

جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم التعليم الأساسي للحقوق

## محاضرات في القانون الإداري

مقدمة لطلبة السنة الأولى حقوق

من إعداد الدكتورة: بلول فهيمة

أستاذة محاضرة قسم "ب"

السنة الجامعية: 2020-2021

## الجزء الأول: التنظيم الإداري

تمارس الدولة وظائفها عن طريق مجموعة من الأجهزة الإدارية التي منح لها المشرع مختلف الوسائل القانونية والمادية لممارسة النشاط الإداري، باعتباره أهم نشاط تظهر فيه علاقة المواطن بالدولة والتي يقع عليها واجب توفير مختلف الخدمات للمواطن وهذه الأخيرة تطور بتطور المجتمع، ونظرا لتحول وظيفة الدولة من دولة حارسية إلى دولة متدخلة، أصبح التنظيم الإداري ضرورة حتمية لتمكين الإدارة من أداء وظيفتها الإدارية على النحو المرجو منها وبشكل متميز في ظل تشابك وتعقد أداء هذه الوظيفة<sup>1</sup>.

وباعتبار أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام ويتعلق بتنظيم الإدارة العامة فإنه يختلف كثيرا عن فروع القانون الخاص باعتبارها تنظم العلاقة بين الأشخاص العاديين، مما يستوجب علينا دراسة مقياس القانون الإداري باعتباره حجر الأساس للوظيفة الإدارية.

ينبغي الإشارة إلى أنه خلال السداسي الأول سنقوم بدراسة هذا الجزء المتعلق بالتنظيم الإداري والذي من خلاله نتمكن من تحديد مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة التي تمارس النشاط الإداري، وأساليب التنظيم الإداري سواء المركزي أو اللامركزي.

ومن أجل الإلمام بمختلف محاور هذا المقياس ينبغي تقسيم الدراسة إلى محورين أساسيين: الأول كمدخل للإطار المفاهيمي للقانون الإداري لكي نتمكن من الانتقال لدراسة أسس التنظيم الإداري ومختلف الهياكل الإدارية التي تجسد هذا التنظيم، أما الثاني فيكون دراسة تطبيقية لأساليب التنظيم الإداري في الجزائر.

<sup>1</sup> الدبس عصام علي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص

## الفصل الأول

### مدخل عام لدراسة القانون الإداري

يرتبط القانون الإداري ارتباطا وثيقا بالإدارة، فمبرر وجود هذا القانون هو تنظيم الإدارة، فلا مجال للحديث عن القانون الإداري دون وجود إدارة يطبق فيها وعليها هذا القانون، وإذا كان القانون الإداري عرف تطورا ملحوظا وبرز مع بروز وتطور الإدارة، فإنه يبقى في حاجة إلى دراسات أكاديمية لتبيان مختلف مواضيعه وأساليبه تنظيم الإدارة ومختلف هياكلها المركزية أو اللامركزية، مما يستوجب علينا التطرق إلى مفهوم القانون الإداري (المبحث الأول)، وأساليب التنظيم الإداري (المبحث الأول).

### المبحث الأول

#### مفهوم القانون الإداري

لدراسة مقياس القانون الإداري ينبغي في البداية تقديم مدخل عام لهذا القانون من خلال تعريفه وخصائصه، (المطلب الأول)، و نشأته (المطلب الثاني)، لكي نتمكن من البحث أيضا عن مصادره وأساسه (المطلب الثالث).

### المطلب الأول

#### تعريف القانون الإداري وخصائصه

تعددت تعاريف الفقهاء حول القانون الإداري هذا ما سنقوم بتوضيحه (الفرع الأول)، كما ينبغي علينا البحث عن خصائص القانون الإداري لكي نتمكن من إبراز خصوصية هذا القانون (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تعريف القانون الإداري وعلاقته بمختلف فروع القانون

ينبغي البحث عن تعريف القانون الإداري من خلال العودة إلى مختلف التعاريف التي وضعها فقهاء القانون، (أولا)، ولتوضيح أكثر طبيعة القانون الإداري ينبغي إبراز علاقته مع بقية فروع القانون (ثانيا).

#### أولا: تعريف القانون الإداري

في البداية ينبغي الإشارة إلى أنّ هناك الكثير من التعاريف التي توصل إليها فقهاء القانون الإداري والذين اختلفوا أحيانا في الأسس التي اعتمدها لتعريف القانون الإداري، وعلى هذا الأساس سنقوم بالتطرق إلى بعض التعاريف أهمها:

هناك من عرّف القانون الإداري وفق المعنى العام والواسع، ومن عرفه على أساس المعنى الخاص والضيق:  
 أ- المعنى الواسع: يُعرّف القانون الإداري حسب معناه الواسع بأنه "مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة"<sup>1</sup>، كما عُرف حسب هذا المعنى أنه "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم وتحكم الإدارة"<sup>2</sup>، ويعني هذا المفهوم أن القانون الإداري هو قانون الإدارة، وقد ظهر هذا المفهوم في الدول الانجلوسكسونية التي ترفض التمييز بين قواعد القانون العام والقانون الخاص، بمعنى تهتم بالإدارة العامة وليس بطبيعة القواعد التي تطبقها هذه الإدارة.

ب- المعنى الضيق: يُعرّف القانون الإداري حسب معناه الضيق أنه "مجموعة القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية المختلفة عن قواعد القانون الخاص، المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنها من منازعات"<sup>3</sup>، كما عُرف حسب هذا المعنى على أنه "مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص العامة"<sup>4</sup>. وقد عرف الأستاذ بعلي محند الصغير القانون الإداري حسب معناه الضيق على أنه "مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة"<sup>5</sup>.

وينحصر القانون الإداري حسب هذا المعنى في تلك القواعد الخاصة والمتميزة ويعتمد هذا المفهوم في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القانونية، بمعنى وجود نوعين من القواعد سواءً تلك التي تحكم الإدارة باعتبارها شخص معنوي عام أو تلك تحكم العلاقات بين أشخاص القانون الخاص، مع الإشارة إلى وجود تعاريف أخرى للقانون الإداري<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> بيسيوني عبد الله عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2003، ص 17.

<sup>2</sup> DUPUIS Georgette, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Droit administratif, 7<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2000, p 49.

<sup>3</sup> عيشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 10.

<sup>4</sup> RIVERO Jean, Droit administratif, 9<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1980, p 20.

<sup>5</sup> بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للطباعة والنشر، الجزائر، ص 06.

<sup>6</sup> عرف الأستاذ سليمان الطماوي القانون الإداري على أنه "ذلك القانون الذي ينطبق على الإدارة ويتعلق بتنظيم الإدارة العامة ونشاطها ويحكم الهيئات الإدارية في قيامها بوظيفتها الإدارية"، راجع:

- الطماوي سليمان محمد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 11.

كما عُرف أيضاً أنه "أحد فروع القانون الداخلي الذي يشمل قواعد تداربموجها المصالح العامة المختلفة التي تجمعت في إدارات الدولة والتي تشكل ما يسمى الشخص العام"، راجع:

كذلك يعتبر القانون الإداري "مجموعة القواعد والمفاهيم المطبقة على الإدارة بهدفها تنظيم علاقتها مع المتعاملين معها" راجع:

- VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET - BRISSET Veronique, Dictionnaire de droit administratif, 6<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2012, p 161.

في الأخير يمكن القول أنّ القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الهياكل الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، وهو القانون الذي يحكم وينظم الإدارة بمفهومها العضوي والوظيفي.

ونظرا للعلاقة التي تربط القانون الإدارة بالإدارة العامة فإنه ينبغي تحديد طبيعة هذه العلاقة:

\* **العلاقة بين القانون الإداري والإدارة العامة:** يعتبران وجهان لعملة واحدة<sup>1</sup>، ونظرا للارتباط الموجود بينهما فقد حاول الفقه توضيح هذه العلاقة وفق معيارين عضوي وموضوعي<sup>2</sup>:

- **المعيار العضوي (الشكلي):** يُعرّف الإدارة العامة بالنظر إلى الهياكل التي تتشكل منها سواء على المستوى المركزي أو المحلي، "فهي مجموعة الهيئات والمنظمات التي تمارس النشاط الإداري، بمعنى أنّ هذا المعيار يعتمد على تعداد وتحديد الهيئات التي تمارس الوظيفة الإدارية دون الاهتمام بطبيعة الوظيفة أو نوعها.

- **المعيار الموضوعي (الوظيفي):** يهتم هذا المعيار بالجانب الوظيفي الذي يتجلى في النشاط التي تمارسه الإدارة ويعتبر الإدارة العامة أنها "النشاط الذي تمارسه الهيئات العامة والتي تتدخل في حياة الجماعة لتقديم مختلف الخدمات".

**ثانيا: علاقة القانون الإداري بمختلف فروع القانون**

باعتبار أنّ القانون الإداري فرع كغيره من فروع القانون فإنه ينبغي توضيح علاقته ببعض القوانين سواء تلك التي تنتهي إلى القانون العام أو القانون الخاص:

أ- **علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:** يعتبر هذا القانون الأسى في الدولة يهتم بتنظيم نظام الحكم في الدولة ويحدد كيفية تكوين السلطات في الدولة و اختصاصاتها، ويحدد حقوق وحرية الأفراد وواجباتهم، بينما القانون الإداري يتناول نشاط السلطة التنفيذية وينظم العلاقة بين الدولة والأفراد.

مما يفيد أنّ هناك علاقة وارتباط بين القانونين باعتبارهما من فروع القانون العام وارتباطهما بالدولة، والفرق بينهما أنّ القانون الدستوري يتضمن المبادئ العامة التي تحكم الدولة، في حين أنّ القانون الإداري يتوسع في تحديد المبادئ المتعلقة بالسلطة التنفيذية و المرافق الإدارية التي تُمارس فيها الوظيفة الإدارية.

ب- **علاقة القانون الإداري بالقانون المالي:** يهتم هذا الأخير بدراسة علم المالية من خلال التحكم في النفقات والإيرادات العامة، ويبين النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة، وكان هذا القانون فرع من القانون الإداري

<sup>1</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 115.

<sup>2</sup> تُعرف الإدارة العامة باعتبارها المجال الذي يطبق فيه القانون الإداري، على أنّها "مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها".

سابقاً إلا أنه أصبح فرع مستقل، فإذا كان القانون الإداري يهتم بتنظيم النشاط الإداري فإنّ القانون المالي يتخصص فقط في مالية الدولة، وكليهما يسعيان لتحقيق المصلحة العامة.

ج- علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي: يختص القانون الجنائي بتحديد الأفعال المكيفة جرائم ويحدد العقوبات المقررة لها فهو قانون ردي يسعى لحماية المجتمع من الأفعال المجرمة،

يتفق القانونين في كونهما فروع من القانون العام ويسعيان إلى تحقيق المصلحة العامة وحماية المجتمع، كما أنّ قانون العقوبات يتضمن الأفعال التي تشكل جرائم في مجال الوظيفة العامة ويحدد عقوبتها.

أما الاختلاف بينهما فيتجلى في كون القانون الإداري يهتم بالنشاط الإداري وسير الإدارة العامة على خلاف القانون الجنائي الذي ينحصر فقط في الأفعال التي تعتبر جرائم وفيها خطر على المجتمع.

د- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني: يعتبر القانون المدني أهم فرع من فروع القانون الخاص، ويسمى بالشريعة العامة لأنه يتضمن مختلف المبادئ المتعلقة بالروابط بين الأشخاص العاديين، وباعتبار القانون المدني قد ظهر قبل ظهور القانون الإداري فإنّ هذا الأخير أخذ الكثير من أحكامه من القانون المدني وترجع عليه، والاختلاف الجوهرى بين الفرعين أنّ القانون الإداري كما سبق وأن وضحناه أنه ينظم العلاقة بين الدولة ممثلة في الإدارة مع الأشخاص في حين ينظم القانون المدني العلاقات بين الأشخاص العاديين، كما يستعمل هذا القانون قواعد عادية في حين أن الإدارة تتعامل وفق قواعد خاصة واستثنائية.

### الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري

تتجلى خصوصية القانون الإداري من خلال إنفراده بالكثير من الخصائص والمميزات التي تميزه عن قواعد القانون الخاص، ويمكن إجمال أهم الخصائص التي يتميز بها القانون الإداري فيما يلي:

أولاً- القانون الإداري حديث النشأة: يعتبر القانون الإداري حديث النشأة مقارنة بمختلف فروع القانون الأخرى لاسيما القانون المدني الذي ظهر في العهد الروماني، في حين لم تظهر بوادر القانون الإداري إلا بعد الثورة الفرنسية لسنة 1789 ولم يكتمل بناء أسس القانون الإداري إلا في أواخر القرن التاسع عشر 19.

ثانيا- القانون الإداري مرن وسريع التطور: يتميز القانون الإداري أنه مرن يتكيف مع الاعتبارات والمقتضيات العملية وقابل للتطور بسرعة في نطاقه ومضمونه بتطور الظروف المتحكمة والمحيطة بالإدارة العامة ونشاطها<sup>1</sup>، عكس مختلف فروع القانون التي تعرف نوع من الثبات والاستقرار كما هو الأمر بالنسبة للقانون المدني الذي يتضمن أحكام ثابتة إلى حد ما ولا يتم تعديلها في كل مرة، على خلال القانون الإداري الذي يتعلق بنشاط الإدارة وهذا الأخير يتغير بتغير وتطور الأوضاع السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية في الدولة، هذا ما يجعل أحكام ومبادئ القانون الإداري مرنة وقابلة للتطور بسرعة تغير وتطور المجتمع.

ثالثا- القانون الإداري منشأه قضائي: بالعودة من مختلف مبادئ القانون الإداري نجد أنها من ابتكار رجال القضاء لاسيما مجلس الدولة الفرنسي الذي ساهم كثيرا في إرساء مختلف نظريات وأسس القانون الإداري، وساهمت هذه المبادئ في تنظيم شؤون الإدارة وإقرار مسؤوليتها في حالة الإضرار بحقوق الأفراد. وكما سبق وأن أشرنا إليه فيما يخص مراحل نشأة القانون الإداري أنّ القضاء الإداري لعب دورا مهما في إنشاء هذا القانون وابتكار نظرياته على أساس أنّ القاضي الإداري عندما يُعرض عليه نزاع إداري يجب أن يجتهد لإيجاد الحل وإن لم يتمكن من إيجاد القاعدة التي يطبقها فعليه الاجتهاد لابتكار قواعد جديدة بالإضافة إلى تلك التي ابتكرها القضاة.

رابعا- القانون الإداري غير مقنن: من المميزات الأساسية التي يتميز بها القانون الإداري على خلاف فروع القانون الأخرى، أنه غير مقنن بمعنى لم يتم تجميعه في تقنين واحد (code) كما هو الأمر بالنسبة لفروع القانون الأخرى. ويتمثل السبب في عدم تقنين القانون الإداري إلى صعوبة ذلك نظرا لكون معظم أحكامه من إنشاء القضاء وسرعة تطوره الذي يصعب عملة تجميع أحكامه، وبالنظر أيضا إلى اختلاف موضوعات القانون الإداري باختلاف نشاط الإدارة مما يصعب إصدار تقنين واحد يلزم بمختلف القواعد الإدارية، لأنّ طبيعة القانون الإداري تتنافى مع مبدأ التقنين الكامل لأحكامه على أساس أنّ ذلك يؤدي إلى جموده وإعاقة تطوره<sup>2</sup>، مع الإشارة إلى وجود تقنينات جزئية لبعض المجالات ذات الطابع الإداري التي تهتم بتنظيم مجال محدد كما هو الأمر بالنسبة لقانون الوظيف العمومي، قانون البلدية، قانون الولاية، قانون الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> عوايدي عمار، القانون الإداري (النظام الإداري)، ط06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص115.

<sup>2</sup> القيسي محمد الدين، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999، ص 05.

ورغم كثرة التقنيات الجزئية المتعلقة بالإدارة العامة بمختلف جوانبها إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التقنين بمعناه الضيق نظرا لعدم تمكن السلطة التشريعية من إصدار تقنين شامل وعام<sup>1</sup>، بسبب تشعب موضوعات القانون الإداري وأحكامه.

### المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري في فرنسا وتطوره في الجزائر

نظرا للطبيعة الخاصة للقانون الإداري فإن نشأته لم يكن بالصدفة بل كانت مرتبطة بظروف وعوامل تاريخية من نتاج الثورة الفرنسية لسنة 1789 وعلى هذا الأساس تعتبر فرنسا مهد نشأة القانون الإداري<sup>2</sup>، وللتوضيح أكثر سنقوم بالبحث عن نشأة القانون الإدارة في فرنسا و مختلف مراحل تطوره (الفرع الأول)، كما نعرض أيضا على تطوره في الجزائر (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا

ينبغي التمييز بين ثلاثة مراحل، وقبل ذلك نشير إلى أن القانون الإداري قبل الثورة الفرنسية لم يكن له وجود نظرا لسيطرة الملك وعدم إمكانية الفصل بين الملك والدولة هذا ما تسبب في انتشار الظلم وخلال هذه المرحلة أنشأت محاكم تدعى البرلمانات والتي كانت تسيطر على الإدارة وتعرقلها:

أولا. مرحلة الإدارة القاضية **Administration juge**: من أهم نتائج الثورة الفرنسية إقرار مبدأ الفصل بين السلطات وقد صدر قانون 16-24 أغسطس 1790 ينص على إلغاء المحاكم (البرلمانات) التي كانت سائدة قبل الثورة، والانتقال إلى نظام الإدارة القاضية<sup>3</sup>، الذي يعني أن يُعهد إلى جهة الإدارة تسوية النزاعات بمعنى في حالة وجود نزاع (مشكل) بين الإدارة والفرد فلهذا الأخير أن يلجأ لرفع تظلم أمام نفس الإدارة وعلى هذا الأساس سميت الإدارة القاضية، لأنها هي التي تفصل في النزاعات، بمعنى أن الإدارة كانت هي الخصم والحكم في نفس الوقت.

- إلا أن هذه المرحلة لم تدوم طويلا نظرا للنقائص التي سايرتها مردها أن منح جهة الإدارة صلاحية الفصل في التظلمات التي ترفع ضدها يفيد عدم إمكانية اعتراف الإدارة بأخطائها، مما يجعل الطعن أمامها بدون جدوى.

ثانيا. مرحلة القضاء المحجوز (إنشاء مجلس الدولة الفرنسي) **La justice retenue**: تم إنشاء المجلس بتاريخ 12-12-1797 في عهد نابليون ويعتبر الحجر الأساس لإرساء القضاء الإداري في فرنسا، وقد كان اختصاص المجلس محدد فقط في الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها عن طريق تقديم الاستشارات، وما يميز

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 18.

<sup>2</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 05.

<sup>3</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 53.

عمل المجلس أنه لم يكن مستقل في إصدار الأحكام بل كان دوره مقيد لأنه لا يملك صلاحية الفصل في الملفات بل يقدم مشروع فقط وعلى هذا سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المقيد أو المحجوز.

ورغم أهمية هذه المرحلة التي من خلالها تم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كهيئة قضائية إلا أن دور هذا المجلس لم يكن فعالا في الدفاع عن حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة لأنه كان يقدم فقط استشارات ولا يستقل في الفصل في المنازعات.

ثالثا. مرحلة القضاء المفوض (البات) *La justice déléguée*: نظرا للثقة التي كسبها مجلس الدولة من الإدارة بعدما كان يقدم استشارات مقبولة من طرف الإدارة، أصبح بموجب القانون الصادر في 24 ماي 1872 يمارس وظيفة الفصل في المنازعات الإدارية بشكل نهائي ولا يحتاج لقبول أو مصادقة من طرف جهة الإدارة<sup>1</sup>.

إلا أن ما يعاب حول هذه المرحلة أنه لم يتم التخلي عن نظام الإدارة القاضية لأنه لا يمكن اللجوء مباشرة إلى رفع الدعوى أمام مجلس الدولة إلا في الحالات التي نص القانون عليها، وقد استمر هذا الوضع إلى غاية 1889 عندما قبل مجلس الدولة الفرنسي الفصل في قضية (Cadot) وبعد هذا التاريخ أصبح المجلس يختص بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها.

وبتاريخ 30-09-1953 صدر مرسوم يحدد اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر مع إنشاء محاكم إدارية عوض مجالس الأقاليم، كما تم إنشاء محكمة التنازع للفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، وما ينبغي الإشارة إليه أن لمجلس الدولة الفرنسي الدور الأساسي في إرساء مختلف مبادئ القانون الإداري.

#### الفرع الثاني- تطور القانون الإداري في الجزائر:

لقد تأثر النظام القانوني في الجزائر بالنظام الفرنسي الذي كان سائدا أثناء تواجد المستعمر الفرنسي، هذا ما يستدعي الإشارة إلى مرحلتين أساسيين مر بها القانون الإداري في الجزائر:

أولا. مرحلة قبل الاستقلال: ما يميز هذه المرحلة أن الجزائر كانت دائرة تابعة لفرنسا وذلك منذ إنشاء مجلس إداري تابع لفرنسا بموجب الأمر الملكي الصادر بتاريخ 01-12-1831، وكان هذا المجلس يتكون من موظفين تابعين لفرنسا، واستمر هذا الوضع إلى سنة 1845 حيث تم إنشاء مجلس المنازعات عوض المجلس الإداري، وفي سنة 1847 تم إلغاء مجلس المنازعات وتعويضه بثلاث محاكم إدارية في كل من الجزائر العاصمة، هران وقسنطينة، أما الطعن ضد الأحكام التي تصدرها هذه المحاكم فيكون أمام مجلس الدولة الفرنسي، وما يميز

<sup>1</sup> Voir :

- CHAPUS René, Droit administrative général, 15<sup>ème</sup> édition, paris, 2001, p 837.

هذه المرحلة أن الجزائر كانت مقاطعة تابعة لفرنسا وعلى هذا الأساس تم تطبيق نفس التنظيم الموجود في فرنسا.

ثانيا. مرحلة بعد الاستقلال: عرفت هذه المرحلة فترات والتي سائرت الوضع العام في البلاد بعد الاستقلال أهمها:

أ- فترة من 1962 إلى 1965 (المرحلة الانتقالية): نظرا لاستحالة تنظيم مختلف السلطات في الدولة بعد خروج المستعمر مباشرة، وتفاديا للوقوع في الفراغ القانوني، تم إصدار القانون رقم 157-62<sup>1</sup>، الذي يقضي باستمرار العمل بالقانون الفرنسي إلا ما يخالف سيادة الوطنية، وبالنتيجة تم الإبقاء على المحاكم الإدارية الثلاثة، كما تم إنشاء المجلس الأعلى للقضاء كجهة طعن في مختلف الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية أو الإدارية وذلك بموجب الأمر رقم 218-63<sup>2</sup>.

والملاحظ أنّ هذه المرحلة وليدة ظروف معينة فهي مرحلة انتقالية لم تتمكن الدولة من إيجاد تنظيم إداري وقضائي يخدم تطلعاتها السياسية والاديولوجية، وما يميز أيضا هذه المرحلة أنها تبنت نظام ازدواجية القضائية على مستوى القاعدة عن طريق التمييز بين المحاكم العادية والإدارية التي يكون اختصاصها فقط في تسوية المنازعات الإدارية، ونظام الوحدة على مستوى القمة عن طريق منح الاختصاص للمجلس الأعلى الذي يفصل في الطعون العادية أو الإدارية.

ب. مرحلة من 1965 إلى 1996 (مرحلة وحدة القضاء): تميزت هذه المرحلة بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة وتعويضها بثلاثة غرف إدارية على مستوى المجلس القضائي لكل من الجزائر العاصمة وقسنطينة ووهران وتوسعت فيما بعد إلى 20 غرفة، بمعنى عدم تخصيص جهة قضائية للقضاء الإداري وإنما أدرجت ضمن غرف المجلس القضائية كما هو الأمر بالنسبة للقضاء العادي، وقد تم تدعيم هذه الوحدة بصدور قانون الإجراءات المدنية بموجب الأمر رقم 154-66<sup>3</sup>، والفرق الوحيد أن الغرف الإدارية متواجدة فقط على مستوى المجلس القضائي ويكون الاستئناف أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا، على خلاف القضاء العادي الذي يتضمن محاكم ابتدائية والاستئناف أمام المجلس القضائي ليتم الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا. مع الإشارة إلى أنّ المجلس الأعلى الذي تم إنشاؤه في 1963 تم استبداله بالمحكمة العليا بموجب القانون رقم 22-89، الصادر في 1989-12-12<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 62-157 du 31/12/1962, Tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre du la législation en vigueur au 31 décembre 1962, J.O n° 2 du 11-01-1963, (abrogée).

<sup>2</sup> Loi n° 63-218 du 18-06-1963, portant création de la cour suprême, (abrogée).

<sup>3</sup> أمر رقم 154-66 مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 48، صادر في 10 جوان 1966، (ملغى).

<sup>4</sup> قانون رقم 22-89 مؤرخ في 12-12-1989، يتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 53، صادر في 13-12-1989، (ملغى).

ج. فترة ما بعد 1996 (مرحلة الازدواجية القضائية): تعتبر هذه المرحلة المنعرج الأساسي في النظام القانوني والقضائي في الجزائر، والذي أثمر إنشاء قضاء إداري بأتم معنى الكلمة وتكريس نظام الازدواجية القضائية بصفة رسمية كما جاء في المادة 152 من دستور 1996.

وقد تم تكريس هذه الازدواجية عن طريق إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 01-98 الذي يتعلق بتنظيم واختصاصات مجلس الدولة<sup>1</sup>، باعتباره أعلى هرم في القضاء الإداري يختص بالنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية التي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 02-98.

وتم تجسيد هذه الازدواجية أيضا عن طريق إصدار القانون العضوي 03-98، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع<sup>3</sup>، التي تختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري سواء كان تنازع سلبي أو إيجابي، كما تم تجسيد هذه الازدواجية بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08<sup>4</sup> الذي ميّز بين إجراءات التقاضي أمام القضاء العادي وتلك المتعلقة بالقضاء الإداري كما جاء في المادة 800 وما يليها من هذا القانون.

## المطلب الثاني

### مصادر القانون الإداري وأساسه

للإحاطة بمختلف جوانب القانون الإداري ينبغي البحث عن مختلف مصادر هذه القانون سواء تلك المكتوبة أو غير المكتوبة (الفرع الأول)، كما ثار تساؤل حول المعيار الواجب اعتماده لتحديد موضوعات ونطاق القانون الإداري<sup>5</sup>، أي ما هو المعيار الذي يمكن بواسطته أن نتعرف على الموضوعات التي تدخ ضمن نطاق القانون الإداري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مصادر القانون الإداري

مصدر الشيء هو منبعه ومنشأه، بمعنى ما هي العوامل التي ساهمت في نشأته وتطوره، والقانون الإداري كغيره من فروع القانون له مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، وما يميز القانون الإداري عن مختلف فروع القانون أنّ منشأه قضائي على هذا الأساس يعتبر القضاء مصدر أساسي بالنسبة لإنشاء القاعدة القانونية

<sup>1</sup> قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادر في 01-06-1998، معدل ومتمم.

<sup>2</sup> قانون رقم 02-98 مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، صادر في 01-06-1998.

<sup>3</sup> قانون عضوي رقم 03-98 مؤرخ في 03-06-1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، صادر في 07-07-1998.

<sup>4</sup> قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر في 23-02-2008.

<sup>5</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 07.

الإدارية، عكس المصادر الأخرى التي تبقى أقل أهمية بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للقانون الإداري، وينبغي الإشارة إلى أنّ مصادر التشريع بصفة عامة تنقسم إلى مصادر رسمية وأخرى تفسيرية، مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، والتي يتم ترتيبها بالنظر إلى أهمية ومكانة كل مصدر ونظرا للطبيعة الخاصة للقانون الإداري فإنّ ترتيب مصادر هذا القانون فيها نوع من الاختلاف مقارنة بمختلف فروع القانون الأخرى، سنقوم بسرد مصادر القانون الإداري فيما سيأتي:

أولاً- التشريع: يُقصد بالتشريع كل النصوص القانونية المكتوبة التي تصدرها السلطات المختصة في الدولة لتنظيم مختلف المجالات والعلاقات سواء بين الأفراد العاديين أو بين هؤلاء والدولة، وبالعودة إلى المادة الأولى من القانون المدني الجزائري نجد أنها حددت لنا ما هي مصادر القانون الجزائري، حسب ترتيب أهميتها في تكوين القاعدة القانونية، وسنقوم بالإشارة إلى أنواع التشريع حسب تدرجها:

أ. التشريع الأساسي (الدستور): يعتبر الدستور أهم مصدر رسمي للقانون الإداري وأعلى نص تشريعي يتضمن مختلف الأسس التي تقوم عليها الدولة وينظم السلطات الثلاثة (تشريعية، تنفيذية، قضائية) ويحدد اختصاصاتها، ويبين حقوق وحرّيات المواطن وواجباته الأساسية، كما يتضمن المبادئ الأساسية المتعلقة بالتنظيم الإداري ويبين الهيئات الإدارية سواء المركزية منها كما جاء في نص المادة 84 وما يليها من الدستور<sup>1</sup>، والهيئات الإقليمية في الدولة كما جاء ذلك في نص المادة 17 من الدستور الجزائري، كما كرس مبدأ التنظيم الإداري اللامركزي في نص المادة 19 منه.

ب. التشريع العادي: يُصدر هذا التشريع من طرف السلطة التشريعية (البرلمان)، يتوسع في مختلف المبادئ التي تضمنها الدستور، ويعتبر مصدر رسمي للقانون الإداري لأنه يتضمن كيفية تنظيم الإدارة وسيرها، ومن أهم القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في المجال الإداري نجد: قانون الأملاك الوطنية<sup>2</sup>، قانون الوظيف العمومي<sup>3</sup>، قانون البلدية<sup>4</sup>، قانون الولاية<sup>5</sup>... إلخ.

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07/12/1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر عدد 76، صادر في 08/12/1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10/04/2002، ج.ر عدد 25 صادر في 14/04/2002، والقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15/11/2008، ج.ر عدد 63، صادر في 16/11/2008، وبالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06/03/2016، ج.ر عدد 14، صادر في 07/03/2016، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر في 30-12-2020.

<sup>2</sup> قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01/12/1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، صادر في 02/12/1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-14 مؤرخ في 20/07/2008، ج ر عدد 44، صادر في 03/08/2008.

<sup>3</sup> أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر. عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006.

<sup>4</sup> قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 39، صادر في 03/07/2011.

<sup>5</sup> قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.

ج. التشريع الفرعي (التنظيم، اللوائح): تمارس الإدارة وظيفتها عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية أو لوائح قد تكون تنظيمية عندما تنظم مجال ما أو تنفيذية عندما تتعلق بتنفيذ نص تشريعي أو ضبطية عندما يكون موضوعها ضبط إداري للحفاظ على النظام العام، لوائح الضرورة في الحالات الاستثنائية، وتختص السلطة التنفيذية بإصدار هذا التشريع الذي يعتبر من أهم الوسائل التي تستعملها الإدارة وتسمح لها اتخاذ قرارات فردية ذات طابع تنفيذي<sup>1</sup>، وتعتبر هذه اللوائح قواعد عامة ومجردة واجبة التطبيق كما هو الأمر بالنسبة للتشريع، ويتنوع التشريع الفرعي بالنظر إلى الجهة المصدرة له وبالنظر أيضا إلى موضوعه مثل:

. المراسيم الرئاسية: يصدرها رئيس الجمهورية باعتباره أعلى هرم في السلطة التنفيذية.

. المراسيم التنفيذية: يصدرها الوزير الأول.

. القرارات الوزارية: يصدرها كل وزير لتسيير القطاع الذي يشرف عليه، وقد تكون هذه القرارات فردية أو مشتركة بين وزارة وأخرى.

. القرارات الإدارية: هي تلك التي تصدر من طرف مسؤولي المرافق الإدارية مثل قرارات الضبط الإداري التي يصدرها الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدية، وقرارات المؤسسات العمومية الإدارية.

ثانيا- العرف: يُقصد به اعتقاد المجتمع بالزامية قاعدة سلوكية ما من خلال تكرارها والشعور بالزاميتها، ويعتبر العرف مصدر من مصادر القانون بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة، وللقول بعرفية قاعدة ما ينبغي توفر عنصرين:

أ. العنصر المادي: هو تعود الأفراد على إتيان نفس السلوك لفترات متكررة.

ب. الركن المعنوي: هو شعور الأفراد بالزامية السلوك الذي يعتادون على تكراره.

أما العرف في المجال الإداري فيعرف على أنه "أطراد السلطة الإدارية في العمل بقاعدة معينة لمدة زمنية معقولة وطويلة، مع الاعتقاد بالزامية هذه القاعدة ووجوب احترامها من طرف كل من السلطة الإدارية والأفراد"<sup>2</sup>، كما يعرف العرف الإداري على أنه "سير الإدارة على إتباع قاعدة محددة وبصورة دائمة ومنتظمة لدى مباشرتها نشاطا معيناً دون أن يكون لهذه القاعدة أساس في النصوص التشريعية بحيث تصبح هذه القاعدة ملزمة للإدارة"<sup>3</sup>، وقد اعتبر مجلس الدولة المصري العرف الإداري هو "أن تسيير الجهة الإدارية على نحو معين في مواجهة حالة معينة، بحيث تصبح القاعدة التي تلتزم بها بمثابة القانون المكتوب"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> DELAMARRE Mannel, PARIS Timothée, Droit administratif, ellipses édition, paris, 2019, p 58.

<sup>2</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 97.

<sup>3</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 83، نقلا عن خليل محسن، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، ط 03، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 87.

<sup>4</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 61.

فإذا درجت وتعدت كجهة الإدارة على ممارسة بعض التصرفات واعتقادها بإلزامية ذلك يعتبر عرف إداري بشرط أن لا يخالف قاعدة تشريعية، إعمالا بمبدأ أنّ القانون أعلى مصدر واستنادا إلى مبدأ تدرج مصادر القانون بصفة عامة.

ورغم أهمية العرف باعتباره مصدر للقانون إلا أنّ مكانته في المجال الإداري أصبحت محدودة مؤخرا، لأن الإدارة يمكنها صياغة القاعدة التي ترى ملاءمتها لظروف نشاطها في قاعدة تنظيمية مكتوبة<sup>1</sup>، لاسيما مع تطور وسائل الإدارة التي أصبحت تتعامل بالتنظيمات المكتوبة التي تسهل أكثر في تنظيم شؤون الإدارة وتقديم الخدمة الإدارية، كما ينبغي الإشارة إلى أنّ هناك بعض موضوعات القانون الإداري التي لا يمكن أن تتولد عنها قواعد عرفية مثل قواعد الضبط الإداري<sup>2</sup>، لأنها قواعد خاصة فيها تقييد لحقوق وحرّيات الأشخاص ولا تتولد هذه القواعد من العرف.

ثالثا- القضاء: يُقصد بالقضاء كمصدر للقانون بوجه عام استنباط المبادئ والقواعد القانونية بواسطة أحكام القضاء دون الاستناد على نص تشريعي<sup>3</sup>، وإذا كان التشريع يحتل المرتبة الأولى بالنسبة لتكوين مختلف فروع القانون، فإنّ القضاء يحتل مكانة خاصة بالنسبة للقانون الإداري، ويعتبر مصدره الأول نظرا لكون مختلف مبادئ القانون الإداري من صنع القضاء الإداري لاسيما مجلس الدولة الفرنسي، وإذا كانت وظيفة القضاء كأصل هو الفصل في المنازعات التي تُعرض عليه بهدف حماية حقوق وحرّيات الأشخاص، فإنّ ما يميز القضاء الإداري عن القضاء العادي أنه يتدخل في خلق وإنشاء القواعد الإدارية والمبادئ التي تقول عليها الإدارة<sup>4</sup>.

هذا ما يجعل القضاء من أهم مصادر القانون الإداري لكون أغلب أسسه ابتكرها القضاء الإداري لاسيما مجلس الدولة الفرنسي منذ 1872، وأصبح دور القضاء الإداري يتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية ويقوم بخلق قواعد تحكم الإدارة نظرا لغياب القواعد التشريعية في المادة الإدارية، عكس ما هو عليه الأمر بالنسبة للقضاء العادي أين نجد أنّ القاضي العادي يعتمد كثيرا على تطبيق النصوص التشريعية التي تحكم مختلف العلاقات في إطار القانون الخاص.

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 63.

<sup>2</sup> الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري (مبادئ التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، ط 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 41.

<sup>3</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 63.

<sup>4</sup> راجع للمزيد حول دور القضاء في خلق القواعد القانونية في المادة الإدارية:

- عوامرية أسماء، دور الاجتهاد القضائي كمصدر للقانون الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015.

رابعاً- المبادئ العامة للقانون: تُعرف على أنها "مجموعة من القواعد القانونية غير المكتوبة التي يكتشفها أو يستنبطها القضاء ويُعلنها في أحكامه فتكتسب قوة الزامية"<sup>1</sup>، بمعنى أنّ هذه المبادئ من ليست من صنع القاضي بل من اكتشافه<sup>2</sup>، لأنه يقوم باستنباطها من ضمير الجماعة أو من مختلف الإعلانات والدباجات، ومن أهم هذه المبادئ نجد: - مبدأ المساواة في الاستفادة من خدمات المرفق العام، - مبدأ دوام واستمرار المرفق العام، - مبدأ المحاكمة العادلة، - نظرية الظروف الاستثنائية، - مبدأ عدم تحيز الإدارة...إلخ.

فكل هذه المبادئ غير منصوص عليها في قانون خاص لكن هي مبادئ راسخة في المجتمع وفي الإدارة التي ينبغي عليها أن تتعامل بها أثناء أداء الوظيفة الإدارية، مما يجعلها مصدر غير رسمي من مصادر القانون الإداري. خامساً- الفقه: يُقصد بهذا المصدر مجموعة من النظريات القانونية والمذاهب التي يصل إلى تبنيها فقهاء القانون من أستاذة وقضاة وكل باحث في المجال، وذلك من خلال مختلف البحوث التي يقومون بها والدراسات النقدية، ويلعب الفقه دور أساسي في شرح وتفسير النصوص التشريعية الغامضة والتعليق أيضا على أحكام القضاء وما ينتج عنه من مواقف فقهية.

وقد ساهم الفقه الإداري في إبراز المبادئ والنظريات العامة التي تحكم النشاط الإداري والإدارة العامة لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار الطابع غير المقنن للقانون الإداري الذي يُصعب من إيجاد المبادئ التي تسيّر عليها الإدارة، هنا تظهر أهمية هذا المصدر في مساعدة القاضي الإداري الذي يعاني دائما من نقص النص التشريعي للتطبيق في المادة الإدارية، إلا أنّ هذا المصدر ليس بمصدر رسمي بل هو تفسيري لأنه اجتهاد شخصي من رجال الفقه، بمعنى يمكن للقاضي أن يستعين بأراء الفقهاء أو لا يفعل ذلك عندما لا يقتنع بتلك الآراء.

### الفرع الثاني: أساس القانون الإداري

نظرا للطبيعة الخاصة للقانون الإداري الذي يختلف من حيث طريقة نشأته وتطوره عن مختلف فروع القانون، فإنّه من الضروري البحث عن الأسس أو المعايير التي تؤسس وتنعى هذا القانون بمعنى تحديد سبب ومبرر وجود القانون الإداري، وما هي المعايير التي اعتمد عليها فقهاء القانون للقول بأنّ النشاط الذي تمارسه الإدارة هو نشاط إداري، وهل يتم تطبيق القانون الإداري في كل الأحوال.

ونظرا أيضا للدور الذي يمارسه الفقه الإداري في إرساء مبادئ القانون الإداري ونظرياته فقد تعددت آراء الفقه فيما يخص تحديد المعيار الذي يُستند إليه لتحديد أسس هذا القانون ونطاق تطبيقه، وقد ظهر معيارين أساسيين هما المرفق العام والسلطة العامة، وهذا ما سنقوم بتوضيحه:

<sup>1</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 88، نقلا عن خليل محسن، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1962، ص 17.

<sup>2</sup> DELAMARRE Mannel, PARIS Timothée, op-cit, P 53.

أولاً- معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري: ظهرت فكرة المرفق العام لتحديد نطاق القانون الإداري في فرنسا، وتقوم هذه الفكرة على أن كل نشاط تمارسه الإدارة ويسعى إلى تحقيق المصلحة العامة يعتبر نشاط إداري ويطبق عليه القانون الإداري ويختص القضاء الإداري في الفصل في المنازعات التي تظهر بمناسبة ممارسة هذا النشاط، بمعنى أنه ربط القانون الإداري والمشروعات العامة التي تنشئها الدولة وتسييرها لوحدها أو تفويضها للخواص بهدف تحقيق المنفعة العامة.

وقد عُرف المرفق العام على أنه " النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومرآبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجيات ذات نفع عام تحقيقاً للمصالح العام"<sup>1</sup>، ويعتبر الفقيه الفرنسي (ديجي Duguit) من أهم مؤسسي هذه النظرية الذي يعتبر أن المرفق العام هو حجر الزاوية في القانون الإداري، ويرى هذا الفقيه أن الدولة ما هي إلا كتلة من المرافق العامة<sup>2</sup>.

كما لعب القضاء دوراً في إعمال هذا المعيار كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري في القضية الشهيرة (بلانكو Blanco) التي فصلت فيها محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 08-02-1873<sup>3</sup>.

ورغم النجاح الذي حققه معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري في أواخر القرن 19 وبداية القرن 20، إلا أنّ مكانة هذا المعيار تراجعت بسبب تطور نشاط الدولة وظهور مرافق عامة جديدة ذات طابع صناعي وتجاري، مما صعب تطبيق نظرية المرفق العام مع توسع نشاط الإدارة، وتسبب في ظهور أزمة المرفق العام التي نتج عنها:

- قصور معيار المرفق العام وعدم قدرته على حصر كل موضوعات القانون الإداري، لأنّ الوظيفة الإدارية لا تقتصر على تنظيم وإدارة المرفق العام بل تشمل أيضاً نشاط الضبط الإداري.
- أنّ فكرة المرفق العام هي فكرة واسعة وفضفاضة يصعب معها حصر القانون الإداري، لأنّ الإدارة قد تمارس أنشطة أخرى عندما تتصرف كشخص عادي.
- أنّ تطور نشاط الإدارة نتج عنه ظهور مرافق عامة اقتصادية تخضع لنوعين من القواعد، الإدارية منها وقواعد القانون الخاص.

1

<sup>2</sup> وقد ساند هذا الفقيه دي جي عدة فقهاء منهم الفقيه جيز Jeze، الفقيه بونار Bonnard والفقيه دي لوبادير De Laubadere. راجع للمزيد: القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 09.

<sup>3</sup> تتمثل وقائع هذه القضية أنّ عربة تابعة لشركة التبغ تسبب بحادث مرور أدى إلى إصابة الطفلة بلانكو بجروح وعندما قام والد الطفلة برفع دعوى تعويض ضد الشركة أمام القضاء العادي رفض هذا الأخير الفصل في النزاع على أساس أنه نزاع إداري لكون الشركة تابعة للدولة، وبعد عرض النزاع على القضاء الإداري رفض هو الآخر الفصل فيه، ثم عرض على محكمة التنازع الفرنسية التي فصلت في التنازع وأقرت بأنّ الإدارة هي التي تتحمل مسؤولية تعويض الضرر لأنّ شركة التبغ تابعة لها، راجع للمزيد:

- CHAPUS René, l'administration et son juge, presses universitaire de France, paris, 1999, p 39-56.

- أنّ غموض فكرة المرفق العام وصعوبة وضع تعريف جامع ومانع له ساهم في تراجع هذا المعيار، لأنّ مدلول المرفق العام أصبح يتغير بتطور نشاط الإدارة دون إمكانية وضع تعريف دقيق وشامل لموضوع المرفق العام.

ثانيا- معيار السلطة العامة: نظرا للانتقادات الموجهة لمعيار المرفق العام الذي عجز لوحده في حصر الوظيفة الإدارية والهياكل التابعة للدولة، ظهرت نظرية السلطة العامة التي أسسها الفقيه (موريس هوريو Mourice Houriou).

يقوم معيار السلطة العامة حسب أنصار هذا المعيار على فكرة الوسائل التي تستعملها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، وحسب هذا الاتجاه فكلما استعملت الإدارة وسائل خاصة و متميزة عن قواعد القانون الخاص كلما كنا أمام نشاط إداري ينتج عنه تطبيق القانون إداري واختصاص القضاء الإداري، بمعنى أنه ربط القانون الإداري بفكرة السلطة العامة باعتبارها مجموعة من الامتيازات والسلطات الاستثنائية وغير المألوفة التي تستعملها الإدارة أثناء ممارسة مهامها.

وقد حاول أنصار مدرسة السلطة العامة التمييز بين أعمال السلطة العامة التي تستعمل فيها الإدارة امتيازات وقواعد استثنائية غير مألوفة، وأعمال التسيير التي لا تخضع للقانون الإداري بل تعتبر هذه الأعمال كتلك التي يمارسها أشخاص القانون الخاص وتطبق عليها قواعد القانون العادي<sup>1</sup>.

ورغم أهمية الفكرة التي أتى بها هذا المعيار إلا أنه تعرض للنقد هو الآخر لأنه يقوم على ازدواجية شخصية الدولة، بمعنى يصعب تحديد الحالات التي تستعمل الإدارة امتيازات السلطة العامة والحالات التي تتصرف كشخص عادي<sup>2</sup>.

ثالثا- معيار المنفعة العامة: نادى بهذا المعيار الفقيه "فالين" والذي يرى أنّ الهدف والغاية من ممارسة الوظيفة الإدارية هو تحقيق النفع العام، ففكرة المنفعة العامة هل الأساس لتحديد موضوعات القانون الإداري<sup>3</sup>، بمعنى أنه كلما سعت الإدارة إلى تحقيق مصلحة عامة كلما كنا أمام قانون إداري واختصاص القضاء الإداري.

رابعا- المعيار المزدوج (الجمع بين معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة): نظرا للانتقادات الموجهة لكل معيار وصعوبة إيجاد معيار جامع ودقيق كأساس للقانون الإداري، دعت الضرورة إلى محاولة الجمع بين محاسن المعايير السابقة لإمكانية تحديد نطاق القانون الإداري.

<sup>1</sup> مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط 03، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012، ص 29. راجع أيضا:

- GAUDEMET Yves, Droit administratif, 18<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, paris, 2005, p 24.

<sup>2</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 202.

<sup>3</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 09.

يتحقق هذا الازدواج عن طريق الجمع بين الهدف والوسيلة المستعملة، بمعنى أنّ نطاق وأساس القانون الإداري يتحدد كلما كان النشاط متعلقا بالمرفق العام ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وباستعمال وسائل القانون العام مع اختصاص القضاء الإداري بالنسبة للمنازعات التي تظهر في أثناء ممارسة النشاط الإداري.

## المبحث الثاني

### أسس وأساليب التنظيم الإداري

يشكل التنظيم الإداري أهم مواضيع القانون الإداري فمن خلاله يتم تبيان الأسس التي تعتمدها الدولة لتنظيم الوظيفة الإدارية وكيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف المرافق الإدارية، وقبل التوسع في تحديد الأنظمة الإدارية ينبغي التعرّيج على موضوع الشخصية المعنوية باعتبارها من أهم أسس وركائز القانون الإداري (المطلب الأول).

يُقصد بأساليب التنظيم الإداري تلك التقنيات التي تستعملها الدولة لتنظيم نشاطها، وقد جرت الممارسة الإدارية في مختلف الدول على وجود أسلوبين للتنظيم الإداري هما: أسلوب المركزية الإدارية (المطلب الثاني) وأسلوب اللامركزية الإدارية، (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: الشخصية المعنوية (الاعتبارية) العامة:

يباشر الموظفون العموميون أعمال الإدارة العامة باسم شخص إداري ونيابة عنه، يكتسب حقوق ويلتزم بالواجبات التي قد تنشأ بمناسبة قيامهم بهذه الأعمال، فالتصرفات القانونية التي يباشرها هؤلاء لا يتولونها باسمهم الشخصي أو لحسابهم الخاص ومن ثمة لا تكسبهم أي حق ولا تحمل ذمتهم المالية أي التزام<sup>1</sup>، ينبغي تبيان المقصود بالشخصية المعنوية والجدل الفقهي حول هذا الكيان (الفرع الأول)، لنتمكن من تحديد آثار التمتع بالشخصية المعنوية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية وموقف الفقه منها:

يعتبر موضوع الشخصية المعنوية أو الاعتبارية المصطلح الحقيقي الذي يُلخص بصفة مباشرة طبيعة الشخص المعنوي وما ينتج عنه من آثار قانونية، وإذا كان الشخص الطبيعي يتمتع بشخصية قانونية منذ ولادته حيا فإنّ الشخص المعنوي يتمتع بالشخصية المعنوية منذ إنشائه.

أولا. تعريف الشخصية المعنوية: يعرف الشخص المعنوي على أنه "مجموعة الأشخاص أو مجموعة من الأموال تتعاون بهدف تحقيق مشروع معين مع اكتسابها الشخصية القانونية"<sup>2</sup>، كما يُقصد بها "القدرة أو الإمكانية

<sup>1</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 11.

<sup>2</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 183.

على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات"<sup>1</sup>، ويُقصد به أيضا "تجمع من الأشخاص والأموال يتمتع الشخصية القانونية بعد استكمال عدة شكلية"<sup>2</sup>.

مما يعني أنّ الشخصية المعنوية يمنحها المشرع لبعض الهيئات التي تمارس النشاطات وتستوجب توفر مجموعة من الأشخاص والأموال، وتهدف إلى تحقيق أغراض مشتركة، وإذا كان منح الشخصية المعنوية للشخص المعنوي الخاص يكون بهدف تحقيق مصلحة خاصة للأشخاص المكونين للشخص المعنوي الذين يسعون إلى تحقيق الربح في أغلب الحالات، فإنّ منح الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام يكون بهدف تحقيق المصلحة العامة.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص عناصر أو أركان الشخصية المعنوية وهي:

- أنها تتكون من مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال.

- أنها لها غرض مشترك: بمعنى كل الأعضاء المكونين للشخص المعنوي لهم نفس الهدف.

- أنه ينبغي على المشرع أن يعترف بالشخصية المعنوية لكي تتمكن من تحقيق الهدف من إنشائها.

ثانيا. موقف الفقه من الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام: اختلفت آراء الفقهاء حول تكييف الشخصية المعنوية بين منكرين لوجودها أصلا وبين مؤيدين:

أ. الاتجاه المنكر لوجود الشخصية المعنوية: ليس من السهل هضم فكرة الشخص الاعتباري باعتباره كيان غير حقيقي واقتراضي، هذا ما جعل أغلب الفقه يرفض هذا الكيان وعلى رأسهم الفقيه دوجي Duguit، بلانيول، جيز Deze، وبونارد<sup>3</sup> Bonnard، والذين يرون أنه لا توجد أصلا ضرورة للعمل بالشخصية المعنوية ولا فائدة أو أساس لها في عالم القانون<sup>4</sup>، وقد عبر الفقيه دوجي عن رفضه المطلب للفكرة عندما صرح "أنه لم يتناول ولا مرة غداء مع الشخص المعنوي"<sup>5</sup>، وهذا تعبير مجازي عن عدم استيعابه لفكرة الشخص المعنوي، وقد جاء هذا الاتجاه المنكر للشخص المعنوي بالبدل عندما أقروا أنه يمكن اعتماد نظريات أخرى أكثر منطقية ووضوح مثل فكرة الذمة المالية المشتركة في حالة وجود تجمع من الأشخاص أو الأموال، فكرة التضامن الاجتماعي... إلخ. إلا أنّ الفكرة التي جاء بها أصحاب هذه النظرية لا يمكن تطبيقها على الشخص المعنوي العام ويمكن تطبيقها فقط على الشركات الخاصة.

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 25.

<sup>2</sup> Le droit administratif en France, 2013, P 45, [En ligne]: [www.livrespourtous.com](http://www.livrespourtous.com), (consulté le 20/01/2021).

<sup>3</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 187.

<sup>4</sup> فريجه حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط 02، ديوان الخدمات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 98.

<sup>5</sup> Le droit administratif en France, op-cit, P 46

ب- الاتجاه المؤيد لوجود الشخصية المعنوية: عكس الاتجاه الأول، فإنّ هذا الاتجاه اعترف بوجود الشخصية المعنوية إلا أنّ أنصار هذا الاتجاه اختلفوا في تأسيس هذا الوجود وظهرت نظريات أهمها:

1- نظرية الافتراض (المجاز) القانوني: يرى أنصار هذه النظرية أنّ اصطلاح الشخص في اللغة والقانون يطلق على الفرد (الإنسان) وحده ومن ثمة فإنّ الشخصية القانونية لا تكون في الأصل إلا للكائن ذي الإرادة<sup>1</sup>، فالشخصية المعنوية هو افتراض قانوني وليس حقيقي، لأنّ الشخص الحقيقي الوحيد هو الإنسان الذي تتوفر لبيده الإرادة والإدراك واكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، أما الشخص الاعتباري فهو ليس شخص حقيقي، لكن تم منحه الشخصية المعنوية كافتراض لكي يتمكن من ممارسة مهامه وتحقيق مصالح الأفراد.

2- نظرية الشخصية الحقيقية: يرى أنصار هذه النظرية أنّ الشخصية الاعتبارية هي حقيقة واقعية تنشأ بمجرد توفر الأركان المكونة لها، وتمنح هذه الشخصية لمجموعة من الأفراد الذين تكون لديهم إرادة مشتركة ومصالح مشتركة، وينتج عنه شخصية قانونية تكتسب حقوق وتحمل التزامات.

ج. موقف المشرع الجزائري: لقد تبنى المشرع الجزائري فكرة الشخصية المعنوية ومنحها للكثير من الهيئات الإدارية التي تمارس النشاط الإداري، وهذا نظرا لعدم إمكانية الاستغناء عن الكيان المعنوي الذي يعتبر آلية فنية وقانونية لتنظيم الإدارة وتحديد اختصاصات المرافق الإدارية، وبالعودة إلى المادة 49 من القانون المدني الجزائري<sup>2</sup>، نجد أنها حددت لنا الأشخاص الاعتبارية بصفة عامة منها الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري... إلخ.

### الفرع الثاني- أنواع الأشخاص المعنوية العامة ونتائج التمتع بالشخصية المعنوية:

ينبغي الإشارة في البداية إلى أنّ الشخص المعنوي قد يكون شخص عام أو شخص خاص وهذا الأخير يخرج عن موضوع دراستنا لأنه ينتمي إلى أشخاص القانون الخاص كما هو الأمر بالنسبة للشخص الطبيعي، أما الشخص المعنوي العام فهو كل شخص تابع للدولة وعلى هذا الأساس يوصف بأنه شخص معنوي عام وليس شخص معنوي خاص (أولا)، وأكد أنّ منح الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام تترتب عنه نتائج مهمة (ثانيا).

#### أولا: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تتنوع الأشخاص المعنوية العامة بالنظر إلى طبيعة المهام التي تمارسها كما هو محدد في كل دولة، وكأصل عام يمكن تقسيم هذه الأشخاص بالنظر إلى النطاق الجغرافي أو الوظيفي:

<sup>1</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 235.

<sup>2</sup> أمر رقم 58-75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر. عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

أ. الأشخاص المعنوية الإقليمية: تسمى إقليمية بالنظر إلى الرقعة الجغرافية التي يتواجد فيها الشخص المعنوي وحدود اختصاصه الجغرافي، وتتمثل هذه الأشخاص عادة في:

1. الدولة: تعتبر أهم شخص معنوي وسيادي في إقليم الدولة، ومنها تتفرع الأشخاص المعنوية الأخرى، وتمارس اختصاصا عاما على كل الإقليم.

2. الولاية: تعتبر الشخص المعنوي العام الذي يتحدد اختصاصه الإقليمي حسب الحدود الجغرافية لكل ولاية، كما جاء ذلك مثلا في قانون الولاية الجزائري رقم 07-12.

3. البلدية: تعتبر الهيئة القاعدية في الدولة، تتواجد على المستوى المحلي مثل الولاية وتتواجد في كل ولاية عدد معتبر من البلديات حسب النسبة السكانية، تم تنظيم مرفق البلدية في الجزائر بموجب القانون رقم 10-11.

ب. الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية): تسمى مصلحية لأنها تركز على ممارسة نشاط إداري معين، بمعنى أن هذه الأشخاص تتحدد بطبيعة النشاط وليس بمعيار الإقليم، وتسمى بالأشخاص العامة الإدارية مثل المستشفى، الجامعة... الخ.

ثانيا - النتائج المترتبة عن تمتع الشخص العام بالشخصية المعنوية: يترتب على منح الشخصية المعنوية سواء لأشخاص القانون العام أو الخاص تتمتع هذه الأشخاص بنفس الحقوق التي يتمتع بها الشخص الطبيعي إلا ما كان منه لصيقا بالإنسان كما جاء ذلك في نص المادة 50 من القانون المدني<sup>1</sup>، ويمكن إجمال أهم نتائج التمتع بالشخصية المعنوية فيما يلي:

أ. الاستقلال المالي والإداري: يتحقق هذا الاستقلال من خلال:

1. التمتع بذمة مالية: يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية أي له وعاء مالي يتضمن أموال الشخص المعنوي ويتم صرفها فقط من طرف نفس الشخص، مثل الذمة المالية للبلدية التي يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسييرها وصرفها وهي مستقلة عن الذمة المالية للهيكل الإدارية الأخرى.

2. الاستقلال الإداري: يتمثل في تمتع الشخص المعنوي العام بأجهزة خاصة به واستقلاله في تسيير أجهزته وتنظيمها دون تدخل جهاز إداري آخر في تسيير شؤونها، مثل مرفق الولاية الذي يتكون من جهاز الوالي والمجلس الشعبي الولائي ويتكون من عدة مصالح مستقلة في أداء مهامها تحت إشراف الوالي ولا يمكن مثلا لرئيس البلدية أن يتدخل في تسيير هيكل الولاية.

<sup>1</sup> تنص المادة 50 من القانون المدني الجزائري على "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية، - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.  
- الشركات التي يكون مقرها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الجزائري في الجزائر.  
- نائب يعتبر عن إرادتها، - حق التقاضي.

ب. الأهلية القانونية: يقصد بهذه الأهلية الوسيلة التي بواسطتها يتمتع الشخص الطبيعي أو المعنوي بحقوق وتحمله واجبات، وإذا كان الشخص الطبيعي يتمتع بهذه الأهلية منذ ولادته حيا والتي تتنوع من أهلية الوجوب إلى أهلية الأداء حسب مراحل السن، فإنّ الشخص المعنوي يتمتع بالأهلية حسب ما حدده له القانون منذ إنشاء الشخص المعنوي.

ج. الموطن: موطن الشخص المعنوي هو مكان تواجده أو مقره الرئيسي عندما يكون له فروع، وهذا الموطن يختلف عن موطن الأشخاص الذين يسرون الشخص المعنوي، مثل موطن الجامعة هو مكان تواجد مقر الجامعة أي الهيكل الإداري للجامعة وليس مكان إقامة مدير الجامعة، والهدف من تحديد موطن الشخص المعنوي هو بهدف سهولة التعامل مع الشخص المعنوي، وأيضا تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في النزاعات التي يكون الشخص المعنوي طرفا فيها.

د. أهلية التقاضي (حق التقاضي): يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي التي تمنح له باسم الشخص المعنوي، سواء كطرف مدعي أو مدعى عليه، والمقصود بهذه الأهلية أنّ الشخص المعنوي عندما يكون في حالة نزاع مع أي شخص يمكن أن يلجأ إلى رفع دعوى قضائية ضد الطرف الآخر الذي يسمى مدعى عليه، أما في حالة رفع الدعوى من شخص عادي ضد الشخص المعنوي فيكون لهذا الأخير أن يدافع عن نفسه من خلال الرد على ادعاءات المدعي.

هـ. إقرار المسؤولية: من أهم النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية أنّ الشخص الاعتباري يكون مسؤول عن التصرفات التي يقوم بها، وفي حالة تضرر الغير من النشاط الذي تمارسه الشخص المعنوي العام، فإنه يلتزم بتعويض الضرر الذي ألحقه بالغير أي أن الشخص المعنوي العام هو الذي يتحمل المسؤولية وليس الشخص الطبيعي الذي يشرف على إدارة المرفق العام.

### الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي

الشخص المعنوي كما هو الأمر بالنسبة للشخص الطبيعي تكون لها بداية ونهاية، وإذا كان الشخص الطبيعي يبدأ بالولادة وتنتهي بالوفاة، فإنّ الأمر بالنسبة للشخص المعنوي يختلف نوعا ما لأنّ هذا الأخير ينتهي بتوفر إحدى الحالات القانونية الآتية:

أولا. انتهاء الأجل المحدد لوجود الشخص المعنوي: هناك بعض الأشخاص المعنوية التي يتم إنشائها لفترة محددة وتنتهي بانتهاء المدة المقررة وذلك بعد تحقق الغرض الذي نشأ من أجله الشخص المعنوي.

ثانيا- حل الشخص المعنوي: في بعض الحالات ينتهي الشخص المعنوي ليس بانتهاء الأجل المحدد له بل بسبب حله لعدة أسباب تمنع استمراره، وقد يكون عن طريق:

أ. الحل الاتفاقي: أي باتفاق الأشخاص الطبيعية المنشئة للشخص المعنوي، ويسمى حل اتفاقي لأن الأطراف يتفقون وديا ودون مشاكل بحل الشخص المعنوي مثل حل جمعية ما.

ب. الحل الإداري: يتم هذا الحل بتدخل هيئة إدارية أعلى مستوى لإصدار قرار الحل.

ج. الحل القضائي: يكون بتدخل القضاء لحل الشخص المعنوي عندما يكون هناك نزاع ولم يتم الاتفاق على الحل الودي.

وبعد نهاية الشخص المعنوي يصبح بدون وجود قانوني ولا يتمتع بأية حقوق ولا يمكن له القيام بأي نشاط لأنه يصبح شخص منعدم لا وجود له قانونا.

#### المطلب الثاني: التنظيم الإداري المركزي:

يعتبر هذا التنظيم الإداري المركزي أول نظام اعتمده الدول بعد بروز معالم الإدارة واستقلالها عن الحكام، وما يميز هذا النظام أنه يقوم على تجميع كل الصلاحيات في الإدارة المركزية ولكي نتمكن من التوسع في مختلف أسس هذا النظام ينبغي البحث عن تعريف وأركان المركزية الإدارية (الفرع الأول)، مع تحديد صورها (الفرع الثاني)، لنتمكن من تقييمها (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية وأركانها

يعتبر أسلوب المركزية الإدارية الأقدم في الظهور لأنّ الوظيفة الإدارية كانت مركزة ومحصورة في الهيئة المركزية، وستتوسع في تعريف هذا الأسلوب (أولا)، لنتمكن من إبراز الأركان التي يقوم عليها (ثانيا).

#### أولا: تعريف المركزية الإدارية

عُرفت على أنها " جمع الوظيفة الإدارية وحصرتها في يد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية"<sup>1</sup>، كما تُعرف أيضا على أنها " نظام إداري أو أسلوب من أساليب تنظيم الإدارة العامة من مقتضياتها توحيد أو جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة"<sup>2</sup>، كما يقوم هذا النظام على "مبدأ توحيد الإدارة في الدولة وجعل سلطة اتخاذ القرار بيد أعلى سلطة فيها، وتعتبر الدولة هي الشخص العام الوحيد داخل إقليمها"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 35.

<sup>2</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 14.

<sup>3</sup> الصرايرة مصلح ممدوح، مرجع سابق، 2012، ص 118.

يبدو من خلال هذه التعاريف أنّ أسلوب التنظيم الإداري المركزي يقوم على أساس حصر الوظيفة الإدارية في الهيئة المركزية على مستوى العاصمة مع إنشاء المصالح غير ممرضة ومنحها بعض الصلاحيات البسيطة دون أن تتعدى لاتخاذ قرارات مهمة.

ثانياً: أركان المركزية الإدارية: يقوم النظام الإداري المركزي على أركان أساسية هي:

أ. تركيز (حصر) الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية: من أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري المركزي هو تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في الهيئة المركزية على مستوى العاصمة، بمعنى احتكار سلطة القرار من طرف رئيس الدولة والمصالح المركزية المساعدة له كالوزير الأول والوزراء، مع إمكانية وجود مصالح أخرى غير ممرضة في العاصمة تعتبر كفروع تساعد في تنفيذ القرارات التي تصدرها الهيئات المركزية باعتبار أنّ هذه القرارات تمتد إلى كل إقليم الدولة.

وينتج عن هذا الحصر الوظيفي أن الدولة لا تعترف بوجود أشخاص معنوية مستقلة على المستوى المحلي لأنّ سلطة القرار محصورة في المركز .

ب. التدرج الإداري (السلم الإداري): يعني ذلك توزيع موظفي الوزارات والمصالح الممرضة على درجات حسب رتبهم الإدارية، أي من أعلى موظف إلى أصغر موظف، وينتج عن هذا التدرج خضوع الموظف الأدنى إلى من يعلوه في المرتبة.

مثال: السلم الإداري في وزارة التعليم العالي يتألف من وزير التعليم العالي ثم نواب الوزير ثم مدراء المديرات المركزية ثم مدراء المؤسسات الجامعية ثم عمداء الكليات إلى أقل موظف ينتهي إلى نفس القطاع.

ج. السلطة الرئاسية: يُقصد بها تلك العلاقة القانونية الموجودة بين موظفي الإدارة وفق التسلسل السلمي الذي يعني أنّ الموظف الأعلى يتمتع بسلطات معينة تجاه الموظف الأقل منه في نفس السلم الإداري، الأمر الذي يجعل الموظف الثاني في تبعية تجاه الرئيس الإداري الأعلى منه.

تتمثل أهم الآثار القانونية للعلاقة بين الرئيس والمرؤوس فيما يلي:

1- سلطات الرئيس على شخص المرؤوس: بمعنى تلك القرارات التي يصدرها الرئيس فيما يخص المركز الشخصي للمرؤوس والمسار الوظيفي، مثل سلطة التعيين التي يتمتع بها الرئيس، سلطة الترقية، النقل، العزل...إلخ.

2- سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس: منح المشرع للرئيس الإداري سلطات تجاه الأعمال التي يقوم بها المرؤوس سواء في إطار رقابة قبلية هدفها توجيه المرؤوس أو رقابة بعدية هدفها إجازة أو رفض أعمال المرؤوس، وتتمثل أهم مظاهر هذه الرقابة بصفة عامة في:

- التصديق: يعني موافقة الرئيس على أعمال المرؤوس من خلال التصديق عليها لكي ينتج العمل لأثاره أما في حالة عدم التصديق فلا يكون لعمل المرؤوس أي أثر قانوني، والتصديق قد يكون صريحا أو ضمنيا:
- التصديق الصريح: عندما يشترط القانون موافقة صريحة من طرف الرئيس لنفاذ أعمال المرؤوس.
- التصديق الضمني: إذا منح القانون فترة زمنية للرئيس لكي يعترض على أعمال المرؤوس فينبغي أن يتم ذلك خلال المدة المحددة، وفي حالة انتهاء تلك المدة دون اعتراض فيعتبر ذلك قبول ضمني، ولا يمكن للرئيس أن يعترض على عمل المرؤوس ويصبح هذا الأخير نافذا ومنتجا لأثاره القانونية.
- التعديل: نظرا لسلطة الإشراف والرقابة التي يحوزها الرئيس على المرؤوس فهذا ما يسمح له بتعديل أعمال المرؤوس حسب ما يراه ملائما ومناسبا لسير الوظيفة الإدارية.
- الإلغاء: هو قيام الرئيس الإداري بإلغاء وإبطال العمل الذي قام به المرؤوس عندما يخالف هذا الأخير القانون، وينتج عن إلغاء القرار الإداري إعدام آثاره بالنسبة للمستقل أي من تاريخ إغائه ولا يكون له أثر مستقبلا.
- السحب: يعني إعدام آثار القرار الصادر بأثر رجعي أي من تاريخ صدوره إلى تاريخ إغائه فلا يكون له أثر لا للماضي ولا إلى المستقبل.
- يتمثل الفرق بين الإلغاء والسحب في كون الإلغاء يكون بإعدام آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط أم السحب فيؤدي إلى إزالة وإعدام القرار بالنسبة للماضي والمستقبل.
- الحلول: وهو إجراء خاص من خلاله يمكن للرئيس الإداري أن يحل محل المرؤوس عند غياب هذا الأخير أو وجود مانع ما يجعله لا يستطيع ممارسة مهامه، والحلول لا يكون صحيحا إلا بوجود نص قانوني يسمح بممارسته.
- \* إشكالية أوامر الرئيس المخالفة للقانون: إذا سلمنا أن المرؤوس يخضع دائما لأوامر الرئيس فالسؤال الذي يبقى مطروحا هو عن مدى التزام المرؤوس بتنفيذ كل أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة؟
- في الحقيقة ليس من السهل الإجابة عن هذا الإشكال بالنظر إلى اختلاف الفقه حول طبيعة العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس:
- فهناك اتجاه فقهي يرى أنه يجب على المرؤوس أن يحترم وينفذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة، بمعنى أنه لا يحق للمرؤوس أن يناقش الرئيس في الأعمال التي يصدرها وعليه فقط أن ينفذها كما وصلت إليه،

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ فتح المجال للمرؤوس للتعليق على أعمال الرئيس سيؤدي إلى المساس بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد<sup>1</sup>.

أما الاتجاه الثاني فيرى أنّ المرؤوس يعتبر هو الآخر موظف ويجب أن لا يخالف القانون أثناء تنفيذ أوامر الرئيس وإلا يعتبر قد ارتكب خطأ شخصي يتحمل مسؤولية ذلك<sup>2</sup>، فلا يُعقل حسب هذا الاتجاه أن يتعمد المرؤوس في مخالفة القانون لإرضاء رئيسه الأعلى بل يجب أن يمتنع عن تنفيذ ما هو مخالف للقانون.

وللحد من الجدل الفقهي حول هذه المسألة ظهر اتجاه آخر كمحاولة للجمع بين محاسن كلا الاتجاهين ويرى أنه يجب على المرؤوس إذا صادفه عمل غير مشروع أن يعلم وينبه الرئيس بأنّ ذلك الفعل مخالف للقانون لكن إذا أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ الأمر فيجب على المرؤوس أن يمثل للتنفيذ ولا يمتنع عن ذلك لأنه يبقى دائما خاضع لرقابة الرئيس وهذا الأخير هو من يتحمل جل المسؤولية في حالة إصراره على التنفيذ رغم عدم مشروعية العمل<sup>3</sup>.

أما بالعودة إلى موقف المشرع الجزائري فنجد أنّ المادة 129 من القانون المدني أشارت إلى مسؤولية الرئيس عن أعمال المرؤوس وأقرت أن الموظف العمومي لا يكون مسؤولا شخصيا عن أفعاله التي أضرت الغير إذا قام بها تنفيذا لأوامر الرئيس متى كانت طاعة الأوامر واجبة على المرؤوس<sup>4</sup>، بمعنى أنّ الرئيس هو من يتحمل المسؤولية عن الضرر الذي تسبب فيه المرؤوس بمناسبة تنفيذ أوامر الرئيس بشرط أن تكون أوامر هذا الأخير واجبة التنفيذ ويُفهم بمفهوم المخالفة أنه إذا كان للمرؤوس حل آخر يمكن إتباعه دون تنفيذ الأوامر الصادرة إليه فلا ينفذها إلا إذا كان مضطرا وليس له حل آخر إلا التنفيذ، فهنا لا يتحمل المسؤولية حتى ولو كان العمل غير مشروع.

ورغم هذا الموقف الذي أخذ به المشرع الجزائري إلا أنه يبقى فيه نوع من الغموض ولم يشير بصفة مباشرة إلى الأعمال غير المشروعة وإنما أشار فقط إلى الفعل الذي يحدث ضررا للغير، كما أنه حصر عدم مسؤولية المرؤوس فقط في الحالة التي يكون فيها تنفيذ أوامر الرئيس واجبة فهل هذا يعني أن هناك حالات أين يمكن للمرؤوس أن لا يطيع أوامر رئيسه؟ هذا ما يفيد نوع من الغموض الذي يكتنف نص المادة 129 من القانون المدني.

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 39.

<sup>2</sup> الصرايرة مصلح ممدوح، مرجع سابق، ص 122.

<sup>3</sup> بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 40.

<sup>4</sup> أمر رقم 58-75، مرجع سابق.

وبالعودة أيضا إلى قانون الوظيف العمومي<sup>1</sup> نجد إشارة لاسيما في المادة 47 التي تُقر بأن كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري يكون مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، بمعنى أنه لم يتم استثناء المرؤوس من المسؤولية، كما أضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أن الرئيس لا يعفى من المسؤولية بسبب الخطأ الذي يرتكبه مرءوسه، مما يفيد أن المسؤولية تكون مشتركة بين الطرفين في حالة إصدار عمل غير مشروع من الرئيس وقيام المرؤوس بتنفيذه.

### الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية

للنظام الإداري المركزي صورتان تتمثل الأولى في التركيز الإداري (أولا)، وعدم التركيز الإداري (ثانيا):

**أولا. التركيز الإداري:** تعتبر الصورة الأصلية الأولى و تسمى أيضا بالمركزية الإدارية المتطرفة أو الكاملة أو المتشددة، لأنها تقوم على حصر ومنح سلطة القرار والتقدير للهيئات المركزية دون إمكانية تدخل المصالح غير المركزية في اتخاذ القرار<sup>2</sup>، بمعنى أن الهيئة المركزية تستحوذ على الوظيفة الإدارية، أما الموظفين على مستوى الأقاليم فيكون دورهم كمنفذين فقط لأوامر الهيئات المركزية.

ونظرا لتطور وظائف الدولة أصبح من الصعب تجميع وتركيز كل الوظائف في نفس الجهاز المركزي الأمر الذي فرض على الهيئة المركزية استعمال نوع من المرونة مما أدى إلى ظهور أسلوب عدم التركيز الإداري.

**ثانيا. عدم التركيز الإداري:** تسمى هذه الصورة بالمركزية المخففة أو النسبية، التي ظهرت بسبب عدم إمكانية تطبيق الصورة الأولى بشكل مطلق لاسيما مع توسع الوظيفة الإدارية للدولة وظهور أنشطة إدارية جديدة، وتتجسد هذه الصورة في منح بعض الاختصاصات للموظفين على مستوى الأقاليم لاتخاذ القرارات المناسبة دون العودة إلى الهيئة المركزية، وهذا بهدف تخفيف العبء على المصالح المركزية.

مع أن منح هذه الصلاحيات للموظفين على مستوى أجزاء الإقليم لا يعني ذلك الاستقلال التام عن الهيئة المركزية بل يخضعون لنظام السلطة الرئاسية، ويمارسون مهامهم وفق تقنية التفويض التي بواسطتها تمنح الهيئات المركزية بعض الصلاحيات والاختصاصات للموظفين على مستوى الأقاليم.

مثال: تفويض وزير التربية لبعض صلاحياته لمدراء التربية على مستوى الولاية.

ونظرا لأهمية تقنية التفويض الإداري فإننا سنقوم بالتوسع في تحديد كيفية العمل بهذا الإجراء:

### ثالثا- التفويض الإداري كأسلوب لتحقيق عدم التركيز الإداري:

أ - تعريف التفويض الإداري: يُقصد بالتفويض "أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أو جهة أخرى من أعضاء السلطة الإدارية أو الجهاز الإداري بممارسة جانب أو جزء من

<sup>1</sup> أمر رقم 03-06، مرجع سابق.

<sup>2</sup> الصرايرة مصلح ممدوح، مرجع سابق، ص 125.

اختصاصاته استنادا إلى نص قانوني"<sup>1</sup>، أي أنّ تقنية التفويض هي رابطة قانونية بين الهيئة المركزية والمصالح التابعة (غير الممركزة) والتي من خلالها يفوض الرئيس الإداري بعض صلاحياته للموظفين المتواجدين على المستوى المحلي لضمان سير الوظيفة الإدارية.

ب - شروط التفويض: يعتبر تفويض الاختصاص إجراء استثنائي وضروري لممارسة الوظيفة الإدارية لذا يجب تقييده ببعض الشروط وهي:

✓ يجب أن يكون التفويض جزئي: بمعنى أنّ صاحب الاختصاص لا يتنازل عن كل صلاحياته لصالح المفوض له بل يحددها في جزء معين أو موضوع معين.

✓ التفويض لا يكون إلا بوجود نص قانوني يسمح بذلك: بمعنى أنّ صاحب الاختصاص هو المختص كأصل في ممارسة الوظيفة الإدارية التي كُلف بها، ولا يمكن له أن يتنازل عن اختصاصه للمرؤوس إلا بوجود قانون يمنح له هذه الصلاحية، وإن لم يوجد نص فلا يكون التفويض صحيحا.

✓ لا تفويض في التفويض: بمعنى أنه يجب على المفوض إليه أن يمارس بنفسه المهام التي فوضها له الرئيس الإداري، ولا يمكن للمفوض إليه أن يفوض موظف آخر بالنسبة للاختصاص الذي فوضه له الرئيس الإداري،

✓ أنّ مسؤولية المفوض تبقى قائمة مع مسؤولية المفوض إليه: وهذا استنادا إلى سلطة الرقابة التي يمارسها الرئيس (المفوض)، وعملا بمبدأ أنّ التفويض في السلطة ولا تفويض في المسؤولية<sup>2</sup>.

✓ أنّ التفويض هو إجراء مؤقت يمكن الرجوع عنه: بمعنى يمكن للمفوض أن يُنهي التفويض ويصبح هو المختص الوحيد، ولا يمكن أن يكون التفويض مؤبدا بل ينتهي سواء بالرجوع عنه من طرف الرئيس لسبب ما أو انتهاء مدة التفويض لأنّ الأصل في التفويض أنه محدد المدة.

ج - أنواع التفويض الإداري: إنّ مقتضيات العمل الإداري تستوجب تعدد طرق التفويض بما يتلائم مع طبيعة النشاط الإداري، وقد قسّم الفقه التفويض إلى من عدة نواحي إلا أننا سنركز على نوعين من التفويض باعتبارها الأكثر استعمالا لاسيما في الإدارة الجزائرية<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 287.

<sup>2</sup> مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 50.

<sup>3</sup> مع الإشارة إلى أن التفويض الإداري رغم أنه يؤدي إلى تنازل المفوض عن اختصاصه للمفوض إليه إلا أنّ هذا لا يمنع من إمكانية تدخل المفوض باعتباره رئيس إداري لمراقبة ومتابعة وحتى إلغاء التفويض إذا كان هناك خلل ما.

1. تفويض الاختصاص: يعني أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) جزء أو جانب من اختصاصه إلى المفوض إليه (المرؤوس)<sup>1</sup>، وينتج عن هذا التفويض عدم إمكانية ممارسة المفوض للمهام التي فوضها للمفوض إليه ويصبح هذا الأخير هو صاحب الاختصاص إلى حين انتهاء التفويض.

2. تفويض التوقيع: يعني أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى بعض المرؤوسين بالتوقيع على بعض الأعمال الإدارية التي تدخل في اختصاصاته، فهو مجرد عمل مادي محض<sup>2</sup>، أي أنّ المفوض إليه يقوم بالتوقيع على بعض الوثائق التي هي في الأصل من اختصاص الرئيس ويكون لهذا التفويض اعتبار شخصي ويسمح للرئيس أن يمارس نفس الاختصاص الذي فوضه للمفوض إليه.

- الفرق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع: أن هذا الأخير يتم بالنظر إلى الاعتبار الشخصي في المفوض إليه، في حين أن تفويض الاختصاص لا يكون له اعتبار شخصي بل وظيفي فقط، وينتج عن هذا أن تفويض التوقيع ينتهي بتغير الموظف لأن فيه اعتبار شخصي، في حين أن تفويض الاختصاص لا ينتهي بتغير الموظف المكلف بذات المهام، كما أن تفويض التوقيع يسمح للرئيس بمباشرة نفس الاختصاص الذي فوضه للمرؤوس أي صلاحية التوقيع في حين أن تفويض الاختصاص يؤدي إلى عدم إمكانية ممارسة الرئيس لنفس المهام التي فوضها للمرؤوس إلا بعد انتهاء مدة التفويض.

الفرع الثالث: تقدير أسلوب المركزية الإدارية: أنتجت الممارسة الإدارية لهذا الأسلوب عدّة مزايا (أولاً) وعيوب (ثانياً):

أولاً. مزايا النظام الإداري المركزي: يمكن إجمال مزايا النظام الإداري المركزي من عدة نواحي فيما يلي:

- يقوي هذا النظام من نفوذ الدولة وهيمتها وسيادتها على كل أجزاء الإقليم.
  - يساهم هذا النظام في توحيد الوظيفة الإدارية على مستوى إقليم الدولة لأنّ مصدر هذه الوظيفة هو شخص معنوي واحد (الدولة).
  - يساهم هذا النظام في تحقيق المساواة بين الأشخاص لأنه يؤدي إلى تطبيق نفس القانون والإجراءات في كل إقليم الدولة دون تمييز بين جهة وأخرى.
  - يؤدي هذا النظام إلى التقليل من النفقات وتبذير المال العام لوجود هيئة واحدة تدير الشؤون الإدارية وتقدم الخدمات للمواطن مما يساهم في تقليل النفقات والحد من الإسراف.
- ثانياً. عيوب النظام الإداري المركزي: رغم المحاسن التي نتجت عن تطبيق النظام الإداري المركزي إلا أنّ لهذا الأخير عيوب ومساوئ تقلل من فعالية هذا النظام، ويمكن إجمال هذه المساوئ في:

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 120.

<sup>2</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 291.

- أنه يؤدي إلى استحواد الهيئة المركزية على رسم السياسة العامة للدولة ويمنع مشاركة المواطن في رسم هذه السياسة، ويساهم في انتشار الأنظمة الديكتاتورية.
- أنه يساهم بشكل كبير في انتشار البيروقراطية وعدم إمكانية التحكم في تسيير شؤون المواطن وتحقيق حاجياته المتزايدة.
- أنه يؤدي إلى البطء في الإجراءات ويعطل حياة المواطنين بسبب تمركز الوظيفة الإدارية في نفس الجهاز.
- أنه يؤدي إلى قتل روح المبادرة بالنسبة للموظفين الذين يصبحون كآلة تنفيذية لتعليمات السلطة المركزية دون مشاركتهم في التسيير.

### المطلب الثالث: النظام الإداري اللامركزي

لقد ظهر هذا النظام نظرا للنقائص والعيوب التي نتجت عن تطبيق النظام الإداري المركزي وتعتبر بريطانيا أول دولة طبقت هذا النظام<sup>1</sup>، الذي يقوم على فكرة أن مواطنو كل منطقة تربطهم مصالح محلية هذا ما يستوجب إدارة وتحقيق هذه المصالح من طرف سكان المنطقة لاسيما المنتخبين المحليين<sup>2</sup>، وللتوضيح أكثر سنقوم بتعريف هذا النظام والأركان التي يقوم عليها (الفرع الأول)، للوصول إلى تقييمه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها

تعددت آراء الفقهاء حول تعريف النظام الإداري اللامركزي وسنقوم بالإشارة إلى أهم التعاريف (أولا) لكي تتمكن من استخلاص أهم أسس وأركان هذا النظام (ثانيا).

أولا: تعريف اللامركزية الإدارية: تعرف على أنها "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقاؤها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"<sup>3</sup>، كما يعرف هذا النظام على أنه "يقوم على أساس تفتيت وتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 14.

<sup>2</sup> VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET - BRISSET Veronique Op-cit, p 126.

<sup>3</sup> بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 47-48.

<sup>4</sup> عوابدي عمار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 239.

كذلك عرّف الفقه الإداري اللامركزية الإدارية على أنها "توزيع الاختصاصات في الوظيفة بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة أخرى، حيث تساهم هذه الأخيرة وتشارك في أداء وظائف السلطة المركزية بالدولة"<sup>1</sup>.

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن النظام الإداري اللامركزي تعتمد الدولة لتوزيع الوظيفة الإدارية عن طريق إنشاء أشخاص معنوية عامة محلية تكون مستقلة في ممارسة وظائفها مع خضوعها في نفس الوقت لنوع من الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية.

ثانياً: أركان (مقومات) النظام الإداري اللامركزي: يقوم هذا النظام على أركان أساسية وهي:

أ. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية: يتمثل المبرر الأساسي في تبني نظام اللامركزية الإدارية في وجود مصالح محلية خاصة ومختلفة عن المصالح الوطنية، ويهدف هذا النظام إلى منح صلاحيات خاصة ومستقلة عن المصالح الوطنية<sup>2</sup>، بمعنى أنه في كل جزء من الإقليم أو في كل ولاية أو بلدية توجد مصالح متميزة لسكان تلك الجهة وهذه المصالح تهم فقط سكان تلك الولاية أو البلدية، هذا ما يستلزم على الهيئة المركزية أن تنازل عن إدارة وتسيير المصالح المحلية لهيئة محلية باعتبارها الأقدر على تلبية تلك المصالح.

ب. إنشاء أجهزة محلية منتخبة أو مصالحة مستقلة: يؤدي تطبيق النظام الإداري اللامركزي بالضرورة إلى إنشاء أشخاص معنوية عامة بجانب الدولة، سواء كانت هذه الأشخاص إقليمية أو مرفقية، مع منحها الشخصية المعنوية كدليل على وجود حاجات خاصة لأفراد تلك المجموعة تختلف عن الحاجيات العامة<sup>3</sup>، ويعتبر نظام الانتخاب من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لإنشاء الأشخاص المعنوية لاسيما الإقليمية منها (الولاية، البلدية).

وما يميز هذه الأشخاص أنها تعتبر مستقلة عن الهيئة المركزية عكس ما نجده بالنسبة للمصالح والفروع غير الممركزة باعتبارها صورة من النظام الإداري المركزي أين يكون هناك علاقة تبعية بين المصالح غير الممركزة والهيئة المركزية.

ج. خضوع الهيئات المحلية لنظام الرقابة الإدارية (الرقابة الوصائية): إنّ إنشاء أجهزة إدارية محلية والاعتراف لها بالاستقلالية لا يعني ذلك أنّ هذه الأجهزة تمارس مهامها وصلاحياتها دون رقيب، بل تبقى خاضعة لنوع من

<sup>1</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 306.

<sup>2</sup> Le droit administratif en France, op-cit, P 41.

<sup>3</sup> طيبي سعاد، "اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية"، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيمس مليانة، العدد 02، 2014، ص 288.

الرقابة التي تمارسها الهيئة المركزية لضمان عدم الخروج عن تطبيق القانون من طرف الهيئات اللامركزية<sup>1</sup>، وذلك وفق نظام الوصايا الإدارية:

ثالثا- الوصاية الإدارية كآلية رقابية من نتائج النظام اللامركزية الإدارية: ينبغي التوسع نوعا ما في هذه التقنية نظرا لأهميتها في ممارسة الوظيفة الإدارية دون مخالفة القانون.

أ- تعريف نظام الوصاية الإدارية *la tutelle*: "هي مجموعة من السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة"، ويُقصد بها أيضا "الرقابة الممارسة من طرف الأشخاص العامة على بعض الأشخاص العامة الأخرى حسب الشروط المقررة قانونا، بمعنى رقابة الدولة على الهيئات الإقليمية"<sup>2</sup>، فهي أداة قانونية تضمن الدولة بموجها وحدتها، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة بين الهيئة المركزية والأجهزة المحلية، ومن أهم مبررات الرقابة الوصائية أنها تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون لتحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق وحدة الدولة.

#### ب- خصائص الوصايا الإدارية:

- أنها رقابة إدارية وليست سياسية: بمعنى تصدر من جهة إدارية وتهدف إلى رقابة الأعمال الإدارية وتطبق على الشخص المعنوي العام المحلي.

- أنها رقابة استثنائية: لأنها ليست رقابة مفترضة مثل الرقابة الرئاسية، فلا تمارس إلا بوجود نص.

- أنها رقابة خارجية: لأنها تتم بين شخص معنوي عام وشخص معنوي عام آخر وليس داخل نفس الهرم الإداري كما هو الأمر بالنسبة للرقابة الرئاسية.

ج- أشكال (مظاهر) الرقابة الوصائية: تتعدد أشكال هذه الرقابة بالنظر إلى كيفية ممارستها سواء مورست على الهيئة أو على أعمال الهيئة:

1. الوصاية على أعضاء الهيئات المحلية: بالعودة إلى القوانين المنشئة للمرافق الإقليمية نجد أنها تعترف

للسلطة المركزية بحق الرقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية من خلال:

- سلطة الهيئة المركزية في تعيين بعض المسؤولين المحليين مثل الوالي، رئيس الدائرة، مدراء المؤسسات

العمومية ذات الطابع الإداري... إلخ.

- سلطة التوقيف، سلطة العزل، سلطة الإقالة (بسبب تولي وظيفة أخرى)...

<sup>1</sup> طيبي سعاد، مرجع سابق، ص 293.

<sup>2</sup> VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET - BRISSET Veronique Op-cit, p 436.

- سلطة الحل: يعتبر هذا الإجراء من أخطر أشكال الرقابة لأنها تؤدي إلى حل المجالس التي سبق وأن تم انتخابها من طرف الشعب، ولا يمكن ممارسة هذا الإجراء إلا بتوفر شروط محددة.

## 2. الوصايا على أعمال المجالس المحلية:

- سلطة التصديق (المصادقة): يُقصد به تلك التأشيرة التي يشترطها المشرع لإجازة التصرف الإداري، فهناك حالات أن يشترط القانون ضرورة التصديق على العمل الإداري لكي يكون نافذاً، أي أنه اعتراف بأن القرار لا يخالف القانون والمصلحة العامة. مثل اشتراط قانون البلدية على ضرورة تصديق الوالي على بعض مداوالات المجلس الشعبي البلدي، واشتراط قانون الولاية ضرورة تصديق وزير الداخلية على بعض مداوالات المجلس الشعبي الولائي.

مع الإشارة إلى أن التصديق قد يكون صريح بوضع تأشيرة الهيئة الوصية كما جاء في نص المادة 56 من قانون البلدية، أو يكون ضمني عند مرور المدة الممنوحة للهيئة الوصية دون أن تعترض على المداولة مثل ما جاء في نص المادة 57 من قانون البلدية.

- سلطة الإلغاء (الإبطال): يُقصد بالإلغاء إزالة آثار القرار الإداري عندما يكون مخالفاً للقانون، مثل إلغاء الوالي لمداولة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتكون له مصلحة شخصية.

- سلطة الحلول: أي حلول السلطة الوصية محل الهيئة المحلية، مثل حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يرفض هذا الأخير اتخاذ قرار معين.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية: يوجد نمطين من اللامركزية الإدارية هما اللامركزية الإقليمية (أولاً)، واللامركزية المصلحية (ثانياً):

أولاً. اللامركزية الإقليمية (المحلية): تتحقق هذه الصورة بأن يمنح جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة مرافقه المحلية ومنحها الاستقلال المالي والإداري<sup>1</sup>، وتتجسد في إنشاء مرافق إدارية على المستوى المحلي وفق التقسيم الجغرافي في الدولة، مثل البلديات والولايات.

ثانياً. اللامركزية المرفقية (المصلحية): يتم إنشاء مرافق إدارية مصلحية بالنظر إلى الخدمة التي يقدمها المرفق وليس بالنظر إلى الحدود الجغرافية، مثل إنشاء مستشفيات وجامعات في المناطق التي تحتاج إلى الخدمات التي يوفرها المرفق العام.

## الفرع الثالث: تقييم النظام الإداري اللامركزي

<sup>1</sup> القيسي محمد الدين، مرجع سابق، ص 17.

ينتج عن تطبيق وتبني أي نظام نتائج يكون البعض منها إيجابيا والأخر سلبي على أساس أنه يصعب كثيرا إيجاد نظام يطغى عليه فقط الجانب الإيجابي.

أولا. مزايا النظام الإداري اللامركزية: لهذا النظام مزايا ومن عدة نواحي:

أ- من الناحية السياسية: يعتبر هذا النظام مجالا حقيقيا لممارسة الديمقراطية فلا يمكن الحديث عن الديمقراطية دون وجود مجالس محلية تمكن الشعب من تسيير أموره دون انتظار الهيئة المركزية، ويعتبر هذا النظام أحسن تقنية لتكوين وتوعية المواطن سياسيا.

ب- من الناحية الإدارية: لنظام اللامركزية الإدارية عدة محاسن على المستوى الإداري أهمها:

- تخفيف العبء على الهيئات المركزية نظرا لتوسع نشاط الدولة وصعوبة التحكم فيه.
- يقضي النظام الإداري اللامركزي على البطء الذي تعرفه الإدارة المركزية والتأخر في اتخاذ القرارات ويساهم في تبسيط الإجراءات الإدارية وحسن سير المرفق العام.

ج- تحقيق العدالة الضريبية: يساهم هذا النظام على تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع فيما يخص توزيع حصيلة الضرائب دون أن تستحوذ المدن الكبرى في العاصمة بعائدات الضرائب رغم أن كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة، بمعنى أن الضرائب التي تحصل على المستوى المحلي تعود بفائدة على مواطني تلك الجهة عن طريق صرفها في إنشاء مرافق عامة وتقديم مختلف الخدمات.

ثانيا. عيوب النظام الإداري اللامركزي: رغم الايجابيات التي نتجت عن تبني هذا النظام إلا أنها لم تمنع من وجود سلبيات ومن عدة نواحي.

أ- من الناحية السياسية: انتقد هذا النظام أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة<sup>1</sup>، لاعترافه باستقلالية بعض أجزاء الإقليم وتمتعها بالشخصية المعنوية وما ينتج عنه من آثار لاسيما تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية.

ب- من الناحية الإدارية: يؤدي هذا النظام إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالوظيفة الإدارية بسبب تفضيل مسؤولي الهيئات اللامركزية للمصالح المحلية على حساب المصلحة الوطنية، كما تعاني هذه الهيئات من نقص الكفاءة والخبرة للمسؤولين الإداريين لاسيما الذين يعينون عن طريق الانتخاب مما يتسبب في حرمان المواطنين المحليين من الحصول على الجودة العالية في الخدمة المقدمة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> فريحة حسين، مرجع سابق، ص 143.

<sup>2</sup> الدبس عصام علي، مرجع سابق، ص 335.

ج- من الناحية المالية: يؤدي هذا النظام إلى تبديد المال العام وتحميل الخزينة العمومية نفقات إضافية نظرا لكثرة المرافق المحلية وتمتعها بالاستقلالية المالية مما يجعل مسؤولي هذه المرافق يبالغون في صرف مبالغ مالية معتبرة.

ورغم العيوب التي تنتج عن تطبيق النظام الإداري اللامركزي إلا أنه يبقى النظام الأكثر ملائمة لتحقيق المرونة والسرعة في ممارسة الوظيفة الإدارية وتحقيق مطالب المواطنين على المستوى المحلي، ويعتبر نظام الوصايا الإدارية التقنية المناسبة لمعالجة بعض النقائص التي تسود هذا النظام بشكل يسمح للهيئات اللامركزية بممارسة مهامها بشكل مستقل مع خضوعها للرقابة التي تمارسها الهيئة الوصية ضمانا لتطبيق القانون وعدم التعدي عليه .

\* التمييز بين نظام الوصاية الإدارية ونظام السلطة الرئاسية:

✓ من حيث طبيعة الرقابة: تتميز الرقابة الوصائية أنها رقابة بسيطة من حيث إجراءات ممارستها عكس الرقابة الرئاسية التي تمتاز بالتعقيد لأنها تسمح للرئيس بإصدار تعليمات وأوامر للمرؤوس الذي يختص بتنفيذ ما يؤمر به.

✓ من حيث ممارسة الرقابة: الرقابة الوصائية يجب أن ينص عليها القانون بصفة صريحة فلا وصاية بدون نص، أما الرقابة الرئاسية فهي رقابة مفترضة في الكثير من الحالات.

✓ من حيث إمكانية الطعن: تتميز الرقابة الرئاسية أنها لا تمنح الحق للمرؤوس كأصل أن يعترض على أوامر الرئيس لأنه يعمل تحت سلطته ويجب تنفيذ تعليماته وهذا استنادا إلى فكرة الرقابة والتوجيه التي يحوزها الرئيس ضد المرؤوس لأن حتى الرئيس يكون مسؤولا عن أعمال المرؤوس، في حين أن الرقابة الوصائية تسمح للهيئة اللامركزية أن تطعن في قرارات الهيئة المركزية عن طريق اللجوء إلى القضاء.

✓ من حيث إقرار المسؤولية: تقوم السلطة الرئاسية على مسؤولية الرئيس على أعمال المرؤوس، في حين لا تتحمل الهيئة المركزية أية مسؤولية فيما يخص الأعمال التي تصدرها الهيئات اللامركزية وهذا استنادا إلى فكرة الشخصية المعنوية الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات وما ينتج عنه من تحمل المسؤولية.

## الفصل الثاني

### التنظيم الإداري في الجزائر

تعتمد الدولة الجزائرية كباقي دول العالم على تنظيم إداري يقوم على أساس وجود هياكل مركزية تهتم بالمصالح الوطنية وهياكل إقليمية تهتم بالمصالح المحلية، وقد كرس الدستور الجزائري هذا التنظيم الذي نتج عنه تنوع الهياكل الإدارية واختلاف طبيعة المهام التي تمارسها كل هيئة مع إجماعها على تحقيق المصلحة العامة على هذا الأساس سنقوم بدراسة الهياكل المركزية (المبحث الأول)، ثم نتوسع في دراسة الهيئات الإقليمية وهي البلدية والولاية (المبحث الثاني).

#### المبحث الأول

##### الإدارة المركزية في الجزائر

تتكون الإدارة المركزية في الجزائر من جهازين أساسيين هما رئاسة الجمهورية (المطلب الأول) والحكومة التي يجسدها الوزير الأول والوزراء (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى بعض الهيئات التي لها اختصاص وطني.

##### المطلب الأول: رئيس الجمهورية (رئاسة الدولة)

يعتبر رئيس الدولة أعلى هيئة مركزية في السلطة التنفيذية، يتولى ممارسة هذه الوظيفة بعد توفره على الشروط المقررة في الدستور باعتباره أسمى قانون ينظم كيفية تعيين رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير عدة اختصاصات وله مسؤوليات كبيرة تتعدى كل اختصاصات الأجهزة الأخرى المركزية، وينبغي الإشارة إلى كيفية تولي منصب رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، وكذا اختصاصاته (الفرع الثاني)، والأجهزة المساعدة له (الفرع الثالث):

##### الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه

تختلف طريقة انتخاب رئيس كل دولة حسب النظام السياسي المتبع وبالعودة إلى الدستور الجزائري نجد أنه حدد بصفة مباشرة وواضحة ما هي الشروط الواجب توفرها في كل مترشح لرئاسة الدولة (أولا)، وفي نفس الوقت يتم تحديد كيفية انقضاء عدة الرئيس سواء بإرادته أو لظروف معنية (ثانيا).

**أولا. شروط الترشح:** تتمثل هذه الشروط حسب المادة 87 من الدستور في:

- التمتع بالجنسية الجزائرية،
- التدين بالإسلام،
- بلوغ سن 40 سنة كاملة،
- التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية،
- تمتع زوجته بالجنسية الجزائرية الأصلية،
- إقامته في الجزائر لمدة 10 سنوات قبل إيداع ملف الترشح،
- إثبات مشاركته في ثورة نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل جويلية 1942،
- إثبات تأديته للخدمة الوطنية أو مبرر عدم تأديتها،
- إثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة،
- تقديم تصريح بممتلكاته.

بالإضافة إلى هذه الشروط يجب على المترشح أن يقدم ملف إداري يتضمن طلب الترشح مع الوثائق المطلوبة<sup>1</sup>.

**ثانيا. انتهاء المهام:** هناك عدة حالات لانقضاء العهدة الرئاسية:

- انتهاء العهدة: تحدد العهدة الرئاسية ب خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (م 88 من الدستور)
- الاستقالة: تعتبر الاستقالة حق شخصي لكل مسؤول في الدولة كما جاء في نص المادة 94 ف 4 من الدستور، وفي حالة تحقق هذه الوضعية تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا لإثبات حالة شغور منصب الرئيس وتبلغ حالا البرلمان بذلك ليجتمع وجوبا، ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتعدى تسعون يوما.
- وجود مانع مثل المرض الخطير والمزمن: يجب أن تجتمع المحكمة الدستورية لإثبات وجود المانع وبتصويت 3 على 4 من الأعضاء وتحيل الملف على البرلمان لإثبات المانع كما جاء في نص المادة 94 ف 1 من الدستور، وينعقد البرلمان بغرفتيه معا للإثبات المانع بأغلبية 3 على 4 من الأعضاء، ويتولى رئاسة الدولة بالنيابة رئيس مجلس الأمة لمدة لا تتعدى 45 يوما وإذا استمر المانع يعلن شغور المنصب كما جاء في المادة 94 ف 2 من الدستور.

**الفرع الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية**

<sup>1</sup> ينبغي العودة إلى المادة 139 من قانون الانتخابات للمزيد حول مختلف الوثائق التي يشترطها القانون للترشح.

يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية<sup>1</sup>، ويمارس عدة اختصاصات سواء تلك التي لها طابع سياسي وسيادي أو تلك التي لها طابع إداري وتنظيمي، وقد تكون هذه الاختصاصات متعلقة باختيار بعض الشخصيات وتعيينها لرئاسة المرافق السيادية والهامة في الدولة (أولا)، كما قد تتعلق بالمجال التنظيمي باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية (ثانيا)، بالإضافة إلى وظيفة التنسيق (ثالثا).

أولا. اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التعيين: نظرا لمكانة رئيس الجمهورية في كل دولة فإنه يحوز الكثير من السلطات والصلاحيات في مجال تعيين الموظفين الساميين في الدولة كما جاء ذلك في نص المادة 92 من الدستور الجزائري التي أشارت إلى سلطة رئيس الجمهورية في التعيين بالنسبة للكثير من المناصب السامية كما جاء في المرسوم الرئاسي 20-39<sup>2</sup>، منها:

- التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية،- تعيين أعضاء الحكومة (م104)، - تعيين رئيس المحكمة العليا، - تعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين،- رئيس المجلس الدستوري، ثلث من أعضاء مجلس الأمة، - رئيس مجلس الدولة، - الأمين العام للحكومة، - محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن،- الولاة، - الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط...إلخ.

ثانيا. اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التنظيم: بالعودة إلى المادة 141 من الدستور نجد أنها أقرت لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

أ- في الحالات العادية: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بشكل واسع باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وهو المكلف بضمان تنفيذ الأحكام التشريعية مع إمكانية تدخله لممارسة الوظيفة التشريعية في حالات خاصة عن طريق إصدار أوامر في حالة شغور البرلمان أو عندما يكون في عطلة.

وتتجسد الوظيفة التنظيمية لرئيس الجمهورية من خلال إصدار مراسيم رئاسية.

ب- في الحالات الاستثنائية (الحفاظ على أمن الدولة): يملك رئيس الجمهورية عدة صلاحيات في حالة وجود خطر يهدد الأمن والاستقرار في البلاد وما يميز هذه الحالات أنّ الرئيس تكون بحوزته مختلف السلطات، ويمكن له إعلان إحدى هذه الحالات:

- إمكانية إعلان حالة الحصار أو الطوارئ؛ وذلك بعد استشارته رؤساء المؤسسات العليا في الدولة، كما جاء ذلك في المادة 97 من الدستور.

- إعلان الحالة الاستثنائية: إذا كان هناك خطر يهدد الدولة و مؤسساتها الدستورية يعلن رئيس الجمهورية هذه الحالة بعد استشارة الهيئات العليا في البلاد كما جاء في نص المادة 98 من الدستور، وتدخل هذه

<sup>1</sup> لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للتوزيع والنشر، سطيف، 2011، ص 65.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 20-39، مؤرخ في 20-02-2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 06، صادر في 02-02-2020.

الاختصاصات الاستثنائية في الحفاظ على أمن الدولة عندما تكون الأحداث مستعجلة تستوجب التدخل السريع لاسيما إذا كان الخطر خارجي كحالة العدوان.

- إعلان حالة الحرب: إذا وقع عدوان خارجي أو وشيك الوقوع يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب بعد استشارة المؤسسات العليا واجتماع البرلمان وجوبا كما يقوم الرئيس بتوجيه خطاب للأمة (المادة 100 من الدستور).  
ثالثا- وظيفة التنسيق: يعتبر رئيس الجمهورية المسؤول والمختص بإقامة وتحقيق عملية تنسيق أعمال الوظيفة الإدارية في الدولة وللقيام بهذه الوظيفة له سلطة إلزام الأجهزة الإدارية بالتقيد بتعليماته وتوجيهاته وإرشاداته ويلتزم مرؤوسه على كافة المستويات بتقديم الإحصائيات والتقارير المطلوبة<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: الأجهزة المركزية المساعدة لرئيس الجمهورية

يساعد رئيس الجمهورية مجموعة من الوحدات الإدارية التي تعمل تحت إشرافه، وبالعودة إلى المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 20-07<sup>2</sup>، نجده يحدد مختلف الأجهزة المتمثلة في:  
أولا: مدير ديوان رئيس الجمهورية: يتفرع هذا الديوان من مصالح أخرى حسب المادة السابعة من نفس المرسوم وهي:

1- الأقسام،

2- المديرات العامة للتشريفات،

3- المديرية العامة للاتصال والوثائق،

4- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين،

5- مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.

ثانيا- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية: يتفرع هذا الجهاز إلى:

- المديرية العامة للموارد، - المديرية العامة للإقامات الرسمية والنقل، - المديرية العامة للرقمنة وأنظمة الإعلام والاتصال، - مديرية المطارات، - مديرية الواصلات السلوكية واللاسلكية، مديرية الأمن الوقائي، - مديرية البريد والترجمة.

ثالثا- الأمانة العامة للحكومة: تقوم بتنسيق النشاط القانوني للحكومة تختصم بتحضير جدول أعمال مجلس الوزراء وتحضير مشاريع القوانين ومتابعة إجراءات الإعداد والإصدار، كما تؤدي دور استشاري في حالة وجود إشكال قانوني.

رابعا- مستشارون: تتمثل أهمية هؤلاء في تقديم استشارات عندما يطلبها رئيس الجمهورية في مختلف المجالات.

<sup>1</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 220.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25-01-2020، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 05، صادر في 29-01-2020.

بالإضافة إلى مصالح أخرى مذكورة في المادة السادسة من نفس المرسوم وهي:

- المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية.

- كتابة خاصة

- مجموع أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها.

وبالعودة إلى المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 07-20، نجد أنها حددت صلاحيات مصالح وأجهزة رئاسية الجمهورية التي تتلخص في المتابعة والمشاركة في كيفية تنفيذ برامج رئيس الجمهورية، وإعلام الرئيس بوضعية البلاد في مختلف المجالات، مع متابعة نشاط الحكومة وتقديم عرضا لرئيس الجمهورية.

خامسا- الهيئات الوطنية الاستشارية: تعرف على أنها مجموعة من الأجهزة توضع لدى الإدارة لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة<sup>1</sup>، فهي تلك الهيئات المتواجدة في المركز تتكون من مجموعة من الأعضاء يمثلون المؤسسات العامة أو الخاصة أو تنظيمات مهنية وحرفية "تمثيل المصالح"، تختص هذه المؤسسات بتقديم الاستشارة للإدارات المركزية، والاستشارة قد تكون اختيارية أو إلزامية، أو متبوعة بالرأي الواجب إتباعه.

تتمثل أهم الهيئات الاستشارية في الجزائر في:

- مجلس الدولة: بالعودة إلى القانون العضوي رقم 01-98 المحدد لاختصاصات المجلس نجد أنه يمارس الوظيفة الاستشارية بالإضافة إلى الوظيفة القضائية.

- المجلس الإسلامي الأعلى: تم اعتباره هيئة استشارية بموجب المادة 206 من الدستور
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: المادة 209 من الدستور.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان: المادة 211 من الدستور
- المرصد الوطني للمجتمع المدني: المادة 213 من الدستور
- المجلس الأعلى للشباب: المادة 214 من الدستور
- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات: المادة 216 من الدستور

**المطلب الثاني- الحكومة:** تعتبر الحكومة الهيئة الثانية التي تتشكل منها الهياكل المركزية، تتكون هي الأخرى من جهازين هما الوزير الأول (الفرع الأول)، والوزراء (الفرع الثاني):

**الفرع الأول: الوزير الأول**

يكيف مركز الوزير الأول في النظام السياسي والدستوري الجزائري بأنه مركز تابع ومساعد لمركز رئيس الدولة<sup>2</sup>، و ينبغي الإشارة إلى أن منصب الوزير الأول كان يسمى رئيس الحكومة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة

<sup>1</sup> لباد ناصر، مرجع سابق، ص 76.

<sup>2</sup> عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 222.

2008، أصبح يسمى الوزير الأول، لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أشارت المادة 103 منه أن التمييز بين هذه التسمية يكون بالنظر إلى نتائج الانتخابات، بمعنى أنه يترأس الحكومة وزير أول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، ويسمى رئيس الحكومة إذا أسفرت الانتخابات على أغلبية برلمانية، وباعتبار أن الانتخابات التشريعية تحوز على أغلبية رئاسية فإن تسمية الوزير الأول هي التي تستعمل حاليا في الحكومة الجزائرية، وللتوضيح أكثر ينبغي تحديد كيفية تعيين الوزير الأول (أولا)، وأهم اختصاصاته (ثانيا):

أولا. تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه: يتم تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي دون أن يخضع ذلك لشروط محددة بل حسب رغبة رئيس الجمهورية والشخصية التي يختارها لرئاسة الحكومة. أما بالنسبة لإنهاء المهام فتكون بنفس الطرق مثل الإقالة التي تكون من حق رئيس الجمهورية، أو استقالة الوزير الأول بصفة إرادية، أو الاستقالة الحكيمة، بالإضافة إلى الوفاة.

ثانيا. اختصاصات الوزير الأول: له عدة صلاحيات سواء في إطار تعيين بعض الشخصيات أو مجال التنظيم:

أ- في مجال التعيين: يختص الوزير الأول بالتعيين في الوظائف العليا للدولة وذلك في غير المجالات المخصصة لرئيس الجمهورية كما جاء في المادة 112 فقرة 6 من الدستور، بمعنى أن سلطة الوزير الأول واسعة في مجال التعيين بشرط استشارة رئيس الجمهورية، لكن بالعودة إلى أحكام الدستور والمرسوم الرئاسي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا<sup>1</sup>، نجد أنّ رئيس الجمهورية هو المستحوز على سلطة التعيين في أغلب المناصب السامية في الدولة.

ب- في مجال التنظيم: أهم اختصاص للوزير الأول هو حرصه على تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية وتوقيعها كما جاء ذلك في نص المادة 112 من الدستور ويسهر أيضا على تنسيق عمل الحكومة وتوزيع الصلاحيات بين الأعضاء، ويسهر على حسن سير المرافق العمومية. ورغم مختلف الصلاحيات المقررة للوزير الأول إلا أنه يبقى دائما يمارس صلاحياته تحت إشراف رئيس الجمهورية بمعنى أنه لا يملك السلطة الكاملة أثناء ممارسة مهامه باعتباره تابع للسلطة التنفيذية التي يترأسها رئيس الجمهورية.

ويهدف ممارسة الوزير الأول لمهامه تم تزويده بجهازين الأول يسمى الديوان<sup>2</sup>، والثاني مديرية إدارة الوسائل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> راجع للمزيد: - المرسوم الرئاسي رقم 20-39، مرجع سابق.

<sup>2</sup> راجع للمزيد حول مصالح الديوان واختصاصاته :

- مرسوم تنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 07-02-2009، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج ر عدد 10، صادر في 11-02-2009.

<sup>3</sup> راجع للمزيد حول تنظيم المديرية :

- مرسوم تنفيذي رقم 09-64 مؤرخ في 07-02-2009، يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها، ج ر عدد 10، صادر في 11-02-

## الفرع الثاني: الوزراء

يعتبر الوزير حسب النظام الإداري الجزائري أنه رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة<sup>1</sup>، ونظرا لتطور وتوسع نشاط الدولة كان لزاما توزيع الوظيفة الإدارية بين عدة وزارات بهدف تحقيق المرونة في ممارسة هذه الوظيفة، للتوضيح أكثر سنقوم بتحديد كيفية تعيين وإنهاء مهام الوزراء (أولا)، وأهم صلاحياتهم (ثانيا):

أولا- طرق التعيين وإنهاء المهام: ورغم اختصاص الوزير الأول في اختيار أعضاء حكومته إلا أنّ تعيينهم يتم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، كما جاء ذلك في نص المادة 104 من الدستور، أما بالنسبة لانتهاء مهام الوزراء فيكون بعدة طرق سواء عن طريق:

- الإقالة: يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل لإقالة أي وزير سواء باقتراح من الوزير الأول أو بقرار الرئيس.

- الاستقالة: يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته بشكل رسمي.

- الوفاة: سبب طبيعي يؤدي إلى انتهاء مهام الوزير.

ثانيا- اختصاصات الوزراء: يمارس كل وزير صلاحياته في حدود الوزارة التي يُشرف عليها مع وجود تعاون بين الوزارات عندما يسمح القانون بذلك لاسيما بالنسبة لوزارة المالية، وتتمثل أهم هذه الاختصاصات في:

أ- سلطة التعيين: يملك الوزير صلاحية تعيين أعضاء وزارته في إطار السلطة الرئاسية.

ب- سلطة الإشراف والرقابة: يمارس الوزير سلطة رئاسية مباشرة بالنسبة لموظفي الوزارة التي يشرف عليها وسلطة وصائية بالنسبة للمدراء على المستوى المحلي مثل الرقابة التي يمارسها وزير التعليم العالي على مدراء الجامعات على مستوى القطر الوطني.

ج- سلطة تمثيل الوزارة والتعاقد باسمها: وذلك بالنسبة لكل المهام التي تدخل في اختصاص تلك الوزارة.

أما بالنسبة لتنظيم الهيكلية لكل وزارة فيتشكل من جهازين:

- الإدارة المركزية للوزارة: تتكون من ديوان الوزير والإدارة المركزية للوزارة

- المصالح الخارجية غير الممركزة: هي تلك الهياكل المتواجدة على المستوى المحلي وغير متمركزة في العاصمة لكنها تتبع وزارة من الوزارات، ورغم تواجدها خارج الوزارة إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المستقلة، وإنما تبقى تابعة للوزير إداريا ويقوم هذا الأخير بتفويض جزء من اختصاصاته للمدراء غير الممركزين، مثل مديرية الجمارك، مديرية التربية، مديرية الفلاحة...إلخ.

ينبغي الإشارة في الأخير إلى أن أشكال الوزارات تتحدد بالنظر إلى طبيعة المهام التي تكلف بها فمنها:

<sup>1</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 225.

- الوزارات ذات الطابع السيادي: التي تختص بالقطاع الأمني والخارجي مثل وزارة الدفاع الوطني...
- الوزارات ذات الطابع الاقتصادي والمالي: مثل وزارة الصناعة، وزارة المالية...
- الوزارات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي: مثل وزارة التضامن الاجتماعي وقضايا المرأة، وزارة الثقافة...

## المبحث الثاني

### الهيئات الإقليمية

يُقسَم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تضم مجموعة سكانية والتي تجسد التنظيم الإداري اللامركزي، وتسمى الهيئات التي تشكل هذا التنظيم بالهيئات الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي أو هيئات محلية لكونها نشاطها محلي ولها مصالح وأهداف محلية تتميز عن المصالح الوطنية<sup>1</sup>.

أضحت الجماعات المحلية في الآونة الأخيرة إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة<sup>2</sup>، وتعتبر هذه الهيئات النموذج الحقيقي لتبني النظام الإداري اللامركزي في الجزائر كما جاء ذلك في نص المادة 17 من الدستور "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

البلدية هي الجماعة القاعدية،" كما نصت المادة 18 "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

<sup>1</sup> فريدة عبد الحق، "ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير جامعة البليدة 02، العدد الأول، 2013، ص 120.

<sup>2</sup> شويح بن عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 2017-2018، ص 09.

ينبغي التوسع في دراسة نظام البلدية (المطلب الأول)، ونظام الولاية في الجزائر (المطلب الثاني) وذلك من خلال العودة إلى قانون البلدية وقانون الولاية:

### المطلب الأول

#### البلدية في الجزائر

تُشكل البلدية القاعدة اللامركزية الإقليمية في الدولة، تتمتع بالاستقلالية تامة عن الهيئة المركزية ولها نظامها الخاص كما جاء ذلك في قانون البلدية رقم 10-11، وللتوسع أكثر ينبغي إعطاء لمحة عن نظام البلدية (الفرع الأول)، وتحديد الهيئات التي تتشكل منها (الفرع الثاني)، لنصل إلى تحديد اختصاصات كل هيئة (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: لمحة عن نظام البلدية في الجزائر

ينبغي إعطاء لمحة عن البلدية من خلال تعريف هذا النظام (أولا)، واستخلاص مميزات (ثانيا)،

#### أولا. تعريف البلدية:

بالعودة إلى المادة الأولى من قانون البلدية نجد أنها تنص "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون"، كما نصت المادة الثانية من نفس القانون "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وتجمع هذه الهيئة باعتبارها هيئة إدارية بين عدة أدوار ووظائف منها ما هو سياسي، اقتصادي، اجتماعي، وثقافي<sup>1</sup>.

مما يعني أن البلدية هي هيئة إدارية إقليمية تجسد النظام الإداري اللامركزي، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، ويتم تزودها باسم وحدود إقليمية ومقر رئيسي (المادة 6 من قانون البلدية)، كما تمارس مهامها بموجب مجلس منتخب يترأسه رئيس المجلس الذي يعتبر هيئة تنفيذية يساعده الأمين العام للبلدية.

ثانيا. مميزات البلدية: تعتبر البلدية مرفق إداري كبقية الهياكل الإدارية ولها مميزات تتمثل في:

1. أنها هيئة إدارية: البلدية هي هيئة إدارية يتجلى ذلك من خلال ممارستها للوظيفة الإدارية وتقديم مختلف الخدمات التي يحتاجها المواطن مجانا، وتستعمل امتيازات السلطة العامة ووسائلها.
2. أنها هيئة إقليمية: بمعنى أنّ إنشاء البلدية يكون بالاعتبار الإقليمي أي الرقعة الجغرافية التي يتواجد فيها مجموعة من المواطنين الذين يحتاجون خدمات خاصة مما يستوجب تقسيم الإقليم إلى بلديات.

<sup>1</sup> عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 293.

3. أنها هيئة قاعدية: توصف البلدية أنها الهيئة القاعدية بمعنى أنها متواجدة في القاعدة كأصغر هيئة إقليمية وأقربها إلى المواطن، أي أنّ ترتيب الهياكل الإدارية من القاعدة إلى القمة يجعل البلدية في القاعدة ثم الولاية ثم الدولة.

4. أنها هيئة لا مركزية: تعتبر البلدية أهم هيئة تجسد النظام الإداري اللامركزي لتواجدها على المستوى المحلي وانفصالها عن الهيئة المركزية.

3. أنها تتمتع بالشخصية المعنوية: من أهم آثار اعتبار البلدية مرفق إداري هو تمتعها بالشخصية المعنوية، كآلية لممارسة مهامها بصفة مستقلة دون الحاجة إلى تدخل الهيئة المركزية.

4. أنها تتمتع بالذمة المالية المستقلة: إنّ تمتع البلدية بالاستقلال المالي يجعلها حرة في تسيير شؤونها دون الحاجة لتأشيرة من جهة أخرى، ويتجلى هذا الاستقلال من خلال منح صفة الأمر بالصرف لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

5. أنها تُنشأ بموجب قانون: نظرا لأهمية مرفق البلدية ودورها في تقديم مختلف الخدمات فإنّ إنشاؤها يكون بموجب نص قانوني يحدد نظامها وهياكلها واختصاصاتها، لكي تتمكن من ممارسة مهامها بشكل قانوني.

### الفرع الثاني: هيئات البلدية

بالعودة إلى المادة 15 من قانون البلدية<sup>1</sup>، نجد أنها حددت هذه الهيئات المتمثلة وهي هيئة مداولة (أولا)، وهيئة تنفيذية (ثانيا)، مع إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية (ثالثا):

أولا. المجلس الشعبي البلدي (هيئة مداولة): يعتبر مجلس منتخب و قاعدة اللامركزية كما جاء في نص المادة 19 من الدستور "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، ينبغي البحث عن كيفية تشكيل المجلس واختصاصاته:

<sup>1</sup> تنص المادة 15 من قانون البلدية على "تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي

- هيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي

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

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به".

أ. تشكيل أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يتشكل المجلس من أعضاء منتخبين بطريقة الاقتراع العام السري المباشر<sup>1</sup>.

ب. سير أعمال المجلس: تتم أعمال المجلس وفق عدة مراحل وبعد استنفاد شروط انعقاد:

#### 1- انعقاد اجتماعات المجلس:

- عدد الدورات: يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين (المادة 16 ق ب و م 5 مرسوم ت 13-105) بشرط أن لا تتعدى كل دورة خمسة أيام، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الضرورة لذلك (م 17 من قانون البلدية)، وهذا بطلب من ثلثي الأعضاء أو بطلب من الوالي، كما يجتمع بقوة القانون في حالة وجود ظرف استثنائي مع إخطار الوالي (م 81 من قانون البلدية).

- مكان الانعقاد: تُعقد الاجتماعات في مقر البلدية إلا في حالة وجود مانع (م 19 من قانون البلدية)، مع ضرورة إعداد جدول الأعمال.

- عدد الأعضاء: يتحدد حسب النسبة السكانية من 13 إلى 43 عضو (م 187 ق الانتخابات<sup>2</sup>)

13 عضوا بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة

15 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

19 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.

23 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

33 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

43 عضوا بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

- ضرورة تبليغ استدعاء الأعضاء عشرة أيام قبل انعقاد المجلس مقابل وصل استلام (م 21 من قانون البلدية. م 8 مرسوم ت 13-105). ويمكن تخفيض هذه المدة إلى يوم واحد في الحالات المستعجلة.

- ضرورة نشر جدول الأعمال والصاقه أمام مدخل قاعة الاجتماعات وفي لوحة إعلانات البلدية وهذا بعد استدعاء الأعضاء (م 22 من قانون البلدية).

- ضرورة حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وإلا لا يصح الاجتماع (م 23 من قانون البلدية).

<sup>1</sup> تم إنشاء النظام الداخلي للمجلس بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17-03-2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15، صادر في 17-03-2013.

<sup>2</sup> أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10-03-2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر في 10-03-2021.

- في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لحضور الأعضاء يتم إرسال استدعاء ثاني للأعضاء لحضور الاجتماع المؤجل وبعد مرور 5 أيام من الاستدعاء الثاني ينعقد الاجتماع و تصبح المداولة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء.

- في حالة عدم حضور أي عضو يمكن أن يوكل عضو آخر بموجب وكالة خاصة لتلك الجلسة بشرط أن لا تكون أكثر من وكالة واحدة (المادة 24 من قانون البلدية).

- ضرورة أن تكون الاجتماعات علانية ومفتوحة للمواطن وتكون سرية عندما يتعلق موضوعها بدراسة مسألة تتعلق بالنظام العام أو الحالات التأديبية لأحد الأعضاء (م 26 من قانون البلدية).

- يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بضبط الجلسة ويمكن له طرد أي شخص غير منتخب عندما يخل بنظام الجلسة (المادة 27 من قانون البلدية).

- ضرورة تأكد رئيس الجلسة من عدم حضور أي عضو لجلسة المداولة عندما تكون له علاقة شخصية أو قرابة حتى الدرجة الرابعة (م 28 ق ب).

- مدة العضوية في المجلس الشعبي البلدي محددة ب 5 سنوات (م 169 من قا الانتخابات)

ج. نظام المداولات: يعالج المجلس الشعبي البلدي شونه في شكل مداولات كما جاء في نص المادة 52 من قانون البلدية،

### 1. الشروط الواجب توفرها لصحة المداولة:

- ضرورة التصويت عليها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يُرجح صوت الرئيس (م 54 من قانون البلدية).

- ضرورة تحرير (كتابة) المداولة باللغة العربية (م 54 من قانون البلدية).

- ضرورة تخصيص سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة لتدوين كل المداولات حسب ترتيبها الزمني (المادة 55 من قانون البلدية).

- ضرورة توقيع المداولة من جميع الأعضاء الذين حضروا الجلسة (م 55 فقرة 2 من قانون البلدية).

- ضرورة توفر المداولة على البيانات التالية: نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، اسم رئيس الجلسة، عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرار المجلس ونتائج التصويت، توقيع الأعضاء (م 28 مرسوم ت 13-105).

### 2- المصادقة على المداولات من طرف الوالي:

- يجب إيداع المداولات أمام الوالي وإن لم يصادق عليها خلال 21 يوما تصبح نافذة بقوة القانون (م

56 من قانون البلدية)

- أما عندما تتعلق المداولات بالمواضيع التالية: الميزانيات والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية فتعتبر مصادق عليها بعد مرور ثلاثين يوماً من إيداعها بالولاية (م 57 من قانون البلدية).

3- بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي: حسب نص المادة 59 من قانون البلدية تتمثل حالات البطلان في:

- عند خرق أحكام الدستور ومخالفة القانون

- إذا كانت تمس برموز الدولة وشعاراتها

- إذا لم تحرر باللغة العربية

كما أضافت المادة 60 من نفس القانون حالة أخرى تتمثل في حالة حضور أي عضو لمداولة تتعارض مصالحه أو مصالح زوجه أو أصوله أو فروعه حتى الدرجة الرابعة، مع مصالح البلدية.

4- الطعن في قرار الوالي: في حالة عدم المصادقة على المداولة من طرف الوالي أو حالة إلغائه لأية مداولة في إطار الرقابة التي يمارسها فيمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي يرفع تظلم إداري أو يرفع دعوى قضائية ضد الوالي (م 61 من قانون البلدية).

د. اختصاصات المجلس: يتدخل المجلس في مختلف النشاطات التي تهم التنمية المحلية دون أن يكون له دور إداري محض، ويمكن تلخيص المجالات التي يتدخل فيها المجلس في:

- التهيئة والتنمية: أي كل ما يتعلق بتهيئة الإقليم عن طريق إعداد المخطط البلدي للتنمية (م 107-112 من قانون البلدية)

- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: (م 113-121 من قانون البلدية)

- التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة (م 122 من قانون البلدية)

- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية (م 123-124 من قانون البلدية)

- التصويت على ميزانية البلدية (المادة 181 من قانون البلدية).

هـ. اللجان البلدية: نظرا لتعدد وتنوع المهام التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي يتم تشكيل لجان يتحدد عددها من 3 إلى 6 حسب النسبة السكانية (م 31 إلى 36 من قانون البلدية)، وتتكفل كل لجنة بنوع معين من النشاط بهدف تحقيق مختلف انشغالات المواطن.

ثانياً، رئيس المجلس الشعبي البلدي (هيئة تنفيذية): يمارس رئيس البلدية عدة صلاحيات سواء باعتبارها ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة، (م 62 من قانون البلدية).

أ. تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه:

1. تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتم اختيار هذا الأخير عن طريق نظام الانتخاب كما هو الأمر بالنسبة لبقية الأعضاء وذلك بتعيين متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح الأقل سنا (م 65 من قانون البلدية).

يتم تنصيب الرئيس في حفل رسمي أثناء جلسة علنية يترأسها الوالي وبحضور بقية الأعضاء (م 67 من قانون البلدية).

2. إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي: هناك عدة حالات:

- الاستقالة: عندما يقرر الرئيس التخلي عن منصبه يقدم استقالته لأسباب خاصة وقبل تقديمها يجب أن يدعو المجلس للانعقاد وتثبت الاستقالة على شكل مداولة والتي ترسل للوالي وتصبح نافذة من تاريخ تسلمها من الوالي (المادة 73 من قانون البلدية).

- التخلي عن المنصب: هناك حالتين:

- عندما يتغيب الرئيس دون أن يقدم استقالته بشكل قانوني يعتبر في حالة تخلي عن المنصب بعد مرور شهر من الغياب، ويتم إثبات التخلي عن طريق عقد دورة غير عادية بحضور أعضاء المجلس والوالي أو ممثله خلال أجل 10 أيام (م 74 من قانون البلدية).

- عندما يتغيب الرئيس دون مبرر ودون تقديم الاستقالة بشكل قانوني أي أنه لم يعلن عن رغبته في الاستقالة عكس الحالة الأولى فهنا يجب على المجلس أن يجتمع لإثبات الغياب وإن لم يفعل فيتدخل الوالي لدعوة الأعضاء للاجتماع وإثبات غياب الرئيس وهذا بعد مرور 40 يوما من الغياب. ويتم استخلافه بنائب الرئيس (النائب الأول) (المادة 75 من قانون البلدية).

- الوفاة: هي حالة طبيعية تؤدي إلى انتهاء مهام الرئيس بسبب استحالة ذلك، ويتم استخلافه خلال 10 أيام.

ولكي يمارس رئيس المجلس الشعبي مهامه على أحسن حال يقوم بتعيين نواب مساعدين له ويكون عددهم

كما يلي:

- نائبان بالنسبة للبلديات التي تتشكل من 7 إلى 9 مقاعد

- 3 نواب بالنسبة للبلديات التي تتشكل من 11 مقعد

- 4 نواب بالنسبة للبلديات التي تتشكل من 15 مقعد

- 5 نواب بالنسبة للبلديات التي تتشكل من 23 مقعد

- 6 نواب بالنسبة للبلديات التي تتشكل من 33 مقعد.

ب. اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يمارس عدة اختصاصات سواء باعتباره ممثلاً لسكان البلدية أو باعتباره ممثلاً للدولة على المستوى المحلي ويوصف بأنه مزدوج الاختصاص<sup>1</sup>:

1- باعتباره ممثلاً للبلدية: (م 77-84 من قانون البلدية): تتمثل هذه الاختصاصات في

- تمثيل البلدية: يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية لاسيما تمثيل البلدية أمام القضاء (م 77-78 من قانون البلدية).

- رئاسة المجلس الشعبي البلدي: يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي برأس و بإدارة اجتماعات المجلس وكيفية انعقاده، عن طريق إعداد جدول أعمال مداوالات المجلس واستدعاء الأعضاء لحضور الجلسات تحت رئاسته. (المادة 79 من قانون البلدية).

- تنفيذ مداوالات المجلس: يسهر رئيس البلدية على تنفيذ المداوالات (م 80 من قانون البلدية).

- تسيير ميزانية البلدية: يختص رئيس البلدية بتسيير وتنفيذ ميزانية البلدية فهو الأمر بصرف هذه الميزانية وهذا نظراً للاستقلالية المالية التي تتمتع بها البلدية. (م 81 من قانون البلدية).

- الحفاظ على أملاك البلدية وإدارتها: يقوم بجميع التصرفات للحفاظ على ممتلكات البلدية (م 82 من قانون البلدية) لاسيما القيام بـ:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية
- إبرام العقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط
- ممارسة كل الحقوق على أملاك البلدية العقارية والمنقولة
- اتخاذ كل التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية
- السهر على المحافظة على أرشيف البلدية
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية
- السهر على وضعية المؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها (م 83 من قانون البلدية)

<sup>1</sup> راجع للمزيد من التفاصيل حول مختلف صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- دوبي بونوة جمال، " صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري"، مجلة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد زبانة- غليزان، العدد 06، 2016، ص ص 07-17.

2 - باعتباره ممثلاً للدولة: رغم اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب من سكان البلدية ويعمل في تحقيق مطالب هؤلاء السكان، إلا أنه تربطه بالدولة علاقة إدارية باعتباره يمارس وظيفة تسيير مرفق عمومي يقدم خدمة عامة، مما يجعله ممثلاً للدولة على المستوى المحلي ويسهر على تطبيق قوانين الجمهورية، ويمكن تلخيص أهم اختصاصاته باعتباره ممثلاً للدولة فيما يلي:

- السهر على احترام وتطبيق القانون (م 85 من قانون البلدية)
- له صفة ضابط الحالة المدنية (م 86 من قانون البلدية) ويمكن أن يفوض إمضائه للمندوبين البلديين لتحرير مختلف وثائق الحالة المدنية لاسيما تدوين عقود الحالة المدنية لاسيما: - استقبال تصريحات بالولادة والزواج والوفيات، - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، - إعلام وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه، - التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها (م 87 من قانون البلدية).
- يتمتع بصفة الضبط الإداري (م 94 من قانون البلدية) أي يتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات في معنى حماية النظام العام داخل إقليم البلدية (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة).
- يتدخل لحماية الأشخاص والممتلكات في حالة وجود خطر ويتدخل في مجال الإسعاف
- يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية: (م 92 من قانون البلدية ، م 15 من الإجراءات الجزائية) بمعنى أنه يتدخل لاتخاذ أي إجراء لمتابعة الجرائم التي تحدث في إقليم البلدية وله أن يسخر قوات الشرطة والدرك حسب الاختصاص الإقليمي.
- يسهر على حماية الحقوق والحريات عن طريق تدخله في مختلف المجالات لاسيما تلك المنصوص عليها في المادة 94 من قانون البلدية.

ج. قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يمارس هذا الأخير مختلف صلاحياته من خلال إصدار قرارات إدارية باعتباره يشرف على إدارة مرفق عام، هذا ما يجعله يتعامل بالقرار الإداري كوسيلة لتنفيذ مختلف المهام التي يختص بها.

- أهم شروط إصدار وتنفيذ القرار الإداري:

- ضرورة إعلام المعنيين بالقرار سواء عن طريق النشر إذا كان القرار يتضمن أحكام عامة موجبة للجميع أو لفئة معينة، أو عن طريق البليغ الشخصي إذا كان يتضمن معالجة وضعية خاصة بأحد الأشخاص أي أن القرار يخص شخص محدد وليس موجه للعامة. (م 97 من قانون البلدية)
- تخصيص سجل في البلدية لتدوين كل القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي
- ضرورة إرسال القرارات إلى الوالي خلال أجل 48 ساعة الذي يثبت تسلمه للقرار (م 98 من قانون البلدية)
- إصاق القرار في لوحة إعلانات البلدية بعد تسلمها من طرف الوالي، ويتم إدراجها في مدونة العقود الإدارية للبلدية (م 98 من قانون البلدية)
- تنفذ قرارات البلدية بعد شهر من إرسالها للوالي أما في حالة الاستعجال يمكن تنفيذها مباشرة مع إعلام الوالي بذلك (م 99 من قانون البلدية).

ثالثا. إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية: بالإضافة إلى الهيئتين التي سبق الإشارة إليهما توجد هيئة أخرى -إن صح التعبير- وهي ذلك الهيكل الإداري الذي تمارس فيه الوظيفة الإدارية باعتبارها مجموعة من الأجهزة والموظفين والأموال التي تُخصص لسير المصالح الإدارية في كل بلدية، وإن كانت هذه الهيئة ليس لها سلطة إصدار القرارات أو اتخاذ إجراءات إلا أنها تعتبر المجال والمحيط الحقيقي الذي يربى للمنتخبين بهدف تسيير شؤون البلدية، ويمكن توزيع هذه الإدارة كما يلي:

أ- الأمين العام للبلدية: يعتبر المنشط لمختلف المصالح الإدارية فهو وسيط بين المجلس المنتخب والمصالح الإدارية (المادة 125 من قانون البلدية)، يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم<sup>1</sup> (م 127-128 من قانون البلدية)، وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي المتعلق بالقانون الأساسي للأمين العام نجد أن طريقة تعيينه تختلف بالنظر إلى النسبة السكانية، بمعنى أنه يتم تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والبلديات المتواجدة في مقر الولايات وبلديات ولاية الجزائر، بموجب مرسوم بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية،

أما بالنسبة للبلديات التي يقل النسبة السكانية عن 100.000 نسمة فيتم تعيين الأمين العام من طرف الوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي (م 22 م. ت. 16-320).

<sup>1</sup> تم إصدار القانون الأساسي للأمين العام بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13-12-2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر عدد 73، صادر في 15-12-2016.

وحسب المادة 129 من قانون البلدية والمادة 13 من المرسوم التنفيذي 16-320، يمارس الأمين العام مهامه تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ويقوم لاسيما بـ:

- تحضير اجتماعات المجلس ويتولى أمانة الجلسة (م 20 م ت 13-105)
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
- ضمان تنفيذ المداورات المتعلقة بالهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين.
- يقوم بالإمضاء على الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني بتفويض من رئيس البلدية<sup>1</sup>.

ورغم الدور الأساسي الذي يمارسه الأمين العام في تسيير البلدية وضمان استمرارها، إلا أنّ الواقع العملي يفيد سوء التسيير من طرف الأمناء العامون لبعض البلديات بسبب استغلالهم للمنصب<sup>2</sup>.

ب- المصالح الإدارية: توجد عدة مصالح على مستوى البلدية لاسيما تلك المتعلقة بتسيير المستخدمين، مصلحة الحالة المدنية، المصلحة التقنية، مصلحة الانتخابات، مصلحة الميزانية والمالية، مصلحة المنازعات... إلخ (المادة 126 من قانون البلدية)، ويهدف هذا الهيكل التنظيمي إلى تنظيم كيفية أداء الوظيفة الإدارية وتسهيل ذلك على طالبي مختلف الخدمات.

الفرع الثالث - الرقابة الوصائية على البلدية: تعتبر البلدية هيئة لا مركزية تخضع لرقابة الهيئة الوصية سواء كانت رقابة على أعضاء المجلس (أولا)، أو رقابة على أعمال المجلس (ثانيا):

أولا. الرقابة على المجلس الشعبي البلدي: تمارس هذه الرقابة في حالتين سواء رقابة أعضاء المجلس أو على المجلس باعتباره هيئة:

أ. الرقابة على أعضاء المجلس: تخص هذه الرقابة الوضعية التي قد يتعرض لها أي عضو منتخب:

1- التوقيف: يقصد بتوقيف العضو المنتخب منعه من الاستمرار في ممارسة مهامه وتجميدها مؤقتا ويصدر القرار من طرف الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية، وبالعودة إلى المادة 43 من قانون البلدية نجد أنها تنص على كيفية توقيف أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي وذلك في الحالات التالية:

- حالة تعرض المنتخب لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

<sup>1</sup> راجع للمزيد حول اختصاصات الأمين العام للبلدية:

- عبروس حميد و طيبي سعاد، "الأمين العام للبلدية ضابط للحالة المدنية"، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، العدد 02، 2020، ص ص 1018-1040.

<sup>2</sup> خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2019-2020، ص 142.

• حالة كون المنتخب محل تدابير قضائية تمنعه من ممارسة مهامه بشكل عادي، مثل وضعه في الحبس المؤقت أو تحت الرقابة القضائية لإتمام عملية التحقيق، فمثل هذه التدابير تعيق ممارسة العضوية.

#### - شروط توقيف العضو منتخب:

- صدور قرار التوقيف من طرف الوالي باعتباره هيئة وصية على أعضاء المجلس، بمعنى أنّ التوقيف لا يكون شفاهة وإنما بموجب قرار مكتوب يصدره الوالي يتضمن هوية العضو محل التوقيف.

- ضرورة تسبب قرار التوقيف بتوفر إحدى الحالات المقررة في المادة 43، بمعنى أنه يجب على الوالي أثناء إصدار القرار أن يشير إلى مبرر التوقيف والذي يكون بتوفر إحدى الحالتين المنصوص عليها في نفس المادة، ويتمثل المغزى من اشتراط التسبب في سهولة مراقبة مدى مشروعية قرار الوالي لاسيما عند اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغائه.

- يكون التوقيف مؤقتا ومحددا من تاريخ صدور القرار الوالي إلى حين الفصل النهائي في المتابعة الجزائية، لأنّ طبيعة التوقيف أنه حل مؤقت قد ينتهي آثاره ببراءة العضو المنتخب أو بإدانته مما يسمح للوالي بإصدار قرار الإقصاء.

- في حالة الحكم بالبراءة يستأنف العضو مهامه بشكل عادي أما في حالة إدانته فإنه يُقصى من ممارسة العهدة.

2- الإقصاء: يثبت إقصاء العضو بقوة القانون في حالة الفصل نهائيا بإدانته جزائيا، ويصدر القرار من طرف الوالي الذي يثبت الإقصاء، بمعنى أن قرار الإقصاء هو تحصيل حاصل للإدانة لأنه لا يمنح للوالي السلطة التقديرية في إصدار القرار وإنما قراره يكون كاشفا لوضعية الإقصاء بمجرد الإدانة النهائية.

3- الإقالة (الاستقالة التلقائية): تتميز هذه الحالة عن الحالات السابقة في كونها تتعلق بإقالة العضو الذي لا تتوفر فيه شروط العضوية في المجلس الشعبي البلدي، وتسمى أيضا بالاستقالة الحكومية لأنه تتوفر الوضعية القانونية التي لا يمكن معها تولي المنصب يؤدي إلى إقالة العضو، ويمكن الإشارة إلى بعض الوضعيات التي تمنع استمرار العضو في ممارسة العهدة الانتخابية وهذا بالعودة إلى قانون البلدية وقانون الانتخابات وحسب نص المادة 45 من قانون البلدية تتمثل حالات الإقالة في:

✓ حالة تغيب العضو عن حضور دورات المجلس لأكثر من ثلاثة دورات خلال نفس السنة

(م45 من قانون البلدية)

✓ حالة عدم القابلية للانتخاب (م 199 قا الانتخابات).

✓ حالة التنافي مع ممارسة العضوية.

✓ حالة الترشح لأكثر من قائمة في الدائرة الانتخابية (م 181 قا الانتخابات).

ب. الرقابة على هيئة المجلس: يعني تلك الرقابة التي تخص هيئة المجلس الشعبي البلدي ككل وليس الأعضاء منفردين وتتمثل في:

- حل المجلس الشعبي البلدي: تعتبر أخطر رقابة تمارس على الهيئة المنتخبة بأكملها وليس على عضو واحد.  
- الحالات الواجب توفرها لحل المجلس: حسب المادة 46 من قانون البلدية يتم حل المجلس بتوفر إحدى الحالات وهي:

✓ حالة خرق أحكام دستورية،

✓ حالة إلغاء انتخاب جميع الأعضاء،

✓ حالة الاستقالة الجماعية للأعضاء،

✓ حالة كون الإبقاء على المجلس يشكل اختلالات خطيرة وفيه مساس بمصالح المواطنين،

✓ حالة كون عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة،

✓ حالة وجود خلافات خطيرة بين الأعضاء،

✓ حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئها،

✓ حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

- إجراءات حل المجلس: نظرا لمكانة المجلس الشعبي البلدي فإن حله يكون بموجب مرسوم رئاسي (أي

يصدره رئيس الجمهورية) وهذا بعد تقرير يعده وزير الداخلية والجماعات المحلية، (م 47 من قانون البلدية).

وتفاديا لتعطيل مصالح المواطنين يتدخل الوالي لتعيين متصرف إداري لتسيير شؤون البلدية وذلك خلال

عشرة أيام من حل المجلس (م 48 من قانون البلدية).

- يتم إجراء انتخابات لتجديد المجلس خلال أجل ستة أشهر من تاريخ الحل (م 49 من قانون البلدية)، إلا

إذا كان الحل تم في السنة الأخيرة من العهدة فهنا يستمر المتصرف الإداري في تولي شؤون البلدية إلى حين تنظيم الانتخابات.

ثانيا. الرقابة على أعمال المجلس: أي تلك الرقابة التي تخص الأعمال والتصرفات التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي سواء تلك التي يصدرها المجلس كهيئة مداولة أو تلك التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية وتتمثل هذه الرقابة في:

أ- التصديق: هي تلك التأشيرة التي يشترطها القانون لسريان مداولات المجلس الشعبي البلدي وكما سبق

وأن تطرقنا إليه فإن التصديق قد يكون صريح مثل ما نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية بالنسبة للمداولات التي يجب أن يصادق عليها الوالي لكي تكون قابلة للتنفيذ .

أما التصديق الضمني فيتحقق في حالة إرسال المداولة للوالي للتصديق عليها ولم يصادق خلال الأجل المحددة وهي 21 يوما كما جاء في المادة 56 من قانون البلدية، أي في حالة عدم الاعتراض عليها خلال هذه المدة فتعتبر موافقة ضمنية.

ب- البطلان: في حالة مخالفة أعمال المجلس الشعبي البلدي لأحكام القانون يتدخل الوالي باعتباره سلطة وصائية لإلغاء التصرف الذي قام به المجلس، أي إلغاء مداوات المجلس كما جاء في نص المادتين 59 و 50 من قانون البلدية، مثل المداوات التي تتخذ خرقا للدستور، أو التي تمس بشعارات الدولة ورموزها، أو تلك التي لا تحرر باللغة العربية، أو تلك التي يحضر فيها أحد الأعضاء وتكون له مصالح تتعارض مع مصالح البلدية ...

ج- الحلول: رغم تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي ورغم كون إجراء الحلول من أشكال الرقابة الممارسة على الهيئات التابعة لنفس الهرم الإداري، إلا أنه واستثناءً منح المشرع في قانون البلدية للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في حالات:

- يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما لا يتخذ هذا الأخير الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة) وديمومة المرفق العام (م 100 من قانون البلدية).  
- يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمتنع (يرفض) هذا الأخير اتخاذ القرارات، وهذا بعد إعداره من طرف الوالي للقيام بالإجراء اللازم (م 101 من قانون البلدية).

- يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ ما يراه مناسبا في حالة وجود اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فهنا يتدخل الوالي للمصادقة على ميزانية البلدية (م 102 من قانون البلدية).

مع الإشارة في الأخير إلى أنّ الرقابة على البلدية أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية<sup>1</sup>، لأنّ الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب عكس الولاية التي يشرف عليها شخص الوالي باعتباره معيناً.

<sup>1</sup> بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص 283.

## المطلب الثاني

### الولاية في الجزائر

تُشكل الولاية في التنظيم الإداري الجزائري الهيئة اللامركزية الثانية ولها أهمية خاصة في التسيير المحلي (الفرع الأول)، تم تنظيمها بموجب القانون رقم 07-12، الذي يحدد الهيئات التي تتشكل منها الولاية واختصاصاتها (الفرع الثاني)، كما يحدد مختلف أشكال الرقابة عليها (الفرع الثالث).

الفرع الأول- تعريف الولاية وأهميتها في التنظيم الإداري للدولة: ينبغي البحث عن تعريف الولاية وهذا بالعودة إلى قانون الولاية (أولا)، مع تبيان أهمية هذا المرفق في تسيير وتنظيم المصالح الإدارية المحلية (ثانيا).

أولا- تعريف الولاية: حسب نص المادة الأولى من قانون الولاية<sup>1</sup>، فإن الولاية هي هيئة إدارية محلية تتكون من هيئة منتخبة وأخرى تنفيذية على رأسها الوالي باعتباره مزدوج الاختصاص، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، لها اسم ومقر وحدود جغرافية، ويتم إنشاؤها بموجب قانون<sup>2</sup>.

ثانيا- أهمية الولاية في التنظيم الإداري للدولة: لهذا التنظيم أهمية خاصة لأنّ الولاية تعتبر حلقة وصل بين الهيئة المركزية والمصالح المحلية، سواء كانت مصالح غير ممرضة أو هيئات لا مركزية، كما يُشكل هذا التنظيم المجال الحقيقي لممارسة الديمقراطية من خلال إنشاء مجلس منتخب له اهتمامات محلية ويسعى إلى تحقيق التنمية المحلية، مما يساهم في مشاركة المواطن في التسيير المحلي، ويضمن في الوقت نفسه تحقيق سياسة الدولة وتطلعاتها على المستوى الوطني، ويتحقق هذا من خلال شخصية الوالي الذي مارس عدة مهام وصلاحيات تجعله يوازن بين المصلحة العامة للدولة والمصالح المحلية، ويعمل للتوفيق بينهما.

الفرع الثاني- هيئات الولاية: حسب نص المادة الثانية من قانون الولاية توجد هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة مداولة (أولا)، والوالي باعتباره هيئة تنفيذية (ثانيا).

<sup>1</sup> جاء في نص المادة الأولى من قانون الولاية: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية والذمة المالية المستقلة، وهي الدائرة الإدارية غير الممرضة 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. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المحولة لها بموجب القانون.

شعارها من الشعب إلى الشعب. وتحديث بموجب قانون".

<sup>2</sup> حسب التقسيم الإداري توجد 48 ولاية في الجزائر بالإضافة إلى 10 مقاطعات إدارية تم إنشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 15-05-2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة عليها، ج ر عدد 29، صادر في 31-05-2015.

أولاً- المجلس الشعبي الولائي (هيئة مداولة): إنّ الأخذ بالنظام الديمقراطي في الجانب السياسي ونظام الإدارة المحلية في الجانب الإداري يقتضي ممارسة المنتخب لحقه السياسي وسلطته في اختيار وبكل حرية ما يشاء لينوب عنه في التعبير عن إرادته وتسيير شؤونه<sup>1</sup>، وسنقوم بتبيان كيفية تكوين المجلس ومختلف اختصاصاته .

أ- تكوين المجلس: يتشكل المجلس عن طريق الاقتراع العام كما أشارت إليه المادة 13 من قانون الولاية، ويتم تحديد عدد المقاعد حسب النسبة السكانية وذلك من 35 إلى 55 عضواً<sup>2</sup>:

- 35 عضواً بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

- 39 عضواً بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة.

- 43 عضواً بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

- 47 عضواً بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

- 51 عضواً بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

- 55 عضواً بالنسبة للولايات التي يساوي سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

ب- انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي: يجتمع المجلس برئاسة المنتخب الأكبر سناً لانتخاب رئيس المجلس وهذا خلال 10 أيام من إعلان النتائج الانتخابية (م 58 من قانون الولاية)، يكون الانتخاب سرياً ويتم انتخاب الرئيس حسب الوضعيات التالية (م 59 من قانون الولاية):

الحل 1: تقدم القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد مترشحاً ويتم إجراء الانتخاب.

الحل 2: عندما لا توجد قائمة تحصلت على الأغلبية المطلقة تقدم القائمتين الحاصلة على 35 بالمائة من

المقاعد مترشحاً عن كل قائمة ليتم الانتخاب السري.

الحل 3: عندما لا تحصل أية قائمة على 35 بالمائة من المقاعد هنا يمكن لكل القوائم تقديم مترشح، ويجري

انتخاب لاختيار الرئيس.

يتم تنصيب المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات رئيساً للمجلس، أما في حالة عدم حصول أي منتخب على هذه الأغلبية فإنه يجري دورة ثانية بين المترشحين المتحصلين على المرتبة الأولى والثانية ويفوز من تحصل على أغلبية الأصوات، أما في حالة التساوي فيتم تعيين المترشح الأكبر سناً، ويتم التنصيب بمقر المجلس بحضور الوالي وأعضاء المجلس وأعضاء البرلمان، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية (م 61 من قانون الولاية).

ج- سير أعماله:

<sup>1</sup> بوتشيشة زين الدين، المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص 21.

<sup>2</sup> راجع المادة 189 من قانون الانتخابات، مرجع سابق.

1- دورات المجلس: يناقش المجلس أعماله في شكل دورات قد تكون عادية وهي 4 دورات في السنة المبرمجة خلال شهر مارس- جوان- سبتمبر – ديسمبر ، ومدة كل دورة لا تتعدى 15 يوما (م 14 من قانون الولاية)، كما يمكن عقد دورات غير عادية (استثنائية) بطلب من رئيس المجلس أو ثلث الأعضاء أو الوالي.

أما في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجيا فيجتمع بقوة القانون (المادة 15 من قانون الولاية)

2- اجتماعات المجلس: يتم استدعاء الأعضاء قبل 10 أيام من تاريخ الاجتماع مع إصاق جدول الأعمال، ويتولى أمانة المجلس أحد موظفي الديوان، وتكون الجلسات علنية إلا في حالتين: - عندما يتعلق موضوعها بالكوارث الطبيعية والتكنولوجيا أو دراسة الحالات التأديبية (م 26 من قانون الولاية).

د- نظام المداولات: يصدر المجلس أعماله في شكل مداولات والتي يجب أن تحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان (م 25 من قانون الولاية)، وتتخذ بالأغلبية البسيطة أما في حالة التساوي يرجح صوت الرئيس، وتسجل في سجل خاص.

- بطلان المداولات: حسب نص المادة 53 من قانون الولاية تبطل مداولات المجلس في الحالات التالية:

✓ حالة خرق الدستور ومخالفة القانون: من البديهي أنّ المداولات التي تصطدم مع القوانين

والتنظيمات تفتقد شرعيتها ولا يمكن أن تكون قابلة للتصديق والتنفيذ<sup>1</sup>،

✓ حالة المساس برموز الدولة وشعاراتها: رغم تشكيل المجلس الشعبي الولائي عن طريق

الانتخاب وعدم انتمائهم لموظفي الدولة حسب قانون الوظيفة العمومي، إلا أنهم يمثلون

الهيئة المحلية وهذه الأخيرة هي مرفق عام من المرافق التابعة للدولة والتي تسير حسب

تطلعات الدولة وشعاراتها، هذا ما يجعل عمل المجلس المنتخب يجب أن لا يمس برموز

الدولة وشعاراتها، فلا يمكن مثلا تصور مداولة تتضمن موضوع مبادئ الدين الإسلامي أو

الهوية الوطنية، وفي حالة وجود مثل هكذا حالات فيجب على السلطة الوصية أن تبطل

المداولة مباشرة.

✓ حالة تحريرها بغير اللغة العربية: حرص المشرع الجزائري على ضرورة التقيد بتحرير

مداولات المجلس الشعبي الولائي باللغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية للدولة،

كما جاء ذلك في نص المادة الثالثة من الدستور، وبمفهوم المخالفة فإنّ عدم احترام هذا

الشرط أثناء تحرير المداولة يؤدي مباشرة إلى إبطالها، ورغم أهمية هذا الشرط إلا أنه فيه

نوع من المبالغة على أساس أنّ اللغة لا تعتبر مانع وسبب أساسي لإبطال المداولة لاسيما إذا

<sup>1</sup> بوضياف عمار، الولاية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 330.

أخذنا بعين الاعتبار أنّ الإدارة الجزائرية تستعمل كلا من اللغتين العربية والفرنسية بل وأنّ هذه الأخيرة هي التي تتغطى على مختلف الوثائق التي تصدرها مختلف الإدارات العمومية، مما يطرح تساؤل حول مبرر تقييد الهيئة المنتخبة بضرورة كتابة مداولاتها باللغة العربية، خاصة وأنّ أغلب أعضاء المجالس المنتخبة لا يتقنون اللغة العربية ومتعودين على استعمال اللغة الفرنسية.

✓ حالة تناول موضوع لا يدخل في اختصاص المجلس: إنّ عمل الهيئة المنتخبة محدد محصور في بعض المجالات التي لها بعد محلي وتخص التنمية المحلية بمختلف أبعادها، وتفاديا لتجاوز الهيئة المنتخبة لحدود اختصاصها فقد حدد لها المشرع المجالات التي يمكن أن يتدخل فيها، أما في حالة تجاوز هذه الحدود فيؤدي ذلك إلى بطلان المداولة عندما يكون موضوعها لا يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي الولائي.

✓ حالة اتخاذها خارج الاجتماعات القانونية: الأصل أنّ اجتماعات الهيئة المنتخبة منظمة ومحددة في القانون سواء ما يخص كيفية الانعقاد ودوراته فينبغي على رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يحرص على إتباع الإجراءات المقررة للاجتماعات لكي تكون وفق القانون وإلا تعتبر باطلة في حالة خرقها لأي إجراء.

✓ حالة عقد الاجتماع خارج مقر المجلس الشعبي الولائي إلا في حالة وجود قوة قاهرة: أقرت المادة 22 من قانون الولاية على عقد اجتماعات المجلس في مقر المجلس الشعبي الولائي، إلا في حالة وجود قوة قاهرة تمنع عقد الاجتماع في المجلس فهما يجتمع في مكان آخر بشرط إعلام الوالي بذلك، وبمفهوم المخالفة فإنّ المداولة التي تحرر في اجتماع خارج مقر المجلس دون وجود القوة القاهرة تصبح غير قانونية وتُبطل بقوة القانون.

✓ حالة حضور أحد الأعضاء مداولة المجلس عندما تكون له مصلحة شخصية له أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة (م 56 من قانون الولاية).

- تنفيذ المداولات: تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها أمام الوالي (م 54 من قانون الولاية) أما المداولات المتعلقة بالمواضيع المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية (الميزانيات والحسابات، التنازل عن الأملاك العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية) فلا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية خلال أجل شهرين.

هـ. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: يمارس عدة مهام المتعلقة بشؤون سكان الولاية ويتداول في دراسة الكثير من المواضيع المتعلقة بعدة المجالات المنصوص عليها في المادة 77 من قانون الولاية، كما يقوم بإعداد مخططات التنمية المحلية المتعلقة بالمجالات التالية:

- التنمية الاقتصادية: (م 80-83 من قانون الولاية)

- الفلاحة والري: (م 84-87 قا و)

- الهياكل القاعدية الاقتصادية: (م 88-91 قا و)

- تجهيزات التربية والتكوين المهني: (م 92 قا و)

- النشاط الاجتماعي والثقافي: (م 93-99 قا و)

- السكن: (م 100-101 قا و).

و. لجان المجلس الشعبي الولائي: يتم تشكيل اللجان من أعضاء المجلس وهذا بهدف تسهيل العمل التنموي في الولاية وبالعودة إلى المواد من 33 إلى 37 من قانون الولاية نجد أنه تم تحديد المجالات التي يمكن تشكيل اللجان وكيفية إنشاء اللجان.

ثانيا- الوالي: يعتبر الهيئة الثانية في الولاية له عدة صلاحيات ويتدخل في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، ويجب أن تكون له إقامة بنفس الولاية.

أ. اختصاصات الوالي (سلطات): قد يصعب علينا حصر مختلف المهام التي يمارسها الوالي بالنظر إلى تعددها وعلاقته بمختلف المديرات الأخرى، على هذا الأساس يوصف الوالي بأنه مزدوج الاختصاص وله وضعية قانونية مركبة ومتميزة<sup>1</sup>، لأنه يمارس مهامها باعتبارها ممثلا للدولة وأخرى باعتباره ممثلا للولاية:

• سلطات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: أي تلك المهام التي يمارسها باسم الولاية ويهدف من خلالها إلى تحقيق المصالح المحلية والتي تختلف من ولاية إلى أخرى بالنظر إلى وضعية وانشغالات سكان كل ولاية، وله عدة مهام كما جاء في المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية:

- يسهر على نشر وتنفيذ مداولات المجلس: (م 102)

- يمثل الولاية في جميع التظاهرات والحياة المدنية والإدارية ويعمل على حماية أملاك الولاية: (م 105)

- يمثل الولاية أمام القضاء: (م 106)

- يعد مشروع الميزانية للمصادقة عليه من طرف المجلس ويأمر بصرفها: (م 107)

<sup>1</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسر للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص 238.

- يسهر على سير المصالح الولائية وتنشيطها: (م 108)

- يقدم بيانا سنويا عن نشاط الولاية: (م 109).

• سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: أي تلك التي يمارسها وهو ينفذ السياسة العامة للدولة باعتباره

مفوضا للحكومة على المستوى المحلي كما جاء ذلك في المواد 110 إلى 121 من قانون الولاية:

- يعتبر مفوض الحكومة على المستوى المحلي،

- ينشط ويراقب المصالح غير الممركزة،

- يسهر على حماية حقوق وحرريات المواطنين،

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعاراتها،

- له صفة ضابط إداري (حماية النظام العام) يمكن له تسخير القوة العمومية للحفاظ على النظام العام (م

114 من قانون الولاية).

- له صفة ضابط الشرطة القضائية (م 28 قا الإجراءات الجزائية) أي في حالة وقوع جريمة ما يتدخل لاتخاذ

الإجراءات الأولية المستعجلة مع ضرورة إبلاغ النيابة العامة مباشرة لكي تتخذ الإجراءات اللازمة.

- يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية،

- يسهر على الحفاظ على أرشيف الولاية والبلديات،

- له صفة الأمر بالصرف بالنسبة لميزانية الدولة للتجهيز المخصصة لكل ولاية.

مع الإشارة إلى أن الولاية كمرفق عام إداري لا مركزي تتضمن بالإضافة إلى المجلس الشعبي الولائي والوالي،

هيكل إداري يعمل تحت سلطة الوالي وهو المكلف بتنسيق والرقابة عليها<sup>1</sup>، ويتم تسيير هذا المرفق من طرف

مجموعة من الموظفين (م 127-131 من قانون الولاية).

كما يؤدي الوالي دور تنسيقي بين المصالح غير الممركزة والوزارات التي تنتهي إليها هذه المصالح ويسهر على

إعداد تقارير دورية وإرسالها إلى مختلف الوزارات، وهذا بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

ب. قرارات الوالي: يمارس الوالي مهامه في شكل قرارات إدارية كوسيلة لممارسة مختلف سلطاته المقررة قانونا

مثل تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي، وإذا كانت القرارات تتضمن تنظيمات وأحكام عامة فإنها تنشر

للإعلام أما إذا تضمنت إجراء خاص بالفرد فهنا تبليغ شخصيا (م 125 من قانون الولاية).

<sup>1</sup> تتمثل هذه المصالح في: الكتابة العام، - المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، راجع للمزيد:

- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23-07-1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر عدد 48، صادر في 27-07-1994.

بالإضافة إلى الأجهزة التي يشرف عليها الوالي المنتدب وهي: هيكل الإدارة العامة، المديرية المنتدبة، مجلس المقاطعة الإدارية، راجع للمزيد:

- مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 28-05-2015، يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، ج ر عدد 29، صادر في 31-05-2015.

<sup>2</sup> عيشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 58.

### الفرع الثالث- الرقابة على الولاية:

بغض النظر عن الرقابة الرئاسية التي تُمارس على موظفي كل مرفق إداري من الرئيس، فإنّ الولاية تخضع للرقابة الوصائية لاسيما على أعضاء المجلس الشعبي الولائي (أولا)، أو على أعماله (ثانيا) وذلك من خلال: أولا. الرقابة على المجلس الشعبي الولائي: تمارس الهيئة المركزية باعتبارها هيئة وصية رقابة على الأعضاء أو على الهيئة ككل:

أ. الرقابة على الأعضاء: تتجسد هذه الرقابة في مختلف الوضعيات التي يتعرض لها المنتخب الولائي:

- التوقيف: حسب المادة 45 من قانون الولاية يمكن توقيف العضو عندما يكون محل متابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام أو بالشرف، وهذا عندما لا يمكن الاستمرار في العهدة بصفة عادية. يتم إصدار قرار التوقيف من طرف وزير الداخلية مع تسبب القرار ويوقف العضو مؤقتا إلى حين الفصل النهائي في المتابعة.

- الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية: يتم إقصاء العضو المنتخب في حالة صدور قرار نهائي بالإدانة تجعله تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب (م 46 من قانون الولاية)، ويتم تقرير حالة الإقصاء بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ويثبت الإقصاء بموجب قرار يصدره وزير الداخلية، كما يمكن للعضو المقصى أن يرفع دعوى أمام مجلس الدولة لإلغاء قرار وزير الداخلية.

- الإقصاء بقوة القانون: يُقصى العضو المنتخب بقوة القانون عندما يكون في وضعية غير قابلة للانتخاب أو في حالة التنافي مع ممارسة العهدة<sup>1</sup>، ويتم تقرير هذه الحالة بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ويثبت وزير الداخلية هذه الحالات بموجب قرار، كما يمكن للعضو المقصى أن يرفع طعنا أمام مجلس الدولة حسب ما أقرته المادة 44 من قانون الولاية.

- إثبات التخلي عن العهدة (الإقالة): في حالة غياب العضو لمدة 3 دورات عادية خلال نفس السنة يتم إثبات التخلي عن العهدة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي.

-إثبات زوال صفة المنتخب: يكون بقرار من وزير الداخلية بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي (م 40 من قانون الولاية)، ويمكن للعضو الذي صدر ضده هذا القرار أن يرفع طعن أمام مجلس الدولة لإلغاء القرار.

ب. الرقابة على الهيئة: يكون عن طريق حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي وبعد اقتراح من وزير الداخلية وهذا بتوفر إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 48 من قانون الولاية وهي:

✓ في حالة خرق أحكام دستورية

<sup>1</sup> راجع نص المادة 44 من قانون الولاية، مرجع سابق.

- ✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
  - ✓ في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي
  - ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم
  - ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41
  - ✓ في حالة إدماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها
  - ✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- إذا تم حل المجلس فإنه يجب على وزير الداخلية وخلال 10 أيام تعيين مندوبية ولائية باقتراح من الوالي لممارسة الصلاحيات المقررة لها، وهذا إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهام المندوبية مباشرة بعد تنصيب المجلس الجديد (م 49 من قانون الولاية).
- يتم إجراء انتخابات لتشكيل المجلس الجديد خلال 3 أشهر من الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام وفي كل الأحوال لا يمكن إجراء الانتخابات الجديدة خلال السنة الأخيرة لنهاية العهدة (م 50 من قانون الولاية).
- ثانيا. الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: تخص هذه الرقابة تلك الأعمال التي يصدرها المجلس في شكل مداوات وتهدف هذه الرقابة إلى فحص مدى ملائمة تلك الأعمال للتشريع والتنظيم وحفاظا على سلامة المداوات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون<sup>1</sup>، وتتمثل حالات الرقابة على أعمال المجلس في:
- أ. التصديق: قد يكون صريح أو ضمني
- التصديق الضمني: بعد إيداع المداولة أمام الوالي تعتبر نافذة بعد مرور 21 يوما، ويمكن للوالي أن يعترض على المداولة إذا تبين أنها مخالفة للقانون عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية خلال نفس المدة (المادة 54 من قانون الولاية)<sup>2</sup>.
- التصديق الصريح: نظرا لأهمية بعض المواضيع التي يعالجها المجلس الشعبي الولائي فقد نصت المادة 55 من قانون الولاية على ضرورة تصديق وزير الداخلية على المداوات عندما تتضمن إحدى المواضيع التالية:
- ✓ الميزانيات والحسابات،
  - ✓ التنازع عن العقار واقتناءه أو تبادله،

<sup>1</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 330.

<sup>2</sup> ما يمكن الإشارة إليه أنه بالنظر إلى مكانة المجلس الشعبي الولائي فإنّ المشرع لم يمنح للوالي سلطة مباشرة ومطلقة لإلغاء مداولة المجلس وإنما ألزمه بضرورة رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية لإلغاء المداولة وذلك خلال أجل 21 يوما من إصدار المداولة.

✓ اتفاقيات التوأمة،

✓ الهبات والوصايا الأجنبية.

ب- البطلان: حسب المادة 53 من قانون الولاية تبطل المداولات التي تخالف القانون والإجراءات اللازمة أو تلك التي يحضرها أحد الأعضاء عندما تكون له مصلحة شخصية له أو لزوجه أو أصوله أو فروعه حتى الدرجة الرابعة (م 56 من قانون الولاية)، وهنا يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة بعد 15 من اختتام دورة المجلس، ويقوم برفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية لإقرار بطلان المداولة.

مما يعني أن بطلان المداولة قد يكون بقوة القانون وذلك بتوفر إحدى الوضعيات المقررة في المادة 53 من قانون الولاية، كما يمكن أن تكون قابلة للإبطال المداولات التي يشارك فيها أحد الأعضاء عندما تكون له مصلحة شخصية.

ما يمكن الإشارة إليه أن الوالي باعتباره سلطة وصية على أعمال المجلس فإنه ليس له صلاحية إصدار قرار يتضمن بطلان المداولة وإنما يلجأ إلى القضاء لإقرار البطلان، وما يُثير التساؤل أيضا أن المادة 56 أقرت أنه "يمكن للوالي.." ولم تقر بصفة قطعية أن المداولات التي يشارك فيها أحد الأعضاء عندما يكون في وضعية تعارض تُبطل مباشرة، هذا ما يفيد أن هذه الحالات تجعل المداولة قابلة للإبطال أي بطلان نسبي وليس مطلق.

ج- الحلول: نظرا لخطورة هذه الرقابة فقد تم حصرها في حالات خاصة واستثنائية لاسيما في حالة وجود عجز في ميزانية فيمكن لوزير الداخلية أن يتدخل لامتناع العجز (م 169 من قانون الولاية)، كما يتدخل الوزير لاتخاذ التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم التصديق عليها من طرف المجلس (م 168 من قانون الولاية).

خاتمة: تطرقنا من خلال هذه المحاضرات إلى أهم المواضيع المبرمجة في مقياس القانون الإداري بالنسبة للسداسي الأول المتعلق بالتنظيم الإداري باعتباره المحرك الرئيسي للتوظيف الإدارية، وذلك من خلال البحث في الإطار المفاهيمي للقانون الإداري كمدخل عام، ثم تطرقنا إلى أسس التنظيم الإداري وتوسعنا في دراسة النظام الإداري المركزي واللامركزي باعتبارها أهم الأساليب التي تستعملها جهة الإدارة لممارستها مهامها.

وباعتبار أن دراستنا مرتبطة بالقانون الجزائري فكان لزاما إتباع دراسة تطبيقية لأساليب التنظيم الإداري من خلال البحث عن كيفية تنظيم الإدارة في الجزائر سواء في إطار الهياكل والأجهزة المركزية أو الهيئات المحلية.

أما السداسي الثاني فسيخصص للجزء الثاني من مقياس القانون الإداري والمتمثل في نظرة النشاط الإداري سواء بمنظوره الايجابي المتمثل في نظرية المرفق العام، أو بمفهومه السلبي أو ما يسمى الضبط الإداري باعتباره من أهم الوسائل التي تستعملها الدولة لتحقيق النظام العام بمختلف أبعاده.

### قائمة المراجع والمصادر:

#### أولاً: باللغة العربية:

#### أ - الكتب:

1. الدبس عصام علي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
2. الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري (مبادئ التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، ط 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
3. الطماوي سليمان محمد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
4. القيسي محمد الدين، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999.
5. بسيوني عبد الله عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2003.
6. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
7. بوتشيشة زين الدين، المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2018.
8. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسر للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
9. شرح قانون الولاية، جسر للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
10. القانون الإداري (النظام الإداري)، ط 06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
11. عيشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
12. مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2011.
13. فريحه حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط 02، ديوان الخدمات الجامعية، الجزائر، 2010.
14. لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للتوزيع والنشر، سطيف، 2011.
15. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط 03، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012.

16. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

## II - الرسائل والمذكرات الجامعية:

1. خليفي وردة، آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2019-2020.
2. شويح بن عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 2017-2018.
3. عوامرية أسماء، دور الاجتهاد القضائي كمصدر للقانون الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1)، 2014-2015.

## III - المقالات:

1. دوبي بونوة جمال، "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري"، مجلة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد زبانة- غليزان، العدد 06، 2016، ص ص 07-17.
2. طيبي سعاد، "اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية"، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، العدد 02، 2014، ص ص 287-311.
3. عبروس حميد و طيبي سعاد، "الأمين العام للبلدية ضابط للحالة المدنية"، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، العدد 02، 2020، ص ص 1018-1040.
4. فيدمة عبد الحق، "ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير جامعة البليدة 02، العدد الأول، 2013، ص ص 119-134.

## IV. النصوص القانونية:

### أ. الدستور:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07/12/1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر عدد 76، صادر في 08/12/1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10/04/2002، ج.ر عدد 25 صادر في 14/04/2002، والقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15/11/2008، ج.ر عدد 63، صادر في 16/11/2008، وبالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06/03/2016، ج.ر عدد 14، صادر في 07/03/2016، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر في 30-12-2020.

### ب. النصوص التشريعية:

1. قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادر في 01-06-1998، معدل ومتمم.
  2. قانون عضوي رقم 03-98 مؤرخ في 03-06-1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، صادر في 07-07-1998.
  3. أمر رقم 154-66 مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 48، صادر في 10 جوان 1966، (ملغى).
  4. أمر رقم 58-75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.
  5. قانون رقم 22-89 مؤرخ في 12-12-1989، يتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 53، صادر في 13-12-1989، (ملغى).
  6. قانون رقم 30-90 مؤرخ في 01/12/1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، صادر في 02/12/1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 14-08 مؤرخ في 20/07/2008، ج ر عدد 44، صادر في 03/08/2008.
  7. قانون رقم 02-98 مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، صادر في 01-06-1998.
  8. أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006.
  9. قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر في 23-02-2008.
  10. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 39، صادر في 03/07/2011.
  11. قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.
  12. أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10-03-2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر في 10-03-2021.
- ج. النصوص التنظيمية:
- ج 1. المراسيم الرئاسية:
1. مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 15-05-2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة عليها، ج ر عدد 29، صادر في 31-05-2015.
  2. مرسوم رئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25-01-2020، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 05، صادر في 29-01-2020.
  3. مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 02-02-2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 06، صادر في 02-02-2020.

## ج 2. المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 215-94، مؤرخ في 23-07-1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة، في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 48، صادر في 27-07-1994.
2. مرسوم تنفيذي رقم 63-09 مؤرخ في 07-02-2009، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج ر عدد 10، صادر في 11-02-2009.
3. مرسوم تنفيذي رقم 64-09 مؤرخ في 07-02-2009، يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها، ج ر عدد 10، صادر في 11-02-2009.
4. مرسوم تنفيذي رقم 105-13 مؤرخ في 17-03-2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15، صادر في 17-03-2013.
5. مرسوم تنفيذي رقم 141-15 مؤرخ في 28-05-2015، يتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية وسيرها، ج ر عدد 29، صادر في 31-05-2015.
6. مرسوم تنفيذي رقم 320-16 مؤرخ في 13-12-2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر عدد 73، صادر في 15-12-2016.

ثانيا: باللغة الأجنبية

**A - Ouvrages:**

1. CHAPUS René, l'administration et son juge, presses universitaire de France, paris, 1999.
2. CHAPUS René, Droit administrative général, 15<sup>ème</sup> édition, paris, 2001.
3. DELAMARRE Mannel, PARIS Timothée, Droit administratif, ellipses édition, paris, 2019.
4. DUPUIS Geogle, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Droit administratif, 7<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2000.
5. GAUDEMET Yves, droit administratif, 18<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, paris, 2005.
6. RIVERO Jean, Droit administratif, 9<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1980.
7. VAN LANG Agathe, GINDOUIN Geneviève et INSERGUET - BRISSET Veronique, dictionnaire de droit administratif, 6<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2012.
8. Le droit administratif en France, 2013, P 41, [En ligne]: [www.livrespourtous.com](http://www.livrespourtous.com), (consulté le 20/01/2021).

**B- Textes législatifs :**

1. Loi n<sup>o</sup> 62-157 du 31/12/1962, Tendante à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, J.O n<sup>o</sup> 2 du 11-01-1963, (abrogée).
2. Loi n<sup>o</sup> 63-218 du 18-06-1963, portant création de la cour suprême, (abrogée).

## الفهرس:

01.....	مقدمة:
<b>02 .....</b>	<b>الفصل الأول: مدخل عام لدراسة القانون الإداري .....</b>
02 .....	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري.....
02.....	المطلب الأول: تعريف القانون الإداري وخصائصه.....
02.....	الفرع الأول: تعريف القانون الإداري وعلاقته بمختلف فروع القانون.....
02.....	أولاً: تعريف القانون الإداري.....
04.....	ثانياً: علاقته بمختلف فروع القانون.....
04.....	أ- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري.....
04.....	ب- علاقة القانون الإداري بالقانون المالي.....
05.....	ج- علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي.....
05.....	د- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني.....
05.....	الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري.....
05.....	أولاً- القانون الإداري حديث النشأة.....
05.....	ثانياً- القانون الإداري مرن وسريع التطور.....
06.....	ثالثاً- القانون الإداري منشأه قضائي.....
06.....	رابعاً- القانون الإداري غير مقنن.....
07.....	المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره في الجزائر.....
07.....	الفرع الأول- نشأة القانون الإداري في فرنسا.....

07.....	أولا. مرحلة الإدارة القضائية.....
07.....	ثانيا. مرحلة القضاء المحجوز (إنشاء مجلس الدولة الفرنسي)
08.....	ثالثا. مرحلة القضاء المفوض (البات).....
08.....	الفرع الثاني - تطور القانون الإداري في الجزائر.....
08.....	أولا. مرحلة قبل الاستقلال.....
09.....	ثانيا. مرحلة بعد الاستقلال.....
10.....	المطلب الثالث: مصادر القانون الإداري وأساسه.....
09.....	الفرع الأول: مصادر القانون الإداري.....
11.....	أولا- التشريع.....
11.....	أ. التشريع الأساسي (الدستور).....
11.....	ب. التشريع العادي.....
12.....	ج. التشريع الفرعي (التنظيم، اللوائح).....
12.....	ثانيا- العرف.....
13.....	ثالثا- القضاء.....
14.....	رابعا- المبادئ العامة للقانون.....
14.....	خامسا- الفقه.....
15.....	الفرع الثاني: أساس (نطاق) القانون الإداري.....
15.....	أولا- معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري.....
16.....	ثانيا- معيار السلطة العامة.....
17.....	ثالثا- معيار المنفعة العامة.....
17.....	رابعا- المعيار المزدوج.....
18.....	المبحث الثاني: أسس وأساليب التنظيم الإداري.....
18.....	المطلب الأول: الشخصية المعنوية (الاعتبارية) العامة.....
18.....	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية وموقف الفقه منها.....
18.....	أولا. تعريف الشخصية المعنوية.....
19.....	ثانيا. موقف الفقه من الشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام.....
19.....	أ. الاتجاه المنكر لوجود الشخصية المعنوية.....
19.....	ب- الاتجاه المؤيد لوجود الشخصية المعنوية.....
20.....	ج. موقف المشرع الجزائري.....
20.....	الفرع الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة ونتائج التمتع بالشخصية المعنوية.....

20.....	أولا- أنواع الأشخاص المعنوية العامة.....
21.....	أ. الأشخاص المعنوية الإقليمية.....
21.....	ب. الأشخاص المعنوية المرفقية.....
21.....	ثانيا - النتائج المترتبة عن تمتع الشخص العام بالشخصية المعنوية.....
21.....	أ. الاستقلال المالي والإداري.....
22.....	ب. الأهلية القانونية.....
22.....	ج. الموطن.....
22.....	د. أهلية التقاضي (حق التقاضي).....
22.....	هـ. إقرار المسؤولية.....
22.....	الفرع الثالث - نهاية الشخص المعنوي.....
22.....	أولا- انتهاء الأجل المحدد لوجود الشخص المعنوي.....
23.....	ثانيا- حل الشخص المعنوي.....
23.....	المطلب الثاني: التنظيم الإداري المركزي.....
23.....	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية وأركانها.....
23.....	أولا: تعريف المركزية الإدارية.....
24.....	ثانيا: أركان المركزية الإدارية.....
24.....	أ. تركيز (حصص) الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.....
24.....	ب. التدرج الإداري (السلم الإداري).....
24.....	ج. السلطة الرئاسية.....
27.....	الفرع الثاني. صور المركزية الإدارية.....
27.....	أولا. التركيز الإداري.....
27.....	ثانيا. عدم التركيز الإداري.....
27.....	ثالثا- التفويض الإداري كأسلوب لتحقيق عدم التركيز الإداري.....
27.....	أ - تعريف التفويض الإداري.....
28.....	ب - شروط التفويض.....
28.....	ج - أنواع التفويض الإداري.....
29.....	الفرع الثالث: تقدير أسلوب المركزية الإدارية.....
29.....	أولا. مزايا النظام الإداري المركزي.....
29.....	ثانيا. عيوب النظام الإداري المركزي.....
30.....	المطلب الثاني: النظام الإداري اللامركزي.....

30.....	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها
30.....	أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية
31.....	ثانياً: أركان (مقومات) النظام الإداري اللامركزي
31.....	أ. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
31.....	ب. إنشاء أجهزة محلية منتخبة أو مصلحة مستقلة
31.....	ج. خضوع الهيئات المحلية لنظام الرقابة الإدارية (الرقابة الوصائية)
32.....	ثالثاً: الوصاية الإدارية كآلية رقابية من نتائج التنظيم الإداري اللامركزية
32.....	أ- تعريف نظام الوصاية الإدارية
32.....	ب- خصائص الوصايا الإدارية
32.....	ج- أشكال (مظاهر) الرقابة الوصائية
33.....	الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية
33.....	أولاً. اللامركزية الإقليمية (المحلية)
33.....	ثانياً. اللامركزية المرفقية (المصلحة)
33.....	الفرع الثالث: تقييم النظام الإداري اللامركزي
33.....	أولاً. مزايا النظام الإداري اللامركزية
34.....	أ- من الناحية السياسية
34.....	ب- من الناحية الإدارية
34.....	ج- تحقيق العدالة الضريبية
34.....	ثانياً. عيوب النظام الإداري اللامركزي
34.....	أ- من الناحية السياسية
34.....	ب- من الناحية الإدارية
35.....	ج- من الناحية المالية
36.....	الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر
36.....	المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر
36.....	المطلب الأول: رئيس الجمهورية (رئاسة الدولة)
36.....	الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه
36.....	أولاً. شروط الترشح
37.....	ثانياً. انتهاء المهام
37.....	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية
38.....	أولاً. اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التعيين

38.....	ثانيا. اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التنظيم.....
38.....	أ- في الحالات العادية.....
38.....	ب- في الحالات الاستثنائية (الحفاظ على أمن الدولة).....
39.....	ثالثا- اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التنسيق.....
39.....	الفرع الثالث: الأجهزة المركزية المساعدة لرئيس الجمهورية.....
39.....	أولا: مدير ديوان رئيس الجمهورية.....
39.....	ثانيا: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية.....
39.....	ثالثا- الأمانة العامة للحكومة.....
40.....	رابعا: مستشارون.....
40.....	خامسا - الهيئات الوطنية الاستشارية: .....
40.....	المطلب الثاني- الحكومة.....
40.....	الفرع الأول: الوزير الأول.....
41.....	أولا. تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه.....
41.....	ثانيا. اختصاصات الوزير الأول.....
41.....	أ - في مجال التعيين.....
41.....	ب- في مجال التنظيم.....
42.....	الفرع الثاني: الوزراء.....
42.....	أولا- تعيين وإنهاء المهام.....
42.....	ثانيا: اختصاصات الوزراء.....
42.....	أ- سلطة التعيين.....
42.....	ب- سلطة الإشراف والرقابة.....
42.....	ج- سلطة تمثيل الوزارة والتعاقد باسمها.....
44.....	المبحث الثاني: الهيئات الإقليمية في الجزائر.....
44.....	المطلب الأول: البلدية.....
44.....	الفرع الأول: لمحة عن نظام البلدية في الجزائر.....
44.....	أولا. تعريف البلدية.....
45.....	ثانيا. مميزات البلدية.....
46.....	الفرع الثاني - هيئات البلدية.....
46.....	أولا. المجلس الشعبي البلدي (هيئة مداولة).....
46.....	أ. تشكيل أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....

46.....	ب. سير أعمال المجلس.....
47.....	ج. نظام المداولات.....
48.....	د. اختصاصات المجلس.....
49.....	هـ. لجان المجلس.....
49.....	ثانيا. رئيس المجلس الشعبي البلدي (هيئة تنفيذية).....
49.....	أ. تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه.....
50.....	ب. اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
52.....	ج. قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
52.....	ثالثا. إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية.....
52.....	أ- الأمين العام للبلدية.....
53.....	ب- المصالح الإدارية.....
53.....	الفرع الثالث : الرقابة الوصائية على البلدية.....
53.....	أولا. الرقابة على المجلس الشعبي البلدي.....
53.....	أ. الرقابة على أعضاء المجلس.....
55.....	ب. الرقابة على هيئة المجلس.....
56.....	ثانيا. الرقابة على أعمال المجلس.....
56.....	أ- التصديق.....
56.....	ب- البطلان.....
56.....	ج- الحلول.....
57.....	المطلب الثاني: الولاية في الجزائر.....
57.....	الفرع الأول- تعريف الولاية وأهميتها في التنظيم الإداري للدولة.....
57.....	أولا- تعريف الولاية.....
57.....	ثانيا- أهمية الولاية في التنظيم الإداري للدولة.....
57.....	الفرع الثاني- هيئات الولاية.....
58.....	أولا- المجلس الشعبي الولائي (هيئة مداولة).....
58.....	أ- تكوين المجلس.....
58.....	ب- انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.....
58.....	ج- سير أعماله.....
59.....	د- نظام المداولات.....
60.....	هـ. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....

61.....	و. لجان المجلس الشعبي الولائي.....
61.....	ثانيا- الوالي.....
61.....	أ. اختصاصات الوالي (سلطات).....
62.....	ب. قرارات الوالي.....
62.....	الفرع الثالث- الرقابة على الولاية.....
63.....	أولا. الرقابة على المجلس الشعبي الولائي.....
63.....	أ. الرقابة على الأعضاء.....
63.....	ب. الرقابة على الهيئة.....
64.....	ثانيا. الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....
64.....	أ. التصديق.....
65.....	ب- البطلان.....
65.....	ج- الحلول.....
65.....	الخاتمة:.....
66.....	قائمة المراجع:.....
70.....	الفهرس:.....