

أعمال موجهة في مقياس القانون الإداري

تمهيد:

يغلب على الإنسان الأنانية وحب الذات لكنه في نفس الوقت كائن اجتماعي لا غنى له عن الحياة في مجتمع، وقد ترتب عن هذه التناقضات في طبيعة الإنسان تصادم المصالح وتفتي الفوضى، وأصبحت الغلبة للأقوى، لذا ظهرت الحاجة إلى قواعد تنظم حياة الأفراد وتزيل ما فيها من تعارض وأخذت هذه القواعد شكل قانون.

والقانون عند الفقهاء هو: " مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع، تفرضها السلطة العامة بشكل يكفل المصالح المشروعة للأفراد"، أو هو: "مجموعة القواعد السلوكية التي تنظم العلاقات بين الأفراد داخل المجتمع".

وينقسم القانون إلى قانون عام وقانون خاص، وهذا الأخير هو: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تكون بين الأشخاص القانون الخاص، وتقوم على أساس مبدأ المساواة بين الأفراد"، أما القانون العام فهو: "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات التي تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام طرفا فيها باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة"، وينقسم القانون العام بدوره لقانون عام خارجي وقانون عام داخلي.

فأما القانون العام الخارجي (القانون الدولي العام) فهو: "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات الخارجية التي تكون الدولة طرفا فيها"، وأما القانون العام الداخلي فهو: "مجموعة القواعد القانونية التي تختص بتنظيم نظام الحكم في الدولة، وتبين وسائل اسناد السلطة السياسية إلى الحكم، وتنظم العلاقات بين السلطات العامة والمؤسسات في الدولة وتنظم وظائفها من جهة الأفراد وأشخاص القانون الخاص من جهة أخرى".

ويتفرع القانون العام الداخلي إلى عدة قوانين نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر؛ قانون الجنسية، قانون المالية، ولعل أبرزها القانون الإداري نظرا لكونه قانون موجود في جميع الدول والنظم السياسية نظرا لحتمية وجود الإدارة من أجل تسيير شؤون عامة الناس.

مفهوم القانون الإداري:

ونظرا لذلك، فقد اختلف الفقهاء حول مفهوم القانون الإداري حيث عرفه البعض بمفهوم يبدو واسعا حيث عرف بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على السلطة الإدارية من حيث تنظيمها (أي تنظيم السلطة الإدارية إلى مركزية ولا مركزية) ونشاطها (أي أساليب نشاطها مثل الضبط الإداري والمرفق العام) والفصل في منازعاتها (أي الجهات القضائية المختصة بالفصل في دعواها).

إذن فالقانون الإداري وفقا لهذا المفهوم يستلزم وجود إدارة للقيام بعمليات التخطيط والتوجيه والتنظيم والرقابة لأجل تحقيق الأهداف المشتركة لجماعة عامة كانت أو خاصة.

بالمقابل، برز مفهوم آخر يبدو ضيقا حيث يعرف القانون الإداري بأنه: "مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة (الاستثنائية) والتميز عن قواعد القانون الخاص والتي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلة عامة من أجل تحقيق المصلحة العامة".

وتبعا لهذا المفهوم فالقانون الإداري هو فرع من القانون يعنى بجهاز الإدارة العامة وهذه الأخيرة لها معنيين هما:

المعنى الشكلي: حيث يقصد بالإدارة العامة؛ مجموعة الأجهزة والهيكل والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفرعاتها المختلفة مثل: الولايات، البلديات، الجامعات... إلخ.

المعنى الموضوعي: حيث يقصد بالإدارة العامة؛ مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات اشباعا للاحتياجات العامة لجمهور المواطنين مثل: التعليم، النقل، الصحة... إلخ.

خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري مجموعة من الخصائص والمميزات تبرز وجوده كقانون مستقل عن بقية فروع القانون الأخرى، وبصفة خاصة استقلاليته عن القانون الخاص، وتتحدد هذه

الخائص أن القانون الإداري حديث النشأة، كما انه قانون قضائي، قانون غير مقنن، وأخيراً قانون سريع التطور ومرن.

القانون الإداري حديث النشأة: والمقصود بهذه الخاصية هو مقارنته مع القانون المدني، فهذا الأخير يعتبر قانوناً قديماً وارقاً لتقاليد عريقة، فالمفاهيم الأساسية التي استعملها المشرع الفرنسي لإعداد القانون المدني يرجع في بعض الأحيان للقانون الروماني أو بالأحرى قانون الألواح الاثني عشر.

بينما القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصه ومصادره واستقلاله إلا في أواخر القرن التاسع عشر، ذلك أن نظريو القانون الإداري لم تنشأ إلا مع نشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلانكو الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 08 فيفري سنة 1873م.

القانون الإداري قانون قضائي: يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي بصفة أساسية، لأن أغلبية نظريات القانون الإداري هي من ابتكار القضاء الإداري، وخاصة مجلس الدولة الفرنسي، على اعتبار ان القانون الإداري حديث، فإن القضاء الإداري يجد نفسه في حاجة إلى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاعات المعروضة عليه، ومن ثم يجب عليه أن يجتهد ويبتكر النظريات القانونية.

من بين النظريات المبتكرة من قبل القضاء الإداري وعلى وجه الخصوص مجلس الدولة الفرنسي نجد: نظرية مسؤولية الإدارية، نظرية السلطة القمعية ... إلخ.

القانون الإداري قانون غير مقنن: منذ نشأة قواعد القانون الإداري ظلت قواعد القانون الإداري مشتتة في نصوص متفرقة، حيث لم تجمع ولم تكتب في مجموعة واحد مثل أغلب القوانين الأخرى، غير ان عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفي وجود التقنين الجزئي لبعض موضوعات قواعد القانون الإداري، حيث توجد بعض التقنيات مثل: قانون الوظيفة العمومية، قانون الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، قانون الصفقات العمومية ... إلخ.

إلا أن القانون الإداري يظل قانون غير مقنن لأسباب عديدة أهمها:

- التقنين يؤدي إلى جمود القواعد القانونية ومنع تطورها.

– صعوبة تجميع مواضيع القانون الإداري بسبب عددها الكبير بحيث كل موضوع يتطلب في بعض الأحيان عددا كبيرا من النصوص القانونية.

– سرعة تطور القانون الإداري ما يؤدي إلى تغيير متواصل في النصوص القانونية مما يصعب عملية جمع وترتيب النصوص القانونية الخاصة والتنظيمية منها.

القانون الإداري سريع التطور ومرن: يمتاز القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة، متأثرا بتطور الظروف المحيطة والمتحكمة بالإدارة العمومية، فالقانون الإداري قانون شديد الحساسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، حيث يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى، ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار، وقد تمر مدة طويلة قبل أن يمسه التعديل أو التغيير على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة متميزة لتعلقها بالمصلحة العامة، وحسن سير وإدارة المرافق العمومية، بالإضافة إلى ان جانبا من أحكامه غير مستمدة من نصوص تشريعية وإنما من احكام القضاء.

مصادر القانون الإداري

إن تحديد مفهوم مصادر القانون الإداري هو الإجابة على السؤال التالي: من أين يأتي القانون؟

إذا كانت كلمة مصدر تعني من الناحية اللغوية المنبع أو الأصل، أي أصل الشيء، فإن المقصود بالمصادر في مجال الدراسات القانونية هي طرق والوسائل التي تتكون بواسطتها القواعد القانونية المختلفة.

إن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام، قد قسمت هذه المصادر إلى عدة تقسيمات، فهناك مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، وهناك مصادر رسمية وأخرى تفسيرية.

بغض النظر عن نوع التقسيم سنتناول مصادر القانون الإداري حسب وضعها في هرم النظام القانوني في الدولة وهي كالاتي: النصوص، المبادئ العامة للقانون، القضاء، الفقه، وأخيرا العرف.

أولاً: المصادر الرسمية

وتتمثل في:

1- النصوص:

وتسمى كذلك بالتشريع، هي كل ما يصدر عن السلطة المختصة في الدولة من قواعد عامة، مجردة ومكتوبة، يكون الهدف منها تنظيم العلاقات بين الأفراد، أو بينهم وبين الدولة وفقا للإجراءات المقررة دستوريا، وهذه المصادر المكتوبة هي: الدستور، المعاهدات، القانون، واللوائح أو القرارات التنظيمية.

2- الدستور:

يسمى كذلك بالتشريع الأساسي يصدر عن السلطة التأسيسية يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تلو على كل القواعد القانونية الأخرى، يحتوي على قواعد المتعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كل منها ويبين حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم.

وقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر نصوصا تخص الإدارة العامة في مجالات مختلفة كالمبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية مثل مبدأ اللامركزية.

3 - المعاهدات:

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين مجموعة من الدول، أو بين الدولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية، وإن المعاهدات المبرمة من طرف رئيس الجمهورية والمنشورة في الجريدة الرسمية تعتبر ملزمة للإدارة.

4 - القانون:

يسمى كذلك بالتشريع، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساسا بوضعها في حدود اختصاصها الذي يبينه الدستور.

5 - اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية:

تسمى كذلك بالتشريع الفرسي، كما تسمى بالتنظيم في القانون الجزائري، ويقصد به التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية وهذا طبقا للمادة 141 من دستور سنة 2020م تميزا له عن القانون الذي يصدر دائما عن السلطة التشريعية.

وتنقسم القرارات الإدارية التنظيمية في الجزائر إلى نوعين هما: المراسيم والقرارات، فأما المراسيم فهي قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية في الجزائر، وهي إما مراسيم رئاسية صادرة عن رئيس الجمهورية أو مراسيم تنفيذية صادرة عن الوزير الأول.

أما القرارات فهي تصدر عن الوزير أو عدة وزراء، الوالي، رئيس البلدية.

ثانيا: المصادر غير الرسمية (التفسيرية)

وتتمثل في:

1 - المبادئ العامة للقانون:

تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدرا رسميا غير مكتوب من مصادر القانون الإداري وهي عبارة عن قواعد سلوكيات عليا غير مكتوبة توحى بها ظروف الأمة السياسية وتجاربها المنبثقة من واقع حياتها الاجتماعية والتاريخية والفكرية، ونذكر منها: مبدأ المساواة أمام القانون، مبدأ المساواة أمام الوظائف العمومية، مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العمومية ... إلخ.

2 - القضاء الإداري:

هو استنباط الأحكام القانونية بواسطة محاكم القضاء الإداري حيث عندما تعرض على القاضي الإداري منازعات إدارية ولا يجد أمامه سوى تشريعات إدارية قليلة خالية من النص على المبادئ القانونية، فيتولى بنفسه إنشا المبادئ العامة للقانون، ويستنبط الحكم القانوني الواجب التطبيق على النزاع المعروض، هذه الأحكام يكون لها قوة القانون أي تكون ملزمة للأفراد والسلطات الإدارية.

3- الفقه:

وهو من المصادر غير الرسمية (التفسيرية) التي يستأنس بها القاضي، يقصد بالفقه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء من خلال دراسة وتحليل ما تشمله مصادر القانون الإداري من أحكام ومبادئ وترتيبها على نحو معين بما يؤدي إلى استخلاص آراء ونظريات علمية.

4 - العرف:

يعتبر العرف من مصادر القانون غير المدونة ويراد به بصفة عامة؛ "مجموعة القواعد القانونية الناشئة عن سلوك الأفراد او السلطات العمومية بخصوص امر ما على نحو معين مع اعتقادهم بأن هذا السلوك ملزم لهم"، أو هو بتعريف بسيط "ما تواتر عليه العمل في النشاط الإداري".

نطاق تطبيق القانون الإداري

منذ ان وجد القضاء الإداري مستقلا عن القضاء العادي، انطلق البحث عن أساس أو مقياس يستند عليه لتحديد بالضبط ما هي المجالات التي يطبق عليها القانون الإداري، على اعتبار ان نشاط الإدارة لا يخضع كليا لقواعد القانون الإداري فقط، بل هناك مجالات ونشاطات يطبق فيها القانون الخاص، وهنا ظهرت العديد من النظريات إلا أنها لم تعش طويلا، وفي الأخير اندمجت في معيارين هما معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام.

أولاً: معيار السلطة العامة

يعتبر "موريس هوريو" رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة، وانطلق مؤيدو هذا المعيار من فرضية وأن للدولة إرادة تعلو إرادة الأفراد، ومن ثم فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة للدولة، كأن تنتزع ملكية فرد أو تنظم حركة مرور أو أن تقيد حرية الأفراد، فهي إن قامت بهذا النوع من الأعمال وجب أن تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري، كما تخضع في منازعاتها المترتبة عن هذه الأعمال للقاضي الإداري.

ويقصد بمعيار السلطة العامة مجموع الامتيازات التي تجعل من الإدارة العامة في مركز أعلى من مركز الأفراد، والتي تمنحها حرية أوسع منهم في تصرفاتها.

وعرف معيار السلطة العامة عدة تطورات، بحيث ظهر على عدة مراحل أهمها:

أ - مرحلة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية:

يستند هذا المعيار على فكرة تقسيم أعمال الإدارة العامة إلى نوعين:

أعمال السلطة: هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة تحوز وتمارس امتيازات السلطة العامة، مثلها إصدار القرارات الإدارية، التنفيذ الجبري، نزع الملكية من اجل المنفعة العامة، هذه الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة عن طريق إصدار

الأوامر والنواهي بإرادتها المنفردة والملزمة هي وحدها التي تشكل أعمالاً إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري، ويختص بالنظر والفصل في منازعاتها القضاء الإداري.

أعمال الإدارة العادية: هي تلك الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة بذات الأساليب التي يلجأ إليها الأفراد لا باعتبارها سلطة عامة، كإبرام عقود مدنية، التي تكون فيها الإدارة طرفاً متعاقداً عادياً.

غير أن هذا التمييز تم انتقاده بسبب صعوبة تطبيقه من الناحية العملية إذ ليس من السهل إجراء التفرقة بين الأعمال التي تنسب بطابع السلطة العامة والأعمال الأخرى التي تخلو من هذا الطابع.

ب - مرحلة التمييز بين أعمال الإدارة العادمة وأعمال الإدارة الخاصة: لقي هذا المعيار قبولا واضحا من قبل القضاء الفرنسي، حيث يميز هذا المعيار بين الأعمال التي تصدر طبقاً لأساليب الإدارة العامة المتميزة عن الأساليب المعتادة لدى الأفراد عند قيامهم بأعمالهم وأعمال الإدارة الخاصة التي تستخدم فيها الإدارة وسائل وأساليب القانون الخاص، كما هو الشأن عند إدارتها لأعمال الدولة الخاصة وعند إبرامها للعقود الخاصة.

بالمقابل تميز النظام الجزائري بتدخل المشرع لتحديد معيار الاختصاص للسلطة العامة، حيث يعتبر المشرع أن التمتع بامتيازات السلطة العامة من احتكار الأشخاص العامة والمحدد في: الدولة، الولاية، البلدية، أو بالأحرى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

هؤلاء الأشخاص العامون عندما يتدخلون كسلطة عامة يخضعون للقاضي الإداري أي للمحاكم الإدارية ومحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة.

لكن الملاحظ أن المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد قلصت من الاستثناءات وحصرتها في استثنائيين فقط هما: مخالفات الطرق، منازعات المتعلقة بكل الدعاوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة لأحد الأشخاص المعنوية.

والجدير بالذكر هنا أن المشرع منح استثناء للأشخاص الخاصة التي تخضع للقانون الخاص حتى تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وفي هذه الحالة تخضع للقانون الإداري واختصاص القاضي الإداري.

ثانيا: معيار المرفق العام

برزت فكرة المرفق العام لتوزيع الاختصاص القضائي منذ صدور قرار محكمة التنازع الفرنسية الصادرة في 08 فيفري سنة 1873م الذي يعرف بحكم "بلانكو Blanco" الشهير، فمن خلال قرار بلانكو ذهب بعض الفقه للقول ان الفرق بين النشاط الخاص والنشاط العام يكمن في أن هذا الأخير يعتمد على إشباع الحاجات العامة وهو الشيء الذي تقوم عليه المرافق العامة، وعلى هذا الأساس يعرف البعض القانون الإداري بقانون المرافق العامة، وحسب هذا التصور ففكرة المرفق العام هي التي تبين حدود القانون الإداري أي ما يدخل ن أعمال والتصرفات وقرارات في نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، فكل المسائل المتعلقة بالقانون الإداري لا يمكن فهمها إلا إذا تم ربطها بفكرة القانون العام.

لكن ابتداء من سنة 1950م، بدأ بعض الفقهاء يشككون في معيار المرفق العام، ذلك أن الميزة التي يتميز بها المرفق العام ليست ميزة ظاهرة لا تتحقق دائما في الواقع، وهنا ظهرت أزمة المرفق العام نتيجة لبعض الحقائق المتمثلة في اتساع تدخل الإدارة في الميدان الاقتصادي وانشاء مرافق عامة تجارية متنوعة.

التنظيم الإداري:

تقتضي دراسة التنظيم الإداري التطرق لفكرة الشخصية المعنوية على اعتبار انها أداة القانونية التي تمكن الغدارة من القيام بنشاطات معينة بما يترتب على ذلك آثار قانونية، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

أولا: فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري

لقد نشأت فكرة الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص ونظرا لأهميتها في مجال القانون العام أصبحت تفوق أهميتها في القانون الخاص نظرا لاهتمام هذا القانون بالأشخاص الطبيعيين في حين نجد أن القانون العام لا يعترف بالأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنويين.

وارتبط مفهوم الشخصية المعنوية عند فقهاء القانون بالشخص الذي يعرفونه على أنه: "كل كائن قادر على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات"، وهذا المفهوم ينطبق على الشخص الطبيعي أو الذاتي أي البشري وهذا الإنسان بمفرده هو غير قادر على أنه يحقق الخدمات التي تستفيد منها العديد من الأفراد على أن يقوم بها هذا الفرد على سبيل الاستمرار والدوام لذا أصبح من الضروري أن يوجد إلى جانب الأفراد الطبيعيين أشخاص اجتماعية أخرى تستطيع

القيام بما يعجز عنه الأفراد وهذه الأشخاص ما هي إلا: "مجموعة من الأفراد أو مجموعات من الأموال تجمعت مع بعضها البعض لتحقيق هدف معين أي غاية محدد أو هدف مشترك أطلق عليه الشخص المعنوي أو الأشخاص المعنوية".

هذه الأشخاص لا يدركها الحس باللموس بالوجود مادة أي إدراكا حسيا وجوديا بل بالفكر هذه الأشخاص هي تتمتع بالشخصية القانونية تماما كالأشخاص الطبيعيين، لها كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها ما يسمح بتحقيق هدفها، ولا يتأثر وجودها واستمرارها في القيام بعملها بانفصال أو انسحاب بعض الأعضاء المؤسسين لها أو نقص بعض أموالها.

ويكون الشخص المعنوي أهلا لاكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات، وعليه، يمكن للشخص المعنوي أن يملك أو يتعاقد أو يتقاضى شأنه في ذلك شأن الأشخاص الطبيعيين تماما.

ثانيا: طبيعة الشخصية المعنوية

أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلا واسعا بين الفقهاء فمنهم من اعتبر الشخصية المعنوية مجرد افتراض قانوني والبعض الآخر اعتبرها أنها حقيقة واقعية لا مجاز فيها في حين أنكر فريق آخر أهميتها تماما معتبرا بأنه لا قيمة لها سواء كانت من قبيل المجاز أو الحقيقة.

أ - **نظرية الافتراض القانوني:** ظهرت هذه النظرية مع مطلع القرن التاسع عشر وهي تعتبر أن الشخصية المعنوية ليست حقيقية بل هي من افتراض القانون خلقه المشرع، لأنها تفتقد للإرادة حتى تكون لها آلية اكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات اسوة بالشخص الطبيعي ذلك أن الأشخاص الطبيعية هم من يتمتعون بهذه الإرادة ولأن الحق عند أصحاب هذه النظرية هو سلطة إرادية يمنحها القانون إلى إرادة مدركة ولا إرادة لغير الإنسان.

وبما أن الشخص المعنوي لا إرادة له فقد تدخل المشرع في هذا الأمر ليمنح هذا الشخص المعنوي شخصية قانونية فرضا لا حقيقة، ولذلك بتعيين ممثل له وبخلق الذمة المالية له وأخيرا يمنحه جنسية وطنية حتى يستطيع تسيير بعض شؤون العامة أي إدارة الأموال العمومية.

غير أن هذه النظرية واجهت عدة انتقادات أبرزها أنه ما دام الشخص المعنوية افتراضا لانعدام الإرادة فإنه لا يمكن تصور مسؤوليته المدنية على الأفراد.

ب - **نظرية الحقيقة:** هذه النظرية ظهرت في منتصف القرن التاسع عشر بعد أن هجر الفقهاء النظرية السابقة، واعتبرت هذه النظرية الشخص المعنوي هو شخص حقيقي لا

وهي تكون باجتماع عدة أفراد أو موال لتحقيق غرض معين يتولد لديهم شعور جماعي مستقل عن شعور كل فرد منهم، وحينئذ ينشأ شخص قانوني جماعي له شعوره الذاتي وإرادة مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين له، ويتولى التعبير عنها من يمثله قانوناً.

غير أن هذه النظرية واجهت بدورها انتقادات لعل أهمها هو مغالاتها في تشبيه الأشخاص المعنوية بالأشخاص الطبيعية فيما يتعلق بحقيقة وجودها.

ج - النظرية المنكرة للشخصية المعنوية: يذهب جانب من الفقهاء إلى انكار فكرة الشخصية المعنوية مؤكدين أنها فكرة عديمة الفائدة لا وجود لها على الإطلاق، فالفرد هو شخص قادر على اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات، ويقدمون أفكار بديلة للاستعاضة عن الشخص المعنوي تحقق حسبهم ذات النتيجة التي تحققها الشخصية المعنوية نذكر من بينها: فكرة التخصص، الملكية المشتركة... إلخ.

غير أن هذه النظرية مهجورة في واقع الحال.

ثالثاً: أركان الشخصية المعنوية

لا يمكن اكتساب الشخصية المعنوية إلا بتوفر الأركان التالية:

– وجود مصالح مشتركة ووجود ارتباط فيما بينها أي أن يكون بين مجموع الأشخاص الطبيعيين المكونين للشخص المعنوي مصالح مشتركة يسعون لتحقيقها، وقد تكون ذات طبيعة وطنية تهتم كل السكان وعادة تختص الدولة بتحقيقها، وقد تكون ذات طابع محلي لإشباع حاجات محلية وهو ما تختص به الجماعات المحلية.

– وجود إرادة واحدة للشخص المعنوي هذه الإرادة تظهر في الإجراءات والأعمال والتصرفات التي يقدم عليها من أجل تحقيق المصالح التي أنشأ من أجلها من الأعمال المادية والقانونية التي تقوم بها الأجهزة المقررة والمنفذة للشخص المعنوي تبعاً للتوجيهات العامة التي قررها المشرع.

– اعتراف المشرع بالشخص المعنوي: لا يكفي لإسباغ الشخصية المعنوية تجمع للأشخاص والأموال بل لابد من توافر ركن ثالث وهو اعتراف المشرع بهم، وبالأهداف التي يسعون لتحقيقها حيث يمنح لهم الشخصية المعنوية التي تسمح لهم باتخاذ القرارات والتعامل مع الغير والقيام بمختلف التصرفات القانونية.

رابعاً: أنواع الأشخاص المعنوية

إن الأشخاص المعنوي في القانون الجزائري وفقاً للمادة 49 من القانون المدني الجزائري هي:

- الدولة، الولاية، البلدية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- الشركات المدنية والتجارية.

- الجمعيات والمؤسسات.

- الوقف.

- وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

هذا التعداد الذي جاءت به المادة 49 على سبيل المثال لا الحصر، على ضوء هذه المادة تنقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية خاصة، أي تحكمها قواعد القانون الخاص مثل الشركات التجارية، وأشخاص معنوية عامة، أي تحكمها قواعد القانون العام مثل الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى نوعين: أشخاص معنوي عامة إقليمية، وأشخاص معنوية عامة مرفقية.

أ - أشخاص معنوية عامة إقليمية:

وهي:

الدولة: وقد جاء ذكرها على رأس المادة 49 قانون مدني لأنها تشكل الشخص المعنوي الأم، وباقي الأشخاص متفرعة عنها، وينحصر اختصاص الدولة في نطاق لإقليم معين ولا يحتاج وجود دولة إلى نص الدستور أو القانون، أو أي وثيقة ذات طابع دولي أو داخلي، وأن أي وزارة من الوزارات ليس لها الشخصية القانونية بل هي جزء من شخصية الدولة.

الولاية: هي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أجزاء من الدولة، مقسمة إلى 58 ولاية يطبق عليها قانون الولاية رقم 12-07.

البلدية: شخص معنوي إقليمي قاعدي، حيث تنقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية، وتخضع للقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

ب - أشخاص معني عامة مرفقية: وهي التي يطلق عليها تسمية المؤسسات العامة، وقد لجأ المشرع لإنشاء هذه الأشخاص لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال لضمان فاعليتها وحسن إدارتها، وتفيد هذه الأشخاص بالهدف أو الخدمة أو الاختصاص الذي أنشئت من أجله.

خامساً: النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية

يترتب على منح القانون الشخصية المعنوية لأي مجموعة، عدت نتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني، وأهم هذه النتائج:

— الاستقلال الإداري والمالي: إن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما، يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، فلولاية أجهزتها الإدارية المتعلقة بها، وللبلدية أجهزتها الإدارية المتمثلة أساساً في المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية، وللجامعة مجلس الجامعة ورئيس الجامعة.

أما الاستقلال المالي: فيعني أن الأموال التي تخصص للشخص المعني أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة بها مع كل ما يترتب عن ذلك من حقوق.

— حق التقاضي: كل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء، والتصدي للدعوى التي ترفع ضدها، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي أشخاص طبيعية أو ما يطلق عليه باسم الممثل القانوني.

الأسس العامة للتنظيم الإداري

لقد اعتمدت الدولة منذ نشأتها على أساليب للتنظيم الإداري لتسيير الشؤون الإدارية ولعل أقدم أسلوب تم العمل به، هو أسلوب المركزية الإدارية بالنظر إلى الأوضاع التي كانت تعرفها الدولة القديمة، حيث كان من الضروري تكريس سيادة القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني حتى تستقر السلطة العامة فيه، فيا ترى ما المقصود بأسلوب المركزية؟

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

يعرفها الفقه على أنها: " جمع الوظائف الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمة به وفق نظام السلطة الإدارية".

ثانياً: أركان المركزية الإدارية

يقوم نظام المركزي على ثلاث أركان رئيسية هي:

— **حصر السلطة التقديرية في يد السلطة المركزية**؛ تقوم السلطة المركزية باحتكار الوظائف الإدارية الموجودة على مستوى العاصمة، وتمتد سلطة الحكومة المركزية إلى جميع أنحاء إقليم الدولة من خلال الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية، إذ لا توجد في هذا النظام أشخاص اعتبارية محلية أو مرفقية عن السلطة المركزية.

— **خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري**؛ حيث تقوم السلطة المركزية بتعيين موظفين يرتبون على درجات متصاعدة يتكون منها ما يعرف بالسلم الإداري حيث يوجد مثلاً الوزير في قمة السلم لوزارته، ويخضع موظفو كل درجة من درجات السلم الإداري فيما يقومون به من وظائف إلى موظفي الدرجة الأعلى حتى نصل إلى نهاية الدرجة العليا.

— **السلطة (الرقابة) الرئاسية**؛ ويقدر بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات، يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع والطاعة.

وتمارس السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس وعلى أعماله.

أما سلطة الرئيس على شخص المرؤوس؛ وتتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها توزيع الأعمال الوظيفية داخل المصلحة، نقل الموظفين من إدارة، ترقية الموظفين... الخ.

وأما سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه؛ فهي تشمل سلطة التوجيه أي ملاحظة جهود الموظفين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات والمنشورات المتضمنة تفسير القوانين وكيفية تطبيقها، كما تشمل أيضاً سلطة التعقيب وهي تتعلق إما بالإقرار والتصديق أو التعديل من خلال تعديل الرئيس لتصرفات مرؤوسيه أو حتى الإلغاء وانهاء أعمال مرؤوسيه.

صور المركزية الإدارية:

تأخذ المركزية الإدارية صورتان هما:

أ - التركيز الإداري:

تمثل الصورة التقليدية للمركزية الإدارية حينما كان تدخل الدولة محدودا (الدولة الحارسة)، حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر الإدارة وتسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته بيد الوزراء في العاصمة، الأمر الذي يجعل ممثليهم عبر مختلف الأقاليم مجرد منفذين لأوامر وتعليمات الوزراء، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف.

ب - عدم التركيز الإداري:

يقوم على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري، وذلك بأن تعهد السلطة المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين مثل: الولاة، المديرين في مختلف القطاعات مثل: رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

تقدير المركزية الإدارية:

إن للمركزية بعض المزايا ولكن لها عيوب وهو ما نتولى بيانه من خلال النقاط التالية:

أ - المزايا:

- تساعد على تقوية نفوذ السلطة المركزية من خلال فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الدولة، كما يعمل على دعم الوحدة الوطنية.
- يكفل المساواة بين جميع المواطنين على أساس إشراف السلطة المركزية على مختلف المرافق العمومية.
- يؤدي إلى التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن.

ب - العيوب:

- إن المركزية تؤدي إلى الاختناق والازدحام بسبب حل كل القضايا على المستوى المركزي.
- إن المركزية المتشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجات المحلية للمواطنين.
- إنها مسببة للبيروقراطية بسبب استبداد السلطة والتماطل في إنجاز الأعمال.

ثانياً: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مرفقية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة.

1 - أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية عند توافر أركان هي:

- وجود النظام اللامركزي في التشريع القانوني للدولة.

- وجود مصالح أو حاجات محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

- وجود هيئات محلية إقليمية أو محلية لها تتولى إدارة هذه المصالح.

- وجود رقابة على هذه الهيئات من قبل السلطة المركزية وهي الرقابة الوصائية، وتمارس الرقابة الوصائية من خلال تعيين وتأديب القائمين على إدارة الهيئات اللامركزية، مثل الإقالة أو التوقيف، بالإضافة إلى الوصاية على الأعمال والتي تتحدد من خاصة في التصديق والالغاء والحلول.

2 - صور المركزية الإدارية:

وللمركزية الإدارية صورتان هما:

أ - اللامركزية الإقليمية (المحلية): معناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع التمتع بالشخصية المعنوية.

ب - اللامركزية المرفقية (المصلحية): تتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل... إلخ) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلاً عن السلطة المركزية في أداء نشاطه (المؤسسة العمومية) فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الوظيفي دون الاهتمام بالمجال الإقليمي الذي تمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنياً أو محلياً.

تقدير اللامركزية الإدارية:

إن للامركزية الإدارية بعض المزايا ولكن لها عيوب وهو ما نتولى بيانه من خلال

النقاط التالية:

أ - المزايا:

- تقريب الإدارة من المواطن ورقابته على الشؤون المحلية.
- تجعل تسيير المصالح المحلية مطابقة لاهتمامات المواطنين.
- تعتبر مظهرا من مظاهر الديمقراطية.

ب - العيوب:

- قد تهدد الوحدة الوطنية من حيث طغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة.
- تتنقل كاهل الخزينة العمومية حيث أن تنفيذ هذا النظام يتطلب أموالا كبيرا.

ثالثا: تطبيقات التنظيم الإداري الجزائري

I - الإدارة المركزية الجزائرية:

تتألف الإدارة المركزية في الجزائر من مجموع سلطات تكون السلطة التنفيذية وتشكل هذه الأخيرة من رئاسة الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء، يوجد كذلك ما يعرف بالمؤسسات الوطنية الاستشارية، بالإضافة إلى السلطات الإدارية المستقلة.

أ - رئيس الجمهورية:

تعد هذه المؤسسة أهم مؤسسة في الدولة، خاصة تلك التي تتبنى النظام الرئاسي على غرار الجزائر، وذلك نظرا لصلاحيات التي يحوزها رئيس الجمهورية والتي تتمثل في:

— السلطة التنظيمية: يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية الرئيس في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة على شكل مراسيم، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم.

— صلاحية التعيين في الوظائف العليا؛ عن موقع الرئيس في أعلى الهرم الإداري يخول له صلاحية تعيين المسؤولين المدنيين والعسكريين، وهذا طبقا للمادة 92 من دستور سنة 2020م، مثل: التعيينات في مجلس الوزراء، الرئيس الأول في المحكمة العليا، القضاء، الولاية ... إلخ.

— سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي: لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات في مجال التشريع، أي تلك التي تمس مباشرة السلطة التشريعية وأعمالها وتتمثل

في: التشريع عن طريق أوامر بالشروط المنصوص عليها في المادة 142 من ذات الدستور، وهذا حالة شغور المجلس الوطني او خلال العطل البرلمانية بعد رأي لمجلس الدولة.

وبطبيعة الحال، لا تتألف رئاسة الجمهورية من رئيس الجمهورية وحده، بل تتألف من مجموعة كبيرة من المصالح الإدارية الموضوعة تحت تصرف الرئيس وأبرزها؛ الأمانة العامة للرئيس وديوان رئيس الجمهورية الذي تألف بدوره من أجهزة من بينها؛ - رئيس الديوان، مدير الديوان، المستشارون لدى رئيس الجمهورية.

ب - الوزارة الأولى:

يقوم النظام الدستوري الجزائري الحالي على ازدواجية السلطة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية هناك رئيس الحكومة أو ما أصبح يعرف بالوزير الأول، الذي يحوز منصب سياسي بطبيعته، وبالتالي لا يخضع تعيينه لأي شروط، إذ يعود لاعتبارات شخصية خاصة برئيس الجمهورية

ويجري تعيين الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بذات الطريقة أي بموجب مرسوم رئاسي حسب المادة 105 من دستور 2020م.

ويحوز عدة صلاحيات نذكر منها؛ التعيين في الوظائف العليا المدنية لدى المؤسسات والمصالح التابعة له، ومسؤولو المصالح الخارجية للدولة على المستوى الجهوي والمحلي، كما يتولى صلاحيات تنفيذية إذا يمارس السلطة التنظيمية تكون ذات مظهر تنفيذي لنص تشريعي يتضمن قواعد ومبادئ عامة حيث يتولى التنظيم تفصيل وشرح القواعد العامة.

والجدير بالذكر هنا ان الوزير الأول تساعده أجهزة متنوعة في ممارسة اختصاصاته نذكر منها؛ مدير الديوان، الأمين العام للحكومة، رئيس الديوان، المكلفون بالمهمة.

ج - الوزارة:

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة، ان وظائفها قد تعددت بصرف النظر عن طبيعة نظامها الساسي والاقتصادي، فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، وتختص كل وزارة القيام بعمل محدد، وتتألف من الوزير الذي يعين من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول، وبعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء يتولى الوزير الأول تحديد صلاحيات وزير في الطاقم الحكومي.

ويحوز الوزير عدة صلاحيات منها؛ السلطة الرئاسية فالوزير في النظام الجزائري يمارس سلطات إدارية باعتباره يترأس قمة الجهاز الإداري فهو يمتلك سلطات على الموظفين التابعين لوزارته، فله الحق في توجيههم في أعمالهم ولإصدار أوامر وتعليمات لهواء الموظفين بل وتوقيع عقوبات تأديبية في حقهم في حال مخالفتهم لها،

كما يمارس الوزير السلطة التنظيمية أي اتخاذ قرارات تنظيمية في حالات التي يسمح له القانون بذلك لا سيما في مجال الضبط الإداري الخاص بقطاعه.

د - الإدارة الاستشارية:

الإدارة الاستشارية؛ هي تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها، تزود الإدارة بالرأي والمشورة من أجل ترشيد العمل الإداري وتوجيهه، وكذا تقويمه وفقا للمصلحة العامة، والهيئات الاستشارية في الجزائر كثيرة ومتعددة ونص الدستور الجزائري لسنة 2020 على بعض منها؛ المجلس الأعلى للأمن (المادة 208)، المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 206)، المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادة 211)، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (209)، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (المادة 217)، المجلس الأعلى للشباب (المادة 214).

وتتخذ الاستشارة عدة أنواع هي:

– **الاستشارة الإجبارية:** في هذه الحالة يكون هناك نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذ القرار اللجوء إلى طلب الاستشارة، إذ تعد إجراء جوهري في إنشاء القرار، غير أن الإدارة تبقى لها حرية الاخذ بالاستشارة او لا.

– **الاستشارة الاختيارية:** في هذه الحالة لا يكون هناك نص قانوني يلزم الإدارة على إجراء الاستشارة، للإدارة أن تلجأ إلى استشارة أحد الأجهزة الاستشارية قبل اتخاذ القرار.

– **الاستشارة المطابقة:** في هذه الحالة تكون الغدارة ملزمة بطلب الاستشارة مع ضرورة التقيد بالاستشارة، وإلا كان القرار الإداري باطلا، عادة ما تكون هذه الاستشارة موجهة للوزارات حتى تكون القرارات الإدارية صحيحة ومطابقة للواقع المعاش.

و - **السلطات الإدارية المستقلة:** ويعرف الفقهاء السلطات الإدارية المستقلة على أنها؛ "تلك الجهات او المؤسسات الإدارية التي تنشأ بنص قانوني او تنظيمي والمتواجدة في

العاصمة، وتمارس مهامها إدارية تنظيمية بحتة، وهي لا ترتبط بأية وسيلة أخرى ولا بأية رابطة رئاسية أو وصائية".

كما يعرفها جانب آخر من الفقهاء على أنها: "مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية القانونية، وتكلف بإنشاء وحماية قطاع نشاط اقتصادي معين، توازن فيه بين حرية ممارسة النشاط الاقتصادي وأهداف أخرى للمصلحة العامة محددة من طرف المشرع".

ومن بين السلطات الإدارية المستقلة نذكر؛ المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... إلخ.

وتمارس السلطات الإدارية المستقلة صلاحيات مختلفة مثل؛ حماية حقوق الأفراد والحريات العامة، حماية المواطنين من تعسف الإدارة العمومية، التدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية... إلخ، وتستخدم الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية التقليدية مثل؛ ممارسة السلطة التنظيمية، اتخاذ القرارات الفردية، إعداد التقارير، إعطاء الآراء والتوصيات.

II - الإدارة اللامركزية الجزائرية:

إن الغدارة المحلية أو كما سماها المشرع الجزائري في المادة 17 من دستور 2020م بالجماعات المحلية للدولة تتألف من وحدتين إداريتين هما؛ البلدية والولاية.

أولاً: البلدية

عرف المشرع الجزائري البلدية من خلال المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم، بأنها: "الجماعات الإقليمية القاعدية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون".

وعليه، فالبلدية هي جماعة من الأفراد تشغل حيزاً ترابياً معيناً تجميع بين هؤلاء الأفراد مصالح مشتركة.

وحسب المادة 15 من القانون السالف الذكر تتوفر البلدية على هيكل هي:

أ - هيئة المداولة:

يشرف على إدارة شؤون البلدية مجلس منتخب، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حسب المادة 19 من دستور 2020م، وينتخب

المجلس الشعبي الوطني لمدة (5) خمس سنوات بطريقة الاقتراع على القائمة، ويتحدد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب عدد سكان البلدية، فعلى سبيل المثال لا الحصر يكون عدد الأعضاء في بلدية يقطنها 10 آلاف نسمة 13 عضوا. (أنظر المادة 187 من قانون 21-01.

أما عن سير المجلس الشعبي البلدي؛ فيجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى كل دروة خمس أيام، كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية، وذلك بطلب رئيسته أو بعد موافقة ثلثي أعضائه، أو بطلب من الوالي، وأخيرا، يمكن كذلك أن يجتمع بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، على أن يخطر الوالي بذلك فورا، ومكان انعقاد هذه الدورات هو مقر البلدية ما لم تكن هناك قوة قاهرة معلنة تمنع الدخول إلى مقر البلدية.

وتكون جلسات المجلس علنية كأصل عام، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية، كما يمكن أن يداول المجلس في جلسة مغلقة من أجل؛ دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، دراسة النظام العام في البلدية... إلخ.

والجدير بالإشارة هنا أن المجلس الشعبي البلدي يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية، ونذكر من بين هذه المسائل؛ الاقتصاد، المالية، الاستثمار، النظافة... إلخ.

أما عن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي؛ فهو يتولى إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، وتسهر على إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، وتوفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة، كما تعمل على الحفاظ على نظافة البلدية، وغيرها من المهام.

وتمارس السلطة الوصائية الرقابية الوصائية على المجلس وأعضائه، وكذا على أعماله.

ولقد حدد المشرع من خلال القانون 11-10 المعدل والمتمم رقابة السلطة الوصائية في المجلس غيب الحل فقط، وسلطة الحل ليست مطلقة بل وضع لها المشرع شروط مذكورة في المادة 46 من ذات القانون وهي؛ خرق أحكام الدستور، الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، إلغاء الانتخاب... إلخ.

أما الرقابة على كل عضو بالمجلس بما فيها الرئيس فهي تشمل **التوقيف** وهو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب عن ممارسة مهامه في المجلس في حالة مثلا المتابعة القضائية، أو **الإقصاء** هو إجراء تأديبي وعقابي في حالة إدانة جزائية للعضو المنتخب، **الإقالة** ويعد العضو مستقila تلقائيا إذا تغيب بدون مبرر قانوني عن ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة.

وأخيرا، الرقابة الوصائية على أعمال المجلس من خلال؛ **التصديق** أي أن تقرر السلطة الوصائية بأن عملا معيناً صادرا عن الهيئة اللامركزية قابل للتنفيذ على أساس عدم مخالفته لأي قاعدة قانونية أو عدم مساسه بالمصلحة العامة، أو **الإلغاء** كأن يلغي الوالي مداورات المجلس غير الشرعية، أو **الحلول** أي تستطيع السلطة الوصائية أن تحل محل المجلس الشعبي البلدي عند امتناعه عن القيام بمهامه.

ب - الجهاز التنفيذي:

ويتولى رئاسة الجهاز التنفيذي رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتولى منصب من تصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيس المترشح الأصغر سنا.

ويمارس الرئيس نوعين من الصلاحيات هما:

– صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية ونذكر منها؛ يمثل البلدية في جميع المراسيم والتشريعات والتظاهرات الرسمية، ينثل البلدية في الأعمال المدنية والسياسية ..إلخ.

– صلاحيات الرئيس بصفته ممثلا للدولة؛ وهي يمثل الدولة على مستوى البلدية، كما أن له صفة ضابط الحالة المدنية.

ثانيا: الولاية

عرف المشرع الجزائري الولاية من خلال القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية المعدل والمتمم في المادة الأولى منه بأنها: "الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارة غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة".

وحسب المادة الثامنة من ذات القانون تتكون الولاية من هيتين هما:

أ - المجلس الشعبي الولائي:

وهو جهاز يمثل اللامركزية، ويد المجلس الشعبي الولائي جهاز للمداولة، ينتخب أعضائه لمدة خمس (5) خمس سنوات ويتغير عدد هؤلاء حسب عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكان.

ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشرة يوما على الأكثر، وتتعد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر، وديسمبر.

والجدير بالذكر هنا انه يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه، أو بطلب من الوالي، ويجتمع المجلس كذلك بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

والجدير بالإشارة أنه تمارس على المجلس الشعبي الولائي الرقابة سواء عليه كهيئة أو على أعضائه أو أعماله، والرقابة على المجلس تتحد في الحل وفقا لاذان الظروف لحل البلدية والنصوص عليها في المادة 48 من قانون الولاية، حيث يحل المشرع بموجب تقرير صادر عن الوزير المكلف بالداخلية.

أما الرقابة على الأعضاء فتتمثل في الإقصاء في حالة الإدانة الجزائية، التوقيف وتكون في حالة المتابعة القضائية، الإقالة في حالة غياب المنتخب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

ب - الهيئة التنفيذية: الوالي

يعتبر الوالي أحد الموظفين السامين في الدولة، يعين بموجب مرسوم رئاسي يتخذه رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، ويمارس الوالي صلاحيات كممثل للدولة وصلاحيات كممثل للولاية.

أما صلاحيات الوالي كممثل للدولة على مستوى الولاية فهو يسهر على حماية المواطنين وحرياتهم، المحافظة على النظام الأمن والسلامة والسكينة العمومية، كما ينسق بين مختلف القطاعات النشاط في الولاية مثل العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي وغيرها من المهام.

فأما صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية فهي السهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وغيرها.