



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عين تموشنت بلحاج بوشعيب
كلية الحقوق
قسم الحقوق



مطبوعة في مقياس:

القانون الإداري – التنظيم الإداري

محاضرات موجهة لطلبة السنة أولى حقوق جذع مشترك خلال السداسي الأول

من إعداد:

د. هاجرة بومناد

أستاذة محاضرة قسم "أ"

السنة الجامعية: 2024/2023

مقدمة

مقدمة:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها تنظيم السلطة العامة في الدولة الذي يقتضي توزيع الوظيفة العامة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وتضطلع السلطة التنفيذية في هذا الإطار بمهمة تنفيذ القوانين وضمان سير مختلف أوجه النشاط الإداري بالدولة، الأمر الذي يستلزم وجود جهاز إداري يتولى تنفيذ السياسات العامة للدولة وتجسيدها على أرض الواقع، ويتمثل هذا الجهاز في الإدارة العامة.

ويبرز القانون الإداري كفرع من فروع القانون العام الداخلي يتولى تنظيم الإدارة العامة ونشاطها في إطار مبدأ المشروعية، سواء تعلق الأمر بالمرفق العام أو بالضبط الإداري، وما ينشأ عن هذا النشاط من منازعات يختص القضاء الإداري بالفصل فيها كأصل عام. ويتميز هذا القانون بطابعه المرن والمتطور تبعا لتطور وظيفة الدولة واتساع نطاق تدخلها، حيث انتقلت من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، وهو ما أدى إلى تنوع مجالات نشاط الإدارة العامة.

و تعد هذه المطبوعة البيداغوجية الموسومة بالقانون الإداري – تنظيم إداري والموجهة لطلبة السنة الأولى ليسانس جذع مشترك خلال السداسي الأول، مرجعا بيداغوجيا يهدف إلى تمكين الطالب من اكتساب أساسيات القانون الإداري وتكوين تصور قانوني يمكنه من التعرف على مختلف الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية والتميز بينها وفهم طبيعة العلاقات القائمة بينها.

وتمشيا مع برنامج المادة المحدد ضمن عرض التكوين، تم تقسيم هذه المطبوعة البيداغوجية إلى محورين أساسيين، يتضمن المحور الأول مدخلا إلى القانون الإداري ويتناول تعريف ونشأة القانون الإداري وخصائصه وعلاقته بفروع القانون الأخرى ومصادره ونطاق تطبيقه، أما المحور الثاني فقد خصص للتنظيم الإداري حيث يتناول أسس التنظيم الإداري من خلال

نظرية الشخصية المعنوية ونظرية المركزية الادارية واللامركزية الادارية، مع التطرق الى
التنظيم الاداري في الجزائر من حيث الادارة المركزية والادارة اللامركزية (الولاية و البلدية)

المحور الأول

مدخل إلى القانون الإداري

فالقانون هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع و تسهر السلطة العامة على احترام و تطبيق هذه القواعد القانونية من خلال توقيع الجزاء على كل مخالف لها.³

و ينقسم القانون إلى قسمين أساسيين، يتمثل القسم الأول في القانون الخاص و هو مختلف القواعد القانونية التي تنظم العلاقات بين الأفراد على قدم المساواة مثال: قانون الأسرة، القانون المدني، القانون التجاري . اما القسم الثاني فيتمثل في القانون العام الذي يضم مختلف القواعد القانونية التي تنظم النظام السياسي للجماعة و تنظيم سلطات الدولة و العلاقة بينها، كما ينظم العلاقة بينها و بين الأفراد، مثال: القانون الدستوري ، القانون الإداري الذي يرتبط بموضوع دراستنا، الذي يظهر من خلال اسمه أنه يتعلق بالإدارة العامة.

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة

يرى أغلب الفقهاء أن للإدارة العامة معنيان أحدهما عضوي أي شكلي (أولا) و الآخر موضوعي أي مادي، وظيفي (ثانيا)⁴ و هذا ما سنفصله فيمايلي:

أولا: المعنى العضوي (الشكلي) للإدارة العامة

يقصد بالإدارة العامة استنادا للمعنى العضوي مختلف " الأجهزة و الهياكل القائمة في اطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة و تنظيماتها و تفرعاتها المختلفة مثال: البلديات، الولايات، الوزارات، المستشفيات، الجامعات." ⁵ فتعريف الإدارة العامة إستنادا لهذا المعنى يركز على الشكل الخارجي للهيئة أو العضو الذي يمارس النشاط الإداري.

³ محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، الكتاب الأول ، القاعدة القانونية، دار النهضة العربية، بيروت سنة 1995، ص 11.

⁴ بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري و نظرية التنظيم الإداري لطلبة السنة أولى ليسانس LMD، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015، ص 14. متوفرة على الرابط التالي: [المدخل للقانون الإداري.pdf](#) ، تمت زيارته بتاريخ: 2022/11/11، على الساعة: 22:30

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، تنظيم إداري، نشاط إداري، دار العلوم، الجزائر، سنة 2013.

ثانيا: المعنى الموضوعي (المادي، الوظيفي) للإدارة العامة

يقصد بالإدارة العامة إستنادا للمعنى الموضوعي مختلف النشاطات و الوظائف التي تتولاها الأجهزة الإدارية في الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة للجمهور، تحقيقا للمصلحة العامة.⁶ كتنقديم التعليم العام، خدمة الصحة العمومية، النقل العمومي و غيرها.

الفرع الثالث: تعريف القانون الإداري

اختلف الفقهاء في تعريف القانون الإداري، مما أدى إلى ظهور تعريفين، تعريف موسع (أول) و آخر ضيق (ثانيا).

أولا: التعريف الموسع للقانون الإداري

استنادا للتعريف الموسع للقانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تخضع لها الإدارة العامة من حيث تنظيمها، و نشاطها، و أموالها و منازعاتها و استنادا لهذا التعريف فان القانون الإداري موجود في كل دول العالم، فكل دولة لها جهاز اداري خاص بها يخضع لقواعد القانون دون شك. لكن يوجد اختلاف بين النظم القانونية للدول يتمحور حول نوع القواعد القانونية التي تخضع لها الإدارة العامة ، هل تخضع لنفس القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد، أم انها تخضع لقواعد قانونية متميزة غير مألوفة لدى الافراد نظرا لاعتبارات معينة؟⁷ بالنسبة للدول الأنجلوسكسونية على راسها بريطانيا فان الإدارة العامة بها تخضع كأصل عام لنفس القواعد التي يخضع لها الافراد و الهيئات الخاصة أي قواعد القانون الخاص. الا في بعض الحالات الاستثنائية التي تتعلق بالسلطات الإدارية في الدولة فتحكمها مبادئ مختلفة.⁸

⁶ ميمونة سعاد، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري و التنظيم الإداري، السنة أولى جذع مشترك، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2020/2019، ص7. متوفر على الرابط التالي: [مطبوعة في مقياس](#)

[النشاط الإداري - Google Drive.pdf](#) ، تمت زيارته بتاريخ: 2022/11/11، على الساعة: 22:45

⁷ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر ، سنة 2018، ص17

⁸ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص23.

و بالنسبة للمنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها تطبق عليها نفس القواعد و الإجراءات التي تسري على الأفراد و تختص بتسويتها الجهات القضائية المعتادة التي يمثل امامها مختلف الأشخاص، أي أنها تأخذ بمبدأ وحدة القضاء . فهذه الدول تنظر للقانون نظرة واحدة بمعنى لا يختلف القانون باختلاف طبيعة الأشخاص، فأشخاص القانون العام (كالإدارة العامة) و اشخاص القانون الخاص (كالأفراد) يخضعن لنفس القواعد القانونية، فالفقه الإنجليزي يرفض فكرة خضوع الإدارة العامة لقواعد قانونية متميزة عن قواعد القانون الخاص خوفا من طغيان الإدارة و تعسفها مما قد يهدد حقوق و حريات الافراد، إضافة الى أن هذا حسب رأيهم يشكل انتهاكا لمبدأ المساواة أمام القانون كما أن وحدة القانون هي ضمان هامة ضد تعسف الإدارة العامة.⁹

و عليه فالقانون الإداري بمفهومه الواسع هو مختلف القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة سواء كانت تنتمي للقانون الخاص (كالقانون المدني) أو القانون العام. و القانون الإداري بهذا المعنى يعتبر موجودا بمختلف دول العالم، لان الإدارة العامة ليست ملزمة في كافة اعمالها باتباع قواعد القانون الإداري بمفهومه الضيق ، لكونها قد تباشر نشاطات ذات طبيعة خاصة كالمرافق الصناعية و التجارية التي ترمي من ورائها الى تحقيق الربح زيادة على المصلحة العامة فمثلا بالنسبة لإدارة أموالها الخاصة، فهي تخضع لقواعد القانون الخاص التي تدرج فيما يسمى بالقانون الإداري بمفهومه الموسع.¹⁰

ثانيا: التعريف الضيق للقانون الإداري

بقصد بالقانون الإداري تبعا لمفهومه الضيق مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية و المتميزة عن قواعد القانون الخاص تنظم الإدارة العامة و تضبط نشاطها و ما يترتب عن هذا النشاط من منازعات .¹¹ و القانون الإداري بهذا المفهوم لا يتصور وجوده الا بالدول التي تخصص للمنازعات الإدارية قضاء مستقل عن القضاء العادي ، أي الدول التي تأخذ بمبدأ

⁹ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق ص 18.

¹⁰ سليمان هندون، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 2017، ص9، ص10.

¹¹ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 24

ازدواجية القضاء على رأسها فرنسا التي نشأ و تطور بها القانون الإداري بهذا المفهوم و غيرها من دول العالم التي تبنت هذا النهج كالجزائر، مصر، تونس و غيرها.

فالادارة العامة تمارس نشاطات مختلفة و متعددة تخضع في جزء منها لقواعد قانونية متميزة متى مارست نشاطا متميزا عن نشاط الافراد باعتبارها سلطة عامة و استخدمت الأموال العامة و كانت تسعى لتحقيق المنفعة العامة لذلك توجب خضوعها لقواعد غير مألوفة لتلائم خصوصية نشاطاتها و هذه القواعد الغير مألوفة هي التي نقصد بها القانون الإداري بمفهومه الضيق (الفني)، و منازعاتها بهذا الخصوص تكون من اختصاص القضاء الإداري. و أما إذا ابتعدت الإدارة العامة عن هذا النشاط المتميز و تصرفت كالأشخاص العاديين فتخضع في هذه الحالة لقواعد القانون الخاص و منازعاتها تكون من اختصاص القضاء العادي.¹² ونبه طلبتنا الكرام الى ان المفهوم الذي سنركز على دراسته هو القانون الإداري بمفهومه الضيق.

ثالثا: موضوعات القانون الإداري

يختص القانون الإداري بتنظيم و ضبط عدة مواضيع لها صلة مباشرة بالإدارة العامة سنشير إليها فيما يلي:

أ/ التنظيم الإداري:

يسمح التنظيم الإداري بتحديد الهيئات و السلطات الإدارية و طبيعة كل منها من خلال التمييز بين السلطات المركزية و السلطات المحلية،¹³ و العلاقة القائمة بينها و هذا ما

¹² عمار يوضياف، مرجع سابق، ص 20

¹³ تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، سنة أولى ل م د، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة ببجاية، السنة الجامعية: 2014/2015، ص 04. متوفر على الرابط التالي: [C TIAB2.pdf \(univ-bejaia.dz\)](https://www.univ-bejaia.dz/C_TIAB2.pdf)، تمت زيارته بتاريخ 2023/04/14، على الساعة: 20:03

توضحه المواد من 84 – 113 من الدستور الجزائري¹⁴ وكذلك القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية¹⁵ و القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.¹⁶

ب/ النشاط الإداري:

يتمثل النشاط الإداري في صورتين أساسيتين تتمثل الأولى في الضبط الإداري و الذي يمكن تلخيصه في مختلف التصرفات و الإجراءات التي تتخذها الإدارة العامة بهدف حفظ النظام العام بمختلف صوره. و أما الصورة الثانية فتتمثل في المرفق العام الذي يضم مختلف نشاطات الإدارة التي تسمح بتلبية الاحتياجات العامة للأفراد¹⁷.

ج/ وسائل و أساليب الإدارة العامة:

بالنسبة للوسائل التي تعتمد عليها الإدارة العامة في ممارسة نشاطاتها تتمثل أساسا الوسائل المادية التي تحكمها نظرية المال العام و الوسائل البشرية التي تحكمها نظرية الموظف العمومي، اما الأساليب القانونية للإدارة العامة فهي القرارات الإدارية و العقود الإدارية.¹⁸

د/ منازعات الإدارة العامة:

ترتبط منازعات الإدارة العامة تتمثل بالجهة القضائية المختصة بالمنازعات ذات الطابع الإداري و القواعد الإجرائية الواجب اتباعها امام هذه الجهات القضائية.¹⁹

¹⁴ الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

¹⁵ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 37 مؤرخة في 03 جويلية سنة 2011

¹⁶ القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12 مؤرخة في 29 فبراير سنة 2011

¹⁷ تياب نادية، مرجع سابق، ص 05

¹⁸ المرجع نفسه، ص 5

¹⁹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 21.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

القانون الإداري فرع من فروع القانون العام و رغم ان له موضوعاته الخاصة إلى أنه تربطه علاقة بمختلف فروع القانون الأخرى ، على رأسها القانون الدستوري، القانون الجنائي، القانون المالي، القانون المدني و هذا ما سنوضحه فيما يأتي:

أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

القانون الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطات العامة العليا و يحدد اختصاصاتها و يشمل الموضوعات التي تتعلق بوجود الدولة و مقوماتها و عناصر تكوينها و شكلها²⁰، و الحقوق و الحريات العامة. أما القانون الإداري فهو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بالهيئات و المؤسسات الإدارية في الدولة و تنظيم عملها، و التمييز بين القانون الدستوري و القانون الإداري يكمن أساساً في ان القانون الدستوري يختص بالتنظيم السياسي للدولة من حيث السلطات الثلاث (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) و علاقتها ببعضها البعض، اما القانون الإداري فيختص بالسلطة التنفيذية فقط دون الحكومة.

كما أن القانون الدستوري يتصدر قمة الهرم القانوني في الدولة لكونه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور. و رغم هذا فان العلاقة بين القانونيين تبقى وثيقة، فالقانون الدستوري يحدد الأحكام العامة للسلطة التنفيذية، أما القانون الإداري فيختص بالقواعد التفصيلية التي تسمح بعمل الأجهزة الإدارية و القيام بمهامها، فالدستور الجزائري تضمن عدة نصوص لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري نذكر منها: المادة 17 فقرة أولى: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية..."²¹ كذلك المادة 27 فقرة أولى: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز..."²².

²⁰ سعيد السيد على، أسس و قواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2009، ص 59.

²¹ المادة 17، فقرة أولى من الدستور الجزائري، مصدر سابق.

²² 27 فقرة أولى من الدستور الجزائري، مصدر سابق.

و على هذا الأساس يمكن القول أن القانون الإداري هو امتداد للقانون الدستوري، فالفقه الإنجليزي لا يفرق بينهما و يدرس موضوعاتهما معا، و هو ما دعا اليه بعض الفقهاء الفرنسيين على رأسهم الفقيه "دوجي".²³

ثانيا: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية المختصة بتنظيم و ضبط النشاط المالي للدولة (رسوم، ضرائب، نشاط اقتصادي...) و يبين نفقاتها المالية و اعداد ميزانياتها و علاقته بالقانون الإداري وثيقة و يظهر هذا من خلال أن الإدارة المالية تعتمد في تنظيمها على قواعد القانون الإداري.²⁴ كما ان هذا الأخير يهتم بالمال العام ، و بنزع الملكية لصالح المنفعة العامة، إضافة الى أن منازعات الضرائب يختص بها القضاء الإداري.²⁵

ثالثا: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

قانون العقوبات هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأفعال المجرمة و العقوبات المقررة لها حماية للمجتمع، و علاقته بالقانون الإداري وطيدة، لكونه يشكل ضمانا هامة لحماية الإدارة العامة و الأموال العامة، لان القانون الإداري لا يتضمن عقوبات ردعية بحكم ان النظام التأديبي يطبق على الموظفين فقط دون غيرهم من الافراد المتعاملين مع الإدارة العامة، مما يستدعي وجود قواعد قانونية تتضمن عقوبات توقع على الافراد و كذلك الموظفين في حالة ارتكابهم جرائم معينة كالرشوة، التزوير، الاختلاس.²⁶ و بهذا الصدد نشير الى نص المادة 214 من قانون العقوبات التي تنص على: " يعاقب بالسجن المؤبد كل قاض أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية ارتكب تزويرا في المحررات العمومية أو الرسمية أثناء تأدية وظيفته:

²³ سعيد بوعلى، نسرين شريقي، مريم عمارة، سلسلة مباحث في القانون، القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط

الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، لم تذكر سنة النشر، 27

²⁴ المرجع نفسه، ص 28.

²⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 67.

²⁶ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، سنة 2012، ص 28

- 1 - إما بوضع توقيعات مزورة
- 2 - وإما بإحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو التوقيعات
- 3 - وإما بانتحال شخصية الغير أو الحلول محلها
- 4 - وإما بالكتابة في السجلات أو غيرها من المحررات العمومية أو بالتغيير فيها بعد إتمامها أو قفلها.²⁷

رابعاً: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

العلاقة بين القانونين ترابطية فالقانون المدني هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تقوم بين الافراد أو بينهم و بين الإدارة العامة عندما تتصرف كشخص عادي، أما القانون الإداري فينظم العلاقة بين طرفين غير متكافئان في الصفة و السلطة هما الافراد فيما بينهم، كالموظف مع رئيسه و بين الأفراد و الأشخاص المعنوية العامة كمواطن مع البلدية، كما ان القانون المدني في الماضي كان المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الفرد و الإدارة حتى ظهر القانون الإداري و اصبح الأصل العام في تنظيم هذه العلاقات و الروابط.²⁸ و كمثال عما سبق قوله نذكر نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري التي تنص على:

الأشخاص الاعتبارية هي:

-الدولة، الولاية، البلدية

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...²⁹.

²⁷ المادة 214 من قانون العقوبات الصادر بموجب الامر 156/66، المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

²⁸ سليمان هندون، مرجع سابق، ص15.

²⁹ المادة 49 من القانون المدني الجزائري، الصادر بموجب الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 الذي يتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

خامسا: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية

يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية مختلف الواعد القانونية التي تنظم الدعاوي امام الجهات القضائية من حيث شروطها و قواعد اختصاصها و سيرها وصولا الى اصدار الاحكام القضائية و تنفيذها، و تظهر جليا العلاقة بين القانون الإداري و قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في ان هذا الأخير يتضمن قواعد الاختصاص النوعي و الاقليمي للجهات الإدارية، تشكيلة المحكمة الإدارية و سلطات القاضي الإداري باعتباره المختص بالفصل في المنازعات الإدارية و الإجراءات المتبعة و اصدار الاحكام بخصوصها و طرق الطعن³⁰، و كمثال المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص على: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل:

- 1-دعاوي إلغاء و تفسير و فحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن: الولاية و المصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية، - البلدية، - المنظمات المهنية الجهوية، - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية...".³¹

³⁰ عمار بوضفاف، مرجع سابق، ص 63

³¹ المادة 801 من قانون رقم 13/22 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدل و يتم القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد48، صدرت بتاريخ 17 يوليو 2022.

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري و خصائصه

القانون الإداري بمفهومه الضيق الذي يمثل موضوع دراستنا خلال هذا السداسي ظهر بفرنسا حسب الفقهاء و مر بمجموعة من المراحل حتى أصبح فرعاً مستقلاً من فروع القانون العام لينتشر بعدها لمختلف دول العالم. سنتعرف على نشأة و تطور القانون الإداري ضمن الفرع الأول، لنعرض بعدها للخصائص التي يتميز بها هذا القانون عن غيره من فروع القانون الأخرى.

الفرع الأول: نشأة و تطور القانون الإداري

سنتعرض لنشأة و تطور القانون الإداري بفرنسا (أولاً) ثم نتطرق لتطور القانون الإداري بالجزائري (ثانياً).

أولاً: نشأة و تطور القانون الإداري بفرنسا

فرنسا كانت مهد القانون الإداري حيث نشأ و تطور بها من خلال مروره بمجموعة من المراحل المرتبطة ببعضها البعض و بدايته كانت بالافكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية سنة 1789 هذا ما سنتعرف عليه فيما يلي:

أ/ قبل الثورة الفرنسية:

قبل الثور الفرنسية لسنة 1789 كان نظام الحكم بفرنسا ملكي مطلق، حيث كان الملك يتمتع بسلطة مطلقة في تسيير شؤون الدولة، و كان يقوم بتوزيع الاختصاص بين المحاكم الفرنسية، كما كان يملك حق سحب أي منازعة من القضاء و يفصل فيها بنفسه، أو يكلف غيره بذلك، إضافة الى تمتعه بسلطة واسعة بوقف تنفيذ الأحكام و ممارسة حق العفو.³²

³² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص76، ص77.

كما تميزت هذه المرحلة بوجود محاكم قضائية تسمى بالبرلمانات تم انشائها من قبل الملك و هي تمثله في وظائفه القضائية و أهم ما كان يميزها انها كانت تتدخل في شؤون الإدارة العامة و تعرقل إصلاحها، مما أدى الى استياء الرأي العام الفرنسي بسبب المساس بشؤون و حقوق الأفراد في تعاملهم مع الإدارة العامة ، فانقدت الفلاسفة و الفقهاء الفرنسيين هذا الوضع و دعوا الشعب الفرنسي الى الالتفاف حولهم مما أدى الى اندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789.³³

ب/ بعد الثورة الفرنسية:

سنعرف على مجموعة من المراحل التي مر بها القانون الإداري بعد الثورة الفرنسية.

1/ مرحلة الإدارة القضائية (الوزير القاضي):

من المبادئ الأساسية التي تبنتها الثورة الفرنسية لسنة 1789 هو مبدأ الفصل بين السلطات. و تأكيداً لهذا المبدأ قرر رجال الثورة الفرنسية منع محاكم القضاء العادي التدخل في نشاط الإدارة العامة مما ترتب عنه استقلال الإدارة العامة الفرنسية عن القضاء العادي (البرلمانات)³⁴، حيث تم اصدار قانون رقم 16-24 أوت سنة 1790 المتعلق بالتنظيم القضائي و الذي نصت فيه المادة 13 على "أن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية و على القضاة و إلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية"³⁵. و تطبيقاً لهذا القانون أصبحت المنازعات الإدارية من اختصاص الإدارة العامة نفسها حيث كانت المنازعات الخاصة بالإدارة المركزية تحال مباشرة على الملك، اما منازعات الإدارة المحلية فكانت من اختصاص حكام الأقاليم.

و بهذا اجتمعت في الإدارة العامة صفة الخصم و صفة الحكم في أن واحد مما أثر سلباً على مصداقيتها في الفصل في المنازعات الإدارية و الشك في مدى صحة الاحكام التي

³³ تيايب نادية، مرجع سابق، ص 7

³⁴ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 10

³⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 78.

تصدرها، إضافة الى أن هذا الوضع كان فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات باعتبار الإدارة العامة تمثل السلطة التنفيذية، فكيف لها الفصل في المنازعات الادارية و اصدار الاحكام بخصوصها هذا من جهة³⁶، و من جهة أخرى فانه في ظل مبدأ الفصل بين السلطات يمكن للسلطة القضائية مراقبة اعمال الإدارة العامة حماية للحقوق و الحريات العامة من أي تعسف قد يصدر عنها.³⁷

2/ مرحلة القضاء المقيد (المحجوز):

خلال السنة الثامنة في عهد "نابليون بونابارت" تم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي و مجالس المحافظات (مجالس الأقاليم) طبقا للمادة 52 من الدستور الفرنسي، و أهم ما ميز هذه المرحلة أن مجلس الدولة الفرنسي كان كهيئة استشارية فقط.³⁸ حيث كان يختص بدراسة المنازعات الإدارية التي ترفع اليه مباشرة أو عن طريق الاستئناف في قرارات مجالس الأقاليم³⁹ و إبداء رأيه من خلال اقتراح مشاريع قرارات بخصوصها التي ترفع امام القنصل العام (نابليون) باعتباره رئيسا للدولة الذي كان يتمتع وحده بصلاحيه المصادقة على هذه القرارات المقترحة من قبل مجلس الدولة أو رفضها. في حين أن مجالس الاقاليم كانت تصدر قرارات قابلة للطعن امام مجلس الدولة.⁴⁰

و يرى الأستاذ "عمار بوضياف" أن مرحلة القضاء المقيد تعتبر النواة الأولى للقانون الإداري من خلال انشاء مجلس الدولة الا انه لا يمكن الحديث عن وجود القانون الإداري و ذلك راجع لسببين حسب رأيه هما:

³⁶ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 11.

³⁷ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 79.

³⁸ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 26

³⁹ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 12

⁴⁰ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 80

- أن مجلس الدولة لم يكن خلال هذه المرحلة يتمتع بصلاحيات إصدار قرارات نهائية بخصوص المنازعات الإدارية التي ترفع إليه بل كانت خاضعة لسلطة رئيس الدولة أي السلطة التنفيذية.
- أن مجلس الدولة عند اقتراحه لمشاريع القرارات للفصل في المنازعات الإدارية التي كانت ترفع أمامه كان يطبق القانون الخاص و لم يكن يعتمد على قواعد استثنائية تتماشى و طبيعة هذه المنازعات.⁴¹

3/ مرحلة القضاء المفوض: (البات)

بتاريخ 24 ماي سنة 1872 تحول مجلس الدولة الفرنسي الى هيئة قضائية تتمتع بصلاحيات إصدار قرارات نهائية بخصوص المنازعات الإدارية التي تعرض عليه دون الحاجة الى مصادقة الإدارة العامة على هذه القرارات. و الى جانب مجلس الدولة تم انشاء محكمة التنازع الفرنسية لتتولى مهمة الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي.⁴²

و لكن رغم هذا التحول الا ان الفقه و القضاء بفرنسا في تلك الفترة بقى متمسكا بنظرية الوزير القاضي و حسب رأيهم فإن هذا التحول لم يقصد منه الغاء الإدارة القضائية و انما انشاء هيئات أخرى الى جانب الإدارة العامة تختص في النزاعات التي تخولها إياها النصوص القانونية، و على هذا الأساس اعتبرت الإدارة العامة صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية⁴³، فلا يمكن للأفراد اللجوء الى المحاكم الإدارية و مجلس الدولة الا اذا وجد نص قانوني ينص صراحة على ذلك، و بقى الوضع على حاله الى غاية تاريخ 13 ديسمبر سنة

⁴¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 80

⁴² تياب نادية، مرجع سابق، ص 9

⁴³ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 27

1889 حيث قبل مجلس الدولة دعوى رفعها السيد " CADOT"⁴⁴ و بهذا تجاوز فكرة الإدارة القضائية و اقر اختصاصه العام في المنازعات الإدارية.⁴⁵

و بسبب تراكم العديد من القضايا امام مجلس الدولة الفرنسي صدر مرسوم بتاريخ 30 سبتمبر 1953 الذي حدد اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر و أصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تدعى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات ذات الطابع الإداري.⁴⁶

4/ مرحلة ازدواجية القانون:

تحول مجلس الدولة الفرنسي الى هيئة قضائية تتمتع بصلاحيات اصدار قرارات نهائية بخصوص المنازعات الإدارية أثار اشكالا هاما يتمثل في الآتي: ما هو نوع القواعد القانونية التي يجب تطبيقها على هذه المنازعات؟

فمجلس الدولة كان يطبق قواعد القانون الخاص على منازعات الإدارة العامة نظرا لغياب قانون خاص بهذه المنازعات مما أدى الى ظهور عدة مشاكل عملية بسبب عدم ملائمة قواعد القانون الخاص للمنازعات ذات الطابع الإداري⁴⁷، و من جهة أخرى كان هناك تخوف من قبل الفقه و الإدارة بفرنسا بخصوص تعليل عدم ملائمة قواعد القانون الخاص بان تحكم جزء من

⁴⁴ وقائع هذه القضية تتلخص في " أن بلدية مرسيليا ألغت وظيفة المهندس مدير الطرق و المياه بها، فطالبها شاغل هذه الوظيفة بالتعويض، فلما رفضت البلدية إجابة طلبه رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم اختصاصها اذ قدرت أن العقد الذي يربطه بالبلدية ليست له خواص عقد إجارة العمل المدني، فرفع دعواه امام مجلس الإقليم الذي قضى بدوره بعدم اختصاصه، باعتبار أن سند الطلب لم يكن الإخلال بعقد تنفيذ أشغال عامة، فعاد إلى وزير الداخلية الذي أجاب بأنه و قد رفض مجلس بلدية مرسيليا طلبه بالتعويض فلا يمكنه هو نفسه أن يستجيب له. و كان هذا الرفض محل طعن السيد كادو أمام مجلس الدولة الفرنسي . و قرر هذا الأخير كان على حق في الامتناع عن نظر أمور لم تكن في الحقيقة من اختصاصه. كما قرر اختصاصه هو بنظر النزاع الناشئ بين مدينة مرسيليا و السيد كادو " ميمونة سعاد، مرجع سابق، هامش 23، ص13.

⁴⁵ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص27، ص28.

⁴⁶ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 13

⁴⁷ تياب نادية، مرجع سابق، ص9

النشاطات التي تمارسها الإدارة العامة إلى غاية صدور قرار "بلانكو الشهير"⁴⁸ عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 08 فيفري سنة 1873، فعلى اثر هذا القرار اصبح مجلس الدولة يفصل في المنازعات التي تعرض عليه طبقا لقواعد استثنائية غير مألوفة ملائمة أكثر للمنازعات الإدارية عكس قواعد القانون الخاص و هي قواعد القانون الإداري و واصل الفقه و القضاء الإداري مجهوده في تطوير هذه الأخيرة من خلال وضع مبادئ و أسس و نظريات للقانون الإداري.

ثانيا: تطور القانون الإداري بالجزائر

اثناء الاحتلال الفرنسي للجزائر ساد نظام تعدد الجهات القضائية بحكم ان النظام الجزائري كان يستمد أصوله من النظام القضائي الفرنسي و عليه سنتعرف أولا على القانون الإداري قبل الاستقلال و بعد الاستقلال.

أ/ قبل الاستقلال:

بعد احتلال الجزائر سنة 1830 أنشأ مجلس اداري بموجب الأمر الملكي الصادر بتاريخ 1831/12/01 الذي كان يمثل وحدة القضاء بالجزائر ، هذا المجلس كان يتكون من عسكريين و موظفين سامين من الجنسية الفرنسية و كانت قراراته تحوز قوة الشيء المقضي فيه. و بعد

⁴⁸ تتلخص وقائع هذه القضية في أن " بنت صغيرة تدعى ايجينز بلانكو تعرضت لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل انتاج هذه الوكالة من المصنع الى المستودع. قام ولي البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لابنته أمام المحكمة العادية على أساس احكام القانون المدني الفرنسي. الا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة و أن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبث محكمة تنازع الاختصاص في هذا النزاع. و حال عرض الامر عليها أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فبراير 1873 بما يلي:حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام و ضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة و حقوق الافراد. و حيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع و هو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرارا صائبا يستوجب اقراره، راجع عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 85.

صدور الامر الملكي بتاريخ 1845/04/15 أنشئ مجلس المنازعات الذي حل محل المجلس الإداري.⁴⁹

ألغى مجلس المنازعات بموجب الامر الملكي المؤرخ في 1847/12/01 و حلت محله ثلاث محاكم إدارية بكل من مدينة الجزائر، وهران، قسنطينة التي كانت تختص بالنظر في المنازعات الإدارية حيث تصدر بخصوصها أحكاما يمكن استئنافها امام مجلس الدولة الفرنسي.⁵⁰

ب/ بعد الاستقلال:

خلال المرحلة الانتقالية بعد الاستقلال استمرت المحاكم الإدارية الثلاثة السابقة الذكر في الفصل في المنازعات الإدارية مطبقة قواعد القانون الإداري الفرنسي الى غاية صدور المرسوم رقم 261/63 بتاريخ 1963/07/22 الذي نص على انشاء المحكمة العليا بالجزائر العاصمة بصفتها محكمة نقض للأحكام التي تصدر عن المحاكم العادية و كجهة طعن بالاستئناف بخصوص القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية.⁵¹

فبموجب هذا المرسوم أصبحت الجزائر تنتهج وحدة القضاء حيث ادمج القضاء الإداري ضمن القضاء العادي حيث تحول الى غرف ادارية على مستوى المجالس القضائية و ليس كمحاكم إدارية كما كان عليه في الحقبة الاستعمارية ، ليتم استئناف القرارات الصادرة عن هذه الغرف امام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا بالجزائر العاصمة.

و بقيت الجزائر تنتهج وحدة القضاء الى غاية صدور الدستور الجزائري لسنة 1996 الذي نص على ازدواجية القضاء و هو ما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 و الذي نص علي ازدواجية القضاء صراحة ضمن المادة 179 منه.

⁴⁹ سعيد بوعلى، نسرین شریقی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 9.

⁵⁰ تياب نادية ، مرجع سابق

⁵¹ سعيد بوعلى، نسرین شریقی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 10.

الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بجملة من الخصائص سنتعرف عليها في الآتي:

أولاً: القانون الإداري حديث النشأة

يعد القانون الإداري حديث النشأة إذا ما قارناه بقوانين أخرى كالقانون الدستوري الذي يرجع للفلاسفة اليونانيين "أفلاطون" و "سقراط"، و قانون الأحوال الشخصية المستمد من الشريعة الإسلامية.⁵²

أما القانون الإداري فلم ينشأ بمعناه الضيق إلا في أعقاب الثورة الفرنسية سنة 1789 بعد انشاء مجلس الدولة الفرنسي. و يرجع بعض الفقهاء النشأة المتأخرة للقانون الإداري لعدة أسباب نذكرها فيما يلي:

- تأخر ظهور الوحدات الإدارية اللازمة لنشأة القانون الإداري
- حداثة فكرة الفصل بين شخصية الحكام و الشخصية المعنوية للدولة
- تأخر نشأة مجلس الدولة الفرنسي.⁵³

ثانياً: القانون الإداري غير مقنن

التقنين بمفهوم عام هو جمع مجموعة من القواعد القانونية بخصوص مجال معين ضمن مدونة واحدة تصدر عن السلطة التشريعة المختصة. و ذلك بعد ترتيبها و تنسيقها مثل القانون المدني ، القانون التجاري، قانون الأسرة و غيرها من القوانين. و نقصد بالقول أن القانون الإداري غير مقنن بمعنى أنه لا توجد مجموعة واحدة اسمها القانون الإداري تجمع كافة نصوصه و قواعده.⁵⁴ لكن هذا لا يعني انه لا توجد نصوص قانونية مقننة تتعلق به فهو عيارة عن جملة من النصوص القانونية المتعاقبة و الجزئية المبعثرة و الغير مجموعة ضمن كتاب واحد

⁵² سليمان هندون، مرجع سابق، ص11

⁵³ سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص19

⁵⁴ محمد الشافعي بوراس، مرجع سابق، ص22.

تختص بتنظيم مختلف موضوعاته كقانون الولاية رقم 07/12 و قانون البلدية 10/11 و غيرها.

و ترجع صعوبة تقنين القانون الإداري حسب رأي الفقهاء لجملة من الأسباب نذكرها فيما يلي:

أ/ حداثة نشأة القانون الإداري:

من خصائص القانون الإداري أنه حديث النشأة كما سبقت الإشارة فقواعده لم تظهر الا في أواخر القرن 18 عكس قوانين أخرى كانت معروفة منذ القدم، كالقانون الجنائي و المدني التي يرجع ظهورها الى قرون خلت.⁵⁵

ب/ مرونة النشاط الإداري:

ان مرونة و اتساع نشاط الإدارة العامة و تشعب مجالاتها و قابليتها للتغير حسب الظروف المحيطة بها على اختلافها من سياسية، اقتصادية، و اجتماعية يؤدي حتما الى تغير و تطور القانون الإداري لمسايرة المستجدات التي تعرفها الإدارة العامة⁵⁶، إضافة لصعوبة التنبؤ بكل جوانب النشاط الإداري و الإشكالات القانونية التي تكتنفه كلها أسباب تقف عائقا امام جمع كل احكام و مبادئ القانون الإداري ضمن مدونة واحدة .⁵⁷

ج/ العدد الكبير لموضوعات القانون الإداري:

يضم القانون الإداري مواضيع كثيرة و متعددة مما يصعب مهمة تقنين كل نصوصه ضمن كتاب واحد.

ثالثا: القانون الإداري قضائي النشأة

نشأة القانون الإداري كما سبقت الإشارة ترجع الى القضاء على رأسه مجلس الدولة الفرنسي حيث كان له الفضل في إرساء مختلف مبادئ و أسس القانون الإداري كنظرية الموظف

⁵⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص90

⁵⁶ سعيد بوعللي، نسرین شریقی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص19

⁵⁷ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 91

الفعلي، المسؤولية الإدارية و الضبط الإداري وغيرها.⁵⁸ فالقاضي الإداري في حالة غياب النص القانوني الملائم للنزاع المعروض عليه يقوم بابتكار و انشاء الحلول اللازمة من أجل الفصل فيه على أساس القانون⁵⁹، و القاضي مقيد في أداء مهمته بشرطين أساسيين هما:

- عدم مخالفة أي نص تشريعي أو تنظيمي ساري المفعول
- التقيد بالمبادئ العامة التي تحكم النظام القانوني المطبق في بلد معين و وقت معين.

ثالثا: القانون الإداري مرن و سريع التطور

يتميز القانون الإداري بخاصية المرونة و التطور ، فقواعده لا تتجمد في نصوص تشريعية محددة، و إنما هي في حركة متغيرة حسب الظروف المحيطة و المتحركة في الإدارة العامة سواء كانت سياسية، اجتماعية، تكنولوجية، و كذلك اتساع المجالات التي ينظمها القانون الإداري و يرى الفقهاء أن أسباب اتساع مجالات قواعد القانون الإداري و مرونتها يرجع لما يلي:

- تزايد تدخل الدولة في جميع المجالات، فلقد اتسعت وظيفة الدولة الحديثة و لو تعد تقتصر كما كانت في بداية نشأتها على توفير الأمن فقط.
- التقدم العلمي و التكنولوجي الذي يعرفه العالم المعاصر، كرقمنة مرفق الحالة المدنية، بطاقة التعريف البيومترية، جواز السفر البيومتري.
- الإصلاحات الإدارية التي تعرفها الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية في الدولة، كإصلاح قطاع العدالة، قطاع التعليم العالي من خلال استحداث منصات رقمية على مستواها.⁶⁰

⁵⁸ فارة سماح، محاضرات في القانون الإداري، القيت على طلبة سنة أولى ليسانس علوم قانونية، قسم العلم القانونية، كلية الحقوق و العلوم القانونية، جامعة 8 ماي 1945 بقالة، السنة الجامعية: 2015/2016، ص7.

⁵⁹ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص16.

⁶⁰ سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص21.

رابعاً: القانون الإداري قانون مستقل

القانون الإداري مستقل و هذه الخاصية هي نتيجة طبيعية للخصائص السابقة الذكر التي يتمتع بها، فالقانون الإداري مستقل بقواعده و مبادئه عن باقي القوانين الأخرى، فهو قانون قائم بذاته له أصوله و مبادئه الخاصة و له قضاءه الإداري الذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، لكن هذا لا يعني أنه لا تربطه علاقة بباقي القوانين الأخرى، فاستقلالته هي نسبية و ليست مطلقة.⁶¹

⁶¹ سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 21.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري و أسسه

سنطرق الى مصادر القانون الإداري ضمن المطلب الأول ثم نتعرف على أسس القانون الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مصادر القانون الإداري

يقصد بمصادر القانون الإداري الأصول و المنابع التي يستمد منها قواعده و هي متعددة و سنوضحها في الآتي:

الفرع الأول: التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مختلف القواعد القانونية المكتوبة و الصادرة عن سلطة عامة مختصة⁶²، أي مجموعة النصوص القانونية على اختلاف درجتها و الجهة التي أصدرتها و التي تهتم بالإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و أموالها و موظفيها و منازعاتها. و عليه يمكن تقسيم التشريع الى مايلي:

أولاً: الدستور (التشريع الأساسي)

الدستور هو التشريع الأساسي و الاسمى في النظام القانوني لمختلف الدول، وضعه يتم طبقاً لإجراءات خاصة تختلف من دولة لأخرى. و الدستور الجزائري يتضمن عدة نصوص تخص الإدارة العامة نذكر منها نص المادة 17: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية

بغرض تحقيق توازن اقتصادي و اجتماعي للبلديات محدودة التنمية و تكفل أفضل باحتياجات سكانها يمكن ان يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة.⁶³ كذلك المادة 26 التي تنص على: " الإدارة في خدمة المواطن.

يضمن القانون عدم تحيز الإدارة

⁶² سعيد بوعلي و اخرون، مرجع سابق، ص11

⁶³ المادة 17 من الدستور الجزائري، مصدر سابق.

تلتزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري .
تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل.⁶⁴

ثانيا: المعاهدات الدولية

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين دولتين أو أكثر أو بين دولة و منظمة دولية في مجال معين.
و تكون لها اثار قانونية، و هي تعد في المرتبة الثانية من حيث قوتها الإلزامية بعد الدستور.
و هذا طبقا للمادة 154 من الدستور الجزائري التي تنص على: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون."⁶⁵
و عليه فان المعاهدات التي يكون موضوعها يتعلق بالقانون الإداري تعتبر مصدرا له.

ثالثا: القانون

القانون هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية يتعلق موضوعها بالقانون
الاداري و التي تكون على شكل قوانين عضوية مثال: القانون العضوي 01/98 المؤرخ في
30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

أو قوانين عادية مثال: قانون رقم 12/23 المؤرخ في 5 غشت 2023 الذي يحدد القواعد
العامة المتعلقة بالصفقات العمومية. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق
بالولاية.

رابعا: التشريع الفرعي (لتنظيم)

يمكن تعريف التشريع الفرعي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية
بمقتضى ما يمنحه لها الدستور من اختصاص اثناء قيامها بوظيفتها الإدارية و تغطية
متطلبات الحياة الادارية.⁶⁶ و يتخذ التنظيم عدة أشكال نشير اليها فيما يلي:

⁶⁴ المادة 26 من الدستور الجزائري

⁶⁵ المادة 154 من الدستور الجزائري

⁶⁶ تياب نادية، مرجع سابق، ص16

أ/ المراسيم الرئاسية: هي المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية و التي تتناول مجالا معيناً من مجالات القانون الإداري.

ب/ المراسيم التنفيذية: هي المراسيم الصادرة عن الوزير الأول مثال: المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاصة بالمناصب العليا في الإدارة المحلية المعدل و المتمم.

ج/ القرارات الوزارية: هي تلك القرارات التي يصدرها كل وزير في ميدان قطاعه الوزاري إضافة لوجود قرارات وزارية مشتركة بين وزارتين أو أكثر .

د/ القرارات الصادرة عن الولاية: تتمثل في مختلف القرارات التي يصدرها كل والي داخل إقليم ولايته طبقاً لقانون الولاية رقم 07/12 السابق الذكر . مثال: القرارات المتعلقة بتنظيم حركة المرور داخل إقليم الولاية.

و/ القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية: يمكن لكل رئيس مجلس شعبي بلدي إصدار قرارات في النطاق الإقليمي لبلديته حسب ما ينص عليه القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

و يمكن أن تصدر القرارات الإدارية عن الموظفين الإداريين الذين يمنحهم القانون سلطة ذلك و في حدود ما يسمح به.⁶⁷

الفرع الثاني: العرف الإداري

سننتقل في البداية الى تعريف العرف الاداري (أولاً)، ثم نتعرض لأركانه (ثاني)، و انواعه (ثالثاً).

⁶⁷ سماح فارة، مرجع سابق، ص13

أولاً: تعريف العرف الإداري

يقصد بالعرف الإداري الأوضاع التي اعتادت الجهات الإدارية على اتباعها في مزولة نشاط معين بشكل مستمر و متواتر حتى تصبح بمثابة قاعدة ملزمة يتوجب احترامها و يشترط فيه عدم مخالفة القواعد القانونية المعمول بها⁶⁸.

ثانياً: أركان العرف الإداري

و يقوم العرف الإداري على ركنان هما:

أ/ الركن المادي:

يقصد بالركن المادي للعرف الإداري اعتياد الإدارة على ممارسة سلوك معين خلال مزولاتها لنشاطها الإداري بشكل منتظم و متواتر و لمدة زمنية معينة⁶⁹. و نشير الى ان السلوك الذي تعتاد الإدارة على ممارسته قد يكون إيجابي كالقيام بتصريف معين بمناسبة ممارسة نشاط معين، كما قد يكون سلبي كامتناع الإدارة عن تصريف معين عند مزولة نشاط معين.

ب/ الركن المعنوي:

يقصد بالركن المعنوي للعرف الإداري شعور الإدارة و المتعاملين معها بالزامية ذلك التصرف الذي اعتادت على اتباعه عند مزولة نشاطها الإداري و انه في حالة مخالفتها له سيعرضها للمسؤولية. و نشير الى أن العرف الإداري يتميز بطابع خاص و هو المرونة و التطور ، فالإدارة غير ملزمة بالاستمرار في ممارسة نفس السلوك في كل الحالات ، حيث يمكنها ان تخالف قاعدة عرفية قائمة و تتبع قاعدة عرفية جديدة، و العرف في القانون الإداري أهميته محدوده مقارنة بقوانين أخرى كالقانون التجاري، على اعتبار ان تكوينه يتطلب فترة طويلة من

⁶⁸ سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 16

⁶⁹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 20.

الثبات و الاستقرار في حين أن احكام القانون الإداري تتطور و تتغير باستمرار لمسايرة التطورات التي تطرأ على الإدارة العامة⁷⁰

ثالثاً: أنواع العرف الإداري

يتخذ العرف الإداري عدة صور نوضحها فيمايلي:

أ/ العرف الإداري المكمل:

هو العرف الذي يسعى الى تكملة و سد النقص الذي يعتري النصوص القانونية التي تحكم الإدارة العامة، أي في حالة عدم كفاية النصوص التشريعية لتنظيم النشاط الإداري فتلجأ الإدارة العامة إلى اتباع مسلك معين بشكل منتظم و متواتر نظراً لتعدد مجالات النشاط الإداري و تطورها السريع.⁷¹

ب/ العرف الإداري المفسر:

يسعى العرف الإداري الى تفصيل ما سنه المشرع مجملاً و توضيح ما صاغه غامضاً من قواعد قانونية تحكم الإدارة العامة، فدور العرف الإداري يقتصر على التفسير فقط دون انشاء قواعد جديدة كالعرف المكمل.⁷² و نشير الى أن العرف المفسر لا يمكن الاخذ به كمصدر للقانون الإداري الا اذا سكت المشرع و لم يصدر نصاً لاحقاً يفسر النص القديم الذي ورد مجملاً أو غامضاً.⁷³

⁷⁰ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص39

⁷¹ ميسون علي عبد الهادي، القاعدة العرفية الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة كلية المأمون الجامعية ، العدد التاسع و العشرون، سنة 2018، العراق، ص136 و ما بعدها، متوفر على الرابط التالي: [34688cfb6c3a39c4 \(iasj.net\)](http://iasj.net/34688cfb6c3a39c4) ، تمت زيارته بتاريخ: 2024/04/25، على الساعة: 14:50

⁷² م.م. على مخلف حماد، العرف الإداري، العدد العاشر من مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية و السياسية، جامعة الأنبار بكلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد العاشر، لم تذكر سنة النشر، العراق، ص370. متوفر على الرابط التالي: [f187e654a25f6a85 \(iasj.net\)](http://iasj.net/f187e654a25f6a85) ، تمت زيارته بتاريخ: 2024/04/25، على الساعة: 15:28

⁷³ عمار بوضياف مرجع سابق، ص 104.

الفرع الثالث: القضاء الإداري

يعد القضاء الإداري وخاصة مجلس الدولة الفرنسي من أهم مصادر القانون الإداري حيث لعب منذ القرن التاسع عشر دورا أساسيا في إنشاء وابتكار العديد من القواعد، والمبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الإداري، وذلك في ظل محدودية النصوص التشريعية المنظمة للنشاط الإداري مما دفعه إلى الاجتهاد لسد الفراغ القانوني في مجالات متعددة مثل المسؤولية الإدارية والرقابة على أعمال الإدارة ونظام المرافق العامة.⁷⁴

الفرع الرابع: الفقه

يعد الفقه من المصادر غير الرسمية للقانون الإداري حيث يساهم في تفسير القواعد القانونية الإدارية وتحليلها وتطويرها من خلال استنباط المبادئ العامة التي تحكم نشاط الإدارة، دون أن تكون له قوة ملزمة فهو لا ينشئ قواعد قانونية واجبة التطبيق لكنه يقدم اجتهادات علمية تساعد القاضي والمشرع على فهم النصوص وسد الفراغ التشريعي، كما يساهم في تطوير النظرية العامة للقانون الإداري واقتراح حلول للمشكلات المستجدة، مع بقاء تأثيره استرشاديا غير ملزم.⁷⁵

⁷⁴ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 25

⁷⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، 116

المطلب الثاني: أسس (معايير) القانون الإداري

سعى الفقه والقضاء إلى وضع أساس أو معيار يمكن اعتماده لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، حيث ظهرت عدة معايير بهذا الخصوص.

الفرع الأول: أهمية تحديد أساس للقانون الإداري

تتجلى أهمية تحديد أساس القانون الإداري فيما يلي:

أولاً: من حيث تحديد جهة الاختصاص القضائي

ان تحديد أساس للقانون الإداري يسمح بضبط نطاق اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري خاصة في الدول التي تعتمد ازدواجية القضاء، مع العلم أن قواعد الاختصاص النوعي تعد من النظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها.⁷⁶

ثانياً: من حيث تحديد القواعد القانونية الواجبة التطبيق

ان تحديد أساس للقانون الإداري يتيح التمييز بين قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص، بالنظر إلى اختلاف طبيعة كل من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.⁷⁷

الفرع الثاني: معيار السلطة العامة التقليدي

يعد معيار السلطة العامة من المعايير التقليدية التي اعتمد عليها الفقه والقضاء في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري والسلطة في اللغة تعني التسلط والتحكم والسيطرة، أما اصطلاحاً فهي علاقة أمرية بين آمر ومأمور، وهي فكرة قديمة قدم التنظيم الاجتماعي ذاته، ظهرت منذ نشوء المجتمع البشري مثل سلطة الأسرة. واستناداً إلى معيار السلطة العامة فإن الإدارة تمارس نوعين من الأعمال:⁷⁸

⁷⁶ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 25

⁷⁷ المرجع نفسه، ص 24

⁷⁸ المرجع نفسه، ص 25، ص 26

أولاً: أعمال السلطة العامة

يقصد بأعمال السلطة العامة التصرفات الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة، والتي تتضمن أوامر ونواهي ملزمة للأفراد وتخضع لقواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري و في حالة وقوع نزاع.

ثانياً: أعمال الإدارة العادية

يقصد بأعمال الإدارة العادية الأعمال التي تلجأ فيها الإدارة إلى نفس أساليب الأفراد العاديين دون استعمال امتيازات السلطة العامة وتخضع بالتالي للقانون العادي و في حالة وقوع نزاع يختص به القضاء العادي.

وقد لقي هذا المعيار رواجاً في مرحلة مبكرة من تطور القانون الإداري، حين كانت وظيفة الدولة محدودة في مجالات تقليدية كالأمن والدفاع والقضاء. غير أن هذا المعيار تراجع مع تطور دور الدولة وتوسع نشاطها وظهور مرافق عامة جديدة لتلبية الحاجات المتزايدة للأفراد مما جعل فكرة السلطة العامة غير كافية وحدها لتأسيس القانون الإداري. وقد وُجّهت لهذا المعيار عدة انتقادات نذكر أهمها في الآتي:

أ- صعوبة التمييز بين متى تتصرف الإدارة بصفقتها صاحبة سلطة أمرة ومتى تتصرف كشخص عادي.

ب- يقوم هذا المعيار على فكرة ازدواج شخصية الدولة وهي فكرة غير مقبولة فقهيًا لأن الدولة تتمتع بشخصية قانونية واحدة.⁷⁹

الفرع الثالث: معيار المرفق العام

في مطلع القرن العشرين اهتم جانب من الفقه الفرنسي على راسهم الفقيه "ليون ديغي" و الفقيه "جيز" و الفقيه "بونارد" بمعيار المرفق العام. حيث كانوا يرون أن الدولة هي عبارة

⁷⁹ سعيد بوعلي و اخرو، مرجع سابق، ص24

عن مجموعة من المرافق العامة⁸⁰ التي تسعى لتلبية الحاجات العامة التي يعجز الأفراد عن القيام بها لذلك تتولاها الدولة من خلال المرافق العامة التي تسعى لتحقيق المصلحة العامة. و يعد قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 1873/02/08 الفضل في إبراز فكرة المرفق العام في القانون الإداري حيث تم الإعتماد عليها ضمن حيثيات هذا القرار من أجل تبرير اختصاص مجلس الدولة الفرنسي و إخضاع الإدارة لقواعد خاصة استثنائية.⁸¹

فطبقا لمعيار المرفق العام فإن نشاطات الإدارة العامة المتصلة بالمرافق العامة تخضع للقانون الإداري و النزاعات التي تنشأ بخصوصها يختص بالفصل فيها القضاء الإداري أما نشاطاتها التي لا تتعلق بالمرافق العامة فيمكن إخضاعها لقواعد القانون الخاص و يختص القضاء العادي بتسوية منازعاتها.

ورغم ما حققته نظرية المرفق العام من نجاح باعتبارها أساسا للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أنها عرفت ترجعا نتيجة عدم قدرتها على استيعاب التطورات التي عرفت الوظيفة الإدارية وهو ما أدى إلى ما يعرف في الفقه بأزمة المرفق العام، أي تراجع فكرة المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري. وتعود هذه الأزمة إلى عدة عوامل نذكرها في الآتي:

أ- عدم شمول فكرة المرفق العام لكافة مجالات النشاط الإداري، إذ إن هذا النشاط لا يقتصر على تسيير المرافق العامة فحسب، بل يشمل أيضا الضبط الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام، مما يجعل تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة تعريفا غير كاف لأنه يغفل جانبا أساسيا من النشاط الإداري⁸².

⁸⁰ يقصد بالمرافق العامة مختلف الهيئات و المؤسسات التي تنشأها الدولة بغرض تلبية الحاجات العامة للمواطنين كالمؤسسات التعليمية، المستشفيات، مرفق الدفاع، مرفق النقل....

⁸¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 125

⁸² سعيد بوعلي و اخرون، مرجع سابق، ص 23

ب- ظهور مرافق عامة ذات طابع اقتصادي ومرافق مهنية، وهي مرافق لا تخضع لقواعد القانون الإداري وحدها، بل تخضع لنظام قانوني مختلط يجمع بين قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.⁸³

الفرع الرابع: معيار السلطة العامة الحديث

اتجه جانب من الفقه إلى تطوير مفهوم السلطة العامة حتى تصلح أساسا للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري، ومن أبرز أنصار هذا الاتجاه الأستاذ "جورج فيديل" الذي وسع مفهوم السلطة العامة، فلم يعد يقتصر على امتيازات الإدارة باعتبارها سلطة أمرة، بل شمل أيضا القيود والالتزامات المفروضة عليها، والتي قد تكون أشد من تلك المقررة على الأفراد في القانون الخاص. فالسلطة العامة تتضمن جانبين: جانبا إيجابيا يتمثل في الامتيازات الممنوحة للإدارة باعتبارها سلطة أمرة، وجانبا سلبيا يتمثل في القيود والالتزامات المفروضة عليها، ومن ذلك خضوعها في مجال إبرام العقود لنصوص قانونية وتنظيمية خاصة، على رأسها قواعد الصفقات العمومية.⁸⁴

وانطلاقا من هذا التصور لا يكفي اتصال نشاط الإدارة بمرفق عام لإخضاعه للقانون الإداري، بل يتعين أن تكون الإدارة قد مارست امتيازات استثنائية أو خضعت لقيود خاصة تميز نشاطها عن نشاط الأفراد، وفي هذه الحالة ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري. أما إذا باشرت الإدارة نشاطها بوسائل مماثلة لتلك التي يعتمد عليها الأفراد فإن المنازعات المتعلقة به تبقى من اختصاص القضاء العادي وتخضع لقواعد القانون الخاص.

الفرع الرابع: معيار المنفعة العامة

يرى رواد معيار النفع العام أن النشاط الإداري الخاضع للقانون الإداري ولرقابة القضاء الإداري هو النشاط الذي يستهدف تحقيق المنفعة العامة، في حين يخضع النشاط

⁸³ سعيد بوعلوي و آخرون، مرجع سابق، ص 23

⁸⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 120

الهادف إلى تحقيق منفعة خاصة لقواعد القانون الخاص ويؤول الفصل في منازعاته إلى القضاء العادي⁸⁵.

وقد أسس فالين هذا المعيار استناداً إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 10 جوان 1921 في قضية مونسيجور ، والتي تتمثل وقائعها في تعرض طفل لحادث داخل كنيسة بلدية مونسيجور إثر سقوط حوض الماء المقدس عليه، مما تسبب له في إصابة خطيرة، فرفع وليّه دعوى تعويض ضد البلدية على أساس الإخلال بصيانة الكنيسة، إلا أن البلدية دفعت بعدم اختصاص القضاء الإداري، محتجة بأن الكنائس لم تُعد مرافق عامة منذ صدور قانون 9 ديسمبر 1905 المتعلق بفصل الدين عن الدولة. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض هذا الدفع، وقرر اختصاص القضاء الإداري استناداً إلى أن إبقاء الكنائس تحت تصرف المؤمنين لإقامة الشعائر الدينية يحقق غرضاً ذا منفعة عامة، ومن ثم فإن الأشغال المتعلقة بصيانتها تحتفظ بطابع الأشغال العامة، بما يجعل المنازعات الناشئة عنها خاضعة لاختصاص القضاء الإداري. غير أن مجلس الدولة، ومن حيث الموضوع، انتهى إلى رفض طلب التعويض لعدم ثبوت مسؤولية البلدية عن الحادث، معتبراً أن ظروف الواقعة لا تكشف عن إخلال بالصيانة من شأنه ترتيب مسؤوليتها⁸⁶.

ولقد تعرض معيار المنفعة العامة الى عدة انتقادات ذكرها في الآتي:

- الأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى التوسع في نطاق تطبيق القانون الإداري، بالنظر إلى أن أغلب أنشطة الإدارة العامة ترمي بطبيعتها إلى تحقيق المصلحة العامة.
- ان تحقيق النفع العام لا يعد حكراً على الإدارة العامة ، بل قد يساهم فيه الأفراد والهيئات الخاصة، كالجمعيات ذات النفع العام، التي تبقى رغم ذلك خاضعة لقواعد القانون الخاص واختصاص القضاء العادي.

⁸⁵ سليمان هندون، مرجع سابق 30

⁸⁶ مجلس الدولة الفرنسي، قضية بلدية مونسيجور (*Commune de Monséguir*) ، قرار بتاريخ 10 جوان 1921،

منشور في *Recueil Lebon* على الرابط التالي: [Conseil d'Etat, du 10 juin 1921, 45681, publié au](#)

[recueil Lebon – Légifrance](#) تمت زيارته بتاريخ: 2026/03/10

الفرع الرابع: المعيار المختلط

في إطار الانتقادات الموجهة لكل من معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة، اتجه الفقه و القضاء الإداريين إلى تبني المعيار المزدوج أو المختلط الذي يجمع بين للمرفق العام و السلطة العامة، بحيث يتحدد نطاق تطبيق القانون الإداري كلما تعلق الأمر بنشاط مرتبط بمرفق عام ، ويتم في الوقت نفسه باستخدام امتيازات ووسائل القانون العام، وهو ما يحقق تكاملا بين الغاية التي يعبر عنها المرفق العام والوسائل التي تجسدها السلطة العامة، وقد أخذ بهذا التوجه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته⁸⁷.

⁸⁷ سعيد بوعلي و اخرون، مرجع سابق، ص25

المحور الثاني

التنظيم الإداري

المحور الثاني: التنظيم الإداري

سنتطرق خلال المحور الثاني الى الشخصية المعنوية و المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية ثم نتعرف على تطبيقاتها بالنظام الإداري الجزائري.

المبحث الأول: أساس التنظيم الإداري

سنتطرق الى الشخصية المعنوية و المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول : نظرية الشخصية المعنوية

سنتعرف خلال هذا المطلب على نظرية الشخصية المعنوية باعتبارها أساس للقانون الإداري.

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

سنتطرق الى تعريف الشخصية المعنوية و أهميتها.

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

يتمتع الانسان منذ ولادته حيا بالشخصية القانونية التي تسمح له باكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، فالأصل ان الانسان هو فقط من يتمتع بالشخصية القانونية لكن انتهاء هذه الأخيرة بسبب الوفاة و حاجة المجتمع إلى الاستمرارية أدى الى ضرورة الاعتراف بالأهلية القانونية لأشخاص أخرى هي الأشخاص الاعتبارية التي اعترف لها القانون بالشخصية المعنوية⁸⁸ متى توفرت مجموعة من الشروط التي سنوضحها فيما بعد. فنظرية الشخصية المعنوية نشأت في البداية في مجال القانون الخاص للتمييز بين الأشخاص الطبيعية و الأشخاص المعنوية لتجد تطبيقها في القانون العام لان هذا الأخير لا يعرف الا الأشخاص المعنوية.⁸⁹

⁸⁸ نسرین شریفی و آخرون، مرجع سابق، ص37.

⁸⁹ سماح فارة، مرجع سابق، ص20.

فنشاط الهيئات الإدارية العامة ما هو الا نشاط الأشخاص الطبيعيين القائمين بأعمالها، الذين يباشرون هذه الاعمال باسم و لحساب الشخص المعنوي التابعين له و نيابة عنه، هذا ما يجعل الإدارة العامة تتمتع بمركز قانوني متميز عن المراكز القانونية لأعوانها ويضفي عليها الشخصية المعنوية التي يمكن تعريفها بأنها مجموعة من الأشخاص و/ او الأموال تتكاثف لتحقيق غرض مشروع، يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية⁹⁰ و هي القدرة على اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات.

ثانيا: أهمية الشخصية المعنوية

للشخصية المعنوية أهمية بالغة سواء من الناحية الفنية أو القانونية و هذا ما ستوضحه في الاتي:

أ/ الأهمية الفنية للشخصية المعنوية:

بشكل عام فان فكرة الشخصية المعنوية تسمح بتجميع الجهود بغرض تحقيق هدف معين قد يعجز عن تحقيقه شخص بمفرده، كما انها تسمح بتفسير استمرار الجماعات و الهيئات فمثلا الدولة باقية رغم تغير الحكم و الأجيال.⁹¹

و تظهر جليا الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في التنظيم الإداري في كونها تسمح بتقسيم مختلف الهيئات و الوحدات الإدارية في النظام الإداري و كذلك توزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليمي و مصلحيا و ضبط العلاقة فيما بينها.⁹²

ب/ الأهمية القانونية للشخصية المعنوية:

من الناحية القانونية فان لفكرة الشخصية المعنوية أهمية بالغة في نطاق التنظيم الاداري تتجسد في كونها تسمح بممارسة مختلف الوظائف و المهام الإدارية بواسطة أشخاص طبيعية

⁹⁰ محمد الشافعي أو راس، مرجع سابق، ص73

⁹¹ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص45

⁹² نسرین شریفی و آخرون، مرجع سابق، ص 38

كالموظفين الذين يعملون باسم و لحساب الإدارة ، حيث تنسب أعمالهم للأشخاص الإدارية رغم انها أنجزت من خلال اشخاص طبيعية.⁹³

الفرع الثاني: عناصر الشخصية المعنوية و تمييزها عن الشخص الطبيعي

سننتقل الى عناصر الشخصية المعنوية ثم نعمل على تمييزها عن الشخص الطبيعي

أولاً: عناصر (أركان) الشخصية المعنوية

تقوم الشخصية المعنوية على مجموعة من العناصر الأساسية يقسمها الفقهاء إلى عناصر موضوعية و عنصر آخر ذو طابع شكلي و هذا ما سنوضحه فيما يلي:

أ/ العناصر الموضوعية للشخصية المعنوية:

تتمثل العناصر الموضوعية للشخصية المعنوية في الآتي:

1/ مجموعة الأشخاص و/ أو الأموال:

فقيام الشخص المعنوي يستند الى وجود مجموعة من الافراد كالجمعيات، أو مجموعة من الأموال كشركات المساهمة و في أغلب الأحيان يقوم الشخص المعنوي على مجموعة من الأشخاص و مجموعة من الأموال كبلدية التي تقوم على السكان و ممتلكات مختلفة.⁹⁴

2/ الغرض المشروع و المحدد:

طبقاً لمبدأ المشروعية فان الغرض او الهدف الذي يسعى الشخص المعنوي لتحقيقه من خلال نشاطاته يشترط ان لا يخالف القوانين و التنظيمات المعمول بها في الدولة.

⁹³ نسرين شريفي و آخرون، مرجع سابق، 38

⁹⁴ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 37

و بالنسبة للغرض المحدد فيقصد به أن الشخص المعنوي يسعى إلى تحقيق هدف محدد و هو ما يطلق عليه بمبدأ تخصص الشخص المعنوي، كما يشترط في هذا الهدف أيضا أن يكون مستمرا لا يمكن تحقيقه دفعة واحدة.⁹⁵

ب/ العنصر الشكلي للشخصية المعنوية:

يتمثل العنصر الشكلي للشخصية المعنوية في الاعتراف، فتوفر مجموعة الأشخاص و/ أو الأموال و الغرض المشروع المحدد لا يكفي لقيام الشخصية المعنوية فيشترط زيادة على هذا اعتراف بوجودها من قبل سلطة مختصة و بموجب وسيلة قانونية ملائمة فالبدية و الولاية مثلا تنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية ، الجمعيات الولائية تنشأ من خلال قرار صادر عن الوالي بعد توفر شروطها طبقا للقانون رقم 06/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالجمعيات.

و نشير الى أن الاعتراف بالشخصية المعنوية قد يكون اعترافا عاما عن طريق القانون بأن يضع المشرع شروطا عامة إذا توفرت في أي مجموعة أشخاص و / أو مجموعة أموال تكتسب الشخصية المعنوية بقوة القانون دون الحاجة لصدور قرار لاحق يمنحها الشخصية المعنوية. و يمكن أن يكون الاعتراف بالشخصية المعنوية اعترافا خاصا حيث ينصب على هيئة أو جماعة معينة و مثاله نص المادة الأولى من قانون البلدية التي تنص على: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون".⁹⁶

و سواء كان الاعتراف بالشخصية المعنوية عاما أو خاصا فانه قد يكون صريح و مثاله نص المادة الأولى من قانون البلدية السابقة الذكر و كذلك المادة الأولى من قانون الولاية التي تنص على: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة .وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية

⁹⁵ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 69.

⁹⁶ المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، مصدر سابق.

المستقلة....⁹⁷ و يمكن أن يكون ضمنا في حالة نص القانون على انشاء هيئة أو مؤسسة معينة لكن لم ينص صراحة على انها تتمتع بالشخصية المعنوية و في نفس الوقت نص على أنها تتمتع بالاستقلال المالي و الإداري و الأهلية لمباشرة التصرفات القانونية باسمها و لحسابها فهذا اعتراف ضمني بتمتعها بالشخصية المعنوية.

ثانيا: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي

الشخص الطبيعي	الشخص المعنوي
يكتسب الشخصية القانونية بمجرد الولادة حيا، دون الحاجة الى صدور اعتراف من أي سلطة	يكتسب الشخص المعنوي الشخصية القانونية بصدور اعتراف من قبل سلطة مختصة كما سبق التوضيح
يعبر عن ارادته بنفسه دون الحاجة الا اذا كان ناقص الاهلية كالطفل أو عديم الأهلية كالمجنون	لا يعبر عن ارادته بنفسه بل يحتاج الى ممثل ليعبر عن ارادته مثال رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية
يتمتع الشخص الطبيعي بحرية ممارسة نشاطات مختلفة شرط أن لا تخالف الآداب و الاخلاق العامة	لا يتمتع الشخص المعنوي بحرية ممارسة نشاطات مختلفة بل هو مقيد بقيد التخصص بحيث يمارس فقط النشاطات التي تسمح بتحقيق الغرض الذي من أجله

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري و الفقه من الشخصية المعنوية

سنتعرف في البداية على موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية ثم نتعرض لموقف الفقه منها.

أولا: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية

للتعرف على موقف التشريع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية نستدل بنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري التي تنص على:

⁹⁷ المادة الأولى، الفقرة الأولى و الثانية من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

"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 .⁹⁸

نستنتج من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري نص صراحة على الشخصية المعنوية و ذكر أهم الأشخاص الاعتبارية على سبيل المثال لا الحصر، فالدولة هي أهم شخص معنوي عام تحتاج إلى أن يلتف حولها مجموعة من الأشخاص الاعتبارية العامة كالولاية، البلدية، المؤسسات العمومية على اختلافها التي تساعد في أداء مهامها و تلبية احتياجات الجمهور.⁹⁹

ثانيا: موقف الفقه من الشخصية المعنوية

لقد اختلف الفقهاء بخصوص الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية، حيث ظهرت عدة آراء و مذاهب فقهية سنتعرف عليها فيمايلي:

أ/ نظرية الافتراض القانوني (الشخصية المعنوية فكرة مفترضة)

يتزعم هذه النظرية الفقيه الألماني "Savigny" و حسب رأي أنصارها فإن الشخصية المعنوية هي مجرد إفتراض قانوني و ليست حقيقة، فهي عبارة عن حيلة قانونية ابتدعها المشرع ليتمكن

⁹⁸ المادة 49 من القانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005 المعدل و المتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26

سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

⁹⁹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 141.

الهيئات و المؤسسات و الجماعات من تحقيق أهدافها و منحها أهلية اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات. و يستند أصحاب هذه النظرية لتبرير رأيهم الى فكرة الحق حيث يرون أن صاحب الحق يجب أن يكون صاحب إرادة حقيقية ، و هذه الأخيرة لا تتوفر الا عند الشخص الطبيعي دون الشخص المعنوي الذي يعد استثناء يتم تقرير وجوده من طرف مشرع الدولة في نطاق محدد تحقيقا للأهداف المشتركة لأفراد المجتمع ، و عليه فان مصير وجود الشخص المعنوي متوقف على إرادة المشرع ، فلا وجود لها دون اعترافه بها بناء على عدة شروط محددة على راسها الغرض المشروع.¹⁰⁰

نقد النظرية:

لقد تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات في مقدمتها أنها تقوم على فكرة خاطئة و هي ان من لا إدارة له فلا حق له . الا أنه يمكن أن يكون حق دون ارادة و مثاله الشخص المجنون و الطفل فرغم افتقارهم للإرادة الا ان حقوقهم مقرر كحق الطفل حديث الولادة في الميراث. كما ان فكرة الشخصية المعنوية الافتراضية لا يمكن تطبيقها على الدولة ، فاذا سلمنا ان الدولة هي التي تنشئ الأشخاص المعنوية فان السؤال المطروح هو من منح الشخصية المعنوية للدولة؟¹⁰¹

ب/ نظرية الشخصية الحقيقية (الشخصية المعنوية فكرة حقيقية)

يرى أصحاب هذا الاتجاه ان الشخصية المعنوية هي حقيقة قانونية واقعية و يشبهونها بجسم الانسان الذي يقوم على عدة خلايا حية و لكل واحدة منها حياتها الخاصة لكنها كلها متضامنة مع بعضها البعض تكون باجتماعها و تلاحمها الانسان ذاته، و هو ما ينطبق على الشخصية المعنوية التي تتكون من مجموعة من الافراد لكل واحد حياته الخاصة المستقلة و في نفس

¹⁰⁰ بشير بن عابد، الشخصية المعنوية، مجلة القانون و العلوم السياسية، المجلد الثامن، العدد الثاني من سنة 2022، ص 348. - 349 متوفر على الرابط التالي: asjp.cerist.dz/en/downloadArticle/518/8/2/201140 ، تمت زيارته بتاريخ: 2023/11/25، على الساعة: 13:40

¹⁰¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 137-138.

الوقت يعيش متضامنا مع الآخرين بحيث يشكل مجموع هؤلاء الافراد شخصا حقيقيا يطلق عليه الشخصية المعنوية.¹⁰²

و الشخص المعنوي مثل الشخص الطبيعي يتمتع بالإرادة التي يمكن تفسيرها على أساس تجمع ارادات مختلف الافراد الطبيعيين المشكلين للشخص المعنوي حول فكرة معينة فهذا يؤدي الى ظهور رأي مشترك موحد و مستقل و هو ما يطلق عليه الإرادة الذاتية للشخص المعنوي، و عليه يمكننا القول أن الشخص المعنوي يكون موجود كحقيقة قانونية واقعية و لا تتدخل الدولة في انشائه، بل ان دورها يتوقف عند حد الاعتراف بالأشخاص المعنوية.¹⁰³

نقد النظرية:

نجحت هذه النظرية في تفسير الشخصية القانونية لجماعات الافراد و لكنها عجزت عن تفسير تجمعات الأموال، إضافة الى انها تقوم على تصور خيالي لا يمكن الاعتماد عليه في تفسير الشخصية المعنوية، فلقد بالغت في تشبيه بين الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي من خلال فكرة الخلايا.¹⁰⁴

ج/ النظريات المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية:

يرى جانب من الفقه القانوني ان فكرة الشخصية المعنوية لا أساس لها من الصحة و يمكن الاستغناء عنها و على راسهم رواد نظرية الملكية المشتركة و نظرية المراكز القانونية الجماعية و هذا ما سنوضحه في الاتي:

1/ نظرية الملكية المشتركة:

حسب هذه النظرية فإنه يجب التخلي عن اعتماد فكرة الشخصية المعنوية و تعويضها بفكرة الملكية المشتركة باعتباره اكثر منطقية حسب رأيهم . و تسمح بالتفسير الصحيح للنتائج

¹⁰² بشير بن عابد، مرجع سابق، ص349.

¹⁰³ سعيد بوعلي و آخرون، مرجع سابق، ص39.

¹⁰⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص138، ص139.

المرتبة على تجمع الأموال المملوكة على سبيل الاشتراك.¹⁰⁵

نقد النظرية:

وفقت هذه النظرية في تفسير بعض تجمعات الأموال كشركة المساهمة و شركة التضامن، لكنها عاجزة امام تفسير تجمعات أخرى لا تقوم على أساس المال، مثل التجمعات القائمة على أساس مهني كالنقابات، او على أساس سياسي كالأحزاب السياسية و غيرها.¹⁰⁶

2/ نظرية الغرض:

دعي أصحاب هذه النظرية على رأسهم الفقه "دوجي" إلى الاستغناء عن فكرة الشخصية المعنوية التي تعد محض افتراض لا أساس له في الواقع و استبدالها بفكرة الغرض من تجمع الأشخاص أو الأموال ، فحسب رأيهم فان وحدة الهدف الذي يسعى الى تحقيقه تجمع الأشخاص أو الأموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة عن المكونين له إضافة الى جملة من الحقوق و الالتزامات.

نقد النظرية:

ما يعاب على هذه النظرية انها انكرت الشخصية المعنوية رغم أهميتها البالغة، و الفكرة التي تقوم عليها لا أساس لها من الصحة لان الغرض من تجمع الأشخاص او الأموال لا يفرض الاعتراف تلقائيا بالذمة المالية المستقلة لان هذه الأخيرة لا تسند الا لشخص يعترف به القانون.¹⁰⁷

رغم تباين و اختلاف الآراء الفقهية حول فكرة الشخصية المعنوية الا أن الواقع القانوني يثبت أنه لا يمكن الاستغناء عن الأشخاص المعنوية حيث أصبحوا شركاء للأشخاص الطبيعيين،

¹⁰⁵ سماح فارة، مرجع سابق، ص22

¹⁰⁶ سماح فارة، مرجع سابق، ص22

¹⁰⁷ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص49.

فوجود الشخصية المعنوية و تحديد طبيعتها لم تصبح اليوم محل نقاش حسب رأي الفقيه "AUBERT"¹⁰⁸

الفرع الرابع: أنواع الأشخاص المعنوية و النتائج المترتبة عن الاعتراف بها.

سنتعرف في البداية على أنواع الشخصية المعنوية، ثم نتطرق للنتائج المترتبة عن الاعتراف بها.

أولاً: أنواع الشخصية المعنوية العامة

بالرجوع لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري السابقة الذكر فان الأشخاص المعنوية في ظل التشريع الجزائري هي نوعان، اشخاص معنوية خاصة و أخرى عامة التي سنتناولها بنوع من التفصيل من خلال مايلي::

أ/ الأشخاص المعنوية العامة :

الأشخاص المعنوية العامة هي التي يحكمها القانون العام و التي تتمثل أساسا في الدولة و الولاية و البلدية و مختلف المؤسسات العمومية و تنقسم الى أشخاص معنوية عامة إقليمية و أشخاص معنوية عامة مرفقية.

1/الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

هي أشخاص معنوية عامة تمارس اختصاصا عاما على مستواها الإقليمي و تتمثل في الدولة و الولاية و البلدية¹⁰⁹

1/1 الدولة:

تعتبر الدولة شخص معنوي عام إقليمي ذو طابع خاص، فريد من نوعه ذكرها المشرع الجزائري على رأس المادة 49 من القانون المدني، تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة،

¹⁰⁸ سماح فارة، مرجع سابق، ص23

¹⁰⁹ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، لم تذكر سنة

النشر، ص50

تتفرع عنها مختلف الأشخاص المعنوية و تتولى سلطة الاشراف و الرقابة عليها. و الدولة لا تحتاج الى نص قانوني تستند عليه حتى تكتسب الشخصية المعنوية بل تكتسبها تلقائيا بمجرد توفر أركانها الثلاثة المتمثلة في الشعب، الإقليم و السلطة، و في ظل القانوني الإداري فان مصطلح الدولة يأخذ معنى ضيق حيث ينصرف الى السلطات المركزية بالدولة.¹¹⁰

2/1 الولاية :

لقد نصت المادة 17 من الدستور الجزائري على الولاية، و يمكن تعريفها بأنها شخص معنوي إقليمي تمارس اختصاصاتها في نطاق جغرافي محدد يحكمها أساسا القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية. و تجسد من خلال المجلس الشعبي الولائي فكرة الديمقراطية و تسير شؤونها المحلية.

3/1 البلدية:

نصت على البلدية المادة 17 من الدستور الجزائري، حيث تعتبر جماعة قاعدية¹¹¹ تتمتع بالشخصية المعنوية و تمارس اختصاصاتها في حيز جغرافي محدد، يحكمها القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

2/ الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

تدعى أيضا بالأشخاص المعنوية العامة المصلحية يتحدد اختصاصها طبقا للغرض الذي تسعى لتحقيقه، أي يقتصر نشاطها على الهدف الذي أنشئت من أجل تحقيقه، لها دور فعال في مساعدة الدولة على أداء وظيفتها و تلبية الاحتياجات المتعددة للأفراد و تتمثل في مختلف المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و هي تنقسم الى قسمان:

1-2/ المؤسسات العامة الوطنية:

¹¹⁰ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص35

¹¹¹ المادة 17 من الدستور الجزائري، فقرة الثانية، مصدر سابق.

هي مختلف المرافق العامة التي تنشئها الدولة و تشرف على تسييرها، تمارس نشاطها على المستوى الوطني.

2-2/ المؤسسات العامة المحلية:

هي المرافق العامة التي تنشئها الجماعات المحلية أي الولاية او البلدية. و تمارس نشاطها محليا و الذي يرتبط عادة بالتممية المحلية.

2-3/ الأشخاص المعنوية المهنية:

ظهرت هذه الأشخاص المعنوية نتيجة تأثر القانون الإداري بالتطورات التي عرفتتها الحيات الاقتصادية و الاجتماعية، و هي تتمثل في مختلف الاتحادات و المنظمات ذات الطابع المهني¹¹² مثل نقابة الأطباء، نقابة المحامين.

ب/ أشخاص معنوية خاصة:

الأشخاص المعنوية الخاصة تهدف أساسا الى تحقيق مصالح فردية للأفراد . و يمكن تعريفها بأنها مختلف الأشخاص المعنوية التي تخضع للقانون الخاص كالشركات التجارية و الجمعيات و غيرها.¹¹³

ثانيا: النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج و التي ذكرها نص المادة 50 من القانون المدني الجزائري و التي تنص على: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان ، وذلك في الحدود التي يقرها القانون ، ويكون له خصوصا :
- ذمة مالية

¹¹² مازن ليلو راضي، القانون الإداري(طبعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام، الوظيفة العامة، الأموال العامة، القرار الإداري، العقود الإداري)، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 2005،

ص42

¹¹³ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص70

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائه أو التي يقررها القانون .
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته أما بالنسبة للشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر فإن مركزها يعتبر في الجزائر وفقا للقانون الداخلي

- نائب يعبر عن إرادته

- حق التقاضي .¹¹⁴

و طبقا لنص هذه المادة سنوضح فيما يلي مختلف الاثار المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية العامة:

أ/ الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة بمعنى مستقلة عن ميزانية الدولة و عن الأشخاص المكونين له¹¹⁵ و على هذا الأساس لا يمكن لدائني الشخص المعنوي التنفيذ على أموال الأشخاص المكونين له، و لا يمكن لدائني الأعضاء المؤسسين للشخص المعنوي التنفيذ على أموال هذا الأخير.¹¹⁶

ب/ الأهلية القانونية:

يتمتع الشخص المعنوي بالأهلية القانونية في الحدود التي رسمها القانون، تسمح له باكتساب حقوق و تحمل التزامات ، و ما يميزها أنها تكون أضيق من الأهلية القانونية للشخص الطبيعي، لأنها مرتبطة بتخصص الشخص المعنوي و الهدف الذي يسعى لتحقيقه. كما أنها مستقلة عن الأشخاص المكونين له و يمارسها عنه ممثله القانوني من الأشخاص الطبيعيين.¹¹⁷

¹¹⁴ المادة 50 من القانون المدني الجزائري، مصدر سابق.

¹¹⁵ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص42.

¹¹⁶ بوعزة نصيرة ، مطبوعة بيداغوجية بعنوان: محاضرات القانون الإداري (التنظيم الإداري)، موجهة لطلبة السنة أولى ليسانس حقوق، السداسي الأول، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم الحقوق، المركز الجامعي عبد الحفيظ بو الصوف ميله، السنة الجامعية 2022/2023، ص53.

¹¹⁷ تياب نادية، مرجع سابق، ص26

فالأهلية القانونية تسمح للشخص المعنوي بمباشرة عدة تصرفات قانونية في مقدمتها إبرام العقود التي يتطلبها النشاط الذي يقوم به مثال: إبرام رئيس البلدية لعقد اداري موضوعه تهيئة الأرصفة باسم البلدية طبقا لما تقتضيه النصوص القانونية المعمول بها بهذا الصدد، كذلك يمكن للشخص المعنوي قبول الهبات و الوصايا في ظل احترام النصوص القانونية السارية المفعول.¹¹⁸

ج/ الموطن:

الموطن هو المكان الذي يوجد به مركز إدارة الشخص المعنوي و هو مستقل عن موطن الأشخاص المكونين له، تبرز أهمية بالنسبة لتحديد الجهة القضائية المختصة من حيث الحدود الجغرافية لممارسة حق التقاضي أي ما يطلق عليه بالاختصاص الإقليمي.

د/ نائب يعبر عن الشخص المعنوي:

لكل شخص معنوي نائب يعبر عنه يتمثل في شخص طبيعي يتحدث باسمه و يمارس مختلف النشاطات باسمه و لحسابه كإبرام العقود ، مثال الوالي يعبر عن الولاية، رئيس الجامعة يعبر عن الجامعة.¹¹⁹

و/ حق التقاضي:

يتمتع الشخص المعنوي بحق التقاضي بمعنى يمكنه ان يكون طرفا أمام الجهات القضائية إما كمدعي أو مدعى عليه، من خلال ممثله القانوني . حيث تنص المادة 800 بالفقرة الثانية منها من قانون رقم 13/22 المعدل و المتمم للقانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري على : "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل

¹¹⁸ المادة 133، المادة 134 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

¹¹⁹ براهيمى سهام ، براهيمى فائزة، الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري- الشخصية المعنوية أو الاعتبارية، مجلة القانون و العلوم السياسية، المجلد الرابع العدد الأول، جانفي 2018، معهد الحقوق و العلوم السياسية بالمركز الجامعي صالحى أحمد بالنعامة، الجزائر، ص 39، متوفر على الرابط التالي [الأساس القانوني للتنظيم الاداري في ظل التشريع الجزائري - الشخصية المعنوية أو الاعتبارية \(ASJP | cerist.dz\)](http://www.cerist.dz) - ، تمت زيارته بتاريخ:

للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفاً فيها¹²⁰“

الفرع الخامس: انقضاء الشخص المعنوي

سنتعرف في الآتي على حالات انقضاء الشخص المعنوي (أولاً) ثم نتطرق إلى مصير أمواله بعد انقضائه (ثانياً).

أولاً: حالات انقضاء الشخص المعنوي

حالات انقضاء الشخصية المعنوية متعددة سنتعرف عليها فيما يلي:

أ/ نهاية الأجل أو المدة المحددة:

ينقضي الشخص المعنوي بنهاية المدة المحدد لوجوده، إذا كان وجوده محدداً بمدة معينة، أو بتحقيق الغرض الذي من أجله تم إنشاؤه.¹²¹

ب/ الحل الاتفاقي:

يكون الحل الاتفاقي من خلال اتفاق الأطراف المؤسسين للشخص المعنوي على حله بإرادتهم. و مثاله اتفاق الأطراف المؤسسين لجمعية على حلها.¹²²

ج/ الحل الإداري:

يكون الحل الإداري للشخص المعنوي بموجب قرار إداري صادر عن سلطة مختصة مثاله حل

¹²⁰ المادة 800، الفقرة الثانية من القانون رقم 13/22 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدل و يتم القانون رقم 09/08

الموافق لـ 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 48 ،

الصادرة بتاريخ 17 يوليو 2022، ص 05

¹²¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 43.

¹²² المرجع نفسه، ص 43

مؤسسة بلدية بقرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي¹²³، و يجب بهذا الخصوص مراعات قاعدة توازي الأشكال.

د/ الحل القضائي:

يكون الحل القضائي للشخص المعنوي بموجب رفع دعوى امام الجهات القضائية المختصة التي تصدر حكما او قرارا قضائيا مفاده حل الشخص المعنوي.

و/ الحل القانوني:

الحل القانوني للشخص المعنوي يقصد به تدخل المشرع بموجب نصوص قانونية تنص على الغاء شخص معنوي معين، مثال: في اطار التقسيم الإقليمي للدولة يتم الغاء بلدية أو ولاية.¹²⁴

ثانيا: مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه

من النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية هي الزمة المالية المستقلة و على هذا الأساس فان مختلف الأشخاص المعنوية على اختلافها لها أموال، تسمح لها بتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله، لكن الاشكال المطروح إلى من تقول هذه الأموال في حال نهاية الشخص المعنوي؟ الإجابة على هذا السؤال توضح لنا ان مصير أموال الشخص المعنوي تكون وفق الحالات التالية:

أ/ في حالة وجود نص قانوني يوضح كيفية التصرف في أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه وجب احترام هذا النص و تطبيق أحكامه.¹²⁵

¹²³ المرجع نفسه، ص43

¹²⁴ بوعزة نضيرة، مرجع سابق، ص54.

¹²⁵ بشير بن عابد، مرجع سابق، 357

ب/ اذا لم تتطرق النصوص القانونية إلى كيفية التصرف في أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه . و لكن قانونه الأساسي نص على ذلك ففي هذه الحالة يتوجب تطبيق أحكام هذا الأخير طالما أن هذا النص لا يخالف القوانين و التنظيمات المعمول بها.¹²⁶

ج/ في حالة عدم توضيح النصوص القانونية و القانون الأساسي للشخص المعنوي لمصير أمواله بعد زواله ففي هذه الحالة يتوجب الرجوع للغرض الذي من أجله تم انشاء هذا الشخص المعنوي، فإذا كان غرضه تحقيق الربح يتم توزيع أمواله على أعضائه، أما إذا لم يكن غرضه الربح فإن أمواله تمنح الى أقرب شخص معنوي آخر يسعى الى تحقيق نفس الغرض. و بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقة بعد انقضائها تؤول أموالها إلى الجهة التي أنشأتها. و في حالة إدماجها إلى هيئة أخرى فمن البديهي أن تؤول أموالها إلى هذه الهيئة.¹²⁷

المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري

يتجسد التنظيم الإداري في الدولة الحديثة من خلال أسلوبين رئيسيين، هما :المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وكلاهما يُعبر عن خيارات الدولة في توزيع السلطة بما يتماشى مع طبيعة نظامها السياسي ومقتضيات تسيير المرافق العامة. ورغم ما قد يبدو من اختلاف بين الأسلوبين، إلا أن وجود اللامركزية يفترض بالضرورة قيام مركزية سابقة تُؤسس عليها، إذ لا يمكن تصور توزيع جزئي للسلطة دون وجود مركز يحتكرها أي المركزية .

الفرع الأول: المركزية الإدارية

سنتعرف على المركزية الإدارية باعتبارها احد أساليب التنظيم الإداري.

أولاً: تعريف المركزية الادارية

تعد المركزية الإدارية من اول الأساليب التي اعتمدتها الدول في تسيير شؤونها الإدارية و هي تقوم على أساس تركيز السلطة الادارية على مستوى الإدارة العليا للدولة المتمثلة في

¹²⁶ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص78.

¹²⁷ المرجع نفسه، ص78.

الوزارات و الكائنة عادة بعاصمتها ، فصلاحيات اتخاذ القرار طبقا للمركزية الإدارية تنحصر في الأجهزة المركزية فقط. وينتج عن هذا الأسلوب إخضاع جميع الهياكل الإدارية و بمختلف فروعها ، لسلطة رئاسية موحدة تُمارس الرقابة والتوجيه بشكل مباشر.¹²⁸

فالمركزية الإدارية هي توحيد النشاط الإداري و حصر السلطات الإدارية على مستوى الإدارة المركزية بعاصمة الدولة. بمعنى تركز السلطات الإدارية بيد شخص معنوي واحد هو الدولة فلا يتصور وجود الهيئات المحلية مثل البلدية و الولاية في اطار المركزية الإدارية. لكن ننوه الى ان المركزية الإدارية لا تعني ان تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بكل الاعمال الإدارية على مستوى كل قطر الدولة، بل تقتضي وجود فروع لها في مختلف أقاليم الدولة الا ان هذه الفروع لا تتمتع بالاستقلالية في مباشرة الوظائف الإدارية بل تكون تابعة للسلطة المركزية و مرتبطة بها.¹²⁹

ثانيا: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزي الإدارية على عدة أركان سنناقشها فيما يلي:

أ/ تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

وفقا للمركزية الإدارية يتم تركيز سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة التي تتكون في الغالب من رئيس الدولة، رئيس الحكومة او الوزير الأول و الوزراء حسب طبيعة النظام السياسي. فكل وزير يمارس سلطاته باعتباره المسؤول الأعلى عن قطاعه الوزاري و يُشرف على المصالح الإدارية المنتشرة عبر مختلف أقاليم الدولة.¹³⁰

¹²⁸ عبد النور زينب، الاطار القانوني للمركزية و اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 4، سنة 2022، ص170.

¹²⁹ سليمان همدون، مرجع سابق، ص41

¹³⁰ بوجانة محمد، محاضرات في مقياس الإدارة المركزية، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة غليزان، السنة الجامعية 2021/2022، ص30.

و في ظل المركزية الإدارية لا يتصور وجود أشخاص معنوية عامة محلية او مرفقية مستقلة لان سلطة اتخاذ القرارات تكون في يد السلطة المركزية ، بينما يُنَاط تنفيذ القرارات إلى المصالح الإقليمية بناء على تفويض محدود وخاضع للرقابة .ولا تملك هذه المصالح سلطة تقريرية بل تُعد امتدادًا مباشرًا للإدارة المركزية، تُنفذ ما يُطلب منها دون إمكانية التكيف مع المعطيات المحلية. ويعكس ذلك خضوع النشاط الإداري بمجمله لسلطة مركزية واحدة.¹³¹

ب/ التدرج السلمي او الهرمي:

الجهاز الإداري في الدولة يتكون من مجموعة من الرؤساء الإداريين و الموظفين الذين يشكلون هرما او سلما يضم مجموعة من الدرجات المترابطة التي تعلو بعضها البعض حيث ترتبط كل درجة بشكل متصاعد بتلك التي تليها مباشرة برابطة او علاقة السلطة الرئاسية ، حيث تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا الى أعلى السلم الإداري و هو الوزير في قطاعه الوزاري.¹³² و بهذا نكون امام رئيس اداري الذي يكون مسؤولا عن اعمال مرؤوسيه باعتباره هو المشرف على تنفيذ مهامهم الوظيفية و مرؤوس اداري الذي لا يجوز له مخالفة أوامر رئيسه الإداري التي ينفذها في اطار وظيفته.

وقد كرس المشرع الجزائري هذا التوجه بموجب الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال عدة مواد نذكر منها المادة 47 ضمانا لفعالية النشاط الإداري.

ج/ السلطة الرئاسية:

تُعدّ السلطة الرئاسية أحد الأركان الأساسية التي تقوم عليها المركزية الإدارية، باعتبارها الوسيلة التي تمكن الرئيس الإداري من ممارسة الرقابة والإشراف على أعمال مرؤوسيه الإداريين. و يقصد بها مجموعة من الاختصاصات التي يستأثر بها الرئيس الإداري في مواجهة المرؤوسين الإداريين، وذلك طبقا لما يقرره القانون، وبهدف تحقيق المصلحة العامة وضمن

¹³¹ المرجع نفسه، ص30.

¹³² سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 47.

حسن سير المرفق العام¹³³. ويمارس الرئيس الإداري بموجب هذه السلطة جملة من الصلاحيات في إطار ما تسمح به القوانين و التنظيمات كتوجيه الأوامر لمرؤوسيه، الرقابة و التعقيب على أعمالهم و غيرها.

و يمكن تعريف السلطة الرئاسية أيضا بأنها علاقة قانونية قائمة بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه خلال ممارسة النشاط الإداري. و تستند إلى مبدأ التبعية الإدارية و واجب الطاعة المفروض على المرؤوسين. لكن هذه السلطة ليست مطلقة أي انها محكومة بما تسمح به القوانين و التنظيمات المعمول بها بما يضمن احترام مبدأ المشروعية. و من جهة أخرى ليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري و نوع الوظيفة التي يمارسها،¹³⁴ مثال: الوالي، المدير، رئيس المصلحة...

و الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري طبقا للسلطة الرئاسية يمكن تقسيمها الى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوسين و البعض الآخر بأعمالهم و هذا ما سنوضحه في الآتي:

1/ سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:

الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه متعددة من أبرزها: التعيين، انتهاء المهام، الترقية، الفصل، توقيع العقوبات التأديبية. يمارسها في إطار ما يسمح به القانون، مثال: سلطة التعيين يمارسها الرئيس الإداري طبقا للشروط اللازمة للتوظيف و بإجراء مسابقة اذا كانت النصوص القانونية تلزم ذلك. وكذلك بالنسبة لسلطة التأديب تكون طبقا للإجراءات المحددة قانونا كضرورة المثل أمام المجلس التأديبي.¹³⁵ فإذا خرج الرئيس

¹³³ عمار بوضياف، نرجع سابق، ص 150.

¹³⁴ سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 48

¹³⁵ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 48

عن مبدأ المشروعية في ممارسته لهذه الاختصاصات كإساءته استعمال سلطته، يحق للمرؤوس تقديم تظلم إداري أو الطعن قضائي في قرار رئيسه.¹³⁶

2/ سلطة الرئيس على اعمال المرؤوسين:

تتضمن سلطة الرئيس الإداري على اعمال مرؤوسيه مجموعة من الاختصاصات نشرحها فيمايلي:

1/2. سلطة توجيه الأوامر:

يتمتع الرئيس الإداري بسلطة توجيه الأوامر و التعليمات الشفوية او الكتابية الملزمة للمرؤوسين الذين يقع عليهم واجب الطاعة. و لكن الاشكال الذي يطرح نفسه هو: هل يكون المرؤوس في كل الحالات ملزما بطاعة أوامر رئيسه الإداري و تنفيذها حتى لو كانت مخالفة للقانون ، ام انه يلتزم فقط بتنفيذ الأوامر و التعليمات القانونية؟

للإجابة على هذا الاشكال سنميز بين الأوامر و التعليمات المشروعة (القانونية) و الغير مشروعة (الغير قانونية):

1/1/2. أوامر الرئيس المشروعة:

الأوامر المشروعة التي يصدرها الرئيس الإداري تعد واجبة الطاعة من قبل مرؤوسيه، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه بشأن مسألة معينة، شريطة أن تتم هذه المناقشة ضمن حدود أخلاقيات المهنة. مثال : إذا أصدر الرئيس الإداري أمرا بتنفيذ مهمة معينة، ورأى المرؤوس أن هناك طريقة أكثر كفاءة لتنفيذها، يمكنه أن يُبدي رأيه ويقترح البديل المناسب . يجب أن تتم هذه المناقشة بأسلوب مهني ومحترم، وعدم التقليل من سلطة الرئيس. وفي حال أصر الرئيس على تنفيذ الأمر كما هو يجب على المرؤوس الامتناع للأمر ما لم يكن مخالفا للقانون.

¹³⁶ عمار بوضياف، مرجع سابق، 152

2/1/2. أوامر الرئيس الغير مشروعة:

لقد اختلف الفقهاء بشأنها و هذا ما سنوضح فيمايلي:

الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

استناد لهذا الرأي إذا اصدر الرئيس الإداري أوامر غير مشروعة مخالفة للقوانين المعمول بها لا يعتبر المرؤوس ملزما بتنفيذها، فالأولوية بالنسبة اليه هي احترام القانون و اذا نفذها يعتبر

مرتكبا لخطأ شخصي يحمله المسؤولية، و من رواد هذا الرأي الفقيه " ليون ديجي " ¹³⁷.

ان تبني هذا الرأي يعزز مبدأ المشروعية ويُتيح إبطال الأوامر المخالفة للقانون، غير أن تطبيقه عمليا قد يعرقل سير الجهاز الإداري، إذ يمنح المرؤوس سلطة فحص أوامر رئيسه ورفض تنفيذها عند اقتناعه بعدم مشروعيتها، فتصبح مهمته تشبه مهمة القاضي في الرقابة على مشروعية تلك الأوامر و القرارات التي يتخذها رئيسه الإداري. ¹³⁸

الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس

حسب هذا الرأي فإن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه، و لا يملك حق البحث في مدى مشروعيتها. و قد تبني هذا الرأي الفقيه " موريس هوريو " الذي أعطى الأولوية لواجب الطاعة على مبدأ المشروعية، حيث يرى أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادر عن رئيسه الإداري حتى و لو كانت غير مشروعة، فلا يملك سلطة فحصها و تقديرها هذا من جهة و من جهة أخرى لا يعد تنفيذه لأوامر رئيسه المخالفة للقانون خطأ شخصيا و إنما خطأ مرفقي على أساس المسؤولية الإدارية. ¹³⁹

¹³⁷ سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 50

¹³⁸ بوعزة نصيرة، مرجع سابق، ص 59

¹³⁹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 155.

الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة

سعى أصحاب هذا الاتجاه الى التوفيق بين الرأي الأول و الرأي الثاني السابق الذكر من خلال تبنيهم لمبدأ عام يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس الإداري متى كانت مكتوبة، واضحة و محددة على أن يتأكد المرؤوس من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة و أن تنفيذه يندرج ضمن نطاق اختصاصه. و استنادا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الامر يتحملها المرفق العام و ليس الموظف (المرؤوس).¹⁴⁰

موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقيه السابقة الذكر:

تنص المادة 129 من القانون المدني الجزائري: " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".¹⁴¹

يتميز نص هذه المادة بالغموض ، و يصعب من خلالها التحديد الدقيق لموقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية حيث يرى الدكتور عمار بوضياف أن استخدام المشرع الجزائري لهذه العبارة " متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" يدل على ان الموظف يلتزم فقط بالأوامر المشروعة لان الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة له و لا يجب عليه تنفيذها، فالمشرع الجزائري يأخذ بأولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة.¹⁴²

2/2 سلطة الرقابة و التعقيب:

سلطة الرقابة و التعقيب تمنح الرئيس الإداري بممارسة مجموعة من الصلاحيات حيث يتولى إجازة عمل المرؤوس، تعديل، الغاء، سحب أعماله، كما يتمتع بسلطة الحلول محله للقيام بأعمال إدارية معينة وهذا ما سنوضحه في الاتي:

¹⁴⁰ بوعزة نصيرة، مرجع سابق، ص 60.

¹⁴¹ المادة 129 من الامر 58/75 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

¹⁴² عمار بوضياف، مرجع سابق 156.

1/2/2. سلطة الإجازة أو المصادقة:

تتمثل سلطة الإجازة أو المصادقة في حق الرئيس الإداري في إجازة عمل مرؤوسيه بحيث لا يعد صحيحا و لا نافذا إلا بعد مصادقته و تأخذ هذه الألية صورتين هما المصادقة الصريحة و المصادقة الضمنية اللتان تهدفان إلى تحقيق التوازن بين الرقابة الإدارية و ضمان سير المرافق العامة بانتظام وفعالية، مع احترام مبدأ المشروعية.

الصورة الأولى: المصادقة الصريحة

تعرف المصادقة الصريحة بأنها الإجراء الذي يُعبر فيه الرئيس الإداري عن موافقته الصريحة والواضحة على عمل قام به أحد مرؤوسيه، وذلك من خلال إصدار قرار يُجيز فيه هذا العمل . تعتبر هذه المصادقة ضرورية في الحالات التي يشترط فيها القانون موافقة صريحة، سواء كانت كتابية أو شفوية، على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس . فهي بمثابة تأكيد على صحة العمل الإداري المنجز¹⁴³.

الصورة الثانية: المصادقة الضمنية

أما المصادقة الضمنية، فهي تلك التي يُفهم منها أن الرئيس الإداري قد أقر ضميا عملا قام به مرؤوسه، دون أن يعبر عن ذلك صراحة، وإنما يُستنتج ذلك من سكوت الرئيس وعدم اعتراضه خلال أجل معقول، بالرغم من علمه بذلك العمل. ويُشترط لقيام المصادقة الضمنية أن لا ينص القانون صراحة على وجوب المصادقة الصريحة، وأن يكون الرئيس على علم بالتصرف ولم يرفضه ضمن الأجل المناسب، ما يُعد بمثابة إقرار ضمني له¹⁴⁴.

2/2/2. سلطة التعديل:

تخول سلطة التعديل للرئيس الإداري صلاحية إدخال تغييرات على الأعمال الصادرة عن

¹⁴³ سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 51.

¹⁴⁴ المرجع نفسه، ص 51.

مرؤوسيه، سواء بزيادة عنصر او الغاء جزء معين يراه غير مناسب. يمارس الرئيس هذه السلطة بهدف ضمان توافق الأعمال الإدارية مع متطلبات المصلحة العامة وتحقيق فعالية الأداء الإداري و ضمان حسن سير المرفق العام.

3/2/2. سلطة الإلغاء:

يقصد بالإلغاء قيام السلطة الإدارية المختصة بإنهاء آثار القرار الإداري وإعدامه بالنسبة للمستقبل فقط، مع بقاء آثاره التي ترتبت في الماضي قائمة. ويكون ذلك متى تبين لها أن القرار مشوب بعدم المشروعية لمخالفته القوانين أو التنظيمات المعمول بها. كما يجوز لها أن تلجأ إلى إلغاء القرار الإداري المشروع إذا قدرت أنه لم يعد ملائماً لظروف أو معطيات العمل الإداري¹⁴⁵.

4/2/2. سلطة السحب:

يقصد بالسحب قيام السلطة الإدارية المختصة بإزالة آثار القرار الإداري وإعدامه باثر رجعي من خلال القضاء على آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل ، و هو وسيلة فعالة لحماية المشروعية و المصلحة العامة.¹⁴⁶ و يشترط في السحب من حيث الموضوع أن يقع على القرارات الغير مشروعة فقط لأنها في الأصل لا تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا و لا تولد حقا.¹⁴⁷

5/2/2. سلطة الحل:

طبقا لمبدأ توزيع الاختصاص فإن كل موظف في السلم الإداري يتولى مزاوله المهام المنوطة به، الا أنه في بعض الحالات يمكن للرئيس الإداري الحل محل مرؤوسه ضمانا لاستمرارية

¹⁴⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 157

¹⁴⁶ بوفنار بديعة، مخاشف مصطفى، شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة القانون العام الجزائري و المقارن،

المجلد 11، العدد الاول ، جويلية سنة 2025، ص 461. متوفر على الرابط التالي:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/273774>

¹⁴⁷ سعيد بوعلي و آخرون، مرجع سابق، ص52.

المرفق العام و سيره بانتظام.¹⁴⁸

ثالثا: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتين أساسيتين سنتطرق إليهما في الآتي:

أ/ التركيز الإداري:

يقصد بالتركيز الإدارية تركيز السلطة الإدارية في يد الوزراء داخل العاصمة، حيث يُمارسون مختلف الاختصاصات المرتبطة بوزاراتهم. ولا يتمتع الموظفون عبر الأقاليم بأي سلطة تقريرية مستقلة، إذ يقتصر دورهم على إعداد الملفات، وصياغة المقترحات، ورفع التقارير، ثم تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزير المختص. وفي ظل هذا التركيز الشديد، ينفرد الوزير بممارسة كافة المهام الإدارية داخل نطاق وزارته في حين تظل فروع وزارته، سواء في العاصمة أو خارجها، مجرد أدوات تنفيذية لا تتجاوز صلاحياتها حدود ما يُكلف به موظفوها¹⁴⁹.

و يعد التركيز الإداري أحد الأشكال التقليدية للمركزية الإدارية، غير أن تعقد المهام وتوسع نطاق العمل الإداري في العصر الراهن جعلاه غير ملائم لمتطلبات التسيير الفعال. فقد أصبح من غير الواقعي الرجوع المستمر إلى الإدارة المركزية للفصل في كل المسائل الإدارية، لا سيما في المناطق النائية، ومن ثم لم يعد لهذا الشكل من المركزية الصارمة وجود عملي في الدول الحديثة.¹⁵⁰

ب/ عدم التركيز الإداري:

يعد عدم التركيز الإداري أحد الأساليب الحديثة في التنظيم الإداري، ويقوم على منح بعض

¹⁴⁸ لمزيد من التفصيل راجع: محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول و تطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية و

السياسية، العدد 16، جوان 2017، ص401. متوفر على الرابط: <https://asjp.cerist.dz/en/article/46695>

¹⁴⁹ مدوح أحمد ، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعاس، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق و العلوم

الإنسانية – دراسات اقتصادية، لم يذكر العدد و السنة، ص199. متوفر على الرابط التالي:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/85798>

¹⁵⁰ المرجع نفسه، ص 199.

الموظفين التابعين للوزير صلاحيات اتخاذ قرارات إدارية محددة ذات الأهمية المتوسطة أو المحدودة دون الرجوع النهائي إلى الوزارة المركزية. ويهدف هذا الأسلوب إلى التخفيف من حدة المركزية، من خلال توزيع بعض الاختصاصات الإدارية على ممثليها عبر مختلف الأقاليم ، بما يضمن سرعة الأداء وفعاليتها دون المساس بوحدة السلطة. ومع ذلك تبقى هذه المصالح الإقليمية خاضعة لرقابة السلطة المركزية و تابعة لها ولا تتمتع بأي استقلال قانوني مما يجعلها تختلف عن الهيئات اللامركزية¹⁵¹.

ويستند عدم التركيز الإداري على نظام التفويض في الاختصاص الذي سنعرفه و نذكر شرطه فيما يلي:

1/ تعريف التفويض في الاختصاص:

إن لفظ التفويض مأخوذ من الفعل فَوَضَ .ويُقَال فَوَضَ الأمر إلى فلان، أي ترك له التصرف فيه. ويقصد بالتفويض الإداري أن يقوم الرئيس الإداري، استناداً إلى نص قانوني، بإسناد جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه ليمارسها تحت رقابته وإشرافه، دون أن يتخلى عنها بصورة نهائية.

و يمكن تعرفه بأنه قيام الرئيس الإداري و هو صاحب الاختصاص الأصل بنقل صلاحية سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية إلى أحد مرؤوسيه و عادة ما تكون هذه القرارات ذات أهمية بسيطة او ذات طبيعة فنية.¹⁵² و نشير الى أن تفويض الاختصاص ينسب الى صفة المفوض اليه لا الى شخصه و طبقاً لهذا لا ينتهي تفويض الاختصاص بتغير المفوض اليه كأن يشغل موظف آخر وظيفة المفوض اليه ففي هذه الحالة يبقى تفويض الاختصاص

¹⁵¹ مدوح أحمد ، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعا، مرجع سابق، ص199، ص200.

¹⁵² علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى، لم تذكر دار نشر، الأردن، سنة 1995، ص518.

قائما.¹⁵³ كما أن المفوض إليه يمارس الصلاحيات المفوضة إليه تحت مسؤولية المفوض (الرئيس الإداري).¹⁵⁴

فالتفويض الإداري هو استثناء للقاء العامة التي تقتضي أن يمارس الموظف اختصاصاته بنفسه.

2/ شروط التفويض في الاختصاص:

يخضع التفويض في الاختصاص لجملة من الشروط التي سنشرحها في الآتي:

1.2 وجود نص قانوني يسمح بالتفويض:

يعد وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض شرطا أساسيا لصحته، إذ يجب أن يستند قرار التفويض إلى سند قانوني قائم وقت صدوره من قبل المفوض. كما يشترط في النص المجيز للتفويض أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص الأصلي أو من درجة أعلى منه، فالاختصاص المقرر في الدستور لا يجوز تفويضه إلا بمقتضى نص دستوري، والاختصاص المقرر بنص تشريعي لا يجوز التفويض فيه إلا بموجب نص دستوري أو تشريعي. و هذا ما يأخذا به بالجزائر، حيث يكون النص الذي يسمح بالتفويض إما دستورياً أو تشريعياً أو حتى تنظيمياً، مع ضرورة مراعاة درجة النص المجيز للتفويض قياساً بدرجة النص الذي منح الاختصاص ابتداء¹⁵⁵.

فمثلا اختصاصات رئيس الجمهورية محددة أساسا في الدستور الجزائري و في المقابل **نجد** المادة 93 ، بفقرتها الأولى من الدستور الجزائري تنص على : "يمكن لرئيس

¹⁵³ سعيد بوعلي و آخرون، مرجع سابق، ص 55.

¹⁵⁴ وليد خضر كافي، شروط و آثار التفويض الإداري في القانون الإداري، عدد خاص بمؤتمر الدراسات العليا الحادي عشر، جامعة النيلي، سنة 2022، ص168، متوفر على الرابط التالي:

5xsSMDfPBJNLa3PEq7VPYI4K2x69ZHHAUqsLA3OD.pdf

¹⁵⁵ غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائري، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد الثامن، جانفي سنة 2018، ص61، متوفر على الرابط التالي: <https://asjp.cerist.dz/en/article/5766>

الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضا من
صلاحياته...¹⁵⁶

2.2 صدور قرار بالتفويض الإداري:

يشترط في التفويض الإداري أن يصدر الرئيس الإداري قرارا إداريا صريحا ينقل بموجبه جزءا من صلاحياته إلى المفوض إليه، ويعرف هذا بقرار التفويض. ويلتزم المفوض في هذا الإطار بالحدود التي نص عليها القانون من حيث موضوع التفويض، تحديد المفوض إليه، مدة التفويض و شروط ممارسة الصلاحيات المفوضة. وفي حال مخالفة هذه الحدود، يُعتبر قرار التفويض وكل ما يترتب عليه باطلا¹⁵⁷.

3.2 يجب أن يكون التفويض جزئيا:

لا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري كل اختصاصاته فالتفويض الكلي يعد باطلا لأنه بمثابة التنازل الكامل عن المسؤولية التي لا يجوز التخلي عنها قانونا.

4.2 يبقى الرئيس المفوض مسؤولا:

يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الاعمال التي فوضها و هذا تطبيقا لمبدأ التفويض في السلطة و ليس في المسؤولية، إضافة الى مسؤولية المفوض اليه.¹⁵⁸

5.2 لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض إلى غيره:

لا يجوز للشخص الذي فوضت اليه (المفوض إليه) صلاحيات معينة ان يقوم بإعادة تفويضها الى شخص آخر. فالقاعدة هي لا تفويض في التفويض و مخالفتها تجعل الاعمال الصادرة عن المفوض اليه الثاني معيبة بعيب عدم الاختصاص.¹⁵⁹

¹⁵⁶ المادة 93، فقرة أولى من الدستور الجزائري، مصدر سابق.

¹⁵⁷ غربي أحسن ، مرجع سابق، ص 65

¹⁵⁸ سعيد بوعلي و آخرون، مرجع سابق، ص 54.

¹⁵⁹ المرجع نفسه، ص 55.

6.2 أن يكون التفويض مؤقتاً:

من شروط التفويض أن يكون مؤقتاً و قابلاً للرجوع فيه من قبل الرئيس المفوض.

رابعاً: تقدير نظام المركزية الإدارية

رغم ما تتمتع به المركزية الإدارية من مزايا، لا يخلو من بعض النقائص التي قد تؤثر في فعالية العمل الإداري واستجابته لمتطلبات الواقع المحلي.

أ/ مزايا نظام المركزية الإدارية:

تتمثل أهم مزايا نظام المركزية الإدارية في قدرته على تحقيق وحدة النشاط الإداري وضمان انسجام القرارات الصادرة عن مختلف المرافق العامة، إذ تخضع جميعها لتوجيه وإشراف السلطة المركزية، مما يحد من التناقض في السياسات والقرارات الإدارية. كما يسهم هذا النظام في تعزيز سلطة الدولة وتدعيم وحدتها من خلال تمكين السلطة المركزية من رسم السياسات العامة والإشراف على تنفيذها بصورة موحدة على كامل الإقليم الوطني¹⁶⁰.

ومن جهة أخرى، تسمح المركزية الإدارية بترشيد استخدام الموارد البشرية والمالية من خلال تركيز سلطة اتخاذ القرار في جهة واحدة، الأمر الذي يحد من ازدواجية الاختصاصات ويسهم في تحقيق قدر أكبر من التنسيق بين مختلف الأجهزة الإدارية. كما تبرز أهمية هذا النظام بصفة خاصة في الظروف الاستثنائية والأزمات، حيث تتيح وحدة القيادة وسرعة توجيه الأوامر اتخاذ التدابير اللازمة بصورة أكثر فعالية، بما يضمن الحفاظ على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة¹⁶¹.

ب/ عيوب المركزية الإدارية:

على الرغم من المزايا التي يوفرها نظام المركزية الإدارية، إلا أن تطبيقه المفرط قد يؤدي إلى

¹⁶⁰ مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعاس، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق و العلوم

الإنسانية-دراسات اقتصادية، العدد الثالث، المجلد الرابع، سنة 2010، ص202.

¹⁶¹ المرجع نفسه، ص203.

ظهور مجموعة من السلبيات. فمن أبرز عيوبه بطء عملية اتخاذ القرار نتيجة تركيز معظم الاختصاصات والملفات على مستوى الإدارة المركزية، الأمر الذي يؤدي إلى تراكم الأعمال وتأخر البت في المسائل الإدارية المختلفة. كما يؤخذ على هذا النظام ابتعاد الإدارة المركزية عن الواقع المحلي، إذ قد لا تكون على دراية كافية بالاحتياجات الحقيقية للسكان والخصوصيات التي تميز كل منطقة، مما قد ينعكس سلباً على فعالية القرارات المتخذة. ويؤدي كذلك إلى تنامي المظاهر البيروقراطية وتعقيد الإجراءات الإدارية بسبب تعدد المراحل والجهات التي تمر عبرها القرارات قبل صدورها وتنفيذها¹⁶².

إضافة إلى ذلك، قد يحد نظام المركزية الإدارية من مشاركة المواطنين والهيئات المحلية في تسيير الشؤون التي تهمهم مباشرة، وهو ما يضعف الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ويؤثر في تنمية روح المبادرة والابتكار داخل الأجهزة الإدارية المحلية. ولذلك اتجهت معظم الدول الحديثة إلى التخفيف من حدة المركزية من خلال الأخذ بأسلوب أكثر مرونة و هو نظام اللامركزية الإدارية¹⁶³.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

سنتعرف على اللامركزية الإدارية باعتبارها أحد أهم أساليب التنظيم الإداري.

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع السلطات الادارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) و هيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة تكون مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية لكن في المقابل تخضع لرقابة الإدارة المركزية.¹⁶⁴

¹⁶² مدوح أحمد و اخرون، مرجع سابق، ص203

¹⁶³ المرجع نفسه، ص203

¹⁶⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص161

ثانيا: أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأركان التي سنشرحها فيما يلي:

أ/وجود مصالح محلية متميزة:

داخل كل دولة توجد مصالح وحاجيات ذات طابع محلي تختلف عن المصالح العامة المشتركة بين جميع المواطنين، إذ تقتصر على سكان إقليم معين دون غيرهم. ونظرا لخصوصيتها، فإن هذه الحاجيات تتطلب إنشاء مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية، يطلق عليها عادة تسمية المرافق العامة المحلية¹⁶⁵.

ويمكن التمييز بين المصالح المحلية الذاتية والمصالح الوطنية بالاعتماد على أسلوبين رئيسيين: الأسلوب الإنجليزي والأسلوب الفرنسي.

1- الأسلوب الإنجليزي:

وفقاً لهذا الأسلوب تحدد المصالح المحلية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للمجالس المحلية ممارسة أي اختصاص لم ينص عليه المشرع صراحة. فالاختصاص الأصلي في إدارة شؤون الدولة يبقى بيد السلطة المركزية، بينما تتدخل المجالس المحلية فقط في حدود ما يجيزه القانون. ولا يعتمد المشرع هنا نمط موحد في تحديد المصالح المحلية، بل كيفها بحسب ظروف كل منطقة على حدى، وهو ما يجعل مرفقا معيناً يعتبر محلياً في إقليم ما، في حين لا يعد كذلك في إقليم آخر والعكس صحيح. لذلك تنوعت المصالح المحلية في إنجلترا إلى درجة يصعب معها وضع معيار ثابت للتمييز¹⁶⁶.

2- الأسلوب الفرنسي:

يقوم على عكس الأسلوب الإنجليزي، حيث يحدد المشرع اختصاصات السلطة المركزية على

¹⁶⁵ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 111

¹⁶⁶ المرجع نفسه، ص 112

سبيل الحصر، ويمنح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما يتيح لها تحديد مصالحها الذاتية¹⁶⁷.

ب/المصالح المحلية تكون تحت إشراف مجالس محلية منتخبة:

إن تطبيق اللامركزية الإدارية يقوم على أساس إسناد تسيير الشؤون ذات الطابع المحلي للسلطات المنتخبة داخل وحدات الإدارة المحلية، حيث يتم إشراك السكان في إدارة شؤون أقاليمهم، لكونهم أكثر دراية بحاجاتهم. ومن ثم يُترك للسلطة المركزية الاهتمام بالمصالح الوطنية المشتركة كالأمن والقضاء والسياسة الخارجية، بينما تتولى السلطات المحلية تسيير المرافق التي تقدم الخدمات اليومية ذات الصلة المباشرة بالمواطنين مثل الماء والنظافة وغيرها¹⁶⁸. و نشير إلى ان الانتخاب يكون بالنسبة للامركزية المحلية أما بالنسبة للامركزية المرفقية (المصلحية) فتعتمد على التعيين من قبل السلطة المركزية¹⁶⁹.

ج/ الرقابة الإدارية:

سنتطرق الى تعريف الرقابة الإدارية ثم نتعرف على وسائلها.

1/ تعريف الرقابة الإدارية و أهدافها:

سنتطرق الى تعريف الرقابة الإدارية ثم نتعرف على أهدافها.

1/1 تعريف الرقابة الإدارية:

الرقابة الإدارية تدعى أيضا بالوصاية الإدارية و يقصد بها مجموعة من السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات اللامركزية.

¹⁶⁷ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق ، ص112

¹⁶⁸ نور الدين أعلى سالم محمد فاضل، دور منح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية في استقلالها المالي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد السادس العدد الثاني، ديسمبر سنة 2021، ص821، متوفر على

الرابط التالي: <https://asjp.cerist.dz/en/article/180549>

¹⁶⁹ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص113

2/1 اهداف الرقابة الادارية:

تسمح الرقابة الإدارية بتحقيق الأهداف التالية:

- تسمح الرقابة الإدارية بتنسيق العمل الإداري بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية على مستوى إقليم الدولة، ضمانا لوحدة الدولة.
- تسمح الرقابة الإدارية بالسير الحسن للمرافق اللامركزية و حماية المصلحة العامة.¹⁷⁰

2/ تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية:

فيما يلي سنعمل على التمييز بين الرقابة الإدارية و السلطة الرئاسية:

- الرقابة الإدارية لا تمارس إلا استنادا إلى نص قانوني صريح، تجسيدا لمبدأ: "لا وصاية بغير نص، ولا وصاية تتجاوز حدود النص".¹⁷¹ في حين أن السلطة الرئاسية في إطار النظام المركزية الادارية، فهي تثبت للرئيس الإداري على مرؤوسيه سواء وجد نص قانوني يقررها أم لم يوجد.
- تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث طبيعة كل منهما. فالسلطة الرئاسية تمنح الرئيس الإداري بحكم موقعه في السلم الإداري صلاحية إصدار الأوامر لمرؤوسيه وإلزامهم بتنفيذها. أما الرقابة الإدارية فلا تخول السلطة المركزية حق توجيه الأوامر للهيئات اللامركزية، لأن العلاقة بينهما لا تقوم على التبعية المباشرة وإنما على مبدأ الاستقلالية¹⁷².

3/ مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية:

تتجلى مظاهر هذه الرقابة في ثلاثة أوجه و هي الرقابة على الاعمال، الرقابة على

¹⁷⁰ محمود فهد أحمد الخريشه، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، المجلة العربية للنشر العلمي، المجلد الخامس،

العدد السادس و الاربعون ، سنة 2022، ص538

¹⁷¹ عدنان عمر ، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2004، ص 109

¹⁷² بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص115

الأشخاص و الرقابة على الهيئة.

1/3. الرقابة على اعمال الهيئات اللامركزية:

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على أعمال الهيئات اللامركزية من خلال الترخيص، المصادقة، الإلغاء و الحلول.

1.1.3 المصادقة:

يمثل التصديق شكلا من أشكال الرقابة و اللاحقة حيث يفرض المشرع خضوع قرارات الهيئات اللامركزية لموافقة السلطة المركزية، وذلك إما بنص صريح أو بشكل ضمني، حيث يكون التصديق صريحا إذا ألزم القانون السلطة المركزية بإصدار قرار إداري يُفصح عن موافقتها على عمل الهيئة اللامركزية. ويكون التصديق ضمنيا في حالة سكوت السلطة المركزية عن الرد في المدة المحددة قانونا.¹⁷³ الا أن القاعدة العامة تقضي بأن سكوت الإدارة لا يُعتبر قبولا ولا رفضا إلا إذا وُجد نص قانوني خاص يقرر ذلك، تطبيقا للقاعدة: "لا يُنسب لساكت قول".

2.1.3 الإلغاء:

الإلغاء يعني إبطال السلطة المركزية للقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية ، لكن بشرط اذا كان القرار مشوبا بعيب عدم المشروعية . و يعد الالغاء من أشد صور الرقابة الإدارية إذ يؤدي إلى زوال العمل بأثر رجعي وكأنه لم يكن منذ صدوره.¹⁷⁴

3.1.3 الحلول:

يقصد بالحلول ان تحل السلطة المركزية محل الهيئات المحلية و يكون في حالات يحددها القانون . فالأصل أن السلطة المركزية لا تحل محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن القيام بتصرف أو اتخاذ قرار أوجبه عليها القانون. ويُشترط قبل الحلول توجيه الجهة الرقابية المختصة تنبيه الى الهيئة المحلية بضرورة تنفيذ ما يوجبه القانون، وأن يثبت

¹⁷³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص171.

¹⁷⁴ المرجع نفسه، ص 172.

استمرار تقاعسها.¹⁷⁵ ومثال ذلك ما نص عليه قانون البلدية من إمكانية حلول الوالي، باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى المحلي، محل رئيس المجلس الشعبي البلدي¹⁷⁶.

2.3 الرقابة على الأشخاص:

على الرغم من تمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلالية إلا أن الأشخاص المشرفين على تسييرها يخضعون لرقابة السلطة المركزية حيث تتمتع هذه الأخيرة بصلاحيات تعيينهم و نقلهم و تاديبهم مثل الولاة و المديرين التنفيذيين على المستوى الولائي. كما تمتد هذه الرقابة في إطار ما يسمح به القانون إلى المنتخبين المحليين أيضاً كصلاحيات توقيفهم وفقاً للإجراءات و الحالات التي يحددها القانون.¹⁷⁷

3.3 الرقابة على الهيئة:

تتمتع السلطة المركزية بصلاحيات الرقابة على الهيئات المحلية من خلال صلاحية حل المجلس المنتخب وفقاً للإجراءات و الحالات التي يحددها القانون.

ثالثاً: صور اللامركزية الإدارية

تتخذ اللامركزية صورتين هما:

أ/ اللامركزية المحلية (الإقليمية):

يقصد باللامركزية المحلية أو الإقليمية أن تقوم السلطة المركزية بمنح الإدارة اللامركزية سلطة إدارة جزء من إقليم الدولة و تسيير مصالحه المحلية مع تمتعها بالاستقلال المالي و الإداري نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية. و تقوم هذه الصورة من اللامركزية الإدارية على فكرة

¹⁷⁵ لمزيد من التفصيل راجع: محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول و تطبيقاتها على البلدية، مجلة العلوم القانونية و

سياسية، المجلد الثامن، العدد الثاني، جوان سنة 2017، ص400، ص409

¹⁷⁶ المادة 100 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

¹⁷⁷ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص171.

الديمقراطية التي تقتضي تمكين سكان الوحدات المحلية من مباشرة شؤونهم بأنفسهم، باعتبارهم الأقدر على معرفة احتياجاتها وتحديد أولوياتها، وذلك من خلال مجالس منتخبة.¹⁷⁸ و تتمثل اللامركزية المحلية بالجزائر في الولايات و البلديات.

ب/ اللامركزية المرفقية (المصلحية):

في ظل اللامركزية المرفقية يتم منح بعض المرافق العامة الشخصية المعنوية مما يؤدي الى الاعتراف لها بقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها للوصاية (الرقابة) الإدارية لهذه الأخيرة. مثال: الجامعة. و غيرها من المؤسسات العامة الوطنية و المحلية.

رابعاً: تقدير اللامركزية الإدارية

أثبتت اللامركزية الإدارية فعاليتها في تقريب الإدارة من المواطنين وتحسين أداء المرافق العامة، غير أنها لا تخلو من بعض العيوب.

أ- مزايا اللامركزية الإدارية:

تتمثل أهم مزايا اللامركزية الإدارية في تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة، إذ تتيح للمواطنين المساهمة في تسيير شؤونهم المحلية عن طريق المجالس المنتخبة، مما يكرس المبادئ الديمقراطية، كما تسهم اللامركزية في تحقيق تنمية محلية أكثر فعالية من خلال تمكين الهيئات المحلية من إعداد وتنفيذ برامج ومشاريع تراعي الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل منطقة، بما يتناسب مع احتياجات سكانها. ومن جهة أخرى، تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تخفيف العبء عن الإدارة المركزية من خلال توزيع الاختصاصات الإدارية بين مختلف الهيئات المحلية، الأمر الذي يسمح للسلطة المركزية بالتفرغ للمهام الاستراتيجية ذات البعد الوطني، مع ضمان سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية وتحسين جودة الخدمات العمومية.¹⁷⁹

¹⁷⁸ سعيد بوعلي، نسرین شریقی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 61

¹⁷⁹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 80، ص 81

ب- عيوب اللامركزية الإدارية:

على الرغم من المزايا التي تحققها اللامركزية الإدارية، إلا أن تطبيقها قد يفرز بعض السلبيات. فمن بين أبرز هذه العيوب احتمال تغليب المصالح المحلية على المصلحة العامة الوطنية، خاصة إذا سعت بعض الهيئات اللامركزية إلى الدفاع عن مصالحها الخاصة بصورة قد تتعارض مع الأهداف والسياسات العامة للدولة. كما قد يؤدي الأخذ باللامركزية الإدارية إلى زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الدولة نتيجة تعدد الهيئات اللامركزية وما يتطلبه ذلك من موارد بشرية ومالية وتجهيزات إدارية لضمان سيرها.¹⁸⁰

لذلك تقتضي فعالية هذا النظام إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة إدارية ومالية تمارسها السلطة المركزية وفقت لأحكام القانون، بما يضمن حسن استغلال الأموال العامة وترشيد النفقات وتحقيق التوازن بين مقتضيات الاستقلال المحلي ومتطلبات وحدة الدولة والمصلحة العامة.

ملاحظة: يتجه التنظيم الإداري المعاصر إلى الجمع بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، بحيث يُسند إلى السلطة المركزية وضع السياسات العامة وضمان وحدة الدولة، بينما يُعهد للهيئات اللامركزية بتسيير الشؤون المحلية وفق خصوصيات كل إقليم. ويتيح هذا المزج تحقيق التوازن بين وحدة الدولة من جهة، وفعالية الإدارة وقربها من المواطن من جهة أخرى.

¹⁸⁰ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 81

المبحث الثاني: تطبيقات التنظيم الإداري بالجزائر

يقوم التنظيم الإداري الجزائري على المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: الإدارة المركزية بالجزائر

طبقا للدستور الجزائري فان الإدارة المركزية بالجزائر تتكون من سلطات إدارية مركزية و هيئات استشارية و سلطات إدارية مستقلة

الفرع الأول: السلطات الإدارية مركزية

تضم السلطات الإدارية المركزية رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة و الوزراء

أولاً: رئاسة الجمهورية

أ/ رئيس الجمهورية

طبقا للمادة 84 من الدستور الجزائري فان رئيس الجمهورية يجسد رئيس الدولة و وحدة الامة و يسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني و السيادة الوطنية، و يعمل على حماية الدستور و احترامه و يجسد الدولة في داخل البلاد و خارجها، كما يمكنه مخاطبة الامة بشكل مباشر.¹⁸¹ يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر لعهدة انتخابية مدتها خمسة سنوات و يتم الفوز في الانتخاب من خلال الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها¹⁸².

و يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية جملة من الشروط المحددة في المادة 87 من الدستور الجزائري و المتمثلة في الاتي:

- "يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم
- لا يكون قد تجنّس بجنسية أجنبية،

¹⁸¹ المادة 84 من الدستور الجزائري

¹⁸² المادة 85 المادة 88 من الدستوري الجزائري

- يدين بالإسلام،
- يبلغ سن الأربعين كاملة يوم إيداع طلب الترشيح،
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
- يثبت اقامته بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل، قبل إيداع الترشيح
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل جويلية 1942
- يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها،
- يثبت عدم توط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942

- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.¹⁸³

ب/ السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية طبقا للدستور بسلطات إدارية واسعة سنتعرف عليها في الاتي:

أ/سلطة التعيين:

يتمتع رئيس الجمهورية طبقا للدستور بسلطة التعيين في العديد من الوظائف السامية بالدولة نذكر منها ما يلي:

- يعين الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة و ينهي مهامه.¹⁸⁴
- يعين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة.
- تعيين الوزراء باقتراح من الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة.
- يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا.
- يعين رئيس مجلس الدولة.
- يعين الأمين العام للحكومة.

¹⁸³ المادة 87 من الدستور الجزائري

¹⁸⁴ الفقرة الخامسة من المادة 91 من الدستور الجزائري

- يعين محافظ بنك الجزائر .
- يعين القضاة .
- يعين مسؤولي أجهزة الامن .
- يعين الولاية .
- يعين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط .
- يعين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة الى الخارج.¹⁸⁵

ب/ سلطة التنظيم:

تنص الفقرة السادسة من المادة 91 من الدستور الجزائري على ان رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنظيمية. يقصد بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية صلاحيته في اصدار قرارات ذات طابع تنظيمي تكون على شكل مراسيم رئاسية و هي عبارة عن قواعد قانونية عامة مجردة.

و المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية ان يمارس بخصوصها سلطة التنظيم واسعة و حددت بشكل سلبي حسب نص المادة 141 بفقرتها الأولى من الدستور التي تنص على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصص للقانون." بينما تم تحديد مجالات التي يمكن للبرلمان ان يشرع بها على سبيل الحصر من خلال المادة 139 و المادة 140.

ج/ سلطة الحفاظ على امن الدولة:

يخول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية عدة سلطات تهدف الى الحفاظ امن و سلامة الدولة حيث يمكنه تقرير حالة الطوارئ و الحصار لمدة أقصاها 30 يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى

¹⁸⁵ راجع المادة 92 من الدستور الجزائري

للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و رئيس المحكمة الدستورية.¹⁸⁶

كما يمكنه أن يقرر الحالة الاستثنائية اذا كانت البلاد مهدد بخطر داهم يوشك ان يصيب مؤسساتها الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها الوطني لمدة أقصاها 60 يوما. و لا يمكن لرئيس الجمهورية ان يتخذ هذا الاجراء الا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية و الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.¹⁸⁷

و يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر أيضا التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني.¹⁸⁸ كما يمكنه اعلان حالة الحرب في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد او يوشك أن يقع بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية.¹⁸⁹

و نشير الى انه تخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في انجاز مختلف المهام الموكلة اليه تساعده مجموعة من الأجهزة التي حددها المرسوم الرئاسي رقم 197/01 المتمثلة في الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ديوان رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، المفتشية العامة لمصالح الدولة و الجماعات المحلية.¹⁹⁰

¹⁸⁶ راجع المادة 97 من الدستور الجزائري.

¹⁸⁷ راجع المادة 98 من الدستور الجزائري.

¹⁸⁸ راجع المادة 99 من الدستور الجزائري.

¹⁸⁹ راجع المادة 100 من الدستور الجزائري.

¹⁹⁰ راجع المرسوم الرئاسي 21-540 المؤرخ في 2021/12/28 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة و الجماعات المحلية و تنظيمها و سيرها، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 98 المؤرخة في 2021/12/28.

الفرع الثاني: الحكومة

الحكومة تضم مجموعة الوزراء و يرأسها الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة و هذا ما سنوضحه في الآتي:

أولاً: الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يقود الحكومة وزير أول او رئيس حكومة و في كلتا الحالتين يعين من قبل رئيس الجمهورية "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء." ¹⁹¹ و "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية و يكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية." ¹⁹²

و يتمتع الوزير الأول او رئيس الحكومة بمجموعة من الصلاحيات تتمثل أساسا فيما يلي:

- * يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة،
- * يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- * يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،
- * يرأس اجتماعات الحكومة،
- * يوقع المراسيم التنفيذية،
- * يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير،

¹⁹¹ المادة 105 من الدستور الجزائري

¹⁹² المادة 110 من الدستور الجزائري

* يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية¹⁹³.

ثانيا: الوزراء

تتكون الحكومة اضافة الى الوزير الأول او رئيس الحكومة من عدة وزراء، يترأس كل وزير قطاع وزاري يدعى بالوزارة، فالوزير يعدّ الرئيس الإداري الأعلى في نطاق وزارته، حيث يتولى رسم سياستها في حدود السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها كما يضطلع بمهمة التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية التابعة لوزارته بما يضمن حسن سير المرفق العام وفعالية الأداء الإداري.¹⁹⁴ ويجوز للوزير أن يتولى تعيين بعض الموظفين التابعين للإدارة المركزية لوزارته، وذلك بناءً على تفويض من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما يتولى كل وزير في نطاق قطاعه الوزاري تنفيذ القوانين والتنظيمات لاسيما المراسيم الرئاسية والتنفيذية الصادرة عن رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. كما يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بمجال اختصاص وزارته، سواء كانت قرارات تنظيمية ذات طابع عام أو قرارات فردية. وله كذلك أن يصدر قرارات وزارية مشتركة بالاشتراك مع وزير أو أكثر متى تعلق الأمر بموضوع يندرج ضمن اختصاصات متعددة¹⁹⁵.

الفرع الثالث: الهيئات الاستشارية

تعد الاستشارة من الآليات الأساسية في العمل الإداري، لما توفره من دعم لاتخاذ القرار من خلال الاستعانة بأراء الخبراء والمتخصصين، خاصة في ظل عدم قدرة الإدارة على الإحاطة بجميع المعارف والميادين مما يجعل اللجوء إلى الهيئات الاستشارية وسيلة فعالة لتكامل الخبرة وتحسين جودة القرار دون المساس بوحدة القيادة الإدارية¹⁹⁶.

¹⁹³ المادة 112 من الدستور الجزائري.

¹⁹⁴ بوعلي سعيد و اخرون، مرجع سابق، ص64،

¹⁹⁵ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص90

¹⁹⁶ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص212

وفي هذا الإطار نص الدستور الجزائري على مجموعة من الهيئات الاستشارية المتمثلة في المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات¹⁹⁷.

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية بالجزائر

طبقا للمادة 17 من الدستور الجزائري بفقرته الأولى فإن الجماعات المحلية للدولة هي الولاية و البلدية و عليه سنتطرق في مايلي الى الولاية و البلدية.

الفرع الأول: الولاية

تعد الولاية جماعة محلية في التنظيم الإداري الجزائري

أولاً: تعريف الولاية

الولاية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية، وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة إطاراً للتشاور بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وشعارها هو "بالشعب وللشعب"، وتُحدث بموجب القانون¹⁹⁸.

ثانياً: هيئات الولاية

طبقا للمادة الثانية من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية فإن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

¹⁹⁷ راجع المراد من 206 الى 218 من الدستور الجزائري.

¹⁹⁸ المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

أ/ المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة و لتوضيح اكثر سنتطرق الى تشكيلته و رئيسه و سير اعماله و صلاحياته و الرقابة عليه.

1/ تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يتكون المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من الأشخاص المنتخبين عن طريق الاقتراع العام و هو هيئة المداولة في الولاية.¹⁹⁹ و يكون الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة و بالتصويت التفضيلي دون مزج، و تجرى الانتخابات في ظرف 3 اشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية.²⁰⁰ توزع المقاعد المطلوبة لشغلها بين القوائم بالتناسب بحسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، لا تأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة خمسة بالمئة على الأقل من الأصوات المعبر عنها.²⁰¹ و لكن في حالة عدم حصول اية قائمة مترشحين على نسبة 5 بالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها تقبل جميع قوائم المترشحين لتوزيع المقاعد.²⁰²

وتضيف المادة 172 أن المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوبة شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية.²⁰³ تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي، وبعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل

¹⁹⁹ المادة 12 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²⁰⁰ المادة 169 من أمر رقم 01-21 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون

العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم

²⁰¹ المادة 171 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم

²⁰² المادة 175 ، فقرة الأولى من الامر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و

المتمم

²⁰³ المادة 172 من الامر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم

منها ويوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب. وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر يمنح المقعد الأخير المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر²⁰⁴.

مثال تطبيقي:

نفترض وجود مجلس شعبي ولائي مكوّن من خمسة (05) أعضاء. وقد أسفرت نتائج الانتخابات في هذه الولاية عن تسجيل عدد إجمالي قدره (500) صوت معبر عنه صحيح، تم توزيعها بين القوائم المترشحة على النحو الآتي:

عدد الأصوات لكل قائمة:

القائمة أ حصلت على 240 صوت أي 48 بالمائة من الاصوات

القائمة ب حصلت على 160 صوت أي 32 بالمائة من الأصوات

القائمة ج حصلت على 100 صوت أي 20 بالمائة من الاصوات

مجموع الأصوات: 500 صوت

اذن في مثالنا هذا كل القوائم حصلت على اكثر من 5 بالمائة من الأصوات

المرحلة الأولى: حساب المعامل الانتخابي

يحسب المعامل الانتخابي بقسمة مجموع الأصوات المعبر عنها أي 500 على عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية أي 05 وعليه يكون:

$$\text{المعامل الانتخابي} : 500 \div 5 = 100$$

وبذلك فإن كل مائة (100) صوت تمنح القائمة مقعدا واحدا.

المرحلة الثانية: التوزيع الأولي للمقاعد

²⁰⁴ المدة 173 من الأمر 01/21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم

بعد تحديد المعامل الانتخابي، يتم توزيع المقاعد الأولية على القوائم بقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على المعامل الانتخابي، مع الاحتفاظ بالعدد الصحيح

القائمة أ: $240 \div 100 = 02$ أي مقعدين و يبقى 40 صوتا

القائمة ب: $160 \div 100 = 01$ أي مقعد و يبقى 60 صوتا

القائمة ج: $100 \div 100 = 01$ أي مقعد دون أي بواقي

المرحلة الثالثة: تطبيق قاعدة الباقي الأقوى

في هذه المرحلة يتم ترتيب القوائم بحسب عدد الأصوات المتبقية لديها بعد التوزيع الأولي، وذلك من الأكبر إلى الأصغر، كما يأتي:

القائمة أ: 40 صوت متبقي

القائمة ب: 60 صوت متبقي

القائمة ج: 0

وبما أن القائمة (ب) تمتلك أكبر باقي والمقدر بـ 60 صوتا فإنها تحصل على المقعد المتبقي.

المرحلة الرابعة: التوزيع النهائي للمقاعد

بعد منح المقعد المتبقي للقائمة (ب)، يصبح التوزيع النهائي للمقاعد كما يأتي:

القائمة أ: مقعدين

القائمة ب: مقعدين

القائمة ج: مقعد واحد

و نشير الى ان عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتغير حسب تغير عدد السكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و الإسكان الأخير و ضمن الشروط الاتية:²⁰⁵

35 عضو في الولاية التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانه بين 250.000 – 650.000

43 عضو في الولايات التي تتراوح عدد سكانها بين 650.001 – 950.000 نسمة

47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 – 1.150.000 نسمة

51 عضوا بالولايات الت يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة

55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة او يفوقه.

و نشير الى المجلس الشعبي الولائي يترأسه رئيس المجلس الشعبي الولائي.

2/ رئيس المجلس الشعبي الولائي :

لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال ثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر سناً ويساعده المنتخب الأصغر سناً ويكونون غير مترشحين، يستقبل المكتب المؤقت المذكور طلبات الترشيحات الانتخابية لانتخاب الرئيس ويقوم بإعداد قائمة المترشحين و يحل هذا المكتب بقوة القانون فور إعلان النتائج.²⁰⁶

و ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، ويقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن لقائمتين الحائزة 35% على الأقل

²⁰⁵ المادة 189 من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم

²⁰⁶ المادة 58 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

من المقاعد تقديم مترشح، وفي حال عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح 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 يجري دور ثان بين مترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً²⁰⁷.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية²⁰⁸، و يقوم خلال ثمانية أيام التي تلي تنصيبه باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم اثنين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 47 منتخبا، ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 48 منتخبا، وستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا²⁰⁹.

3/ سير اعمال المجلس الشعبي الولائي :

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر يوماً على الأكثر وتتعد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ، جوان ، سبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها²¹⁰. كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة غير العادية بانتهاء جدول أعمالها، كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية كزلزال أو تكنولوجيا، مثل الحوادث

²⁰⁷ المادة 59 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية

²⁰⁸ المادة 61 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²⁰⁹ المادة 162 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²¹⁰ المادة 14 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

الصناعية كبرى.²¹¹

و لا 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 الحاضرين. كما يمكن لعضو المجلس الشعبي الولائي الذي يعترضه مانع عن حضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء من اختياره للتصويت نيابة عنه، على ألا يحمل نفس العضو أكثر من وكالة واحدة²¹².

و نشير الى أن مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي تجرى في المقرات أو القاعات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى مقر المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد هذه المداولات والأشغال في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.²¹³ وتجري هذه المداولات والأشغال باللغة الوطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية²¹⁴، غير أنه يمكن للمجلس أن يقرر التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:²¹⁵

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

4/صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

حسب القانون 07/12 المتعلق بالولاية يتمتع المجلس الشعبي الولائي بجملة من الصلاحيات

²¹¹ المادة 15 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²¹² المادتين 19، 20 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²¹³ المادة 22 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²¹⁴ المادة 25 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²¹⁵ المادة 26 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية

1.4.صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية:

2.4.4. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة والري:

90

3.4.3.4. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية:

91

5/ الرقابة على المجلس الشعبي الولائي:

سنتطرق الى الرقابة على اعمال المجلس الشعبي الولائي و الرقابة على أعضائه و الرقابة عليه كهيئة.

1.5 الرقابة على اعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتخذ الرقابة على اعمال المجلس الشعبي الولائي ثلاثة صور هي المصادقة، الإلغاء و الحلول و هذا ما سنوضحه في الاتي:

1.1.5. المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يقصد بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي الموافقة عليها و هي تتخذ صورتين هما المصادقة الصريحة و المصادقة الضمنية²²³ و هذا ما سنوضحه في الاتي:

• المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

القاعدة العامة هي أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من إيداعها بالولاية، وإذا تبين للوالي أن مداولة معينة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها فإنه يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل واحد وعشرين يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها²²⁴.

• المصادقة الصريحة على اعمال المجلس الشعبي الولائي:

²²³ احسن غربي، الرقابة على مداولات المجالس المحلية المنتخبة بين الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية، مجلة العلوم

السياسية و القانون، المجلد الرابع، العدد 22، ماي 2020، ص87

²²⁴ المادة 54 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. و راجع بن محفوظ مريم ، بوجادي عمر، رقابة القضاء الإداري على

مداولات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 07 / 12، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد الأول، جانفي

2021، ص406

حسب نص المادة 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، فإنه لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصى شهرين، وتشمل المداوالات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات وحسابات، التنازل عن الحقوق أو العقارات أو تبادلها، الاتفاقات التوأمة، والهبات والوصايا الأجنبية. إذن فإن المداوالات المتعلقة بهذه المجالات لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة الصريحة من قبل الوزير المكلف بالداخلية.²²⁵

2.1.5 بطلان مداوالات المجلس الشعبي الولائي:

بطلان مداوالات المجلس الشعبي الولائي يقصد به تجريدها من اثرها القانوني أي اعدامها. و يتخذ صورتين البطلان المطلق و البطلان النسبي و هذا ما سنوضحه في الاتي:

* البطلان المطلق لمداوالات المجلس الشعبي الولائي:

تبطل مداوالات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في الحالات الآتية²²⁶:

- إذا كانت المداوالات متخذة خلافا للدستور وغير متطابقة مع القوانين والتنظيمات.
- إذا مست برموز الدولة وشعاراتها.
- إذا لم تكن محررة باللغة العربية.
- إذا تناولت مسائل أو مواضيع لا تدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- إذا كانت متخذة خارج اجتماعات المجلس.
- إذا كانت متخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع عدم مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

²²⁵ المادة 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²²⁶ المادة 53 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

وإذا تبين للوالي أن مداولات معينة اتخذت خلافاً لأحكام هذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها²²⁷.

• البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي:

تعد مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة إذا اتخذت بحضور رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد أعضاء المجلس وهو في وضعية تعارض مصالح مع مصالح الولاية، سواء تعلق الأمر بمصلحته الشخصية أو بمصلحة زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو وكلائهم. ويلزم كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة ما إذا كان رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي²²⁸.

و يمكن أن يطعن الوالي ببطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية خلال 15 يوماً الذي يلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، ويمكن المطالبة ببطلانها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال أجل 15 يوماً بعد إبلاغ المداولة، ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال هذه المداولات²²⁹.

3.1.5. الحلول:

يحل وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في ضبط الوضع المالي في حال عدم التصويت على مشروع ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، حيث يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية من أجل المصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تم تجاوز الفترة القانونية للمصادقة على مشروع

²²⁷ احسن غربي، مرجع سابق، ص 93

²²⁸ المادة 56 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²²⁹ المادة 57 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من القانون 07-12، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها²³⁰.

ويحل وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي كذلك في حالة ظهور عجز في تنفيذ ميزانية الولاية، حيث يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها وزير الداخلية ووزير المالية، اللذان يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية²³¹.

2.5 الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تتخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي عدة صور نشير إليها في الآتي:

1.2.5 الإقصاء:

الإقصاء هو الإجراء المنصوص عليه في القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، ويكون ذلك بسبب التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية في نفس السنة ، وذلك حسب المادة 43 من القانون السابق الذكر أو بسبب إدانة جزائية نهائية، حسب المادة 46 من نفس القانون، أو عندما يثبت أن العضو المنتخب يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافٍ، وذلك حسب المادة 44 من القانون السابق الذكر²³². ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء

²³⁰ المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، و لمزيد من التفصيل راجع: احسن غربي، مرجع سابق، ص96

²³¹ المادة 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

²³² سعيد بوعلي و اخرون، مرجع سابق، ص99

بموجب قرار، ويمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة²³³.

2.2.5 الإيقاف:

تنص المادة 45 من القانون رقم 07/12 على أنه يمكن توقيف كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة، إذا كان محل متابعة قضائية، ويعلن هذا التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوراً ممارسة مهامه الانتخابية. ويكون التوقيف للأسباب الآتية²³⁴:

- بسبب جنائية لها صلة بالمال العام
- بسبب جنحة لها صلة بالمال العام
- لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

وحسب رأي الأستاذ الدكتور عمار بوضياف، فإن استعمال المشرع لعبارة "يمكن" في نص المادة 45 من القانون رقم 12/07 يفيد الطابع الجوازي للتوقيف بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، غير أنه لا يؤيد هذا التوجه إذ يرى أنه متى ثبتت المتابعة القضائية و وجد المانع الذي يحول دون حضور العضو ومشاركته في أشغال المجلس الشعبي الولائي، فإنه يتعين توقيفه وجوباً²³⁵، وهو ما ينسجم مع الغاية من النص المتمثلة في ضمان السير الحسن للمجلس و هو ما نأيده.

3.5 الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

تنص المادة 48 على أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده كلياً في الحالات

²³³ المادة 44، الفقرة البارعة من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²³⁴ المادة 45 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية

²³⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 328.

الآتية²³⁶:

- خرق أحكام دستورية
 - إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي
 - الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين أو طمأنينتهم
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41 من القانون رقم 07/12
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
- و نشير الى ان حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده يتم بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية²³⁷. و تشأ بعد حل المجلس الشعبي الولائي مندوبية ولائية خلال العشرة أيام الموالية للحل تتولى ممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى غاية تنصيب المجلس الجديد وتنتهي بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد،²³⁸ و تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل ولا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.²³⁹

²³⁶ المادة 48 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²³⁷ المادة 47 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

²³⁸ المادة 49 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²³⁹ المادة 50 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

ب- الوالي:

سننظر الى طريقة تعيين الوالي و صلاحياته:

1. تعيين الوالي:

طبقا للمادة 92 بالفقرة العاشرة من الدستور الجزائري فان تعيين الولاية يكون من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

2. صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بجملة من الصلاحيات التي يمكن تقسيمها الى صلاحيات باعتباره ممثلا للولاية و أخرى باعتباره ممثلا للدولة²⁴⁰ و هذا ما ستوضحه بالآتي:

1.2 صلاحيات الوالي باعتباره ممثل للولاية:

- يسهر الوالي على نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما يقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوالات المتخذة خلال الدورات السابقة، ويطلع بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.²⁴¹

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يقوم باسم الولاية بإدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك، ويمثلها أمام القضاء.²⁴²

²⁴⁰ لمزيد من التفصيل راجع بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق و

العلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد الأول، افريل 2020، ص296 و ما بعدها

²⁴¹ المواد 102، 103، 104 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²⁴² المادتين 105، 106 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

- يعد الوالي مشروع ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها، ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.²⁴³
- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة و يتم ارسال التوصيات الى الوزير المكلف بالداخلية و القطاعات المعنية.²⁴⁴
- يمارس الوالي بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكنية العمومية وديمومة المرفق العام في حالة تقاعس السلطات البلدية عن القيام بذلك، ولا سيما ما يتعلق بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. و يجوز له في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات وبعد توجيه إعدار إليه أن يتولى تلقائيا القيام بهذه الإجراءات بعد انقضاء الآجال المحددة في الإعدار. وفي حالة حدوث اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية يتولى الوالي ضمان المصادقة عليها وتنفيذها وفقا لأحكام القانون.²⁴⁵

2.2 صلاحيات الوالي باعتباره ممثل للدولة:

يمارس الوالي مهام ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، حيث ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط داخل الولاية، مع استثناء بعض القطاعات المحددة قانونا، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار ممارسة مهامه وضمن حدود اختصاصاته، ويسهر أيضا على تنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.²⁴⁶

²⁴³ المادتين 107، 108 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²⁴⁴ المادة 109 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²⁴⁵ المواد 100، 101، 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²⁴⁶ المواد 110، 111، 112، 113 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

كما يكون الوالي مسؤولاً عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، ويتولى تنسيق نشاط مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، و يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام ويمكنه عند الاقتضاء طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني عن طريق التسخير.²⁴⁷ و توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تنفيذ القرارات المتخذة في إطار مهامه. كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، ويمكنه في إطارها تسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به، بالإضافة إلى إشرافه على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات. وهو الأمر بصرف ميزانية الدولة المخصصة للتجهيزات والبرامج المتعلقة بتنمية الولاية.²⁴⁸

الفرع الثاني: البلدية

تعد البلدية هيئة محلية بالتنظيم الإداري الجزائري.

أولاً: تعريف البلدية

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتشكل القاعدة الإقليمية للامركزية ومجالاً لممارسة المواطنة حيث تتيح للمواطنين المشاركة في تسيير الشؤون المحلية. وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.²⁴⁹

ثانياً: هيئات البلدية

حسب المادة 15 من القانون 10-11 فإن البلدية تتكون من هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، ومن هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. و في ما يلي سنركز على المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي:

²⁴⁷ المواد 114، 115، 116، 117 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

²⁴⁸ المواد 118، 119، 120، 121 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. لمزيد من التفصيل راجع: بالة زهرة، مرجع

سابق، ص 296 و ما بعدها.

²⁴⁹ راجع المادة 17 من الدستور الجزائري و المادتين الأولى و الثانية من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

أ-المجلس الشعبي البلدي:

المجلس الشعبي البلدي هو هيئة مداولة منتخبة على المستوى المحلي، يعد تجسيد لمبدأ اللامركزية الإدارية ومجالا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. ويستمد هذا الدور من القاعدة الدستورية التي تقرر أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، بما يكرس وظيفته كإطار مؤسسي للتعبير عن الإرادة المحلية وتدبير الشأن العام في حدود القوانين والتنظيمات المعمول بها²⁵⁰.

1-تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة مع التصويت التفضيلي دون مزج، وتجرى الانتخابات في ظرف ثلاثة (3) أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية. وتوزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم على أساس التناسب تبعا لعدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، ولا تؤخذ بعين الاعتبار عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة خمسة بالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها و لكن في حالة عدم حصول اية قائمة مترشحين على نسبة 5 بالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها تقبل جميع قوائم المترشحين لتوزيع المقاعد.²⁵¹

و نشير الى ان عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتغير حسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وذلك ضمن الشروط الآتية²⁵²:

- ثلاثة عشر (13) عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- خمسة عشر (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

²⁵⁰ راجع المادة 19 من الدستور الجزائري، سعيد بوعلي و اخرون ، مرجع سابق، ص100

²⁵¹ المواد 169، ، 171 ، 175 من الامر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و

المتتم و راجع الصفحة رقم 84 من هذه المطبوعة البيداغوجية.

²⁵² المادة 187 من الامر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتتم

- تسعة عشر (19) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و50.000 نسمة.
- ثلاثة وعشرون (23) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و100.000 نسمة.
- ثلاثة وثلاثون (33) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و200.000 نسمة.
- خمسة وثلاثون (35) عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة.

2/ سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة خمسة أيام، ويقوم بإعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه في أول دورة. ويمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي . وفي حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع بقوة القانون مع إخطار الوالي فوراً.²⁵³

ويحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية تاريخ وجدول أعمال الدورات وتكون الجلسات علنية إلا أن المجلس يداول في جلسة مغلقة من أجل دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام. و لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين وإذا لم يجتمع بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.²⁵⁴

²⁵³ المواد 16، 17، 18، من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية. انظر بوعلام الله يوسف، صلاحيات تسيير المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري تكريسا لمشاركة المواطنين، مجلة المعيار، المجلد 11، العدد الثاني، جوان 2020، ص68

²⁵⁴ المواد 20، 23، 26 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

تجرى و تحرر مداوالات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وتتخذ باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا وتوقع أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المداوالات لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام خلال ثمانية أيام. ومع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فإن مداوالات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.²⁵⁵

3- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

سنتطرق الى الرقابة على اعمال المجلس الشعبي الولائي و الرقابة على أعضائه و الرقابة عليه كهيئة.

1.3 الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي:

تتخذ الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي ثلاثة صور هي المصادقة، الإلغاء و الحلول و هذا ما سنوضحه في الاتي:

1.1.3 المصادقة على مداوالات المجلس الشعبي الولائي:

تتخذ المصادقة على مداوالات المجلس الشعبي البلدي صورتين هما المصادقة الضمنية و المصادقة الصريحة و هذا ما سنوضحه في الاتي:

• المصادقة الضمنية على مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

الأصل بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية ، فخلال هذه المدة يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداوالات.²⁵⁶

²⁵⁵ المواد 53، 54، 55، 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁵⁶ المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية و عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 415

• المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

لا تنفذ بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي ويتعلق الأمر بالحالات الآتية²⁵⁷:

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.
- اتفاقيات التوأمة.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

وعندما يخطر الوالي قصد المصادقة بهذه المداولات، ولا يُعلن قراره خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية، تعتبر هذه المداولات مصادقا عليها ويُعد سكوته خلال هذه المهلة بمثابة مصادقة ضمنية²⁵⁸.

2.1.3 بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي:

يقصد ببطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي تجريدها من آثارها القانونية أي إعدامها ويتخذ هذا البطلان صورتين: البطلان المطلق والبطلان النسبي وهذا ما سيتم توضيحه فيما يأتي:

• البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي:

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية²⁵⁹:

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

²⁵⁷ المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، انظر جمال ونوقي، آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي

البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون و المجتمع، المجلد التاسع، العدد الثاني، سنة 2021، ص 376

²⁵⁸ المادة 58 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁵⁹ المادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، انظر جمال ونوقي، مرجع سابق، ص 376، ص 377

• المداولات المحررة بغير اللغة العربية.

و يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار باعتبار أن البطلان يقع بقوة القانون.

• البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي:

تعد مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة إذا اتخذت بحضور رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس وهو في وضعية تعارض مصالح مع مصالح البلدية، سواء تعلق الأمر بمصلحته الشخصية أو بمصلحة زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو وكلائهم. ويلزم كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب اعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.²⁶⁰

3.1.3. الحل:

يمكن للوالي أن يحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن أداء مهامها وذلك وفق ما نص عليه القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في المواد 100 إلى 102، وتتمثل أهم صور هذا الحل فيما يلي²⁶¹:

- في مجال الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، خاصة عند التقصير في العمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.
- عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له قانوناً وبعد توجيه إعدار له
- عند تعذر تصويت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية، حيث يتولى الوالي المصادقة عليها وتنفيذها.

²⁶⁰ المادة 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية . و انظر عمار بوضياف، مرجع سابق، ص419

²⁶¹ سعيد بوعلوي و اخرون، مرجع سابق . المواد 100، 101، 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

2.3 الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تتخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي عدة صور نشير إليها في الآتي:

1.2.3 الإيقاف:

يوقف بقرار من الوالي كل منتخب بالمجلس الشعبي البلدي يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو يكون خاضعا لتدابير قضائية من شأنها أن تمنعه من مواصلة ممارسة عهده الانتخابية بصورة عادية، ويستمر هذا التوقيف إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي من الجهة القضائية المختصة على أن يستأنف المنتخب تلقائيا وفورا ممارسة مهامه في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة²⁶².

2.2.3 الإقصاء:

الإقصاء يختلف عن الإيقاف إذ يعد إجراء يؤدي إلى إنهاء العضوية بصفة كلية ونهائية في الحالات التي يحددها القانون. فعند صدور إدانة جزائية نهائية في حق المنتخب من الجهة المختصة لأسباب المنصوص عليها في المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فإنه لا يمكنه الاستمرار في عضوية المجلس لما لذلك من تأثير على مصداقية المجلس الشعبي البلدي مما يستوجب إقصاءه نهائيا.²⁶³

3.3.3 الاستقالة التلقائية:

يعتبر كل عضو منتخب مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي إذا تغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.²⁶⁴

3.3 الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:

²⁶² المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية و انظر جمال ونوقي، مرجع سابق، ص 372

²⁶³ المادة 44 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁶⁴ المادة 45 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده في الحالات الآتية²⁶⁵ :

- في حالة خرق أحكام دستورية
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة مثبتة في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية
 - في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجه إليهم الوالي دون استجابة
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
- ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية²⁶⁶ وفي حالة الحل يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. و تجرى انتخابات المجلس المحل خلال اجل اقضاه 6 اشهر ابتداء من تاريخ الحل و لا يمكن اجراءها في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.²⁶⁷

²⁶⁵ المادة 46 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁶⁶ المادة 47 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁶⁷ المادتين 48، 49 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

4- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة نشير الى أهمها في الاتي:

1.4 صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة و التنمية:

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال التهيئة والتنمية من خلال إعداد وتنفيذ عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة ويختار العمليات المندرجة ضمن المخطط البلدي للتنمية وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما والسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء عند إنجاز المشاريع، كما يبادر بكل الإجراءات الرامية إلى تحفيز النشاطات الاقتصادية المتماشية مع إمكانيات البلدية ومخططها التنموي، ويتخذ التدابير الكفيلة بتشجيع الاستثمار وترقيته²⁶⁸.

2.4 صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير:

يخضع إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية لموافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية و تعمل البلدية على المحافظة على التراث المعماري وحماية الأملاك العقارية الثقافية والانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.²⁶⁹ كما يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات في مجال النظافة و حفظ الصحة و أخرى في المجال الرياضي و الثقافي و غيرها.²⁷⁰

ب/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

1/ انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يستدعى المنتخبون من طرف الوالي قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال ثمانية (8) أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات ويجتمع المجلس الشعبي البلدي

²⁶⁸ راجع المواد 107، 108، 109، 110، 111 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁶⁹ المواد 114، 116 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁷⁰ لمزيد من التفصيل راجع سعيد بوعلي و اخرون، مرجع سابق، ص103، ص104، ص105

تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه خلال خمسة (5) أيام التي تلي تنصيب المجلس، ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سناً ويساعده المنتخبان الأصغر سناً على أن يكونا غير مترشحين، ويتولى المكتب المؤقت قبول الترشيحات وإعداد قائمة المترشحين.²⁷¹

ويقدم الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح وإذا لم يتحقق ذلك يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح عنها، ويكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي يتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يتحصل أي مترشح على ذلك يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة التساوي يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً.²⁷²

2/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي بجملة من الصلاحيات يمكن تقسيمها إلى صلاحيات باعتباره ممثلاً للبلدية و أخرى باعتباره ممثلاً للدولة.

1.2 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية كما يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما.²⁷³

²⁷¹ المادة الثانية و الثالثة من الأمر 13-21 المؤرخ في 21 أوت 2021 يعدل و يتم بعض احكام القانون رقم 10/11

المرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية

²⁷² المادة الرابعة من الامر 13/21 يعدل و يتم بعض احكام القانون رقم 10/11 المرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق

بالبلدية

²⁷³ المادتين 77، 78 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، انظر حمومو عبد المالك، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي

في تحقيق التنمية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد الأول (خاص) سنة 2021 ص 591 و ما بعدها

- يتأسس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويسهر على تنفيذ مداوالاته وإبلاغ المجلس بذلك.²⁷⁴
- يتولى باسم البلدية وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي تنفيذ جميع التصرفات المتعلقة بإدارة الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية، بما في ذلك إدارة الأرشيف، وتطوير مداخل البلدية، والتصرف في الأملاك العقارية والمنقولة وحق الشفعة، واتخاذ القرارات المتعلقة بالتقادم والإسقاط، والقيام بالمناقصات ومراقبة تنفيذها، وإبرام العقود والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، إضافة إلى إدارة المداخل والنفقات والتقاضي باسم البلدية ولحسابها. و يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وضمان حسن سيرها.²⁷⁵

2.2 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للدولة:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، ويتولى السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، وضمان النظام العام والأمن والسكينة والنظافة العمومية وحماية الأشخاص والممتلكات، إضافة إلى السهر على احترام قواعد الصحة العمومية وسلامة المواد الغذائية ومكافحة مختلف الأخطار.²⁷⁶
- يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الحالة المدنية مهام تسجيل وتدوين عقود الحالة المدنية واستقبال التصريحات المتعلقة بها ، إضافة الى التصديق على الوثائق.²⁷⁷
- يتولى اتخاذ التدابير الاستعجالية والوقائية في حالة الأخطار الجسيمة أو الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية بما في ذلك تسخير الأشخاص والممتلكات ، وتفعيل مخطط تنظيم الإسعافات.²⁷⁸

²⁷⁴ المادتين 79، 80 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁷⁵ المادتين 82 ، 83 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁷⁶ المواد من 85، الى 94 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، انظر نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي

البلدي في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46 ديسمبر 2016، ص284

²⁷⁷ المادتين 86 ، 87 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

²⁷⁸ المواد 89 ، 90 ، 91 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

- يمارس مهام الضبط الإداري، مع إمكانية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني عند الاقتضاء كما يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية²⁷⁹.
- يتولى السهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، مع تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة وفق الشروط القانونية.²⁸⁰

²⁷⁹ المادتين 92، 93 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²⁸⁰ المادة 95 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

خاتمة:

توصلنا من خلال هذه المطبوعة البيداغوجية إلى مجموعة من النتائج، في مقدمتها أن القانون الإداري يشكل الإطار القانوني الذي ينظم نشاط الإدارة العامة ويحدد اختصاصاتها وعلاقاتها، كما يتميز بخصائص تميزه عن باقي فروع القانون، ويستمد قواعده من مصادر متعددة على رأسها التشريع و العرف والقضاء والفقهاء. كما تم التوصل إلى أن التنظيم الإداري يقوم على أسس نظرية أهمها الشخصية المعنوية و المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وبالاستناد إلى هذه الأسس النظرية يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يعكس توزيع الاختصاصات بين مختلف الهياكل الإدارية ويضمن فعالية العمل الإداري.

وانطلاقا من هذه النتائج، نوصي بتعديل القانون 07/12 المتعلق بالولاية والقانون 11-10 المتعلق بالبلدية، بما يعزز استقلالية الجماعات المحلية في إطار رقابة إدارية تمارسها السلطة المركزية، مع مواكبة التحول الرقمي بما يساهم في تبسيط الإجراءات وتحسين جودة الخدمة العمومية.

قائمة المصادر و المراجع :

المصادر:

- المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .
- الأمر 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم .
- الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 37 مؤرخة في 03 جويلية سنة 2011 .
- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12 مؤرخة في 29 فبراير سنة 2011 .
- الأمر 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.
- الأمر 13/21 المؤرخ في 21 أوت 2021 يعدل ويتمم بعض أحكام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 67 مؤرخة في 31 غشت 2021
- القانون رقم 13/22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 48 المؤرخة في 17 يوليو 2022.

- المرسوم الرئاسي 540/21 المؤرخ في 2021/12/28 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 98، 2021.

الكتب:

- 1- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: تنظيم إداري ونشاط إداري، دار العلوم، الجزائر، 2013
- 3- راضي مازن ليلو، القانون الإداري (طبعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام، الوظيفة العامة، الأموال العامة، القرار الإداري، العقود الإدارية)، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005
- 4- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009
- 5- سعيد بوعلى، نسرين شريقي، مريم عمارة، سلسلة مباحث في القانون، القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، لم تذكر سنة النشر
- 6- سليمان هندون، الوجيز في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2017
- 7- صرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012
- 8- شطناوي علي خطار، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء)، الطبعة الأولى، الأردن، 1995
- 9- عدنان عمر، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004
- 10- لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، لم تذكر سنة النشر

11- منصور محمد حسين، المدخل إلى القانون (الكتاب الأول: القاعدة القانونية)، دار النهضة العربية، بيروت، 1995.

المقالات العلمية:

- 1- أحسن غربي ، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 8، 2018
- 2- احسن غربي، الرقابة على مداولات المجالس المحلية المنتخبة بين الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية، مجلة العلوم السياسية و القانون، المجلد الرابع، العدد 22، ماي 2020،
- 3-بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 13،، العدد الأول، افريل 2020
- 4-بشير بن عابد، الشخصية المعنوية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 8، العدد 2، 2022
- 5-بوعلام الله يوسف، صلاحيات تسيير المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري تكريسا لمشاركة المواطنين، مجلة المعيار، المجلد 11، العدد الثاني، جوان 2020
- 6-بن محفوظ مريم ، بوجادي عمر، رقابة القضاء الإداري على مداولات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 12 / 07، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد الأول، جانفي 2021
- 7- براهيمى سهام، براهيمى فائزة، الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 1، 2018
- 8- حمومو عبد المالك، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحقيق التنمية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد الأول (خاص) سنة 2021
- 9-جمال ونوقي، أليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون و المجتمع، المجلد التاسع، العدد الثاني، سنة 2021

- 10- الخريشه محمود فهد أحمد، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، المجلة العربية للنشر العلمي، المجلد 5، العدد 46، 2022
- 11-فاضل نور الدين أعلى سالم محمد، دور منح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية في استقلالها المالي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 2، 2021
- 12-عمار بريق، المجلس الشعبي الولائي – التشكيلة و الصلاحيات، مجلة دراسات و أبحاث، المجلد 71 ، العدد 18، مارس 2015
- 13-كشحة محمد الصالح، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، 2017
- 14- مخاشف بديعة، بوفنار مصطفى، شروط دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 11، العدد 1، 2025
- 15-صديق المهدي، البرج محمد، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الجزائر، مجلة آفاق علمية، المجلد 14، العدد 1، 2022
- 16-نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46 ديسمبر 2016

المطبوعات البيداغوجية:

- 1- بركات كريمة، محاضرات في مقياس المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، جامعة محمد أكلي أولحاج البويرة، 2021/2020
- 2- بلماحي زين العابدين، محاضرات في المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016/2015

- 3- بوجانة محمد، محاضرات في مقياس الإدارة المركزية، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة غليزان، السنة الجامعية 2022/2021
- 4- بوعزة نضيرة، محاضرات القانون الإداري (التنظيم الإداري)، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف ميله، 2023/2022
- 5- تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري (التنظيم الإداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015/2014
- 6- سماح فارة، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2016/2015
- 7- علال ياسين، نظرية القانون، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2020/2019
- 8- ميمونة سعاد، محاضرات في المدخل للقانون الإداري والتنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2020/2019

الفهرس

مقدمة	ص 2
المحور الأول: مدخل إلى القانون الإداري	ص 5
المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري ونشأته	ص 5
المطلب الأول: مفهوم القانون الإداري	ص 5
الفرع الأول: تعريف القانون	ص 5
الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة	ص 6
أولاً: المعنى العضوي (الشكلي) للإدارة العامة	ص 6
ثانياً: المعنى الموضوعي (المادي، الوظيفي) للإدارة العامة	ص 7
الفرع الثالث: تعريف القانون الإداري	ص 7
أولاً: التعريف الموسع للقانون الإداري	ص 7
ثانياً: التعريف الضيق للقانون الإداري	ص 8
ثالثاً: موضوعات القانون الإداري	ص 9
الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى	ص 11
أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري	ص 11
ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي	ص 12
ثالثاً: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات	ص 12
رابعاً: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني	ص 13
خامساً: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية	ص 14

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري و خصائصه.....	ص15
الفرع الأول: نشأة و تطور القانون الإداري.....	ص15
أولا: نشأة و تطور القانون الإداري بفرنسا.....	ص15
ثانيا: تطور القانون الإداري بالجزائر.....	ص20
الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري.....	ص22
أولا: القانون الإداري حديث النشأة.....	ص22
ثانيا: القانون الإداري غير مقنن.....	ص22
ثالثا: القانون الإداري قضائي النشأة.....	ص23
ثالثا: القانون الإداري مرن و سريع التطور.....	ص24
رابعا: القانون الإداري قانون مستقل.....	ص25
المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري و أسسه.....	ص26
المطلب الأول: مصادر القانون الإداري.....	ص26
الفرع الأول: التشريع.....	ص26
أولا: الدستور (التشريع الأساسي).....	ص26
ثانيا: المعاهدات الدولية.....	ص27
ثالثا: القانون.....	ص27
رابعا: التشريع الفرعي (لتنظيم).....	ص27
الفرع الثاني: العرف الإداري.....	ص28
أولا: تعريف العرف الإداري.....	ص29

ثانيا: أركان العرف الإداري.....	ص29
ثالثا: أنواع العرف الإداري.....	ص30
الفرع الثالث: القضاء الإداري.....	ص31
الفرع الرابع: الفقه.....	ص31
المطلب الثاني: أسس (معايير) القانون الإداري.....	ص32
الفرع الأول: أهمية تحديد أساس للقانون الإداري.....	ص32
أولا: من حيث تحديد جهة الاختصاص القضائي.....	ص32
ثانيا: من حيث تحديد القواعد القانونية الواجبة التطبيق.....	ص32
الفرع الثاني: معيار السلطة العامة التقليدي.....	ص32
أولا: أعمال السلطة العامة.....	ص33
ثانيا: أعمال الإدارة العادية.....	ص33
الفرع الثالث: معيار المرفق العام.....	ص33
الفرع الرابع: معيار السلطة العامة الحديث.....	ص35
الفرع الرابع: معيار المنفعة العامة.....	ص35
الفرع الرابع: المعيار المختلط.....	ص37
المحور الثاني: التنظيم الإداري.....	ص39
المبحث الأول: أساس التنظيم الإداري.....	ص39
المطلب الأول : نظرية الشخصية المعنوية.....	ص39
الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية.....	ص39

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية.....	ص39
ثانياً: أهمية الشخصية المعنوية.....	ص40
الفرع الثاني: عناصر الشخصية المعنوية و تميزها عن الشخص الطبيعي.....	ص41
أولاً: عناصر (أركان) الشخصية المعنوية.....	ص41
ثانياً: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي.....	ص43
الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري و الفقه من الشخصية المعنوية.....	ص43
أولاً: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية.....	ص43
ثانياً: موقف الفقه من الشخصية المعنوية.....	ص44
الفرع الرابع: أنواع الأشخاص المعنوية و النتائج المترتبة عن الاعتراف بها.....	ص48
أولاً: أنواع الشخصية المعنوية العامة.....	ص48
ثانياً: النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية.....	ص50
الفرع الخامس: انقضاء الشخص المعنوي.....	ص53
أولاً: حالات انقضاء الشخص المعنوي.....	ص53
ثانياً: مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه.....	ص54
المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري.....	ص55
الفرع الأول: المركزية الإدارية.....	ص55
أولاً: تعريف المركزية الإدارية.....	ص55
ثانياً: أركان المركزية الإدارية.....	ص56
ثالثاً: صور المركزية الإدارية.....	ص64

رابعاً: تقدير نظام المركزية الإدارية.....	ص68
الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية.....	ص69
أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية.....	ص69
ثانياً: أركان اللامركزية الإدارية.....	ص70
ثالثاً: صور اللامركزية الإدارية.....	ص74
رابعاً: تقدير اللامركزية الإدارية.....	ص75
المبحث الثاني: تطبيقات التنظيم الإداري بالجزائر.....	ص77
المطلب الأول: الإدارة المركزية بالجزائر.....	ص77
الفرع الأول: السلطات الإدارية مركزة.....	ص77
أولاً: رئاسة الجمهورية.....	ص77
الفرع الثاني: الحكومة.....	ص81
أولاً: الوزير الأول أو رئيس الحكومة.....	ص81
ثانياً: الوزراء.....	ص82
الفرع الثالث: الهيئات الاستشارية.....	ص82
المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية بالجزائر.....	ص83
الفرع الأول: الولاية.....	ص83
أولاً: تعريف الولاية.....	ص83
ثانياً: هيئات الولاية.....	ص83
الفرع الثاني: البلدية.....	ص100

أولاً: تعريف البلدية.....	ص100
ثانياً: هيئات البلدية.....	ص100
خاتمة:.....	ص112
قائمة المصادر و المراجع:	ص113
الفهرس:.....	ص117