

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

قسنطينة في : 18 نوفمبر 2025

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

كلية الحقوق

المرجع : 8.7 / م.م.ع/2025.

مستخرج من محضر إجتماع المجلس العلمي

بتاريخ : 09 أكتوبر 2025

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق بجامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري بأن

المجلس العلمي في إجتماعه بتاريخ : 09 أكتوبر 2025، قد صادق على المطبوعة البيداغوجية

للدكتورة نويوة هدى المعنونة ب : « التنظيم الإداري و المؤسساتي »

رئيس المجلس العلمي

أ.د. نسامي بلعالم
رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق
جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة قسنطينة 1 الاخوة منتوري

كلية الحقوق

قسم العلوم الإدارية

محاضرات في مقياس
التنظيم الإداري والمؤسساتي

موجهة لطلبة سنة أولى ماستر

-تخصص إدارة عامة-

إعداد/ هدى نويوة

الموسم الجامعي

2025 - 2024

التعريف بالمقياس:

هو أحد الفروع الأساسية للقانون الإداري، حيث يهدف إلى دراسة القواعد والمبادئ التي تحكم عمل الأجهزة الإدارية وتنظيمها داخل الدولة. يتناول هذا المقياس الأسس القانونية التي تقوم عليها الإدارة العامة، الهيئات والمؤسسات العامة، وآليات توزيع الاختصاصات بين مختلف مستويات الإدارة.

أهمية المقياس بالنسبة للطلبة والباحثين

طبعاً إن نشأة الدولة بمفهومها القانوني تقتضي وجود سلطة يخضع لها جميع أفراد الجماعة و بالتالي لا توجد دولة لا تملك سلطة على رعاياها والسلطة في النهاية ترد إلى إرادة الأمة و لا يقر بمشروعيتها إلا إذا كانت مستمدة من هذه الإرادة و عليه فإن الحديث عن السلطة من جانبها المؤسساتي والإداري لأمر بالغ الأهمية بالنظر إلى ما يحمله من أفكار وتصورات طالما شغلت الباحثين والمفكرين غير أن الحديث عن المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر لأمر يستحق الدراسة بعناية كبيرة و ذلك من منطلق ما أثير حولها من تساؤلات خصوصاً من الجانب التطبيقي أو العملي.

لذلك تعتبر المؤسسات العمومية من الموضوعات الهامة في القانون الإداري، فقد بدأت فكرة المؤسسات الإدارية تتطور منذ القرن التاسع عشر، وحتى منتصف ذلك القرن كان يشوب مفهوم المؤسسة العمومية بعض الغموض والذي بدأ ينجلي بداية من 1856، لذلك فإن الأهداف العامة للمقياس تتجلى في:

1- أن يكون الطالب في نهاية هذه المحاضرات قادراً على معرفة معنى المؤسسات الإدارية وتنظيمها وتحديد أهم خصائصها ومعرفة أهم هذه المؤسسات الجزائرية.

2- فهم البنية الإدارية للدولة: يساعد الطلبة على استيعاب كيفية تنظيم الإدارة العامة، بما في ذلك الوزارات، الهيئات، والسلطات المحلية.

3- إدراك العلاقة بين القانون والإدارة: يوضح كيف يتم تطبيق القوانين في تسيير المؤسسات العامة واتخاذ القرارات الإدارية.

4- تحليل آليات الرقابة والمساءلة: يساعد في التعرف على الوسائل القانونية التي تضمن الشفافية والمساءلة داخل الأجهزة الإدارية.

5- تأهيل الباحثين في مجال القانون العام: يُعتبر هذا المقياس أساسياً للطلاب الراغبين في التخصص في القانون الإداري والقانون العام، مما يمكنهم من إعداد أبحاث معمقة حول التنظيم الإداري والإصلاحات المؤسساتية.

6- تطوير المهارات القانونية والمهنية: من خلال دراسة هذا المقياس، يكتسب الطلاب مهارات تحليل النصوص القانونية، فهم القرارات الإدارية، ومعرفة أساليب التظلم والطعن أمام القضاء الإداري.

لذلك يُعد هذا المقياس أداة أساسية لفهم كيفية عمل المؤسسات العامة في الدولة، مما يجعله ركيزة مهمة في معلومات الطالب سواء على المستوى الأكاديمي أو على المستوى المهني.

محاور المقياس:

- نشأة وتطور المؤسسات
- مفهوم الإدارة وسبل تنظيمها
- نشأة وتطور المؤسسات الحديثة
- عوامل تأثير الإدارة على سير المؤسسة
- تنظيم الإدارة

-النتائج المتعلقة بسير وتنظيم الإدارة مقارنة بدور ومنهج المؤسسة.

مقدمة

لقد شكّلت الإدارة العامة منذ نشأتها محورًا أساسيًا في تنظيم شؤون الدولة، وتُعتبر الوسيلة التي تُنفَّذ بها السياسات العمومية وتُدار بها شؤون المواطنين. ومع تطور النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أصبحت الحاجة ماسةً إلى مؤسسات إدارية فعّالة، تحكمها قواعد قانونية وتنظيمية تضمن الاستمرارية، الفعالية، الشفافية والمساءلة.

وقد مرت مؤسسات الإدارة العامة في الجزائر بمراحل متعددة منذ الاستقلال، متأثرة بالتغيرات السياسية والدستورية والاقتصادية، مما يجعل دراستها ذات أهمية خاصة لفهم مسار الدولة الجزائرية الحديثة. لذلك لابد على الطالب أن يعلم أن الإدارة العامة أداة لتنفيذ السياسات والبرامج والقرارات والقوانين والأحكام القضائية جبرا في نطاق وظائفها من خلال تسيير وإدارة المرفق العام بانتظام والمحافظة على النظام العام بأساليب وإجراءات وقائية. كما أن دراسة تنظيم الإدارة العامة يقتضي التعرض للأسس العامة التي يقوم عليها النظام الإداري، ومن خلال هذه الدراسة سنفصل بعض الشيء في فكرة المركزية واللامركزية الإدارية. وكذا فكرة الشخصية المعنوية على اعتبارها الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من القيام بنشاطات معينة وما ينجم عن ذلك من آثار.

المحور الأول: نشأة وتطور مؤسسات الإدارة العامة في الجزائر

أولا: تعريف المؤسسة العامة وتمييزها عن الهيئات الأخرى

تُعرّف المؤسسة العامة بأنها وحدة تنظيمية تنشئها الدولة أو إحدى الهيئات اللامركزية، بهدف تقديم خدمة عامة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لإشراف الدولة أو الجماعة المحلية¹.

وتتميّز المؤسسة العامة عن الإدارة المركزية بكونها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، على عكس المرافق التي تُدار مباشرة من الإدارة. كما تختلف عن الشركات الاقتصادية بكون هدفها ليس تحقيق الربح بل أداء مهام ذات طابع عام كالتعليم، الصحة، النقل، الطاقة وغيرها.

وقد نصت المادة 16 من دستور الجزائر 2020 على أن: «تنظّم الدولة نفسها وفقاً لمبدأ اللامركزية، وتُمنح الجماعات المحلية الاستقلالية في التسيير»².

ويُعد هذا التوجه نحو اللامركزية أساساً لظهور عدد كبير من المؤسسات العمومية التي تُسير بطرق مستقلة عن السلطة التنفيذية المركزية، لكنها تبقى خاضعة لرقابة الدولة حمايةً للمصلحة العامة.

ثانياً: تطور المؤسسات العامة الجزائرية منذ الاستقلال

عرفت المؤسسات العامة في الجزائر تطوراً مرحلياً متأثراً بالتحوّلات السياسية والاقتصادية التي مرت بها الدولة منذ الاستقلال عام 1962. ففي مرحلة ما بعد الاستقلال مباشرة، اتجهت الدولة نحو تبني نموذج اشتراكي، ما أدى إلى توسع المرافق العامة وخلق عدد كبير من المؤسسات الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽³⁾.

(1) - أحمد محيو، القانون الإداري العام، دار هومة، الجزائر، 2019، ص 123.

(2) - المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(3) - مصطفى بن شريف، الإدارة العامة الجزائرية: بين السيادة والتنظيم، دار المعرفة، الجزائر، 2004، ص 88.

وفي فترة السبعينيات، تم إصدار مجموعة من النصوص القانونية لتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية، أبرزها الأمر رقم 71-101 المؤرخ في 16 ديسمبر 1971 المتعلق بالمؤسسات الاشتراكية، حيث مُنحت هذه المؤسسات الاستقلال المالي، لكنها كانت تخضع لتخطيط صارم من الدولة⁽⁴⁾.

ومع بداية التسعينيات، دخلت الجزائر مرحلة جديدة من التحولات السياسية والاقتصادية، خصوصًا بعد صدور دستور 1989 الذي أعلن بداية التحول نحو اقتصاد السوق، فظهرت الحاجة إلى إصلاح شامل للمؤسسات العامة. وقد تم إصدار القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، والذي فتح المجال لإعادة تنظيم العلاقة بين الدولة ومؤسساتها⁽⁵⁾.

ثم جاءت إصلاحات العشرية الأولى من الألفية الثالثة، حيث تم التركيز على ترشيد التسيير، ودعم الحوكمة، وتبني مبادئ الشفافية والمساءلة، وقد تم استحداث هيئات مثل مجلس الدولة، ومجلس المحاسبة لمراقبة أداء المؤسسات العمومية⁽⁶⁾.

إن هذا التطور يعكس التدرج من نموذج إداري متمركز حول الدولة، إلى نموذج أكثر مرونة قائم على اللاتمركز والفعالية في الأداء.

المحور الثاني: وظائف الإدارة العامة ودورها في تحقيق المصلحة العامة

(4) - المادة 39 من أمر 1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ج ر عدد 101، ديسمبر 1971.

(5) - القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج ر عدد 22.

(6) - بن علي عبد القادر، الحوكمة والإصلاح الإداري في الجزائر، المركز الجامعي، خنشلة، 2018، ص

تلعب الإدارة العامة أدواراً متعددة في الدولة الحديثة، حيث لم تعد مقتصرة على تنفيذ القوانين، بل أصبحت شريكاً أساسياً في التنمية وتوجيه السياسات العامة. وتتمثل وظائفها الأساسية فيما يلي:

1. الوظيفة التنظيمية: من خلال سنّ اللوائح التنظيمية وتوزيع الصلاحيات داخل أجهزة الدولة لضمان حسن سير المرافق العمومية⁽⁷⁾.
 2. الوظيفة التنفيذية: بتطبيق السياسات العامة المقررة من قبل السلطات التشريعية والتنفيذية، وتقديم الخدمات للمواطنين⁸.
 3. الوظيفة التنموية: حيث تتدخل الإدارة العامة لتوجيه الاقتصاد، ودعم القطاعات الحيوية كالصحة والتعليم والبنية التحتية.
 4. الوظيفة الرقابية: بفضل المؤسسات الرقابية مثل مجلس المحاسبة، تُمارس الرقابة على الأداء والشفافية وضمان احترام القوانين⁽⁹⁾.
- وتتم هذه الوظائف في إطار قانوني وتنظيمي صارم، خصوصاً بعد صدور دستور 2020 الذي نص في المادة 26 على ما يلي: «تسهر الدولة على تحسين الأداء الإداري وضمان جودة الخدمة العمومية.»⁽¹⁰⁾

المحور الثالث: الإطار التشريعي والتنظيمي للمؤسسات العامة في الجزائر

(7) - بلقاسم سعيد، مبادئ الإدارة العامة، دار الخلدونية، الجزائر، 2016، ص 90.

(8) - عمار بوضياف، الإدارة العامة: المفهوم والوظيفة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 67.

(9) - المادة 192 من دستور 2020 تنص على أن: "يتولى مجلس المحاسبة مراقبة استخدام الأموال العمومية".

(10) - المادة 26 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

تؤطر عمل المؤسسات العامة مجموعة من النصوص القانونية الرئيسية، أبرزها القوانين الأساسية للوظيفة العمومية، والقوانين المنظمة للمجالات القطاعية (كالتعليم العالي والصحة والاتصالات)، والمراسيم التنفيذية التي تحدد آليات عملها وتسييرها، إضافة إلى الدستور الذي يضع الإطار العام، وتُصدر هذه القوانين لتنظيم هيكلتها، وتسييرها، ورقابتها في علاقاتها بالموظفين، وميزانيتها، والتزاماتها تجاه المواطنين. ويُعد القانون رقم 01-16 المتعلق بقانون المالية، والقانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد، من أبرز هذه النصوص التي ترمي إلى تعزيز الشفافية والمساءلة، يُضاف إليه:

1-أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث يحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين.

2-القانون 11-90 المتعلق بعلاقات العمل، وهو يضبط العلاقة بين العمال والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

3-قانون الصفقات العمومية 08-23 لسنة 2023، والذي يعزز مبادئ الشفافية والنجاعة في تسيير المال العام.....الخ.

إذ أن تطبيق هذه النصوص يتطلب كفاءات إدارية وفنية، وقد أدت الإصلاحات التي انطلقت منذ التسعينيات إلى اعتماد نظام التسيير بالأهداف، وربط الأداء بمؤشرات دقيقة.

المحور الرابع: عوامل تأثير الإدارة على سير المؤسسة في الجزائر

طبعاً الإدارة تلعب دوراً محورياً في تحسين الأداء العام للمؤسسة من خلال اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتنفيذية التي تساعد في تحقيق الأهداف. فالإدارة الفعالة هي التي تُركز على التخطيط السليم واستخدام الموارد بشكل مثالي، مما يؤدي إلى رفع الإنتاجية وجودة الخدمات أو المنتجات المقدمة.

حيث يُفرض على الإدارة الالتزام بمبادئ الشرعية والعدل، مما يعزز ثقة العاملين والمستفيدين من خدمات المؤسسة. عندما تُطبق اللوائح بشكل منظم ومنصف، يقلل ذلك من النزاعات والقضايا الإدارية، مما يجعل سير المؤسسة أكثر انسيابية.

علاوة على ذلك، فالإدارة القوية تساهم في التكيف مع التغيرات المستمرة على المستويات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية، مثل إدخال تقنيات جديدة أو تعديل التشريعات ذات الصلة. هذا التكيف ضروري لضمان استمرارية سير المؤسسة وتحقيق التنمية.

أولاً: الإطار القانوني العام للإدارة في المؤسسات الجزائرية

تخضع الإدارة في الجزائر لإطار قانوني متكامل يتمثل في قانون الإدارة العامة واللوائح التنظيمية التي تحدد صلاحياتها وواجباتها، وذلك لضمان سير المؤسسات بشكل قانوني ومنظم. يشكل القانون الإداري العمود الفقري لهذا الإطار، حيث ينظم العلاقة بين الإدارة والمؤسسات، ويضمن توازن المصالح بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

من أهم القوانين التي تنظم الإدارة في المؤسسات الجزائرية:

-**القانون الإداري الجزائري**: يحدد المبادئ الأساسية للإدارة، مثل مبدأ الشرعية الذي يربط الإدارة بالقوانين واللوائح الرسمية، ويمنع التصرفات التعسفية أو الخارج عن القانون.

-**قانون الخدمة المدنية**: ينظم وضعية الموظفين الإداريين ويحدد مهامهم وحقوقهم، مما يؤثر مباشرة على جودة الأداء الإداري للمؤسسات.

-**قوانين العمل**: التي تنظم العلاقة بين الإدارة والعمال، وتنظم الجوانب المتعلقة بتنظيم الوقت، الأجور، الحقوق النقابية، مما يساهم في استقرار سير العمل داخل المؤسسة.

مبادئ القانون الإداري وأثرها على الإدارة والمؤسسة

تتأسس الإدارة في الجزائر على عدة مبادئ قانونية أساسية تلعب دوراً في تحسين سير المؤسسات وضمان النزاهة والفعالية، ومن بينها:

- **مبدأ الشرعية:** يفرض على الإدارة احترام القوانين واللوائح عند ممارسة صلاحياتها، مما يجعل جميع قراراتها وإجراءاتها قابلة للمراجعة القانونية أمام القضاء الإداري.

- **مبدأ الكفاءة والفعالية:** يفرض أن تعمل الإدارة بكفاءة لتحقيق الأهداف المؤسسية، وعدم التعدي على صلاحياتها، وتحسين جودة الخدمات.

- **مبدأ الشفافية:** يعزز من ثقة المواطنين والعاملين في الإدارة، ويقلل من الفساد الإداري، حيث يكون من حق الجمهور الاطلاع على قرارات الإدارة ومبرراتها.

- **مبدأ المساواة والعدل:** يلزم الإدارة بمعاملة جميع الأفراد على قدم المساواة دون تمييز، مما يدعم بيئة عمل مستقرة وعادلة.

ثانياً: دور التشريعات في تنظيم العلاقة بين الإدارة وسير المؤسسة:

تلعب التشريعات دوراً حيوياً في تنظيم العلاقة بين الإدارة وسير المؤسسات، ومنها:

- **نظام الرقابة الإدارية والقضائية:** يوجد في الجزائر نوعان من الرقابة: الرقابة الداخلية التي تمارسها الإدارة نفسها، والرقابة الخارجية التي تشمل القضاء الإداري الذي يحق له مراجعة القرارات الإدارية وضمان قانونيتها، مما يحول دون تجاوزات الإدارة.

- **التشريعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية:** تحكم مسؤولية الإدارة تجاه الأخطاء أو التجاوزات التي قد تؤثر سلباً على سير المؤسسة، حيث يمكن مساءلة المسؤولين إدارياً وقضائياً في حال الإخلال بالقوانين.

-قوانين الإصلاح الإداري والتطوير: استحدثت الجزائر عدة قوانين تهدف إلى تطوير الإدارة العامة، مثل إدخال الحكم الإلكتروني وتحسين آليات الشفافية، والتي تعزز من سرعة وكفاءة اتخاذ القرارات الإدارية داخل المؤسسات.

ثالثا: التأثير القانوني لقرارات الإدارة على سير المؤسسة:

قرارات الإدارة هي الأداة الأساسية لتنظيم سير المؤسسة، وتخضع هذه القرارات لمجموعة من الضوابط القانونية:

-يجب أن تصدر هذه القرارات ضمن إطار الصلاحيات المحددة قانونًا، وأن تكون مبررة قانونيًا ومنطقيًا.

-يمكن الطعن في أي قرار إداري غير قانوني أمام القضاء الإداري، مما يحفز الإدارة على احترام القوانين والأنظمة.

-القرارات الإدارية الفعالة تساعد في ضبط وتنظيم سير العمليات، بينما القرارات السيئة أو المخالفة يمكن أن تسبب تعطيلات ونزاعات تؤثر سلبًا على عمل المؤسسة.

رابعاً: دور الإدارة في مواجهة الأزمات:

يتطلب سير المؤسسات مواجهة العديد من الأزمات، سواء كانت مالية، تنظيمية أو سياسية. الإدارة الناجحة تكون قادرة على تحديد مصادر الأزمة بسرعة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها، سواء من خلال إعادة هيكلة الموارد أو التغيير في استراتيجيات العمل.

في الجزائر، هناك تجارب عدة لمؤسسات تمكنت من تجاوز أزمات مالية وإدارية من خلال إجراءات إدارية وقانونية وضعتها الإدارة كخطط إعادة التنظيم وإصلاح السياسات الداخلية.

فيما بعض المؤسسات الأخرى عانت بسبب ضعف الإدارة وعدم وضوح الإجراءات، مما أدى إلى توقف سير العمل أو تراجع جودة الخدمات.

المحور الخامس: أسس التنظيم الإداري في الجزائر

يُقصد بالتنظيم الإداري تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الاختصاصات. وتعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري، لارتباطها بالمفهوم العضوي للإدارة العامة.

فالتطرق إلى التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لفهم وظائف واختصاصات السلطة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ومن ثم كان للتنظيم الإداري مدلولان، أحدهما قانوني يتمثل في نظرية الشخصية المعنوية، والآخر فني أو تقني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري.

أولاً: الشخصية المعنوية (الاعتبارية) كأساس للتنظيم الإداري

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

إذ أن نشاط الهيئات الإدارية العامة في الحقيقة، ما هو إلا نشاط الأشخاص القائمين بأعمالها، غير أن أعوان الإدارة لا يؤدون الأعمال الموكلة لهم بأسمائهم أو بصفاتهم الشخصية، وإنما باسم الإدارة التابعين لها ونيابة عنها.

وهكذا تتمتع الإدارة العامة بمركز قانوني متميز عن المراكز القانونية لمستخدميها، وبالتالي تكون للإدارة شخصية قانونية، ومن هنا ظهرت فكرة الشخصية المعنوية. إذ أن لدراسة فكرة الشخصية المعنوية أهمية كبيرة في القانون الإداري من منطلق الدور الذي تلعبه في عملية التنظيم الإداري، سواء من الناحية الفنية وذلك من خلال تقسيم الأجهزة

والوحدات الإدارية سواء على المستوى الإقليمي أو الوطني، أو كأداة قانونية هامة في توزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصلحيا وكذلك تحديد العلاقات فيما بينها.

وهي فكرة، أساس نشأتها هو مجال القانون الخاص على اعتبار أن الشخص الطبيعي هو صاحب الحق الوحيد، غير أنه مع التطور الذي يشهده الانسان بصفة مطردة وتسارع وتيرة متطلبات الحياة لم يعد باستطاعته القيام بمفرده بمختلف المشاريع الضخمة سيما المنشآت الاقتصادية الكبرى، فوجد نفسه مضطرا للانضمام إلى مجموعة من الأفراد يساهمون بمجهوداتهم وأموالهم من أجل تحقيق مشاريع ضخمة ومختلفة.

هذه التجمعات كان لابد لها أن تدخل الحياة القانونية في المجتمع سواء في شقها الخاص (شركات وجمعيات) أو العام (الولاية والبلدية) صراحة وحكما أي بنص القانون الذي يعتبرها كذلك، كي تتمكن من ممارسة نشاطاتها المختلفة وتكتسب بذلك حقوقا وتحمل التزامات.

لذلك تُعرف الشخصية المعنوية على "أنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، أو مجموعة من الأموال تخصص وترصد لتحقيق غرض معين، بحيث تشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، ولهذا الكيان أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات".⁽¹¹⁾

1- موقف الفقه من نظرية الشخصية المعنوية

عرفت فكرة الشخصية المعنوية نقاشا كبيرا بين مختلف المدارس الفقهية تأرجح بين منكر لها ومؤيد.

* النظريات المنكرة للشخصية المعنوية

⁽¹¹⁾. الدكتور عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دون مكان النشر، 1990،

من بين الفقهاء الذين رفضوا فكرة الشخصية الاعتبارية ليون دوجي *Lean Duguit*, Gaston Jeze, Bonard, حيث يرون أن الشخص المعنوي لا وجود له وأن هناك فقط أفراد، وأنها فكرة ميتافيزيقية ودمم مالية تعود لهؤلاء الأفراد، ويمكن اعتماد أفكار ونظريات قانونية تكون أكثر سلامة ومنطقية ووضوح، مثل الملكية المشتركة عند اهرنج *Ihering* وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية.

والواقع أن هذه النظرية المنكرة لم تلق قبولا لدى أغلبية الفقهاء مستنديين في ذلك أنه لو كان الأشخاص الطبيعيون هم الوحيدين الذين يمكن القبول بهم، لما كان بالمستطاع تفسير بعض ظواهر الحياة. مثالها أن الدولة عنصر ثابت ودائم لا يؤثر فيه تبدل الحكام، وأن تغيير الحكام لا يؤدي إلى تغيير الدولة بحد ذاتها، وبالتالي فإن عنصر الديمومة بهذه الشخصية لا يجد أي تفسير إلا في النظرية التي تقر وجود الشخصية الاعتبارية.

***النظريات التي تعترف بوجود الشخصية المعنوية⁽¹²⁾**

هناك من الفقهاء من يعترف بوجودها على سبيل الافتراض، وهناك من يقر بوجودها فعليا.

- نظرية الوهم الشرعي أو الافتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم سافيني *Savigny* أن الإنسان باعتباره شخصا طبيعيا هو وحده الذي يصلح أن يكون أصل الحق، طالما له إرادة يعتد بها القانون وله في نفس الوقت وجود حقيقي، أما فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد افتراض قانوني مخالف للواقع، لجأ إليها المشرع كحيلة قانونية لتمكين مجموعة من الأشخاص أو الأموال من تحقيق أهدافها وذلك عن طريق افتراض لها الشخصية المعنوية حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

(12). ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع 2010، طبعة 4، ص 85.

غير أن هذه النظرية تعرضت لعدة انتقادات انطلاقاً من أن فكرة الافتراض لا تولد شخصاً ولا تنشئ حقاً كونها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته، بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد ولا تترتب له أي حقوق كالمجنون أو الصغير... الخ.

- نظرية الوجود الحقيقي للشخصية المعنوية

يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة ثانوية واقعية مثل الشخصية الطبيعية لا يقوم القانون إلا بملاحظة وجودها واكتشافها، على أساس أن لدى بعض التجمعات أو الشركات وحدة قانونية ولها استمرارية وديمومة، بحيث حتى لو اختفى بعض الأفراد الذين أنشأوا هذه الكيانات فإنها تبقى قائمة ومستمرة، وبذلك فهذا الاستمرار في الوجود هو ما يفسر وجود الشخص الاعتباري كحقيقة موجودة.

أما فيما يخص موقف المشرع الجزائري فإنه إعمالاً لنص المادة 49 من القانون المدني فإنه تبنى صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأثر قانوني⁽¹³⁾.

2- نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب عن منح القانون الشخصية المعنوية لأي مجموعة ما وحسبما نصت عليه المادة 50 من القانون المدني عدة نتائج أهمها:⁽¹⁴⁾

أ- الاستقلال الإداري

إن الاعتراف لمجموعة ما بالشخصية المعنوية ينتج عنه استقلالها إدارياً، وتصبح تتمتع بكل السلطات الضرورية التي تسمح لها بالقيام بجميع المهام المخولة لها، وتكون أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات.

ب- استقلال الذمة المالية

(13) - نقلاً عن تياي نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة سنة أولى ل م د ، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، سنة 2014. 2015، ص 24. -

(14) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 152.

إن الأموال التي ترصد للشخص الاعتباري أو التي تكتسبها فيما بعد، تصبح تشكل ذمتها المالية الخاصة سواء كانت منقولا أو عقارا.

ج- حق التقاضي

إن كل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوى التي ترفع ضدها، سواء كمدع أو مدعى عليها، ويمارس هذا الحق عن طريق شخص طبيعي أو ما يسمى "بالممثل القانوني".

د- موطن مستقل

للشخص الاعتباري موطن خاص يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له وهو عادة المقر_الذي يتواجد به مركز الإدارة، ولهذا الموطن أهمية بالغة إذ بواسطته تتحدد الجهة القضائية المختصة.

3- أنواع الأشخاص المعنوية

إن الأشخاص المعنوية وفقا للمادة 49 من القانون المدني هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، مؤسسات الوقف... الخ، وعلى ضوء هذه المادة تقسم الأشخاص المعنوية إلى:

أ- الأشخاص المعنوية العامة: وهي تنقسم بدورها إلى نوعين رئيسيين

-أشخاص معنوية إقليمية: وهي التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين مثالها: الدولة: وهي أولى الأشخاص المعنوية، بعبارة أخرى الشخص المعنوي الأم الذي تنفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، كونها هي من تتمتع الشخصية القانونية لمختلف الهيئات وتراقبها وتشرف عليها قانونا.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصيتها تتقرر تلقائيا وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم.

. الجماعات الإقليمية أو المحلية (الولاية والبلدية):

إن الأشخاص المعنوية الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية، والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاصا معنوية عامة إقليمية أخرى¹⁶¹⁵، وهو ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 17 منه، وجاء تنظيمهما بموجب قانون الولاية 07.12، وقانون البلدية 10.11.

ب- الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية: لجأ المشرع إلى إنشائها لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها وحسن إدارتها، وهي نوعان:

أ. المؤسسات العامة الوطنية: تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، لها نشاط يتجاوز حدود الولاية الواحدة أو البلدية الواحدة كالموانئ والمطارات....الخ.

ب. المؤسسات المحلية: وتتأشأ بقرار من الهيئات المحلية الولاية والبلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتممية المحلية (المادة 153 من قانون البلدية 10/11).

ج- الأشخاص المعنوية الخاصة

تتمثل وظيفتها الأساسية في إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد والدفاع عن مصالحهم، وهي إما أشخاص معنوية ذات طبيعة تجمعية تقوم على العامل الاجتماعي كنوع من التضامن الاجتماعي كالجمعيات والنقابات المهنية، الغرف المهنية والحرفية.

أو أشخاص معنوية ذات طبيعة تأسيسية تقوم على أساس اعتبارات مالية وتشمل مختلف الشركات والدواوين.

4- انقضاء الشخصية المعنوية

تنتهي الاشخاص المعنوية أو الاعتبارية بعدة طرق إما بانتهاء الأجل المحدد عند انشائها، أو بتحقيق النتيجة والهدف الذي انشئت من أجله، أو تنتهي بالإلغاء كما يحدث في حالة

(15) - بوقرن توفيق، محاضرات في مقياس التنظيم الإداري والمؤسساتي، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، السداسي الثاني 2021-2022، ص 5

إعادة التقسيم الاقليمي للوطن بإلغاء ولايات أو بلديات، أو بالحل كحل المؤسسات أو الجمعيات.⁽¹⁷⁾

فإن انقضاء الشخص المعنوي مرتبط بزوال أحد عناصر وجوده، على أن الإشكال الذي يطرح لمن تقول أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه.

أ- أحوال انقضاء الشخص المعنوي:

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

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

2- **الحل الاتفاقي:** والذي يتحقق في حالة اتفاق الأعضاء المؤسسين للشخصية المعنوية، أي بإرادتهم.

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

4- **الحل القضائي :** أي ذلك الحل الذي يكون بموجب حكم أو قرار قضائي. وبالإضافة إلى طرق انقضاء الشخص المعنوي بصفة عامة، والتي تمت الإشارة إليها أعلاه، فإن أشخاص القانون العام تتفرد في هذا الصدد بالأحكام التالية:

فبالنسبة للدولة: تنتضي شخصيتها بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في دولة أخرى، أو تفككت إلى دويلات.

أما بالنسبة للأشخاص الإقليمية:

⁽¹⁷⁾ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2009، ص

تتقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به، أو بأسلوب أقوى. ففيما يتعلق بالبلدية، أو بالولاية، يتم إلغاؤها بموجب قانون صادر عن البرلمان.

وبخصوص الأشخاص المصلحية أو المرفقية:

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

ب- مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه:

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

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

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

3- وفي حالة عدم وجود النص على الإطلاق، لا في النصوص القانونية، ولا في القانون الأساسي المنظم للشخص المعنوي، وجب النظر إلى الغرض الذي أنشئ من أجله الشخص المعنوي. فإذا كان غرضه تحقيق الربح، وجب توزيع الأموال على أعضائه . أما إذا لم يكن غرضه الربح، فإن أمواله يجب أن تذهب إلى أقرب شخص يحقق نفس الغرض.

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

ثانيا: أساليب التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر

يتأثر التنظيم الإداري في كل دولة بظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، والدولة الحديثة أصبحت تهدف إلى بناء توازن بين أجزائها الجغرافية سواء كان اقتصاديا أو اجتماعيا أو ثقافيا، إضافة إلى بسط سيادتها على كامل ترابها وحمايته من أي تدخل خارجي لذلك تميزت مرحلة بداية تكوين الدول بتركيز السلطات في يد الحاكم أو الإمبراطور مخافة من الانقسامات واستقلال الأقاليم عن الدولة المركزية.

غير أن توسع الأقاليم وتنوع متطلباتها أدى بالتفكير في أساليب أخرى حيث تضمن هيمنة السلطة المركزية من جهة، وتعطي صلاحيات للهيئات المحلية على المستوى المحلي من جهة أخرى، وذلك بتكريس آلية عدم التركيز واللامركزية كأساليب إدارية للتكفل بمتطلبات سكان تلك الأقاليم.

الفرع الأول: المركزية الإدارية

يتميز النظام المركزي باعتباره أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة بتوحيد جميع السلطات والوظائف وتركيزها في جهة واحدة، وتكون السلطة المركزية هي الوحيدة المخولة باتخاذ جميع القرارات، وتتجسد هذه السلطة المركزية الموجودة في العاصمة في رئيس الدولة ورئيس الحكومة (الوزير الأول) والوزراء والهيئات الوطنية المساعدة لتلك الأجهزة.

1- صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية من الناحية العملية إحدى الصورتين التاليتين:

أ- التركيز الإداري

يتمثل هذا الأسلوب في تركيز وحصر جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود إليها البت في جميع المسائل الإدارية، بجعل ممثلي الأقاليم مجرد منفذين

للأوامر والتعليمات الوزارية ويتعين عليهم الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف. وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية ويطلق عليها بالمركزية المتطرفة أو المشددة.

وإذا كان للنظام المركزي مزايا تتمثل في تثبيت أركان السلطة العامة وتقوية نفوذها ووحدة القرار لكل الأقاليم، معاملة متساوية، التكفل بالانشغالات وأداء الخدمات في المجتمع بصفة عادلة ومتوازنة دون التمييز بين أفراد المجتمع، تجانس الأساليب الإدارية بفضل المركزية حتى يسهل على الموظفين تطبيقها في مختلف الإدارات بالأقاليم، فإن له في المقابل ثمة مساوئ يتصف بها كعدم القدرة على التكفل التام بمتطلبات المجتمع، سيما عند وجود دولة ذات مساحة كبيرة، فضلا عن صعوبة التكيف مع المستجدات التي تتعرض لها الدولة كعدم التحكم في أفراد المجتمع، واستحالة التنبؤ باحتياجات سكان الأقاليم، وتكفل بطيء وغير متكامل بالضرورات الأساسية التي يتطلبها هؤلاء.

من هذا المنطلق ومحاولة للتخفيف من حدة هذا النظام المركزي وجعله يتكيف مع متطلبات الدولة الحديثة ومن أجل تكفل أفضل بالقضايا المحلية أدى بالحكام إلى الاهتمام إلى آلية أخرى وهي آلية عدم التركيز الإداري.⁽¹⁸⁾

ب- عدم التركيز الإداري

يقوم نظام عدم التركيز على تعيين السلطات المركزية لموظفين تابعين لها على المستوى المحلي وتخويلهم سلطة البت نهائيا في كثير من الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية، سواء عن طريق التفويض أو عن طريق التنازل على بعض الاختصاصات محليا، لكن هذا لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين نهائيا عن السلطة المركزية، حيث يمارسون صلاحياتهم تحت إشراف الوزير المختص.

(18). عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية 2003، ص119.

بذلك فإن نظام عدم التركيز يتميز ببقاء جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية وكل ما تتخذه سلطات عدم التركيز إلا وكانت السلطة المركزية على علم به سواء بطريق مباشر أو غير مباشر عن طريق التقارير الشهرية أو السنوية .

ومن مزايا هذا النظام أن الإدارة المركزية تتقرب أكثر من المواطنين وأن سلطات عدم التركيز تكون كفيلة ومؤهلة لأخذ زمام المبادرة والتكفل بالقضايا المحلية ومتطلبات المجتمع، مما يساهم في تجنب البطء والتعقيد في دراسة القضايا على المستوى المحلي والتكفل بها في أسرع وقت، وهو ما يخفف العبء بصورة ملحوظة على الإدارة المركزية⁽¹⁹⁾.

مع ذلك وبالرغم ما لهذا النظام من مزايا إلا أنه لا يمكنه الأخذ بصفة شاملة لمتطلبات المجتمع مادام الحكام في كثير من الأحيان ليسوا من تلك المناطق، وهو ما أدى بالتفكير في إشراك المواطنين في التسيير على أساس أنهم أدري بمتطلباتهم ومتطلبات أقاليمهم وهو ما تجسد في نظام اللامركزية الذي سنتناوله لاحقاً. ويتحقق نظام عدم التركيز الإداري واقعياً عبر نظام تفويض الاختصاص.

تعريف التفويض الإداري

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

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

(19) - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 57.

المقصود بالتفويض الإداري

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يكون هناك تفويض إداري، وهو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه، شرط أن يسمح القانون بذلك، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصل. كما أن للتفويض الإداري شروط لا بد من توافرها حتى يكون القرار الصادر بشأنه سليما ومطابقا لمبدأ المشروعية. هذه الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

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

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

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

4- **عدم جواز تفويض الأعمال المفوضة :** ومعنى ذلك أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، و إلا كان قراره معيباً بعدم الاختصاص.

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

ذهب فريق من الفقه إلى الإجابة عن السؤال بالنفي، فحسب هؤلاء الفقهاء، إذا أراد الأصيل مباشرة الاختصاصات التي فوضها، يجب عليه قبل ذلك أن يقوم بإلغاء قرار التفويض إما كلياً أو جزئياً، كما يقوم بتبليغ هذا القرار الجديد إلى المفوض إليه، وبعد ذلك يباشر الاختصاصات التي فوضها وألغى التفويض بشأنها، في حين ذهب فريق آخر وهو الأولى بالإتباع إلى وجوب التمييز بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات العملية للتفويض.

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

أما طبقا للاعتبارات العملية:

فإن الغرض من التفويض هو تخفيف العبء عن الأصل، وذلك حتى يتفرغ لأهم المسائل، ويتخذ فيها قراراته بعد دراسة متأنية، هذا من جهة . ومن جهة أخرى فإن الغرض من التفويض هو خلق روح المبادرة لدى المؤوسين، وتعودهم على تحمل المسؤوليات، بما يعزز الثقة في أنفسهم. ومن جهة ثالثة، لو سُمح للأصل بمباشرة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، فإن ذلك قد يترتب عليه تضارب القرارات، وفي هذا مساس بمبدأ وحدة القيادة والأمر. وعليه لو تم التمسك بالاعتبارات العملية للتفويض لأمكن القول بأنه لا يجوز للأصل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض.

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

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض على نوعين: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

فتفويض الاختصاص هو تنازل الأصل عن جزء من اختصاصاته لفائدة المأمون بمقتضى نصوص قانونية، أما تفويض التوقيع فيقصد به تنازل الأصل عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصل.

وإذا كان هذان النوعان يشتركان في الشروط الواجب توافرها، لتحقق كل منهما، والتي من بينها ضرورة استنادهما إلى نص قانوني، وأن يتم النشر أو الإعلان عنهما، فإنهما يختلفان من حيث النتائج التي تترتب على كل واحد منهما، وذلك على الشكل التالي:

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

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

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

أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع، فإنها تنسب إلى الأصل، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (الأصل) في السلم الإداري.

تمييز التفويض عن التصرفات المشابهة:

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

1- التصرفات المشابهة للتفويض:

تمت الإشارة أعلاه إلى أن التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري (الأصل) بممارسة جانب من اختصاصاته التي يستمدّها من النصوص القانونية إلى موظف آخر (المفوض إليه)، وفقاً

لنصوص القانونية . ومع ذلك، هناك تصرفات أخرى مشابهة للتفويض، والمتمثلة في الحلول أو الإنابة.

أ - الحلول

يُقصد بالحلول انتقال جميع اختصاصات الأصل في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، إلى موظف آخر بقوة القانون.

فالحلول يفترض قيام مانع يمنع الأصل من مباشرة الاختصاصات المنوطة به. والمانع قد يكون بصفة مؤقتة، كالعطلة، أو التوقف عن الخدمة في الوظيفة، وقد يكون المانع بصفة دائمة، كالترشيح من الوظيفة، أو الإحالة على التقاعد أو الوفاة.

والحلول يتم بقوة القانون عند تحقق المانع، أي أن الشخص الذي سوف يمارس الاختصاصات التي كانت بيد الأصل، يقوم بها مباشرة دون حاجة لصدور قرار بذلك . والأصل أن يكون الحلول كلياً، أي شاملاً لجميع الاختصاصات التي كان يمارسها الأصل، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة، يجب احترام النص القانوني.

ب - الإنابة

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

2- الفرق بين التفويض والحلول والإنابة²⁰:

يتمثل الفرق بين التفويض والحلول والإنابة فيما يلي:

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

ب - في حالة التفويض فإن الأصل باق، بحيث يمارس الاختصاصات التي لم يتنازل عنه المفوض إليه، بل إنه يمارس سلطته الرئاسية على المفوض إليه باعتباره رئيساً إدارياً له. أما في حالتي الحل والإنابة فلا وجود للأصل، ذلك أنه لا يمكن تصور وجود الحال أو النائب إلا باختفاء الأصل.

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

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

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

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

2- أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية تتمثل في:

أ- تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية

(20) - بوقرن توفيق، محاضرات مقياس التنظيم الإداري والمؤسساتي، موجهة إلى طلبة سنة أولى ماستر حقوق، تخصص إدارة عامة، السداسي الثاني 2021 - 2022، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، ص11 وما بعدها.

من أهم مقومات نظام المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية وقد يساعدها في ذلك هيئات تابعة لها تعمل تحت إشرافها ورقابتها (ولا مجال للحديث في هذا الأسلوب عن وحدات محلية أو مرفقية).

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

ب- مبدأ التدرج *Le principe de la hiérarchie*

معناه أن يخضع موظفي الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذي يأخذ شكل مثلث أو هرم مترابط تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولاً إلى أعلى السلم الإداري، وهذه الدرجات تشكل ما يسمى بنظام التسلسل الإداري ومن خلاله تتشكل طبقتي الرئيس والمرؤوس ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.⁽²¹⁾

ج- سلطة الرقابة الرئاسية *Le contrôle hiérarchique*

تعد السلطة الرئاسية أهم ركائز النظام المركزي وهو حق معترف به للرؤساء الإداريين تحقيقاً لفعاليتهم واستمرارية العمل الإداري، فهي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، تعبر عن التبعية الإدارية وتنقرر دون نص قانوني.

وعلى اعتبار أنها أهم ركائز النظام المركزي فإنها تعني وضع موظفي الإدارة وأينما كانت أعمالهم سواء في الإدارة المركزية أو عدم التركيز وعلى مستوى الأقاليم في تدرج رئاسي⁽²²⁾، بحيث يهيمن الرئيس الإداري على جميع العمال وعلى أعمالهم، وهذه السلطة الرئاسية

(21) . صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، دون سنة النشر، ص 21.

(22) . محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 2001، ص 154.

مفترضة وليست بحاجة إلى نص يقررها وهي شاملة للمرؤوسين وعلى أعمالهم وهي سلطة مطلقة، بحيث يمكن للرئيس أن يلغي أو يعدل قرارات المرؤوس أو يحل محله خاصة في حالة مخالفة المرؤوس للقانون أو أن تكون قراراته غير مشروعة. وللسلطة الرئاسية باعتبارها مجموع الاختصاصات التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه مظهرين.

. سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس

في الواقع اختصاصات وسلطات الرئيس على أشخاص مرؤوسيه كثيرة ومتنوعة تتجسد في سلطة تنظيم المرفق أو المصلحة، وسلطة إصدار الأوامر والتعليمات.

أ . **سلطة تنظيم المرفق الذي يرأسه:** يتمتع الرئيس الإداري بسلطة التنظيم الداخلي، أين يقوم بتعيين الموظفين ويحدد وظائفهم، كما يقوم بتوزيع العمل فيما بين الموظفين أو نقلهم من مصلحة إلى أخرى في سبيل تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق العام. كما يتمتع الرئيس باختصاص ترقية المرؤوسين ومنحهم كفاءات عند تحقيق الفعالية في العمل، إلى جانب ذلك يمكن للرئيس توقيع الجزاءات التأديبية في حالة ارتكاب المرؤوسين للأخطاء المهنية.

كل هذه السلطات من مظاهر السلطة الرئاسية ولا يحتاج تقريرها إلى نص خاص، فقط يجب أن تكون ممارستها في إطار القانون سيما ما نصت عليه التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة.

ب . **بالنسبة لسلطة إصدار التعليمات *Pouvoirs d'instructions* :** فإن للرئيس سلطة إصدار الأوامر الملزمة لمرؤوسيه بقصد تعريفهم بالواجب عليهم عمله أو الامتناع عنه، وقد تكون هذه الأوامر فردية أو جماعية كما أنه يقوم بتوجيه الموظفين وإطلاعهم على النصوص القانونية وكيفية تطبيقها.

وتعتبر سلطة إصدار التعليمات هي اختصاص أصيل للرئيس الإداري شريطة عدم مخالفتها لقاعدة أو نصا تشريعيا، كما أنها من المميزات الرئيسية للسلطة الرئاسية على الأشخاص.

. سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

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

أ- الرقابة السابقة على أعمال المرؤوسين

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

إن هذه الرقابة قد تكون موجهة إلى موظف معين، سواء كانت شفاهة أو كتابة، كما قد تكون موجهة إلى طائفة غير محددة من الموظفين، وفي هذه الحالة تأخذ دائما شكلا كتابيا. ومن المستقر عليه في فقه القانون العام أن مثل هذه التوجيهات ما هي إلا إجراءات إدارية داخلية، أي أنها لا تعد كقاعدة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة. وعلى ذلك، فلا يلتزم بها سوى الموظفين الذين وجهت إليهم، والذين يلتزمون -من المفروض- بطاعتها، وإلا تعرضوا للمسؤولية التأديبية.

إلا أن السؤال الذي يجب طرحه في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما مدى طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من الرئيس؟ بمعنى هل يلتزم الموظفون بطاعة تلك الأوامر مهما كانت، أي سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة؟

لابد من التمييز هنا بين فرضين: يتمثل الأول في الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري، في حين يتعلق الفرض الثاني بالأوامر غير المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري. **الفرض الأول:** وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري للمرؤوس مشروعة: ففي مثل هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يقوم بتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات، ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها من المفروض رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم أكثر دراية لحاجات العمل الإداري، بل أكثر من ذلك، فإن الرئيس الإداري

هو المسؤول الأول عن سير العمل الإداري في الهيئة التي يشرف عليها . لذلك فإن إطاعة الأوامر والتعليمات في هذه الحالة أمر تمليه طبائع الأمور .

الفرض الثاني: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري غير مشروعة: هنا اختلف الفقه في الجواب على هذا السؤال:

فقد ذهب رأي إلى القول بأن المرؤوس غير ملزم باحترام تلك الأوامر والتعليمات، لأنه مطالب أولاً باحترام القانون، ومراعاة أحكامه. والقول بغير ذلك، معناه الخروج على أحكام المشروعية، هذا المبدأ الذي يجب أن يعمل في إطاره كل من الرئيس والمرؤوس.

إلا أن هذا الرأي يترتب عليه، أنه بإعطائه للمرؤوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، فإن ذلك من شأنه إعاقة الأعمال الإدارية ذلك أن المرؤوس من أجل التهرب من القيام بالأعباء الملقاة عليه، سوف يحتج بأن الأمر الصادر إليه هو أمر غير مشروع، وفي هذا مساس بمبدأ سير الأعمال الإدارية بانتظام.

وذهب رأي آخر إلى القول بعكس ذلك، إذ اعتبر بأن المرؤوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري مهما كان الأمر، ودون البحث فيما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، ما دام أن العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع. إلا أن هذا الرأي يؤخذ عليه إهماله لشخصية المرؤوس بحيث يتحول إلى شبه آلة تنفذ الأوامر فقط. وهناك رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين، وهو الأولى بالإتباع، مؤداه أن طاعة الأوامر والتوجيهات من حيث الأصل واجبة على المرؤوس، حتى ولو كانت غير مشروعة، وذلك حفاظاً على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن الالتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى، ألا يكون وجه عدم المشروعية واضحاً أو ظاهراً، وبألا يترتب على التنفيذ إلحاق اضرار جسيمة بالمصلحة العامة.

وعليه يجب على الموظف العام الذي يرى بأن الأوامر والتوجيهات الموجهة إليه غير مشروعة، وأن عدم مشروعيتها واضح، أن ينبه مصدر تلك الأوامر والتوجيهات. معنى ذلك أن مجرد صدور أمر من الرئيس إلى المرؤوس حتى ولو كان ذلك الأمر كتابياً، لا يعف المرؤوس من

تحمل مسؤولية التنفيذ (المسؤولية الإدارية) ففي مثل هذه الحالات بإمكان السلطات الإدارية المختصة أن توقع على المرؤوس عقوبات تأديبية. ويزداد الوضع خطورة بالنسبة للمرؤوس، إذا كانت عملية التنفيذ تشكل جريمة جنائية (المسؤولية الجزائية) هذا فيما يتعلق بالمسؤوليتين الإدارية والجزائية.

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

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الرأي الأخير. فقد نصت المادة 129 من القانون المدني على ما يلي: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم." ومعنى ذلك أن هناك أوامر تكون فيها الطاعة واجبة، وأوامر لا تكون الطاعة فيها واجبة.

وواضح أن الأوامر التي تكون الطاعة فيها غير واجبة، هي الأوامر التي يكون وجه عدم المشروعية فيها واضحا⁽²³⁾.

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

ب- الرقابة اللاحقة على أعمال الموظفين: وتتمثل هذه الرقابة في:

1- اقرار عمل المرؤوس:

(23) - بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص 16 و 17.

إن هذا الاقرار قد يكون صريحا، وذلك إذا ما تطلبه المشرع صراحة، وفي هذه الحالة لا يصبح عمل المروؤوس نهائيا إلا بعد قيام الرئيس الإداري بإقراره. أما إذا رفض الرئيس اقرار ذلك العمل، فإنه لا يصبح نهائيا مهما طال الزمن وقد يكون الاقرار ضمنيا. ومعناه أنه إذا مضت مدة معينة - تحددها النصوص القانونية - دون اعتراض الرئيس على أعمال المروؤوس، فإنه يستفاد ضمنا بأنه أقر تلك الأعمال، وأصبحت بالتالي نهائية. بمعنى أدق، أن حق الرئيس في الاقرار الضمني ينقلب إلى مجرد حق الاعتراض على أعمال المروؤوس خلال مدة محددة قانونا.

2- وتتمثل الرقابة اللاحقة أيضا في: حق الرئيس الإداري في إلغاء وسحب قرارات المروؤوس، أو تعديل آثارها كلية أو جزئيا، أو الحلول محلهم في القيام به. إن هذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائيا، وإما بناء على تظلم رفعه الأشخاص المتضررين من الأعمال التي قام بها المروؤوس. كما أن هذه الرقابة تتم سواء بسبب عدم مشروعية أعمال المروؤوس، أو بسبب عدم ملاءمتها لسير العمل الإداري حتى ولو كانت مشروعة.

إذا بعبارة أخرى، تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه مروؤوسيه بإصدار أوامر وتعليمات وتوجيهات قبل ممارسة أعمالهم ومراقبتها عند تنفيذهم لها، وفي سبيل ذلك يملك الرئيس سلطة إجازتها أو تعديلها وكذا إلغائها أو سحبها، كما يملك سلطة الحلول محل مروؤوسيه للقيام بأعمال معينة ضمنا لاستمرارية خدمات المرافق العمومية بانتظام وإطراد. ويتمتع الرئيس بسلطة رئاسية واسعة اتجاه أعمال مروؤوسيه كما تتخذ عدة أوجه ومظاهر تتمثل: (24)

(24) . صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص 25 وما يليها.

. الإذن المسبق للقيام بالعمل أو التصريح بذلك: بحيث لا يمكن للمرؤوس القيام بالعمل إلا بعد أن يحصل على إذن من الرئيس الإداري، بحيث لو امتنع الرئيس بإعطاء الإذن لكان من الصعب على المرؤوس أن يقوم بذلك العمل.

. التصديق: وقد تأخذ السلطة الرئاسية على الأعمال شكل التصديق، بحيث لا يمكن للمرؤوس القيام بها إلا بعد التصديق عليها حتى تكون قابلة للتنفيذ، حيث لا يمكن للمرؤوس في حالة التصديق الصريح تنفيذ التصرف الذي يريد القيام به إلا بعد المصادقة الصريحة من طرف الرئيس، وقد يكون التصديق ضمنيا وذلك بعد فوات المدة التي كان على المرؤوس احترامها، وهي المدة التي تكشف فيها السلطة الرئاسية عن نيتها في التصديق فإذا فاتت المدة المقررة اعتبر العمل مصادقا عليه .

. وقف قرار المرؤوس: وقد تأخذ السلطة الرئاسية صورة وقف قرار المرؤوس وإرجاء تنفيذه ومنعه من ترتيب آثاره القانونية بصفة مؤقتة.

. إلغاء أو سحب القرار *L'annulation et Le retrait* : كما يمكن أن تتجسد السلطة الرئاسية في صورة إلغاء الرئيس لقرار اتخذه المرؤوس ويكون ذلك في إطار الرقابة اللاحقة، وقد يكون الإلغاء جزئيا أو كاملا عند مخالفة القرار المتخذ للقانون أو لعدم ملاءمته.

. تعديل التصرف *La réformation de l'acte* : كما يمكن أن تظهر السلطة الرئاسية في صورة تعديل قرارات المرؤوس بعد مباشرة اختصاصاته، وبالتالي يدخل التعديل كصورة للسلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوس الذي سبق له وأن باشر اختصاصه.

. سلطة الحلول: الأصل أنه لا يمكن للرئيس احتراماً لقواعد الاختصاص أن يحل محل مرؤوسه، غير أنه في حالة تقاعس المرؤوس أو امتنع عن القيام باختصاصاته فإنه يجوز للرئيس الإداري بما يملك من سلطات أن يحل محله.

3- تقدير المركزية الإدارية

أ- مزايا المركزية الإدارية

من مزايا المركزية سياسيا أنها تزيد من قوة السلطة المركزية، وقد تكون في بعض الأحيان ضرورية من أجل تطبيق السياسة العامة للدولة، وتجنب المخاطر التي قد تواجه استقرار الدولة كالأضطرابات، وكل الأعمال التي قد تهدد سكينه وطمأنينة السكان، أما إداريا فإنها تؤمن المساواة بين المواطنين في تطبيق البرامج الوطنية.⁽²⁵⁾

ب- مساوئ المركزية الإدارية

. تؤدي إلى تعطيل العمل نتيجة الاختناق في الوسط الإداري بسبب تراكم الملفات لدى الإدارة المركزية الناجم عن تركيز كل السلطات لديها.
. تجسد البيروقراطية الإدارية مما تؤدي إلى استبداد السلطة وكذا الشلل التام للعمل الإداري .
. عدم الإلمام بالحقائق على المستوى المحلي وبمتطلبات المواطنين على مستوى الأقاليم، مما يؤدي بتجاهل الحاجات الحقيقية للمواطنين.

4- هياكل الإدارة المركزية

تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموعة أجهزة وهياكل وهيئات قائمة في إطار السلطة التنفيذية والتي يترأسها رئيس الجمهورية، ويساعده في ذلك أجهزة تنفيذية واستشارية تابعة له وخاضعة لسلطته الرئاسية المباشرة، بالإضافة إلى الوزير الأول والوزارات المختلفة وكذا السلطات الإدارية المستقلة كأجهزة ممرزة، يضاف إلى هذه الأجهزة الإدارية الشخص الوالي كممثل للدولة على المستوى المحلي زيادة على المديريات التنفيذية أو التي يطلق عليها بالمصالح أو الأجهزة غير الممرزة.

أولاً: رئيس الجمهورية

تعتبر رئاسة الجمهورية المؤسسة الإدارية الأولى في الدولة الجزائرية، وهو نموذج للإدارات المركزية الأخرى والمعول عليها في تسيير البلاد في جميع النواحي، تنص المادة 84 من

⁽²⁵⁾. ناصر لباد، مرجع سابق، ص 94.

التعديل الدستوري لسنة 2020 على الآتي «: يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية⁽²⁶⁾ وهو حامي الدستور ويجسد وحدة الدولة داخل البلاد وخارجها، وله أن يخاطب الأمة مباشرة». تضع هذه المادة رئيس الجمهورية على رأس المؤسسات الإدارية والسياسية والعسكرية الجزائرية، وبهذه الصفة فهو يحظى بالعديد من الصلاحيات هي كالتالي:

صلاحيات رئيس الجمهورية:

يتمتع رئيس الجمهورية حسب ماورد في العديد من مواد دستور 2020 بصلاحيات واسعة، سياسية، إدارية، تشريعية، تنظيمية، قضائية، عسكرية ودبلوماسية ، وهي صلاحيات تجعله يهيمن على جميع السلطات في الدولة، باعتباره يمارس السلطة السامية المثبتة في الدستور، فهو من وجهة نظرنا يمثل السلطة السامية في المجال التشريعي، وهو كذلك يمثل السلطة السامية في المجال القضائي.

وأخيرا يعتبر رئيس الجمهورية السلطة السامية في المجال التنفيذي (الإداري)، بحيث أصبح وفق التعديلات الأخيرة يهيمن هيمنة كاملة على هذه السلطة . فقد جاء في المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 أنه « : يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطة الآتي:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،
- يرأس مجلس الوزراء،
- يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه،
- يوقع المراسيم الرئاسية،

(26). المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- له الحق في إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها.
- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.
- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية.

1- الوظائف الإدارية لرئيس الجمهورية

تعتبر الصلاحيات الإدارية إحدى أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، على اعتبار أنه هو رئيس السلطة التنفيذية الأولى في البلاد، وتتلخص هذه الصلاحيات فيما يلي:

أولاً. السلطة التنظيمية Pouvoir réglementaire

تعرف السلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية. رئيس الحكومة. إلخ). تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم وتسمى هذه القرارات بالقرارات الإدارية التنظيمية والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية (المراسيم والقرارات .

وتشمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع أي البرلمان. فالسلطة التنظيمية إذن لرئيس الجمهورية هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين لذا فإن الميدان التنظيمي يبدو واسعاً جداً ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت، وهذا التدخل عن طريق القرار الإداري التنظيمي يحدد مثلاً شروط إحداث وتنظيم وعمل مختلف المرافق العمومية وسيرها العادي، ومن وجهة نظر قانونية فإن هذا القرار التنظيمي يظهر في شكل مراسيم رئاسية تتخذ في مجلس الوزراء.

ثانياً. سلطة التعيين في المجال الإداري (الوظائف المدنية والعسكرية) :

تنص المادة 92 من التعديل الدستوري 2020 على فئة الأفراد التي يقوم الرئيس بتعيينهم

سيما في بعض الوظائف والمهام نوجزها في:

. الوزير الأول (الفقرة 5 من المادة 91 من دستور 2020)

. الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور .

. الوظائف المدنية والعسكرية.

. الرئيس الأول للمحكمة العليا.

. رئيس مجلس الدولة.

. الأمين العام للحكومة،

القضاة،

الولاة، مسؤولي أجهزة الأمن،

محافظ بنك الجزائر،

كما يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة في الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم، أيضا يعين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط... الخ.

ويتضح من خلال هذه المادة أن لرئيس الجمهورية مجالا واسعا للتعيين في الجمهورية، إذ لا يوجد مجال إلا ويتدخل للتعيين فيه تقريبا، فهو يعين في الوظائف السامية والدبلوماسية، ويعين خصوصا في الوظائف المدنية والعسكرية.

وهذا الأمر يؤكد مدى هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية وعدم تركه هذا المجال أمام الوزير الأول وذلك عبر إصداره مراسيم رئاسية فردية.

ولا يجوز بأي حال من الأحوال طبقا لما نصت عليه المادة 93 من التعديل الدستوري 2020 أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

2. سلطة التنظيم

يمارس رئيس الجمهورية استنادا إلى المادة 1/141 السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، وتأخذ قراراته ذات الطابع التنظيمي شكل مراسيم رئاسية. فالمؤسس الدستوري بذلك وتقاديا لعدم التداخل في الصلاحيات حدد بموجب المواد 139 و 140 من

التعديل الدستوري 2020 المواضيع الحصرية للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في سن القوانين، عضوية كانت أم عادية التي تكون حكرا عليه دون غيره. بل أنه وحتى في حالة إصدار رئيس الجمهورية لأوامر في الحالات المحددة⁽²⁷⁾ لذلك فإنه يتعين عرضها على البرلمان عند انعقاد أول دورة له باعتباره أصل السلطة التشريعية.

. رئاسة الجمهورية وهيكلتها

للتخفيف من أعباء رئيس الجمهورية عُيّن له جهازا إداريا يتولى مساعدته يعرف برئاسة الجمهورية وعاليه، تُكَلّف مصالح رئاسة الجمهورية، تحت سامي سلطة رئيس الجمهورية، على الخصوص بما يأتي:

- المتابعة والمشاركة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتوجيهاته وقراراته، وتقدم له تقريرا بذلك،
- مساعدة رئيس الجمهورية، عند الحاجة، في ممارسة صلاحياته ومسؤولياته الدستورية،
- تنظيم وإسناد نشاطات رئيس الجمهورية،
- متابعة النشاط الحكومي، وإعداد حصيلة لنشاطات المؤسسات والأجهزة التابعة لرئاسة الجمهورية وتقدم عرضا بذلك إلى رئيس الجمهورية،
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبتطورها وتمده بالعناصر الضرورية لاتخاذ القرار بشأنها،
- إنجاز جميع الدراسات المتصلة بالملفات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو المتعلقة بالطاقة وتحت على تنفيذها وتقييم مدى تأثيرها.

يمكن أن يعهد رئيس الجمهورية إلى مصالح رئاسة الجمهورية، بكل مهمة أو نشاط أو مأمورية أخرى، زيادة على الصلاحيات المحددة في المادة 2 أعلاه.

⁽²⁷⁾. يمكن الاطلاع على هذه الحالات في المادة 3/142 من التعديل الدستوري 2020.

ليس من اختصاص مصالح رئاسة الجمهورية الحلول محل المؤسسات والإدارات المختصة ولا التدخل في ممارسة صلاحيات هذه الأخيرة.

التنظيم العام: لرئيس الجمهورية:

- ديوان يديره مدير ديوان،
- أمانة عامة لرئاسة الجمهورية،
- أمانة عامة للحكومة،
- مستشارون.

كما لرئيس الجمهورية زيادة على ذلك، ما يأتي:

- مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية،
- كتابة خاصة،
- مجموع أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها.

تساعد مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة، أجهزة وهيكل، ومكلفون بمهمة، ومديرو دراسات، ومديرون، ومكلفون بالدراسات والتلخيص، ونواب مديرين، ورؤساء دراسات، وكذا مستخدمون إداريون وتقنيون.

يمكن أن يساعد المستشارين والكاتب الخاص، في أداء وظائفهم ومهامهم، مكلفون بمهمة، ومديرو دراسات، ومكلفون بالدراسات والتلخيص، ورؤساء دراسات، ومستخدمون إداريون وتقنيون.

تكون صلاحيات الأمانة العامة للحكومة وتنظيمها وعملها موضوع نصوص خاصة، وتوضع المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية تحت سلطة رئيس الجمهورية مباشرة، وتحدد صلاحياتها وسيرها وتنظيمها، بنص خاص

مع مراعاة أحكام المادة 14 أدناه، يحدّد رئيس الجمهورية وظائف ومهام المستشارين، كل مستشار فيما يخصّه.

يكلّف مدير الديوان، في إطار الأحكام المنصوص عليها في المادّة 2 أعلاه، على الخصوص بما يأتي:

- دراسة الملفات السياسية والعلاقات الدولية وتنفيذها،
- متابعة النشاط الحكومي، والقيام بتحليله وتقديم عرض بذلك إلى رئيس الجمهورية،
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبتطوّرها، وإمداده بالعناصر الضرورية لاتّخاذ القرار،
- إرسال إلى السلطات والأجهزة والمؤسّسات المعنية، قرارات رئيس الجمهورية وتعليماته وتوجيهاته، ومتابعة تطبيقها،
- متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى،
- تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية،
- تقييم مستوى تنظيم المرافق العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات، وضمان معالجتها،
- تحضير وتنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتعليمات رئيس الجمهورية وتوجيهاته ونشاطاته،
- الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

يكلّف الأمين العام لرئاسة الجمهورية، في إطار الأحكام المنصوص عليها في المادّة 2 أعلاه، على الخصوص، ما يأتي:

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها،
- تنشيط وتنسيق نشاطات الهياكل التابعة له،

- تحضير ميزانية رئاسة الجمهورية وتنفيذها،
- إعداد أو المشاركة، عند الاقتضاء، في إعداد ملفات ودراسات وغيرها من العناصر الوثائقية الضرورية لاتخاذ القرار،
- تحديد وتنفيذ إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب العليا المدنية.

الأجهزة والهيكل

تلق بالديوان الأجهزة الآتية:

- الأقسام، وتكلف بمتابعة وتقييم حكمة السياسات والمؤسسات،
- المديرية العامة للتشريفات،
- المديرية العامة للاتصال،
- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين،
- مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.

يدير الأقسام المنصوص عليها في المادة 13 أعلاه، مستشارون، وتكلف على الخصوص بالنشاطات الآتية:

- القضايا السياسية والمؤسساتية والقانونية والقضائية،
- القضايا الدبلوماسية والاستراتيجية والجالية الوطنية المقيمة بالخارج،
- السياسات المالية والميزانياتية والجباية،
- عصرنة الاقتصاد وتنويع الاستثمار وترقيته،
- النشاط الاجتماعي والمجتمعي والتشغيل وتطوير التشاور الاجتماعي،
- حماية البيئة والتنمية المحلية وترقية الانتقال الطاقوي.

يمكن أن يساعد المكلفين بمهمة الذين يديرون الأقسام، مديرو دراسات ومكلفون بالدراسات والتلخيص ورؤساء دراسات ومستخدمون إداريون وتقنيون.

تلق بالأمين العام لرئاسة الجمهورية:

- المديرية العامة للموارد،
- المديرية العامة للإقامات الرسمية والنقل،
- المديرية العامة للرقمنة وأنظمة الإعلام والاتصال،
- المديرية العامة للأمن والحماية الرئيسيين،
- مديرية الإطار،
- مديرية المواصلات السلكية واللاسلكية،
- مديرية البريد والترجمة.

أحكام ختامية

- يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياتهم، للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات، باستثناء المراسيم.
- الأمين العام لرئاسة الجمهورية هو الأمر بصرف ميزانية رئاسة الجمهورية، وذلك دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 8 أعلاه.
- يمكن مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياتهم، تفويض إمضائهم للمعينين في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل.
- يصبح التفويض المنصوص عليه في المادتين 17 و 19 أعلاه لاغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض أو المفوض له.

- يحدّد التّنظيم الداخلي وكيفيات عمل الأجهزة والهيكل المنصوص عليها في هذا المرسوم، عند الحاجة، بموجب قرار من مدير الديوان أو الأمين العام لرئاسة الجمهورية، حسب الحالة، وذلك دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 8 أعلاه.
- تبقى هيكل رئاسة الجمهورية، غير تلك المنصوص عليها في هذا المرسوم، وكذا الهيئات والمؤسسات العمومية الملحقّة برئاسة الجمهورية أو التابعة لها، خاضعة للأحكام التي تسيّرّها.

ثانيا: الوزير الأول(الحكومة)

أدخل المؤسس الدستوري الجزائري ولأول مرة وظيفتين تنفيذيتين وذلك بحسب طبيعة الاغلبية البرلمانية، فاذا افرزت الانتخابات اغلبية رئاسية فان الحكومة سيقودها الوزير الاول بينما اذا اسفرت الانتخابات على اغلبية برلمانية وهنا يقصد المؤسس الدستوري ضمنا انها اغلبية مختلفه على الأقل أو معارضة لرئيس الجمهورية فالحكومة سيقودها رئيس حكومة وذلك طبقا للمواد 103 104 105 106 من التعديل الدستوري الصادر في 12 نوفمبر 2020 الحالة الةخيرته يسميها فقهاء القانون الدستوري في فرنسا بحالة التعايش السياسي. فقد اثبت التجارب التعايش السياسي في فرنسا أن الاغلبية البرلمانية المعارضة للرئيس هي التي تعين رئيس الحكومة رغم ان تعيينه الرسمي اجراء دستوري شكلي يكون من طرف رئيس الجمهورية.

يبدو مفهوم الوزير الاول وفقا للماده 105 من تعديل 2020 أنه مجرد مساعد تابع في وظيفته لرئيس الجمهورية حيث تقتصر مهامه في تنسيق العمل الحكومي وتنفيذ البرنامج السياسي والانتخابي لرئيس الجمهورية. في حين يشير مفهوم رئيس الحكومة حسب المادة 106 من تعديل 2020 الى أن وظيفته رئيس الحكومه مستقلة على الاقل جزئيا عن رئيس الجمهورية ولكن يبقى رئيس الحكومة في حالة تبعية دستورية وسياسية مباشرة للاغلبية البرلمانية والبرنامج الذي سيطبقه هو برنامج الاغلبيه البرلمانية.

سلطات واختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة:

يعين الوزير الأول من الحزب أو الائتلاف المساند للرئيس في البرلمان كما يمكن أن يكون شخصية تكنوقراطية مستقلة وتتحصر وظيفه الوزير الأول حسب التعديل الدستوري 2020 في اقتراح أعضاء الحكومة الذي يقدمه لرئيس الجمهورية من أجل تعيينهم في مناصبهم ثم يقوم الوزير الأول أيضا بإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية والذي يجب أن يعرض على مجلس الوزراء ثم المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه وتجري مناقشه في المجلس الذي يمكن أن يطلب بعض التعديلات من أجل الموافقة عليه وفي هذه الحالة ينبغي على الوزير الأول أن يكيف مخطط عمله بالتشاور مع رئيس الجمهورية طبقا للمادتين 105 و 106، أما رئيس الحكومة فيظهر أن وظيفته في تشكيل الحكومة تبدو على الأقل من الناحية النظرية أكثر استقلالية من الوزير الأول ففي هذه الحالة وبعد أن يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، يقوم هذا الأخير بتشكيل الحكومة وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية التي انبثقت عن الانتخابات وذلك طبقا للمادة 110 من تعديل 2020.

ونلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري قد منح الأولوية لبرنامج الأغلبية البرلمانية على حساب برنامج رئيس الجمهورية، بحكم حداثة وقوة مشروعيتها الانتخابية، وبالتالي تقييد السلطات الدستورية للرئيس الذي ينبغي عليه أن يفتح المجال إلى رئيس الحكومة والأغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة وتنفيذ برنامجها الانتخابي. غير أن هذه الاستقلالية لرئيس الحكومة والأغلبية البرلمانية هي استقلالية نسبية ذلك أن السياسة الخارجية وسياسة الدفاع الوطني والسياسة الأمنية هي مجالات محجوزة دستوريا لرئيس الجمهورية طبقا للمواد 91 و 92 و 100 و 102 من التعديل الدستوري 2020 فالرئيس يعين شخصا وزير الدفاع ، ووزير الخارجية أو أن يتفاوض مع رئيس الحكومة حول الشخصيات التي يمكن أن تكون محل توافق بينهما من أجل تعيينهما في هاتين الوظيفتين. ورغم ذلك فقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري أن لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة عدة وظائف مشتركة والتي حددها فيما يلي:

-ينسق ويراقب عمل الحكومة،

-يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومه مع احترام الاحكام الدستورية،

-يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،

-يرأس اجتماعات الحكومة،

-يوقع المراسم التنفيذية، ويعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن تعيين الرئيس

أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير إعمالا للمادة 112 من تعديل 2020 .

بل زيادة عن ذلك وسع المؤسس الدستوري في تعديل 2020 من سلطات الوزير الاول ورئيس الحكومة في علاقتهما مع البرلمان وتحديدا في مجال التشريع اذا لم يعد مجال التشريع مقتصرا على رئيس الجمهورية والاعلبية البرلمانية وانما تم توسيعه ليشمل ايضا الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب حاله حيث أصبح ايضا بإمكان الوزير الأول أو رئيس الحكومة تمديد الدورة التشريعية العادية للبرلمان لايام معدودة من أجل إتمام دراسة نقطه معينة في جدول الأعمال. كما يمكن ايضا للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب منها رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة طارئة تنتهي بمجرد الانتهاء من دراسته الموضوع الذي كان محل استدعاء، وكذلك أصبح بإمكان الوزير الاول أو رئيس الحكومة أن يبادر بالتشريع على ان تعرض المشاريع على مجلس الوزراء وبعد رأي من مجلس الدولة تودع إلى البرلمان وهذا ما يتماشى مع مقتضيات العمل الحكومي على اعتبار أن الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب حاله هو الاقدر على فهم طبيعة المشاكل واقتراح الحلول الناجعة لها بالمقارنة مع رئيس الجمهورية²⁸.

ثالثا: الوزراء

هم الأشخاص المعينون من طرف رئيس الجمهورية على رأس قطاعات إدارية تسمى بالوزارات. والوزارة هي وحدة إدارية مركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية تصدر قراراتها لتشمل

(28) - مزياني سهيلة، سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق والعلوم السياسية خنشة، المجلد 9، العدد 1، ص 735.

كافة إقليم التراب الوطني، يرأسها وزير يمثل الدولة في قطاع نشاطه ويعمل باسمها ويكون مسؤولاً عن وزارته أمام الوزير الأول، وهي تقوم على مبدأ التخصص بحيث يتم توزيع المهام على عدة قطاعات يختص كل قطاع بمهمة محددة.

كما أنه ليس هناك عدد محدد للوزارات فهو يخضع للسلطة التقديرية للجهاز التنفيذي بمعنى رئيس الجمهورية والوزير الأول (تجدر الإشارة أن عدد الوزارات في الوقت الحالي هو 39 وزارة و 7 وزارات منتدبة و 4 كتاب دولة).

. الهياكل الإدارية المركزية للوزارة: تتكون الوزارة من مصالح إدارية مركزية عامة توضع تحت مسؤولين يخضعون بدورهم مباشرة لسلطة الوزير، وتتمثل أساساً في المديريات العامة أو المركزية، وكل مديرية عامه تنقسم إلى أقسام وكل قسم بدوره إلى مديريات وكل مديرية تنقسم إلى مديريات فرعية وكل مديرية فرعية تنقسم إلى مكاتب ولكل منها مهام وصلاحيات.

. المصالح الخارجية للوزارات: هي وحدات إدارية تنشأ بمرسوم رئاسي على المستوى المحلي من أجل مساعدة مختلف الوزارات لأداء مهامها على كامل تراب الجمهورية، وهي مصالح إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وقد تكون هذه المصالح على مستوى مقر الولاية أو الدوائر أو البلديات وقد تكون على مستوى ناحية أو جهة، ومن الأمثلة على ذلك المديريات الجهوية وتسمى هذه الوحدات أو المصالح بهيئات عدم التركيز أو المصالح غير المركزية للدولة، وتسمى في الجزائر بالمديريات سواء كانت على مستوى الولاية أو على مستوى الجهة، وتشكل مختلف المديريات الولائية مجلس الولاية الذي يرأسه الوالي.²⁹

كما يساعد الوزير في أداء مهامه إدارة متخصصة وتتكون من:

أ . **الديوان:** للديوان مدير ورئيس، وهو عبارة عن جهاز يمارس المهام التي لا تدخل في صلاحيات هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها، كتحضير أعمال الوزير وتقديم

(29) . المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر عدد 84.

الاستشارة له، إعداد الملخصات والدراسات، تنظيم وربط الصلة بالإعلام والجمعيات المدنية...الخ.

ب . أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم: وظيفتها تفتيش ورقابة وتقييم أعمال القطاع، والسهر على حسن سير العمل الإداري في الوزارة والقطاع.

ج . الأجهزة الاستشارية: يخول للوزير تنصيب أية هيئة استشارية في إطار التشاور مع مختلف القطاعات قصد ترقية نشاطات القطاع وتحسينها.

د . أجهزة تسيير المهمات: هناك من الأعمال ما هو مؤقت بطبيعته، ولذلك يجوز للوزير أن يعين لمدة محدودة وعلى أساس برنامج محدد مسبقا، مسؤولين عن دراسات أو مشاريع تخولهم ان اقتضى الأمر سلطات الإدارة والتسيير قصد دراسة ملفات وإنجاز مشاريع.

رابعاً: السلطات الإدارية المستقلة⁽³⁰⁾

وتسمى كذلك بالسلطات المستقلة وهي نوع جديد من المؤسسات العمومية التي أدرجت ضمن الدولة أو الهيئات العمومية الوطنية، ظهرت مع بداية التسعينات تحت تسمية السلطات الإدارية المستقلة، من بينها سلطة الضبط للبريد والمواصلات، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته....الخ.

-وسيط الجمهورية

في إطار الإصلاحات الكبرى الرامية إلى بناء مجتمع منسجم وإرساء أسس دولة جديدة، قام رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون، بإنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، وذلك بهدف وضع قواعد صلبة لعلاقة جديدة بين المواطن والإدارة، مبنية على مفهوم المشاركة في دولة القانون التي تعتمد على قيم العدالة والإنصاف.

(30) . سعيد بوعلي، نسرین شریقی، مریم عمارة، مرجع سابق، ص 72.

لقد تجسد ذلك من خلال المهام التي أسندت إلى الوسيط، لا سيما في مجال المتابعة والمراقبة العامة، الأمر الذي يسمح بتقييم العلاقات بين الإدارة والمواطنين.

يعكف وسيط الجمهورية على استقبال المواطنين ومعالجة شكاويهم وتنظيم جلسات استماع، وفي هذا السياق، تتم دراسة العرائض بشكل منصف وباستخدام مناهج الحوار والإقناع. فوسيط الجمهورية هو بمثابة هيئة تظلم غير قضائية تساهم في حماية حقوق وحريات المواطنين، وتسهر على حسن سير المؤسسات والإدارات العمومية.

كما لا يتدخل وسيط الجمهورية في التظلمات بين المصالح العمومية وأعوانها، كما أنه ليس من صلاحياته التدخل في الإجراءات القضائية أو إعادة النظر في قرارات العدالة، ولا في المسائل المتعلقة بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

لقد أضحى الاهتمام بالتنظيم اللامركزي المحلي يتزايد اليوم بشكل ملحوظ في معظم دول العالم، والجزائر لم تكن بمنأى عن هذه الدول، حيث انتهجت هي الأخرى في سياق الدولة المعاصرة المبادئ الديمقراطية التي تقوم على الانتخاب لوحدة محلية تقوم بتسيير شؤونها المحلية بنفسها وبعبدا عن تدخل السلطات المركزية.

1- تعريف اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية بأنها نمط أو آلية تعتمد الدولة في توزيع السلطات على المستوى المركزي والمستوى الإقليمي أو المحلي، وتتجسد في توزيع السلطات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات منتخبة تباشر اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية.

فاللامركزية تقابل إذن المركزية والدولة في النظام اللامركزي لا تتمتع بخاصية كونها السلطة المركزية الوحيدة، فإلى جانبها توجد مجموعات اقليمية ذات الشخصية الاعتبارية

تتمتع باختصاصات خاصة بها، وتتجسد عادة على المستوى الإقليمي في الولاية والبلدية، كما هو الحال في النظام الإداري الجزائري الحالي.⁽³¹⁾

وتتميز اللامركزية عن عدم التركيز في عدة مظاهر منها أن عدم التركيز ما هو إلا أسلوب تقني للحكم ولا يعتبر مظهرا من مظاهر الديمقراطية على أساس أن السلطات الهامة تبقى بيد الإدارة المركزية، أما اللامركزية فتتميز بنوع من الديمقراطية لأنها تهدف إلى التكفل بالشؤون المحلية بواسطة ممثلي تلك الأقاليم.

كما أن ممارسة النشاطات والمهام من طرف الموظفين في إطار نظام عدم التركيز يكون عن طريق التفويض مع تزامن فرض سلطة تسلسلية على المفوض لهم وإرسال التقارير الدورية والشهرية والسنوية للسلطة المركزية عن أدائهم على المستوى المحلي، أما في نظام اللامركزية فإن السلطات التقريرية توضع بيد هيئات منتخبة من قبل المواطنين وتخضع للرقابة الوصائية.

2- صور اللامركزية الإدارية

. اللامركزية الإقليمية: تقوم على أساس أشخاص معنوية إدارية لها امتداد إقليمي أو جغرافي، يحدد مسبقا لمزاولة اختصاصاته في نطاقه كالولاية والبلدية، ويعترف لها بالشخصية الاعتبارية وما ينتج عنه من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن الذمة المالية للدولة، ولها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها أهلية التقاضي.

. اللامركزية المصلحية أو المرفقية: تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية، تركز على معيار التخصص في نشاط محدد كالمؤسسات العامة التي تخصص كل منها في النشاط الذي أنشئت من أجله.

3- الرقابة في النظام اللامركزي

⁽³¹⁾-مصلح ممدوح الصرايرة ، مرجع سابق، ص 175.

لا تفعل الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي إلا بناءً على نص، وهي رقابة غير مفترضة كما هو الحال في النظام المركزي وتأخذ مظهر الوصاية الإدارية.⁽³²⁾

أ- تعريف الوصاية الإدارية

تعرف على أنها مجموع السلطات المحدودة التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة⁽³³⁾ وهي تهدف بالأساس إلى: .حث الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ المشروعية وأن تكون تصرفاتها تمارس في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها.

.تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملاءمة وذلك تقاديا لسوء استعمال المال العام.

ب- التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية

تختلف الرقابة الرئاسية عن الرقابة الوصائية في عدة أوجه منها، أن شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة، فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو إدارة عدم التركيز، بين سلطة عليا وسلطة تابعة لها بين وزير ومدير مصلحة خارجية، أو وزير وأحد المديرين المركزيين.

. أما الرقابة الوصائية فإنها تمارس ضمن إدارة لامركزية، أي بين سلطة الوصاية وسلطة لامركزية كالرقابة التي يمارسها وزير الداخلية على مداوالات المجلس الشعبي الولائي، أو الرقابة التي يمارسها الوالي على مداوالات المجلس الشعبي البلدي.

⁽³²⁾-عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2004، ص 96.

⁽³³⁾- هدى نويوة، الرقابة الإدارية على البلدية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، السنة الجامعية 2018.2019، ص 159.

. أما أسس ممارسة شكلي الرقابة، فإن السلطة التسلسلية تمارس بشكل آلي وهي سلطة مفترضة يمارسها الرئيس على مرؤوسيه وهي لا تحتاج إلى نص.
. أما سلطة الوصاية فإنه لا يمكن ممارستها إلا طبقا لنص قانوني الذي يحدد شروط ممارستها وحدودها.

. أما من حيث سلطة إعطاء الأوامر، فإنه في إطار ممارسة السلطة التسلسلية فإنه للرئيس إمكانية إعطاء أوامر إلزامية للسلطات التابعة له، أما في إطار ممارسة سلطة الوصاية فإنه لا يمكن إعطاء تلك الأوامر للهيئات الخاضعة للوصاية لأنها تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي ويجب على السلطة الوصائية أن تحترم ذلك.

ج- مظاهر الوصاية الإدارية

تتعدد أوجه الوصاية أو الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس المنتخبة وتتمثل في الوصاية على الأجهزة والوصاية على الأعمال وكذا على الأشخاص، نتناولها بالتفصيل في مظاهر الرقابة على الولاية والبلدية لاحقا.

4- تقدير اللامركزية الإدارية

. مزايا اللامركزية الإدارية

تعتبر اللامركزية ضرورة من ضرورات العصر الحديث، لأن المواطن أصبح أكثر إلحاحا للمشاركة في تسيير أموره.

. أن اللامركزية تقرب إشراف المواطن ورقابته على الشؤون المحلية.

. أن اللامركزية تجعل تسيير المصالح والحاجيات المحلية تلبي احتياجات المواطنين لمشاركة المنتخبين في تحديدها لأنهم أقرب بمعرفة حاجيات سكان الأقاليم من الموظفين المركزيين.

. تعتبر اللامركزية ميدانا لممارسة الديمقراطية، وذلك بمشاركة المنتخبين المحليين في تسيير أمورهم وتدريبهم على تسيير الشؤون العمومية، واكتساب تجارب مفيدة من خلال المشاركة والمساهمة في التسيير اليومي للجماعات الإقليمية.

. عيوب اللامركزية الإدارية

- إن اللامركزية تؤدي بالمنتخبين المحليين إلى تغليب الحاجات المحلية على المصلحة العامة وبالتالي تؤدي إلى تهديد الوحدة الوطنية.
- إن الهيئات المحلية التي يسيروها المنتخبون أقل تحكما في التسيير المالي والإداري، نظرا لنقص الخبرة بالنسبة للإداريين.
- يعتبر المنتخبون المحليون أكثر إسرافا وتبذيرا للمال العام من الموظفين الإداريين، نظرا لقلة الخبرة الإدارية وفي بعض الأحيان لكسب المنتخبين الجدد.

5- الهياكل الإدارية اللامركزية

تعد اللامركزية الإدارية من أهم أساليب إدارة الدولة المعاصرة وذلك بالنظر لتعدد وظائفها وتفرعاتها، والجزائر كغيرها من الدول تبنت هذا الأسلوب منذ الاستقلال عبر تنظيمي الولاية والبلدية واعتبرت الأخيرة قاعدة اللامركزية حسب ما أعلنه المؤسس الدستوري عبر مختلف الدساتير المتعاقبة في الجزائر.

أ- الولاية وصلاحياتها

عرفت الولاية في الجزائر عدة نصوص قانونية أثرت على هيكلتها وتسييرها والرقابة عليها، تجسدت في أول أمر سنة 1969 المتضمن قانون الولاية³⁴، الذي يعتبر أهم نص نظمها بعد الاستقلال الولاية، وصدرت بعده نصوص أخرى سواء بالتعديل أو الإلغاء لبعض أحكامه³⁵، وبعد صدور دستور 1989 وتماشيا مع جملة التحولات الجذرية التي عرفت الدولة آنذاك صدر قانون 1990 التي تضمن أحكاما مستحدثة من أهمها تخفيف حدة الوصاية

(34)- أمر 69/38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44.

(35)- أمر 76/86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

على أعمال المجالس المنتخبة، وتمكين رئيس المجلس الشعبي الولائي من تمثيل الولاية أمام القضاء في بعض الحالات.⁽³⁶⁾

وعمر هذا النص بدوره 22 سنة ليصدر نصا آخر في 2012⁽³⁷⁾، وهو القانون الحالي الذي يحكم الولاية وانطلاقا من المادة الأولى منه تعرف الولاية على أنها " الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن".

1. **هيئات الولاية:** تنص المادة 02 من قانون الولاية أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

أ . المجلس الشعبي الولائي

يمثل المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولة، يرأسه رئيس يختار عن طريق الانتخاب، وهو يجسد مظاهر النظام اللامركزي على المستوى المحلي، ويتكون بصفة كلية من المنتخبين الذين تم انتخابهم من بين القوائم التي قدمتها الأحزاب أو المترشحين الأحرار.³⁸ ويتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية بالتناسب مع التعداد السكاني للولايات أي ما بين 35 إلى 55 عضو، ما يقابل أقل من 250000 نسمة وأكثر من 1.250.000³⁹، وينتخب لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري دون تمييز في الجنس والبالغين 18 سنة كاملة.

(36) - قانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 .

(37) - قانون 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12.

(38) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع ، طبعة 2012، ص 136.

(39) - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 185.

كما يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة عن طريق المداولات كلجنة التربية والتعليم، الاقتصاد والمالية... الخ، وذلك بناءً على اقتراح من رئيسه أو أغلبية أعضائه مع ضرورة مراعاة التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي عند تكوينها، كما قد يشكل لجانا خاصة إذا رأى المجلس ضرورة لذلك تنتهي مهامها بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله.⁽⁴⁰⁾

. دوراته ونظام جلساته

يعقد المجلس الولائي أربع دورات عادية في السنة (مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر) كما يمكنه عقد دورات استثنائية بناءً على طلب الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من 1/3 أعضائه، كما تكون جلساته علنية إلا في إحدى الحالتين أين يمكن أن يعقد جلساته بصورة سرية وهما:

. دراسة الحالة الانضباطية للمنتخبين.

. دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام.

أما كتابة الجلسة فيؤمنها موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه.

ويتداول المجلس الشعبي الولائي بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات، وحول كل قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي، كما يمكنه تقديم الآراء التي تنص عليها القوانين والتنظيمات، كما يقدم الاقتراحات والملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه وهذا في أجل أقصاه 30 يوما.

. صلاحياته واختصاصاته

(40)- المادة 34 من قانون الولاية رقم 07/12.

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة، وفي هذا الإطار يصادق المجلس الشعبي الولائي على مخطط الولاية للتنمية ويحدد مخطط التهيئة العمرانية للولاية، ويراقب تنفيذه ويشارك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني. كما يصوت على الميزانية وإدارة أملاك الولاية، ويشارك في اللجنة الولائية للصفقات عن طريق ممثليه...الخ.⁴¹

. نظام المداولات

يصادق المجلس على المداولات بأغلبية الأعضاء الممارسين في المجلس الشعبي الولائي ويرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، وتسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة ويوقعها جميع المنتخبين الحاضرين خلال الجلسة.

ب . الوالي

انطلاقاً من أحكام قانون الولاية 07/12 يظهر بصفة جلية أن الوالي هو الممثل الوحيد للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة دون الإشارة إلى رئيس الدائرة، أو مسؤولي المصالح الخارجية للوزارات. وبذلك يعتبر جهاز لنظام عدم التركيز، وهو من الموظفين السامين للدولة ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية. كما تصنف وظيفة الوالي ضمن الوظائف العليا تطبيقاً لأحكام المادة 92 من تعديل 2020.

. صلاحياته

لوالاي صلاحيات كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية المصدر الوحيد لها، بل إلى جانبه قوانين أخرى كقانون الأملاك الوطنية، وقانون الانتخابات، والعمل و...الخ، وهو يمثل من

(41)- يمكن الاطلاع على اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة دقيقة في المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية 07/12.

جهة السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، كما يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فضلا عن كونه الرئيس الإداري للولاية.

1 . الوالي بصفته ممثلا للولاية

تضمن قانون الولاية 8 مواد تكرر اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية أهمها:

. السهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.

. تقديم تقرير عن مدى تنفيذ المداولات المتخذة خلال دورات المجلس الشعبي الولائي عند افتتاح كل دورة، وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبداهها المجلس عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي.

. إطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة للدولة.

. إطلاع رئيس المجلس الشعبي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.

. تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب ما تنص عليه المادة 105 من قانون 07/12 والتنظيمات، كما يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق والتي تتكون منها ممتلكات الولاية مع تبليغ المجلس الشعبي الولائي بذلك .

. تمثيل الولاية أمام القضاء بصفة منفردة بعدما كان رئيس المجلس الشعبي الولائي يمثلها أيضا حسب المادة 54 من القانون 09/90 الملغى.

. إعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها،

وتقديم بيان سنوي أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية.

. السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها حسب التشريع.....الخ.

ولعل هذه الاختصاصات التي ذكرناها بالإضافة إلى اختصاصات أخرى كثيرة تُظهر مدى

الأهمية التي أولاها المشرع لجهاز الوالي من أجل حماية الأسس القانونية التي تقوم عليها الجماعة الإقليمية بصفقتها هيئة لامركزية.

2. صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة على مستوى الولاية⁽⁴²⁾، وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء. كما يقوم الوالي بتنشيط ومراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:

. العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين.

. وعاء الضرائب وتحصيلها.

. الرقابة المالية للنفقات العمومية وتطبيقاتها.

. إدارة الجمارك، ومفتشية العمل، ومفتشية الوظيفة العمومي.....الخ⁽⁴³⁾.

. الأجهزة الإدارية للولاية والمصالح الخارجية للدولة

توجد عدة أجهزة على مستوى إدارة الولاية لمساعدة الوالي على أداء مهامه، وتتمثل هذه الأجهزة في أجهزة إدارية تنفيذية وأخرى استشارية، وانطلاقاً من القانون 07/12 وأحكام المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يحدد هيكل وهيئات الإدارة العامة للولاية، فإن إدارة الولاية تتكون من الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، الدائرة،⁴⁴ إضافة إلى مندوب الأمن، كما توجد على مستوى مقر الولاية المصالح غير الممركزة لوزارة الداخلية المتمثلة في مديرية الإدارة المحلية ومديرية التقنيين والشؤون العامة، بل ويعتبر قانون الولاية 07/12 أن المصالح غير الممركزة للدولة جزء لا يتجزأ من إدارة الولاية، وبذلك تساعد هذه المصالح الإدارية الوالي في أداء مهامه.

(42) - المادة 110 من قانون الولاية 07/12.

(43) - يمكن الاطلاع أكثر على صلاحيات الوالي بالرجوع إلى عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، السابق الإشارة إليه.

(44) - المرسوم 215/94 المؤرخ في 23/07/1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكل إدارة الولاية، ج ر عدد 48 لسنة 1994.

. الدائرة:

لم ينص قانون الولاية 07/12 على الدائرة كتنظيم إداري داخلي وترك أمر تنظيمه إلى المرسوم التنفيذي 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة للولاية. وبذلك يقسم إقليم الولاية إلى عدة دوائر، والدائرة هي جزء من الولاية تشمل على عدة بلديات، وهي ليست جماعة محلية وإنما هي تقسيم إداري فقط ولا تتمتع بالشخصية المعنوية. ومن صلاحياته أنه يساعد الوالي في تأمين تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة ويمارسها تحت السلطة الرئاسية للوالي وبتفويض منه كما يقوم بممارسة الرقابة الوصائية على الأعمال وخاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية والتي يتعلق موضوعها حسب الشروط التي يحدد القانون.

. مجلس الولاية:

تجسيدا لأحكام المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 215/94 « يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيف ما كانت تسميتها»، وتمثل المصالح الخارجية للدولة أجهزة عدم التركيز لأنها تتبع مباشرة إلى مختلف الوزارات، وتمثل هذه المصالح على مستوى الولاية وفي بعض الأحيان على مستوى الدوائر والجهات.

وبذلك فإن المصالح الخارجية للدولة تمارس مهامها على مستوى الولاية على شكل مديريات، تكون تحت سلطة مدير يعين بواسطة مرسوم رئاسي تطبيقا لأحكام المرسوم الرئاسي 99/240 كما تتكون هذه المديريات من مديريات فرعية ومصالح ومكاتب، كما يمكن أن يكون لهذه المديريات تمثيل على مستوى الدوائر مثل ما هو الحال بالنسبة لمديرية السكن والبناء أو مثل المنشآت القاعدية.

وتشكل مختلف المصالح الخارجية للدولة مجلس الولاية، إذ يعتبر هذا المجلس الإطار التشاوري لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية، وتتمثل هذه المديريات في مديرية الثقافة، مديرية الشباب والرياضة، مديرية الصحة والسكان،

مديرية التعمير والتهيئة العمرانية، مديرية السكن والتجهيز العمومي، مديرية الأشغال العمومية، مديرية الري، مديرية الفلاحة، مديرية البيئة، مديرية المؤسسات الصغيرة والصناعة التقليدية، مديرية النقل، مديرية السياحة، مديرية المناجم، مديرية التجارة، مديرية التخطيط، مديرية النشاط الاجتماعي، مديرية التكوين والتعليم المهنيين، مديرية التشغيل، مديرية الشؤون الدينية، مديرية الصيد البحري....

الولاية المنتدبة وهيكلتها

أحدث المشرع بموجب المرسوم الرئاسي 140/14 المؤرخ في 27/05/2015 مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات تسير من طرف ولاية منتدبون. ويقوم الوالي المنتدب تحت إشراف الوالي بتنشيط وتنسيق ومراقبة أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الادارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها. كما يسهر تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الادارية، كما يسهر الوالي المنتدب على المحافظة على النظام العام وأمن الاشخاص والممتلكات بمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها، ويقترح على الوالي أي تدبير يراه ضروريا من أجل المحافظة على النظام العام وأمن الاشخاص والممتلكات..... زيادة على أنه يتلقى تفويضا بالإمضاء من الوالي للتوقيع على كل القرارات والمقررات ذات الصلة بمهامه.

ويرسل الوالي المنتدب تقريرا شهريا للوالي عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الادارية في مختلف قطاعات النشاط.

ثانيا: البلدية ومميزاتها

عرفت البلدية كمظهر ثان للامركزية الإدارية في الجزائر تحولات وإصلاحات عديدة تجسدت في مختلف القوانين التي عرفتھا الدولة بدءاً من قانون 1967 إلى قانون 1990 وصولاً إلى

القانون الساري المفعول وهو قانون البلدية 10/11⁴⁵. حيث عرفت كل من المواد 1 و2 و6 و7 البلدية على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة والقاعدة الإقليمية للمركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون، كما أن للبلدية إقليم واسم ومقر رئيسي يمكن تعديله بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، بل وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي.

1. هيئات البلدية

حدد المشرع الجزائري هيئات البلدية في المادة 15 منه وهي كالتالي:

- . هيئة تداولية وتتمثل في أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- . هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- . إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1. 2. الهيئة التداولية (المجلس الشعبي البلدي)

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الدعامة الأساسية لتسيير البلدية باعتباره الجهاز التداولي الوحيد فيها الذي يستمد شرعيته أساسا من مبدأ عام يتجسد في الانتخاب، ويتكون من عدة أعضاء يتراوح ما بين 13 و43 عضو حسب ما جاء في المادة 80 من القانون العضوي 01/21⁽⁴⁶⁾ المتضمن قانون الانتخابات، وينتخب المجلس لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري.

1. 3. نظام سير المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس إلزاميا في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام⁴⁷، ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية كلما اقتضت الشؤون البلدية ذلك، سواء بطلب من الرئيس أو

⁽⁴⁵⁾ -قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/6/2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 الصادرة في 03/07/2011.

⁽⁴⁶⁾ -المادة 169 من أمر رقم 01-21 المؤرخ في 10/3/2021 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17.

⁽⁴⁷⁾ -المادة 16 من قانون البلدية 10/11.

بطلب من الوالي أو من ثلثي أعضائه، ويلصق مشروع جدول الاجتماعات إعمالاً لمادة 22 من قانون البلدية عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ويباشر المجلس الشعبي البلدي مداولاته عند حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين طبقاً للمادة 23 من قانون البلدية، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

كما تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أنه يمكن للمجلس أن يقرر إجراء المداولة في جلسة مغلقة وذلك في حالتين:

. عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

. دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

ومن أجل إعلام سكان البلدية بعمل المجلس، يجب أن يعلق محضر المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة.

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي يشكل المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولته من بين أعضائه لجاناً دائمة⁴⁸ سيما في مجال الاقتصاد والمالية أو الصحة ونظافة البيئة، أو تهيئة الإقليم... الخ، أو مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية يتراوح عددها من 3 إلى 6 لجان بحسب الكثافة السكانية لكل بلدية، ويجب أن تتضمن تشكيلاتها تمثيلاً نسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس.

(48) - المادة 31 من قانون البلدية رقم 10/11.

4.1. اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

بديهي أن يعالج المجلس البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية، وتتمثل هذه الصلاحيات في إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، كما يشارك في الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات الخاصة بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، وتبادر بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططاتها.

كما للبلدية اختصاصات في مجال السكن حيث تقوم بتشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها⁽⁴⁹⁾. وتقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، اضافة الى ذلك تقوم بإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية⁽⁵⁰⁾.

أما فيما يخص تجسيد الصلاحيات الموكلة للبلدية وتسيير نشاطاتها، تستعمل البلدية طرق التسيير الآتية، إما بإحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بالمهام الموكلة لها أو تسيير مصالحها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق إحداث مؤسسة عمومية إدارية أو ذات طابع تجاري أو صناعي أو عن طريق الامتياز أو تفويض المصالح.

2. الهيئة التنفيذية للبلدية والهيكل المساعدة لها

تتكون الهيئة التنفيذية للبلدية من رئيس البلدية ونوابه الذين يتراوح عددهم من نائبين إلى 6 نواب حسب عدد المنتخبين لكل مجلس كما نصت على ذلك المادة 69 من قانون البلدية، ويمكن لرئيس المجلس الذي عُين من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي أن يختار النواب المساعدون له، ويعرض قائمة نوابه على المجلس للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة خلال 15 يوما التي تلي تنصيبه.

(49)-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسر للنشر والتوزيع، طبعة 2012، ص 199.

(50)-للتفصيل أكثر في اختصاصات البلدية راجع المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 10/11.

1.2. رئيس المجلس الشعبي البلدي

أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الرجل الأول في البلدية وواجهتها بل وواجهة المجلس الشعبي البلدي ككل، مهام متعددة في شتى مجالات حياة البلدية ويقتضى الأمر في أثناء ممارسته للمهام الكثيرة المنوط بها أن يمنحه القانون جملة من الصلاحيات (السلطات) حتى يجسد وينفذ ما كلف به من مهام، وأهم ميزة تميز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي هي أنها ذات طبيعة مزدوجة، فمن جهة هو يمثل البلدية كونه منتخبا من مواطنيها وعضو بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب ورئيسا له، ومن جهة أخرى فهو يمثل الدولة بمختلف هيئاتها على المستوى المحلي (البلدية)، لذلك فرئيس البلدية في ممارسته لصلاحياته يخضع لرقابة مزدوجة، فبصفته ممثل البلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للرقابة الإدارية التي تمارسها عليه جهة الوصاية ممثلة في الوالي ومن بعده وزير الداخلية، في حين أنه عندما يمارس صلاحياته بصفته ممثلا للدولة فأعماله تكون خاضعة لرقابة التبعية للجهات الإدارية الأعلى منه ممثلة في الوالي والوزارة على المستوى المركزي وكذلك لرقابة النائب العام في بعض المجالات سيما الحالة المدنية، بمعنى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وبخلاف كل الهيئات المشكلة للبلدية وحتى الولائية يمارس وظيفة وصلاحيات مزدوجة باعتباره ممثلا للبلدية وفي ذات الوقت ممثلا للدولة⁵¹، على هذا الأساس نتناول أولا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، وثانيا صلاحياته بصفته ممثلا للدولة.

. صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية

(51) -جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الانسانية، العدد 03 جامعة محمد خيضر بسكرة 2002، ص78.

انطلاقاً من الأحكام التي تضمنها قانون البلدية، يقوم المجلس بتمثيل البلدية في كل المراسم التشريفية وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية كما يرأس المجلس الشعبي البلدي، وهو بهذه الصفة يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها ويسهر على تنفيذ مداورات المجلس والميزانية، وهو الأمر بالصرف والقائم باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، كما يقوم بالتقاضي باسم البلدية ولحسابها....⁵² الخ. هذا وقد عدت المواد من 77 إلى 28 من قانون البلدية هذه الصلاحيات ويمكن تقسيمها إلى صلاحيات يمارسها بصفته رئيساً للهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وأخرى بصفته ممثلاً للبلدية كجماعة إقليمية.

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه رئيساً للهيئة التنفيذية للمجلس

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس حيث يقوم باستدعاء أعضائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها وهذا ما نصت عليه المادة 79 من قانون البلدية التي جاء فيها " يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي و بهذه الصفة:

يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها."

كما منح القانون لرئيس المجلس صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة، يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات وينظمها، إذ يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية.

(52) - راجع المواد من 77 الى 83 من قانون البلدية 10/11.

كما يتولى أيضا مهمة أخرى وهي تعليق المداولات و تنفيذها و هذا ما نصت عليه المادة 30 من القانون البلدي بقولها : " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبق الأحكام هذا القانون."

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثل البلدية

تُعرف البلدية مثلما جاء في القانون بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهي شخص معنوي عام يتمتع باستقلالية وبذمة مالية خاصة بها، وهذه الشخصية التي تتمتع بها البلدية تقتضي أن يكون هناك شخص طبيعي يمثلها ويعبر عن إرادتها وفقا لما ينص عليه القانون كغيرها من الأشخاص المعنوية العامة كالولاية أو الأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات والجمعيات و غيرها⁽⁵³⁾.

وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر رئيسا للبلدية، فإن القانون خوله صراحة صلاحية تمثيل البلدية في جميع شؤونها سواء المدنية أو الإدارية⁽⁵⁴⁾، وكل التظاهرات الرسمية والعمل باسم ولحساب هذه الأخيرة و في كل علاقاتها مع الغير و في هذا تنص المادة 78 من قانون البلدية " يمثل رئيسا المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما."

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار اختصاصاته المخولة له قانونا بإعداد ميزانية البلدية واقتراحها على المجلس الشعبي البلدي لمناقشتها و التصويت عليها بموجب

⁽⁵³⁾ - تنص المادة الأولى من قانون البلدية على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدد بموجب القانون."

⁽⁵⁴⁾ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 404.

مداولة تعقد في هذا الإطار ثم القيام بمتابعة تنفيذها، كما يعتبر رئيس البلدية هو الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

ويضاف إلى مهام رئيس البلدية أيضا بصفته ممثلا للبلدية قيامه باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة المملوكة للبلدية وإدارتها الإدارة الحسنة⁵⁵ وفي سبيل تحقيق ذلك عليه أن يتخذ من الإجراءات على وجه الخصوص وفق ما نصت عليه المادة 26 في فقرتها الثانية ما يلي:

. التقاضي باسم و لحساب البلدية.

. إدارة مداخل البلدية و الأمر 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 و التساقط.

. ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

. اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.

. اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

(55) -دوبي بونوة جمال، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية و الادارية، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان، مجلد 5، العدد 06، جوان 2016، ص 9.

كما يمارس رئيس المجلس صلاحية إدارية بصفته رئيسا للبلدية وهي الإشراف السلمي على موظفي البلدية، ذلك أن جميع موظفي البلدية يخضعون في ممارسة مهامهم للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية وهو ما نصت عليه المادة 125 من قانون البلدية 10/11 بعبارتها " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية."

وإذا كان القانون قد منح لرئيس المجلس السلطة الكاملة في تمثيل البلدية في جميع مناحي حياة البلدية، فإنه منعه من ممارسة صلاحية التمثيل في حالات استثنائية بنص القانون. ويتعلق الأمر بالحالات التي تتعارض فيها مصالحه الشخصية كرئيس للمجلس مع مصالح البلدية، كأن يكون طرفا في عقد أو منازعة قضائية بصفته الشخصية أو فيها مصلحة لزوجيه أو أحد أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة وحتى لو كان وكيلا فإنه لا يجوز له ذلك في مثل هذه الوضعيات حتى لا تتغلب المصلحة الشخصية عن المصلحة العامة.

وطبقا للقانون سيما المادة 28 منه فإنه في مثل هذه الحالات يتعين على المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير الرئيس أن يعين منتخب آخر من بين أعضاء المجلس من أجل تمثيل البلدية سواء أمام الجهات القضائية الإدارية و العادية أو في كل عقد يبرم مع البلدية أو تكون البلدية طرفا فيه.

ثالثا: صلاحياته بصفته ممثلا للدولة

الثابت أن البلدية هي الوحدة الأساسية والقاعدية للدولة بل هي واجهة الدولة في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي، فمكانتها وهيبتها هي أساس هيبة ومكانة الدولة، لأن قياس مدى قيام الدولة بدورها في التنمية المحلية والتسيير الجيد للشؤون العامة وخدمة المواطن تبدأ وتتعلق من القاعدة الأساسية وهي البلدية، وحتى يمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بمهامها على أكمل وجه، منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة بل وغاية في الخطورة والأهمية ويتجلى ذلك من خلال ما ورد بنص المادة 85 من قانون البلدية التي جاء فيها:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما".

وهذه المهمة والمتمثلة في السهر على احترام وتطبيق قوانين الجمهورية (التشريع والتنظيم) من أهم بل وأصعب مهمة لأي هيئة أو شخص في الدولة، ولا يمكن لهذا الأخير أن يقوم بذلك على أكمل وجه إلا إذا أعطيت له من الصلاحيات ما تمكنه من تحقيق هذا التطبيق والاحترام.

لذلك جاء قانون البلدية رقم 10-11 وباقي القوانين الأخرى ذات الصلة ومنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات تمكنه من أداء المهام المنوطة به.

وهذه الصلاحيات يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة النائب العام في إطار ما يدخل في اختصاصه من جهة، ومن جهة أخرى تحت إشراف والي الولاية وبالتالي ما نلمسه من خلال النصوص التي تحدد اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحددة بالمواد من 85 إلى 95 منها ما يكون خاضعا لرقابة النائب العام رقابة مباشرة بصفته ضابط للحالة المدنية بكل مشتملاتها ويرجع ذلك بالأساس إلى أن مسائل الحالة المدنية تتعلق بحالة الأشخاص وهذه الأخيرة تتعلق طبعاً بالنيابة العامة، لذلك يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يمنح بشأنها تفويضا ولكن تحت الرقابة المباشرة للنائب العام (النواب العامون المساعدون ووكلاء الجمهورية) على أساس أن النيابة العامة كل لا يتجزأ أما باقي الاختصاصات أو الصلاحيات المتعلقة بحياة المواطنين من كل جوانبها أو بالنظام العام والسكنية العامة وغيرها إنما يمارسها تحت إشراف والي وليس تحت رقابته⁵⁶.

أولا: صلاحيات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية.

(56) - راجع في تفصيل ذلك، بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، أطروحة دكتوراه علوم تمت مناقشتها بجامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، دون سنة المناقشة، ص 201.

نصت المادة 86 من قانون البلدية على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، وفي هذا الشأن نصت المادة الأولى من قانون الحالة المدنية⁽⁵⁷⁾ على " أن ضابط الحالة المدنية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي و في الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفين على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية".

ورئيس البلدية باعتباره ضابط الحالة المدنية ملزم بمجموعة من الأفعال التي تضمن حقوق المواطنين وتعزيز سلطة البلدية وتقوي من مصداقيتها وهو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد والزواج والطلاق والوفاة⁽⁵⁸⁾، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى و الثانية من قانون الحالة المدنية.

إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية، فقد خوله القانون السلطة في تفويض إمضائه لنوابه أو للمندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين أو إلى كل موظف بلدي يختاره وذلك تحت رقابته و مسؤوليته⁽⁵⁹⁾، إذ يقوم المفوض بالاهتمام بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجل الوفيات سجل الزواج وسجل الزيادات والمواليد، كما يقوم بالاعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية. ولكون رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته تحت رقابة النائب العام المختص فإنه لهذا الأخير الحق في بسط رقابته على سجلات الحالة المدنية خلال كل سنة والاطلاع عليها في أي وقت يشاء وفي نهايتها عند إيداع النسخة الثانية من تلك العقود من قبل ضابط الحالة المدنية، ويحرر النائب العام محضرا يبين فيه وضع هذه

⁽⁵⁷⁾ - أمر رقم 70-20 المؤرخ في 19/02/1970 المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08 المؤرخ في 09/08/2014 المتعلق بالحالة المدنية والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 19 في 20/08/2014.

⁽⁵⁸⁾ - مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر مارس 2003 ، ص 19.

⁽⁵⁹⁾ - عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 1995، ص 54.

السجلات ومدى مطابقتها للأوضاع القانونية المعمول بها ويُثبت المخالفات المكتشفة في حال وجودها ومن ثم المطالبة بتوقيع العقوبات المناسبة على ضابط الحالة المدنية⁶⁰، سواء كانت ذا طابع تأديبي أو جزائي وذلك بعد اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة.

ما تجب الإشارة إليه أن كل ضابط حالة مدنية أو كل مفوض بلدي بهذه الوضعية يجب عليه ممارسة هذه الاختصاصات في حدود النطاق الاقليمي للبلدية ولا يجوز له الخروج عنها أو ممارسة نفس الوظيفة (المهمة) في بلدية اخرى، بأي استعمال كان وإلا أضحت تصرفاتهم مشوبة بعيب عدم الاختصاص الاقليمي.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الاداري.

يقصد بالضبط الاداري في مفهوم القانون الاداري مجموع التدخلات الإدارية المخولة قانونا للأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وبِحفظ النظام العام⁶¹، وعموما فإن سلطات الضبط تتمثل في مجموع الإجراءات الصادرة عن تلك السلطات عن طريق التنظيم أو ابلاغ المواطنين. نص قانون البلدية بموجب مادته 93 على منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات ذات طابع إداري غايته في ذلك تمكين رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة والساھر على احترام وتطبيق القوانين والتنظيمات السارية المفعول، من الحفاظ على النظام العام بمحتوياته الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العمومية.

(60) -ثابتى بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة . الواقع و الآفاق أطروحة دكتوراه علوم تمت مناقشتها خلال الموسم الجامعي 2015/2014 بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، ص 132 .

(61) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة ل محمد عرب صاصيلا، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 401.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف الثلاثة فقد خوله القانون صلاحيات الاستعانة بالشرطة البلدية على المستوى المحلي وذلك حسب ما نصت عليه المادة السالفة الذكر من حقه في الاستعانة بالشرطة البلدية (الشرطة الإدارية).

على هذا الأساس فرئيس المجلس الشعبي البلدي وبوصفه ممثلاً للدولة يعمل على حماية النظام العام بما يحتويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن العام والسكينة العامة. وقد توسعت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال وذلك من خلال قانون البلدية رقم 10/11 بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية من خلال حماية الأشخاص و الممتلكات وفق تنظيم محكم، وهي إحدى مسؤوليات الدولة والتي تمارسها البلدية في شكل قرارات أو إجراءات ، قصد المحافظة على كرامة الإنسان وعلى حرمة و على أملاكه وسلامته.

وعلى العموم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لأجل الحفاظ على النظام العام والقيام بذلك في إطار احترام و حماية حقوق وحرريات المواطنين بما يلي:

. السهر على المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.

. المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص.

. منع الاعتداء على الراحة العمومية

. تنظيم الطرقات وحركة المرور على إقليم البلدية.

. السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي ورموز الثورة.

. السهر على احترام المقاييس في مجال العقار والسكن والتعمير.

. السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والطرق العمومية.

- . السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية
- . اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المختلفة أو المعدية والوقاية منها.
- . منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- . المسهر على سلامة المواد الغذائية والاستهلاكية المعروضة للبيع.
- . السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.
- . ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات، و العمل فورا على حق كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ثالثا: صلاحيات رئيس البلدية كضابط للشرطة القضائية

حددت المادة 23 من قانون الإجراءات الجزائية الجديد الأشخاص الذين يتمتعون بصفة ضباط الشرطة القضائية، ويأتي على رأسها في الفقرة الأولى منها:

1- رؤساء المجالس الشعبية البلدية،

2- ضباط الدرك الوطني،

3- الموظفون التابعون للأسلاك الخاصة للمراقبين ومحافظي، وضباط الشرطة للأمن الوطني،.....الخ.⁶².

ولهذا فقد أقر القانون صراحة صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس بغية السيطرة على الجريمة ومحاصرتها، حيث يتمتع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص، أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال فتتمثل في مباشرته عملية جمع الأدلة والتحري عن

(62) -قانون رقم 25-14 مؤرخ في 3 غشت 2025، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 54.

مرتكبي الجرائم، و لقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنهم من القيام بدورهم في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته و للمتهم حقوقه .

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار وكيل الجمهورية بمكان الجريمة ويجب عليه أن ينتقل فورا و دون تمهل إلى عين المكان قصد المحافظة على الآثار حسب المادة 3/19 من قانون الإجراءات الجزائية الجديد 14-25، غير أنه من الناحية العملية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي نادرا ما يقوم بهذا الدور ويكفيه فقط أن يتصل بالشرطة أو الدرك أو حتى وكيل الجمهورية و إخطارهم بخطورة الوضع وما أرتكب من أفعال إجرامية تقتضي التدخل.

رابعا: صلاحيات أخرى متنوعة لرئيس البلدية

يتمتع رئيس البلدية باختصاصات أخرى بوصفه جهة عدم تركيز إداري إضافة لما سبق وأهمها:

- . تنفيذ القوانين و اللوائح في حدود إقليم البلدية.
- . الإحصاء السنوي لفئة الشباب المعني بالخدمة الوطنية.
- . إعداد قوائم الانتخابات وفقا للقوانين المتضمنة لها.
- . المساهمة في عملية الإحصاء الديموغرافي الذي يحصل كل 10 سنوات بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء.
- . تنظيم رخص البناء والهدم والتجزئة وفق الأحكام المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

انطلاقا من أحكام المواد 85 إلى 95 من قانون البلدية فإنه لرئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة وتحت اشراف الوالي، القيام بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية

والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف، اتخاذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الاشخاص والممتلكات في الاماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات تحسبا لحدوث كارثة طبيعية او تكنولوجية على اقليم البلدية، السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الاشخاص والممتلكات... الخ. (63)

3. الأمين العام للبلدية

للبلدية إدارة ينشطها أمين عام توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتولى هذا الأمين العام طبقا للمادة 129 من القانون ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين كما يتلقى تفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الامضاء على كل الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني باستثناء القرارات.

نصت المادة 15 من قانون البلدية على أنه "تتوفر البلدية على هيئة مداولة:

- المجلس الشعبي البلدي،

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- إدارة ينظمها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

بناء على هذا النص يظهر وأن الأمين العام يخضع في ممارسة مهامه لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن ثم لا مجال لخضوعه للرقابة الإدارية التي تمارسها الجهات المختصة

(63) - عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، منشورات زين الحقوقية، طبعة أولى، 2013، ص 166.

على البلدية في إطار نظام اللامركزية، لكن الحقيقة غير ذلك، فمنصب الأمين العام في الوقت الحالي أصبح جد مهم على خلاف ما كان عليه في السابق (فرع أول) زيادة على التوسيع في صلاحياته ومهامه بل وتداخلها مع مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي (فرع ثان) وبديهي أن يكسب هذا المنصب الأمين العام حقوقا ويحمله التزامات بمناسبة أدائه لمهامه (فرع ثالث) الأمر الذي يستدعي منا دراسته باعتباره هيئة من هيئات البلدية، تخضع للرقابة الإدارية وفقا للنظام الذي يخضع له وللجهة التي عينته.

الفرع الأول: تطور النظام القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية.

عرف منصب الأمين العام للبلدية تطورا في مراحل عدة، بل أن تسميته هي الأخرى عرفت تغيرا من فترة إلى أخرى، إذ من النصوص ما نجدها تسميه بالأمين العام في حين تسميه نصوص أخرى بالكاتب العام للبلدية، غير أن النصوص باللغة الفرنسية كلها تستعمل لفظ *Secrétaire general* . وقد تميزت مختلف هذه المراحل بالآتي.

أولا: المرحلة الأولى الممتدة من 1967 إلى 1990

تميزت هذه المرحلة في بدايتها بصدور قانون البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 الذي نظم البلدية في تلك الفترة، غير أن تصفحنا لأحكام هذا القانون نجد وأن هناك غياب للنص على وجود أمانة عامة للبلدية، بل نص الأمر على وجود هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية منتخبة و سبب ذلك يعود إلى حداثة التجربة الجزائرية عقب الاستقلال ذلك أن الذي يتولى كتابة المجلس الشعبي البلدي هو عضو من أعضاء المجلس ذاته على أن يتم الاستعانة بمستخدمين من البلدية لتحضير الجلسات والاجتماعات وكذلك المداولات⁶⁴.

(64) - نصت على ذلك المادة 86 من الأمر 67. 24 المتعلق بالبلدية حيث جاء فيها " يعين المجلس الشعبي البلدي، واحدا من أعضائه أو أكثر لشغل مهام الكتابة، و يجوز أن يضم إليهم معاونين من بين مستخدمي البلدية، فيحضرون الجلسات دون الاشتراك فيه".

غير أنه وبالنظر إلى الوضعية الخاصة بالجزائر العاصمة آنذاك، فقد صدر الأمر رقم 30-67 المتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر أين حددت نصوصه قسم خاص بالكاتب العام لمدينة الجزائر وحددت صلاحياته ومهامه⁽⁶⁵⁾، ثم جاء بعد ذلك المرسوم رقم 215-68 المتضمن القانون الأساسي للكتاب العامين للبلديات التي تتوفر على أكثر من 60000 نسمة⁽⁶⁶⁾، ولكن بتفحصنا لأحكام هذا المرسوم نجده لم يحدد بدقة طبيعة هذا المنصب وصلاحياته.

استمرت هذه الوضعية إلى غاية 11 أكتوبر 1981، حيث صدر قرار وزاري تحت رقم 6729 الذي وضع التنظيم الإداري للبلديات ومن خلاله أصبح لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أمينا عاما، ويتم تعيين الأمين العام من طرف السلطة المركزية طبقا لأحكام المادة 04 من المرسوم رقم 83-127⁽⁶⁷⁾. غير أن الإشكال الذي شهدته تلك الفترة يتمثل في عدم تحديد السلطة الرئاسية التي يخضع لها هذا الأمين العام، حيث نكون أمام رجل إداري معين مركزيا ورجل سياسي على رأس البلدية موازي لرئيس البلدية، ففي حالة عدم اتفاقهما يصعب تسيير إدارة البلدية والبلدية ككل، بل ويجد رئيس البلدية نفسه عاجزا عن معاقبة الأمين العام لأنه لا يملك سلطة تعيينه وهي الصعوبات التي تداركها المشرع في فترات لاحقة.

استمر العمل بهذه المراسيم والقرارات إلى غاية صدور قانون البلدية رقم 08/90 لسنة 1990، حيث لم يشر المشرع بموجبه إلى منصب الأمين العام للبلدية وجاء في المادة 26 منه بعبارة عامة على أنه "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها"، بمعنى أن المشرع بموجب هذا القانون لم يحدد الجهة المخول لها تحديد التنظيم

⁽⁶⁵⁾ -الأمر رقم 30-67 المؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر، ج ر عدد 9

⁽⁶⁶⁾ -المرسوم رقم 215. 68. المتضمن القانون الأساسي للكتاب العامين للبلديات والصادر بتاريخ 30/05/1968، ج ر عدد 44.

⁽⁶⁷⁾ -المرسوم رقم 83-127 المؤرخ في 12/02/1983 يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، ج ر عدد 07.

ولا الهياكل التي تتشكل منها البلديات ما عدا ما تعلق منها ببلديات الجزائر العاصمة التي خلق لها وضعاً خاصاً بحيث أوجد بشأنها ما يسمى بمجالس تنسيق بين البلديات تسمى مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر⁽⁶⁸⁾ وعلى الرغم مما عرفته فترة التسعينات خاصة في ظل الدستور الجديد لسنة 1989 وما تضمنه من توجهات جديدة في شتى المجالات بما فيها صدور قانون البلدية على الصعيد التشريعي، إلا أن منصب الأمين العام لم يتم تسميته من الناحية القانونية في التنظيم الإداري للبلدية.

كما تميزت هذه المرحلة بصور المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، إلا أنه جاء خالياً من الإشارة إلى منصب الأمين العام بالاسم مع أن هذا الأخير يدخل في تعداد هذه المناصب العليا في الإدارة المحلية⁽⁶⁹⁾.

ثانياً: المرحلة الثانية مرحلة ما بعد 1991.

لقد تدارك المشرع النقص والغموض والعمومية التي جاء في ظلها قانون البلدية 08/90 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-26⁽⁷⁰⁾ الذي اعتبر منصب الأمين العام للبلدية كمنصب عال في الإدارة البلدية وحدد صلاحياته بصفة موجزة وميزه عن الأمين العام للبلديات التي

⁽⁶⁸⁾ -مرسوم تنفيذي رقم 90.207 المؤرخ في 14 جويلية 1990 المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، ج ر عدد 29.

⁽⁶⁹⁾ -مرسوم تنفيذي رقم 90.230 المؤرخ في 25/07/1990 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31.

⁽⁷⁰⁾ - المرسوم التنفيذي رقم 91.26 المؤرخ في 02/02/1991 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، والذي تم إلغاؤه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11.334 المؤرخ في 20/09/2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53 ، ما عدا الأحكام المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم الإدارة البلدية.

يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة والأمين العام لمجلس التنسيق الحضري واعتبرهما وظائف عليا في البلدية دون تحديد لصلاحياتهما، وبالتالي فإن منصب الأمين العام كان غير واضح رغم الدور الهام الذي يلعبه على مستوى الإدارة البلدية والذي أصبح القوام الحقيقي للبلدية وهو ضامن لديمومة الإدارة⁽⁷¹⁾، وتشير المادة 117 من المرسوم أنه زيادة على منصب الأمين العام تتضمن البلديات الأقسام التالية، المديريات، المصالح، المكاتب، الفروع، كما عدد المرسوم في مادته 23 فئات الموظفين بأنها تتمثل في سلك المتصرفين البلديين، سلك الملحقين البلديين، سلك القيمين على الوثائق والأرشفة البلديين، سلك الأعوان التقنيين البلديين في الوثائق والأرشفة وسلك الحجاب، وقد فصل المرسوم التنفيذي في بابه الرابع في مهام الأمين العام للبلدية التي يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد من 119 إلى 124 والتي تتمثل في:

- الإشراف على جميع مسائل الإدارة.
- إعداد مداولات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذها.
- تبليغ محاضر المداولات والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو لممارسة رقابتها الإدارية أو الوصائية.
- إقامة المصالح الإدارية للبلدية والتنسيق فيما بينها.
- ممارسته للسلطة السلمية على موظفي الإدارة.
- تنشيط أعمال المديريات والتنسيق بينها.

(71) - عباس راضية، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البليدة 2 ، المجلد 5، العدد 1، سنة 2016، ص 70.

- الإشراف على رؤساء المكاتب والمصالح البلدية ورؤساء الأقسام في أداء اختصاصاتهم.

رغم هذا النظام الذي ميز منصب الأمين العام بموجب هذا المرسوم التنفيذي والمراسيم اللاحقة له، إلا أن المشرع عزز منصبه من خلال قانون البلدية رقم 10/11 لسنة 2011 والذي اعتبر الأمين العام هيئة من هيئات البلدية إلى جانب المجلس الشعبي البلدي ورئيسه وبصريح العبارة في مادته 15 التي جاء فيها "تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة، المجلس الشعبي البلدي.

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي....".

ثم عزز أكثر هذا المركز بإصدار مرسوم تنفيذي تحت رقم 11-334⁽⁷²⁾ تماشيا مع تجسيد مضمون أحكام المادة 15 المشار إليها أعلاه، حيث جاء هذا المرسوم من أجل توضيح الأحكام الخاصة الواجبة التطبيق على موظفي البلدية بمختلف أسلاكها، وتجسيدها لأحكام المادتين 127 و128 من قانون البلدية اللتين أحالتا إلى التنظيم كيفية تحديد وشروط تعيين الأمين العام للبلدية وكذلك حقوقه وواجباته، فقد صدر مرسوم تنفيذي تحت رقم 16-320 مؤرخ في 2016/12/13⁽⁷³⁾ أحال بموجب المادة 02 منه فيما يخص حقوق وواجبات الأمين العام لأحكام الأمر رقم 06-03⁽⁷⁴⁾. بينما بقيت وفي نفس الوقت أحكام المادة 02 من المرسوم

(72) - المرسوم التنفيذي رقم 11. 334 المؤرخ في 2011/09/20 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر عدد 53 الصادرة بتاريخ 2011/28809.

(73) - مرسوم تنفيذي رقم 16. 320 الصادر بتاريخ 2016/12/13 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، جريدة رسمية عدد 73، ص 02.

(74) - أمر رقم 06. 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

التنفيذي رقم 90-226⁽⁷⁵⁾ الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم عندما يتولى هؤلاء الأشخاص منصب الأمين العام في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة سارية المفعول.

ونظرا لأهمية منصب الأمين العام للبلدية والذي أصبح هيئة من هيئاتها، بل وفي بعض الأحيان إن لم نقل أن مهامه وصلاحياته تفوق رئيس المجلس الشعبي البلدي لا سيما في البلديات ذات الكثافة السكانية والبلديات مقر الولايات والبلديات المهمة من الجانب الاقتصادي والتجاري وغيرها من الاعتبارات على الرغم من أن الأمين العام يؤدي مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁷⁶⁾ زيادة على أن إدارة البلدية التي يتولى الأمين العام تنشيطها توضع تحت سلطة هذا الأخير⁽⁷⁷⁾.

كل هذه الاعتبارات جعلت من تعيين الأمين العام سواء في قانون البلدية رقم 10/11 أو في المرسوم التنفيذي رقم 320/16 يتم وفق نظام معين يتمثل في الآتي:

1- التعيين بموجب مرسوم

لقد اعتبر المرسوم التنفيذي رقم 320-16 في المادة 19 منه أن وظيفة الأمين العام توصف في حالات بأنها وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة وتوصف في حالات أخرى بأنها منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100 ألف نسمة أو يقل عنه.

⁽⁷⁵⁾ - المرسوم التنفيذي رقم 90.226 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31.

⁽⁷⁶⁾ - تنص المادة 180 من قانون البلدية على أنه "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية..."

⁽⁷⁷⁾ - تنص المادة 125 من ذات القانون على أنه "لبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها المين العام للبلدية".

واعتبارا لكون البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف توصف وتصنف فيها وظيفة الأمين العام للبلدية بأن وظيفة عليا للدولة⁽⁷⁸⁾، فوفقا للقانون الساري يكون التعيين فيها بمقتضى مرسوم رئاسي تبعا للتعيينات في المناصب الإدارية المختلفة التي يتكفل بها رئيس الجمهورية بالتعيين فيها كالولاية ورؤساء الدوائر وغيرهم من المناصب المهمة، لذلك فمنصب الأمين العام في هذا النوع من البلديات له أهمية كبيرة.

ويضاف كذلك إلى معيار الكثافة السكانية للبلدية المعيار الجغرافي الذي يتعلق بالبلديات مقر الولاية وكذلك الأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر، ويبدو أن المشرع قد أخذ بعمومية هذا المعيار الجغرافي سواء بالنسبة لبلديات مقر الولايات أو بلديات ولاية الجزائر العاصمة، ذلك أن بلديات مقر الولايات ليست كلها بذات الأهمية وذات النشاط والمهام فبعض بلديات مقر الولاية ليست لها الأهمية لا من حيث الكثافة السكانية ولا من حيث المصالح والمرافق التي تشرف على إدارتها بالمقارنة مع بلديات أخرى داخل نفس الولاية ولكنها تأخذ أهمية أكبر⁽⁷⁹⁾.

كما أن تعيين الأمناء العامون لبلديات الجزائر العاصمة وعلى الإطلاق بموجب مرسوم رئاسي نرى فيه نوع من المبالغة على أساس أن بعض بلديات ولاية الجزائر العاصمة لا ترقى إلى حجم بلديات في ولاية أخرى أكثر أهمية منها كبلديات ولاية سطيف أو قسنطينة أو وهران أو باتنة و غيرها، لذلك نرى أن الاعتماد على معيار الكثافة السكانية هو معيار جامع لكل ولايات الوطن ولا يحمل في طياته أي مفاضلة لبلدية عن أخرى.

⁽⁷⁸⁾-Hani Abdi, les pouvoir du secrétaire général de LAPC renforcés, voir le 30/03/2017 23.30 sur le site: www.algerie patriotique.com

⁽⁷⁹⁾-على سبيل المثال لا الحصر لو أخذنا بلدية الطارف ليست بذات الأهمية لبلدية الدرعان أو بلدية القالة، ذلك أن هاتين البلديتين الأخيرتين تكتسبان أهمية كبيرة من كل الجوانب ومع ذلك فالأمين العام لبلدية الطارف يعين بمرسوم رئاسي أما باقي الأمناء العامون فيعينون بقرار من الوالي.

ويكون التعيين في هذا المنصب وفقا لهذه الشروط بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية وهذا التعيين يكون وفقا للأحكام الواردة بالمرسوم رقم 240-99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.⁽⁸⁰⁾

ويجعل تعيين الأمين العام في هذا المنصب خاضعا في هذا الجانب للسلطة التي عينته فهذه الأخيرة هي من تتحكم في مساره المهني، فهي التي تتكفل بنقله من بلدية إلى أخرى داخل نفس الولاية إذا ما توافرت الشروط المستوجبة للتعيين، كما يكون لها نقله إلى بلديات أخرى خارج ولاية التعيين الأول، كما يمكن ترقيته إلى مناصب أخرى أعلى أو مهام أكبر كما تملك السلطة التي عينته حق إنهاء مهامه بصفة تلقائية أو لأسباب تقدرها جهة التعيين. ما يعني أن الأمين العام في هذا التعيين يخضع للسلطة الرئاسية للجهة التي عينته بمقتضى مرسوم رئاسي، والتعيين في هذه المناصب وعلى خلاف الأمناء العامون الذين يتم تعيينهم بقرار من الوالي والذين يجب أن تتوفر فيهم شروط معينة محددة بالمواد 22 و23 و24، فإن الأمناء العامون المعينون بموجب مرسوم رئاسي لم يحدد فيهم المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-320 أي شروط خاصة تتعلق بخبرتهم أو تأهيلهم العلمي، على اعتبار أن التعيين بموجب مرسوم رئاسي يكون من السلطة التي تقدر وتحدد الشروط المستوجبة في الشخص الذي يرشح لتولي منصب الأمين العام للبلدية وهو طبعا الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية وكذلك لرئيس الجمهورية، ما يعني أن تعيين هؤلاء الأمناء العامون تتحكم فيه اعتبارات سياسية وإدارية ومهنية وغيرها.

هذا التعيين وفقا لهذه الاعتبارات سينعكس لاحقا على ممارسة الرقابة عليه وممارسته هو ذاته للرقابة على البلدية في حد ذاتها، وكأن الرقابة الإدارية الفعلية على البلدية تبدأ من الأمين

⁽⁸⁰⁾ مرسوم رئاسي رقم 99.240 المؤرخ في 1999/10/27 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76 الصادرة بتاريخ 1999/10/31.

العام للبلدية المعين بموجب مرسوم رئاسي قبل جهات الوصاية (الوالي، الوزير، رئيس الجمهورية).

2- تعيين الأمين العام للبلدية بقرار من والي الولاية.

نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16-320 على أن الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100 ألف نسمة أو أقل يعينون بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهنا قدر المشرع أن البلديات التي تقل عن 100 ألف نسمة لا تحتاج إلى تعيين للأمين العام بموجب مرسوم رئاسي بل يكفي فقط التعيين بقرار من والي الولاية التي تدخل البلدية المعنية في دائرة اختصاصها (تابعة لها).

وبناء على معيار الكثافة فإن وظيفة الأمين العام في هذا النوع من البلديات ليست من الوظائف العليا في الدولة إنما تعد وظيفة عليا في البلدية ومن ثم لا يخضع التعيين فيها لأحكام المرسوم الرئاسي 99-240 السابق الإشارة إليه.

كما أن معيار الكثافة السكانية الذي اعتمده المشرع، تتبعه شروط واعتبارات في اختيار الأمين العام تتمثل في الخبرة المهنية وكذا الأقدمية وفق ما فصله المشرع في المواد 22 و 23 و 24 من المرسوم، فبالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة فأقل فإن التعيين يكون من بين:

1- الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف.

2- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها للذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة وفقا لأحكام المادتين 23 و 24 فإنه كلما كانت الكثافة السكانية أكبر كلما تشدد المشرع في الشروط المستوجبة

فيمكن يقترح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أميناً عاماً للبلدية على والي الولاية.

ووفقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-320 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي قد لا تكون له سلطة اقتراح الأمين العام المراد تعيينه على والي، على أساس أن رئيس المجلس هو عضو منتخب وعند ترأسه للبلدية (م ش ب) قد يجد الأمين العام في منصبه ومن ثم سيتعامل مع أمين عام سابق عنه في تسيير شؤون البلدية ولا سلطة له في تغييره من منصبه.

الفرع الثاني: حقوق وواجبات الأمين العام للبلدية

يتمتع الأمين العام بحقوق وواجبات بمناسبة أداء مهامه بهذه الصفة على النحو الآتي:

- حقوقه.

يعتبر الأمين العام موظفاً، وهذه الوظيفة قد تكون وظيفة عليا في الدولة وقد تكون وظيفة عليا في البلدية ومن ثم فهو يخضع لأحكام هذه الوظيفة والقوانين التي تحكمها بصفة عامة كغيره من الموظفين في هذه المناصب، لكن ورغم هذه الحقوق المكرسة قانوناً بصفته موظفاً إلا أن المشرع عززها ووسع منها بمقتضى المرسوم التنفيذي 16-320 وفق ما جاء بنص المواد من 03 إلى 06 كالاتي:

يتمتع الأمين العام للبلدية بالحماية اللازمة والقانونية ضد كل الضغوط أو التهديدات أو الإهانات أو الشتم أو القذف أو الاعتداء من أي نوع كان سواء تعلق بشخصه أو عائلته أو ممتلكاته وسواء كان ذلك عند ممارسته لوظيفته أو بمناسبة أفعالها أو بحكم صفته، وفي كل هذه الحالات تحل البلدية محل الأمين العام للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال⁽⁸¹⁾.

(81) - نصت على ذلك المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320.

هذه الحماية المقررة للأمين العام تتكفل بها البلدية فهي التي تباشر الاجراءات القضائية سواء كانت مدنية أو جزائية ضد المتسبب في ذلك، ولها أن تتأسس كطرف مدني أمام القضاء الجزائي وغيرها من الالتزامات الملقة على عاتقها بمناسبة أداء الأمين العام لمهامه أو بحكم صفته هذه.

غير أننا نسجل في هذه المقام مبالغة في تحميل البلدية مسؤولية توفير الحماية للأمين العام، فإذا كان طبيعي أن البلدية تتحمل مسؤولية حمايته أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبةها ضد كل من يسبب له ضرر في شخصه أو ممتلكاته أو عائلته، فإنه من غير المعقول أن تتكفل بتوفير كل ذلك بحكم صفته، ذلك أن هذه الأخيرة وكما هو معلوم تحكمها القواعد العامة وليس من الضروري أن توفر له البلدية هذه الحماية وتحل محله فهذه تندرج ضمن الحياة الخاصة للأمين العام، فإذا دخل في نزاع شخصي مع أي شخص طبيعي أو معنوي وقام هذا الشخص مثلاً في سبيل تحصيل حقوقه بالضغط عليه أو تهديده برفع القضية أمام المحكمة فهل على البلدية كجماعة إقليمية أن تتدخل وتحمي الأمين العام في هذه التعاملات وما يترتب عنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى هل من اللازم أن يتمتع بحماية ممتلكاته بصفته أميناً عاماً للبلدية حتى ولو كانت هذه الممتلكات في مكان خارج إقليم البلدية بإطلاق الحكم على عمومه غير مقبول، وكأن بالمشروع يوفر للأمين العام الحصانة التامة.

- من الحقوق التي يتمتع بها الأمين العام للبلدية هو تحمل البلدية لكل مبالغ التعويضات المستوجبة بمناسبة أضرار ناتجة عن حوادث تصيب الأمين العام للبلدية وذلك لأدائه مهامه أو بمناسبةها⁽⁸²⁾.

(82) - نصت على ذلك المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 16. 320 بعبارتها " تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام للبلدية أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبةها طبقاً للتشريع المعمول به".

- يتمتع الأمين العام بحقه في تحمل البلدية التبعات المالية الناتجة عن أضرار تلحق الغير وتكون محل متابعة قضائية ولكن شريطة أن تكون هذه التبعات المالية وما يلحق الغير من أضرار ناتجة بمناسبة أداء مهامه أو خدماته.

في حين أنه إذا كان الخطأ الذي نتج عنه ضرر للغير لا يُنسب للأمين العام بمناسبة أدائه لخدماته فهنا يُعد من قبيل الخطأ الشخصي الذي لا علاقة له بالخدمة المكلف بها أو خارج أوقات عمله، فإنه في هذه الحالات يتحمل هو شخصيا تبعات ذلك لأنه يكون قد تجاوز حدود مهامه، أما الأخطاء ذات الطابع الجزائي وعلى الرغم من أن نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي غير واضح في بيان حكمه، فإن القواعد العامة هي التي تحكمها وهو من يتحمل المسؤولية لا سيما عندما يرتكب هذه الأخطاء بصفة شخصية وبعيدة عن مهامه، على أساس أن البلدية تتحمل مسؤولية التبعات المالية لموظفيها (الأمين العام) بمناسبة أداء خدمته فقط أما دون ذلك فيتحملها هو شخصيا.

وبما أن الأمين العام يمارس مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المادتين 15 و180 من قانون البلدية فإنه من حق الأمين العام أن يُخطر أو يعلم والي الولاية بصفته جهاز رقابة إدارية على البلدية بكل قرار يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي ضده سواء تعلق الأمر ب:

1- إلغاء تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة.

3- توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، وغاية المشرع من هذا الإجراء هو تمكين الوالي من الاطلاع على كل إجراء ذو طابع إداري يُتخذ ضد الأمين العام من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم توفير الحماية اللازمة له ضد كل إجراء قد يكون تعسفيا في حقه، وبالموازاة لهذه الحقوق والمذكورة بنص المرسوم وكذلك

حقوقه المكفولة قانونا بصفته موظفا يخضع لنظام الوظيفة العمومية وقوانينها فإن المرسوم رقم 320-16 قد أوجب على الأمين العام للبلدية جملة من الواجبات⁽⁸³⁾ أهمها:

1- أن المشرع أوجب على الأمين العام للبلدية المعين وفقا للمرسوم التنفيذي 320 - 16 أن يؤدي مهامه بكل أمانة وحيادية، ونرى أن هذا الالتزام هو من صميم مهامه التي عُيِّن من أجلها في هذا المنصب ولا حاجة للنص عليه بمقتضى هذا المرسوم.

2- يلزم الأمين العام بأن يؤدي مهامه في إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها والسارية المفعول عند أدائه لمهامه، وهذا التزام (الواجب) أيضا من صميم مهامه ومهام أي موظف.

3- يقع على عاتق الأمين العام التزام أساسي وجوهري وهو وجوب إعلام الوالي عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل نشاط له ضمن أي حزب سياسي أو جمعية، حتى يضمن جلاء هذا الالتزام (الواجب) وفق ما هو مشار إليه في الفقرة الأولى الحياد والأمانة والنزاهة أثناء أدائه لعمله هذا من جهة، ومن جهة أخرى نرى أن إعلام هؤلاء الأمناء العامون المعينون بموجب مرسوم رئاسي لنشاطهم لا يقتصر فقط على الوالي المختص بل المفروض أن يعلم به الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية على أساس أنه من قدم مقترح التعيين لرئيس الجمهورية.

4- من الواجبات التي أوجبها المشرع على الأمين العام بمناسبة أداء مهامه هو الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية التي يؤدي بها مهامه وأن لا يتقاعس عن الوفاء بهذا الالتزام، ولعل المشرع وضع هذا الالتزام حتى لا يتقاعس الأمناء العامون الذين يعينون بموجب مرسوم رئاسي ويعتقدون بأنهم سيكونون محل تحويل في أي وقت هذا من جهة، أما من جهة أخرى عليه أن

(83) -المشرع استعمل عبارة "الواجبات" غير أن التعبير القانوني السليم هو اصطلاح الالتزامات (les obligations) وفق ما جاء به النص باللغة الفرنسية.

يعمل ويتخذ جميع الاجراءات اللازمة للحفاظ على مصالح الجماعة الاقليمية(المحلية) التي هو موظف فيها بهذه الصفة.

5- كما يجب أيضا على الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار مهامه أن يحافظ على ممتلكات البلدية وأن يتخذ ما يلزم لأجل حمايتها وتأمينها طيلة أداء مهامه بصفته أمينا عاما للبلدية.

6- من الالتزامات المفروضة عليه بنص المادة 09 والتي هي من صميم مهامه وتفرضها عليه بالأساس قوانين الوظيفة العامة وهو واجب التحفظ والمحافظة على السر المهني والالتزام بالسلوك والسيرة الحسنة، والتي تتلاءم مع الوظيفة المعين فيها لا سيما إذا ما اعتبرت الوظيفة وظيفة عليا في الدولة، فعليه التحلي بالسلوك الحسن عند التعامل مع الموظفين في البلدية أو مع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مع أعضاء المجلس المنتخبين أو مع عامة الجمهور (المواطنين) وكذلك مع مختلف الهيئات والسلطات التي تكون له علاقة بها.

7- عند تعيينه أمينا عاما للبلدية فهو بهذه الصفة ملزم بأن يضع كل خدماته وخبراته المهنية والعلمية تحت تصرف وفي خدمة البلدية التي وُظف به، وأن يقدم في إطار مهامه كل جهد في سبيل خدمة البلدية ككل وأن يكون متواجدا بصفة دائمة بمقر البلدية وفق ما يقتضيه القانون والمهام المنوطة به، وبهذه الصفة يستوجب القانون⁽⁸⁴⁾ أن يكون مقيما بإقليم البلدية سواء في مسكن فردي خاص أو مسكن وظيفي حتى يكون قريبا من مكتبه وأن يؤدي مهامه في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. غير أنه في بعض الحالات الاستثنائية قد يضطر الأمين العام إلى الإقامة خارج إقليم البلدية بناء على ترخيص من الوالي لأسباب يقدرها الوالي

(84) - وهو ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16. 320 بعبارتها " يتعين على الأمين العام للبلدية أن يكون رهن إشارة الجماعة الاقليمية.

و بهذه الصفة، يجب عليه أن يكون مقيما في اقليم البلدية حيث يمارس نشاطه. وفي الحالات الاستثنائية يمكن الوالي الترخيص بغير ذلك".

لا غير، بناء على الطلب المقدم من الأمين العام الذي يوضح فيه أسباب ومبررات رغبته في الإقامة خارج إقليم البلدية.

8- من الالتزامات (الواجبات) المهمة الملقاة على عاتق الأمين العام للبلدية من أجل أداء مهامه بكل نزاهة وحيادية هو أنه يمنع عليه تلقي الهدايا والهبات والمكافآت ومختلف المزايا الأخرى في أثناء أو بمناسبة أداءه لمهامه، وإلا وضع نفسه تحت طائلة أحكام قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

9- على الأمين العام وفقا للمادة 12 من المرسوم أن لا تكون له علاقات تبعية سلمية مباشرة مع زوجه أو أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الثانية، هذا الواجب من أجل المحافظة على نزاهته وخدمة البلدية والصالح العام.

10- إن تحسين الخدمة العمومية وأداء المهام بشكل جيد يقتضي بالضرورة تحسين مستوى أداء الموظفين، لذلك قد تقتضي مصلحة البلدية أن يؤدي الأمين العام للبلدية دورات تكوينية عندما تُقرر هذه الأخيرة وتحدد مدتها ومحتواها وكيفية تنظيمها من الوزير المكلف بالجماعات الاقليمية وعندما تحدد قائمة الأمناء العامون المعنيون بالتكوين، ويكون ذلك بمشاركته في هذه الدورات لتحسين مستواه العلمي والمهني والذي يعود بالفائدة على البلدية كما يكون له كذلك إضافة إيجابية في أداء مهامه.

الفرع الثالث: صلاحيات الأمين العام للبلدية⁽⁸⁵⁾

⁽⁸⁵⁾ - راجع تفصيل صلاحيات الأمين العام للبلدية في ظل النصوص الصادرة قبل المرسوم التنفيذي 16.320 في مقال: عباس راضية، مرجع سابق، الصفحات من 79 وما بعدها.

إن تحديد صلاحيات الأمين العام للبلدية وفقا لما جاء في قانون البلدية بالمادة 129⁽⁸⁶⁾ أثار الكثير من علامات الاستفهام نظرا للتداخل بينها وبين مهام وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي سيما عندما يؤدي مهامه بصفته ممثلا للدولة، ومن أجل رفع هذا التداخل والغموض فقد نص المشرع في المادة 13 و14 من المرسوم على مهام وصلاحيات الأمين العام للبلدية بالتفصيل.

أولاً: الصلاحيات المتعلقة بمجال اجتماعات المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 29 من قانون البلدية على أن "يضمن الأمين العام أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي" كما أضافت المادة 129 من نفس القانون على أنه "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي..."، وتجسيدا وتطبيقا لنصوص قانون البلدية التي أحال فيها فيما يخص مهام الأمين العام إلى التنظيم صدر المرسوم الرئاسي رقم 16-320 والذي جاء بأحكام لمهام الأمين العام فيما يخص سير أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 13 التي جاء فيها "يكلف الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يأتي:

(86) - تنص المادة 129 من قانون البلدية على أنه "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

تنشيط و تنسيق سير المصالح الادارية و التقنية البلدية.

ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه..."

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي...."، فالأمين العام في إطار هذه المهمة فهو مكلف بالقيام⁽⁸⁷⁾:

- بتحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي،

- يتكفل بوضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس وكيانه.

- يتولى بنفسه ضمان أمانة جلسة المجلس تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- يسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه.

- يتولى ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداولات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

من خلال كل هذه الصلاحيات يتسنى الدور المهم المنوط بالأمين العام في البلدية في مجال تحضير الاجتماعات والجلسات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: الصلاحيات المتعلقة بمجال متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي

يسهر الأمين العام للبلدية وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 16-320 على الآتي:

- من المهام الأساسية والجوهرية التي تناط بالأمين العام للبلدية ولها آثار ويترتب عليها نتائج هي قيامه بإرسال مداولات المجلس إلى السلطة الوصية من أجل الرقابة والموافقة عليها.

(87) - حسب ما جاء في المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320 أنه " في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية. يكلف الأمين العام للبلدية على الخصوص بما يأتي:
ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي...".

- على الأمين العام السهر على نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي بكل الطرق المستوجبة للنشر لإعلام المواطنين بمحتواها ولإعلام كل شخص له علاقة بالمداولة سواء على اللوحة المخصصة لذلك بالبلدية أو بالوسائل الالكترونية في الوقت الحاضر.

- هو الضامن لتنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

- يسهر الأمين العام على متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس.

ثالثا: في مجال مهمة تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية

فصلت المادة 16 من المرسوم في تعداد صلاحيات الأمين العام للبلدية والتي تتمثل في الآتي:

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية.

- ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والسير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطها.

- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء المصالح البلدية واتخاذها.

- مسك بطاقة الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية.

- ضمان إحصاء الموظفين المولودين في البلدية أو المقيمين بها حسب شرائح السن في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية.

- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية.

- ضمان إعلان القرارات البلدية ونشرها.
- متابعة قضايا منازعات البلدية.
- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة.
- ضمان تسيير الأرشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه.
- تحضير مشروع الميزانية البلدية.
- ضمان تنفيذ الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها.
- مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد أثاث وعتاد البلدية.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.

ويعمل الأمين العام للبلدية في ممارسته لهذه المهام والصلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي منحه المشرع سلطة التقييم الدوري لعمل الأمين العام وإرسال هذا التقرير المتعلق بالتقييم للوالي⁽⁸⁸⁾.

ما يمكن ملاحظته على هذه الصلاحيات (المهام) التي منحت للأمين العام أنها صلاحيات واسعة وتكاد تستغرق صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بل وتتداخل معها على الرغم من أن المشرع قدم تفصيل لهذه الصلاحيات، فمن بين الصلاحيات التي نجدها

(88) - وهو ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320 بعبارتها " يخضع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يرسل تقرير التقييم للوالي. تحدد معايير و كفايات التقييم بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الاقليمية".

من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك لجان المجلس، هو متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس البلدي، فهذه المهمة جد واسعة وتتسبب في تداخل الصلاحيات بين هيئات البلدية على أساس أن الأمين العام مهمته إدارية أكثر مما هي تتعلق بالتنمية وغيرها.

ولعل الغاية من توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية، هي رغبة المشرع في تواجد السلطة المركزية على مستوى البلدية من خلال هذه الصلاحيات ومن خلال نصه على الإدارة التي يناط أمر تنشيطها للأمين العام للبلدية حتى وإن كان هذا الأخير يعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب⁽⁸⁹⁾.

ثم إن المتمعن لحال الكثير من البلديات يجد وأن الأمين العام للبلدية أخذ مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتصرف وكأنه رئيس البلدية، بل أصبح يتدخل في كل الأمور وكل المجالات المتعلقة بها حتى أنه أصبح يستقبل المواطنين بدلا عن الرئيس، ونعتقد أن الخلل هنا لا يتحمله الأمين العام الذي وصل إلى هذا المنصب عن طريق التعيين سواء من طرف الوالي أو بمرسوم رئاسي بناء على ما يتمتع به من كفاءة في التسيير وكفاءة علمية وخبرة مهنية، إنما الخلل في المنتخبين و/أو رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي قد لا يكون على قدر من التعليم أو الدراسة، أو أنه ذو مستوى إلا أنه ليست له الكفاءة أو الخبرة أو دراية بالتسيير الإداري للبلدية كأن يكون في أصله تاجرا أو طبيبا أو أستاذا...الخ، فعدم كفاءة المنتخبين هي التي تجعلهم ينظرون لصلاحيات الأمين العام للبلدية بأنها واسعة وأنه استحوذ على كل صلاحياتهم.

في الأخير نود الإشارة إلى أنه وفيما يتعلق بالتقييم الدوري للأمين العام من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، نجد أن المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 تطرح العديد

(89) -ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 327.

من التساؤلات بشأنه، ذلك أن الغرض من هذا التقييم هل هو تغطية فقط للصلاحيات الممنوحة للأمين العام في مواجهة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي المنتخب، أم أنه نوع من الاعتراف بالسلطة القائمة لهذا الأخير على الأمين العام، أم أن هذا التقييم هو الوسيلة الوحيدة الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب للتظلم لدى الوالي من الأمين العام في حالة تجاوزه لمهامه سيما إذا كان تعيينه في هذا المنصب من قبل الوالي ذاته.

ثم أن تداخل الصلاحيات وعلى الرغم من عمل الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فمن الناحية العملية ترجح الكفة للأمين العام لا سيما إذا كان معينا بمرسوم رئاسي أي معين من السلطة المركزية، لأنه من الناحية العملية نجد أن التعيين المركزي له طبيعة خاصة وكذلك تأثير خاص في نفسية رئيس المجلس وحتى باقي المنتخبين، إذ تتغير نظرتهم إليه على أساس أنه إطار سامي في الدولة (وظف في إطار الوظائف العليا في الدولة) وأن لا سلطة لهم عليه فالسلطة التي عينته هي التي تنهي مهامه بنفس الطريقة.

. المندوبيات التنفيذية (الملحقات التنفيذية)

إعمالا لنص المادة 133 من قانون البلدية يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات تنفيذية في حدود اختصاصاتها تتولى ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل للتكفل بها، ويعين على رأسها منتخب يسمى بالمندوب البلدي بموجب مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده متصرف يعينه الرئيس بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية.

ويقوم المندوب البلدي بتأدية مهامه تحت مسؤولية الرئيس ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء ويتولى وظيفة ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من الإقليم.

إذ يحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة المرافق العمومية التي يمكن أن يعهد بتسييرها الى المندوب البلدي بموجب مداولة، وتوفر للمندوب جميع الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسير تلك المرافق.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث ملحقات إدارية⁽⁹⁰⁾ ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا ويكون من أعضاء المجلس، سيما عند توفر الشروط اللازمة كبعد الاقليم عن مقر البلدية أو عندما يكون من الصعب الاتصال بين مقر البلدية أو جزء منها لبعد المسافة أو تكون هناك ضرورة من انشائه.

كما يتولى المندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من الإقليم.

3. الرقابة الوصائية على البلدية

بصفته يمثل أحد الأجهزة اللامركزية يخضع المجلس الشعبي البلدي للوصاية الإدارية، وتمارس هذه الرقابة سواء على المجلس كجهاز أو على المنتخبين أو على أعماله.

1.3. الرقابة الوصائية على المجلس كجهاز

أ. حل المجلس

تجسيدا لأحكام المادة 46 من قانون البلدية يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي

البلدي في:

. حالة خرق أحكام دستورية،

. حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

. حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،

. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في تسيير

البلدية أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، .

. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بالرغم تطبيق أحكام

المادة 41 من نفس القانون،

. حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

. حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

(90) -المادة 138 من قانون البلدية رقم 10/11.

وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وتجرى انتخابات جديدة في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. ولا يمكن بأي حال من الأحوال اجرائها خلال السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية .

على أن حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

2.3. الرقابة الوصائية على الأعضاء بما فيهم الرئيس

تطبيقا لأحكام المواد 40، 41، 42، 43، 44، 45 من قانون البلدية فإن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتعرضون لجملة من الإجراءات في حالة اخلالهم بالتزاماتهم أثناء عهدهم الانتخابية وتتمثل في التوقيف والإقالة والاقصاء.⁽⁹¹⁾

أ. التوقيف

تنص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 « يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه».

يتضح من خلال النص أن المشرع مكن الوالي من اتخاذ الاجراءات القانونية للحفاظ على السير الحسن للمجلس وللحفاظ على انسجامه.

ب . الاستقالة

(91) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 284.

يعتبر مستقيلًا كل عضو في المجلس الشعبي البلدي إما بطلب منه، وتقدم الاستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظرف محمول مقابل وصل استلام، أو بحكم القانون في حالة تغيبه عن أكثر من ثلاثة دورات عادية بدون عذر مقبول وتخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ.

ج . الاقصاء

يقصى المنتخب البلدي من المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون عندما يكون محل إدانة جزائية نهائية، ويثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار، كما تنتهي العهدة في حالة الوفاة أو في حالة وجود مانع قانوني كتوفر حالة من حالات التنافي.

3.3. الرقابة الوصائية على أعمال المجلس

تمثل أعمال الجماعات الإقليمية الميدان الخصب للعمليات الرقابية بمختلف أنواعها، إذ أن الثابت قانونًا أنه مهما تعددت اختصاصات المجالس الشعبية البلدية وتنوعت ومهما بلغت درجة الاستقلال الذي تتمتع به، فإنه لزامًا عليها فيما تقوم به من أعمال أو ما تتخذه من قرارات ألا تخرج عن نطاق القانون، كما أن هذه الرقابة التي تمارسها الجهات المركزية أو المحلية قد تكون سابقة (الإذن المسبق أو الترخيص)، أو تكون لاحقة وتتمثل في التصديق بنوعيه الصريح والضمني أو الإلغاء و الإبطال.⁽⁹²⁾

1. سلطة المصادقة

من خلال ما تضمنه قانون البلدية 10/11 أوكلت للبلدية مهام عديدة ومتنوعة شملت كل المجالات والنشاطات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمواطن، حيث يكون تجسيد البرامج المختلفة الموكلة للبلدية وترجمتها على أرض الواقع عن طريق المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في مختلف الدورات التي يعقدها سواء كانت عادية أو

(92) - هدى نويوة، مرجع سابق، ص 221.

استثنائية، غير أن المداوولات المتخذة لا تعرف التجسيد والتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها سواء كانت هذه المصادقة ضمنية أو صريحة.

أ . المصادقة الضمنية

انطلاقا مما تضمنه القانون المتعلق بالبلدية فإن مداوولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.⁽⁹³⁾

ب . المصادقة الصريحة

بالرغم أن المصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادرة عن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلى أحكام القانون 10/11 البلدية نجد أن أهم المداوولات والتي يترتب عليها أثرا ماليا مباشرا تخضع للمصادقة الصريحة، كما أنه من الملفت للنظر في هذا الشأن أن المشرع قد وسع الميادين التي تخضع للوصاية الصريحة مقارنة عما كان عليه من قبل، واصبحت تضم الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، بعدما كانت تقتصر على ميدانين الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

2. سلطة الإلغاء

خول قانون البلدية 10/11 للوالي طبقا للمادتين 59 و 60 سلطة إلغاء المداوولات وقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة مخالفتها للأحكام التي تضمنها قانون البلدية أو لأي نص تشريعي أو تنظيمي.

ويعتبر ذلك من أهم النتائج التي تتمخض عن العملية الرقابية في إطار تطبيق أحكام الوصاية التي تضمنها قانون البلدية، وهذا ما يشكل تضيقا كبيرا واخلالا بأسس النظام اللامركزي في ظل الدولة الحديثة على أساس أن سلطة الإلغاء مقبولة في ظل النظام

⁽⁹³⁾ -المادة 56 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

الرئاسي الإداري، غير أنه في إطار النظام اللامركزي أصبحت آلية تجاوزها الزمن لما لها من تأثير على أسسه وعلى جوهره، وكان بالمشروع الجزائري أن يمنح تلك السلطة للقضاء الإداري كما هو الشأن في قانون الولاية، بما يعطي ذلك مصداقية أكبر ودعامة أقوى للنظام اللامركزي في الجزائر.

3. سلطة الحلول

تعتبر سلطة الحلول إحدى الآليات الأكثر خطورة التي يقوم عليها نظام الوصاية في النظام اللامركزي الجزائري نظرا لما تؤثره على استقلالية المجلس الشعبي البلدي، وذلك ما كرسه المشرع من جديد في قانون البلدية من خلال الفصل الثالث من الباب الأول القسم الثاني تحت عنوان سلطة حلول الوالي، حيث تضمن كل الحالات التي تخول للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما فيها الحالات المتعلقة بضبط الميزانية.⁽⁹⁴⁾ ويقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل، أو أن يقوم به مانع سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز عمل، أو كان غير إرادي كالمرض أو الموت، عندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصيل بصورة عامة. كما يُعرف الحلول بأنه "قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بعجز أو عن إهمال".

أو هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها، ولم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال. وجوهر سلطة الحلول تكمن في التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إعطاء الشخصية المعنوية

(94) - انظر المواد 100، 101، 102، 183، 186 من القانون 10/11.

للسلطات اللامركزية، وبين فكرة الصالح العام التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية.

كما يقصد به أيضا وإن كان يعد خاصية أساسية تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه سلطة استثنائية يُعمل بها في نظام الوصاية الادارية، وذلك بحلول جهة الوصاية للقيام بالتزامات امتنعت عن أدائها الهيئة المحلية اللامركزية، وهذا احتراما لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة. كما يعرف أيضا بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية، و المراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية و أهملتها.

وعُرف كذلك بأنه " السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه و تعنته رغم تنبيهه و إنذاره. و هو أيضا "حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن و تضمن سير المصالح العامة".

وأخيرا يعرف كذلك بأنه " قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بإنجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها مما يعيق السير العادي للمصالح المحلية.

من خلال كل هذه التعاريف يتبين وأن سلطة الحلول هي إمكانية ممنوحة لسلطة الوصاية بأن تتدخل و تقوم بما تقوم به الجهة الادارية المحلية بصفة أصيلة نتيجة تقاعسها أو امتناعها أو إهمالها، كما أنها وسيلة تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل محل السلطة اللامركزية، فالحلول إذا هو أخطر أنواع الرقابة على الجماعة المحلية وأشدّها تأثيرا على استقلالها على الرغم من أنه حلول بنص القانون.

على هذا الأساس فإجراء الحلول المكرس في قانون البلدية كمظهر من مظاهر الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية، يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يقدّم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على

المصلحة العامة المحلية، رغم ما ينطوي عليه هذا الإجراء من خطورة على استقلالية المجالس البلدية بحيث يحل الوالي محل المجلس لإصدار القرارات نيابة عنه وبذلك يعتبر الحلول إجراء استثنائياً.

إذاً من خلال كل ما سبق تتجلى خصائص الحلول ومميزاته والتي تجعله يختلف عن باقي إجراءات الرقابة الإدارية على البلدية (فرع أول)، زيادة على الشروط التي يفترض المشرع قيامها حتى يجوز للسلطة الوصية اتخاذ هذا الإجراء (فرع ثان) كل ذلك نتناوله في الآتي.

الفرع الأول: خصائص ومميزات إجراء الحلول

أولاً: تدخل سلطة الوصاية بصفة انفرادية.

إن إجراء الحلول وبما أنه من الإجراءات الخطيرة والاستثنائية، تمارسه جهة الوصاية على البلدية (المجلس الشعبي البلدي ورئيسه) بصفة انفرادية، بمعنى لا تملك البلدية المستهدفة بالرقابة أي دخل في طلب ذلك أو اختيار هذه الرقابة، فجهة الوصاية وحدها هي من تقدر وبصفة منفردة هل لها أن تتدخل و تحل محل المجلس الشعبي البلدي أم لا، وهي وحدها من تقرر ما إذا كان الأمر يقتضي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في تسيير شؤون البلدية بصفة كاملة أم لا، كما لا يمكن للبلدية أن ترفض فرض هذه الرقابة أو أن تطالب بتعديلها أو تجنبها.

ثانياً: رقابة الحلول هي رقابة وقائية.

إن إجراء الحلول الذي تتخذه سلطة الوصاية في مواجهة البلدية غايته فرض احترام مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الرقابة الوصائية على البلدية (الإدارية)، كما يهدف هذا الإجراء إلى ضمان استمرارية المرافق العمومية و الحياة العامة في البلدية و كذلك تحقيق و حماية المصلحة العامة، على أساس أن عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس بتدابير معينة قد تترتب عنه نتائج جد خطيرة تمس بالنظام العام في البلدية وتؤدي إلى تعطيل مصالح عمومية، و لذلك أوجد المشرع نظام الحلول حتى تتم مواجهة هذه الوضعيات، والتي هي

بالأساس ناتجة عن خرق المجلس الشعبي البلدي ورئيسه للقانون و التنظيمات السارية المفعول
نتيجة عدم القيام بالإجراء المطلوب.

ثالثا: الحلول رقابة الزامية.

بناءً على نصوص القانون والتنظيمات السارية المفعول، فجهة الوصاية في ممارستها
لسلطة الحلول إنما تمثل لأحكام القانون و التنظيم، وبناء على ذلك فهي ملزمة بالقيام بهذا
الإجراء طالما أن القانون هو الذي خولها هذه السلطة، وبالتالي لا يجوز لسلطة الوصاية متى
تحققت حالة من الحالات التي تستوجب الحلول أن تمتنع عن الحل محل البلدية (رئيسا و
مجلسا) في ممارسة بعض الأعمال ولو كان ذلك بصفة استثنائية.

رابعا: الحلول هو عمل استثنائي.

إن السلطة الوصائية عند ممارستها لسلطتها في الحلول مقيدة بأمرين:
. أن الحلول الذي تباشره لا يتحقق إلا إذا وجد نص قانوني يسمح لها بالقيام بذلك، و إلا عدت
متجاوزة لسلطتها و للقانون و يترتب على ذلك تحميلها المسؤولية عن هذا التجاوز و بمختلف
صورها.

. أن هذا الحلول ليس على إطلاقه، فجهة الوصاية في ممارستها لهذه السلطة فهي مقيدة بنص
قانوني يحدد لها حدود هذا الحلول، بمعنى ليس لها ممارسة هذه السلطة على إطلاقها، و إلا
عدت متجاوزة للسلطة.

خامسا: رقابة الحلول تتعلق بالأعمال السلبية دون الايجابية:

إن ممارسة سلطة الوصاية للحلول محل البلدية لا يكون بصفة تلقائية، إنما بعد اتخاذ
الإجراءات المنصوص عليها قانونا لاسيما بعد توجيه التنبيهات للقيام بأعمال معينة وامتناع
البلدية ممثلة في رئيسها عن ذلك، بل الأكثر من ذلك يجيز القانون لسلطة الوصاية أن تقوم
بتوجيه الإذار لها نتيجة امتناعها أو إهمالها أو عجزها عن القيام بالأعمال المستوجبة عليها
طبقا للقانون و التنظيم الساري العمل به أو بناء على متطلبات تستوجبها مهامها وحالات

واقعية تقتضي التصرف بشأنها، فجهة الوصاية إذا لا تتدخل و تحل محل البلدية إلا إذا عجزت هذه الأخيرة عن ذلك لأي سبب من الأسباب.

سادسا: أن ممارسة الحلول يكون من جهة مختصة

لا يُمارس الحلول بصفة تلقائية ، كما أنه لا يمارس إلا في إطار القانون، وهذا الأخير هو من يحدد الجهة المختصة بممارسة هذا الاجراء، والسلطة المختصة بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس ككل هو والي الولاية، وهو في أثناء ممارسته لهذا الاختصاص، إنما يمارسه بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي وليس بصفته ممثلا للولاية على اعتبار أن البلدية كيان مستقل عن الولاية.

سابعا: تحمل البلدية نتائج الحلول.

إن ما يترتب على ممارسة الوالي لسلطته في الحلول محل البلدية وما ينتج عنه من نتائج و أضرار قد تلحق بالغير نتيجة قيام الوالي بهذه الاختصاصات، إنما تعود على البلدية وهي من تتحمل تبعاته و ليس الوالي أو الولاية و/أو الدولة، على أساس أنه اختصاص أصيل للبلدية و ليس للوالي بصفته ممثلا للدولة.

الفرع الثاني: شروط ممارسة الحلول من طرف سلطة الوصاية.

تستنتج هذه الشروط من أحكام المواد 100 و 101 و 102 من قانون البلدية رقم 11-10 و التي فصلت في كيفية تطبيق هذا الحلول و نظامه على اعتبار أن الحلول يُعد رقابة جد خطيرة كونها تعدم كل وجود للبلدية في التصرفات محل الحلول ولذلك فإن تقييده بعدة شروط هي في غاية الأهمية نبرزها في الآتي:

الشرط الأول:

بما أن الحلول كما أوضحناه آنفا هو أن تحل سلطة الوصاية محل البلدية في ممارسة تصرفات قانونية معينة، فإنه يستوجب لضمان عدم تجاوز السلطة واحتراما لمبدأ المشروعية من طرف جهة الوصاية (الوالي)، ألا يكون هذا الحلول إلا بمقتضى نص صريح يقرره ويبين حالاته. ولذا فالقاعدة العامة هي أنه لا حلول إلا بنص، لأن الحلول بخلاف بقية التدابير التي

تتخذها سلطة الوصاية يترتب عنه مسألة غاية في الأهمية وهي الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص، بمعنى أن كل من البلدية (رئيسا و مجلسا)، والوالي له اختصاصات محددة بنصوص القانون على المستوى المحلي، تخلي طرف عن اختصاصه لفائدة طرف ثاني ينتج عنه هذا الاختلال.

بناءً على ما سبق فسلطة الوصاية لا يمكنها أن تحل محل البلدية رئيسا ومجلسا في ممارسة مهامهم واختصاصاتهم وإصدار القرارات المختلفة بشأنها، إلا إذا سمح المشرع بذلك وبمقتضى نصوص قانونية صريحة.

ما يعني أن النص القانوني يجيز وفي حالات محددة حصرا وبصفة استثنائية للسلطة الوصية (الوالي) الحلول محل البلدية، وهي تعد ضمانا في حد ذاتها ضد تعسف سلطة الوصاية و التدخل في كل صغيرة و كبيرة تعود في الأصل لاختصاصات رئيس المجلس و المجلس الشعبي البلدي ككل.

ووجب أن يُنص على هذا الحلول بمقتضى نص قانوني، هو أمر تقتضيه طبيعة العلاقة التي تربط البلدية بالوالي المختص، لأن الأصل هو استقلالية البلدية في قيامها بالاختصاصات المنوطة بها و أن تقرير حق الحلول لا يكون إلا استثناء، والاستثناء لا يتقرر إلا بنص ولا يمارس إلا في حدوده، ويجب ألا يُتوسع فيه على حساب الأصل.

الشرط الثاني:

حتى تُفعل سلطة الوصاية دورها وتحل محل البلدية (رئيسا و مجلسا)، يقتضي الأمر أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك و اتخاذ التدابير و الاجراءات اللازمة التي يقتضيها القانون وفي حدود اختصاصاتها و صلاحياتها، فإذا كانت غير ملزمة بالقيام بتصرفات قانونية معنية حسب ما يلزمها به قانون البلدية أو أي قانون قطاعي آخر، فلا مجال للحديث عن الحلول. فامتناع البلدية عن القيام بعمل هي ملزمة به، يعد عملا غير مشروع لمخالفتها حكم القانون وعدم مشروعية تصرف البلدية يكمن في امتناعها عن القيام بعمل يفرضه القانون عليها، ما يعني أنها قامت بعمل سلبي يتمثل في الامتناع عن القيام بعمل.

وبعبارة أخرى لا يكون لجهة الوصاية أن تُفَعِّل سلطتها في الحلول إلا إذا كان العمل أو التصرف الذي امتنعت البلدية عن القيام به يدخل في نطاق السلطة المقيدة للبلدية دون غيرها، أما إذا كان فيه إمكانية أن تقوم به هيئات أو مؤسسات إدارية أخرى إلى جانب البلدية، فلا يحق لسلطة الوصاية أن تحل محلها و تقوم به لأن هذه الأخيرة تكون متجاوزة لسلطتها ويُعرَض القرار المتخذ للحلول محل البلدية للإلغاء لا حقا عند الطعن فيه قضائيا أمام المحكمة الادارية من طرف البلدية أو كل من له مصلحة في ذلك.

بناءً على ما سبق فإذا كان القانون يمنح للبلدية سلطة الخيار في القيام بعمل معين أو عدم القيام به و يدخل ضمن نطاق سلطتها التقديرية، وهي قدرت بأنه لا يجب القيام به تطبيقا لقاعدة ملاءمة العمل الاداري، فلا يجوز لجهة الوصاية أن تحتج وتقوم بذلك العمل محل البلدية بناء على سلطتها التقديرية في ضرورة القيام بذلك العمل أو الاجراء، واجتهاد جهة الوصاية و القيام بالحلول محل البلدية يُعد تعسفا و تجاوزا لسلطتها و لصلاحياتها التي يوجبها عليها القانون سواء بموجب قانون الولاية أو قانون البلدية، فعلى سلطة الوصاية إذا أن تمتنع عن اتخاذ قرارات في هذا الشأن محل الجماعة المحلية (البلدية رئيسا و مجلسا).

الشرط الثالث:

يُشترط لتفعيل دور السلطة الوصائية في بسط رقابتها على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه من خلال الحلول محلها، أن تقوم بإخطار المجلس الشعبي البلدي ورئيسه حسب نوع التصرف، من أجل القيام بالتصرف المطلوب أو اتخاذ القرار المستوجب.

ويتحقق هذا الشرط من خلال إفصاح البلدية عن إرادتها بالامتناع عن القيام بالعمل أو التصرف الذي هي ملزمة بالقيام به وفقا لما يقتضيه القانون، فطالما أن القانون هو الذي يلزمها بذلك و لا خيار أو سلطة تقديرية لها فلا يمكن السكوت عن هذا الامتناع من طرف جهة الوصاية، لأن السكوت عن هذا الامتناع قد يعرض جهة الوصاية (الوالي أو من يمثله) للمساءلة القانونية في مرحلة من المراحل، لأن هذا الامتناع المخالف للقانون من جهة يضع المجلس الشعبي البلدي و رئيسه تحت طائلة القانون إذا ما ترتبت عنه خسائر بكل صورها،

زيادة على أن مصالح مواطني البلدية ستتدخل سيما إذا كانت هذه التصرفات من الأهمية بمكان في حياة سكان البلدية.

الشرط الرابع:

طبقا لأحكام القانون سيما المادة 101 فإن جهة الوصاية (الوالي أو من يمثله) لا يمكنه الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و المجلس ككل، إلا بعد اتخاذ إجراء وجوبي وهو القيام بتوجيه إعدار و بعد انقضاء الآجال المحددة لذلك بموجب الاعذار.

ولعل من بين المميزات الأساسية لهذا الشرط القانوني هو المحافظة على استقلالية البلدية. فبمقتضى هذا النص أو القيد الوارد به، فإنه لا يجوز للوصاية أن تباشر سلطاتها في الحلول ما لم تثبت من كون البلدية قد رفضت أو امتنعت عن القيام بما هو مفروض عليها قانونا ولا يكون ذلك محققا، إلا إذا توجهت إليها بصفة رسمية بإعذار من أجل القيام بالعمل المطلوب. كما أن الإعذار الذي يوجهه الوالي قد يكون صريحا أو ضمنيا، فإذا رفضت البلدية الاستجابة أو التزمت الصمت طيلة المدة المحددة فيه أو لمدة زمنية طويلة، فهذا قرينة على امتناع البلدية ويدل على أنها رضيت بأن تحل الوصاية محلها، وما يترتب عن إجراء الحلول من نتائج تتحملها البلدية لوحدها و ليست جهة الوصاية.

ما تجب الإشارة إليه أن المشرع في المادة 101 من قانون البلدية قد أعطى الاختصاص لجهة الوصاية بمباشرة عمل البلدية بصفة تلقائية بعد انقضاء الأجل المحدد في الاعذار وهنا وجب التأكيد على أن النص بهذه الصياغة يفتح المجال سريعا لجهة الوصاية بالحلول المباشر محل البلدية، فقد تتسرع جهة الوصاية و تحل محل البلدية و ذلك من خلال منحها بمقتضى الإعذار أجلا قصيرا، بحيث لا يمكن للبلدية لأسباب مختلفة لاسيما الخلافات بين الأعضاء التي تمنعها من القيام بذلك العمل.

ومن أجل إقامة التوازن بين سلطة جهة الوصاية في الحلول و احترامها لاستقلالية البلدية في القيام بصلاحياتها كان من الضروري على المشرع تحديد آجال لهذا الاعذار حتى لا يتعسف الوالي في أعمال إجراء الحلول، ومن ناحية أخرى حتى لا يتراخى المجلس الشعبي

البلدي و رئيسه في القيام بما ألزمه به القانون، لذلك من الضروري تعديل أحكام المادة 100 و 101 ووضع أجل محدد وجب مراعاته من طرف جهة الوصاية بعد توجيه الإعدار، ويكون أجل أو ميعاد قانوني و ليس تقديري بالنسبة للوالي ما عدا الحالات الاستثنائية أو الاستعجالية التي تقتضي التدخل الفوري و السريع.

وعدم قيام البلدية بالعمل المطلوب بعد توجيهها الإعدار قد يكون لأسباب موضوعية لا تسمح لها في الوقت المحدد بالإعدار القيام بعملها بشكل طبيعي، لذلك نرى من الضروري قبل اتخاذ أي إجراء من طرف جهة الوصاية أن نتحصل على تقرير مفصل من طرف البلدية يوضح فيه الأسباب و العراقيل التي حالت دون قيام البلدية بهذا العمل أو التصرف القانوني. وفي تقديرنا أن الشخص المؤهل عمليا و قانونيا تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمين العام للبلدية الذي له كل الاطلاع على وضعية البلدية، ومن ثم فهو من عليه إعداد التقرير و تقديمه لجهة الوصاية.

فالوالي أو من يمثله قد لا يكون على إطلاع تام بوضعية جميع البلديات على إقليم الولاية التي يديرها، فقد يتبين له و في سبيل التمسك بتطبيق القانون أن جميع البلديات على قدم المساواة في حين والأكد أن كل بلدية لها خصوصيتها و إمكانياتها، الأمر الذي يتطلب معه الوالي التكيف ووضعية كل بلدية، لأن من البلديات ما تحرص وتعمل على إقامة مشاريع في الآجال القانونية ووفقا لما تقتضيه القوانين و التنظيمات و لكن إمكانياتها تحول دون ذلك، وعليه من الضروري الحصول على تقرير مفصل ترسله البلدية للوالي توضح فيه أسباب هذا الامتناع أو عدم إمكانية القيام بما يجب عليها القيام به، أو حتى إرسال الوالي مندوب أو ممثل أو حتى لجنة للتحقق من الأسباب التي حالت دون القيام بمهامها على أكمل وجه، وهذا منعا لتعسف جهة الوصاية في القيام بتفعيل سلطتها في الحلول.

من هذا المنطلق فإن الأمر يقتضي التمييز بين امتناع وتقاعس البلدية، وبين عدم موافقة جهة الوصاية على العمل أو التصرف الصادر عن البلدية، لأن هذه السلطة لا تملك إستعمال

وسيلة الحلول في الحالة الثانية وليس لها إلا استعمال ما يقرره المشرع من وسائل ملائمة لتدخلها في هذه الحالة كالإيقاف أو الإلغاء.

من خلال كل ما سبق نصل الي نتيجة مفادها، أن سلطة الوصاية مقيدة بمراعاة كل هذه الشروط من أجل مباشرة اختصاصها بالحلول محل البلدية، فلا يمكنها أن تحل محلها بشكل مباشر و تلقائي، لأن ذلك يعد تعديا على صلاحيات هيئات البلدية من رئيس و مجلس شعبي منتخب، ويمس باستقلالية البلدية كجماعة إقليمية.



قائمة المراجع والمصادر

أولا . النصوص القانونية

1. القوانين

. قانون رقم 06-01 الصادر بتاريخ 20-02-2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،

جريدة رسمية عدد 14.

. قانون رقم 11/10 المؤرخ في 22/6/2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 الصادرة

في 03/07/2011.

. قانون 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 1.

-أمر رقم 21-10 المؤرخ في 16 محرم عام 1443 الموافق 25 غشت سنة 2021

،يعدل ويتمم بعض أحكام الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442

الموافق 10 مارس سنة 2021 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

الانتخابات.

. أمر 69/38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44.

. أمر 76/86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 المتضمن النظام التأديبي لأعضاء المجلس

الشعبي الولائي.

. أمر 69/38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44.

المراسيم الرئاسية

-المرسوم الرئاسي رقم 99/240 المؤرخ في 27/10/1999 يحدد التعيين في الوظائف

المدنية والعسكرية في الدولة، ج ر عدد 76 الصادرة في 31/10/1999.

-المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المؤرخ في 16/10/2015 يتعلق بالصفقات العمومية

وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 الصادرة في 20/10/2015.



- المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 82.

المراسيم التنفيذية

.المرسوم التنفيذي رقم 536/91 المؤرخ في 1991/12/52 المتضمن إنشاء قطاعات حضرية ببلديتي وهران وقسنطينة، ج ر عدد 69.

.المرسوم رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكل إدارة الولاية، ج ر عدد 48 لسنة 1994.

.المرسوم التنفيذي رقم 63/09 المؤرخ في 2009/2/7 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج ر عدد 10 الصادرة في 2009/10/31.

.المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 1994 /07/23 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر عدد 84.

المؤلفات بالعربية

.سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري . النشاط الإداري)، دار بلقيس، الطبعة 2، الجزائر 2016.

. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، دون سنة النشر.
. عبد الغني بسيوني عبد الله:

1. النظرية العامة في القانون الإداري ، منشأة المعارف الاسكندرية 2003.

2. التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2004 .

. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، منشورات زين الحقوقية، طبعة أولى، 2013.

. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر.



. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دون مكان النشر: 1990.

. عمار بوضياف:

1. الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 2، سنة 2007، الجزائر.

2. شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع، طبعة أولى سنة 2012.

3. شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر والتوزيع، طبعة أولى سنة 2012.

. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة

2009.

. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 2001.

. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2012.

. نادية تياب، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة سنة أولى ل م د، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، سنة 2014. 2015.

. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع، طبعة 4، سنة 2010.

. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 4، سنة 2009.

الرسائل والمذكرات

. هدى نويوة، الرقابة الإدارية على البلدية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة

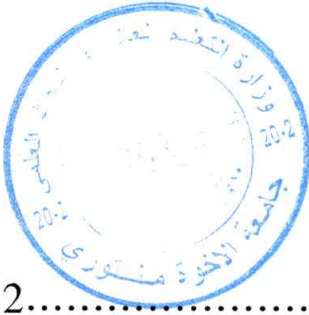
دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، السنة الجامعية

2018.2019.

المؤلفات بالفرنسية

- André delaubadère, traité élémentaire de droit Administratif,

L.G.D.J, 4^eéd 1967, p39.



الفهرس

2.....	مقدمة
4.....	المحور الأول: نشأة وتطور مؤسسات الإدارة العامة في الجزائر
4.....	أولاً: تعريف المؤسسة العامة وتمييزها عن الهيئات الأخرى
5.....	ثانياً: تطور المؤسسات العامة الجزائرية بعد الاستقلال
6.....	المحور الثاني: وظائف الإدارة العامة ودورها في تحقيق المصلحة العامة
7.....	المحور الثالث: الإطار التشريعي والتنظيمي للمؤسسات العامة في الجزائر
8.....	المحور الرابع: عوامل تأثير الإدارة على سير المؤسسة في الجزائر
8.....	أولاً: الإطار القانوني العام للإدارة في المؤسسات الجزائرية
10.....	ثانياً: دور التشريعات في تنظيم العلاقة بين الإدارة وسير المؤسسة
11.....	ثالثاً: التأثير القانوني في القرارات الإدارية على سير المؤسسة
11.....	المحور الخامس: أسس التنظيم الإداري في الجزائر
12	أولاً: الأشخاص المعنوية في الجزائر
15.....	أنواع الأشخاص المعنوية
17.....	انقضاء الأشخاص المعنوية
18.....	ثانياً: أساليب التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر
19.....	الفرع الأول: المركزية الإدارية

21.....	التفويض الإداري
23.....	تمييز التفويض عن التصرفات المشابهة
32.....	هياكل الإدارة المركزية
32.....	رئيس الجمهورية
40.....	الوزير الأول (رئيس الحكومة)
42.....	الوزراء
44.....	الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية
48.....	الهياكل الإدارية اللامركزية
49.....	1- الولاية
49.....	المجلس الشعبي الولائي
51.....	الوالي
54.....	الولاية المنتدبة
55.....	2- البلدية
57.....	المجلس الشعبي البلدي
59.....	صلاحيات رئيس المجلس البلدي
69.....	الأمين العام للبلدية
91.....	الرقابة الوصائية على البلدية
115.....	المراجع