

دروس في مقياس التنظيم الاداري_ مجموعة ج - سنة أولى ليسانس ل م د

تمهيد

يشكل القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي الذي ينظم العلاقات التي تنشأ بين الدولة وهيئاتها العامة من جهة، والأفراد من جهة أخرى، وهو يتميز عن فروع القانون الخاص لما تتمتع به السلطات الإدارية في أداءها لوظائفها من حقوق وامتيازات استثنائية لا نظير لها في مجال هذا الأخير. ولإيفاء هذا القانون حقه من تعريف وإبراز معالمه وجب علينا تحديد ماهيته، ثم نتناول بالدراسة مسألة التنظيم الإداري وفق الآتي.

الفصل الأول

مدخل إلى القانون الإداري

أمر بديهي أن تتواجد في كل دولة من الدول إدارة سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقية من أجل تقديم خدمات لأفرادها وفي شتى المجالات، إلا أنه مع تزايد وتوسع نشاطات الدولة وتدخلها في كافة مناحي حياة الفرد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كان لابد أن يحاط هذا التدخل ويضبط بقواعد كان أساسها هو القانون الإداري.

مفهوم القانون الإداري

أولاً: المفهوم الموسع والضيق للقانون الإداري

اختلف فقهاء القانون الإداري والدستوري على حد السواء في إعطاء تعريف موحد وشامل للقانون الإداري، حيث نجم عن هذا الاختلاف تعريفين يُنظر لكل منهما من زاوية مختلفة أحدهما واسع والآخر فني ضيق.

الفرع الأول: القانون الإداري بالمفهوم الواسع

يعرف القانون الإداري من هذه الزاوية على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة مهما كان مصدرها من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات⁽¹⁾.

الفرع الثاني: القانون الإداري بالمفهوم الضيق الفني

ويقصد به مجموعة القواعد المتميزة والاستثنائية، المختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنها من منازعات⁽²⁾.

إذا من خلال ما تقدم يتجلى لنا أن القانون الإداري بمفهومه الواسع يعني قانون الإدارة أيا كان مصدر القواعد التي تحكمه خاصة أو عامة، وبغض النظر عن النظام القضائي الذي تعتمده (الازدواجية أم الأحادية)، في حين يقتصر المفهوم الضيق على تلك القواعد الاستثنائية فقط التي تحكم الإدارة والتي تتميز عن قواعد القانون الخاص والتي لا تتواجد إلا في كنف الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية. غير أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بين المفهومين ويعرف القانون الإداري على أنه " القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة"⁽³⁾

إذاً من خلال مما سبق نتجلى لنا موضوعات القانون الإداري الأساسية والتي تتمثل في:

. التنظيم الإداري وذلك بتحديد الأجهزة والهيئات الإدارية سواء المركزية منها أو المحلية واختصاصات كل منهما والعلاقة بينهما.

. النشاط الإداري ويتجلى في صورتيه: المرفق العام⁽⁴⁾ والضبط الإداري.

. أساليب الإدارة القانونية وتتجسد في القرارات التي تتخذها (نظرية القرار) وطرق إبرامها للعقود والصفقات العمومية (نظرية العقود).

. وسائل الإدارة وتتحصر في الوسائل البشرية (نظرية الموظف العام) والوسائل المادية (نظرية المال العام).

⁽¹⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 2، سنة 2007، الجزائر، ص 14.

⁽²⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، ص 10.

⁽³⁾ نقلا عن 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، ص 4.

⁽⁴⁾ المرسوم الرئاسي رقم 15. 247 يتعلق بالصفقات العمومية ، المؤرخ في 2015/10/16، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 2015/10/20.

. منازعات الإدارة ونقصد بها طبعاً الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات التي تثور بشأن ما تقوم به من أعمال وتصرفات قانونية (المسؤولية الإدارية) ومختلف الإجراءات الواجب عليها اتباعها بشأنها.

ثانياً: القانون الإداري وعلاقته بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى

تتعدد فروع القانون وتتنوع بين فروع القانون الخاص وفروع القانون العام، وقد يكون ثمة تداخل بين هذه الفروع وبين القانون الإداري باعتباره أحد فروع القانون العام الداخلي، كما أن فحوى مواضع القانون الإداري ومجالات تطبيقه تتمايز وتختلف عن بقية فروع التشريعات الأخرى العامة منها أو الخاصة، كما يتميز أيضاً عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما.

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما، حيث يتفق كل منهما في أن موضوعهما واحد ويتعلق دائماً بالإدارة العامة، في حين يختلف كل منهما عن الآخر في أن القانون الإداري يهتم بمسألة التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل جهاز على حدى.

بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة مناهج تنظيم الإدارة، ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل، وعليه فزاوية اهتمام القانون الإداري هي جوانب قانونية بحتة بينما ينصب اهتمام علم الإدارة على جوانب فنية تقنية.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

سبق وأن أشرنا إلى أن القانون الإداري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام الداخلي تمييزاً له عن القانون العام الخارجي يهتم أساساً بتكوين الإدارة وتنظيمها ونشاطها ووسائلها والرقابة القضائية على أعمالها⁽⁵⁾، في حين تشمل أحكام وقواعد القانون المدني . باعتباره أقدم قوانين الشريعة العامة التي تحكم وتنظم الروابط والعلاقات المختلفة . ما يخص الأفراد ولا مجال للمفاضلة بين المصلحة وأخرى أو أن يزود متعاقداً بسلطة حيال الآخر مثلما هو عليه الأمر في القانون الإداري . ما يجعله المرجع الأساسي لكثير

(5) سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري . النشاط الإداري)، دار بلقيس، الطبعة 2، الجزائر 2016، ص 28.

من قواعد ونظريات القانون الإداري كمنظرة الشخصية المعنوية وأحكام المسؤولية التقصيرية فضلا عن العقود بمختلف أنواعها... الخ.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

لا شك في أن كليهما يعتبران فرعا من فروع القانون العام الداخلي، بل ويشكل القانون الإداري امتدادا للقانون الدستوري⁽⁶⁾ على أساس أن هذا الأخير هو القانون الأساسي في الدولة بل ويمثل قمة هرم القوانين الذي يختص بتحديد السلطات العامة للدولة (تنفيذية، تشريعية، قضائية) ووضع القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم وكذا الحقوق والحريات العامة للأفراد والضمانات التي تكفلها. في حين يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل أداء الأجهزة الإدارية لوظيفتها.

الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

بديهي أن القانون الإداري هو قانون سلمي⁽⁷⁾، إذ تهتم قواعده بتنظيم هيئات وأجهزة الدولة المركزية منها والمحلية وكذا اختصاصاتها ووسائل مباشرتها لمهامها... الخ ولا علاقة له بسلوك الأفراد الإجرامية أيا كانت خطورتها. في حين وجد قانون العقوبات لحماية حقوق وحريات الأفراد، فهو يهتم بظاهرة الجريمة وتحديد أركانها وأسباب قيامها فضلا عن تحديده للجزاء والعقاب المناسب لكل جريمة. فهو بناءً على ذلك يمتد لجميع فروع القوانين الأخرى ولا يقتصر على المخالفات والجرائم التي تثار في نطاق القانون الإداري فقط كتلك الخاصة بإهانة الموظفين أو اختلاس الأموال العامة أو الرشاوى وإفشاء الأسرار وغيرها.

ثالثا: نشأة القانون الإداري وتطوره

في الواقع لم يكن ظهور القانون الإداري وليد الصدفة، بل جاء نتيجة تراكم الأحداث والظروف التاريخية والسياسية التي شهدتها فرنسا عقب الثورة الفرنسية عام 1789 التي قامت على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ومنع المحاكم القضائية آنذاك من الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها للحفاظ على استقلاليتها اتجاه السلطة القضائية. حيث لم تظهر قواعد القانون الإداري كقواعد مستقلة عن قواعد القانون المدني إلا في أواخر القرن الثامن عشر، وكان القضاء الإداري في فرنسا هو الحاضنة التي نشأ في كنفها هذا القانون أين لعب فيها مجلس الدولة الفرنسي دورا أساسيا في بناء قواعده وأركانه الجوهرية.

⁽⁶⁾ يقول الفقيه بارتملي Berthélémy في هذا الخصوص "أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شُيدت الألة الحكومية،

أما القانون الإداري فيبين كيف تسيير هذه الألة وكيف تقوم كل قطعة بوظيفتها".

⁽⁷⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 53.

كما شكلت أحكامه واجتهاداته مصدر إلهام الكثير من التشريعات في مجال التسيير الإداري وكل العلاقات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، حيث نجد أن بقية القوانين الأخرى تعريفها محدد وواضح ومرسوم المعالم كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني، الذي يعرف بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات والتصرفات التي تحدث بين الأشخاص ماعداً التي تحكمها قواعد أخرى ترجع إلى فروع القانون الخاص.⁽¹⁾، أو بالنسبة للقانون الجنائي الذي يعرف بأنه القانون الذي يصنف الجرائم ويحددها ويقرر العقوبات التي تقابلها، والإجراءات المتبعة لكشفها وكيفية توقيع العقوبات على المجرمين.

الفرع الأول: مراحل نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا

إن نشأة القانون الإداري لم يكن نتيجة اجتهاد الفقهاء والمناظرين بل كان نتيجة للتطور السياسي للنظام الفرنسي عبر مراحل التاريخ المختلفة، وقد ساهم في ذلك بصفة مباشرة مجلس الدولة الفرنسي خاصة بعد استقلاله كجهة قضائية إدارية مستقلة إلا أن هذا الاستقلال مر عبر عدة محطات تاريخية نوجزها في الآتي:

1. مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية وحكم البرلمانات القضائية

تميزت هذه الفترة بحكم البرلمانات القضائية وهي محاكم قضائية تدخلت في عمل الإدارة وأصبحت تشكل عائقاً حقيقياً لتطور الإدارة في ظل وجود حكم ملكي لا يهيمه كيفية تسيير الإدارة بقدر ما يهيمه توسع رقعة حكمه، ذلك ما نتج عنه تدمير لدى الرأي العام الفرنسي بالإضافة إلى اجتهادات الفلاسفة آنذاك ونقدهم لطريقة تسيير الحكم مما عجل بالثورة الفرنسية عام 1789.

2. مرحلة الإدارة القضائية (السنة الثامنة بعد قيام ثورة 1789)

تطبيقاً لمبادئ الثورة الفرنسية قام رجال الثورة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في مجال التنظيم الإداري للدولة، وهو المبدأ الذي نادى به الفقيه مونتسكيو، وتطبيقاً للتفسير الخاص والخاص لمبدأ الفصل بين السلطات من طرف رجال الثورة الذين قرروا منع محاكم القضاء العادي من التدخل في نشاط الإدارة بأي شكل من الأشكال مما ترتب عنه مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالاً عضوياً وموضوعياً عن القضاء العادي.

وفي إطار إصلاح المنظومة القضائية أصدر المشرع آنذاك قانوناً رقم 16 - 24 أوت 1790 الخاص بالتنظيم القضائي الجديد مؤسساً إياه على مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، حيث نصت المادة 13 من هذا القانون على أن الوظائف القضائية مستقلة، وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاء وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية.⁽⁸⁾

(8). عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دون مكان النشر 1990، ص 30.

على أن تبقى هذه المرحلة من مراحل تطور القانون الإداري تتميز عن سابقتها أين لم تكن الدولة ومن ثم الإدارة تسأل عن أعمال موظفيها، أما في هذه المرحلة (المرحلة الفاضية) صار بالإمكان مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها، وهو الوضع الذي أثر سلبا على مصداقية الإدارة فكيف تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت، حيث أصبح هناك شك عام في مدى مصداقية الأحكام التي تصدرها الإدارة ومدى ضمان نزاهة حياد الإدارة عن نطقها بالأحكام الصادرة عنها.

3. مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز *Justice retenue* أو (مرحلة إنشاء مجلس الدولة 1872)

بغية تحسين الفصل في المنازعات الإدارية والخروج من الشك الذي كان يفتاب المواطنين، قام نابليون بونابرت من السنة الثامنة لقيام الجمهورية بإنشاء مجلس الدولة كهيئة استشارية على المستوى المركزي على أنقاض مجلس الملك.

كان اختصاص هذه الهيئة الجديدة يتمثل في تقديم رأيه بشأن مشروعات القوانين والأوامر والمراسيم واقتراحات التعديلات بشأن النظام الإداري الفرنسي، كما ينظر ويفحص الطعون التي ترفع ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، وتقديم ذلك للإمبراطور الذي يصدر بشأنها قرارا إداريا يأخذ شكل المرسوم.

ومع مرور الزمن تمكن مجلس الدولة من الحصول على خبرة كبيرة في دراسة جميع المنازعات التي تصل إليه مباشرة، أو عن طريق الاستئناف في قرارات مجالس المحافظات *Conseils de préfecture* التي تم إنشائها في ذات الوقت كهيئات من الدرجة الأولى يطعن في أعمالها أمام مجلس الدولة.⁽⁹⁾

بل أن مجلس الدولة في هذه المرحلة مر بعدة فترات أين كان دوره الاستشاري والقضائي يبرز ويقوى أحيانا ويخبو ويفنى أحيانا أخرى، إذ بعد أن تقلصت صلاحياته، عادت وتدعمت من خلال دستور 1848/11/4 حيث ترتب عن ذلك منحه قضاء محجوزا مما أمكن للإدارة ان تراقب نفسها " قضائيا"

L'administration continuait de se controller elle- meme juridictionnellement.

وعلى الرغم من حله سنة 1951 وإعادة إنشائه سنة 1952 ثم حله وإلغائه سنة 1970 فإن قانون 1872/05/24 أعاد تأسيس مجلس الدولة ومنحه بصورة نهائية القضاء المفوض *Justice déléguée* (وإن كان قد منح ذلك مؤقتا خلال الفترة الممتدة من 1848 إلى 1852).

4. مرحلة القضاء الإداري المفوض أو البات (مرحلة ما بعد 1872)

في سنة 1872 صدر قانون 24 ماي 1872 الذي أنشاء رسميا سلطة القضاء البات والنهائي لمجلس الدولة الفرنسي، حيث خول له سلطة إصدار الأحكام النهائية بشأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها. بذلك صار يصدر أحكاما تكون نافذة بمجرد صدورها دون حاجة إلى موافقة أو مصادقة الإدارة عليها، وما عزز هذا الفصل التام هو صدور حكم مجلس الدولة في قضية كادو بتاريخ

(9). محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2009، ص 49.

1989/12/13 حيث قرر قبول الدعوى التي ترفع إليه مباشرة دون عرضها مسبقا على الإدارة. بذلك أصبح مجلس الدولة، إضافة الى المحاكم الإدارية الأخرى الجهة الوحيدة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، نتيجة لذلك ظهر ما يسمى بالازدواج القضائي أي وجود قضاء إداري إلى جانب قضاء عادي.

إن هذا الاستقلال أثر مباشرة في وجود قانون إداري مستقل عن القانون الخاص، وكان من اهم اهداف القضاء الاداري الفرنسي هو تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها، ومصلحة الأشخاص الخاصة المتمثلة في حقوق وحرريات الأفراد والمراكز القانونية التي تحتلها كل ذلك في إطار تحقيق مبدأ المشروعية وتكريس الدولة القانونية، كان ذلك هو الحافز في اتخاذ المبادرة والعمل على إيجاد حل ملائم لما يقدم أمامه من منازعات إدارية. بذلك كانت الاجتهادات القضائية الإدارية اللبنة الأساسية لميلاد مختلف القواعد القانونية التي تحكم الجهاز الإداري والنشاط المنبثق عنه.

سؤال: تحدث عن تطور القانون الإداري في الجزائر (قبل وبعد الاستقلال)

رابعا: مصادر القانون الإداري

الفرع الأول: المصادر الرسمية

1. الدستور:

هو مجموع القواعد الأساسية التي تبين نظام الحكم والمؤسسات السياسية واختصاصاتها، ويبين حقوق الأفراد وحررياتهم، كما يتضمن الدستور المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة كمبدأ اللامركزية ومبدأ الفصل بين السلطات.

2. المعاهدات الدولية:

إن المعاهدات الدولية هي اتفاق يبرم بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة، وتعتبر المعاهدات التي أبرمتها الدولة والمصادق عليها من طرف رئيس الدولة والمنشورة بصفة رسمية من مصادر القانون الإداري، وهو ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 154 منه على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، وفي هذا المجال قد تكون المعاهدات الدولية مصدرا للقانون الإداري إذا تضمنت بعض جوانب التنظيم أو النشاط الإداري(المادة 8 من قانون الولاية 07.12)

3. التشريع : هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساسا بوضعها في حدود اختصاصاتها التي يحددها لها الدستور، وبالتالي فالقانون الإداري دور رئيسي في تنظيم الحياة الإدارية

بما يتضمنه من مسائل تخص التنظيم الإدارية وهو الذي يلجأ إليه القاضي عند مراقبة مشروعية العمل الإداري. ومن أمثلة القوانين الهامة المنظمة للإدارة الجزائرية:

- قانون عضوي رقم 08.19 مؤرخ في 14/10/2019 المعدل والمتمم للقانون عضوي 10/16 مؤرخ في 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات.

- قانون 10/11 مؤرخ في 22/06/2011 المتضمن قانون البلدية.

- قانون 07/12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.....الخ.

4. اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية:

وتسمى هذه الأعمال بالتشريع الفرعي ويقصد بذلك التشريع الذي يصدر عن السلطات التنفيذية، واللوائح أنواع عديدة و بصفة عامة يمكن تقسيمها إلى نوعين المراسيم و القرارات.⁽¹⁰⁾

أ. المراسيم: هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وهي من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول، وتسمى المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية بالمراسيم الرئاسية أو التنظيمية والتي تصدر عن رئيس الحكومة بالمراسيم التنفيذية ومن أمثلة ذلك:

. المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

. المرسوم التنفيذي 381/11 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية

. المرسوم التنفيذي 313/91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها...الخ.

ب . القرارات: إن هذا النوع من العمل الإداري يصدر عن السلطات الإدارية بصفة عامة، المتمثلة في الوزير أو عدة وزراء، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويجب أن تخضع هذه اللوائح إلى قاعدة التدرج الهرمي أو بما يسمى بقاعدة توازي الاشكال، بحيث لا يمكن للقاعدة الأدنى أن تخالف الأعلى منها.

وتعد القرارات الإدارية التنظيمية مصدرا من مصادر الشرعية وبذلك فالإدارة ملزمة بتنظيمها واحترامها عند قيامها بأي نشاط أو إصدار لعمل إداري، ومن أمثلة ذلك:

⁽¹⁰⁾. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية 2003، ص 64.

الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية

1. المبادئ العامة للقانون: تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدرا رسميا غير مكتوب من مصادر القانون الإداري ويعرفها الدكتور عوادي بأنها « مجموعة القواعد القانونية التي تكونت ويتم اكتشافها بواسطة القضاء ويكرسها في أحكامه وبذلك تصبح من مصادره الشرعية».

أما الأستاذ محيو فيرى بأنها عدد من المبادئ التي لا تحتويها متن النصوص القانونية المكتوبة، لكنها تذكر في كثير من الأحيان في مقدمة أو ديباجة هذه النصوص، ويعترف لها الاجتهاد بأن على الإدارة واجب احترامها. ومن أمثلتها مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون (الضرائب والرسوم)، مبدأ حق الدفاع، مبدأ عدم رجعية الأعمال الإدارية(أي أنها لا تحدث أثرا إلا في المستقبل وليس في الماضي). أما قيمتها القانونية فهناك اختلاف حول ذلك فهناك من يرى بأن لها قوة القانون وبالتالي تكون ملزمة للأفراد وللإدارة، وبذلك لا يمكن للإدارة أن تضع لوائح إدارية تخالف المبادئ العامة القانونية، وهناك من يرى بأنها تتمتع بالقوة القانونية أي أنها تنشئ الحقوق والالتزامات والمراكز القانونية وتعديلها وتلغيها، وبذلك هي تعتبر من مصادر القاعدة القانونية ومصدرا لمبدأ الشرعية والقانون الإداري وهي قواعد غير مكتوبة.

2. القضاء: يعتبر القضاء الإداري بالنسبة للدولة التي تعتمد على نظام ازدواجية القضاء مصدرا رسميا للقانون الإداري، حيث يعتبر القاضي الإداري منشئا لقواعد القانون الإداري ، كما هو الحال في فرنسا إذ يعتبر الاجتهاد القضائي المصدر الأصلي بالنسبة للأعمال الإدارية الانفرادية، العقود الإدارية، المسؤولية الإدارية

3 . الفقه: وهو استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء، وتعتبر آراء الفقهاء مصدرا غير إلزامي وإنما هو مجرد مصدر تفسيري.

خامسا: خصائص القانون الإداري

الفرع الأول: أنه قانون حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري في مفهومه الفني هو قانون حديث النشأة كنظرية قانونية لها أصولها ونطاقها، بحيث أصبح له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاله إلا في منتصف القرن التاسع عشر، وأكتمل بناؤه في القرن العشرين إذ كان لنشأة القضاء الإداري دور أساسي في نشأة القانون الإداري.

الفرع الثاني: أنه قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين تجميع رسمي لأهم المبادئ القانونية بخصوص مسألة معينة في منظومة تشريعية كالقانون المدني، أو القانون الجنائي، القانون التجاري... الخ⁽¹¹⁾ حيث نجد أن الأعمال الإدارية من قرارات وعقود إدارية، أشخاص عمومية، أو المسؤولية الإدارية لم تقنن في مجموعة واحدة.

إلا أن عدم التقنين لقواعد القانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفى معه وجود تقنين جزئي لبعض موضوعاته مثل قانون الوظيف العمومي، القوانين الخاصة بالإدارات المركزية واللامركزية كالمصالح الخارجية للوزارات، قانون الجماعات الإقليمية، قوانين نزع الملكية، قانون الصفقات إلى غير ذلك. ومن أسباب عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة هو أن القانون الإداري نشأ تدريجيا ولازال يتطور بانتظام .

الفرع الثالث: أنه قانون قضائي النشأة

يعتبر القانون الإداري من القوانين التي أساسها القضاء، لأنه من ابتكار القضاء الإداري، حيث أن طبيعة دور القاضي الإداري تختلف عن دور القاضي العادي الذي يكون دوره تفسيري وتطبيقي، أما في القضاء الإداري فدور القاضي ابتكاري وإنشائي، يجتهد ويبتكر الحلول اللازمة للقضايا والمنازعات الإدارية المعروضة عليه للفصل فيها على أساس القانون.

كما أن القاضي الإداري عندما يرجع إلى النصوص القانونية والمكتوبة المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة ونشاطها، أو عندما يرجع إلى بعض نصوص وقواعد القانون الخاص لا يرجع إليها بنفس طريقة أو أسلوب القاضي العادي، إذ يجب على هذا الأخير أن يحترم إرادة المشرع في النصوص، بحيث إذا صادف حالة غموض في نص ما فما عليه إلا أن يبحث عن نية المشرع وإرادته عند وضع القاعدة القانونية المراد تفسيرها وتطبيقها.

أما القاضي الإداري فإنه عندما يكون مضطرا للرجوع إلى نصوص قانونية موجودة، فإنه باعتباره قاض عملي يراعي الظروف والمقتضيات المحيطة بالقضية ويتمتع بحرية وسلطة تقديرية في تفسير النصوص التشريعية وتحديد أبعادها حول القضية المطروحة وتكييفها وتفسيرها بما يلاءم ظروف وملابسات الواقع العملي ومقتضياته، وإذا كان لزاما عليه البحث عن نية المشرع وإرادته فإنه يفترضها افتراضا في ظل الواقع الحاضر ولا يبحث عن الإرادة الحقيقية للمشرع عند وضع النص القانوني كما يفعل القاضي العادي.

وبذلك كان دور القاضي الإداري هو دور إنشائي وابتكاري وخلاق للقواعد القانونية بحيث أن أحكام ونظريات ومبادئ القانون الإداري هي في الأصل أحكام ومبادئ قضائية، وبالتالي فالقانون الإداري هو قانون قضائي أصلا وأساسا.

(11). عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 90.

الفرع الرابع: أن القانون الإداري هو قانون التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة

يعتبر القانون الإداري هو القانون الوحيد الذي يضمن وجود تحقيق توازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، لأنه هو الذي يحكم نشاط الإدارة ومنازعاتها بأسلوب متميز واستثنائي يلائم الإدارة العامة بصفاتها سلطة عامة ويراعي ضرورتها ومقتضياتها لأنها تستهدف المصلحة العامة، وبذلك يمنح القانون الإداري الإدارة العامة مجموعة من الامتيازات الاستثنائية ويقررها لها، بحيث تكون في علاقاتها مع الأفراد في مركز أعلى وأسمى من مركزهم حتى تستطيع تحقيق المصلحة العامة.

والقانون الإداري لا يقتصر على منح الامتيازات ومظاهر السلطة العامة للإدارة العامة فقط، بل يخضعها لكثير من المبادئ والنظريات التي تحقق الحماية لمصلحة الأفراد وحماية حقوقهم وحياتهم، وذلك عن طريق إخضاع الإدارة العامة وأعمالها لمبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية.

الفرع الخامس: أن القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور

يمتاز القانون الإداري بأنه مرن يتكيف مع الظروف المحيطة به وقابل للتطور بسرعة في نطاقه ومضمونه متى تطورت الظروف المتحكمة بالإدارة العامة ونشاطها.⁽¹²⁾ ومرونته هذه جعلته قانوناً شديداً الارتباط بتطور الدولة وإرادتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو سريع الانسجام والتلاؤم مع التطورات المختلفة.

بل أن صفة القانون الإداري كونه قانوناً غير مقنن، تساعد على مرونته للتلاؤم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتصلة بالإدارة العامة ونشاطها، ومن الأمثلة على ذلك نظرية المسؤولية الإدارية حيث تطورت من مبدأ عدم مسؤولية الدولة إلى تقريرها، سواء على أساس الخطأ الشخصي للموظف أو على أساس الخطأ الجسيم للإدارة، ثم تطورت بعد ذلك وأصبحت تتعقد على أساس التفرقة بين الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي للموظف وفي الأخير أصبحت تتعقد على أساس نظرية المخاطر.

بل أن نطاق القانون الإداري اتسع وتطور باتساع تدخل الدولة في الحياة العامة بإنشاء وإدارة المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

سادساً: معايير وأسس تطبيق القانون الإداري

عرف تحديد مجال تطبيق القانون الإداري عدة معايير، إلا أنها لم تصمد أمام التطور السريع لقواعد القانون الإداري وأمام الدور الجديد الذي عرفته الدولة منذ قيام الحرب العالمية الأولى لسنة 1914، ويمكن حصر هذه المجالات في:

(12). هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 4، سنة 2009، ص94.

الفرع الأول: معيار المرفق العام

المرفق العام هو كل نشاط تقوم به الدولة بنفسها أو عن طريق ممثليها على المستوى الوطني أو الإقليمي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة (كالدفاع الوطني، التعليم، الصحة)، وفي هذا المجال أصدر مجلس الدولة عدة أحكام مفادها إذا كان العمل متصلا بمرفق عام ويحقق مصلحة عامة فهو يدخل في مجال القانون الإداري، وبالتالي اختصاص القاضي الإداري.⁽¹³⁾

على إثر ذلك سادت لدى فقهاء القانون أن فكرة المرفق العام هي أساس القانون الإداري، وبالتالي فإن حتمية تسيير المرفق العام يقتضي وجود قواعد خاصة تنظمه وتحكمه تختلف اختلافا تاما عن تلك القواعد التي يتضمنها القانون الخاص تحقيقا للمنفعة العامة.

ويرى بعض الفقهاء أن ما كرس معيار المرفق العام كأساس لمجال القانون الإداري، هو صدور القرار الشهير لمحكمة التنازع في 8 فيفري 1973 حول مسؤولية الإدارة والمسمى بقرار بلانكو والذي تتلخص وقائعه في أن فتاة تدعى بلانكو تعرضت لحادث من عربة تابعة لمعمل الدولة، فرغ أهلها دعوى تعويض أمام القاضي المدني على أساس المسؤولية التقصيرية، إلا أن هذا الأخير رفض الدعوى على أساس أن أحد أطراف الدعوى هي الإدارة، فرغ النزاع إلى محكمة التنازع للفصل فيه، وبالفعل فصلت في القضية بقرارها الشهير والذي من بين ما تضمنه أنه "حتى في غياب نصوص خاصة أن مسؤولية الإدارة لا يمكن أن يبت فيها استنادا إلى المبادئ والقواعد التي يتضمنها القانون المدني، ولكن إلى مبادئ خاصة."

انطلاقا من هذا القرار أصبحت قواعد القانون الإداري مستقلة عن قواعد القانون الخاص كما أن هذا الاستقلال قد يكون تاما وقد يكون جزئيا.

أما فيما يخص أوجه النشاطات الأخرى للإدارة غير المتصلة بالمرفق العام، فإنه يمكن لقواعد القانون الخاص أن تحكمها، وبالتالي لا تستلزم وجود جهة قضائية إدارية متخصصة.

كما تدعم معيار المرفق العام كأساس لاستقلال القانون الإداري أيضا بصدور حكم مجلس الدولة في 6 فيفري 1903 في قضية تييري *Terrier*. تعود وقائعه إلى أن إحدى البلديات أصدرت قرارا يقضي بالقضاء على الثعابين مقابل مبلغ مالي، ونتيجة لإقبال المواطنين نفذ المبلغ المالي المخصص، فرغ النزاع إلى مجلس الدولة الذي فصل باختصاصه في الموضوع وبذلك اعتبرت المجموعات الإقليمية كمرافق عامة.

وقد وجد هذا الاجتهاد لمجلس الدولة ومحكمة التنازع صدى كبيرا من الفقهاء تزعمهم كل من ديجي *Duguit* وجيز *Geze* وبونار *Bonard* واعتبر هؤلاء أو كما يسمون بمدرسة المرفق العام أن هذا الأخير هو أساس القانون الإداري وأنه الفكر الوحيد الذي يمكن بواسطته تحديد مجال القانون الإداري

(13). هاني علي الطهراوي، المرجع نفسه، ص 100.

ومجال القضاء الإداري، وهي أساس وجود قواعد استثنائية غير معروفة في نطاق القانون الخاص. وانطلاقاً منها أنكروا فكرة الشخصية المعنوية وفكرة سيادة الدولة وسلطتها، حيث يعتبرون أن الدولة ماهي إلا مجموعة من المرافق العامة المتجسدة في مجموعة من الأنشطة الرامية لتحقيق النفع العام والتكافل الاجتماعي، وهي أنشطة لا يمكن ممارستها بغير تدخل الدولة.⁽¹⁴⁾ وبقيت فكرة المرفق العام سائدة ومرتبطة بمدى تطور نشاط الدولة، فبعد الحرب العالمية الأولى

تعددت حاجيات المجتمع وأدى بالدولة إلى التدخل في عدة مجالات مما نجم عنه عدة نتائج منها:

- ازدياد حاجيات المجتمع أدى بالضرورة إلى زيادة تدخل الدولة.

- ظهور مرافق عامة جديدة غير المرافق العامة التقليدية.

- ظهور مرافق عامة اقتصادية تختلف طرق تسييرها عن طرق تسيير المرافق العامة التقليدية.

- إسناد بعض المرافق العامة إلى المبادرة الخاصة.

هذه النتائج تمخضت عنها وضعيات لم تكن معروفة من قبل، حيث أصبحت بعض الأنشطة تدخل في مجال القانون الإداري غير أنها ليست من نطاق تطبيقه، وبالتالي عرفت فكرة المرفق العام بعض الصعوبات في تطبيقها مما اصطلح عليها بأزمة فكرة المرفق العام.

. أزمة فكرة المرفق العام:

أصبحت فكرة المرفق العام غير قادرة على احتواء بعض الأنشطة الأخرى وهي أنشطة تخرج عن دائرة المرفق العام، كالضبط الإداري والأنشطة الإدارية الأخرى كفرض الضرائب، تسيير أملاك الدولة العقارية والمنقولة، إضافة إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية والتي لا يمكن أن تحكمها قواعد القانون الإداري بل تحكمها قواعد القانون الخاص، حيث لا يمكن تطبيق قواعد القانون الإداري على العقود التي تبرمها هذه المرافق الاقتصادية .

وقد عزز حكم محكمة التنازع الصادر في 1921/01/22 الرأي السائد بأن الدولة يمكنها أن تدير مرافق عامة وفقاً للقانون الخاص، وذلك انطلاقاً من قضية باك دو لوكا *Bac de loka*، والتي تتلخص وقائعها: أن الإدارة العامة الخاصة بمستعمرة ساحل العاج الفرنسية كانت تنظم عمليات نقل الأشخاص والأشياء بواسطة عبارة من شاطئ بحيرة إلى شاطئها الآخر، وحدث أن انقلبت هذه العبارة وغرقت بما تحمله ومن بينها سيارة نقل مملوكة لأحد الأفراد، الذي لم يتوان في رفع دعوى تعويض ضد الإدارة أمام القضاء العادي، إلا أن حاكم المستعمرة دفع بعدم اختصاص المحكمة العادية على أساس أن النزاع يتصل بمسؤولية الإدارة عن سير مرفق عام (مرفق النقل)، وأن الدعوى تكون وفقاً لحكم بلا نكو من اختصاص القضاء الإداري.

(14). عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 130.

عرض النزاع على محكمة التنازع فقررت أن القضاء العادي هو صاحب الاختصاص فيه حتى وإن كان متصلا بمرفق عام على أساس أن النزاع يتصل بمسؤولية الإدارة العامة، وأن هذه الإدارة نظمت هذا المرفق العام وأدارته وفقا لنفس الظروف والأوضاع التي يدار بها نشاط مماثل عن طريق أحد الأفراد العاديين، ذلك أن الاعتراف بصفة المرفق العام لنشاط معين لا يؤدي حتما وبالضرورة إلى إخضاعه لأحكام القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، مما يؤدي إلى القول أن اتساع مجالات تدخل الإدارة العامة لا يؤدي حتما إلى اتساع مجالات تدخل أحكام القانون الإداري.⁽¹⁵⁾

هذا التطور السريع لمجال تدخل الدولة جعل من الصعب وجود تعريف دقيق لمفهوم المرفق العام بالمعنى الكلاسيكي أو التقليدي، وأمام عجز فكرة المرفق العام باعتمادها كأساس لتحديد مجال القانون الإداري، حاول الفقه مرة أخرى إيجاد معيار جديد يكون أساسا لتحديد مجال القانون الإداري.

الفرع الثاني: معيار السلطة العامة

ساد هذا المعيار في القرن التاسع عشر، حيث كان الفقهاء آنذاك يرون بأن القانون الإداري مبني على أساس فكرة السلطة العامة التي تحتكرها الدولة، وتجسدها على أرض الواقع،⁽¹⁶⁾ وتتجلى هذه السلطة في عدة مظاهر وامتيازات منها:

. **سلطة فرض التعليمات:** بمعنى أن الإدارة بموجب السلطة التنظيمية يمكنها إصدار تعليمات و أوامر ملزمة للموظفين دون مناقشتها.

. **سلطة الإيجاب أو المنع:** معناها أن الإدارة بإمكانها أن تجبر المواطنين بالقيام ببعض التصرفات كدفع الضرائب أو القيام بالخدمة العسكرية أو تمنعهم من القيام ببعض التصرفات كالمنع من اجتياز بعض الطرق والأماكن.

. **امتياز الأولوية:** يخول هذا الامتياز للإدارة أن تنفذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء، مما يجعل هذه القرارات قابلة للتطبيق التلقائي.

. **امتياز التنفيذ الفوري:** إن هذا الامتياز يخول للإدارة أن تقوم بتطبيق قراراتها بنفسها مستعملة سلطاتها العامة التي يخولها لها القانون، وبالتالي فكل عمل إداري تقوم به ويخولها إستعمال هذه السلطات يكون من مجالات تطبيق القانون الإداري.

¹⁵. عار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

¹⁶- André de laubadère, traité élémentaire de droit Administratif, L.G.D.J, 4^oéd 1967, p39.

غير أن هذا المعيار تعرض لعدة صعوبات عند تطبيقه مما فرض ضرورة التفريق بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العامة (الأعمال الخاصة بالتسيير العادي) حيث يسمح هذا التفريق بتحديد مجال تطبيق القانون الإداري ومجال تطبيق القانون الخاص.

سؤال: ما الفرق بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية (أعمال التسيير)؟

الفرع الثالث: المعيار المختلط

أمام النقد الذي وجه إلى المعايير السابقة وعجزها في أن تكون أساسا وحيدا للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري، ذهب الفقه الإداري خاصة الفرنسي إلى الأخذ بمعيار مزدوج يقوم على الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة. إذ يتحدد نطاق القانون الإداري كلما كان النزاع متعلقا بنشاط قام به مرفق عام وتستخدم الإدارة في هذا النشاط امتيازات وأساليب القانون العام وبالتالي أدى هذا الاتجاه إلى تكامل المعايير، وهو المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري بدوره في فصل المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها وبالتالي تكون من اختصاص القضاء الإداري وبين تلك التي تخرج عن هذا النطاق فيختص بها القاضي العادي.

ما تجدر الإشارة إليه أن محاولة الفقهاء لم تتوقف عند هذه المعايير فقط بل حاولوا إيجاد معايير أخرى بديلة كمعيار الهدف أو الغاية وهو ما نادى به الفقيه *Rivero* أو فكرة المنفعة أو المصلحة العامة وهو ما نادى به الفقيه فالين *Valline* وغيرها.⁽¹⁷⁾

وأمام هذا الجدل الفقهي يرى كثيرا من الفقهاء أنه لا يمكن الاعتماد على معيار واحد نظرا لصعوبة ذلك، على أن تبقى فكرة المرفق العام حسب ما ذهب إليه الفقيه دي لوبادير من أهم المعايير التي يمكن أن يحدد على أساسها بناء النظرية العلمية للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري هذا ولو اقتضى الأمر الاستعانة بمعيار آخر هو معيار السلطة العامة، ويقاسمه الرأي في ذلك الأستاذ شابيس *Chapus* الذي يذهب إلى أن معيار المرفق العام هو الأكثر ملاءمة لتعريف القانون الإداري وأن معيار السلطة العامة هو الأكثر دقة لتحديد اختصاص القاضي الإداري.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري

أولا: الشخصية الاعتبارية كأساس للتنظيم الإداري

⁽¹⁷⁾. الدكتور عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 93.

تعرف الشخصية المعنوية على " أنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال تخصص وترصد لتحقيق غرض معين، بحيث تشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونياً مستقلاً عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، ولهذا الكيان أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات".⁽¹⁸⁾

المطلب الأول: موقف الفقه من نظرية الشخصية المعنوية

عرفت فكرة الشخصية المعنوية نقاشاً كبيراً بين مختلف المدارس الفقهية تأرجح بين منكر لها ومؤيد.

الفرع الأول: النظريات المنكرة للشخصية المعنوية

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 وذمم مالية تعود لهؤلاء الأفراد، ويمكن اعتماد أفكار ونظريات قانونية تكون أكثر سلامة ومنطقية ووضوح، مثل الملكية المشتركة عند *IHREING* وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية.

والواقع أن هذه النظرية المنكرة لم تلق قبولا لدى أغلبية الفقهاء مستندين في ذلك أنه لو كان الأشخاص الطبيعيون هم الوحيدون الذين يمكن القبول بهم، لما كان بالمستطاع تفسير بعض ظواهر الحياة حيث 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.

الفرع الثاني: النظريات التي تعترف بوجود الشخصية المعنوية⁽¹⁹⁾

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

أولاً: نظرية الوهم الشرعي أو الافتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم *Savigny* أن الإنسان باعتباره شخصا طبيعياً 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. غير أن هذه النظرية تعرضت لعدة انتقادات انطلاقاً من أن فكرة الافتراض لا تولد شخصا ولا تنشئ حقاً

(18). الدكتور عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 97.

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

كونها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الانسان وإرادته، بينما أثبت الواقع أن الانسان قد يوجد ولا تترتب له أي حقوق كالمجنون أو الصغير...الخ.

ثانيا: 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 إعمالا لنص المادة 49 من القانون المدني فإنه تبنى صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأثر قانوني⁽²⁰⁾.

المطلب الثاني: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب عن منح القانون الشخصية المعنوية لأي مجموعة ما وحسبما نصت عليه المادة 50 من القانون المدني عدة نتائج أهمها:⁽²¹⁾

الفرع الأول: الاستقلال الإداري

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

الفرع الثاني: استقلال الذمة المالية

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

الفرع الثالث: حق التقاضي

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

الفرع الرابع: موطن مستقل

⁽²⁰⁾. نقلا عن سلسلة محاضرات الأستاذة تياب نادية، مرجع سابق، ص 24.

⁽²¹⁾. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 152.

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.

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية

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

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة: وهي تنقسم بدورها إلى نوعين رئيسيين

أولاً: أشخاص معنوية إقليمية: وهي التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين مثالها: **الدولة:** وهي أول الأشخاص المعنوية، وهي الشخص المعنوي الأم الذي تنفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، كونها هي من تتمتع الشخصية القانونية لمختلف الهيئات وتراقبها وتشرف عليها قانوناً. **الجماعات المحلية (الولاية والبلدية):** نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 17 منه، وجاء تنظيمهما بموجب قانون الولاية 07.12، وقانون البلدية 10.11.

ثانياً: الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية: لجأ المشرع إلى إنشائها لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً 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: وتنشأ بقرار من الهيئات المحلية الولاية والبلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتمتية المحلية (المادة 153 من قانون البلدية 10/11).

الفرع الثاني: 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.

المطلب الرابع: نهاية الأشخاص 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 إعادة التقسيم الاقليمي للوطن بإلغاء ولايات أو بلديات، أو بالحل كحل المؤسسات أو الجمعيات.⁽²²⁾

المبحث الثاني

(22). محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 43.

أساليب التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر

أولاً: 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.

الفرع الأول: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية من الناحية العملية إحدى الصورتين التاليتين:

أولاً: 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، فضلاً 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.⁽²³⁾

ثانياً: عدم التركيز الإداري

يقوم نظام عدم التركيز على تعيين السلطات المركزية لموظفين تابعين لها على المستوى المحلي وتخويلهم سلطة البت نهائياً في كثير من الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية، سواء عن طريق

(23). عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص119.

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. 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⁽²⁴⁾.

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 أدرى بمتطلباتهم ومتطلبات أقاليمهم وهو ما تجسد في نظام اللامركزية الذي سنتناوله لاحقا. ويتحقق نظام عدم التركيز الإداري واقعا عبر نظام تفويض الاختصاص.

تعريف التفويض الإداري

وهو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة جزء من اختصاصه إلى أحد مرؤوسيه شريطة أن يسمح القانون بهذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي، ولهذا التفويض شروط وقواعد تتمثل مجملها في: أنه لا تفويض إلا بنص صريح من المشرع، بمعنى أن التفويض له طابع استثنائي. أن التفويض له طبيعة جزئية حيث أن التفويض لكامل الاختصاصات مخالفا للقواعد العامة. أما القاعدة الثالثة تكمن في احترام القاعدة التي تقرر أنه لا تفويض في التفويض، بمعنى أن المفوض له بممارسة اختصاصات معينة يجب عليه أن يمارسها بنفسه شخصيا، وبذلك فإنه لا يستطيع أن يفوضها مرة ثانية.

. أما القاعدة الرابعة أن التفويض في المسؤولية غير جائز، حيث أن الرئيس الذي يفوض مرؤوسيه في ممارسة بعض اختصاصاته يظل مسؤولا عن هذه الاختصاصات مع المفوض إليهم ممارستها، وذلك نابع من مسؤوليته عن أعمال مرؤوسيه سواء كانت اختصاصات أصلية مستمدة من القانون مباشرة أو كانت اختصاصات مستمدة من قرارات التفويض.

(24). محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 57

بذلك تتجسد سلطة رقابة السلطة المركزية على أعمال السلطات المفوض لها أو سلطات عدم التركيز عن طريق الآليات التي تخولها لها السلطات التي تتمخض عن ممارسة السلطة الرئاسية في ظل تدرج إداري محدد المعالم.

والتفويض نوعان:

. تفويض الاختصاص

يكون تفويض الاختصاص أو توزيع اختصاصات السلطة الإدارية بين الرئيس الإداري الأعلى ومروؤسيه بناء على نص تشريعي أو تنظيمي (قرار إداري)، بحيث يحدد الاختصاصات التي يمكن للمروؤس مزاولتها، وهذا النوع من التفويض يقبل التعديل أو الإلغاء من قبل الرئيس حسبما يراه محققا للصالح العام.

2. تفويض التوقيع

بالنسبة لتفويض التوقيع هو آلية ثانية لممارسة السلطة الرئاسية، مع العلم أن تفويض التوقيع له طابع شخصي خلافا لتفويض الاختصاص.... الخ.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية تتمثل في:

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية

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).

ثانياً: 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 والمروؤس ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.⁽²⁵⁾

ثالثاً: سلطة الرقابة الرئاسية *Le contrôle hiérarchique*

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

²⁵. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في

الحقوق، جامعة القاهرة، دون سنة النشر، ص 21.

وتعتبر السلطة الرئاسية أهم ركائز النظام المركزي وتعني وضع موظفي الإدارة وأينما كانت أعمالهم سواء في الإدارة المركزية أو عدم التركيز وعلى مستوى الأقاليم في تدرج رئاسي⁽²⁶⁾، بحيث يهيمن الرئيس الإداري على جميع العمال وعلى أعمالهم، وهذه السلطة الرئاسية 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 جانبين أو مجالين هما:

1. 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: حيث يتمتع الرئيس الإداري بسلطة التنظيم الداخلي له 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.

2. سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه 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 الحل محل مرؤوسيه للقيام بأعمال معينة ضمانا لاستمرارية خدمات المرافق العمومية بانتظام وإطراد.

(26) . محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 2001 ، ص154.

ويتمتع الرئيس بسلطة رئاسية واسعة اتجاه أعمال مرؤوسيه كما تتخذ عدة أوجه ومظاهر تتمثل: (27)
- **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 ضمناً 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 مصادقاً 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 جزئياً أو كاملاً 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.

الفرع الثالث: تقدير المركزية الإدارية

أولاً: مزايا المركزية الإدارية

من مزايا المركزية سياسياً 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 إدارياً فإنها تؤمن المساواة بين المواطنين في تطبيق البرامج الوطنية. (28)

ثانياً: مساوئ المركزية الإدارية

²⁷. صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص 25 وما يليها.

(28). ناصر لباد، مرجع سابق، ص 94.

. 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.

الفرع الرابع: هياكل الإدارة المركزية أولاً: رئيس الجمهورية

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد
وخارجها⁽²⁹⁾ بل ويتربع قمة السلطات الثلاث في الدولة وذلك استناداً لما هو وارد بمواد الدستور⁽³⁰⁾.
أما بشأن سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري فيمكن حصرها في الآتي:

1. سلطة التعيين

يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الأتية:

. يعين الوزير الأول (المادة 91 / الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

. الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.

. الوظائف المدنية والعسكرية.

. الرئيس الأول للمحكمة العليا.

. رئيس مجلس الدولة.

. الأمين العام للحكومة، القضاة، الولاة، 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.... الخ.

ولا يجوز بأي حال من الأحوال طبقاً لما نصت عليه المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 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 استناداً إلى المادة 141 السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة
 للقانون، وتأخذ قراراته ذات الطابع التنظيمي شكل مراسيم رئاسية. فالمشروع الدستوري بذلك وتفادياً لعدم
التداخل في الصلاحيات حدد بموجب المادة 140 من التعديل الدستوري المواضيع الحصرية للبرلمان

⁽²⁹⁾ المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁽³⁰⁾ المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في سن القوانين، عضوية كانت أم عادية التي تكون حkra عليه دون غيره.

بل أنه وحتى في حالة إصدار رئيس الجمهورية لأوامر في الحالات المحددة⁽³¹⁾ لذلك فإنه يتعين عرضها على البرلمان عند انعقاد أول دورة له باعتباره أصل السلطة التشريعية.

. رئاسة الجمهورية وهيكلتها

1. الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

2. ديوان رئاسة الجمهورية.

3. الأمانة العامة للحكومة

4. المستشارون لدى رئاسة الجمهورية: يحق لرئيس الجمهورية أن يعين ما شاء من المستشارين في كل المجالات، يساعده بتقديم المشورة في مجالات تخصصهم ومن أهمهم المستشار الدبلوماسي، المستشار السياسي، المستشار الاقتصادي والاجتماعي، مستشار شؤون الأمن .

ثانيا: الحكومة (الوزير الأول)

حسب الدستور يعتبر الوزير الأول الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية ويتمتع بصلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الجمهورية، حيث يقوم بإعطاء رأيه في تعيين الوزراء من طرف رئيس الجمهورية، ويشرف على تنفيذ برنامج هذا الأخير، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة ويضبط مخطط عمله لتنفيذه. وهو مسؤول سياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة، كما له في إطار هذه الأخيرة (باعتباره رئيسا إداريا) فهو في إطار السلطة الرئاسية يعين الموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين التابعين لقطاعه، ويراقبهم ويسهر على حسن أدائهم لأعمالهم كما يتكفل بحياتهم المهنية من حيث ترقيةهم ودفع أجورهم وتكوينهم، فضلا عن وصايته على الهيئات الإدارية غير المركزية واللامركزية التابعة لقطاعه، وهي سلطة رقابية تنص عليه القوانين المنشئة للهيئات الإدارية اللامركزية، ويساعد الوزير الأول في أداء مهامه أجهزة متخصصة⁽³²⁾ وتتكون من:

. مدير الديوان ورئيس الديوان ومدير الدراسات و مديرون، المكلفون بمهمة... الخ.

. كما يتمتع الوزير الأول أيضا بسلطة التنظيم التي تفيد إصدار القرارات الإدارية العامة والمجردة لتنفيذ السياسة العامة عن طريق تطبيق القوانين بمختلف المعايير القانونية كالمراسيم التنفيذية والقرارات... الخ. فالتنظيم إذا هو عبارة عن مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تتضمن تنفيذ قانون صادر عن السلطة

⁽³¹⁾. يمكن الاطلاع على هذه الحالات في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

⁽³²⁾. 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.

التشريعية، كما أن التنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول ليس مستقلا لأنه يستند في وجوده على القوانين لتطبيقها أو تنفيذها، بخلاف التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده، لأن مهمته الأساسية ليست تنفيذ ولا تفسير القوانين بقدر ما هي الا تكملة للفراغ غير المخصص للتشريع، حيث ترك الباب واسعا أمام المجال التنظيمي الذي حدده له الدستور.

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

. **الهيكل الإدارية المركزية للوزارة:** تتكون الوزارة من مصالح إدارية مركزية عامة توضع تحت مسؤولين يخضعون بدورهم مباشرة لسلطة الوزير، وتتمثل اساسا 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 تقسم إلى مكاتب وكل 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 الممركزة للدولة، وتسمى في الجزائر بالمديريات سواء كانت على مستوى الولاية أو على مستوى الجهة، وتشكل مختلف المديريات الولائية مجلس الولاية الذي يرأسه الوالي.⁽³³⁾

كما يساعد الوزير في أداء مهامه إدارة متخصصة وتتكون من:

أ . الديوان

ب . أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم

ج . الأجهزة الاستشارية

د . أجهزة تسيير المهمات.

رابعا: السلطات الإدارية المستقلة⁽³⁴⁾

³³. المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية، ج ر عدد 84.

³⁴. سعيد بوعلوي، نسرین شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 72.

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.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

الفرع الأول: 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.

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.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

1. 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.

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

الفرع الثالث: الرقابة في النظام اللامركزي

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.⁽³⁵⁾

أولاً: تعريف الوصاية الإدارية

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

تعرف على أنها مجموع السلطات المحدودة التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة⁽³⁶⁾ 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 تفاديا لسوء استعمال المال العام.

ثم أن الرقابة الرئاسية تختلف 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 مداوات المجلس الشعبي الولائي، أو الرقابة التي يمارسها الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

. 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.

الفرع الثالث: 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 تلبى احتياجات المواطنين لمشاركة المنتخبين في تحديدها لأنهم أقرب بمعرفة حاجيات سكان الأقاليم من الموظفين المركزيين.

⁽³⁶⁾. هدى نويوة ، الرقابة الإدارية على البلدية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون

. 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 لقلّة الخبرة الإدارية وفي بعض الأحيان لكسب المنتخبين الجدد.

الفرع الرابع: هياكل الإدارة اللامركزية

أولا: الولاية وصلاحياتها

انطلاقا من المادة الأولى من قانون 07/12 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 المداولة للولاية، 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.⁽³⁷⁾ ويتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية بالتناسب مع التعداد السكاني للولايات أي ما بين 35 إلى 55 عضوا، ما يقابل أقل من 250000 نسمة وأكثر من 1.250.000⁽³⁸⁾، وينتخب لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري دون تمييز في الجنس والبالغين 18 سنة كاملة.

³⁷. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 2012، ص 136.

³⁸. 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...، وذلك بناء 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.⁽³⁹⁾

. دوراته ونظام جلساته

يعقد المجلس الولائي أربع دورات عادية في السنة (مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر) كما يمكنه عقد دورات استثنائية بناء على طلب الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من 3/1 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

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.⁽⁴⁰⁾

. 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.

³⁹. المادة 34 من قانون الولاية رقم 07/12.

⁴⁰. يمكن الاطلاع على اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة دقيقة في المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية

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.

. صلاحياته

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

1 . الوالي بصفته ممثلاً للولاية

تضمن قانون الولاية 8 مواد متسلسلة تكرر اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للولاية، أهمها:

- . السهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- . تقديم تقرير عن مدى تنفيذ المداورات المتخذة خلال دورات المجلس الشعبي الولائي عند افتتاح كل دورة، وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أباها المجلس عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي.
- . إطلاع المجلس الشعبي الولائي سنوياً 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 أيضاً 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 بصفتها هيئة لامركزية.

2. صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة على مستوى الولاية⁽⁴¹⁾، 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 الوظيف العمومي.... الخ⁽⁴²⁾.

. 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 .

سؤال: ماهو محل الدائرة في التقسيم الإداري؟

. مجلس الولاية:

تجسيدا لأحكام المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 215/94⁽¹⁾ « يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيف ما كانت تسميتها".

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.

ثانيا: البلدية ومميزاتها

⁴¹ المادة 110 من قانون الولاية 07/12.

⁴² يمكن الاطلاع أكثر على صلاحيات الوالي بالرجوع إلى عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، السابق الإشارة إليه.

عرفت كل من المواد 1 و 2 و 6 و 7 البلدية من قانون البلدية 10/11 البلدية على أنها" الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة والقاعدة الإقليمية لامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحديث بموجب قانون، كما أن للبلدية إقليم واسم ومقر رئيسي يعدل 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.

- هيئات البلدية

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

1. 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، ويتشكل المجلس من مجموع الأعضاء الذين تم انتخابهم بعد أن توافرت فيهم جملة الشروط الشكلية والموضوعية التي يستوجبها القانون سواء كانوا مرشحين من قبل الأحزاب أو كمرشحين أحرار.

- نظام سير المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس إلزاميا في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام⁽⁴³⁾، ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية كلما اقتضت الشؤون البلدية ذلك، سواء بطلب من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلثي أعضائه.

كما تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أنه يمكن للمجلس أن يقرر اجراء المداولة في جلسة مغلقة وذلك في حالتين: عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

. دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

- اختصاصاته

بديهى 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 وبصادق 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 ومخططها....الخ من الاختصاصات العديدة والمتنوعة.

2. الهيئة التنفيذية للبلدية والهيكل المساعدة لها

⁴³. المادة 16 من قانون البلدية 10/11.

إن الهيئة التنفيذية البلدية هي جهاز جماعي يتكون 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.

1.2. رئيس المجلس الشعبي البلدي

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات مزدوجة بصفته ممثلا للدولة وبصفته ممثلا للبلدية.

. صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية (1)

انطلاقا من الأحكام التي تضمنها قانون البلدية، يقوم المجلس بتمثيل البلدية في كل المراسم التشريعية 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 ويتزأسها ويسهر على تنفيذ مداوات 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... الخ⁽⁴⁴⁾.

2.2. صلاحياته بصفته ممثلا للدولة

انطلاقا من أحكام المواد 85 إلى 95 من قانون البلدية فإنه لرئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة وتحت إشراف 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 الإسعاف، اتخاذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات تحسبا لحدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات... الخ.⁽⁴⁵⁾

3. الأمين العام للبلدية

⁴⁴. راجع المواد من 77 إلى 83 من قانون البلدية 10/11.

⁴⁵. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، منشورات زين الحقوقية، طبعة أولى، 2013، ص 166.

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.....الخ.

. 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.

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 وطمانينتهم، .

- . 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.

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 إجراؤها 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

تطبيقاً لأحكام المواد 40، 41، 42، 43، 44، 45 من قانون البلدية فإن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتعرضون لجملة من الإجراءات في حالة إخلالهم بالتزاماتهم أثناء عهدتهم الانتخابية وتتمثل في التوقيف والإقالة والإقصاء.⁽⁴⁶⁾

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 عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا مهامه». يتضح من خلال النص أن المشرع مكن الوالي من اتخاذ الإجراءات القانونية للحفاظ على السير الحسن للمجلس وللحفاظ على انسجامه.

ب . الاستقالة

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

ج . الإقصاء

يقصى المنتخب البلدي من المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون عندما يكون محل إدانة جزائية نهائية، ويثبت الوالي هذا الإقصاء 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 قانوناً أنه مهما تعددت اختصاصات المجالس الشعبية البلدية وتنوعت ومهما بلغت درجة الاستقلال الذي تتمتع به ، فإنه لزاماً عليها فيما تقوم به من أعمال أو ما تتخذه من قرارات ألا تخرج عن

⁴⁶. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 284.

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.⁽⁴⁷⁾

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 استثنائية، غير أن المداولات 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 مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.⁽⁴⁸⁾

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 المداولات والتي يترتب عليها اثرا 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

⁴⁷. هدى نويوة، مرجع سابق، ص 221.

⁴⁸. المادة 56 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

خول قانون البلدية 10/11 للوالي طبقا للمادتين 59 و 60 سلطة إلغاء المداوات 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 الرئاسي الإداري، غير أنه في إطار النظام اللامركزي أصبحت آلية تجاوزها الزمن لما لها من تأثير على أسسه وعلى جوهره، وكان بالمشرع 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.⁽⁴⁹⁾

⁴⁹. المواد 100، 101، 102، 183، 186 من القانون 10/11.