



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

## محاضرات في مقياس

# المدخل للقانون الإداري والتنظيم الإداري

السنة الأولى - جذع مشترك-

الأستاذة: ميمونة سعاد

أستاذة محاضرة "أ"

السنة الجامعية: 2019-2020.

## مقدمة:

تقيم مختلف الدول أجهزة إدارية لتنفيذ سياساتها العامة الرامية لسد إحتياجات الجمهور في شتى المجالات، الأمر الذي يضفي على الإدارة العامة أهمية بالغة، باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك السياسات حيز التطبيق إتجاه المواطنين الذين ما فتئت علاقاتهم تتوطد وتتوثق باستمرار، كظاهرة إجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى نمو وورقي وتطور الدولة.

لما كان القانون الإداري النص القانوني الخاص بتنظيم الإدارة العامة أو العمومية، فهو من أهم فروع القانون العام في الجزائر كغيرها من دول العالم. إن أهمية هذا القانون ترجع لأسباب عديدة<sup>1</sup>:

- أولها يكمن في أهمية المؤسسات الإدارية بالنسبة للجزائر كسائر دول العالم، حيث أن جميع دول العالم لها أجهزة إدارية أو بمعنى آخر لها إدارة عمومية. فالإدارة العمومية تتمتع بمكانة كبيرة في كل دول العالم لأنها تعتبر التجسيد الميداني لمفهوم الدولة، فهي إذن وسيلة هامة لتنظيم الدولة وسيرها.

- ثانيها له علاقة بطبيعة القانون الإداري الشديدة التأثر لاسيما بالوضعية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والتكنولوجية للبلاد، ويظهر هذا واضحا من خلال المراحل التي مرت بها الإدارة العمومية الجزائرية، سواء خلال مرحلة بداية الإستقلال وما بعد الإستقلال أو من خلال مرحلة ما يسمى الآن الإتجاهات الجديدة للقانون الإداري في الجزائر. وفي كلتا المرحلتين، كانت الإدارة الوسيط الأمثل، لأنها الجهاز الذي وبطلب من الحكومة يقوم بتحضير وتنفيذ القرارات التي تتخذها السلطة السياسية.

- أما ثالثها فيبرز على المستوى القانوني، ذلك من خلال تفحصنا للجريدة الرسمية، فباطلاعنا على هذه الأخيرة من الإستقلال إلى يومنا هذا، نجد أن عدد القواعد

---

<sup>1</sup>- انظر، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 5.

والنصوص المتعلقة بالقانون الإداري كبير جدا، حيث لا يكاد يصدر عدد إلا ويحوي على نص يتعلق بالقانون الإداري.

من ثم، أصبح القانون الإداري يحظى باهتمام كبير لارتباطه بازدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ونظرا لأن موضوع القانون الإداري بالدرجة الأولى والأخيرة هو تنظيم الإدارة العامة، فقد درسها من عدة جوانب، تمثلت أساسا في<sup>2</sup>:

- الجانب التنظيمي: من حيث بيان القواعد والأحكام المتعلقة بتركيب وتنظيم الجهاز الإداري بالدولة (دراسة ساكنة).
- الجانب الوظيفي: من حيث التطرق إلى القواعد السارية على الإدارة العامة لدى قيامها بنشاطها ومهامها وخدماتها الموجهة للجمهور (دراسة حركية).
- جانب الوسائل: من حيث التعرض إلى مختلف الوسائل والإمكانات التي يستلزمها القيام بالنشاط الإداري، سواء كانت بشرية (موظفون عموميون) أو مادية (أموال) أو قانونية (سلطات ومكنات قانونية).
- الجانب القضائي: من حيث الدراسة والإهتمام بالهيئات القضائية المختصة بالمنازعات الإدارية.

بناء على ما سبق، تعتبر الإدارة العامة محور القانون الإداري لذا تعتمد مختلف النظم القانونية في تنظيمها الإداري نمطا يركز على دعامين أساسيين، هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فإذا كان الاعتماد بشكل كبير على النمط الأول أمرا لا مفر منه بالنسبة لعديد من الدول حديثة العهد بالنشأة لم يسمح لها إلا من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة تفاديا لمخاطر الانشقاق وضمنا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى النمط اللامركزي يتأكد كلما انتصر الفكر الديمقراطي

---

<sup>2</sup>- انظر، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 4 و5؛ انظر، محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 5.

الداعي إلى ضرورة تكريس مبدأ مشاركة الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية على المستوى المحلي<sup>3</sup>.

يقصد بالمركزية الإدارية حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، في حين أن اللامركزية الإدارية وباعتبارها نظاما ليس بوليد الساعة ولم تصنعه إرادة المشرع أو ساهمت في خلقه ظروف طارئة، فهي نظام قانوني وإداري متطور، يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين الإدارة المحلية بالمناطق والأقاليم. وجذوره بعيدة في التاريخ ترجع إلى المجتمعات الإنسانية القديمة التي كانت تجمعها وحدة المصالح ووحدة الشعور ووحدة المصير. أما في نشأتها القانونية فقد رافقت نشأة الدولة العصرية التي يسودها القانون في تنظيم أجهزتها وتوزيع اختصاصاتها وسائر مظاهر أعمالها ونشاطاتها والتي تأخذ بالنمط السابق-اللامركزية- كأحد أوجه تنظيم جهاز الدولة الإداري باعتبارها حاجة وضرورة<sup>4</sup>.

الجزائر ومنذ الاستقلال اتجهت إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تكون المجالس المحلية الأداة المناسبة لتحقيق تلك الغاية. ولعل هذا ما ترجم في مجموع النصوص الأساسية للدولة من موثيق وقواعد دستورية. تأكيدا لذلك نصت المادة 02/16 و03 من الدستور الجزائري<sup>5</sup> على مايلي: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني"، لتؤكد لاحقا المادة 19 من ذات الدستور ما أتت به سابقها وتوضح بجلاء نية المؤسس الدستوري

<sup>3</sup> - انظر، نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، 2003، ص05.

<sup>4</sup> - انظر، حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1983، ص26.

<sup>5</sup> - المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر عدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

في تبني نظام الديمقراطية التمثيلية التي يقوم فيها الشعب باختيار ممثلين عنه بنصها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

تبعاً لذلك، فقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي والتي جسدها كل من البلدية والولاية وأطلق عليها مصطلح الجماعات المحلية في صلب النص<sup>6</sup>، وأرسى المبادئ التي يجب أن تحكم هذه الجماعات المحلية وكذا العلاقة بينها وبين الدولة<sup>7</sup>. هذه الكيانات التي اضطلعت فضلاً عن دورها التقليدي في تكريس أسلوب اللامركزية بدور آخر سياسي لعبته هذه المجالس المحلية المنتخبة هو المشاركة في عملية اتخاذ القرار من خلال تمثيل ناخبهم.

وعليه، ستمهد هذه الدراسة بالأساس إلى مناقشة إشكالية: ما هي المبادئ العامة للقانون الإداري وكذا التنظيم الإداري؟ وما مدى نجاح المشرع الجزائري من خلال القوانين المنظمة للبلدية والولاية - القانون رقم 10-11<sup>8</sup> والقانون رقم 07-12<sup>9</sup> - في تجسيد النظام اللامركزي وبالتالي نظرية الإدارة المحلية؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية ستقتضي منا الإعتماد على المنهج التحليلي من خلال جمع المادة العلمية التي تتضمن في مجملها مجموع النصوص القانونية والآراء والنظريات الفقهية، قصد ترتيب وتنظيم هذه المعلومات، لتأتي بعدها عملية التحليل واستقراء النصوص والنظريات الفقهية من أجل العمل على استخلاص النتائج، وهي ذاتها المرحلة التي تعقب عمليتي التحليل والاستقراء والتي يطلق عليها مرحلة التركيب، وختاماً إخضاع النتائج المسجلة إلى عمليتي النقد والتقويم. أما المنهج الثاني الذي سيتم الاعتماد عليه

---

<sup>6</sup> - إذ نصت المادة 17 من الدستور الجزائري على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...".

<sup>7</sup> - نصت المادة 18 من الدستور الجزائري على أن: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

<sup>8</sup> - القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

<sup>9</sup> - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

كذلك فهو المنهج الوصفي وذلك بخصوص مختلف المفاهيم التي تهم الدراسة والمتنوعة عند البحث في المقاربة الفقهية لنظرية الإدارة المحلية وإطارها المفاهيمي الذي ينبغي في التعرض له استعمال المنهج الوصفي.

استنادا على كل ما سبق، سنقسم هذه الدراسة إلى فصلين:

- الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري

- الفصل الثاني: التنظيم الإداري.

## الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري

للقانون الإداري مفهومين مفهوم واسع ومفهوم ضيق وهو ما جعله يتميز عن بقية فروع القانون الأخرى. حيث نجد أن لبقية القوانين الأخرى تعريفها محددًا وواضحًا ومرسوم المعالم كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني، الذي يعرف بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات والتصرفات التي تحدث بين الأشخاص ماعدا التي تحكمها قواعد أخرى ترجع إلى فروع القانون الخاص، أو بالنسبة للقانون الجنائي الذي يعرف بأنه القانون الذي يصنف الجرائم ويحددها، ويقرر العقوبات التي تقابلها، والإجراءات المتبعة لكشفها وكيفية توقيع العقوبات على المجرمين<sup>10</sup>.

أما القانون الإداري فيعرف حسب الجهة التي ينظر إليها منه، فإذا عرف من حيث الجهة المخاطبة فيكون تعريفه واسعًا، أما إذا كان التعريف من جهة قواعده فيكون التعريف ضيقًا:

وبذلك فالتعريف الواسع هو القانون الذي يشمل القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة والنشاط الذي يصدر منها ويحكم علاقاتها بالأفراد وقواعد الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد أثناء قيامها بنشاطها<sup>11</sup>.

أما المفهوم الضيق هو ذلك القانون الذي يتميز بقواعد خاصة تختلف عن أحكام القانون المدني لما تقرره من امتيازات خاصة للإدارة<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 63.

<sup>11</sup> - عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 17.

<sup>12</sup> - عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 10.

من ثم، فالقانون الإداري بمعناه الواسع يعني "قانون الإدارة" أي كانت القواعد القانونية التي تحكمها قواعد القانون الخاص أو قواعد قانونية متميزة "قواعد القانون العام". وبهذا المعنى فالقانون الإداري موجود في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ ازدواجية أو لم يأخذ بها.

بذلك تعتبر هذه القواعد استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وهذه القواعد تنظم بعض جوانب نشاط الإدارة ومن الأمثلة على ذلك القواعد التي تنظم العقود الإدارية، القرارات الإدارية، أعوان الدولة، الأموال العامة، الضبط الإداري، المسؤولية الإدارية، وبذلك فهي تختلف اختلافاً كلياً عن القواعد القانونية التي تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد فيما بينهم.

ولما كان القانون الإداري ملازماً للإدارة العامة من حيث وجودها وتنظيمها وعملها وجب الوقوف عند تحديد مفهومها.

يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي والمفهوم الموضوعي أو الوظيفي.

يهتم المفهوم العضوي بالتكوين الداخلي للإدارة العامة فيعرفها بأنها "السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها"<sup>13</sup>.

بينما يهتم المفهوم الموضوعي بالجانب الوظيفي فيعرف الإدارة العامة بأنها "النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة تحقيقاً للمصلحة العامة"<sup>14</sup>.

قد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين، إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما إذ يعرف القانون الإداري بأنه "القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة"<sup>15</sup>.

---

أما القانون الإداري بمعناه الضيق ينحصر دوره فيما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القانونية، ومهما اختلفت الزاوية التي ينظر إليها القانون الإداري يستلزم وجود إدارة تعمل على تحقيق أهداف السياسة العامة.

<sup>13</sup> - نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 15 وما بعدها.

<sup>14</sup> - عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 07.

<sup>15</sup> - مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2009-2010، ص 178.

تجدر الإشارة، بأن للقانون الإداري علاقة بعلوم أخرى تخرج عن نطاق العلوم القانونية لعل أهمها علم الإدارة، كما له علاقة بمختلف القوانين المشكلة للمنظومة التشريعية في الدولة.

1- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة: يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما.



أوجه الاتفاق: يتفق القانون الإداري وعلم الإدارة العامة في أن موضوعهما واحد يتعلق بالإدارة العامة. أوجه الاختلاف: يبحث القانون الإداري في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره، بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة مناهج تنظيم الإدارة ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص 17.

وعليه، فزاوية اهتمام القانون الإداري جوانب قانونية بحتة في حين ينصب اهتمام علم الإدارة على جوانب فنية تقنية.

## 2- علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين:

يتميز القانون الإداري بموضوعاته ومجال تطبيقه عن فروع القانون الخاص وحتى فروع القانون العام، لذا فمن المهم بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما.

### أ- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

إذا كان القانون الإداري هو الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية، فالقانون الدستوري هو القانون الأساسي في الدولة ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وحقوق وحرقات الأفراد والضمانات التي تكفلها.

### أوجه الاتفاق:

- كلاهما فرع من فروع القانون العام الداخلي.

- القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري إذ يختص القانون الدستوري بوضع الأحكام الكلية أو العامة الخاصة بالسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل أداء الأجهزة الإدارية لوظيفتها، وبذلك يكون القانون الإداري امتداد للقانون الدستوري.

### أوجه الاختلاف:

- من حيث تدرج القوانين: يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

- من حيث الموضوع: يبحث القانون الدستوري سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية. مانع جمال عبد الناصر، دولة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية التواصل، جامعة عنابة، العدد 13، 2004، ص 2.

### ب- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

أوجه الاتفاق: يوصف القانون المدني بأنه الشريعة العامة هذا ما يجعله المرجع الأساسي للقانون الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني.

### أوجه الاختلاف:

- يشكل القانون المدني أهم فروع القانون الخاص، ويشكل القانون الإداري أهم فروع القانون العام.

-على الرغم من أن أحكام القانون الإداري مستوحاة من القانون المدني لا يعني وحدة الأحكام في القانونين، فهذه المسائل إن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري إلا أن تطبيقها يختلف وذلك لاختلاف أشخاص القانونين. تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2014-2015، ص 07.

### ج- علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات:

### أوجه الاتفاق:

- كلاهما فرع من فروع القانون العام.

تبعاً لذلك، سيتطلب دراسة هذا المدخل للقانون الإداري ضرورة التطرق إلى نشأة القانون الإداري وخصائصه (المبحث الأول)، ثم تحديد أسس وكذا مصادر القانون الإداري (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وخصائصه

لم تظهر قواعد القانون الإداري كقواعد مستقلة عن قواعد القانون المدني إلا في أواخر القرن الثامن عشر، وكان لمجلس الدولة الفرنسي دور كبير في إرساء وتنمية قواعد القانون الإداري، وشكلت أحكامه واجتهاداته مصدر الهام لكثير من التشريعات في مجال التسيير الإداري وكل العلاقات التي تكون الإدارة طرفاً فيها (المطلب الأول). وقد اشتمل هذا القانون الإداري على جملة من الخصائص جعلته يتميز عن غيره من النصوص القانونية الأخرى خاصة القانون المدني (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: نشأة القانون الإداري

إن نشأة القانون الإداري<sup>16</sup> لم يكن نتيجة لاجتهاد الفقهاء والمناظرين بل كان نتيجة للتطور السياسي للنظام الفرنسي عبر مراحل التاريخ المختلفة، وقد ساهم في ذلك

---

- يوصف قانون العقوبات بأنه قانون القهر والإلزام، ووجد أساساً لحماية الحقوق والحريات العامة وبذلك فهو مرتبط بكافة القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري.

- إذ ينص قانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري كجرائم إهانة الموظفين، جرائم إفشاء الأسرار، جرائم الاختلاس، الرشوة... الخ، مما يجعل هاذين القانونين متكاملين.

أوجه الاختلاف: رغم تكامل القانونين إلا أن زاوية اهتمامهما مختلفة إذ يهتم القانون الإداري بالجانب التنظيمي للهيكل الإدارية في حين يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 17.

<sup>16</sup> - وجود القانون الإداري لم يكن من عدم ولا وليد الصدفة، بل جاء نتيجة تطور وتراكم أحداث تاريخية وظروف سياسية اختلفت من دولة لأخرى. تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى الذي يعود إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة آنذاك الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية. هذا الاتجاه أدى إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهذا لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري، الذي تكونت مبادئه وأحكامه بعد الثورة خلال القرن التاسع عشر بفضل جهود مجلس الدولة

بصفة مباشرة مجلس الدولة الفرنسي خاصة بعد إستقلاله كجهة قضائية إدارية مستقلة إلا أن هذا الإستقلال مر عبر عدة محطات تاريخية.

### الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة وحكم البرلمانات القضائية

لقد تميزت هذه الفترة بحكم البرلمانات القضائية وهي محاكم قضائية تدخلت في عمل الإدارة، وأصبحت تشكل عائقا حقيقيا لتطور الإدارة في ظل وجود حكم ملكي لا يهتمه كيفية تسيير الإدارة بقدر ما يهتمه توسع رقعة حكمه، ذلك ما نتج عنه تدمير لدى الرأي العام الفرنسي بالإضافة إلى اجتهادات الفلاسفة آنذاك ونقدمهم لطريقة تسيير الحكم مما عجل بالثورة الفرنسية عام 1789<sup>17</sup>.

### الفرع الثاني: مرحلة الثورة الفرنسية

تطبيقا لمبادئ الثورة الفرنسية قام رجال الثورة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في مجال التنظيم الإداري للدولة، وهو المبدأ الذي نادى به الفقيه مونتسكيو، وتطبيقا للتفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات من طرف رجال الثورة الذين قرروا بمنع محاكم القضاء العادي من التدخل في نشاط الإدارة بأي شكل من الأشكال مما ترتب عنه مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالا عضويا وموضوعيا عن القضاء العادي.

وفي إطار إصلاح المنظومة القضائية أصدر المشرع آنذاك قانونا رقم 16-24 أوت 1790 الخاص بالتنظيم القضائي الجديد مؤسسا إياه على مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، حيث نصت المادة 13 من هذا القانون على أن الوظائف القضائية مستقلة، وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإلا كانوا

---

الفرنسي، وما استحدثه الفقه الفرنسي من نظريات في مجال القانون الإداري. شريفي نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 5.

<sup>17</sup> - أحمد سويقات، محاضرات في القانون الإداري، المدخل والتنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2015-2016، ص 4؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 8؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 181.

مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى، وألا يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية<sup>18</sup>.

### الفرع الثالث: مرحلة الإدارة القاضية

تطبيقا للقانون 24/16 أو 1790 صدر قانون 16 فريكتيدور للسنة الثالثة لإعلان الجمهورية، الذي تم الإعلان فيه أنه ليس بإمكان القضاء النظر فيما يصدر عن الوظائف الإدارية، أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال متعلقة بوظائفهم أو الفصل في أي منازعة أو المساس بأي تصرف من تصرفات الإدارة نتج عن تلك الوضعية<sup>19</sup>.

على الإدارة أن تقوم بذاتها بالفصل فيما يثار من منازعات التي تحرك ضد أعمالها وتصرفاتها، وبذلك كان أمام الأفراد وأشخاص القانون الخاص إذا ما لحقهم أي ضرر نتيجة تصرفات الإدارة، ما عليهم إلا أن يقاضوا الإدارة أمام الجهات الإدارية المختصة بذلك.

ويتجسد ذلك عن طريق رفع التظلمات والطعون الإدارية إلى رؤساء الإدارات الإقليمية والوزراء أو الملك، ليفصلوا في تظلماتهم وطعونهم، ونتج عن ذلك أن أصبحت الإدارة هي القاضي وفي نفس الوقت طرف في النزاع.

هذا الوضع أثر سلبا على مصداقية الإدارة، فكيف تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت، حيث أصبح هناك شك عام في مدى مصداقية الأحكام التي تصدرها الإدارة ومدى ضمان نزاهة حياد الإدارة عن نطقها بالأحكام الصادرة عنها.

### الفرع الرابع: مرحلة القضاء المقيد أو مرحلة إنشاء مجلس الدولة

بغية تحسين الفصل في المنازعات الإدارية والخروج من الشك الذي كان ينتاب المواطنين، قام نابليون بونابرت من السنة الثامنة لقيام الجمهورية 12 ديسمبر 1797

<sup>18</sup> - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 30.

<sup>19</sup> - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 05؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182؛ تياب نادية، المرجع السابق،

بإنشاء مجلس الدولة كهيئة استشارية على المستوى المركزي<sup>20</sup>.

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

إلا انه مع مرور الزمن تمكن مجلس الدولة من الحصول على خبرة كبيرة في دراسة جميع المنازعات التي تصل إليه مباشرة، أو عن طريق الاستئناف في قرارات مجالس المحافظات. هذه الوضعية جعلت من آرائه لا تعدل بل تأخذ شكل مرسوم دون أن يدخل عليها الإمبراطور أي تحريف وأصبح يستقل شيئا فشيئا، حتى أصبح هيئة قضائية مستقلة<sup>21</sup>.

#### الفرع الخامس: مرحلة القضاء الإداري البات أو المطلق

في سنة 1872 صدر قانون 24 ماي 1872 الذي أنشأ رسميا سلطة القضاء البات والنهائي لمجلس الدولة الفرنسي، حيث خول له سلطة إصدار الأحكام النهائية بشأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها<sup>22</sup>.

ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجد ازدواجا قضائيا، واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس

---

<sup>20</sup> - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 05؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 09.

<sup>21</sup> - Martine Lombard , Droit Administratif ، 3 éd ،Dalloz ،Paris، 1999، p 07.

<sup>22</sup> - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 06؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 09.

الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية<sup>23</sup>.

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية<sup>24</sup>.

### الفرع السادس: مرحلة إزدواجية القانون

إن اعتبار مجلس الدولة جهاز قضائي يتولى الفصل في المنازعات الإدارية، يثير إشكالية هامة مفادها ماهية القواعد القانونية التي يجب تطبيقها؟ فقد كان مجلس الدولة في أحكامه يطبق قواعد القانون الخاص، مما خلق في كثير من الأحيان مشاكل عملية تعود إلى غياب قانون خاص بالإدارة، إلى غاية صدور "قرار بلانكو" عن محكمة التنازع في 8 فيفري 1873<sup>25</sup>، على إثره أصبح على مجلس الدولة الفصل في النزاعات على ضوء قواعد استثنائية تتماشى والتطورات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري، وبفضل إسهامات الفقه والقضاء في ابتداع واستحداث المبادئ والأحكام والنظريات أكمل بناء القانون الإداري الفرنسي بوضعه الحالي.

<sup>23</sup>- تتلخص وقائع القضية في أن "مدينة مرسييا ألغت وظيفة المهندس مدير الطرق والمياه بها، فطالبها شاغل هذه الوظيفة بالتعويض، فلما رفضت البلدية إجابة طلبه رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم اختصاصها، إذ قدرت أن العقد الذي يربطه بالمدينة ليست له خواص عقد إجارة العمل المدني. فرفع دعواه أمام مجلس الإقليم الذي قضى بدوره بعدم اختصاصه، باعتبار أن سند الطلب لم يكن الإخلال بعقد تنفيذ أشغال عامة. فعاد إلى وزير الداخلية الذي أجاب بأنه وقد رفض مجلس بلدية مرسييا طلبه بالتعويض فلا يمكنه هو نفسه أن يستجيب له. وكان هذا الرفض محل طعن السيد كادو أمام مجلس الدولة. وقرر مجلس الدولة أن الوزير كان على حق في الإمتناع عن نظر أمور لم تكن في الحقيقة من اختصاصه، كما قرر اختصاصه هو بنظر النزاع الناشئ بين مدينة مرسييا والسيد كادو". مارسو لونغ، بروسييرفيل، غي بريبان، بيار دلقولقيه، برونو جينقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص 53-55.

<sup>24</sup>- مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182.

<sup>25</sup>- تتلخص وقائع القضية في أن "والد بنت يدعى بلانكو رفع قضية يطالب فيها بالتعويض جراء حادث مرور أصاب البنت، وكان ذلك أمام القضاء المدني باعتبار الدولة مسؤولة مدنيا عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع، لكن رفضت دعواه على أساس أن القضية أحد أطرافها إدارة (وكالة التبغ)، على إثرها رفع ذات النزاع على مجلس الدولة، فكان نفس الحكم وأحيلت القضية أمام محكمة التنازع لتفصل في مسألة الاختصاص، ففصلت في النزاع بإسناد الاختصاص لمجلس الدولة على أساس أنه لا يمكن للقضاء المدني تحميل الدولة المسؤولية تأسيسا على مبادئ القانون المدني". مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 15-22.

بذلك أصبح مجلس الدولة، إضافة إلى المحاكم الإدارية الأخرى الجهات الوحيدة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، نتيجة لذلك ظهر ما يسمى بالازدواج القضائي، وجود قضاء إداري إلى جانب قضاء عادي.

يتكون القضاء الإداري من المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة كجهة استئناف ونقض للمحاكم الإدارية، أما القضاء العادي يتكون من محاكم عادية وعلى رأسها محكمة النقض الفرنسية، وحسما للنزاعات التي يمكن أن تنشأ بين الجهتين القضائيتين أنشئت محكمة التنازع.

إن هذا الإستقلال أثر مباشرة في وجود قانون إداري مستقل عن القانون الخاص، وكان من أهم أهداف القضاء الإداري الفرنسي هو تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها، ومصلحة الأشخاص الخاصة المتمثلة في حقوق وحرية الأفراد والمراكز القانونية التي تحتلها كل ذلك في إطار تحقيق مبدأ المشروعية وتكريس الدولة القانونية، كان ذلك هو الحافز في إتخاذ المبادرة والعمل على إيجاد حل ملائم لما يقدم أمامه من منازعات إدارية.

بذلك كانت الاجتهادات القضائية الإدارية اللبنة الأساسية لميلاد مختلف القواعد القانونية التي تحكم الجهاز الإداري والنشاط المنبثق عنه.

### المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري خصائص ومميزات تجعله يتميز عن بقية القوانين الأخرى لا سيما القانون الخاص<sup>26</sup>، ومن أهم هذه الخصائص:

#### الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري في مفهومه الفني هو قانون حديث النشأة كنظرية قانونية لها أصولها ونطاقها، بحيث أصبح له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاله إلا في

<sup>26</sup>- ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 59.

منتصف القرن التاسع عشر، وأكمل بناءه في القرن العشرين إذ كان لنشأة القضاء الإداري دور أساسي في نشأة القانون الإداري.

من ثم، فإن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره، إلا في أواخر القرن التاسع عشر لأن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق لم تنشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام 1873<sup>27</sup>، وبذلك فهو حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى ومنها القانون المدني الذي تعود أصوله إلى قانون الألواح الإثني عشر (القانون الروماني)<sup>28</sup>.

### الفرع الثاني: القانون الإداري قانون غير مقنن

يتميز القانون الإداري بأنه غير مقنن في مجموعة واحدة شاملة واحدة، كالقانون المدني، القانون الجنائي، القانون التجاري، حيث نجد أن الأعمال الإدارية من قرارات وعقود إدارية، أشخاص عمومية، المسؤولية الإدارية لم تقن في مجموعة واحدة<sup>29</sup>. يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون، كالقانون التجاري الذي ينظم كافة الأنشطة التجارية وكذا الحال بالنسبة للقانون المدني وقانون العقوبات.

إلا أن عدم التقنين للقانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفي وجود تقنين جزئي لبعض موضوعات وقواعد القانون الإداري مثل قانون الوظيفة العمومي، قوانين

---

<sup>27</sup> - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 109.

<sup>28</sup> - أسباب النشأة المتأخرة للقانون الإداري في فرنسا فيرجعها بعض الفقهاء إلى:

- تأخر ظهور الوحدات الإدارية اللازمة لنشوء القانون الإداري.

- حداثة فكرة الفصل بين شخصية الحكام وشخصية الدولة.

- تأخر نشأة مجلس الدولة الذي أدى إلى تأخر نشأة القانون الإداري بوصفه قانون قضائي من صنع مجلس الدولة. تياب نادية، المرجع السابق، ص 12.

<sup>29</sup> - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص



الخاصة بالإدارات المركزية واللامركزية كالمصالح الخارجية للوزارات، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الإداري العلمي، الثقافي، المهني، التقني، قوانين نزع الملكية، قانون الصحة، قانون الصفقات إلى غير ذلك، وذلك ما جعل القانون الإداري غير مقنن في مجموعة واحدة.

ومن أسباب عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة ما يلي<sup>30</sup>:

- سرعة تطور موضوعاته وتشعبها.
- النشأة القضائية لمعظم قواعده.
- العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري.
- أن القانون الإداري نشأ تدريجيا ولأزال يتطور بانتظام.
- إن ميزة وخاصية القانون الإداري باعتباره قانون متطور نظرا لكونه متصلا بالإدارة، هاته الأخيرة التي لا زالت في تطور دائم تحكمها الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية في الدولة، وبذلك فإن كتابة القانون الإداري وتقنينه في مجموعة واحدة تمتاز بالثبات والجمود أمر غير منطقي وغير منسجم مع خصائص الإدارة.
- هو حتمية الاعتراف للقاضي الإداري بالسلطة التقديرية والحرية اللازمة لخلق وابتكار الأحكام والحلول والنظريات القانونية اللازمة والملائمة للنشاط الإداري.

### الفرع الثالث: القانون الإداري قانون قضائي النشأة

يعتبر القانون الإداري من القوانين التي أساسها القضاء، لأنه من ابتكار القضاء الإداري، حيث إن طبيعة دور القاضي الإداري تختلف عن دور القاضي العادي الذي يكون دوره تفسيري وتطبيقي، أما في القضاء الإداري فدور القاضي ابتكاري وإنشائي، يجتهد ويبتكر الحلول اللازمة للقضايا والمنازعات الإدارية المعروضة عليه للفصل فيها على أساس القانون<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 14؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 13.

<sup>31</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 2001، ص 21.

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

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

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

من بين النظريات التي ابتكرها القضاء الإداري نذكر على سبيل المثال النظريات التالية:

- نظرية مسؤولية الإدارة.

- الضبط الإداري.

- دعوى تجاوز السلطة.

- المبادئ العامة للقانون الإداري.

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

يعتبر القانون الإداري هو القانون الوحيد الذي يضمن وجود تحقيق توازن بين

المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، لان القانون الإداري هو الذي يحكم نشاط الإدارة ومنازعاتها بأسلوب متميز واستثنائي يلائم الإدارة العامة بصفتها سلطة عامة ويراعي ضرورتها ومقتضياتها لأنها تستهدف المصلحة العامة، وبذلك يمنح القانون الإداري مجموعة من الإمتيازات الإستثنائية ويقررها لها، بحيث تكون الإدارة في علاقاتها مع الأفراد في مركز أعلى وأسمى من مركزهم، وذلك بإعطائها ومنحها امتيازات السلطة العامة حتى تستطيع تحقيق المصلحة العامة<sup>32</sup>.

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

#### الفرع الخامس: القانون الإداري قانون سريع التطور

يمتاز القانون الإداري بأنه مرن يتكيف مع الظروف المحيطة به، وقابل للتطور بسرعة في نطاقه ومضمونه متى تطورت الظروف المتحكمة والمحيطة بالإدارة العامة ونشاطها<sup>33</sup>. من ثم، يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة يفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى خاصة فروع القانون الخاص ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فالقانون الإداري شديد التأثير بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، يجعل قواعده في حركة متغيرة بسبب تأثيرها بتطور الظروف المحيطة المتحكمة بالإدارة العمومية وهي عوامل متغيرة ومتجددة<sup>34</sup>.

وبذلك فإن مرونة القانون الإداري جعلته قانون شديد الارتباط بتطور الدولة وإرادتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو سريع الانسجام والتلاؤم مع التطورات

<sup>32</sup> - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 15.

<sup>33</sup> - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 94.

<sup>34</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

المختلفة. إذن فكون القانون الإداري قانون غير مقنن، فإن تلك الصفة تساعد على مرونته للتلاؤم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتصلة بالإدارة العامة ونشاطها.

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

ومن الأمثلة على ذلك نظرية المسؤولية الإدارية حيث تطورت من مبدأ عدم مسؤولية الدولة إلى تقريرها، سواء على أساس الخطأ الشخصي للموظف أو على أساس الخطأ الجسيم للإدارة، ثم تطورت بعد ذلك وأصبحت تنعقد على أساس التفرقة بين الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي للموظف وفي الأخير أصبحت تنعقد على أساس التفرقة بين المخاطر. كما اتسع نطاق القانون الإداري وتطور باتساع تدخل الدولة في الحياة العامة بإنشاء وإدارة المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

### الفرع السادس: القانون الإداري قانون مستقل

هي نتيجة طبيعية للخصائص السابقة، فالقانون الإداري قانون مستقل بقواعده ومبادئه عن فروع القانون خاصة فروع القانون الخاص، بمعنى أن قواعد القانون الإداري تشكل قانوناً قائماً بذاته له أصوله ومبادئه الخاصة وله قضاءه الإداري الذي يتولى تطبيق قواعده على المنازعات الإدارية. إلا أن استقلالية القانون الإداري تبقى نسبية<sup>35</sup>.

### المبحث الثاني: أسس القانون الإداري ومصادره

نظراً للخصائص المميزة للقانون الإداري من كونه حديثاً وغير مقنن مرناً ومتطوراً قضائياً في أغلب قواعده مما جعله متعددداً في نظرياته أي تعدد المعايير فاجتهد الفقه في البحث عن

<sup>35</sup>- تياب نادية، المرجع السابق، ص 14.

فكرة تكون أساسا له أي البحث عن جواب. متى تطبق قواعد القانون الإداري على الإدارة العامة ونشاطاتها، ومتى تطبق عليها قواعد القانون العادي، ومتى لا تطبق قواعد القانون الإداري. لذلك تعددت النظريات في مجال تمييز القانون الإداري، وفي تحديد المعيار وأهمية عملية متمثلة في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر للمنازعات الإدارية الناجمة عن النشاط الإداري، أما الأهمية النظرية فهي تحديد القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات والأعمال الإدارية (المطلب الأول).

على أنه، تعني عبارة " مصادر القانون " الوسائل التي تمكننا من وضع القانون. ومن أجل وضع القانون، توجد عدة تقنيات لذلك. فهناك الطريقة التلقائية لوضع القانون، والتي يترتب عليها إنشاء القواعد العرفية. كما أن تقوم من خلالها السلطات العامة في الدولة بوضع القانون عن طريق إنشاء قواعد قانونية مكتوبة. وهناك طريقة أخيرة يقوم بواسطتها القاضي بوضع القواعد القضائية. وإذا رجعنا إلى مختلف النظم القانونية، فإننا سنجدتها تعتمد على كل هذه الطرق أو الوسائل في إنشاء القواعد القانونية، مع ترجيح إحدى الوسائل على الأخرى. والأصل أن الدستور هو الذي يقوم بتحديد الهيئة التي تقوم بوضع القاعدة القانونية. إلا أن الواقع قد يخالف هذه الحقيقة، أو على الأقل يؤدي إلى تكملة التوقعات الدستورية. هذه الحقيقة يمكننا ملاحظتها في فرنسا بصفة خاصة، فيما يتعلق بالقانون الإداري، إذ بجانب القواعد المكتوبة التي تضعها السلطات الدستورية، فإن القواعد القضائية –والتي لم تشر إليها مختلف الدساتير- أخذت أهمية كبيرة، فاقت الأهمية المعطاة لها في القانون الخاص (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: أسس القانون الإداري

إن نشاط الإدارة لا يخضع كلية لقواعد القانون الإداري فهناك مجال لتطبيق قواعد القانون الخاص، والفصل بين تطبيق كل من القانونين يعتبر إشكالية أساسية مفادها متى يطبق القانون الإداري؟

من ثم، فتحديد نطاق ومجال القانون الإداري ليس بالأمر الهين وقد خاض حوله جدل فقهي واسع النطاق بين مختلف فقهاء القانون الإداري لاسيما الفقهاء الفرنسيين، حيث عرف تحديد مجال تطبيق القانون الإداري عدة معايير، إلا أن هذه المعايير لم تصمد أمام التطور السريع لقواعد القانون الإداري، وأمام الدور الجديد الذي عرفته الدولة منذ قيام الحرب العالمية الأولى لسنة 1914. وتتجلى أهمها فيمايلي:

### الفرع الأول: معيار السلطة العامة

لقد كان القانون الإداري الفرنسي خلال القرن 19 مبنيا على فكرة السلطة العامة ومرتبطة بها، وعرفها أنصارها على أنها مجموعة الإمتيازات والسلطات والاختصاصات ومجموعة الأساليب الفنية ومجموعة القيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، فهي تجعل الإدارة أسمى ولا تتساوى مع مراكز الأفراد، وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد القانون الأخرى. ففكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال التطبيق القانوني فكل تصرف يتضمن مظهرا من مظاهر السلطة العامة يعد عملا إداريا يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري<sup>36</sup>. وفكرة السلطة العامة في مفهومها ومدلولها الحديث تتألف من عنصرين عنصر ايجابي<sup>37</sup> وسلبي<sup>38</sup>.

تبعاً لذلك، تتجلى هذه السلطة في عدة مظاهر وامتيازات منها<sup>39</sup>:

<sup>36</sup> - André de Laubadère, traité élémentaire de droit Administratif, 4éd, L.G.D.J, Paris, 1967, p39.

<sup>37</sup> - فالعنصر الإيجابي لفكرة السلطة العامة (أعمال السلطة)، هي محور ومناطق ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية وغير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المترتبة عنها مثل إصدار القرارات الإدارية، التنفيذ الجبري، وامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 147.

<sup>38</sup> - أما العنصر السلبي لفكرة السلطة العامة (أعمال التسيير أو الإدارة العادية)، حينما تقوم الإدارة العامة بأعمال التسيير فهي لا تخضع للنظام الإداري أي أنها تخضع في نشاطها للقانون العادي ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بنشأتها، أي هو مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تقيد وتلزم السلطة الإدارية عند قيامها بوظائفها وأعمالها، هذه القيود التي لا مثيل لها في مجال القانون الإداري العادي ومن هذه الالتزامات والقيود والحدود التي تحدد وتقيد حرية الإدارة العامة بشكل أثقل وأحكم ضرورة احترام هذه المصلحة العامة، أهمية الالتزام بقواعد حماية الأموال العامة. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 147.

<sup>39</sup> - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 07.

- سلطة فرض التعليمات: بمعنى أن الإدارة بموجب السلطة التنظيمية يمكنها إصدار تعليمات وأوامر ملزمة للموظفين دون مناقشتها.
  - سلطة الإجبار أو المنع: معنى ذلك أن الإدارة بإمكانها أن تجبر المواطنين بالقيام ببعض التصرفات كدفع الضرائب أو القيام بالخدمة العسكرية أو تمنعهم من القيام ببعض التصرفات كالمنع من اجتياز بعض الطرق والأماكن.
  - امتياز الأولوية: يخول هذا الامتياز للإدارة ان تنفذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء، مما يجعل هذه القرارات قابلة للتطبيق التلقائي.
  - امتياز التنفيذ الفوري: إن هذا الامتياز يخول للإدارة أن تقوم بتطبيق قراراتها بنفسها مستعملة سلطاتها العامة التي يخولها لها القانون.
- بالتالي فكل عمل إداري تقوم به الإدارة، ويخولها استعمال هذه السلطات تكون من مجال القانون الإداري.

تعرض هذا المعيار لعدة صعوبات عند تطبيقه مما فرض ضرورة التفريق بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العامة (الأعمال الخاصة بالتسيير العادي). هذا التفريق يسمح بتحديد مجال تطبيق القانون الإداري ومجال تطبيق القانون الخاص<sup>40</sup>.

أ – أعمال السلطة العامة: هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تمارس من خلال مظاهر السيادة، وذلك عن طريق إصدار قرارات بإرادتها المنفردة وملزمة للجميع وتهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وهذه هي الأعمال التي تشكل مجال تطبيق القانون الإداري.

ب – أعمال الإدارة العادية (أعمال التسيير): إن الإدارة العامة لا تلجأ دائما إلى استعمال امتيازاتها، ومنها امتياز السلطة العامة لأنها قد تتصرف في بعض الأحيان كشخص عادي، خاصة في تسيير ممتلكاتها الخاصة وتكون في مركز متساوي مع الأفراد، مثل إبرام العقود المدنية حيث تكون الإدارة طرف عادي مثل الطرف الآخر، وفي هذه الحالة لا تكون مثل

---

<sup>40</sup> - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 192.

هذه الأعمال ضمن مجال الأعمال التي تتسم بالسلطة العامة ولا تكون مجالاً للقانون الإداري.

وقد شكل هذا التمييز طيلة القرن التاسع عشر أساساً للتفريق بين مجال القاضي الإداري والقاضي العادي، والتمييز بين أعمال الموظفين عندما يكونون بصدد القيام بأعمال السلطة أو القيام بأعمال التسيير العادي. غير أن الفقه تولى عن فكرة التسيير بين أعمال السلطة العامة للإدارة وأعمالها العادية الخاصة بالتسيير، بسبب أن هذا المعيار أدى بإخراج بعض الأعمال الإدارية بطبيعتها من مجال القانون الإداري وبالتالي من مجال رقابة القاضي الإداري، حيث تقلص مجال تطبيق القانون الإداري. كما أنه من الصعوبة التمييز بصفة دقيقة بين أعمال الإدارة بصفتها صاحبة سيادة وسلطة وبين أعمالها الإدارية العادية الأخرى<sup>41</sup>.

#### الفرع الثاني: معيار المرفق العام

المرفق العام هو كل نشاط تقوم به الدولة بنفسها أو عن طريق ممثلها على المستوى الوطني أو الإقليمي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة (كالدفاع الوطني، التعليم، الصحة).

في هذا المجال أصدر مجلس الدولة عدة أحكام مفادها إذا كان العمل متصلاً بمرفق عام ويحقق مصلحة عامة فهو يدخل في مجال القانون الإداري، وبالتالي إختصاص القاضي الإداري<sup>42</sup>.

على إثر ذلك سادت لدى فقهاء القانون أن فكرة المرفق العام هي الأساس الذي يقوم عليه القانون الإداري وبالتالي تكون نزاعاته من إختصاص القاضي الإداري. إن حتمية تسيير المرفق العام يقتضي وجود قواعد خاصة تنظمه وتحكمه، تختلف اختلافاً تاماً عن القواعد التي يتضمنها القانون الخاص تحقيقاً للمنفعة العامة، هذه

<sup>41</sup> - تياب نادية، المرجع السابق، ص 21؛ شريفي نسرين وعمارة مريم، بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 28.

<sup>42</sup> - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 100.



الخصوصية جعلت المرفق العام معيارا لتطبيق القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري.

يرى بعض الفقهاء إن ما كرس معيار المرفق العام كأساس لمجال القانون الإداري، هو صدور القرار الشهير لمحكمة التنازع في 8 فيفري 1873 حول مسؤولية الإدارة والمسعى بقرار بلانكو تلخص وقائع القضية في: "أن فتاة تدعى إيقنيز بلانكو سقطت من عربة تابعة لمعمل للدولة، فرفع أهلها دعوى تعويض ضد الدولة على أساس المسؤولية التقصيرية وتم الاستناد إلى قواعد القانون الخاص، مما ترتب عنه تساؤل حول إمكانية إستعمال هذا النوع من القواعد، فرفع النزاع إلى محكمة التنازع للفصل في ذلك الخلاف" وفصلت في القضية بقرارها سالف الذكر، ومن بين ما تضمن، حتى في غياب نصوص خاصة أن مسؤولية الإدارة لا يمكن أن يبت فيها استنادا إلى المبادئ والقواعد التي يتضمنها القانون المدني، ولكن إلى مبادئ خاصة<sup>43</sup>.

إنطلاقا من هذا القرار أصبحت قواعد القانون الإداري مستقلة عن قواعد القانون الخاص هذا الإستقلال قد يكون تاما وقد يكون جزئيا. وقد شكل هذا القرار قاعدة لكثير من القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم أو مجلس الدولة. أما فيما يخص أوجه النشاطات الأخرى للإدارة غير المتصلة بالمرفق العام، فإنه يمكن لقواعد القانون الخاص أن تحكمها، وبالتالي لا تستلزم وجود جهة قضائية إدارية متخصصة.

وتكريس فكرة المرفق العام كمعيار جديد وسع من مجال تطبيق القانون الإداري، على أساس أن تأمين الخدمة للجمهور يقتضي وجود مرافق عامة، الأمر الذي تبنته الدولة بعد الحرب العالمية الثانية الأولى.

كما تدعم معيار المرفق العام كأساس لاستقلال القانون الإداري بصدور حكم مجلس الدولة في 6 فيفري 1903 في قضية تيريه Terrier، وملخص القضية "أعلنت أحد المجالس البلدية عن مكافأة يتم منحها لكل فرد يساهم في حملة التخلص

<sup>43</sup> - Jean-Marc Peyrical, Droit Administratif, 2 éd. Montchrestien, Paris, 2000, p 20.

من الأفاعي التي كانت تهدد السكان. وقد أشرفت البلدية على حملة التطهير هذه وخصصت لها غلafa ماليا رصد للمساهمين في العملية المذكورة. وبعد أن ساهم في الحملة السيد Terrier تقدم لمصالح البلدية للحصول على مكافأته غير أنه فوجئ بالرد من جانب البلدية أنّ الرصيد المالي المخصص للعملية نفذ. وما كان على السيد Terrier إلا أن يتجه للقضاء مخاصما في ذلك المجلس البلدي المذكور. ولما وصل لمجلس الدولة الفرنسي أقر هذا الأخير اختصاصه بالنظر في النزاع وهذا في حكمة الشهر بتاريخ 6 فبراير 1903 على أساس أنّ الوعد بالجائزة قد تضمن إيجابا من جانب المجلس البلدي، وأن قيام السيد Terrier بالاصطياد تضمن قبولا. ومن ثمّ يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الأفاعي التي كانت تشكل خطرا على الصحة العامة في المدينة. وهذا العقد في نظر مجلس الدولة تعلق بمرفق عام. وتوالت فيما بعد الأحكام القضائية المؤيدة لمعيار المرفق سواء الصادرة عن مجلس الدولة أو حتى محكمة التنازع الفرنسية<sup>44</sup>.

هذا الاجتهاد لمجلس الدولة ومحكمة التنازع وجد صدى كبيرا من الفقهاء، واعتبروه أساسا للقانون الإداري، وتزعم هذا الإتجاه كل من ديغي Duguit وجيز Geze وبونار Bonard واعتبر هؤلاء أو بما يسمون بمدرسة المرفق العام، أن المرفق العام هو أساس القانون الإداري وأنه الفكر الوحيد الذي يمكن بواسطته تحديد مجال القانون الإداري ومجال القضاء الإداري.

وهي أساس وجود قواعد استثنائية غير معروفة في القانون الإداري الخاص، وانطلاقا منها أنكروا فكرة الشخصية المعنوية وفكرة سيادة الدولة وسلطتها، حيث يعتبرون أن المدولة ماهي إلا مجموعة من المرافق العامة المتجسدة في مجموعة من الأنشطة الرامية لتحقيق النفع العام والتكافل الإجتماعي، وهي أنشطة لا يمكن ممارستها بغير

<sup>44</sup> - راجع في ذلك:

René Chapus، responsabilité publique et responsabilité privée, Dalloz, Paris، 1954, P 100 ;  
مارسولونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 93-90.

تدخل الدولة، واستناداً لهذه النظرية نخلص إلى جملة من المعطيات<sup>45</sup>:

- إن كل ما يتعلق بتنظيم المرافق يدخل في نطاق القانون الإداري.
- إن تحديد نطاق كل من مجالي تطبيق القانون الإداري والقانون الخاص يكون على أساس ما يتعلق بالمرافق العامة وما يتعلق بالنشاط الخاص للإدارة.
- إن الإدارة العامة وهي تسيير المرافق العامة قد تلجأ في بعض الأحيان إلى قواعد القانون الخاص بقيت فكرة المرفق العام سائدة ومرتبطة بمدى تطور نشاط الدولة، فبعد الحرب العالمية الأولى تعددت حاجيات المجتمع وأدى بالدولة إلى التدخل في عدة مجالات مما نجم عنه عدة نتائج<sup>46</sup>:

- ازدياد حاجيات المجتمع مما أدى زيادة تدخل الدولة.
- ظهور مرافق عامة جديدة غير المرافق العامة التقليدية.
- ظهور مرافق عامة اقتصادية تختلف طرق تسييرها عن طرق تسيير المرافق العامة التقليدية.

- إسناد بعض المرافق العامة إلى المبادرة الخاصة.

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

#### \* أزمة فكرة المرفق العام:

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

<sup>45</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 246.

<sup>46</sup> - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، 34.

القانون الخاص، بحيث لا يمكن تطبيق قواعد القانون الإداري على العقود التي تبرمها هذه المرافق الاقتصادية<sup>47</sup>.

وقد عزز حكم محكمة التنازع الصادر في 22 يناير 1921 الرأي السائد بأن الدولة يمكنها أن تدير مرافق عامة وفقا للقانون الخاص، وذلك انطلاقا من قضية الشركة التجارية للغرب الإفريقي باك دولوكا Bac de loka.

وتتلخص وقائع هذه القضية أن "الإدارة العامة الخاصة بمستعمرة ساحل العاج الفرنسية، كانت تنظم عمليات نقل الأشخاص والأشياء بواسطة عبارة من شاطئ بحيرة إلى شاطئها الآخر، وحدث أن انقلبت هذه العبارة وغرقت بما تحمله ومن بينها سيارة نقل مملوكة لأحد الأفراد، الذي لم يتوان في رفع دعوى تعويض ضد الإدارة امام

---

<sup>47</sup> - في تفصيل ذلك، فإن تطور الحياة الاقتصادية وظهور الدولة المتدخلة واهتزاز الأساس الفلسفي والإيديولوجي، إذ أن أسباب تطور هذه النظرية هو سبب هدمها وظهور عدة أنواع من المرافق العامة الاقتصادية والمرافق المهنية تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري والقانون الخاص (قانون إداري-مرافق عامة) (قانون خاص- العمال القائمين بوظيفة التنفيذ والعقود المبرمة مع الأفراد). وإضافة لذلك إن المرفق العام وخضوع المشروع الاقتصادي والمهني للإدارة واستخدامه وسائل القانون العام في نشاطه، استهداف إشباع الحاجيات العامة وتحقيق المصلحة العامة لا يكفي كمعيار لتمييز المرافق الاقتصادية عن المهنية التي لا تستخدم أسلوب القانون العام بالرغم من استهدافها تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام، عدم كفاية فكرة المرفق العام وعدم شمولها كأساس لتحديد القانون الإداري مما أدى إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام بسبب غموض هذا المعيار، فالنشاط الإداري لا يقتصر على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري والذي لا يعتبر بالمعنى الدقيق مرفقا عاما، ولهذا فان تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة أغفل جزء من النشاط الإداري هو النشاط الضبطي، كما أن الأخذ بفكرة المرافق العامة يخرج بعض الأنشطة من تطبيق القانون الإداري.

أما بالنسبة لغموض فكرة المرفق العام فان عدم اهتمام الفقه بوضع تعريف شامل كامل للمرفق العام جعلته غامضا، فأصبح مدلول المرفق العام متطور ومتبدلا بتطور وتبدل الزمان، حيث كان ينظر إليه نظرة عضوية عند نشأته أي باعتباره جهازا ومنظمة ومشروعا إداري، ثم أصبح ينظر إليه نظرة مزدوجة مختلطة عضوية موضوعية، وعرف على هذا الأساس بأنه "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لتحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجيات العامة"، ثم تطور إلى مفهوم وظيفي فأصبح يعرف تبعا لذلك "كل نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة"، أي أصبح مفهوما متغيرا غامضا، ذلك لأن الأساس والمعيار يتطلب فيهما الوضوح والدقة والثبات ويشترط فيه صفة الجمع الشامل لكافة عناصر الموضوع أو الأمر. ومع ذلك فان أنصارها لا زالوا يؤمنون بأنها أساس القانون الإداري وعملوا على تطويرها الأستاذ أندري دي كويادير؛ ولاتورني. وإزاء هذه الانتقادات الموجهة له اتجه الفقه والقضاء الإداريين لإيجاد معيار آخر يقوم على الوسيلة التي تستخدمها السلطة الإدارية المتمثلة في السلطة العامة والامتيازات المخولة لها. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 142-145.

القضاء العادي، إلا أن حاكم المستعمرة دفع بعدم إختصاص المحكمة العادية على أساس أن النزاع يتصل بمسؤولية الإدارة عن سير مرفق عام (مرفق النقل)، وأن الدعوى تكون وفقا لحكم بلا نكو من إختصاص القضاء الإداري، عرض النزاع على محكمة التنازع فقررت أن القضاء العادي هو المختص بالنظر فيه حتى وأن كان متصلا بمرفق عام على أساس أن النزاع يتصل بمسؤولية الإدارة العامة، وأن هذه الإدارة نظمت هذا المرفق العام وأدارته وفقا لنفس الظروف والأوضاع التي يدار بها نشاط مماثل عن طريق أحد الأفراد العاديين، وبذلك أن الإعتراف بصفة المرفق العام لنشاط معين لا يؤدي حتما وبالضرورة إلى إخضاعه لأحكام القانون الإداري وإلى إختصاص القضاء الإداري، مما يؤدي أن إتساع مجالات تدخل الإدارة العامة لا يؤدي حتما إلى إتساع مجالات تدخل أحكام القانون الإداري"<sup>48</sup>.

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

### الفرع الثالث: معيار المنفعة العامة

بعد النقد الذي وجه إلى معيار المرفق العام حاول الفقهاء إيجاد معيار بديل وهو ما نادى به الفقيه فالين Valline حيث يرى بأن فكرة المنفعة العامة والمصلحة العامة هي الأساس الذي تدور حوله قواعد القانون الإداري، وهي المبرر الأساسي لوجود قواعد استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، وبذلك يكون النشاط يدخل في مجال القانون الإداري إذا كان يهدف إلى تحقيق النفع العام<sup>49</sup>.

إلا أن هذا المعيار قد انتقد كثيرا على أساس أن فكرة المنفعة العامة هي فكرة مرنة، ولا يمكن أن تكون معيارا لتحديد مجال القانون الإداري، فكثيرا من تدخلات

<sup>48</sup> - Jean-Marc Peyrical, Op. cit, p143 ;

مارسولونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 242-250.

<sup>49</sup> - عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93.

الإدارة العامة تتنازل عن سلطاتها لكنها تهدف إلى تحقيق نفع عام، أو قد تتنازل عن مرافق عامة ذات نفع عام للمبادرة الخاصة لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية حيث تدخل القطاع الخاص في كثير من المجالات ذات النفع العام<sup>50</sup>.

#### الفرع الرابع: معيار الغاية أو الهدف

بعد النقد الذي وجه إلى معيار المنفعة العامة، رأى الفقهاء بأن هناك معيارا آخر يمكن أن يكون أساسا لتحديد مجال القانون الإداري وهو معيار الغاية أو الهدف من العمل الذي تقوم به الإدارة العامة، وهو ما نادى به الفقيه ريفيرو (Rivero) حيث يرى أن الإدارة العامة عند تدخلاتها فإذا كانت تهدف من عملها تحقيق المنفعة العامة واستعملت في ذلك سلطاتها العامة، فإن ذلك يكون من اختصاص ومجال القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري، إما إذا كانت تهدف إلى تحقيق مصلحة من مصالحها الخاصة ولم تستعمل سلطاتها، يكون عملها يخضع إلى قواعد القانون الخاص ومن اختصاص القضاء العادي، إلا أن هذا المعيار هو بدوره غامضا وفضفاض ولا يمكن أن يكون المعيار الوحيد لتحديد مجال القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري<sup>51</sup>.

وأمام هذا الجدل الفقهي يرى كثيرا من الفقهاء لا يمكن الاعتماد على معيار واحد، حيث يرى دولوبادير Delaubader بالرغم من صعوبة تحديد معيار واحد لتحديد مجال القانون الإداري، تبقى فكرة المرفق العام من أهم المعايير التي يمكن أن يحدد على أساسها بناء النظرية العلمية للقانون الإداري ومعيار تطبيق للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ومجال الالتقاء وربط المفاهيم التقنية للقانون الإداري (عمل إداري، عقد إداري)، هذا ولو اقتضى الأمر الاستعانة بمعيار آخر هو معيار السلطة العامة. ويقاسمه الرأي في ذلك الأستاذ شابيس Chapus حيث يرى معيار المرفق العام هو الأكثر ملاءمة لتعريف

<sup>50</sup> - أحمد سويقات المرجع السابق، ص 12.

<sup>51</sup> - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 195.

القانون الإداري، وأن معيار السلطة العامة هو الأكثر دقة لتحديد إختصاص القاضي الإداري<sup>52</sup>.

بذلك فإن تحديد مجال القانون الإداري لا يمكن لأي معيار بمفرده تحديد ذلك، بل هناك عدة معايير منسجمة مع بعضها البعض لتفي بالغرض المطلوب، وبالتالي فإن لقواعد القانون الإداري طبيعة خاصة تختلف تماما عن قواعد القانون الخاص، حيث أن قواعد القانون الإداري تهدف إلى عملية التوازن بين تحقيق المصلحة العامة وحريات الأفراد وحقوقهم.

#### الفرع الخامس: القواعد المطبقة حاليا-الاختصاص يتبع الموضوع-

إن المبدأ الأساسي المتعلق بتحديد الإختصاص، لم يتغير منذ حكم بلانكو. وهنا لا بد نرجع إلى التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، ونقول بأن طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع، هي التي تحدد الإختصاص. ومعنى ذلك أن اختصاص القاضي يتحدد بالنظر إلى طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع. على أن تطبيق هذا التوجيه العام (الإختصاص يتبع الموضوع) يتطلب استعمال طريقة مختلفة، بحسب ما إذا كان النزاع يتعلق بعمل قانوني، أو بعمل مادي، أو بشيء. وعلى أساس هذا التمييز يمكن أن نحدد القواعد المطبقة حاليا<sup>53</sup>:

#### أ- المنازعات المتعلقة بالأعمال القانونية للإدارة :

إن الأعمال القانونية للإدارة هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتقصد من ورائها إحداث أثر قانوني، أي إنشاء الحقوق و/أو الواجبات. إن هذه الأعمال تنقسم إلى قسمين:

- أعمال قانونية صادرة بإرادة منفردة: وتتمثل هذه في القرارات الإدارية. وما دام أن هذه الأعمال تصدر عن الإدارة -كقاعدة عامة-، فإن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بها

<sup>52</sup> - احمد سويقات، المرجع السابق، ص 12.

<sup>53</sup> - بدران مراد، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ملقاة على طلبة السنة الثانية كلاسيك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007، ص 30-31.

يختص بها القاضي الإداري الذي يطبق عليها قواعد القانون الإداري.

- أعمال قانونية صادرة باتفاق الإدارات: وتتمثل في عقود الإدارة. على أن هذه العقود تنقسم إلى قسمين:

- عقود خاصة: إن الإدارة في هذه العقود لم تظهر كسلطة عامة، بل تصرفت بنفس الطريقة التي يتصرف فيها الخواص في علاقاتهم الخاصة. ومن هنا فإن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لإختصاص القاضي العادي .

-عقود إدارية: وهي العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها ويتصل العقد بالمرفق أو تستعمل الإدارة فيه امتيازات السلطة العامة. إن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لإختصاص القاضي الإداري.

#### ب- المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية:

إن العمل المادي هو العمل الذي تقوم به الإدارة دون أن تقصد من ورائه إحداث أثر قانوني. إن النزاعات المتعلقة بالنشاط المادي تتعلق فقط بالتعويض. أما الإختصاص فيتحدد بالنظر إلى نوع المرفق. فإذا اتصل النشاط المادي بمرفق إداري، فإن الإختصاص يؤول للقاضي الإداري الذي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا اتصل النشاط المادي بمرفق صناعي أو تجاري، فإن الإختصاص يؤول للقاضي العادي الذي يطبق عليه قواعد القانون العادي .

#### ج- المنازعات المتعلقة بفعل الأشياء المستعملة من طرف الإدارة:

إن هذه المنازعات تتعلق بالتعويض فقط. وهنا لتحديد الإختصاص القضائي، وبالتالي نوع القواعد القانونية المطبقة، لابد من البحث في الطبيعة القانونية للشيء المستعمل. فإن كان ينتمي للملكية العامة للدولة، فتطبق عليه قواعد القانون الإداري، ويكون الإختصاص بشأنه للقاضي الإداري. أما إذا كان ينتمي للملكية الخاصة للدولة، فسيطبق عليه القانون الخاص، كما أن النزاع المتعلق به يؤول للقاضي العادي.



## المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري

يعني مصدر الشيء أصله أو ما يتسبب في وجوده والمقصود بمصادر القانون الإداري تلك الأسس التي يعتمد عليها للخروج إلى الوجود القانوني<sup>54</sup>. لا تتناول مصادر القانون الإداري أسساً مثل الأسس التي يتناولها القانون الخاص، هذا الأخير الذي يجعل من الشريعة العامة أهم أساس له، فإنطلاقاً من القانون المدني تم تحديد مصادر القانون الخاص بل حتى ورتبت حسب قوتها الإلزامية، من تشريع وعرف وشريعة إسلامية ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

إلا أنه بالنسبة للقانون الإداري وعلى اعتبار مفهومه الخاص فيجهد أساس مصادره، ولكن بالنظر إلى المعايير الفقهية الكلاسيكية والحديثة فقد تم تناول مصادره، ورغم أن الترتيب الوارد في هذه المصادر يتغير باستمرار، فإن علاج ذلك في الإسناد للقيم القانونية بدل القوة الملزمة. وعلى هذا فالمعيار الكلاسيكي يجعل مصادر القانون الإداري نوعان: مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

### الفرع الأول: المصادر المكتوبة

تشتمل المصادر المكتوبة للقانون الإداري على الدستور والمعاهدات الدولية والتشريع أو القانون بمفهومه الضيق عضوياً كان أم عادياً وأخيراً التنظيم.

#### أ- الدستور:

يعد الدستور أعلى نص قانوني في الدولة حيث يقع في قمة الهرم القانوني وتسمو قواعده على القواعد القانونية الأخرى جميعاً، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وسلطاتها العامة، اختصاصاتها وكذا العلاقة بينها، بالإضافة إلى حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم.

<sup>54</sup> - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 26.

من ثم ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالتقيد بأحكامه وإلا عدت تصرفاتها غير مشروعة، والإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور ولا يحق لها مخالفته في أعمالها إذ أن ذلك يعرض أعمالها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار<sup>55</sup>.

تجدر الإشارة بأنه قد ثار خلاف فقهي حول القيمة القانونية لمقدمة أو ديباجة الدستور، ومدى اعتبارها جزء يدخل في تكوين مبدأ المشروعية. فالجانب الأول من الفقه اعتبر أن المبادئ المذكورة في ديباجة الدساتير لها قيمة أعلى من قيمة القواعد الدستورية ذاتها، وهذا من منطلق أنها تتضمن المبادئ العامة والتوجيهات الأساسية التي بنيت عليها قواعد الدستور ذاته<sup>56</sup>.

أما الجانب الثاني من الفقه فقد أنكر عليها التصنيف الدستوري وألحقها بالقوانين العادية انطلاقاً من فكرة أساسية أنها لو كانت على قدر من الأهمية والعلو لتمت الإشارة إليها في شكل قواعد موضوعية ولألحقت بالقواعد الدستورية وتمتعت بقديسيته<sup>57</sup>.

وفي خضم كل هذا ذهب الرأي الراجح إلى ضرورة التمييز بين<sup>58</sup>:

- المبادئ والأحكام القانونية التي تتضمنها تلك المقدمة، والتي لا تختلف من الناحية القانونية عن باقي أحكام الدستور، وبالتالي يجب على السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية ضرورة الإلتزام بها تحت رقابة القضاء.

- وما تتضمنه من توجيهات وأبعاد فكرية وفلسفية كمجرد إرشادات للمشرع فيما يسنه من قوانين، حيث تختلف طبيعتها عن الأولى.

<sup>55</sup> - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995، ص 25.

<sup>56</sup> - انظر، جورج شفيق ساري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 20.

<sup>57</sup> - انظر، محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص 28.

<sup>58</sup> - انظر، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 10؛ انظر، عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 22-23.

## ب- المعاهدات الدولية:

تعتبر المعاهدة الدولية مصدرا للقانون الإداري وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة. وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون<sup>59</sup>.

وعليه، احتلت المعاهدة درجة ضمن الهرم القانوني وسواء كانت أسمى من القانون أو تعادله في القوة فإن بنودها وموادها ملزمة للسلطات المعنية داخل الدولة.

## ج- القانون:

القوانين هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثالثة في الهرم القانوني بعد المعاهدات الدولية. والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلى القانون وكان غير مشروع وجب إلغاء ذلك العمل.

على أن القانون في الجزائر ينقسم إلى قانون عضوي وآخر عادي، وهذا الأخير أدنى مرتبة من الأول. وذلك راجع إلى أن إجراءات إصدار القانون العضوي مشددة مقارنة بإجراءات إصدار القانون العادي<sup>60</sup>، كما أن المجالات التي يتم تنظيمها بموجب القانون

<sup>59</sup>- المادة 154 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل في سنة 2020.

<sup>60</sup>- طبقاً لنص المادة 140 من الدستور الجزائري الحالي فتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، كما يتم إخضاعه إجبارياً للرقابة السابقة للمحكمة الدستورية. أما بالنسبة للقانون العادي وطبقاً لنص المادة 145 من الدستور فتتم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة دون اشتراط الرقابة السابقة الإجبارية للمحكمة الدستورية، وبالرغم من ذلك وطبقاً لنص المادة 190 ف 2 من الدستور فيمكن إخضاع هذا القانون للرقابة السابقة الاختيارية للمحكمة الدستورية وذلك بناء على إخطار من إحدى الجهات المذكورة في المادة 193 من الدستور.

العضوي والمحددة في المادة 141 ومواد أخرى متفرقة من الدستور الجزائري أكثر أهمية وذات طبيعة سياسية لا غير على عكس مجالات تنظيم القانون العادي.

#### د- التنظيم:

التنظيمات أو اللوائح أو القرارات الإدارية هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية، وهي واجبة الاحترام من حيث أنها تمثل قواعد قانونية كما سبقت الإشارة عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني.

ومن ثم فإن هذه اللوائح أو الأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الأفراد أو أفراداً معينين بصفاتهم لا ذواتهم، إلا أنها تعد قرارات إدارية من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> - ويمكن تصنيف اللوائح إلى عدة أنواع هي:

أ- اللوائح التنفيذية: وهي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تتقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.

ب- لوائح الضرورة: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتملك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها.

ج- اللوائح التنظيمية: وتسمى أيضاً اللوائح المستقلة وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع.

ت- لوائح الضبط: وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتفيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامرونهاي وتوقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور وحماية الأغذية والمشروبات والمحال العامة.

د- اللوائح التفويضية: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

## الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة

تشتمل المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري على المبادئ العامة للقانون والقضاء الإداري والعرف الإداري.

### أ- المبادئ العامة للقانون:

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي يستنبطها القضاء ويعلن ضرورة التزام الإدارة بها، والتي يكشف عنها القاضي من خلال الضمير القانوني العام في الدولة ويطبقها على ما يعرض عليه من منازعات.

والمبادئ العامة للقانون لا يشترط ورودها في نص قانوني مكتوب فقد تكون خارجة عنه يستخلصها القاضي من طبيعة النظام القانوني وأهدافه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقيم الدينية والثقافية السائدة في المجتمع.

وعلى الرغم من اختلاف الفقه حول القيمة القانونية التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون<sup>62</sup>، فقد استقر القضاء على تمتع هذه المبادئ بقوة ملزمة للإدارة بحيث يجوز

---

انظر: عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 154-161؛ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 129-152.

<sup>62</sup> - تجسد النقاش الذي ثار بين الفقهاء حول مصدر القوة القانونية للمبادئ العامة للقانون في 4 آراء فقهية: - الرأي الأول: ذهب هذا الرأي إلى أن المبادئ العامة التي يرسخها القضاء تستمد قوتها الملزمة من المبادئ المحددة في المواثيق والديساتير، خاصة أن هذه الأخيرة حوت الكثير من القواعد التي تهم الإدارة بشكل عام كمبدأ المساواة أمام القضاء ومبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة... انظر: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976، ص 36.

- الرأي الثاني: أرجع أصحاب هذا الرأي أساس القوة القانونية للمبادئ العامة إلى فكرة القانون الطبيعي كفكرة جوهرية في علم القانون تدور حولها مجموع قواعده وأحكامه. انظر: ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 98.

- الرأي الثالث: تستمد المبادئ العامة للقانون قوتها القانونية استنادا لهذا الرأي من العرف، فالقواعد العرفية هي التي تضي على المبادئ العامة للقانون الصفة الملزمة خاصة عندما يتعود القضاء على تطبيق هذه القواعد ويعملون على ترسيخها. انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 68.

الطعن بإلغاء القرارات الصادرة عنها، والتي تتضمن انتهاكاً لهذه المبادئ والتعويض عن الأضرار التي تسببها للأفراد<sup>63</sup>.

ومن المبادئ القانونية العامة التي استخلصها مجلس الدولة الفرنسي وأضحت قواعداً أساسية في القانون الإداري ونظام القانون العام: مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، ومبدأ الحق في التقاضي، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ونظرية الظروف الاستثنائية<sup>64</sup>.

تجدر الإشارة، إلى أن القضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقق من وجودها في الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والتقيد بها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة.

#### ب- القضاء الإداري:

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة.

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع<sup>65</sup>.

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وسرعة تطوره وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور

<sup>63</sup> - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 32.

<sup>64</sup> - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 16.

<sup>65</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 76.

القضاء العادي ليطمأشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدراً رسمياً للقانون الإداري بل من أهم مصادره غير المكتوبة، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في القواعد القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني.

من جانب آخر فإن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيرياً على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الكافة.

في ذلك يتبين أن للقضاء الإداري دوراً إنشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري لذا فهو يشكل مصدراً رئيسياً لهذا الأخير. حيث أنه وفي حالة انعدام النص القانوني الذي ينطبق على النزاع يلجأ القاضي إلى البحث عن الحل من خلال الأحكام السابقة التي تم الفصل من خلالها في قضايا مشابهة للقضية المعروضة عليه. غير أنه وأمام انعدام النص القانوني وكذا الحكم السابق يلجأ القاضي إلى الاجتهاد، إن هذا الاجتهاد لا يعتبر قاعدة قانونية وضعها القاضي إلا إذا قصد التمسك به في قضايا مستقبلية مشابهة. وعليه فإذا قصد التمسك بهذا الحل في المستقبل يكتسي طابع القرار المبدئي، هذا الأخير الذي يعتبر قاعدة قانونية تم وضعها من قبل القاضي الإداري<sup>66</sup>.

### ج- العرف الإداري:

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها وتعد مخالفتها مخالفة لمبدأ المشروعية

<sup>66</sup> - انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 38-39.

تؤدي إلى إلغاء تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً<sup>67</sup>.

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم ألا يخالف نصاً من نصوص القانون، فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه.

يتبين من ذلك أن العرف الإداري يتكون من عنصرين: عنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة بأن القاعدة التي سلكتها في تصرفاتها أصبحت ملزمة قانوناً، وعنصر مادي يتمثل في الاعتياد على الأخذ بتلك القاعدة بشكل منتظم ومستمر بشرط أن يتبلور ذلك بمضي الزمن الكافي لاستقرارها.

ومع ذلك فإن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو تغييره نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر العنصرين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق<sup>68</sup>.

أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءاتها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية<sup>69</sup>.

والعرف الإداري يعد مصدراً للقواعد القانونية في المجال الإداري إلا أنه لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا لم يجد القاضي الإداري في نصوص القوانين واللوائح ما يمكن تطبيقه لحل النزاع، ويمكن القول بان دور العرف الإداري أقل أهمية في مجال القانون الإداري منه في مجال القانون الخاص، على اعتبار أن تكوينه يتطلب فترة طويلة من الثبات والاستقرار في حين تتطور أحكام القانون الإداري وتتغير باستمرار.

<sup>67</sup> - انظر، توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992، ص

.92

<sup>68</sup> - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 35.

<sup>69</sup> - محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 38.



## الفصل الثاني: التنظيم الإداري

يعد التنظيم الإداري من المواضيع ذات الأهمية الكبيرة والتي لا بد من دراسته، بغرض إبراز الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيمها إداريا، لأنه يؤكد مدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل التسيير الحسن لهيئاتها ومؤسساتها الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

من ثم، يبرز التنظيم الإداري الوسائل التي تؤدي من خلالها الإدارة وظيفتها التنفيذية، والذي قد يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية<sup>70</sup> والاجتماعية<sup>71</sup> والاقتصادية<sup>72</sup> المحيطة به<sup>73</sup>، وإذا كان ما ميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في

---

<sup>70</sup> - إن أي تنظيم إداري في الدولة، إلا ويتأثر بالنظام السياسي السائد فيها. وأسباب ذلك تتمثل فيما يلي:

1- إن المعطيات التي يركز عليها النظام السياسي في المجتمع، تعتبر في نفس الوقت ذات المعطيات التي يركز عليها التنظيم الإداري. ومن هنا يتحقق التشابه أو الإنسجام بين مختلف الأجهزة الإدارية، ومختلف المؤسسات السياسية، مما يصيب على الإدارة فعالية في أداء دورها، وتحقيق أهدافها.

2- لكي تؤدي الإدارة دورها في الدولة على أكمل وجه، لا بد وأن تستند على سلطة سياسية، تكون سندا لها، وعونا في مواجهة الأفراد.

3- إن السلطة السياسية في حد ذاتها لا غنى لها عن الإدارة، فهي التي تعد لها قراراتها، وهي التي تتولى تنفيذ هذه القرارات، بل إن هذه السلطة كثيرا ما تستعين بالإدارات المتخصصة كالبوليس الإداري والإعلام للبقاء والإحتفاظ بمكانها في السلطة.

من ثم، يترتب على هذا الإرتباط في الواقع، أن المبادئ أو المفاهيم التي يتميز بها النظام السياسي، تحدد طريقة أو أسلوب تنظيم الجهاز الإداري، بحيث يكون هذا الجهاز في النهاية انعكاسا لهذه المبادئ، أو لتلك المفاهيم.

<sup>71</sup> - لما كان الجهاز الإداري، أو بمعنى أدق الإدارة تمثل وسطا اجتماعيا قائما بذاته، له قوانينه وعاداته، ولغته، وتمثل في ذات الوقت جزء من المجتمع بمفهومه العام. وعليه، فهناك صلة وثيقة بين أنماط التنظيم الإداري، وأنماط التنظيم الاجتماعي، وإن كان للتنظيم الإداري بعض المظاهر أو الخصائص التي تميزه كظاهرة إدارية بغض النظر عن الوسط أو هيكل التنظيم الاجتماعي. إلا أن ذلك لا يعني من ناحية أخرى استقلال التنظيم الإداري عن الوسط الاجتماعي الذي يحيط به، وإلا لما وجدت اختلافات أساسية في أساليب وأنماط هذا التنظيم بين الدول المتقاربة حضاريا وعلميا. فمثلا رغم التقارب العلمي والتكنولوجي بين المجتمع البريطاني والمجتمع الفرنسي، إلا أن التقاليد التاريخية والتراث الاجتماعي الموروث، ترك آثاره على التنظيم الإداري في كلا المجتمعين.

ففي بريطانيا حيث الديمقراطية العرفية، والمجتمع المحافظ والعزلة الجغرافية، وكذلك شغل طبقة النبلاء والأشراف في فترة من التاريخ للوظائف العامة، كل ذلك جعل المجتمع البريطاني يتميز بإدارة لامركزية إلى أبعد درجة ممكنة. أما في فرنسا، فيلاحظ أن التنظيم الإداري اتسم منذ قرون طويلة، وحتى قريب نسبياً، بالمركية، وكانت الإدارة تمثل مجتمعا مستقلا.

<sup>72</sup>- يمكن القول من الناحية النظرية المجردة أن الفلسفة الاقتصادية للدولة قد تركز على أحد النظامين، وذلك على الشكل التالي:

- النظام الأول: وهو ما يسمى باقتصاد السوق، والذي يروج له دعاة الفلسفة الرأسمالية المتطرفة، والذي يقوم على تقديس حرية الملكية الفردية. فالأفراد في ظل هذا النظام لهم مطلق الحرية في مجالي الإنتاج والإستهلاك.

- أما النظام الثاني، فيتمثل في نموذج التخطيط المركزي الذي يروج له دعاة المذهب الإشتراكي، حيث تتحدد كل عناصر العملية الإنتاجية بواسطة سلطة التخطيط المركزي. وباختصار فإن جهاز التخطيط المركزي هو الذي يضع ضوابط ومقاييس ومجالات الإنتاج، دون أن يترك ذلك لعوامل العرض والطلب، كما هو في نظام السوق الحر.

وإذا توقفنا عند هذه الأنظمة الاقتصادية بصورتها النظرية المجردة، وتساءلنا عن أسلوب التنظيم الإداري الذي يتماشى مع تلك الفلسفة، لقلنا بأن نظام اقتصاد السوق الحر يتلاءم أكثر مع الأسلوب اللامركزي في الإدارة. وعلى النقيض من ذلك، فإن أسلوب التخطيط المركزي يتلاءم مع الأسلوب المركزي في الإدارة.

غير أنه، إذا انتقلنا إلى أرض الواقع، لوجدنا أن هذه الأنظمة لا تأخذ بالمنطق النظري. فالنظم الاقتصادية هي في الحقيقة مزيج من عناصر بعضها مأخوذ من نظام اقتصاد السوق والبعض الآخر مأخوذ من نظام التخطيط المركزي، والفرق الأساسي بين النظامين يكمن في مقدار ما يأخذ به كل نظام من هذه العناصر أو تلك. وعلى ذلك، نجد النظم الرأسمالية الحالية تأخذ ببعض المبادئ الإشتراكية، كما أن النظم الإشتراكية الموجودة أصبحت تعترف في حدود معينة بالملكية الفردية للأفراد.

لذا تركت هذه الحقيقة الاقتصادية آثارها في فلسفة التنظيم الإداري، فلم يعد من الممكن الآن أن يقوم التنظيم على الأسلوب المركزي لوحده أو الأسلوب اللامركزي لوحده وإنما يقوم هذا التنظيم على مزيج من العناصر المركزية والعناصر اللامركزية على نحو يسمح للدولة بالتوفيق بين النظرية الأساسية التي يقوم عليها نظامها الاقتصادي والسياسي، وبين المتغيرات التي تطرأ على الحياة العامة في مختلف المجالات، والتي قد تستلزم تطوير هذه النظرية. أما الدول النامية، فينبغي عليها أن تفسح المجال لأكبر قدر ممكن من مظاهر اللامركزية الإدارية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه من الشروط الأساسية لنجاح أي خطة تستهدف الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، أن تكون تلك الخطة نابعة من صميم احتياجات المجتمع، كما يجب أن يكون لكل جزء من الإقليم في الدولة دوره في خطة التنمية.

<sup>73</sup>- كما يتأثر التنظيم الإداري في الدولة بشكل هذه الدولة. فإذا كانت الدولة موحدة أي بسيطة، فإن التنظيم الإداري يجب أن يكون موحداً. أي أن كافة الهيئات المحلية في الدولة يجب أن تنظم بنفس الطريقة، دون أن تملك أية واحدة منها حرية اختيار الأسلوب الخاص بها. ويترتب على ذلك النتائج التالية:

يد واحدة نتيجة معتقدات معينة (تأليه الحاكم) من جهة، ومن جهة أخرى لضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يدهمها. فان الصفة التي تميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي، وهذا بهدف مساعدتها في أداء مهامها، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية<sup>74</sup>.

إن دراسة موضوع التنظيم الإداري يقتضي منا تبيان أسس التنظيم الإداري (المبحث الأول)، وكذا التنظيم الإداري في الجزائر (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: أسس التنظيم الإداري

أولها الأساس القانوني والمتمثل في فكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية (المطلب الأول). وثانيها الأساس الفني أو التقني، والمتمثل في أساليب التنظيم الإداري، وهما المركزية واللامركزية الإدارية، والتي تعد صورتا للتنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة تكريسا لمبدأ الديمقراطية (المطلب الثاني).

1- يجب أن يسود في الدولة وحدة النظام الوظيفي، أي أن القواعد المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة في الدولة يحكمها نظام قانوني عام يطبق داخل كل الدولة، مهما كانت الجهة التي يعمل فيها الموظف.

2- أن مختلف الأجهزة في الدولة يجب أن تعمل طبقا لسياسة إدارية موحدة، تدور في فلك السياسة العامة للدولة.

3- عدم وجود تعارض أو تداخل -على الأقل من الناحية النظرية- بين الأنشطة المختلفة التي تمارسها مختلف الهيئات الإدارية داخل الدولة.

هذا ويجب أن نشير إلى أن وحدة النمط أو الأسلوب في التنظيم الإداري، لا يستلزم بالضرورة إتباع الأسلوب المركزي في الإدارة، بل يمكن الأخذ بالإضافة إلى الأسلوب المركزي بالأسلوب اللامركزي.

أما في الدول المركبة، فإن التنظيم الإداري لا يتم في أغلب الأحوال -كما هو الشأن في الدول البسيطة- بوحدة النمط، أو الأسلوب. ومعنى ذلك أن كل دولة داخل الإتحاد تتمتع بحرية تامة في تنظيم أجهزتها الإدارية. فمن المسلم به في الدول المركبة، أن كل ولاية أو دويلة، تتمتع بوظائف سياسية، وبالتبعية باختصاصات إدارية مستقلة ينص عليها الدستور الشيء الذي يترتب عليه أنه بإمكان كل ولاية أن تنظم أجهزتها الإدارية بطريقة مستقلة، مما قد يترتب عليه اختلاف أساليب أو أنماط التنظيم الإداري بين مختلف الولايات داخل الإتحاد.

<sup>74</sup>- انظر، عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 11؛ انظر، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 11؛ انظر، عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 09.

## المطلب الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري - الشخصية المعنوية-

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية<sup>75</sup>، باعتبارها سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والإختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.

لقد اعترف المشرع للولاية والبلدية بالشخصية المعنوية، أي بالإنفصال عن الدولة وهذا بغرض تمكينها من القيام بمجموعة من الإختصاصات. ونظرا لأهمية هذه الفكرة سنقوم بدراستها من خلال تقسيم هذا المبحث إلى خمسة فروع، سيتضمن الأول مفهوم الشخص المعنوي أما الثاني سنخصصه لموقف الفقه والتشريع من هذه الفكرة، أما في الفرع الثالث فسنعلم على التمييز بين أنواع الأشخاص المعنوية العامة، لتتطرق في الفرع الرابع من هذا المبحث إلى النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية، أما الفرع الخامس فسنخصصه لإنقضاء الأشخاص المعنوية العامة.

### الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

لا مجال للحديث عن التنظيم الإداري دون الحديث عن الشخصية المعنوية<sup>76</sup>، فهو يستند عليها كأساس ومعطى قانوني، ففكرة الشخصية المعنوية التي يكتسبها الأشخاص الاعتبارية هي مقابل لما يتمتع بها الأشخاص الطبيعيين من شخصية قانونية<sup>77</sup>، حيث يكتسبها الإنسان منذ ولادته والتي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات.

إن دراسة فكرة الشخصية المعنوية لها أهمية كبيرة بصفة عامة في القانون الإداري فهي مفاهيم أساسية يجب معرفة معانيها ومحتواها لفهم المعنى الحقيقي للقانون الإداري. وبصفة خاصة تتجلى تلك الأهمية في الدور الذي تلعبه هذه الفكرة كوسيلة للتنظيم الإداري فهي

---

<sup>75</sup> - تجدر الإشارة إلى أن نظرية الشخصية المعنوية أو الإعتبارية قد نشأت أولا في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي ولاسيما الشركات التجارية. انظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 62.

<sup>76</sup> - لقد ورد مصطلحين: الشخصية المعنوية والشخصية الاعتبارية، فكلاهما يصبان في نفس المعنى فأحيانا نستعمل المعنوية وأحيانا أخرى نستعمل اعتبارية.

<sup>77</sup> - الشخصية القانونية: هي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات.

تحتل من المكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان، إذ لا يتصور على الإطلاق قيام الدولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية والتي تؤهلها على توزيع المهام والوظائف وإنشاء الهيئات المختلفة لإشباع حاجات الأفراد.<sup>78</sup>

وعليه، فإن تحديد مفهوم الشخص المعنوي يتطلب منا التطرق إلى تعريف هذا الشخص المعنوي، ثم تحديد أهميته، وأخيرا سنتطرق لأركان الشخص المعنوي أو الإعتباري.

### أولا: تعريف الشخص المعنوي

إن اصطلاح الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية يعني صراحة أنها تكتسب الشخصية القانونية<sup>79</sup> حكما، أي بنص القانون الذي اعتبرها كذلك. وفي نفس الوقت تعني ضمنا أنها ليست أشخاصا طبيعية وإنما يمنحها المشرع الصفة القانونية الاعتبارية أو المعنوية لكي تمارس حقوقا وتلتزم بواجبات من أجل تحقيق أغراض وأهداف معينة مشروعة.

إذن، فالشخص المعنوي هو عبارة عن مجموعة من الأشخاص و/أو الأموال التي ترصد لتحقيق هدف معين، ويعترف لها المشرع بالشخصية القانونية وهي القدرة أو الأهلية على اكتساب مجموعة من الحقوق والإلتزامات.<sup>80</sup>

### ثانيا: أهمية الشخص المعنوي

تتجلى أهمية الشخص المعنوي، فيمايلي<sup>81</sup>:

---

<sup>78</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 83.

<sup>79</sup> - يطلق على الشخصية المعنوية أو الإعتبارية مصطلح آخر هو الشخصية القانونية. وذلك لكون القانون مصدر وجودها وقيامها.

<sup>80</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 83؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 68؛ انظر، عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 92 وما يليها؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 74؛ انظر، توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 280.

<sup>81</sup> - راجع في ذلك، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32-33؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 10-11؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص

- تسمح فكرة الشخصية المعنوية بتجميع الجهود قصد تحقيق أهداف قد يعجز عن تحقيقها شخص بمفرده.
- تفسر الشخصية المعنوية إستمرار الجماعات والهيئات، فالدولة باقية بفضل هذه الفكرة رغم تغير الحكام والأجيال.
- تسمح فكرة الشخصية القانونية باستقلال بعض الأجهزة حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية.
- تعتبر فكرة الشخصية المعنوية وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذا وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية، إقليميا ومصالحيا، وكذا تحديد العلاقات فيما بينها.
- تلعب هذه الفكرة دورا هاما في تنظيم الوحدات والسلطات الإدارية فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين (هم أعوان الدولة) باسم الأشخاص الإدارية (هي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ...). ولحسابها.
- بفضل هذه الفكرة تستطيع الأشخاص العامة إقليمية كانت أو مصلحة، إتباع أساليب إدارية متحررة عن الروتين الحكومي، وعن الإجراءات الإدارية المعقدة، والتي لا تتفق مع طبيعة الخدمات أو المصالح التي تهدف إلى تحقيقها.

### ثالثا: أركان الشخص المعنوي

يقوم الشخص المعنوي على الأركان التالية<sup>82</sup>:

#### 1- مجموعة الأشخاص و/أو الأموال:

- مجموعة من الأشخاص أو الأفراد كالجمعيات والأحزاب السياسية.
- مجموعة من الأموال كالشركات.

86؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 74-75؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع

السابق، 68-69؛ انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 55.

<sup>82</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 37-38؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري

الجزائري، المرجع السابق، ص 15-16؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 58-59.

- عادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد، فالبلدية مثلا: هي سكان البلدية وأملاكها أو ممتلكاتها المختلفة.

2- الغرض أو الهدف المشروع: حتى ينشأ هذا الشخص المعنوي فلا بد من وجود هدف يسعى لتحقيقه من خلال نشاطاته وأعماله، بشرط أن يكون هذا الغرض مشروعاً أي يسمح به النظام القانوني في الدولة<sup>83</sup>.

3- الإعتراف<sup>84</sup>: يشترط لوجود الشخص المعنوي الإعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة، فالبلدية أو الولاية تنشأ من قبل السلطة التشريعية كشخص معنوي وذلك بموجب قانون.

#### الفرع الرابع: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي

هناك العديد من المسائل التي تميز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي، إن هذه المسائل تتمثل فيما يلي<sup>85</sup>:

- يكتسب الشخص الطبيعي شخصيته القانونية بمجرد حدوث واقعة الولادة، أي دون حاجة إلى صدور تشريع بذلك. أما الشخص المعنوي فلا يكتسب شخصيته القانونية إلا بتدخل المشرع أي بقانون.

- يعبر الشخص الطبيعي عن إرادته بنفسه إلا إذا كان ناقصاً أو عديم الأهلية. أما الشخص المعنوي فإنه يحتاج إلى ممثل له ليعبر عن إرادته.

---

<sup>83</sup>- مع ملاحظة أن نشاط الشخص المعنوي يجب أن يقتصر على تحقيق ذلك الغرض، وهذا ما يعرف بقيد التخصص، وبمقتضى هذا القيد لا يجوز للأشخاص المعنوية، سواء في مجال القانون الخاص أو في مجال القانون العام، القيام بنشاط يتعارض مع تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

<sup>84</sup>- تجدر الإشارة إلى أن إعتراف المشرع بالوجود القانوني للشخص المعنوي قد يكون صريحاً وقد يستفاد ضمناً. والإعتراف الصريح قد يكون اعترافاً خاصاً أو اعترافاً عاماً، فالإعتراف الخاص الصريح ينصب على هيئة أو جماعة معينة بالذات، من ذلك ما جاء في المادة الأولى من قانون الولاية والمادة الأولى من قانون البلدية. أما الإعتراف العام الصريح، ففيه يضع المشرع المبادئ التي يجب أن تتوافر في جماعة ما لإكتساب الشخصية المعنوية. والإعتراف الضمني، هو الذي يمكن أن يستفاد من النصوص القانونية المنظمة للأشخاص القانونية.

غير أن اكتساب الشخصية المعنوية في القانون الجزائري، لا يتم إلا باعتراف من جانب المشرع، وهو ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني الجزائري. راجع في ذلك، مراد بدران، المرجع السابق، ص 59.

<sup>85</sup>- مراد بدران، المرجع نفسه، ص 54.

- عندما يقوم الإنسان أو الشخص الطبيعي بأعماله فإنه حر في فعل ما يشاء من أعمال، ما لم تتعارض مع النظام العام والآداب العامة. أما الشخص المعنوي فإنه مقيد بقيد التخصص أي أنه لا يجوز له القيام سوى بالأعمال أو الأهداف التي أنشئ من أجلها.

### الفرع الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

إن فكرة الشخصية المعنوية وجدت فريقا من الفقهاء من أكدوا وجودها وضرورتها، وآخرون منهم من رفضها ولم يقبلها. فحسب هؤلاء الفقهاء الذين رفضوها حجتهم في ذلك أنها مفهوم ميتافيزيقي لا وجود له بل يعترفون بها فقط للشخص الطبيعي وهو ما يمكن القبول به دون غيره.

من ثم، لقد أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلا كبيرا لدى الفقه، وتجلى الخلاف في ثلاثة نظريات أساسية، كما سنتطرق إلى موقف المشرع الجزائري من هذه الفكرة.

#### أولا: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

تمثل موقف الفقه في ثلاثة نظريات، نظرية الشخصية المعنوية المفترضة، ونظرية الشخصية المعنوية الحقيقية، وأخيرا النظرية المنكرة للشخصية المعنوية<sup>86</sup>.

1- نظرية الشخصية المعنوية المفترضة: يرى أصحاب هذه النظرية وهم أصحاب المذهب الفردي وعلى رأسهم سافيني Savigny<sup>87</sup>، في أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا إفتراض وليس لها أساس من الواقع. وأساسهم أن صاحب الحق هو صاحب الإرادة وهذه الأخيرة لا تتوافر إلا في الشخص الطبيعي، ولما كانت الجماعة في

---

<sup>86</sup>- انظر، جلال علي العدوي ورمضان أبو السعود ومحمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 224؛ انظر، ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 281؛ انظر، رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983، ص 333؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84-86؛ عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 95؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 70-74؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 76-80؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 55-58.

<sup>87</sup>- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 85.



حاجة إلى جهد الأفراد والهيئات لتحقيق المصالح المختلفة، وجب أن يعترف لهذه الهيئات بالشخصية القانونية من قبل المشرع لأداء وظائفها لكن على سبيل الافتراض أو الخيال.

من ثم، فإن الإنسان أو الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يصلح أن يكون طرفاً في هذا الحق لأنه هو الذي له وجود حقيقي وله إرادة يعتد بها، وهذا ما لا يتوفر في الشخص الاعتباري فليس له وجود حقيقي وليس له إرادة طبيعية، لكن المشرع إذا أراد فائدة اجتماعية من إنشائه فله أن يخلقه، ويفترض له الشخصية القانونية افتراضاً، حتى يمكنه من الخوض في الحياة القانونية ومنه تحمله للإلتزامات واكتسابه لحقوق<sup>88</sup>.

### نقد النظرية:

- إنطلق أصحاب النظرية من فكرة خاطئة مفادها أن من لا إرادة له لا حق له، في حين أننا قد نكون بصدد بعض الأشخاص الطبيعيين في الدولة لا إرادة لهم كالمجنون مثلاً إلا أن حقوقهم مقررة وثابتة.

- أصحاب هذه النظرية لم يفسروا لنا أساس تحصل الدولة على الشخصية المعنوية ما دام أن وجودها سابق لوجود المشرع، واكتفوا فقط بتبيان كيفية نشوء باقي الأشخاص المعنوية وهو تدخل المشرع بقانون.

2- نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية: إن أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم هوريو Hauriou<sup>89</sup>، أكدوا على وجود الشخص المعنوي حقيقة لا خيالاً، ودليلهم في ذلك أن إجتماع عدة أفراد لتحقيق هدف معين مشروع يؤدي إلى نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة المكونين له، وحتى إن تدخلت الدولة (المشرع) فإن تدخلها لا يعني أنها من أنشأت الشخص المعنوي بل اعترفت بنشوء هذا الشخص فقط.

### نقد النظرية:

<sup>88</sup> - انظر، إبراهيم اسحاق منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 236.

<sup>89</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 85؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 56.

هذه النظرية توحى بالتجسيد المادي لهذا الشخص وهو ما يخالف الواقع بالنسبة للأشخاص المعنوية، وهذا ما دفع أحد الفقهاء إلى القول "لم أقابل يوما ما الدولة ولم أتناول الطعام في حياتي مع شخص معنوي".

3- النظرية المنكرة للشخصية المعنوية: أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم دوجي Duguit<sup>90</sup>، أكدوا على أن الشخص المعنوي ما هو إلا محض إفتراض لا أساس له في الواقع، لذا وجب من وجهة نظرهم الإستغناء كلية عن هذه الفكرة واستبدالها بما هو حقيقي وهو الغرض الذي تجمعت من أجله أو لتحقيقه مجموعة من الأشخاص أو الأموال، لأن فكرة الغرض هي التي تفرض الإعتراف لمجموعة الأشخاص أو الأموال بالذمة المالية المستقلة.

### نقد النظرية:

هذا الإتجاه أنكر لنا تماما الأهمية الكبيرة لفكرة الشخصية المعنوية، كما يعاب على هذه النظرية قولها بأن الغرض أو الهدف من تجمع الأشخاص أو الأموال يفرض تلقائيا الإعتراف بالذمة المالية. غير أن هذا غير صحيح تماما لأن الذمة المالية المستقلة لا تسند إلا لشخص يعترف به القانون.

من هنا فلا يمكن تأييد النظرية الأولى القائلة بأن الشخصية المعنوية هي خيال، كما لا يمكن تأييد النظرية الثانية والقائلة بأن الشخصية المعنوية هي حقيقة كائنة، كما يجب استبعاد النظرية الثالثة التي تنكر تماما فكرة الشخصية المعنوية رغم أهميتها. إذن، فإن الشخصية المعنوية ما هي إلا فكرة أو صياغة قانونية تستهدف تحقيق غرض معين مستقل عن أغراض المكونين لهذا الشخص.

### ثانيا: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية

بالرجوع لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري<sup>91</sup>، نستنتج أن المشرع الجزائري

<sup>90</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84.

<sup>91</sup> - الأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005، ج.ر.ج. عدد 44 الصادرة في 26 جوان 2005، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 05-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج. عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.

تبني صراحة فكرة الشخصية المعنوية لما لها من أهمية وأثر قانوني، ذلك أن الدولة كشخص معنوي عام تحتاج إلى أن يلتفت حولها مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة كالولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بغرض مساعدتها على القيام بأعباء السلطة العامة وتوفير الخدمة للجمهور.<sup>92</sup>

### الفرع الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة<sup>93</sup>

لورجعنا لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري نجد أن المشرع الجزائري تكلم على عدد كبير من الأشخاص المعنوية، إلا أن ما يجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، هو أن المشرع الجزائري ذكر هذه الأشخاص على سبيل المثال لا سبيل الحصر.

إستنادا إلى هذه المادة يفهم أن الأشخاص المعنوية نوعان: أشخاص معنوية خاصة وأشخاص معنوية عامة، وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقية أو مصلحة.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> - من خلال هذا تنبغي الإشارة إلى أن فكرة الشخصية المعنوية تعبر بوضوح عن علاقة وطيدة قائمة بين القانون الإداري والقانون المدني، فهذا الأخير هو قانون الأشخاص العامة والخاصة من حيث وجودها المدني والقانون الإداري يدور أساسا حول أشخاصه. انظر في ذلك، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 82؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76.

<sup>93</sup> - لتحديد أنواع الشخصية الاعتبارية نلجأ إلى عدة معايير وذلك في حالة عدم النص في سند الإسناد على طبيعته سواء كان عاما أو خاصا، وتلك المعايير تتمثل فيما يلي:

- طبيعة الغرض: فالبحث فيه يعني هل المؤسسة أو الإدارة تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة أو مصلحة خاصة فردية.
- طبيعة النشاط: فهل النشاط المرجو القيام به نشاط ذو طبيعة عامة أم ذو طبيعة خاصة.
- أصل النشأة: أي هل تم إنشائه من طرف الدولة أو من طرف أشخاص خواص.
- القانون المطبق: هل يطبق عليها القانون العام أم القانون الخاص.
- إمتيازات السلطة العامة: حيث يتمتع بها الشخص المعنوي العام دون الخاص.
- الإلتزام الإجباري: حيث يكون انضمام الأفراد إلى الأشخاص المعنوية العامة إجباريا وإلى الأشخاص المعنوية الخاصة إختياريا.

غير ما يجدر الإشارة إليه، أن المعيار الحديث هو معيار مركب يأخذ بجملته العوامل والمعايير التي تميز مع بعضها البعض. راجع في ذلك، رمضان أبو السعود، المرجع السابق، ص 328 وما يليها؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 33-34؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 11-12.

<sup>94</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 77-80؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 83-87؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 33-36؛ محمد الصغير بعلي، الولاية

## أولاً: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن الأشخاص المعنوية الإقليمية هي الأشخاص التي تمارس اختصاصاتها في مجال جغرافي معين من الدولة. وتتمثل في الدولة<sup>95</sup> (التي لا تحتاج إلى نص قانوني لتحصل على الشخصية المعنوية)، الولاية<sup>96</sup> والبلدية<sup>97</sup> (اعترفت لهما المادة 49 من القانون المدني وكذا قانون الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية).

## ثانياً: الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية

يطلق عليها إسم المؤسسات العمومية وتنقسم بالنظر إلى إمتدادها الجغرافي إلى مؤسسات عمومية وطنية وأخرى محلية، فالمؤسسات العمومية الوطنية هي التي تنشأها الدولة ونشاطها يشمل كل إقليم الدولة. أما المؤسسات العمومية المحلية أو الإقليمية فتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية ولاية أو بلدية ويكون نشاطها محلياً. كما تنقسم هذه المؤسسات بالنظر إلى النشاط الذي تمارسه<sup>98</sup>، إلى مؤسسات

---

في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 11-14؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 87-88؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 59-63.

<sup>95</sup> تشكل الدولة أهمية كبرى باعتبارها الشخص المعنوي الأم وباقي الأشخاص المعنوية الأخرى متفرعة عنها، وينحصر اختصاص الدولة في نطاق إقليم معين، ولا يحتاج وجود الدولة إلى نص قانوني سواء كان داخلي أو خارجي، وأغلب الفقه في القانون الدستوري أو في القانون الإداري أو حتى في القانون المدني يعترفون لها بالشخصية الاعتبارية، ولولا هذه الفكرة لما تسنى الفصل في الذمة المالية بين ممتلكات الدولة وممتلكات جهات أخرى، كما أن لها الفصل في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وفي الإعتراف لها بالتعاقد والتقاضي.

على أن الدولة تتمتع بشخصية قانونية واحدة تغطي جميع تصرفاتها، سواء المالية، أو التصرفات المتصلة بأعمال السلطة، غير أن هذا الكلام يصدق على الدولة الموحدة. أما الدولة المركبة، فيمكن التمييز فيما بين نوعين من الشخصية المعنوية: الشخصية المعنوية التي تثبت لدولة الإتحاد، والتي بمقتضاها تمارس الشؤون الخارجية التي تهم الإتحاد. والشخصيات المعنوية لدول الإتحاد، والتي بمقتضاها تمارس كل دولة داخلة في الإتحاد الإختصاصات الداخلية الخاصة بها.

<sup>96</sup> - الولاية هي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة.

<sup>97</sup> - البلدية هي الجماعة القاعدية للإدارة المحلية، تعد شخصية معنوية إقليمية مستقلة تمارس صلاحياتها في حيز جغرافي.

<sup>98</sup> - تجدر الإشارة، إلى أن اختصاصات الأشخاص العامة المرفقية أو المصلحية، تحدد على أساس فني يتمثل في موضوع معين، وبالتالي لا يجوز لهذه الأشخاص أن تمارس اختصاصاً غير الذي أنشئت من أجله. إلا أن اختصاصها

عمومية ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع إقتصادي نتيجة تدخل الدولة في المجال الإقتصادي.

#### الفرع الرابع: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

إن للإعتراف بالشخصية الاعتبارية نتائج عديدة ومهمة، أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني الجزائري، وتتمثل هذه النتائج في تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة، وتمتعها بأهلية التعاقد والتقاضي، وتمتعها باسم وموطن، ونائب أو ممثل يعبر عنه.

#### أولاً: تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة

يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان وفي الحدود التي يقرها القانون. وعليه فالذمة المالية هي مجموع ما للشخص أو الهيئة من حقوق والتزامات. وبهذا فإن أموال هذا الشخص سواء العقارية أو المنقولة مملوكة له وليس لأعضائه، كما أن ما يقوم به الأعضاء من تصرفات تكون باسم ولحساب الشخص المعنوي<sup>99</sup>.

#### ثانياً: تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد والتقاضي

أي بإمكانه إبرام مختلف العقود، وكذا أن يرفع دعوى ضد الغير كما يستطيع الغير رفع دعوى ضده.

وبالتالي تخول الشخصية الاعتبارية للهيئة القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية طبقاً للقانون، وتمنع في المقابل من القيام بأعمال لا يجيزها القانون، وحتى وإن بادرت إلى ذلك يعد عملها مشوباً بعيب قيد المشروعية. تبعاً لذلك، تخول الذمة المالية للشخص المعنوي العديد من الحقوق وتلزمه بالمسؤوليات، فلها مثلاً وكما سبقت الإشارة حق التعاقد فتمتع بحق إبرام العقود في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة

---

غير محدد دائماً بإقليم معين، فقد يمتد نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة، كالمستشفيات والجامعات، وقد تمارس نشاطها في رقعة جغرافية محددة من إقليم الدولة، وفي هذه الحالة، يصبح اختصاص الشخص المعنوي المرفقي مقيداً من الناحيتين الجغرافية، والموضوعية.

<sup>99</sup>- مراد بدران، المرجع السابق، ص 63.

بالتعاقد، كما تستطيع الهيئة التي لها الشخصية المعنوية المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها<sup>100</sup>.

ثالثا: تمتعه باسم وموطن

الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، ويقترن الموطن بالاسم والمقر ويحددها المشرع بموجب مرسوم رئاسي. وللموطن أهمية خاصة تتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية<sup>101</sup>.

رابعا: نائب أو ممثل يعبر عنه

نظرا لأن الشخص المعنوي لا يتمتع بوجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة وإلا ما سمي شخصا معنويا، لذا فهو يحتاج إلى شخص طبيعي يمثله يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه ويتقاضى باسمه، فالولاية مثلا باعتبارها شخصا معنويا ينوب عنها أو يمثلها الوالي<sup>102</sup>.

الفرع الخامس: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة

تنفرد الأشخاص المعنوية العامة بأحكام خاصة بانقضائها<sup>103</sup>، تتمثل في الأحكام الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وأحكام خاصة بالأشخاص المعنوية العامة المرفقية.

أولا: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

تختلف باختلاف هذه الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وذلك كالآتي:

<sup>100</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 87.

<sup>101</sup> - اعترف قانون الولاية في مادته 09 للولاية باسم وإقليم ومقر رئيسي، ويتمتع الإسم والمقر بقدر من الثبات، حتى أن الفقرة 02 من ذات المادة أقرت أن تغييرهما يتم بموجب مرسوم رئاسي. وفي حالة تعديل الحدود الإقليمية الذي يتم بموجب قانون (المادة 10 من قانون الولاية)، فإن حقوق والتزامات الولاية المعنية تعدل تبعا لذلك أيضا، وهو ما نصت عليه المادة 11 من القانون 07-12. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 92.

<sup>102</sup> - رجوعا للمادة 105 من قانون الولاية 07-12 نجد المشرع اعترف للوالي بتمثيل الولاية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقا للشروط التي تضمنها القانون أو التنظيم.

<sup>103</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 65-66.

- الدولة: تنقضي شخصية الدولة بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في دولة أخرى أو تفككت إلى دويلات.

- الولاية والبلدية: تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به أي بموجب قانون صادر عن البرلمان، أو بأسلوب أقوى.

### ثانياً: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الطريقة التي نشأت بها، وذلك إما بسحب شخصيتها فتعود بالتالي إلى حضيرتها الأولى كمصلحة تابعة للجهة التي كانت تابعة لها قبل منحها الشخصية المعنوية. وقد يتحقق ذلك بالإستغناء عن خدماتها. وأخيراً قد يتم هذا الإنقضاء بإدماج الهيئة المراد إلغاؤها في هيئة أخرى، أو بتقسيمها إلى عدة أشخاص معنوية.

على أنه وبالنسبة لأموال هذه الأخيرة فبعد زوال شخصيتها المعنوية سواء بإلغائها أو بسحبها، فإن أموالها تؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحها الشخصية المعنوية. أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تؤول أموالها إلى هذه الهيئة الأخيرة<sup>104</sup>.

### المطلب الثاني: الأساس الفني أو التقني للتنظيم الإداري –أساليب التنظيم الإداري-

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري كما ذكرنا سابقاً بظروفها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية، ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> - وهو ذات الأمر بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 10 من قانون البلدية 10-11 بقولها: "عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

<sup>105</sup> - إن الدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي في بداية القرن التاسع عشر، كان من الضروري عليها أن تركز سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني حتى تستقر السلطة المركزية فيه. فكان نشاط الدولة فيها محدوداً بحيث كان يقتصر على الوظائف التقليدية للدولة أو ما يسمى كذلك بوظائف السيادة (حماية الحدود، صيانة الأمن الداخلي، إقامة العدل بين الناس، جمع الضرائب...).

لذلك كانت البداية تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة. فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها، وتعددت الواجبات الملقة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها

من ثم، يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية أو تقنية تتمثل في أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية. على أنه تجدر الإشارة إلى أن التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام القائم بها، إنما يبني على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية أي أنه لا توجد أي دولة في العالم تأخذ بأحد النظامين لوحده بل بكليهما، إلا أن الاختلاف بين الدول يكمن في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية أو اللامركزية أي بترجيح أحدها على الآخر وذلك تبعاً للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لكل دولة على حدى<sup>106</sup>.

### الفرع الأول: المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري القائم على أساس توحيد النشاط الإداري في الدولة، وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية في العاصمة المركزية وفروعها في وحدات الإدارة المحلية، بحيث تمارس كافة مظاهر النشاط الإداري بأسلوب نمطي موحد ومتجانس في جميع وحدات الجهاز الإداري العام وقطاعاته المختلفة في العاصمة المركزية وفي غيرها من وحدات الإدارة المحلية<sup>107</sup>.

---

للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى، فقد أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة في حين أن بعض هذه المرافق الجديدة هي مرافق محلية بحتة، ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي. لكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية، حتى تتفرع الحكومة في العاصمة للأمر التي تهم الدولة كلها.

ويأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية، فالمركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة تأخذ كل دولة منها بنصيب يتفق وظروفها الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والتاريخية والتكنولوجية.

-CF. BAGUENARD Jacques، La décentralisation territoriale، P.U.F، Paris، 1980، pp.112-113 ; DONNEDIEUX DE VABRES Jean، L'Etat، 5 éd، P.U.F، Paris، 1975، p.6.

<sup>106</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 45؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90.

<sup>107</sup> - انظر، وائل محمد اسماعيل المخلافي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دار الشوكاني، صنعاء، اليمن، 2002، ص 33.

على أنه، تجدر الإشارة بأن الدولة الجزائرية قد عرفت أسلوب المركزية الإدارية حتى قبل إستقلالها، وذلك

كالآتي:

1- المركزية الإدارية قبل مؤتمر الصومام: ظهرت العديد من المؤسسات والهيئات المركزية قبل سنة 1956 نوجزها في:



أ- اللجنة الثورية للوحدة والعمل: لقد تم تأسيس اللجنة الثورية للوحدة والعمل في 03 مارس 1954 من طرف قدماء المنظمة الخاصة، إثر أزمة نشبت في قيادة حزب حركة الانتصار، ففي هذا الجو المشحون بالخلافات والخصومات والتمزق ظهرت هذه المنظمة، وتم تعيين محمد بوضياف رئيسا لها ومن أهدافها: الإعداد لانطلاق الثورة في أول نوفمبر، توحيد صفوف المناضلين والوطنيين، تحضير لعقد مجلس الاثنين والعشرين.

ب- مجلس الاثنين والعشرين: انعقد في اجتماع 25 جويلية 1954 بالعاصمة بدعوة من اللجنة الثورية للوحدة والعمل، ترأس الاجتماع مصطفى بن بولعيد ومحمد بوضياف، وتمخض عنه انطلاق الكفاح المسلح وتعيين لجنة تتولى التحضير لانطلاق الثورة.

ج- لجنة الستة: انبثقت لجنة الستة عن اجتماع مجلس الاثنين والعشرين، خمسة أعضاء لقيادة الكفاح المسلح ثم أضيف لهم عضو سادس (مصطفى بن بولعيد، محمد بوضياف، ديدوش مراد، رابح بيطاط، كريم بلقاسم)، قسم أعضاء اللجنة إلى فريقين فريق يتولى مهمة القيادة وتنشيط مناطق الداخل، وفريق آخر يتولى المهام السياسية والدبلوماسية في الخارج.

- انظر في تفاصيل ذلك: محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية والبلدية 1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 243-244؛ انظر، ليلي تيتة، تطور البنية الاجتماعية للمجتمع الجزائري خلال القرن التاسع عشر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة تبسة، العدد 17، ديسمبر 2004، ص 137.

2- المركزية الإدارية بعد مؤتمر الصومام: نتيجة للأوضاع التي آلت إليها حالة الثورة فكر قادتها في عقد مؤتمر بقصد إنشاء قيادة مركزية جديدة لجهة التحرير الوطني، وذلك بهدف تنسيق الجهود بين مختلف المسؤولين واتخاذ قرارات مشتركة ومتجانسة، ومن هنا جاءت فكرة مؤتمر الصومام الذي انعقد بتاريخ 20 أوت 1956، والذي صدرت عنه عدة قرارات هامة و مصيرية كان لها الأثر الحاسم على مستقبل الثورة، ومن أهم قراراته:

أ- إنشاء المجلس الوطني للثورة التحريرية: وتكون من 34 عضو ثم رفع عدد أعضائه إلى 54 عضو عقب اجتماع 19 أوت 1957، ليصبح هذا المجلس يمثل كل الحسابات وكل الاتجاهات السياسية التي صهرتها الدولة في حركة واحدة، وهذا المجلس يعتبر السلطة السياسية العليا للثورة وفيه تتخذ القرارات الهامة والمصيرية.

ب- لجنة التنسيق والتنفيذ: فهي الجهاز التنفيذي للمجلس الوطني للثورة الجزائرية، وكانت تتكون من 5 أعضاء حتى 19 أوت 1957 في اجتماع رفع عدد أعضائها ل 14 عضو، ومن أهم اختصاصاتها إصدار تعليمات وأوامر لتنشيط العمليات الحربية وتنظيم وتوزيع وحدات جيش التحرير على التراب الوطني. وعقدت لجنة التنسيق والتنفيذ عدة اجتماعات كان آخرها المجلس الوطني للثورة التحريرية بتاريخ 19 أوت 1958 أين تقرر تشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية التي حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ.

ج- الحكومة الجزائرية المؤقتة الأولى للجمهورية الجزائرية: في 19 سبتمبر 1958، كانت تتكون من 12 وزارة بالإضافة إلى رئيس ونائبين له. أما الحكومة المؤقتة التي تلتها أي الحكومة المؤقتة الثانية فقد تشكلت من: رئيس الحكومة، ثلاث نواب للرئيس، وزارة التسليح والاتصالات، وزارة الأخبار، خمس وزراء دولة، وزارة الشؤون الخارجية.

- انظر في تفاصيل ذلك: أبو القاسم سعد الله، محاضرات في تاريخ الجزائر، بداية الإحتلال، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، 1982، ص 9؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 131.

من ثم، فإن تحديد مفهوم المركزية الإدارية يتضمن تعريفها ثم تحديد صورها وكذا تبيان أركانها وأخيرا تقديرها أي تعداد مزاياها وعيوبها.

### أولا: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بنظام المركزية الإدارية وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة واحدة يطلق عليها عادة مصطلح السلطة المركزية، هذه السلطة التي تباشر وظيفتها الإدارية من عاصمة الدولة إما بمفردها أو بمشاركة ممثلها عبر الأقاليم<sup>108</sup>.

إذن، فإن هذا النظام هو الذي كان سائدا في المجتمعات القديمة نظرا لأن حاجات تلك المجتمعات كانت محدودة بحيث اقتضت على الأمن والدفاع والقضاء (الدولة الحارسة)، لذا كان من السهل في ظل تلك الظروف تركيز المسائل الإدارية في يد سلطة واحدة. غير أن جملة من التغيرات التي عرفتها دول العالم وبالأخص التغيرات الاقتصادية جعلت من الصعب بل من المستحيل الأخذ فقط بنظام المركزية الإدارية في ممارسة نشاطها الإداري، إلا أن دول العالم ما زالت تأخذ ببعض تطبيقات هذا النظام<sup>109</sup>.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طرق جهازها المركزي وحده، بل تضطر الدولة بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المتنامية للمواطنين إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم والأقسام للقيام ببعض الأنشطة الإدارية لكن

---

<sup>108</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 13؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 10؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 13؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 68؛ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 93؛ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 105؛ انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 117؛ انظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 155.

<sup>109</sup> - من تطبيقات أسلوب المركزية الإدارية والذي لا زال يؤخذ به في دول العالم هو عدم التركيز الإداري، كما هو الحال بالنسبة للجزائر، فالوالي ورئيس الدائرة والمديريات التنفيذية على المستوى المحلي مثلا، هي صور تطبيق عدم التركيز الإداري في الجزائر.

بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية، وهو ما يظهر في النظام المركزي والمتمثل في عدم التركيز الإداري الذي يعتبرونه الصورة المتطورة للنظام المركزي<sup>110</sup>. كما سنراه أدناه في صور المركزية الإدارية.

### ثانياً: صور أو أشكال أو أنواع المركزية الإدارية

إن الأسلوب الإداري المركزي يختلف صوره باختلاف درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية فيه، فإذا كان الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري أو المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة أو الوزارية إبرازاً لدور الوزير<sup>111</sup>، أما إذا تم تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم فهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية<sup>112</sup>.

إذن، يأخذ أسلوب المركزية الإدارية إحدى الصورتين، إما التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري.

#### 1- التركيز الإداري أو المركزية المتطرفة أو المركزية المتوحشة أو المركزية المشددة: يمثل

التركيز الإداري الصورة القديمة للمركزية الإدارية حينما كان تدخل الدولة محدوداً (الدولة الحارسة)، إذ كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة. غير أنه إذا استعانت هذه السلطة بممثلين لها على مستوى الأقاليم فلا تسمح لهم إلا بتنفيذ ما اتخذته من قرارات<sup>113</sup>.

#### 2- عدم التركيز الإداري أو المركزية المبسطة أو المركزية البسيطة: هذه الصورة من

المركزية الإدارية أملاها إتساع مجالات تدخل الدولة (الدولة المتدخلية)، حيث أدى

<sup>110</sup> - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 55؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47.

<sup>111</sup> - محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 55.

<sup>112</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 27؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 24.

<sup>113</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 68-69؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 28؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55-56؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 25؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 24.

هذا التغيير إلى ضرورة التخفيض من حدة التركيز الذي تتميز به الصورة السابقة للمركزية الإدارية والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء العمل الإداري<sup>114</sup>.

على أن المقصود بعدم التركيز الإداري توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وممثليها على مستوى الأقاليم الذين سمح لهم باتخاذ القرار أي البت النهائي في بعض الأمور، على أن العلاقة بينهما هي علاقة تبعية وخضوع<sup>115</sup>.

بهذا فقد كان نظام عدم التركيز الإداري خطوة ممهدة لنظام اللامركزية الإدارية، على أن توزيع الوظيفة الإدارية في عدم التركيز الإداري بين السلطة المركزية وممثليها على مستوى الأقاليم يتم إما بقانون أو بموجب تفويض الإختصاص<sup>116</sup>.

وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير الكثير من الإشكالات لأن الأمر مرتبط بالمشروع الذي يمنح سلطة إتخاذ القرار في بعض الأمور الإدارية لممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، فإن الإشكال يثور حول توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قرار التفويض. لذا يتطلب الأمر منا دراسة جملة من العناصر لتحديد مفهوم تفويض الإختصاص.

#### أ- تعريف تفويض الإختصاص:

---

<sup>114</sup> - ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ المركزية المطلقة وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، وما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من الواجب أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون الحاجة للرجوع للوزير المختص. كما أنه قد يعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 28؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 25؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 25.

<sup>115</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 25-26؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 28-29؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 25-26؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 69؛ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 106.

<sup>116</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 70.

من المبادئ المسلم بها فقها وقضاء، مبدأ شخصية العمل بمعنى من أعطي اختصاصا معيناً بمقتضى النصوص القانونية، فيجب عليه أن يقوم به بنفسه لا أن يتنازل عنه. إلا أن التطبيق الجامد لهذا المبدأ كان يؤدي أحيانا إلى إعاقة العمل الإداري، وكذا كثرة الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري وبالتالي كثرة الأعباء على هذا الأخير، الأمر الذي أدى إلى ظهور فكرة التفويض في الإختصاص كعنصر فعال للتخفيف من حدة مبدأ شخصية العمل.

على أن تفويض الإختصاص هو "أن يتنازل شخص يسمى المفوض أو الأصيل أو الرئيس الإداري عن جزء من صلاحياته لفائدة شخص آخر هو المفوض إليه أو المرؤوس، إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك، ولابد من صدور قرار إداري يتضمن هذا التفويض"<sup>117</sup>.

تجدر الإشارة، إلى أن التفويض بصفة عامة نوعان: تفويض إختصاص وتفويض التوقيع، هذا الأخير الذي يعتبر "تنازلا من المفوض أو الأصيل أو الرئيس الإداري إلى المفوض إليه أو المرؤوس عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيل، إستنادا إلى نص قانوني، ولابد من صدور قرار إداري

---

<sup>117</sup> - من ثم ونظرا للطبيعة الإستثنائية للتفويض فهو محفوف بالعديد من القواعد والشروط، التي تتمثل أساسا فيما يلي:

- يجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني، تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة.  
- يكون التفويض في الإختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الإختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه.

- تحكم عملية التفويض قاعدة "لا تفويض في التفويض"، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه من غيره.

- تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها، كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية. انظر في تفاصيل ذلك، مراد بدران، المرجع السابق، ص 70؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 57؛ انظر، لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، ص 83-84؛ انظر، عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 115-117.

يتضمن هذا التفويض<sup>118</sup>.

- وإذا كان تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع يشتركان في شروط تحققهما، فإنهما يختلفان في النتائج المترتبة عليهما، وذلك على الشكل الآتي<sup>119</sup>:
- في تفويض الإختصاص لا يباشر مبدئياً الأصيل الإختصاصات التي فوضها أثناء التفويض<sup>120</sup>، أما في تفويض التوقيع فيجوز للأصيل أن يقوم هو الآخر بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه.
  - إن تفويض الإختصاص يوجه إلى الشخص بصفته وبالتالي لو تغير المفوض أو المفوض إليه فإن التفويض يبقى قائماً، أما تفويض التوقيع فيوجه إلى الشخص بذاته أي باسمه ويترتب على ذلك زوال التفويض إذا تغير أحد أطراف العلاقة.
  - تنسب القرارات الصادرة في تفويض الإختصاص إلى المفوض إليه، أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع فإنها تنسب إلى الأصيل أي إلى المفوض.

#### ب- تمييز التفويض عن بعض التصرفات القانونية المشابهة له:

تعتبر الإنابة والحلول تصرفات قانونية مشابهة للتفويض. على أن المقصود بالإنابة "أن تصدر جهة إدارية قراراً إدارياً بتعيين شخص يسمى النائب محل شخص آخر يسمى الأصيل ليمارس جميع اختصاصاته، نتيجة تغيير الأصيل عن ممارسة مهامه، وذلك إستناداً لنص قانوني يسمح بذلك"<sup>121</sup>.

أما الحلول فيقصد به "أن يحل شخص يسمى الحال محل شخص آخر هو الأصيل بقوة القانون ليمارس جميع إختصاصات هذا الأصيل نتيجة غيابه،

<sup>118</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 72؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 84-85.

<sup>119</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 72؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 84-85؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 118.

<sup>120</sup> - إذا كان من حق الأصيل قانوناً ممارسة الاختصاصات المفوضة، فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الإستثنائية المحضبة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشرة الإختصاصات المفوضة إليه.

<sup>121</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 73؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 82-83؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 123-125.

وذلك إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك<sup>122</sup>.

التفويض	الإنابة	الحلول
- لا بد من صدور قرار إداري يتضمن التفويض.	- لا بد من صدور قرار إداري يتضمن هذه الإنابة.	- يتم الحلول بقوة القانون على عكس التفويض والإنابة.
- التفويض تنازل جزئي عن الإختصاصات.	- الإنابة تنازل كلي في الإختصاصات أو الصلاحيات.	- الحلول تنازل كلي في الإختصاصات أو الصلاحيات.
- في التفويض الأصيل باق.	- في الإنابة الأصيل غائب.	- في الحلول الأصيل غائب.
- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره.	- التفويض جائز في الإنابة.	- التفويض جائز في الحلول.
- التفويض يتضمن طرفين: المفوض والمفوض إليه.	- الإنابة تتضمن 3 أطراف: جهة إدارية، الأصيل، النائب.	- الحلول يتضمن طرفين: الأصيل والحال.
- ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري.	- ترتبط القرارات الصادرة في الإنابة بمرتبة الأصيل في السلم الإداري.	- ترتبط القرارات الصادرة في الحلول بمرتبة الأصيل في السلم الإداري.
- المسؤولية في التفويض يتحملها	- المسؤولية في الإنابة يتحملها	- المسؤولية في الحلول يتحملها

<sup>122</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 73؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 82-83؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 120-123.

الأصيل بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالاً للتفويض.	النائب في الإنابة.	الحال في الحلول.
---	--------------------	------------------

### ثالثاً: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

#### 1- هيمنة السلطة المركزية على الوظيفة الإدارية في الدولة:

هذا يعني أن السلطة المركزية تبقى هي المسيطرة والمتحكم الوحيد في الوظيفة الإدارية، لأن الهيئات أو الفروع الإدارية على مستوى الأقاليم لم تمنح الشخصية المعنوية، لذا ستبقى هذه الهيئات خاضعة للسلطة المركزية. وحتى إن كان عدم التركيز الإداري كفيل بمنح هذه الفروع الحق في اتخاذ القرارات في بعض المسائل، لكن يبقى للسلطة المركزية الحق في الموافقة أو تعديل أو إلغاء هذه القرارات، الأمر الذي يؤكد على هذه الهيمنة. والأكثر من ذلك هو احتكار سلطة اتخاذ القرار النهائي بانفراد السلطة المركزية بتعيين كل الموظفين التابعين لها، لأنه لا وجود للانتخاب في نظام المركزية الإدارية<sup>123</sup>.

#### 2- السلم الإداري أو التدرج الإداري:

هو تدرج الموظفين والوظائف تدرجاً تبعياً تصاعدياً من الأدنى مرتبة إلى الأعلى مرتبة وهو الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وهو إما رئيس الدولة في النظام الرئاسي أو الوزير الأول في النظام البرلماني<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 11؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 14؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 74-75.  
<sup>124</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 75؛ انظر، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 26-27. والرئيس الإداري الأعلى هو رئيس الجمهورية في الجزائر.



ففي ظل الأسلوب المركزي ينتظم الموظفون في الجهاز الإداري المركزي للدولة بمختلف تكويناته الرئاسية في إطار سلم وظيفي يتعدد درجاته وتتنوع مراتبه، بحيث يقع موظفي الوظائف الإدارية العليا في قمته وموظفي الوظائف الدنيا في قاعدته، فينظمون في مجموعات وظيفية تتفاوت درجاتها واختصاصاتها ومسؤولياتها ووظائفها وحقوقها وواجباتها وشاغلها.

### 3- السلطة الرئاسية:

هي تلك الرقابة أو الإختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع<sup>125</sup>.

وتأخذ هذه الرقابة إحدى المظهرين: رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال<sup>126</sup>.

أ- الرقابة على الأشخاص: هي رقابة يمارسها الرئيس على شخص مرؤوسه، وتأخذ شكل التعيين<sup>127</sup>، الترقية<sup>128</sup>، التأديب<sup>129</sup>...

---

<sup>125</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 158؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 15؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47-48؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 12؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 75؛ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 158.

<sup>126</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 19؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48-49؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 15؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 76-77؛ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 277 وما يليها؛ انظر، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 26.

<sup>127</sup> - تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي والرئيسي في القانون الإداري، لذا ينبغي أن يراعى وبشكل حريص أثناء وضع قواعده لاسيما تلك المتعلقة بتعيين الموظفين أن يختار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة وتحقيق مبدأ العدالة والمساواة، وذلك بإعطاء الأفضلية لأصحاب الكفاءة، ومنه تحقيق المصلحة العامة وحماية المصلحة الخاصة. لذلك لا بد من تحديد السلطة المختصة بالتعيين وحدود سلطة الإدارة فيه، ويتم ذلك طبقا لما تحدده القوانين والتنظيمات المعمول بها.

ب- الرقابة على الأعمال: هي رقابة يمارسها الرئيس على عمل مرؤوسه، وتنقسم بدورها إلى قسمين: رقابة سابقة تأت قبل اتخاذ المرؤوس للقرار تأخذ شكل النصح والتوجيه والتعليمات والأوامر.

تبعاً لذلك، فإن ممارسة الرقابة السابقة على قرارات المرؤوس تثير التساؤل الآتي: ما مدى طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري؟

إن الإجابة على هذا التساؤل يتطلب منا التمييز بين نوعين من الأوامر الصادرة عن الرئيس، أوامر مشروعة وأخرى غير مشروعة، وتحديد موقف المشرع الجزائي والقضاء من هذه المسألة.

• الأوامر المشروعة: تعتبر السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الذي يجعل من توزيعها بصفة قانونية وناجعة أحد الإهتمامات التي ينبغي مراعاتها على مختلف مستويات الهرم السياسي والإداري. وعليه، فمن المبادئ المعمول بها داخل السلك الإداري هو وجوب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس كقاعدة عامة، ومع ذلك قد ترد استثناءات عليها:

- وجوب خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس: إن الموظف ملزم بتنفيذ أوامر الرئيس، إذ نجد أن هذا المبدأ له مفهومان: مفهوم موسع ومفهوم ضيق. فالمفهوم الواسع: يعني أنه يجب على الموظف احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها، لأن الموظف في خدمة المجتمع وليس في خدمة جهة معينة دون الأخرى، إذ يجب على الجميع احترام

---

<sup>128</sup> - الترقية ما هي إلا عملية إدارية وقانونية تقوم من خلالها السلطة الرئاسية بنقل ورفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى، وذلك لضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وإضطراد.

<sup>129</sup> - للرؤساء الإداريين سلطة تأديب مرؤوسهم كلما أخلو بواجباتهم، فإذا كانت الترقيات وسيلة في الترغيب، فإن سلطة التأديب هي وسيلة التهيب. غير أن سلطة الرئيس الإداري لا تتوقف عند حد التأديب بل تتعدى ذلك إلى حد وضع نهاية للحياة المهنية للمرؤوس.

مبدأ المشروعية. أما المفهوم الضيق: يقصد به إلزام الموظف العام بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من سلطة أعلى منه<sup>130</sup>.

من ثم فإن الموظف لا يؤدي عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه، إذ لو ترك للموظف اختيار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرفض أعمالا أخرى لاختل النظام وتعرضت المصلحة العامة للخطر<sup>131</sup>.

على هذا الأساس يقع على الموظف واجب طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة، إلا أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس ليست مطلقة بل يمكن للموظف أن يبدي رأيه وملاحظاته في مجال وظيفته، فله حق مناقشة رئيسه الإداري في الأوامر والنواهي والتوجيهات في حدود اللياقة والأدب ولكن وباعتبار هذه الأوامر مشروعة تعين على الموظف تنفيذها، إذ أن مخالفتها يقيم بلا شك المسؤولية الشخصية للموظف، فالخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه في أمواله الخاصة<sup>132</sup>.

- حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس: أجمع الفقهاء على أن الموظف يتحمل المسؤولية كاملة في حالة قيامه بأعمال على أساس أنها تنفيذ لأوامر الرئيس، وإذا كانت هذه الأوامر في حقيقة الأمر غير موجودة أصلا، فلا تثور في هذه الحالة أية صعوبة، فهنا لا نكون بصدد أوامر الرئيس، وبالتالي فإن الخطأ هنا هو خطأ شخصي يوجب المسؤولية الشخصية للموظف. أما إذا وجدت أوامر الرئيس إلا أن المرؤوس تجاوز هذه الأوامر بأن قام بتحريفها وتغييرها بإضافة أمور لم تطلب منه أساسا، ففي هذه الحالة يعتبر خطأ المرؤوس خطأ شخصيا يقيم المسؤولية

<sup>130</sup> - انظر، كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 68.

<sup>131</sup> - انظر، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 168.

<sup>132</sup> - انظر، قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001، ص 117.

الشخصية. ومثال ذلك: أن يصدر الرئيس أمره بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فلا ينفذ المرؤوس هذا الأمر بعينه، وكما صدر إليه بل يتجاوزه ويقوم من تلقاء نفسه بإتلاف محصولات هذا الشخص وهدم مسكنه<sup>133</sup>.

لقد ذهب الأستاذ عبد العزيز شيحا إلى القول في حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس، لا يمكن أن تثار مدى مسؤولية الموظف بالنسبة للأوامر الرئاسية، ذلك أننا لا نكون أمام صورة الأمر الرئاسي ما دام أن الموظف لم يلتزم بتنفيذه طبقا لما صدر إليه. ومن ثم فإنه يمكن أن تتحقق مسؤوليته الشخصية إذا ما توفر للخطأ مقومات الخطأ الشخصي، وذلك بأن يكون هذا التجاوز عن عمد وبقصد الإضرار أو كان على درجة معينة من الجسامة<sup>134</sup>.

● **الأوامر غير المشروعة:** قد يلتزم الموظف بتنفيذ أوامر الرئيس الصادرة إليه، إلا أن هذه الأوامر قد تكون غير مشروعة، فهل يعتبر الخطأ الناتج عن تنفيذ هذه الأوامر خطأ شخصيا أو خطأ مرفقيا؟ إن الإجابة على هذا التساؤل ستتطلب منا التعرض للآراء الفقهية الصادرة في هذا الصدد، ثم موقف المشرع الجزائري والقضاء.

- **الآراء الفقهية:** وتتمثل في ثلاثة آراء رئيسية هي:

**الرأي الأول:** إذا قام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الرئاسية بحذافيرها، فهذا يعد خطأ مرفقيا حسب الفقيه " بارتلي "، بحيث ينقلب كل خطأ ناتج عن هذا التنفيذ إلى خطأ مرفقي، وهكذا يؤدي أمر الرئيس إلى تغيير الطبيعة القانونية للخطأ. كما يذهب الفقيه " هوريو " إلى القول بأن الأولوية تكون لطاعة وتطبيق أوامر الرئيس، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، إذ لا يحق له حتى مناقشتها، لأن هذه المناقشة تعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وعلى هذا فإن الخطأ

<sup>133</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 129.

<sup>134</sup> - انظر، عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر، ص 709.

الذي يرتكبه الموظف عند تنفيذ أوامر الرئيس يعتبر خطأ مرفقيا تترتب عنه المسؤولية الإدارية<sup>135</sup>.

الرأي الثاني: أما الفقيه " دوجي " فقد ذهب إلى القول بأن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأمر رئيسه الإداري غير المشروع يعد خطأ شخصيا يرتب المسؤولية الشخصية للموظف<sup>136</sup>. وعلى هذا فإن الموظف الذي يجد نفسه مخيرا بين تطبيق القانون وبين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة، يجب عليه تطبيق القانون لأن الموظف العام يعتبر كغيره من المواطنين ملزم باحترام القوانين، وهذا ما ذهب إليه أيضا الفقيه " مارسيل فالين"<sup>137</sup>.

ولكن وحسب هذا الرأي يستثنى من ذلك فئة الجنود، ذلك لأن الجندي في نظر الفقيه " دوجي" يعتبر آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير، وبالتالي يجب عليهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من الرؤساء حتى وإن كانت غير مشروعة، ويعتبرها الحالة الوحيدة التي تنعدم فيها المسؤولية<sup>138</sup>.

الرأي الثالث: لقد حاول الفقيه " لابند " التوفيق بين وجهات النظر السابقة فيما أن الموظف ملزم بأداء عمله بانتظام واضطراد، لأن لو منح له حق مناقشة مدى مشروعية الأوامر الصادرة إليه لأخل ذلك بقاعدة سير المرفق العام بانتظام واضطراد. ومن جهة أخرى ولكي لا تعتبر طاعة المرؤوس للرئيس عمياء يطرح حلا متمثلا في أنه يجب على الموظف أن يتثبت من المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري من الجوانب التالية<sup>139</sup>:

- أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.

<sup>135</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 130.

<sup>136</sup> - انظر، عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 146.

<sup>137</sup> - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

<sup>138</sup> - قصير مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 118.

<sup>139</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 131.

- أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.

- وهل استوفى الأمر الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر حسبها.

فإذا التزم الموظف بمراعاة هذه الجوانب لا تقوم مسؤوليته إذا كان الأمر الصادر إليه مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، والخطأ الذي يترتب عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة يعتبر خطأ مرفقيا. إلا أنه ورغم وجهة هذا الرأي يمكن مع ذلك اعتبار تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة من قبل المرؤوس خطأ شخصيا له إذا كان هذا الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، وخاصة إذا كان الموظف يعلم بأنه غير مشروع<sup>140</sup>.

#### • موقف المشرع الجزائري والقضاء:

يظهر موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري<sup>141</sup> والتي تنص على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

وقد ذهب البعض إلى تفسير هذه المادة بأن المشرع يرجح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء على واجب تطبيق القانون والنتيجة هي عدم مسؤولية المرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه<sup>142</sup>.

إلا أن البعض الآخر اعتبر أن المشرع وضع قاعدة عامة في استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> - سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 131.

<sup>141</sup> - سالف الذكر.

<sup>142</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 442.

<sup>143</sup> - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

لكن وبالرجوع إلى المادة 71 من المرسوم 302-82 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية<sup>144</sup>، يعتبر رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها العامل من السلطات المشرفة عليه لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر مقبول مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة، فعبارة "دون عذر مقبول" تعني إحدى الأوامر التالية:

- الأمر الموجه إلى الموظف هو أمر محظور في قانون العقوبات، فلا يصح للرئيس أن يأمر مرؤوسه بتنفيذ عمل يعد جريمة أو جنحة.
- الأمر الموجه إلى الموظف لا يدخل في اختصاص الرئيس، وبالتالي يجوز للموظف عدم تنفيذ مثل هذا الأمر<sup>145</sup>.

فإذا كان الأمر الموجه إلى الموظف غير مشروع فلا يجوز تنفيذه بموجب نص المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 12-78<sup>146</sup> والتي تنص على ضرورة "احترام القانون والأحكام التنظيمية والانضباط والتعليمات السليمة".

يستنتج من هذه المواد أن المرؤوس يحق له رفض تنفيذ الأوامر غير المشروعة، وإذا قام بتنفيذها رغم عدم مشروعيتها يعتبر الخطأ شخصياً.

أما بالنسبة لموقف القضاء، فقد ساعدت الآراء الفقهية القضاة على تحديد نوع الخطأ المرتكب بسبب تنفيذ المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يلزم نفسه بنظرية معينة، إذ لم يعتبر أن الخطأ خطأ مرفقياً في كل الأحوال، كما لم يعتبره خطأ شخصياً في كل الحالات، إذ يرجع القاضي إلى فحص كل خطأ في كل قضية متعلقة بتنفيذ أوامر الرئيس على حدى، ويقدر جسامة الخطأ ومدى عدم

---

<sup>144</sup> - المرسوم 302-82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ج.ج. عدد 37 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

<sup>145</sup> - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 70.

<sup>146</sup> - قانون رقم 12-78 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ج.ج. عدد 32 الصادرة بتاريخ 8 أوت 1978.

مشروعيتها. ومع ذلك نجد أن مجلس الدولة يجيز للمرؤوس بل يفرض عليه عدم طاعة بعض الأوامر في بعض الحالات كأن يكون الأمر عبارة عن جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، وبالتالي إذا قام بتنفيذ الأمر في هذه الحالة يعتبر الخطأ شخصياً للمرؤوس<sup>147</sup>.

ومع ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي انتفاء العقوبة في حالة الجريمة المرتكبة بأمر الرئيس، ولكن بتوافر الشروط التالية:

- إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة.

- إذا حسنت نيته أو ارتكب فعلاً تنفيذياً لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه.

غير أنه وعلى الرغم من ذلك يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد بمشروعيتها وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة في هذه الحالة يعفى من العقاب ويعتبر الخطأ مرفقياً<sup>148</sup>. أما إذا كان يعلم بأن ما قام به معاقب عليه فيجب عليه الامتناع عن تنفيذه وإلا قامت مسؤوليته الشخصية، وهنا يعتبر خطأ شخصياً.

وعلى هذا فإذا كانت المخالفة جسيمة، يعتبر الخطأ شخصياً للموظف المرؤوس، أما إذا كانت المخالفة يسيرة فلا مسؤولية للموظف، ولو كان الخطأ شخصياً، وبالتالي في هذه الحالة يكون الخطأ مرفقياً<sup>149</sup>. ومن أمثلة الأحكام التي أقامت على المسؤولية الشخصية للموظف نتيجة تنفيذه لأوامر الرئيس، الحكم الصادر في نوفمبر 1910 في قضية Angers، إذ قام وزير الداخلية بإصدار أمر إلى المحافظ ونائبه لمصادرة جريدة مع النص في القرار على

<sup>147</sup> - انظر، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب 3، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر

العربي، القاهرة، مصر، 1979، ص 168.

<sup>148</sup> - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 68.

<sup>149</sup> - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 120.



أسباب تعدد قذفا في حق القائمين عليها. إذ قضى مجلس الدولة باعتبار خطأ المحافظ ونائبه خطأ شخصيا بالرغم من أنهما اقتصرنا فقط على تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم<sup>150</sup>.

ورقابة لاحقة ترد بعد اتخاذ القرار من طرف المرؤوس تأخذ شكل الموافقة<sup>151</sup> أو التعديل<sup>152</sup> أو الإلغاء<sup>153</sup> أو السحب<sup>154</sup> أو الحلول<sup>155</sup>.

تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن القرارات الإدارية المشروعة والتي ترتب حقوقا مكتسبة لا يجوز إلغاؤها أو سحبها من قبل الإدارة، أما المشروعة والتي لا ترتب حقوقا

---

<sup>150</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 133.  
<sup>151</sup> - عن للموافقة، فإن جميع الأوامر التي يقوم بها المرؤوس بناء على طلب الرئيس والمجسدة في أعمال وتصرفات تبقى غير نافذة ولا سارية المفعول ولا تنتج آثارها القانونية إلا إذا تم إقرارها والموافقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص. والتصريح قد يكون صريحا سواء مكتوبا أو شفويا يبرز فيه موافقة الرئيس وإقراره على العمل، وفي حالة عدم المصادقة يعتبر العمل أو التصديق غير موافق عليه من طرف الرئيس الإداري ومنه يصبح العمل لاغيا لا يرتب أي أثر قانوني. أما التصريح الضمني كانقضاء آجال معينة محددة قانونا وعدم اعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس فتعتبر في هذه الحالة مصادقة ضمنية من طرف الرئيس وبالتالي تكون الأعمال نافذة وتنتج أثرها القانوني. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 475.

<sup>152</sup> - بالنسبة للتعديل، فيحق للرئيس الإداري قانونا تعديل أعمال المرؤوس، وهذا يعتبر صورة من صور رقابة الرئيس على أعمال المرؤوس، حيث بإمكانه إدخال تعديلات وتغييرات على أعمال الرئيس والتي من شأنها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية)، وتحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة (مبدأ الملائمة). ويشترط في التعديل أن يكون وفق القدر اللازم لجعل تلك الأعمال سليمة وصحيحة متوافقة مع النصوص القانونية. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 51.

<sup>153</sup> - الإلغاء هو قيام السلطات المختصة الوصائية أو الرئاسية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها نهائيا بأثر فوري للمستقبل مع ترك آثارها في الماضي. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 477؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 248.

<sup>154</sup> - بالنسبة للسحب، فإذا كان إلغاء القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثاره بالنسبة للمستقبل فقط، فإن سحب القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل، ويترتب على ذلك زوال آثار القرار بأثر رجعي ويجعل كافة القرارات التي صدرت في الماضي استنادا إلى القرار المسحوب تفقد سندها فتسقط بالتبعية. انظر، محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر، ص 150؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 231.

<sup>155</sup> - الحلول وطبقا لمبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية يجوز للرؤساء الإداريين الحلول محل المرؤوسين للقيام بأعمالهم وتصرفاتهم في حالة حصول مانع للمرؤوسين يجعلهم يمتنعون عن أداء أعمالهم أو تقاعسوا وتماطلوا في أدائها بحيث يتأثر سير الإدارة وبالضرورة تضييع مصالح المتعاملين معها. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 53.

مكتسبة جاز لهذه الأخيرة إلغاؤها أو سحبها<sup>156</sup>. في حين أن القرارات غير المشروعة فيجب التمييز بشأنها بين عدم المشروعية البسيطة وعدم المشروعية الجسيمة<sup>157</sup>. فإذا كانت القرارات غير مشروعة وعدم مشروعيتها بسيطة فيجوز إلغاؤها أو سحبها من الرئيس الإداري محترما عند القيام بذلك مواعيد الطعن القضائية، لأنه وبانقضاء هذه المواعيد فستتحسن هذه القرارات. أما إذا كانت القرارات غير مشروعة وعدم مشروعيتها جسيمة، فتعتبر قرارات منعدمة لأنها مبنية على غش أو تدليس أو تزوير، فيجوز إلغاؤها أو سحبها مهما انقضت مواعيد الطعن القضائية لأنها قرارات لن تتحسن مهما انقضت مواعيد الطعن القضائية<sup>158</sup>.

#### رابعا: تقدير المركزية الإدارية

إن تقدير أسلوب المركزية الإدارية يتطلب منا تحديد مزايا وعيوب هذه الأخيرة.

##### 1- مزايا المركزية الإدارية: نذكر أهمها فيما يلي<sup>159</sup>:

- تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم.
- الإقتصاد في النفقات.
- القدرة على مسايرة التقدم العلمي لعدم وجود انتخاب بل تعيين، وهذا ما يترتب عنه ضمان نوع من الكفاءة.

<sup>156</sup> - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 233-235.

<sup>157</sup> - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 235-239.

<sup>158</sup> - مما تجدر الإشارة إليه في الأخير أن الرقابة الرئاسية في النظام المركزي تعتبر قاعدة عامة، وليست استثناء، أي أنها تقرّر سواء أشارت إليها النصوص أو لم تشر إليها. ويتربط على ذلك أن هذه الرقابة لا تتقيد إلا بنص خاص، وفي حدود ذلك النص. وعلى ذلك إذا أعطى النص للمرؤوس اختصاصا يباشره بصفة نهائية، ودون إخضاعه للرقابة الرئاسية، فإنه لا يجوز في هذه الحالة لرئيسه الإداري أن يعقب عليه، أي أنه لا يملك بصدده هذه الأعمال حق الإلغاء أو السحب، أو التعديل، أو الحل محلها لأدائها. أما إذا أخضعت النصوص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس للرقابة الرئاسية، فإنه لا يجوز للرئيس الإداري أن يباشر هذه الرقابة، إلا بعد إتمام المرؤوس لتلك الأعمال.

<sup>159</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 27؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 30؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 58؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 26-27.

- يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم.

2- عيوب المركزية الإدارية: نذكر أهمها فيما يلي<sup>160</sup>:

- عدم تحقيق المصلحة المحلية على الوجه الأكمل.
- حرمان السلطة الشعبية المنتخبة من المشاركة في وضع وتسيير الشؤون المحلية.
- كثرة الأعباء والأعمال على السلطة المركزية.
- البطئ والتعقيد الذي يصاحب التسيير الإداري والذي يؤدي إلى بيروقراطية الإدارة.

### الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

لجأت الدولة ومنذ بداية نشؤها إلى الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية بهدف تقوية السلطة السياسية المركزية، وبعد أن استقرت الدولة وقويت واعتمدت أساليب الديمقراطية في الحكم، وجدت الحاجة إلى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشروعات والهيئات والمصالح العامة أو في مجالات تخص الوحدات الإقليمية والمحلية<sup>161</sup>.

وبذلك يكون وحدة السلطة الإدارية أو تعددها هو معيار التمييز بين اعتماد كل من أسلوب المركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية في الدولة. فإذا كانت هنالك سلطة إدارية واحدة فالدولة تعتمد أسلوب المركزية الإدارية، أما إذا كان هنالك العديد من السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وبنوع محدد قانونا من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، فالدولة تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية<sup>162</sup>.

لقد جاءت موجة الاهتمام بالنظام اللامركزي مواكبا للاهتمام بتغطية التنمية خاصة

---

<sup>160</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 27-28؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 31؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 59؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 27-28.

<sup>161</sup> - انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 116.

<sup>162</sup> - انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2007، ص 75.

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية<sup>163</sup>، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائما على المركزية، والذي اعتمدته الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض

<sup>163</sup> - على أنه تجدر الإشارة بأن الجزائر قد عرفت أسلوب اللامركزية الإدارية قبل استقلالها، وذلك كالآتي:

1- الإدارة اللامركزية قبل مؤتمر الصومام: لا بد من الإشارة إلى أن التنظيم الإقليمي الذي عرفته البلاد في السنين الأولى لانطلاق الثورة، ليس هو نفس التنظيم بعد مؤتمر الصومام في سنة 1956، فالتنظيم الأول فرضته هيئة أو لجنة الستة وفرضته ظروف مستعجلة متعلقة بحتمية انطلاق الثورة في جميع أنحاء البلاد مهما كانت الظروف، فالتقسيم الإقليمي الأول في البلاد المفروض من طرف قيادة الثورة حكمته عوامل عدة يمكن إجمالها في:

- عدم وجود قيادة مركزية عليا للثورة بعد توزع أعضاء لجنة الستة على مختلف جهات البلاد كقيادات ميدانية للثورة.  
- الاعتماد على اللامركزية والمبادرة المحلية للقيادات الميدانية إلى حين نضوج الظروف لإنشاء هيئة عليا لتسيير الحرب التحريرية.

- اتساع مساحة الجزائر فرض هو الآخر أسلوب الاعتماد على المبادرات المحلية نظرا لصعوبة الاتصال والتنسيق بين مختلف قيادات جهات الوطن.

إذن فالمبادئ التي حكمت التنظيم الإقليمي الأول هو:

- عدم وجود هيئة مركزية واحدة لتسيير الكفاح المسلح.

- اعتماد مبدأ اللامركزية والمبادرة المحلية.

- الصعوبة الميدانية للتنسيق وتوحيد العمل الميداني بين مختلف الهيئات، هذا لا يعني عدم وضع أي تنظيم إقليمي للبلاد بل اجتمعت لجنة الستة في 10 أكتوبر 1954 بالعاصمة، وقررت تقسيم التراب إلى ستة مناطق، وهناك مصادر أخرى تقول 5 مناطق، إلا أنه وبانعقاد مؤتمر الصومام تجسدت الست مناطق وهي: المنطقة الأولى الأوراس، المنطقة الثانية الشمال القسنطيني، المنطقة الثالثة القبائل، المنطقة الرابعة العاصمة وضواحيها، المنطقة الخامسة وهران، المنطقة السادسة الصحراء.

- راجع في ذلك، محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 246؛ انظر، بوحوش عمار، التاريخ السياسي في البداية ولغاية 1962، دار العرب الاسلامي، بيروت، لبنان، 1997، ص 394.

2- التطور التاريخي للإدارة اللامركزية بعد مؤتمر الصومام: فمن أهم القرارات التي خرج بها مؤتمر الصومام هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، وتمثل هذا التقسيم المحلي في تقسيم الجزائر إلى ستة ولايات وكل ولاية تقسم إلى مناطق والمناطق إلى نواحي، والنواحي إلى قسومات، وتتجسد السلطة في كل ولاية في مجلس يرأسه عقيد وأربعة ضباط برتبة رائد في الجيش، وكل واحد منهم مسؤول عن قطاع معين، وهم مسؤول سياسي وعسكري والاستعلامات والتموين. عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 394.

وقد تجلى الهيكل الإداري للولايات ووظائفها آنذاك فيما يلي:

- صلاحيات مجلس الولاية: يعتبر مجلس الولاية السلطة الرئيسية التي تتخذ القرارات الحاسمة بطريقة جماعية لها مهام تتعلق بالشؤون السياسية وأخرى تتعلق بالشؤون العسكرية، كما لها فرع آخر له دور حيوي في حماية الثورة وتأمين مسيرتها وهو فرع الاتصال والأخبار.

تمثلت الهياكل الإدارية للولاية، وهي تلك الأجهزة الإدارية المتخصصة للقيام بأعمال معينة تحت الإشراف العام

لمجلس الولاية، ومنها:

- مكتب الشؤون السياسية والمالية.

الجوانب لابد لها من الاستعانة بأسلوب آخر خاصة بعدما أصبح من الصعب والمستحيل قيام الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة إقليم الدولة، بل لابد من مساعدة الإدارة المركزية من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات عن طريق القيام ببعض النشاطات بشكل مستقل ومنفصل عن السلطات المركزية. وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين هيئات أخرى سواء أكانت محلية أو مصلحة<sup>164</sup>.

من ثم، فإن الحديث عن اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعريفها، ثم تحديد صورها، وكذا تمييزها عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها، بالإضافة إلى تبيان أركانها، وأخيرا تقديرها بذكر مزاياها وعيوبها.

---

- مكتب الشؤون العسكرية والحربية.

- مكتب الاتصال والأخبار.

- مكتب الطبع والنشر والإعلام.

- مكتب القضاء والشؤون الدينية.

- مكتب التموين والصحة.

- مكتب متابعة أعمال الرقابة.

- مسك وحفظ السجلات بإدارة الولاية.

بالإضافة للولايات الستة أنشأت قيادة الثورة ما يسمى بالمجلس الشعبي البلدي، الذي أنشئ أساسا لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجمهية التحرير الوطني، وحدد مؤتمر الصومام صلاحياته وقصرها على كل ما هو غير عسكري، ويسيره هيئة جماعية تنتخب من طرف الشعب، وقد كانت القاعدة الصلبة للهرم التنظيمي. وأدى وجود هذه المجالس لتطور وظيفة اللجان الشعبية والتكفل بقضايا المواطنين.

تمثلت هياكل المجلس الشعبي الولائي في:

-رئيس المجلس.

- مكتب المالية (الزكاوات والضرائب).

- مكتب الدعاية.

- مكتب الإصلاح للفصل في القضايا الشرعية.

- مكتب الشرطة.

- المكتب التجاري.

- مكتب الأمن.

انظر في تفاصيل ذلك، محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 260 وما يلها.

<sup>164</sup> - انظر، كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص 28.

## أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية<sup>165</sup>

إن التغيرات الكثيرة التي عانت منها دول العالم في النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية جعلت الدول مثقلة بالتزامات كثيرة اتجاه أفرادها<sup>166</sup>، الأمر الذي جعل من الصعب على السلطة المركزية أن تجمع كل المسائل بين يديها. من هنا بدأ التفكير في ضرورة نقل بعض الأنشطة إلى هيئات إقليمية ومرفقية تباشر تلك الإختصاصات في استقلال عن الدولة، ذلك على نحو يسمح بإشراك أفراد الأقاليم المختلفة للدولة في تسيير شؤونهم المحلية<sup>167</sup>.

وعليه، يقصد بأسلوب اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة محلية كانت أو مرفقية تمارس وظيفتها تحت رقابة الدولة<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> - تجدر الإشارة على أن للامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي وجانب قانوني، فالجانب السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حيث تنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة، أما الجانب القانوني يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية ذات الطابع الإقليمي أو المرفقي، الأمر الذي من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور. راجع في ذلك، عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 29؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 32؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29.

<sup>166</sup> - إن الإدارة اللامركزية أحدثت اتجاهها عالمياً كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي، عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة. كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 30.

<sup>167</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 81.

<sup>168</sup> - انظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986، ص 65؛ انظر، طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1963-1964، ص 104؛ انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 132؛ انظر، محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 19؛ انظر، علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 4؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 29؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 32؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 91؛ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71؛ انظر، حسين

## ثانياً: صور اللامركزية الإدارية

يهدف تطبيق اللامركزية الإدارية إلى تحقيق قدر كاف من الاستقلالية التي تضمن حرية العمل الإداري الذي لابد وأن يكون فاعلاً ومؤثراً، إلا أنها ليست على نوع وتطبيق واحد، وإنما تتنوع وفقاً لنوع الاختصاص الممنوح من قبل السلطة المركزية إلى السلطة اللامركزية، أو يتنوع على أساس كيفية تحديد اختصاصات الهيئات والأشخاص المعنوية التي تم منحها قسماً من سلطات الإدارة المركزية، فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة.

من ثم، تتخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية<sup>169</sup>.

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية<sup>170</sup>: اللامركزية الإقليمية وهي توزيع الصلاحيات والسلطات بين مختلف مناطق الدولة الواحدة أو الإقليم الواحد بهدف توصيل وتحسين الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين في مختلف الأقاليم، ولضمان تنفيذ البرامج والخطط والمشروعات التنموية التي ترمي الدولة إلى توزيعها في أقاليمها

---

مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 81؛

CF. VEDEL George، Droit administratif، P.U.F، Paris، 1978، p.639.

<sup>169</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 82؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 9؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 44؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 48؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 41؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 39.

<sup>170</sup> - إن من أهم سمات ومميزات أجهزة الإدارة المحلية في الدول المتقدمة كانت متباينة فيما بينها، ففي النظام الانجليزي والأمريكي تتميز بأنها تمثل اتجاهاً لا مركزياً واضحاً مقارنة بالنظام الفرنسي الذي برز عكس هذا الاتجاه، رغم تقارب هذه الإدارات المحلية في هذه الدول من حيث تمتعها بقدرات فنية ومالية، أما في الدول الاشتراكية فتبرز اتجاهاً واضحاً لا مركزياً مع التزامها بالتخطيط القومي المركزي وتؤكد على المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات ورسم الخطط ضمن حدود صلاحياتها ومسؤولياتها الجغرافية. انظر، أكرم الياسري، اللامركزية (مفهومها، مزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقاتها)، محاضرات بكلية الإدارة والاقتصاد، كربلاء، العراق، دون سنة نشر، ص 31.

المختلفة، فهي تهدف إلى خدمة وتطوير كافة الإقليم والسهر على تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها.

تتحقق هذه الصورة عند تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق جغرافية يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، وبالتالي بالإستقلالية في تسيير وظائفها الإدارية، ويطلق على هذه المناطق الجغرافية تسمية الجماعات المحلية أو الإقليمية أو الإدارة المحلية، في الجزائر هي الولاية والبلدية<sup>171</sup>.

## 2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

تنشأ اللامركزية المرفقية على أساس موضوعي وليس إقليمي، وهي قيام هيئات مستقلة تحدد اختصاصها على أساس وظيفي وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لعدة أقاليم معينة، وهو ما يعرف بالمؤسسات العامة. وهي أسلوب حديث في التنظيم الإداري يستهدف إدارة المؤسسات العامة على أسس تجارية، اقتصادية، إدارية، الأمر الذي يقتضي إبعادها عن بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الإداري المركزي.

من ثم، فإن هذا النوع من اللامركزية الإدارية يقوم على أساس منح بعض المرافق العامة وطنية كانت أو محلية الشخصية المعنوية، وبالتالي الإستقلالية في تسيير شؤونها ليطلق عليها إصطلاحا تسمية المؤسسات العمومية على اختلافها أنواعها.

ثالثا: تمييز اللامركزية الإدارية عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها إن نظام اللامركزية الإدارية قد يختلط ببعض الأفكار المشابهة له خاصة اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري.

## 1- تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية:

اللامركزية السياسية نظام سياسي وقانوني وإداري يحظى بأقوى ضمان قانوني

<sup>171</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 82.



وهو الدستور الذي ينظم الحياة السياسية والقانونية والإدارية في الدولة الاتحادية الفيدرالية، ويقتضي نظام اللامركزية السياسية توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية دستوريا بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الأقاليم، وبالتالي عند تطبيق اللامركزية السياسية يتحول شكل الدولة حكما من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية فيدرالية<sup>172</sup>.

إن كلا المصطلحين يشتركان في مصطلح اللامركزية أي أنهما يشتركان في توزيع الوظيفة، إلا أن الفرق بينهما يكمن في:

- نظام اللامركزية الإدارية يتم فيه توزيع الوظيفة الإدارية فقط بين السلطة المركزية وهيئات أخرى، أما الوظيفتين التشريعية والقضائية فتبقى موحدة وفي يد السلطة المركزية. في حين أن اللامركزية السياسية تقوم على توزيع كل الوظائف في الدولة الإدارية والتشريعية والقضائية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المستقلة<sup>173</sup>.
- بالإضافة إلى ذلك فإن أسلوب اللامركزية السياسية لا يمكن تصوره إلا في الدولة المركبة (الفيدرالية)، أما اللامركزية الإدارية فتمثل أسلوبا لممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة سواء كانت هذه الدولة مركبة أو بسيطة<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> - فيالي جانب السلطات الثلاث الأساسية للدولة الفيدرالية: التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد سلطات مماثلة: تشريعية وتنفيذية وقضائية في كل إقليم من أقاليم الاتحاد، وإلى جانب الدستور الفيدرالي يوجد دستور خاص بكل إقليم عضو في الاتحاد، ما معناه وجود ازدواج في التنظيم السياسي الذي يمارس السيادة الداخلية، بحيث تتوزع بين سلطات دولة الإتحاد وسلطات الأقاليم الأعضاء في الإتحاد، فسلطات الدولة الفيدرالية تمارس السيادة المسندة إليها مباشرة من شعب الإتحاد وسلطات كل إقليم من أقاليم الإتحاد تمارس أيضا السيادة المسندة إليها من شعب هذا الإقليم، وليس مجرد وظائف سياسية إدارية أعطيت لها من قبل الدولة الفيدرالية. انظر، صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 10.

<sup>173</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 83.

<sup>174</sup> - انظر، ياسين ريوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، لقاء على طلبية السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2016-2017، ص 12.

- كما أن اختصاصات الجماعات اللامركزية الإدارية يحددها المشرع فيضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي بالطريقة التي ينص عليها فيه، ومن ثم فالفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية فرق في الجوهر والطبيعة لا في الدرجة<sup>175</sup>.

## 2- تمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري:

- يتشارك كلا المصطلحين في أن كلاهما يقوم على توزيع للوظيفة الإدارية لتخفيف العبء عن السلطة المركزية، غير أنهما تختلفان في<sup>176</sup>:
- إن عدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية، وتوزيع الوظيفة الإدارية فيه يتم على أساس التبعية والخضوع. أما اللامركزية الإدارية فإن توزيع الوظيفة الإدارية فيه يقع على أساس فكرة الإستقلالية، وإن كانت إستقلالية نسبية حيث يجوز للسلطة المركزية مراقبة هذه الهيئات المستقلة.
  - اللامركزية الإدارية أسلوب ديمقراطي لتسيير الشؤون الإدارية المحلية من خلال انتخاب المواطنين لمنتخبهم للقيام بشؤونهم، أما عدم التركيز الإداري فهو أسلوب تقني أو فني لتنظيم الشؤون الإدارية في الدولة ليس له أية قيمة ديمقراطية.
  - هيئات اللامركزية الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أما هيئات هيئات عدم التركيز الإداري لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
  - اللامركزية الإدارية هو أسلوب لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات على المستوى المحلية، أما عدم التركيز الإداري ما هو إلا تفويض للاختصاصات إلى هيئات على المستوى المحلي.
  - في اللامركزية الإدارية استقلال وظيفي وإداري حقيقي للهيئات الإقليمية والمرفقية عن الحكومة المركزية، في حين أنه في عدم التركيز الإداري فاستقلال المفوض إليه عن

<sup>175</sup> - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 10.

<sup>176</sup> - ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 13-14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 84.

رئيسه هو استقلال مؤقت وغير كامل.

- تستمد الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية في اللامركزية الإدارية اختصاصاتها من القانون فهي سلطات أصلية، أما في عدم التركيز فتستمد من المفوض (الرئيس) فهي سلطات منقولة من الرئيس الإداري بمقتضى التفويض وبالتالي هي سلطات مشتقة ليست أصلية.

- الرقابة الوصائية على الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية تقتصر فقط على الإلغاء أو التصديق أو الحلول<sup>177</sup>، إذ لا يمكن للسلطة المركزية ممارسة الرقابة الوصائية إلا إذا نص القانون على ذلك<sup>178</sup>، أما في عدم التركيز الإداري فالرقابة الرئاسية تخول للرئيس الإداري حق الاختيار والتعيين والترقية وفرض العقوبات والتوجيه، والرقابة والمتابعة على قرارات المفوض إليه وذلك بالإلغاء أو التعديل أو الحلول، فهي رقابة مفترضة آلية لا تحتاج لنص قانوني وهي قاعدة عامة وليست إستثناء.

#### رابعاً: أركان اللامركزية الإدارية

حتى يمكن الحديث عن الجماعات المحلية لابد من توافر عدة عناصر تعد بحق أركاناً أساسية في بناء هذه الجماعات، الغرض منها الملاءمة ما بين الصالح المحلي والصالح العام للدولة، وتتمثل هذه الأركان في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، استقلال الهيئات المحلية، الرقابة الممارسة على هذه الهيئات.

#### 1- وجود مصالح محلية متميزة:

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء، المرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم للتسيير محلياً، وذلك انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم

<sup>177</sup> - أي في حدود ضيقة، فهذه الرقابة هي إستثناء وليست قاعدة عامة.

<sup>178</sup> - لا وصاية إلا بنص.

إذن، تطبيقاً لفكرة توزيع الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها تاركة بقية المهام لتسير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، ف قيل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية<sup>180</sup>.

على أن تحديد المصالح الوطنية من المحلية أو بعبارة أخرى توزيع الوظيفة الإدارية في اللامركزية الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية المستقلة لا يتم إلا بقانون<sup>181</sup> أي بتدخل من المشرع، والذي يمكنه إتباع إحدى الطريقتين

<sup>179</sup> - انظر، شاطري كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية -فرنسا والجزائر نموذجا-، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، عدد 13، ديسمبر 2017، ص 30.

<sup>180</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 33؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 37؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 33.

غير أنه يصعب في الواقع وضع معيار دقيق، نستطيع من خلاله التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، وذلك للإعتبارات التالية:

- 1- صعوبة التفرقة أحيانا بين ما يعد من المصالح المحلية، وما يعد من المصالح الوطنية، ذلك أن التطور الذي أصبح يعرفه المجتمع في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أدى إلى وجود تداخل بين المصالح في الدولة، بحيث يصعب الفصل التام بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية. فمثلا المستشفى المتواجد في منطقة معينة، إذا كان يحقق مصلحة محلية لسكان تلك المنطقة، فإنه يحقق في نفس الوقت مصلحة وطنية، لأنه ليس مفتوحا فقط لسكان الهيئة المحلية، بل لكل من قصده من سكان الوطن.
- 2- قد يتم تنظيم مرفق معين في صورة مرفق محلي، وذلك لكون هذا النشاط من الأنشطة التي تهم سكان الهيئة المحلية بالدرجة الأولى، ثم يكتسب هذا النشاط بمرور الوقت صفة أعم وأشمل بحيث تبدو أهميته وفائدته الوطنية، ومن هنا يتم إدارته بواسطة مرفق وطني.

<sup>181</sup> - لا يتصور أبدا توزيع الوظيفة الإدارية في أسلوب اللامركزية الإدارية بموجب تفويض الإختصاص لأن هذا الأخير قائم على أساس وجود علاقة تبعية وخضوع بين الرئيس والمرؤوس وهو ما يجد محلا له في أسلوب المركزية الإدارية

التاليتين<sup>182</sup> :

- الطريقة الإنجليزية: حيث يقوم المشرع بموجبها بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية<sup>183</sup>.
- الطريقة الفرنسية: تقوم هذه الطريقة على أساس منح المشرع الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما وشاملا، أي أنها هي من تحدد المصالح المحلية التي يجب عليها أن تقوم بتلبيتها ما لم يستثنى بنص خاص من اختصاص لجهة أو لهيئة أخرى<sup>184</sup>.

2- وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية: من الأمور المستقر عليها أنه لا قيام للنظام اللامركزي دون أن يتوفر للهيئات اللامركزية القدر الكافي من الإستقلال. وإذا كان تمتع تلك الهيئات بالشخصية المعنوية يعد من الدعائم الأساسية لاستقلالها، فإن تكملة هذه الإستقلالية يكون من خلال انتخاب بعض أعضائها<sup>185</sup>.

### 3- الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية:

---

وبالضبط عدم التركيز الإداري، أما أسلوب اللامركزية الإدارية فهو أسلوب قائم على أساس الإستقلالية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية وإن كانت هذه الإستقلالية نسبية، لذا لا يتم فيها توزيع الوظيفة الإدارية فيها إلا بقانون.

<sup>182</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 86: محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 26: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 63: انظر، عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 41.

<sup>183</sup> - على هذا الأساس لا تتمتع الهيئات المحلية بأية حرية في تحديد اختصاصاتها، فإذا أرادت أن توسع أو تغير منها، فعليها أن تلجأ إلى البرلمان الذي له الكلمة الأخيرة في ذلك. كما أن المشرع هنا لا يتبع نمطا موحدًا في تحديده للمصالح المحلية، بل يغير بينها تبعًا لظروف كل منطقة على حدى. وبناء على ذلك فما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين، قد لا يعد كذلك في إقليم آخر، والعكس صحيح. لهذا تنوعت الهيئات المحلية في بريطانيا لدرجة يصعب التمييز بينها.

<sup>184</sup> - لقد تأثر المشرع الجزائري بالطريقة الفرنسية، وهذا ما يظهر جليا مثلا في المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 10-11، حيث وضع المشرع في تحديده لصلاحيات البلدية إلا إطارا عاما.

<sup>185</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 86.

يعتبر استقلال الهيئات المحلية، وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كانشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها<sup>186</sup>. فصحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن تصور المركزية المطلقة لا يمكن أن نتصور وجود اللامركزية المطلقة ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون<sup>187</sup>.

من ثم، فإذا كان الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة نشاطها وذلك كنتيجة طبيعية لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن هذا الإستقلال ليس مطلقا. فالسلطة المركزية بإمكانها رقابة هذه الهيئات لأن هذه الأخيرة تمارس في الأصل اختصاصا يعود للسلطة المركزية تنازلت عنه لاتساع نشاطها في العصر الحديث.

#### أ- أشكال الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية:

على أن هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية المحلية أو المرفقية إما أن تمارس على أعمال هذه الهيئات أو على أعضائها أو على الهيئة في حد ذاتها<sup>188</sup>.

<sup>186</sup> - انظر، بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، عدد 6، أفريل 2010، ص 102.

<sup>187</sup> - انظر، حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 1997، ص 37.

<sup>188</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 92؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 33؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 41؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 45؛ عمار بوضياف، التنظيم

- رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: تأخذ شكل الموافقة<sup>189</sup> أو الإلغاء (بالنسبة للقرارات غير المشروعة)<sup>190</sup> أو الحلول (استثناء إذا كان فيه امتناع عن أداء المهام)<sup>191</sup>.

- رقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية: تتمثل في تعيين بعض الأعضاء في الهيئات اللامركزية (في الجزائر مثلا يتم تعيين الوالي ورئيس الدائرة ومدير المؤسسة)<sup>192</sup>. وكذا توقيع الجزاءات التأديبية التي يجب أن ترد فقط على المعينين لأن العلاقة بينهم هي

---

الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 39: انظر، محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 10-12: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 27.

<sup>189</sup> - هو إجراء لاحق على اتخاذ القرار. وقد يكون صريحا، أي لابد من الموافقة الصريحة للسلطة المركزية. كما يمكن أن يكون التصديق ضمنيا، ويتحقق ذلك بعد مضي المدة التي حددها النص للتصديق، وذلك رغم سكوت السلطة المركزية. هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك حالات يشترط فيها المشرع ضرورة التصديق على القرار من أكثر من وزير، وفي هذه الحالة لا بد من الحصول على التصديق من كل الوزراء، وفي حالة عدم موافقة أحدهم على القرار، فإن ذلك يعد بمثابة رفض للتصديق. ومن المستقر عليه أن الهيئة اللامركزية غير ملزمة بتنفيذ تصرفاتها أو قراراتها بعد التصديق عليها من جهة الرقابة، إذ يجوز لها الرجوع فيها، أو تعديلها، وفي هذه الحالة يتعين عليها أن تتحصل على تصديق من جهة الرقابة على التعديل حتى يكون القرار نافذا.

<sup>190</sup> - قد تكون القرارات الصادرة من الهيئة اللامركزية غير مشروعة، أو تنطوي على مساس بالمصالح العليا للدولة، وعليه يحق لجهة الرقابة أن تقوم بإلغائها. والقاعدة هنا أنه لا يجوز لجهة الرقابة أن تلغي بعض أجزاء القرار وتبقي على الجزء الآخر، لأن ذلك يعد من قبيل تعديل القرار، وهو ما لا تملكه جهة الرقابة.

<sup>191</sup> - وهو من أهم وأخطر أنواع الرقابة التي قد تلجأ إليها جهة الرقابة، لذلك فإنه لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحالات المنصوص عليها قانونا. ومن المستقر عليه - ما لم ينص القانون على خلاف ذلك - أن جهة الرقابة لا يحق لها الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن مباشرة تصرف أو اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون. فحق الحلول لا يتقرر إلا إذا كان اختصاص الهيئة اللامركزية مقيدا. كما يشترط أن تقوم جهة الرقابة بتبني الهيئة اللامركزية بضرورة اتخاذ القرار، أو مباشرة التصرف الذي يفرضه عليها القانون، وأن يثبت بقاء الوضع على حاله.

<sup>192</sup> - بإمكان السلطة المركزية أن تعين بعض الأشخاص في الهيئات اللامركزية وذلك ضمانا لحقها في الرقابة، وحرصا منها كذلك على تجنب عيوب الإنتخاب التي قد يترتب عليها حصول أشخاص غير أكفاء على مقاعد في المجالس الشعبية المحلية.

علاقة تبعية وخضوع<sup>193</sup>، لكن هل يتصور هذه الجزاءات على المنتخبين؟ يمكن للسلطة المركزية أن توقع الجزاءات على المنتخبين لأن الإستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات ليست مطلقة، غير أنه يجب أن تمارس هذه الرقابة في أضيق الحدود (أي طبقا للنصوص القانونية)<sup>194</sup>.

- الرقابة على الهيئة: تتمثل هذه الرقابة في الحل أي الإعدام القانوني للمجلس وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين.

ب- تمييز الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية عن بعض

المصطلحات القانونية المشابهة لها: ومن بين هذه المصطلحات سيتم التركيز

على الوصاية المدنية والرقابة الرئاسية.

- تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية: كلاهما يشتمل على مصطلح الوصاية، غير أن الفرق بينها يكمن في<sup>195</sup>:

- أن الوصاية المدنية تكون مقررة لشخص ناقص أو عديم الأهلية، أما الوصاية الإدارية فهي مقررة لأشخاص كاملة الأهلية وهي الأشخاص المعنوية.

- بالإضافة إلى أن الهدف من الوصاية المدنية هو حماية المصالح الخاصة بهذا الشخص، أما الوصاية الإدارية فالهدف منها هو حماية المصلحة العامة.

- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

<sup>193</sup> - يجوز للسلطة المركزية أن توقع عقوبات تأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية، ولا غرابة في ممارسة هذا الحق على الأشخاص الذين قامت بتعيينهم، فما دام أنها هي التي قامت بتعيينهم، فإنها تملك كذلك الحق في توقيع العقوبات التأديبية عليهم، لأن من يملك التعيين يملك العزل.

<sup>194</sup> - حيث يجب أن تقيّد وتحاط بضمانات من شأنها أن تحفظ لهؤلاء الأعضاء روح المبادرة، وحرية التصرف فيما يعهد إليهم من تصرفات.

<sup>195</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 38-39؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 41-43؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 36-37.



- تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية: كلا المصطلحين عبارة عن رقابة، غير أن الفرق بينهما يكمن فيما يلي<sup>196</sup> :
- الرقابة الرئاسية هي ركن من أركان النظام المركزي، أما الرقابة على الهيئات اللامركزية فهي ركن من أركان النظام اللامركزي.
- كما أن الرقابة الرئاسية تتقرر سواء وجد النص القانوني الذي يسمح بها أو لا لأن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع، أما الرقابة على الهيئات اللامركزية فلا تقرر إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بها لأن العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة إستقلالية.
- ضف إلى ذلك فالإختلاف بين المصطلحين ظاهر من خلال أشكال أو صور كل منهما، فالرقابة الرئاسية تتخذ شكلين فقط (رقابة على الأشخاص وعلى الأعمال)، في حين تتخذ الوصاية الإدارية ثلاثة أشكال (رقابة على الأشخاص وعلى الأعمال ورقابة على الهيئة).
- لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وخلافا لذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.
- من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

#### خامسا: تقدير اللامركزية الإدارية

إن تقدير اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعداد مزاياها وعيوبها.

#### 1- مزايا اللامركزية الإدارية<sup>197</sup>:

<sup>196</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 39-40؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 43-44؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 38-39.

<sup>197</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 95؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 79-81؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 42-43؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية،

- يكرس مبدأ الديمقراطية من خلال تمكين الشعب من تسيير شؤونه عن طريق ممثليه في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- تقريب الإدارة من المواطن.
- يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي.
- تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية.
- تجنب البطئ والروتين الإداري.
- توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية.
- تنمية محلية.

## 2- عيوب اللامركزية الإدارية<sup>198</sup>:

- الإسراف في النفقات.
- عدم القدرة على مسايرة التقدم العلمي لإنتخاب بعض أعضائها وبالتالي قد نفع في انعدام الكفاءة.
- تفتيت وحدة الدولة وذلك من خلال تفضيل الهيئات المحلية لمصالحها على حساب المصالح الوطنية<sup>199</sup>.

---

المرجع السابق، ص 44-47؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 48-51؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 42-44؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 10-11؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 94.

<sup>198</sup>- مراد بدران، المرجع السابق، ص 97؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81-82؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 43-44؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 47-49؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 51-53؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 44-46؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 11-12؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 94.

<sup>199</sup>- ما يجب قوله في الأخير، بأن لكل من النظام المركزي، والنظام اللامركزي مزايا وعيوب. على أن ما يميز هذين النظامين في هذا الصدد، هو أن ما يعد ميزة في النظام الأول، هو عيب في النظام الآخر، والعكس صحيح. إن السبب في ذلك يكمن في أن النظامين يعبران عن فكرتين متقابلتين، هما وحدة أو عدم وحدة الوظيفة الإدارية في الدولة.

## المبحث الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

عادة ما تلجأ الدولة الحديثة في اختيارها لأسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتأخذ بالمركزية الإدارية عند نشأتها، وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية إلى جانب المركزية، ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمر السياسي الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم<sup>200</sup>. إن الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية مكون أساسى ومحوري للجهاز الإداري في كل دول العالم، لذلك أخذ حيزا هاما من الدراسات والاهتمامات سواء من حيث التنظيم أو النشاط.

من ثم، ونظرا للدور الكبير الذي يلعبه التنظيم الإداري في كل الدول ومن بينها الجزائر، سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، سيتضمن الأول الإدارة المركزية في الجزائر، في حين سنخصص الثاني للإدارة المحلية في الجزائر.  
المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

عرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر العديد من التطورات شأنها شأن الدول الأخرى. يطلق مصطلح الإدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وهي تلك المصالح الموجودة بالجزائر العاصمة. تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية في رئاسة الجمهورية (الفرع الأول)، يساعده في ذلك أجهزة تنفيذية واستشارية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة بالإضافة إلى الحكومة وهي أهم مؤسسة تنفيذية على المستوى المركزي (الفرع الثاني)، والسلطات الإدارية المستقلة التي يطلق عليها ب"الأجهزة الممركزة" (الفرع الثالث).

---

فليست اللامركزية إلا حركة منافية للمركزية. على أنه يجب التأكيد -كما سبقت الإشارة- بأنه لا يوجد مجتمع يأخذ بأي من النظامين على إطلاقه، بل يمزج بينهما بنسب متفاوتة تبعا لظروف كل مجتمع، بل وفي داخل المجتمع الواحد من فترة إلى أخرى.

<sup>200</sup> - انظر، مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص130؛  
-CF. GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, tome1, 16<sup>ème</sup> éd, L.G.D.J, Paris , 2002, p 12.

## الفرع الأول: رئاسة الجمهورية

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

للتخفيف من أعباء رئيس الجمهورية عين له جهاز إداري يتولى مساعدته تسمى برئاسة الجمهورية، عرفت هذه الأجهزة عدة تطورات حسب تطور الدولة وحسب متطلبات الرؤساء الذين تعاقبوا عليها من الاستقلال إلى يومنا هذا. وعرفت رئاسة الجمهورية أكثر تنظيم لها خلال فترة التسعينيات من خلال المراسيم الرئاسية، فمن المرسوم 321/90 مؤرخ في 17 أكتوبر 1990<sup>201</sup> إلى غاية المرسوم الرئاسي 197/01 في 22 جويلية 2001<sup>202</sup> الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها.

لاشك أن الحديث عن رئاسة الجمهورية كأهم مؤسسة دستورية يفرض التطرق إلى السلطات أو الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية، وكذا مختلف الأجهزة المساعدة له.

### أولا: السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية

لما كان رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممثل الدولة، فمكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على رأس هرم السلطة ككل، إذ يتربع قمة السلطات الثلاث في الدولة، ونظرا لمركزه القانوني الممتاز تتمثل هذه السلطات أساسا فيما ورد في نص المادة 91، والمادة 92 ومواد أخرى من الدستور.

على هذا الأساس يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية ذات العلاقة بالمجال الإداري<sup>203</sup>

في ثلاثة مجالات هي:

---

<sup>201</sup> - الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها، ويضبط إختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، ج.ر عدد 45، الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 1990.

<sup>202</sup> - ج.ر عدد 40، الصادرة بتاريخ 25 جويلية 2001.

<sup>203</sup> - سنستبعد الكثير من صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها دستوريا كالصلاحيات التنفيذية والتشريعية، القضائية وحتى صلاحياته في الأحوال غير العادية، وذلك لسبب واحد أن دراستنا تنصب على المجال الإداري فقط.

## 1- سلطة التعيين:

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخوله صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة.

وعليه فالمادتين 91 و92 ومواد أخرى من التعديل الدستوري 2020، ذكرت بصفة صريحة بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات رئيس الجمهورية وهي<sup>204</sup>:

- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه (المادة 91 من الدستور).  
- أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة (المادة 104 من الدستور).

- الرئيس الأول للمحكمة العليا (المادة 92 من الدستور).

- رئيس مجلس الدولة (المادة 92 من الدستور).

- الأمين العام للحكومة (المادة 92 من الدستور).

- محافظ بنك الجزائر (المادة 92 من الدستور).

- القضاة (المادة 92 من الدستور).

- مسؤولي أجهزة الأمن (المادة 92 من الدستور).

- الولاة (المادة 92 من الدستور).

- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط (المادة 92 من الدستور).

- يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق

اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. (المادة 92 من الدستور).

- ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 121 من الدستور).

---

<sup>204</sup> - استنادا لأحكام المادة 93 من التعديل الدستوري 2020، فإن لرئيس الجمهورية اختصاص حصري فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الحكومية (رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة) أو المؤسسات الدستورية (رؤسائها وأعضائها)، إذ لا يجوز أن يفوض سلطة التعيين في هذه المناصب لغيره في أي حال من الأحوال.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 (المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر عدد 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999) الذي وسع صلاحيات رئيس الجمهورية التعيين لتشمل كل القطاعات الوزارية والإدارية والإقليمية للدولة.

- رئيس المحكمة الدستورية و3 أعضاء منها (المادة 186 من الدستور).
  - التعيين في الوظائف القضائية النوعية بعد رأي مطابق للمجلس الأعلى للقضاء (المادة 181 من الدستور).
  - رئيس مجلس المحاسبة (المادة 199 من الدستور).
  - رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وأعضائها (المادة 201 من الدستور).
  - رئيس المجلس الإسلامي الأعلى وأعضائه (المادة 207 من الدستور).
  - يحدد تشكيلة المرصد الوطني للمجتمع المدني (المادة 213 من الدستور).
  - يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب (المادة 214 من الدستور).
  - يعين رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (المادة 217 من الدستور).
- 2- سلطة التنظيم:

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية.

والحديث عن التنظيم يدفعنا لتحديد مجاله، فجاءت المادة 141 في فقرتها الأولى من الدستور لتنص على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يحوز سلطة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع (البرلمان). وحرصا على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجال التشريع بموجب المادتين 139 و140 ومواد أخرى من الدستور.

وعليه فالتشريع على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المخصصة له، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع<sup>205</sup>.

<sup>205</sup> - تجدر الإشارة بأنه، ورفعاً لكل لبس ولتقريب الفهم، يتعين إجراء مقارنة بسيطة بين التشريع والتنظيم.

1- أوجه الاتفاق بين التشريع والتنظيم:

### 3- الحفاظ على أمن الدولة:

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، تحقيقا لهذا الغرض نص الدستور في المواد من 97-102 على سلطته في اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة لدرء المخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني، وبالنتيجة الحفاظ على النظام العام في البلاد<sup>206</sup>.

#### ثانيا: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

تخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه المتعددة عينت له وحدات وأجهزة إدارية تساعده على مستوى رئاسة الجمهورية، فضلا عن الهيئات الاستشارية.

#### 1- الأجهزة الإدارية لرئاسة الجمهورية:

جاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-197 سالف الذكر،

حيث قسم هذه المصالح إلى:

أ- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية:

تعد الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية من الأجهزة الدائمة، يرأسها أمين عام له مجموعة

هامية من الصلاحيات ذات طابع إداري، تتمثل إجمالا في<sup>207</sup>:

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها،

---

يشترك التشريع مع التنظيم في أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة مجردة وملزمة أي أن كلاهما يتضمن خصائص القاعدة القانونية بصفة عامة.

#### 2- أوجه الاختلاف بين التشريع والتنظيم:

- من حيث الهيئة المصدرة للنص (المعيار العضوي): يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية.

- من حيث الموضوع: موضوع التشريع محدد وهو ما نصت عليه المادتين 139 و140 ومواد أخرى من التعديل الدستوري 2020، بينما موضوع التنظيم غير محدد فنص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 جاء واسعا.

- من حيث الشكل: يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر، بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي.

<sup>206</sup>- ومن أهم هذه التدابير يمكن الإشارة إلى إعلان حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة العدوان الفعلي على البلاد، والميزة القانونية في هذه الحالة هو تجميد العمل بالدستور، وجمع رئيس الجمهورية لكل السلطات وتمديد

المدة الرئاسية بعد انقضاءها. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 71.

<sup>207</sup>- المادة 11 من المرسوم الرئاسي 01-197 سالف الذكر.

- التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها،
- الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار،
- تحديد إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية،
- يتابع على المستوى الوطني الأعمال السياسية الاقتصادية والاجتماعية ويعد تلخيصا بها يقدمه لرئيس الجمهورية.
- يعتبر الوسيط بين رئيس الجمهورية وباقي هيئات الدولة فيبلغها توجيهاته ويعد تقريرا عنها.
- يساعد في تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء، ويشرف على أعمال هياكل الرئاسة وعلى احترام اختصاصات كل منها.
- يقوم بكل الدراسات والتحليل ويعد كل الملخصات التي لها صلة بعمله.
- يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء.
- هو الأمر بالصرف بالنسبة للاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية.
- يوقع باسم رئيس الجمهورية على كل الوثائق كالقرارات والمقررات الصادرة في إطار ممارسة مهامه.
- تلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديريات يختلف عددها بحسب الظروف يتمثل أهمها في:
- مديرية الإدارة العامة،
- مديرية الاستقبال والإقامات الرسمية،
- مديرية الموكب الرسمية والنقل،
- مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية،
- مديرية الإطار،
- مديرية المواصلات السلوكية واللاسلكية،
- مديرية الأرشفة،
- مديرية الوثائق العامة،



- مديرية الأمن الوقائي،

- مديرية الخدمة الداخلية.

ب- ديوان رئاسة الجمهورية:

يتألف ديوان رئاسة الجمهورية من:

\* رئيس الديوان: يمارس مختلف الوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية الإطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل التي تسند إليه بصفة خاصة.

\* مدير الديوان: له مجموعة من المهام تتمثل في<sup>208</sup>:

- متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية،
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار،
- إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية،
- متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى،
- تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية،
- تقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوي التي يرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها،
- تنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته،

- الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

ومن الهياكل الإدارية نجد<sup>209</sup>:

- المديرية العامة للتشريفات،

- المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيتين،

<sup>208</sup> - المادة 10 من المرسوم الرئاسي 197-01 سالف الذكر.

<sup>209</sup> - المادة 13 من المرسوم الرئاسي 197-01 سالف الذكر.

- مديرية الصحافة والاتصال،
- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين،
- مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.
- ج- الأمانة العامة للحكومة:
- هي جهاز دائم في رئاسة الجمهورية، يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يتأسسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة. وجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم الرئاسي 197-01 سالف الذكر.
- يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها:
- مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة،
- تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة،
- إعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة.
- متابعة كل مراحل الإجراء التشريعي لا سيما فيما يخص:
- إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان،
- استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها،
- تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.
- ويساعد الأمين العام للحكومة:
- مكلفون بمهمة،
- مديرو الدراسات،
- مديرون،
- مكلفون بالدراسات والتلخيص،
- نواب مديرين،
- رؤساء دراسات.

## 2- الهيئات الإستشارية لرئاسة الجمهورية:

أسس التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، كما هائلا من الهيئات الإستشارية تتمثل في: المجلس الإسلامي الأعلى<sup>210</sup>، المجلس الأعلى للأمن<sup>211</sup>، المجلس الوطني لحقوق الإنسان<sup>212</sup>، المجلس الأعلى للشباب<sup>213</sup>، المرصد الوطني للمجتمع المدني<sup>214</sup>، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي<sup>215</sup>، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات<sup>216</sup>، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا<sup>217</sup>

يقتصر دور هذه الهيئات في المقترحات والتوصيات والتقارير التي تقدمها في بعض المجالات (اجتماعيا، اقتصاديا، ثقافيا...).

زيادة إلى بعض الهيئات الدستورية الأخرى ذات المهام المتنوعة، لكن لها دورها الاستشاري في حالات معينة كالمحكمة الدستورية، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس الدولة.

بالإضافة إلى هيئات أخرى أنشئت بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية يمكن ذكرها على

سبيل المثال في:

- المجلس الأعلى للتربية.

- المجلس الأعلى للغة العربية.

### الفرع الثاني: الحكومة

الحكومة هيئة جماعية مكلفة بتسيير شؤون الدولة، وتستعمل عبارة حكومة للدلالة

على معاني مختلفة قد يقصد بها الوزارة التنفيذية، كما قد يقصد بها نظام الحكم والطريقة

التي يمارس بها صاحب السيادة السلطة السياسية العامة في الدولة.

<sup>210</sup> - المادتين 206 و207 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>211</sup> - المادة 208 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>212</sup> - المادتين 211 و212 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>213</sup> - المادة 214 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>214</sup> - المادة 213 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>215</sup> - المادة 209 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>216</sup> - المادتين 216 و217 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>217</sup> - المادة 218 من التعديل الدستوري 2020.

فالحكومة هي المؤسسة التنفيذية الفعلية في البلاد يترأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة وتتألف من مجموعة وزراء كل منها في مجال اختصاصه.

أولاً: الوزير الأول أو رئيس الحكومة<sup>218</sup>

يعتبر الوزير الأول أو رئيس الحكومة على حسب الحالة الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية حسب الدستور يتم تعيينه من طرف هذا الأخير<sup>219</sup>، ويتمتع بصلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الجمهورية<sup>220</sup>، حيث يقوم باقتراح أعضاء الحكومة الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية<sup>221</sup>، ويقوم بإعداد مخطط عمل يمثل من خلاله البرنامج الرئاسي إذا كان وزيراً أولاً<sup>222</sup> أما إذا كان رئيس حكومة فيقوم بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية<sup>223</sup>، ويوجه وينسق ويراقب من أجل ذلك

---

<sup>218</sup>- قبل الحديث عن منصب الوزير الأول يجدر بنا الإشارة أن النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل الدستور سنة 2008 عرف منصب رئيس الحكومة، الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي مس أحكاماً تتعلق بالسلطة التنفيذية الواردة في دستور 1976، وتم تكرس منصب رئيس الحكومة في دستور 1989 وثبت في دستور 1996. إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول، كما غير بعض الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية. وذلك رغبة من المؤسس الدستوري في تبني النظام الرئاسي، فتسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية ويدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بينما تسمية الوزير الأول تعنى أحادية النظام الذي يكون على رأسه شخصية رئيس الجمهورية فقط، وهو ما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2016. ليأتي التغيير إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 بإحداث إما منصب الوزير الأول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية أو إحداث منصب رئيس الحكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية طبقاً لنص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>219</sup>- المادة 5/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وإن كانت ذات المادة من التعديل الدستوري لسنة 2016 تشترط إستشارة الأغلبية البرلمانية أثناء تعيين الوزير الأول وهو ما تم إلغاؤه في سنة 2020.

إذن، يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من قبل رئيس الجمهورية وهو منصب سياسي بطبيعته، وبالتالي لا يخضع تعيينه لأية شروط ما عدا أن يعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية طبقاً لنص المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ يعود لاعتبارات شخصية خاصة برئيس الجمهورية، ذلك لأن المادة 5/91 من الدستور سألته الذكرورد فيها الحكم مطلقاً فيفسر التعيين على إطلاقه، لذلك غالباً ما يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة ضمن الشخصيات السياسية ذات الوزن الوطني.

<sup>220</sup>- المواد من 103-113 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>221</sup>- المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>222</sup>- المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>223</sup>- المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

عمل الحكومة<sup>224</sup> ويضبط مخطط عمله أو برنامج حكومته لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء<sup>225</sup>، ويرأس اجتماعات الحكومة وذلك من أجل المناقشة والتداول في القضايا التي تدخل في اختصاصات الحكومة<sup>226</sup>.

إضافة إلى ذلك يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مخطط عمله أو برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وبعد مناقشته يمكن له أن يكيّفه على ضوء ذلك. وبنفس الطريقة يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مرة أخرى بتقديم عرض حول مخطط عمله أو برنامج حكومته لمجلس الأمة للموافقة عليه<sup>227</sup>.

كما يقوم بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، ويعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير<sup>228</sup>.

والأكثر من ذلك، يتمتع الوزير الأول أيضا بالسلطة التنظيمية، حيث تتضمن أحكام الدستور وبالضبط المادة 2/141 منه، على أنه "يندرج تنفيذ القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة". على أن، سلطة التنظيم تفيد إصدار القرارات الإدارية العامة والمجردة لتنفيذ السياسة العامة، عن طريق تطبيق القوانين بمختلف المعايير القانونية كالمراسيم التنفيذية والقرارات إلى غير ذلك. بالتالي فالتنظيم هو عبارة عن مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تتضمن تنفيذ قانون صادر عن السلطة التشريعية<sup>229</sup>.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن التنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول أو رئيس الحكومة ليس مستقلا، لأنه يستند في وجوده على القوانين لتطبيقها أو تنفيذها، في حين أن التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده، لأن مهمته الأساسية

<sup>224</sup> - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>225</sup> - المادتين 109 و110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>226</sup> - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>227</sup> - المواد 106 و107 و108 و109 و110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>228</sup> - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>229</sup> - وعليه تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا لنص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، وهذا طبقا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري 2020.

ليست تنفيذ ولا تفسير القوانين بقدر ما هي إلا تكملة للفراغ غير المخصص للتشريع، حيث ترك الباب واسعاً أمام المجال التنظيمي الذي حدده له الدستور وهو مجال تنفيذ القانون وتنفيذ اللوائح المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية<sup>230</sup>.

يستمد الوزير الأول سلطة التعيين من المادة 6/112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن ما يلاحظ أن نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كان قد اشترط صراحة موافقة رئيس الجمهورية بما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين عليه، وكان في هذا تضيق في سلطات الوزير الأول في مجال التعيين، وهو ما تم إلغاؤه إثر التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أصبح بإمكانه إجراء بعض التعيينات خارج إطار المادة 91 و 92 من الدستور، والوظائف السامية الواردة في المرسوم الرئاسي 99-240 سالف الذكر دون الحاجة للأخذ بعين الاعتبار موافقة رئيس الجمهورية.

من خلال ذلك يتضح أن للوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطات وصلاحيات دستورية قائمة بذاتها، إلا أن هذه السلطات تبقى محدودة جداً لصالح رئيس الجمهورية<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> - من ثم، فإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن المشرع، فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية، إذ تسند له مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن المشرع إضافة إلى المراسيم التنفيذية الصادرة عنه والمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

<sup>231</sup> - الواضح أنه، بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح الوزير الأول مجرد رئيس وزراء منسق للعمل الحكومي ولا زال كذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا لسنة 2020 مع بعض التغيير الطفيف لكن هذا التغيير لن يجعل الوزير الأول أو حتى رئيس الحكومة مستقلاً ولو نوعاً ما عن رئيس الجمهورية، فالصلاحيات المخولة له بموجب الدستور في المواد 103 إلى 113 والمادتين 1/143 و 2/141 منه مجرد صلاحيات شكلية، فلا يتمتع بصلاحيات دستورية ما عدا الصلاحيات الحصرية المحددة في المادة 112 من الدستور المتمثلة في:

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة.
- يوزع توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- ينفذ القوانين والتنظيمات،
- يرأس اجتماعات الحكومة،
- يوقع المراسيم التنفيذية،
- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.

- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

بغرض تمكين الوزير الأول أو رئيس الحكومة على حسب الحالة من مباشرة مهامه وضع التنظيم بين يديه ديوان حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-63<sup>232</sup> تشكيلته، إذ ضم كل من:

- مدير الديوان،
- رئيس الديوان،
- الأقسام والفروع،
- المكلفون بمهمة.

#### ثانياً: الوزراء

إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يتأس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة. فالسمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها تعددت وهذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، يعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.

لا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤولاً عن وزارته أمام الوزير الأول.

من ثم، فالوزارة هي وحدة إدارية مركزية متخصصة تصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني، فتركز القرارات الحكومية على مستوى العاصمة وحدها، وهي متخصصة لأنها تقوم على مبدأ التخصص، بحيث يتم توزيع المهام على عدة قطاعات<sup>233</sup> يختص كل قطاع فيها بمهمة محددة<sup>234</sup>.

---

<sup>232</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009، المتعلق بمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2009.

<sup>233</sup> - ليس هناك عدد محدد لعدد الوزارات، فهو يخضع للسلطة التقديرية للجهاز التنفيذي رئاسة الجمهورية والوزير الأول.

<sup>234</sup> - تجدر الإشارة، على أن معايير توزيع الاختصاص الوزاري هي ثلاثة: المعيار الجغرافي، المعيار الأفقي، المعيار العمودي.

يعين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة<sup>235</sup>، وبعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة تحديد صلاحيات كل وزير في الطاقم الحكومي<sup>236</sup>، كما يتولى تنظيم الإدارة المركزية لكل وزارة<sup>237</sup>.

لا تثير صلاحيات الوزير في الجزائر إشكالات، فبمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومي يبادر الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلى إصدار مجموعة مراسيم تنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء<sup>238</sup>.

لوزير مجموعة من الاختصاصات الإدارية إلى جانب اختصاصاته السياسية ويمكن حصرها فيما يلي<sup>239</sup>:

---

1 – المعيار العمودي: وهو المعيار الذي يقوم على وجود قطاعات معينة كقطاع الصحة، وقطاع التعليم، وقطاع السياحة، وقطاع البريد، وقطاع الفلاحة، وقطاع الصناعة، وقطاع الدفاع، وغيرها من القطاعات، بحيث يتكفل كل وزير في هذا التقسيم بقطاع اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي أو تربوي أو صناعي.

2 – المعيار الأفقي: يقوم هذا المعيار على مبدأ توزيع الاختصاص الوزاري انطلاقا من وجود مهمة تشمل كل القطاعات، بحيث كلما وجدت وظيفة أو مهمة تشمل كل القطاعات إلا وشكلت لها وزارة، فمثلا تعتبر وزارة المالية وزارة قائمة على أساس المعيار الأفقي لأنها تشكل كل قطاعات الدولة وأن هذه المهمة تجمع بين مختلف القطاعات أفقيا.

3 – المعيار الجغرافي: يفيد هذا المعيار أن توزيع الاختصاص على الوزارات يتم على أساس إقليمي وجغرافي بحيث تقسم البلاد إلى عدد من الأقاليم الجغرافية، ويوضع على رأس كل إقليم منها وزير يختص بشؤون هذا الإقليم، وذلك ما شهدته الجزائر إبان وجود محافظة الجزائر الكبرى. راجع في ذلك، أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 45.

<sup>235</sup> - المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020..

<sup>236</sup> - باستثناء نائب وزير الدفاع الوطني ووزير الشؤون الخارجية، فهما يحددان من قبل رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية، لأن رئيس الجمهورية هو وزير الدفاع الوطني وهو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة طبقا للمادة 91 من الدستور الجزائري.

<sup>237</sup> - يعرف النظام الجزائري عدة تسميات لهذا المنصب فقد يطلق عليه مصطلحات وزير دولة أو وزير منتدب أو كاتب دولة. ولم تحدد دساتير الدولة الجزائرية الشروط الواجب توافرها في الوزير وهو أمر طبيعي طالما لم تحدد الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول أو رئيس الحكومة. وعليه فالشروط المطلوبة سوف لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة من جنسية و سن معين وتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وغيرها.

<sup>238</sup> - المادة 1/112 من التعديل الدستوري 2020.



- يتكلف بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته.
- يمارس السلطة الرئاسية فيها فهو يعين الموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين التابعين لقطاعه، ويراقبهم ويسهر على حسن أدائهم لأعمالهم كما يتكفل بحياتهم المهنية من حيث ترقيةهم ودفع أجورهم وتكوينهم وتحسين مستواهم.
- الوزير هو المسير المالي في وزارته، وهو الأمر بالصرف فيها بحيث لا يمكن لغيره الأمر بصرف الإعتمادات المالية المخصصة لوزارته.
- تمثيل الدولة في قطاعه، فيبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها ويمثلها أمام القضاء وأمام البرلمان بغرفتيه، كما يمثل الدولة في الاحتفالات الرسمية في قطاعه ويتحدث باسمها ولحسابها.
- يساهم في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية وقيامه بإصدار القرارات الإدارية الأخرى، لتنفيذ برامج الحكومة في قطاعه.
- يمارس السلطة الوصائية على الهيئات الإدارية غير المركزية واللامركزية التابعة لقطاعه، وهي سلطة رقابية خاصة يمارسها الوزير وفقا لما تنص عليه القوانين المنشئة للهيئات الإدارية اللامركزية، كالوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الجماعات الإقليمية أو وزير الصحة على المستشفيات أو وزير التعليم العالي على الجامعات.
- على الرغم من اختلاف الوزارات وتنوع نشاطها واختلاف الصلاحيات من وزير لآخر، توضع تحت سلطة الوزير مجموعة إدارية هامة يمارس من خلالها صلاحياته ويراقب عن طريقها سير قطاعه تتمثل هذه الأجهزة في<sup>240</sup>:
- أمانة عامة يكون على رأسها الأمين العام للوزارة ويساعده في الغالب مدراء دراسات.
- الديوان: يرأسه رئيس الديوان ويساعده مكلفين بالدراسات والتلخيص.
- المفتشية العامة: على رأسها المفتش العام ويساعده مجموعة من المفتشين.

<sup>239</sup> - لا تقتصر مهام الوزير على الشؤون الداخلية للدولة، فله مهام خارجية أو دولية وفي هذه الحالة يمثل الدولة لا القطاع أو الوزارة.

<sup>240</sup> - تياب نادية، المرجع السابق، ص 53.

- المديرية الوطنية يرأسها المدير العام ويساعده مجموعة من المدراء الفرعيين.

- مديريات ولائية بحسب القطاع.

### الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية في القانون الفرنسي، وقد صنفها الفقه الفرنسي بفئة قانونية جديدة. أما ظهورها في القانون الجزائري كان نتيجة استقبال النظام الليبرالي.

هي تلك المؤسسات الإدارية المركزية، ظهرت مع بداية التسعينات تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، تتواجد في العاصمة وتمارس مهامها إدارية تنظيمية، لذا يعبر عنها المشرع بـ "هيئات إدارية مستقلة ضابطة" أنشئت لرقابة نشاط معين يكون في الغالب ذو طبيعة اقتصادية.

اختلف الفقه حول تحديد طبيعتها فهل تدرج ضمن الإدارة المركزية أو أنها صورة لعدم التركيز الإداري أم أنها من قبيل اللامركزية المرفقية؟ اتفق الفقه الفرنسي على اعتبارها إحدى السلطات المركزية المتخصصة<sup>241</sup>.

لقد عرفت المنظومة القانونية في الجزائر العديد من السلطات الإدارية المستقلة، إذ تم استحداث أول هيئة سنة 1990 وهو المجلس الأعلى للإعلام<sup>242</sup> الذي كيفه المشرع صراحة بالهيئة الإدارية المستقلة، وفي السنة نفسها صدر قانون النقد والقرض الذي أنشأ كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية واعتبرهما هيئتين مستقلتين<sup>243</sup>، وبعدها توالى النصوص القانونية لتنشئ هيئات أخرى في مجالات مختلفة حيث أنشأت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993<sup>244</sup>، ثم مجلس المنافسة في 1995<sup>245</sup>، ثم

<sup>241</sup> - تياب نادية، المرجع السابق، ص 55.

<sup>242</sup> - القانون 07-90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 04 أفريل 1990.

<sup>243</sup> - القانون 10-90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16 الصادرة بتاريخ 18 أفريل 1990.

<sup>244</sup> - المرسوم التشريعي 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1993.

<sup>245</sup> - أمر رقم 06-95 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09 الصادرة بتاريخ 22 فبراير 1995.

سلطة البريد والمواصلات في سنة 2000<sup>246</sup>، ثم الوكالتين الوطنيتين للممتلكات المنجمية والمراقبة المنجمية في 2001<sup>247</sup>، وبعده لجنة ضبط الكهرباء والغاز في سنة 2002<sup>248</sup>، وفي مجال النقل سلطة ضبط النقل،<sup>249</sup> وأخيرا تم إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>250</sup> وسلطة الضبط في مجال التأمينات في 2006<sup>251</sup>...

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر

إن الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>252</sup>. تبعا لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سيتضمن الأول الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية، أما الثاني فسيخصص لتطبيقات هذا النظام في القانون الجزائري.

### الفرع الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية

يعد وجود إدارة محلية إلى جوار إدارة مركزية ضروري، ومن شأنه أن يفرز عن نتائج

<sup>246</sup> - القانون 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48 الصادرة بتاريخ 6 أوت 2000.

<sup>247</sup> - القانون 10-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتعلق بقانون المناجم، ج.ر عدد 35 الصادرة بتاريخ 04 جويلية 2001.

<sup>248</sup> - القانون 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08 الصادرة بتاريخ 06 فبراير 2002.

<sup>249</sup> - القانون 11-02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتعلق بقانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86 الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002.

<sup>250</sup> - القانون 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006. هذه الهيئة التي أصبحت هيئة رقابة دستورية إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 بعد أن كانت مجرد مؤسسة إستشارية في سنة 2016، وتم تغيير اسمها إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>251</sup> - القانون 04-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل ويتمم الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

<sup>252</sup> - انظر، لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، عدد 7، فيفري 2005، ص 230.

تمنع توسع صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام لتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن<sup>253</sup>.  
وعليه، سنتولى من خلال هذا الفرع تبيان الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية، وكذا أهميته، ثم الأسباب المؤدية إلى الأخذ بهذا النظام، وتبيان شكل الإدارة أو الجماعات المحلية، لنتطرق أخيرا إلى كيفية تقسيم أو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية.

### أولا: الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية وأهميته

تعتبر الإدارة المحلية تنظيما للجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية، وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح أو أكثر اتصالا بها، ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية. كما أن أسلوب الإدارة المحلية تقوم أساسا على اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية، وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها<sup>254</sup>.

### 1- الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية:

إن نظام الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية وبإجماع مختلف الدراسات هو نظام لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي وبالصورة التي نراها والمتمثلة في استقلالته كسلطة إدارية إلا في نهاية القرن 18، وذلك بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومد أسسها إلى الوسط الإداري<sup>255</sup>.

<sup>253</sup> - انظر، بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 4، جانفي 2008، ص 258.

<sup>254</sup> - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 10.

<sup>255</sup> - تجدر الإشارة، إلى أن النظم القانونية قد اختلفت بشأن الأساس الفلسفي الذي يعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية. ففي الدول التي تبنت النهج الإشتراكي تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور اشتراك القوى الإجتماعية في السلطة وخاصة العمال والفلاحين وذلك في المرحلة الإنتقالية

## 2- أهمية نظام الجماعات المحلية:

تتجلى أهمية نظام الجماعات المحلية فيما يلي<sup>256</sup>:

- يعتبر صورة من صور التضامن الإجتماعي لتسيير الشؤون المحلية.
- يقوم نظام الجماعات المحلية على أساس فكرة تقسيم وتوزيع العمل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، لتخفيف العبء عن السلطة المركزية.
- مشاركة الفئة المنتخبة على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد فكرة الديمقراطية.
- يعتبر نظام الجماعات المحلية المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في أي دولة دون أن تكون الإدارة المحلية جزءا من الإدارة العامة في الدولة.
- على الصعيد القانوني تحتل الجماعات المحلية مكانة خاصة نظرا لوجود القواعد التي تحكمها في مختلف النصوص القانونية (الدستور، القوانين العضوية والعادية، التنظيمات).
- نظام الجماعات المحلية يركز على فكرة أساسية هي فكرة الشخصية المعنوية، على اعتبار أن هذه الجماعات ما هي إلا أشخاص معنوية.

---

وصولاً إلى المرحلة الأخيرة (تحقيق الشيوعية). وفي ظل النظم الغربية تعتبر الإدارة المحلية عنواناً للديمقراطية وأسلوباً فعالاً للمشاركة في التسيير. غير أنه وفي خضم كل هذا، أجمعت كل الدول على اختلاف نهجها بضرورة الإستعانة بالإدارة المحلية. راجع في ذلك، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 60؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 132.

<sup>256</sup> - نسيم عولمي، المرجع السابق، 258؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 59؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 55؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 131؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 05؛ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 12؛ انظر، عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2001، ص 22؛ انظر، بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015، ص 23-26؛ انظر، فقير سامية، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر، مداخلة لمقابلة في الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار - تجارب دولية-، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة برج بوعريش، يومي 17 و 18 أفريل 2018، ص 6.

## ثانياً: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الجماعات المحلية

إن الأسباب الداعية إلى الأخذ بنظام الجماعات المحلية هي واحدة في كل الدول على اختلاف النظام السياسي والإقتصادي المعتمد من قبل هذه الدول. إذن، تتعدد أسباب ظهور الجماعات المحلية باعتبارها جزءاً من الهيكل الإداري العام للدولة، وبصفتها مؤسسات دستورية مميزة، منها الإدارية، والسياسية، والمتعلقة بالجانب الاقتصادي التنموي، وكذا المتعلقة بالجانب الاجتماعي.

### 1- الأسباب الإدارية:

تتجلى الأسباب الإدارية فيمايلي<sup>257</sup>:

- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وتركيزها على الأعمال الإدارية المهمة.
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار وإكتساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات.
- تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها، وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.
- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.
- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.
- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث كانت تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

---

<sup>257</sup> - انظر، خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص 46؛ صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، 13؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 4؛ انظر، بن حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص 31؛ انظر، زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016-207، ص 18.

- تسعى الهيئات اللامركزية-المجالس المحلية- للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى القدرة على إشباع الحاجات للمواطنين.

## 2- الأسباب السياسية:

تتجلى الأسباب السياسية فيمايلي<sup>258</sup>:

- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين، من خلال عمليات الترشح والانتخاب واحترام الرأي الآخر.
- تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف وإنجازها من دون اللجوء إلى ممارسة العنف أو خلق اضطرابات.
- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفاءة تتفوق في ممارسة أعمالها، سواء في المجالس المحلية أو النيابة في الدولة.
- إعطاء سكان المناطق التي توجد فيها القوميات التي تختلف عن بقية سكان الدولة، حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يتناسب وظروفهم الخاصة ويساهم في دعم الوحدة الوطنية.
- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر، مما يساعد على تماسك السكان ومواجهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت حدوث الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم آخر للوحدة الوطنية.
- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية، حيث يمارس السكان في الجماعات المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفاعلية.

<sup>258</sup> - انظر، محمد فتح الله الخطيب وصبيح محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966، ص 14؛ باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 32؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 05؛ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 12؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 17.

- تقوم الإدارة المحلية على تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.

### 3- الأسباب الإقتصادية:

تتجلى الأسباب الإقتصادية فيمايلي<sup>259</sup>:

- توفير التمويل المحلي ليساهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية ويدعم الدولة ويخفف العبء على الخزينة المركزية.
- اتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت والتكلفة والإنفاق ويحسن إنجاز العمل.
- تشجيع المواطنين المحليين على المساهمة مع السلطات المحلية في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير.
- حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها.

### 4- الأسباب الإجتماعية:

تتجلى الأسباب الإجتماعية فيمايلي<sup>260</sup>:

- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية، باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة، مثل استحداث المكتبات ومؤسسات رعاية الشباب والمتاحف والمسارح وغيرها.
- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها، خاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث.

<sup>259</sup> - باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 33؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 04؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 19.

<sup>260</sup> - باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 33؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 04؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 19.



- إيجاد المزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة أو المدن الكبرى، والقضاء على البطالة.
- قيادة عملية التغيير الإيجابي في المجتمع المحلي وتهيئة السكان لتقبله والحد من مقاومته.
- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلاءم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

### ثالثاً: شكل الإدارة المحلية<sup>261</sup>

من الأمور المستقر عليها، أنه لا قيام للنظام اللامركزي دون أن يتوفر للهيئات المحلية القدر الكافي من الإستقلالية في مواجهة السلطة المركزية، وإذا كان تمتع تلك الهيئات

<sup>261</sup> - عادة ما يأخذ التوزيع المكاني للسلطة أحد الشكلين الرئيسيين: الفيدرالية والإدارة المحلية، فإذا كان النظام الفيدرالي يقوم على أساس توزيع السلطة السياسية على أقاليم عدة طبقاً للدستور الذي يخول له تنظيم العلاقة بينهما. فإن التشريع العادي في الغالب - وليس الدستور - هو الذي ينظم العلاقة ما بين وحدات الإدارة المحلية بالسلطة المركزية، إذ لا تجزؤ إلا السلطة التنفيذية، أما السلطتين التشريعية والقضائية فتبقيان بيد السلطة المركزية. وعموماً تأخذ نظم الإدارة المحلية في الدول المختلفة ثلاث أشكال:

1-المحافظات أو المقاطعات: وهي عبارة عن مساحات جغرافية كبيرة نسبياً تضم عدداً من المدن والقرى، يستهدف تجميعها مع الاقتصاد في النفقات و التحكم في التخطيط وتسهيله، كما أن دولا عديدة تأخذ بهذا التقسيم من ذلك إنجلترا، مصر، الولايات المتحدة، الجزائر وفرنسا.

2-المدن والعواصم: فقد عرفت المدينة في تطورها أشكالاً ثلاثة عكست كل منها المرحلة الحضارية التي عرفها المجتمع البشري. هذه الأشكال تتمثل في مدينة العصر القديم، مدينة العصور الوسطى، المدينة الحديثة. وتمثل المدينة أهم وحدة محلية في المجتمع المعاصر، وتأتي هذه الأهمية من معدل الزيادة في اتساع المدن وكثرة القاطنين بها وكثرة المشاكل التي تواجهها والتي من أهمها التخطيط العمراني، المرور، الإسكان، المرافق العامة وخدماتها كالكهرباء وغيرها.

3-القرى أو المناطق الريفية: تختلف القرية عن المدينة اختلافاً كبيراً واختلافاً كمياً في نفس الوقت، ومن بين العوامل الداخلة في التفرقة بينهما حجم المجتمع المحلي، كثافة السكان، الحرف، المهن الممتنة من طرف السكان، البيئة والتباين الاجتماعي وغيرها، ونظراً للطبيعة الخاصة للمناطق الريفية تلجأ بعض الدول إلى إنشاء مجالس قروية تضم قرية واحدة أو عدة قرى في وحدات مجتمعة، ومن بين هذه الدول الأخذة بهذا النظام نجد مصر التي تعترف نصوصها بما يسمى بمجلس القرية الذي يضم عدداً من القرى المجاورة. راجع في ذلك، حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المرجع السابق، 65.

بالشخصية المعنوية يعد من الدعائم الرئيسية لإستقلالها، فإن مثل هذا الإستقلال قد يكون ناقصا إذا ما ترك للسلطة المركزية مسألة تعيين وعزل أعضاء المجالس المحلية. إذن، فلا يكفي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ومنح الشخصية المعنوية لقيام التنظيم الإداري المحلي، إذ لابد أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية. من هنا ثار خلاف بين الفقه حول هل تتكون الإدارة المحلية من مجالس منتخبة فقط أو مجالس كل أعضائها معينين أم من الفئتين معا؟ وللإجابة على هذا التساؤل ظهرت ثلاثة إتجاهات، الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب، الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب، الأسلوب المختلط -الأسلوب الوسط- .

#### 1- الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب:

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن الإنتخاب يعد عنصرا أساسيا من عناصر الإدارة المحلية، فغياب الإنتخاب سيكون سببا لتدخل السلطة المركزية في شؤون هذه الإدارة، وهو ما يفقدها استقلالها. فضلا عن أن مبدأ الإنتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه، كما أنه يمكن فئة المنتخبين من التدريب على العمل الإداري. من ثم، فإن أنصار هذا الاتجاه يذهبون إلى القول أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعتبر شرطا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة ولاستقلالها من جهة أخرى<sup>262</sup> ، ويستند أنصار هذا الرأي إلى الحجتين التاليتين<sup>263</sup>:

<sup>262</sup> - انظر، عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس

القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009-2010، ص16.

<sup>263</sup> - انظر، مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 82؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 87؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 135؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 63؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 59؛ انظر، ثابتي بوحانة، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، دون سنة جامعية، ص 15.

- تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي ومبدأ مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه.

- إذا كان الاقتراع هو الوسيلة التي يتم بها تحقيق الديمقراطية السياسية، وإذا كانت الإدارة المحلية هي التطبيق الديمقراطي للإدارة، فإن الربط بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب أيضا هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الجماعات المحلية. وفي هذا المجال يقول الأستاذ سليمان محمد الطماوي: "لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير الانتخاب"<sup>264</sup>.

## 2- الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب:

يرى أنصار هذا الرأي بأنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤثر ذلك في استقلال المجالس المحلية أو حتى إهداره، وذلك شريطة توفير مجموعة من الضوابط والشروط، يذكر منها<sup>265</sup>:

- ضرورة توافر ضمانات تكفل لأعضاء المجالس المحلية المعينين استقلالهم في مواجهة السلطة المركزية، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.

- ضرورة مراعاة الحكومة المركزية في تعيين الأعضاء وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء وتمثيل المصالح المحلية سواء كان أساس الرابطة جغرافي، كالاشرط مثلا الإقامة في الإقليم لمدة زمنية معينة، أو ممكن أن تقوم على أساس مالي كأن يكون للعضو بعض المصالح التجارية أو العقارية في الإقليم.

<sup>264</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

<sup>265</sup> - انظر، عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982، ص 162.

وبالإضافة إلى هذه الضمانات، فإن أنصار اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين، يقدمون بعضاً من الحجج تؤيد وجهة نظرهم في أن أسلوب الانتخاب ليس شرطاً لازماً لقيام نظام الجماعات الإقليمية أو استقلال مجالسها في ممارسة اختصاصاتها. ومن هذه الحجج يذكر<sup>266</sup>:

- المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي، وهذا لقلّة الثقافة الانتخابية للناخبين، وحتى سيادة النظام القبلي والعشائري على المستوى المحلي، ما يؤدي إلى صعوبة الانتخاب من الناحية العملية.

- استعمال أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية قد لا يؤدي عادة إلى انتقاء الأكفأ إدارياً، وبذلك نحرم هذه المجالس من الكفاءات الإدارية المتخصصة. إذ أن اختيار الأعضاء عن طريق هذا الأسلوب -الانتخاب- عادة ما يقوم على ما للمترشحين من مكانة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وليس على ما يتمتع به العضو من خبرة أو تخصص. وبالتالي فيكون التعيين من طرف الحكومة المركزية هو الضمان للحصول على الكفاءات الجيدة.

- لا يعد الانتخاب الضمان الوحيد لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، إذ أن هذا الأخير يمكن أن يتحقق دون الأخذ بذلك الأسلوب، فأعضاء مجالس الإدارات والمؤسسات العامة والتي تعد صورة اللامركزية المرفقية يتمتعون باستقلال في ممارسة مهامهم رغم أنهم معينون من قبل الحكومة.

---

<sup>266</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 87-88؛ مسعود شهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 26؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 225؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 136؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 64؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 60؛ ثابتي بوحانة، المرجع السابق،

ونفس القول ينطبق على القضاة، لذلك فيمكن النص على عدم قابلية أعضاء المجالس المحلية المعينين للعزل قياسا على القضاة<sup>267</sup>.

على الرغم من هذه الحجج المؤيدة لأسلوب التعيين، إلا أنه ينبغي القول أن الانتخاب حتى وإن كان تجربة سياسية تتعلم الجماهير من خلالها أبعديات العمل والممارسة السياسية، ولكون أن المجالس المحلية المنتخبة تعد إلى جانب كونها تدخلا في بناء الدولة إداريا، فهي نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة. لذا ينبغي القول أن أسلوب الانتخاب لا ينظر إليه فقط كأساس لتجسيد فكرة استقلال الجماعات الإقليمية، بل يعد ركنا لوجود هذه الجماعات وحتى أنجح الطرق لتكريس مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه<sup>268</sup>.

### 3- الأسلوب المختلط (الأسلوب الوسط):

نظرا لعيوب أسلوب الانتخاب ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض الآخر أنه لا مفر من التفكير في مجالس محلية تضم منتخبين ومعيينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين<sup>269</sup>.

في ذات الإطار يعتقد الأستاذ عمار بوضياف، بأن هذا الأسلوب يحتاج أن نفكر فيه اليوم في الجزائر، ليس لأننا نشكك في كفاءة المنتخبين أو عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم، بل بهدف الإستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدة. وما شجعنا أكثر على التمسك بهذا الرأي هو التركيبة

<sup>267</sup> - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 163.

<sup>268</sup> - ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 21.

<sup>269</sup> - انظر، عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص 38-39؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 136؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 65؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 61.

المختلطة لمجلس الأمة، حيث يضم منتخبين ومعينين، ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبوا دورا كبيرا ووظفوا كفاءاتهم في شتى المجالات<sup>270</sup>.

#### رابعا: كيفية توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية

يقع التمييز بين المصالح الوطنية والمحلية على عاتق المشرع لأن العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة إستقلالية، وعادة ما يتبع المشرع في القيام بذلك إما: الأسلوب الإنجليزي أو الأسلوب الفرنسي<sup>271</sup>.

#### 1- الأسلوب الإنجليزي:

يذهب هذا الأسلوب إلى تحديد الإختصاصات المحلية على سبيل الحصر، ومن ثم فإن ما استبعده القانون من مجال اختصاص هذه الإدارة المحلية يكون لإختصاص السلطة المركزية. وعليه إذا مارست الهيئات المحلية إختصاصا يعود في الأصل للسلطة المركزية، عد عملها غير مشروع بسبب تجاوز السلطة<sup>272</sup>.

• تقدير هذا الأسلوب<sup>273</sup>: إن تقدير الأسلوب الإنجليزي يتطلب تحديد مزاياه وكذا عيوبه.

<sup>270</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 136؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 65؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 61.

<sup>271</sup> - مراد بدران، المرجع السابق، ص 86؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 26؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 63؛ انظر، عمر صدوق، المرجع السابق، ص 41.

<sup>272</sup> - بالتالي فإن كل مجلس من المجالس المحلية فيها ينهض باختصاصات واسعة تتناسب مع طبيعته ومستواه في التنظيم وكل منها مستقل عن الآخر ولا يخضع لغيره من المجالس الأخرى التي تعلوه، وإنما يخضع مباشرة للسلطة المركزية لاسيما السلطة التشريعية الذي تعد مصدر وجودها والمناحة لاختصاصاتها ابتداء وانتهاء. ومن بين الاختصاصات المخولة للجماعات المحلية الانجليزية يذكر على سبيل المثال: قيامها بمرفق الصحة العامة والذي يشمل خدمات الصحة العامة، رعاية الأمومة، الطفولة، الإسعاف، خدمات التعليم في مختلف مستوياته، قيامها بمرفق حماية المواطنين من الأخطار عن طريق تنظيم الشرطة والمطافئ، الدفاع المدني، تقديمها للخدمات الاجتماعية كتوفيرها لفرص الشغل للخريجين. ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 16.

<sup>273</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 139؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 68؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 63؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 228.

- مزايا الأسلوب الإنجليزي: إن تحديد إختصاصات الإدارة المحلية على سبيل الحصر يعود بالفائدة على هذه الأخيرة، حيث لا يثقلها باختصاصات عامة وشاملة. كما أن التحديد يقضي على ظاهرة تنازع الإختصاص بين السلطة المركزية والإدارة المحلية.
- عيوب الأسلوب الإنجليزي: ما دام أن هذا الأسلوب يقوم على تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، فهو يغلق باب أو سبيل المبادرة والعمل لدى الإدارة المحلية.

## 2- الأسلوب الفرنسي:

يعترف هذا الأسلوب للإدارة المحلية بممارسة جميع الإختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما استثنى بنص خاص. وبالتالي فإن هذا الأسلوب قائم على إطلاق الإختصاص، والسماح للهيئات اللامركزية بتحديد المصالح المحلية التي ستعمل على تحقيقها<sup>274</sup>.

- تقدير الأسلوب الفرنسي<sup>275</sup>: وذلك من خلال تحديد مزاياه وعيوبه.

- مزايا الأسلوب الفرنسي: هذا الأسلوب يفتح للإدارة المحلية سبل المبادرة والعمل على ما يخدم شؤون الإقليم.
- عيوب الأسلوب الفرنسي: يترتب على الأخذ بهذا الأسلوب الخشية من تجاوز الإختصاص من قبل الإدارة المحلية. كما يعاب على هذا الأسلوب بأن الإطلاق وعدم تحديد الصلاحيات يرهق الإدارة المحلية.

<sup>274</sup> - فقد سار المشرع الفرنسي ومنذ القانون الأساسي الأول للبلديات المؤرخ في سنة 1884 على المبدأ العام أو الصيغة العامة لتحديد الاختصاصات الموكلة للهيئات اللامركزية، ولم يعمد إلى حصرها في قوائم معينة تميزها لها عن اختصاصات المؤسسات العمومية القائمة على مبدأ التخصص. وعموما فيجري العمل في النظم المحلية المقارنة على اعتبار الأمن الخارجي والسياسية الخارجية وصك العملة والقضاء مصالح عامة وطنية، أما باقي المصالح الأخرى كالأمن الداخلي والتعليم والصحة والإسكان والثقافة ... فإنها تعتبر مصالح محلية. ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 17.

<sup>275</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 122؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 138؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 68؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 62؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 227.

## الفرع الثاني: تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري

كما سبق ورأينا، فإن اللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين: الأولى تتمثل في اللامركزية المرفقية والثانية في اللامركزية الإقليمية، وتحظى هذه الأخيرة باهتمام النظم السياسية الحديثة في معظم الدول، إذ تحرص على تطوير أجهزتها المحلية، و جعلها أكثر فعالية لمواجهة احتياجات سكان الوحدات المحلية، ويأخذ هذا التطور أشكالا عديدة تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

فالتشريع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى في الدول نظم الإدارة العامة على أساس الأخذ بأسلوب التنظيم المركزي واللامركزي، حيث جعل الأسلوب اللامركزي الإقليمي يتكون من هيئات لامركزية، فطبقا لنص المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل مؤخرا في 2020<sup>276</sup>، فإن تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري هي الولاية والبلدية. لذا سنقسم الدراسة في هذا الفرع إلى عنصرين، سيتضمن الأول الولاية أما الثاني فسيخصص للبلدية.

### أولا: الولاية

تعد الولاية إحدى الهيئات العمومية التابعة للدولة، وهي وحدة من وحدات اللامركزية الإقليمية، وتشكل حلقة وصل بين البلديات من جهة والإدارة المركزية من جهة أخرى لما لها من صلاحيات متنوعة اقتصادية، اجتماعية، ثقافية<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> - تنص المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "الجماعات المحلية هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...".

<sup>277</sup> - طبقا للمادة الأولى والمادة التاسعة من قانون الولاية 07-12، فالولاية هي جماعة إقليمية أو محلية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة تشكل 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 للمواطنين. شعارها بالشعب وللشعب، تحدث بموجب قانون. تملك الولاية إسما ومقرا رئيسيا وإقليما، على أن الإسم والمقر الرئيسي تحدد بموجب مرسوم رئاسي وأي تعديل فيها يتم أيضا بموجب مرسوم رئاسي، أما أي تعديل في الحدود الإقليمية وطبقا لنص المادة 10 من قانون الولاية فلا يخضع إلا إلى القانون.



فالولاية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري وأداة لتقريب الإدارة من المواطنين، غير أن هذا لم يكن وليد اليوم وإنما راجع لحقب تاريخية قديمة وهذا ما سنتطرق له من خلال العنصر، بالإضافة لضرورة التطرق لهيئات الولاية، وكذا دراسة الرقابة على الولاية.

## 1- تطور نظام الولاية:

لقد مرت الولاية في الجزائر بمراحل عدة، وعرفت قوانين مختلفة، وذلك منذ العهد الاستعماري إلى يومنا هذا. ففي المرحلة الاستعمارية صدر الأمر 15 أفريل 1845 والذي نص على تقسيم الشمال، وبعد الاستقلال كان أول إصلاح عرفته الولاية في 23 ماي 1969<sup>278</sup>، ثم تواصلت الإصلاحات إلى أن صدر قانون 09-90<sup>279</sup> والقانون 07-12 (سالف الذكر)، والتي تعتبر أهم القوانين التي عرفتها الولاية، حيث اعترفت لها بالعديد من الاختصاصات وفي العديد من المجالات خاصة مجال التنمية المحلية<sup>280</sup>.

فالولايات تساهم بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط في وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية الوطنية، والتخطيط على المستوى المحلي، فتقوم بحل مشاكلها الخاصة بها، ليبقى للسلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية.

من ثم، فإن معرفة تطور نظام الولاية في الجزائر يتطلب منا الرجوع إلى المرحلة الإستعمارية، ثم ما بعد المرحلة الإستعمارية أي بعد الإستقلال.

### أ- الولاية في المرحلة الإستعمارية:

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري<sup>281</sup>، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وبصفة تعسفية

---

<sup>278</sup> - الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969.  
<sup>279</sup> - القانون 09-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.

<sup>280</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 121؛ انظر، علي زغدود، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 82.

<sup>281</sup> - لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر

إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين<sup>282</sup>.

إذن، تم تقسيم البلاد في فترة الإستعمار منذ سنة 1845 إلى ثلاثة ولايات (عمالات أو محافظات) هي الجزائر، وهران، قسنطينة أخضعت لقانون العمالات الفرنسي الصادر بأمر 15 أفريل 1845 المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية، أما إقليم الجنوب فقد تم إخضاعه للسلطة العسكرية. وهذا إلى غاية صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر<sup>283</sup>.

كانت الولاية في هذه المرحلة تتكون من الوالي (عامل العمالة، المحافظ) الذي كان يعين من قبل الحاكم العام، ومجلس العمالة الذي كان يرأسه الوالي بعضوية مجموعة من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وكانت لهذا المجلس صلاحيات عديدة إستشارية وإدارية وقضائية. بالإضافة إلى وجود هيئة أخرى كانت تسمى المجلس العام الذي كان يعتبر هيئة مداولة يتضمن منتخبين يمثلون الأهالي. ومع نهاية فترة الإستعمار كانت الجزائر تتضمن 15 عمالة أو ولاية و 91 دائرة<sup>284</sup>.

ب- الولاية بعد الإستقلال:

إن تطور نظام الولاية في الجزائر بعد الإستقلال عرف مراحل كثيرة هي<sup>285</sup>:

---

عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين الاستعماري (الإستدماري)، وإطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة. ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 54.

<sup>282</sup> - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائر، المرجع السابق، ص 46؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 199.

<sup>283</sup> - راجع في ذلك، حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 132؛

CF. COLOT Claude، Les institutions de l'algérie durant la période coloniale، éditions du CNRS، Paris، 1987، p.38 ; MAHIOU Ahmed، Les collectivités locales en Algérie، annuaire de l'Afrique du nord، 1961، p.11.

<sup>284</sup> - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائر، المرجع السابق، ص 47؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 200.

<sup>285</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 118-124؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 143-193؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 201-204؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 49-52.

- المرحلة الإنتقالية: من 1962 إلى 1969 حيث ورثت الجزائر غداة الإستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في الوالي باعتباره هيئة تنفيذية والمجلس العام كهيئة مداولة. كما أن الإطار القانوني الذي تخضع له هذه الولايات ظل ثابتا بسبب صدور قانون 31 ديسمبر 1962<sup>286</sup>، الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية، كما أنشئت في هذه المرحلة مؤسسات إستشارية لمساعدة الوالي<sup>287</sup>.

وقد كانت هذه الفترة تتطلب ضرورة السرعة في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها، نظرا لصدور قانون البلدية لسنة 1967 الذي فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون ولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر. كما أن استقلال الجزائر عن فرنسا سياسيا كان يتطلب استقلالها قانونيا، أي الانفصال عن التبعية للقانون الفرنسي.

---

<sup>286</sup> - الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 الذي يقضي بتمديد مفعول التشريع الفرنسي المطبق في الجزائر باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية، ج.ر.ج. عدد 02، الصادرة في 11 جانفي 1963.

<sup>287</sup> - لقد تمحورت التدابير الأولى التي اتخذتها الحكومة الجزائرية حول تبسيط الصلاحيات العمالية وإعادة تنظيمها وتحديدها كالآتي:

- في الفترة الأولى تم إحداث لجان عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.D.I.E.S) تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة، وقد كان لها دور إستشاري في مساعدة عامل العمالة في صلاحياته الاقتصادية والاجتماعية (تم إنشاء هذه اللجان بموجب الأمر 62-16 المؤرخ في 27 جويلية 1962، المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنة للتدخل الإقتصادي والإجتماعي، ج.ر.ج. عدد 7. انظر، سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 14 جانفي 2016، ص 67). وعلى الصعيد القانوني اختفت هذه اللجان تماما بعد صدور الأمر الذي أسس المجالس العمالية الاقتصادية الاجتماعية سنة 1967.

- في الفترة الثانية، وبعد الانتخابات البلدية عام 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي (A.D.E.S) والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، والجيش.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى أن صدر أول نص قانوني المتمثل في أمر 1969 الخاص بالولاية والذي بموجبه أوكلت للولاية مهامها سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية، مع التركيز على دورها في مساعدة وتنشيط البلديات، إضافة إلى المهام ذات الطابع التنظيمي والإداري.

انظر، حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 38.

- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969: من 1969 إلى 1990 حيث صدر قانون الولاية مع ميثاق للولاية تضمن مقدمة وجوانب تاريخية تتعلق بالتنظيم الإداري أثناء العهدة الإستعمارية. وصدر قانون الولاية بموجب الأمر 38-69، وأهم ما جاء فيه مايلي:

- تضمن تعريفا للولاية ومهامها أو اختصاصاتها.
- حدد عدد المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 عضوا (لاحقا تكفل به القانون العضوي المتضمن قانون الإنتخابات).
- حدد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي ب 3 دورات.
- تكفل الحزب الوحيد وقتها بتقديم قائمة المرشحين لإنتخابات المجلس الشعبي الولائي.
- هيئات الولاية طبقا لهذا الأمر ثلاثة: الوالي، المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي (كانت مهمته الأساسية تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة).

- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990: من 1990 إلى 2012 حيث صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 09-90 سالف الذكر، هذا القانون الذي صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية.

- على أن أهم ما جاء به هذا القانون مايلي:
- حصر هذا القانون هيئات الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي.
  - لم يشر هذا القانون لأي حكم يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي بل ترك ذلك لقانون الإنتخابات.
  - أصبح بإمكان الأحزاب السياسية تقديم مترشحين لتمثيلها على مستوى المجلس الشعبي الولائي.
  - عدد دورات المجلس الشعبي الولائي أصبحت 4 دورات.

## 2- هيئات الولاية:

إن التنظيم الإداري اللامركزي يرتكز كما رأينا سابقا على أساس توزيع السلطات الوطنية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة، متخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلي من ناحية أخرى. ومن بين صور اللامركزية الإقليمية: الولاية، التي تعد هيئة دستورية تمثل الجماعة الإقليمية للدولة وإطار لتجسيد اللامركزية الإدارية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتحدث بموجب القانون.

طبقا لقانون الولاية 07-12، للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي<sup>288</sup>.

### أ- المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر هذا المجلس هيئة خاصة بالمداولة واتخاذ القرار، يتشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين أو المترشحين المقترحين من طرف الأحزاب أو المرشحين الأحرار. يتم الإنتخاب عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة لمدة 5 سنوات، وتجرى هذه الإنتخابات في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية<sup>289</sup>، على أن هذه الإنتخابات يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة.

- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي: طبقا لنص المادة 82 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات، فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما بين 35 إلى 55 عضوا بالنظر للكثافة السكانية، وذلك كالآتي:

<sup>288</sup> - المادة 2 من قانون الولاية 07-12.

<sup>289</sup> - المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، المعدل بالقانون العضوي 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2020، ج.ر.ج. عدد 55 الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2020.

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
  - 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة.
  - 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة.
  - 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة.
  - 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة.
  - 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.
- وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا سنة 1997<sup>290</sup>، فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كمايلي:

- 12 مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضوا وهي: أدرار، الأغواط، بشار، تمنراست، سعيدة، البيض، إليزي، تندوف، تيسمسيلت، خنشلة، غرداية، النعامة.
- 26 مجلسا ولائيا يتكون من 39 عضوا وهي: أم البواقي، بسكرة، البليدة، البويرة، تبسة، تيارت، الجلفة، جيجل، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، مستغانم، المسيلة، معسكر، ورقلة، برج بوعرييج، بومرداس، الطارف، الوادي، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلى، عين تيموشنت، غليزان.
- 8 مجالس تتكون من 43 عضوا وهي: الشلف، باتنة، بجاية، تلمسان، تيزي وزو، وهران، قسنطينة، المدية.
- مجلس واحد يتكون من 47 عضوا وهو: مجلس سطيف.
- مجلس واحد يتكون من 55 عضوا وهو: مجلس الجزائر العاصمة<sup>291</sup>.

<sup>290</sup> - المرسوم التنفيذي 97-278 المؤرخ في 26 يوليو 1997، يحدد كليات تطبيق أحكام المادتين 97 و99 من الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج.ج.ج عدد 49 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1997.

<sup>291</sup> - وعليه، فالمجموع 48 مجلسا شعبيا ولائيا ل 48 ولاية، وأكثر من نصف هذه الولايات يتكون مجالسها من 39 عضوا وهي 26 ولاية سألقة الذكر.

- شروط الناخب: الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الإنتخابية، والذي توافرت فيه الشروط القانونية التي سمحت له بالتسجيل في القائمة الإنتخابية والحصول على بطاقة الناخب وبالتالي سمحت له بالإنتخاب.

وعليه فإن شروط الناخب هي كالآتي<sup>292</sup>:

- التمتع بالجنسية الجزائرية: يعتبر الإنتخاب من الحقوق السياسية، والمشرع الجزائري لم يميز بين الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة، وبالتالي يحق لأي جزائري أن يمارس حقه في الإنتخاب سواء كان يملك الجنسية الجزائرية أصلا أو اكتسابا. كما أنه لم يميز بين الذكر والأنثى.

- بلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الإقتراع: على الرغم من أن سن الرشد المدني محددة ب 19 سنة طبقا لنص المادة 40 من القانون المدني، وهذا دليل على رغبة المشرع في إشراك فئة الشباب في عملية التغيير السياسي للبلاد.

- التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية): حيث يحرم الشخص من ممارسة بعض الحقوق المدنية أو السياسية (كحق الإنتخاب)، وذلك كعقوبة تبعية لإرتكابه مثلا بعض الجرائم (جنايات)، وفي هذه الحالة يحرم الشخص لمدة أقصاها 10 سنوات تسري من يوم إنقضاء العقوبة الأصلية أو الإفراج عن المحكوم عليه<sup>293</sup>.

<sup>292</sup> - طبقا لنص المادة 3 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>293</sup> - المادة 9 مكرر 1 من قانون العقوبات (الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966. آخر تعديل له كان بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 يونيو 2016، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 22 يونيو 2016).

وفي هذا الإطار نصت المادة 5 من قانون الإنتخابات 10-16 على أنه لا يسجل في القائمة الإنتخابية كل من:

- سلك سلوكا أثناء ثورة التحرير الوطني مضادا لمصالح الوطن.
- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.
- حكم عليه من أجل جناحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات.
- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.
- تم الحجز القضائي أو الحجر عليه.

- عدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للإنتخاب: كالمجنون، المفلس، المحجور عليه، الإدانة الجزائية، من سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية<sup>294</sup>.

- التسجيل بالقائمة الإنتخابية: بالبلدية التي بها إقامته (أي محل سكنه الرئيسي). ومع ذلك يرد على هذه القاعدة إستثناءان<sup>295</sup>:

- الجزائريون المقيمون بالخارج.
- أعضاء الهيئات النظامية كأعضاء الجيش الشعبي الوطني، الأمن الوطني، الحماية المدنية ... حيث يتم الإختيار بين مايلي:
  - \* بلدية مسقط رأس المعني.
  - \* بلدية آخر موطن للمعني.
  - \* بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني.

- شروط المترشح: المترشح هو الشخص الذي توفرت فيه الشروط القانونية ليترشح أو ليتم إنتخابه.

من ثم، فيشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي مايلي<sup>296</sup>:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من قانون الإنتخابات 10-16: خاصة التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لا يكون في حالة من حالات فقدان الأهلية للإنتخاب، وأن يكون مسجلا في القائمة الإنتخابية.
- السن 23 سنة كاملة على الأقل يوم الإقتراع: وقد كانت في ظل القانون العضوي المتضمن نظام الإنتخابات لسنة 1997-25 سنة-، بما يدل أن قانون الإنتخابات الجديد يخدم أكثر فئة أو عنصر الشباب داخل المجلس.

<sup>294</sup> - المادة 5 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>295</sup> - المادتين 9 و10 من قانون الإنتخابات 10-16 سالف الذكر.

<sup>296</sup> - المادة 79 من قانون الإنتخابات 10-16 سالف الذكر.



- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها: حيث لا يتصور إلحاق شخص بالمجلس كعضو فيه، ثم نزول هذه الصفة باستدعائه للخدمة الوطنية لأن في هذا عدم إستقرار للمجلس.
- أن يكون المترشح مسجلا في الدائرة الإنتخابية: التي يترشح فيها والأكيد التي يقيم فيها.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية: إذ لا يتصور أن يمتد هذا الحق للأجانب، كما أن المشرع لم يميز بين الحامل للجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة، إذ يحق لكليهما الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي. كما لم يميز بين الذكر والأنثى<sup>297</sup>.
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي: لإرتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.
- على أنه، يشترط أيضا في المترشح أن لا يكون في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب، حيث يعتبر غير قابلين للإنتخاب خلال مدة ممارسة وظيفتهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل<sup>298</sup>:
- الولاية.
- رؤساء الدوائر.
- الكتاب العامون للولايات.
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات.
- القضاة.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي.
- موظفوا أسلاك الأمن.
- محاسبوا أموال الولايات.

<sup>297</sup> - هو ما أكد عليه القانون العضوي 03-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة

في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج. عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

<sup>298</sup> - طبقا لنص المادة 83 من قانون الإنتخابات 10-16. وذلك لأنهم قد يتمتعون بنفوذ.

- الأمناء العامون للبلديات.

كما أنه يشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي أن يكون مسجلا في قائمة الترشيحات، والتي من أهم ما يشترط فيها مايلي:

- قائمة الترشيحات إذا كانت قائمة حزبية يجب أن تكون مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية وفقا للحالتين الآتيتين<sup>299</sup>:

• إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الإنتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4 % من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الإنتخابية المترشح فيها.

• وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

وفي حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطين المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الإنتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل ب 50 توقيعاً من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله<sup>300</sup>.

- لا يمكن لأي شخص أن يكون مرشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة إنتخابية<sup>301</sup>.

- لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين إثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية<sup>302</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، يشترط في المترشح تقديم التصريح بالترشح لدى الولاية قبل 60 يوما كاملة من تاريخ الإقتراع<sup>303</sup>. ويكون رفض أي ترشيح أو قائمة بقرار معلل من الوالي

<sup>299</sup> - المادة 73 / 2 و 3 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>300</sup> - المادة 4/73 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>301</sup> - المادة 76 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>302</sup> - المادة 77 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>303</sup> - المادة 74 من قانون الإنتخابات 10-16.

قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال 3 أيام من تاريخ تبليغه، على أن تفصل المحكمة الإدارية في الطعن في أجل 5 أيام من تاريخ هذا الطعن، ويكون حكمها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن ويبلغ الحكم فور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي قصد تنفيذه<sup>304</sup>.

- توزيع المقاعد في المجلس الشعبي الولائي: إن توزيع المقاعد في المجلس الشعبي الولائي يتم بالتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة (الإقتراع النسبي على القائمة)، وذلك بتطبيق القواعد التالية<sup>305</sup>:

- الحد الأدنى المسموح به للتنافس: هو 7% من عدد الأصوات المعبر عنها.
- تحديد المعامل الانتخابي: وهو حاصل ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة إنتخابية على عدد المقاعد الواجب شغلها ضمن نفس الدائرة الإنتخابية. وعليه تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.
- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: فبعد توزيع المقاعد على القوائم التي توفرت على المعامل الانتخابي ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد، حسب أهمية أو عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها، توزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.
- في حالة تساوي الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر: يمنح المقعد الأخير للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.
- توزيع المقاعد على مترشيحي القائمة: يتم حسب ترتيب المترشحين المذكورين فيها.

● مثال تطبيقي بتبسيط المعطيات:

<sup>304</sup> - المادة 78 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>305</sup> - المواد 66 و67 و68 و69 و70 من قانون الإنتخابات 10-16.

- عدد الأصوات المعبر عنها في دائرة إنتخابية ما: هو 100 صوت (الصحيحة بعد عملية الفرز).

- عدد المقاعد الواجب شغلها في هذه الدائرة الإنتخابية هو 5 مقاعد.

- النتائج المتحصل عليها في الإنتخابات من قبل القوائم المترشحة هو كآتي:

\*قائمة 1:10 أصوات

\*قائمة 2:40 صوت

\*قائمة 3:30 صوت

\*قائمة 4:20 صوت.

الحل: سيتم توزيع المقاعد بالتناسب مع عدد الأصوات المعبر عنها (إقتراع نسبي على القائمة)، وذلك كآتي:

أ- الحد الأدنى المسموح به للتنافس هو 7%:

100 صوت (المعبر عنها) ← 100%

س ← 7%

100 صوت x 7%

$$\frac{\quad}{100\%} = س$$

س = 7 أصوات.

والملاحظ بالنسبة للمثال بأن كل القوائم المتنافسة قد توافر فيها الحد الأدنى

المسموح به للتنافس وهو 7% والذي قدر في هذا المثال ب 7 أصوات (القائمة 1:10 صوت،

القائمة 2:40 صوت، القائمة 3:30 صوت، القائمة 4:20 صوت).

عدد الأصوات المعبر عنها

(100 صوت)

$$\text{ب- تحديد المعامل الانتخابي} = \frac{\text{عدد المقاعد الواجب شغلها (5 مقاعد)}}{\text{عدد المقاعد الواجب شغلها (5 مقاعد)}}$$

المعامل الانتخابي في هذا المثال = 20 صوت، وعليه سيتم توزيع المقاعد 5 على القوائم الأربعة المتنافسة وبالنظر إلى عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف كل قائمة مع الأخذ بعين الاعتبار توافر المعامل الانتخابي بالنسبة لكل قائمة، لتكون النتائج كالاتي:

قائمة 1: تحصل على 0 صوت (لم يتوافر فيها المعامل الانتخابي) ويبقى لها 10 أصوات

قائمة 2: تحصل على 2 مقاعد (توافر فيها المعامل الانتخابي مرتين) وبقي لها 0 صوت

قائمة 3: تحصل على 1 مقعد (توافر فيها المعامل الانتخابي مرة واحدة) ويبقى لها 10 صوت

قائمة 4: تحصل على 1 مقعد (توافر فيها المعامل الانتخابي مرة واحدة) ويبقى لها 0 صوت

الملاحظ بعد عملية توزيع المقاعد هو بقاء مقعد واحد شاغر.

ج- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: ترتب القوائم بالنظر إلى ما بقي لها من عدد الأصوات بعد عملية توزيع المقاعد بالنظر إلى توافر المعامل الانتخابي وسواء فازت هذه القوائم بمقاعد أم لا، وعليه وطبقا للفقرة السابقة فالقوائم التي بقي لها أقوى الأصوات هي:

\*قائمة 1: 10 أصوات

\*قائمة 3: 10 أصوات.

فالملاحظ من خلال هذه النتيجة أنه لا يمكن تطبيق قاعدة الباقي الأقوى لأن كلا

القائمتين تساوت في عدد الأصوات المتبقية لها.

د- في حالة تساوي الأصوات: يمنح المقعد المتبقي للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.

- انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>306</sup>: ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه،

- ويقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

- في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

- يكون الإنتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

- في حالة تساوي الأصوات المحصل عنها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.

على أنه وفي خلال 8 أيام التي تلي تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي، يختار هذا الأخير نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم<sup>307</sup>:

- 2 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.

- 3 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.

- 6 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

<sup>306</sup> - طبقا لنص المادة 59 من قانون الولاية 07-12.

<sup>307</sup> - المادة 62 من قانون الولاية 07-12.

- عمل المجلس الشعبي الولائي<sup>308</sup>: يعقد المجلس الشعبي الولائي 4 دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، وتنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، على أنه لا يمكن جمعها. كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية إما بطلب من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي أو 3/1 أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وتختتم الدورة غير العادية باستنفاذ جدول أعمالها. ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

تجرى مداوالات وأشغال المجلس الشعبي الولائي وكذا لجانه في المقر المخصص لهذا المجلس. على أنه وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة والتي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداوالات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله. كما لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، وإذا لم تتوافر هذه الأغلبية يجرى إجتماع آخر بعد 5 أيام من الإجتماع الأول، ويكون مقبولا مهما يكن عدد أعضاء المجلس، وتتخذ المداوالات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تجرى المداوالات بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية.

تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، إلا أن المجلس بإمكانه أن يتداول في جلسة مغلقة في حالتين: دراسة حالات تأديبية للمنتخبين، وحالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

<sup>308</sup> - استنادا للمواد من 12 إلى 32 ومن 51 إلى 57 من قانون الولاية 07-12.

- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات عديدة نذكر منها<sup>309</sup>:

- تنمية إقتصادية وهيكل قاعدية: حيث يعد المجلس مخططا للتنمية في المجال الإقتصادي يحدد فيه الأهداف المسطرة والوسائل المسخرة من طرف الدولة لتحقيق هذه الأهداف. أما في مجال الهياكل القاعدية فيعمل المجلس على تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها، وكذا فك العزلة عن المناطق الريفية لا سيما في مجال الكهرباء والغاز...

- في مجال الفلاحة والري: يعمل المجلس على الوقاية من الكوارث الطبيعية، كما يضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، وكذا العمل على تصفية المياه ومجري المياه، مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ...<sup>310</sup>.

- في المجال الإجتماعي والثقافي والسياحي: يعمل المجلس على برامج ترقية التشغيل، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات، تطبيق تدابير الوقاية الصحية من الأوبئة، ويسهر على كل نشاط إجتماعي يهدف إلى حماية ومساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين والمرضى، كما يعمل على ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وحماية المناطق السياحية والأثرية ...<sup>311</sup>.

<sup>309</sup> - إنطلاقا من المواد 73 إلى 101 من قانون الولاية 07-12.

<sup>310</sup> - حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وترقيتها، وتشجيع تدابير الوقاية من الكوارث، تطهير وتنقية مجاري المياه، التشجير وحماية التربة، مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية، تطوير الري الصغير والمتوسط، مساعدة البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب.

<sup>311</sup> - التكفل بالمتشردين والمرضى عقليا، الوقاية من الأوبئة والأمراض، مراقبة وحفظ الصحة، مراقبة المواد الإستهلاكية، إقامة منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية، نشر التراث الثقافي، ومساعدة استغلال القدرات السياحية في الولاية.



- في مجال السكن: يمكن للمجلس أن يساهم في إنجاز برامج السكن كخطوة للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ...<sup>312</sup>.
- في مجال الهبات والوصايا: فالمجلس الشعبي الولائي هو الذي يفصل أو يبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا.
- في مجال التربية والتكوين المهني: حيث يتولى إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، ويتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.
- في المجال المالي: على المجلس الشعبي الولائي أن يناقش ويصوت على ميزانية الولاية بعد عرضها عليه من قبل الوالي، فإذا كانت الميزانية أولية فيجب التصويت عليها من قبل المجلس قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها، أما عن الميزانية الإضافية فيجب التصويت عليها من قبل المجلس قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية.

وعند ظهور إختلال في الميزانية ساعة التنفيذ فيتعين على المجلس إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإمتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية<sup>313</sup>.

<sup>312</sup> - فيقوم المجلس على وجه الخصوص بتدعيم البلديات فيما يخص تطبيق برامجها الإسكانية، تقديم مساهمة لإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقاري، تشجيع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن، ترقية برامج السكن المخصص للإيجار، المشاركة في عملية الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلدية.

<sup>313</sup> - تجدر الإشارة بأن قانون الولاية 07-12 سمح للمجلس الشعبي الولائي بتشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه طبقا للمادة 33 منه، وذلك من بين أعضائه لاسيما المتعلقة بمايلي:

- التربية و التعليم العالي والتكوين المهني.
  - الاقتصاد والمالية.
  - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
  - الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
  - تهيئة الإقليم والنقل.
  - التعمير والسكن.
  - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
  - الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
  - التنمية المحلية التجهيز والاستثمار والتشغيل.
- كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

## ب- الوالي:

طبقا لنص المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2016،  
فيعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بناء على مرسوم رئاسي<sup>314</sup>.

- صلاحيات الوالي: تجدر الإشارة إلى أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، فإلى جانب ذلك نجد قوانين أخرى كقانون البلدية وقانون الإنتخابات وقانون الإجراءات الجزائية ...

وعليه، وبالرجوع إلى قانون الولاية نجد أن الوالي وبالنظر إلى صلاحياته فهو يتمتع بوضعية قانونية مركبة، فهو من جهة ممثل للسلطة المركزية أو الدولة بصفة عامة ومن جهة أخرى فهو ممثل للولاية.

- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: ونذكر منها<sup>315</sup>:

- ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، على أن بعض هذه المصالح تستثنى من مجال مراقبة الوالي من ذلك مثلا: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، إدارة الجمارك، الوظيف العمومي، وعاء الضرائب ...

---

<sup>314</sup> - وهو ما أكدت عليه المادة 8/1 من المرسوم التنفيذي 227-90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ج.ج. عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المرسوم التنفيذي 230-90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ج.ج. عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990، قد اشترط أن يتم تعيين الولاية بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، من بين فقط الكتاب العامين للولايات، أو من بين رؤساء الدوائر. وإن وضع نفس المرسوم استثناء في هذا الصدد، حيث سمح للسلطة المختصة بالتعيين في منصب الوالي أن تقوم بتعيين في حدود 5% من أعضاء سلك الولاية خارج الكتاب العامين أو رؤساء الدوائر، ولكن مع احترام الشروط العامة في التعيين في الوظائف العليا.

<sup>315</sup> - إستنادا للمواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية 07-12.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.
- المحافظة على النظام العام، والعمل على التنسيق بين نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام بصفة عامة<sup>316</sup>.
- يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الإستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير.
- يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.
- هو الأمر بصرف ميزانية الدولة.
- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية: ونذكر منها<sup>317</sup>:
  - تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
  - يلزم الوالي طبقاً للقانون بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي.
  - يزود الوالي المجلس الشعبي الولائي بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.
  - إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي.
  - يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء.
  - يتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
  - يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية.

<sup>316</sup> - والحقيقة أنه وإن نصت النصوص القانونية على اختصاص الوالي في مجال الأمن، إلا أننا نعتقد أن مرفق الأمن هو مرفق وطني، ما زال يدار بالأسلوب المركزي. والمشرع، وإن أعطى للوالي اختصاصات في هذا المجال، فإن هذا لا يعني بأن السلطة المركزية تخلت كلية عن مرفق الأمن.

<sup>317</sup> - إستناداً للمواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية 07-12.

- يقدم الوالي بيانا سنويا أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.

- يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية.

- يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.

- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها<sup>318</sup>.

- الإدارة المساعدة للوالي: طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها<sup>319</sup>، تشتمل الإدارة العامة في الولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي على مايلي: كتابة عامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، مجلس الولاية<sup>320</sup>. على أنه وطبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها<sup>321</sup>، فقد تمت إضافة جهاز آخر في الإدارة المساعدة للوالي هو الولاية المنتدبة.

- الكتابة العامة<sup>322</sup>: يمكن تنظيم هيكل الكتابة العامة في الولاية في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاثة مصالح تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على الأكثر، وتعمل هذه الكتابة العامة برئاسة الكاتب العام الذي تتجلى أهم صلاحياته أو مهامه تحت سلطة الوالي فيمايلي:

---

<sup>318</sup> - ونظرا لكثرة الإختصاصات التي يتمتع بها الوالي، وربما استحالة القيام بها كلها من الناحية الواقعية، فإن المادة 126 من قانون الولاية 07-12، سمحت للوالي بتفويض توقيعه حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. وتبعاً لذلك فإن إدارة الولاية أو الإدارة المساعدة للوالي تكلف هي الأخرى بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات الحكومة، على أن يكون الوالي هو رئيسها الإداري، وبالتالي فإنها توضع تحت سلطته السلمية، وهو الذي يتولى التنسيق العام للإدارة.

<sup>319</sup> - ج.ر.ج. عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

<sup>320</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

<sup>321</sup> - ج.ر.ج. عدد 29 الصادرة في 31 ماي 2015.

<sup>322</sup> - تم تنظيمها بموجب المادتين 4 و 5 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

- يسهر على العمل الإداري.
  - يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها.
  - يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
  - يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
  - ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية إجتماعات هذا المجلس ويتولى كتابتها.
  - يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
- المفتشية العامة: طبقا لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 94-215، فإن هذه المفتشية تخضع لنص خاص. وعليه وفي هذا الإطار نجد المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية<sup>323</sup>. وقد نص هذا المرسوم على أن تسيير هذه المفتشية يكون من قبل مفتش عام بمساعدة مفتشين إثنين يعملون تحت سلطة الوالي<sup>324</sup>. ويتجلى إختصاص هذه المفتشية فيمايلي<sup>325</sup>:
- تقييم نشاط أجهزة الولاية وهيكلها والمصالح غير المركزية واللامركزية قصد كشف النقائص، وبالتالي العمل على تقويم نشاطها من خلال إقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.
  - تسهر المفتشية على الإحترام الدائم للتشريع والتنظيم من قبل الهيئات سابقة الذكر.
  - كما قد تؤهل المفتشية العامة بناء على طلب من الوالي للقيام بأي تحقيق حول مهام الهيئات السابقة.
  - الديوان: توضع هذه الهيئة تحت إدارة رئيس الديوان الذي يعمل تحت سلطة الوالي بمساعدة ملحقي الديوان الذين يتراوح عددهم ما بين 5 إلى 10، وفي هذا الإطار يكلف الديوان بمايلي<sup>326</sup>:

<sup>323</sup> - المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

<sup>324</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي 94-216 سالف الذكر.

<sup>325</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-216 سالف الذكر.

<sup>326</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

- العلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقات مع الصحافة والإعلام، أنشطة مصلحة الإتصالات السلوكية واللاسلكية والشفيرة.
- ويتلقى رئيس الديوان في حدود إختصاصاته تفويضاً بالإمضاء من الوالي.
- رئيس الدائرة<sup>327</sup>: يعتبر رؤساء الدوائر من أجهزة الإدارة المساعدة للوالي، يتم تعيينهم طبقاً للمرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية<sup>328</sup> بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام ومجلس تقني مكون من مسؤولي مصالح الدولة المتواجدة على مستوى الدائرة التي يرأسها. وفي هذا الإطار وطبقاً للمرسوم التنفيذي 94-215 تتجلى أهم صلاحيات رئيس الدائرة فيما يلي<sup>329</sup>:
- تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية.
- ينشط ويراقب أعمال البلديات الملحقه به.
- يتصرف في معظم مهامه الموكلة إليه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 وأي مهمة يوكلها إليه الوالي بتفويض من هذا الأخير، ومن ذلك المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية والتي يكون موضوعها مثلاً الميزانيات والحسابات.
- يطلع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها.

<sup>327</sup> - إن الدائرة في النظام القانوني الجزائري هي عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية، تحدد حدودها الجغرافية أو تعدل أو تلغى بموجب قانون. على أن الدائرة وإن كانت مقاطعة إدارية، إلا أنها لا تعتبر هيئة مستقلة (إدارة محلية)، لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي فقط جزء أو فرع أو قسم إداري تابع ومساعد للدولة، ولذلك فهي عبارة عن تطبيق لفكرة عدم التركيز الإداري. أما الهدف من وجود الدائرة في النظام القانوني الجزائري، فهو محاولة تقريب خدمات الإدارة من المواطنين، إذن هي حلقة وصل بين الولاية والبلديات.

<sup>328</sup> - سالف الذكر.

<sup>329</sup> - المادتين 9 و10 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

- مجلس الولاية: يتكون هذا المجلس من مديري مصالح الدولة المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، ومن الوالي، كما يشارك رؤساء الدوائر في أشغال مجلس الولاية إلا أن مشاركتهم تكون إستشارية فقط. وعليه فإن من مهام هذا المجلس مايلي<sup>330</sup>:

- إعلام الوالي بانتظام أعضاء مجلس الولاية بالتعليمات العامة الصادرة عن الحكومة والتي لها علاقة بأنشطتهم.
- يراقب نشاط مصالح الدولة الموجودة على مستوى الولاية، لذا يجب على أعضاء مجلس الولاية أن يطلعوا الوالي بانتظام عن تطور الشؤون التي يتكفلون بها، وبناء على هذا يرسل الوالي تقريراً شهرياً إلى كل وزير يعلمه عن تطور الوضعية العامة للقطاع التابع لسلطة هذا الوزير.
- يبدي المجلس رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية.
- يتخذ كل التدابير اللازمة التي من شأنها العمل على إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- الولاية المنتدبة: على أنه وطبقاً للمرسوم الرئاسي 15-14 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها<sup>331</sup>، فقد تمت إضافة جهاز آخر لا يتمتع بالشخصية المعنوية يمثل صورة من صور عدم التركيز الإداري يسمى الولاية المنتدبة. وقد تم إخضاع تسيير هذه المقاطعة الإدارية للوالي المنتدب، هذا الأخير الذي يمارس مهامه تحت سلطة والي الولاية.
- صلاحيات الوالي المنتدب: طبقاً للمرسوم الرئاسي 15-14 سالف الذكر، يحوز

<sup>330</sup> - المادة 30 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

<sup>331</sup> - تجدر الإشارة إلى أنه تم إحداث ولايات منتدبة أخرى، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيورها، ج.ر.ج. عدد 78 الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

الوالي المنتدب على جملة من المهام يقوم بها تحت سلطة والي الولاية، ونذكر من أهمها<sup>332</sup>:

- يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.
- يسهر الوالي المنتدب وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العام، وبهذه الصفة يقترح أي تدبير يراه ضروريا من أجل حفظ النظام العام ويسهر على تنفيذه ومتابعته.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يرسل الوالي المنتدب تقريرا شهريا لوالي الولاية يبين من خلاله مدى تطور الوضعية في المقاطعة.
- وعليه، حتى يستطيع الوالي المنتدب ممارسة مهامه، يتلقى تفويضا بالإمضاء من والي الولاية.

- أجهزة الولاية المنتدبة: طبقا للمرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها<sup>333</sup>، تشتمل المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب على الأجهزة والهيكل التالية<sup>334</sup>:
- \*إدارة عامة: تشتمل هذه الإدارة العامة على أمانة عامة وديوان<sup>335</sup>.

حيث تشتمل الأمانة العامة على أمين عام ومصليحتين إلى ثلاثة مصالح تتضمن كل منها على أربعة مكاتب على الأكثر. وتتجلى أهم مهام الأمين العام الذي يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب فيما يلي<sup>336</sup>:

<sup>332</sup> - المادة 7 من المرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر.

<sup>333</sup> - ج.ر عدد 29 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015.

<sup>334</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

<sup>335</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

<sup>336</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.



- يحرص على العمل الإداري ويضمن إستمراريته.
- ينظم إجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية.
- أما بالنسبة للديوان، فهو مكون من رئيس الديوان و6 ملحقين بالديوان، ويختص هذا الديوان بجملة من المهام منها<sup>337</sup>:
- العلاقات الخارجية والتشريفات.
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التعاون مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم المقاطعة الإدارية.
- \*المديريات المنتدبة: تحدد المصالح غير الممركزة للدولة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية، نذكر منها: المديرية المنتدبة للتجارة، وللأشغال العمومية، للطاقة، للمصالح الفلاحية، للسياحة والصناعات التقليدية والتكوين المهني ...<sup>338</sup>.
- ويمارس المدير المنتدب المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وفي هذا الإطار يتلقى المدير المنتدب تفويضا بالإمضاء في حدود صلاحياته من والي الولاية<sup>339</sup>.
- \*مجلس المقاطعة الإدارية: يتكون هذا المجلس من الوالي المنتدب والمديرين المنتدبين في المقاطعة الإدارية، ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية في هذا المجلس مشاركة إستشارية.
- ويمثل مجلس المقاطعة الإدارية إطارا تنسيقيا تشاوريا، يجتمع في دورة عادية مرتين في الشهر، كما يمكنه أن يعقد إجتماعات غير عادية بناء على إستدعاءات من الوالي المنتدب<sup>340</sup>.

<sup>337</sup> - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

<sup>338</sup> - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

<sup>339</sup> - المادتين 13 و14 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

<sup>340</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

### 3- الرقابة على الولاية:

إن استقلال الولاية من خلال منحها الشخصية المعنوية وانتخاب بعض أعضائها لا يحول دون إخضاعها للرقابة لأن الإستقلالية الممنوحة لها ليست مطلقة. وعليه، فالرقابة على الولاية تقع على فئة المعينين وكذا على فئة المنتخبين<sup>341</sup>.

#### أ- الرقابة على المعينين:

إن الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي، ذلك أن المعين تربطه بالجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع، ويلزم قانونا بالإمتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها، كما أن هذه الجهة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان إلى آخر وإن اقتضى الأمر يصل الوضع إلى درجة عزله أو إنهاء مهامه.

#### ب- الرقابة على المنتخبين:

خلافًا للمعينين تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات، ذلك أنه إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في الشخص المعين ومراقبته، فإنه خلافًا لذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين لأن هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأية جهة إدارية رابطة الخضوع والتبعية ولا ينقلون ولا يرقون وما إلى ذلك من السلطات التي تمارسها الجهة القائمة بالتعيين حيال فئة المعينين. غير أن ذلك لا يعني أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأي نوع من الرقابة، بل تخضع هي الأخرى لها لكن بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون. وعليه يجب أن نميز في مجال هذه الرقابة بين ثلاثة صور: رقابة على الأشخاص، رقابة على الأعمال ورقابة على الهيئة<sup>342</sup>.

<sup>341</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 323-346؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 177-182؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 109-129؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217-230.

<sup>342</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 323-346؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر،

- رقابة على الأشخاص أو رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتتجلى صورها في الوفاة والإستقالة، التخلي، الإيقاف وأخيرا الإقصاء<sup>343</sup>.

- الوفاة: في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، يقر المجلس ذلك بموجب مداولة ويخطر بها الوالي، ويثبت فقدان صفة المنتخب نتيجة الوفاة بموجب قرار من وزير الداخلية، وفي هذه الحالة يتم إستخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

- الإستقالة<sup>344</sup>: ترسل إستقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستيلاء، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي بها فورا، ويثبت فقدان صفة المنتخب نتيجة إستقالته بموجب قرار من وزير الداخلية، على أن يتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

- التخلي: يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمدولة ويبلغ الوالي فورا، ويثبت التخلي بقرار من وزير الداخلية، ليتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

- الإيقاف أو التوقيف: وهو تجميد مؤقت للعضوية في المجلس الشعبي الولائي، يقع نتيجة متابعة العضو قضائيا في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة. وبناء على هذه الأسباب يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس

---

المرجع السابق، ص 177-182؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 109-129؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217-230.

<sup>343</sup> - تم تحديد النطاق القانوني للرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 40 إلى 46 من قانون الولاية 07-12.

<sup>344</sup> - الإستقالة، عمل إرادي يعبر من خلالها المنتخب عن تركه لممارسة مهامه الانتخابية، وعدم بقائه في المجلس.

الشعبي الولائي ويعلن أو يثبت التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية. وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية.

- الإقصاء: يؤدي الإقصاء إلى زوال صفة المنتخب إما نتيجة إدانة جزائية نهائية أو نتيجة إثبات وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تنافي مع العهدة منصوص عليها قانونا.

- الإقصاء نتيجة إدانة جزائية نهائية: يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بها، ويثبت زوال الصفة نتيجة الإقصاء بقرار من وزير الداخلية، ليتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

- الإقصاء بسبب وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي: وعليه فإن سبب الإقصاء هنا هو عدم توافر العضو على شروط الإنتخاب أو أنه كان يشغل منصبا من المناصب التي لم يسمح لشاغلها بحق الترشح. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ بها الوالي، ويثبت الإقصاء بقرار من وزير الداخلية، على أن يستخلف العضو محل الإقصاء خلال شهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

على أنه وبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي وباعتباره رئيسا للمجلس، فإذا تغيب عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فيعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس<sup>345</sup>. وإذا أراد رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يستقيل فعليه أن يعلن إستقالته أمام المجلس ويبلغ الوالي بذلك<sup>346</sup>. وفي كل الحالات سواء كانت وفاة لرئيس المجلس أو استقالته أو تخليه عن العهدة أو لأي سبب آخر،

<sup>345</sup> - المادة 64 من قانون الولاية 07-12.

<sup>346</sup> - المادة 65 من قانون الولاية 07-12.

فيجب أن يتم إستخلافه في أجل 30 يوماً<sup>347</sup> حسب الطريقة التي انتخب بها<sup>348</sup>.

- رقابة على الأعمال أو رقابة على مداوالت المجلس الشعبي الولائي: وتأخذ ثلاثة صور هي المصادقة والإلغاء والحلول.

- المصادقة: هي الموافقة أو الترخيص، وتتخذ شكلان:

● مصادقة صريحة: لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران مداوالت المجلس الشعبي الولائي المتضمنة مايلي<sup>349</sup>:

- الميزانية والحسابات.

- التنازل عن العقار وإقتناؤه أو تبادله.

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

● مصادقة ضمنية: باستثناء المداوالت التي يشترط فيها الموافقة الصريحة والمذكورة أعلاه، فإن سكوت الوالي مدة 21 يوماً التي تلي إيداع هذه المداولة لدى الولاية يجعلها نافذة بقوة القانون، وهنا تعتبر المصادقة ضمنية من الوالي<sup>350</sup>.

- الإلغاء أو الإبطال: وهو إعدام المداولة والذي يتخذ نوعان:

● الإلغاء المطلق: تلغى أو تبطل بقوة القانون بطلاناً مطلقاً مداوالت المجلس الشعبي الولائي الآتية<sup>351</sup>:

- المداوالت المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداوالت التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداوالت غير المحررة باللغة العربية.

<sup>347</sup> - المادة 66 من قانون الولاية 07-12.

<sup>348</sup> - أي طبقاً للطريقة المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية 07-12.

<sup>349</sup> - طبقاً لنص المادة 55 من قانون الولاية 07-12.

<sup>350</sup> - طبقاً لنص المادة 1/54 من قانون الولاية 07-12.

<sup>351</sup> - طبقاً لنص المادة 53 من قانون الولاية 07-12.

- المداولات التي تناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة المادة 23 من قانون الولاية 07-12<sup>352</sup>.

وعليه إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت وفقا لما سبق، يرفع دعوى خلال أجل 21 يوما من تاريخ إتخاذ هذه المداولة لإقرار بطلانها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا<sup>353</sup>.

- الإلغاء النسبي: تكون المداولة محل إلغاء نسبي إذا حضر رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس له مصلحة شخصية وتتعارض مع مصالح الولاية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء<sup>354</sup>.

من ثم، يمكن إثارة بطلان هذه المداولة خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، إما من طرف الوالي أو عضو من أعضاء المجلس أو أي مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، على أن هذا الأخير يجب عليه إثارة بطلان هذه المداولة خلال 15 يوما الموالية للإصاق المداولة ويرسل الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل إستيلاء. على هذا الأساس يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد إقرار بطلان هذه المداولة<sup>355</sup>.

- الحلول: طبقا لقانون الولاية 07-12، فحلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالتين:

<sup>352</sup> - في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى مقر المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

<sup>353</sup> - طبقا لنص المادة 2/54 من قانون الولاية 07-12.

<sup>354</sup> - طبقا لنص المادة 56 من قانون الولاية 07-12.

<sup>355</sup> - طبقا لنص المادة 57 من قانون الولاية 07-12.

● الحالة الأولى: عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للموافقة عليه بعد تجاوز الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية. وفي حالة عدم التوصل إلى موافقة على هذا المشروع يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها<sup>356</sup>.

● الحالة الثانية: إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية لضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية<sup>357</sup>.

- الرقابة على الهيئة أو الرقابة على المجلس الشعبي الولائي ككل: وتتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي الولائي<sup>358</sup> أي إعدامه القانوني قبل إنتهاء العهدة المقدرة ب 5 سنوات، وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية<sup>359</sup>. وقد حددت المادة 48 من قانون الولاية 07-12 حالات حل المجلس الشعبي الولائي، والتي تتجلى فيما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

<sup>356</sup> - طبقا لنص المادة 168 من قانون الولاية 07-12.

<sup>357</sup> - طبقا لنص المادة 2/169 من قانون الولاية 07-12.

<sup>358</sup> - من تطبيقات حل المجالس الشعبية الولائية في الجزائر، حل المجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي بجاية وتيزي وزو، بموجب المرسوم الرئاسي 05-307 المؤرخ في 25 غشت 2005، المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية، ج.ج.ج عدد 58 الصادرة بتاريخ 25 غشت 2005.

<sup>359</sup> - طبقا لنص المادة 47 من قانون الولاية 07-12.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41<sup>360</sup>.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

تبعاً لذلك، يعين وزير الداخلية مندوبية بناء على إقتراح من الوالي خلال 10 أيام الموالية للحل<sup>361</sup>. على أن تجرى الإنتخابات في أجل 3 أشهر إبتداء من الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تجرى هذه الإنتخابات الجزئية خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية، حيث تبقى المندوبية سارية المفعول إلى حين إجراء الإنتخابات الوطنية<sup>362</sup>.

#### ثانياً: البلدية

تشكل البلدية في الجزائر الخلية الأولى والأساسية للجماعات المحلية، نظراً للدور الهام الذي تلعبه كحلقة وصل بين الإدارة والمواطن، فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية، ومظهر من مظاهر الديمقراطية الإدارية، إذ تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

فطبقاً لنص المادة 17 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2020، فالبلدية هي جماعة إقليمية وقاعدية للدولة، كما اعتبرت المادة 19 من ذات الدستور المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا ما أكدت عليه نص المادة 01 من قانون البلدية 10-11، كما أضافت نفس المادة بأن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ولا تحدث إلا بموجب قانون.

<sup>360</sup> - المادة 41 من قانون الولاية 07-12 تتعلق بقواعد الإستخلاف.

<sup>361</sup> - طبقاً لنص المادة 49 من قانون الولاية 07-12.

<sup>362</sup> - طبقاً لنص المادة 50 من قانون الولاية 07-12.



أما المادة 3 من قانون البلدية فقد أكدت أن البلدية تساهم مع الدولة وبصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

تملك البلدية إسما وإقليما ومقرا رئيسيا، على أنه يتم تغيير إسم البلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تغييره بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك<sup>363</sup>.

على أنه، يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية<sup>364</sup>.

تبعاً لما سبق، سنقسم الدراسة إلى ثلاثة عناصر، سيتضمن الأول تطور نظام البلدية، أما الثاني فسيخصص لهيئات البلدية، في حين أن الثالث والأخير سوف نتطرق من خلاله للرقابة على البلدية.

## 1- تطور نظام البلدية:

بالرجوع إلى الأصول التاريخية للبلدية سنعلم أنها وجدت منذ الاحتلال الفرنسي للجزائر، إلا أننا لا نستطيع أن نقول أنها مؤسسة محلية من إنشاء فرنسي، كما أنها ليست جزائرية لأنها وليدة استعمار أجنبي، وبعد الاستقلال واستعادة السيادة الوطنية للدولة الجزائرية أخذت تتطور وأصبحت لها قوانين تتعلق بها وتنظم سيرها. لذا، سنتطرق لدراسة تطور نظام البلدية في الجزائر قبل وبعد الإستقلال.

### أ- نظام البلدية في الجزائر أثناء المرحلة الإستعمارية:

منذ احتلال الجزائر على يد المستعمر الفرنسي، عرف التنظيم الإداري بصفة عامة

<sup>363</sup> - المادتين 6 و7 من قانون البلدية 10-11.

<sup>364</sup> - المادتين 9 و10 من قانون البلدية 10-11.

والتنظيم البلدي بصفة خاصة عدة مراحل، بحيث أن الاتجاه العام السائد آنذاك، هو ربط النظام الإداري الجزائري بنظام مركزي قوي، لا يترك مجالاً فيها للنظام اللامركزي بالظهور إلا على نطاق ضيق جداً، حيث نجد أن المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قوي أمام الإدارة المدنية وذلك لوجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية. وعليه استعملت البلدية آنذاك، كأداة لتحقيق مآرب الاستعمار ووسيلة للوصول إلى أهدافه، وهو توسيع الاستعمار، وتنظيمه. كما اعتمد المستعمر الفرنسي على تقسيم البلاد إلى أقاليم مدنية وأخرى عسكرية، تهدف إلى قهر الجزائريين وتجريدتهم من أملاكهم لفائدة المعمارين باستعمال القوة العسكرية<sup>365</sup>.

من ثم، كانت البلدية على غرار الولاية في المرحلة الإستعمارية أداة لتحقيق طموحات الإدارة الفرنسية وفرض هيمنتها وخدمة العنصر الأوروبي وبالخصوص الفرنسي. وقد وضع المستعمر الفرنسي إبتداء من سنة 1844 هيئات إدارية تعرف بإسم المكاتب العربية (بيرو عرب)، حيث كانت تسير من قبل ضباط جيش الإحتلال الذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان وقبض الضرائب منهم وإلزامهم بإنتاج المواد الضرورية لتموين الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير<sup>366</sup>.

وابتداء من سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة والتي كان يديرها موظف من الإدارة الإستعمارية ألا وهو متصرف المصالح المدنية يساعده القواد وهم موظفون جزائريون

<sup>365</sup> - انظر، سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900، الجزء الأول، مكتبة دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1992، ص 228-229.

<sup>366</sup> - ظهرت المكاتب العربية سنة 1844، وغدت بمثابة الحكومة المحلية التي بيدها كامل السلطة على الجزائريين حتى عام 1871 في الشمال، بينما استمرت سلطتها في المناطق العسكرية الداخلية. تشكلت تلك المكاتب من بعض العملاء الجزائريين بقيادة ضابط فرنسي، تمثلت مهامها في جمع الضرائب من السكان، والسهر على استقرار الوضع، التجسس على القبائل والزوايا والزعماء الدينيين، وتحطيم نفوذ رؤساء الأسر الكبيرة، وتغذية الخلافات والمنازعات بين الجزائريين، وإضهاد الشعب، وكانت تتمتع بسلطة إيقاع مختلف العقوبات كالسجن والغرامات الجماعية بالجزائريين بلا محاكمة. لمزيد من التفاصيل، راجع في ذلك: صالح فركوس، إدارة المكاتب العربية والإحتلال الفرنسي الجزائر في ضوء شرق البلاد (1844-1871م)، القافلة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 11 وما تلتها.

لقد تم إحداث 21 مكتبا عربيا سنة 1844، ليرتفع سنة 1870 إلى 49 مكتبا. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 130.

خاضعون لنفس الإدارة، كما تساعده لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وأعضاء جزائريين معينين، ثم أصبح هؤلاء ينتخبون بصورة جزئية إبتداء من عام 1919. وإلى جانب البلديات المختلطة كانت توجد البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية، وكانت هذه البلديات تخضع لقانون 1884 بيد أن أحكامه لم تكن تطبق إلا لصالح الأقلية الأوروبية. ثم في سنة 1956 تم إلغاء نظام البلديات المختلطة وإخضاع الإدارة لضابط القسم الإداري الخاص بغرض عرقلة عمليات التحرير الوطني.<sup>367</sup>

## ب- نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال:

عرف نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال عدة مراحل هي<sup>368</sup>:

- المرحلة الإنتقالية من 1962 إلى 1967: لقد تعرضت البلديات في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم مغادرة المستعمر لأرض الوطن. فقد نتج عن المرحلة الإستعمارية 1535 بلدية أنشأتها السلطة الفرنسية، إلا أنه وبعد الإستقلال أثبتت الدراسة أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على كل المستويات المالية والتقنية والبشرية، هذا ما

---

<sup>367</sup> - انظر، صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 195 وما بعدها؛ انظر، شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 19-20؛ انظر، فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 40-41؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 194؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 108.

<sup>368</sup> - تجدر الإشارة على أن هذه المراحل تتعلق بالنظام القانوني للبلدية في الظروف العادية، غير أن الواقع أثبت أن التنظيم البلدي تم في الجزائر حتى في ظل الظروف الإستثنائية، حيث عرفت الجزائر الأجهزة الإستثنائية التالية: المندوبية الخاصة مباشرة بعد الإستقلال، ثم المجلس البلدي الموسع وذلك تطبيقا لقانون الثورة الزراعية أي القانون 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 (ج.ج.ج عدد 97 الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 1971)، وبعد ذلك المجلس البلدي المؤقت من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، ليليه المندوبية التنفيذية البلدية بعد إعلان حالة الطوارئ، وأخيرا التنظيم البلدي في إطار المواد 90 و93 و96 من دستور 1996. راجع في ذلك، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 135.

فرض على السلطة آنذاك تخفيض عدد البلديات إلى 676 بلدية ليصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن<sup>369</sup>.

كما تم إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية ويقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، بالإضافة إلى هذه اللجان تم إنشاء لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي بغرض مساعدة البلديات على القيام بمهامها<sup>370</sup>. ضف إلى ذلك عرفت هذه المرحلة الإبقاء على مجمل النصوص القانونية الفرنسية إثر قانون 31 ديسمبر 1962، ما عدا ما تميزت منها بالمساس بالسيادة الوطنية أو التمييز العنصري، وكان هذا من أهم الأسباب التي سرعت من ضرورة إصدار أول قانون بلدية جزائري سنة 1967 لتأكيد فكرة الجزائر المستقلة حتى من حيث النصوص القانونية.

- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 (من 1967 إلى 1990): لقد تميز هذا القانون بالتأثر من جهة بالنموذج الفرنسي لقانون البلدية خاصة من حيث إطلاق الإختصاصات للبلديات، كما تأثر من جهة أخرى بالنموذج اليوغسلافي من حيث النظام الإشتراكي ونظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين<sup>371</sup>. ومن أهم ما جاء في هذا النص ما يلي:

- كانت العهدة الإنتخابية للمجالس الشعبية البلدية مقدرة ب 4 سنوات.
- عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتراوح ما بين 9 و39 عضوا تبعا لعدد سكان البلديات.

<sup>369</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 108-109.

<sup>370</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 195.

<sup>371</sup> - انظر في تفاصيل ذلك، خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1969، ص 52؛ انظر، الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في علم الإجتماع، كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، جامعة باتنة، 2007-2008، ص 181؛ مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 38.

- يجتمع المجلس الشعبي البلدي مرة واحدة في كل ربع سنة، وفي كل حين يتطلب ذلك قضايا البلدية إما بطلب من رئيسه أو 3/1 أعضائه أو عامل العمالة (الوالي حاليا).
- يوجد بالبلدية هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة في البلدية وجهاز تنفيذي يسمى بالهيئة التنفيذية يتكون من أعضاء ينتخبهم المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه (يتكون المجلس التنفيذي من رئيس ونائبي رئيس أو أكثر).
- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 (من 1990 إلى 2011): تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 على رأسها التعددية الحزبية، ومن أهم ما تضمنه هذا القانون مايلي:
- يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويمكن عقد دورة غير عادية بطلب من الرئيس أو 3/1 أعضائه أو الوالي.
- تتكون البلدية من هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.
- أما عن العهدة فهي 5 سنوات، وعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتراوح بين 7 إلى 33 عضو حسب عدد السكان، وقد تم تنظيمها بموجب قانون الإنتخابات لسنة 1989<sup>372</sup> ثم لسنة 1997<sup>373</sup>.

## 2- هيئات البلدية:

تتوفر البلدية على هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>374</sup>.

أ- المجلس الشعبي البلدي:

<sup>372</sup> - القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتضمن قانون الإنتخابات، ج.رج.ج عدد 32 الصادرة بتاريخ 7 غشت 1989.

<sup>373</sup> - أمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.رج.ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997.

<sup>374</sup> - طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 10-11.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة خاصة بالمداولة وإتخاذ القرار، يتشكل من مجموعة منتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب الإقتراع العام السري والمباشر وبطريقة الإقتراع النسبي على القائمة لمدة 5 سنوات<sup>375</sup>. هذه الإنتخابات وكما رأينا في الولاية يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية.

- تشكيل المجلس الشعبي البلدي: يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ما بين 13 و43 عضو حسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان، وذلك كالاتي<sup>376</sup>:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
  - 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 نسمة و20.000 نسمة.
  - 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
  - 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
  - 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 إلى 200.000 نسمة.
  - 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.
- شروط الناخب: هي نفس الشروط التي سبق وتطرقنا لها في الولاية (المواد 3 و4 و5 من قانون الإنتخابات 10-16) فهي أحكام مشتركة بين الولاية والبلدية.

- شروط المترشح: هي نفس الشروط التي سبق وتطرقنا لها في الولاية، مع بعض الإختلاف الطفيف في نص المواد (الشروط في المواد 79 ومن 71 إلى 78 من قانون الإنتخابات 10-16، والمادة 81 من قانون الإنتخابات 10-16 التي نصت على الطوائف الممنوعة من الترشح).

<sup>375</sup> - المادة 65 من قانون الإنتخابات 10-16.

<sup>376</sup> - المادة 80 من قانون الإنتخابات 10-16.

- توزيع المقاعد في المجلس الشعبي البلدي: طبقا للمواد من 66 إلى 70 من قانون الانتخابات 10-16، فطريقة الإقتراع هي الإقتراع النسبي على القائمة أي هي نفس الطريقة التي سبق ورأيناها عند تشكيل المجلس الشعبي الولائي فهي أحكام مشتركة بين الولاية والبلدية، حيث يتم توزيع المقاعد بالتناسب مع عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف كل قائمة<sup>377</sup>.

### - عمل المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام<sup>378</sup>. كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي<sup>379</sup>. وفي حالة ظروف إستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً<sup>380</sup>.  
تجرى وتحرر مداوالت وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية تحت طائلة البطلان<sup>381</sup>.

لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، وإلا فتعتبر المداوالت التي تجرى بعد 5 أيام من الإجتماع الأول صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين<sup>382</sup>.

---

<sup>377</sup> - وذلك وفقا لمالي:

- الحد الأدنى المسموح به للتنافس هو 7%.
- تحديد المعامل الإنتخابي.
- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.
- في حالة تساوي الأصوات يؤول المقعد المتبقي للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.
- توزع المقاعد على مترشي القائمة حسب ترتيب المرشحين المذكورين فيها.

<sup>378</sup> - طبقا لنص المادة 16 من قانون البلدية 10-11.

<sup>379</sup> - طبقا لنص المادة 17 من قانون البلدية 10-11.

<sup>380</sup> - طبقا لنص المادة 18 من قانون البلدية 10-11.

<sup>381</sup> - طبقا لنص المادة 53 من قانون البلدية 10-11.

على أنه تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً<sup>383</sup>.

جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، إلا أن المجلس يداول في جلسة مغلقة في حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام<sup>384</sup>.

يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يكمن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>385</sup>.

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي<sup>386</sup>: للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة،

<sup>382</sup> - طبقاً لنص المادة 23 من قانون البلدية 10-11.

<sup>383</sup> - طبقاً لنص المادة 54 من قانون البلدية 10-11.

<sup>384</sup> - طبقاً لنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11.

<sup>385</sup> - طبقاً لنص المادة 19 من قانون البلدية 10-11.

<sup>386</sup> - تجدر الإشارة بأن المجلس الشعبي البلدي طبقاً لنص المادة 31 من قانون البلدية 10-11، يشكل من بين أعضائه

لجاناً دائمة (يتراوح عددها بين 3 إلى 6 لجان دائمة) للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الإقتصاد والمالية والإستثمار.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وتحدث هذه اللجان الدائمة طبقاً لنص المادة 32 من قانون البلدية 10-11، بمداولة مصادق عليها بأغلبية

أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في

مجال اختصاصه، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية

أعضائه.



نذكر منها مايلي<sup>387</sup>:

● في مجال التهيئة والتنمية: يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها التحفيز وبعث تنمية النشاطات أو مختلف المشاريع الإقتصادية، وتشجيع الإستثمار وترقيته<sup>388</sup>. حيث يعد هذا المجلس برنامج السنوي والمتعدد السنوات ويصادق عليه ويسهر على تنفيذه آخذا بعين الإعتبار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية ومخطط الولاية.

● في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: في هذا الصدد يقوم المجلس الشعبي البلدي بمايلي:

- يتولى المجلس المصادقة على أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم بموجب مداولة.

- يهدف المحافظة على البيئة والصحة العمومية فيشترط موافقة المجلس الشعبي البلدي على أي مشروع ينطوي على مخاطر باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.

- يسهر المجلس على حماية التراث الثقافي والتاريخي والمواقع الطبيعية والأثرية.

- العمل على تهيئة وتجهيز الهياكل التابعة لإختصاصها وكذا السهر على حسن تسييرها وصيانتها.

- تسمية المجموعات العقارية السكنية وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.

- التحضير للإحتفال بالأعياد الوطنية ...<sup>389</sup>.

<sup>387</sup> - طبقا للمواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 10-11.

<sup>388</sup> - حيث تقوم البلدية على وجه الخصوص بتخصيص رأسمال على شكل استثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها تنمية البلدية، وتشجيع كل مبادرة من شأنها المساهمة في التنمية.

<sup>389</sup> - تركز البلدية أيضا في هذا المجال، بالتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها ومراقبة عمليات البناء، والموافقة المقبلة على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، وحماية التراث العمراني، وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء. كما يعمل على تنظيم التشاور وخلق شروط الترقية

● في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة  
والسياحة: حيث يعمل المجلس الشعبي البلدي على إنجاز مؤسسات التعليم  
الإبتدائي وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتوفير وسائل نقل  
التلاميذ...<sup>390</sup>.

وفي ذات الإطار يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بجملة من  
الصلاحيات:

- إتخاذ التدابير الموجهة لترقية الطفولة وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري.
- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الموجهة للنشاطات الرياضية والثقافية  
والتسليّة.
- إستحداث مناصب الشغل.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية...<sup>391</sup>.

● في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق العمومية: تعمل البلدية في هذا المجال  
بمساهمة المصالح التقنية للدولة على توزيع المياه الصالحة للشرب، جمع النفايات،  
صيانة طرقات البلدية، صيانة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها، تهيئة  
المساحات الخضراء وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ...<sup>392</sup>.

● في مجال ميزانية البلدية: يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية التي تعد من  
قبل الأمين العام بالبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. حيث يتم  
التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة  
تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية

---

العقارية العمومية والخاصة، وتنشيطها، والمشاركة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية، وتشجيع إنشاء  
التعاونيات العقارية، والمساعدة على ترقية برنامج السكن.

<sup>390</sup> - وكذا تشجيع التعليم ما قبل المدرسي.

<sup>391</sup> - فتقوم البلدية بمساعدة الأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة، والرياضة والترفيه، وإنجاز وصيانة المراكز الثقافية،  
وتشجيع وتوسيع قدراتها السياحية، والمحافظة على الممتلكات الدينية.

<sup>392</sup> - تعمل البلدية على وجه الخصوص على إنجاز مراكز صحية، وقاعات العلاج، وصيانتها.

التي تنفذ فيها<sup>393</sup>. كما يجب على المجلس إذا ترتب على تنفيذ الميزانية أي عجز،  
إتخاذ كل التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز<sup>394</sup>.

● في مجال المندوبيات والملحقات البلدية: يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات وملحقات بلدية.

- المندوبيات البلدية: تتولى المندوبية البلدية ضمان تسيير المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل به، ينشطها مندوب بلدي وهو عضو منتخب يعين بموجب مداولة عن المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من الأمين العام. ويتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس البلدية وبإسمه ويتلقى منه تفويضاً بالإمضاء<sup>395</sup>.

- الملحقات البلدية: يتم اللجوء للملحقة البلدية إذا كان من الصعب الإتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة. وتسير الملحقة من قبل مندوب خاص يعين بمداولة عن المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس، ويراعى قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية، ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتلقى تفويضاً بالإمضاء ليتولى وظائف ضابط الحالة المدنية<sup>396</sup>.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة لكونه رئيساً لهيئة المداولة فهو رئيس للهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، لذا سنعمل من خلال هذا العنصر على تحديد طريقة إنتخابه ثم صلاحياته.

<sup>393</sup> - طبقاً للمادة 181 من قانون البلدية 10-11.

<sup>394</sup> - طبقاً للمادة 184 من قانون البلدية 10-11.

<sup>395</sup> - طبقاً للمواد من 137-133 من قانون البلدية 10-11.

<sup>396</sup> - طبقاً للمادة 138 من قانون البلدية 10-11.

- طريقة إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقا لنص المادة 65 من قانون البلدية 10-11، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا<sup>397</sup>.

<sup>397</sup> - تجدر الإشارة على أن نص المادة 80 من قانون الإنتخابات 01-12 سالف الذكر كانت تنص على مايلي: "ففي غضون 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا للعهدة الإنتخابية. يقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح. ويكون الإنتخاب سريرا، ويعلن رئيسا للمجلس المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان خلال 48 ساعة الموالية للدور الأول بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات. في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا".

وعليه، كانت المادة 80 المذكورة أعلاه تتناقض في طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي مع نص المادة 65 من قانون البلدية 10-11، لأن كليهما نصتا على طريقة مختلفة لإختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي كان يطرح الإشكالية التالية: أي المادتين أولى بالتطبيق، أو بالأصح أي النصين أولى بالتطبيق: قانون الإنتخابات أم قانون البلدية؟

إن الإجابة على هذا التساؤل في اعتقادنا كان يتم طبقا للقواعد العامة، لتكون النتيجة أن القانون الأولى بالتطبيق كان هو قانون الإنتخابات 01-12، وذلك للأسباب التالية:

- قانون الإنتخابات قانون عضوي أعلى مرتبة في الهرم القانوني من قانون البلدية الذي هو قانون عادي.
- الخاص يقيد العام، فقانون الإنتخابات نص قانوني خاص بكل العملية الإنتخابية على عكس قانون البلدية الذي يعتبر نصا قانونيا عاما بالنسبة لهذه العملية، ونحن نتكلم من المفروض على شخص يتم انتخابه وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- اللاحق يلغي السابق، فقانون الإنتخابات 01-12 جاء لاحقا لقانون البلدية 10-11، بالتالي المادة 80 من قانون الإنتخابات كانت تلغي تطبيق المادة 65 من قانون البلدية.

غير أنه وبصدد قانون الإنتخابات 10-16، فالملاحظ بأن المشرع الجزائري قد ألغى نص المادة 80 من قانون الإنتخابات 01-12 سالف الذكر، ليتفادى ذلك التناقض الذي وقع فيه قبلا وتبقى الأولوية في التطبيق فقط لنص المادة 65 من قانون البلدية. لكن ما قام المشرع الجزائري وإن كان قد تفادى من خلاله ذلك التناقض، إلا أنه يؤاخذ عليه، فقد كان من الأفضل له تعديل قانون البلدية لتعويض الطريقة التي كان منصوصا عليها في قانون الإنتخابات 01-12 بما هو منصوص عليه في نص المادة 65 من قانون البلدية، تلك الطريقة القائمة على أساس انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف أعضاء ذلك المجلس نفسه.

وطبقا لنص المادة 69 من قانون البلدية 10-11 وبربطها مع المادة 80 من قانون الإنتخابات 10-16، يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب يتراوح عددهم بين 2 إلى 6 نواب، وذلك كالاتي:

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 13 إلى 15 مقعدا.
- 3 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المكون من 19 مقعدا.
- 4 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 23 مقعدا.
- 5 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المكون من 33 مقعدا.
- 6 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المكون من 43 مقعدا.

على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعرض قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتنصيب الرئيس، ويشترط الموافقة على هذه القائمة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي<sup>398</sup>.

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإزدواج الوظيفي حيث يتصرف أحيانا بإسم البلدية وأحيانا باسم الدولة<sup>399</sup>.

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية: في هذا الشأن يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي صفتين، صفة باعتباره رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، وصفة باعتباره رئيسا للبلدية.

---

وهذه الطريقة التي كانت تتلاءم أكثر مع القيمة الكبيرة والدور الكبير الذي يحتله منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في النظام القانوني البلدي والذي يجمع بين رئاسة المجلس من جهة ورئاسة البلدية من جهة أخرى، فنحن نبحث عن أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخبه ويوافق عليه أعضاء المجلس لا متصدر أحد القوائم الحاصلة على أغلبية أصوات الناخبين، حتى نتفادى ولو قليلا مشكل الإختلالات التي تعاني منها المجالس الشعبية البلدية. والأكثر من ذلك فإن تلك الطريقة التي كانت تنص عليها المادة 80 من قانون الإنتخابات 01-12 تتلاءم أكثر مع طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي إن لم نقل هي نفسها تقريبا (الفرق بينهما: في حالة تساوي الأصوات فبالنسبة للمجلس الشعبي الولائي يختار المترشح الأكبر سنا، أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فيختار المترشح الأصغر سنا)، حتى يتم التوحيد نوعا ما في النظام القانوني لكل من البلدية والولاية.

<sup>398</sup> - طبقا لنص المادة 70 من قانون البلدية 10-11.

<sup>399</sup> - إنطلاقا من نص المادة 77 من قانون البلدية 10-11.

وعليه، فباعتباره رئيسا للمجلس الشعبي البلدي فهو ملزم بتوجيه الإستدعاءات للأعضاء، والسهر على تحرير محاضر المداولات وحفظها وترأس الجلسات<sup>400</sup>.

أما بصفته رئيسا للبلدية، فإن أهم ما هو ملزم به ماييلي<sup>401</sup>:

- تمثيل البلدية والعمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة المدنية والإدارية، وفي جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية.
  - السهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك.
  - إبرام العقود وتمثيل البلدية أمام القضاء.
  - السهر على وضع وحسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية، فتمتعه بسلطة التعيين تفرض عليه متابعة عمل الموظفين.
  - ينفذ ميزانية البلدية، وهو الأمر بالصرف في البلدية.
  - السهر على حسن سير المرافق العمومية البلدية، والمحافظة على الممتلكات المنقولة والعقارية للبلدية وإدارتها.
  - إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
  - اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
  - السهر على المحافظة على أرشيف البلدية.
  - اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة: تتجلى أهم صلاحياته فيمايلي<sup>402</sup>:

<sup>400</sup> - طبقا لنص المادة 79 من قانون البلدية 10-11. وفي تفاصيل ذلك، انظر المرسوم التنفيذي 105-13 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ج.ج عدد 15 الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

<sup>401</sup> - المواد 77 و78 ومن 80 إلى 84 من قانون البلدية 10-11.

<sup>402</sup> - المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 10-11.

- السهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، ويمكنه في هذا الإطار تفويض إمضائه<sup>403</sup> ، على أن أهم صلاحياته في هذا المجال تتمثل في:
  - تلقي التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية.
  - تحرير وتسجيل عقود الزواج.
  - تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها.
  - إعداد وتسليم كل عقود التصريح بالولادة والزواج والوفاة.
  - التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، حيث يتولى بهذه الصفة القيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، وله في ذلك تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة وتقديمها لوكيل الجمهورية.
- في مجال الضبط الإداري: يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف ...
- على أنه وقصد مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياته

<sup>403</sup> - نظرا لكثرة اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فلقد سمحت له المادة 87 من قانون البلدية 10-11، بتفويض وتحت مسؤوليته إلى أي مندوب بلدي أو مندوب خاص أو موظف في البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وكذا تحرير وتسليم الوثائق الخاصة بالتصريحات السابق ذكرها. ويرسل قرار التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام لدى المجلس القضائي المختص إقليميا.

في مجال الضبط الإداري، يعتمد الرئيس على سلك الشرطة البلدية، كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً.

● في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بمايلي:

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع...<sup>404</sup>

● يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>405</sup>.

---

<sup>404</sup> - وفي ذات الإطار، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فوراً على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

<sup>405</sup> - القانون 29-90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 05-04 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15



## ج- إدارة البلدية:

تمارس البلدية صلاحياتها الإدارية والتقنية بواسطة الجهاز الإداري البلدي، الذي ينشطه الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>406</sup>.

- الجهاز الإداري: يتشكل هذا الجهاز من المصالح الإدارية والمصالح التقنية المتواجدة في المقر الرئيسي للبلدية، وكذا المندوبيات البلدية التي يمكن إنشاؤها لضمان مهام المرافق العمومية والملحقات الإدارية التي يمكن تحقيقها بهدف تقريب الإدارة من المواطن<sup>407</sup>.

- المهام الإدارية: تتمثل أهم المهام الإدارية المسندة للمصالح الإدارية لإدارة البلدية فيمايلي<sup>408</sup>:

- تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها.
- إحصاء المواطنين حسب شرائح السن المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية.
- مسك بطاقة الناخبين وتسييرها.
- النشاط الإجتماعي.
- النشاط الثقافي والرياضي.
- تسيير الميزانية.
- أرشيف البلدية.
- تسيير مستخدمي البلدية.

---

أوت 2004. والمرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.

<sup>406</sup> - المادة 125 من قانون البلدية 10-11.

<sup>407</sup> - انظر، بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 17.

<sup>408</sup> - المادة 126 من قانون البلدية 10-11.

- المهام التقنية: هي المهام المسندة إلى المصالح التقنية لإدارة البلدية، والتي تتمثل  
أهمها فيما يلي<sup>409</sup>:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- جمع النفايات.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها.
- المساحات الخضراء.
- الأسواق.
- المذابح البلدية.
- النقل الجماعي.

- الأمين العام للبلدية<sup>410</sup>: الذي تتمثل أهم مهامه أو صلاحياته طبقا لقانون البلدية  
10-11 فيما يلي<sup>411</sup>:

- ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنسيق وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- يقترح على رئيس المجلس الشعبي البلدي المتصرف المكلف بمساعدة المندوب  
البلدي.
- يضمن تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية.
- يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

---

<sup>409</sup> - المادة 2/149 من قانون البلدية 10-11.

<sup>410</sup> - لمزيد من التفاصيل حول منصب الأمين العام للبلدية، راجع في ذلك، سمير بن عياش، تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 18، جانفي 2018، ص 25-36.

<sup>411</sup> - المادة 129 من قانون البلدية 10-11، وكذا المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج. عدد 73 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

### 3- الرقابة على البلدية:

إن الرقابة على البلدية تثير الكثير من الإشكالات، خاصة إذا قورنت بالرقابة على الولاية، ذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب على عكس الولاية التي نجد على رأسها الوالي وهو شخص معين، الأمر الذي يصعب مسألة الرقابة على البلدية. وعلى الرغم من ذلك، فإن البلدية تم إخضاعها هي الأخرى وعلى غرار الولاية للرقابة، لأن الإستقلالية الممنوحة لهما ليست مطلقة. ومنه، تنقسم الرقابة على البلدية إلى رقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين.

#### أ- رقابة على المعينين:

إن الرقابة على المعينين لا تطرح أي إشكال على المستوى العملي، فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية إتجاه الإدارة أو الجهة المستخدمة.

#### ب- الرقابة على المنتخبين:

على الرغم من الإستقلالية الممنوحة للبلدية وبالأخص للمجلس الشعبي البلدي المنتخب، فهذا لا يعفي هذا الأخير من إخضاعه للرقابة. على أن هذه الرقابة تتخذ ثلاثة صور، رقابة على الأشخاص والأعمال والهيئة<sup>412</sup>.

#### - الرقابة على الأشخاص أو الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتتخذ

عدة أشكال، تتمثل في الوفاة والإستقالة والإيقاف والإقصاء والإستقالة التلقائية.

- الوفاة: تزول صفة المنتخب في حالة وفاته، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة

ويخطر الوالي بها، على أن يتم إستخلافه بقرار من الوالي في أجل شهر على الأكثر

بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة<sup>413</sup>.

<sup>412</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 283-299؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 222-228؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 53-57؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 139-145؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 183-198.

<sup>413</sup> - طبقا لنص المادتين 40 و41 من قانون البلدية 10-11.

- الإستقالة: إذا أراد العضو أن يستقيل فعليه أن يرسل هذه الإستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستيلاء، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة كما يخطر الوالي بها. ويستخلف بقرار من الوالي في أجل شهر على الأكثر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة<sup>414</sup>.

- الإيقاف أو التوقيف: إذا كان أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة كما يخطر الوالي بها. وعليه يوقف العضو بقرار من الوالي وذلك إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا صدر الحكم النهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية<sup>415</sup>.

- الإقصاء: إذا كان عضو المجلس الشعبي البلدي محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية، فيقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة كما يخطر الوالي بها. بناء على ذلك يثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي، كما يتم إستخلافه في أجل شهر واحد على الأكثر بقرار من الوالي أيضا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة<sup>416</sup>.

- الإستقالة التلقائية: إذا تغيب عضو منتخب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، فيعتبر مستقिला تلقائيا من المجلس. على أن الغياب يعلن من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، فإذا تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس

<sup>414</sup> - طبقا لنص المواد 40 و41 و42 من قانون البلدية 10-11.

<sup>415</sup> - طبقا لنص المادة 43 من قانون البلدية 10-11.

<sup>416</sup> - طبقا لنص المادة 44 من قانون البلدية 10-11.

حضوريا، وبعد ذلك يتم إخطار الوالي. ويستخلف هذا العضو في أجل شهر على

الأكثر بقرار من الوالي بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة<sup>417</sup>.

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ففي حالة وفاته يجب إستخلافه بالكيفية التي انتخب بها في أجل 10 أيام على الأكثر<sup>418</sup>. أما إذا أراد الرئيس أن يستقيل فعليه دعوة المجلس للإجتماع بغرض تقديم هذه الإستقالة، وتثبت الإستقالة بموجب مداولة ترسل إلى الوالي. على أن هذه الإستقالة تصبح سارية المفعول إبتداء من تاريخ إستلامها من الوالي، ليتم إستخلافه بنفس الكيفية التي انتخب بها، وذلك في أجل 10 أيام على الأكثر<sup>419</sup>. غير أنه إذا خولفت الإجراءات السابقة لتقديم الإستقالة، فيعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن المنصب، ويتم إثبات التخلي في أجل 10 أيام بعد مرور شهر على غيابه وذلك خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ليستخلف بنفس الكيفية التي انتخب بها في أجل 10 أيام على الأكثر<sup>420</sup>.

كما يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن منصبه، إذا تغيب دون مبرر لأكثر من شهر ويعلن ذلك بمداولة عن المجلس. غير أنه وفي حالة انقضاء 40 يوما من غياب الرئيس دون أن يجتمع المجلس في جلسة إستثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب، ويتم إستخلافه في أجل 10 أيام على الأكثر وببنفس كيفية إنتخابه<sup>421</sup>.

- الرقابة على الأعمال أو على مداولات المجلس الشعبي البلدي: بالرجوع لقانون البلدية

10-11، فإن الرقابة على أعمال هذه الأخيرة يتخذ ثلاثة صور، المصادقة والإلغاء

والحلول.

<sup>417</sup> - طبقا لنص المادة 45 من قانون البلدية 10-11.

<sup>418</sup> - طبقا لنص المادة 71 من قانون البلدية 10-11، أي حسب الكيفيات المنصوص عليها في نص المادة 65 من قانون البلدية 10-11.

<sup>419</sup> - طبقا لنص المادة 73 من قانون البلدية 10-11.

<sup>420</sup> - طبقا لنص المادة 74 من قانون البلدية 10-11.

<sup>421</sup> - طبقا لنص المادة 75 من قانون البلدية 10-11.

- المصادقة: تتخذ المصادقة أو الموافقة أو التصديق صورتين، مصادقة صريحة وأخرى ضمنية.

● المصادقة الصريحة: طبقا لنص المادة 57 من قانون البلدية 10-11، فإن 4 مداوات محددة على سبيل الحصر، تطلب من أجلها المشرع الجزائري الموافقة الصريحة من الوالي كقاعدة عامة وهي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- إتفاقيات التوأمة (وطنية).

- التنازل على الأملاك العقارية للبلدية.

غير أن هذه المصادقة الصريحة يمكن أن تنقلب إلى مصادقة ضمنية، إذا سكت عنها الوالي مدة 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية<sup>422</sup>. إلا أنه وطبقا لنص المادة 106 من قانون البلدية 10-11، فقد اكتفى المشرع بالمصادقة الصريحة دون أي إستثناء، بشأن المداولة المتضمنة توأمة بلدية ما مع بلدية أو جماعة إقليمية أجنبية أخرى، وذلك من قبل وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

● المصادقة الضمنية: طبقا لنص المادة 56 من قانون البلدية 10-11، فماعد المداوات المذكورة أعلاه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

- الإلغاء: يتخذ الإلغاء صورتين، إلغاء مطلق وآخر نسبي.

● الإلغاء المطلق: طبقا لنص المادة 59 من قانون البلدية 10-11، تبطل بطلانا مطلقا

مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة كمايلي:

- خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

<sup>422</sup> - طبقا لنص المادة 58 من قانون البلدية 10-11.

- غير المحررة باللغة العربية.

وعليه، يقع البطلان المطلق بقرار من الوالي.

- الإلغاء النسبي: طبقا لنص المادة 60 من قانون البلدية 10-11، تقع باطله بطلانا نسبيا وبقرار معلل من الوالي مداولة المجلس التي حضر فيها رئيس المجلس أو أي عضو من هذا المجلس ولهم مصلحة فيها تتعارض مع مصالح البلدية، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.
- إلا أن الملاحظ بالنسبة لقانون البلدية، أنه سمح لرئيس البلدية برفع إما تظلم أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت إلغاء أو رفض المصادقة على المداولة<sup>423</sup>.

- الحلول: طبقا لقانون البلدية 10-11، يقع الحلول في ثلاثة حالات:

- الحالة الأولى: عندما لا تقوم السلطات البلدية باتخاذ كل الإجراءات الضرورية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام خاصة التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية أمكن الوالي أن يتخذها<sup>424</sup>.
- الحالة الثانية: عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه<sup>425</sup> بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإصدار<sup>426</sup>.

<sup>423</sup> - نص المادة 61 من قانون البلدية 10-11.

غير أنه تجدر الإشارة على أن هذا الحل الذي أورده قانون البلدية والذي يتضمن عرض النزاع على هيئة محايدة هي القضاء الإداري، هدفه تجنب الإصطدام الذي قد يقع بين الفئة المنتخبة التي تمثل سكان المنطقة والوالي الذي يمثل في الأساس الدولة.

<sup>424</sup> - طبقا لنص المادة 100 من قانون البلدية 10-11.

<sup>425</sup> - على أنه تجدر الإشارة، إلى أن قرارات رئيس البلدية في حالة اتخاذها طبقا لنص المادة 98 من قانون البلدية 10-11، يجب إرسالها للوالي في أجل 48 ساعة، فإذا كانت هذه القرارات تنظيمية فتكون قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الإستعجال لرئيس البلدية أن ينفذها فورا بعد إعلام الوالي بذلك.

<sup>426</sup> - طبقا لنص المادة 101 من قانون البلدية 10-11.

● الحالة الثالثة: في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، وكذا عدم قيام المجلس باتخاذ التدابير الضرورية لضمان توازن الميزانية الإضافية، على الوالي إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يضبطها الوالي نهائيا<sup>427</sup>.

- الرقابة على الهيئة: تتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي البلدي<sup>428</sup> وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين، وطبقا لنص المادة 46 من قانون البلدية 10-11 التي حددت حالات حل المجلس وبالتالي تجديده كليا فيمايلي:

- حالة خرق أحكام دستورية.
- حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.

<sup>427</sup> - طبقا لنص المادة 102 من قانون البلدية 10-11.

<sup>428</sup> - عرفت المجالس الشعبية المحلية في الجزائر عدة عمليات للحل في ظل إقرار التعددية السياسية لبروز آثارها، والبداية كانت في عملية الحل التي تعرضت لها جميع المجالس الشعبية المحلية وخاصة البلدية على المستوى الوطني عقب توقيف المسار الانتخابي في 12 جانفي 1992، نتيجة فوز أحد أحزاب المعارضة بأغلبية الأصوات، ما نتج معه تنوع في بنية المجالس الشعبية المنتخبة ما بين بلديات ذات تمثيل بتوجه إسلامي وأخذت نسبة الأغلبية منها، وأخرى ذات تمثيل وطني بالنسبة للبلديات التي سيطر عليها حزب جبهة التحرير الوطني، وبلديات ذات تمثيل ليبرالي. هذا كله -فضلا عن ظروف أخرى- كان دافعا لإيقاف المسار ليأتي الحل تطبيقا لأحكام المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ج.ج عدد 10 الصادرة بتاريخ 9 فبراير 1992. وتنفيذا لذلك فقد تم إصدار العديد من المراسيم التنفيذية لحل المجالس الشعبية البلدية. انظر، ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص 222.

كما تم حل العديد من المجالس الشعبية البلدية التابعة لعدد من الولايات (ولايات: الأغواط، بسكرة، البويرة، بومرداس، خنشلة) سنة 2005، بموجب المرسوم الرئاسي 05-307 سالف الذكر.



- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41<sup>429</sup>.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعداريوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.

- في حالة إندماج بلديتين أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

يقع الحل والتجديد بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، ويعين الوالي خلال 10 أيام من تاريخ الحل متصرفا ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية<sup>430</sup>. وتجرى الإنتخابات في أجل 6 أشهر إبتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية<sup>431</sup>. كما وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية<sup>432</sup>.

---

<sup>429</sup> - المادة 41 من قانون البلدية 10-11 تنص على قواعد الإستخلاف.

<sup>430</sup> - طبقا لنص المادة 48 من قانون البلدية 10-11.

<sup>431</sup> - طبقا لنص المادة 49 من قانون البلدية 10-11.

<sup>432</sup> - طبقا لنص المادة 50 من قانون البلدية 10-11.

## الخاتمة:

لقد اتضح مما سبق، أن الاتساع المتزايد لنشاط الدولة، وتعدد مهامها في العصر الحديث، وعدم اقتصارها على القيام بالمهام التقليدية- الأمن والدفاع والقضاء- قد جعل من الصعوبة وضع تعريف محدد للقانون الإداري. ولكن على الرغم من ذلك، يمكن القول - باختصار شديد- أن القانون الإداري هو "أحد فروع القانون العام الداخلي الذي يهتم بدراسة تنظيم الإدارة، وقواعد نشاطها".

ولما القانون الإداري يشتمل على المواضيع التالية: التنظيم الإداري، والنظرية العامة لنشاط الإدارة، وأعمال ووسائل الإدارة، والمنازعات الإدارية، والمسؤولية الإدارية. فالتنظيم الإداري يعد من أهم وأبرز المواضيع التي يهتم بها القانون الإداري، ذلك أن الإدارة تظهر في البداية كمجموعة من الهيئات والتنظيمات المتعددة. وهنا دارت البحث حول تحديد الأساليب الخاصة بهذا التنظيم، والقواعد المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وكيفية ممارسة كل واحدة منهما لاختصاصاتها، سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية (النظامين المركزي واللامركزي).

من ثم، ظهر أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر -أسلوب المركزية أو اللامركزية الإدارية- لما لهما من مزايا وعيوب. الأمر الذي يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها، هي أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين، وهو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء، وأكدت عليه دول العالم. هذه الدول التي عمدت إلى الأخذ بكلى النظامين مع ترجيح أحدهما على الآخر، والجزائر كغيرها من دول العالم أخذت بأسلوب المركزية (عدم التركيز الإداري) واللامركزية الإدارية (اللامركزية الإقليمية والمرفقية)، مع ترجيح هذه الأخيرة.

إذن، تعتبر اللامركزية الإقليمية نظام إداري يهدف إلى إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثلهم، وذلك عن طريق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، والتي تبقى خاضعة لمراقبة ووصاية السلطة المركزية. فاللامركزية بهذا المعنى، هي اختيار تدبيري لتميزات وخصوصيات المجتمع في

أفق تعزيز وتدعيم السيرورة الديمقراطية لصياغة واتخاذ القرارات التي تساهم فيها كل الفعاليات والتنظيمات المدنية وجميع المتدخلين.

على الرغم من إيجابيات الجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في تقريب الإدارة من المواطن، وديمقراطية التسيير من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، تخفيف العبء عن الإدارة المركزية وتوفير أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدرها على رعايتها، سرعة اتخاذ القرار وتنفيذه، كما تعد اللامركزية الإقليمية وسيلة فنية وعملية ناجحة لتوعية و تكوين المواطنين سياسيا وإداريا وإجتماعيا عن طريق مشاركتهم في تسيير وإدارة الشؤون المحلية.

فإن من ضمن الانتقادات لنظام الجماعات المحلية أن العناصر المنتخبة بالمجالس المحلية قد لا تكون لها القدرة الفنية اللازمة لمواجهة الأمور المعقدة التي تعرض عليها، كما أنها قد تؤدي إلى تغليب المصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية، وتساهم في انتشار الجهوية والمحسوبية، كما أنها مكلفة ماليا للدولة. ولكن بالرغم من هذه العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهذه الطريقة.

وتفاديا لتكرار ما سبق التعرض له في هذه الدراسة، فسيتم من خلال هذه الخاتمة تسليط الضوء على أبرز ما تم التوصل إليه من نتائج من شأنها أن تكون الأرضية الخصبة التي نأمل أن يتم الاستعانة بها للبحث في هذا الموضوع، وتقديم مجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي من شأنها أن تساهم في النهوض بواقع تلك الجماعات.

تتجلى أهم النتائج النظرية وكذا التطبيقية لموضوع التنظيم الإداري خاصة في الجزائر

فيمايلي:

#### ● النتائج النظرية:

- حتى تنشأ الإدارة في أي دولة لابد من تطبيق أسلوب التنظيم الإداري -المركزية واللامركزية- مع ترجيح أحدهما على الآخر، لتكون النتيجة إدارة دولة تتشكل من إدارة مركزية وإدارة لامركزية أبرز مشتملات هذه الأخيرة إدارة محلية أو جماعات

محلية أو إقليمية، ويطبق عليها قانون خاص بها هو القانون الإداري بجميع خصائصه ومصادره وأساسه.

- حتى تقوم الجماعة الإقليمية أو المحلية ينبغي توافر الأركان الفقهية المعروفة والمتمثلة في: ضرورة وجود مصالح محلية متميزة ومختلفة عن المصالح الوطنية، تمتع تلك الجماعات بإستقلال نسبي وجزئي، وأخيرا ممارسة الرقابة على تلك الجماعات من قبل السلطة المركزية.

- يتجسد الإستقلال النسبي الممنوح للجماعات المحلية من خلال منحها الشخصية المعنوية وكذا انتخاب بعض أعضائها، كما يمكننا أن نضيف أسلوب الإختصاص العام كنمط لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية.

- إن نظام الوصاية على مداوات المجالس البلدية والولائية مكفول في التشريع الجزائري سواء فيما يتعلق برقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة. فهو عبارة عن قيود وضوابط الغرض منه حماية مبدأ مشروعية أعمال المجالس المنتخبة.

- نظريا لا يتعارض نظام الوصاية المأخوذ به مع مبدأ التعددية السياسية ولا يقلل من شأن المجلس المنتخب، لمنح هذه الجماعات المحلية جزء أو نسبة من الإستقلالية تتناسب مع نسبة الرقابة الممنوحة للسلطة المركزية.

- يعتبر نظام الوصاية الإدارية ضرورة يقتضيها النظام اللامركزي ولا يمكن تصور وجود نظام الإدارة المحلية من دونها. فعن طريق نظام الوصاية نضمن وجود واستمرار وحدة الدولة كما نضمن تطبيق قوانينها وأنظمتها على سائر الإقليم المحلي.

- في مقابل حق الوصاية التي تملكها السلطة المركزية اتجاه الجماعات، مكن المشرع الجزائري هذه الأخيرة ممثلة في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي من حق اللجوء للقضاء فيما يتعلق بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الوصية فيما يخص المداوات، بما يحفظ مكانة المجالس المنتخبة، ويمنع كل تعسف في هذا المجال، ويحيل الملف لسلطة قضائية محايدة ومستقلة.

## ● النتائج التطبيقية:

- المشرع الجزائري وإن كان قد اعتمد على الأسس والمبادئ الديمقراطية في تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، بهدف خلق جهاز يمثل حقيقة سكان الجماعة الإقليمية، إلا أن ذلك يبقى مجرد تصور نظري. حيث أن الانتخاب الذي يعد أحد أهم ركائز الديمقراطية التي تبنتها مختلف النصوص، يجرى من مفهومه عند التطبيق لوجود عوامل عدة منها: التأثير السلبي لعيوب نظام التمثيل النسبي المتبنى من طرف المشرع في قانون الانتخابات، وحتى عدم الاهتمام بظاهرة الامتناع عن التصويت رغم خطورتها على العملية الانتخابية. وكل هذه العوامل من شأنها أن تعرقل تطور اللامركزية في الجزائر.

- إذا كان المشرع الجزائري قد اعتنق مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، باعتباره اختيارا ديمقراطيا كونه يمنح المجالس المنتخبة صلاحيات واسعة تمارسها هذه الأخيرة بحرية كبيرة. غير أنه في ذات الوقت أصبح عامل كبت لهذه المجالس، حيث أن كثرة الصلاحيات وعدم وضوحها وعموميتها أدى إلى اختلاطها بصلاحيات هيئات الإدارة الأخرى وخاصة السلطة المركزية، مما أدى بالضرورة إلى جمود المجالس وعدم تحركها إلا بناء على تعليمات السلطة المركزية.

- إشكالية الجماعات الإقليمية في الجزائر لا تتعلق بجانبها النظري فقط، بقدر ما تتعلق بجانبها التطبيقي الذي كرس تبعية تلك الجماعات، لتصبح في الواقع مجرد امتداد إداري للسلطة المركزية على المستوى المحلي. ولربما ذلك راجع إلى الطريقة التي نشأت بها هذه الجماعات والتي لم تكن طبيعية بتوافر أركانها المعروفة فقهيًا، بل اتسمت بأنها سياسية محضة نتيجة أن وجود هذه الجماعات تزامن مع وجود كل من الدولة والحزب معا، لذا نجدها-الجماعات الإقليمية- وخاصة منها البلدية تنعت آنذاك (في ظل الحزب الواحد) بأنها مستودع السلطة المركزية. وحتى في ظل التعددية السياسية يلاحظ أن تلك الجماعات لم تنجح في إيجاد القطيعة بينها وبين

ممارسات الفترة السابقة. الأمر الذي ينبغي معه القول أن كل من البلدية والولاية وكجماعات إقليمية ما زالتا تعاني من رواسب مرحلة الحزب الواحد، ما يعني أنهما لم تتأقلا بعد مع طبيعة التعددية السياسية كنظام سياسي. الأمر الذي أثر سلبا على عملية التجسيد الفعلي لإستقلالية الجماعات الإقليمية.

- كما أن من سلبيات تطبيق نظام الجماعات المحلية في الجزائر هي الرقابة الوصائية المشددة على البلدية والولاية مما يضعف المبادرات المحلية، ويجعل منها تابعة أكثر منها مستقلة<sup>433</sup>.

- بناء على ما سبق، وباستقراء النصوص المنظمة للإدارة المحلية، فإنه ومن خلال مختلف الإصلاحات التي عرفتها هذه الجماعات قانونيا، انتهج المشرع الجزائري فيها سياسة تغليب الشكل على الأصل، حيث انصب اهتمامه كثيرا على الجوانب التقنية، دون أن يركز على مبادئ اللامركزية.

أما عن الاقتراحات والتوصيات، فيمكن إجمالها فيما يلي:

- ضرورة التخلي عن سياسة التشريع الآلي للحدث، من خلال الاعتماد على إستراتيجية واضحة وبعيدة المدى عند وضع النص القانوني المتعلق بالبلدية والولاية.

- الإبتعاد عن سياسة تغليب الجانب التقني على الموضوعي، وبالتالي تغليب الشكل على الأصل عند تقرير أي إصلاح يمس قوانين الجماعات الإقليمية حتى لا يتسم بالسطحية.

- إلزامية الاعتناء بتجسيد مبادئ وأركان اللامركزية الإقليمية الحقيقية وتوضيحها عند وضع النص القانوني المتعلق بالجماعة الإقليمية.

---

<sup>433</sup> - انظر في تفاصيل ذلك، رحاب شادية وزاوي أحمد، الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 12، جانفي 2018، ص 87-94؛ انظر كذلك، مسعود شهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مداخلة ملقاة في يوم دراسي حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الخميس 17 أكتوبر 2002، ص 63-86.

- لزوم البحث عن موارد مالية محلية قصد التكفل بالعجز المالي لكل من البلدية والولاية.

- العمل على إيجاد آليات تساعد على تقليص اللجوء إلى مساعدات السلطة المركزية، الأمر الذي يحرر الجماعات الإقليمية ماليا.

- ضرورة تحمل الأحزاب السياسية -باعتبارها كيانات سياسية تتدخل في العملية الانتخابية- مسؤوليتها أثناء عملية انتخاب المرشحين للانتخابات المحلية، وذلك عن طريق اختيار أفضل العناصر المتمتعة بالكفاءة والنزاهة والوعي بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم باعتبارهم ممثلين للسكان المحليين.

- إلزامية تفعيل دورات التكوين للمنتخبين المحليين قصد الرفع من قدراتهم القانونية، وحتى في التسيير الإداري. وضرورة الترسخ في المنتخب المحلي كيفية التعامل مع النص القانوني<sup>434</sup>.

- كما أن حصر مجال رئاسة المجلس الشعبي البلدي في متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، يتعارض مع التعددية الحزبية ومع الضوابط والأصول الديمقراطية، لأن هذه الطريقة تعمل على إقصاء باقي القوائم وباقي الأعضاء من المشاركة في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي. لذا كان على المشرع الجزائري أن يطبق نفس الطريقة المنصوص عليها في قانون الولاية بخصوص اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أن يبقى على نص المادة 80 من قانون الانتخابات 01-12 الملغى

<sup>434</sup> - نسبة التكوين في الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	إنعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولاية	%51	%67	%58	%38
إطارات البلدية	%46	%58	%60	%37

المصدر: بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، عدد 10، 2012، ص 173.

بموجب قانون الإنتخابات 10-16، أو يعوض محتواها بما هو منصوص عليه في المادة  
65 من قانون البلدية بتعديل هذا الأخير.



## قائمة المراجع والمصادر:

### أولاً: الكتب

#### 1- باللغة العربية:

- إبراهيم اسحاق منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- أبو القاسم سعد الله، محاضرات في تاريخ الجزائر، بداية الإحتلال، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، 1982.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- بوحوش عمار، التاريخ السياسي في البداية ولغاية 1962، دار العرب الاسلامي، بيروت، لبنان، 1997.
- ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- جلال علي العدوي ورمضان أبو السعود ومحمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.
- جورج شفيق ساري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1983.
- حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 1997.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1969.
- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993.
- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثالثة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983.
- سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900، الجزء الأول، مكتبة دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1992.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986.
- شريفي نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- صالح فركوس، إدارة المكاتب العربية والإحتلال الفرنسي الجزائر في ضوء شرق البلاد (1844-1871م)، القافلة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1963-1964.
- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2001.

- عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2007.
- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011.
- عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر.
- عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001.
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية - وسائل المشروعية، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995.
- مارسو لونغ، بروسييرفيل، غي بريبان، بيار دلقولقيه، برونو جينقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية والبلدية 1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 2001.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.
- محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.
- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر، الجزائر، 2005.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.

- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

- وائل محمد اسماعيل المخلافي، اللامركزية بين الحكم المحلي والادارة المحلية، دار الشوكاني، صنعاء، اليمن، 2002.

## 2- باللغة الفرنسية:

- André DE LAUBADERE, traité élémentaire de droit Administratif, 4éd, L.G.D.J, Paris, 1967.

- BAGUENARD Jacques, La décentralisation territoriale, P.U.F, Paris, 1980.

- COLOT Claude, Les institutions de l'algérie durant la période coloniale, éditions du CNRS, Paris, 1987.

- DONNEDIEUX DE VABRES Jean, L'Etat, 5 éd, P.U.F, Paris, 1975.

- GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, tome1, 16<sup>eme</sup> éd, L.G.D.J, Paris, 2002.

- Jean-Marc PEYRICAL, Droit Administratif, 2 éd, Montchrestien, Paris, 2000.

-MAHIOU Ahmed, Les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961.

- Martine LOMBARD, Droit Administratif , 3 éd ,Daloz ,Paris, 1999.

- René CHAPUS, responsabilité publique et responsabilité privée, Daloz, Paris, 1954.

- VEDEL George, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1978.

## ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

### 1- الرسائل الجامعية:

- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015.

- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015.

### 2- المذكرات الجامعية:

- الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، جامعة باتنة، 2007-2008.

- بن حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011.
- حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 3، 2012.
- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016-2017.
- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011.
- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013.
- فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011.
- عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982.

### ثالثا: المقالات

- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 4، جانفي 2008.

- بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، عدد 10، 2012.
- بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، عدد 6، أفريل 2010.
- رحاب شادية وزاوي أحمد، الوصاية الإدارية كأحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 12، جانفي 2018.
- سمير بن عياش، تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 18، جانفي 2018.
- سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 14 جانفي 2016.
- شاطري كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية -فرنسا والجزائر نموذجاً-، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، عدد 13، ديسمبر 2017.
- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 7، فيفري 2005.
- ليلي تيتة، تطور البنية الإجتماعية للمجتمع الجزائري خلال القرن التاسع عشر، مجلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة تبسة، العدد 17، ديسمبر 2004.
- مانع جمال عبد الناصر، دولة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية التواصل، جامعة عنابة، العدد 13، 2004.
- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، 2003.

#### رابعاً: المحاضرات

- أحمد سويقات، محاضرات في القانون الإداري، المدخل والتنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2015-2016.



- أكرم الياسري، اللامركزية (مفهومها، مزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقاتها)، محاضرات بكلية الإدارة والاقتصاد، كربلاء، العراق، دون سنة نشر.
- تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2014-2015.
- ثابتي بوحانة، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، دون سنة جامعية.
- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009-2010.
- مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2009-2010.
- مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ملقاة على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007.
- ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ملقاة على طلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2016-2017.

#### خامسا: المداخلات

- فقير سامية، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر، مداخله ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار-تجارب دولية-، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة برج بوعرييج، يومي 17 و18 أفريل 2018.
- مسعود شهبوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مداخله ملقاة في يوم دراسي حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الخميس 17 أكتوبر 2002.

#### سادسا: المصادر القانونية

- المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر عدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

أمر 07-97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات،  
ج.ر.ج.ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997.

- القانون العضوي 03-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن كفيات توسيع حظوظ  
تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ر.  
عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، المعدل بالقانون العضوي 08-19 المؤرخ في 14  
سبتمبر 2020، ج.ر.ج.ر.ج عدد 55 الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2020.

- الأمر 16-62 المؤرخ في 27 جويلية 1962، المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنة للتدخل  
الإقتصادي والاجتماعي، ج.ر.ج.ج عدد 7.

- الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 الذي يقضي بتمديد مفعول التشريع الفرنسي  
المطبق في الجزائر باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية، ج.ر.ج.ج عدد 02،  
الصادرة في 11 جانفي 1963.

- الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 44 الصادرة  
بتاريخ 23 ماي 1969.

- الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49  
الصادرة في 11 جوان 1966. آخر تعديل له كان بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 يونيو  
2016، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 22 يونيو 2016.

- القانون 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، ج.ر.ج.ج عدد 97  
الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 1971.

- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون  
رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، ج.ر.ج.ج عدد 44 الصادرة في 26 جوان 2005،  
والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة  
في 13 ماي 2007.

- قانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل،  
ج.ر.ج.ج عدد 32 الصادرة بتاريخ 8 أوت 1978.

- القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتضمن قانون الإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 32 الصادرة بتاريخ 7 غشت 1989.
- القانون 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ر. عدد 14 الصادرة بتاريخ 04 أفريل 1990.
- القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- القانون 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 16 الصادرة بتاريخ 18 أفريل 1990.
- القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.
- المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1993.
- أمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09 الصادرة بتاريخ 22 فبراير 1995.
- القانون 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر. عدد 48 الصادرة بتاريخ 6 أوت 2000.
- القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتعلق بقانون المناجم، ج.ر. عدد 35 الصادرة بتاريخ 04 جويلية 2001.
- القانون 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 08 الصادرة بتاريخ 06 فبراير 2002.
- القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتعلق بقانون المالية لسنة 2003، ج.ر. عدد 86 الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
- القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.
- القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل ويتمم الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، ج.ر. عدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

- القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.
- القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.
- المرسوم 321/90 مؤرخ في 17 أكتوبر 1990 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها، ويضبط إختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، ج.ر عدد 45، الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 1990.
- المرسوم الرئاسي 44-92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج عدد 10 الصادرة بتاريخ 9 فبراير 1992.
- المرسوم الرئاسي 240-99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ج.ج عدد 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999.
- المرسوم الرئاسي 197/01 في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر عدد 40، الصادرة بتاريخ 25 جويلية 2001.
- المرسوم الرئاسي 307-05 المؤرخ في 25 غشت 2005، المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية، ج.ر.ج.ج عدد 58 الصادرة بتاريخ 25 غشت 2005.
- المرسوم الرئاسي 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج عدد 29 الصادرة في 31 ماي 2015.
- المرسوم الرئاسي 337-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج عدد 78 الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2018.
- المرسوم 302-82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج.ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.
- المرسوم التنفيذي 227-90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.

- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج. عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج. عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج.ر.ج. عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم التنفيذي 97-278 المؤرخ في 26 يوليو 1997، يحدد كفاءات تطبيق أحكام المادتين 97 و99 من الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج.ر.ج. عدد 49 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009، المتعلق بمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر.ج. عدد 10 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2009.
- المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج. عدد 15 الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.
- المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.
- المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج. عدد 29 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015.
- المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج. عدد 73 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

## الفهرس:

مقدمة .....	ص 01
الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري.....	ص 06
المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وخصائصه.....	ص 09
المطلب الأول: نشأة القانون الإداري.....	ص 09
الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة وحكم البرلمانات القضائية.....	ص 10
الفرع الثاني: مرحلة الثورة الفرنسية.....	ص 10
الفرع الثالث: مرحلة الإدارة القاضية.....	ص 11
الفرع الرابع: مرحلة القضاء المقيد أو مرحلة إنشاء مجلس الدولة.....	ص 11
الفرع الخامس: مرحلة القضاء الإداري البات أو المطلق .....	ص 12
الفرع السادس: مرحلة ازدواجية القانون.....	ص 16
المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري .....	ص 14
الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة.....	ص 14
الفرع الثاني: القانون الإداري قانون غير مقنن .....	ص 15
الفرع الثالث: القانون الإداري قانون قضائي النشأة.....	ص 16
الفرع الرابع: القانون الإداري هو قانون التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة .....	ص 17
الفرع الخامس: القانون الإداري قانون سريع التطور .....	ص 18
الفرع السادس: القانون الإداري قانون مستقل .....	ص 19
المبحث الثاني: أسس القانون الإداري ومصادره .....	ص 19

المطلب الأول: أسس القانون الإداري .....	ص 20
الفرع الأول: معيار السلطة العامة .....	ص 21
الفرع الثاني: معيار المرفق العام .....	ص 23
الفرع الثالث: معيار المنفعة العامة .....	ص 28
الفرع الرابع: معيار الغاية أو الهدف .....	ص 29
الفرع الخامس: القواعد المطبقة حالياً- الاختصاص يتبع الموضوع .....	ص 30
المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري .....	ص 32
الفرع الأول: المصادر المكتوبة .....	ص 32
الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة .....	ص 36
الفصل الثاني: التنظيم الإداري .....	ص 40
المبحث الأول: أسس التنظيم الإداري .....	ص 42
المطلب الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري - الشخصية المعنوية- .....	ص 43
الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية .....	ص 43
الفرع الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية .....	ص 47
الفرع الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة .....	ص 50
الفرع الرابع: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية .....	ص 52
الفرع الخامس: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة .....	ص 53
المطلب الثاني: الأساس الفني أو التقني للتنظيم الإداري - أساليب التنظيم الإداري- .....	ص 54
الفرع الأول: المركزية الإدارية .....	ص 55
الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية .....	ص 74

المبحث الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر .....	ص 90
المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر .....	ص 90
الفرع الأول: رئاسة الجمهورية .....	ص 91
الفرع الثاني: الحكومة .....	ص 98
الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة .....	ص 105
المطلب الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر .....	ص 106
الفرع الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية .....	ص 106
الفرع الثاني: تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري .....	ص 119
الخاتمة .....	ص 177
قائمة المراجع والمصادر .....	ص 184
الفهرس .....	ص 197