادق عليها (الفرع الثاني)، والتشريع (الفرع الثالث) وأخيرا في التنظيم (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الدستور⁴⁶:

يعتبر الدستور أو القانون الأساسي أسمى المصادر المكتوبة للقانون عامة وللقانون الإداري خاصة، إذ أنه يوضع عادة وفقا لإجراءات خاصة تختلف من دولة لأخرى ومن نظام سياسي لآخر.

ويتضمن الدستور وضع الدولة، وينظم السلطات المختلفة المشكلة لها، كما يبين شكل الحكومة فيها بما في ذلك اختصاصاتها التنظيمية والوظيفية.

ومن ثم فإن بعض مبادئ القانون الإداري مستمدة من الدستور، كالمبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، مبدأ الفصل بين السلطات، ازدواجية القضاء، تنظيم

⁴⁵ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 15.

⁴⁶ مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر ج ج عدد 82.

العلاقة داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وتحديد مجال صلاحياتهما ، إلى غير ذلك من المسائل ذات الطابع الإداري⁴⁷.

وعلى ذلك، فإن الإدارة مطالبة باحترام الدستور أثناء ممارستها لأعمالها، وإلا كانت هذه الأخيرة مشوبة بعدم الدستورية. إلا أنه قد يحدث وأن تستند الإدارة على نص تشريعي لمباشرة أعمالها، ويكون ذلك النص غير دستوري، ففي هذه الحالة يبقى العمل الإداري دون جزاء، أي ساري المفعول، على الرغم من أنه استند على قانون غير دستوري، لأن القضاء في الجزائر لا يستطيع أن يتعرض له عن طريق ممارسة الرقابة على دستورية القوانين لأن هذه المهمة جعلها الدستور من اختصاص المجلس الدستوري لوحده ، بعد إخطاره من طرف الهيئات المخولة دستوريا بذلك .

الفرع الثاني: المعاهدات الدولية:

يقصد بالمعاهدات الدولية تلك الاتفاقيات المبرمة بين الدول، أو بين دولة وإحدى المنظمات الدولية، بهدف إحداث آثار قانونية في علاقتهم المتبادلة⁴⁸.

والمعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون . ومن ثم فإن الإدارة العامة ملزمة باحترام النصوص الواردة في المعاهدات الدولية وإلا كان عملا متسما بعدم المشروعية.

الفرع الثالث: التشريع:

يقصد بالتشريع مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، أي تلك القواعد القانونية التي يقوم البرلمان بوضعها في حدود اختصاصه المبين في الدستور⁴⁹.

⁴⁷ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة ، الجزائر ، 2004، ص 32.

⁴⁸ المرجع نفسه ، ص 33.

⁴⁹ ناصر لباد، مرجع سابق ، ص 23

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع ينقسم إلى فئتين اثنتين: فئة القوانين العضوية التي تكون في مسائل محددة حصرا في الدستور . وفئة القوانين العادية.⁵⁰

وبالرغم من أن القانون الإداري غير مقتن، أي ليست له مجموعة قانونية واحدة تتضمن القواعد والأحكام الخاصة به مثل بقية فروع القانون الأخرى، كالقانون المدني والقانون التجاري وقانون العقوبات، فإنه توجد العديد من القوانين التي تنظم الكثير من موضوعاته، كالقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة ، القانون المنظم للمحاكم الإدارية ، قانون البلدية ، قانون الولاية ، إلى غير ذلك من الأمثلة.

الفرع الرابع: التنظيم:

يقصد بالتنظيم ذلك التصرف القانوني الصادر عن السلطة التنفيذية والمتضمن لقواعد عامة ومجردة. وعلى هذا فإن التنظيم بهذا المعنى الموضوعي لا يختلف عن التشريع (القانون).

أما من الناحية العضوية، فإن التنظيم يختلف عن التشريع (القانون) ذلك أنه يصدر عن السلطة التنفيذية في حين أن الثاني مصدره السلطة التشريعية⁵¹.

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم ليس على شكل واحد وإنما تتعدد أشكاله باختلاف الزوايا التي ينظر إليه منها، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

التنظيم بحسب الجهة المصدرة له: من هذه الزاوية يمكن أن يكون التنظيم إما مرسوما رئاسيا، أو مرسوما تنفيذيا، أو قرارا وزاريا، أو قرار صادر عن الوالي، أو قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

التنظيم بحسب موضوعه: من هذه الزاوية قد يكون التنظيم عبارة عن تنظيم مستقل صادر عن رئيس الجمهورية بما يملكه من سلطة تنظيمية مستقلة ، وقد يكون تنظيم تنفيذي أو تطبيقي صادر عن الوزير الأول بما يملكه هو الآخر من سلطة تنظيمية مستقلة تبعية.

⁵⁰ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 13.

⁵¹CHAPUS René, l'administration et son juge , op.cit , p 54

وبالإضافة إلى هذه الأنواع من التنظيم - والتي يسميها بعض من الفقه العربي باللوائح، يمكن إضافة التنظيمات التفويضية (اللوائح التفويضية)، وتنظيمات الضرورة (لوائح الضرورة)، وتنظيمات الضبط (لوائح الضبط)⁵².

وبناء على ما سبق، فإن التنظيم بمختلف صوره له دور هام في تنظيم النشاط الإداري، حيث تعد القرارات الإدارية التنظيمية مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية. فالإدارة العامة ليست ملزمة فقط باحترام التشريع، بل ملزمة كذلك باحترام القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الجهات المختصة.

فالتنظيم أو اللائحة أو التشريع الفرعي يشكل مصدرا هاما، بل أهم مصدر من مصادر القانون الإداري المكتوبة، نظرا لأعداده الهائلة المنشورة في الجريدة الرسمية وفي النشرات المحلية الخاصة بالهيئات المحلية⁵³.

المطلب الثاني:

المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري:

تتمثل المصادر غير المكتوبة في الفقه (الفرع الأول)، والعرف الإداري (الفرع الثاني)، والقضاء (الفرع الثالث) والمبادئ العامة للقانون (الفرع الرابع). على أن المصدرين الأخيرين من أهم المصادر سواء المكتوبة منها أو غير المكتوبة، وهذا راجع بالدرجة الأولى لكون القانون الإداري ذو نشأة قضائية بامتياز.

الفرع الأول: الفقه:

يقصد بالفقه "... مجموعة القواعد المستنبطة من قبل شراح القانون بعد الدراسة والبحث في مسائل معينة أو نقد نصوص موجودة أو التعليق على أحكام وقرارات قضائية..." ، وبهذا المعنى لا يعد الفقه مصدرا رسميا للقانون الإداري بآتم معنى الكلمة، ذلك أن الآراء الفقهية مهما كانت قيمتها، إلا أنها لا تتمتع بالقوة القانونية الملزمة⁵⁴.

⁵² BERNARD Pierre, La notion d'ordre public en droit administratif, LGDJ ; Paris , 1962, p 45.

⁵³ مراد بدران ، مرجع سابق ، ص 54

⁵⁴ CHAPUS René, l'administration et son juge , op.cit , p 54

ولكن بالرغم من ذلك، فإن للفقه في القانون الإداري دور كبير قد يتجاوز دوره في باقي فروع القانون الأخرى، وذلك راجع لحدثة نشأة القانون الإداري من جهة، ولعدم تقنيته من جهة أخرى⁵⁵. وهو الأمر الذي يجعله يؤدي مهمة كبيرة في إبراز الأسس والنظريات العامة التي تحكم القانون الإداري، وفي شرح المبادئ والأحكام المتفرعة عنها، وفي دراسة النصوص القانونية الصادرة عن المشرع وتبيان ما تتضمنه هذه الأخيرة من ثغرات قانونية، وكذا في تحليل ونقد الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري.

كما يقوم فقه القانون الإداري بمقارنة مبادئ وأحكام القانون الإداري مع تم التوصل إليه في الدول الأخرى، لكي يصل إلى أفضل الحلول الملائمة.

وعلى ذلك، فإن فقه القانون الإداري يلعب دور المرشد الذي يبين الحلول الملائمة لكل من المشرع والقضاء الإداري.

الفرع الثاني: العرف الإداري:

يقصد بالعرف الإداري "... ما يجري عليه العمل من جانب السلطة الإدارية، في مباشرة نشاطها على نحو معين وبشكل مضطرب بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإتباع⁵⁶.

وعلى هذا، لكي يصبح سلوك الإدارة في إنجاز عمل معين عرفا إداريا، يتعين أن يتوافر له ركنان : الركن المادي (أولا)، والركن المعنوي (ثانيا).

أولا: الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة العامة على الأخذ بقاعدة متبعة وتكرار تطبيقها بانتظام وبدون انقطاع فيها، متى توافرت شروطها وهي العمومية والقدم والاستقرار.

وهذا يعني أن انقطاع الاعتیاد في اتباع سلوك معين من جانب الإدارة يؤدي إلى عدم توافر الركن المادي للعرف.

⁵⁵ BERNARD Pierre, op.cit, p 65

⁵⁶ Lichere François, op.cit., p 55.

ثانيا: الركن المعنوي:

يتكون الركن المعنوي عندما يتولد الشعور لدى الإدارة العامة والأفراد المتعاملين معها بالزامية هذه العادة، وأنها صارت قاعدة واجبة الاحترام.

وتجدر الإشارة إلى أنه وللاخذ بالعرف الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري، يجب أن لا يكون مخالفا للنصوص التشريعية أو التنظيمية⁵⁷، لأنه إذا صدر نص قانوني مخالف للعرف الإداري فقد هذا الأخير قيمته القانونية، كما أنه يمكن للإدارة أن تخالف القاعدة العرفية القائمة بإتباع قاعدة عرفية جديدة. ومن ثم فإن العرف بصفة عامة لا يلعب في مجال القانون الإداري نفس الدور الذي بلعبه في القوانين الأخرى، إذ يبقى دوره في الحقيقة ثانويا.

الفرع الثالث: القضاء:

يعتبر القضاء أهم مصدر من مصادر القانون الإداري، نظرا للدور الذي يقوم به القاضي الإداري في إنشاء القواعد. ومن ثم يجب التطرق إلى دور القاضي الإداري في خلق القانون الإداري (أولا)، ثم دراسة تقنيات وضع القاعدة القضائية (ثانيا)، وأخيرا البحث في القوة القانونية للقاعدة القضائية (ثالثا).

أولا: دور القاضي في إنشاء القانون الإداري:

لا يختلف دور القاضي الإداري عن القاضي المدني، في أن وظيفة كل واحد منهما تنحصر في الفصل في المنازعات المعروضة عليه. وإذا كان الدستور لم يشر صراحة إلى إمكانية قيام القاضي بوضع القواعد العامة، فإن هذا يفترض أن تكون أمام القاضي الإداري قواعد قانونية تنطبق على الحالة المعروضة عليه، والتي بواسطتها يستطيع الفصل في النزاع⁵⁸. إلا أن القاضي قد يجد نفسه دون أية قاعدة مكتوبة تنطبق على النزاع المعروض عليه. ويحدث هذا غالبا في القضاء الإداري نظرا لطابعه الخاص. فالقاضي هنا ملزم بالفصل في النزاع المعروض عليه. وهنا قد يجد نفسه مضطرا إلى خلق قواعد عامة تمكنه من حل النزاع. فما هي التقنيات التي يتبعها للقيام بتلك المهمة؟.

⁵⁷ RIVERO Jean, op.cit, p 279

⁵⁸ RIVERO Jean, op.cit, p 279

ثانيا: تقنيات وضع القاعدة القضائية:

إذا كان حل النزاع يستنبط من نص قانوني موجود، فإن القاضي الإداري-شأنه شأن القاضي العادي- يقوم بعملية تفسير ذلك النص من أجل استنباط الحكم. وفي هذه الحالة لا يمكن القول بأن القاضي الإداري أنشأ قاعدة قانونية، ذلك أن سلطته في التفسير تختلط هنا مع النص المفسر⁵⁹. ومع ذلك، فإن القاضي الإداري قد برهن على أن له حرية كبيرة في مجال التفسير لاستنباط الأحكام. أما إذا لم يكن هذا النص الذي ينطبق على النزاع موجودا، فإن القاضي الإداري قد يلجأ إلى البحث عن الحل من خلال القضايا المشابهة للقضية المعروضة عليه والتي تم الفصل فيها سابقا، فيعطي للقضية المعروضة عليه حكما يشابه حكم الحالات السابقة⁶⁰.

ولكن في حالات أخرى، وأمام انعدام النص، أو الحكم السابق، فإن القاضي يقوم بإنشاء القاعدة التي تحكم النزاع بطريقة صريحة، ما دام أنه ملزم بالفصل بالنزاع المعروض عليه.

إن هذا الاجتهاد إذا لم يقصد القاضي التمسك به مستقبلا يعتبر حلا فرديا، قد يغيره القاضي في قضايا أخرى مشابهة للقضية المعروضة عليه. أما إذا قصد القاضي التمسك بهذا الحل مستقبلا في القضايا المشابهة التي ستعرض عليه في المستقبل فيعتبر بمثابة قرار مبدئي. (arrêt de principe)

على أن هذا القرار المبدئي ليست له أية ميزة خارجية تميزه عن غيره من الأحكام، بل الذي يجعله معروفا هو مقالات مفوضي الحكومة، وتعاليق الفقهاء عليه.

ثالثا: القوة القانونية للقاعدة القضائية:

إذا كان القاضي لا يستطيع من الناحية الشكلية أو العضوية أن ينشئ قواعد قانونية، لأن دوره التقليدي يتمثل فقط في تطبيق القانون، فإنه من خلال القرار المبدئي تجاوز القاضي الإداري مهمته العادية، و تحول إلى مصدر إنشائي للقواعد القانونية. وبالتالي فإن القرار المبدئي باعتباره حكما قضائيا، سيتجاوز حدود

⁵⁹ Idem, p 280.

⁶⁰ ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق ، ص 43

الحجية المقررة للأحكام القضائية، ليتحول إلى قاعدة قانونية ذات قوة إلزامية عامة، وواجبة التطبيق مستقبلا على الحالات المشابهة. فالقاضي الإداري عند وضعه للقرار المبدئي، نادرا ما يفكر في تعديله أو الخروج عليه⁶¹.

ولكن على الرغم من بديهية هذه النتيجة، فقد يُعترض عليها، لأن الدستور لا يتضمن أي نص يسمح للقاضي بوضع قواعد عامة ومجردة تطبيق مستقبلا على الحالات المشابهة، شأنها في ذلك شأن القواعد التشريعية. فالحكم الذي يضعه القاضي الإداري، لا ينطبق إلا على النزاع المعروض عليه.

الفرع الرابع: المبادئ العامة للقانون:

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك "... المبادئ التي يكشف عنها عقل الإنسان السليم، والتي يمكن استخلاصها من ضرورات الحياة الاجتماعية مثل استمرارية المرافق العامة، أو من مبادئ العدالة، مثل مبدأ الإثراء بلا سبب. ويترتب على مخالفتها من طرف الإدارة تعرضها لتوقيع الجزاء عليها..."⁶².

على أن دراسة المبادئ العامة للقانون يقتضي دراسة خصائصها القانونية (أولا)، ثم البحث في قيمتها القانونية (ثانيا).

أولا: الخصائص القانونية للمبادئ العامة للقانون:

تتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

1- تتمتع المبادئ العامة للقانون بقوة ملزمة لكل من هو مخاطب بها، أي أنها ملزمة للأفراد والإدارة على حد سواء. وعليه فإن أي عمل إداري مخالف لهذه المبادئ يتعرض للبطلان. وفي حالة ما إذا ترتب عليه ضرر للغير، فإن ذلك سيؤدي إلى قيام المسؤولية الإدارية. ومن هنا فإن قيمة المبادئ العامة للقانون هي نفس قيمة القانون الوضعي⁶³.

2- إن القوة التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون لا يمكن ربطها بأي عنصر شكلي (مكتوب وغير مكتوب)، فهذه المبادئ تتمتع بقوة ملزمة حتى في حالة عدم وجود نص، لهذا فإنها تستقل عن أي عنصر شكلي⁶⁴.

⁶¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 23.

⁶² مراد بدران، مرجع سابق، ص. 42.

⁶³ Bizeau Jean Pierre, p 497

⁴⁹idem

على أن السؤال الذي يطرح، هل يمكن اعتبار المبادئ العامة للقانون بمثابة قواعد قضائية؟

ذهب البعض إلى القول بأن دور القاضي في المبادئ العامة للقانون دور كاشف، وليس منشئ، أي أنه لم يقم بخلقها أو ابتكارها، وإنما قام فقط بالكشف عنها، مما يدل على أنها كانت موجودة قبل أن يشير إليها⁶⁵. إلا أن المتأمل لدور القاضي هنا يلاحظ بأن عمل القاضي في الحقيقة هو دور منشئ، ذلك أنه هو الذي أدخلها في عالم القانون. فالمبدأ العام للقانون الموجود في ضمير الجماعة، لم يكن يتمتع بأي قوة ملزمة إلا بعد أن أدخله القاضي في عالم القانون الوضعي. وهذا هو الدور الخلاق الذي يقوم به القاضي⁶⁶.

ثانيا: القيمة القانونية لمبادئ العامة للقانون:

قبل سنة 1958 كان معظم الفقهاء الفرنسيين يقولون بأن المبدأ العام للقانون له نفس قيمة التشريع. أما موقف القضاء الفرنسي قبل سنة 1958، فلم يكن واضحا. ولكن ابتداء من سنة 1958 (صدور الدستور الفرنسي الحالي) اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المبادئ العامة للقانون لها قوة ملزمة⁶⁷.

إلا أن الإشكال ظل مطروحا إلى أن عرض الأمر على المجلس الدستوري الفرنسي الذي ميز بين نوعين من المبادئ العامة للقانون. المبادئ المستمدة من الدستور وهذه تأخذ مرتبة الدستور، أما المبادئ الأخرى فتأخذ مرتبة التشريع العادي.

الفصل الثاني:

نظرية التنظيم الإداري:

⁶⁵Chapus René, op.cit , p 444

⁶⁵ Eisen Mann (C), op.cit , p 265

⁶⁶عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص 111

⁶⁷Eisen Mann (C), op.cit , p 265

يقصد بالتنظيم الإداري تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الاختصاصات"⁶⁸.

وتعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري، لارتباطها بالمفهوم العضوي للإدارة العامة. فالتطرق إلى التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لفهم وظائف واختصاصات السلطة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. ومن ثم كان للتنظيم الإداري مدلولان، أحدهما قانوني (المبحث الأول) يتمثل في نظرية الشخصية المعنوية، والآخر فني أو تقني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المدلول القانوني لفكرة التنظيم الإداري:

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها السند الأول لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة⁶⁹.

على أن التعرض لفكرة الشخصية المعنوية، يقتضي التطرق إلى مفهومها (المطلب الأول)، ثم دراسة نظامها القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية:

إن نشاط الهيئات الإدارية العامة في الحقيقة، ما هو إلا نشاط الأشخاص القائمين بأعمالها، غير أن أعوان الإدارة لا يؤدون الأعمال الموكلة لهم بأسمائهم أو بصفتهم الشخصية، وإنما باسم الإدارة التابعين لها ونيابة عنهم. وهكذا تتمتع الإدارة العامة بمركز قانوني متميز عن المراكز القانونية لمستخدميها، وبالتالي تكون للإدارة شخصية قانونية. أي يتوفر للإدارة العامة القدرة أو الإمكانية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات⁷⁰.

ومن هنا ظهرت فكرة الشخصية المعنوية التي يقصد بها: "... مجموعة من الأفراد أو الأشخاص، تستهدف غرضاً معيناً، أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف معين، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية، أي أهلية اكتساب الحقوق

⁶⁸ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع السابق، ص. 113.

⁶⁹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص. 32.

⁷⁰ فريجة حسين، مرجع السابق، ص. 94.

وتحمل الالتزامات، بحيث ينظر إليها كوحدة واحدة مجردة عن الأفراد أو العناصر المالية المكونة لها... " 71.

على أن البحث في مفهوم الشخصية المعنوية يؤدي إلى دراسة طبيعتها (الفرع الأول)، ثم تحديد عناصرها (الفرع الثاني)، وأخيرا التطرق إلى أنواعها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: طبيعة الشخصية المعنوية:

إن الحديث عن طبيعة الشخصية المعنوية يؤدي إلى الخوض في الآراء الفقهية المختلفة التي قيلت بشأنها (أولا)، ثم إلى تقييم هذه الآراء (ثانيا).

أولا: موقف الفقه من الشخصية المعنوية:

يرى بعض الفقهاء أن الشخصية المعنوية ذات طبيعة حقيقية (I)، في حين يرى آخرون بأنها مجرد افتراض أو مجاز (II)، وذهب فريق ثالث إلى إنكار الشخصية المعنوية تماما (III).

I الشخصية المعنوية حقيقية:

يرى أصحاب هذا الرأي، بأن الشخصية المعنوية واقعة حقيقية تفرض نفسها على المشرع فالشخص المعنوي هو من الحقائق المعنوية المجردة، فليس من الضروري أن تتجسد الحقائق القانونية في شكل مادي، فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فإنه يتكون شعور وإرادة جماعية مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لهذه المجموعة⁷².

ولتدعيم رأيهم، فإن أنصار هذا الاتجاه يركزون على مسألة أساسية هي وجوب التفرقة بين المعنى اللغوي لكلمة حق التي تدل على الإنسان، و المعنى الاصطلاحي لها، والتي تدل على كل كائن أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الحق- حسب أنصار هذا الاتجاه- لا يعني قدرة إرادية، بل هو مصلحة يحميها القانون⁷³.

II الشخصية المعنوية مجرد افتراض أو مجاز:

يرى أصحاب هذه النظرية بأن الشخصية المعنوية مجرد مجاز أو افتراض قانوني، وأن الإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية وهو الوحيد من يتمتع

⁷¹ مراد بدران، ، مرجع السابق، ص. 53.

⁷² CHAPUS René, op.cit, p 99

⁷³ ناصر لباد ، مرجع سابق، ص. 55.

بالحقوق والإرادة التي تؤهلها لاكتسابها، ويتحمل بموجبها الالتزامات، بينما الشخصية المعنوية تعد من قبيل الافتراض، فالمشرع هو من يضفي هذه الصفة على مجموعات الأشخاص والأموال متى رأى أن فيها فائدة اجتماعية أو اقتصادية تحقيقاً للمصالح العامة⁷⁴.

(III) الفقه المنكر للشخصية المعنوية:

بالموازاة مع الاتجاهين السابقين، ظهر فريق آخر من الفقهاء ينكر تماماً فكرة الشخصية المعنوية، إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ليست لها فائدة ترجى منها، كما أنها منعدمة الأساس القانوني، وبذلك يقولون بفكرة الملكية المشتركة، التي تقوم على أساس أن مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين ينشأ من أجلهم عمل، إنما يملكونه والأموال الخاصة به ملكية مشتركة⁷⁵.

فيكون ذلك المال مملوكاً للجماعة وكأنها فرد واحد. بحيث لا يمكن لأي منهم التصرف بهذا المال المملوك ملكية مشتركة، بل يجب لمشروعية التصرف أن يتصرفوا به جميعاً باعتباره مالا مملوكاً لهم جميعاً.

ثانياً: نقد الآراء الفقهية التي قبلت بشأن الشخصية المعنوية:

بداية يجب استبعاد الاتجاه الثالث المنكر أساساً لفكرة الشخصية المعنوية، لأنه لم يأت ببديل حقيقي لهذه الفكرة، بل اقتصر على النظر إلى الأغراض المالية كنتيجة أساسية ووحيدة للأشخاص المعنوية، مع أن هذه الأغراض لا تمثل سوى نتيجة من عدة نتائج أخرى. فلا يمكن القول بأن الدولة لا تمثل إلا مجموعة من الأموال مملوكة ملكية مشتركة لجميع مواطنيها، لأن الدولة تهدف في الحقيقة إلى أغراض أخرى أرفع منزلة من ذلك⁷⁶.

أما الاتجاه الثاني الذي يعتبر أن الأشخاص المعنوية ما هي إلا مجاز، فإنه منتقد، وبالتالي لا يصلح لأن يكون أساساً لفكرة الشخصية المعنوية. على أن أهم الانتقادات الموجهة له تتمثل فيما يلي:

1- إنه لا يفسر أساس شخصية الدولة، أي لا يوضح من الذي أسبغ على الدولة الشخصية المعنوية، ما دام أن وجودها سابق على القانون. فإذا كانت الشخصية المعنوية مرتبطة بإرادة المشرع – كما ذهب إلى ذلك أنصار الاتجاه الثاني – فمن

⁷⁴ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص. 35.

⁷⁵ فريجة حسين، مرجع سابق، ص. 98.

⁷⁶ عمار بوضياف، ص. 56.

الذي منح الدولة شخصيتها القانونية، ما دام أن المشرع لم يكن موجودا قبل وجود الدولة؟⁷⁷

- 2- لا يبين هذا الاتجاه المالك الحقيقي لأموال الشخص المعنوي، ما دام أن هذا الأخير ليس حقيقة بل مجرد مجاز-كما قال أنصاره- لا وجود له في الواقع⁷⁸.
- 3- يترتب على هذا الاتجاه عدم إمكانية مساءلة الشخص المعنوي مدنيا أو جزائيا، طالما أنه منعدم الإرادة الذاتية⁷⁹.

أما الاتجاه الأول الذي يعتبر أن الشخص المعنوي حقيقة، فإنه منتقد كذلك. وفي هذا الصدد يقول الفقيه Jèze: " لم أقابل يوما ما الدولة، ولم أتناول الطعام في حياتي مع شخص معنوي"⁸⁰. ومعنى ذلك أن الأشخاص المعنوية لا تعد حقيقة قائمة. والواقع أن مثل هذا القول كما أشار إليه جانب من الفقه⁸¹ ينطوي على قدر من الحقيقة، ومرد ذلك أن كلمة "شخص حقيقي" قد توحى بالتجسيد المادي لهذا الشخص، وهو ما يخالف الواقع فيما يتعلق بالأشخاص المعنوية. ومن هنا لا يمكن تأييد الاتجاه القائل بأن الشخصية المعنوية هي حقيقة كائنة، كما لا يمكن من جهة أخرى تأييد الاتجاه القائل بأن الشخصية المعنوية هي مجاز⁸². فالحقيقة أن الشخصية المعنوية، ما هي إلا مجرد صياغة فنية أو قانونية، تعني مجموعة من الأموال أو الأشخاص، تستهدف تحقيق غرض معين مستقل عن أغراض أو مصالح عناصر تكوينها. فالشخص القانوني ما هو إلا مركز لمصالح محمية قانونا⁸³.

الفرع الثاني: عناصر الشخصية المعنوية:

لابد لقيام الشخص المعنوي من توافر عنصر شكلي (أولا) وعناصر موضوعية (ثانيا).

أولا: العنصر الشكلي:

⁷⁷ Eisen Mann (C), op.cit , p 265

⁷⁸ حسين فريجة ، مرجع سابق ، ص 76.

⁷⁹ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص. 64.

⁸⁰ مراد بدران، مرجع سابق ، ص. 57.

⁸¹ Lichére François , op.cit, p 231.

⁸² Lichére François , op.cit, p 231.

⁸³ ناصر لباد، مرجع سابق ، ص 25

يتمثل العنصر الشكلي للشخصية المعنوية في الاعتراف بوجودها من طرف السلطة المختصة وبواسطة القانونية اللازمة. والسلطة المختصة هنا تتمثل في المشرع الذي يعترف إما صراحة أو ضمناً بوجود الشخصية المعنوية⁸⁴. وتجدر الإشارة إلى أن الاعتراف الصريح قد يكون اعترافاً خاصاً أو اعترافاً عاماً. فأما الاعتراف الخاص الصريح، فإنه ينصب على هيئة أو جماعة معينة بالذات، ومثال ذلك ما جاء في المادة الأولى من قانون البلدية⁸⁵ والمادة الأولى من قانون الولاية⁸⁶. أما الاعتراف العام الصريح، ففيه يضع المشرع المبادئ التي يجب أن تتوافر في جماعة ما لاكتساب الشخصية المعنوية⁸⁷. أما الاعتراف الضمني، فهو الذي يمكن أن يستفاد من النصوص القانونية المنظمة للأشخاص القانونية⁸⁸.

ثانياً: العناصر الموضوعية:

- تتمثل العناصر الموضوعية للشخصية المعنوية فيما يلي:
- 1- يقوم الشخص المعنوي على مجموعة من الأشخاص أو الأموال، وقد يقوم على مجموعة الأشخاص والأموال في وقت واحد، فالبلدية مثلاً هي مجموعة الأفراد والممتلكات التابعة لها⁸⁹.
 - 2- وجود مصالح مشروعة تحتاج إلى حماية القانون، بمعنى أن الشخص المعنوي يجب أن يهدف من وراء نشاطه إلى تحقيق غرض مشروع يسمح به القانون⁹⁰.
 - 3- مبدأ تخصص الشخص المعنوي، أي أن وجوده يهدف إلى تحقيق غرض محدد، وأن يكون ذلك الغرض مستمراً لا يمكن تحقيقه دفعة واحدة⁹¹.

الفرع الثالث: أنواع الشخصية المعنوية:

⁸⁴ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 101.

⁸⁵ "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون". المادة 1 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

⁸⁶ "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضاً الدائرة غير المركزية للدولة...". المادة 1 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

⁸⁷ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 58.

⁸⁸ مراد بدران، مرجع سابق، ص. 89.

⁸⁹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، مرجع السابق، ص. 100.

⁹⁰ Lichère François, op.cit, p 231.

⁹¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 101.

بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني⁹²، يتضح بأن هناك نوعين من الأشخاص المعنوية: الأشخاص المعنوية الخاصة (أولا) والأشخاص المعنوية العامة (ثانيا).

أولاً: الأشخاص المعنوية الخاصة:

الأشخاص المعنوية الخاصة هي كل شخصية معنوية خاضعة لأحكام القانون الخاص كالشركات المدنية والشركات التجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

ثانياً: الأشخاص المعنوية العامة:

وتسمى كذلك بأشخاص القانون العام والتي تتمثل في كل من: الدولة (I) والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (II)، والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية (III).

I الدولة:

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر. وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصية الدولة تتقرر تلقائياً وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم، وهذا دون الحاجة إلى اعتراف دولي بها لثبوتها، ذلك أن الاعتراف الدولي مجرد شرط للدخول في علاقات دولية خارجية وليس ركناً من أركان الدولة⁹³. كما أن الدولة كشخصية معنوية عامة تشكل تقسيماً لوحده⁹⁴، وذلك لأنها هي التي تمنح باقي المجموعات الشخصية المعنوية، وعلى هذا لا يمكن المقارنة بين الدولة وبين باقي أشخاص القانون العام⁹⁵، ذلك أن المقارنة تكون بين فئتين أو طائفتين من نفس المستوى. وعليه وبالنتيجة فإن الدولة كشخص معنوي عام متميزة عن باقي الأشخاص المعنوية العامة.

II الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

⁹² "الأشخاص الاعتبارية هي: - الدولة، الولاية، البلدية، - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، - الشركات المدنية والتجارية، - الجمعيات والمؤسسات، - الوقف، - كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية." المادة 49 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج. رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.
⁹³ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص.88.

⁹⁴ Yves GAUDEMET, Droit administratif, op. cit., p. 184.

⁹⁵ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص.87.

إن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية⁹⁶، والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية⁹⁷.

وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاص معنوية عامة إقليمية أخرى⁹⁸، ذلك أن المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قد عدتها على سبيل الحصر لا المثال.

(III) الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية:

الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية عبارة عن "... أشخاص معنوية يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه، أي يقتصر نشاطها على الهدف الذي أنشئت من أجله..."⁹⁹. وهي ما يعرف كذلك بالمؤسسات العامة الإدارية التي تعد تجسيدا لنظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية، الذي يعتبر أحد صور اللامركزية الإدارية على النحو الذي سيتم توضيحه عند التطرق لأساليب التنظيم الإداري.

وزيادة على هؤلاء الأشخاص المعنوية العامة هناك من الفقه¹⁰⁰ من يضيف المنظمات المهنية الوطنية والتي يقصدون بها كل: "... هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك

⁹⁶ "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية". المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل والمتمم؛ "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحديث بموجب قانون". المادة 1 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا؛ "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة..." المادة 1 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

⁹⁷ "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا؛ "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة". المادة 2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

⁹⁸ تجدر الإشارة هنا إلى أن الدائرة ليست بالجماعة الإقليمية وإنما مصلحة من مصالح الإدارة العامة في الولاية يشرف عليها رئيس الدائرة باعتباره ممثلا للوالي، أنظر المواد 2، 9 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ج.ج. رقم 48 لسنة 1994.

⁹⁹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 107.

¹⁰⁰ عبد الرحمان عزاوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، ط. 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 93 وما يليها.

بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة باعتبارها مرفقا
عموميا متخصصا...¹⁰¹. ومن أمثلتها في الجزائر الاتحاد الوطني لمنظمات
المحامين¹⁰²، المنظمات الجهوية للمحامين¹⁰³، المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين
ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين¹⁰⁴، هيئة المهندسين الخبراء
العقاريين¹⁰⁵، نقابة المهندسين المعماريين¹⁰⁶، إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.
على أن تصنيف المنظمات المهنية الوطنية ضمن طائفة أشخاص القانون العام
واعتبارها مرافق عامة متخصصة، مسألة تحتاج إلى نظر، وذلك راجع لكون هذه
المنظمات تنتمي إلى طائفة الأشخاص الخاصة ولكنها تقوم ببعض الأعمال التي
تشبه ما يقوم به المرفق العام، كإصدار بعض القرارات الإدارية، مما جعل المشرع
يعطي الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة ببعض أعمالها للقضاء الإداري.
وبمفهوم المخالفة، فإن ما لم يعط للقضاء الإداري بصريح النص، يبقى من
اختصاص القاضي العادي.

المطلب الثاني: النظام القانوني للشخصية المعنوية:

سيتم الحديث في هذا المبحث عن النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية
(الفرع الأول)، وعن انقضاء الشخص المعنوي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية:

بالرجوع إلى نص المادة 50 من القانون المدني، يتضح بأن المشرع قد حدد
جملة من الآثار القانونية الناتجة عن ثبوت الشخصية المعنوية، والمتمثلة في:
الاستقلال الإداري والمالي للشخص المعنوي تجاه الدولة (أولا)، الذمة المالية

¹⁰¹ عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام،
جامعة الجزائر، 2007، ص. 486.

¹⁰² "يشكل مجموع منظمات المحامين اتحادا يسمى "الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين" يتمتع بالشخصية
المعنوية...". أنظر المادة 103 من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم
مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

¹⁰³ "تحدث منظمات محامين بموجب قرار من وزير العدل، حافظ الأختام، ... تتمتع منظمة المحامين
بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح المحامين التابعين لاختصاصها". أنظر المادة 85 من القانون رقم 07-13
المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

¹⁰⁴ أنشئت بموجب القانون رقم 08-91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب
ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1991.

¹⁰⁵ أنشئت بموجب الأمر رقم 08-95 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير
العقاري، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1995.

¹⁰⁶ أنشئت بموجب المرسوم التشريعي رقم 07-94 المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بشروط الانتاج
المعماري وممارسة الهندسة المعمارية، ج.ر.ج.ج. رقم 32 لسنة 1994.

المستقلة للشخص المعنوي (ثانيا)، الأهلية القانونية للشخص المعنوي (ثالثا)، حق التقاضي (رابعا).

أولا: الاستقلال الإداري والمالي:

ويترتب على هذا الاستقلال، انفصال موظفي الشخص المعنوي عن موظفي الدولة، وخضوعهم فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، وتأديبهم لنظم خاصة بهم، وإن كان ذلك لا يمنع من خضوعهم للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في نظمهم الخاصة. على أن هذا الاستقلال لا يفقدهم صفتهم كموظفين عموميين، لأن علاقاتهم بالدولة تبقى علاقة تنظيمية، كما تطبق عليهم أحكام قانون العقوبات بالنسبة للجرائم التي يرتكبونها¹⁰⁷.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن استقلال الأشخاص المعنوية عن الدولة لا يعد استقلالا مطلقا، لأن هذه الأشخاص تبقى خاضعة- رغم تمتعها بالشخصية المعنوية- لرقابة الدولة. أي أن استقلالية الشخص المعنوي مقيدة بالحدود التي رسمها القانون المنشئ لهذه الهيئات الإدارية، بحيث تبقى خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية الإدارية أو ما يسمى كذلك بالرقابة الإدارية.

أما بالنسبة للاستقلال المالي للشخص المعنوي العام، فيعني أن يتكفل هو بذاته بعملية إقرار كل النشاطات المتعلقة بميزانيته من إيرادات ونفقات، أي أن يتكفل بإجراءات التسيير المالي¹⁰⁸.

ثانيا: الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية لموظفيه من جهة أخرى، فالديون التي تترتب عليه مثلا، لا يجوز أن تلقى على عاتق موظفيه، والعكس كذلك صحيح¹⁰⁹.

ثالثا: الأهلية القانونية:

ومفاد ذلك، أنه باستطاعة الشخص المعنوي أن يباشر جملة من التصرفات القانونية، وعلى الخصوص إبرام العقود التي يستلزمها النشاط الذي يقوم به. على أن يتولى الممثل القانوني للشخص المعنوي إبرام هذه العقود نيابة عنه، طبقا لما

¹⁰⁷ مراد بدران، مرجع السابق، ص. 62.

¹⁰⁸ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 103.

¹⁰⁹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 39.

تقتضيه النصوص القانونية في هذا الصدد. كما يجوز للشخص المعنوي أن يقبل الهدايا والهبات والوصايا، وذلك في الحدود التي ترسمها النصوص القانونية¹¹⁰.

¹¹⁰ عبد الغاني بسيوني مرجع السابق، ص. 63.

رابعاً: حق التقاضي أو أهلية التقاضي:

المقصود بحق التقاضي بالنسبة للشخص المعنوي، إمكانية هذا الأخير رفع الدعاوى التي يراها مناسبة لحماية مصالحه وحقوقه، عن طريق ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون الشخص المعنوي مدعياً.

كما يقصد بذلك، إمكانية إقامة الدعاوى وقبولها ضد الشخص المعنوي ممثلاً بواسطة ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون مدعى عليه.

وفي هذا الصدد نصت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹¹¹ على ما يلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية".

الفرع الثاني: انقضاء الشخصية المعنوية:

إن انقضاء الشخص المعنوي مرتبط بزوال أحد عناصر وجوده (أولاً). على أن الإشكال الذي يطرح لمن تؤول أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه؟ (ثانياً).

أولاً: أحوال انقضاء الشخص المعنوي:

مصير الشخص المعنوي كمصير الشخص الطبيعي مآله الزوال، فالشخصية المعنوية عموماً تنتضي بفقدان أحد العناصر المكونة لها، كما يمكن أن تنتضي لعدة أسباب أخرى، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) **انتهاء الأجل:** ويقصد بذلك انتهاء الأجل المخصص للشخصية المعنوية إذا كان محدداً، أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

(2) **الحل الإتفاقي:** والذي يتحقق في حالة اتفاق الأعضاء المؤسسين للشخصية المعنوية، أي بإرادتهم.

(3) **الحل الإداري:** وهو ذلك الحل الذي يستند على قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة.

(4) **الحل القضائي:** أي ذلك الحل الذي يكون بموجب حكم أو قرار قضائي.

¹¹¹ القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. رقم 21 لسنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 13-22 مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج ر عدد 48.

وبالإضافة إلى طرق انقضاء الشخص المعنوي بصفة عامة، والتي تمت الإشارة إليها أعلاه، فإن أشخاص القانون العام تنفرد في هذا الصدد بالأحكام التالية:
فبالنسبة للدولة: تنقضي شخصية الدولة بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في دولة أخرى، أو تفككت إلى دويلات¹¹².

أما بالنسبة للأشخاص الإقليمية: تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به، أو بأسلوب أقوى. ففيما يتعلق بالبلدية، أو بالولاية، يتم إلغاؤها بموجب قانون صادر عن البرلمان¹¹³.

وبخصوص الأشخاص المصلحية أو المرفقية: تنقضي شخصيتها بنفس الطريقة التي نشأت بها، وذلك إما بسحب شخصيتها وتصبح مصلحة تابعة للهيئة التي كانت تابعة لها قبل منحها الشخصية المعنوية. وقد يتحقق ذلك بالاستغناء عن خدماتها. وأخيرا قد يتم هذا الانقضاء بإدماج الهيئة المراد إلغاؤها في هيئة أخرى، وبتقسيمها إلى عدة أشخاص معنوية¹¹⁴.

ثانيا: مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه:

من المؤكد أن للأشخاص المعنوية-سواء الخاصة أو العامة، إقليمية كانت أم مصلحية- مالا معيناً. ومن المؤكد كذلك أن هذا المال ليس مباحاً، بل مخصص لتحقيق الغرض الذي أنشئ الشخص المعنوي من أجله. فإذا انقضى هذا الشخص، فما هو مصير أمواله؟

إن الحلول الممكنة تتمثل فيما يلي:

1- إذا وجد نص قانوني يبين كيفية التصرف في أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه، وجب تطبيق ذلك النص¹¹⁵.

2- وفي حالة ما إذا لم يوجد مثل ذلك الحل في النصوص القانونية، وإنما وجد في القانون الأساسي للشخص المعنوي، وجب أخذ الحل من القانون الأساسي، طالما أن النص مشروع¹¹⁶.

3- وفي حالة عدم وجود النص على الإطلاق، لا في النصوص القانونية، ولا في القانون الأساسي المنظم للشخص المعنوي، وجب النظر إلى الغرض الذي أنشئ

¹¹² عبد الغني بسيوني ، مرجع السابق، ص. 65.

¹¹³ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص. 88.

¹¹⁴ CHAPUS René, op.cit, p 243

¹¹⁵ VEDEL George , op.cit, 65

¹¹⁶ بوضياف عمار ، مرجع نفسه، ص. 76.

من أجله الشخص المعنوي. فإذا كان غرضه تحقيق الربح، وجب توزيع الأموال على أعضائه. أما إذا لم يكن غرضه الربح، فإن أمواله يجب أن تذهب إلى أقرب شخص يحقق نفس الغرض¹¹⁷.

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية المرفقية، فبعد زوال شخصيتها المعنوية، سواء بالغائها، أو بسحبها، فإن أموالها تؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحها الشخصية المعنوية. أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تؤول أموالها إلى هذه الهيئة الأخيرة¹¹⁸.

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري:

تتصدر أساليب التنظيم الإداري في الدولة في المركزية الإدارية من جهة (المطلب الأول)، واللامركزية الإدارية من جهة أخرى (المطلب الثاني).

على أن المفاضلة بين النظامين - أي الأخذ بالمركزية الإدارية لوحدها أو تطبيق اللامركزية الإدارية بجانبها -، يتوقف على الأسلوب الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري، والذي يكون وليدا لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية من جهة، ودرجة التشعب بفكرة الديمقراطية في المجالين السياسي والإداري من جهة أخرى¹¹⁹.

المطلب الأول: المركزية الإدارية (La centralisation administrative):

إن التطرق إلى المركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري، يقتضي بداية التعريف بفكرة المركزية الإدارية (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك التطرق إلى صورها (الفرع الثاني)، ثم الحديث عن عناصر هذا النظام (الفرع الثالث)، وأخيرا البحث عن تطبيقات المركزية الإدارية في الجزائر (الفرع الرابع).

الفرع الأول : تعريف المركزية الإدارية:

يقصد بنظام المركزية الإدارية، وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة. أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة يطلق عليها عادة الحكومة المركزية، تباشره من عاصمة البلاد إما بمفردها، أو بمشاركة ممثليها عبر الأقاليم¹²⁰.

¹¹⁷ لباد ناصر ، مرجع سابق ، ص. 88.

¹¹⁸ مراد بدران، مرجع سابق ، ص. 65.

¹¹⁹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 114.

¹²⁰ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص' 66.

والسائد في معظم الدول التي تتبع أسلوب المركزية الإدارية أن تنحصر السلطة الإدارية في رئاسة الدولة ومجلس الوزراء فيها والوزراء. إلا أن ذلك لا يعني قيام الوزراء بجميع الأعمال الإدارية في جميع أنحاء البلاد، كون أن ذلك ضرب من المستحيل في الدولة الحديثة، ولذلك يقتضي التنظيم الإداري حتى في ظل المركزية الإدارية، وجود هيئات إدارية مختلفة في أقاليم الدولة للتعامل اليومي مع المواطنين، وهي هيئات تابعة للسلطة الإدارية المركزية في العاصمة¹²¹.

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية:

تأخذ المركزية الإدارية في الواقع إحدى صورتين، فإما أن تأخذ شكل المركزية المتطرفة، أو ما يسمى بالتركيز الإداري (أولاً). وإما أن تأخذ شكل المركزية المبسطة، أو ما يسمى بعدم التركيز الإداري (ثانياً).

أولاً: التركيز الإداري (La concentration administrative):

إن التركيز الإداري كصورة لنظام المركزية الإدارية، يعني أن الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها تكون مركزة في يد السلطات العليا في الدولة. فهذه وحدها هي التي تملك سلطة البت النهائي في كل المسائل الإدارية، بحيث لا تترك للموظفين التابعين لها بالإدارات والمصالح الحكومية، سواء بعاصمة البلاد، أو في مختلف أقاليم الدولة، سوى تنفيذ ما اتخذته السلطات العليا في الدولة¹²².

ثانياً: عدم التركيز الإداري (La déconcentration):

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها عبر الأقاليم، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعمل الإداري مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية¹²³.

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين شاغليها على مستوى العاصمة، وممثليهم عبر الأقاليم المختلفة للدولة، فإن هذا التوزيع يتم إما بقانون، وإما بموجب قرار بالتفويض.

¹²¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع السابق، ص. 162.

¹²² عمار بوضياف، مرجع السابق، ص. 67.

¹²³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 49.

وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير إشكالات كبيرة، ما دام أن الأمر يتعلق بإرادة المشرع الذي منح صراحة المرؤوسين سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية الداخلة في اختصاصاتهم، ودون الرجوع في ذلك إلى الرئيس الإداري الأعلى، فإن توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قرار بالتفويض يقتضي التطرق إلى مفهوم التفويض الإداري (I)، ثم محاولة التمييز بينه وبين التصرفات المشابهة له (II).

(I) المقصود بالتفويض الإداري:

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يكون هناك تفويض إداري، وهو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه، شرط أن يسمح القانون بذلك، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي.

وعلى هذا، فإن للتفويض الإداري شروط لا بد من توافرها حتى يكون القرار الصادر بشأنه سليماً ومطابقاً لمبدأ المشروعية. هذه الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) وجود نص يبيح التفويض: ومعنى ذلك أن التفويض لا يكون مشروعاً ما لم يسمح به القانون، إذ لا تفويض بغير نص.

(2) أن يكون التفويض جزئياً: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع صلاحياته، لأن ذلك يعد تنازلاً منه عن مباشرة اختصاصاته المحددة قانوناً.

(3) بقاء المفوض مسؤولاً عن أعمال المفوض إليه: ومفاد ذلك أنه بالرغم من التفويض فإن آثار الأعمال تنصرف للأصيل.

(4) عدم جواز تفويض الأعمال المفوضة: ومعنى ذلك أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، وإلا كان قراره معيباً بعدم الاختصاص.

وإذا كان التفويض بهذه الشروط جائزاً، وبإمكان الرئيس أن يعهد إلى أحد مرؤوسيه بجزء من صلاحياته، فهل يجوز له باعتباره أصيلاً أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض؟

ذهب فريق من الفقه إلى الإجابة عن السؤال بالنفي، فحسب هؤلاء الفقهاء، إذا أراد الأصيل مباشرة الاختصاصات التي فوضها، يجب عليه قبل ذلك أن يقوم بإلغاء قرار التفويض إما كلياً أو جزئياً، كما يقوم بتبليغ هذا القرار الجديد إلى المفوض إليه، وبعد ذلك يباشر الاختصاصات التي فوضها (وألغى التفويض بشأنها)¹²⁴.

¹²⁴BERNARD Pierre ,op.cit, p 42

في حين ذهب فريق آخر- وهو الأولى بالإتباع- إلى وجوب التمييز بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات العملية للتفويض¹²⁵:

فطبعا للاعتبارات القانونية : والمتمثلة في أن العلاقة التي تربط الأصل بالمفوض إليه هي العلاقة التي تربط الرئيس بمروؤوسه. فما دام أن المفوض إليه هو مروؤوس للمفوض، بإمكان هذا الأخير أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض، إعمالا للقواعد العامة التي تحكم النظام المركزي، والتي يجوز من خلالها للرئيس الإداري أن يباشر رقابته على مروؤوسيه (الإلغاء، السحب، الحلول) هذا من جهة. و من جهة أخرى، فإن المسؤولية في التفويض يتحملها الأصل، أي المفوض وليس المفوض إليه، ومن هنا يجوز للأصل أن يباشر اختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض¹²⁶. 85.

أما طبعا للاعتبارات العملية : فإن الغرض من التفويض هو تخفيف العبء عن الأصل، وذلك حتى يتفرغ لأهم المسائل، ويتخذ فيها قراراته بعد دراسة متأنية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن الغرض من التفويض هو خلق روح المبادرة لدى المروؤوسين، وتعويدهم على تحمل المسؤوليات، وبالتالي خلق روح المبادرة لديهم لتقوية الثقة في أنفسهم. ومن جهة ثالثة، لو سمح للأصل بمباشرة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، فإن ذلك قد يترتب عليه تتضارب القرارات، وفي هذا مساس بمبدأ وحدة القيادة والأمر. وعليه لو تم التمسك بالاعتبارات العملية للتفويض لأمكن القول بأنه لا يجوز للأصل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض¹²⁷.

ومن هنا يخلص أصحاب هذا الرأي على وجوب التوفيق بين الاعتبارات القانونية للتفويض، والاعتبارات العملية له، وعليه فإن الجواب الذي يقدمونه للسؤال المتعلق بمدى إمكانية ممارسة الأصل للاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض تكون على الشكل التالي: إذا كان من حق الأصل قانونا ممارسة الاختصاص المفوضة، فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الاستثنائية المحضة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه¹²⁸.

¹²⁵ Laurent Richer, op.cit p 123

¹²⁶ عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق ، ص 232

¹²⁷ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 45

¹²⁸ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، لمرجع السابق، ص. 70.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض على نوعين: تفويض الاختصاص (délégation de compétence)، وهو ما الحديث عنه لحد الآن، وتفويض التوقيع (délégation de signature).

فإذا كان يقصد بتفويض الاختصاص، تنازل الأصل عن جزء من اختصاصاته لفائدة المرووس بمقتضى نصوص قانونية، فإن تفويض التوقيع يقصد به تنازل الأصل عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصل¹²⁹. وإذا كان هذان النوعان يشتركان في الشروط الواجب توافرها، لتحقيق كل منهما، والتي من بينها ضرورة استنادهما إلى نص قانوني، وأن يتم النشر أو الإعلان عنهما، فإنهما يختلفان من حيث النتائج التي تترتب على كل واحد منهما، وذلك على الشكل التالي:

1- في تفويض الاختصاص لا يباشر مبدئياً الأصل الاختصاصات التي فوضها أثناء التفويض. أما في تفويض التوقيع فيجوز للأصل أن يقوم هو الآخر بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه¹³⁰.

2- إن تفويض السلطة يوجه إلى الشخص بصفته لا بذاته، فالأمر يتعلق بصفة الشخص، كتفويض الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي لو تغير المفوض أو المفوض إليه، فإن التفويض يبقى قائماً. وعلى العكس من ذلك، فإن تفويض التوقيع يوجه إلى الشخص بذاته، أي باسمه. و يترتب على ذلك زوال التفويض إذا تغير أحد أطراف العلاقة فيه¹³¹.

3- تنسب القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (المفوض إليه) في السلم الإداري. أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع، فإنها تنسب إلى الأصل، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (الأصل) في السلم الإداري¹³².

II) تميز التفويض عن التصرفات المشابهة:

للقوف على خصائص التفويض، يستوجب الأمر التعرف على التصرفات المشابهة للتفويض (1)، ثم بعد ذلك التمييز بين هذه التصرفات وبين التفويض (2).

1- تعريف التصرفات المشابهة للتفويض:

¹²⁹BERNARD Pierre ,op.cit, p 42

¹³⁰ حسين فريحة ، مرجع سابق ، ص 77

¹³¹BERNARD Pierre ,op.cit, p 42

¹³² علاء الدين العشي ، مرجع سابق ، ص 67

تمت الإشارة أعلاه إلى أن التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري (الأصيل) بممارسة جانب من اختصاصاته التي يستمدّها من النصوص القانونية إلى موظف آخر (المفوض إليه)، وفقاً للنصوص القانونية. ومع ذلك، هناك تصرفات أخرى مشابهة للتفويض، والمتمثلة في الحلول (أ) والإنابة (ب).

أ- الحلول (La substitution ou la suppléance):

يقصد بالحلول انتقال جميع اختصاصات الأصل في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، إلى موظف آخر بقوة القانون. فالحلول يفترض قيام مانع يمنع الأصل من مباشرة الاختصاصات المنوطة به. والمانع قد يكون بصفة مؤقتة، كالعطلة، أو التوقف عن الخدمة في الوظيفة. وقد يكون المانع بصفة دائمة، كالتسريح من الوظيفة، أو الإحالة على التقاعد، أو الوفاة. والحلول يتم بقوة القانون عند تحقق المانع، أي أن الشخص الذي سوف يمارس الاختصاصات التي كانت بيد الأصل، يقوم بها مباشرة دون حاجة لصدور قرار بذلك. والأصل أن يكون الحل كلياً، أي شاملاً لجميع الاختصاصات التي كان يمارسها الأصل، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة، يجب احترام النص القانوني¹³³.

ب- الإنابة (L'intérim):

ويقصد بها أن تصدر جهة إدارية قراراً بتعيين أحد الموظفين لممارسة اختصاص موظف آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاولة مهامه. فالإنابة تفرض ثلاثة أطراف هي: الطرف الأول وهو الأصل الذي تغيب عن ممارسة مهامه. أما الطرف الثاني، فهو المنيب، أي الجهة التي أصدرت قرار الإنابة. وغالباً ما تكون هذه الجهة جهة رئاسية لكل من الأصل والنائب. مع ملاحظة أن هذه الجهة، يجب عليها أن تستند عند إصدارها لقرار الإنابة إلى نص قانوني يسمح بذلك، أو إلى مبدأ من المبادئ العامة للقانون. أما الطرف الثالث، فهو النائب الذي صدر له قراراً لمباشرة اختصاصات الأصل¹³⁴.

2- الفرق بين التفويض والحلول والإنابة: يتمثل الفرق بين التفويض والحلول

والإنابة فيما يلي:

أ- التفويض والإنابة أعمال إدارية تحتاج إلى صدور قرار. وإذا كان هذا القرار يصدر في التفويض من الأصل، فإنه يصدر في حالة الإنابة من جهة إدارية أخرى. أما الحل فإنه يتم بقوة القانون عند تحقق سببه، ودون أي تدخل من الأصل أو أية جهة أخرى¹³⁵.

¹³³BERNARD Pierre ,op.cit, p 42

¹³⁴ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 72.

¹³⁵ لباد ناصر ، مرجع سابق ، 98

ب- في حالة التفويض فإن الأصل باق، بحيث يمارس الاختصاصات التي لم يتنازل عنها للمفوض إليه، بل إنه يمارس سلطته الرئاسية على المفوض إليه باعتباره رئيسا إداريا له. أما في حالي الحلول والإنابة فلا وجود للأصل، ذلك أنه لا يمكن تصور وجود الحال أو النائب إلا باختفاء الأصل¹³⁶.

ج- التفويض جزئي، فهو لا ينصب سوى على جزء من اختصاصات الأصل. أما الحلول والإنابة فهما كليان، أي يشملان كل الاختصاصات التي كان يمارسها الأصل¹³⁷.

د- في التفويض لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره الاختصاصات التي تلقاها عن طريق التفويض. أما الحال والنائب بإمكانه أن يفوض غيره إذا توفرت الشروط القانونية للتفويض.

هـ- ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري. أما القرارات الصادرة في الحلول والإنابة، فإنها تأخذ مرتبة الأصل في السلم الإداري.

و- يتحمل الأصل المسؤولية بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالا للتفويض. أما المسؤولية عن الأعمال الصادرة إعمالا للحلول أو للإنابة، فتحملها الحال في الحلول، والنائب في الإنابة.

المطلب الثالث : عناصر المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان أو عناصر أو دعائم أساسية هي: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية (الفرع الأول)، والتدرج السلمي (الفرع الثاني)، وأخيرا على فكرة السلطة الرئاسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

ومعنى ذلك تركيز سلطة ممارسة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، أو قد يساعد في ذلك مجموعة من الهيئات التابعة لها والخاضعة لإشرافها ولرقابتها، مما يؤكد على عدم وجود أشخاص معنوية أخرى إقليمية كانت أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية في هذا النظام¹³⁸.

الفرع الثاني: التدرج السلمي (administrative La hiérarchie):

¹³⁶ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 65.

¹³⁷ LICHER François, op.cit , p 132

¹³⁸ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 43.

ومعناه أن يخضع موظفي الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذي يأخذ شكل الهرم المتدرج والمترايط، بحيث تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولاً إلى أعلى السلم الإداري، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري، الذي من خلاله تتشكل طبقتي الرئيس والمرؤوس ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية¹³⁹.

الفرع الثالث: السلطة الرئاسية (Le pouvoir hiérarchique):

تعد السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية أهم ركائز المركزية الإدارية، وهي حق معترف به للرؤساء الإداريين بدون الحاجة لوجود نص قانوني بذلك، فهي تمثل العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، كما أنها تعبر عن التبعية الإدارية.

وتأخذ الرقابة الرئاسية إحدى مظهرين، فإما أن تمارس على الأشخاص (أولاً)، وإما أن تمارس على الأعمال (ثانياً).

أولاً: الرقابة على الأشخاص:

تتمثل هذه الرقابة في مجموعة من الاختصاصات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه، وذلك فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، ونقلهم، وتأديبهم.

ثانياً: الرقابة على أعمال المرؤوسين:

تتضمن هذه الرقابة صورتين: فقد تكون سابقة على ممارسة هذه الأعمال (I)، وتأخذ في هذه الحالة أسلوب التوجيه والنصح والإرشاد. وقد تكون لاحقة على ممارسة تلك الأعمال، وذلك من أجل التحقق من مطابقتها للنصوص القانونية (II).

I الرقابة السابقة على أعمال المرؤوسين:

تتمثل هذه الرقابة في سلطة التوجيه والنصح، وذلك بقصد تدريب الموظفين على شؤون أعمالهم، وإعانتهم على فهم النصوص القانونية. وفي هذا الصدد فإن هذه الرقابة تكون في شكل تعليمات أو أوامر أو منشورات.

إن هذه الرقابة قد تكون موجهة إلى موظف معين، سواء كانت شفاهة أو كتابة، كما قد تكون موجهة إلى طائفة غير محددة من الموظفين، وفي هذه الحالة فإنها تأخذ دائماً شكلاً كتابياً.

ومن المستقر عليه في فقه القانون العام أن مثل هذه التوجيهات ما هي إلا إجراءات إدارية داخلية، أي أنها لا تعد كقاعدة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها

¹³⁹ نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015، ص. 29.

بدعوى تجاوز السلطة. وعلى ذلك، فلا يلتزم بها سوى الموظفون الذين وجهت إليهم، والذين يلتزمون من المفروض بإطاعتها، وإلا تعرضوا للمسؤولية التأديبية¹⁴⁰.

إلا أن السؤال الذي يجب طرحه في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما مدى طاعة المروءوس للأوامر الصادرة إليه من الرئيس؟ بمعنى هل يلتزم الموظفون بإطاعة تلك الأوامر مهما كانت، أي سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة؟ لا بد أن هنا من التمييز بين فرضين: الفرض الأول يتمثل في الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري، أما الفرض الثاني فيتعلق بالأوامر غير المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري¹⁴¹.

الفرض الأول: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري للمروءوس مشروعة: ففي مثل هذه الحالة يجب على المروءوس أن يقوم بتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات، ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها من المفروض رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم أكثر دراية لحاجات العمل الإداري، بل أكثر من ذلك، فإن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل الإداري في الهيئة التي يشرف عليها. لذلك فإن إطاعة الأوامر والتعليمات في هذه الحالة أمر تمليه طبائع الأمور¹⁴².

الفرض الثاني: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري غير مشروعة: هنا اختلف الفقه في الجواب على هذا السؤال: فلقد ذهب رأي إلى القول بأن المروءوس غير ملزم باحترام تلك الأوامر والتعليمات، لأنه مطالب أولاً باحترام القانون، ومراعاة أحكامه. والقول بغير ذلك، معناه الخروج على أحكام المشروعية، هذا المبدأ الذي يجب أن يعمل في إطاره كل من الرئيس والمروءوس¹⁴³.

إلا أن هذا الرأي يترتب عليه، أنه بإعطائه للمروءوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، فإن ذلك من شأنه إعاقة الأعمال الإدارية ذلك أن المروءوس من أجل التهرب من القيام بالأعباء الملقاة

¹⁴⁰نادية تياب ، مرجع سابق - 43.

¹⁴¹ Chapus René, op.cit , p 444

¹²⁷ Eisen Mann (C), op.cit , p 265

¹⁴² Chapus René, op.cit , p 444

¹⁴²

¹⁴³حسين فريحة ، مرجع سابق ، ص 76.

عليه، سوف يحتج بأن الأمر الصادر إليه هو أمر غير مشروع، وفي هذا مساس بمبدأ سير الأعمال الإدارية بانتظام وباضطراد.

ولقد ذهب رأي آخر إلى القول بعكس ذلك، إذ اعتبر بأن المروءوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري مهما كان الأمر، ودون البحث فيما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، ما دام أن العلاقة التي تربط الرئيس بالمروءوس هي علاقة تبعية وخضوع¹⁴⁴.

إلا أن هذا الرأي يؤخذ عليه إهماله لشخصية المروءوس بحيث يتحول إلى شبه آلة تنفذ الأوامر فقط.

وأخيرا هناك رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين، وهو الأولى بالاتباع. ومؤدى هذا الرأي الأخير هو أنه إذا كانت طاعة الأوامر والتوجيهات من حيث الأصل واجبة على المروءوس، حتى ولو كانت غير مشروعة، وذلك حفاظا على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن الالتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى، ألا يكون وجه عدم المشروعية واضحا أو ظاهرا، وبألا يترتب على التنفيذ إلحاق أضرار جسيمة بالمصلحة العامة¹⁴⁵.

وعلى ذلك، يجب على الموظف العام الذي يرى بأن الأوامر والتوجيهات الموجهة إليه غير مشروعة، وأن عدم مشروعيتها واضحة، أن ينبه مصدر تلك الأوامر والتوجيهات بذلك. ومعنى ذلك أن مجرد صدور أمر من الرئيس إلى المروءوس حتى ولو كان ذلك الأمر كتابيا، لا يعفي المروءوس من تحمل مسؤولية التنفيذ (المسؤولية الإدارية). ففي مثل هذه الحالات بإمكان السلطات الإدارية المختصة أن توقع على المروءوس عقوبات تأديبية. ويزداد الوضع خطورة بالنسبة للمروءوس، إذا كانت عملية التنفيذ تشكل جريمة جنائية. (المسؤولية الجزائية).

هذا فيما يتعلق بالمسؤوليتين الإدارية والجزائية. أما فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية، فإن الأحكام السابقة تنطبق، ما دام أن تنفيذ المروءوس لأوامر غير مشروعة بدرجة واضحة، يعتبر خطأ شخصيا يترتب عليه تحميله لمسؤولية الأضرار التي لحقت بالغير من جراء التنفيذ.

هذا وتجدر الإشارة على أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الرأي الأخير. فلقد نصت المادة 129 من القانون المدني على ما يلي : " لا يكون الموظفون والأعوان

¹⁴⁴تياب نادية ، مرجع سابق ص 86.

¹⁴⁵عبد الغني بسبوني ، مرجع سابق ، ص 232

العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم." ومعنى ذلك أن هناك أوامر تكون فيها الطاعة واجبة، وأوامر لا تكون الطاعة فيها واجبة. وواضح أن الأوامر التي تكون الطاعة فيها غير واجبة، هي الأوامر التي يكون وجه عدم المشروعية فيها واضحا.

ولقد أكد المشرع الجزائري على هذا الرأي في المادة 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة¹⁴⁶، فلقد نصت هذه المادة على ما يلي: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، وجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكولة له".

(II) الرقابة اللاحقة على أعمال الموظفين:

تتمثل هذه الرقابة في حق الرئيس الإداري في إقرار أعمال مرسوميه، أو التصديق عليها، أو القيام بتعديلها، أو إلغاؤها، أو سحبها أو الحل محلهم في القيام بها.

(1) إقرار عمل المرسوم:

إن هذا الإقرار قد يكون صريحا، وذلك إذا ما تطلبه المشرع صراحة. وفي هذه الحالة لا يصبح عمل المرسوم نهائيا إلا بعد قيام الرئيس الإداري بإقراره. أما إذا رفض الرئيس إقرار ذلك العمل، فإن هذا الأخير لا يصبح نهائيا مهما طال الزمن. وقد يكون الإقرار ضمنيا. ومعناه أنه إذا مضت مدة معينة – تحددها النصوص القانونية- دون اعتراض الرئيس على أعمال المرسوم، فإنه يستفاد ضمنا بأنه أقر تلك الأعمال، وأصبحت بالتالي نهائية. أي أن الإقرار الضمني معناه بطريقة أخرى، أن حق الرئيس في الإقرار ينقلب إلى مجرد حق اعتراض على أعمال المرسوم خلال مدة معينة¹⁴⁷.

(2) وتتمثل الرقابة اللاحقة أيضا في: حق الرئيس الإداري في إلغاء وسحب

قرارات المرسوم، أو تعديل آثارها كلية أو جزئيا، وأخيرا الحل محلهم في القيام بها¹⁴⁸.

¹⁴⁶ الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ج.ج. رقم 46 لسنة 2006.

¹⁴⁷ علاء الدين العشي، مرجع سابق، ص. 77.

¹⁴⁸ نادية تياب، مرجع سابق، ص. 87.

إن هذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائياً، وإما بناء على تظلم رفعه الأشخاص المتضررين من الأعمال التي قام بها المروؤوس. كما أن هذه الرقابة تتم سواء بسبب عدم مشروعية أعمال المروؤوس، أو بسبب عدم ملاءمتها لسير العمل الإداري حتى ولو كانت مشروعة.

الفرع الرابع: السلطات المركزية في الجزائر:

تتجسد المركزية الإدارية في الجزائر في مستويين، يتمثل الأول في السلطات المركزية العليا (أولاً)، أما الثاني فيتمثل في السلطات المركزية الدنيا (ثانياً).

أولاً: السلطات المركزية العليا في الجزائر:

يقصد بالسلطات المركزية، تلك السلطات التي تقوم برسم السياسات العامة في الدولة وتشرف على تنفيذها، وتتمثل هذه السلطات في الجزائر في كل من رئاسة الجمهورية (I)، وفي الحكومة (II).

(I) رئاسة الجمهورية:

هي أهم مؤسسة بالنسبة للدول التي تتبنى النظام الرئاسي، وفي الجزائر رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وهو بذلك يتمتع بمركز قانوني سامي فهو الرئيس الإداري الأعلى للإدارة العامة¹⁴⁹. وعلى ذلك فإن الحديث عن رئيس الجمهورية في الجزائر يقتضي التطرق إلى سلطاته وصلاحياته (1)، ثم بعد ذلك لا بد من الإشارة إلى الهيئات والأجهزة المساعدة له في أداء مهامه (2).

1) سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية:

بالرجوع إلى الدستور الجزائري يتضح بأن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات وصلاحيات متنوعة ومتعددة، فمنها ما هو تنفيذي ومنها ما هو مرتبط بالسلطة التشريعية، ومنها ما هو مرتبط بالسلطة القضائية، ومنها ما هو مرتبط بالأحوال غير العادية.

وبما أن محور الدراسة في هذا المقياس يقتصر فقط على المجال الإداري فسيتم التطرق فقط إلى الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ) سلطة التعيين في المناصب الإدارية العليا:

بما أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة الجزائرية، فإن الدستور يخول له صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة مثل الوزير الأول، فهو الذي يعينه بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وله كذلك أن ينهي مهامه¹⁵⁰. كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول¹⁵¹.

وبالإضافة إلى ذلك يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات التعيين بموجب في الوظائف المنصوص عليها في المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمتمثلة فيما يلي:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،

¹⁴⁹ "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة" المادة 84 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا.

¹⁵⁰ المادة 91 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا.

¹⁵¹ المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا.

- التّعيينات التي تتمّ في مجلس الوزراء،
- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- رئيس مجلس الدولة،
- الأمين العامّ للحكومة،
- محافظ بنك الجزائر،
- القضاة،
- مسؤولوا أجهزة الأمن،
- الولاة.
- المسيريين لسلطة الضبط

كما لرئيس الجمهورية أن يعيّن سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلّم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم¹⁵².

وتجدر الإشارة إلى أن هناك مرسوم رئاسي وسع من صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين لتشمل جميع القطاعات الوزارية والإدارية والإقليمية للدولة¹⁵³.

(ب) سلطة التنظيم:

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التنظيم، كنوع من أنواع الاختصاص القاعدي. فبإمكان رئيس الجمهورية أن يضع قواعد عامة ومجردة عن طريق سلطة التقرير المستقلة التي يتمتع بها والممنوحة له وفقا لأحكام الدستور، إذ تنص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 في فقرتها الأولى على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ...".

(2) الأجهزة والهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية:

تتمثل الأجهزة والهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية في أدائه لمهامه وصلاحياته الدستورية في كل من: الأجهزة الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية (أ)، وفي الهيئات الاستشارية (ب).

¹⁵² المادة 92 فقرة من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم مشار إليه سابقا.

¹⁵³ (المرسوم الرئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 2 فيفري 2020 يتفق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج. عدد لسنة 2020 المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-122، ج ر ج ج عدد 30).

أ) الأجهزة الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية:

- بالرجوع إلى النصوص المنظمة لمصالح رئاسة الجمهورية¹⁵⁴، يتبين بأن إدارة رئاسة الجمهورية تضم المصالح التالية:
- ديوان لرئاسة الجمهورية يتألف من رئيس للديوان¹⁵⁵ ومدير للديوان¹⁵⁶.
 - أمانة عامة لرئاسة الجمهورية على رأسها الأمين العام لرئاسة الجمهورية¹⁵⁷.
 - أمانة عامة للحكومة على رأسها الأمين العام للحكومة¹⁵⁸.
 - كتابة خاصة¹⁵⁹.
 - مستشارون¹⁶⁰.
 - مجموع هياكل رئاسة الجمهورية أو الهياكل التابعة لها¹⁶¹.
- ولكل من هذه المصالح مديريات تابعة لها تقوم بإدارة العمل على مستوى رئاسة الجمهورية كل على حسب اختصاصها المنصوص عليه.

¹⁵⁴ المرسوم الرئاسي رقم 23-331 مؤرخ في 26 سبتمبر 2023، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر.ج. رقم 62 لسنة 2023.

¹⁵⁵ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

¹⁵⁶ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

¹⁵⁷ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

¹⁵⁸ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

¹⁵⁹ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

¹⁶⁰ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

¹⁶¹ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المصدر نفسه.

ب) الهيئات الاستشارية لرئاسة الجمهورية:

يقتصر دور هذه الهيئات على تقديم الرأي والمقترحات والتوصيات والتقارير لرئيس الجمهورية متى طلب منها ذلك. ولقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على البعض منها مما يجعلها مؤسسات دستورية، في حين تم تأسيس البعض الآخر منها بموجب التنظيم.

وعلى كل فإن أهم هذه الهيئات الاستشارية تتمثل فيما يلي:

- المجلس الإسلامي الأعلى¹⁶².
- المجلس الأعلى للأمن¹⁶³.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان¹⁶⁴.
- المجلس الأعلى للشباب¹⁶⁵.
- السلطة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته¹⁶⁶.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي¹⁶⁷.
- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي¹⁶⁸.

¹⁶² المادة 195 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم مشار إليه سابقا.

¹⁶³ المادة 197 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم .

¹⁶⁴ المادة 198 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم.

¹⁶⁵ المادة 200 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه.

¹⁶⁶ المادة 202 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه .

¹⁶⁷ المادة 204 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه .

¹⁶⁸ المادة 206 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه .

(II) الحكومة:

تعد الحكومة القطب الثاني في السلطة التنفيذية بعد رئاسة الجمهورية، وتتشكل من الوزير الأول (1) ومن الوزراء (2).

(1) الوزير الأول:

يعين الوزير الأول في منصبه وتنتهي مهامه من طرف رئيس الجمهورية¹⁶⁹. وبما أن منصب الوزير الأول سياسي بطبيعته فقد يوحي ذلك بأن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في تعيين من يشاء، خاصة وأن النص الدستوري قد جاء عاما.

إلا أنه وباعتبار رئيس الجمهورية الحامي الأول للبلاد والدستور والمجسد لوحدة الأمة، فإن الأمر يفرض عليه أن يراعي عدة اعتبارات لاختيار وزيره الأول، من أهمها الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي.

وتجدر الإشارة إلى أن للوزير الأول هو الآخر جملة من الصلاحيات تخوله القيام بالمهمة التنفيذية البحتة المسندة إليه بموجب أحكام الدستور، فهو يعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وله في ذلك ما يلي:

- ضبط برنامج عمله وعرضه على مجلس الوزراء¹⁷⁰ وعلى البرلمان¹⁷¹.
 - توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة.
 - السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات¹⁷².
 - يرأس اجتماعات الحكومة¹⁷³.
 - يوقع المراسيم التنفيذية¹⁷⁴.
 - يسهر على حسن سير المرافق و الإدارة العمومية¹⁷⁵.
 - يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية¹⁷⁶.
- هذا وتجدر الإشارة إلى أن للوزير الأول مصالح¹⁷⁷ تساعد في قيادة العمل الحكومي تتمثل في كل من:

¹⁶⁹ المادة 104 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا.
¹⁷⁰ المادة 110 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه.
¹⁷¹ المادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه.
¹⁷² المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه.
¹⁷³ المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه.
¹⁷⁴ المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المصدر نفسه.
¹⁷⁵ المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا.
¹⁷⁶ المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا.
¹⁷⁷ أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 63-09 المؤرخ في 7 فيفري 2009، المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر.ج.ج. رقم 10 لسنة 2009.

- مدير للديوان.
- رئيس للديوان.
- مكلفين بمهمة.

(2) الوزراء:

إضافة للوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل منهم قطاع إداري محدد يسمى بالوزارة، التي تعد أصدق صورة لنظام المركزية الإدارية، ذلك أن عمل الوزارة عمل إداري محض، وعلى رأسها الوزير الذي يعد الموظف الأعلى رتبة في الهرم التسلسلي¹⁷⁸.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزارات عبارة عن أقسام إدارية، أي أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وبذلك فإن الوزراء حينما يباشرون أعمالهم، إنما يقومون بذلك في الواقع باسم الدولة ولحسابها، باعتبار أن الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تنطوي تحت لوائه مختلف الوزارات¹⁷⁹.

كما أن الوزارات تخضع لقاعدة التخصص. أي أن كل وزارة تهدف إلى تحقيق غرض معين، ولذلك فهي تتعدد بتعدد هذه الأغراض. وعلى هذا الأساس فإن اختيار الوزراء في معظم الدول، ومنها الجزائر يتم في أغلب الأحيان على أساس انتمائهم من بين المتخصصين في مجال نشاط الوزارات التي يعملون بها (التقنوقراطيين)، وذلك لإمكانية تحقيق الأهداف المرجوة منها، مع ملاحظة أن كل وزارة من الوزارات إنما تمارس نشاطها على مستوى الدولة ككل، على أساس أنها ممثلة للسلطة الإدارية المركزية¹⁸⁰.

ثانيا: السلطات المركزية الدنيا في الجزائر:

تمت الإشارة سابقا إلى أن عدم التركيز الإداري عبارة عن صورة من صورة المركزية الإدارية المبسطة، وهو كأسلوب للتنظيم الإداري يعتمد بالأساس على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية العليا في العاصمة وممثليها عبر الأقاليم.

¹⁷⁸ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 73.

¹⁷⁹ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 105.

¹⁸⁰ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 105.

إن ممثلي السلطة المركزية عبر الأقاليم هم من ينطبق عليهم وصف السلطات المركزية الدنيا، ويتجسدون في كل من الوالي (I) ورئيس الدائرة (II)، ذلك أن كلا الوظيفتين تصنفان ضمن الوظائف العليا في الدولة¹⁸¹.

(I) الوالي:

يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة¹⁸² أو مندوباً¹⁸³ عنها على مستوى الولاية، وهو بذلك الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية. ونظراً لكون منصب الوالي من المناصب العليا للدولة فإن مسألة تعيينه وإنهاء مهامه تكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وذلك وفقاً لشروط محددة قانوناً¹⁸⁴.

وللوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الإقليمي جملة من الصلاحيات (1) كما أنه له أجهزة إدارية تابعة له تساعد في تأدية مهامه (2).

(1) صلاحيات الوالي:

استناداً إلى النصوص القانونية¹⁸⁵ والتنظيمية¹⁸⁶ يمكن تحديد الصلاحيات العامة للوالي فيما يلي:

- يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة على مستوى الولاية، وعليه فهو يعمل على تنفيذ قرارات الحكومة. وهذا زيادة على تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

¹⁸¹ أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-142 المؤرخ في 20 ماي 1995، ج.ر.ج. رقم 28 لسنة 1995، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-348 المؤرخ في 4 نوفمبر 1995، المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 90-225، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج. رقم 66 لسنة 1995؛ أنظر كذلك: المادتين 2 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمنصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج.ر.ج. رقم 41 لسنة 1991.

¹⁸² المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

¹⁸³ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل والمتمم، مشار إليه سابقاً.

¹⁸⁴ أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-04 المؤرخ في 2 جانفي 1994، ج.ر.ج. رقم 1 لسنة 1994، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-141 المؤرخ في 11 ماي 2008، ج.ر.ج. رقم 24 لسنة 2008.

¹⁸⁵ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

¹⁸⁶ المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المعدل والمتمم، مشار إليه سابقاً؛ المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل والمتمم، مشار إليه سابقاً.

- يسهر على تنشيط وتنسيق ورقابة عمل المصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية، وبالتالي له دور هام في مجال التنمية الاقتصادية على مستوى الولاية.
 - كما يعتبر الوالي هيئة تنفيذية، إذ يتولى تنفيذ القرارات التي تسفر على مداولات المجلس الشعبي الولائي.
 - كما يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في النصوص القانونية.
 - للوالي صلاحيات في مجال الأمن. فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة داخل إقليم الولاية. ولهذا السبب وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في هذا الصدد.
- (2) الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي:**

نظرا للدور الهام الذي يقوم به الوالي لتمثيل الدولة على المستوى الإقليمي، فمن الطبيعي أن يساعده في ذلك مجموعة من الأجهزة الإدارية والاستشارية والتي تتكون مما يلي:

- الكتابة العامة.
- الأمانة العامة.
- المفتشية العامة.
- الديوان.
- الدائرة.
- مجلس الولاية.
- مديرية الإدارة المحلية.
- مديرية التنظيم العام.

(II) الوالي المنتدب

استحدث المشرع الجزائري المقاطعات الإدارية في ولايات الجنوب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140-15¹⁸⁷، ومقاطعات إدارية في المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-337¹⁸⁸ دون أن يحدد الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية، ما إن كانت جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية

¹⁸⁷ مرسوم رئاسي رقم 140-15 مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية، ج ر عدد 29
¹⁸⁸ مرسوم رئاسي رقم 18_337 مؤرخ في في المدن الكبرى و في بعض المدن الجديدة و تحديد قواعدها و سيرها و كذا مهام الوالي المنتدب، ج ر عدد 29

أو أنها عبارة عن وحدة إدارية إنتقالية تضمن الإنتقال من مقاطعة إدارية إلى ولاية كاملة الصلاحيات¹⁸⁹.

يجسد الوالي المنتدب صورة لعدم التركيز الإداري، نظرا للصلاحيات الموكلة له، والأجهزة والهيكل الإدارية التي تساعد في القيام بالمهام المسندة له. بالرجوع للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم منصب الوالي المنتدب، فقد نص المرسوم الرئاسي رقم 15-140¹⁹⁰ المنظم للمقاطعات الإدارية أنه يتمتع الوالي المنتدب بجملة من الصلاحيات المتعددة والمتنوعة كلها تحت سلطة الوالي. وسوف نقسمها الى قسمين: الأول وهي صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة نتناولها في المطلب الأول، والأخرى باعتباره ممثلا للمقاطعات الإدارية في المطلب الثاني

1. صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للدولة

يمثل الوالي المنتدب عدم التركيز الإداري، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 على أن: "تنظم المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية في شكل مديريات منتدبة." إن المصالح غير الممركزة للدولة والتي تم تنظيمها في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية تم انشاء احدى عشرة مديرية منتدبة في مجالات منتدبة وهي كالآتي :

- المديرية المنتدبة للطاقة
- المديرية المنتدبة لترقية الاستثمار
- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية،
- المديرية المنتدبة للتجارة
- المديرية المنتدبة للموارد المائية والبيئية
- المديرية المنتدبة للأشغال العمومية،
- المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية

¹⁸⁹ فيصل بن زحاف ، نظام المقاطعة الإدارية في التنظيم الإقليمي الجزائري ، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، مجلد 5 ، عدد 1 ، جامعة وهران ، 2021 ، ص 1 ،

¹⁹⁰ مرسوم رئاسي رقم 15-140 ، المصدر نفسه

- المديرية المنتدبة للتشغيل

، المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي

، المديرية المنتدبة للشباب والرياضة،-

- المديرية المنتدبة للسياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني.

- يمكن إنشاء مديريات منتدبة أخرى كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على اقتراح

من الوزراء المعنيين

بعد أخذ رأي والي الولاية .

وتشمل الإدارة العامة في المقاطعة الإدارية الموضوعات تحت سلطة الوالي المنتدب

المصالح التالية

-الأمانة العامة،

- الديوان،

- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية،

ويباشر المدير المنتدب المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية¹⁹¹.

يمارس عليها الوالي المنتدب صلاحياته فالمديريات المنتدبة والمديريات التنفيذية تمارس مهامها في

نطاق الحدود الجغرافية للمقاطعة الإدارية وتعمل على تنفيذ سياسة الدولة في مختلف المجالات

الاقتصادية، والاجتماعية، والمالية، الفلاحية، السياحية والتشغيل، السكن والعمران إلخ لأجل تلبية حاجات المواطنين والعمل على تحقيق التنمية المحلية.

¹⁹¹ انظر المواد 23، 23، 24 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 28 ماي 2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية ، ج ر ج عدد

الفرع الأول: صلاحيات الوالي المنتدب في مجال حفظ النظام العام

يسهر الوالي المنتدب على حماية النظام العام و المتمثل في الأمن العمومي بمساهمة مصالح أمن المقاطعة الادارية وبالتنسيق معها¹⁹². يقترح على والي الولاية التدبير الذي يراه ضروريا للحفاظ على النظام

العام وأمن الأشخاص والممتلكات ويسهر على تنفيذه ومتابعته وتعد الصحة العمومية من عناصر النظام العام وتتجسد في السهر على نظافة الأماكن والالمعروضة للبيع ونظافة المؤسسات والوقاية من الأمراض المعدية. وتعد السكنية العامة من عناصر النظام العام ويقصد بها المحافظة على الهدوء في الطرقات والأماكن العمومية مثل مكبرات الأصوات والأبواق...الخ.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات

يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات واللوائح الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية¹⁹³ والولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي وكل ذلك تحت سلطة الوالي.

2. صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلا للمقاطعة الإدارية

لم يعترف المشرع للمقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي التام، ويتلقى الوالي المنتدب تفويض بالإمضاء من قبل والي الولاية لأجل التوقيع على القرارات والمقررات التي لها علاقة بمهامه، ويتلقى تفويض بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة أمر بالصرف ومن ثم يعتمد لدى المحاسب العمومي المعتمد، ويلزم بإعلام والي الولاية بالعمليات التي يمارسها على مستوى المقاطعة الإدارية. بينما يمثل والي الولاية المقاطعة الإدارية أمام القضاء لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

1: يرأس إدارة المقاطعة الإدارية

¹⁹² آمال قصري ، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، جامعة المسيلة مجلد 3 ، عدد 2 ، 2019، ص 694

¹⁹³ شرشاري فاروق ، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 18-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، جامعة بجاية ، مجلد 15، عدد 1 ، 2017، ص 483

إن السلطة الرئاسية هي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.¹⁹⁴ توضع تحت سلطة الوالي المنتدب إدارة تتشكل من أمانة عامة يديرها أمين عام وديوان يديره رئيس الديوان ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، ويمكن أن تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين. تحتوي المقاطعة الإدارية على هياكل الإدارة العامة والمديريات المنتدبة وهيئة تنفيذية تسمى بمجلس المقاطعة الإدارية.

يرأس الوالي المنتدب مجلس المقاطعة الإدارية ويتشكل من المديرين التنفيذيين التابعين للمقاطعة الإدارية، ويعد إطاراً تنسيقياً وتشاورياً للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية¹⁹⁵. يمارس الوالي المنتدب كل مظاهر السلطة الرئاسية للحفاظ على حسن سير المرفق العام، وله سلطة تعيين المرفوسين وتثبيتهم وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وله سلطة إصدار أوامر وتعليمات وإرشادات شفوية أو كتابية وتوجيهات¹⁹⁶.

2. التنسيق والرقابة

ينشأ لدى الوالي المنتدب مجلس المقاطعة الإدارية التي يتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة. يمثل مجلس المقاطعة الإطار الذي يتم التشاور على مستواه لمصالح الدولة في المقاطعة، ويعد الإطار التنسيقى لأنشطتها وأعمالها في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية، ويخضع سير مجلس المقاطعة لنفس القواعد التي تطبق على مجلس الولاية. ويلزم أعضاء مجلس المقاطعة بإعلام الوالي المنتدب والمديرين الولائيين المعنيين بصورة منتظمة بالأمور التي يخطون بها. وكذا يعملون على تبليغه بكامل المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الإحصائيات الضرورية لأداء مهام مجلس المقاطعة. ويحدد النظام الداخلي للمجلس بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية. ينعقد مجلس المقاطعة في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب ويمكنه

¹⁹⁴ شرشاري فاروق ، المرجع السابق ، ص 485

¹⁹⁵ آمال قصير ، المرجع السابق ، ص 702

¹⁹⁶ شرشاري فاروق ، مرجع سابق ، ص 489

أن يعقد اجتماعات غير عادية استدعاء من الوالي المنتدب إذا تطلب الوضع ذلك¹⁹⁷.

ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة بصفة استشارية.

يعتبر الوالي المنتدب ممثلاً للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه يمارس الرقابة على أعمال المرووسين بإقرار عمل المرووس أو تعديله أو إلغائه. ينسق الأمين العام للمقاطعة وينشط عمل هياكل المقاطعة تحت سلطة الوالي حيث يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره، وينسق وينشط ويتابع أعمال مصالح وأجهزة الدولة، وكذا ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين، وينشط ويتابع عملية تنفيذ برامج التجهيزات العمومية... الخ. وكذا الرقابة على أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي.

كما يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي، على مستوى المقاطعات الإدارية، وكل ذلك تحت سلطة والي الولاية.

ووفق المرسوم الرئاسي رقم 18-337 فإنه تم استحداث 14 مقاطعة إدارية جديدة يسيرها ولاية منتدبون، ووفقاً له ، فإن هذه المقاطعات تتوزع بين بوعينان (البلدية)، سيدي عبد الله (الجزائر العاصمة)، ذراع الريش (عنابة)، عين الترك وأرزيو وبئر الجير والسانية وواد تليلات (بولاية وهران)، علي منجلي والخروب وزينغود يوسف وحامة بوزيان ومدينة قسنطينة (بولاية قسنطينة).

كما تضمن المرسوم الرئاسي، تحديد مهام الوالي المنتدب، والتي تتمثل أساساً في تنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، والمبادرة بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية ومتابعتها وقيادتها¹⁹⁸.

3.: التكيف القانوني للولاية المنتدبة

¹⁹⁷ فيصل بن زحان ، نظم المقاطعة الإدارية في التنظيم الإقليمي الجزائري ، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، مجلد 5

2021، ص 86

¹⁹⁸ فيصل بن زحان ، مرجع سابق ، ص 201

لاستنتاج الطبيعة القانونية لأي هيئة يجب الرجوع إلى النص المنشئ لها ، في حين لم يتضمن المرسوم الرئاسي المنشأ للمقاطعات الإدارية¹⁹⁹ أي نص صريح يبين التكييف القانوني لهذه الهيئة الإدارية ، بل اكتفى بتبيان تنظيمها و تشكيلها و كذا مهامها دون التطرق إلى تكييفها القانوني و كذا تنظيم علاقتها مع الهيئات الإدارية الأخرى و مع المواطن .²⁰⁰

إن القراءة المتأنية للمواد القانونية التي تضمنها المرسوم الرئاسي رقم 15-140 السالف الذكر يبين علاقة الرئيس بالمرؤوس في 7 مواد من أصل 16 مادة تضمنها المرسوم الرئاسي يلزم فيها الوالي المنتدب بالعودة و الرجوع إلى الوالي قبل أي إجراء يتخذه في الوقت المناسب، لذلك هناك من يشبهها بالدائرة و الاختلاف بينهما هو عدم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية عكس المقاطعة الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية .

(III) رئيس الدائرة:

إن الدائرة في النظام الجزائري هي عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية²⁰¹. على أن الدائرة وإن كانت مقاطعة إدارية، إلا أنها لا تعتبر هيئة مستقلة (إدارة محلية)، لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي فقط جزء أو فرع أو قسم إداري تابع ومساعد للدولة، ولذلك فهي عبارة عن تطبيق لفكرة عدم التركيز الإداري. أما الهدف من وجود الدائرة في النظام الجزائري، فهو محاولة تقريب خدمات الإدارة من المواطنين، إذن هي حلقة وصل بين الولاية والبلديات. وتوضع الدائرة تحت تصرف رئيس الدائرة، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الحكومة، من مسؤولي المصالح المركزية والمناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية، مع مراعاة الشروط العامة للتعيين في الوظائف العليا. وعلى هذا الأساس يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في مهمة تمثيل الدولة على المستوى المحلي.

¹⁹⁹ آمال قصرير ، مرجع سابق ، ص 702

²⁰⁰ فاروق شرشاري ، مرجع سابق ، ص 483

²⁰¹ أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

- وإذا كان رئيس الدائرة هو الذي يشرف على تسيير أعمال دائرته، فإنه مع ذلك يوضع تحت سلطة الوالي السلمية عند ممارسة مهامه. وبهذه الصفة فإنه يقوم بتنشيط عمل بلديتين أو أكثر وذلك على النحو التالي²⁰²:
- فيسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات في دائرته، وحسن سير المصالح الإدارية والتقنية التي يتكفل بها.
 - يسهل تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي، في البلديات المعنية.
 - يعلم الوالي بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها.
 - يسهر على حسن سير العمليات الانتخابية .
 - يقوم بتسليم السندات والرخص التي تتعلق بتنقل الأشخاص، والتي تدخل في اختصاصه في حدود القانون.
 - يسهر تحت رقابة الوالي على المحافظة على النظام العام.
- هذا وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان رئيس الدائرة أن يتلقى تفويضاً من الوالي من أجل القيام بأعمال معينة قد يراها الوالي ضرورية أو مفيدة²⁰³، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يجوز للوالي أن يصدر قراراً لرئيس إحدى الدوائر التابعة له يقضي باستخلاف رئيس دائرة أخرى، أو عدة رؤساء دوائر إذا ما تغيبوا أو وقع لهم مانع مؤقت.

المطلب الثاني:

اللامركزية الإدارية (La décentralisation administrative):

إن الحديث عن اللامركزية الإدارية يتطلب بداية وضع تعريف لها (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى صورها (الفرع الثاني)، وبعد ذلك الحديث عن العناصر التي تقوم عليها (الفرع الثالث)، وفي الأخير البحث عن تطبيقات لها في النظام الجزائري (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية:

²⁰² أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، أشار إليه سابقاً.
²⁰³ أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر نفسه .

على خلاف المركزية الإدارية، يقصد باللامركزية الإدارية، توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية، وهيئات مستقلة، إقليمية كانت أم مصلحة، تباشر وظيفتها تحت رقابة الدولة .

إن اللامركزية الإدارية بهذا المفهوم، لم تظهر إلا بعد ظهور وانتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية، ونتيجة للتقدم التقني والعلمي والصناعي، وما ترتب على ذلك من متغيرات هامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الأفراد²⁰⁴.

كل هذه الظروف جعلت من الصعب على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها مقاليد الأمور. ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحة، تباشر تلك الاختصاصات استقلالاً عن الدولة، وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد الأقاليم المختلفة للدولة في تسيير شؤونهم بأنفسهم.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية:

تتمثل صور اللامركزية الإدارية في كل من: اللامركزية الإقليمية (أولاً) واللامركزية المرفقية أو المصلحية (ثانياً).

أولاً: اللامركزية الإقليمية:

وتسمى كذلك باللامركزية المحلية، ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانباً من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري²⁰⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية والإقليمية عن طريق منحهم حق انتخاب ممثلين عنهم في المجالس المحلية.

²⁰⁴ لباد ناصر ، مرجع السابق، ص. 127.

²⁰⁵ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 58.

ثانيا: اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

إن هذا النوع من اللامركزية يعد ضرورة حتمية لعدم إمكانية قيام الدولة بكل المهام المنوطة بها لوحدها، لذلك فإنها تعد أسلوبا متطورا من أساليب التنظيم الإداري، إذ تقوم على أساس منح بعض المرافق العامة الوطنية أو المحلية، الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في إدارة شؤونها، وذلك قصد تمكينها من مباشرة نشاطها بطرق وأساليب تتلاءم مع طبيعة ونوعية تلك النشاطات، مع خضوعها في ذلك لرقابة السلطة المركزية²⁰⁶.

الفرع الثالث: عناصر اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية بتحقيق أو بتوافر ثلاثة أركان هي: وجود مصالح محلية أو مرفقية متميزة عن المصالح الوطنية (أولا)، ووجود هيئات مستقلة لإدارة هذه المصالح الذاتية (ثانيا)، وأخيرا وجود رقابة إدارية على هذه الهيئات التي تسير الشأن المحلي (ثالثا).

أولا: وجود مصالح ذاتية متميزة:

قد توجد داخل الدولة مصالح وحاجيات محلية تختلف عن المصالح العامة لكل المواطنين، أي أنه قد يوجد بجانب الحاجيات العامة المشتركة والتي تهم كل مواطني الدولة، حاجيات خاصة تقتصر على سكان إقليم محدد دون سواهم، وهذه المصالح المحلية باعتبارها قضايا خاصة تتطلب لإدارتها مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية، والتي يطلق عليها عادة اسم المرافق العامة المحلية²⁰⁷.

ويمكن التمييز بين المصالح المحلية الذاتية وبين المصالح الوطنية بالاعتماد إما على الأسلوب الانجليزي (I)، أو على الأسلوب الفرنسي (II).

I الأسلوب الانجليزي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية:

وفقا للأسلوب الإنجليزي، يتم تحديد المصالح الذاتية على سبيل الحصر، ولا يجوز للمجالس المحلية أن تمارس أي اختصاص لم ينص عليه المشرع صراحة. أي أن السلطة المركزية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة النشاط الإداري للدولة، وأما المجلس المحلية تتدخل بناء على نصوص حددها المشرع. على أن المشرع هنا لا يتبع نمطا موحدا في تحديده للمصالح المحلية، بل يغير بينها تبعا لظروف كل منطقة على حدة. وعلى ذلك ما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم

²⁰⁶ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 81.
²⁰⁷ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 133.

معين، قد لا يعد كذلك في إقليم آخر، والعكس صحيح. وعلى هذا الأساس تنوعت المصالح المحلية في إنجلترا لدرجة يصعب التمييز بينها²⁰⁸.

(II) الأسلوب الفرنسي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية:
وهو على عكس الأسلوب الانجليزي، إذ يقوم المشرع هنا بتحديد اختصاصات السلطة المركزية مع منح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما، وعلى ذلك فإن الهيئات المحلية وفقا لهذا الأسلوب هي التي تحدد مصالحها الذاتية.

²⁰⁸ عمار بوضياف ، مرجع السابق، ص. 85.

ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية أو الذاتية:

ويقصد بذلك، ضرورة وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، التي تمكنها من اتخاذ ما تراه مناسبا من القرارات لتسيير الشأن المحلي ودونما تدخل من السلطة المركزية²⁰⁹.

على أن هذا الاستقلال قد لا يتحقق إلا إذا تم الاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المشكلين للهيئات المحلية. فالانتخاب ضمانة أساسية ووسيلة مثلى لتحقيق الديمقراطية التي تفرض مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية. ومع ذلك فإن فكرة الانتخاب لا تصلح إلا بالنسبة للصورة الأولى من اللامركزية الإدارية ألا وهي اللامركزية الإقليمية، أما بالنسبة للامركزية المرفقية أو المصلحية فإنها تقوم على أساس التعيين من جانب السلطة المركزية، ومع ذلك فإنها تتمتع بالاستقلالية كأثر من آثار اكتسابها للشخصية المعنوية.

ثالثا: وجود رقابة إدارية على الهيئات اللامركزية:

إن استقلالية الهيئات اللامركزية (محلية كانت أو مرفقية) لا يعني على الإطلاق وجود انفصال مطلق بينها وبين السلطة المركزية، ذلك أن هذه الهيئات جزء لا يتجزأ من الدولة وبالتالي لا بد من إخضاعها لرقابة وإشراف السلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية.

وعلى ذلك لا بد من تحديد فكرة الرقابة الإدارية (I)، ثم البحث حول الهدف من إقرارها على الهيئات اللامركزية (II)، ثم العمل على التمييز بينها وبين السلطة الرئاسية المعروفة في النظام المركزي (III)، وأخيرا التطرق إلى بيان وسائل هذه الرقابة (IV).

I تحديد فكرة الرقابة الإدارية:

يقصد بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية "... مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة..."²¹⁰، فالرقابة الإدارية أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

II أهداف الرقابة الإدارية:

²⁰⁹ نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 36.
²¹⁰ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 177.

إن الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية هو استقلال نسبي. ومعنى ذلك أن هذا الاستقلال لا يمنع السلطة المركزية من مباشرة رقابتها على نشاط هذه الهيئات. فوجود الرقابة أمر تقتضيه ضرورة التنسيق بين نشاط السلطة المركزية، ونشاط الهيئات اللامركزية. كما أن الرقابة على الهيئات اللامركزية هي وسيلة تحمي وحدة الدولة، دون أن يضحى بأهداف الإدارة المحلية في الديمقراطية، وحسن إدارة المرافق المحلية²¹¹.

(III) تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية:

تتميز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية المعروفة في النظام المركزي من عدة جوانب، يتمثل أهمها فيما يلي:

(1) تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث أداة ممارسة كل منهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية مقررّة سواء تكلم النص أو سكت، فإن الرقابة الإدارية لا تتقرر إلا بوجود نص تطبيقاً للمبدأ القائل: "لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النص"²¹².

(2) تختلف الرقابة الإدارية كذلك عن الرقابة الرئاسية من حيث طبيعة كل واحدة منهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية تمكن الرئيس الإداري بحكم موقعه من إصدار الأوامر لمروؤوسيه بغرض تنفيذها، فإن الرقابة الإدارية لا تخول للسلطة المركزية صلاحية توجيه الأوامر للهيئات اللامركزية لأن العلاقة ليست تبعية وإنما تقوم على أساس الاستقلالية.

(3) تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث إمكانية الطعن فيهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية لا تبيح للمروؤوس أن يطعن في قرار رئيسه، فإن المسألة على خلاف ذلك بالنسبة للرقابة الإدارية، إذ يمكن للهيئات اللامركزية أن تطعن قضائياً ضد قرارات السلطة المركزية.

(IV) وسائل الرقابة الإدارية:

تمارس السلطة المركزية الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، والتي تتجلى مظاهرها في رقابة على الأعمال (1)، و رقابة على الأشخاص (2).

(1) الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية:

²¹¹ لباد ناصر ، مرجع السابق، ص. 90.
²¹² عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط. 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص. 109.

تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الأشكال التالية:
الترخيص أو الإذن (أ)، التصديق (ب)، الإلغاء (ج)، الحل (د).
(أ) الترخيص أو الإذن:

وهو صورة من صور الرقابة السابقة، ومفاده انه لا يجوز للهيئات المحلية القيام بأي تصرف يشترط القانون قبل اتخاذ الإذن المسبق أو الترخيص المسبق من السلطة المركزية، وإلا عد ذلك العمل غير مشروع. ويشترط في هذه الحالة أن يكون الإذن أو الترخيص صريحين إذ لا يحتملان بطبيعتهما أن يكونا ضمنيان²¹³.

(ب) التصديق:

التصديق أو المصادقة صورة من صور الرقابة اللاحقة على الأعمال، ويكون ذلك متى اشترط المشرع إخضاع قرارات الهيئات اللامركزية لتزكية السلطة المركزية، وذلك إما بصفة صريحة أو بصفة ضمنية وفق ما ينص عليه القانون. ويكون التصديق صريحا متى اشترط المشرع على السلطة المركزية أن تفصح عن نيتها بإصدار قرار إداري يتضمن الموافقة على أعمال الهيئة اللامركزية، أما التصديق الضمني، فهو ذلك التصديق الذي يستشف من سكوت السلطة المركزية والتزامها الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها²¹⁴.
هذا وتجدر الإشارة إلى أن سكوت الإدارة كأصل لا يمكن اعتباره موافقة ولا رفضا إلا إذا كان هناك نص يقضي بذلك، وهذا وفقا للمبدأ القائل بأنه "لا ينسب لساكت قول".

(ج) الإلغاء:

ويقصد به إلغاء التصرف أو إبطاله، وهو من أشد مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية خطورة، حيث يؤدي إلى القضاء على التصرف برمته بآثر رجعي منذ يوم صدوره فيصبح وكأنه لم يكن²¹⁵.
إلا أن هذا لا يعني أن تقوم السلطة المركزية بإلغاء التصرفات الصحيحة وإنما فقط تلك المشوبة بعدم المشروعية.

(د) الحل:

وهو من أهم وأخطر أنواع الرقابة التي قد تلجأ إليها جهة الرقابة، لذلك فإنه لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحالات المنصوص عليها قانونا، إذ أنه من

²¹³ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 205.

²¹⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 181.

²¹⁵ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 206.

المسائل المستقر عليها – ما لم ينص القانون على خلاف ذلك- أن جهة الرقابة لا يحق لها الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن مباشرة تصرف أو اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون²¹⁶.

فحق الحلول لا يتقرر إلا إذا كان اختصاص الهيئة اللامركزية مقيدا. كما يشترط أن تقوم جهة الرقابة بتنبيه الهيئة اللامركزية بضرورة اتخاذ القرار، أو مباشرة التصرف الذي يفرضه عليها القانون، وأن يثبت بقاء الوضع على حاله. ومثال ذلك ما جاء به قانون البلدية من إمكانية حلول الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى المحلي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي²¹⁷.

(2) الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية:

لا تقتصر الرقابة الإدارية على رقابة أعمال الهيئات اللامركزية، بل تمتد لتشمل الأشخاص كذلك، ذلك أن هؤلاء قد يخالفون القانون فيما فرضه عليه من واجبات النزاهة والتجرد وبالتالي ينحرفون عن الهدف الذي تسعى إليه الإدارة العامة بتحقيق أغراض شخصية، وهنا يمكن للسلطة المركزية أن تسقط عضوية هؤلاء الأفراد²¹⁸.

كذلك، للسلطة المركزية أن تقوم بحل المجلس المنتخب بأسره، ومع ذلك ليس لها أن تعين الأعضاء إذ يجب أن يتم اختيار هؤلاء عن طريق انتخابهم من طرف مواطني الإقليم.

الفرع الرابع: الهيئات اللامركزية في الجزائر:

لقد سبقت الإشارة إلى أن اللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين فهي إما لامركزية إقليمية أو محلية وإما لامركزية مصلحية أو مرفقية. وإذا كانت اللامركزية المصلحية أو المرفقية تتخذ شكل المؤسسات والهيئات العمومية فإن اللامركزية المحلية تتجسد في شكل المجالس المحلية المنتخبة. وبما أن فكرة المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري ستكون محلا للتفصيل عند التطرق لنظرية المرفق العام خلال السداسي الثاني، فإن الدراسة في هذا الفرع ستحتوي فقط على الهيئات المحلية المنتخبة في الجزائري والتي تتمثل في المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية.

²¹⁶ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 92.

²¹⁷ أنظر المواد 100، 101، 102 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²¹⁸ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 226.

على أن البحث في هذه المجالس المنتخبة التي تمثل الهيئات المحلية أو الإدارة المحلية في الجزائر يقتضي الإشارة إلى تشكيلاتها (I)، وإلى نظام سير أعمالها واختصاصاتها (II)، ثم بعد ذلك يجب الحديث عن القواعد التي تحكم العضوية فيها (III)، وأخيرا يجب التطرق إلى الرقابة عليها (IV).

I تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر:

سيتم البحث في تشكيلة المجالس الشعبية المحلية (1)، ثم بعد ذلك البحث في تشكيلة الهيئات التنفيذية للهيئات المحلية (2).

1 تشكيل المجالس الشعبية البلدية :

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري يتضح بأن الهيئات المحلية للدولة هي الولاية والبلدية²¹⁹، والتي يشكل المجلس المنتخب في كليهما قاعدة اللامركزية، ومكان مشاوررة المواطنين في تسيير الشؤون العامة²²⁰.

وعلى هذا، فإن المجلس الشعبي سواء على مستوى الولاية (المجلس الشعبي الولائي) أو على مستوى البلدية (المجلس الشعبي البلدي)، عبارة عن جهاز للمداولة، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهرة على شؤونه ورعاية مصالحه²²¹.

1. جهاز المداولة

ويتشكل المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين لعهدة مدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، ويختلف عدد الأعضاء من مجلس منتخب لآخر باختلاف عدد النسمات في الإقليم والمحدد في قانون الانتخاب²²².

أما عن رئاسة المجالس الشعبية فيجب التمييز بين رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي.

أ. رئيس المجلس الشعبي البلدي

فبالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، يعلن رئيسا له متصدر القائمة التي تحصلت على غالبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المترشحة

²¹⁹ أنظر المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

²²⁰ أنظر المادة 19 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

²²¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 232، 274.

²²² أنظر المادة 80 و المادة 81 من القانون العضوي رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 .

أو المترشح الأصغر سناً²²³. لكن مع إصدار القانون العضوي المتعلق بالانتخابات بموجب الأمر رقم 01-21²²⁴ والذي اعتمد المشرع الجزائري نظام القائمة المفتوحة ، و جاء بنصوص قانونية عدل من خلالها الأحكام المتعلقة بطريقة إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي و كذا الطريقة التي يتم بها تنصيبه ، ومن ثم عمد المشرع تعديل نص المادة 65 من قانون البلدية السالف الذكر التي كان من خلالها المشرع يعتمد على النظام الانتخابي النسبي القائم على نظام القائمة المغلقة كمايلي : " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين ، و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سناً "

غير أنه بصدر القانون المتعلق العضوي رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، نجد أن المشرع الجزائري عاد لاعتماد آلية الانتخاب لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في مادته 80²²⁵ حيث جاءت بتفصيلات للطريقة التي تتم بها العملية وهي:

-يقدم المرشح لشغل منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الفائزة المتحصلة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

-في حالة عدم حصول أي قائمة من القوائم الفائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الفائزة المتحصلة على نسبة 35٪ على الأقل من المقاعد أن تقدم مرشحا عنها.

-في حالة عدم حصول أي قائمة فائزة على نسبة 35٪ على الأقل من المقاعد يمكن حينها لجميع القوائم الفائزة أن تقدم مرشحا عنها.

-الانتخاب يكون سريريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات²²⁶.

-في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات من بين المرشحين المتحصلين على المرتبة الأولى والثانية، يتم إجراء دور ثان خلال 48

²²³ نظر المادة 65 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²²⁴ أمر رقم 01-21 ، المشار إليه سابقا

²²⁵ المادة 80 من الأمر رقم 01-21 ، المصدر السابق

²²⁶ المادة 4 من الأمر رقم 13-21 المعدلة للمادة 64 من قاتو البلدية ، مصدر سابق

ساعة الموالية، ويعلن فائزا المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات، و في حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المرشح الأصغر سنا. وهو ما شكل نوعا من التعارض بينها وبين أحكام المادة 65 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية²²⁷ التي تقضي بإعلان متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات رئيسا للمجلس الشعبي البلدي و المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وأثارت جدلا كبيرا قانونيا و سياسيا حول القانون الواجب التطبيق حول الانتخابات المحلية التي تم إجرائها في أكتوبر 2012 ، حينها تدخلت وزارة الداخلية والجماعات المحلية ببرقية واعتمدت فيها حل يجمع بين القانونين، حيث قررت اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتباع طريقة الانتخاب المنصوص عليها في المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12، لكن مرشح القائمة حسب الحالات المنصوص عليها في المادة و يكون هو متصدر القائمة حسب نص المادة 65 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وقد تم اعتماد هذا الأسلوب خلال المحطتين الانتخابيتين لانتخابات المجالس الشعبية البلدية التي تم تنظيمها في أكتوبر 2012 وكذا انتخابات نوفمبر 2017، ونتيجة لاحتجاجات التي عمت ربوع الوطن بداية من 22 فيفري 2019 باشرت الجزائر بجملة من الإصلاحات، كان من أهم مخرجاتها - تغيير هيكلية النظام السياسي - الشروع في إصلاحات مست المنظومة القانونية للبلاد بدءا بالدستور وصولا لمراجعة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والذي نتج عنها تعديلات كان أبرزها تبني نظام القائمة المفتوحة، هذا التوجه الجديد تم في ظل تنظيم محطتين انتخابيتين ، الأولى هي انتخابات المجلس الشعبي الوطني، أما المحطة الثانية هي انتخابات المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ولقد

كان ضروريا إجراء بعض التعديلات لبعض أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية²²⁸ ليواكب تلك التغيرات الحاصلة.

-الآلية الجديدة لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في ضوء القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية:

بعد الإصلاحات الأخيرة وقبل الانتخابات المحلية التي تنظمها يوم 27 نوفمبر 2021 تم تعديل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بأمر رئاسي بموجب الأمر

²²⁷ المادة 65 من قانون البلدية ، المصدر السابق

²²⁸ شمل التعديل المادتين 64 و 65 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق

رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021²²⁹، وقبل أن نخرج بالتفصيل للآلية التي جاء بها هذا الأمر يجب أولاً معرفة الطريقة التي يتم بها اختيار الفائز لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تتم عملية الفرز بإتباع الخطوات التالية المنصوص عليها في الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات:

*يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لعهدة انتخابية مدتها خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، هو ما يمكن الناخبين من تحقيق إرادتهم في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم التصويت لمرشح أو أكثر في حدود المقاعد المطلوب شغلها، وذلك بوضع علامة (X) أمام المرشح الذي يتم اختياره، مع عدم المزج بين القوائم حيث يقتصر الاختيار على قائمة واحدة من بين القوائم.

*يتم توزيع المقاعد بعد عملية الفرز على مرحلتين، يتم في المرحلة الأولى فرز القوائم المتحصلة على أصوات الناخبين تنازلياً أي ترتيب القوائم تنازلياً حسب عدد الأصوات المتحصل عليها من الأكبر للأصغر، أما المرحلة الثانية فيتم فيها فرز الأصوات التي يتحصل عليها كل مرشح ضمن كل قائمة فائزة²³⁰.

*يتم تحديد المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان بقسمة عدد الأصوات المعبر عنها عن كل دائرة انتخابية (، تعتبر كل بلدية دائرة انتخابية بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية) على عدد المقاعد المطلوب شغلها ويتم توزيع المقاعد حسب الكيفيات التالية:

-تتحصل كل قائمة فائزة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي المحدد.

-بعد توزيع المقاعد على القوائم التي تحصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المحددة يتم ترتيب الأصوات المتبقية التي تحصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد، والأصوات التي تحصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها، ويوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب،

²²⁹ أمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 أوت 2021، يعدل و يتم قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ج ر ج عدد 67 لسنة 2021
²³⁰ أمر رقم 21-01، المصدر السالف الذكر

وعند تساوي الأصوات التي حصلت عليها قائمتان يمنح المقعد المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر²³¹.

-يتم توزيع المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة على مرشحها حسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل منهم، ويفوز بالمقعد الأخير المتحصل عليه من قبل القائمة عند تساوي الأصوات بين مرشحي القائمة المرشح الأصغر سناً²³².

-عند تساوي الأصوات بين مرشح ومرشحة تفوز المرشحة بالمنصب المتحصل عليه من قبل القائمة.

-في حالة عدم تمكن أي قائمة من الحصول على نسبة 05% من الأصوات المعبر عنها يتم قبول جميع القوائم لتوزيع المقاعد.

بعدها يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام الأمر رقم 13-21 الذي عدل بموجبه المشرع الجزائري المادتين 64 و 65 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، حيث عدل المادة 64 وأتمها بالمادة 64 مكرر كما عدل المادة 65، وقد برر وزير الداخلية التعديلات التي تم اعتمادها في جلسة الاستماع أمام لجنة الشؤون القانونية و الإدارية بالمجلس الشعبي الوطني نوفمبر 2021 ، أنها جاءت لتحقيق الانسجام بين القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات وقانون البلدية، مؤكدا أن التعديلات لا تمس بجوهر العملية الانتخابية وإنما جاءت للحد من تأثير المال الفاسد على العملية، وتكريسا لمبدأ حرية الناخب في اختيار المرشح وبهذا أصبح لصوت الناخب تأثيرا في تحديد رئيس المجلس وبقية الأعضاء.

ويتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للأمر 13-21²³³ باتّباع الخطوات التالية:

*بعد الإعلان عن النتائج النهائية لانتخابات المجالس الشعبية البلدية وفقا للمادة 186 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات²³⁴، يقوم الوالي بدعوة المرشحين الفائزين بالمقاعد المطلوب شغلها لتنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال ثمانية (08) أيام الموالية لإعلان النتائج

²³¹ المصدر نفسه

²³² أمر رقم 01-21، السالف الذكر

²³³ المصدر نفسه

²³⁴ أمر رقم 13-21 ، السالف الذكر

النهائية²³⁵، وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن المشرع قلص من المدة التي كانت محددة في المادة 64 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وهي 15 يوما إلى 08 أيام.

*يتم اجتماع المجلس الذي تم تنصيبه خلال 05 أيام التي تلي التنصيب تحت رئاسة العضو الأكبر سنا ، وذلك بغرض انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للإجراءات التالية:

-تشكيل مكتب للإشراف على العملية الانتخابية يتكون من 03 أعضاء ويعين العضو الأكبر سنا رئيسا للمكتب، ويساعده العضوين الأصغر سنا من بين الأعضاء شريطة ألا يكون أعضاء المكتب مرشحين لرئاسة المجلس -يستقبل المكتب المشكل طلبات الترشح و يقوم بإعداد قائمة الترشيحات، وتنظم عملية ايداع الترشيحات وفقا للآلية التالية:

- في حال فوز قائمة بالأغلبية المطلقة للمقاعد يكون من حقها وحدها تقديم مترشح .

-في حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد بإمكان القائمتين المتحصلتين على نسبة 35% من المقاعد تقديم مرشح عن كل قائمة منهما.

-في حال عدم حصول أي قائمة على نسبة 35% من المقاعد يمكن لجميع القوائم الفائزة تقديم مرشح عنها²³⁶.

-يشرف المكتب المشكل على عملية التصويت التي تكون سرية و ذلك بتحضير الوسائل المستعملة في عملية التصويت(العازل – الصندوق الشفاف – الظروف – أوراق التصويت).

وتجدر الإشارة بأنه لا مانع من البدء في هذه الإجراءات أي إجراءات انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي فور اتمام عملية تنصيب المجلس ، وفي نفس الجلسة خصوصا إذا كان هناك توافق بين الأعضاء المنتخبين ,

²³⁵ المادة 2 من الأمر رقم 21-101 السالف الذكر
²³⁶ المادة 4 من الأمر رقم 21-13 السالف الذكر

-بعد عملية الفرز يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات²³⁷.

-في حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يتم إجراء دور ثان بين المرشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية .

-يعلن فائزا كرئيس للمجلس الشعبي البلدي المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

-في حال تساوي الأصوات بين المرشحين يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح الأكبر سنا .

تجدر الإشارة إلى أن الأمر رقم 23-13²³⁸ لم يتطرق إلى عملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي و من ثم ، فإن الأحكام السارية المفعول بهذا الخصوص هي أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، حيث أنه بعد الجلسة التي تعقد بمقر البلدية في الحالات العادية ، أو في أي مكان آخر يتم تحديده من قبل الوالي بإقليم البلدية أو خارجها في حالة القوة القاهرة طبقا لنص المادة 19 من القانون رقم 11-10²³⁹ و يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام المادة 67 من قانون البلدية .

ب.تشكيل المجلس الشعبي الولائي

1.هيئة المداولة : يتشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين لعهد مدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، ويختلف عدد الأعضاء من مجلس منتخب لآخر باختلاف عدد النسمات في الإقليم والمحدد في قانون الانتخاب.

2.رئيس المجلس الشعبي الولائي

بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فلقد حدد قانون الولاية كيفية انتخاب الرئيس كما يلي²⁴⁰:

²³⁷ أمر رقم 21-13 السالف الذكر

²³⁸ المادة 64 مكرر من القانون رقم 11-10 ، السالف الذكر

²³⁹ المادة 19 من القانون رقم 11-10المصدر نفسه

²⁴⁰ أنظر المادة 59 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق ا.

- ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية، ويقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

- وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.
- أما في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة 35 % على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، ويكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

- وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً.

2) تشكيل الهيئات التنفيذية للجماعات الإقليمية:

إن الدور الرئيسي للهيئات التنفيذية هو تنفيذ مداولات المجالس الشعبية المحلية، إلا أن اختلاف تشكيلة الهيئة التنفيذية للبلدية (أ) عن تشكيلة الهيئة التنفيذية للولاية (ب)، يؤدي إلى التطرق لكل واحدة منهما على حدة، وذلك على النحو التالي:

أ) الهيئة التنفيذية للبلدية:

يترأس الهيئة التنفيذية للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي²⁴¹، فهو الذي يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك²⁴²، وهذا باعتباره ممثلاً للبلدية، وبهذه الصفة يتمتع بجملة من الصلاحيات تتمثل فيما يلي:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية. وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في قانون البلدية²⁴³.

²⁴¹ أنظر المادة 15 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

²⁴² أنظر المادة 80 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

²⁴³ أنظر المادة 77 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما²⁴⁴.

- يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، وله بهذه الصفة أن يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها²⁴⁵.

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف²⁴⁶.
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي: التقاضي باسم البلدية ولحسابها، وإدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية، وإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، والقيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها، واتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط، وممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية، والسهر على المحافظة على الأرشيف، واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية²⁴⁷.

- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها²⁴⁸.

هذا فيما يخص الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة التنفيذية للبلدية، إلا أن ما ينبغي الإشارة إليه، أنه في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود. ولا يمكن لرئيس

²⁴⁴ أنظر المادة 78 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁴⁵ أنظر المادة 79 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁴⁶ أنظر المادة 81 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁴⁷ أنظر المادة 82 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁴⁸ أنظر المادة 83 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة²⁴⁹.

ب) الهيئة التنفيذية للولاية:

يعتبر الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وبهذه الصفة يتمتع بجملة من السلطات تتمثل فيما يلي:

- يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها²⁵⁰.
- يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة. كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية²⁵¹.
- يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما²⁵².
- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك²⁵³.
- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء²⁵⁴.
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها²⁵⁵.
- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما²⁵⁶.

²⁴⁹ أنظر المادة 84 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

²⁵⁰ أنظر المادة 102 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

²⁵¹ أنظر المادة 103 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

²⁵² أنظر المادة 104 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

²⁵³ أنظر المادة 105 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

²⁵⁴ أنظر المادة 106 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

²⁵⁵ أنظر المادة 107 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

²⁵⁶ أنظر المادة 108 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.

- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية²⁵⁷.

(II) نظام سير أعمال المجالس الشعبية المحلية في الجزائر واختصاصاتها:
سيتم الحديث في هذه النقطة عن سير أعمال كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي (1)، ثم بعد ذلك الحديث عن اختصاصات كل هيئة على حدة (2).

(1) نظام سير أعمال المجالس الشعبية المحلية في الجزائر:
بالرجوع إلى كل من قانون البلدية وقانون الولاية يتضح بأن قواعد سير أعمال المجالس الشعبية المحلية في الجزائر تحدد في القواعد التي تحكم سير الاجتماعات (أ)، وفي القواعد التي تحكم سير مداولات هذه الهيئات (ب).
(أ) قواعد سير اجتماعات الهيئات المحلية:

- بالنسبة لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام²⁵⁸. إلا أنه بإمكان المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو من ثلثي 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي²⁵⁹.
وفي حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو بكارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً²⁶⁰.
على أنه ولصحة الاجتماعات لا بد من حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الممارسين. فإذا لم يكتمل النصاب القانوني بعد الاستدعاء الأول، يوجه استدعاء ثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل، وفي هذه الحالة تكون المداولات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين²⁶¹.
وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره،

²⁵⁷ أنظر المادة 109 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

²⁵⁸ أنظر المادة 16 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁵⁹ أنظر المادة 17 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁶⁰ أنظر المادة 18 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁶¹ أنظر المادة 23 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

ليصوت نيابة عنه. بشرط ألا يكون العضو الموكّل حاملاً لأكثر من وكالة واحدة، كما أن الوكالة لا تصح إلا لجلسة أو لدورة واحدة²⁶².

- **بالنسبة لاجتماعات المجلس الشعبي الولائي:** يعقد المجلس الشعبي الولائي، في أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر يوماً على الأكثر. تنعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها²⁶³. إلا أنه بإمكان المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية. وتختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها²⁶⁴.

ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين²⁶⁵. وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان عضو المجلس الشعبي الولائي الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابياً أحد الأعضاء من اختياره، ليصوت نيابة عنه. إلا أنه لا يجوز لنفس العضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة²⁶⁶.

ب) قواعد سير مداولات الهيئات المحلية:

- **بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي:** تجري مداولات المجلس الشعبي البلدي في جلسة علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة. غير أنه بإمكان المجلس الشعبي البلدي أن يجري مداولاته في جلسة مغلقة من أجل: دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام²⁶⁷.

كما أنه يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم أحكام

²⁶² أنظر المادة 24 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.
²⁶³ أنظر المادة 14 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.
²⁶⁴ أنظر المادة 15 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.
²⁶⁵ أنظر المادة 19 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.
²⁶⁶ أنظر المادة 20 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقاً.
²⁶⁷ أنظر المادة 26 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

المادة 60 من قانون البلدية²⁶⁸، وفي هذه الحالة يجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك²⁶⁹.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية قد اشترط أن تجري المداولات وتحرر باللغة العربية²⁷⁰، والتي لا تكون نافذة إلا بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية²⁷¹. ومع ذلك هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها وهي: المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية²⁷².

- بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي: يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته، وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا²⁷³.

ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام. يعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام²⁷⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية يشترط أن تجري المداولات بلغة وطنية (العربية أو الأمازيغية)، على أن تحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان²⁷⁵.

كما أن المداولات تصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية²⁷⁶، ومع ذلك هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، وهي المداولات المتضمنة ما يأتي:

²⁶⁸ "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي. يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي"، المادة 60 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁶⁹ أنظر المادة 27 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁷⁰ أنظر المادة 53 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁷¹ أنظر المادة 56 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁷² أنظر المادة 57 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا.

²⁷³ أنظر المادة 51 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

²⁷⁴ أنظر المادة 52 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

²⁷⁵ أنظر المادة 25 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

²⁷⁶ أنظر المادة 54 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية²⁷⁷.

السداسي الثاني من ذات المقياس، والتي سيتم التطرق من خلالها لنظرية النشاط الإداري والمتمثلة في: المرفق العام والضبط الإداري.

خاتمة

تناولنا في هذه المطبوعة مقياس القانون الإداري في شقه المتعلق بمفهوم القانون الإداري الذي يعد كمدخل رئيسي للمقياس وتم التركيز على تعريف القانون الإداري من منطلق المدارس الفقهية في فرنسا في ظل غياب تعريف جامع ومانع له، و تعريفه وفقا للمعايير المعتمدة سواء نظرية المرفق العام أو نظرية السلطة العامة، كما تطرقنا إلى خصائص القانون الإداري مع الإشارة إلى مدى إستقلاليته عن القانون الخاص و توصلنا إلى وجود علاقة تأثر بينهما إلا أن القانون الإداري كفرع من فروع القانون العام الداخلي يتضمن قواعد قانونية إستثنائية و غير مألوفة في القانون الخاص ما يجعله مستقلا بقواعده و قضائه .

كما تناولنا في الشق الأول من المطبوعة الشخصية المعنوية و حاولنا إيصال فكرة عامة للطال بوجود نوعان من الأشخاص المعنوية العامة و الخاصة يخضع كل منهما لنظام قانوني مميز و إختصاص قضائي مختلف، مع التركيز على المادة 49 و 50 من القانون المدني ،

أما في الفصل الثاني للمطبوعة حاولنا الإللمام بوضوح التنظيم الإداري بصفة عامة و التنظيم الإداري في الجزائر و الذي يعتمد علة الأمر كزية و عزم التكييز الإداري وفقا لأحكام الدستور و الوقوف عند الإشكال القانوني الذي تطرحه المقاطعات الإدارية و النظام القانوني للوالي المنتدب من حيث إستقلاليته عن والي الولاية و مدى خضوعه للسلطة الرئاسية ، كما استلزم الأمر معالجة كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي عرف مرحلة تناقض بين النصوص القانونية مما إستدى تدخل المشرع لتعديل أحكام القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية ليتوافق مع أحكام

⁽²⁷⁷⁾ أنظر المادة 55 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

القانون العضوي المتعلق بالانتخابات. لترك المجال للنشاط الإداري الذي يعنى
بالمرفق العام و الضبط الإداري للسداسي الثاني ,

المصادر و المراجع:

أولاً: المصادر

الدستور

الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم. بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر ج عدد 38

النصوص التشريعية

القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج. رقم 43 لسنة 2011. و المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 22-11 مؤرخ في 9 جوان 2022، ج ر ج ج عدد 41،

قانون عضوي رقم 22-10 مؤرخ في 9 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر ج ج عدد 41

القانون رقم 91-08 المؤرخ في 27 أفريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1991. القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998. المعدل و المتمم .

القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم 21 لسنة 2008. المعدل و المتمم بالقانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج ر ج ج عدد 48

القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، رقم 37، لسنة 2011. المعدل و المتمم بالأمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 أوت 2021 ، ج ر ج ج عدد 37

القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. رقم 12 لسنة 2012.

القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

الأوامر

أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ج ج عدد 65.
أمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج. رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.
أمر رقم 95-08 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1995.
أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر.ج.ج. رقم 46 لسنة 2006.

2. النصوص التنظيمية

أ. المراسيم الرئاسية

-مرسوم رئاسي رقم 20-39، مؤرخ في 2 فيفري 2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر عدد 6 متم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-122 ، ج ر عدد 39

-مرسوم رئاسي رقم 23-331 المؤرخ في 26 سبتمبر 2023، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر.ج.ج. رقم 62 لسنة 2023
ب. المراسيم التنفيذية

-المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فيفري 2009، المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر.ج.ج. رقم 10 لسنة 2009.

المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 94-04 المؤرخ في 2 جانفي 1994، ج.ر.ج.ج. رقم 1 لسنة 1994، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-141 المؤرخ في 11 ماي 2008، ج.ر.ج.ج. رقم 24 لسنة 2008.

-المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-86 المؤرخ في 6 أفريل 1991، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 1991، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-142 المؤرخ في 20

ماي 1995، ج.ر.ج.ج. رقم 28 لسنة 1995، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-348 المؤرخ في 4 نوفمبر 1995، المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 90-225، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج. رقم 66 لسنة 1995.

-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج.ر.ج.ج. رقم 41 لسنة 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج. رقم 48 لسنة 1994

ثانيا : المراجع

أ. المراجع باللغة العربية:

(I) الكتب:

- (1) ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994.
- (2) توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط. 2، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية.
- (3) حسن مصطفى البحيري، القانون الدستوري، النظرية العامة، ط. 1، د.د.ن.، د.ب.ن.، 2009.
- (4) رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط. 3، دار النهضة العربية، مصر، 1983.
- (5) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج. 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- (6) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1987.

- 7) عبد الرحمان عزاوي ، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، ط. 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 8) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، د. ط.، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 9) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط. 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 10) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج. 1، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 11) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط. 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 12) عمار عوابدي، القانون الإداري، د. ط.، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 13) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. ط.، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 14) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د. ط.، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 15) محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، د. ط.، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- 16) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د. ط.، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 17) محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، ج. 1، ط. 19، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 18) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط. 2، منشورات لباد، الجزائر، 2007.

(II) الرسائل والمذكرات الجامعية:

- عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007.

(III) المقالات والمحاضرات الجامعية:

المقالات

- فيصل بن زحاف، نظام المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الإقليمي
الجزائري ، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية
- شرشاري فاروق
- قصير امال ، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية
في الجزائر ، ر
1) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة
أبي بكر بلقايد تلمسان، 2007.
2) نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، جامعة عبد
الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
(1) .

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

Les Ouvrages :

- 1) André de LAUBADERE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, droit administratif général, t. 1, 16^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2001.
- 2) Christine DELFANTE, Introduction au droit, e-thèque, Paris, 2003.
- 3) Gustave PEISER, Droit administratif, 7^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1976.
- 4) Jean RIVERO, Droit administratif, 8^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1977.
- 5) Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2014.
- 6) Marceau LONG et al., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2009.
- 7) René CHAPUS, Droit administratif général, t.1, 15^{ème} éd, Montchrestien, 2001.
- 8) Yves GAUDEMET, Droit administratif, 18^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2005.

الفهرس

.....	مقدمة
001.....	
	الفصل الأول: ماهية القانون الإداري
2	
	المبحث الأول نشأة و تطور بالقانون الإداري
2.....	
	المطلب الأول:نشأة القانون الإداري
2.....	
	المطلب الثاني : مراحل تطور القانون الإداري
5.....	
	أولاً: مرحلة الإدارة
.....	القاضية
5.....	
	ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز أو
5.....	المقيد
	ثالثاً: مرحلة القضاء
.....	المفوض
6.....	
	رابعاً : مرحلة القضاء المطلق
.....	
6..	
	المبحث الثاني : التعريف بالقانون الإداري
7.....	
	المطلب الأول : خصائص القانون الإداري
8.....	
	الفرع الأول القانون الإداري حديث النشأة
8.....	

الفرع الثاني : القانون الإداري غير

9.....مقنن

الفرع الثالث القانون الإداري قضائي النشأة

10.....

المطلب الثاني: أساس القانون الإداري

12.....

الفرع الأول : الغرض من تحديد أساس القانون الإداري

13.....

الفرع الثاني: أهم المعايير المحددة لأساس القانون الإداري

14.....

أولا : معيار السلطة العامة

.....

14..

ثانيا : معيار المرفق العام

.....

15.....

ثالثا : الحلول المقترحة للبحث على أساس القانون الإداري

17.....

(I معيار المصلحة

.....العامة

18.....

(II معيار السلطة

.....العامة

18.....

(III المزج بين معياري المرفق العام والسلطة

18.....العامة

(IV الاختصاص يتبع

.....الموضوع

18.....

1	المنازعات المتعلقة بالأعمال القانونية
19	للإدارة.....
2	المنازعات المتعلقة بالأعمال
20	المادية.....
3	المنازعات المتعلقة بفعل الأشياء المستعملة من طرف
20	الإدارة.....
	المبحث الثاني : مصادر القانون
21	الإداري.....
	المطلب الأول: المصادر المكتوبة للقانون
22	الإداري.....
	الفرع الأول:
	الدستور.....
23	
	الفرع الثاني: المعاهدات
	الدولية.....
23	
	الفرع الثالث:
	التشريع.....
23	
	الفرع الرابع:
	التنظيم.....
24	
	المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة للقانون
25	الإداري.....
	الفرع الأول:
	الفقه.....
26	

الفرع الثاني: العرف

الإداري.....

26.....

أولاً: الركن

المادي.....

27.....

ثانياً: الركن

المعنوي.....

27.....

الفرع الثالث:

القضاء.....

28.....

أولاً: دور القاضي في إنشاء القانون

الإداري..... 28.....

ثانياً: تقنيات وضع القاعدة

القضائية..... 28.....

ثالثاً: القوة القانونية للقاعدة

القضائية..... 29.....

(I) القرار المبدئي يتميز عن الحلول

الفردية..... 29.....

(II) القرار المبدئي يتمتع بخصائص القاعدة

القانونية..... 29.....

(III) مكانة القرار المبدئي ضمن الهرم القانوني للقواعد

القانونية..... 29.....

الفرع الرابع: المبادئ العامة

للقانون.....

30

أولاً: الخصائص القانونية للمبادئ العامة

للقانون..... 30.....

ثانياً: القيمة القانونية لمبادئ العامة

للقانون.....31

الفصل الثاني: نظرية التنظيم

الإداري.....32

المبحث الأول: المدلول القانوني لفكرة التنظيم

الإداري.....32

المطلب الأول: مفهوم الشخصية

المعنوية.....32

الفرع الأول: طبيعة الشخصية

المعنوية.....33

أولاً: موقف الفقه من الشخصية

المعنوية.....33

(I) الشخصية المعنوية

حقيقية.....3

3

(II) الشخصية المعنوية مجرد افتراض أو

مجاز.....35

(III) الفقه المنكر للشخصية

المعنوية.....35

ثانياً: نقد الآراء الفقهية التي قبلت بشأن الشخصية

المعنوية.....35

الفرع الثاني: عناصر الشخصية

المعنوية.....36

أولاً: العنصر

الشكلي.....

37.....

ثانياً: العناصر

الموضوعية.....

37.....

الفرع الثالث: أنواع الشخصية

المعنوية.....37

أولاً: الأشخاص المعنوية

الخاصة.....3

7

ثانياً: الأشخاص المعنوية

العامة.....38

(I

الدولة.....

38.....

(II الأشخاص المعنوية العامة

الإقليمية.....38

(III الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو

المصلحية.....38

المطلب الثاني: النظام القانوني للشخصية

المعنوية.....40

الفرع الأول: النتائج المترتبة على منح الشخصية

المعنوية.....40

أولاً: الاستقلال الإداري

والمالي.....4

0

ثانياً: الذمة المالية

المستقلة.....

41.

ثالثاً: الأهلية

القانونية.....

42.....

رابعاً: حق التقاضي أو أهلية

التقاضي.....43

الفرع الثاني: انقضاء الشخصية

- 43.....المعنوية.
- أولاً: أحوال انقضاء الشخص
- 44.....المعنوي.
- ثانياً: مصير أموال الشخص المعنوي بعد
- 44.....انقضائه.
- المبحث الثاني: أساليب التنظيم
- 45.....الإداري.
- المطلب الأول: المركزية
- الإدارية.....
- 45...
- الفرع الأول: تعريف المركزية
- 46.....الإدارية.
- الفرع الثاني: صور المركزية
- 46.....الإدارية.
- أولاً: التركيز
- الإداري.....
- 46.....
- ثانياً: عدم التركيز
- الإداري.....
- 47.....
- (I) المقصود بالتفويض
- الإداري.....
- 47.
- (II) تميز التفويض عن التصرفات
- 48.....المشابهة.
- المطلب الثالث : عناصر المركزية
- 53.....الإدارية.

الفرع الأول: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.....	53
الفرع الثاني: التدرج السلمي.....	
54.....	
الفرع الثالث: السلطة الرئاسية.....	
54.....	
أولا: الرقابة على الأشخاص.....	
54.....	
ثانيا: الرقابة على أعمال المرؤوسين.....	
55.....	
(I) الرقابة السابقة على أعمال المرؤوسين.....	5
6	
(II) الرقابة اللاحقة على أعمال الموظفين.....	58
الفرع الرابع: السلطات المركزية في الجزائر.....	58
أولا: السلطات المركزية العليا في الجزائر.....	58
(I) رئاسة الجمهورية.....	
60.....	
(II)	
الحكومة.....	
65.....	

1) الوزير

الأول.....
65.....

(2

الوزراء.....
66.....

ثانيا: السلطات المركزية الدنيا في

الجزائر.....
67.....

(I

الوالي.....
67.....

1) صلاحيات

الوالي.....
68.....

2) الأجهزة الإدارية المساعدة

لوالى.....
68.....

II الوالى المنتخب

.....
69.....

أولا : صلاحيات الوالى المنتخب بصفته ممثلا للدولة

70.....

1, في مجال حفظ النظام العام

71.....

2. في مجال تنفيذ القوانين و

التنظيمات.....
72.....

ثانيا : صلاحيات الوالى المنتخب بصفته ممثلا للمقاطعة الإدارية

73.....

1. يراس إدارة المقاطعة

الإدارية.....

73.

2. التنسيق و الرقابة

.....

74.....

3. التكييف القانوني للولاية المنتدبة

75.....

(III)رئيس

الدائرة.....

75.....

المطلب الثاني: اللامركزية

الإدارية.....

77..

الفرع الأول: تعريف اللامركزية

77.....الإدارية

الفرع الثاني: صور اللامركزية

77.....الإدارية

أولا: اللامركزية

الإقليمية.....

77.....

ثانيا: اللامركزية المرفقية أو

7.....المصلحية

8

الفرع الثالث: عناصر اللامركزية

79.....الإدارية

أولا: وجود مصالح ذاتية

.....متميزة

79.....

I	الأسلوب الانجليزي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية.....	79
II	الأسلوب الفرنسي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية.....	80
	ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية أو الذاتية.....	81
	ثالثا: وجود رقابة إدارية على الهيئات اللامركزية.....	81
I	تحديد فكرة الرقابة الإدارية.....	81...
II	أهداف الرقابة الإدارية.....	82.....
III	تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية.....	82.....
IV	وسائل الرقابة الإدارية.....	83.....
1	الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية.....	83.....
أ	الترخيص أو الإذن.....	83.....
ب	التصديق.....	83.....

(ج)

الإلغاء.....

83.....

(د)

الحلول.....

84.....

(2) الرقابة على أشخاص الهيئات

اللامركزية..... 84.....

الفرع الرابع: الهيئات اللامركزية في

الجزائر..... 85.....

(I) تشكيل هيئات الإدارة المحلية في

الجزائر..... 85.....

(1) تشكيل المجالس الشعبية

البلدية..... 85.....

-جهاز المداولة

86.....

-..رئيس المجلس الشعبي البلدي و آلية إنتخابه

86.....

ب تشكيل المجلس الشعبي الولائي

92.....

- هيئة المداولة

92.....

- رئيس المجلس الشعبي الولائي

92.....

(2) تشكيل الهيئات التنفيذية للجماعات

الإقليمية..... 93.....

أ) الهيئة التنفيذية
للبلدية.....

93.....

ب) الهيئة التنفيذية
للولاية.....

95.....

II) نظام سير أعمال المجالس الشعبية المحلية في الجزائر
واختصاصاتها.....96

1) نظام سير أعمال المجالس الشعبية المحلية في
الجزائر.....96

أ) قواعد سير اجتماعات الهيئات
المحلية.....97

ب) قواعد سير مداوالات الهيئات
المحلية.....98

خاتمة

.....100

المراجع.....

.....102

الفهرس.....

.....108