



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



مطبوعة في مقياس:

القانون الإداري 1

محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس جذع مشترك حقوق

من إعداد:

✓ د. حبشي ليلى كميلة

أستاذة محاضرة أ

السنة الجامعية: 2026/2025

مقدمة

نشأ القانون الإداري بصفة عامة لتنظيم علاقات إنسانية متنوعة تعددت فروعه بتعدد نوعيات هذه العلاقات لنتلاءم مع طبيعة كل منها.

وينقسم القانون إلى قسمين رئيسيين القانون الخاص والقانون العام، فأما القانون الخاص هو تلك القواعد التي تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد ومن فروعه: القانون المدني والعمل والتجاري والأسرة .

أما القانون العام هو تلك القواعد التي تنظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أوبين الدولة وهيئاتها العامة والأفراد، حيث تتدخل الدولة بمظهر السلطة العامة وتتمتع بامتيازات استثنائية تميزها عن تلك العلاقات التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم، ومن فروع القانون العام: القانون الدولي العام، القانون الدستوري، القانون المالي والقانون الإداري موضوع الدراسة.

يعتبر القانون الإداري فرع من فروع القانون العام، فهو يهتم بدراسة القواعد القانونية المتعلقة بالإدارة العامة، حيث التدخل الواسع للإدارة في حياة الأفراد يفرض أن تحاط بقواعد تنظم علاقتهم بها، فتكفل هذه القواعد للأفراد حقوقهم وحياتهم.

وعليه، فإن القانون الإداري يهتم بالإدارة العامة سواء من حيث تنظيمها (إدارة مركزية، إدارة محلية)، ونشاطها (مرافق عامة، ضبط إداري)، وأساليبها (قرارات إدارية، عقود إدارية)، ووسائلها (الموظفين، الأموال)، ومنازعاتها.

يهتم القانون الإداري بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة، من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الإداري.

وعليه، فإن دراسة القانون الإداري تتطلب توضيح ماهيته من خلال التطرق إلى المدخل العام للقانون الإداري (محور أول)، ثم الشخصية المعنوية (محور ثاني)، ثم الأسس العامة للتنظيم الإداري المركزي (محور ثالث) بالإضافة إلى الهياكل المركزية واللامركزية (المحورين الرابع والخامس).

الفصل الأول: المدخل العام للقانون الإداري

يتم التعرض إلى مفهوم القانون الإداري من خلال تعريفه وتحديد علاقته بالعلوم وفروع القانون الأخرى (المبحث الأول)، ثم خصائصه، ذاتيه، استقلاليته عن القانون الخاص (مبحث ثاني).

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

اختلف لفته في وضع تعريف موحد للقانون الإداري، وذلك نتيجة لتتوع موضوعاته وارتباطه بفروع القانون الأخرى .

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري

إن تحديد مفهوم القانون الإداري يتطلب التطرق إلى التعريف الواسع، ثم التعريف الضيق للقانون الإداري.

الفرع الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري

إن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الذي ينظم الإدارة العمومية والأجهزة المشابهة لها، لاسيما الهيئات العمومية والمؤسسات العمومية.

ويقصد بالمعنى العضوي أو الشكلي مجموعة القواعد التي تتولى تنفيذ الأعمال العامة للدولة، وتشمل الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية (محلية ومرفقية)، بما تستخدمه هذه الهيئات من أشخاص وأموال.¹

فالقانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوظيفي والعضوي أو الهيكلي نجده في كل الدول على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها، فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة وضبط المنازعات وغيرها من المسائل.

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 09.

غير أن الاختلاف بين الدول تمحور بالأساس هل يجب أن تخضع الدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد، أم أنه ينبغي ولا اعتبارات معينة أن تخضع لقواعد متميزة غير مألوفة لدى الأفراد.

ففي البلاد الأنجلوساكسونية يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد التي تحكم نشاط الأفراد والهيئات الخاصة، وهذا يعني أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص (المدني والتجاري)، وإذا نتج على هذه العلاقة منازعة خضعت لذات القواعد والإجراءات التي تسري على الأفراد، ويفصل فيها أمام نفس الجهة القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص، لذا فإن في الميزة في هذه الدول أنها نظرت للقانون ككل نظرة واحدة، فهولا يختلف بالنظر إلى طبيعة الشخص (من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص)، فالقانون واحد لا يتغير بالنظر لطبيعة الشخص فوحدة القانون في نظرهم أكبر ضماناً ضد تعسف الإدارة.¹

وعليه، يعرف القانون الإداري بمفهومه الواسع أنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة مهما كان مصدرها، سواء القانون الخاص أو القانون العام وحده، على اعتبار أن القانون الإداري هو موجود في كل الدول لأن وجوده مرتبط بوجود الإدارة العامة.

الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري

يقصد به الإدارة بالمعنى المادي أو الموضوعي وهو نشاط الهيئات العامة والذي عن طريقه تؤدي مهامها سواء كان هذا النشاط مادياً أو قانونياً تتمثل في قرارات وعقود إدارية، وما يترتب على هذه الأعمال من مسؤولية على الإدارة أو منازعات بين الإدارة والأفراد.²

كما يعرف على أنه ذلك القانون الذي يحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها هذه الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.

ويقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة، من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، دار لامية، الطبعة الخامسة، 2025، ص 20.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 09.

ومن هنا نخلص إلى القول أن القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده، فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص¹.

القانون الإداري هو مجموع القواعد القانونية الاستثنائية غير الموجودة ضمن قواعد القانون الخاص والمستقلة عن بقية فروع القانون وتحكم الإدارة العامة وتشمل تنظيمها، وتختص بتنظيم النشاط الإداري (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة) وما يترتب عنها من منازعات.

إن هذه القواعد تختلف عن قواعد القانون الخاص ويوجد القانون الإداري بهذا المفهوم في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء وازدواجية القانون ويقوم على العنصرين التاليين:

- يتحقق هذا النظام بوجود محاكم قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية وتكون مستقلة عن المحاكم العادية، ففي فرنسا يوجد مجلس الدولة على رأس جهاز القضاء الإداري ومحكمة النقض الفرنسية ترأس جهاز القضاء العادي.
- وجود قواعد قانونية استثنائية تحكم وتنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية، فتسمح للإدارة استعمال وسائل وامتيازات السلطة العامة وتجعلها في مركز أسمى في معاملاتها مع الأفراد من هذه الوسائل والامتيازات نجد التنفيذ الجبري، التنفيذ المباشر، السلطة التقديرية وغيرها.

يعرف القانون الإداري أنه القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة وهي تباشرها بوصفها أشخاص إدارية تتمتع بحقوق وامتيازات خاصة لا يتمتع بها الأشخاص والجماعات الخاصة.²

ويعرف أيضا أنه مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم وتنظم النشاط الإداري للأشخاص العموميين.³

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 21.

² - محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة نشأت الجامعية، 1973، ص 03.

³ - Revero (J), Droit administratif, 9^{ème} édition, Dalloz, 1980, p20.

وعلى هذا، فإن القانون الذي يحكم الإدارة لا يقتصر على القواعد التي تقرر امتيازات السلطة الإدارية وإنما يشمل كذلك أحكام القانون الخاص التي يطبقها القضاء الإداري، مقررًا صلاحيتها لحكم علاقتها بالأفراد .

وتدخل هذه الأحكام فيما يسميه بعض الفقهاء بقانون الإدارة أو القانون الإداري بالمعنى الواسع، ويشمل كل القواعد التي تطبق على الإدارة بالمقارنة بالقانون الإداري بالمعنى الضيق، وهو مجموعة القواعد التي تقوم على ما تتمتع بها الإدارة من امتيازات السلطة، وهذه الأحكام تعتبر قواعد مشتركة لها صفة القانون العام والقانون الخاص في نفس الوقت.¹

ولعله من الفائدة أن نشير ونحن بصدد توضيح المفاهيم أن الإدارة العامة لا تخضع في كل معاملة ونشاط للقانون الإداري وحده، بل قد يحكمها القانون الخاص في مواضع وحالات معينة، ذلك أن الإدارة حينما أحيطت بقواعد متميزة كان ذلك بالنظر لأنها تمثل سلطة عامة وتدير مرفقًا عامًا، وتمارس نشاطًا متميزًا، وتستخدم أموال عامة، وتهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فإن هي فقدت هذا الموقع وابتعدت عن هذا النشاط (النشاط المتميز)، خضعت للقانون الخاص ولم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون العام أو إحاطتها بقواعد متميزة وبقضاء خاص مستقل.²

يختص القانون الإداري بالموضوعات التالية:

- التنظيم الإداري، ومعناه تبيان الهيئات والسلطات الإدارية وتحديد طبيعتها ما إذا كانت مركزية أو لا مركزية.

- النشاط الإداري، وهو القواعد التي تحكم قيام الإدارة بوظائفها وتأخذ صورتين: الضبط الإداري وهو مجموع الإجراءات التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام.

المرفق العام وهو شكل من أشكال تدخل الإدارة العامة المتعلقة بالخدمات التي تمنحها للأفراد لتلبية حاجاتهم.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 12.

² - محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، 1990، ص 25.

- أساليب الإدارة: إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية.
- وسائل الإدارة: تتمثل في الوسائل البشرية وهي الموظف العام والوسائل المادية وتشمل المال العام.

موقف المشرع الجزائري:

تأثر المشرع بنظرية القانون سواء من حيث النظام القانوني في مجال العقود الإدارية، حيث تأثر منذ فجر الاستقلال بنظرية العقد الذي أرسى مبادئها القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة.

وشهدت الصفقات العمومية مراحل طويلة منذ 1967 إلى غاية 2023 بموجب القانون 23-12¹، حيث صار مجال الصفقات العمومية محكوماً بتشريع بدلاً من التنظيم.

كما تأثر المشرع الجزائري بفكرة القانون الإداري في مجال الوظيفة العامة 06-03، حيث أنه خص فئة الموظفين العموميين دون سواهم وعدم إخضاعهم لقواعد قانون العمل، وخصهم بتشريع خاص يبين شروط الالتحاق بالوظيفة العامة وشروطها.²

كما يحدد حقوق وواجبات الموظف العام³، ويعلن عن هياكل التسيير والوصاية في مجال الوظيفة العامة⁴، وينظم المسار المهني والوضعيات القانونية للموظف.⁵

أما على مستوى الممارسة القضائية، تتميز نظرية القرار الإداري بأنها نظرية من منشأ قضائي، صاغ أحكامها ومبادئها مجلس الدولة الفرنسي فهي نظرية غير قابلة كأصل عام للتقنين والحصر بحكم طبيعتها، ورغم الجهود المبذولة في مختلف الأنظمة القانونية إلا أن الفكر القانوني لم يتوصل إلى اليوم إلى تقنين نظرية القرار الإداري في منظومة خاصة تماثل قانون الصفقات العمومية.⁶

¹ - القانون 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر ع 51.

² - المادة 73 من الأمر 06-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المواد من 26 إلى 32 ومن 40 إلى 54 من ذات الأمر.

⁴ - المواد 55 إلى 73 من ذات الأمر.

⁵ - المواد من 74 إلى 113 من ذات الأمر.

⁶ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 29.

المستجد في دستور سنة 2020:

نصت المادة 139 من دستور 2020 على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك المجالات الآتية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العامة وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية."

وتطبقا لذلك صدر القانون 12-23 المؤرخ في 05 أوت 2023.

أما من حيث طبيعة النظام القضائي: مر نظام المنازعة الإدارية بعدة مراحل:

ففي مرحلة أولى (1962-1965)، تم الإبقاء على المحاكم الإدارية الابتدائية التي أنشأتها فرنسا أثناء العهدة الاستعمارية في كل من وهران -الجزائر- قسنطينة تطبقا للقانون 62-157 والذي قضت أحكامه بالاستمرار في تطبيق القوانين الفرنسية فيما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية، حيث أنه تبنى نظام الازدواجية القضائية على مستوى البنية القضائية القاعدية، ففصل عضويا بين المحاكم الإدارية.

أما على مستوى جهة القضاء العادي أعلن إنشاء المجلس القضائي الأعلى بموجب الأمر 63-218 ليعيد إليه المهمة المنوطة لمحكمة النقض الفرنسية في مجال القضاء العادي..، ومهمة مجلس الدولة في مجال القضاء الإداري (التوحيد على مستوى جهة القضاء العادي).

تم إنشاء الغرفة الإدارية على مستوى المجلس القضائي، والتي عرفت توسعا وامتدادا بين مرحلة وأخرى، حيث تم رفعها إلى 20 غرفة سنة 1986، ثم إلى 3 غرفة سنة 1990، ثم ارتفعت إلى 35 غرفة إدارية.

وقد حدثت النقلة النوعية سنة 1996 بمثابة التعديل الدستوري، حيث أعلن المؤسس الدستوري عن إنشاء مجلس الدولة، وهذا بموجب المادة 152 من الدستور والتي جاء فيه: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لإعمال الجهات القضائية الإدارية".

وتطبيقاً لهذا النص الدستوري صدر القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، كما صدر القانون 98-02 بنفس التاريخ المتضمن المحاكم الإدارية، وتوج هذا الإصلاح الإداري بالإعلان عن إنشاء محكمة تنازع الاختصاص، وهذا بموجب القانون العضوي 98-03.

نصبت المحاكم الإدارية في سنة 2011 وشملت سنة 2016 حوالي 37 محكمة على مستوى التراب الوطني، ويجرى التحضير لإتمام عملية التنصيب لتشمل باقي المناطق .

المستجد في دستور 2020 وظهور تشريعات جديدة:

نصت المادة 170 من الدستور 2020 "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري .

يحدد قانون عضوي لتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وتسييرها واختصاصها.

جاء التعديل الدستور لسنة 2020 ليحمل مستجدا قضائيا في المادة الإدارية وهو دسترة المحاكم الإدارية للاستئناف، ثم جاء القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، ثم بموجب المادة 39 منه إلغاء القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية ليتم دمج أحكامه ضمن القانون 22-10¹.

¹ - القانون العضوي 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر ع 41.

ثم جاء القانون العضوي 25-13¹ المتعلق بمحكمة التنازع المعدل للقانون 98-03.

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص كان لها الدور في تحقيق استقلاليتها عن القوانين الأخرى، ومن أهمها أنه قانون حديث النشأة ويتسم بالمرونة ودائم الحركة والتطور، وهو قانون غير مقنن وقانون قضائي.

الفرع الأول: قانون حديث النشأة

لم ينشأ القانون الإداري كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره لا في أواخر القرن التاسع عشر لأن نظرية القانون الإداري في مفهومها الضيف لم تنشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام 1873.²

ومعنى ذلك أنه قبل 1872 لا يمكن الحديث في علم القانون عن فرع إسمه القانون الإداري بالمعنى الفني كمجموعة قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص تحكم نشاط الإدارة وتنظيمها ومنازعاتها.³

وبالتالي، المقصود بهذه الخاصية هو مقارنته بالقانون المدني، فهذا الأخير يعتبر قانونا وارثا لتقاليد عريقة، فالمفاهيم الأساسية التي استعملها المشرع الفرنسي لإعداد القانون المدني، يرجع تحريرها في بعض الأحيان إلى القانون الروماني.⁴

إن حداثة نشأة هذا الفرع من القانون شكلت ولونسبيا عائقا يقف وراء غموض كثيرا من مصطلحاته إلى غاية اليوم نذكر منها المرفق العام والسلطة العامة .

¹ - القانون العضوي 25-13 المؤرخ في 03 أوت 2025 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-03 المؤرخ في 03 جويلية 1998 المتعلق باختصاص محكمة التنازع وتنظيمها وعملها ج ر ع 53 .

² - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 109.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 98.

⁴ - ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، لباد للنشر والتوزيع، ص أولى، 2023، ص 27.

الفرع الثاني: قانون يتسم بالمرونة وسريع الحركة

هو قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى خاصة فروع القانون الخاص، ولعل ذلك راجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فالقانون الإداري شديد التأثير بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية التكنولوجية والسياسية في الدولة.¹

تبدو أهمية هذه الخاصية في أنها تجعل قواعد القانون الإداري أكثر ملائمة لحقائق الحياة الإدارية المتغيرة والمتنوعة، وتساعد على تحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع الإداري، فالتوسع نشاط الدولة ونزعتها الداخلية وانتشار الحروب والأزمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية، وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.²

وتأسيساً على ذلك، وجب أن يتكيف هذا القانون مع متطلبات الإدارة وفقاً لما يتماشى ووظيفتها في إشباع الحاجات للجمهور، هذا الهدف وحده نراه في حركة دائمة الأمر الذي ينعكس في النهاية على أحكام ومبادئ القانون الإداري فيجعلها قابلة للتطور والتغيير.

إن هذه المرونة كانت أحد أهم الأسباب حالت وتحول دون تقنين القانون الإداري، فإذا كانت الخطوات مع الفرد وعلاقته محددة ومعلومة ويمكن معرفتها والتنبؤ بها وتنظيمها بمقتضى نصوص رغم تشعبها، فإن الأمر لا يكون كذلك إذا دخل في الاعتبار عنصر الإدارة العامة، مما يتعذر معه التنبؤ بالنشاط مسبقاً وبالظروف المحيطة به وتفاعل الإدارة مع هذه الظروف، وموقف القاضي منها.³

الفرع الثالث: قانون غير مقنن

يقصد بتقنين أي فرع من فروع القانون تجميعه في مجموعة تشريعية واحدة تضم المبادئ الأساسية والأحكام العامة والقواعد التي يتضمنها هذا القانون.

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 29.

² - تياب نادية، محاضرات في مادة القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، 2014-2015، ص 16.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 99.

والقانون الإداري لم يقنن بعد حتى الآن تقنيا بهذا المعنى، ولا يغير من ذلك وجود بعض التجميعات الجزئية في مجال القانون، كما هو الشأن بالنسبة لقانون الولاية والبلدية.¹ وعليه، يقصد بالتقنين تجميع رسمي لأهم المبادئ القانونية بخصوص مسألة معينة في منظومة تشريعية كأن نقول القانون المدني، التجاري ... والتقنين على هذا النحو عملية تشريعية تتمثل في إصدار تشريع يضم المبادئ والقواعد التي تحكم فرعاً معيناً من الروابط والعلاقات.²

تتلخص أهم الأسباب المعارضة للتقنين فيما يلي:

- طبيعة قواعد القانون الإداري والتي أغلبها قواعد قضائية متطورة بما يتناسب وطبيعة العلاقات الإدارية ويلحق بها التغييرات المتلاحقة في الشؤون الإدارية .
- طبيعة التشريعات الإدارية وأغلبها تشريعات فرعية أو لوائح إدارية تتغير وتتعدل بسرعة ملحوظة لمواجهة مشاكل الإدارة المختلفة التي تتأثر بمختلف الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية المتغيرة في الدولة، ومثل هذه الطبيعة تتنافى مع ما تتمتع به التقنيات عن استقرار وثبات نسبي بالمقارنة بالتشريعات غير المقننة.
- إن القانون الإداري سريع التطور لكونه قانون الإدارة العمومية التي تتطور بتطور الظروف المحيطة بها، سواء كانت هذه الظروف سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية أو فكرية أو تكنولوجية.
- العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري، حيث كل موضوع يتطلب في بعض الأحيان عدد كبير من النصوص القانونية لاسيما التنظيمية منها.³

وإن كان عدم التقنين يشكل أحد الخصائص التي تميز القانون الإداري، فإنه من جهة أخرى يعتبره البعض عيباً من عيوب هذا القانون، ذلك أن عدم التقنين ينجز عنه عدم وضوح القواعد التي تحكم الإدارة العامة وعدم ثباتها، مما يجعل في النهاية قواعد هذا القانون

¹ - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 52.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 100.

³ - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 29.

سرية لا يعلمها إلا من تخصصه في القانون الإداري، أو كان له صلة مباشرة بالإدارة مما يفقد الأفراد شعورهم بالأطمئنان خوفاً عن مراكزهم القانونية التي قد يصيبها الإهتزاز.¹

الفرع الرابع: قانون قضائي

يقوم القضاء في كافة فروع القانون بدور هام في تفسير النصوص التشريعية وتحديد ضوابطها وتفصيلاتها، بل وتكملة ما يعترضها من نقص استناداً إلى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، ولذلك فإن القضاء يعتبر مصدراً حقيقياً من مصادر القانون.²

وبما أن القانون الإداري قانون حديث، فإن القضاء الإداري يجد نفسه في حاجة إلى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاع المعروض عليه، ومن ثم يجب عليه أن يجتهد ويبتكر النظريات القانونية لإيجاد الحلول للمنازعات المرفوعة أمامه.³

وتدفعنا ميزة المنشأ القضائي للقانون الإداري التمييز بين القاضي العادي والقاضي الإداري، فالأول قاضي تطبيق أي أنه يتولى تطبيق النصوص على القضايا المعروضة عليه، فإذا كان النزاع مدنياً لجأ للقانون المدني وإن كان تجارياً لجأ للقانون التجاري، بينما تتجلى مهمة القاضي الإداري أنه كأصل عام قاضي تأسيس وإبداع وإنشاء، فهو الذي يبدع القاعدة في حال عدم وجودها وتطبيقها على النزاع المعروض عليه، وهي مهمة في غاية الصعوبة.⁴

المبحث الثاني: ذاتية القانون الإداري

بعد التعرض إلى تعريف القانون الإداري بأنه ذلك القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم السلطة الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة، سيتم في هذا السياق التفصيل في ذاتية القانون الإداري وذلك من خلال التطرق إلى مسار تطوره (النشأة والاستقلالية)، ثم تمييزه عن بقية العلوم وفروع القانون الأخرى.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 101.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 55.

³ - ناصر لبّاد، المرجع السابق، ص 28.

⁴ - ليلي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، مجلة مجلس الدولة العدد 03، 2003، ص 13 وما بعدها.

المطلب الأول: تمييز القانون الإداري

إن تمييز القانون الإداري يتطلب التفصيل في علاقته بالعلوم الأخرى تخرج عن نطاق العلوم القانونية (علم الإدارة)، بالإضافة إلى تداخله مع غيرها من القوانين المشكلة للمنظومة التشريعية في الدولة .

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

إن علم الإدارة هو العلم الذي يهتم بدراسة ظاهرة الإدارة دراسة تحليلية بغية الوصول إلى أفضل تشغيل وبالتالي من حيث الفعالية والمردودية .

وتوجد علاقة وطيدة بين القانون الإداري وعلم الإدارة ذلك أن القانون الإداري يدرس الإدارة العامة من الناحية القانونية، في حين أن علم الإدارة يهتم بالجوانب الفنية والتقنية للوصول إلى تحسين الأداء الإداري.¹

إن القانون الإداري يتناول الجانب القانوني للإدارة، في حين يدرس علم الإدارة جانبها الفني، وبعبارة أخرى فإن النوع الأول من الدراسة يعالج الكيفية التي يجب أن يكون عليها ترتيب الإدارة من الناحية القانونية، في حين أن النوع الأخير يبحث في الكيفية التي يجب أن يكون عليها تنظيم الإدارة من الناحية الفنية لكي تتحقق أكبر فعالية ممكنة.²

يمكن التمييز بين القانون الإداري وقانون الإدارة العامة فيما يلي:

- **معنى الإدارة العامة:** يتحدد مفهوم الإدارة العامة تبع الأحد المعيارين العضوي والموضوعي.
- **المعنى العضوي:** ويتجسد في السلطات الإدارية وهيكلها المختلفة سواءا المركزية أو اللامركزية وسواءا أكانت إقليمية كالولاية والبلدية أو مرفقية كالمؤسسة.
- **المعنى الوظيفي:** يقصد به النشاط الذي تباشره هذه الهيئات أو السلطات الإدارية وما تتمتع به من امتيازات بهدف تحقيق المصلحة العامة.

¹ - مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 2002، ص 27.

² - ماجد راغب لحو، المرجع السابق، ص 15.

وبظهور هذين المفهومين للإدارة العامة طرح السؤال على المستوى الفقهي حول ما إذا كان القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة بالمفهوم العضوي أو المفهوم الوظيفي.

لقد احترمت النقاش في الفقه بخصوص أسلم المعيارين في تحديد مفهوم القانون الإداري، فيتمثل أن القانون الإداري بصفة عامة هو ذلك القانون الذي ينطبق على الإدارة العامة بمعناها العضوي والوظيفي.

ويؤخذ على هذا التعريف الشمولية والإطلاق، وهوما من شأنه أن يبعدنا عن المفهوم الفني للقانون الإداري.

هذا فضلا على أن الإدارة العامة قد تخضع في نشاطها لقواعد القانون الخاص بل أنها تخضع أيضا لفروع القانون العام كالقانون المالي مثلا.

ويتضمن علم الإدارة العامة مجموعة المبادئ والأساليب العلمية التي تطبق على الإدارة باعتبارها منظمة ونشاط أي أنه ينصرف لكل المدلولين العضوي والوظيفي.¹

فالقانون الإداري يبحث البناء القانوني للأنظمة الإدارية، فهو يدرس تفسير النصوص وشروط تطبيق القواعد القانونية وإجراءاتها والحقوق والالتزامات المترتبة عليها وصحة العقود والقرارات الإدارية ونظرية الأشخاص العامة.

ويتناول فضلا عن ذلك وعلى وجه الخصوص، الاعتداءات التي قد تقع على حقوق وحريات الأفراد ومسؤولية الإدارة على ذلك، وما يمكن أن يترتب عليها من دعاوى ترفع أمام القضاء الإداري، وأيا كان تقدم القانون الإداري وازدهار دراسته، فإن مجال البحث فيه لا يشمل كل ما يتعلق بالعمل الإداري والتنظيمات التي يضعها لا تحيط بكل وسائل الإدارة، كما أنه لا يعتبر من الناحية الاجتماعية حاجات وأهداف الإدارة في مجموعها.²

إن العلاقة وثيقة بين العلمين، إلا أن الفرق بينهما يمكن في أن علم الإدارة يهتم بالإدارة العامة من الزاوية الفنية أي لا يهتم فقط بالجانب القانوني.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 47.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 33.

إن علم الإدارة يعد أحد فروع العلوم الاجتماعية الذي يعني بوصف وشرح وتكوين جهاز الدولة ونشاط وأراء وسلوك الأفراد والجماعات والأعضاء العاملين فيه.

أما القانون الإداري فهو نظام له طابع قانوني يتعلق بدراسة القواعد التي تحكم أعمال الأشخاص الإدارية، سواءا تعلق هذه القواعد بنصوص دستورية أو قانونية أو لائحية أو أحكام قضائية.¹

يتفق القانون الإداري وعلم الإدارة العامة في أن موضوعهم واحد يتعلق بالإدارة العامة، ويختلف القانون الإداري على علم الإدارة العامة حيث يهتم القانون الإداري بالتنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره، بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة مناهج تنظيم الإدارة ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل.²

ففي مجال النظرية العامة للموظف، يهتم القانون الإداري مثلا بالموظف العام من زوايا معينة: من هو الموظف العام، شروط الوظيفة العامة، ماهي حقوقه وواجباته الوظيفية، كيف تنظم ترقيته وتأديبه، ماهي الطرق القانونية لإنهاء العلاقة الوظيفية وغيرها من الموضوعات .

بينما علم الإدارة وإن كان بدوره يهتم بالموظف العام إلا أنه يركز على جوانب أخرى كدراسة شروط التأهيل للوظيفة دراسة فنية وأكاديمية، وطرق التدريب وكيفية حياته.

القانون الإداري يعترف للرئيس الإداري بسلطة تنقيط رؤوسه، أما علم الإدارة يهتم بدراسة أفضل السبل لتقدير كفاءة العاملين.

القانون الإداري يهتم بالجزاءات التأديبية، أما علم الإدارة فيهتم بمدى نجاعة الجزاءات في تحيين الاداء الوظيفي .

¹ - إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وإحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 38.

² - لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر والتوزيع، 2005، ص 17.

القانون الإداري يهتم بنظرية القرار الإداري من حيث مفهوم القانون الإداري وأركانه، وأثاره، ومختلف طرق انتهائه، أما علم الإدارة يهتم بمراحل اتخاذ القرار ومستوياته والمشاركة في القرار .

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

إن القانون الدستوري يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، أما القانون الإداري فإنه يقوم بتطبيق مبادئ القانون الدستوري المتعلقة بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، أي كيف تنظم أجهزتها وكيف تنظم نشاطها وكيف تؤديه من خلال إنشاء المرافق العمومية وتنظيمها وممارسة الضبط الإداري واستعمال الوسائل القانونية أي القيام بالأعمال الإدارية لتكريس ذلك.¹

القانون الدستوري هو القانون الأساسي الذي ينظم سلطات الدولة ويحدد اختصاصاتها وبين الحقوق العامة للأفراد، أما القانون الإداري، فقد سبق أن عرفناه بأنه القانون الذي يحكم الإدارة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة.

فالقانون الدستوري هو القانون الأعلى في الدولة، يحكم كافة السلطات العامة فيها من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها وبالأفراد، أما القانون الإداري فيحكم جانباً من جوانب أخرى هذه السلطات فقط، وهي السلطة التنفيذية وهذا الجانب يتعلق بتشغيل المرافق العامة وتصريف الشؤون اليومية للأعمال العامة.²

يعتبر القانون الدستوري والقانون الإداري فرعان لأصل واحد هو القانون العام، بل أن العلاقة بينهما هي أعمق من ذلك بكثير لأنهما يعالجان مسألة واحدة وهي السلطة التنفيذية، مع تناول كل فرع لها جهة معينة.

فالقانون الدستوري يركز ويهتم بالسلطة التنفيذية كجهة حكومية وكمسلطة دستورية، والقانون الإداري يهتم به كإدارة أي من الناحية الإدارية.³

¹ - ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص 12.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 20.

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 47.

القانون الدستوري يبين الخطوط العريضة للتكوين واختصاص السلطة التنفيذية، ويتولى القانون الإداري أمر تقسيمات هذه السلطة وفروعها وتعيين العاملين فيها وكيفية إدارتها لمرافق الدولة.

والقانون الدستوري يبين الحقوق العامة للأفراد، والقانون الإداري يضع لها ضوابط التي يلتزم بها الأفراد والحدود التي يجب على الإدارة ألا تتجاوزها.¹

إن القانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة أي المبادئ التي تضمن للأفراد حقوقهم السياسية والمالية والدينية والمدنية، أما القانون الإداري هو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ، ويحدد شروط تطبيقها أو بعبارة أخرى فإن القانون الدستوري يحتوي على عناوين وموضوعات القانون الإداري.²

ومن أوجه الاختلاف بين القانونين أن القانون الدستوري يتولى تنظيم المؤسسات السياسية العليا في الدولة وخاصة السلطات الثلاثة وهي: السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية. في حين يهتم القانون الإداري بالسلطة التنفيذية أساساً ولا سيما ما يتعلق بالوظيفة الإدارية منها.

إن السلطة التنفيذية تؤدي نوعين من الوظائف الوظيفية السيادية مثل وضع سياسة البلاد والبرامج لمختلف القطاعات الوزارية وهي تخضع في هذا إلى القانون الدستوري، أما الوظيفة الثانية فهي الوظيفة الإدارية وهي تخضع لقواعد القانون الإداري.³

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

الأصل أن القانون الإداري مستقل عن القانون المدني، فهذا الأخير يقوم على تنظيم العلاقات بين الأفراد على أساس مبدأ المساواة وسلطان الإرادة في حين يقابلها في القانون الإداري وجود إدارة عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ممثلة للمصلحة العامة للمجتمع وبالتالي فالاختلاف من حيث الطبيعة.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 21.

² - مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 08.

³ - ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 12-13.

وقد أعلن ذلك منذ البداية في حكم بلانكو الشهير منذ 1973 أي بعد منح مجلس الدولة الفرنسي سلطة الاختصاص القضائي البات، لكن استثناء توجد علاقة تعاون وتبادل بين القوانين تتمثل في وجود قواعد ظهرت أصلا في القانون المدني، وقد وجدت تطبيقها في القانون الإداري بعد تطويرها بما يتماشى مع طبيعة النشاط الإداري كنظرية المسؤولية الإدارية ونظرية العقد.¹

إن القانون المدني يعتبر من أقدم فروع القانون وقواعده تعد بمثابة شريعة عامة، فيحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي في مختلف أوجه التصرف سواءا بالبيع أو الايجار أو الرهن.²

تقوم أحكام القانون المدني على أساس المساواة بين أطراف العلاقات القانونية التي يحكمها، حيث أن الأصل هو حرية تصرفات الأفراد فإنها تقوم كذلك على احترام إرادة الأفراد في إبرام كافة التصرفات تحقيقا لمصالحهم الخاصة في حدود النظام العام والآداب العامة، وينطوي القانون المدني على بعض القواعد التي لا مثيل لها في القانون الإداري.³

إن الإدارة في مجال التعاقد لا تخضع كما هو سائد في القانون المدني لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، بل يجوز لها من منطلق أنها سلطة عامة أن تعدل العقد بإرادتها المنفردة، ومن سلطاتها أيضا أن توقع الجزاء المالي على المتعاقد معها، دون حاجة للجوء للقضاء، ويجوز لها أن تفسخ العقد بإرادتها المنفردة دون أي داع لرفع دعوى الفسخ.

كما تملك الإدارة أدوات ضغط كبيرة اتجاه المتعاقد معها منها وسيلة التنفيذ الفوري لمضمون عقد التوريد على حساب المتعاقد مع الإدارة، وهذا في حالة الإخلال بالتنفيذ.

¹ - قارة سماح، محاضرات في القانون الإداري (مفهوم القانون الإداري - أسس التنظيم الإداري - التنظيم الإداري - الجزائري)، مطبوعة بيداغوجية موجهة إلى طلبة السنة الأولى ليسانس علوم قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016-2017، ص 20.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 68.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 26.

وهذه الأحكام في مجموعها لا مثيل لها في القانون المدني وهي التي تضيف على القانون الإداري طابعا خاصا ومميزا، كيف لا وقد أطلق على قواعده بالاستثنائية وغير المؤلف¹.

إن الصلة القائمة بين القانونين قد كانت نتيجة للنحو الذي طرأ على كل من القانونين والتي أدت إلى نوع من التقارب بينهما، ذلك أن القانون المدني الحديث قد حد من المبالغة في النزعة الفردية واحترام مبدأ سلطان الإدارة متأثرا بالمبادئ الاشتراكية وفكرة الوظائف الاجتماعية للحقوق، بل ومتأثرا كذلك بمبادئ القانون الإداري، ومن إبراز النظريات التي أخذ بها في هذا الشأن نظرية التعسف في استعمال ونظرية الظروف الطارئة. ونفس التطور ترك أثره في القانون الإداري الذي أخذ بالكثير من مبادئ القانون المدني، سواء كما هي وبعد تحويلها لتتنق ومجال تطبيقه، وكان من نتيجة قيام المرافق العامة الصناعية والتجارية خضوع الجانب الأكبر من نشاطها لأحكام القانون الخاص التي تتفق وطبيعة هذا النشاط².

ومن أبرز صور العلاقة بين القانونين:

- القانون المدني يعلن عن الوجود المدني عن الشخصية القانونية لأهم الهيئات الإدارية كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، فالمادة 49 (تعديل 2005) اعترفت بالشخصية الاعتبارية لكل هذه الجهات المذكورة حتى تمكنها من مزاوله نشاطها والقيام بوظيفتها بموجب الشخصية الاعتبارية الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة وبأهلية التعاقد وبأهلية التقاضي وبنائب يعبر عن إرادتها وبموطن (المادة 50 مدني).

- بسط الحماية المدنية الثلاثية عن عدم جواز التصرف وعدم جواز الحجز وعدم جواز التملك بطريق التقادم، يؤدي في النهاية إلى المحافظة على المال العام المملوك للمجموعة الوطنية³.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 68.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 26.

³ - المادة 689 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر ع 78.

تضمنت قواعد القانون المدني أحكام المسؤولية في مجال الوظيفة العامة، حيث أقرت المادة 129 صراحة على عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن أفعاله التي تحدث ضرار بالغير إذا ثبت قيامه بها كان نتيجة تنفيذه لأوامر سلمية صدرت من رئيسه.

الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

إن كلا القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، غير أن القانون الإداري كما سبقت الإشارة إليه يهتم بدراسة الجوانب القانونية للإدارة العامة فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة، لتقديم الخدمات أو تنظيم لحريات الأفراد بما يحقق المصلحة العامة.¹

يبدو للوهلة الأولى أنه لا علاقة بين القانون الإداري والقانون الجنائي اعتباراً من أن الأول قانون سلمي لا يهتم بالسلوك الإجرامي أي مهما كانت درجة خطورته، بينما الثاني يهتم بظاهرة الجريمة ويحدد لها عقاباً مناسباً .

غير أن مثل هذا التصور والحكم يختلف إذا ما وضعنا بعين الاعتبار أن ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري، وليس المحيط الإداري ببعيد عن ظاهرة الجريمة مما ينبغي أن يتعرض مقترف الفعل الجرمي للعقوبة التي يحددها القانون.²

إن القانون الجنائي هو ذلك القانون الذي يهتم بظاهرة الجريمة والمجرم والعقاب من أجل حماية المجتمع ليقع العقوبات على مرتكبي الجرائم، والذي يحدد الجرائم في نصوصه. وبما أن الإدارة العامة هي ظاهرة اجتماعية فهنا يكمن التعاون بين القانونين، فالقانون الجنائي في العقوبات التي يكفيها يوفر توفير للإدارة العامة من الأحكام الجزائية بما يمكنها من القيام بوظيفتها عن أحسن الوجه.³

جرمت المادة 222 من قانون العقوبات فعل التزوير في الوثائق والشهادات ووضعت لها عقوبات تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات وغرامة 1500 دج إلى 15000 دج، كما حرمت المادة استعمال المزور مع تبيانها لصورها الاستعمال.⁴

¹ - قارة سماح، المرجع السابق، ص 10.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 71-72.

³ - قارة سماح، المرجع السابق، ص 10.

⁴ - القانون 06-24 المؤرخ في 28 أفريل 2024 المعدل والمتمم للأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن لقانون العقوبات.

وبينت المادة 242 من قانون العقوبات جريمة انتحال الوظيفة، وحددت عقوبة من سنة إلى 5 سنوات وبينت المادة 244 أشكال الانتحال.

جرمت المادة 25 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فعل الرشوة، ووضعت عقوبة له تتراوح بين سنتين إلى 10 سنوات، وبغرامة من 200000 دج إلى 1000000 دج¹.

كما جرمت المادة 26 فعل الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات، ووضعت له ذات العقوبة، وجرم المشرع فعل الرشوة في مجال الصفقات ووضع له عقوبة تتراوح من 10 إلى 20 سنة، وبغرامة من 1000000 دج إلى 2000000 دج.

يقدم القانون الجنائي نوعاً من الحماية الفعالة لبعض أحكام القانون الإداري، وتزداد أهمية هذه الحماية في الحالات التي لا تكون للإدارة فيها حق تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً، عندما يمتنع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختيارياً، ويحمي نزاهة الوظيفة.

وفي مجال أموال الدولة يضع القانون الجنائي العقوبات اللازمة لمكافحة الاعتداء على الأموال العامة بل والأموال المملوكة للدولة أحياناً².

الفرع الخامس: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

بينت المادتين 800 و801 من قانون إج م إ قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، أما المواد 803 إلى 806 بينت قواعد الاختصاص الإقليمي .

تبرز علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أن هذا الأخير هو الذي يبين تشكيلة المحكمة الإدارية وسلطات القاضي الإداري وسير الجلسات وإجراءات المنازعة الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية والطعن فيها، وكذلك يبين قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأصول الإجرائية لتنفيذ الأحكام القضائية.

¹ - المؤرخ في 20 فيفري ، ج ر ع 14.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ص 24-25.

الفرع السادس: علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام

إن العلاقة بين القانونين تبرز من خلال اهتمام كلا القانونين بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام، غير أن مجال اهتمام القانون الإداري بها ينحصر بالأساس في النشاط الداخلي ذو الطبيعة الخاصة أي الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان لا الدولة باعتبارها شخص من أشخاص القانون الخاص.

بينما يهتم القانون الولي العام بنشاط الدولة الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك في علاقتها مع المنظمات الدولية، فكأنما القانونين ينظمان نشاط شخص معنوي عام واحد هو الدولة لكن ضمن مجالين مختلفين، مجال النشاط الداخلي يكفل تنظيمه القانون الإداري ومجال النشاط الخارجي يكفل تنظيمه القانون الدولي العام.

ورغم التباين في المجال بل في طبيعة القواعد إلا أن العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام تظل قائمة لا يمكن إنكارها، ذلك أنه لو نظرنا لمجال المنازعات الإدارية فإنه بالإمكان أن نتصور أن القاضي الإداري كما يطبق نصا داخليا كقانون الوظيفة العامة أو قانون نزع الملكية أو القوانين العقارية أو قانون المالية، قد يطبق نص معاهدة دولية على النزاع المعروض عليه، إذا كانت الجزائر طرفا فيها ولقيت مصادقة من الجهات المخولة قانونا وتعلقت قواعدها بالنزاع الإداري المعروض على القاضي.

ويعود تأسيس إلزام القاضي الإداري بتطبيق نص المعاهدة إلى المادة 132 دستور والتي جعلت المعاهدة المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على البرلمان مرتبة تعلو القانون، فإذا كان القاضي الإداري ملزم بتطبيق القانون فإنه إلزامه بتطبيق نص المعاهدة يكون من باب أولى اعتبارا من أن المعاهدة تعلو القانون.

فلو تصورنا أن نص المعاهدة تعلق بحماية الموظف العام في مجال المساءلة التأديبية، وكرست المعاهدة إجراء جديد عندما يلزم القاضي الإداري بتطبيق هذا النص اعتبارا أنه يعلو التشريع الداخلي.¹

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 77.

الفرع السابع: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

يبحث القانون المالي جوانب النشاط المالي للدولة سواء تعلقت هذه الجوانب بالنفقات العامة للدولة أو بإيراداتها العامة أو بميزانياتها أو النفقات العامة، وهي الأموال التي تصرف في ممارسة النشاط العام في الدولة إشباعا للحاجات العامة.

والإيرادات العامة هي المصادر التي يمكن أن تحمل الدولة منها على موارد مالية، ويبحث علم المالية طبيعتها كل نوع من أنواع الإيراد والقواعد التي تحكمه سواء تمثل هذا المورد في أملاك الدولة الخاصة أو الضرائب أو الرسوم أو القروض العامة والميزانية العامة أو الموازنة العامة¹.

تبدو العلاقة بين القانون المالي والقانون الإداري قائمة، فالأجهزة الإدارية المختلفة سواء المركزية (الوزارات) أو المحلية (الولايات والبلديات) أو المرفقية (المؤسسات العمومية)، وغيرها من الهيئات تحتاج لممارسة نشاطها لنفقات عامة تمكنها من أداء مهامها المختلفة بهدف إشباع حاجات الأفراد والقيام بأعباء السلطة العامة.

تبرز العلاقة في اهتمام القانون الإداري بالمال العام ومنازعات الضرائب، بالإضافة إلى تنفيذ الأحكام الإدارية المتعلقة بالجانب المالي والتي تنفذ عن طريق الخزينة العامة (القانون 91-02 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على بعض أحكام القضاء)، حيث تلزم من صدر حكم لصالحه ضد إدارة عمومية إيداع نسخة تنفيذية من الحكم وكل الوثائق والمستندات التي تثبت أن كل مساعي تنفيذ الحكم كانت دون جدوى لمدة شهرين، وعندها يقوم أمين الخزينة تلقائياً بالأمر بسحب المبلغ من حساب الهيئة المحكوم عليها لصالح الطرف الدائن².

المطلب الثاني: مسار تطور القانون الإداري

إن مسار تطور القانون الإداري جاء نتيجة تطور أحداث تاريخية وظروف سياسية اختلفت من دولة لأخرى، حيث أن نشأته واستقلالته كانت نتيجة أوضاع سادت في المجتمع الفرنسي.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 33.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 81-82.

سيتم التفصيل في استقلاليته القانون الإداري (الفرع الأول) ثم نشأته وتطوره (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استقلالية القانون الإداري

إذا كان للقانون الإداري علاقة بالقانون الدستوري القانون الجنائي والقانون المدني والمالي، فإن هذه العلاقة في حد ذاتها تؤكد تميز القانون الإداري عن بقية فروع القانون الأخرى سواء من حيث نظام المنازعات وغيرها من أوجه التمييز المختلفة، وهوما يثبت استقلاله عن مجموع فروع القانون الخاص ومنها القانون المدني وقانون الأسرة.

إن القانون الإداري هو قانون مستقل بقواعده ومبادئه عن فروع القانون وخاصة فروع القانون الخاص، بمعنى أن قواعد القانون الإداري تشكل قانونا قائما بذاته له أصوله ومبادئه الخاصة وله قضائه الإداري الذي يتولى الفصل في المنازعة الإدارية، إلا أن استقلالية القانون الإداري تبقى نسبية.

وإن كان القانون الإداري مستقلا بكيانه المستقل، إلا أن ذلك لا يمنع أن يستلهم القانون الإداري بعض أحكامه من القانون الخاص، إذا قررت الجهة القضائية المختصة ذلك ورأت أن هذه القواعد المقتبسة تلائم روابط القانون العام.¹

إن استقلالية القانون الإداري عن القانون الخاص لا تتجلى إلا إذا تأكدت استقلاليته عن القانون المدني²، عندها يمكن القول أنه قانونا بذاته له نظرياته ومبادئه وقواعده الخاصة بدأ يظهر إلى حيز الوجود.

تجلت استقلالية القانون الإداري خاصة في الدول التي تبنت ازدواجية القضاء كفرنسا والجزائر، حيث تم استحداث مجلس الدولة محاكم إدارية ومحكمة التنازع.

ومن المؤكد أن الاستقلالية ستكرس أكثر إذا ما تم سن قواعد منفصلة ومستقلة للإجراءات الإدارية، كما أن مرجعية القاضي الإداري لقواعد القانون المدني تنفي بأي حال من الأحوال استقلالية القانون الإداري.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 81.

² - فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 26.

ترجع أسباب استقلالية القانون الإداري إلى ما يلي:

- **مبدأ سيادة الدولة:** إن الدولة والهيئات التابعة لها وهي تمارس مهامها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون الخاص، ولا يمكن أن تمثل منازعاتها أمام القضاء العادي هذا فضلا على أن القانون الخاص يجعل أطراف العلاقة في مرتبة واحدة ولا يميز طرفا على الآخر، ومن ثم لا فائدة من تطبيقه على علاقات الإدارة بالأفراد وعلى الإدارة في علاقاتها بهيئات إدارية أخرى.

- **طبيعة المنازعات الإدارية:** إن القضاء العادي يجعل الكثير من عالم الإدارة مما ينجر عنه عدم قدرته على إخضاعها لقواعد تلائم طبيعتها وتراعي هدف نشاطها. وتأسيسا على ذلك، وجب الاعتراف لجهة الإدارة بقضاء خاص متميز من شأنه مراعاة مثل هذه الأمور، ومما لا شك فيه أن يخصص قضاء مستقلا ينظر في منازعات الإدارة وسواء في فرنسا أو غيرها من الدول ساهم مساهمة كبيرة في استقلالية القانون الإداري ويثبت قواعده وأحكامه المتميزة وعن قواعد القانون الخاص. والحقيقة التي لا يمكن إنكارها اليوم أن استقلالية القانون الإداري بات أمرا مسلما به في كثير من الدول منها الجزائر.

- **مبدأ طبيعة الخدمة:** السلطة العامة تحتاج للقيام بمهامها لوسائل قانونية تختلف عن تلك المعهودة في مجال روابط القانون الخاص، فمثلا لا يمكن أن يقرر نزع الملكية بمجرد أنه عملية تهدف إلى حرمان الغير من ملكيته، بل أنها تقرر بهدف خدمة عامة كإقامة طريق أو جسر أو إنشاء مدرسة. طبيعة الخدمة العامة هي التي تقف مبررا للاعتراف بإصدار قرارات، وتقييد الحريات، وتعديل الصفقات العمومية، وتوقيع الجزاء على الأطراف المتعاقدة بسلطة فسخ العقود بإرادتها المنفردة وغيرها من مظاهر السلطة العامة.

الفرع الثاني: نشأة القانون الإداري

تعود نشأة القانون الإداري لتطورات جرت على امتداد الزمن وأوضاع سادت في المجتمع الفرنسي في ظل الحكم الملكي قبل قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، والتي كانت السبب في وجوده.

جاءت الثورة الفرنسية بأفكار قامت على أساس التفسير الجديد و الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات (الفصل المطلق والجامد) الذي لم يكن مطبقا آنذاك.¹

مرت نشأة القانون الإداري ب 5 مراحل على النحو التالي:

أولاً: مرحلة عدم مسؤولية الدولة

لم يكن للقانون الإداري وجود قبل قيام الثورة الفرنسية 1789 فقد كانت الحكومة الملكية السلطة المطلقة، وكانت قليلة التدخل في شؤون الأفراد لا تكاد تكتفي بحفظ الأمن في الدولة من جهتي الداخل والخارج.²

كانت سلطات الحاكم قبل الثورة الفرنسي مركزة في يد المالك، حيث ساد النظام الملكي المطلق ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء في هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى بالبرلمانات أنشأت لتكون ممثلة للملك في وظائفه، وكانت تتدخل في شؤون الإدارة وتعارض كل حركة احتجاجية.³

أجمعت مختلف الدراسات أن القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيه، فقبل الثورة الفرنسية 1789 تمتع الملوك بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقاً من فكرة أنهم امتداداً لإرادة الله وأنهم ظل الله فوق الأرض، فالعدالة مصدرها الملك ولا يتصور خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة وحتى القضائية منها.

ولا شك أن تصوراً من هذا القبيل من شأنه أن يخلع كل قيد يحيط بالإدارة في تصرفاتها، وهو ما يترتب عليه المساس بحقوق الأفراد خاصة بعد انشغال الطبقة البرجوازية ورجال الدين في جمع الثروة، مما زاد الوضع سوءاً وهو ما دفع الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر، فطالبوا الشعب أن يلتفت حولهم مآدى في النهاية إلى انفجار الثورة.⁴

¹ - بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري، نظرية التنظيم الإداري لطلبة السنة الأولى ل، م، د، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، ص 90.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 39.

³ - تياب نادية، المرجع السابق، ص 08.

⁴ - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص 89.

وكان للملك في المرحلة السابقة للثورة الفرنسية، يقوم بنفسه بتوزيع الاختصاص بين المحاكم المختلفة ويملك حق سحب أي منازعة من القضاء ليتكفل هو بالفصل فيها، ويعهد بها إلى غيره، كما يتمتع الملك بسلطة واسعة إزاء الحكام فحق له أمر وقفها أو ممارسة حق العفو.

وجدت البرلمانات الملكية وهي عبارة عن جهاز قضائي ملحق بالملك موكل إليها تسجيل الأوامر الملكية ووضع الختم الملكي.

لكن هذه البرلمانات الملكية تجاوزت حدود عملها إلى حد عرقلة الإصلاحات الإدارية، وهذا ما يترتب عليه مساس خطير بحقوق الأفراد وانتشار الظلم والغش الإداري، خصوصا مع تمايز المجتمع وعم تجانس تركيبته بين طبقة برجوازية ورجال الدين تجمع السلطة والمال وبين طبقة عامة واسعة تضم الفقراء من عامة الشعب الكادح.

وأمام هذا الوضع وعلى إثر انتشار أفكار الحرية والديمقراطية التي نادى بها رجال الفكر السياسي والتي إلتف حولها الشعب وامن بها من أجل تغيير الأوضاع والنهوض ضد الظلم والاستبداد والفساد الإداري، قامت الثورة الفرنسية سنة 1789.¹

ثانيا: مرحلة الإدارة القاضية

تأكيد لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 24 أوت 1790 الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء بما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي، وفي هذه المرحلة كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة للتظلم إليها وتقديم الشكوى أمامها فكانت الخصم والحكم في الوقت ذاته.²

لما قامت الثورة الفرنسية أكدت وحدة وتكامل السلطة الإدارية بالدولة وأقامت نظاما إداريا مستقلا فصدر قانون 16-24 عام 1790 الذي حرم على القضاء عرقلة أعمال الهيئات الإدارية والتدخل في شؤونها، بعد أن كانت المحاكم والبرلمانات القضائية، كما كانت

¹ - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 13.

² - تياب نادية، المرجع السابق، ص 09.

تتدخل في أمور الإدارة وتفق أفعالها وكان في ذلك احترام لمبدأ الفصل بين السلطات حسب تفسير الثورة الفرنسية له على خلاف التفسير الأنجلو ساكسوني الذي لم يرقى في قيام المحاكم ينظر كافة أنواع المنازعات إلا تطبيقاً لفكرة التخصص النوعي التي يقوم عليها المبدأ ذاته.¹

وفي هذه المرحلة أوكلت منازعات الإدارة المركزية إلى الوزير ومنازعات الإدارة المحلية إلى حكام الأقاليم، وكانت هذه طريقة فهم رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به "مونتسكيو"، وقد تم قبول هذا الوضع غير المنطقي الإدارة خصم وحكم في آن واحد كرد فعل قوي ضد التدخل المعرقل للإدارة العامة، والإصلاحات الإدارية من طرف البرلمانات القضائية في النظام القديم لقيام الثورة.²

وبالتالي،،لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتمز الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها، وهو ما تأكد عملاً في زمن البرلمانات لذا كان الانشغال الكبير الذي راود السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة إيجاد طريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية .

جاء في الفصل 13 من القانون 16-24 أن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن وظائف الإدارة، وعلى القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى.³

وهكذا انشغلت الإدارة الفرنسية بنظر المنازعات التي كانت تقوم بينها وبين الأفراد فمثلت دور الخصم والحكم فيما يسمى بنظام الإدارة القضائية أو الوزير القاضي، وعندها صدر دستور السنة الثامنة في عهد قنصل فرنسا الأول نابليون بونابارت في المادة الثانية والخمسين منه على إنشاء مجلس الدولة .

وبالتالي، تم الاعتراف لجهاز القضاء بمراقبة أعمال الإدارة وهذا تطبيقاً لمبدأ المشروعية وصونا للحقوق الأساسية والحريات العامة، ومنع الإدارة من كل عمل تعسفي.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 39 .

² - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، المرجع السابق، ص 55.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 89.

وتبقى هذه المرحلة من مراحل تطور القانون الإداري تميز عن غيرها، ففي المرحلة الأولى لم تكن الدولة ومن ثم الإدارة لا تسأل عن أعمال موظفيها.

أما في ظل المرحلة الجديدة (الإدارة القضائية) صار بالإمكان مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها.¹

المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المحجوز

عندما صدر دستور السنة الثامنة في عهد قنصل فرنسا الأول نابليون بونابارت في المادة الثانية والخمسين منه على إنشاء مجلس الدولة، غير أن هذه المجالس كانت استشارية تقتصر مهمتها على تقديم الفتاوى أو الصياغة القانونية، أو فحص المنازعات الإدارية وتقديم مشروع حكم فيها يخضع لتصديق القنصل بالنسبة لمجلس الدولة، وحكام الوحدات الإقليمية بالنسبة لمجلس الأقاليم وقد سمي هذا القضاء بالقضاء المحجوز لأنه كان معلقا على تصديق إداري.²

وما يمكن ملاحظته أن قرارات المجلس في هذه المرحلة لم تكن تكتسي الطابع القضائي بل لا تخرج عن كونها آراء ومشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة، وجب أن ترفع أمام القنصل العام نابليون باعتباره رئيس الدولة الذي كان له وحده حتى المصادقة عليها أو رفضها.

فولاية المجلس لم تكن كاملة وشاملة وأحكامه لم تكن نهائية أما المجالس الأقاليم فقد كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الذي يبدي أيضا بشأنها الرأي ليرفع فيما بعد للقنصل العام والذي إن شاء أضفى الطابع التنفيذي على رأي المجلس وإن شاء رفضه.

وإن كانت هذه المرحلة قد عرفت نواة القانون الإداري ممثلة في مجلس الدولة إلا أنه لا يمكن الحديث عن وجود هذا القانون في هذه المرحلة بالذات لسببين:

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 90.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 40.

- أن مجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل أن قضائه كان مقيدا أو معلقا على مصادقة رئيس الدولة، وبالتالي علق قضاؤه على مشيئة ورغبة السلطة ورغبة السلطة التنفيذية.
- إن مجلس الدولة لم يعتمد أحكاما خاصة حال فصله في المنازعات إنما طبقا للقانون الخاص.¹

المرحلة الرابعة: مرحلة القضاء المفوض

بتاريخ 24 أوت 1872 صدر قانون اعترف لمجلس الدولة بسلطة القضاء البات في منازعات الإدارة أي دون حاجة إلى الرجوع إلى سلطة أخرى للمصادقة على رأيه الذي أصبح قرار بمثابة الحكم القضائي يصدر باسم الشعب الفرنسي، كما هو الحال في القضاء العادي ومنذ ذلك الحين أصبح مجلس الدولة إلى يومنا هذا صانع مبادئ القانون الإداري في فرنسا ومنه إلى العالم.²

في 24 ماي 1873 منح القانون مجلس الدولة سلطة الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى تصديق رئيس الدولة، وبذلك أصبح للمجلس ولاية القضاء المفوض لأن أمر الفصل في المنازعات الإدارية بات مفوضا إليه .

وبذلك قام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة قضائية بالمعنى الصحيح بالإضافة إلى دوره في مجال الإفتاء وصياغة التشريعات، ونص نفس القانون على إنشاء محكمة تنازع الاختصاص للفصل في منازعات الاختصاص التي يمكن أن تثور بين جهتي القضاء العادي والإداري.³

وقد تحجج المجلس في تبرير هذه القواعد وتأسيس استقلالية القانون الإداري باعتباره القانون الذي يحكم المنازعات الإدارية، ولقد أحدث نجاحه هذا تخوف لدى البعض من أن المجلس اغتصب الوظيفة التشريعية في فرنسا كان تبريره عند إقراره للقواعد تحت عنوان

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 92.

² - قارة سماح، المرجع السابق، ص 07.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 40 .

القضاء الإنشائي أو الدور الإبداعي لمجلس الدولة، وذلك بمناسبة فصله في القضايا المعروضة عليه.¹

وقد قام مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته بمجهود كبير في سبيل إقامة قانون إداري مستقل يتفق وطبيعة العلاقات الإدارية التي يحكمها.

واعتبر المجلس منذ البداية نفسه غير ملزم بتطبيق قواعد القانون المدني التي وجدت لتحكم علاقات قانونية ذات أطراف متساوية، وفي الالتزام بتطبيقها على العلاقات الإدارية ما يهدد سير المرافق العامة ويعرض المصالح العامة للخطر.

وعمل مجلس الدولة في استتباطه لقواعد القانون الإداري على حسن الموازنة بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ومصالح الأفراد وحقوقهم، واستلهم المجلس في ذلك روح القانون العام ومبادئ العدالة.²

ودأب مجلس الدولة على نفسه أعمال السلطة التنفيذية إلى قسمين: أعمال السيادة وأعمال الإدارة العامة، فترك للإدارة حرية واسعة في دائرة الأعمال العامة وأقر عدم صلاحيته في مراقبة هذا النوع من الأعمال إما إلغاء أو تعديلا وقصر الرقابة فقط على ما يسمى بأعمال الإدارة العادية .

إلى جانب مجلس الدولة الفرنسي تم إنشاء محكمة التنازع لتتولى الفصل في المنازعات المثارة بشأن تنازع الاختصاص بين مجلس الدولة وأجهزة القضاء العادي.

المرحلة الخامسة: محكمة التنازع وقرار بلانكو الشهير

إن الحذر الذي راود كثيرا من رجال الفقه والإدارة في فرنسا لم يكن عن القضاء العادي فقط، بل التخوف كان مركزا أكثر على قواعد القانون الخاص، لذا فإن تخصيص قضاء مستقل للإدارة كان الهدف منه إحداث نواة لقانون متميز يحكم نشاطها. وكانت مهمته هذه في غاية من الصعوبة خاصة من ناحية تعليل عدم صلاحية قواعد القانون الخاص لأن

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 93.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 41.

تحكم بعض صور لنشاط الإدارة لعل النقلة النوعية، ولعل النقلة النوعية تجسدت في قرار بلانكو الشهير.¹

كان منطوق القرار ما يلي:

تعرضت بنت صغيرة تدعى اجينزيلانكو لحادث بسبب عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع، قام ولي البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لابنته أمام المحكمة العدلية أو القضاء العادي، على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي . إلا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع إداري وأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص لذلك طالب بايقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة التنازع في هذا الإشكال.

وحال عرض الأمر عليها أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فيفري 1873 بما يلي:

- حيث أن المسؤولية التي يمكن 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 تتميز حسب مقتضيات المرفق العام، وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد.
 - وحيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النوع، وهوما جعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرارا صائبا يستوجب إقراره .
- نستنتج أن الازدواج القضائي أدى إلى الازدواج القانوني أي وجود نوعين من القواعد القانوني، أحدهما قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص وثانيهما قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية وتستمد كأساس مصدرها من القضاء نفسه.

¹ - لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 27.

إن قواعد القانون الإداري لم تنشأ بتدخل المشرع ولم يصدرها في شكل منظومة مقننة كالقانون المدني أو التجاري أو الجنائي، وإنما نشأت هذه القواعد على مدى مراحل طويلة على يد القضاء الفرنسي خاصة.¹

الفرع الثالث: أسس القانون الإداري

يقصد بأساس القانون الإداري هو المعيار الذي يرجع إليه لتحديد نطاق القانون الإداري أو الجانب من نشاط الإدارة الذي يحكمه هذا القانون، وعلى هذا الأساس يتحدد أيضاً اختصاص القضاء الإداري الذي رغم كونه صاحب الاختصاص العام في المنازعة الإدارية لا يختص بنظر كافة المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وإنما يشاركه القضاء العادي في جانب منها.²

وقد اختلف الفقه حول الأساس الذي يعتمد عليه لمعرفة نطاق ولاية القانون الإداري والقضاء الإداري، وقد تعددت المعايير نذكر منها:

أولاً: معيار السلطة العامة

مؤدى معيار السلطة العامة أن الإدارة قد تلجأ في تصرفاتها إلى وسائل السلطة العامة وامتيازات القانون العام كممثلة للصالح العام، وقد تلجأ فيما تصدره من أعمال إلى وسائل القانون الخاص بما تقوم عليه من مساواة بين أطراف العلاقات وتتخلى بإرادتها بما تتمتع به من سلطات على الأفراد.

تقوم النظرية على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في تطبيق أهدافها، فإذا كانت سلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد، كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري.

وبالتالي، فمتى ظهرت الإدارة مظهر السلطة العامة خضعت تصرفاتها إلى قواعد القانون الإداري، وإن مارست مهامها متخلفة عن أساليب السلطة العامة أصبحت أعمالها عادية تخضع في هذه الحالة لقواعد القانون الخاص.³

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 97.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 70.

³ - تياب نادية، المرجع السابق، ص 21.

وانطلق القائلون بهذا المعيار من مسلمة أن للدولة إرادة تعلو إرادة الأفراد، ومن ثم فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة كأن تنزع ملكية فرد أو تغلق محلا أو طريقا أو تفرض تلقيا أو تنظم حركة مرور أو أن تقيد حرية، فهي إن قامت بهذا النوع من الأعمال وجب أن تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري كما تخضع في منازعاتها المترتبة عن هذه الأعمال أمام القاضي الإداري .

وقد اصطلح أصحاب مدرسة السلطة العامة على تسمية هذا النوع من الأعمال بأعمال الإدارة ذات الطابع السلطوي أو أعمال السلطة، ولا تخضع الإدارة لأحكام القانون الإداري فحسب بل تخضع أيضا للقانون الخاص وتمثل منازعاتها أمام القضاء العادي.¹

انتقد هذا المعيار على أنه لا يصلح كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري حين يكون عمل الإدارة لا إرادي يقوم على خطأ أو إهمال، لأن مثل هذا العمل لا تستخدم فيه وسائل السلطة فضلا عن أن هذا المعيار لا يتفق وأحكام مجلس الدولة الفرنسي، ويؤدي إلى نتائج تخالف الواقع، ويضيق من إطار القانون الإداري، بالإضافة إلى أن التفرقة بين أعمال السلطة وغيرها من تصرفات الإدارة ليست من الأمور السهلة.²

تم هجر هذا المعيار نظرا لصعوبة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة، لأن نشاط الإدارة يتضمن مزيجا من النوعين، وهذه الوضعية أدت إلى ظهور فكرة أخرى هي فكرة المرفق العام.³

ثانيا: فكرة المرفق العام

أخذ الفقه الفرنسي على أن قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1873 يمثل حجر الزاوية في بناء نظرية المرفق العام، إذ أنه القرار الذي لفت نظر الفقه بعد ذلك بسنوات من صدوره باعتباره أول الأحكام القضائية التي صدرت على أساس معيار المرفق العام باعتباره أساس القانون الإداري والمعيار المميز له والمحدد لنطاق تطبيقه.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 129.

² - ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص 23.

³ - سماح صارة، المرجع السابق، ص 16.

وقد اعتمد القضاء الفرنسي على فكرة المرافق العامة اعتمادا كبيرا في إقامة مبادئ القانون الإداري، وذلك بالبحث عن أفضل القواعد التي تضمن لهذه المرافق سيرا مستمرا وفعالا في خدمة المصلحة العامة، لذلك فإن حاجات المرافق العامة هي التي تفسر وتبرر نظريات قواعد القانون الإداري المختلفة، فضرورة دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد هي التي دفعت القضاء إلى إنشاء نظرية الظروف الطارئة في العقد الإداري، وتقرير قاعدة عدم جواز التنازل عن المال العام ومبدأ أولوية المرافق العامة، وترجيح المصالح المتصلة بها عند التعارض مع المصالح الخاصة هو الذي يبرر كافة امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الإدارة.¹

وعليه، فإن أحكام ونظريات القانون الإداري تدور حول فكرة المرفق العام وتكتسي صفتها العامة من ارتباطها بها، فالموظف يكسب هذه الصفة لأنه يعمل في خدمة مرفق عام والعقود الإدارية تحكمها قواعد خاصة مختلفة عن العقود والقواعد التي تطبق على العقود المدنية، لأنها متعلقة بنشاط المرفق العام والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموالا عامة تتمتع بحماية خاصة وأحكاما مستقلة عن الأموال الخاصة وغيرها.²

أزمة المرفق العام:

عندما صدر قرار بلانكو لم تكن الدولة تمارس مهامها تجارية وصناعية، وبالتالي كانت المرافق إدارية بطبيعتها ولم يكن إخضاع الإدارة للقانون الإداري تثير أي إشكال بسبب محدودية نشاط الدولة .

غير أنه وبعد إفرازات الحرب العالمية الأولى وجدت الدولة مجبرة على القيام بوظيفة الصناعة والتجارة وهذا يجعل تطور الحياة السياسي والاقتصادية والاجتماعية، فظهر إلى جانب المرافق الإدارية المرافق الاقتصادية، وإن كان الفقه الغالب قد سلم بإخضاع المرفق الإداري لأحكام متميز غير معهودة في مجال القانون الخاص، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 71.

² - سماح صارة، المرجع السابق، ص 16.

وذاات التميز امتد للمجال القضائي إذ دفع التنوع في مهام الدولة القضاء الفرنسي لينظر لبعض منازعات الإدارة نظرة خاصة ويخرجها من ولاية القضاء الإداري ويخضعها للقضاء العادي ولقواعد القانون الخاص.

ولعل أبرز ما يمكن الاستشهاد به في هذا المجال القرار الصادر عن محكمة التنازع في 22 جانفي 1921 والخاص بقضية (باكديلوكا)، وقد تعلق هذا النزاع بناقلة بحرية في ساحل العاج تعرضت لحادث تسبب في غرق مسافر وإلحاق الضرر بمجموعة عربات ولما رفع الأمر إلى المحاكم العدلية تمسك ممثل الإدارة بعدم الاختصاص فعرض الأمر على محكمة التنازع فأقرت الصيغة المدنية للنزاع واختصاص القاضي العادي بالنظر إليه.

وأست قرارها هذا أن الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل طبقا لذات الشروط التي تعمل بمقتضاها الأفراد وانتهت من ذلك إلى أن غياب نص صريح يعهد الاختصاص للقاضي الإداري، فإن النزاع يكون من اختصاص القاضي العادي.

ثالثا: المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري

تقوم هذه الفكرة على أساس القانون الإداري ومعيار اختصاص القضاء الإداري، إنما يقوم على تحقيق المنفعة العامة والمصلحة فالنشاط الإداري يستهدف تحقيق النفع العام وهو ما يميزه عن النشاط الخاص.

ظل مناصرو مدرسة المرفق العام يدافعون عن وجهة نظرهم وذهبوا من زاوية أخرى ويبرزون أهميته فقالوا أن المرافق العامة وإن تنوعت نشاطها بين مرافق إدارية وأخرى اقتصادية، إلا أن الهدف يظل واحد في كلا النوعين وهو تحقيق المصلحة العامة .

غير أن الفقه يكاد يجتمع أن المرافق الاقتصادية وإن كانت ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة، غير أنه ومع ذلك لا ينبغي إخضاعها لقواعد القانون الإداري فطبيعة نشاط المؤسسات الاقتصادية تفرض عليها أن تنزل مرتبة الأفراد وتتعامل معهم في إطار قواعد القانون الخاص (المدني والتجاري)، ومن ثم ليس هناك أدنى ضرورة لإخضاع نشاطها هذا لأحكام وقواعد استثنائية .

رابعاً: معيار السلطة العامة الحديث

يقوم معيار السلطة العامة على الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق أهدافها، ويقصد بهذا المعيار أن تصرفات الإدارة العامة القائمة على أساس سلطتها العامة وامتيازاتها التي تتصف بالصفة الإدارية، وتعتبر المنازعات المتعلقة بها منازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري ويختص بالفصل فيها القضاء الإداري.

غير أن ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وحقوق استثنائية تجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد المعاملين معها لا تعني السلطة المطلقة وإنما هي سلطة تتضمن أيضاً القيود والضوابط المتنوعة التي تفرض على تصرفات الإدارة ونشاطاتها بواسطة القوانين والأنظمة والمبادئ الإدارية، كما هو الحال بالنسبة لامتيازات الإدارة في مجال الضبط الإداري وفي مجال إبرام العقود الإدارية.¹

انتقدت هذه النظرية على أساس أنها فتحت السبيل واسعاً أمام الإدارة وتركت لها قدر كبيراً من الحرية، فهي إن شاءت اتبعت القانون العام أو القانون الخاص وتضبط بمعيار دقيق فاصل بموجبه تستطيع استعمال وسائل القانون العام والخاص.²

خامساً: المعيار المختلط

أما الانتقاد الموجه للمعايير السابقة ذهب الفقه الإداري إلى أخذ بالمعيار المزدوج الذي يقوم على فكريتي المرفق العام والسلطة، حيث يتحدد نطاق القانون الإداري ويطبق قواعده كلما كان النزاع متعلقاً بنشاط قام به مرفق عام وتستهدف نشاط مرفقي وتستخدم فيه أساليب ووسائل القانون العام .

المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري

ذكرنا سابقاً أنه من الخصائص المميزة للقانون الإداري أنه قانون قضائي، إلا أن ذلك لا يعني أن القضاء هو المصدر الوحيد لوجوده وإنما القضاء له دور مهم في شأنه.

¹ - سعيد بوعلي، شريفي نسرين، عمارة مريم، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2021، ص 23.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 140.

لذلك تتعدد مصادر القانون الإداري حيث أن للتشريع والعرف والمبادئ العامة للقانون دور في تباين أحكام ومبادئ القانون الإداري نذكرها على النحو التالي:

تقسم مصادر القانون الإداري إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

المطلب الأول: المصادر المكتوبة للقانون الإداري

تتمثل المصادر المكتوبة للقانون الإداري في كل من التشريع الأساس والتشريع العادي والتشريع التنظيمي.

الفرع الأول: التشريع الأساس

يعتبر الدستور أو ما يسمى بالتشريع الأساسي النص الذي يحكم المؤسسات السياسية، فهو يحتوي على القواعد المتعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كل منها وبين حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم ولا يعني الإدارة العمومية، إلا أن بعض مبادئ القانون الإداري تجد مصدرها في نصوص الدستور.

يتضمن الدستور الأحكام والمبادئ القانونية الدستورية الخاصة بأداة إنشاء الأجهزة والمؤسسات الإدارية، إذ ينص على أن لرئيس الجمهورية أن يصدر لوائح إدارية تنظيمية عامة تنشئ مرافق عامة ومؤسسات عامة إدارية واقتصادية واجتماعية تضطلع بتحقيق الأهداف السياسية العامة السائدة في الدولة.¹

يعتمد الدستور كمصدر للقانون الإداري عندما يضع الأسس العامة لبناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمية مثال:

حددت المادة 17 منه الجماعات الإقليمية وتحدثت المادة منه 18 عن اللامركزية والمجالس المنتخبة.

حددت المواد 19-20-22 الأملاك الوطنية.

تنص المادة 22 منه على مبدأ نزع الملكية للمنفعة العامة.

¹ - ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص 40

تكلفت المادة 23-24-25 بتحديد ضمانات المواطن تجاه الإدارة كضم انعدم التعسف الإدارة وعدم تحيزها.

ذكرت المادة 91 صلاحية التعبير وإنهاء المهام.

الفرع الثاني: المعاهدات الدولية

المعاهدات هي اتفاق يتم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولة تهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة.

إن المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي تعتبر ملزمة للإدارة.

إن دستور 2020 يعتبر للمعاهدات سلطة أعلى من سلطة القانون حيث نصت المادة 154 منه على مايلي: المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون.

الفرع الثالث: التشريع العادي

القانون هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية بوضعها في حدود اختصاصها الذي حدده الدستور، والقانون هو مصدر هام يستخدم كأساس للمراقبة يقوم بها القاضي الإداري على مشروعية القرار الإداري، حيث يلعب التشريع العادي دورا هاما في تنظيم الإدارة.¹

صدرت العديد من التشريعات التي تحكم مجالات كثيرة للقانون الإداري نذكر منها:

- الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.
- القانون 11-91 المحدد لقواعد نزع الملكية للمنفعة العامة.
- القانون 30-90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
- القانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية.
- القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

الفرع الرابع: التشريعات التنظيمية

تعرف الأنظمة بأنها القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنظيمية وهي تقوم بوظيفتها الإدارية يطلق عليها في بعض التشريعات بالأنظمة وفي بعضها الآخر باللوائح أو

¹ - ناصر لباد ، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص 41.

القرارات الإدارية التنظيمية، أما في القانون الجزائري يطلق عليها التشريع الفرعي أو التنظيم¹.

تساهم المراسيم الرئاسية، والتنفيذية، والمناشير، والقرارات الوزارية الفردية والمشاركة، والقرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومدراء المؤسسات ذات الطابع الإداري في تنظيم جوانب كثيرة من نشاط الإدارة، واليها يلجأ القاضي الإداري لحسم النزاع المعروض عليه مع مراعاة تدرجها وموضوعها وعلاقتها بالنزاع².

تعد اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية لممارسة نشاطها الإداري، حيث تستطيع بإرادتها المنفردة والملزمة من خلال اتخاذ التنظيم تحقيق أهدافها.

تقوم القرارات الإدارية بدور هام في تنظيم النشاط الإداري حيث تعتبر مصدرا من مصادر المشروعية، فالإدارة العامة ليست ملزمة فقط بالقوانين الصادرة من السلطة التشريعية، بل هي ملزمة كذلك بالقرارات الإدارية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول، والوزراء، والوالي، ورئيس البلدية، ومدير المؤسسة العمومية الإدارية تنظم نشاطا لإدارتها وتلزمها.

المطلب الثاني: المصادر غير الرسمية

تشمل المصادر غير الرسمية للقانون الإداري العرف، القضاء، الفقه، المبادئ العامة للقانون.

الفرع الأول: العرف

العرف هو ما يجري عليه العمل به من جانب الإدارة في مباشرة نشاطها الإداري على نحو معين وبشكل مطرد حيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع.

¹ - تيا ب نادية، المرجع السابق، ص 14.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 107.

إذا العرف وإن كان قاعدة ملزمة للإدارة إلا إذا كان عملها غير مشروع، إلا أنها غير ملزمة دائما فقد تضطر للتصل منها وتضع قاعدة جديدة أكثر ملائمة ومصلحة العمل.

يقصد بالعرف ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة صلاحيتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع، ذلك أن إلتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة قانونية عرفية، وهو ما أكده القضاء الإداري في كثير من المنازعات.¹

العرف هو السير على نمط معين مدة تكفي لكي تضيف على القاعدة عنصر الإلزام وهو يتولد في القانون الإداري من أن تلتزم الإدارة في إشرافها على مرفق ما قاعدة معينة وتسير عليها، فتصبح تلك القاعدة ملزمة لها بحيث لا تستطيع العدول عنها، كل هذا يشترط ألا تكون تلك القاعدة مخالفة للقوانين واللوائح المعمول بها وإلا أهدرت كل قيمة تلك القواعد إذ يكفي أن تخالفها الإدارة عدة مرات لتتخلل منها.²

إن العرف الإداري هو إطراد السلطة الإدارية في العمل بقاعدة معينة لمدة زمنية معينة معقولة ومطولة، مع الاعتقاد بالإلزامية هذه القاعدة ووجوب احترامها من طرف كل من السلطة الإدارية والأفراد.

يتكون العرف من عنصرين المادي والمعنوي، أما العنصر المادي فهو الاعتقاد على الأخذ بالقاعدة المتبعة وتكرار تطبيقها تطبيقا منتظما لا انقطاع فيه ما توافرت شروطه: عاما من جانب كافة أغلبية ذوي الشأن، وقديما مضى على مولده الزمن الكافي لاستقراره.

أما العنصر المعنوي فيتمثل في شعور أطراف العلاقة التي تنظمها القاعدة العرفية بالإلزام هذه القاعدة ووجوب سريانها.³

¹ - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري - دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 24.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996، ص 14.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 60.

أولاً: العنصر المادي

هو إطاراد السلطة الإدارية المختصة على إتباع سلوك معين أو إجراء معين بخصوص أعمال وتصرفات معينة بصورة تكرارية منتظمة ولمدة زمنية طويلة ومعقولة ونشوء عن ذلك عادة إدارية ثابتة وواضحة وعامة مشروعة .

ويشترط في العادة الإدارية التي تكون وتشكل العنصر المادي للعرف عدة شروط أهمها :عمومية العادة الإدارية، وقدم العادة الإدارية، وثباتها، ومشروعية العادة الإدارية وعدالتها، ومفعوليتها، وموافقة وانسجام العادة الإدارية مع روح ومضمون النظام الاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة والمجتمع الذي تعمل فيه السلطة الإدارية صاحبة العادة.¹

ثانياً: العنصر المعنوي

ويقصد به أن يجرى الاعتقاد لدى الإدارة وهي تتبع سلوكا معيناً أنها ملزمة بإتباع هو أن الابتعاد عنه يعرضها للمسؤولية ويجعل عملها معيباً من حيث المشروعية، ومن المفيد التذكير أن هذا العرف يشترط لتطبيقه سواء من جانب الإدارة أو القاضي ألا يكون مخالفاً لنص التشريع وهوما اعتبره البعض ركناً ثالثاً يجب توافره في العرف.²

التزام الإدارة باحترام العرف الذي درجت عليه لا يجرمها من إمكانية تعديله وتغييره بما يتفق مع الظروف المتجددة وذلك لا ينقص من قيمة القاعدة العرفية، إذ أن القاعدة القانونية تطبيقها يقبل التطبيق والتغيير لتساير تغير الظروف وتحقق الهدف منها، وتعديل القاعدة القانونية يتم عادة بإتباع نفس الأسلوب الذي نشأت به.³

للتعرف عن العرف الإداري لابد من الاستناد إلى أحكام القضاء المختص، مادام أن هذا القضاء هو المرجع والدليل الرسمي للكشف والإعلان عن مدى وجود أو عدم وجود العرف الإداري أو التقرير عن مدى شرعية أو عدم شرعية العرف الإداري.

يشترط لاعتبار العرف أن يتوافر شرطان:

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 98.

² - عمار بوضياف، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 114.

³ - ماجد راغب الجلو، المرجع السابق، ص 60.

- أن يكون العرف عاما وأن تطبيقه يكون بصفة دائمة وبصور ومنظمة، فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم.

- ألا يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم وقد نص الشارع على العرف كمصدر رسمي للقانون، غير أنه من حيث تدرج القواعد القانونية يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع، ومن ثم لا يجوز للعرف أن يخالف نصا قائما ويندرج تحت ذلك أن العرف الناشئ عن خطأ في فهم القانون لا يمكن التعويل عليه.¹

كما يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع مقتضيات الإدارة العامة ويعتمد على إقرارها والنص عليها صراحة، ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا إنما يرج أصلها إلى أعراف إدارية كانت سارية من قبل.²

الفرع الثاني: القضاء

يعد القضاء مصدرا من مصادر القانون الإداري خاصة بالدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية كفرنسا ومصر والجزائر، وهذا نتيجة للدور الهام والتميز الذي يقوم به القاضي الإداري في مجال القانون الإداري، فهو الذي يفسر النصوص القانونية الغامضة، ويوفق بين النصوص المتعارضة، وهو بهذا الدور المتميز يقوم باستنباط القاعدة التي تتناسب مع طبيعة المنازعة الإدارية عند عدم وجود نص تشريعي يساعد في حلها.³

يقصد بالقضاء أحد المعنيين:

الجهاز أي مجموع المحاكم القائمة في دولة معينة، وقد يقصد به مجموع الأحكام والمبادئ التي تقررها السلطة القضائية.

¹ - ماجد راغب الجلو، المرجع السابق، ص 61.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 21.

³ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 15.

أما المعنى الثاني يقصد به الأحكام التي تصدر عن القضاء الإداري باعتبارها أحكام متميزة غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.¹

يقصد بالقضاء مجموعة القواعد القانونية غير المقننة التي يستنبطها القاضي من ضمير الجماعة وروح التشريع ومبادئ العدالة عندما لا توجد القواعد التشريعية والعرفية التي تحكم المنازعات المعروضة عليه.

فالقاضي ملزم بالفصل في الخصومات المطروحة أمامه، فإذا لم يجد النص أو العرف الذي يطبقه كان عليه أن يستخلص القواعد التي استقرت في ضمير الجماعة وفكر المشرع، فإذا لم يجد وجب عليه أن يستوحي قواعد القانون الطبيعي ومبادئ العدالة وإلا كان منكرا للعدالة.²

لقد اختلف الفقه الإداري حول أهمية القضاء الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري، بحيث ذهب الاتجاه الغالب إلى التأكيد على أن القضاء الإداري هو المصدر الأساسي لغالبية مبادئ القانون الإداري والتي أصبحت مصدرا رسميا وهما للقانون الإداري . بينما ذهب اتجاه آخر من الفقه الإداري إلى إنكار دور القضاء الإداري في وضع قواعد القانون الإداري، اعتبر هذا الاتجاه أن دور القضاء الإداري مقتصر على مجرد استنباط القواعد والمبادئ فقط، وترتبا على ذلك كان أنصار هذا الاتجاه يؤكدون على أن القواعد والمبادئ التي يبتدعها القضاء الإداري لا تشكل مصدرا رسميا للقانون الإداري إلا في خصوصية النزاع المطروح عليه.³

ويطلق على هذه القواعد القضائية المبادئ العامة للقانون وإن كان هذا التعبير يستخدم كذلك بالنسبة للقواعد التشريعية الأساسية، ويبدو أن القاضي يطلق على القواعد التي ينشئها إصلاح المبادئ العامة للقانون ليخفي دوره الإنشائي، ويظهر بمظهر يكشف عن مبادئ قانونية عامة موجودة من قبل المجتمع.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 117-118.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 72.

³ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص ص 15-16.

ولا شك في صلة هذه المبادئ بالمجتمع وارتباطها بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، ويعمل القضاء دوماً على تطوير أحكامها بما يتفق وتطور هذه الظروف.¹

إن حق القاضي في إنشاء المبادئ العامة للقانون يزول في حالة وجد نص صريح صادر عن المشرع، إن قوة الإلزام المقررة في أحكام القضاء تختلف عن قوة الإلزام للتشريع، فالنصوص التشريعية ملزمة للقضاء والسلطات الإدارية والأفراد أما أحكام القضاء فهي ملزمة لطرفي النزاع ولا تعتبر ملزمة للمحاكم بوجه عام.²

إن القاضي يلعب دوراً إنشائياً لقواعد القانون الإداري إلا أن ذلك لا يعني وفي كل الحالات وبصفة مطلقة أنه يبتدع القاعدة القانونية وينشئها من العدم، فالقاضي الإداري هو يفصل في النزاع المعروض عليه ملزم في حالة عدم وجود نص في التشريع وعدم وجود عرف جار العمل به وهو ما اصطلح على تسميته المبادئ العامة للقانون.³

الفرع الثالث: المبادئ العامة للقانون

تعرف المبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعليها هذا الأخير في أحكامه فيكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدراً من مصادر المشروعية، وهي تعني في مجال القانون الإداري المبادئ العامة غير المكتوبة والتي استخلصها القضاء الإداري وأبرزها في أحكامه ومنحها القوة الملزمة.

ويرجع مصدر هذه المبادئ إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث ظهرت لأول مرة في قرار له صدر بتاريخ 26 أكتوبر 1948 والمتعلق باحترام حقوق الدفاع.

وتشمل هذه المبادئ والتي وضعتها إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير كل من مبدأ المساواة بين المواطنين، مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ العدل والإنصاف، مبدأ كفالة حقوق الإنسان، مبدأ حق التقاضي، مبدأ المحافظة على الحريات العامة.⁴

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 63.

² - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 25.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 119.

⁴ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 14.

تدور جل تعريفات المبادئ العامة للقانون كمصدر للقانون بصفة عامة ومصدر لمبدأ الشرعية والقانون الإداري بصفة خاصة حول هذا معنى، كون المبادئ العامة للقانون هي مجموعة قواعد قانونية ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني يتم استنباطها بواسطة أحكام القضاء، ومن هذه التعريفات التعريف الذي يقرر أن المبادئ العامة للقانون هي قواعد غير مكتوبة توحى بها ظروف الأمة السياسية وموروث عاداتها وتجاربها، والمنبثقة من واقع حياتها الاجتماعية والفكرية والتاريخية ومن درجة تطورها الحضاري¹.

يكاد فقه القانون الإداري أن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها الملزمة من الدور الإنشائي للقاضي الإداري، وهـد بحكم الاختلاف الكبير في الدور بين القاضي العادي والقاضي الإداري.

فالقاضي العادي عادة ما تكون إرادته مقيدة بالنص فهو ملزم بتطبيقه على الخصومات المعروضة عليه، بينما القاضي الإداري وضعه يختلف تماما فهو من جهة يواجه محدودية دور التشريع ودور العرف، وهوما يفرض عليه وضع القاعدة أولا ثم تطبيقها ثانيا. لذلك رأي غالبية الفقه أن القاضي الإداري على وصفه هذا يكون مفوض من قبل المشرع لأن يبين قاعدة خاصة تحكم المنازعة التي بين يديه إذا انعدم بشأنها نص أو عرف².

إن المبادئ العامة للقانون تحتل مرتبة أدنى من التشريع، وأساس هذه الحقيقة هو أنه مادامت المبادئ العامة للقانون تجد مصدر قوتها وقيمتها في القضاء، وأن هذا القضاء الذي ينشئ ويخلق المبادئ العامة للقانون وجب عليه عدم الخروج ومخالفة قواعد القانون العادي فيما يكشفه من مبادئ عامة للقانون، لأنه ملزم بتطبيق قواعد القانون العادي واحترامها. يترتب عن ذلك آثارا قانونية منطقية هي أن المبادئ العامة للقانون لا تلزم السلطة التشريعية ولا تستطيع مخالفة قواعد التشريع العادي، وأن قواعد القانون العادي تملك إلغاء المبادئ العامة للقانون وتعديلها عن تقرير وإنشاء قواعد قانونية مخالفة لها³.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 121.

³ - نفس المرجع، ص 106.

الفرع الرابع: الفقه القانوني

يقصد به استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة فقهاء القانون وهم علماء القانون فيتمثل الفقه في آراء الفقهاء بالمفهوم الواسع.

أما من الناحية القانونية آراء الفقهاء ليست لها أية قوة إلزامية لذلك يعتبر الفقه مصدرا تفسيريا.

تزداد أهمية الفقه في مجال القانون الإداري نظرا لحدثته بالنسبة لفروع القانون الأخرى وعدم تقنيته حتى الآن في مجموعة متكاملة، وعجز تشريعاته عن تغطية كافة مواضعه.

وقد لعب الفقه في فرنسا ومصر دورا كبيرا في مساعدة القاضي الإداري على استنباط القواعد المناسبة لحكم المنازعات الإدارية في المجالات الشاغرة من النصوص وبناء مبادئ ونظريات القانون الإداري المتعددة.

يعتبر القانون الإداري فرعا من فروع القانون العام ويمثل الإطار القانوني المنظم لنشاط الإدارة العامة، والمحدد للقواعد التي تحكم تنظيمها واختصاصاتها ووسائل تدخلها بما يضمن تحقيق المصلحة العامة مع احترام حقوق وحريات الأفراد.

وقد تبين أن خصوصية القانون الإداري ترتبط أساسا بخصوصية النشاط الإداري وما تتمتع به الإدارة من امتيازات تستهدف تمكينها من أداء وظائفها، وتحقيق أهدافها مع إخضاعها في المقابل لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية.

إن دراسة مصادر القانون الإداري ومبادئه الأساسية يبرز الدور المحوري للقضاء الإداري في تفسير القواعد القانونية وتطويرها، والتوفيق بين مقتضيات المصلحة العامة و ضمانات الأفراد.

كما أن الإلمام بالقانون الإداري لا يقتصر على معرفة النصوص القانونية فحسب وإنما يقتضي فهم طبيعة الإدارة العامة وآليات عملها، والعلاقة التي تربطها بالأفراد حيث تكون السلطة الإدارية وسيلة لخدمة المجتمع وتحقيق الصالح العام.

وقد سمحت دراسة مختلف المحاور المقررة خلال هذا السداسي بالتعرف على نشأة القانون الإداري، وتطوره وخصوصيته والوقوف على مفهومه وخصائصه ومصادره، إلى جانب تحديد الأسس التي يقوم عليها وتمييزه عن غيره من فروع القانون.

كما توصلنا إلى أن القانون الإداري يتميز بطبيعته متطورة ومرنة تتأثر بتحولات وظائف الدولة وتطور حاجات المجتمع وتنوع صور النشاط الإداري، كما تكتسي دراسة التنظيم الإداري أهمية خاصة في فهم كيفية توزيع الوظيفة الإدارية داخل الدولة سواء من خلال المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، وما يرتبط بذلك من مفاهيم الوصاية الإدارية والاستقلال الإداري وتوزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات والأشخاص المعنوية العامة.

وتعد الولاية والبلدية من أهم من أهم أشكال التنظيم الإداري اللامركزي، إذ تشكلان الإطار المؤسسي لممارسة الإدارة المحلية وتسيير الشؤون ذات الطابع المحلي بما يسمح بتقريب الإدارة من الموظف وتحقيق قدر أكبر من الاستجابة للاحتياجات المحلية .

وبذلك، يشكل ما تم تداوله خلال هذا السداسي أساسا معرفيا ومنهجيا للانتقال إلى دراسة موضوعات القانون الإداري بصورة أكثر تعمقا خلال السداسي الثاني ولاسيما ما يتعلق بالنشاط الإداري والذي يأخذ شكلي المرفق العام والضبط الإداري.

الفصل الثاني: الشخصية المعنوية.

إن تلبية حاجات الأفراد في المجتمع من طرف الإنسان وحده وعجزه عن ذلك كان السبب المباشر الذي فرض ضرورة منح الأهلية القانونية لأشخاص أكثر قدرة على تحقيق وتوفير الخدمات العامة للفرد بصفة مستمرة، لذلك بات من الضرورة الاعتراف بالشخصية القانونية لأشخاص أخرى إلى جانب الإنسان (الشخص الطبيعي)، وتتضمن اجتماع مجموعة من الأشخاص والأموال بهدف تحقيق هدف معيّن ينتج عن هذا الاجتماع كيان قانوني مستقل عن الأفراد المكوّنين له يسمى "الشخصية المعنوية".

ولما كان موضوع الأشخاص المعنوية يخص أشخاص القانون العام والخاص، فإن موضوع الدراسة يقتصر على الأشخاص المعنوية العامة، وذلك تكملة لما تم التطرّق إليه في مفهوم الشخص المعنوي في مادة المدخل إلى العلوم القانونية.

يتم التفصيل في الإطار المفاهيمي للشخصية المعنوية من خلال التعرض إلى تعريفها وموقف الفقه والتشريع منها، ثم أنواعها، ثم ننتقل إلى آثار الشخصية المعنوية وانقضاءها.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للشخصية المعنوية.

يتم التطرّق إلى أهمية الشخصية المعنوية ودورها في تنظيم النظام الإداري في الدولة، ثم تكييفها إذا ما كانت افتراضاً أو حقيقة طبقاً للنظريات الفقهية (المطلب الأول)، ثم نتطرّق إلى تعريفها وتحديد أنواعها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أهمية فكرة الشخصية المعنوية.

تكمّن أهمية الشخصية المعنوية في تحديد دورها في تنظيم النظام الإداري سواء من الناحية الفنية أو من الناحية القانونية.

الفرع الأول: الأهمية الفنية للشخصية المعنوية.

تعتبر الشخصية المعنوية الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من ممارسة مهامها ونشاطاتها، حيث تعتبر الوسيلة الأنجع في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكوّنة

للنظام الإداري من جهة، وتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً ومحلياً وتحديد العلاقات بينها من جهة أخرى¹.

على هذا الأساس تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية بالغة في القانون الإداري وبالتحديد على مستوى التنظيم الإداري، على اعتبار أن الإدارة العامة بالدولة هي عبارة عن مجموعة أشخاص معنوية سواء إقليمية كالولاية والبلدية أو مرفقية كالمؤسسات العمومية، وفي حالة وجود أجهزة وهيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (كالدائرة) التي تعتبر كمصلحة من مصالح الولاية فهي تكون دائماً مرتبطة بإحدى الأشخاص المعنوية (كالولاية بالنسبة للدائرة)².

كما أن لفكرة الشخصية المعنوية دوراً قانونياً هاماً في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية إذ بواسطتها أمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بواسطة الأشخاص الطبيعيين (عمال الدولة) باسم الأشخاص الإداريين (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والشركات الوطنية.... الخ) ولحسابها، وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين.

فهكذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تحسين طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعية في خدمة الدولة، حيث أصبحوا فكرها المنظم وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم³.

الفرع الثاني: الأهمية القانونية للشخصية المعنوية.

كما تبرز أهمية الشخصية المعنوية من الناحية القانونية، حيث تعمل على ضمان ديمومة الدولة لأنه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها وتشبع رغبات أفرادها تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية أحياناً ومرفقية أحياناً أخرى تساعدها على تنفيذ هذه المهمة، بالإضافة إلى

¹ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 26.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 33-34.

³ - عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 182.

ذلك فإن فكرة الشخصية المعنوية تعتبر بمثابة السند القانوني للدولة في توزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة¹.

المطلب الثاني: تكييف فكرة الشخصية المعنوية.

اختلف موقف الفقه حول تحديد طبيعة فكرة الشخصية المعنوية، من حيث اعتبارها مجرد افتراض أو مجاز قانوني أو اعتبارها حقيقة واقعية.

نتطرق إلى بيان محتوى هذه النظريات الفقهية وكذا موقف المشرع الجزائري منها.

الفرع الأول: النظريات المؤيدة لوجود الشخصية المعنوية.

أولاً: نظرية المجاز أو الافتراض القانوني لها.

يرى أصحاب هذه النظرية ومنهم سافيني ودوجي يرون أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجازاً وافتراضاً قانونياً مخالفاً للواقع الحقيقي، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات والهيئات (مجموعة الأشخاص ومجموعة الأموال) من تحقيق أهدافها وأغراضها وذلك عن طريق افتراض لها (الشخصية المعنوية)، حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق والتكفل بالواجبات والالتزامات وتعتبرها مجازاً أو افتراضاً لشخص من أشخاص القانون في الدولة².

ولعلّ السبب الرئيسي الذي اعتمد عليه أنصار هذه النظرية إلى تبني فكرة الشخصية المعنوية المفترضة يعود إلى فكرة الحق من أساسه، فهم يرون أنّ صاحب الحق يسعى أن يكون صاحب إرادة حقيقية وهذه الأخيرة لا يمكن أن تكون إلا لدى الأشخاص الطبيعية، ولكن لما كانت مسألة تلبية حاجات المجتمع تتطلب تضافر جهود الأفراد والهيئات، وجب الاعتراف لهذه الهيئات على غرار الأفراد بالشخصية القانونية ولو على سبيل الافتراض لتتمكن من أداء وظيفتها.

وما يؤخذ على هذه النظرية: ³

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 136.

² - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 184.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 137.

أنّها تعجز عن كيفية وجود الشخصية القانونية للدولة، فإذا كانت فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد مجاز وافترض قانوني وضعه المشرّع، وهي بالتالي مجرد نسخة مرهونة بإرادة مشرّع الدولة هو الذي أعطى وأكسب الدولة فكرة الشخصية المعنوية.

وقرر أنصار هذا المذهب أمام هذا النقد بأن الدولة هي الشخص المعنوي الاعتباري الوحيد الأصيل والحقيقي، حيث توجد شخصيتها القانونية بمجرد توفر أركان وجودها أما بقية الأشخاص المعنوية الأخرى فهي مجرد افتراض ومجاز قانوني.

لم تتمكن هذه النظرية من تغيير الشخصية المعنوية للدولة ذاتها كونها شخص معنوي، وما يعاب على هذه النظرية كذلك هو أنه إذا كانت الدولة مجرد شخصية افتراضية وفق أنصار هذه النظرية فإن الحياة القانونية تكون كلها افتراض.

وإنّ فكرة الافتراض لا تولد شخصا ولا تنشئ حقاً، كونها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته، بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد ولكن دون إرادة كالصغير والمجنون، وبالتالي ليس له أن يرتب حقوق كونه معدوم الإرادة¹.

ثانياً: نظرية الشخصية الحقيقية.

يقرر أصحاب هذه النظرية (هوريو-سالي) أن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة قانونية واقعية مثل الشخصية القانونية الطبيعية المقررة للإنسان الفرد، فالشخصية المعنوية حقيقية وواقعية مثل الشخص الطبيعي.

يرى جانب من الفقهاء وفق هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعية وقائمة فعلاً، وليست مجرد افتراض وتصور وهمي على أساس أنّ الشخص المعنوي مثل الشخص الطبيعي (الإنسان) له إرادة ذاتية مستقلة وقائمة بذاتها، ومتى تكونت هذه الإرادة الذاتية للشخص المعنوي فإنه يكون موجوداً كحقيقة قانونية واقعية يفرض وجوده على الدولة، وما على المشرّع إلا الرضوخ والاعتراف به مثل اعترافه بالشخص الطبيعي.

¹ - سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 36.

أما الجانب الآخر ذهب إلى القول بأن الحق ليس سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها القانون، فليس الإرادة هي أساس وجوهر الحق بل المصلحة هي أساس وجوهر الحق، فالحق هو مصلحة معتبرة يقرها القانون ويحميها وكل صاحب مصلحة معتبرة هو صاحب حق¹.
أهم نقد وُجّه لأصحاب هذه النظرية أنهم إذا كانوا قد نجحوا في تفسير وتأصيل الشخصية القانونية لجماعات الأفراد، فإنهم عجزوا على تفسير بعض التجمعات كتجمعات الأموال².

كما انتقدت هذه النظرية على أساس أن فكرة الشخصية المعنوية ليست منحة من الدولة وليست متوقفة في وجودها على تدخل المشرّع ليجيزها وينشئها بل هي حقيقة قانونية واقعية تفرض نفسها على المشرّع، فمتى اجتمعت مجموعة من الناس أو من الأموال لتحقيق غرض مشترك نشأت وتحققت فكرة الشخصية المعنوية، وما على المشرّع إلا الاعتراف بها كحقيقة وكواقع³.

الفرع الثاني: النظريات المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية.

يرى أصحاب هذه الاتجاه أنهم دوجي بأن فكرة الشخصية المعنوية لا فائدة منها وليس لها أي أساس وقيمة في عالم القانون، وأنه يمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات قانونية أخرى تكون البديل لها مثل فكرة الملكية المشتركة وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية⁴.

تكمن أهمية فكرة الشخصية المعنوية كانت أحد حجج مذهب إنكار فكرة الشخصية المعنوية⁵.

يعاب على هذه النظرية أن الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تسند إلا لشخص يعترف به القانون.

¹ - عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 186.

² - سعيد بوعلوي وغيره، المرجع السابق، ص 36.

³ - عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 187.

⁴ - سعيد بوعلوي وغيره، المرجع السابق، ص 37.

⁵ - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 87.

كما يؤخذ عليها أيضا أن تطبيقها ينجر عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء، خاصة وأن فكرة الملكية المشتركة عرفت قديما قبل أن تظهر للوجود فكرة الشخصية المعنوية¹.

أما موقف المشرع الجزائري فإنه يتبنى فكرة الشخصية المعنوية واعتمادها كأداة فنية وقانونية لتنظيم النظام الإداري وتوزيع الاختصاصات والسلطات الوظيفية الإدارية في الدولة، وظهر موقفه هذا من خلال المادة 49 من القانون المدني على أن: الأشخاص الاعتباريين هم: الدولة - الولاية - البلدية - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - الشركات - الجمعيات والمؤسسات، الوقف - كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

تبنى المشرع الجزائري فكرة الشخصية المعنوية لاحتياجه حوله مجموعة من الأشخاص الاعتبارية العامة لتوفير الخدمة (المنفعة العامة للأفراد تكريسا لفكرة اللامركزية الإدارية).

المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية .

يعرف الشخص المعنوي في القانون على أنه كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث يتكون من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر المكونة لها أي أنها تكون لها أهلية قانونية لضمان الحقوق وتحمل الالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن مصلحة الأشخاص المكونين لها.

تقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية إقليمية (الدولة - الجماعات الإقليمية)، وأشخاص معنوية مرفقية (المؤسسات العامة الوطنية - المؤسسات العامة الإقليمية).

¹ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 38.

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية الإقليمية.

مناطق هذا التقسيم هو النظر إلى مدى اختصاص الشخص المعنوي من الناحية الإقليمية، فهولا يستطيع ممارسة اختصاصاته إلا في حيز الإقليم الذي يعينه له المشرع.

وأما الأشخاص المعنوية الإقليمية بطبيعة الحال هي الدولة فإنها تمارس اختصاصها على جميع الإقليم، بل وعلى الأقاليم المخصصة للأشخاص المعنوية الأخرى، وبالنسبة للمرافق القومية التي تهيم عليها الدولة في جميع أجزاء الأقاليم، كمرفق الدفاع والبوليس والنقل والسكة الحديدية¹.

ولقد نصت المادة 49 من القانون المدني والمادة 17 من الدستور على أن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: الدولة والولاية والبلدية.

أولاً: الدولة.

هي أولى الأشخاص الاعتبارية وهي الشخص المعنوي الأم الذي تتفرّع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، وكونها شخص معنوي (اعتباري) فهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس سلطة الإشراف والرقابة عليها².

إن الفقه الغالب سواء في القانون الدستوري أو القانون الإداري أو حتى في الدراسات المدنية يعترف للدولة بالشخصية الاعتبارية، ولولا فكرة الشخصية المعنوية لما تسنى الفصل في الذمة المالية بين ممتلكات الدولة وممتلكات جهات أخرى، كما أن لفكرة الشخصية الاعتبارية الفضل في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وفي الاعتراف لها بأهلية التقاضي والتعاقد³.

ثانياً: الجماعات الإقليمية أو المحلية (الولاية والبلدية).

نصّ عليها الدستور في المادة 17: «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية».

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 87.

² - سعيد بوعلوي وغيره، المرجع السابق، ص 39.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 153.

الولاية هي الجماعة القاعدية

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخصص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة».

المادة 18: «تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز».

المادة 19: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

الولاية هي عبارة عن منظمة جغرافية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، تمارس مهامها محددة في القانون، وقد استقلت عن الدولة مالياً وإدارياً حتى تساعد في أداء مهامها حسب ما تتطلبه الظروف في كل جزء من الإقليم¹.

ولقد اعترف لها القانون المدني بالشخصية الاعتبارية كما اعترف لها قانون الولاية لسنة 1969 و1990 بنفس الصفة بما يمكنها من ممارسة مهامها والدخول في معاملات عقدية، وبما يفصل ذمتها المالية عن الدولة كشخص إقليمي ويمكنها من حق التقاضي ويجعلها مسؤولة عن أعمالها، وكذلك اعترف لها قانون الولاية 12-07 المادة الأولى منه بالشخصية الاعتبارية.

ثالثاً: البلدية.

نصت المادة 17 من الدستور أنها جماعة محلية للدولة ولها وجود مدني ذكر في المادة 49 ووجود خاص ذكر في قانون البلدية لسنة 1967 و1990، وكذلك قانون البلدية لسنة 2011.

تعتبر البلدية منظمة إقليمية مستقلة تمارس مهامها محددة في القانون على مستوى رقعة جغرافية.

¹ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 39.

ومما لا شك أن الاعتراف للبلدية بالشخصية الاعتبارية سيخفف العبء على كل من الدولة كتنظيم إقليمي وكذلك على الولاية بما ينجم عن هذا الاستقلال، والفصل في آثار قانونية سواء في مجال التعاقد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية¹.

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية).

وهي الأشخاص المعنوية التي تتركز في وجودها على الاختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط وموضوع معين (الجامعة، مؤسسة النقل البلدي، الوكالة الوطنية للطاقة)، وتحدد المبادئ والقواعد الأساسية السارية عليها أيضا بموجب قانون من السلطة التشريعية، على أن يتم إنشاؤها بالوسيلة والأداة القانونية الملائمة من طرف الجهة المخولة بذلك.

لقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء وتأسيس مؤسسات عامة في شتى المادين تتمتع بالشخصية المعنوية، بما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو إقليمي محلي (بلدي أو ولائي)، الأمر الذي يجعل من الفصل بين أنواع الشخص المعنوي وتقسيمها بصورة ثنائية إلى إقليمية ومرفقية مسألة محل نقاش².

وهي الأشخاص التي يطلق عليها الفقهاء تسمية "المؤسسات العامة"، والتي أطلق عليها المشرع تسمية "الهيئات العامة". والهيئة أو المؤسسة العامة وفق التعريف الكلاسيكي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية³.

المرفق العام يستعمل للدلالة على نشاط معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد وتظهر به المنظمة أو الهيئة التي تقوم بهذا النشاط وهو المفهوم العضوي، فإذا قلنا مرفق السكك الحديدية فأخذا بمعنى الأول يكون نوع من النشاط كخدمة النقل، والمعنى الثاني هو الجهاز الإداري الذي يتكون من موظفين ومعدات والتي تقوم بهذا النشاط.

وكل مرفق عام يخضع لجملة من القواعد وهي:

- استمرار وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 154.

² - نفس المرجع، ص 37.

³ - سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص 28.

- قابليته للنظر للتطوير والتعديل وفقا للحاجات.

- المساواة الفاعلة بين المنتفعين بالمرفق¹.

وبالتالي، يطلق عليها الفقه اسم المؤسسات وهي عبارة عن مرافق حدد اختصاصها على أساس موضوعي أو إقليمي وتدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتلعب هذه المؤسسات دورا لا يستهان به في مساعدة الدولة لقيامها بوظائف متعددة.

وتنقسم هذه المؤسسات إلى وطنية وأخرى محلية².

- **المؤسسات العامة الوطنية:** وهي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة.

- **المؤسسات المحلية أو الإقليمية:** وتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية الولائية أو البلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالانتمية المحلية (المادة 153) قانون 2011: يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.

تتميز الأشخاص المعنوية العامة المرفقية عن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية³:

- إذا كان اختصاص شخص القانون العام الإقليمي معيّن بالحدود المكانية للإقليم، فإن اختصاص المؤسسة العامة (الهيئة العامة) مقيد بالغرض الذي من أجله أنشأت المؤسسة العامة.

- يرى بعض الفقهاء التمييز بين الهيئات العامة القومية والهيئات العامة الإقليمية بالنظر إلى طبيعة ونوع الخدمات التي تتولاها الهيئة، فإذا كانت الخدمة تصنيفها قومي غدت الهيئة العامة قومية والعكس، ويذهب رأي آخر أن العبرة في الجهة التي أنشأت هذه الهيئة العامة وتحملت نفقاتها، فإذا كانت هذه الجهة هي الدولة فالهيئة قومية والعكس.

¹ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 32.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 155.

³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 40.

- لازمت فكرة الهيئة العامة فكرة المرفق العام، فهي مكملتها لها، إلا أنّ هناك مرافق عامة لا يمكن تحويلها إلى هيئات عامة، وثمة مرافق عامة تعتبر مندمجة في شخصية الدولة اندماجا يصعب معه تصور انفصالها عنها ويمنحها شخصية متميّزة - المحاكم - المجالس - البرلمان - الوزارات.

ينتهي الشخص المصلحة بسحب الشخصية المعنوية عن المرفق أو الاستغناء عن المرفق ذاته أو بإدماج الهيئة العامة في هيئة عامة أخرى، حيث تثار مشكلة أيلولة أمواله وهذا يتوقف على طريقة انقضاء الشخص المصلحة، فإذا تم هذا الانقضاء بالاستغناء عن المرفق أو سحب الشخصية المعنوية آلت أمواله إلى الهيئة العامة، أما إذا انقضت الهيئة العامة بطريقة إدماجها في هيئة عامة أخرى آلت أموالها إلى هذه الهيئة الأخيرة.

الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية.

نتيجة التطور المستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه، ظهرت فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني تتولى إدارة مرافق عامة تبناها المشرع لتحقيق مصالح عامة، ومن ذلك الاتحاد العام لطلبة الجماهيرية واتحاد الأدباء والكتاب والمؤتمر المهني للمعلمين، وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهن التي تشرف عليها.

تتمثل في الهيئات والنقابات المهنية التي وظيفتها الأساسية هي إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد والدفاع عن مصالحهم.

وقد ظهر هذا النوع خلال الحرب العالمية الثانية عندما أنشأت الحكومة الفرنسية لجان التنظيم التي تتشكل من بين أبناء المهنة، للإشراف على تنظيم الإنتاج ودعمه واعتبرها مجلس الدولة شخص جديد من أشخاص القانون العام على أساس أنها متخصصة في إدارة المرافق العامة¹.

¹ - عباس راضية، محاضرات في القانون الإداري للسنة الأولى ل م د التنظيم الإداري، جامعة البليدة 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020-2021، ص 74.

الفرع الرابع: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة.

تعرف الأشخاص المعنوية الخاصة بتلك الأشخاص القانونية التي لا تتبع الدولة بل تتبع الأفراد والجماعات الخاصة وتهدف بصورة أساسية إلى تحقيق مصالح فردية خاصة، وتتميز من حيث طريقة إنشائها وخضوعها لرقابة الدولة ويكون إنشاؤها بموجب قرار من الجهة المختصة.

ويمكن تعريفها بأنها تلك التي يكونها الأفراد سواء لتحقيق غرض خاص بهم أو لغرض يعود بالنفع العام، وهي على نوعين: مجموعات أشخاص، ومجموعات أموال¹.
تكمّن أهمية التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة فيما يلي²:

- 1- تحديد طبيعة النظام القانوني الذي ينظم ويحكم الشخص المعنوي.
- 2- تحديد طبيعة وصفة الأعمال والتصرفات الإدارية وطبيعة الأموال والأشخاص العاملين.

أما عن معايير التمييز بينهما فنذكر ما يلي³:

- 1- **فكرة المنشأة العامة:** حيث أن الشخص المعنوي العام هو من خلق وإنشاء الدولة، أما الأشخاص المعنوية الخاصة هي من خلق وإنشاء الأفراد.
الجمعيات- المؤسسات التي اكتسبت صفة العمومية عن طريق التأمين، اشتراك الدولة والأفراد في خلقها (الشركات ذات الاقتصاد المختلط).
- 2- **فكرة الهدف:** الأشخاص المعنوية العامة تستهدف تحقيق المنفعة العامة، أما الأشخاص المعنوية الخاصة تهدف لتحقيق هدف خاص.
نقد: معيار المصلحة فكرة مرنة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من طرف المشروعات الخاصة ذات النفع العام.

¹ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص ص 38-39.

² - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 154.

³ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 40.

3- **فكرة طبيعة النشاط:** الشخص المعنوي العام يقوم بالنشاط العام، أما الشخص المعنوي الخاص فيقوم بالنشاط الخاص.

نقد: الأشخاص المعنوية العامة تقوم بأعمال ذات طبيعة خاصة (البنوك).

4- **امتيازات السلطة العامة:** الشخص المعنوي العام يتمتع بامتيازات السلطة العامة، أما الشخص المعنوي الخاص فهو لا يتمتع بامتيازات السلطة العامة.

نقد: الأشخاص المعنوية العامة قد تخلص استخدام أسلوب أشخاص القانون الخاص (إبرام العقود المدنية وإدارة أموال الدومين الخاص).

المبحث الثاني: الإطار القانوني للشخصية المعنوية.

يتم التفصيل في أركان قيام الشخصية القانونية ونتائج اكتساب الشخصية المعنوية ثم نهاية الشخصية المعنوية.

المطلب الأول: أركان قيام الشخصية المعنوية.

للشخص المعنوي أركان وهي مجموعة أشخاص وأموال والغرض المشروع والاعتراف، فالركن الأول هو مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال كشركات المساهمة. ولا بد من وراء إنشاء الشخص غرض مشروع الذي يسمح به النظام السائد في الدولة، أما الاعتراف فهو ترخيص السلطة المختصة بوجوده بالوسيلة القانونية اللازمة، فبلدية أو الولاية وجدت بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية والجمعيات الولائية بموجب ترخيص صادر عن الوالي بعد توفر شرطين وفقاً للقانون 06-12 المتعلق بقانون الجمعيات¹.

أولاً: مجموعة الأشخاص أو الأموال.

يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد، فالبلدية مثلاً هي سكان البلدية وممتلكاتها المختلفة.

ثانياً: الغرض المشروع.

إن الشخص المعنوي العام أو الخاص لا وجود له من الناحية القانونية إذا لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة.

¹ - القانون 06-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، ج. ر. ع. 02.

ثالثاً: الاعتراف.

يشترط لوجود الشخص المعنوي بغض النظر عن وضعية الدولة الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة. فالبدية أوالولاية إنما تستحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية. والجمعيات الولائية يتم إنشاءها بموجب ترخيص صادر عن الوالي، بعد توافر شروطها¹.

المطلب الثاني: نتائج اكتساب الشخصية المعنوية.

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية من قبل المشرع نتائج يشترط فيها أشخاص القانون الخاص وأشخاص القانون العام بالإضافة إلى نتائج خاصة بأشخاص القانون الإداري.

الفرع الأول: النتائج العامة للاعتراف بالشخصية المعنوية.

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني بقولها: «يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون يكون لها²:

- ذمة مالية.

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- نائب يعبر عنها.

- حق التقاضي.

أولاً: ذمة مالية مستقلة

يتمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية للأشخاص المكونين لها من جهة أخرى، فمثلاً الالتزامات التي تترتب على الشخص المعنوي لا يجوز أن تلقى على الأشخاص المكونين له والعكس صحيح³.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 38.

² - المادة 50 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

³ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 42.

إن الهيئة المعترف لها بالشخص المعنوي تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة، فلولاية ذمتها المالية المستقلة وللبلدية أيضا وللمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

ولقد أشارت المادة 52 من القانون المدني المعدلة بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 بأن يمثل الدولة وزير المالية في حالة المشاركة في نشاطات تخضع للقانون المدني، وهو ما يؤكد الصفة القانونية المزدوجة لأشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري)، وتخضع على الوجه الغالب للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري وأحيانا أخرى تخضع للقانون الخاص ولاختصاص القانون العادي¹.

ثانيا: الأهلية القانونية

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون وتمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقا من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه ومقيدة بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه، وهذه الأهلية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص المعنوي ويمارسها عنهم من يمثله من الأشخاص الطبيعيين.

فيتمتع الشخص المعنوي بالأهلية سواء كانت أهلية وجوب أو أهلية أداء، مع الإشارة إلى أن نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي (الإنسان) أولا تتعدى أهلية الأول إلى ما كان لصيقا بصفة الإنسان كحقوق الأسرة.

فللشخص المعنوي حق الملكية وله حق التعاقد وحق التقاضي وغيرها من السلطات التي تخوله إياه القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند إنشائه، مع ضرورة التقيد بالاختصاص الإقليمي أو المرخص.

ولما كان مناط أهلية الأداء هو التمييز والإرادة، كان من اللازم حتماً تعيين نائب له من خلال قيام شخص طبيعي بذلك هو عادة رئيسه أو مديره، الوالي (الولاية)، رئيس البلدية

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 156.

(البلدية)، مدير الجامعة (الجامعة)، حيث يصبح متمتعاً بالأهلية القانونية التي تخوّله التصرف نيابة عنه¹.

ثالثاً: المواطن المستقل

هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، وللمواطن أهمية خاصة فيما يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية.

رابعاً: نائب يعبر عنه

ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة، وإلا لما سمي شخصاً معنوياً، لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه، ويتقاضى باسمه، فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية، ومدير الجامعة نائب عنها... وهكذا².

خامساً: حق التقاضي

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله أن يكون مدعياً أو مدعى عليه، كما يجوز تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعض، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام شخص طبيعي أو ما يطلق عليه اسم الممثل القانوني³.

الفرع الثاني: النتائج الخاصة للاعتراف بالشخصية المعنوية.

إن تمتع الهيئات الإدارية باستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستقلة استقلالاً تاماً وكلية في مواجهة الدولة، بل إنّ استقلالها محكوم ومقيّد بحدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 40-41.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 157.

³ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 42.

الإدارية، فاستقلال الهيئات والوحدات الإدارية بواسطة منحها صفة الشخص المعنوي لا يعني الاستقلال الدستوري والسياسي¹.

إن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات والأجهزة والوحدات الإدارية يؤدي إلى توزيع مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها بين الدولة والوحدات اللامركزية المستقلة، بحيث تصبح هذه الهيئات والوحدات الإدارية متمتعة بالشخصية المعنوية وتمارس مظاهر وامتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها.

إن عمال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم موظفون وعمال.

إن أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب الإدارة العامة وبأسلوب القانون العام.

إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة، ومن ثم، فإن المنازعات والخصومات القضائية التي تحرك وترفع ضد هذه الوحدات والمجموعات ذات الشخصية المعنوية ولا ترفع وتحرك ضد الدولة، وترتب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية.

المطلب الثالث: نهاية الشخصية المعنوية.

إن مصير الشخص المعنوي شأنه شأن الشخص الطبيعي مآله الزوال، فانتهاة الشخصية المعنوية يعود لأسباب عديدة منها:

- انتهاء الآجال المخصصة لها وذلك إذا كانت مقيدة بأجل أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.
- الحل الاتفاقي الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين.
- الحل الإداري الذي يكون بقرار إداري صادر من جهة إدارية مختصة.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 90.

- الحل القضائي الذي يكون بتدخل من المشرع أو برفع دعوى أمام القضاء كما هو الحال في حالة إلغاء بلدية أو ولاية.

وتجدر الإشارة أنه عند انتهاء الشخص المعنوي يبقى قائماً ويمتد قرار التصفية، حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه أو وفقاً لما ينص به إجراء الحل أو طبقاً للقانون¹.

بالنسبة للأشخاص المعنوية المرفقية فإن أموالها تؤول للجهة التي كانت تتبعها قبل منحها الشخصية المعنوية وإذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فتؤول أموالها لهذه الهيئة المدمجة.²

¹- سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 43.

²- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص ص 78-79 .

الفصل الثالث: الأسس العامة للتنظيم الإداري.

يعتبر التنظيم الإداري وسيلة يتم من خلالها تحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوزيعها بين أقسام الإدارة والعاملين فيها، وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة بأقل نفقه وأقل جهد.

فيما يلي يتم عرض الأسس العامة التي تقوم عليها المركزية واللامركزية.

المبحث الأول: نظام المركزية الإدارية.

تقتضي دراسة نظرية المركزية الإدارية تحديد مفهومها وأركانها، ثم التفصيل في صورها وتقديرها كأسلوب للتنظيم الإداري.

المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية.

تعتبر المركزية الإدارية أولى النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم على أساس التوحيد وعدم تجزئة النشاط الإداري.

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية.

المركزية الإدارية هي انفراد سلطة إدارية واحدة مقرها العاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة عن طريق أقسامها وعمالها التابعين لسلطتها الرئاسية، سواء في داخل العاصمة أو خارجها¹.

ويقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، يعني تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ولا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة مما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة فهذا في حكم المستحيل، ولكن يكون للوزير الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الإقليم².

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 93.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 51.

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتوزيعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو إجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إداراتها المختلفة.

غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي وقانوني مستقل¹.

أما الأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات وهي تقوم على أسس التخصص وتنوع الأهداف المراد تحقيقها، وتبسط سلطاتها على جميع مناطق إقليم الدولة وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف مرافقها العامة.

والوزارات لا تتمتع بشخصيات معنوية مستقلة وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية، وتعتبر الوزارات مرافق عمومية، والقاعدة أن المرافق العامة ينشئها القانون أو بناء على قانون.

وتنقسم كل وزارة إلى إدارات وتتفرع هذه الإدارات إلى أخرى فرعية ثم تنقسم هذه الأخيرة إلى أقسام أصغر، وهكذا حتى يصل التقسيم إلى أدنى الوحدات الإدارية التي يعمل بها عدد محدود من الموظفين، وهذه الأقسام الإدارية تضم من عاملين تنتظم في شكل هرمي تتدرج فيه المراكز والسلطات في قاعدته يوجد صغار العاملين، وعلى قمته يستوي الوزير الذي يخضع لرئاسته وتوجيهاته جميع العاملين في وزارته، وبين القاعدة والقمة توجد سلسلة من الرئاسات المتتالية على درجات السلم الإداري².

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 159.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 94.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية.

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث أسس:

أولاً: تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية.

ومؤدى ذلك أن السلطة المركزية في العاصمة تستأثر بكل مظاهر الوظيفة الإدارية دون مشاركة هيئات أخرى وإن كان لها ممثلون في الأقاليم، يمارسون جزء من الاختصاصات لحسابها ويكون لها اختصاص عام على جميع إقليم الدولة وتشرف على جميع المرافق العامة سواء كانت تهم الدولة بأسرها أو محلية تهم شأن إقليم محلي معين¹.

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً، فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به، وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه على أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم وسواء وُجدوا في العاصمة أوفي بقية أجزاء الإقليم².

ويقصد بها تجميع وحصر سلطات التقرير والبت النهائي في جميع شؤون ومسائل الوظيفة الإدارية في السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء والوزراء أصلاً في ظل النظام البرلماني، أوفي يد رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعد في ظل النظام الدستوري الرئاسي.

وحق إصدار القرارات الإدارية النهائية والباتة في الشؤون والمسائل المتعلقة بالوظيفة الإداري في الدولة وسلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها أو إلغائها هو سلطة وحق مقرر ومحجوز لرجال السلطة الإدارية المركزية (الوزير الأول والوزير أصلاً في ظل النظام الدستوري البرلماني، ورئيس الجمهورية والوزراء في نطاق ضيق في ظل النظام الدستوري الرئاسي).

¹ - طاهر حسين، المرجع السابق، ص 35.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 159.

كذلك يرخّص في إعداد السلطات الإدارية المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاية)، حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطة الإدارية المركزية ويرتبطون بها بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها وإعطائهم قسطاً وقدرًا معلوماً من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأنهم ما زالوا مرتبطين بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية والخضوع لها¹.

ثانياً: خضوع ممثلي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري:

إذا كانت الوظيفة الإدارية تبعا للنظام المركزي مركزة في يد سلطة واحدة هي السلطة المركزية، فإنه مع ذلك تصدر عن ممثل واحد لهذه الهيئة للقيام بجميع ما تتطلبه الوظيفة الإدارية من مهام ذلك، يكون جميع الموظفين يعملون على تمثيل هذه الهيئة ويقومون بمهام الإدارة وهؤلاء الممثلون يترتبون على درجات متصاعدة تكون في مجملها ما سمي بالسلم الإداري، فيوزع موظفو السلطة الإدارية على درجات تتبع كل درجة منها الأخرى حتى تصل إلى قمة هذا السلم الذي يقف عليها الرئيس الإداري الأعلى².

والمقصود أن الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائما هو صاحب حق التوحيد، وذلك بما يصدره الرئيس إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر وما يتوفر عليه من سلطات حول مراقبة أعمال المرؤوسين رقابة سابقة ولاحقة، كما أن للرئيس صلاحية تعديل وإلغاء القرارات الصادرة عن مرؤوسيه بالشكل الذي يراه مناسبا³.

إن أي انعدام أو فقدان للترابط للتدرج والتسلسل الإداري المترابط في هيكل وبناء النظام الإداري على أي مستوى من مستوياته بالنسبة لأية وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات والهيئات المكونة لهذا النظام الإداري تجعل هذه الوحدة أو الهيئة أو الجماعة الإدارية التي لا تربط بدرجات وطبقات هذا التدرج الإداري برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية، وتجعل هذه الوحدة منفصلة ومستقلة عن النظام الإداري المركزي بالدولة .

¹ - عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 205.

² - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 36.

³ - سعيد بوعلوي وغيره ، المرجع السابق، ص 42.

ويتحقق هذا الاستقلال عن طريق منح هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجية عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالا إداريا ومنفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية¹.

إن التدرج السلمي الإداري لأعضاء السلطة المركزية لا ينفي وحدة الجهاز الإداري في الدولة طالما أنهم يرتبون إلى درجات في شكل هرمي داخل الجهاز الإداري، وطالما خضع موظفو لكل درجة لرؤسائهم من الدرجة الأعلى فهم إذاً مسؤولون مستقلين إزاء الإدارة المركزية إذ يخضعون تسلسلاً للرؤساء حتى نصل في نهاية السلم الإداري إلى الوزير قمة التدرج في وزارته.

ثالثاً: السلطة الرئاسية.

تعدّ السلطة الرئاسية أهم ركائز النظام المركزي ويقصد بها الحق المعترف به للرؤساء الإداريين والذي ينظمه القانون لتحقيق فعالية واستمرارية في العمل الإداري². فموظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية على درجات متصاعدة يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري الذي نجد على قمته الوزير .

هذا السلم الإداري بمقتضاه يخضع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة حتى ينتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته، وهذا هو المقصود بالسلطة الرئاسية³. تشكّل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين، إذ يتمتع الموظف الأعلى بسلطات معنية تجاه الموظفين الأدنى منه المرؤوس بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول. والسلطة الرئاسية إذن هي عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري⁴.

¹ - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 206.

² - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 44.

³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 51.

⁴ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 48.

وبناء على ذلك يكون للرئيس الحق في أي يخصص المرؤوس لعمل معين وأن ينقله أو يرقيه أو يوقع عليه جزء في حدود معينة، أما بالنسبة لأعمال المرؤوس فإن للرئيس عليها سلطة سابقة ولاحقة.

فمن الناحية الأولى للرئيس أن يصدر للمرؤوس أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها، وهكذا لا يخضع المرؤوس للقانون فحسب بل يخضع كذلك بالضرورة إلي رؤسائه من أوامر كثيراً ما تأخذ صورة منشورات وأوامر مصلحية، وهنا تتور مشكلة مدى خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس إذا كانت مخالفة للقانون.

ومن ناحية ثانية، فإن للرئيس هيمنة تامة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس فله حق إجازتها أو تعديلها أو استبدال غيرها بها أو إبطالها، وليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على الرئيس¹.

السلطة الرئاسية هي المكنات أو القدرات أو الاختصاصات التي يمارسها الرئيس سواء على شخص المرؤوس أو على أعماله وتصرفاته.

1. بالنسبة لشخص المرؤوس.

تخول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، بدءاً من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل والعزل مروراً بسلطات الترقية والتأديب (كالترزيل في الدرجة الوظيفية) وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني².

ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائياً متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة³.

2. سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه.

يمارس الرئيس الإداري على أعمال وتصرفات مرؤوسيه الوظيفية مكنات وسلطات ومظاهر السلطة الرئاسية المتمثلة في إجراءات وأعمال سلطة التوجيه وسلطة الرقابة والتعقيب.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 52.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 48.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 162.

أ- سلطة التوجيه (الرقابة السابقة أو القبليّة à priori)

فالرئيس الإداري يحوز ويملك سلطة إصدار مجموعة من الأوامر والنواهي والتوجيهات والتعليمات شفويّاً وكتابياً (بواسطة إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة مثل المنشورات والدوريات والتعليمات المختلفة) إلى العامل الموظف المرؤوس، بأمره ونهيه ويرشده ويوجهه إلى ما يجب أن بالعمل وكيف يجب أن يؤدي مهام وخدمات واجباته الوظيفية بما يحقق المصلحة العامة، وذلك في حدود القانون بالقدر اللازم والضروري لتحقيق المصلحة والأهداف العامة على أحسن وجه وبانتظام واطراد وبأقل التكاليف والمجهودات¹.

يقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية.

ولا شكّ أنّ عملية التوجيه تلعب دوراً بارزاً في تقوية العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القرارات البنيوية للإدارة العامة والسيطرة على جميع الجهود التي تتوافر عليها المنظمة الإدارية.

والحديث عن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريون يسوقنا إلى ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده القانونية.

وإذا كان هذا الالتزام يقع على عاتق المرؤوس بالنسبة للأوامر والتوجيهات المشروعة، فما هو الوضع بالنسبة لتلك المخالفة للقانون الصادرة من رئيسه؟

الإجابة تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة.

- أوامر الرئيس المشروعة.

إذا كان الأمر الصادر عن رئيس الإداري يتجانس في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شكّ أنّ طاعة المرؤوس له واجبة، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة ويكون ذلك قبل إصدار القرار².

¹ - عمار عوايدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 208.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 163.

- أوامر الرئيس غير المشروعة. هي ليست ملزمة للمرؤوس: تزعمه الفقيه ديجي ومقتضاه أن الموظف العام المرؤوس كأى مواطن ملزم بتطبيق وتنفيذ القانون لدى أدائه لمهامه تحقيقاً لمبدأ المشروعية.

وقد استثنيت فقط طائفة الجنود حيث من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها.¹

ومن ثم، فإن المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة وإلا فإنه يعد مرتكباً خطأً شخصياً يحمله المسؤولية². ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجر عنه المحافظة على مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون.

غير أنه يعاب عنه أن تجسيده على أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره، وتخويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها وهوما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري³.

هي ملزمة للمرؤوس: ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له سلطة فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها، كما لا يعتبر عدم تنفيذه لأوامر رئيسه المخالفة للقانون خطأً شخصياً بل خطأً مرفقياً على أساس المسؤولية الإدارية، أعطى اعتباراً لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية⁴.

ملزمة في حدود معينة: للحد مما يكتنف الرأيين السابقين من عيوب حيث الأول يكون مبرر لإرباك النشاط الإداري وعرقلة وتعطيل المرافق العامة بحجة الحفاظ والدفاع على مبدأ

¹ - عزيز محمد الطاهر، محاضرات في مقياس التنظيم القضائي والإداري لطلبة السنة الأولى ل.م.د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 25.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 51.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 164.

⁴ - سمير بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 46.

المشروعية من طرف المرؤوس، والثاني يتيح للرئيس مخالفة القانون دون اعتراض من المرؤوس.

ظهر اتجاه فقهي آخر وسط بين الرأيين المتناقضين بزعامة "لابند" للتوفيق بينهما، فحواه أنه إذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر وجب على المرؤوس تنفيذها والانصياع لها على مسؤولية الرئيس وحده¹.

فوضع مبدأ عام يتضمن تنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محددة عندها يلزم بتنفيذها على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذها يدخل في نطاق اختصاص رئيسه لهذا الأمر، فإن الأضرار التي تتجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف².

- موقف المشرع الجزائري: نص المادة 129 مدني على ما يلي:

«لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن التعاليم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم».

من خلال تحليل هذه المادة خاصة في عبارة (متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم)، وبالتالي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة.

ب- سلطة الرقابة والتعقيب (الرقابة اللاحقة أو البعدية):

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال يمكن للرئيس أن يمارس رقابة على تلك التصرفات، سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من ذلك الأمر.

ويظهر هذا الوجه من السلطة الرئاسية في عدة صور نذكرها كالتالي:

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 52.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 167.

- سلطة الإجازة المصادقة.

وتتمثل في حق الرئيس الإداري في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه، وقد يكون الإقرار ضمنيا يستدل من خلال سكوت الرئيس بالتعبير عن إرادته صراحة خلال مدة معينة مما يدل على إقراره وإجازته للعمل بصفة ضمنية، كما قد يكون صريحا بصور قرار ومقرر من الرئيس يعبر فيه ويصادق على عمل المرؤوس¹.

وتأخذ هذه الآلية صورتين:

- **المصادقة الصريحة:** وهي إبداء الرئيس للموقف المؤيد لعمل مرؤوسيه صراحة

بمعنى آخر صدور قرار من الرئيس يجيز ويصادق فيه على عمل المرؤوس.

- **المصادقة الضمنية:** هي استنتاج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد سكوت

الأول عن إبداء موافقة صريحة خلال مدة زمنية معينة، مما يدل على إقراره

وإجازته للعمل بصفة ضمنية².

- **سلطة التعديل.** يخول القانون للرئيس وهو يراقب عمل المرؤوس أن يدخل عليه التغييرات

اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية)، وتحسين أكبر قدر

ممكن من المصلحة العامة (مبدأ الملائمة).

وعليه للرئيس في إطار القانون أن يعدل من العناصر والمعطيات التي يتكون منها

تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو بالنقصان، ذلك أن سلطة التعديل تتضمن سلطة

التصديق والإلغاء في آن واحد³.

- **سلطة الإلغاء:** ويقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات

الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة، فالمركز

السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم

مشروعيته ومخالفته للقوانين والأنظمة، كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة بناء على

اعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري لذلك ميز الفقه بين الإلغاء

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 167.

² - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 86.

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

الإداري والإلغاء القضائي، فالنوع الأول يشمل القرارات المشروعة وغير المشروعة أما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال غير المشروعة¹.

- **سلطة السحب**: يقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل، ولأن سلطة السحب لها آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بشرطين:

- **من حيث الموضوع**: يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة، لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقاً أو تنشئ مركزاً قانونياً مكتسباً.
- **من حيث المدة**: يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة معينة فإن تجاوزتها اكتسبت القرارات والأعمال غير المشروعة حصانة ضد السحب²، حيث أن مدة السحب هي 4 أشهر.

- **سلطة الحل**: في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه (العمل السلبي) يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه لما له من سلطة حلول أي أن يجل محله في القيام بها.

وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون - أحياناً - إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص والتحديد أو غيرها من سلطات خاصة، مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط، أهمها:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.
- إصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ³.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية.

إن المركزية الإدارية تختلف صورها بين حصر السلطات بشكل مطلق وهوما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري، وبين تعديل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهوما يسمى بعدم التركيز الإداري.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 167.

² - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 48.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 55.

الفرع الأول : التركيز الإداري.

هو انفراد الرئيس الإداري بسلطة اتخاذ القرارات في شؤون إدارته دون أن يشاركه فيها أحد من أعضاء السلطة الإدارية.

وعدم التركيز الإداري هو توزيع سلطة إصدار القرارات بين الرئيس الإداري وبعض أعضاء السلطة الإدارية سواء في داخل العاصمة أو خارجها¹.

ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية، ويقصد بها أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، حيث يجرّد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق.

ولا شك أن الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني، وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلباً على الجمهور والمعني بالخدمة².

وقد تأكد بالدراسة والتجربة أن تركيز سلطة إصدار القرارات والفصل في مختلف الأمور اللازمة لتشغيل الإدارة في يد رئيسها الذي يمثل أعلى درجات سلمها الإداري يؤدي إلى عجزه عن تصريف شؤونها، فيضطر في النهاية وتحت ضغط كثرة العمل إلى الموافقة والتوقيع بلا فحص ودراسة كافية على ما يعرض عليه من أوراق وملفات يعدها موظفون غير مسؤولين عما تتضمن من قرارات.

كما يؤدي تركيز سلطة إصدار القرارات في يد الرئيس الإداري الأعلى إلى إضاعة الوقت وإطالة الإجراءات وتعطيل الأمور دون مبرر مقبول، وقد أثبتت التجارب ذلك في البلاد المتخلفة على وجه الخصوص³.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 102.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، طبعة أولى، أكتوبر 2010، ص 25.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 103.

الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري.

لم تعد الصورة السابقة من صور المركزية الإدارية مطبقة في الوقت الحاضر الذي تعددت فيه واجبات الوزير وتنوعت بصورة غير مألوفة في الماضي، حيث لم يعد في إمكانه أن يقوم بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشؤون الوظيفة الإدارية .

وبالتالي اقتضى العمل أن يخفف من المركزية الإدارية وأن يخول موظفي الوزارة في العاصمة أوفي الأقاليم سواء بمفردهم أوفي شكل لجان تعيين الحكومة أعضائها، سلطة البت نهائيا في بعض الأمور دون حاجة الرجوع إلى الوزير¹.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية، بل إن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص أومن فوض القيام بهذا الأمر.

لذا فإن هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص، أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية ومنعا لاختناق العمل الإداري².

فنظام عدم التركيز الإداري بهذا المعنى يمكن أن يتواجد بصرف النظر عن مركزية ولا مركزية النظام الإداري المطبق، ما دامت سلطة اتخاذ القرار تنتقل من يد الرئيس إلى عضو آخر من أعضاء نفس السلطة الإدارية مركزية كانت أم لامركزية³.

من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام تفويض الاختصاص وهذا لضمان فعالية ونجاح النشاط الإداري، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين من النواحي والأقاليم مثل (الوالي، رئيس البلدية، مسؤولي المديريات الموجودة على المستوى الولائي، مدير التربية، مدير

¹ - محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 53.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 168.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 63.

الفلاحة- مدير الصحة... الخ) دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال ذلك الأخير عن الإدارة المركزية، وهوما يسمى بالتفويض في السلطة أو تفويض الاختصاص كما يأخذ التفويض صور التفويض في التوقيع والإمضاء¹.

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص لممارسة جزء من اختصاصه إلى أحد من مرؤوسيه شرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسته الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس أو صاحب الاختصاص الأصيل².

وبالتالي شروط التفويض الصحيح هي:

- يجب أن يستند التفويض بصورتين إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة.
 - يكون التفويض في الاختصاص جزئياً، ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه.
 - تحكم عملية التفويض قاعدة لا تفويض في التفويض إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فُوض إليه إلى غيره.
 - تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية³.
- ينقسم التفويض إلى نوعين:

- **التفويض في الاختصاص:** هذا النوع من التفويض ينقل سلطة بأكملها إلى المفوض إليه، وفيه يمنع المفوض (الأصيل) من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه أثناء سريان مدة التفويض.

ففي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض له.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 58.

² - سعيد بوعللي وغيره، المرجع السابق، ص 50.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 58.

إن تفويض الاختصاص لابد أن يتم من الأصل إلى شخص يكون له أصلاً سلطة إصدار القرارات الإدارية، أي إذا كان المفوض إليه أصلاً لا يملك سلطة إصدار القرارات المستقلة فإنه لا يستطيع تنفيذ ما فوض إليه.¹

-**التفويض في التوقيع:** هو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار الشخصي للمفوض له، فهو ينطوي على نقل الرئيس للمفوض إليهم، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليهم، كما أن هذا التفويض لا يمنع من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض.²

المطلب الثالث: تقدير نظام المركزية الإدارية

الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية .

إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة والمساواة بين الأفراد في الدولة كلها أمام خدماتها، كما أن السلطة المركزية بإمكاناتها الكبيرة من الناحية المالية والفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العامة لخدماتها على أتم وجه عن طريق تنظيمها تنظيمًا موحدًا وإخضاعها لإشراف دقيق للسلطة الرئاسية.³

فالنظام الإداري المركزي يؤكد ويدعم الوحدة الوطنية والدستورية للدولة، وذلك عن طريق حصر وتركيز السلطة الإدارية في الدولة في يد الحكومة المركزية وحكام الرقابة على الوضعية الإدارية عن طريق الرقابة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية.

ولذلك تتبنى وتعتمد كل الدول والنظم المعاصرة النظام الإداري المركزي لتدعيم وحدتها القانونية والدستورية والسياسية الوطنية.⁴

يحقق هذا النظام تجانس النظم والأنماط الإدارية وتوفير الاستقرار والثبات للإجراءات والمعاملات الإدارية، وعدم تصادمها وارتفاع الأداء الإداري وتقليص ظاهرة البيروقراطية.⁵

¹ - غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 08، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حاج لخضر، الوادي، 2014، ص 67.

² - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 50.

³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 63.

⁴ - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 215.

⁵ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 39.

النظام المركزي هو لأقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة، فشرط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين. لذلك فإن عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى وضوح العمل وتوحيده¹.

إن المركزية الإدارية تؤدي إلى التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن ولا سيما أن الاستقلال المالي قد يؤثر على الوعاء المالي للدولة.

الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية .

المركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية أمام ازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات مما يؤدي عملياً إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في تسيير وإدارة دواليب الدولة بمؤسساتها والاستجابة للاحتياجات العامة².

إن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار وإن كان يؤدي إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم إلا أنه سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة على المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.

إن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة سمة وعنوان للأنظمة الدكتاتورية، لأنه يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونها بنفسها³.

تؤدي اللامركزية إلى قتل روح المبادرة والإبداع لدى الموظفين لأن دورهم ينحصر في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية وعدم مشاركتهم فيها⁴.

المبحث الثاني: نظام اللامركزية الإدارية .

يتم في دراسة نظام اللامركزية تحديد مفهومها، ثم تمييزها عن المفاهيم المشابهة، ثم التطرق إلى تحديد أركانها، وصورها، وأنواعها للوصول إلى تقديرها بتعداد مزاياها وعيوبها.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 170.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 60.

³ - نفس المرجع، ص 66.

⁴ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 52.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

يتم تحديد تعريفها وتمييزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية .

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية، مع ممارسة الدولة لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الإدارية¹.

ومن هنا يتبين لنا تماما أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي، وأن الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.

وتقوم اللامركزية الإدارية على جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهوما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور².

إن تجسيد اللامركزية يفرض على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات يأتي على رأسها ما يلي³:

- **نوع الوظائف والمهام:** لا تخول الاستقلالية المجموعات المحلية الاعتراف لها بممارسة جميع الوظائف والمهام، بل هناك وظائف نظرا لطابعها السياسي لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن والقضاء والمالية، أما الوظائف الأخرى كالتجهيز والفلاحة والنقل والتجارة وغيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم.
- **درجة النمو والوعي الاجتماعي:** إن المركزية في صورها الإقليمية تعني أن تعهد شؤون الإقليم للإدارة المحلية، وهذا يفرض كفاءة ودرجة في الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحا أكبر.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 95.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 171.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 32 نقلا عن: أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1975، ص 36.

- مدى توفر الخبراء الإداريين: إن عدم توفر الأعداد والنوعيات الكافية من الخبراء يجعل من الصعب اتخاذ قرار ما، وهوما سينعكس سلباً على شؤون الإقليم.

الفرع الثاني: تمييز اللامركزية الإدارية عن المفاهيم الأخرى.

أولاً: اللامركزية وعدم التركيز.

إن عدم التركيز يشكل صورة من صور النظام المركزي يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها.

إن عدم التركيز الإداري هو خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، وتحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي من جهة وصائية مثلما هو الأمر في نظام الدائرة.

إن الاستقلال الهيكلي للسلطة المركزية إنما هو إستقلال عارض ولهذا فإن الموظف يمارسه في نطاق السلطة الرئاسية، أما استقلال الجهات اللامركزية فإنه استقلال أصيل مفروض على السلطة المركزية التي لا تستطيع أن تتخلص منه.

إن عدم التركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، لأنّ نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثلي الإدارة المركزية إلى ممثلي الهيئات اللامركزية أيسر من نقل تلك السلطة في يد الوزير مباشرة إلى هذه الهيئات¹.

ثانياً: اللامركزية والفيدرالية

اللامركزية هي صورة من صور التنظيم الإداري، أما الفيدرالية فهي نظام يتعلق بشكل الدولة.

الفيدرالية كشكل من أشكال الحكم يعني إشراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة والمشاركة في المهينة التشريعية بينما الهيئات المحلية كعضو من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بذات الوصف.

الفيدرالية بكل دولة لها دستورها الخاص وتشريعاتها الخاصة ونظامها القانوني المتميز، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانون ولهيئة تشريعية واحدة.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 68.

من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية وما يعد من شؤون الدولة المتحدة يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لإرادة الدولة¹.

الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية: اللامركزية السياسية لا وجود لها إلا في الدول المتحدة اتحادا مركزيا، ولكنها تتعدى في الدول البسيطة، أما المركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء أكانت بسيطة أو مركبة لأن الدول المتحدة اتحادا مركزيا قد تأخذ في ذات الوقت بأسلوب اللامركزية الإدارية².

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية.

تتقسم اللامركزية الإدارية إلى نوعين هما: اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية، وتقوم التفرقة بينهما على أساس نوع الاختصاص المحدود الذي اقتطع من السلطة المركزية ليمنح إلى السلطة اللامركزية، أو بعبارة أخرى على أساس كيفية تحديد اختصاص الهيئات والأشخاص المعنوية التي منحت جانبا من سلطات الإدارة المركزية، فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليميا كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعيا كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة³.

الفرع الأول: اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية.

يقصد بها أن تمنح السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة وإدارة مرافقه ومصالحه المحلية، مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁴، وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة، مما يترتب عن ذلك استقلال القيام برعاية المصالح المحلية التي يحددها القانون لاختصاصات الهيئات المحلية⁵.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 173.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 66.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 99.

⁴ - سعيد بوعلوي وغيره، المرجع السابق، ص 55.

⁵ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 99.

تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم لأنهم أدرى من غيرهم بواجباتهم وأقدر على إدارة هذه المرافق وحل مشاكلها، وهذا عن طريق مجالس منتخبة من السكان وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية¹.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية.

وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم - الصحة - النقل - السياحة...) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلاً عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة). فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي مما يستدعي تسميتها أيضاً باللامركزية المصلحية دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط وطنياً كان أو مرفقياً (محلياً)².

وتعرف أيضاً على أنها الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق القومية أو المحلية حتى يتمكن من إدارة شؤونها المحلية، ويتبع الأساليب التي تتفق وطبيعة نشاطه، لكن ترتفع كفاءته الإدارية، وتسمى الأشخاص المرفقية بمسميات متعددة أهمها الهيئات العامة أو المؤسسات العامة³.

المطلب الثالث: أركان اللامركزية الإدارية .

تقوم الإدارة المحلية على ثلاث أركان حيث أن اللامركزية تعترف بوجود مصالح محلية متميزة وأيضاً بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، وترتبط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية.

الفرع الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

هي نقطة البداية في اللامركزية الإدارية وهو الاعتراف بمصالح إقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها.

¹ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 53.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 79.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 100.

فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين كافة أرجاء الإقليم، فإن هناك من المرافق المحلية كالصحة والتعليم وتوزيع المياه والنور والنظافة العامة والمنترهات والملكيات ما يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى بحاجتهم إليها وأقدر على إشباعها¹.

تتولى الأجهزة المحلية النظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية، منها بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة وغيرها، وهذا من خلال إيجاد حلول لها لأن أبناء المنطقة أعلم بشؤونهم².

ومن الآليات الحديثة المتبعة في الانظمة اللامركزية في مسألة توزيع الاختصاصات و الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات المحلية نجد مبدأ التفريع (الاحتياط)، حيث يدعم استقلالية الجماعات المحلية وينقص من حدة غموض وعدم وضوح اختصاصات الجماعات المحلية³.

الفرع الثاني: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة.

يقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية والمصلحية استقلت عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزية، ويقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان بفصلها عن الدولة⁴.

وعليه لا يتحقق استقلال هذه الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عن السلطة الإدارية المركزية إلا بالاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة للإدارة المركزية من أجل تحقيق مبدأ الديمقراطية ومبدأ مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية⁵.

¹ - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 66.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 175.

³ - برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 11-10-2017، ص ص 101-102.

⁴ - سعيد بوعلوي وغيره، المرجع السابق، ص 53.

⁵ - نفس المرجع، ص 53.

أولاً: إضفاء الشخصية المعنوية .

يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يعني مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية.

فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض في الاختصاص نظراً لارتباط المفوض (الوزير مثلاً) بالمفوض إليه (ممثله في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية) مما ينفي أي مظهراً لاستقلاليتها، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر والطبيعة فمن ذلك ينتقل تحويل السلطات والاختصاصات إلى الهيئات والأجهزة اللامركزية بنص القانون¹.

ثانياً: الانتخاب.

إن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية.

فالعبارة بضمان الاستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وإنما العبرة أساساً تكون في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكوّن من منتخبين حتى تضمن عدم تعسف السلطة المركزية لذلك قال موريس هوريو أن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية لمواطنيها.

ومع ذلك، فقد تتطلب الأوضاع أحياناً استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية أو الاعتماد على أسلوب التعيين كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة).

ومما لا شك فيه أن الانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسير الشؤون المحلية عبر

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 68.

مجلس منتخب لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم وهو ما يفقد في النهاية الفائدة من وجود هيئات محلية مستقلة¹.

الفرع الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

يسمح نظام اللامركزية الإدارية للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية، غير أن هذا الاستقلال نسبي غير كامل إذ تخضع الهيئات اللامركزية في ممارستها لوظائفها لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه عليه السلطة المركزية ضماناً لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة يطلق عليه نظام الوصاية الإدارية. وتعتبر الوصاية الإدارية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإدارية².

أولاً: مفهوم الوصاية الإدارية

يقصد بالوصاية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية³.

يتضح مما تقدم، أن اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية كما رأينا تشكل مظهر من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية ووجودها، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي الوصاية الإدارية⁴.

يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 176.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 98.

³ - سعيد بوعلي وغيره، المرجع السابق، ص 53.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 177.

الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.

كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون¹.

ثانياً: مظاهر الوصاية الإدارية

تتمثل مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث: رقابة على الأشخاص، رقابة على الهيئة والرقابة على الأعمال.

أ - الرقابة على الأشخاص:

إنّ استقلالية المجموعات المحلية لا يمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاة والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقاً للكيفيات والإجراءات المحددة قانوناً.

ب - الرقابة على الهيئات (التوقيف - الحل - الإقصاء):

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين).

ونظراً لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته، كما تم رسم وتبيان حالاته وإجراءاته، وللسلطة المركزية لها حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية وتساهم في دعمه مالياً في حالة العجز².

ج - الرقابة على الأعمال:

تمارس هذه الرقابة عن طريق المصادقة - الإلغاء - الحل.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 36.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 180.

أولاً: المصادقة: هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادر عن جهة إدارية لامركزية أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلة للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة، ويخضع المشرع عامة بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية والمقاولات العقارية.

وتكون وصاية التصديق خاصة بمعنى أنها لا يكون إلا بشأن التصرفات أو الأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر، كما تعتبر وصاية التصديق لاحقة نظراً لحصولها بعد صدور القرار اللامركزي.

قد يكون التصديق ضمنياً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها¹.

ثانياً: الإلغاء: إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يمكن بموجبها للجهاز المركزي إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعييب في المشروعية².

ثالثاً: الحلول: يقصد به قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال. ونظراً لما يتضمنه هذا الحق من اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي، فإن المشرع يحيط استعمال حق الحلول بقيود وضمانات محددة لدقة هذه العملية وحالات بوصفها عملية استثنائية لا تتم إلا إذا نص عليها القانون صراحة.

ولصحة هذا الإجراء يشترط:

¹ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 84.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 181.

- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا بحيث يكون امتناعها عن عمل غير مشروع بمعنى أن تكون قد رفضت القيام بالعمل الذي تلتزم به قانونا، أي تكون قد أهملت القيام به.
- أن تقوم السلطة الوصية بإصدار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزامها قبل الحلول محلها في إجراءاته¹.
- ويتضح من خلال هذا التعريف أن الحلول يعدّ إجراء خطيرا لذا وجب أن يقيد هو الآخر من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع.
- والحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين المصلحة العامة التي يجب أن تكون بمعزل عن الخلافات المحلية.
- كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطة المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بهياكل تمس النظام والأمن العموميين، لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون².
- المطلب الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية.**
- يتم تقدير نظام اللامركزية الإدارية من خلال تحديد المزايا والعيوب.
- الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية .**
- من الناحية السياسية:** يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة، كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية جليّ وواضح حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية إذ أنه لا ديمقراطية دون لامركزية على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية³.

¹ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 47.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 181-182.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 81.

ذلك أن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبها اللامركزية الإدارية، لأن اهتمام المواطن بالشؤون العامة هو فرع من اهتمامه بشؤون إقليمه ولهذا فإن الدساتير الديمقراطية تنص عادة على اللامركزية الإدارية¹.

من الناحية الاجتماعية: يترتب عن نظام العام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة، فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود.

فالمجلس المنتخب على المستوى المحلي يضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة، وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة، ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية².

من الناحية الاقتصادية: يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استنادا إلى مبدأ مركزية التخصص ولا مركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية) ولا يمكنه تجسيدها وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية موجودة على المستوى المحلي³.

يؤدي النظام اللامركزي إلى تجنب الروتين والبطء لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية من الهيئات اللامركزية وهي قريبة وأسرع استجابة إلى تحقيق ما يستلزمه سير عمل المرافق ولا شك أن هذا الوضع يتغير لو صدرت القرارات الإدارية من السلطات المركزية الموجودة في العاصمة.

إن اللامركزية أقوى في مواجهة الأزمات من النظام المركزي، ففي أوقات الحروب والثورات يكفي أن يختل النظام في العاصمة حتى يمتد إلى الدولة كلها، أما اللامركزية الإدارية فإنه يمكن كل إقليم من الوقوف على خدمة مصالحه نظرا لما يقتاده من استقلال في ممارسة شؤونه العامة⁴.

¹ - محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 80.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 82.

⁴ - محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 69.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية

المجال السياسي: يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية خاصة المطلقة من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية (زرع النزعة الجهوية) على المصلحة الوطنية العامة¹.

المجال المالي: لعلّ أهم نقد وجّه للنظام اللامركزي أن تجسيده في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة².

المجال الإداري: إنّ استقلال الهيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها) غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الرعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية³.

- الجمع بين النظامين:

إن الدعوة إلى تطبيق المركزية الإدارية في ميادين معيّنة كالأمن والدفاع والمالية والاتصالات والإفراط والمبالغة في تطبيقها خاصة في الصورة الأولى المركزية المطلقة أمر لم يشغل القادة الإداريين على مسائل دقيقة وتفصيلية ويشغلهم عن قضايا أهم.

ولقد تبين من خلال دراسات إدارية أن اللامركزية وإن كانت تقلل من التخطيط والضبط المركزي، فإن القانون الإداري شبه دوره دور سائق السيارة الذي له أن يقودها متى شاء في الطريق وبالكيفية التي يراها مناسبة له طالما ظل ملتزما بالحدود التي فرضتها أنظمة المرور.

ومن ثم فإننا ندعو للجمع بين النظامين بما يتماشى وظروف كل دولة ومستوى وعي أفرادها⁴.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 83.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 185.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 83.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 186.

الفصل الرابع: الهياكل المركزية الإدارية في الجزائر.

يقصد بالنظام الإداري المركزي المصالح الإدارية الموجودة على وجه التحديد المصالح الموجودة بالعاصمة، وتتمثل الإدارة المركزية في رئيس الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارة والتي تشكل هياكل الإدارة المركزية التقريرية، ثم تليها الهياكل الاستشارية المركزية ثم السلطات الإدارية المستقلة (الأجهزة الممركزة).

المبحث الأول: الهياكل الإدارية المركزية التقريرية.

يتم التفصيل في وظائف كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول ورئيس الحكومة، الوزير.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية.

فهي أهم مؤسسة خاصة في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي، فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا لدستور 1996 يتمتع بمركز قانوني سامي فهو القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة.

يمارس رئيس الجمهورية مجموعة من السلطات الإدارية وهي سلطات التعيين- التنظيم- المحافظة على أمن الدولة.

يتمتع رئيس الجمهورية باعتباره القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة، نظرا لمركزه القانوني الممتاز الذي منحه إياه الدستور.

ونصت المادة 91 وما يليها من الدستور على هذه السلطات نذكرها على النحو

التالي:

الفرع الأول: سلطة التعيين.

تخول أحكام دستور 1996 المعدل لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في التعيين في كافة المجالات تقريبا، فله أن يعين في الوظائف السياسية المنصوص عليها في الدستور.

إن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.
- ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
- يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية 3/2 أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان.
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- يرأس مجلس الوزراء.
- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه. (المادة 5/91).
- يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 121 فقرة أخيرة).
- يعين رئيس المحكمة الدستورية.
- يعين رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (المادة 201).
- يعين أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 207).
- تعيين كل مستشاري مجلس الدولة.
- الأمين العام للحكومة.
- رئيس المحكمة العليا.
- محافظ بنك الجزائر.
- القضاة.
- مسؤولي أجهزة الأمن.
- الولاية.
- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط.
- وكذا يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج.
- هو الذي يقبل أوراق اعتماد السفراء الأجانب في الجزائر.
- يفاوض ويصادق على المعاهدات الدولية.

واستنادا لنص المادة 93 دستور فإن لرئيس الجمهورية اختصاصا حصريا فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الحكومية أو المؤسسات الدستورية، ولا يجوز أن يفوض سلطته لغيره للتعيين في هذه المناصب بأي حال من الأحوال.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-39¹ الذي وسع صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين لتشمل كل القطاعات الوزارية والإدارية الإقليمية للدولة.

الفرع الثاني: تفويض الصلاحيات.

إذا كان الدستور هو من يتولى تحديد سلطات رئيس الجمهورية وسائر صلاحياته الدستورية هو من يتولى تحديد إمكانية لجوء رئيس الجمهورية للتفويض وهو ما رخصت به المادة 93 فجاء فيها: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضا من صلاحياته».

غير أن تلك المادة في الفقرة 2 منها جاءت محددة لموانع دستورية في مجال التفويض، فورد نصها كالتالي: «لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضاءها الذين لم ينص الدستور على طريق أخرى لتعيينهم».

لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91-98-97 إلى 100 و102 و142-148-149-150 من الدستور.

الفرع الثالث: سلطات التنظيم.

اختلف الفقه القانوني في تحديد مضمون السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، ففي فرنسا استقر الفقه على أن مفهومها هو تنظيم الإدارة أساسا ، أما في الجزائر فأن مجالها هو نفسه المجال التنفيذي للوزير الأول أو رئيس الحكومة².

نصت المادة 1/141 أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."

¹ - الصادر في 02-02-2020، ج.ر. ع 06.

² - دخينسة أحمد، محاضرات في بقانون الاداري لطلبة السنة الأولى ل.م.د، الطبعة الثانية منقحة ومعدلة، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2022-2023، ص 52.

يحتوز رئيس الجمهورية سلطة التنظيم المستقل بمعنى أنه يتولى مهمة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع، وهذا بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة تحكم وضعية قانونية ما.

هذه القواعد تشبه خصائص القاعدة القانونية وإن كانت لا تتازعها في السمو القانوني. ويمارسها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية تتصف بأنها مستقلة ذلك أنّها لا تستند للقانون بل تستمد مباشرة من الدستور.

الفرع الرابع: الحفاظ على أمن الدولة .

يمارس رئيس الجمهورية سلطات أخرى في الوضع الاستثنائي يصطلح عليها بالسلطات الضبطية التي تفرض تقييد بعض الحقوق والحريات لدواعي المحافظة على النظام العام، ويتم استعمال هذه السلطات في أوضاع محددة في الوثيقة الدستورية.

إن المادة 97 من الدستور تعترف لرئيس الجمهورية بهذه السلطات الاستثنائية وهي على النحو التالي:

أولاً: إقرار حالة الطوارئ أو الحصار

إن الأصل العام هو التمتع بالحقوق والحريات كاملاً في الوضع العادي واستثناء جواز تقييدها للضرورة ولدواعي حماية النظام العام.

وقيدت المادة رئيس الجمهورية بقيود إجرائية تمثلت في¹:

- عقد اجتماع المجلس الأعلى للأمن.
- استشارة رئيس مجلس الأمن.
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.
- استشارة رئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

¹ - المادة 97 من المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020. المتعلق بإصدار التعديل الدستوري. ج ر ع 82.

ولا يمكن دستورياً تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً.

اعترفت المادة 98 لرئيس الجمهورية بإقرار الحالة الاستثنائية فجاء فيها: «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية».

وتبين المادة حالات استعمال هذه السلطة فجاء فيها: «إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن تصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها».

حددت المادة بـ 60 يوماً كأقصى حد، كما يتم الإقرار وفق بعض القيود الإجرائية نصت عليها المادة 2/98 وهي:

- استشارة رئيس مجلس الأمن.
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- استشارة رئيس المحكمة الدستورية.
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
- الاستماع لمجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على الأمن والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة.

يجتمع البرلمان وجوباً.

لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها.

يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي يتخذها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها.

ثانيا: إقرار التعبئة العامة

يقصد بها حالة استثنائية أكثر وقعا وخطرا من حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية موضوع المادة 98 من الدستور المذكور أعلاه، فالسياق الترتيبي لمواد الدستور أدرج حالة التعبئة العامة بعد الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية بما يعني أن مرحلة الخطورة بلغت درجة أشد، كما يستوجب اتخاذ إجراءات ضبطية أكثر تضيقا وتأثيرا على الحقوق والحريات من الحالات السابقة.

ويقصد بها: تحويل القوات المسلحة الوطنية إلى حالة حرب أو شبه حرب وإعادة بناء اقتصاد الدولة ومؤسساتها وقدراتها ومواردها المالية والبشرية وقوانينها من أجل توفير حاجات حرب طويلة الأمد وتحقيق أهدافها، وذلك من خلال حشد القوى لهذه الحرب أو عند وقوع الكوارث أو النكبات¹.

- يتخذ رئيس الجمهورية قرار التعبئة في مجلس الوزراء.
- بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
- بعد استشارة رئيس مجلس الأمن.
- بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا: إعلان حالة الحرب.

وجاء تنظيم أحكامها في المادة 100 من الدستور: «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليها الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يُعلن رئيس الجمهورية الحرب.

وبدورها ضبّطت المادة رئيس الجمهورية بجملة من القيود الإجرائية وهي:

- عقد اجتماع مجلس الوزراء
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن
- استشارة رئيس مجلس الأمة

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 206.

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني
 - استشارة رئيس المحكمة الدستورية.
 - يترتب على إعلان حالة الحرب ما يلي:
 - اجتماع البرلمان وجوباً.
 - توجيه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك.
 - أعلنت المادة 101 من الدستور أنه أثناء مدة الحرب يوقف العمل بالدستور.
 - أعلنت المادة 101 من الدستور تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات.
 - إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمتد وجوباً إلى غاية نهاية الحرب
- (المادة 2/101).

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه البدني المثبت قانوناً يتولى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيساً للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية (المادة 3/101).

حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المحكمة الدستورية وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقاً (المادة 4/101).

بالإضافة إلى ذلك:

- يوقع رئيس الجمهورية اتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم.
- يلتزم رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما.
- يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فوراً على كلّ غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.

المطلب الثاني: الحكومة.

يقصد بالحكومة هيئة جماعية مكلفة بتأمين الإدارة السياسية للبلاد فهي الهيئة المعول عليها في تسيير شؤون الدولة والبلاد.

وتستعمل عبارة الحكومة للدلالة على معاني مختلفة، فتارة يقصد بها الوزراء وتارة أخرى يقصد بها السلطة التقديرية، كما قد يقصد بها نظام الحكم في الدولة والوظيفة التي

يمارس بها صاحب السيادة السلطة السياسية العامة في الدولة، وتعتبر المؤسسة الثانية في السلطة التنفيذية وتتكون من الوزير الأول والوزارات.

يمارس الوزير الأول مجموعة من السلطات يخولها له الدستور وهي:

الفرع الأول: سلطة التعيين.

اعتمد دستور 2020 إدارة الفريق الحكومي إما من وزير أول ورئيس الحكومة حسب نتائج الانتخابات التشريعية بحسب المادة 103 منه بأن: "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقودها رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية."

نصت المادة 112 أنه: "تعيين الوزير الأول ورئيس الحكومة في الوظائف المدنية للدولة التي تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تفويضها له هذا الأخير". لذلك لا يعين رئيس الجمهورية كل المسؤولين السامين في السلك المدني، بل يساعده في هذه المهمة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحال المبين أعلاه، فيعين هو الآخر في وظائف الدولة لكن خارج التعيينات المنوطة دستوريا لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 02 من الدستور.

الفرع الثاني: توطيد وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة.

يعتبر الوزير الأول ورئيس الحكومة المشرف العام على أداء الطاقم الحكومي فإذا كانت الحكومة عبارة عن مجموعة وزارات وقطاعات كل في مجاله - الصحة والتربية - التعليم العالي - التكوين المهني - الري - الفلاحة - النظافة - المناجم البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية - الشؤون الدينية وغيرها من الوزارات، فإن هذا النوع في المجال الحكومي يفرض وجود منسق ومراقب ومشرف ألا وهو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹.

الفرع الثالث: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

وهي سلطة يستمدّها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة المشار إليها أعلاه من المادة 2/112 من الدستور، هذا الأخير الذي لم يفرض حدا أدنى من الوزارات وهو الوضع السائد في كل الدساتير الجزائرية.

¹ - المرسوم الرئاسي 21-281 المؤرخ في 07 جويلية 2021 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر. ع. 53.

ومن هنا فإن تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول فبعد تعيين رئيس الجمهورية للأعضاء الحكومة، يتولى الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي رسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي فهو إذن يقسم العمل بين هؤلاء ويضبط الاختصاص تفاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة وأخرى.

الفرع الرابع: السلطة في تخويل أعضاء الحكومة بتفويض الإمضاء.

يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الوضع عادة بعد صدور المرسوم الرئاسي يتضمن تعيين أعضاء الحكومة إصدار مرسوم تنفيذي يخول أعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، وهذا من باب بعض المرونة على العمل الإداري لا سيما وأن للوزير مهام كثيرة على مستوى قطاعه فيتولى الوزير في قطاعه تفويض إمضائه لمدير مركزي على الأقل وهو ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 21-282¹.

يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، وأوجبت المادة 03 من ذات المرسوم التنفيذي أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض إليه والمواضيع التي تشملها التفويض ولا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه، وينتهي التفويض طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي المذكور بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه.

الفرع الخامس: السلطة التنظيمية.

تستمد هذه السلطة التي يتمتع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة أساسها الدستوري من المادة 3/112 من الدستور وهذا أمر طبيعي من منطلق أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو المشرف العام على الطاقم الحكومي، وهو من يحتل مكانة سامية في هرم الطاقم الحكومي للدولة، يعني هذا أنه يقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات.

أما السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة تتجلى في توقيعه مراسيم تنفيذية تطبق وتجسد برنامج الحكومة.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن المشرع، فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة مرتبطة بالسلطة التشريعية إذ أسندت لهما مهمة

¹ - المؤرخ في 3 يوليو 2021، ج.ر. ع. 53.

تنفيذ القوانين الصادرة عن المشرع إضافة إلى المراسيم التنفيذية الصادرة عنه والمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

غير أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يملكان سلطة تنفيذ القوانين حقيقة، ذلك أنه يشترط لتوقيعها المراسيم التنفيذية موافقة رئيس الجمهورية، وكذلك هو الأمر بالنسبة لسلطة توزيع الصلاحيات بين الرؤساء والسهر على حسن سير الإدارة فهي مجرد صلاحيات شكلية لا غير.

الفرع السادس: السهر على حسن سير الإدارة العامة.

يناط بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات أداء وظائف معينة كتوفير الخدمات للجمهور وممارسة العديد من النشاطات، وهي حين تقوم بهذه الوظائف جميعا تكون تحت سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، لأن هذا الأخير وطبقا للمادة 106 من الدستور هومن يشرف على إعداد مخطط عمل الحكومة وحقهم أمام ممثلي الشعب بتنفيذه¹، ومن ثم يعود له أمر تنظيم جهاز الإدارة وأن يصدر من التعليمات ما يضمن حسن أداء العمل الإداري في شتى قطاعات النشاط المختلفة.

المطلب الثالث: الوزارة.

الوزير رجل سياسي عضو في مجلس الوزارة يشارك في وضع السياسة العامة للحكومة في تنفيذها على مستوى وزارته ويعتبر مسؤولا عنها أمام الدولة، وهو الرئيس الإداري الأعلى لجميع المصالح والفروع التي تتكون منها وزارته وبهذه الصفة يباشر اختصاصاً إدارياً متعدد النواحي فهو يمثل الدولة قانوناً بوصفها شخصا معنويا في كافة الأعمال التي تتولاها المصالح التابعة لوزارته كإبرام العقود ويمثل الدولة أمام القضاء في كل دعوى سواء مدعي أو مدعى عليه.

الفرع الأول: تنظيم الوزارات.

تعد الوزارات أم الأقسام الإدارية وأكثرها شيوعا لما تتميز به من تركيز السلطة وطبقا لنص المادة 49 مدني فإن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة وينطق باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤولاً عن وزارته أمام الوزير الأول.

¹ - المادة 109 من المرسوم 20-442 المتعلق بالتعديل الدستوري

والوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التي تتبع وزارته. وتجدر الإشارة أنه تختلف عدد الوزارات تبعا للمعطيات العامة التي تسود الدولة، إذ يمكن إسناد مهمة ما إلى وزارة واحدة، كما يمكن تكليف عدة وزارات بهذه المهام لاعتبارات معينة، كما هو الشأن مثلا في وزارة التربية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وغيرها من الوزارات.

ويمكن تصنيف هذه الوزارات رغم تداخل النشاط الحكومي إلى عدة أصناف:

- وزارات السيادة: وتتمثل في الوزارات المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة كوزارة العدل ووزارة الدفاع وغيرها.
 - وزارات ذات طابع اقتصادي: وهي تتعلق بالوزارات العاملة في القطاع الاقتصادي كوزارة التجارة- الفلاحة- الصيد البحري.
 - وزارات ذات طابع اجتماعي وثقافي: كوزارة التربية، وزارة الثقافة.
- ومسألة تصنيف الوزارات تبقى نسبية، ذلك أن هناك تداخل بين مختلف القطاعات الوزارية بالرغم من قيام الوزير الأول بتوزيع المهام والصلاحيات بين أعضاء الحكومة. وعلى الرغم من قيام الوزير الأول بتوزيع المهام والصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وعلى الرغم من اختلاف الوزارات وتنوع نشاطها ومتطلباتها، فقد حددت السلطة التنفيذية نمطا ونموذجا يضبط تنظيم الإدارات المركزية على مستوى الوزارات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-188¹.

بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 87-01 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارات. أما المصالح الخارجية للوزارة ويطلق عليها كذلك المصالح غير الممركزة للدولة فهي إطار التخفيف من حدة التركيز الإداري وعيوبه.

وباعتبار الوزارة تمارس اختصاص إقليمي وطني، الأمر الذي يصعب مهمة التسيير والتكفل الأمثل بالانشغالات والاستجابة لها، لذلك توجد مصالح وهيئات إدارية تابعة للوزارة

¹ - المؤرخ في 23-06-1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر. ع. 26.

تكون على المستوى المحلي أي في الإقليم والنواحي أو المحافظات والولايات تخضع للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة.¹

الفرع الثاني: صلاحيات الوزير.

طبقا للمادة 2/102 إن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة هو الذي يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، حيث يتم تحديد صلاحيات الوزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يبين مهام عمل كل عضو في الحكومة.

وباعتبار الوزير الرئيس الإداري على مستوى وزارته، فهو يمارس سلطة اتخاذ القرارات الإدارية ويتولى سلطات تحددها صراحة النصوص القانونية.²

أولا: السلطة الرئاسية.

يقوم الوزير أيضا بتنظيم وزارته وتوزيع الاختصاصات بين مختلف مصالح الوزارة وفروعها وكل القرارات تصدر باسمه وهو الأمر بالصرف في حدود الاعتمادات المالية. ويمارس الرئاسة والسلطة اللائحية والسلطة القضائية، فهو يمارس سلطة الرئيس على المرؤوس في التعيين والترقية والنقل وسلطة التأديب، وله أيضا سلطة التوجيه عن طريق التعليمات والمنشورات الداخلية لحسن سير العمل، وللوزير أيضا سلطة الرقابة عن طريق إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه أو إلغائها أو تعديلها، كما له إصدار لوائح تنظيمية إذا خوله القانون ذلك لأن ذلك من اختصاص رئيس الدولة كأصل عام وجرت العادة.

ومن الناحية العملية فإن القرارات التنظيمية هي من صنع الوزير المختص الذي يعد المرسوم الذي يخص وزارته ثم يتابعه أمام مجلس الوزراء ليصل إلى مرحلة عرضه على رئيس الدولة لتوقيعه.

¹ - رزيق أميرة، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد الأول، المجلد التاسع، جامعة غرداية، الجزائر، 2016، ص 132.

² - المرسوم التنفيذي 379-11 المؤرخ في 21-11-2011، الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج.ر.ع. 63.

أما الأجهزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتعها بمجموعة من بعض السلطات كسلطة التقاضي والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير وتوجد بالولايات كمدير في الولاية أو على المستوى العمومي مثل المديرية الجهوية للجمارك يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات¹.

ثانياً: السلطة التنظيمية.

إن الوزير يتمتع بالسلطة التنظيمية، لأن مثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهولا يستطيع اتخاذ قرارات شكلية إلا عندما يسمح القانون بذلك لا سيما في مجال الضبط الإداري الخاص .

ثالثاً: السلطة الوصائية.

تمارس هذه السلطة على الهيئات اللامركزية وهي تتمثل في إجراء الرقابة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية، كالوصاية الذي يمارسها وزير التعليم العامي والبحث العلمي على الجماعات والوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولايات².

إن أحكام الدستور وغيره من النصوص لا تحدد نطاق المسؤولية الشخصية للوزير وآليات إعمالها، ما عدا أشكال الرقابة التشريعية (البرلمان) التي يتولاها المجلس الشعبي الوطني في استجواب أو سؤال عضو الحكومة أو لدى مناقشة عمل الحكومة عقب البيان السنوي الذي تقدمه الحكومة عن السياسة العامة وعادة ما يترتب عن تلك المناقشة إما:

- صدور لائحة من المجلس تدعم عمل الحكومة.
- طلب رئيس الحكومة التصويت بالثقة لزيادة دعم مركزه.
- أو إيداع ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، حيث يقوم رئيس الحكومة بتقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية في حالة موافقة أغلبية ثلثي النواب على ذلك الملتمس³.

¹ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص ص 58-59.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 113.

³ - نفس المرجع، ص ص 113-114.

المبحث الثاني: الهياكل الإدارية الاستشارية .

إلى جانب المؤسسات الإدارية المركزية التقريرية، يوجد العديد من المؤسسات والهيئات المركزية الوطنية الاستشارية العاملة في مختلف الميادين والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تنوعت وتعددت وتكيفت تبعا للتطورات التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

المطلب الأول: مفهوم الهياكل الإدارية الاستشارية

لتحديد مفهوم الهياكل الإدارية الاستشارية سيتم التطرق الى تعريفها ثم الأشكال التي تأخذها الاستشارة.

الفرع الأول: تعريف الأجهزة الإدارية الاستشارية .

تستعين الإدارة من جل القيام بوظائفها ومهامها المتعددة وتحقيق أهدافها بعدة وسائل قانونية أهمها اتخاذ القرارات فهي تعد جوهر النشاط ونتيجة اتساع العمل الإداري للدولة وما رافقه من تضخم للجهاز الإداري نتيجة تدخلها في جميع مجالات الحياة وعلى كافة الأصعدة واجهت الإدارة صعوبات عديدة في عملها لم تكن موجودة من قبل يتطلب منها الوقوف عليها ومعالجتها وإصدار قرار بشأنها.

ولكون العمل الإداري مجاله واسع وغير متخصص ومتشابك، ويتسم بالتعقيد، برزت إلى جانب الإدارة هيئات متخصصة في مجالات متعددة إدارية وقانونية وفنية، تقدم لها استشارات في حدود عملها وتتألف من مجموعة من الخبراء والتقنيين المتخصصين في مجالات مختلفة¹.

تعرف الأجهزة الإدارية الاستشارية بأنها مجموعة الأجهزة أو الهيئات التي توضع لدى الإدارة العمومية العامل وخارجها، لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة، قبل اتخاذها قرار يتعلق بالشؤون العمومية.

¹ - سالم زينيت ،حدود الالتزام الإداري، رأي الهيئات الاستشارية ،مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس، بركة، العدد03 جوان 2019، ص 258.

إن أهمية القرارات الإدارية لما لها من نتائج على المواطن وعلى المجتمع أصبحت تفرض نوعاً من التعقيد في الدراسة قبل اتخاذها.

هذا التعقيد فرض على الإدارة اللجوء إلى آراء الأجهزة الاستشارية العامة أو المتخصصة لدى الإدارة العمومية العاملة أو خارجها حيث تكون في منأى عن بعض النتائج السلبية، لاسيما مراقبتها من طرف القاضي الإداري، وبالتالي إمكانية إلغاء قرارها الإداري¹.
قد تجد الإدارة نفسها أحياناً ملزمة وقبل إصدارها للقرار بالعودة لجهات محددة قانوناً لأخذ رأيها في مسألة من المسائل التي تخص القرار، بل وقد يلزمها المشرع أحياناً وعلاوة على ذلك بالأخذ بذلك الرأي.

والظاهر أن الغاية المرجوة من هذا الإجراء هو التوسيع في مجال المشاركة في صياغة القرار بالإضافة إلى تحسين نوعية القرارات الصادرة².
والحديث عن الأجهزة الاستشارية يجزئنا للتركيز على الطبيعية القانونية للآراء الصادرة عنها، فهي تقتقد لعنصر الإلزام، لأنها مجرد آراء ووجهة نظر مصدرها أخصائيين في مجال محدد.

الفرع الثاني: أشكال الاستشارة.

تأخذ الاستشارة 3 أشكال هي:

أولاً: الاستشارة الإجبارية

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة العامة قبل اتخاذ قرار ما بأن تستشير جهة أخرى، وتعتبر الاستشارة إجراء جوهري في القرار الإداري يؤدي عدم احترامه إلى البطلان. غير أن الرأي الذي يصدر عن جهة الاستشارة لا يكون ملزماً فالإدارة العامة مخيرة في أن تأخذ به أو تتركه.

ثانياً: الاستشارة الاختيارية

تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى جهة هذه الاستشارة³، وبالتالي إجراء الاستشارة اختياري كما الرأي الصادر بشأنها.

¹ - ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 81.

² - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، 2018، ص ص 54-55.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 119.

ثالثاً: الرأي المطابق

يتمثل الإجراء الاستشاري هنا في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام أيضاً بذلك الرأي لدى إصدار القرار.

مثال ذلك: ضرورة الالتزام والتقيد برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية.

المطلب الثاني: أنواع الهيئات الوطنية المركزية الاستشارية.

تتكون الأجهزة والهيئات المؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة وخاصة، وتنظيمات مهنية أو حرفية أو ثقافية ضماناً لمبدأ تمثيل المصالح، حيث تكون مجالاً للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها ومواجهتها.

تختص المؤسسات الوطنية الاستشارية كما يدل عليه اسمها بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية (خاصة الوزارات) حتى تتخذ قراراتها عن دراية بعد دراسة من ذوي الخبرة والعلم والاختصاص.

تتنوع الأجهزة الاستشارية بحسب المهام بين سياسية واقتصادية واجتماعية وعلمية.

■ أجهزة استشارية لدى رئيس الجمهورية.

بالنظر لأهمية المجالات التي تختص بها يوضع لدى رئيس الجمهورية الهيئات التالية، ونذكر منها:

- المجلس الإسلامي الأعلى.

وقد تفرد المجلس الإسلامي الأعلى بعنوان مستحدث ومستقل بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 وجاء في المادة 206 من الدستور بأن: المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية.

يتولى على وجه الخصوص:

- الحث على الاجتهاد وترقيته،

- إبداء الحكم الشرعي فيما يُعرض عليه،
 - رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.
- المادة 207:** يتكوّن المجلس الإسلامي الأعلى من 15 عضوا منهم الرئيس، يعيّنهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم.

- المجلس الأعلى للأمن

تعود رئاسته لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 208 دستور .

يتشكل المجلس طبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي 21-539 من¹:

- رئيس الجمهورية رئيساً.
 - الوزير الأول أو رئيس الحكومة.
 - مدير ديوان رئاسة الجمهورية.
 - وزير الدفاع الوطني.
 - الوزير المكلف بالداخلية.
 - الوزير المكلف الخارجية.
 - وزير العدل، حافظ الأختام.
 - رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي.
 - قائد الدرك الوطني.
 - المدير العام للأمن الوطني.
 - المدير العام للوثائق والأمن الخارجي.
 - المدير العام لمكافحة التهريب.
 - المدير المركزي لأمن الجيش.
- وتتص المادة 02 من المرسوم ذاته على أن يجتمع المجلس في دورة استثنائية للبت في إعلان وإنهاء الحالات الاستثنائية بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية، وورد ذكر

¹- مرسوم رئاسي رقم 21-539 مؤرخ في 26/12/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيهر (جريدة رسمية عدد 99 لسنة 2021)،

الحالات الاستثنائية جميعا المشمولة بالمواد 97 (حالة الطوارئ والحصار) و98 (الحالة الاستثنائية) و95 (حالة التعبئة العامة) و100 (حالة الحرب).

وفي هذه الحالات بالذات يحضر الدورة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

هو مستحدث بموجب الدستور 2020 ويعد إطارا تشاوريا في المجال الاقتصادي والاجتماعي وأضاف له دستور 2020 المجال البيئي كما وضعه لدى رئيس الجمهورية، وهذا خلافا للمادة 204 من دستور 2016 والتي جعلت منه مستشارا للحكومة حيث جاء في المادة 209 للدستور: «المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إطار للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، يوضع لدى رئيس الجمهورية. وهو مستشار كذلك للحكومة».

يتشكل طبقا للمادتين 07 و08 من المرسوم الرئاسي 21-37 المتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره وهي محددة كما يلي:¹

يتشكل المجلس من 200 عضو موزعين كما يلي:

- 75 عضوا من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

- 60 عضوا من المجتمع المدني.

- 20 عضوا من الشخصيات المؤهلة يتم تعيينها للاعتبار الشخصي.

- 45 عضوا من إدارات ومؤسسات الدولة.

عهدة المجلس 03 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

3/1 من تشكيلة المجلس من النساء على الأقل.

يتولى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على وجه الخصوص:

- توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية

الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة.

- ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 21-37 هو مرسوم جزائري صدر في 6 يناير 2021 يتضمن تنظيم وتسيير وتشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، ج ر ع 03.

- تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها.
- عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.
- بالإضافة إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان¹.
- المجلس الوطني للمجتمع المدني².
- المجلس الأعلى للشباب³.
- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي⁴.
- الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا⁵.
- المبحث الثالث: السلطات الإدارية المستقلة.**

هي نوع جديد من المؤسسات العمومية ظهرت مع بداية التسعينات تحت تسمية السلطات الإدارية المستقلة، أدرجت ضمن الدولة أو الهيئات العمومية الوطنية، بحيث تكون قراراتها قابلة لرقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء حسب ما تتضمنه النصوص القانونية المؤسسة لها.

يتم تحديد مفهومها من خلال تعريفها وخصائصها ثم التطرق إلى أنواعها.

المطلب الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

هي مؤسسة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري لدولة في الجزائر وتعتبر هذه المؤسسات جديدة نسبيا لأنها لم تكون موجودة من قبل، وقد ظهرت مع بداية التسعينات. نجد أن دور ووظيفة الدولة قد تغير مرة أخرى فمن دولة حارسة إلى دولة متدخلة وحاليا دولة ضابطة.

¹ - المادتين 211-212 من المرسوم الرئاسي م 20/442 والموقع في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستور ج ر ع 82.

² - المادة 213. من ذات المرسوم.

³ - المادتين 2014-2015، من ذات المرسوم.

⁴ - المادتين 216-217. من ذات المرسوم.

⁵ - المادة 218. من ذات المرسوم .

وبالنظر للنجاح الذي حققته وما زال في دول منشئها، أدى ذلك الى انتشارها في مختلف دول العالم، ومنه نجد أن المشرع الجزائري حاول أيضا الاستفادة من هذا النموذج¹. هي تلك المؤسسات الإدارية المركزية، ظهرت مع بداية التسعينات نشأت بنص قانونياً وتنظيميا تتواجد في العاصمة وتمارس مهامها إدارية تنظيمية، لذا يعبر عنها المشرع بهيئات إدارية مستقلة ضابطة أسست لرقابة شأن معين يكون في الغالب ذو صفة اقتصادية. اختلف الفقه حول تحديد طبيعتها فهل تدرج ضمن الإدارة المركزية أو أنها صورة لعدم تركيز الإدارة أم أنها من قبيل اللامركزية المرفقية، واتفق الفقه الفرنسي على اعتبارها إحدى السلطات المركزية الخاصة.

لقد عرفت المنظومة القانونية في الجزائر العديد من السلطات الإدارية المستقلة إذ تم استحداث أول هيئة سنة 1990 وهو المجلس الأعلى للإعلام الذي كلفه المشرع طرفا بالهيئة الإدارية المستقلة، وفي السنة نفسها صدر قانون النقد والقرض الذي أنشأ كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية واعتبرهما هيئتين مستقلتين، وبعدها توالى النصوص القانونية لتتبعها هيئات أخرى في مجالات مختلفة حيث أنشأت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993، ثم مجلس المنافسة في 1995، ثم سلطة البريد والمواصلات في سنة 200، ثم الوكالتين الوطنيتين للممتلكات المنجمية والمراقبة المنجمية في 2001، وبعده لجنة ضبط الكهرباء والغاز في سنة 2002، وفي مجال النقل سلطة ضبط النقل وأخيرا تم إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسلطة الضبط في مجال التأمينات 2006.

المطلب الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة.

أمام عجز الفقه على وضع تعريف مباشر لهذه الهيئات، فقد استقر الإجماع على توافر ثلاث خصائص مميزة لها:

أولاً: السلطة

السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات وليس مجرد هيئات استشارية، كما أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات ويعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية.

¹ - قارة سماح، المرجع السابق، ص 50.

ثانياً: الاستقلال

ويقصد بها عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة إدارية رئاسية كانت أو وصائية مع عدم تلقيها لأية تعليمة أو أوامر من أية جهة أي بعيدة عن التأثير السياسي¹. يرى الأستاذ رشيد زوايمية أن الاستقلالية هي عدم الخضوع لأي رقابة سلمية كانت أو وصائية سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أولاً، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية².

ثالثاً: الطابع الإداري

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين هما:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.
 - السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها أصلاً للسلطات الإدارية التقليدية أي التشريعية والتنفيذية والقضائية³.
- وأخيراً إن السلطات الإدارية المستقلة سميت كذلك لقدرتها على اتخاذ قرارات كما أن استقلالها لا يجعلها تشكل سلطة رابعة إلى جانب السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فهي دائماً سلطة إدارية لكنها مستقلة عن السلطة التنفيذية خاصة.
- هي تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية وهي لا تقوم بوظيفة البشر، وإنما تمارس وظيفة ضبط النشاط الاقتصادي عن طريق المراقبة و التدخل إذا تطلب الأمر بإصدار قرارات قد تكون ردعية إذا اقتضى الأمر لتحقيق التوازن اللازم في السوق⁴.

¹ - مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي وسبل الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، القسم العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار - عنابة، 2207، ص 21.

² - Rachid Zouaimia, Les autorités administratives et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Algérie, 2005, p 30.

³ - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 66.

⁴ - والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية، ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة، السنة الجامعية 2015-2016، ص 11.

المطلب الثالث: أشكال السلطات الإدارية المستقلة.

إن فكرة السلطات الإدارية المستقلة فرضت نفسها على الساحة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي فكرة تخدم الاحتياجات العامة المتطورة والمتجددة والتي أصبحت تتجاوز المفاهيم القانونية التقليدية والتي لا بد لها أن تتطور، لأن الأهداف والفوائد التي تقدمها هذه الفئة القانونية والتي تتمحور حول متطلبات عدم التحيز ومتطلبات الاحترافية ومتطلبات الفعالية، لا يمكن أن تتحقق في ظل النظم المكرسة المعروفة.

تأخذ السلطات الإدارية المستقلة عدة أشكال نذكر منها:

- **اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها:** والتي تم إنشاءها بموجب الأمر 04-09 المؤرخ في 27 أوت 2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان وحمايتها.
- **مجلس المنافسة:** والذي أنشئ بموجب الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003.
- **سلطة الضبط للبريد والمواصلات:** والتي أنشئت بموجب القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:** والتي أنشئت بموجب القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2000 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم.
- **هيئة الضبط في مجال الصحافة المكتوبة:** والتي تم إنشائها بموجب القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، والتي لم يتم تنصيبها بعد لعدم صدور نصوص تنظيمية بشأنها.

الفصل الخامس: نظام اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري.

يتكون النظام اللامركزي في النظام الإداري الجزائري من العديد من الهيئات والمؤسسات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية مثل الولاية والبلدية والفنية والمصلحية مثل المؤسسات العامة الإدارية والشركات الوطنية والدواوين العامة ... الخ.

تقتصر الدراسة في هذا الفصل على الولاية باعتبارها أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، فهي همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية، ومن البلدية التي تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر.

المبحث الأول: نظام الولاية.

لقد حددت المادة الأولى من القانون رقم 12-07¹ تعريف الولاية بالنص على أنها: جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى الاستقلال المالي والقانوني، وتشكل الدائرة غير الممركزة للدولة، بحيث تساهم مع هذه الأخيرة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتضيف المادة 09 من نفس القانون: ان للولاية اسم خاص بها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي.

ويبلغ عدد ولايات التراب الوطني حسب القانون رقم 19-12 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد².

تتكون الولاية حسب نص المادة 02 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية من هيئات هي:

نتناول التنظيم المحلي للولاية الحالي، بالتعرض إلى هيئات الولاية ثم الرقابة على الولاية.

¹ - القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية. ج ر ع 12

² - القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019. ج ر ع 79

تعتبر الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة¹، وللولاية اسم ومقر رئيسي يتحدد بموجب مرسوم رئاسي، ويتكون إقليم الولاية من إقليم مجموعة البلديات التي تتكون منها².

للولاية هيئات هي: المجلس الشعبي الولائي - الوالي.

المطلب الأول: المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة .

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام وهو هيئة المداولة والمراقبة طبقا للمادتين 51 - 52 من القانون رقم 07-12 والمعبر الرسمي عن مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية، كما يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يضمها وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.

الفرع الأول : اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب المثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقه في سيره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه³.

يتألف المجلس الشعبي الولائي من عدد يتراوح حسب الولايات من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة إلى 55 عضو في الولايات التي يتعدى عدد سكانها 1250000 نسمة، وهذا حسب ما جاء فينص المادة 189 من القانون العضوي رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات⁴.

يشترط في العضو الذي يرشح نفسه عضوا في المجلس الشعبي الولائي ما يلي⁵:

¹ - المادة 01 من القانون 07-12 السالف الذكر.

² - المادة 09 من ذات القانون.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 145.

⁴ - الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. ع. 17 المؤرخ في 10-03-2021 والمتم بموجب الأمر رقم 10-21 المؤرخ في 16 أوت سنة 2021، ج.ر. ع. 85 - 2021.

⁵ - المادة 50 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. ع. 17 المعدل والمتم بموجب الأمر 10-21 المؤرخ في 25 أوت سنة 2021.

- أن تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من القانون العضوي رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات وأن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها.

- أن يكون بالغا 23 سنة على الأقل يوم الانتخاب.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدى.
- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية.
- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

يمنع الترشح من العضوية في المجالس الولائية لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص، حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم ويرجع السبب في هذا الحظر إلى الحد من استغلال هؤلاء لنفوذ وظائفهم المترشح في دائرة الاختصاص التي يعملون فيها¹.

يتعلق الأمر بالعاملين المتمثلين في العامل الزمني، بحيث لا يجوز لهذه الفئات الترشح إلا بعد مرور سنة كاملة على عمله بهذا الإقليم، أو العامل المكاني إذ يجوز لهذه الفئات الترشح رغم قيام الصفة لكن في إقليم غير الذي يمارسون فيه وظائفهم.

يمكن حل المجلس الشعبي الولائي قبل انتهاء مدة انتخابه، وتعيين خلال العشرة 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المحول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها على حين تنصيب المجلس الجديد²، حيث يتم حله وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية³.

¹ - المادة 190 من ذات القانون 01-21.

² - المادة 49 من القانون 07-12.

³ - المواد 45 - 47 - 49 من ذات القانون.

ويعتبر حل المجلس الشعبي الولائي عن طريق إنهاء وجوده قبل النهاية الطبيعية لمدته أخطر مظاهر الرقابة الإدارية التي يمارسها وزير الداخلية على الهيئات اللامركزية، الأمر الذي اقتضى أن يحيطه المشرع بعدة ضمانات تقاديا لإساءة استخدامه، وأهم هذه الضمانات هي¹:

- في حالة خرق المجلس الشعبي الولائي لأحكام الدستور.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- ويجب أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، وهو ما نصت عليه المادة 50 من نفس القانون.
- وبالنسبة لفقدان عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي فقد حددها القانون رقم 07-12 في المواد من 40 إلى 46 منه، وهي²:
- الاستقالة النهائية لعضو المجلس الشعبي الولائي والتي تتم بعد إخطار رئيسه بموجب ظرف محمول مقابل وصل استلام.
 - حالة وفاة العضو.
 - حصول مانع قانوني.

¹ - المادة 48 من القانون 07-12.

² - المواد 40-46 من ذات القانون،

- تعيين العضو المنتخب في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وبدون عذر مقبول.
- الإقصاء بقوة القانون في حالة المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.
- الإقصاء بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي في حالة إدانة جزائية نهائية للعضو.

وتقرر حالات فقدان السالف الذكر من طرف المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة مع إخطار الوالي ويثبت صفة فقدان المنتخب بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالداخلية.

الفرع الثاني: عمل المجلس الشعبي الولائي.

يجري المجلس الشعبي الولائي أعماله من خلال عقد 04 دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمس عشرة 15 يوما على الأكثر، بحيث تعقد هذه الدورات وجوبا خلال شهر مارس جوان سبتمبر وديسمبر وبصفة متفرقة، ولا يجوز جمعها، كما يمكن أن يعقد دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي¹.

ولا يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يعقد اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين، وفي حالة عدم اجتماعهم بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة، مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين².

يبلغ أعضاء المجلس الشعبي الولائي بموجب الاستدعاءات التي يرسلها رئيسه أو ممثله³، بحيث ترسل إليهم كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع⁴.

¹ - المادتين 14 و 1/15 من القانون 07-12 .

² - المادة 19 من ذات القانون.

³ - المادة 1/16 من ذات القانون.

⁴ - المادة 1/17 من ذات القانون.

وفي حالة الاستعجال يمكن أن تقلص هذه الآجال على ألا تقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات¹.

وفي حالة حصول عضو المجلس الشعبي الولائي على مانع يحول دون حضوره لاجتماعات المجلس يمكنه أن يوكل كتابياً أحد زملائه الذي يختاره للحديث نيابة عنه، ولا يجوز لنفس العضو أن يحمل في المجلس أكثر من وكالة واحدة بحيث لا تصح إلا لجلسة أو دورة واحدة².

تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية من حيث المبدأ، كما يمكن التداول في جلسة سرية عندما يتعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أو عندما يتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية والتكنولوجية³.

تجرى مداولات المجلس الشعبي الولائي بحضور الوالي أو ممثله بحيث يمكنه التدخل بناء على طلبه أو طلب أحد من أعضاء المجلس⁴.

ويتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه⁵.

كما يعلن مستخلص عن مداولة المجلس الشعبي الولائي خلال 8 أيام التي تلي الدورة في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور في مقرات الولايات والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى⁶.

كما يمكن لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي، وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته الخاصة¹.

¹ - المادة 2/17 من القانون 07-12.

² - المادة 20 من ذات القانون.

³ - المادة 26 من ذات القانون.

⁴ - المادة 24 من ذات القانون.

⁵ - المادة 30 من ذات القانون.

⁶ - المادة 31 من ذات القانون.

الفرع الثالث: تشكيلة المجلس الشعبي الولائي.

يتكون المجلس الشعبي الولائي وفقا للمادة 28 من القانون رقم 07-12 من:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيساً.
- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء.
- رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.

أولاً: رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه

بعد إعلان نتائج الانتخابات وخلال الثمانية (8) أيام، يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سناً قصد انتخاب رئيس له من بين أعضائه للعهدة الانتخابية².

تتم عملية الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة للأصوات وإذا لم يحصل أيّ مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات تجري دورة ثانية بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، فيتم انتخاب المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً³.

وعندما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي يختار هذا الأخير وخلال 8 أيام التي تلي تنصيبه نواب من بين أعضائه، ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة على المجلس الشعبي الولائي.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي الاختصاصات التالية:

- تعيين مساعد أو أكثر.
- يرأس أشغال المجلس ويتولى إدارة المناقشات.
- يسهر على احترام النظام والانضباط خلال انعقاد الجلسات.
- يقوم بإرسال الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضائه.
- اختيار موظف يتولى أمانة الجلسة.

¹ - المادة 32 من ذات القانون.

² - المادة 1/58 من القانون 07-12.

³ - المادة 59 من ذات القانون.

- إرسال مستخلص مداولات المجلس الشعبي الولائي خلال أجل 8 أيام إلى الوالي.
- ثانيا :اللجان.**

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من اللجان الدائمة التالية¹:

- لجنة التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
 - اللجنة الاقتصادية والمالية.
 - لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - لجنة الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
 - لجنة تهيئة الإقليم والنقل.
 - لجنة التعمير والسكن.
 - لجنة الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
 - لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
 - لجنة التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.
- ويمكن أيضا للمجلس تشكيل لجان خاصة لدراسة المسائل الأخرى التي تهم الولاية وفقا لأحكام المادة 33 وإحداث لجان تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو 1/3 أعضائه الممارسين تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة.
- وتشكل اللجان الخاصة والدائمة من أعضائهم يتم تعيينهم باقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضائه عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المصادقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي².
- المطلب الثاني: الوالي .**

الوالي هو شخص معنوي عام يرأس الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة ورجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف.

ينعقد الاختصاص في تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية وبموجب مرسوم رئاسي¹.

¹ - المادة 33 من القانون 07-12.

² - المادة 34 من ذات القانون.

أما بالنسبة لإنهاء مهامه فهي تتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال والتي تقضي بجهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقاً لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فلرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.

يعتبر الوالي جهازاً لنظام عدم التركيز، إن الوالي يعتبر من الموظفين السامين للدولة، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي.

الفرع الأول : صلاحيات الوالي.

يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية المنصوص عليها في المواد من 102-109 من قانون الولاية.

كما يمارس سلطاته باعتباره ممثلاً للدولة والمنصوص عليها في المواد 110 إلى 123 من نفس القانون.

أولاً: سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية.

يقوم الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي بما يلي:

- نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها: حيث أن للوالي مهمة نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها وذلك بموجب إصدار قرار ولائية باعتبار جهاز تنفيذ².
- الإعلام: يلتزم الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوظيفة ونشاط الولاية وذلك عن طريق:
 - ✓ تقديم تقرير حول تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، عند اجتماع كل دورة عادية.
 - ✓ إطلاع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير المركزية بالولاية من جهة، ومن جهة أخرى تقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية³.

¹ - المادة 01 من المرسوم 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة والمادة 92 من المرسوم 20-442 من التعديل الدستوري.

² - المادة 101 من القانون 12-07 .

³ - المادة 103 من ذات القانون.

- ✓ إطلاع وبانتظام رئيس المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ مداولات المجلس.
 - إعداد الميزانية: مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية، وتنفيذها بعد عرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة عليه وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون باعتباره الأمر بالصرف في الولاية¹.
 - تمثيل الولاية: خلافاً للوضع في البلدية التي تمثل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانوناً للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي²، ومن ثم الوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه³.
 - إدارة أملاك الولاية: يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي⁴.
 - ممارسة الرقابة الإدارية الوطنية على موظفي الولاية: يقوم الوالي بسلطة السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ومراقبة ما تقوم به من أنشطة إدارية ومالية في حدود الولاية فضلاً عن صلاحية رقابة بعض موظفي الولاية كمرقبة لأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يمارس الصلاحيات المخولة إليه بموجب أحكام المادتين 87 و 88 من قانون البلدية⁵.
- ثانياً: سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة.**
- يمارس الوالي بصفته ممثلاً للدولة على مستوى الولاية ومفوض للحكومة، بحيث تتمثل أهم هذه السلطات الموكلة إليه بهذه الصفة في:
- السهر على تطبيق سياسة الدولة على المستوى الولائي وتنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء.
 - تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

¹ - المادة تين 107 و 160 من القانون 07-12 .

² - المادة 105 من ذات القانون.

³ - المادة 106 من ذات القانون

⁴ - المادة 2/105 من ذات القانون.

⁵ - المادة 108 من ذات القانون.

- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات والتقاضي باسم الدولة خاصة في دعاوى القضاء الكامل.

- ممارسة سلطات الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال حماية حقوق المواطنين وحرياتهم والسهر على سير المصالح العمومية سيراً عادياً ومنتظماً، وكذا حسن سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، بحيث سخرت تحت تصرف مصالح الأمن ومصالح الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، ولهذا ينبغي على رؤساء الأمن إعلامه بصفة فورية بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العمومي على مستوى الولاية في الحالات الاستثنائية¹.

- السهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

الفرع الثاني: الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي.

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ومراقبته²، ولذلك فقد صدر تطبيقاً لنص هذه المادة المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لهيئات وهيكل الإدارة العامة للولاية³، والذي نص في مادته 02 على الهيكل الإداري للولاية والمتكوّن من الأجهزة التالية:

أولاً: الديوان

هو هيئة مساعدة للوالي وتعمل تحت إشرافه مباشرة، يشرف على إدارتها رئيس الديوان الذي يساعد الوالي في ممارسة وتنفيذ مهامه بالولاية، ويضم الديوان من 15 مناصب للمجلس بالديوان، تحدد بناء على قرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

أما بالنسبة للمهام التي يضطلع بها الديوان فهي:

¹ - المادتان 02 و 05 المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.

² - المادة 17 من القانون 07-12.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لهيئات وهيكل الإدارة العامة للولاية ج.ر.ع. 48 المؤرخ في 27-07-1994.

- العلاقات الخارجية والبروتوكولات.
- العلاقات بين أجهزة الإعلام والصحافة.
- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والتلغراف .

ثانيا: الأمانة العامة للولاية (الكتابة العامة)

تعتبر الأمانة العامة للولاية من بين أهم المصالح الإدارية بالولاية وهذا بالنظر إلى المهام والوظائف الموكلة إليها، حيث يشرف على تسييرها الأمين العام الذي يحتل المرتبة الثانية بعد مركز الوالي¹، لكون الأمانة العامة الجهاز الأكثر حيوية في إدارة الولاية والذي يعين من قبل رئيس الجمهورية طبقا لما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتضمن صلاحيات التعيين المخولة لرئيس الجمهورية في المناصب العليا.

ثالثا: المفتشية العامة

هي جهاز رقابة، مهامها وصلاحياتها محددة بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-216 تتولى تحت سلطة الوالي القيام بمهام عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية يسيورها مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة بالإضافة إلى إطارات وأعوان إداريين، ويضمنون التسيير الحسن للمهام التي تضطلع المفتشية العامة بقيامها.

وتتلخص مهام المفتشية العامة في الولاية²:

- القيام باستمرار بعملية تقييم عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية بقصد تصحيح النقائص واقتراح التدابير التصحيحية اللازمة، وكل إجراء من شأنه أن يضاعف نشاطها ويحسن نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.
- السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة أعلاه.

¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

² - المادة 06 من ذات المرسوم.

- القيام ببناء على طلب الوالي بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط مهام وأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات المعنية بمجال تدخلها.
- تتدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي، وتبلغ التقارير التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهام إلى الوالي، وترسل ملخصات منها بصفة الوالي إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية.

رابعاً: مديرية الإدارة المحلية

- تتكون مديرية الإدارة المحلية التي يشرف عليها مديرها من ثلاث مصالح:
- مصلحة الضبط المحلي والنفقات والبرمجة.
- مصلحة تسيير المستخدمين.
- مصلحة الميزانية والممتلكات.
- تتمثل صلاحيات مديرية الإدارة المحلية فيما يلي¹:
- إعداد ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية والسهر على تنفيذها.
- دراسة تطوير على عمليات تحسين مستوى المستخدمين لدى المصالح المشتركة في الولاية.
- تجميع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منظماً وتحليلها وتوزيعها.
- تقوم بكل دراسة وتحليل لمكنات الولاية والبلدية من دعم مواردها المالية وتحسينها.
- تضبط باستمرار الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية.
- تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية وتوافق عليها.

خامساً: مديرية التهيئة والشؤون العامة للولاية

- تعدّ مديرية التهيئة والشؤون العامة أكثر مديريات الولاية احتكاكا بالمواطن. تنظم مديرية التهيئة والشؤون العامة للولاية ثلاث مصالح هي مصلحة تنقل الأشخاص، مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات وكذا مصلحة التنظيم العام.

¹ - المرسوم التنفيذي 95-265 المؤرخ في 6 سبتمبر 1995 يحدد صلاحيات مصالح التفتيش والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تشكيلها وعملها، ج.ر. ع. 50.

سادسا: المجلس الولائي

هو جهاز يعمل تحت إشراف وسلطة الوالي، ويقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، يعمل في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول يتفحص كل المسائل المعروضة عليه من طرف الوالي أو أحد أعضائه.

يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام، كما أن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما يتطلب الوضع ذلك ويكلف بما يلي¹:

- يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة.
- احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- مساعدة الوالي في حالة الاستعجال.
- برمجة ربط وتقويم ومراقبة عمال المصالح أو الأسلاك المهنية التي هي تحت إشرافه.
- إعداد ودراسة المشاريع والتقديرات الخاصة بتنمية القطاعات بالولاية وهذا بالتنسيق مع الهياكل المعنية.
- إعطاء آرائه حول المشاريع المنتظرة على مستوى الولاية.

سابعا: رئيس الدائرة

الدائرة هي مقاطعة تابعة للولاية تشمل عدة بلديات، ليس لها الشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي، تدار من قبل رئيسها الذي يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية.

المطلب الثالث: الرقابة الممارسة على الولاية.

تتمثل الرقابة على الولاية في الرقابة الوصائية على الأعمال والرقابة الوصائية على كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وفي الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل.

¹ - المادة 28 من المرسوم التنفيذي 94-215.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأعمال.

تتمثل في إجراءات الممارسة من طرف وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون رقم 07-12 في التالي:

أولاً: المصادقة على أعمال المجلس الولائي .

إن مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية، لكن واستثناءً كل مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة: الميزانيات والحسابات التنازل عن العقار، اتفاقية التوأمة، الهبات والوصايا لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية خلال أجل أقصاه شهران¹.

ثانياً: الإلغاء على أعمال المجلس الولائي.

إن المداولات التي يحضرها أعضاء المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء تكون باطلة.

ثالثاً: الحلول على أعمال المجلس الولائي .

يتمثل هذا الإجراء بقيام وزير الداخلية بالحلول محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون ولا سيما في الحالة المنصوص عليها في المادة 169 من القانون 07-12.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأعضاء

تتمثل هذه الرقابة فيما يلي:

أولاً: التوقيف

تتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية ولمدة غير محددة.

¹ - المادة 1/54 و 55 من القانون 07/12.

ثانيا: الإقصاء

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه مداولة للمجلس الشعبي الولائي بقرار من الوزير المكلف بالداخلية يثبت التغيب لأكثر من 3 سنوات، أو يثبت إدانة جزائية نهائية أو عندما يثبت أن العضو المنتخب يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أوفي حالة تنافي¹.

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة:

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز في حله، وذلك ما نصت عليه المادة 47 من القانون 07-12 أن حل المجلس يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، كما نصت المادة 48 من نفس القانون، على حالات الحل، كحالة خرق الأحكام الدستورية، وإلغاء انتخاب جميع الأعضاء، وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.

المبحث الثاني: نظام البلدية.

لبلدية أهمية جوهرية في التنظيم الإقليمي والإداري²، إذ تتجسد اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية بواسطة التمثيل الديمقراطي عن طريق المجلس المنتخب، الذي يشكل قاعدة اللامركزية، ومكان يعبر من خلاله الشعب عن إرادته ومشاركته في اختيار ممثليه في تسيير الشؤون العمومية، تتكون الجزائر من 1541 بلدية.³

ولهذا فالبلدية هي الجماعة المحلية القاعدية في الإدارة اللامركزية في الجزائر، حيث نصت المادة 02/17 من التعديل الدستوري 2020 على أنه... "البلدية هي الجماعة القاعدية".

¹ - المواد 34 - 46/3-44 من القانون 07-12.

² - القانون 01-20 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر 77، المؤرخة في 2001/12/15.

³ - القانون 84-09 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06 المؤرخة في 1984/02/07.

كما نصت المادة الأولى من قانون 10-11 أن البلدية: "هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون".

وأضافت المادة الثانية من نفس القانون: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

والبلدية هي: "مجموعة إدارية إقليمية المركزية للدولة، يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية، واقتصادية، وثقافية، وجغرافية، أنشأت وفقا للقانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية، مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية التابعة لها"¹.

وبناء على ما تقدم تم دراسة البلدية طبقا للقانون 10-11 المعدل والمتمم، ونظامها الداخلي²، وذلك بتبيان هيئاتها والرقابة عنها.

بالإستناد إلى نص المادة 15 من قانون البلدية 10-11 فإن البلدية تتوفر على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما ".

وعليه نستشف أن هيئات البلدية هي المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة.

حسب المادة 11 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم فإن المجلس الشعبي البلدي هو إطار يمارس فيه الشعب ويعبر فيه عن إرادته، كما يعتبر قاعدة اللامركزية،

1- ناصر لباد، مدخل للقانون الإداري، دار لايمية، الجزائر، ط2، 2020، ص.109.

2- بناء على المادة 16 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم، المرجع السابق، صدر المرسوم التنفيذي

13-105، المؤرخ في 2013/03/17 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد

15 المؤرخة في 2013/03/17.

والإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية، ومكان مشاركة المواطنين على المستوى المحلي في التسيير الجوّاري للشؤون العمومية..

ينتخب المجلس لعهد مدتها 05 سنوات بالإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج، من سكان البلدية عن طريق الإقتراع العام السري الحر والمباشر أو غير المباشر¹، على أن تجرى الإنتخابات في ظرف الأشهر الثالث التي تسبق انقضاء العهدة الجارية .

ولهذا سيتم دراسة هيئة المداولة بالبلدية، من خلال التطرق إلى تكوين المجلس الشعبي البلدي، ولجانه، ودوراته، واختصاصاته، وحله وتجديده .

الفرع الأول : تكوين المجلس الشعبي البلدي.

يستدعي الوالي المنتخبين طبقا للمادة 64 المعدلة بالمادة 02 من الأمر 13-21 الذي يعدل قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 08 أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 03 من الأمر 13-21 التي تمت قانون البلدية 10-11 بالمادة 64 مكرر، وذلك تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه خلال 05 أيام التي تلي تنصيب المجلس، ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الإنتخاب، يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا على أن يكونوا غير مترشحين، ويقوم المكتب المؤقت باستقبال الترشيحات لإنتخاب الرئيس، ويعد قائمة بذلك.

حيث ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الإنتخابية المنصوص عليها قانونا وهي 05 سنوات، ويساعده نائبان أو عدة نواب للرئيس حسب المادة 69 من القانون 10-11 ويجب على الرئيس أن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده الإنتخابية على أن يتقاضى

¹ - المادتان: 05- 133 من الأمر 01-21 المعدل والمتمم، بالأمر 10-21 المتعلق بنظام الإنتخابات، السالف الذكر.

ونوابه، والمندوبين البلديين، والمتصرف المنصوص عليه في المادة 48 منحة مرتبطة بمهامهم، وهذا ما جاء في المادة 72 من نفس القانون .

الفرع الثاني : لجان المجلس الشعبي البلدي.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة طبقا للمادة 31 من قانون 10-11 والمادة 38 من النظام الداخلي في المسائل التابعة لإختصاصاتهم كالإقتصاد والمالية والإستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري...

يحدد عدد اللجان الدائمة حسب عدد السكان في البلدية، ويشمل مجال تدخلها 05 ميادين، ويمكن للجنة واحدة التكفل بعدة ميادين، كما يمكن أن ينقسم الميدان إلى ميادين فرعية تتكفل بها عدة لجان، فمثال 03 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل، 04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 نسمة إلى 50.000 نسمة.....

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل لجان خاصة عند الحاجة، بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على اقتراح من رئيسه لمعالجة قضايا خاصة أو محدودة زمنيا، وتحل فور استنفاد موضوعها الذي أنشأت من أجله، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من النظام الداخلي.

الفرع الثالث : دورات المجلس الشعبي البلدي.

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية أوفي مكان آخر خارج حيزها الجغرافي يعينه الوالي بعد أخذ رأي رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا بموجب المادة 19 من قانون البلدية 10-11 ويجب أن تجرى دورات المجلس في قاعة المداولات التي يجب أن تتوفر على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير الأشغال، وأن تتواجد بالموقع الرسمي لمقر البلدية، باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة 19/02 و03 من قانون البلدية مثل القوة القاهرة، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من النظام الداخلي.

وتكتسي دورات المجلس الشعبي البلدي طابعا تشريفيا وتجري في إطار احترام مقومات الدولة ورموزها المكرسة في الدستور، وتفتتح أول دورة للمجلس في السنة وتختتم آخر دورة له من السنة نفسها بالنشيد الوطني، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من النظام الداخلي .

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، على أن لا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام، وهذا ما جاءت به المادة 16 من نفس القانون والمادة 05 من النظام الداخلي، كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت حاجة شؤون البلدية ذلك، إما بطلب من رئيسه، أو 3/2 من أعضائه، أو بطلب من الوالي، استنادا للمادة 17 من نفس القانون، وذلك لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام، وإل تحتمل انتظار عقد دورة عادية مقبلة لمعالجتها، أما إذا كانت هناك ظروف استثنائية خطيرة توشك أن تقع أو كارثة كبرى، فيجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون بعد إخطار الوالي فورا، المادة 18 من نفس القانون.

وترسل الإستدعاءات لدورات المجلس من الرئيس لأعضاء بمقر إقامتهم وسكنهم مقابل وصل إستلام قبل 10 أيام كاملة على أقل من تاريخ افتتاح الدورة، وتدون ويشار إليها في سجل مداولات البلدية، ويمكن إرسالها بصفة إضافية عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس، وهو نصت عليه المادة 08 من النظام الداخلي.

الفرع الرابع : اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

نصت المادة 03 من قانون البلدية 10-11 على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، حيث تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وفي هذا السياق على البلدية أن تتأكد من توافر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء، والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان، حيث يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تخول لها من الدولة التوفير المتلائم للموارد

المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة، وهذا ما نصت عليه المادة 04 من قانون البلدية.

وأضافت المادة 104 من نفس القانون على أن المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 03 و 04 كما نصت المادة 52 من قانون البلدية 10-11 "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

وبالرجوع للمواد من 107 إلى 124 من نفس القانون فإن للمجلس الشعبي البلدي عدة مجالات تدخل في اختصاصه منها: كالتهيئة والتنمية، التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، التربية والحماية الاجتماعية، والرياضة، والشباب، والثقافة، والتسليّة، والسياحة، وحفظ الصحة، والطرق البلدية. ويصوت المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 181 على الميزانية الأولية للبلدية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، كما يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

الفرع الخامس: مداولات المجلس الشعبي البلدي.

يمارس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته عن طريق مداولة، حيث لا تصح اجتماعاته طبقا للمادة 23 من نفس القانون، والمادة 09 من النظام الداخلي، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وتكتمل الأغلبية المطلقة عندما يكون عدد أعضاء المجلس الحاضرين فعليا يفوق النصف، فإذا لم يجتمع بعد الإستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق 05 أيام صحيحة مهما كان عدد أعضاء الحاضرين.

ويرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه المعين جلسات المجلس ويضبطها، حيث يدير المناقشات ويمنح الكلمة أعضاء المجلس وفق قائمة المتدخلين التي تعد مسبقا، وفي حدود الوقت المخصص لمختلف محاور جدول الأعمال يمكن منح الكلمة لمن يطلبها من أعضاء، وهذا ما نصت عليه المادة 17 من النظام الداخلي.

حيث تجرى المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية حسب المادة 53 وتتخذ بالأغلبية البسيطة من أصوات أعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي

حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس تبعا للمادة 54 من قانون 10-11 و23 من النظام الداخلي، ويصادق المجلس على مداولاته برفع اليد كقاعدة عامة، ويقوم رئيس الجلسة بمساعدة أمينها بعد أصوات الأعضاء الحاضرين بتحديد الموافقين، وغير الموافقين، والممتنعين، ويوضح الأعضاء الموكلون من زملائهم شفها وبصوت عال مدلول تصويت موكلهم، وهذا ما صرحت به المادة 24 من النظام الداخلي، أما استثناء يتم اللجوء إلى الإقتراع السري بطلب من 3/2 من أعضاء المجلس، ويعلن رئيس الجلسة نتائج التصويت أمام المجلس تجسيدا للمادة 25 من النظام الداخلي.

وعلى اثر ذلك تسجل المداولات وتحرر باللغة العربية حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم تسلسليا، ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، وتوقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، وتتضمن المداولة العناصر المنصوص عليها في المادة 28 من النظام الداخلي منها: نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، اسم رئيس الجلسة، عدد الأعضاء الحاضرين، والممثلين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرار المجلس، ونتائج التصويت، وتوقيع الأعضاء.

لقد نصت المادة 32 من النظام الداخلي إلى ضرورة تعليق مستخرج المداولة في المواقع المخصصة للإلصاق، والإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية، أو الملحقات، والمندوبيات خلال 08 أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ، ويمكن نشرها كذلك بوسيلة رقمية، كما أشارت المادة 14 من قانون البلدية 10-11 إلى إمكانية كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة المادة 56.

ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولة في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل إستلام تطبيقا لنص المادة 55 من نفس القانون.

وجاء في المادة 56 من نفس القانون على أنه: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون(21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

إلا أنه هناك مداولات حسب المادة 57 لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي والتي تتضمن: الميزانية والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، حيث إذا لم يعلن قرار الوالي خلال 30 يوما يعتبر ذلك بمثابة تصديق عليها.

وأضافت المادة 59 من نفس القانون أنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، غير المحررة باللغة العربية، حيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

ولا يمكن حسب المادة 60 من قانون البلدية، والمادة 29 من النظام الداخلي لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وإلا تعد المداولة باطلة، ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

ويجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا وحسب المادة 61 أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.

الفرع السادس: حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده.

حسب نص المادة 47 من نفس القانون يتم حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، في حالة خرق أحكام الدستور، أو إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، أو تقديمهم استقالة جماعية، أو يكون الإبقاء على المجلس ينجم عنه إخلالات خطيرة ثابتة في التسيير، أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، أو عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، أو في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء تعيق السير العادي لهيئات البلدية، ولكن بعد إعدار موجه من الوالي للمجلس دون جدوى، أو في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، أو في حالة وجود ظرف استثنائي يمنع تنصيب المجلس المنتخب بناء على المادة 46.

وفي حالة إذا ما تم حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي بالإستناد للمادة 48 خلال 10 أيام متصرفا ومساعدين توكل لهما تسيير البلدية، على أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال مدة أقصاها 06 أشهر من تاريخ الحل، بشرط عدم إجرائها في السنة الأخيرة من العهدة حسب المادة 49 وتنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للتجديد طبقا للمادة 50.

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية.

إن البلدية تكتسب الشخصية المعنوية بحسب المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 والتي نصت على أنه: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون".

من خلال هذه المادة فالبلدية تعبر عن إرادتها عن طريق نائب عنها، طبقا للمادة 50 من القانون المدني، وهذا ما نصت عليه المادة 77 من نفس القانون حيث نصت: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية.

وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون".

كما نصت المادة 78 من نفس القانون: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما".

سيتم التفصيل في رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية من خلال التطرق لكيفية تنصيبه وانتهاء مهامه، وكذلك لصلاحياته.

الفرع الأول: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه.

حسب نص المادة 62 من قانون البلدية المشار إليه : "ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها باسم الدولة".

حيث يقوم الوالي باستدعاء المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 08 أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للإنتخابات، حيث يقدم المترشح للإنتخاب لرئاسة

المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 04 من الأمر 13-21 التي تعدل المادة 65 من القانون 11-10 من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على خمس وثلاثون في المائة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثون بالمائة 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

ويعلن رئيس للمجلس الشعبي البلدي بعد انتخابات سرية المترشح الذي تحصل على الأغلبية وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائز المترشح الأكبر سناً، وبعدها يختار الرئيس نوابه بعد استشارة المجلس.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية في حفل رسمي، بحضور منتخبين المجلس في جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات حسب نص المادة 67 ويرسل محضر التنصيب إلى الوالي طبقاً للمادة 66 ويعلن للعموم عن طريق الإصاق بمقر البلدية، والملحقات الإدارية، والمنذوبات.

ليتم بعد ذلك إعداد محضر تسليم وتسلم المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة من هذا المحضر للوالي، كما يتم إخطار المجلس الشعبي البلدي بذلك، طبقاً للمادة 68 من نفس القانون.

أما عن انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنها تنتهي بنفس الأسباب التي تنتهي بها مهام الأعضاء الآخرين بالمجلس الشعبي البلدي، فبالإضافة لإنهاء مدة العهدة الانتخابية، فقد أشارت المادة 40 من قانون البلدية 11-10 المعدل والمتمم إلى أنه تزول صفة المنتخب في المجلس الشعبي البلدي بالوفاة، أو الاستقالة، أو الإقصاء، أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بمداولة، على أن يتم إخطار الوالي بذلك.

زيادة على ذلك فهناك أسباب خاصة الإنتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد أشارت لها المادة 71 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم وهي: الوفاة، والإستقالة¹، التخلي عن المنصب²، أو وجود مانع قانوني³، أو الإقصاء⁴، ويستخلف خلال 10 أيام حسب ما هو مشار إليه في المادة 65 من نفس القانون، والتصويت على المستخلف يكون بأغلبية الأصوات، وفي حالة التساوي يعلن رئيسا الأصغر سنا.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 15 من قانون البلدية 10-11 هيئة تنفيذية، والذي يتمتع بصلاحيات سواء بصفته ممثل للبلدية أو ممثل للدولة.

¹ - نصت المادة 73 قانون البلدية 10-11.

"يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للإجتماع لتقديم استقالته، وتثبت عن طريق مداولة ترسل للوالي، وتصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول من تاريخ استلامها من الوالي، ويتم إصاق المداولة المتضمنة استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية"

² - المادة 74 من نفس القانون نصت على أنه: "يعد متخلي عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه، ويتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس، وبحضور الوالي أو ممثله، ويستخلف في مهامه طبقا للمادة 64 أعلاه، وتلصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية". وتضيف المادة 75 من نفس القانون: "يعتبر في حال التخلي عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي.

في حالة انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقا للمادة 72 أعلاه.

يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون".

³ - نصت المادة 43 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المرجع السابق، على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية ال يمكنه من الإستمرار من ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية".

⁴ - أشارت المادة 44 من نفس القانون إلى أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة أعلاه في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

إن التفرقة بين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية والدولة ينتج عنه تحديد طبيعة العلاقة بينه وبين الوالي، حيث يكون مرؤوس في حالة التصرفات التي يتخذها كممثل للدولة، خاضعا بذلك لجميع متطلبات نظام السلطة الرئاسية، بينما يخضع لنظام الوصايا الإدارية بالنسبة للأعمال التي يتخذها كممثل للبلدية¹، وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بالإزدواجية في الإختصاص كممثل للبلدية، وكممثل للدولة.

أولا : رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل للبلدية.

حسب نص المادة 77 من قانون البلدية 10-11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية .

وأضافت المادة 78 من نفس القانون أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية في كالأعمال الحياة المدنية والإدارية، وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

وقد أشارت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 105-13 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي إلى أن رئيس المجلس يتولى رئاسة المجلس، ويمارس سلطاته بصفته ممثل للبلدية تحت رقابة المجلس، وبهذه الصفة يستدعي المجلس، ويرأس دوراته، ويطلع على تنفيذ المداولات، ويرتدي بصفته ممثل للبلدية وللدولة الوشاح بالألوان الوطنية، كلما شارك في مراسيم تشريفية وتظاهرات رسمية، أو ترأسها، ويعد ذلك مهمة إجبارية لا يمكنه التخلي عنها حسب نص المادة 04 من نفس النظام الداخلي.

ولهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للبلدية فبالإضافة إلى ترأسه المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 79، فإنه يمارس اختصاصاته الواردة خاصة في المواد من 80 إلى 83 من قانون البلدية 10-11 وهي :

■ يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس البلدي ويطلع على ذلك، المادة 80 قانون البلدية.

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص44.

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية، وهو الأمر بالصرف، المادة 81 نفس القانون.
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، ويجب عليه على الخصوص القيام حسب المادة 83:
- التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل للدولة.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للدولة يمارس اختصاصات واسعة المنصوص عليها خاصة في المواد من: 85 إلى 95 من قانون البلدية 11-10 أوفي أي نص آخر سواء تشريعي أو تنظيمي، والتي تمس الحالة المدنية باعتباره ضابط حالة مدنية، أو ضابط شرطة قضائية، أو صلاحياته في الضبط الإداري، وفي تنفيذ القوانين والتنظيمات، حيث أشارت المادة 85 من نفس القانون إلى أنه: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما".

حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

■ السهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف،
ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول
بهما، المادة 88 من نفس القانون.

■ ولضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن
يحدث فيها أية كارثة أو حادث، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار
القوانين والتنظيمات المعمول بهما كل الإحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية،
وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف،
ويعلم فوراً الوالي، كما يمكنه أن يأمر بهدم الجدران والبنائات الآيلة للسقوط مع
مراعاة حماية التراث الثقافي منها، وذلك بحسب نص المادة 89.

■ يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 90 بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم
الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، كما
يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات، ويخطر الوالي طبقاً للمادة 91 زيادة على ذلك
فله أن يسخر عند الإقتضاء قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً مع
مراعاة التنظيم في ذلك تجسيدا للمادة 93.¹

وتجدر الإشارة وحسب المادة 97 من نفس القانون فإن قرارات رئيس المجلس الشعبي
البلدي لا تصبح قابلة للتنفيذ، إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها
أحكاماً عامة، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على البلدية.

تخضع البلدية لنظام رقابي متعدد ومتنوع منها: الرقابة السياسية، والبرلمانية،
والقضائية، والرقابة التي نحن محلها هي الرقابة الإدارية الذاتية الداخلية الوصائية،
وحسب قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم فإن هذه الرقابة تركز وتتوجه إلى
الأعضاء، والأعمال، والمجلس كجهاز وهيئة.

¹ - نص المواد 94-95 من القانون 10-11 التي نصت على مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً
للدولة.

الفرع الأول : الرقابة الوصائية على الأعمال .

تتصب الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في المصادقة، أو الإلغاء، أو الحلول.

أولا : المصادقة على الأعمال .

نص قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم على نوعين من التصديق، التصديق الضمني، والصريح، حيث نصت المادة 56 على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، وكذلك ما جاء في المادة 58 نفس القانون عندما يخطر الوالي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 أدناه، ولم يعلن قراره خلال 30 يوم تعتبر المداولة مصادق عليها، أما التصديق الصريح فنصت عليه المادة 57 من نفس القانون بحيث لا تنفذ المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي والتي تتضمن: الميزانيات والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية،

ثانيا : إلغاء الأعمال .

طبقا للمادة 59 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم فإن الوالي يعلن بقرار إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي وبطلانها بقوة القانون المتخذة: خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وتلك الغير محررة باللغة العربية.

كما يجوز إبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي طبقا للمادة 60 من نفس القانون إذا حضرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية في موضوع المداولة.

ويجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على المادة 61 من نفس القانون أن يطعن إداريا وقضائيا في قرار الوالي الذي أبطل المداولة أو رفض المصادقة عليها.

ثالثاً: الحلول في الأعمال .

المعروف أن الحلول من المسائل المتعلقة بالسلطة الرئاسية، حيث يحل الرئيس محل المرؤوس في حالات معينة في نظام المركزية الإدارية، بينما في اللامركزية الإدارية الأصل أن الهيئات اللامركزية لها سلطة المبادرة بالتصرفات، وتأتي الوصاية الإدارية كرقابة الحقبة بعدية، ولكن استثناء يجوز الحلول في نظام الوصاية الإدارية، حيث تحل الوصايا محل البلدية، وذلك حينما تمتنع عن القيام بمهامها في الحالات التالية:

■ الضبط الإداري، نصت المادة 100 من قانون البلدية على الحالة الأولى حيث: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

■ نصت المادة 101 من نفس القانون على الحالة الثانية: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب اعدار".

■ التصويت على الميزانية: نصت المادة 102 على الحالة الثالثة: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقاً للشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

تسجيل نفقة إجبارية: نصت عليها المادة 183 من نفس القانون على الحالة الرابعة...: "إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه، تضبط تلقائياً من طرف الوالي".

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأعضاء .

تنصب على أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين رقابة إدارية وصائية يمكن إجمالها حسب قانون البلدية 10-11 في حالات: التوقيف، والإقصاء، والإقالة.

حيث نصت المادة 43 منه على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية ال تمكنه من الإستمرار من ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية."

وتنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي 92-143 المؤرخ في 11/04/1992 المتعلق بتوقيف أعضاء مجلس شعبي بلدي، ولائي¹، على أنه: "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عمال بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-04 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ".

كما نصت المادة 44 من قانون البلدية 11-10 على أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة أعلاه في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

كما نصت المادة 45 من نفس القانون: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 03 دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة.

نصت المادة 47 من قانون البلدية 11-10 على أنه يتم حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية²، في حالات التالية التي نصت عليها المادة 46 من نفس القانون:

¹ - المرسوم التنفيذي 92-143 المؤرخ في 11/04/1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية، والبلدية، ج ر عدد 27 المؤرخة في 12/04/1992.

² - المرسوم التنفيذي 92-142، المؤرخ في 11/04/1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 27 المؤرخة في 12/04/1992.

- في حالة خرق أحكام الدستور .
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية الأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس ينجم عنه إخلالات خطيرة ثابتة في التسيير أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
 - في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة وجود ظرف استثنائي يمنع تنصيب المجلس المنتخب".
- أما في الحالة الإستثنائية فقد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 42-44 المتعلق بحالة الطوارئ على أنه: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة ومثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات".
- وتجدر الإشارة أن حل المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 47 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم يتم بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير وزير الداخلية، وعلى إثر ذلك يعين الوالي في ظرف 10 أيام التي تلي الحل متصرف ومساعد من أجل تسيير شؤون البلدية بناء على المادة 48 من نفس القانون، إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي ينتخب في أجل لا يتعدى 06 أشهر من تاريخ الحل بصريح المادة 49.

خاتمة

يعتبر القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام ويمثل الإطار القانوني المنظم لنشاط الإدارة العامة والمحدد للقواعد التي تحكم تنظيمها واختصاصاتها ووسائل تدخلها بما يضمن تحقيق المصلحة العامة مع احترام حقوق وحريات الأفراد.

وقد تبين أن خصوصية القانون الإداري ترتبط أساساً بخصوصية النشاط الإداري لما يتمتع به الإدارة من امتيازات تستهدف تمكينها من أداء وظائفها وتحقيق أهدافها مع إخضاعها في المقابل لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية.

إن دراسة مصادر القانون الإداري ومبادئه الأساسية تبرز الدور المحوري للقضاء الإداري في تقييم القواعد القانونية وتطويرها، والتوفيق بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات الأفراد.

إن الإلمام بالقانون الإداري لا يقتصر على معرفة النصوص القانونية فحسب، وإنما يقتضي فهم طبيعة الإدارة العامة وآليات عملها والعلاقة التي تربطها بالأفراد، حيث تكون السلطة الإدارية وسيلة لخدمة المجتمع وتحقيق الصالح العام.

وقد سمحت دراسة مختلف المحاور المقررة خلال هذا السداسي بالتعرف على نشأة القانون الإداري وتطوره وخصائصه والوقوف على مفهومه وخصائصه ومصادره، إلى جانب تحديد الأسس التي يقوم عليها وتمييزه عن غيره من فروع القانون، كما توصلنا إلى أن القانون الإداري يتميز بطبيعة متطورة ومرنة تتأثر بتحوّلات وظائف الدولة وتطوّر حاجات المجتمع وتنوع صور النشاط الإداري.

كما تكتسي دراسة التنظيم الإداري أهمية خاصة في فهم كيفية توزيع الوظيفة الإدارية داخل الدولة سواء من خلال المركزية الإدارية أو اللامركزية، وما يرتبط بذلك من مفاهيم الوصاية الإدارية والاستقلال الإداري وتوزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات والأشخاص المعنوية العامة.

وتعدّ الولاية والبلدية من أهمّ أشكال التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر، إذ تشكّلان الإطار المؤسسي لممارسة الإدارة المحلية وتسيير الشؤون ذات الطابع المحلي بما يسمح بتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق قدر أكبر من الاستجابة لاحتياجات المجتمع. وبذلك يشكّل ما تم تناوله خلال هذا السداسي أساساً معرفياً ومنهجياً للانتقال إلى دراسة موضوعات القانون الإداري بصورة أكثر تعمقاً خلال السداسي الثاني ولاسيما ما يتعلق بالنشاط الإداري والذي يأخذ شكلي المرفق العام والضبط الإداري.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

(1) الكتب:

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وإحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994.
2. أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1975.
3. بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، 2018.
4. سعيد بوعلي، شريفي نسرين، عمارة مريم، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2021.
5. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996.
6. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
7. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري - دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
8. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
9. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، طبعة أولى، أكتوبر 2010.
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، دار لايمه، الطبعة الخامسة، 2025.
11. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
12. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

13. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
 14. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر والتوزيع، 2005.
 15. ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، لباد للنشر والتوزيع، طبعة أولى، 2023.
 16. لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
 17. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.
 18. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2004.
 19. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
 20. محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، 1990.
 21. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة نشأت الجامعية، 1973.
 22. مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
 23. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 2002.
 24. ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، لباد للنشر والتوزيع، ص أولى، 2023.
 25. ناصر لباد، مدخل للقانون الإداري، دارلايمة، الجزائر، ط2، 2020.
- (2) الأطروحات الجامعية :**

1. برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 11-10-2017.
2. مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي وسبل الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، القسم العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار - عنابة، 2021.

(3) المجالات العلمية

1. رزيق أميرة، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد الأول، المجلد التاسع، جامعة غرداية، الجزائر، 2016.

2. سالم زيننت، حدود الالتزام الإداري، رأي الهيئات الاستشارية، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس، بركة، العدد 03 جوان 2019.

3. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 08، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حاج لخضر، الوادي، 2014.

4. ليلي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.

(4) المطبوعات الجامعية

1. بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري، نظرية التنظيم الإداري لطلبة السنة الأولى ل، م، د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016

2. تياب نادية، محاضرات في مادة القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، 2014-2015.

3. دخينسة أحمد، محاضرات في بقانون الاداري لطلبة السنة الأولى ل.م.د، الطبعة الثانية منقحة ومعدلة، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2022-2023.

4. عباس راضية، محاضرات في القانون الإداري، للسنة الأولى ل م د، التنظيم الإداري، جامعة البليدة 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020-2021

5. عزيز محمد الطاهر، محاضرات في مقياس التنظيم القضائي والاداري لطلبة السنة الأولى ل.م.د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة

6. قارة سماح، محاضرات في القانون الإداري (مفهوم القانون الإداري-أسس التنظيم الإداري-التنظيم الإداري الجزائري)، مطبوعة بيداغوجية موجهة إلى طلبة السنة الأولى ليسانس علوم قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016-2017.

7. والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية، ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة، السنة الجامعية 2015-2016.

(5) النصوص التشريعية والتنظيمية

1- القوانين

1. القانون العضوي 25-13 المؤرخ في 03 أوت 2025 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-03 المؤرخ في 03 جويلية 1998 المتعلق باختصاص محكمة التنازع وتنظيمها وعملها ج ر ع 53.
2. القانون 24-06 المؤرخ في 28 أفريل 2024 المعدل والمتمم للأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن لقانون العقوبات.
3. القانون 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر ع 51.
4. القانون العضوي 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر ع 41.
5. القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. ع. 17 المعدل والمتمم بموجب الأمر 21-10 المؤرخ في 25 أوت سنة 2021.
6. القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019. ج ر ع 79.
7. القانون 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، ج.ر. ع. 02.
8. القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية. ج ر ع 12
9. الأمر 06-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

10. القانون 01-20 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر 77، المؤرخة في 2001/12/15.

11. القانون 84-09 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06 المؤرخة في 1984/02/07.

2- الأوامر

1. الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. ع. 17 المؤرخ في 2021-03-10 والمتمم بموجب الأمر رقم 10-21 المؤرخ في 16 أوت سنة 2021، ج.ر. ع. 85-2021.
2. الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر ع 78.

3- المراسيم الرئاسية و التنفيذية

1. مرسوم رئاسي رقم 21-539 مؤرخ في 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره (جريدة رسمية عدد 99 لسنة 2021).
2. المرسوم الرئاسي 21-281 المؤرخ في 07 جويلية 2021 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر. ع. 53.
3. المرسوم الرئاسي رقم 21-37 هو مرسوم جزائري صدر في 6 يناير 2021 يتضمن تنظيم وتسيير وتشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ج.ر. ع. 03.
4. المرسوم الرئاسي رقم 20/442 والموقع في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستور ج ر ع 82.
5. المرسوم التنفيذي 21-282 المؤرخ في 3 يوليو 2021، ج.ر. ع. 53.
6. المرسوم 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة والمادة 92 من الدستور.
7. المرسوم التنفيذي 13-105، المؤرخ في 2013/03/17 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15 المؤرخة في 2013/03/17.
8. المرسوم التنفيذي 11-379 المؤرخ في 21-11-2011، الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج.ر. ع. 63.

9. المرسوم التنفيذي 95-265 المؤرخ في 6 سبتمبر 1995 يحدد صلاحيات مصالح التفتيش والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تشكيلها وعملها، ج.ر. ع. 50.
10. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لهيئات وهياكل الإدارة العامة للولاية ج.ر. ع. 48 المؤرخ في 27-07-1994.
11. المرسوم التنفيذي 92-142، المؤرخ في 11/04/1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 27 المؤرخة في 12/04/1992.
12. المرسوم التنفيذي 92-143 المؤرخ في 11/04/1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبين المجالس الشعبية الولائية، والبلدية، ج.ر. ع 27 المؤرخة في 12/04/1992.
13. المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.
14. المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23-06-1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر. ع. 26.
- ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية**

1. Rachid Zouaimia, Les autorités administratives et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Algérie, 2005.
2. Revero (J), Droit administratif ,9 eme édition,Dalloz,1980,p20.

الفهرس

1	مقدمة
2	 الفصل الأول: المدخل العام للقانون الإداري
2	 المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
2	 المطلب الأول: تعريف القانون الإداري
2	 الفرع الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري
3	 الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري
9	 المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري
9	 الفرع الأول: قانون حديث النشأة
10	 الفرع الثاني: قانون يتسم بالمرونة وسريع الحركة
10	 الفرع الثالث: قانون غير مقنن
12	 الفرع الرابع: قانون قضائي
12	 المبحث الثاني: ذاتية القانون الإداري
13	 المطلب الأول: تمييز القانون الإداري
13	 الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة
16	 الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
17	 الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني
20	 الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي
21	 الفرع الخامس: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية..
22	 الفرع السادس: علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام
23	 الفرع السابع: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي
23	 المطلب الثاني: مسار تطور القانون الإداري
24	 الفرع الأول: استقلالية القانون الإداري
25	 الفرع الثاني: نشأة القانون الإداري
33	 الفرع الثالث: أسس القانون الإداري
37	 المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري

38	المطلب الأول: المصادر المكتوبة للقانون الإداري.....
38	الفرع الأول: التشريع الأساس.....
39	الفرع الثاني: المعاهدات الدولية.....
39	الفرع الثالث: التشريع العادي.....
39	الفرع الرابع: التشريعات التنظيمية.....
40	المطلب الثاني: المصادر غير الرسمية.....
40	الفرع الأول: العرف.....
43	الفرع الثاني: القضاء.....
45	الفرع الثالث: المبادئ العامة للقانون.....
47	الفرع الرابع: الفقه القانوني.....
49	الفصل الثاني: الشخصية المعنوية.....
49	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للشخصية المعنوية.....
49	المطلب الأول: أهمية فكرة الشخصية المعنوية.....
49	الفرع الأول: الأهمية الفنية للشخصية المعنوية.....
50	الفرع الثاني: الأهمية القانونية للشخصية المعنوية.....
51	المطلب الثاني: تكييف فكرة الشخصية المعنوية.....
51	الفرع الأول: النظريات المؤيدة لوجود الشخصية المعنوية.....
53	الفرع الثاني: النظريات المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية.....
54	المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية.....
54	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية الإقليمية.....
56	الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية المرفقية.....
59	الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية.....
	الفرع الرابع: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة.....
59	
61	المبحث الثاني: الإطار القانوني للشخصية المعنوية.....
61	المطلب الأول: أركان قيام الشخصية المعنوية.....

62	المطلب الثاني: نتائج اكتساب الشخصية المعنوية.....
62	الفرع الأول: النتائج العامة للاعتراف بالشخصية المعنوية.....
64	الفرع الثاني: النتائج الخاصة للاعتراف بالشخصية المعنوية.....
65	المطلب الثالث: نهاية الشخصية المعنوية.....
67	الفصل الثالث: الأسس العامة للتنظيم الإداري.....
67	المبحث الأول: نظام المركزية الإدارية.....
67	المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية.....
67	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية.....
69	الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية.....
77	المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية.....
78	الفرع الأول : التركيز الإداري.....
79	الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري.....
81	المطلب الثالث: تقدير نظام المركزية الإدارية.....
81	الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية.....
82	الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية.....
82	المبحث الثاني: نظام اللامركزية الإدارية.....
83	المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.....
83	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.....
84	الفرع الثاني: تمييز اللامركزية عن المفاهيم الأخرى.....
85	المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية.....
85	الفرع الأول: اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية.....
86	الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية.....
86	المطلب الثالث: أركان اللامركزية الإدارية.....
86	الفرع الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
87	الفرع الثاني: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة.....
89	الفرع الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.....

92	المطلب الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية.....
92	الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية.....
94	الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية.....
95	الفصل الرابع: الهياكل المركزية الإدارية في الجزائر.....
95	المبحث الأول: الهياكل الإدارية المركزية التقريرية.....
95	المطلب الأول: رئيس الجمهورية.....
95	الفرع الأول: سلطة التعيين.....
97	الفرع الثاني: تفويض الصلاحيات.....
97	الفرع الثالث: سلطات التنظيم.....
98	الفرع الرابع: الحفاظ على أمن الدولة.....
101	المطلب الثاني: الحكومة.....
102	الفرع الأول: سلطة التعيين.....
102	الفرع الثاني: توطيد وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة.....
	الفرع الثالث: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام
102	الدستورية.....
103	الفرع الرابع: السلطة في تخويل أعضاء الحكومة بتفويض الإمضاء.....
103	الفرع الخامس: السلطة التنظيمية.....
104	الفرع السادس: السهر على حسن سير الإدارة العامة.....
104	المطلب الثالث: الوزارة.....
104	الفرع الأول: تنظيم الوزارات.....
106	الفرع الثاني: صلاحيات الوزير.....
108	المبحث الثاني: الهياكل الإدارية الاستشارية.....
108	المطلب الأول: مفهوم الهياكل الإدارية الاستشارية.....
108	الفرع الأول: تعريف الأجهزة الإدارية الاستشارية.....
109	الفرع الثاني: أشكال الاستشارة.....
110	المطلب الثاني: أنواع الهيئات الوطنية المركزية الاستشارية.....

113	المبحث الثالث: السلطات الإدارية المستقلة.....
113	المطلب الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....
114	المطلب الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة.....
116	المطلب الثالث: أشكال السلطات الإدارية المستقلة.....
117	الفصل الخامس: نظام اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري.....
117	المبحث الأول: نظام الولاية.....
118	المطلب الأول: المجلس الشعبي الولائي
118	الفرع الأول: اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي
121	الفرع الثاني: عمل المجلس الشعبي الولائي
123	الفرع الثالث: تشكيلة المجلس الشعبي الولائي
124	المطلب الثاني: الوالي
125	الفرع الأول: صلاحيات الوالي.....
127	الفرع الثاني: الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي.....
130	المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الولاية.....
131	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأعمال
131	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأعضاء
132	الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة
132	المبحث الثاني: نظام البلدية.....
133	المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي
134	الفرع الأول: تكوين المجلس الشعبي البلدي
135	الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي البلدي.....
135	الفرع الثالث: دورات المجلس الشعبي البلدي.....
136	الفرع الرابع: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
137	الفرع الخامس: مداورات المجلس الشعبي البلدي
139	الفرع السادس: حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده
140	المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

140	الفرع الأول: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه.....
142	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
145	المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على البلدية.....
146	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأعمال.....
147	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأعضاء.....
148	الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة.....
150	الخاتمة.....
152	قائمة المصادر والمراجع.....
158	الفهرس.....