



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

محاضرات في مقياس

قانون الجماعات المحلية

السنة الثانية ماستر تخصص قانون عام

الأستاذة: ميمونة سعاد

أستاذة محاضرة "أ"

السنة الجامعية: 2020-2021.

مقدمة:

تقيم مختلف الدول أجهزة إدارية لتنفيذ سياساتها العامة الرامية لسد إحتياجات الجمهور في شتى المجالات، الأمر الذي يضيف 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 عديدة¹:

- 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

¹- 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 في²:

- 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 يرتكز على دعامتين أساسيتين، 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

²- 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 المحلي³.

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 وضرورة⁴.

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 02/15 و03 من الدستور الجزائري⁵ على مايلي: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، لتؤكد لاحقا المادة 17 من ذات الدستور ما أتت به سابقها وتوضح بجلاء نية المؤسس الدستوري في تبني نظام الديمقراطية التمثيلية

³ - 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.

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

⁵ - القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج عدد 14 الصادرة في 07 مارس

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 الإقليمية في صلب النص⁶، 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، ستمتد هذه الدراسة بالأساس إلى مناقشة إشكالية: ما مدى نجاح المشرع الجزائري من خلال القوانين المنظمة للبلدية والولاية -القانون رقم 10-11⁷ والقانون رقم 07-12⁸ - 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 كذلك فهو المنهج الوصفي وذلك بخصوص مختلف المفاهيم التي تهم الدراسة والمتناولة عند البحث في المقاربة الفقهية لنظرية الإدارة المحلية وإطارها المفاهيمي الذي ينبغي في التعرض له استعمال المنهج الوصفي.

استناداً على كل ما سبق، سنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول:

⁶ - إذ نصت المادة 16 من الدستور الجزائري على أن: "الجماعات الإقليمية في الجزائر هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

⁷ - القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

⁸ - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

- فصل تمهيدي: أسس التنظيم الإداري.
- الفصل الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية وتطبيقاته في القانون الجزائري.
- الفصل الثاني: النشاط الإداري للجماعات المحلية.

فصل تمهيدي: أسس 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 السياسية⁹ والاجتماعية¹⁰ والاقتصادية¹¹ المحيطة به¹²، وإذا كان ما ميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في

⁹ - 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.

¹⁰ - 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.

¹¹- 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.

¹²- 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 الوصاية¹³.

إن دراسة موضوع التنظيم الإداري يقتضي منا تبيان الأسس العامة التي يقوم عليها، أولها الأساس القانوني والمتمثل في فكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية (المبحث الأول). وثانها الأساس الفني أو التقني، والمتمثل في أساليب التنظيم الإداري، وهما المركزية واللامركزية الإدارية، والتي تعد صورتا التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة تكريسا لمبدأ الديمقراطية (المبحث 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.

¹³ - 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.

المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري – الشخصية المعنوية-

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية¹⁴، 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 مطالب، سيتضمن الأول مفهوم الشخص المعنوي أما الثاني سنخصصه لموقف الفقه والتشريع من هذه الفكرة، أما في المطلب الثالث فسنعمل على التمييز بين أنواع الأشخاص المعنوية العامة، لتتطرق في المطلب الرابع من هذا المبحث إلى النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية، أما المطلب الخامس فسنخصصه لإنقضاء الأشخاص المعنوية العامة.

المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

لا مجال للحديث عن التنظيم الإداري دون الحديث عن الشخصية المعنوية¹⁵، فهو يستند عليها كأساس ومعطى قانوني، ففكرة الشخصية المعنوية التي يكتسبها الأشخاص الاعتبارية هي مقابل لما يتمتع بها الأشخاص الطبيعيين من شخصية قانونية¹⁶، 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

¹⁴ - 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، محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دارالفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977، ص 62.

¹⁵ - لقد ورد مصطلحين: الشخصية المعنوية والشخصية الاعتبارية، فكلاهما يصبان في نفس المعنى فأحيانا نستعمل المعنوية وأحيانا أخرى نستعمل اعتبارية.

¹⁶ - 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 الأفراد¹⁷.

وعليه، فإن تحديد مفهوم الشخص المعنوي يتطلب منا التطرق إلى تعريف هذا الشخص المعنوي في الفرع الأول، ثم تحديد أهميته من خلال الفرع الثاني، أما الفرع الثالث والأخير من هذا المطلب فسنطرق فيه لأركان الشخص المعنوي أو الإعتباري.

الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي

إن اصطلاح الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية يعني صراحة أنها تكتسب الشخصية القانونية¹⁸ حكما، أي بنص القانون الذي اعتبرها كذلك. وفي نفس الوقت تعني ضمنا أنها ليست أشخاصا طبيعيا 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 والإلتزامات¹⁹.

الفرع الثاني: أهمية الشخص المعنوي

تتجلى أهمية الشخص المعنوي، فيمايلي²⁰:

¹⁷ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 83.

¹⁸ - يطلق على الشخصية المعنوية أو الإعتبارية مصطلح آخر هو الشخصية القانونية، وذلك لكون القانون مصدر وجودها وقيامها.

¹⁹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 83؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 68؛ انظر، عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 92 وما يليها؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 74؛ انظر، توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثالثة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993، ص 280.

²⁰ - 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، المرجع السابق، ص 86؛ عمار بوضياف، شرح

- 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.

الفرع الثالث: أركان الشخص المعنوي

يقوم الشخص المعنوي على الأركان التالية²¹:

1- مجموعة الأشخاص و/أو الأموال:

- مجموعة من الأشخاص أو الأفراد كالجمعيات والأحزاب السياسية.

قانون الولاية، المرجع السابق، ص 74-75؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، 68-69؛ انظر، مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ملقاء على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسيك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007، ص 55.

²¹ 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.

- مجموعة من الأموال كالشركات.
 - 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 الدولة²².
 - 3- الإعتراف²³: 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 يلي²⁴:
- 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.

²²- 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.

²³- تجدر الإشارة إلى أن إقرار المشرع بالوجود القانوني للشخص المعنوي قد يكون صريحا وقد يستفاد ضمنا. والإعتراف الصريح قد يكون اعترافا خاصا أو اعترافا عاما، 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.

²⁴- مراد بدران، المرجع نفسه، ص 54.

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

المطلب 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 حججهم 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 سنخصص لها الفرع الأول من هذا المطلب، أما الفرع الثاني فسنطرق من خلاله إلى موقف المشرع الجزائري من هذه الفكرة.

الفرع الأول: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

تمثل موقف الفقه في ثلاثة نظريات، نظرية الشخصية المعنوية المفترضة، ونظرية الشخصية المعنوية الحقيقية، وأخيرا النظرية المنكرة للشخصية المعنوية²⁵.

1- نظرية الشخصية المعنوية المفترضة: يرى أصحاب هذه النظرية وهم

²⁵ - 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، 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 74-70؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 76-80؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 55-58.

أصحاب المذهب الفردي وعلى رأسهم سافيني Savigny²⁶، 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 حاجة إلى جهد الأفراد والهيئات لتحقيق المصالح المختلفة، وجب أن يعترف لهذه الهيئات بالشخصية القانونية من قبل المشرع لأداء وظائفها لكن على سبيل الإفتراض أو الخيال.

من ثم، فإن الإنسان أو الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يصلح أن يكون طرفا 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 إفتراضا، حتى يمكنه من الخوض في الحياة القانونية ومنه تحمله لإلتزامات واكتسابه لحقوق²⁷.

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 مثلا 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 Hauriou²⁸، أكدوا على وجود الشخص المعنوي حقيقة لا خيالا، ودليلهم في ذلك أن إجتماع عدة أفراد لتحقيق هدف معين مشروع يؤدي إلى نشوء إرادة مشتركة منفصلة

²⁶- ناصرليباد، المرجع السابق، ص 85.

²⁷- انظر، إبراهيم اسحاق منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 236.

²⁸- ناصرليباد، المرجع السابق، ص 85؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 56.

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:

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

3- النظرية المنكرة للشخصية المعنوية: أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم دوجي Duguit²⁹، 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 أنكرنا تماماً الأهمية الكبيرة لفكرة الشخصية المعنوية، كما يعاب على هذه النظرية قولها بأن الغرض أو الهدف من تجمع الأشخاص أو الأموال يفرض تلقائياً الإعتراف بالذمة المالية. غير أن هذا غير صحيح تماماً 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 تماماً 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.

²⁹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 84.

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية

بالرجوع لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري³⁰، نستنتج أن المشرع الجزائري تبني صراحة فكرة الشخصية المعنوية لما لها من أهمية وأثر قانوني، ذلك أن الدولة كشخص معنوي عام تحتاج إلى أن يلتف حولها مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة كالولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بغرض مساعدتها على القيام بأعباء السلطة العامة وتوفير الخدمة للجمهور³¹.

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة³²

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.

³⁰ - 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.

³¹ - 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.

³² - 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 فيمايلي:

- 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.
- الإنضمام 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 تمزج 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.

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 مصلحة³³.

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن الأشخاص المعنوية الإقليمية هي الأشخاص التي تمارس اختصاصاتها في مجال جغرافي معين من الدولة. وتتمثل في الدولة³⁴ (التي لا تحتاج إلى نص قانوني لتحصل على الشخصية المعنوية)، الولاية³⁵ والبلدية³⁶ (اعترفت لهما المادة 49 من القانون المدني وكذا قانون الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية).

الفرع الثاني: 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

³³ - 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 في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 11-14؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 87-88؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 59-63.

³⁴ - 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 الفضل 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 فيها بين نوعين من الشخصية المعنوية: الشخصية المعنوية التي تثبت لدولة الإتحاد، والتي بمقتضاها تمارس الشؤون الخارجية التي تهتم الإتحاد. والشخصيات المعنوية لدول الإتحاد، والتي بمقتضاها تمارس كل دولة داخلية في الإتحاد الإختصاصات الداخلية الخاصة بها.

³⁵ - الولاية هي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة.

³⁶ - البلدية هي الجماعة القاعدية للإدارة المحلية، تعد شخصية معنوية إقليمية مستقلة تمارس صلاحياتها في حيز جغرافي.

الدولة ونشاطها يشمل كل إقليم الدولة. أما المؤسسات العمومية المحلية أو الإقليمية فتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية ولإية أو بلدية ويكون نشاطها محليا. كما تنقسم هذه المؤسسات بالنظر إلى النشاط الذي تمارسه³⁷، إلى مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع إقتصادي نتيجة تدخل الدولة في المجال الإقتصادي.

المطلب 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 (الفرع الأول)، وتمتعها بأهلية التعاقد والتقاضي (الفرع الثاني)، وتمتعها باسم وموطن (الفرع الثالث)، ونائب أو ممثل يعبر عنه (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة

يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما 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 المعنوي³⁸.

الفرع الثاني: تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد والتقاضي

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

³⁷ - 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 اختصاصا غير الذي أنشئت من أجله. إلا أن اختصاصها غير محدد دائما 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 مقيدا من الناحيتين الجغرافية، والموضوعية.

³⁸ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 63.

رفع دعوى ضده.

وبالتالي تخول الشخصية الاعتبارية للهيئة القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية طبقا للقانون، وتمنع في المقابل من القيام بأعمال لا يجيزها القانون، وحتى وإن بادرت إلى ذلك يعد عملها مشوبا بعيب قيد المشروعية. تبعا لذلك، تخول الذمة المالية للشخص المعنوي العديد من الحقوق وتلزمه بالمسؤوليات، فلها مثلا وكما سبقت الإشارة حق التعاقد فتمتع بحق إبرام العقود في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة بالتعاقد، كما تستطيع الهيئة التي لها الشخصية المعنوية المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها³⁹.

الفرع الثالث: تمتعه باسم وموطن

الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، ويقترن بالموطن 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 القضائية⁴⁰.

الفرع الرابع: 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 الوالي⁴¹.

³⁹ - ناصرليباد، المرجع السابق، ص 87.

⁴⁰ - اعترف قانون الولاية في مادته 09 للولاية باسم وإقليم ومقر رئيسي، ويتمتع الاسم 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.

⁴¹ - 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.

المطلب الخامس: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة

تنفرد الأشخاص المعنوية العامة بأحكام خاصة بانقضائها⁴²، تتمثل في الأحكام الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (الفرع الأول)، وأحكام خاصة بالأشخاص المعنوية العامة المرفقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

تختلف باختلاف هذه الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وذلك كالآتي:

- 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.

الفرع الثاني: 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. وأخيرا 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 الأخيرة⁴³.

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

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري كما ذكرنا سابقا بظروفها

⁴² - مراد بدران، المرجع السابق، ص 65-66.

⁴³ - 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".

الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية، ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية⁴⁴.

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 الإختلاف بين الدول يكمن في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية أو اللامركزية أي بترجيح أحدها على الآخر وذلك تبعاً للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لكل دولة على حدى⁴⁵.

المطلب 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

⁴⁴- إن الدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي في بداية القرن التاسع عشر، كان من الضروري عليها أن تكرر 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 الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها 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 للأموال التي تهم الدولة كلها.

ويأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية، فاللامركزية 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.

⁴⁵- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 45؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 90.

الإداري بأسلوب نمطي موحد ومتجانس في جميع وحدات الجهاز الإداري العام وقطاعاته المختلفة في العاصمة المركزية وفي غيرها من وحدات الإدارة المحلية⁴⁶.

⁴⁶ 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 الإجتماعية للمجتمع الجزائري خلال القرن التاسع عشر، مجلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، 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 و المصيرية.

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.

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

الفرع الأول: 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 الأقاليم⁴⁷.

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 النظام⁴⁸.

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.

⁴⁷ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 13؛ ناصر لباد، 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.

⁴⁸ - 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.

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 بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية، وهو ما يظهر في النظام المركزي والمتمثل في عدم التركيز الإداري الذي يعتبرونه الصورة المتطورة للنظام المركزي⁴⁹. كما سنراه أدناه في صور المركزية الإدارية.

الفرع الثاني: 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 الوزير⁵⁰، أما إذا تم تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم فهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية⁵¹.

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

⁴⁹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 55؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47.

⁵⁰ - محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 55.

⁵¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 27؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق،

لها على مستوى الأقاليم فلا تسمح لهم إلا بتنفيذ ما اتخذته من قرارات⁵².

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

المركزية الإدارية أملاها إتساع مجالات تدخل الدولة (الدولة المتدخلة)، حيث أدى هذا التغيير إلى ضرورة التخفيض من حدة التركيز الذي تتميز به الصورة السابقة للمركزية الإدارية والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء العمل الإداري⁵³.

على أن المقصود بعدم التركيز الإداري توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وممثلها على مستوى الأقاليم الذين سمح لهم باتخاذ القرار أي البت النهائي في بعض الأمور، على أن العلاقة بينهما هي علاقة تبعية وخضوع⁵⁴.

بهذا فقد كان نظام عدم التركيز الإداري خطوة ممهدة لنظام اللامركزية الإدارية، على أن توزيع الوظيفة الإدارية في عدم التركيز الإداري بين السلطة المركزية وممثلها على مستوى الأقاليم يتم إما بقانون أو بموجب تفويض الإختصاص⁵⁵.

⁵² - 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.

⁵³ - 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 وتعقدتها 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.

⁵⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56؛ ناصر لباد، 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.

⁵⁵ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 70.

وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير الكثير من الإشكالات لأن الأمر مرتبط بالمشرع 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:

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، ولا بد من صدور قرار إداري يتضمن هذا التفويض"⁵⁶.

⁵⁶ - من ثم ونظرا للطبيعة الإستثنائية للتفويض فهو محفوف بالعديد من القواعد والشروط، التي تتمثل أساسا فيمايلي:

- 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

تجدر الإشارة، إلى أن التفويض بصفة عامة نوعان: تفويض إختصاص وتفويض التوقيع، هذا الأخير الذي يعتبر "تنازلاً من المفوض أو الأصيل أو الرئيس الإداري إلى المفوض إليه أو المرؤوس عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيل، إستناداً إلى نص قانوني، ولا بد من صدور قرار إداري يتضمن هذا التفويض"⁵⁷.

وإذا كان تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع يشتركان في شروط تحققهما، فإنهما يختلفان في النتائج المترتبة عليهما، وذلك على الشكل الآتي⁵⁸:

- في تفويض الإختصاص لا يباشر مبدئياً الأصيل الإختصاصات التي فوضها أثناء التفويض⁵⁹، 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

(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.

⁵⁷ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 72؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 84-85.

⁵⁸ - مراد بدران، نفس المرجع، ص 72؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 84-85؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 118.

⁵⁹ - إذا كان من حق الأصيل قانوناً ممارسة الاختصاصات المفوضة، فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الإستثنائية المحضة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشرة الإختصاصات المفوضة إليه.

شخص آخر يسمى الأصيل ليمارس جميع اختصاصاته، نتيجة تغيب الأصيل عن ممارسة مهامه، وذلك إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك"⁶⁰.

أما الحلول فيقصد به "أن يحل شخص يسمى الحال محل شخص آخر هو الأصيل بقوة القانون ليمارس جميع إختصاصات هذا الأصيل نتيجة غيابه، وذلك إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك"⁶¹.

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

⁶⁰ - 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.

⁶¹ - 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.

الصادرة في الحلول بمرتبة الأصيل في السلم الإداري.	الصادرة في الإنابة بمرتبة الأصيل في السلم الإداري.	الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري.
- المسؤولية في الحلول يتحملها الحال في الحلول.	- المسؤولية في الإنابة يتحملها النائب في الإنابة.	- المسؤولية في التفويض يتحملها الأصيل بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالاً للتفويض.

الفرع الثالث: 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 الإدارية⁶².

⁶² - 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.

2- السلم الإداري أو التدرج الإداري:

هو تدرج الموظفين والوظائف تدرجا تبعا تصاعديا من الأدنى مرتبة إلى الأعلى مرتبة وهو الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وهو إما رئيس الدولة في النظام الرئاسي أو الوزير الأول في النظام البرلماني⁶³.

ففي ظل الأسلوب المركزي ينتظم الموظفون في الجهاز الإداري المركزي للدولة بمختلف تكويناته الرئاسية في إطار سلم وظيفي يتعدد درجاته وتنوع 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 رؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع⁶⁴. وتأخذ هذه الرقابة إحدى المظهرين: رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال⁶⁵.

أ- الرقابة على الأشخاص: هي رقابة يمارسها الرئيس على شخص رؤوسه، وتأخذ شكل التعيين⁶⁶، الترقية⁶⁷، التأديب⁶⁸...

⁶³ - 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.

⁶⁴ - 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، المرجع السابق، ص 158.

⁶⁵ - 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، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 26.

⁶⁶ - تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي والرئيسي في القانون الإداري، لذا ينبغي أن يراعى وبشكل حريص أثناء وضع

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 تتطلب 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 الأمر 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

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 طبقاً لما تحدده القوانين والتنظيمات المعمول بها.

⁶⁷ - الترقية ما هي إعملية 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.

⁶⁸ - 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.

خدمة المجتمع وليس في خدمة جهة معينة دون الأخرى، إذ يجب على الجميع احترام مبدأ المشروعية. أما المفهوم الضيق: يقصد به إلزام الموظف العام بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من سلطة أعلى منه⁶⁹.

من ثم فإن الموظف لا يؤدي عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه، إذ لو ترك للموظف اختيارا ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرفض أعمالا أخرى لاختل النظام وتعرضت المصلحة العامة للخطر⁷⁰.

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 الخاصة⁷¹.

- حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس: أجمع الفقهاء على أن الموظف يتحمل المسؤولية كاملة في حالة قيامه بأعمال على أساس أنها تنفيذا 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

⁶⁹ - انظر، كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 68.

⁷⁰ - انظر، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 168.

⁷¹ - انظر، قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمارقربي، الجزائر، 2001، ص 117.

أساساً، ففي هذه الحالة يعتبر خطأ المرؤوس خطأ شخصياً يقيم المسؤولية 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 مسكنه⁷².

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 طبقاً 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 الجسامة⁷³.

● **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 شخصياً أو خطأ مرفقياً؟ 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 مرفقياً حسب الفقيه " بارتلي "، بحيث ينقلب كل خطأ ناتج عن هذا التنفيذ إلى خطأ مرفقياً، 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

⁷² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 129.

⁷³ - 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 الإدارية⁷⁴.

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 للموظف⁷⁵. 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"⁷⁶.

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 المسؤولية⁷⁷.

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 التالية⁷⁸:

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

⁷⁴ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 130.

⁷⁵ - انظر، عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 146.

⁷⁶ - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

⁷⁷ - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 118.

⁷⁸ - 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 الرؤوس خطأ شخصيا له إذا كان هذا الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، وخاصة إذا كان الموظف يعلم بأنه غير مشروع⁷⁹.

• موقف المشرع الجزائري والقضاء:

يظهر موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري⁸⁰ 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 الرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه⁸¹.

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 التنفيذ⁸².

⁷⁹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 131.

⁸⁰ - سالف الذكر.

⁸¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 442.

⁸² - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

لكن وبالرجوع إلى المادة 71 من المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية⁸³، 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 الأمر⁸⁴.

فإذا كان الأمر الموجه إلى الموظف غير مشروع فلا يجوز تنفيذه بموجب نص المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12⁸⁵ 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

⁸³ - المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ج.ج. عدد 37 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

⁸⁴ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 70.

⁸⁵ - قانون رقم 78-12 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 للمرؤوس⁸⁶.

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

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

- إذا حسنت نيته أو ارتكب فعلاً تنفيذا 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 مرفقياً⁸⁷. 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 مرفقياً⁸⁸. 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

⁸⁶ - انظر، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب 3، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر

العربي، القاهرة، مصر، 1979، ص 168.

⁸⁷ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 68.

⁸⁸ - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 120.

أسباب تعد قذفا في حق القائمين عليها. إذ قضى مجلس الدولة باعتبار خطأ المحافظ ونائبه خطأ شخصيا بالرغم من أنهما اقتصرنا فقط على تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم⁸⁹.

ورقابة لاحقة ترد بعد اتخاذ القرار من طرف المرؤوس تأخذ شكل الموافقة⁹⁰ أو التعديل⁹¹ أو الإلغاء⁹² أو السحب⁹³ أو الحل⁹⁴.

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

⁸⁹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 133.
⁹⁰ - 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.

⁹¹ - 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.

⁹² - 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.

⁹³ - 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.

⁹⁴ - 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 أداءها بحيث يتأثر سير الإدارة وبالضرورة تضييع مصالح المتعاملين معها. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 53.

مكتسبة جاز لهذه الأخيرة إلغائها أو سحبا⁹⁵. في حين أن القرارات غير المشروعة فيجب التمييز بشأنها بين عدم المشروعية البسيطة وعدم المشروعية الجسيمة⁹⁶. فإذا كانت القرارات غير مشروعة وعدم مشروعيتها بسيطة فيجوز إلغائها أو سحبا من الرئيس الإداري محترما عند القيام بذلك مواعيد الطعن القضائية، لأنه وبانقضاء هذه المواعيد فستتحصن هذه القرارات. أما إذا كانت القرارات غير مشروعة وعدم مشروعيتها جسيمة، فتعتبر قرارات منعدمة لأنها مبنية على غش أو تدليس أو تزوير، فيجوز إلغائها أو سحبا مهما انقضت مواعيد الطعن القضائية لأنها قرارات لن تتحصن مهما انقضت مواعيد الطعن القضائية⁹⁷.

الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية

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

1- مزايا المركزية الإدارية: نذكر أهمها فيما يلي⁹⁸:

- 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.

⁹⁵ - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 233-235.

⁹⁶ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 235-239.

⁹⁷ - مما تجدر الإشارة إليه في الأخير أن الرقابة الرئاسية في النظام المركزي تعتبر قاعدة عامة، وليست استثناء، أي أنها تتقرر سواء أشارت إليها النصوص أو لم تشر إليها. ويترب 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 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.

⁹⁸ - 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 يلي⁹⁹:

- 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.

المطلب 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 والمحلية¹⁰⁰.

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 الإدارية¹⁰¹.

لقد جاءت موجة الاهتمام بالنظام اللامركزي مواكبا للاهتمام بتغطية التنمية خاصة

⁹⁹- 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.

¹⁰⁰- انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 116.

¹⁰¹- 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 الثانية¹⁰²، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائما على المركزية، والذي اعتمدته الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض

¹⁰² - 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 إشراف العام

لمجلس الولاية، ومنها:

- مكتب الشؤون السياسية والمالية.

الجوانب لا بد 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 مصلحة¹⁰³.

من ثم، فإن الحديث عن اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعريفها (الفرع الأول)، ثم تحديد صورها (الفرع الثاني)، وكذا تمييزها عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى تبيان أركانها (الفرع الرابع)، وأخيراً تقديرها بذكر مزاياها وعيوبها (الفرع الخامس).

-
- 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 أساساً لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجهة 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.

¹⁰³ - انظر، كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص 28.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية¹⁰⁴

إن التغيرات الكثيرة التي عانت منها دول العالم في النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية جعلت الدول مثقلة بالتزامات كثيرة اتجاه أفرادها¹⁰⁵، 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 المحلية¹⁰⁶.

وعليه، يقصد بأسلوب اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة محلية كانت أو مرفقية تمارس وظيفتها تحت رقابة الدولة¹⁰⁷.

¹⁰⁴ - 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.

¹⁰⁵ - إن الإدارة اللامركزية أحدثت اتجاها عالميا 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.

¹⁰⁶ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 81.

¹⁰⁷ - 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 عثي، 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، المرجع السابق، ص 91؛ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71؛ انظر، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 81؛

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

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

من ثم، تتخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية¹⁰⁸.

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية¹⁰⁹: 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 المختلفة، فهي تهدف إلى خدمة وتطوير كافة الإقليم والسهر على تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها.

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

¹⁰⁸ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 82؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 93؛ علاء الدين عشي، 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.

¹⁰⁹ - إن من أهم سمات ومميزات أجهزة الإدارة المحلية في الدول المتقدمة كانت متباينة فيما بينها، ففي النظام الانجليزي والأمريكي تتميز بأنها تمثل اتجاها لا مركزيا واضحا 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 اتجاها واضحا لا مركزيا 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.

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 والبلدية¹¹⁰.

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 إصطلاحاً تسمية المؤسسات العمومية على اختلافها أنواعها.

الفرع الثالث: 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 وهو الدستور الذي ينظم الحياة السياسية والقانونية والإدارية في الدولة الاتحادية

¹¹⁰ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 82.

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 فيدرالية¹¹¹.

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 المستقلة¹¹².
- 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 بسيطة¹¹³.
- كما أن اختصاصات الجماعات اللامركزية الإدارية يحددها المشرع فيضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان

¹¹¹ - 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.

¹¹² - مراد بدران، المرجع السابق، ص 83.

¹¹³ - انظر، ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ملقاة على طلبية السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2016-2017، ص 12.

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 الدرجة¹¹⁴.

2- تميز 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 في¹¹⁵:
- 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 رئيسه هو استقلال مؤقت وغير كامل.

¹¹⁴ - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 10.

¹¹⁵ - ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 13-14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 84.

- 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 الحل¹¹⁶، إذ لا يمكن للسلطة المركزية ممارسة الرقابة الوصائية إلا إذا نص القانون على ذلك¹¹⁷، 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 الحل، فهي رقابة مفترضة آلية لا تحتاج لنص قانوني وهي قاعدة عامة وليست إستثناء.

الفرع الرابع: أركان اللامركزية الإدارية

حتى يمكن الحديث عن الجماعات المحلية لا بد 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 بشؤونهم أو شؤون إقليمهم¹¹⁸.

¹¹⁶ - أي في حدود ضيقة، فهذه الرقابة هي إستثناء وليست قاعدة عامة.

¹¹⁷ - لا وصاية إلا بنص.

¹¹⁸ - انظر، شاطري كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية -فرنسا والجزائر نموذجاً-، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، عدد 13، ديسمبر 2017، ص 30.

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 لتسيير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، فقليل 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 المركزية¹¹⁹.

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 بقانون¹²⁰ أي بتدخل من المشرع، والذي يمكنه إتباع إحدى الطريقتين

¹¹⁹ - 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.

¹²⁰ - لا يتصور أبدا توزيع الوظيفة الإدارية في أسلوب اللامركزية الإدارية بموجب تفويض الاختصاص لأن هذا الأخير قائم على أساس وجود علاقة تبعية وخضوع بين الرئيس والمرؤوس وهو ما يجد محلا له في أسلوب المركزية 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.

التاليتين¹²¹:

- الطريقة الإنجليزية: حيث يقوم المشرع بموجها بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية¹²².
- 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 أخرى¹²³.

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 أعضائها¹²⁴.

3- الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية:

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 كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب

¹²¹ - 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.

¹²² - 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.

¹²³ - 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.

¹²⁴ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 86.

بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها¹²⁵. 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 القانون¹²⁶.

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 ذاتها¹²⁷.

¹²⁵ - انظر، بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، عدد 6، أبريل 2010، ص 102.

¹²⁶ - انظر، حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 1997، ص 37.

¹²⁷ - 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 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

- رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: تأخذ شكل الموافقة¹²⁸ أو الإلغاء (بالنسبة للقرارات غير المشروعة)¹²⁹ أو الحلول (استثناء إذا كان فيه امتناع عن أداء المهام)¹³⁰.

- رقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية: تتمثل في تعيين بعض الأعضاء في الهيئات اللامركزية (في الجزائر مثلا يتم تعيين الوالي ورئيس الدائرة ومدير المؤسسة)¹³¹. وكذا توقيع الجزاءات التأديبية التي يجب أن ترد فقط على المعينين لأن العلاقة بينهم هي علاقة تبعية وخضوع¹³²، لكن هل يتصور هذه الجزاءات على المنتخبين؟ يمكن

¹²⁸ - 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 تحصل على تصديق من جهة الرقابة على التعديل حتى يكون القرار نافذا.

¹²⁹ - 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.

¹³⁰ - 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.

¹³¹ - بإمكان السلطة المركزية أن تعين بعض الأشخاص في الهيئات اللامركزية وذلك ضمانا لحقها في الرقابة، وحرصا منها كذلك على تجنب عيوب الانتخاب التي قد يترتب عليها حصول أشخاص غير أكفاء على مقاعد في المجالس الشعبية المحلية.

¹³² - 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.

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)¹³³.

- 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 في¹³⁴:

- 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.

- تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية: كلا المصطلحين عبارة عن رقابة، غير أن الفرق بينهما يكمن فيمايلي¹³⁵:

¹³³ - حيث يجب أن تقيّد وتحاط بضمانات من شأنها أن تحفظ لهؤلاء الأعضاء روح المبادرة، وحرية التصرف فيما يعهد إليهم من تصرفات.

¹³⁴ - 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.

¹³⁵ - 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.

- 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.

الفرع الخامس: تقدير اللامركزية الإدارية

إن تقدير اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعداد مزاياها وعيوبها.

1- مزايا اللامركزية الإدارية¹³⁶:

- يكرس مبدأ الديمقراطية من خلال تمكين الشعب من تسيير شؤونه عن طريق

¹³⁶- 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، 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، المرجع السابق، ص 10-11؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 94.

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 الإدارية¹³⁷:

- 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 الوطنية¹³⁸.

¹³⁷- 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، المرجع السابق، ص 11-12؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 94.

¹³⁸- 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. فليست اللامركزية إلا حركة منافية للمركزية. على أنه يجب التأكيد -كما سبق الإشارة- بأنه لا يوجد مجتمع يأخذ بأي من النظامين على إطلاقه، بل يمزج بينهما بنسب تتفاوت تبعاً لظروف كل مجتمع، بل وفي داخل المجتمع الواحد من فترة إلى أخرى.

الفصل الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية وتطبيقاته في القانون الجزائري
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 للأمور السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم¹³⁹.

إن الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية مكون أساسي 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 نظام الجماعات المحلية في كل الدول ومن بينها الجزائر، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين، سيتضمن الأول الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية، في حين سنخصص المبحث الثاني لتطبيقات هذا النظام في القانون الجزائري.

المبحث الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية

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 المالي¹⁴⁰.

ويعد وجود إدارة محلية إلى جوار إدارة مركزية ضروري، ومن شأنه أن يفرز عن نتائج تمنع توسع صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، فالهدف من نظام الإدارة

¹³⁹ - انظر، مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص130؛
-CF. GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, tome1, 16^{ème} éd, L.G.D.J, Paris , 2002, p 12.

¹⁴⁰ - انظر، لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، عدد 7، فيفري 2005، ص 230.

المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام لتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن¹⁴¹.
وعليه، سنتولى من خلال هذا المبحث تبيان الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية،
وكذا أهميته (المطلب الأول)، ثم الأسباب المؤدية إلى الأخذ بهذا النظام (المطلب الثاني)،
وتبيان شكل الإدارة أو الجماعات المحلية (المطلب الثالث)، لنتطرق أخيرا إلى كيفية تقسيم
أو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية (المطلب الرابع).

المطلب الأول: 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 قراراتها¹⁴².

بناء على ما سبق، سيتضمن هذا المطلب فرعين، الأول سيحمل عنوان الأصل
التاريخي لنظام الجماعات المحلية، أما الثاني فسيخصص لأهمية هذا النظام.

الفرع الأول: 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 استقلاليتها كسلطة إدارية
إلا في نهاية القرن 18، وذلك بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومد
أسسها إلى الوسط الإداري¹⁴³.

¹⁴¹ - انظر، بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا،
جامعة الشلف، العدد 4، جانفي 2008، ص 258.

¹⁴² - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 10.

¹⁴³ - 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

الفرع الثاني: أهمية نظام الجماعات المحلية

تتجلى أهمية نظام الجماعات المحلية فيما يلي¹⁴⁴:

- 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).

المحلية صورة من صور اشتراك القوى الإجتماعية في السلطة وخاصة العمال والفلاحين وذلك في المرحلة الإنتقالية وصولا إلى المرحلة الأخيرة (تحقيق الشيوعية). وفي ظل النظم الغربية تعتبر الإدارة المحلية عنوانا للديمقراطية وأسلوبا فعالا 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.

¹⁴⁴ - نسيمه 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 ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار - تجارب دولية-، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة برج بوعريج، يومي 17 و 18 أفريل 2018، ص 6.

- نظام الجماعات المحلية يرتكز على فكرة أساسية هي فكرة الشخصية المعنوية، على اعتبار أن هذه الجماعات ما هي إلا أشخاص معنوية.

المطلب الثاني: 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 (الفرع الأول)، والسياسية (الفرع الثاني)، والمتعلقة بالجانب الاقتصادي التنموي (الفرع الثالث)، وكذا المتعلقة بالجانب الاجتماعي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الأسباب الإدارية

تتجلى الأسباب الإدارية فيمايلي¹⁴⁵:

- 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.

¹⁴⁵ - انظر، خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها 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، 2016-2017، ص 18.

- 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.

- 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.

الفرع الثاني: الأسباب السياسية

تتجلى الأسباب السياسية فيمايلي¹⁴⁶:

- 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

¹⁴⁶ - 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.

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.
- 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.

الفرع الثالث: الأسباب الإقتصادية

تتجلى الأسباب الإقتصادية فيمايلي¹⁴⁷:

- 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.

الفرع الرابع: الأسباب الإجتماعية

تتجلى الأسباب الإجتماعية فيمايلي¹⁴⁸:

- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية، باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة، مثل استحداث المكتبات ومؤسسات رعاية الشباب والمتاحف والمسارح وغيرها.

¹⁴⁷ - باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 33؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 04؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 19.

¹⁴⁸ - باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 33؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 04؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 19.

- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها، خاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث.
- 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.

المطلب الثالث: شكل الإدارة المحلية¹⁴⁹

¹⁴⁹ - 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.

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 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 (الفرع الأول)، الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب (الفرع الثاني)، الأسلوب المختلط -الأسلوب الوسط- (الفرع الثالث).

الفرع الأول: 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 الإتجاه يذهبون إلى القول أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعتبر شرطا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة ولإستقلالها من جهة أخرى¹⁵⁰، ويستند أنصار هذا الرأي إلى الحججتين التاليتين¹⁵¹:

¹⁵⁰ - انظر، عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009-2010، ص 16.

¹⁵¹ - 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.

1- تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي ومبدأ مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه.

2- 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"¹⁵².

الفرع الثاني: 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 منها¹⁵³:

1- 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.

2- 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.

وبالإضافة إلى هذه الضمانات، فإن أنصار اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق

¹⁵² - سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

¹⁵³ - 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.

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 يذكر¹⁵⁴:

1- المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي، وهذا لقلة الثقافة الانتخابية للناخبين، وحتى سيادة النظام القبلي والعشائري على المستوى المحلي، ما يؤدي إلى صعوبة الانتخاب من الناحية العملية.

2- 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 للمتريشحين 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.

3- 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.

ونفس القول ينطبق على القضاة، لذلك فيمكن النص على عدم قابلية أعضاء المجالس المحلية المعينين للعزل قياساً على القضاة¹⁵⁵.

¹⁵⁴ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 87-88؛ مسعود شهبوب، المرجع السابق، 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، ص 20.

¹⁵⁵ - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 163.

على الرغم من هذه الحجج المؤيدة لأسلوب التعيين، إلا أنه ينبغي القول أن الانتخاب حتى وإن كان تجربة سياسية تتعلم الجماهير من خلالها أبعاد 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 لشؤونه¹⁵⁶.

الفرع الثالث: 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 للمنتخبين¹⁵⁷.

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 الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدة. وما شجعنا أكثر على التمسك بهذا الرأي هو التركيبة المختلطة لمجلس الأمة، حيث يضم منتخبين ومعيينين، ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبوا دورا كبيرا ووظفوا كفاءاتهم في شتى المجالات¹⁵⁸.

المطلب الرابع: كيفية توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية

يقع التمييز بين المصالح الوطنية والمحلية على عاتق المشرع لأن العلاقة بين السلطة

¹⁵⁶ - ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 21.

¹⁵⁷ - 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.

¹⁵⁸ - 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.

المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة إستقلالية، وعادة ما يتبع المشرع في القيام بذلك إما: الأسلوب الإنجليزي أو الأسلوب الفرنسي¹⁵⁹.

الفرع الأول: 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 السلطة¹⁶⁰.

● تقدير هذا الأسلوب¹⁶¹: إن تقدير الأسلوب الإنجليزي يتطلب تحديد مزاياه وكذا عيوبه.

- 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.

¹⁵⁹ - 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.

¹⁶⁰ - 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 لإختصاصاتها ابتداء وانتهاء. ومن بين الإختصاصات المخولة للجماعات المحلية الإنجليزية 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.

¹⁶¹ - 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.

الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي

يعترف هذا الأسلوب للإدارة المحلية بممارسة جميع الإختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما استثني بنص خاص. وبالتالي فإن هذا الأسلوب قائم على إطلاق الإختصاص، والسماح للهيئات اللامركزية بتحديد المصالح المحلية التي ستعمل على تحقيقها¹⁶².

- **تقدير الأسلوب الفرنسي¹⁶³**: 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.

المبحث 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.

¹⁶² - فقد سار المشرع الفرنسي ومنذ القانون الأساسي الأول للبلديات المؤرخ في سنة 1884 على المبدأ العام أو الصيغة العامة لتحديد الإختصاصات الموكلة للهيئات اللامركزية، ولم يعمد إلى حصرها في قوائم معينة تميزها لها عن إختصاصات 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.

¹⁶³ - سليمان محمد الطماوي، 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.

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 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016¹⁶⁴، فإن تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري هي الولاية والبلدية. لذا سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، سيتضمن الأول الولاية أما الثاني فسيخصص للبلدية.

المطلب الأول: 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، ثقافية¹⁶⁵.

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 الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنخصصه لهيئات الولاية، ثم ومن خلال الفرع الثالث فسنعمل على دراسة الرقابة على الولاية.

الفرع الأول: 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

¹⁶⁴ - تنص المادة 16 من الدستور الجزائري على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

¹⁶⁵ - 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 المركزية 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.

على تقسيم الشمال، وبعد الاستقلال كان أول إصلاح عرفته الولاية في 23 ماي 1969¹⁶⁶، ثم تواصلت الإصلاحات إلى أن صدر قانون 09-90¹⁶⁷ 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 المحلية¹⁶⁸.

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 أولاً إلى المرحلة الإستعمارية، ثم ما بعد المرحلة الإستعمارية أي بعد الإستقلال.

أولاً: الولاية في المرحلة الإستعمارية

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري¹⁶⁹، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين¹⁷⁰. 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

¹⁶⁶ - الأمر 38-69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969.

¹⁶⁷ - القانون 09-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.

¹⁶⁸ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 121؛ انظر، علي زغود، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 82.

¹⁶⁹ - لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين الاستعماري (الإستدماري)، وإطاراً لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة. ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 54.

¹⁷⁰ - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 46؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 199.

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 بالجزائر¹⁷¹.

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 و91 دائرة¹⁷².

ثانيا: الولاية بعد الإستقلال

إن تطور نظام الولاية في الجزائر بعد الإستقلال عرف مراحل كثيرة هي¹⁷³:

1- 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 1962¹⁷⁴، الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية، كما أنشئت في هذه المرحلة مؤسسات إستشارية لمساعدة الوالي¹⁷⁵.

¹⁷¹- 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.

¹⁷²- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 47؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 200.

¹⁷³- 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.

¹⁷⁴- 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.

¹⁷⁵- لقد تمحورت التدابير الأولى التي اتخذتها الحكومة الجزائرية حول تبسيط الصلاحيات العمالية وإعادة تنظيمها

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.

2- 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. وصدور قانون الولاية بموجب الأمر 69-38، 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 الانتخابات).
- حدد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي ب 3 دورات.

وتحديدها كالاتي:

- 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 والاجتماعي، 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 مهام 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.

- 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).

3- 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.

الفرع الثاني: 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 مصلحي 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 والوالي¹⁷⁶.

أولا: 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 الجارية¹⁷⁷، على أن هذه الإنتخابات يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة.

1- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي: طبقا لنص المادة 82 من القانون العضوي

10-16 المتعلق بنظام الإنتخابات، فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما

بين 35 إلى 55 عضوا بالنظر للكثافة السكانية، وذلك كالاتي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا سنة 1997¹⁷⁸، فإن عدد المقاعد على

المستوى الوطني موزعة كمايلي:

¹⁷⁶ - المادة 2 من قانون الولاية 017-12.

¹⁷⁷ - المادة 65 من القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

¹⁷⁸ - المرسوم التنفيذي 97-278 المؤرخ في 26 يوليو 1997، يحدد كفيات تطبيق أحكام المادتين 97 و 99 من الأمر

- 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، جيغل، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، مستغانم، المسيلة، معسكر، ورقلة، برج بوعريش، بومرداس، الطارف، الوادي، سوق أهراس، تيبازة، ميله، 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 العاصمة¹⁷⁹.
- 2- شروط الناخب: الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية، والذي توافرت فيه الشروط القانونية التي سمحت له بالتسجيل في القائمة الانتخابية والحصول على بطاقة الناخب وبالتالي سمحت له بالانتخاب.
- وعليه فإن شروط الناخب هي كالاتي¹⁸⁰:
- التمتع بالجنسية الجزائرية: يعتبر الانتخاب من الحقوق السياسية، والمشرع الجزائري لم يميز بين الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة، وبالتالي يحق لأي جزائري أن يمارس حقه في الانتخاب 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

07-97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج.ر.ج عدد 49 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1997.

¹⁷⁹ - وعليه، فالمجموع 48 مجلسا شعبيا ولائيا ل 48 ولاية، وأكثر من نصف هذه الولايات يتكون مجالسها من 39 عضوا وهي 26 ولاية سالفه الذكر.

¹⁸⁰ - طبقا لنص المادة 3 من قانون الانتخابات 10-16.

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 الانتخاب)، 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 عليه¹⁸¹.
- عدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للانتخاب: كالمجنون، المفلس، المحجور عليه، الإدانة الجزائية، من سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية¹⁸².
- التسجيل بالقائمة الانتخابية: بالبلدية التي بها إقامته (أي محل سكنه الرئيسي). ومع ذلك يرد على هذه القاعدة إستثناءان¹⁸³:

- 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.

¹⁸¹ - المادة 9 مكرر 1 من قانون العقوبات المعدل والمتمم.

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 جنحة 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.
- ¹⁸² - المادة 5 من قانون الإنتخابات 10-16.
- ¹⁸³ - المادتين 9 و10 من قانون الإنتخابات 10-16 سالف الذكر.

3- شروط المترشح: المترشح هو الشخص الذي توفرت فيه الشروط القانونية ليترشح أو ليتم إنتخابه.

من ثم، فيشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي مايلي¹⁸⁴:

- 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.

- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها: حيث لا يتصور إلحاق شخص بالمجلس كعضو

فيه، ثم تزول 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 والأنثى¹⁸⁵.

- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي: لإرتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد

اعتباره باستثناء الجنح 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

¹⁸⁴ - المادة 79 من قانون الإنتخابات 10-16 سالف الذكر.

¹⁸⁵ - هو ما أكد عليه القانون العضوي 03-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن كفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج. عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل¹⁸⁶ :

- الولاية.
- رؤساء الدوائر.
- الكتاب العامون للولايات.
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات.
- القضاة.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي.
- موظفوا أسلاك الأمن.
- محاسبوا أموال الولايات.
- 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 الآتيتين¹⁸⁷ :

- 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

¹⁸⁶ - طبقا لنص المادة 83 من قانون الإنتخابات 10-16. وذلك لأنهم قد يتمتعون بنفوذ.

¹⁸⁷ - المادة 2 / 73 و 3 من قانون الإنتخابات 10-16.

الأقل ب 50 توقيعا من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله¹⁸⁸.

- لا يمكن لأي شخص أن يكون مرشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة إنتخابية¹⁸⁹.

- لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين إثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية¹⁹⁰.

بالإضافة إلى ذلك، يشترط في المترشح تقديم التصريح بالترشح لدى الولاية قبل 60 يوما كاملة من تاريخ الإقتراع¹⁹¹. ويكون رفض أي ترشيح أو قائمة بقرار معلل من الوالي 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 تنفيذه¹⁹².

4- توزيع المقاعد في المجلس الشعبي الولائي: إن توزيع المقاعد في المجلس

الشعبي الولائي يتم بالتناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة (الإقتراع النسبي على القائمة)، وذلك بتطبيق القواعد التالية¹⁹³:

- الحد الأدنى المسموح به للتنافس: هو 7% من عدد الأصوات المعبر عنها.

- تحديد المعامل الإنتخابي: 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

¹⁸⁸ - المادة 4/73 من قانون الإنتخابات 10-16.

¹⁸⁹ - المادة 76 من قانون الإنتخابات 10-16.

¹⁹⁰ - المادة 77 من قانون الإنتخابات 10-16.

¹⁹¹ - المادة 74 من قانون الإنتخابات 10-16.

¹⁹² - المادة 78 من قانون الإنتخابات 10-16.

¹⁹³ - المواد 66 و67 و68 و69 و70 من قانون الإنتخابات 10-16.

على المعامل الإنتخابي.

- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: فبعد توزيع المقاعد على القوائم التي توفرت على المعامل الإنتخابي 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 مترشحي القائمة: يتم حسب ترتيب المترشحين المذكورين فيها.

● مثال تطبيقي بتدسيط المعطيات:

- 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 كالاتي:
 - * 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 كالاتي:
 - أ- الحد الأدنى المسموح به للتنافس هو 7%:

100 صوت (المعبر عنها)	←	100%
س	←	7%

100 صوت x 7 %

$$\frac{\quad}{100 \%} = \text{س}$$

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)

$$\text{ب- تحديد المعامل الانتخابي} = \frac{\quad}{\text{عدد المقاعد الواجب}}$$

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.

5- إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي¹⁹⁴: 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.

¹⁹⁴ - طبقا لنص المادة 59 من قانون الولاية 07-12.

- 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 عددهم¹⁹⁵:

- 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.

6- عمل المجلس الشعبي الولائي¹⁹⁶: 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 باستنفاد جدول أعمالها. ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

تجرى مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي وكذا لجانته في المقر المخصص لهذا المجلس. على أنه وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة والتي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداورات 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

¹⁹⁵ - المادة 62 من قانون الولاية 07-12.

¹⁹⁶ - استنادا للمواد من 12 إلى 32 ومن 51 إلى 57 من قانون الولاية 07-12.

لأعضائه، وإذا لم تتوافر هذه الأغلبية يجرى إجتماع آخر بعد 5 أيام من الإجتماع الأول، ويكون مقبولا مهما يكن عدد أعضاء المجلس، وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تجرى المداولات 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.

7- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات عديدة نذكر منها¹⁹⁷:

- 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 ومجاري المياه، مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ...¹⁹⁸

- 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

¹⁹⁷ - إنطلاقا من المواد 73 إلى 101 من قانون الولاية 07-12.

¹⁹⁸ - 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.

وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين والمرضى، كما يعمل على ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وحماية المناطق السياحية والأثرية ...¹⁹⁹.

- في مجال السكن: يمكن للمجلس أن يساهم في إنجاز برامج السكن كخطوة للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ...²⁰⁰.

- 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 للميزانية²⁰¹.

¹⁹⁹ - 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.

²⁰⁰ - 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.

²⁰¹ - 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.

ثانيا: الوالي

طبقا لنص المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2016، فيعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بناء على مرسوم رئاسي²⁰².

1- 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.

أ- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: ونذكر منها²⁰³:

- 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

- 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.

²⁰²- وهو ما أكدت عليه المادة 8/1 من المرسوم التنفيذي 90-227 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 90-230 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.

²⁰³- إستنادا للمواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية 07-12.

- ذلك مثلاً: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، إدارة الجمارك، الوظيفة العمومي، وعاء الضرائب ...
- 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 عامة²⁰⁴.
 - 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.
- ب- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية: ونذكر منها²⁰⁵:
- تنفيذ مداوالت 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 مداوالت المجلس الشعبي الولائي.
 - يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء.

²⁰⁴ - 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.

²⁰⁵ - إستناداً للمواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية 07-12.

- يتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية.
- 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 بصرفها²⁰⁶.

2- الإدارة المساعدة للوالي: طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها²⁰⁷، تشتمل الإدارة العامة في الولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي على مايلي: كتابة عامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، مجلس الولاية²⁰⁸. على أنه وطبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها²⁰⁹، فقد تمت إضافة جهاز آخر في الإدارة المساعدة للوالي هو الولاية المنتدبة.

أ- الكتابة العامة²¹⁰: يمكن تنظيم هيكل الكتابة العامة في الولاية في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاثة مصالح تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على

²⁰⁶ - 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.

²⁰⁷ - ج.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

²⁰⁸ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

²⁰⁹ - ج.ج.ج عدد 29 الصادرة في 31 ماي 2015.

²¹⁰ - تم تنظيمها بموجب المادتين 4 و5 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

- الأكثر، وتعمل هذه الكتابة العامة برئاسة الكاتب العام الذي تتجلى أهم
صلاحياته أو مهامه تحت سلطة الوالي فيمايلي:
- 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.
- ب- 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 الولاية²¹¹. وقد نص هذا المرسوم على أن تسيير
هذه المفتشية يكون من قبل مفتش عام بمساعدة مفتشين إثنين يعملون تحت
سلطة الوالي²¹². ويتجلى إختصاص هذه المفتشية فيمايلي²¹³:
- تقييم نشاط أجهزة الولاية وهيكلها والمصالح غير الممركزة 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.
- ج- الديوان: توضع هذه الهيئة تحت إدارة رئيس الديوان الذي يعمل تحت سلطة

²¹¹ - المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج.ر.ج. عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

²¹² - المادة 5 من المرسوم التنفيذي 94-216 سالف الذكر.

²¹³ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-216 سالف الذكر.

الوالي بمساعدة ملحقي الديوان الذين يتراوح عددهم ما بين 5 إلى 10، وفي هذا الإطار يكلف الديوان بمايلي²¹⁴:

- العلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقات مع الصحافة والإعلام، أنشطة مصلحة الإتصالات السلوكية واللاسلكية والشفيرة.

ويتلقى رئيس الديوان في حدود إختصاصاته تفويضاً بالإمضاء من الوالي.

د- رئيس الدائرة²¹⁵: 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 والعسكرية²¹⁶ 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 فيمايلي²¹⁷:

- تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية.

- ينشط ويراقب أعمال البلديات الملحقة 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 مداوات المجالس الشعبية البلدية والتي يكون موضوعها مثلاً الميزانيات والحسابات.

²¹⁴ - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

²¹⁵ - 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.

²¹⁶ - ج.ر.ج. عدد 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

²¹⁷ - المادتين 9 و10 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

- يطلع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها.
- ت- 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 مايلي²¹⁸:
- 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 تقريرا شهريا 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.
- ث- الولاية المنتدبة: على أنه وطبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها²¹⁹، 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: طبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر، يحوز

²¹⁸ - المادة 30 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

²¹⁹ - 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.رج.ج عدد 78 الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

الوالي المنتدب على جملة من المهام يقوم بها تحت سلطة والي الولاية، ونذكر من أهمها²²⁰:

- 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 وسيرها²²¹، تشتمل المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب على الأجهزة والهيكل التالية²²²:
- *إدارة عامة: تشتمل هذه الإدارة العامة على أمانة عامة وديوان²²³.

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 فيمايلي²²⁴:

²²⁰ - المادة 7 من المرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر.

²²¹ - سالف الذكر.

²²² - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

²²³ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

²²⁴ - 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 منها²²⁵:
- 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 ...²²⁶.
- ويمارس المدير المنتدب المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وفي هذا الإطار يتلقى المدير المنتدب تفويضا بالإمضاء في حدود صلاحياته من والي الولاية²²⁷.
- *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 المنتدب²²⁸.

²²⁵ - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

²²⁶ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

²²⁷ - المادتين 13 و14 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

²²⁸ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

الفرع الثالث: 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 المنتخبين²²⁹.

أولاً: 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.

ثانياً: الرقابة على المنتخبين

خلافاً للمعينين تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات، ذلك أنه إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في الشخص المعين ومراقبته، فإنه خلافاً 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 الهيئة²³⁰.

²²⁹ - 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.

²³⁰ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 323-346؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر،

1- رقابة على الأشخاص أو رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتتجلى

صورها في الوفاة والإستقالة، التخلي، الإيقاف وأخيرا الإقصاء²³¹.

أ- 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.

ب- الإستقالة²³²: 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.

ج- 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 بمداولة ويبلغ الوالي فورا، ويثبت التخلي بقرار من وزير الداخلية، ليتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

ح- الإيقاف أو التوقيف: وهو تجميد مؤقت للعضوية في المجلس الشعبي الولائي، يقع نتيجة متابعة العضو قضائيا في جنائية 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.

²³¹ - تم تحديد النطاق القانوني للرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 40 إلى 46 من قانون الولاية 07-12.

²³² - 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.

خ- 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 المجلس²³³. وإذا أراد رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يستقيل فعليه أن يعلن إستقالته أمام المجلس ويبلغ الوالي بذلك²³⁴. وفي كل الحالات سواء كانت وفاة لرئيس المجلس أو استقالته أو تخليه عن العهدة أو لأي سبب آخر،

²³³ - المادة 64 من قانون الولاية 07-12.

²³⁴ - المادة 65 من قانون الولاية 07-12.

فيجب أن يتم إستخلافه في أجل 30 يوماً²³⁵ حسب الطريقة التي انتخب بها²³⁶.

2- رقابة على الأعمال أو رقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي: وتأخذ ثلاثة

صور هي المصادقة والإلغاء والحلول.

أ- المصادقة: هي الموافقة أو الترخيص، وتتخذ شكلان:

● مصادقة صريحة: لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران
مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة مايلي²³⁷:

- الميزانية والحسابات.

- التنازل عن العقار وإقتناؤه أو تبادله.

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

● مصادقة ضمنية: باستثناء المداوات 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 الوالي²³⁸.

ب- الإلغاء أو الإبطال: وهو إعدام المداولة والذي يتخذ نوعان:

● الإلغاء المطلق: تلغى أو تبطل بقوة القانون بطلانا مطلقا مداوات المجلس الشعبي الولائي الآتية²³⁹:

- المداوات المتخذة خرقة للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداوات غير المحررة باللغة العربية.

- المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

²³⁵ - المادة 66 من قانون الولاية 07-12.

²³⁶ - أي طبقا للطريقة المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية 07-12.

²³⁷ - طبقا لنص المادة 55 من قانون الولاية 07-12.

²³⁸ - طبقا لنص المادة 1/54 من قانون الولاية 07-12.

²³⁹ - طبقا لنص المادة 53 من قانون الولاية 07-12.

- المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة المادة 23 من قانون الولاية 07-12²⁴⁰.

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 إقليميا²⁴¹.

- 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 كوكلاء²⁴².

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 المداولة²⁴³.

ج- الحلول: طبقا لقانون الولاية 07-12، فحلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالتين:

²⁴⁰- 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.

²⁴¹- طبقا لنص المادة 2/54 من قانون الولاية 07-12.

²⁴²- طبقا لنص المادة 56 من قانون الولاية 07-12.

²⁴³- 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 لضبطها²⁴⁴.

● الحالة الثانية: إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية لضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية²⁴⁵.

3- الرقابة على الهيئة أو الرقابة على المجلس الشعبي الولائي ككل: وتتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي الولائي²⁴⁶ أي إعدامه القانوني قبل إنتهاء العهدة المقدرة ب 5 سنوات، وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية²⁴⁷. 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.

²⁴⁴ - طبقا لنص المادة 168 من قانون الولاية 07-12.

²⁴⁵ - طبقا لنص المادة 2/169 من قانون الولاية 07-12.

²⁴⁶ - 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.ر.ج عدد 58 الصادرة بتاريخ 25 غشت 2005.

²⁴⁷ - طبقا لنص المادة 47 من قانون الولاية 07-12.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41²⁴⁸.

- في حالة إندماج 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 للحل²⁴⁹. 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 الوطنية²⁵⁰.

المطلب الثاني: 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 16 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016، فالبلدية هي جماعة إقليمية وقاعدية للدولة، كما اعتبرت المادة 17 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.

²⁴⁸ - المادة 41 من قانون الولاية 07-12 تتعلق بقواعد الإستخلاف.

²⁴⁹ - طبقاً لنص المادة 49 من قانون الولاية 07-12.

²⁵⁰ - 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 والاجتماعية 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 ومدولة المجلس الشعبي البلدي المعني ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك²⁵¹.

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 ومدولة المجالس الشعبية البلدية المعنية²⁵².

تبعا لما سبق، سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، سيتضمن الأول تطور نظام البلدية، أما الثاني فسيخصص لهيئات البلدية، في حين أن الفرع الثالث والأخير سوف نتطرق من خلاله للرقابة على البلدية.

الفرع الأول: 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 في هذا الفرع لدراسة تطور نظام البلدية في الجزائر قبل وبعد الإستقلال.

²⁵¹ - المادتين 6 و7 من قانون البلدية 10-11.

²⁵² - المادتين 9 و10 من قانون البلدية 10-11.

أولاً: نظام البلدية في الجزائر أثناء المرحلة الإستعمارية

منذ احتلال الجزائر على يد المستعمر الفرنسي، عرف التنظيم الإداري بصفة عامة 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 المعمرين باستعمال القوة العسكرية²⁵³.

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 إبتداءً 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 الجماهير²⁵⁴.

²⁵³ - انظر، سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900، الجزء الأول، مكتبة دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1992، ص 228-229.

²⁵⁴ - 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 ضباط 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، وإضطهاد 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 تليها.

وابتداء من سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة والتي كان يديرها موظف من الإدارة الإستعمارية ألا وهو متصرف المصالح المدنية يساعده القواد وهم موظفون جزائريون 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.²⁵⁵

ثانيا: نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال

عرف نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال عدة مراحل هي²⁵⁶:

1- المرحلة الإنتقالية من 1962 إلى 1967: لقد تعرضت البلديات في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم مغادرة

لقد تم إحداث 21 مكتبا عربيا سنة 1844، ليرتفع سنة 1870 إلى 49 مكتبا. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 130.

²⁵⁵ - 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.

²⁵⁶ - 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، المرجع السابق، ص 135.

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 فرض على السلطة آنذاك تخفيض عدد البلديات إلى 676 بلدية ليصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن²⁵⁷.

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 بمهامها²⁵⁸. 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.

2- 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 والفلاحين²⁵⁹. ومن أهم ما جاء في هذا النص ما يلي:

- كانت العهدة الإنتخابية للمجالس الشعبية البلدية مقدره ب 4 سنوات.

²⁵⁷ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 108-109.

²⁵⁸ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 195.

²⁵⁹ - انظر في تفاصيل ذلك، خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، 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.

- عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتراوح ما بين 9 و39 عضوا تبعا لعدد سكان البلديات.
- يجتمع المجلس الشعبي البلدي مرة واحدة في كل ربع سنة، وفي كل حين يتطلب ذلك قضايا البلدية إما بطلب من رئيسه أو 1/3 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).
- 3 مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 (من 1990 إلى 2011): تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أسسها 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 1/3 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 الانتخابات لسنة 1989²⁶⁰ ثم لسنة 1997²⁶¹.

الفرع الثاني: 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

²⁶⁰ - القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 32 الصادرة بتاريخ 7 غشت 1989.

²⁶¹ - أمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997.

المجلس الشعبي البلدي²⁶².

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

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 سنوات²⁶³. هذه الإنتخابات وكما رأينا في الولاية يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية.

1- 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 كآآتي²⁶⁴:

- 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.

2- شروط الناخب: هي نفس الشروط التي سبق وتطرقتنا لها في الولاية (المواد 3 و4 و5 من قانون الإنتخابات 10-16) فهي أحكام مشتركة بين الولاية والبلدية.

3- شروط المترشح: هي نفس الشروط التي سبق وتطرقتنا 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

²⁶² - طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 10-11.

²⁶³ - المادة 65 من قانون الإنتخابات 10-16.

²⁶⁴ - المادة 80 من قانون الإنتخابات 10-16.

الطوائف الممنوعة من الترشح).

4- 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 قائمة²⁶⁵.

5- عمل المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام²⁶⁶. 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 الوالي²⁶⁷. وفي حالة ظروف إستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً²⁶⁸.
تجرى وتحرر مداورات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية تحت طائلة البطلان²⁶⁹.

لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، وإلا فتعتبر المداورات التي تجرى بعد 5 أيام من الإجتماع الأول صحيحة

²⁶⁵ - 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.
- توزيع المقاعد على مترشي القائمة حسب ترتيب المرشحين المذكورين فيها.

²⁶⁶ - طبقا لنص المادة 16 من قانون البلدية 10-11.

²⁶⁷ - طبقا لنص المادة 17 من قانون البلدية 10-11.

²⁶⁸ - طبقا لنص المادة 18 من قانون البلدية 10-11.

²⁶⁹ - طبقا لنص المادة 53 من قانون البلدية 10-11.

مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين²⁷⁰.

على أنه تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً²⁷¹.

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 العام²⁷².

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 البلدي²⁷³.

6- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي²⁷⁴: للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة،

²⁷⁰ - طبقاً لنص المادة 23 من قانون البلدية 10-11.

²⁷¹ - طبقاً لنص المادة 54 من قانون البلدية 10-11.

²⁷² - طبقاً لنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11.

²⁷³ - طبقاً لنص المادة 19 من قانون البلدية 10-11.

²⁷⁴ - 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 مايلي²⁷⁵:

● في مجال التهيئة والتنمية: يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها التحفيز وبعث تنمية النشاطات أو مختلف المشاريع الإقتصادية، وتشجيع الإستثمار وترقيته²⁷⁶. 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 ...²⁷⁷.

²⁷⁵ - طبقا للمواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 10-11.

²⁷⁶ - 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.

²⁷⁷ - 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...²⁷⁸.

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...²⁷⁹.

● في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق العمومية: تعمل البلدية في هذا المجال
بمساهمة المصالح التقنية للدولة على توزيع المياه الصالحة للشرب، جمع النفايات،
صيانة طرق البلدية، صيانة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها، تهيئة
المساحات الخضراء وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ...²⁸⁰.

● 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.

²⁷⁸ - وكذا تشجيع التعليم ما قبل المدرسي.

²⁷⁹ - فتقوم البلدية بمساعدة الأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة، والرياضة والترفيه، وإنجاز وصيانة المراكز الثقافية،
وتشجيع وتوسيع قدراتها السياحية، والمحافظة على الممتلكات الدينية.

²⁸⁰ - تعمل البلدية على وجه الخصوص على إنجاز مراكز صحية، وقاعات العلاج، وصيانتها.

التي تنفذ فيها²⁸¹. كما يجب على المجلس إذا ترتب على تنفيذ الميزانية أي عجز،
إتخاذ كل التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز²⁸².

● **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 بالإمضاء²⁸³.

- 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 المدنية²⁸⁴.

ثانياً: 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.

²⁸¹ - طبقاً للمادة 181 من قانون البلدية 10-11.

²⁸² - طبقاً للمادة 184 من قانون البلدية 10-11.

²⁸³ - طبقاً للمواد من 137-133 من قانون البلدية 10-11.

²⁸⁴ - طبقاً للمادة 138 من قانون البلدية 10-11.

1- 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 سنا²⁸⁵.

²⁸⁵ - 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 يجري 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 وبصدور 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 كآلاتي:

- 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 البلدي²⁸⁶.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإزدواج الوظيفي حيث يتصرف أحيانا بإسم البلدية وأحيانا باسم الدولة²⁸⁷.

أ- 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.

²⁸⁶ - طبقا لنص المادة 70 من قانون البلدية 10-11.

²⁸⁷ - 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 الجلسات²⁸⁸.

أما بصفته رئيسا للبلدية، فإن أهم ما هو ملزم به مايلي²⁸⁹:

- تمثيل البلدية والعمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة المدنية والإدارية، وفي جميع المراسيم التشريعية 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.

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة: تتجلى أهم

صلاحياته فيمايلي²⁹⁰:

²⁸⁸ - 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.

²⁸⁹ - المواد 77 و78 ومن 80 إلى 84 من قانون البلدية 10-11.

²⁹⁰ - 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 إمضائه²⁹¹، 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

²⁹¹ - 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 وحرّيات 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...²⁹²

● يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما²⁹³.

²⁹² - 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 متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

²⁹³ - 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

ثالثا: إدارة البلدية

تمارس البلدية صلاحياتها الإدارية والتقنية بواسطة الجهاز الإداري البلدي، الذي ينشطه الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي²⁹⁴.

1- 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 المواطن²⁹⁵.

أ- المهام الإدارية: تتمثل أهم المهام الإدارية المسندة للمصالح الإدارية لإدارة البلدية فيما يلي²⁹⁶:

- 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.

²⁹⁴ - المادة 125 من قانون البلدية 10-11.

²⁹⁵ - انظر، بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 17.

²⁹⁶ - المادة 126 من قانون البلدية 10-11.

ب- المهام التقنية: هي المهام المسندة إلى المصالح التقنية لإدارة البلدية، والتي تتمثل أهمها فيما يلي²⁹⁷:

- 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.
- 2- الأمين العام للبلدية²⁹⁸: الذي تتمثل أهم مهامه أو صلاحياته طبقا لقانون البلدية 10-11 فيما يلي²⁹⁹:
- 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.

²⁹⁷ - المادة 2/149 من قانون البلدية 10-11.

²⁹⁸ - 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.

²⁹⁹ - 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.

الفرع الثالث: 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.

أولاً: 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.

ثانياً: 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 والهيئة³⁰⁰.

1- الرقابة على الأشخاص أو الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتتخذ

عدة أشكال، تتمثل في الوفاة والإستقالة والإيقاف والإقصاء والإستقالة التلقائية.

أ- 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 القائمة³⁰¹.

³⁰⁰ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 283-299؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 222-228؛ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 53-57؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 139-145؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ص 183-198.

³⁰¹ - طبقاً لنص المادتين 40 و41 من قانون البلدية 10-11.

ب- 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 القائمة³⁰².

ت- 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 تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية³⁰³.

ث- 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 أيضاً بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة³⁰⁴.

ج- الإستقالة التلقائية: إذا تغيب عضو منتخب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، فيعتبر مستقيلاً تلقائياً 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

³⁰² - طبقاً لنص المواد 40 و41 و42 من قانون البلدية 10-11.

³⁰³ - طبقاً لنص المادة 43 من قانون البلدية 10-11.

³⁰⁴ - طبقاً 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 القائمة³⁰⁵.

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ففي حالة وفاته يجب إستخلافه بالكيفية التي انتخب بها في أجل 10 أيام على الأكثر³⁰⁶. 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 الأكثر³⁰⁷. 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 الأكثر³⁰⁸.

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 إنتخابه³⁰⁹.

2- 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.

أ- المصادقة: تتخذ المصادقة أو الموافقة أو التصديق صورتين، مصادقة صريحة

³⁰⁵ - طبقا لنص المادة 45 من قانون البلدية 10-11.

³⁰⁶ - طبقا لنص المادة 71 من قانون البلدية 10-11، أي حسب الكيفيات المنصوص عليها في نص المادة 65 من قانون البلدية 10-11.

³⁰⁷ - طبقا لنص المادة 73 من قانون البلدية 10-11.

³⁰⁸ - طبقا لنص المادة 74 من قانون البلدية 10-11.

³⁰⁹ - طبقا لنص المادة 75 من قانون البلدية 10-11.

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 بالولاية³¹⁰. 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.
 - ب- 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.
 - غير المحررة باللغة العربية.

³¹⁰ - طبقا لنص المادة 58 من قانون البلدية 10-11.

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 المداولة³¹¹.

ح- 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 يتخذها³¹².
- الحالة الثانية: عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه³¹³ بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار³¹⁴.

³¹¹ - 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.

³¹² - طبقا لنص المادة 100 من قانون البلدية 10-11.

³¹³ - 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.

³¹⁴ - 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 نهائيا³¹⁵.

3- الرقابة على الهيئة: تتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي البلدي³¹⁶ وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين، وطبقا لنص المادة 46 من قانون البلدية 10-11 التي حددت حالات حل المجلس وبالتالي تجديده كليا فيما يلي:

- 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.

³¹⁵ - طبقا لنص المادة 102 من قانون البلدية 10-11.

³¹⁶ - 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 41³¹⁷.

- 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 البلدية³¹⁸. وتجرى الإنتخابات في أجل 6 أشهر إبتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية³¹⁹. كما وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية³²⁰.

³¹⁷ - المادة 41 من قانون البلدية 10-11 تنص على قواعد الإستخلاف.

³¹⁸ - طبقا لنص المادة 48 من قانون البلدية 10-11.

³¹⁹ - طبقا لنص المادة 49 من قانون البلدية 10-11.

³²⁰ - طبقا لنص المادة 50 من قانون البلدية 10-11.

الفصل الثاني: النشاط الإداري للجماعات المحلية

تستهدف الإدارة بصفة عامة إلى تحقيق المصلحة العامة أي إحتياجات الجمهور. ومن أجل تحقيق هذا الهدف فإنها تقوم بنشاطين أساسيين هما: المرفق العام والبوليس الإداري أو الضبط الإداري.

من ثم، فإن النشاط الإداري يتخذ مظهرا إيجابيا هو المرفق العام، وذلك من خلال إنشاء الإدارة وتسييرها لمختلف المرافق والمؤسسات العامة في شتى المجالات، مثل التعليم أو الصحة أو النقل ...

أما نشاط الإدارة العامة وتدخلها في صورة سلبية فيتم من خلال الضبط أو البوليس الإداري، حيث تقوم بمراقبة وتوجيه النشاط الفردي والحد من ممارسة الحريات العامة، حفاظا على النظام العام بالمجتمع.

لما كانت الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية جزء من الإدارة العامة أو السلطة الإدارية في الدولة، فهي الأخرى تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال نشاطين رئيسيين هما: المرفق العمومي المحلي (المبحث الأول) والضبط الإداري المحلي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المرفق العمومي المحلي

تحتل نظرية المرفق العام مكانة مرموقة خاصة في الدول التي تأخذ بالإزدواجية القانونية والقضائية مثل الجزائر. إلا أن هذه النظرية لم تظهر إلا بعد تطور تاريخي، حيث ما كان سائدا في الفقه قبل هذه النظرية وإلى غاية نهاية القرن 19 هو معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري، هذا المعيار الذي يعتبر تطبيق القانون الإداري مرتبط بآن يكون أحد أطراف العلاقة شخص معنوي عام³²¹.

إلا أن هذا المعيار تعرض للنقد، لأنه ليس بالضرورة أن نكون بصدد شخص عام في العلاقة لنطبق القانون الإداري، وبالتالي يؤول الإختصاص للقاضي الإداري وذلك راجع إلى أن الإدارة أو السلطة قد تظهر أحيانا كفرد عادي. هذا ما دفع أصحاب هذا المعيار إلى تعديله، وذلك من خلال التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة، إلا أن هذا المعيار بقي

³²¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 151.

ناقصا وغير دقيق لأنه من الصعب بل من المستحيل التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية ما دام أن كلا العاملين يصدران عن نفس الشخص³²².

إزاء هذا الوضع ظهرت نظرية المرفق العام في النصف الأول من القرن التاسع عشر³²³، والتي تقضي بتطبيق القانون الإداري كلما كنا بصدد مرفق عام، وقد أخذ القضاء الفرنسي بهذه النظرية انطلاقا من قضية "بلانكو" في سنة 1873³²⁴. إلا أن الأزمة العالمية الاقتصادية جراء الحرب العالمية الأولى وظهور الأفكار الاشتراكية أدى إلى تغيير وظيفة الدولة من حارسه إلى دولة متدخلة، الأمر الذي أثار على نظرية المرفق العام، حيث ظهرت مرافق عامة جديدة لا تخضع كلية للقانون الإداري من جهة، ومن جهة أخرى لم تعد تحقيق المصلحة العامة حكرا على المرافق العامة بل حتى المشاريع الخاصة، وبهذا ظهرت عيوب معيار المرفق العام³²⁵.

بناء على ما سبق، سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى أربعة مطالب، سيتضمن الأول التعاريف المختلفة للمرفق العام، أما المطلب الثاني سيخصص لدراسة القواعد العامة التي تحكم المرافق العامة بما فيها المحلية، لنتطرق من خلال المطلب الثالث لأنواع المرافق العامة ونحدد من خلالها الأنواع التي يجوز للجماعات المحلية إنشاؤها، ثم ومن

³²² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 184؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 151.

³²³ - CF. AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert، Grands services publics et entreprises nationales، t1، 2 ème ed، P.U.F، Paris، 1975، p.21 ; DE SOTO Jean، Grands services publics et entreprises، ed Montchretien، Paris، 1971، p.8.

³²⁴ - القرار المؤرخ في 8 فيفري 1873 الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية المسعى قرار بلانكو L'arrêt BLANCO، وتتلخص وقائع هذا الحكم في: "أن الفتاة Agnès BLANCO جرحت نتيجة اصطدامها بعربة تابعة لمصنع ملكية لإدارة التبغ الفرنسية. فرجع السيد بلانكو والد الضحية ضد محافظ محافظة لاجيروند le préfet du département de la GIRONDE ممثل الدولة، دعوى تعويض على أساس تطبيق المواد 1382 و1383 و1384 من القانون المدني الفرنسي. فطرحت إشكالية اختصاص القاضي الإداري. وقد حكمت محكمة التنازع الفرنسية le tribunal des conflits باختصاص القاضي الإداري، حيث جاء في قرارها ما يلي: "... حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تكون على عاتق الدولة إتجاه الأفراد بسبب الأضرار الناتجة عن أشخاص توظفهم الدولة في المرفق العمومي، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يتضمنها القانون المدني المتعلقة بعلاقات الأفراد بعضهم ببعض. إن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، فلها قواعدها الخاصة التي تختلف باختلاف حاجيات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة". ناصر لباد، المرجع السابق، ص 30.

³²⁵ - انظر، ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 7.

خلال المطلب الرابع سنضمنه طرق إدارة المرافق العامة لنحدد من خلالها الطرق التي تدار من خلالها المرافق العمومية المحلية.

المطلب الأول: التعاريف المختلفة للمرفق العام

يعتبر المرفق العمومي الوظيفة الأساسية للإدارة، فهو يعد أداة لتنظيم الدولة ووسيلة لحماية وجود كيانها وحسن تنظيمها، هذا إذا لم نقل أن الدولة هي المرافق العمومية. فتستطيع الدولة من خلال المرافق العمومية تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق النفع العام، سواء كان ذلك مباشرة عن طريق المرافق العمومية الإدارية والمرافق العمومية التجارية والصناعية والإقتصادية أو بصفة غير مباشرة وذلك في شتى المجالات. تبعا لذلك، تم تعريف المرفق العام بالرجوع إلى عدة معايير، هي المعيار العضوي والموضوعي ومعيار النظام القانوني المتميز للمرفق العام ثم المعيار المركب في تعريف المرفق العام.

الفرع الأول: المعيار العضوي في تعريف المرفق العام

يقصد بالمرفق العام من الناحية العضوية، الهيئة أو الجهاز الذي يعتبر جزء من التنظيم الإداري في الدولة³²⁶. لكن هذا المعيار تعرض للنقد فعيبه أنه معيار واسع لأنه يدخل ضمن المرافق العامة أي نشاط تقوم به الدولة مهما كان طبيعته، وهذا غير صحيح إذا كنا في إطار مساعدة الدولة للمشاريع الخاصة³²⁷، كالإعتماد الممنوح من قبل السلطة

³²⁶ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 5؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 187؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 235.

³²⁷ - تتعدد أشكال المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاطات الخاصة، فقد تتخذ شكل العمل القانوني، وقد تكون عبارة عن وسائل معينة موضوعة تحت تصرف الشخص الخاص.

1- بالنسبة للعمل القانوني، قد تتخذ المساعدة شكل القرار الذي بواسطته تساعد الدولة الخواص. وهذا القرار يتمثل عادة في اعتماد المقدم من السلطة العامة للنشاط الخاص المنتفع من المساعدة، على أن هذا الإعتماد يتضمن في نفس الوقت الرقابة والإلتزامات المفروضة على النشاط الخاص، وهما المقابل للمساعدة. إلا أن العمل القانوني قد يتخذ شكل العقد الذي يلتزم بواسطته الشخص الخاص بالخضوع لبعض الإلتزامات تفرضها عليه الدولة، وبالمقابل، يلتزم الشخص العام بتقديم المساعدة لهذا الشخص الخاص.

العامة للخواص لإنشاء مدرسة خاصة أو تقديم الإدارة أو الدولة إمتيازات للخواص للقيام بنشاط ما في المناطق النائية أو الصحراوية...، إلا أنه وفي مقابل هذه المساعدة تمارس الدولة رقابتها وكذا تطلب بجزء من أرباح النشاط الخاص³²⁸.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي أو المادي في تعريف المرفق العام

طبقاً لهذا المعيار فالمرفق العام هو نشاط يحقق المصلحة العامة، أما إذا كان النشاط يحقق المصلحة الخاصة فهو نشاط خاص³²⁹. إلا أن هذا المعيار تعرض للنقد لأن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكراً على الدولة لأنه حتى المشاريع الخاصة تحقق مصلحة عامة،

2- هناك امتيازات أخرى: يمكن للشخص الخاص أن يستفيد منها، والمتمثلة في:

أ- امتيازات السلطة العامة: إذ يمكن للدولة أن تضمن للشخص نظاماً قانونياً خاصاً، يسمح له بتوسيع نشاطه ومصادره. كما يمكن للدولة من جهة أخرى أن تسمح للشخص الخاص باستعمال امتيازات السلطة العامة. كما يمكن للدولة كذلك أن تسمح للشخص الخاص بأن يتقاضى من المنتفعين من نشاطه مقابل إجباري يشبه الرسم.

ب- امتيازات مالية: إن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للشخص الخاص، قد تكون غير مباشرة (الإعفاء من الضرائب، الحماية الجمركية)، وقد تكون مباشرة.

ج- امتيازات مادية: يمكن للهيئة العامة أن تسمح للشخص الخاص باستعمال بعض الوسائل التي تدخل في إطار الدومين العام، كما يمكن أن تعيره بعض الموظفين العموميين لمساعدته على القيام بأعماله.

3- في حالات أخرى، وفي إطار التخطيط والتهيئة العمرانية، فإن المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاط الخاص، قد تكون عبارة عن تشجيعات، أي أنها تقوم بحث الخواص على القيام بنشاط معين يحقق للدولة أهدافاً معينة، على أن تلتزم بإعطاء امتيازات لمن يقوم بذلك النشاط، كالقيام بالنشاط في المناطق النائية.

ويجب أن نشير في الأخير، إلى أنه أياً كان شكل المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاط الخاص، فإنه يقابلها في الغالب الأعم قيام الدولة برقابة ذلك النشاط. وتتسع هذه الرقابة أو تضيق حسب نوع وقيمة المساعدة. فمثلاً تتسع الرقابة إذا كانت المساعدة مالية، كما قد تشترط الدولة في حالة المساعدة المالية، حصولها على جزء من أرباح النشاط الخاص.

³²⁸ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 152.

³²⁹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 235؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 187؛ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 5.

بالإضافة إلى ذلك فالدولة حاليا ومن أجل تحقيق المصلحة العامة يجب عليها أن تحقق الربح³³⁰.

الفرع الثالث: معيار النظام القانوني المتميز في تعريف المرفق العام

هذا المعيار يعتبر المرفق العام هو ما يخضع لقواعد إستثنائية غير معروفة في القانون المدني وهي قواعد القانون الإداري. هذا المعيار متقدم، لأنه يصلح بالنسبة للمرافق العامة التقليدية الإدارية التي لا تخضع إلا للقانون العام، أما الأنواع الجديدة من المرافق العامة الإقتصادية والصناعية والتجارية أصبحت يطبق عليها قواعد القانون الخاص³³¹.

الفرع الرابع: المعيار المركب في تعريف المرفق العام

نتيجة للإنتقادات الموجهة للتعريف السابقة³³²، ظهر إتجاه آخر يذهب إلى المزج بين المعيار الموضوعي والمعيار العضوي لكن بعد تعديله. وعليه تبعا لهذا المعيار، فالمرفق العام هو شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، والذي يشرف عليه شخص عام سواء بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة³³³.

إذن، فإن العناصر التي يقوم عليها المرفق العام تتمثل فيما يلي³³⁴:

- المرفق العام نشاط يستهدف تحقيق مصلحة عامة: على الرغم من أن المصلحة العامة لم تعد حكرا على المرفق العام بل حتى النشاط الخاص يحقق المصلحة

³³⁰ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 153.

³³¹ - مراد بدران، نفس المرجع، ص 153.

³³² - تجدر الإشارة إلى أن التعاريف الثلاثة السابقة قد تتطابق مع بعضها البعض في بعض الفروض النادرة- خاصة عندما كانت وظيفة الدولة حارسة- فالنشاط الذي كان يحقق مصلحة عامة (المعيار المادي)، كانت تقوم به الدولة (المعيار العضوي)، وهذا النشاط كان يخضع لنظام قانوني مختلف تماما عن القانون الخاص (معيار النظام القانوني المتميز). إلا أن انطباق هذه المعايير مع بعضها البعض أصبح نادرا في الوقت الحالي، أي بعد تطور وظيفة الدولة، ذلك أن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكرا على الهيئات العامة، كما أن هذه الأخيرة بإمكانها أن تقوم بتسيير بعض الأنشطة الصناعية والتجارية المشابهة تماما لنشاط المؤسسات الخاصة.

³³³ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 153-154.

³³⁴ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 193-196؛ انظر، محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973، ص 260؛ انظر، سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979، ص 24؛

CF.RIVERO Jean، Droit administratif، 9 ème éd ، DALLOZ، Paris، 1980، p.441.

العامة، يمكن التمييز بينهما لأن الهدف الأساسي للنشاط الخاص هو تحقيق الربح على عكس المرفق العام الذي تأت المصلحة العامة بالنسبة له في المرتبة الأولى. كما أنه وعلى خلاف النشاط الخاص بإمكان المرفق العام أن يواصل نشاطه حتى في الأحوال التي يحقق فيها الخسارة. بالإضافة إلى مجانية النشاط أو الخدمة تعد من أهم مميزات العديد من المرافق العامة حتى إن فرضت الدولة بعض الرسوم للإنتفاع، فهذه الرسوم تبقى رمزية لا تساوي قيمة الخدمة أي مجانية نسبية³³⁵. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن فكرة مجانية النشاط لا وجود لها بالنسبة للمرافق الإقتصادية، الصناعية والتجارية، لأن طبيعة النشاط يستلزم بالضرورة وجود توازن مالي للمرفق.

- المرفق العام ودرجة تواجد الشخص العام فيه: إن تواجد الدولة في المرفق العام شيء بديهي، إلا أن درجة تواجدها تختلف من مرفق لآخر. فالمرافق الوطنية هي من اختصاص السلطة التنفيذية أما المرافق المحلية فهي من اختصاص الجماعات المحلية ولاية كانت أو بلدية. أما عن درجة إشراف الدولة على النشاط فقد يكون بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة وذلك في حالة تعاقدتها مع أحد الخواص للقيام بتسييره مع الإبقاء على رقابة الدولة عليه.

المطلب الثاني: القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة

يتفق الفقهاء على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة ما بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق. من ثم، تخضع المرافق العمومية بما فيها المحلية لثلاثة مبادئ أساسية هي: مبدأ إستمرارية الخدمة، مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العام، مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة³³⁶.

³³⁵ - انظر، خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 2، عدد 1 (عدد خاص بتجديد المرفق العام)، 1992، ص 33.

³³⁶ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145؛

CF. ROLLAND Louis، Précis de droit administratif، DALLOZ، Paris، 1951، p.450 ; DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice، droit administratif، 6^{ème} éd، A.Colin، Paris، 1998، p.499 ; DE LAUBADERE André، Traité de droit administratif، t1، 9^{ème}

الفرع الأول: مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام

على إعتبار المرفق العام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، هذا ما يترتب عليه أن تكون الخدمة متواصلة ومستمرة لأن أي انقطاع سيؤثر سلبا على المصلحة العامة، لذا وضع القضاء مبدأ أساسيا يحكم جميع المرافق العامة وهو مبدأ إستمرارية الخدمة³³⁷.
تجدر الإشارة، إلى أن هذا المبدأ يترتب عليه جملة من النتائج في ثلاثة مجالات أساسية: الوظيفة العامة، العقود الإدارية، الأموال العامة³³⁸.

أولا: في مجال الوظيفة العامة

يترتب على هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة ثلاثة آثار تتعلق بالإضراب والإستقالة والموظف الفعلي³³⁹.

1- أثر المبدأ على الإضراب: يعتبر الإضراب اتفاقا جماعيا بين الموظفين على الإمتناع على العمل بصفة مؤقتة للمطالبة بالحقوق المهنية والإجتماعية. ومن هنا يعتبر الإضراب أخطر ما يهدد مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام، وهذا ما دفع المشرعين في العالم إما إلى تحريمه في القطاع العام أو إلى تنظيمه³⁴⁰.

في الجزائر وطبقا لدستورها لسنة 1996 المعدل في 2016 وذلك في مادته 71

éd, L.G.D.J, Paris, 1984, p.685 ; MAHIOU Ahmed, Cours d'institution administratives, 2^{ème} éd, O.P.U, Alger, 1979, p.321 ; BOUSSOUMAH Mohamed, L'entreprise socialiste en Algérie, O.P.U, Alger, 1982, p.464;

انظر، نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.رج.ج عدد 50 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

³³⁷ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 256؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 204؛ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 31؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 159؛

CF. BOUSSOUMAH Mohamed, Op.cit, p.467.

³³⁸ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 33-35؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 256-263؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 159-162.

³³⁹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 257-260؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 159-162.

³⁴⁰ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 159.

فقد اعترف بالإضراب، كما أكد عليه قانون الوظيفة العمومية في المادة 36 منه³⁴¹، والقانون 02-90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب³⁴²، وطبقا لهذا القانون فإن إجراءات ممارسة الإضراب في القطاع العام تتمثل فيما يلي:

أ- الوقاية من النزاعات الجماعية: إن الوقاية من النزاعات الجماعية هي مرحلة تسبق الشروع في الإضراب، تتطلب إجراءين أساسيين هما:

- عقد إجتماعات فورية³⁴³: بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة.
- المصالحة³⁴⁴: فإذا لم يتم التوصل إلى أي حل من خلال الإجتماعات الفورية، يخطر ممثلو الموظفين السلطات السلمية المختصة المتواجدة على البلدية أو الولاية أو الوزارة. هذه السلطات وخلال 8 أيام الموالية للإخطار عليها القيام بإجراء مصالحة بين الطرفين، وإذا استمر الخلاف بعد 15 يوما من تاريخ أول إجتماع للمصالحة، يحرر محضر يوقعه الطرفان يتضمن النقاط المتفق عليها والنقاط المختلف فيها، ويرسل فورا إلى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ب- ممارسة الحق في الإضراب: إذا استمر الخلاف فلا يمكن اللجوء إلى الإضراب إلا بعد مراعاة الضوابط التالية:

- موافقة الموظفين على الإضراب³⁴⁵: حيث يتم دعوة الموظفين لعقد إجتماع للموافقة على الإضراب، ويشترط لصحة الإجتماع حضور نصف الموظفين على الأقل، أما للموافقة على الإضراب فيشترط الحصول على أغلبية الموظفين الحاضرين عن طريق الإقتراع السري.

³⁴¹ - أمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

³⁴² - ج.ر.ج عدد 6 الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1990.

³⁴³ - المادة 15 من القانون 02-90.

³⁴⁴ - المواد من 16-20 من القانون 02-90.

³⁴⁵ - المادتين 27 و28 من القانون 02-90.

● الإشعار المسبق بالإضراب³⁴⁶: لا يمكن الشروع في الإضراب إلا بعد انتهاء أجل الإشعار المسبق بالإضراب الذي يودع لدى المستخدم، على أن المدة لا يمكن أن تقل عن 8 أيام إبتداء من إيداعه.

ج- حماية حق الإضراب³⁴⁷: إذا تم الإضراب وفقا للإجراءات السابقة فإن الإضراب يعد مشروعاً، أي أن القانون يحميه وبالتالي لا يجوز للإدارة المستخدمة عزل الموظف المضرب، وإن كان هذا الأخير لن يدفع له المرتب على حسب أيام إضرابه، كما لا يمكن تعيين موظفين آخرين إلا في حالة التسخير.

خ- تحديد ممارسة حق الإضراب: من أجل ضمان عدم انقطاع خدمات المرفق العام بصفة نهائية في وقت الإضراب، فإن المشرع قيد هذا الإضراب بمايلي:

● الحد الأدنى من الخدمة³⁴⁸: إذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام إستمرارية خدمات المرفق أو تمس الأنشطة الحيوية في الدولة، فيتعين مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل حد أدنى من الخدمة إجبارياً مثل: المصالح الإستشفائية، مصالح الغاز، الماء، الكهرباء ...

● التسخير³⁴⁹: يمكن أن يؤمر بتسخير الموظفين المضربين الذين يشغلون مناصب ضرورية لأمن الأشخاص والمنشآت والأماكن أو الذين يمارسون أنشطة لازمة لتمويل السكان.

● تسوية الإضراب³⁵⁰: يجب على طرفي الخلاف خلال مرحلة الإشعار المسبق وبعد الشروع في الإضراب، أن يواصلوا المفاوضات لتسوية الخلاف وذلك من خلال الوساطة أو تعيين وسيط كفى يقدم إقتراحات لتسوية الخلاف. وإذا استمر الإضراب بعد كل هذه الإجراءات، يحال الخلاف بعد إستشارة المستخدم وممثلي الموظفين

³⁴⁶ - المواد من 29-30 من القانون 02-90.

³⁴⁷ - المادتين 32 و33 من القانون 02-90.

³⁴⁸ - المواد من 37 إلى 40 من القانون 02-90.

³⁴⁹ - المادتين 41 و42 من القانون 02-90.

³⁵⁰ - المواد من 45 إلى 48 من القانون 02-90.

على اللجنة الوطنية للتحكيم التي يرأسها قاض من المحكمة العليا وتكون قراراتها نافذة³⁵¹.

د- موانع اللجوء إلى الإضراب³⁵²: هناك قطاعات لا يجوز لها اللجوء إلى الإضراب، من ذلك مثلا: القضاة، أعوان مصالح الأمن، الحماية المدنية... غير أن هؤلاء يتم تسوية مشاكلهم عن طريق المصالحة، وإن اقتضى الأمر من طرف اللجنة الوطنية للتحكيم.

2- أثر المبدأ على إستقالة الموظفين: الإستقالة هي رغبة الموظف في ترك العمل نهائيا. إلا أن هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة والتي تقيد من استعمال هذا الحق، حيث لا تنقطع علاقة الموظف بالإدارة بمجرد تقديمه للإستقالة، بل لا بد من بقاءه مدة تسمح للإدارة بالبحث عن خلف له ضمانا لعدم إنقطاع الخدمة وهي شهرين يمكن تمديدها إلى فترة إضافية أقصاها شهرين³⁵³.

3- أثر المبدأ في تبرير نظرية الموظف العمومي: الموظف الفعلي هو شخص يوجد عيب جسيم في قرار تعيينه أو أن قرار تعيينه لم يصدر على الإطلاق ومارس مهام إدارية، فهذه الأعمال إتجاه الغير تعتبر مشروعة إما على أساس فكرة الظاهر واحترام الغير حسن النية في الظروف العادية، أما في الظروف الإستثنائية فتعتبر مشروعة أيضا لكن على أساس الضرورة تبيح المحذور³⁵⁴.

ثانيا: في مجال العقود الإدارية

يترتب على مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام في مجال العقود الإدارية، نظريتان³⁵⁵: تعرف الأولى بنظرية الظروف الطارئة، حيث أنه وطبقا لهذه النظرية،

³⁵¹ - المواد من 49 إلى 52 من القانون 02-90.

³⁵² - المادتين 43 و44 من القانون 02-90.

³⁵³ - المادة 220 من القانون 03-06.

³⁵⁴ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 162؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 260؛ لحسن

بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 94-96.

³⁵⁵ - انظر، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 88-95.

فإذا وقع الظرف الطارئ³⁵⁶ فسيجعل تنفيذ الإلتزام المترتب عن العقد مرهقا، أي تنفيذ الإلتزام ليس مستحيلا كما هو الوضع في القوة القاهرة بل ممكنا لكنه يحمل المتعاقد مع الإدارة خسارة كبيرة، هذه الخسارة تتوزع بينه وبين الإدارة وذلك ضمانا لمبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام³⁵⁷.

أما النظرية الثانية، فتعرف بنظرية فعل الأمير، وفعل الأمير هو التصرف أو العمل الصادر عن الإدارة المتعاقدة لدى ممارستها لأعمال السلطة التي تتمتع بها من خلال ممارستها لمهامها³⁵⁸ والتي تؤدي عرضا إلى إرهاب المتعامل المتعاقد معها بصورة جدية -مخاطر إدارية-، الأمر الذي يقتضي دعمه ماليا وتعويضه حتى يتمكن من الإستمرار في تنفيذ الصفقة، تحقيقا للمصلحة العامة من خلال مواصلة تقديم الخدمات العامة في شتى المجالات تبعا لموضوع ومحل العقد الإداري. ويترتب على توافر شروط نظرية فعل الأمير استحقاق المتعامل المتعاقد التعويض الكامل عن جميع الأعباء والتكاليف الإضافية التي تكبدها.

ثالثا: في مجال الأموال العامة

يترتب على مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام في مجال الأموال العامة أو الدومين العام جملة من النتائج، تتمثل في عدم جواز خضوع الأموال العامة على

³⁵⁶ - كأن ترتفع أسعار مواد البناء بصورة كبيرة وغير متوقعة، مما يجعل المقاول في عقد الأشغال العمومية في صعوبات مالية تهدد التوازن المالي للصفقة. الزيادة في الضرائب وارتفاع الرسوم الجمركية أو رفع أجور العمال بصورة مفاجئة وغير متوقعة.

³⁵⁷ - هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لإمكانية تطبيق نظرية الظروف الطارئة، يشترط أن يكون الظرف الطارئ عارضا، وأنه هو السبب المباشر في قلب التوازن المالي للعقد. أما إذا كان الظرف الطارئ قد أخذ شكلا دائما، أي ليس من المنتظر أن يعود العقد إلى حالته الأولى، فلا بد أن يعدل العقد تعديلا يجعله يساير الظروف الجديدة، أما إذا كان ذلك غير ممكن، فيجب فسخ العقد الذي يربط الطرفين.

³⁵⁸ - كالقرار الصادر من المصلحة المتعاقدة والذي أدى إلى زيادة كبيرة في أسعار مواد البناء، مما يجعل تنفيذ عقد أشغال عامة لبناء سد مثلا مرهقا وفي غاية الصعوبة بالنسبة للمقاول، حيث يكون من شأنه الإخلال بالتوازن المالي للعقد، مما يقتضي معه تدخل الإدارة المتعاقدة وتعويضه ومداه ماليا من أجل مواصلة تنفيذ الصفقة واستمرارية المرفق العام. من ثم فإن الزيادة العادية في الأسعار والتي لا تؤثر على التوازن المالي للعقد، لا تستدعي الدعم المالي والتعويض طبقا لنظرية فعل الأمير.

اختلاف أنواعها للتصرف والحجز والتقادم³⁵⁹.

الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العام

أي أنه يجب على المرفق العام أن يقدم خدماته بنفس الشروط ودون تمييز بين المنتفعين من خدمات هذا المرفق. على أن هذا المبدأ مستمد من مبدأ موجود في الدستور هو مبدأ المساواة أمام القانون³⁶⁰. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المساواة التي يتمتع بها المنتفعون أمام خدمات المرفق العام ليست مساواة مطلقة بل هي مساواة قانونية لا تتحقق إلا إذا توافرت شروطها. فإذا قلنا مثلاً أن التعليم مضمون فإن هذا لا يعني بأن أي شخص له الحق في التعليم، بل لابد من توفر شروط ضمن من أراد أن يتحصل على هذا الحق، فالولوج إلى الجامعة يتطلب أهم شرط هو الحصول على شهادة البكالوريا ...

الفرع الثالث: مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة³⁶¹

بمعنى أن المرفق العام قابل للتغيير والتبديل تماشياً مع الظروف الجديدة، فإذا ظهر للإدارة بأن تنظيم المرفق بالشكل القديم لم يعد يتفق مع المصلحة العامة، فبإمكان الإدارة أن تغير في طريقة تنظيم أو إدارة المرفق كأن تفرض رسوماً على الإنتفاع بالخدمة لم تكن موجودة من قبل، أو أن ترفع من قيمة هذه الرسوم، أو تغير في طريقة إدارة المرفق من خلال منحه الشخصية المعنوية أو التنازل عن إدارته للخواص في إطار عقد إمتياز ...

³⁵⁹ - المادة 4 من القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ج.ج عدد 52 الصادرة بتاريخ 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، ج.ج.ج عدد 44 الصادرة بتاريخ 03 غشت 2008.

على أن هذه القاعدة تصدق على إطلاقها بالنسبة للمرافق العامة الإدارية (التقليدية)، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية والإقتصادية، فباستثناء رأسمالها التأسيسي الذي يعتبر من الأموال العامة، فإن الأموال الأخرى تكون قابلة للحجز عليها. انظر، المادة 20 من القانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج.ج.ج عدد 02 الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988.

³⁶⁰ - المادة 32 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016.

³⁶¹ - هو ما نصت عليه المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ج.ج عدد 27 الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1988، بقولها: "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين".

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

لما كان المرفق نشاطا إداريا تسعى من خلاله الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمة. فإن تحقيق هذه المصلحة العامة جعلت من المرافق العامة عدة أنواع، نظرا لتعدد نظرة الفقهاء، وعليه يمكن تقسيم هذه المرافق بالنظر إلى جملة الآراء الصادرة في هذا المجال من عدة زوايا³⁶².

أبرزها تقسيم المرافق العامة بالنظر إلى نوع النشاط الذي تزاوله (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تصنيفات أخرى إستنادا إلى زوايا فقهية أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة طبقا لنوع النشاط الذي تزاوله

من هذه الزاوية تنقسم المرافق العامة إلى إدارية وصناعية تجارية.

1- مرافق عامة إدارية: تسمى بالمرافق التقليدية، هذه المرافق تزاول نشاطا يختلف عن نشاط الخواص، وهو النشاط الإداري الممثل في الأمن والدفاع والقضاء، وهي تخضع كلية للقانون العام.

2- مرافق صناعية وتجارية: هي المرافق الحديثة التي تقوم على أساس مزاولة نشاط يمارسه الخواص، وهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص.

3- معايير التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الصناعية التجارية: انقسمت هذه المعايير إلى فقهية وقضائية³⁶³.

• المعايير الفقهية: اختلف الفقه في وضع معيار للتمييز بين المرفقين الإداري والصناعي التجاري، وذلك كمايلي:

- ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن ما يميز بينهما هو أن المرفق العام الإداري يخضع للقانون العام، أما المرفق الصناعي التجاري فيخضع للقانون الخاص. غير أن هذا الرأي منتقد لأنه ذهب إلى النتيجة دون أن يبين كيف توصل إليها.

³⁶² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 239-242؛ ناصرليباد، المرجع السابق، ص 196-200؛

مراد بدران، المرجع السابق، ص 155-158.

³⁶³ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 156-157.

- ذهب رأي آخر من الفقه إلى القول بأن ما يميز بين المرفقين هو الغرض منهما، فالمرافق الإدارية لا تحقق الربح في حين أن المرافق الصناعية والتجارية يسعى من خلالها لتحقيق الربح. هذا الرأي هو الآخر منتقد ولا يطبق في كل الحالات، لأن المرافق الإدارية هي الأخرى بإمكانها تحقيق الربح.

- في حين ذهب رأي ثالث من الفقه وهو الرأي الراجح إلى التمييز بين المرفقين بالنظر إلى طبيعة النشاط، فإذا كان النشاط إداري فالمرفق إداري أما إذا كان النشاط صناعي وتجاري فالمرفق صناعي وتجاري.

● المعيار القضائي: يقوم على عنصرين أساسيين، عنصر موضوعي وآخر شخصي أو ذاتي³⁶⁴.

- عنصر موضوعي يتعلق بطبيعة النشاط، فإذا كان النشاط إداري فالمرفق إداري، أما إذا كان النشاط صناعي وتجاري فالمرفق صناعي وتجاري.

- عنصر شخصي أو ذاتي يتمثل في رغبة الإدارة في إخضاع المرافق الصناعية والتجارية للقانون الخاص.

4- مدى خضوع المرفق الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص: على اعتبار أن المرفق الصناعي والتجاري يخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، فيمكن تحديد نصيب خضوعه للقانون العام ونصيب خضوعه للقانون الخاص، وذلك كمايلي:

● مستخدمي المرافق الصناعية والتجارية: المدير والمحاسب موظفان عامان، أما الباقي فهم عمال. بالتالي فالموظف العام يخضع للقانون العام أما العامل فيخضع للقانون الخاص.

● النظام المالي: يخضع بقدر المستطاع للقانون الخاص، لكن بالرغم من ذلك ونظرا

³⁶⁴ - إن معظم الأحكام القضائية الحديثة نسبيا والصادرة عن القضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص تدل على أن القضاء الإداري يأخذ بعين الاعتبار في تحديده للمرافق الصناعية والتجارية بعنصرين أساسيين، الأول موضوعي، والأخر ذاتي. مراد بدران، المرجع السابق، ص 159.

لطبيعة المرفق العامة فجزء من أمواله هي أموال عامة تخضع للقانون العام.

- عقود هذا المرفق: القاعدة العامة أن عقود هذا المرفق هي عقود خاصة، لكن يوجد إستثناء إذ بإمكان هذه المرافق أن تبرم عقودا إدارية في علاقتها بالأشخاص العامة أو إذا استعملت إمتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني: آراء أخرى في تقسيم المرافق العامة

وتتمثل هذه الآراء الفقهية فيمايلي:

أولا: تقسيم المرافق العامة طبقا لتمتعها بالشخصية المعنوية

حيث نجد مرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية تابعة للشخص المعنوي العام،

كما نجد مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية هي المؤسسات العمومية.

ثانيا: تقسيم المرافق العامة طبقا لإلتزام الإدارة بإنشائها

تقسم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق إختيارية وأخرى إجبارية.

ثالثا: تقسيم المرافق العامة بالنظر إلى علاقتها بالقطاع الخاص

في هذا الصدد نجد مرافق من نفس النشاط الذي يمارسه الخواص، كما نجد مرافق

محتكرة لا يجوز للخواص إنشاؤها.

رابعا: تقسيم المرافق العامة بالنظر لإمتدادها الجغرافي

حيث تنقسم إلى مرافق عامة وطنية تمارس نشاطها على المستوى الوطني، ومرافق

عامة محلية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة.

وعليه، وبالرجوع لموضوعنا الأساسي وهو المرفق العمومي المحلي الذي ينشأ من طرف

الجماعات المحلية ولاية كانت أو بلدية. فالملحظ بالنسبة للولاية وطبقا لقانون الولاية 12-

07³⁶⁵، فقد سمحت هذه المادة للولاية وبموجب مداولة عن المجلس الشعبي الولائي أن

تنشئ مصالح عمومية أو مرافق عمومية محلية للتكفل على الخصوص بمايلي:

- الطرق والشبكات المختلفة.

³⁶⁵- وبالأخص نص المادة 141 منه.

- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.

- النقل العمومي.

- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.

- المساحات الخضراء.

- الصناعات التقليدية والحرف.

على أنه وطبقا لنص المادة 147 من قانون الولاية 07-12، فلا يمكن للمصالح العمومية الولائية أن تأخذ إلا شكل مصالح عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري.

أما بالنسبة للبلدية فقد سمح لها قانون البلدية 10-11³⁶⁶، بحق إنشاء مصالح أو مرافق عمومية بلدية على وجه الخصوص فيما يلي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.

- صيانة الطرقات وإشارات المرور.

- الإنارة العمومية.

- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.

- الحظائر ومساحات التوقف.

- المحاشر.

- النقل الجماعي.

- المذابح البلدية.

- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.

- فضاءات ثقافية.

- فضاءات رياضية وتسلية.

³⁶⁶ - طبقا لنص المادة 149 من قانون البلدية 10-11.

- مساحات خضراء.

على أن هذه المصالح العمومية البلدية قد تكون ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري طبقا لنص المادة 154 من قانون البلدية 10-11.

المطلب الثالث: طرق إدارة المرافق العامة

نظرا لتعدد مظاهر تدخل الدولة في مختلف المجالات والميادين، فقد ترتب عن ذلك تنوع وتعدد طرق وكيفيات وأساليب تسيير وإدارة المرافق العامة بما ينسجم مع الظروف التي تحيط بمجال تدخل الإدارة.

تبعا لذلك، تتمثل طرق إدارة المرافق العمومية في الإدارة المباشرة والإمتهان والإدارة غير المباشرة، الإستغلال المختلط والمؤسسة العمومية³⁶⁷.

الفرع الأول: طريقة الإدارة المباشرة أو التسيير المباشر

تعتبر هذه الطريقة من أقدم طرق إدارة المرفق وهي تطبق عادة على المرافق العامة التقليدية³⁶⁸. على أن المرافق المدارة بطريقة الإستغلال المباشر لا تعد شخصا معنويا قانونيا متميزا ومستقلا عن الجهة المنشئة له، حيث لا يكتسب الشخصية المعنوية وليس له إمكانية التعاقد ولا إمكانية التقاضي. فهي مرافق إدارية بكل النتائج المترتبة عن ذلك، فمن يعمل فيها هو موظف عام، وأموال هذا المرفق هي أموال عامة، ومنازعاته من اختصاص القاضي الإداري. وعلى الرغم من ذلك فيمكن تطبيق هذه الطريقة حتى على المرافق الصناعية والتجارية لكن مع وضع إستثناءات على المبادئ السابقة³⁶⁹.

³⁶⁷ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 261-286؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 225-246؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 267-285؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 210-240.

³⁶⁸ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 48.

³⁶⁹ - تتجلى هذه الإستثناءات من خلال مايلي:

- من حيث المستخدمين: موظفين عامين وعمال.
- من حيث النظام المالي: أموال المرفق منها ما هو مملوك ملكية عامة ومنها ما هو مملوك ملكية خاصة.
- من حيث النظام القانوني: يخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص.
- من حيث النظام القضائي: تخضع للقضاء الإداري والعادي على حسب الحالة.

الفرع الثاني: طريقة الإمتياز أو إلتزام أو تفويض المرافق العامة

تعني هذه الطريقة تنازل الإدارة بمقتضى عقد عن إدارة مرفق عام إقتصادي لفائدة شخص خاص يقوم بتسيير المرفق لمدة معينة مع تحمله أعباء هذا المرفق (من عمال، أموال تسيير، عتاد ...) مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات هذا المرفق مع تحمل مخاطر ذلك ربحاً أو خسارة³⁷⁰.

1- الطبيعة القانونية للإلتزام أو الإمتياز: إختلفت الآراء الفقهية في تحديد الطبيعة

القانونية للإمتياز، وذلك كمايلي³⁷¹:

- ذهب البعض إلى اعتبار الإلتزام هو عمل ناتج عن الإرادة المنفردة أي أنه قرار إداري، لكن هذا الرأي غير صحيح لأن هناك طرفين في الإلتزام.

من حيث العمل: أغلبية أعماله هي عقود خاصة غير أنه يجوز له إستعمال امتيازات السلطة العامة فيمكنه إصدار قرارات إدارية وكذا إبرام عقود إدارية.³⁷⁰ فما يترتب عن هذه الطريقة هو:

- لا تتولى الإدارة أو الشخص المعنوي العام بنفسه إدارة المرفق العام بل شخص خاص، ويبقى لها حق الرقابة فقط.
- الأموال اللازمة لإدارة المرفق العام هي للشخص الخاص.
- يحصل الملتزم على مقابل تقديمه للخدمة من المنتفعين بخدمات هذا المرفق.
- هذه الطريقة تطبق على المرافق العامة التي تدر أرباحاً فقط.

وهذا ما يمكن استنتاجه من نص المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر، في شقها المتعلق بالإمتياز كأسلوب من أساليب تفويض المرفق العام.

على أنه تجدر الإشارة، بأن المشرع الجزائري ومن خلال نص المادة 210 سالف الذكر قد أخذ بأسلوب تفويض آخر مشابه نوع ما للإمتياز خاصة من حيث شروطه وكذا النتائج المترتبة عن كليهما وتمت تسميته بإيجار المرفق العام، لكن الفرق بينهما يتجلى أساساً في أن أهم ما يترتب على الإيجار هو دفع المتعاقد مع الإدارة إتاوة لهذه الأخيرة مقابل حصوله هو على إتاوة من المنتفعين بخدمات هذا المرفق، وهذا ما لا نجده في الإمتياز فالإستغلال فيه يكون كلياً من قبل المتعاقد من الإدارة.

³⁷¹ - انظر، بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2018-2019، ص 82-86؛ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 173-179؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 165.

● ذهب رأي آخر إلى القول بأن الإمتياز هو عقد من عقود القانون الخاص، هذا الرأي غير صحيح لأن الإدارة المتعاقدة بإمكانها أن تفرض على الملتزم أمورا بإرادتها المنفردة وهو ملزم بها.

● في حين ذهب رأي ثالث وهو الراجح إلى اعتبار الإلتزام عملا قانونيا مركبا يحوي نوعين من النصوص³⁷²:

- نصوص تعاقدية يقتصر أثرها على الإدارة والملتزم.
- نصوص تنظيمية لا يقتصر أثرها على الإدارة والملتزم بل يمتد إلى المنتفعين، وبإمكان الإدارة أن تلغيها بإرادتها المنفردة.

2- آثار الإلتزام أو الإمتياز أو التفويض: في الإلتزام ثلاثة أطراف، هم الشخص المعنوي العام والملتزم والمنتفع. من هنا تنقسم آثار عقد الإمتياز إلى آثار بالنسبة للإدارة صاحبة المرفق وآثار بالنسبة للملتزم وآثار بالنسبة للمنتفع³⁷³.

أ- الآثار المترتبة عن الإلتزام بالنسبة للإدارة المانحة له: تتمثل حقوقها فيما يلي:

- حق الرقابة والإشراف والمتابعة³⁷⁴.
- حق الإدارة في تعديل النصوص اللائحية بإرادتها المنفردة³⁷⁵.
- سلطة توقيع الجزاءات³⁷⁶.
- إسترداد المرفق قبل نهاية المدة المحددة في العقد تطبيقا لمبدأ قابلية المرفق للتغيير³⁷⁷.

³⁷² - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 25؛ انظر، عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 77-78.

³⁷³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 279-283، بركيبة حسام الدين، المرجع السابق، ص 209-245؛ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 25.

³⁷⁴ - هذا الحق مستمد من طبيعة المرفق العام، ولا يمكن للإدارة أن تتنازل عنه كله أو بعضه.

³⁷⁵ - إن هذا الحق مستمد كذلك من طبيعة المرفق، الذي يجب أن يساير الظروف الجديدة من أجل أداء الخدمات على أحسن وجه.

³⁷⁶ - قد تكون جزاءات مالية - غرامات-، كما قد يصل الأمر إلى الفسخ الجزائي.

³⁷⁷ - من حق السلطة مانحة الإلتزام، إذا ما تبين لها بأن طريقة الإلتزام لم تعد تحقق المصلحة العامة، أو لأي سبب

ب- آثار الإلتزام بالنسبة للملتزم: تتمثل في واجبات الملتزم وحقوقه.

- واجبات الملتزم:
 - ضمان إستمرارية خدمات المرفق العام³⁷⁸.
 - إحترام قاعدة المساواة والخضوع للتعديلات التي تقوم بها الإدارة.
 - يجب على الملتزم أن يقدم هو الخدمة، أي أن التفويض يقع باطلا كقاعدة غير مسموح بها إلا إذا وافقت عليه الإدارة.

- حقوق الملتزم:
 - الحق في استعمال أموال المرفق العام الدومين العام والخاص.
 - الحق في استعمال إمتيازات السلطة العامة بعد موافقة الإدارة.
 - الحصول على رسوم من المنتفعين بخدمات المرفق العام.
- ج- آثار الإلتزام بالنسبة للمنتفعين: للمنتفع علاقتان، علاقة مع الملتزم وعلاقة مع الإدارة.

- علاقة المنتفع مع الملتزم: إذا خالف الملتزم شروط العقد بإمكان المنتفع أن يقاضيه أمام القضاء العادي متى رفضت الإدارة التدخل لإجبار الملتزم على القيام بواجباته، إلا إذا تعلق الأمر باستعمال الملتزم لإمتيازات السلطة العامة.
- علاقة المنتفع مع الإدارة: إذا خالف الملتزم شروط العقد فبإمكان المنتفع عوض أن يرفع دعوى ضد الملتزم، يرفعها ضد الإدارة ما دام أنها صاحبة المرفق، ويكون ذلك أمام القاضي الإداري.

آخر يتعلق بالمصلحة العامة، أن تقوم باسترداد المرفق من خلال شرائه من الملتزم، وتعويضه عما يلحقه من أضرار. ولا يجوز للملتزم أن يحتج بفكرة العقد شريعة المتعاقدين، أو بفكرة الحق المكتسب، بل كل ما لديه هو المطالبة بالتعويض، إذا ما تضرر من جراء استرداد الإدارة للمرفق.

³⁷⁸ - فلا يجوز له أن يتنصل من هذه المسؤولية بإثارة مثلاً خطأ الإدارة، أو الصعوبات المالية أو الإقتصادية، ذلك أن نظرية الظروف الطارئة قد وجدت من أجل مواجهة هذه الصعوبات، وعلى ذلك لا يعفي الملتزم من الوفاء بالتزاماته سوى القوة القاهرة.

الفرع الثالث: الإدارة غير المباشرة للمرفق العام

يقصد بهذه الطريقة أن تمنح الإدارة فردا أو شركة إدارة مرفق إقتصادي في مقابل عوض يتقاضاه منها. وبالتالي جاءت هذه الطريقة في مركز وسط بين أسلوب الإدارة المباشرة وأسلوب الإمتياز، فالإدارة هنا لا تتولى بنفسها إدارة المرفق بل يقوم بذلك شخص آخر، كما أن هذه الإدارة هي من تقدم المال اللازم لإدارة هذا المرفق، والربح المترتب عن المرفق يكون من حق الإدارة³⁷⁹.

الفرع الرابع: الإدارة المختلطة للمرفق العام

تقوم هذه الطريقة على أساس إشتراك الإدارة مع الخواص في إدارة مرفق عام إقتصادي، وذلك في شكل شركة تكسب الإدارة فيها جزء كبيرا من رأس مالها. بالتالي تشترك الإدارة في تسيير المرفق وتحمل جزء من أعبائه، كما يبقى لها الحق في الرقابة لأن الأمر يتعلق بمرفق عام³⁸⁰.

الفرع الخامس: أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام

تعتبر هذه المرافق المدارة بأسلوب المؤسسة العمومية شخصا معنويا قانونيا متميزا عن الجهة التي قامت بإنشائه³⁸¹. وبالتالي فإن فكرة الشخصية المعنوية تعتبر الميزة الأساسية في أسلوب المؤسسة مقارنة بالأساليب السابقة، حيث تتمتع باستقلال إداري يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة إدارية خاصة تتكون من جهاز تداولي هو مجلس الإدارة، وجهاز تنفيذي يتمثل في المدير أو المدير العام. كما تتمتع هذه المؤسسات بالإستقلال المالي في تسيير شؤونها. غير أنه يبقى في المقابل للجهة المنشئة لها حق الرقابة على أجهزتها وعلى أعمالها لأن هذه الإستقلالية الممنوحة لها ليست مطلقة.

³⁷⁹ - وهذا النظام نادر في الوقت الحالي، لأنه لم يحقق الآمال التي كانت مرجوة منه، فالإدارة تتدخل دائما، كما أن هذه الطريقة تعد مكلفة جدا. مراد بدران، المرجع السابق، ص 166-167.

غير أنه وعلى الرغم من ذلك، فقد أخذ المشرع الجزائري في قانون الصفقات العمومية الأخير بهذا النوع من الإدارة، وهو ما تم تسميته بأسلوب الوكالة المحفزة أو التسيير كأسلوبين لتفويض المرفق العام، طبقا لنص المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر.

³⁸⁰ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 167.

³⁸¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 213.

تبعاً لذلك، تنقسم المؤسسات العمومية إلى نوعين: مؤسسة عمومية إدارية ومؤسسة عمومية تجارية صناعية وإقتصادية³⁸².

● المؤسسة العمومية الإدارية: التي تمارس نشاطاً ذا طبيعة إدارية محضاً وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، إذ تتمتع بالشخصية المعنوية فلها إستقلال إداري ومالي وتخضع في أنشطتها للقانون العام، أما منازعاتها فمن اختصاص القاضي الإداري، كما يخولها القانون إستعمال إمتيازات السلطة العامة لأنها منحت الشخصية المعنوية، نظامها المالي أموال عامة فقط وعمالها موظفون عامون.

● المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية أو الإقتصادية: تتولى من خلالها الدولة أو الجماعات المحلية ممارسة نشاط مماثل لنشاط الخواص وهو النشاط الصناعي والتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية لها إستقلالية إدارية ومالية، تعمل على تمويل كل أعبائها عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري. على هذا الأساس فنظامها المالي يكون مزدوجاً بين أموال عامة وخاصة، نظامها القانوني مزيج بين قواعد القانون العام والخاص، منازعاتها من اختصاص القاضي العادي وكذا الإداري، مستخدموها يتراوحون بين موظفين عامين وعمال.

استناداً لما قيل سابقاً، فمادام المشرع الجزائري قد سمح للجماعات المحلية ولاية كانت أو بلدية بإنشاء مرافق أو مصالح عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري، فقد سمح للولاية ممثلة في مجلسها الشعبي الولائي³⁸³ بإدارة مصالحها العمومية إما بطريقة الإستغلال المباشر أو بطريقة المؤسسة لتنشئ إما مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري. على أنه وإذا تعذر على

³⁸² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 273؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 217؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 168.

³⁸³ - إنطلاقاً من نص المواد من 142 إلى 149 من قانون الولاية 07-12.

الولاية إستغلال مصالحها بالطريقتين السابقتين أمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الإمتياز.

أما بالنسبة للبلدية وبالعودة لقانون البلدية 10-11، فالملاحظ أن المشرع خول البلدية هي الأخرى صلاحية إدارة مرافقها أو مصالحها المنشأة من قبلها إما بطريقة الإستغلال المباشر أو طريقة المؤسسة سواء كانت هذه المرافق إدارية أو صناعية وتجارية، أو أن تكون محل إمتياز. إلا أنه أضاف شيئا آخر هو إمكانية تفويض تسيير مصالحها العمومية³⁸⁴.

المبحث الثاني: الضبط الإداري المحلي

لا شك بأن موضوع الحقوق والحريات اليوم أصبح مسألة تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي، ومن أجلها صدر الكثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشئت الهيئات وعدلت دساتير كثيرة³⁸⁵.

من ثم، إذا كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط، فأى حرية وأي حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك إلى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين.

فالتقيد بالنظام والإلتزام بالضوابط التي تحدتها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن الإلتزام بالضوابط يعد سلوكا حضاريا ومظهرا من مظاهر التمدن، حيث لا يمكن التذرع بممارسة الحرية بغرض التهرب من الخضوع لكل ما يقيد هذه الحرية، فلا شيء في علم القانون اسمه المطلق.

لذا تعين أن تضبط الحرية من قبل السلطة العامة حتى لا يساء استعمالها، لأنه وكما رأينا سابقا فإن ترك المبادرة أو النشاط الفردي دون تقييد سيقرب عنه

³⁸⁴ - استنادا للمواد من 151 إلى 156 من قانون البلدية 10-11. أي إتباع طرق التفويض الأخرى المنصوص عليها في

المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر.

³⁸⁵ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 289.

إنتشار للفوضى، لهذا كان لابد من تنظيم النشاط الفردي من خلال الضبط الإداري أو البوليس الإداري. وعليه، سنعمل من خلال هذا المبحث على تعريف الضبط وتحديد خصائصه (المطلب الأول)، ثم أغراضه وأنواعه (المطلب الثاني)، وكذا هيئاته ووسائله (المطلب الثالث)، وأخيرا دراسة حدوده (المطلب الرابع).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

يعتبر الضبط الإداري وظيفة قائمة بذاتها في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي وتركيبه أفرادها، فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها العام لبعث الإستقرار فيها.

انطلاقا مما سبق، سيتضمن هذا المطلب فرعين، الأول تعريف الضبط الإداري والثاني تحديد خصائصه.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

في الدولة الحديثة أي في الوقت الراهن، أو بالأصح ففي القانون الوضعي الحالي أصبح للضبط الإداري مفهوم موضوعي أو مادي ومفهوم عضوي³⁸⁶.

فمن الناحية الموضوعية أو المادية البوليس الإداري أو الضبط الإداري هو نشاط الهيئات الإدارية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام³⁸⁷.

أما من الناحية العضوية فالبوليس الإداري هو مجموعة الأشخاص أو الأعوان المكلفين بتنفيذ النشاط الصادر عن البوليس الإداري بالمفهوم المادي³⁸⁸، وهم قوات الأمن وأجهزة الشرطة.

تبعا لذلك، فالضبط الإداري هو نشاط إداري يتمثل في فرض قيود على

³⁸⁶ - انظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، 398-399؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 171؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 153-154.

³⁸⁷ - يرتكز هذا المعنى للضبط الإداري على المعيار المادي.

³⁸⁸ - يرتكز هذا المعنى للضبط الإداري على المعيار العضوي.

تصرفات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام³⁸⁹.

على هذا الأساس، يشترك الضبط الإداري والمرفق العمومي³⁹⁰ في أن كلاهما

نشاط إداري إلا أن الفرق بينهما جلي يتمثل فيمايلي:

- إن المرفق العمومي يقوم على تقديم الخدمة العامة قصد تحقيق المصلحة العامة، أما الضبط الإداري فيقوم على أساس التقييد من حريات الأفراد بغرض المحافظة على النظام العام.
- بالإضافة إلى أن المرفق العام كقاعدة عامة قابل للتنازل عنه خاصة عن إدارته، كما يجوز للخواص ممارسة هذا النشاط، في حين أن الضبط الإداري نشاط يمارس فقط من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في أجهزتها لذلك لا يجوز للخواص ممارسة هذا النشاط، كما لا يجوز للدولة أن تتنازل عنه.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص، تتجلى أساسا فيمايلي³⁹¹:

- الصفة الإنفرادية: فالضبط الإداري هو إجراء تباشره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، لهذا لا يتصور أن تكون

³⁸⁹ - تجدر الإشارة بأن التشريع الجزائري لم يتناول أي تعريف للضبط الإداري، بل تضمن في أغلبه أغراضه وأهدافه. ناصر لباد، المرجع السابق، ص 154.

³⁹⁰ - كما يجب التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، فكلاهما ضبط أي كلاهما يعمد إلى التقييد من حريات الأفراد، كما أنهما يشتركان في أن بعض سلطات الضبط الإداري هي في الأصل سلطات ضبط قضائي كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن الفرق بينهما يتجلى فيمايلي:

- الضبط الإداري يعود للسلطة التنفيذية، ومنازعاته تدخل في اختصاص القاضي الإداري. في حين أن الضبط القضائي يعود للسلطة القضائية، ومنازعاته تخرج من اختصاص القاضي الإداري.

- إن سلطات الضبط الإداري تهدف إلى تجنب حدوث اضطرابات أو انتشار الفوضى، لذلك فإن هدفه وقائي. أما الضبط القضائي فإن دوره علاجي أو قمعي، أي أنه لا يتدخل إلا بعد ارتكاب الجرائم والمخالفات، فدوره يتمثل في ملاحظة ومعاينة ما وقع والتعرف على مرتكبي الجرائم والبحث عن الأدلة، ليفصل فيها أخيرا القاضي الجزائي.

³⁹¹ - انظر، عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 379؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 296-297؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 255-256؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 155-156؛

CF.DE LAUBADERE André، Op.cit، p.632 ; DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice، Op.cit، p.471.

إرادة الفرد طرفا في هذا النشاط كالمرفق العام بل إن موقف الفرد من نشاطات الضبط الإداري هو الخضوع والإمتثال لجملة الإجراءات التي وضعتها الإدارة.

- **الصفة الوقائية:** يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي لدرء المخاطر على الأفراد، فالإدارة إذا أغلقت محلا فإنها تقصد من وراء عملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره.

- **الصفة التقديرية:** أي أن الإدارة لها سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فهي التي تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطرا بالتالي يتعين عليها التدخل لمنع وقوع هذا الخطر بهدف المحافظة على النظام العام³⁹².

المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري وأنواعه

إن الضبط الإداري كمجموعة قيود صادرة عن سلطة عامة إنما الهدف منه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، أمن عام، صحة عامة، سكينه عامة. لذا سيتضمن هذا المطلب فرعين، الأول سيكون بعنوان أغراض الضبط الإداري أما الثاني فسنبين من خلاله أنواع الضبط الإداري.

الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري

يعتبر الهدف أو الغرض الأساسي من ممارسة سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام³⁹³.

³⁹² - إن الإختصاص المتمثل في وضع قيود على تصرفات الأفراد، لا تتمتع به سوى السلطة التنفيذية ممثلة في أجهزتها، وذلك مع مراعاة أحكام القانون. لذلك فلا يجوز للخوادم ممارسة نشاط البوليس الإداري، كما أنه لا يجوز للدولة أن تتنازل عنه - كما هو الشأن بالنسبة لإدارة المرافق العامة -.

³⁹³ - تجدر الإشارة إلى أنه ورغم كثرة النصوص القانونية التي تتحدث عن النظام العام، فإن المشرع الجزائري لم يعرف هذا النظام العام. انظر، بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، دون سنة نشر، ص 79.

أما في القضاء الإداري، فقد ورد تعريف في حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984، حيث جاء فيه مايلي: "... إننا نقصد من خلال عبارة "النظام العام" مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الإجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني، من استعمال قدراته الشرعية في حدود

1- المفهوم التقليدي للنظام العام: يهدف النظام العام بالمفهوم التقليدي إلى

تحقيق ثلاثة أغراض هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة³⁹⁴.

أ- الأمن العام: يقصد به كل ما يطمئن الشخص على نفسه وعلى ماله. وتحقيقا لهذا الغرض يقع على الإدارة واجب حفظ النظام من خلال منع الأعمال التي من شأنها المساس بالأمن العام كأعمال الشغب، التجمعات في الأماكن العمومية، كما يقع على الإدارة واجب الحيلولة دون وقوع الكوارث أو الحد من آثارها الخطيرة، سواء كانت تلك الكوارث بفعل الإنسان أو بفعل الطبيعة كالفيضانات والحرائق ...

ب- الصحة العامة: يقصد بها كل ما من شأنه أن يقي صحة الأفراد في المجتمع من أخطار الأمراض. في هذا الصدد يقع على عاتق هيئات البوليس الإداري واجب مقاومة أسباب الأمراض باتخاذ الإجراءات الوقائية الكفيلة بحماية مأكّل ومشرب ومسكن الأفراد داخل المجتمع. كما يقع على عاتق الإدارة إتخاذ الإجراءات الوقائية التي من شأنها حماية البيئة والمحيط، من ذلك التدخل لإقامة النظافة في الشوارع والعمارات والساحات والأسواق العمومية. والتدخل كذلك لمكافحة الأمراض والوقاية منها والقضاء على

حقوقه المشروعة في مكان إقامته. واعتبارا أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الاجتماعية ...". أورده، ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160.

وعن الفقه، فإن أغلبه يعتبر النظام العام مفهوم غامض، غير محدود المعالم.

CF. YELLES CHAOUICHE Bachir، Liberté de communication et ordre public، R.A.S.J، n°1، Alger، 1998، p.44 ; DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice، Op.cit، p 464.

³⁹⁴- إن أغلب الفقهاء يتفق على وجود عناصر ثابتة مكونة لمفهوم النظام العمومي، هي الأمن العمومي، الصحة العمومية، السكينة العمومية. راجع في ذلك، أحمد محيو، المرجع السابق، ص 400؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ص 288؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 303؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 262؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 173؛ عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، 397؛ بشير بلعيد، المرجع السابق، ص 83؛ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 633؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 382؛

DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice، Op.cit، p 46 5; RIVERO Jean Op.cit، p.427 ; DE LAUBADERE André، Op.cit، p. 630.

الحيوانات المؤذية، وكذا التدخل للتأكد من نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع ...

ت- السكينة العامة: يقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرقات والأماكن العمومية، كمنع استعمال مكبرات الصوت في الأماكن العمومية. إلا أنه تجدر الإشارة إلى إمكانية المساس جزئيا بالسكينة العامة في بعض الأوقات أو في بعض المناسبات كالسماح باستعمال مكبرات الصوت بالليل في الأفراح أو القيام بأشغال الحفر نهارا ...

2- تطور مفهوم النظام العام: لقد تعرض النظام العام إلى بعض التطورات، وذلك كمايلي³⁹⁵:

أ- الأخلاق والأداب العامة: لقد جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ مدة طويلة من الزمن على اعتبار أن النظام العام الذي يسمح للإدارة باستعمال سلطات البوليس الإداري في مجال الأخلاق العامة هو المظهر الخارجي فقط، ولا شأن للضبط الإداري بالمعتقدات والعواطف. إلا أن مجلس الدولة لم يبق متمسكا بهذا الرأي وسمح للإدارة بالتدخل للمحافظة على النظام العام الأدبي من خلال منع عرض الأفلام المخلة بالحياء مثلا (قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1959)، لكن هذا القضاء لم يعمر طويلا نظرا للتطور الإجتماعي الذي عرفه المجتمع الفرنسي³⁹⁶. إلا أن الوضع في الجزائر وبالنظر إلى طبيعة المجتمع الجزائري المحافظ، المبني على أساس المعتقد الديني الإسلامي، فيجب على هيئات البوليس الإداري في الجزائر أن تتدخل للمحافظة على النظام العام الأخلاقي من خلال مراقبة البرامج السينمائية

³⁹⁵ - سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 626؛ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص

288-289؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 174-175؛

CF. DE LAUBADERE André، Op.cit، p. 848؛ MAHIOU Ahmed، Op.cit، p.264.

³⁹⁶ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 174.

ومراقبة بائعي أشرطة الفيديو والتدخل لمنع الأعمال المخلة بالحياة خاصة في الأماكن العامة.

ب- النظام العام الإقتصادي: هذا التطور كان نتيجة تغير وظيفة الدولة في المجتمع، فبعد الأزمة الإقتصادية العالمية تزايد تدخل الدولة وترتب عن ذلك أن أصبحت القطاعات التي كانت تهيمن عليها المبادرة الفردية والمنافسة الحرة خاضعة لأحكام تنظيمية، وذلك من أجل تأمين إدارة الإقتصاد من خلال المراقبة وتحديد الحرية التعاقدية وتحديد الأسعار...

ت- النظام العام الجمالي: وذلك بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة)، وضمان قدر معين من الجمال (لافتات المحلات والمتاجر، واجهات المباني، إتباع نمط معماري معين...).

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددًا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره. لذلك قسم الفقه الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وآخر خاص³⁹⁷.

1- الضبط الإداري العام: ويقصد به النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي هو مجموع السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية العامة المكلفة قانونا بالمحافظة على النظام العام بكل صورته، أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة، أخلاق واقتصاد والرونق والرواء.

2- الضبط الإداري الخاص: هي مجموع السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية الخاصة

³⁹⁷ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 163-164؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 301؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 260؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 290؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 175.

المكلفة بموجب بعض النصوص الخاصة بالوقاية ومنع الإخلال بالنظام العام في مجالات محددة، حيث قد تستهدف نوعا خاصا من الأشخاص مثل بوليس الأجانب، كما قد تستهدف نوعا خاصا من النشاط مثل بوليس الصيد البحري وبوليس العمران، ثم قد تستهدف غاية محددة كبوليس الأخلاق.

المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري ووسائله

إن الدولة هي المسؤولة عن حماية النظام العام على كامل التراب الوطني، وهذه السلطة تقابلها سلطة الدولة في تقييد الحريات وذلك بالقدر الكافي لتحقيق هذه الحماية. على أن السلطة التي تمارسها الدولة في هذا المجال تباشرها عن طريق هيئات أو سلطات مختلفة³⁹⁸. من ثم، سنحدد من خلال الفرع الأول هيئات البوليس الإداري أما الفرع الثاني فسنخصه للوسائل المستعملة من قبل سلطات الضبط الإداري.

الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري

إن هيئات الضبط الإداري المخولة طبقا للنصوص القانونية بممارسة واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالضبط الإداري بغرض المحافظة على النظام العام تنقسم إلى هيئات تمارس اختصاصها على المستوى الوطني وهيئات تمارس اختصاصها على المستوى المحلي.

1- هيئات البوليس الإداري الوطنية: يعتبر رئيس الجمهورية وطبقا للدستور

بوليسا إداريا على المستوى الوطني، فهذا الإختصاص يدخل في مجال السلطة التنظيمية العائدة للرئيس والتي يمارسها بموجب مراسيم رئاسية³⁹⁹.

³⁹⁸ - تجدر الإشارة قبل التفصيل في هذه السلطات، أنه حين نتكلم عن سلطات الضبط الإداري فإن المقصود هنا هو فقط السلطات المخولة لها صلاحيات إتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العمومي عن طريق سلطة التنظيم، ولا يقصد بها الأجهزة المكلفة بمهمة حفظ النظام العمومي من الناحية المادية مثل جهاز الشرطة. فيجب عدم الإعتقاد بأن كل سلطة ضبط بالمفهوم العضوي تتمتع بسلطة ضبط بالمفهوم المادي، فمحافظ الشرطة مثلا لا يستطيع إصدار قرار تنظيمي يستهدف غلق مقهى، فالوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة هو الذي يتمتع بهذه السلطة، أما محافظ الشرطة فيكلف بالتنفيذ المادي للقرار أي الغلق.

³⁹⁹ - بالعودة للدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016، فلا يوجد أي نص يسمح لرئيس الجمهورية بسلطة الضبط الإداري، غير أنه يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها الرئيس طبقا لنص المادة 143

أما بالنسبة للوزير الأول فيعتبر بوليسا إداريا بطريقة غير مباشرة لأن الدستور لم يشر صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط، إلا أنه وعلى أساس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها هذا الأخير بواسطة المراسيم التنفيذية، فيمكن إقرارها له⁴⁰⁰.

في حين أن الوزراء وكقاعدة عامة لا يعتبرون بوليسا إداريا ولا يستطيعون إتخاذ إجراءات البوليس الإداري العام، إلا إذا تلقوا تفويضا أي بموجب نص خاص⁴⁰¹. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للوزراء أن يمارسوا بعض سلطات الضبط الإداري الخاص كل حسب قطاعه وصلاحياته، فوزير التجارة وبإصداره قرارا وزاريا بمنع البيع في الأرصفة مثلا يعتبر بذلك ضبطا إداريا خاصا.

أما عن وزير الداخلية فيعتبر هيئة بوليس إداري طبقا للمرسوم التنفيذي 331-18 المتعلق بصلاحياته⁴⁰²، كما يمكنه أن يكون هيئة بوليس إداري بطريقة غير مباشرة، على اعتبار أنه الرئيس الإداري للولاية حيث بإمكانه أن يأمرهم كل في ولايته باتخاذ إجراءات متعلقة بالحفاظ على النظام العام، كما أنه يلعب

من الدستور، هذا في ظل الظروف العادية. أما في ظل الظروف الإستثنائية فقد اعترف الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري، حيث خوله إتخاذ جملة من الإجراءات كالإعلان عن حالة الطوارئ أو حالة الحصار (المادة 105 من الدستور الجزائري الحالي)، والحالة الإستثنائية (المادة 107 من الدستور الجزائري)، حالة الحرب (المادة 109 من الدستور الجزائري).

⁴⁰⁰ - من القرارات الإدارية الضبطية التي إتخذها الوزير الأول (والأصح رئيس الحكومة لأن هذا المثال كان في سنة 1991 حيث لم يكن الدستور الجزائري يعرف مصطلح الوزير الأول، هذا الأخير الذي جاء إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 لدستور 1996)، المرسوم التنفيذي 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991 المتضمن الشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك (ج.ج.ج عدد 9 الصادرة بتاريخ 27 فبراير 1991).

⁴⁰¹ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 413.

⁴⁰² - المرسوم التنفيذي 331-18 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ج.ج عدد 77 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2018. الذي ألغى المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ج.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994. والذي ألغى بدوره المرسوم التنفيذي 91-01 المؤرخ في 19 يناير 1991، ج.ج.ج عدد 4 الصادرة بتاريخ 23 يناير 1991. وكل هذه المراسيم سمحت لوزير الداخلية بممارسة سلطات الضبط الإداري.

دورا مهما في السير الحقيقي لجهاز الشرطة (المديرية العامة للأمن الوطني)⁴⁰³.

2- هيئات البوليس الإدارية المحلية: طبقا لقانون الولاية 07-12⁴⁰⁴ يعتبر الوالي هيئة ضبط إداري على المستوى المحلي مكلف بالمحافظة على النظام العام وبكل صورته. وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالنظام العام على مستوى الولاية، على أنه وفي ظل الظروف الإستثنائية يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية وذلك عن طريق التسخير.

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون البلدية 10-11⁴⁰⁵، فيعتبر هو الآخر المسؤول عن المحافظة على النظام العام على مستوى البلدية ولكن تحت إشراف من الوالي⁴⁰⁶. وفي هذا الصدد خوله قانون البلدية قصد ممارسة صلاحية الضبط الإداري أن يعتمد على سلك الشرطة. أما في حالة الظروف الإستثنائية وعلى غرار الوالي جاز له تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

على أنه إذا امتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات وأهمها طبعا القرارات الواجب اتخاذها في مجال الضبط الإداري فيجوز للوالي الحل محلله بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار⁴⁰⁷.

⁴⁰³ - انظر، المادة 1 من المرسوم التنفيذي 248-94 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر.ج. عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994.

⁴⁰⁴ - المواد من 114-119 من قانون الولاية 07-12.

⁴⁰⁵ - المواد من 88-91 من قانون البلدية 10-11.

⁴⁰⁶ - تنص المادة 88 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ... السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية ...". ومعنى هذه المادة أن الوالي يعد رئيسا إداريا لرئيس المجلس الشعبي البلدي حين ممارسة هذا الأخير لاختصاصاته المتعلقة بحسن النظام أي الأمن العمومي، والسكينة، والنظافة العمومية أي الصحة العمومية.

⁴⁰⁷ - المادتين 100 و101 من قانون البلدية 10-11.

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

تعتمد سلطات الضبط الإداري أثناء قيامها بصلاحياتها في مجال المحافظة على النظام العام كقاعدة عامة على القرارات الإدارية، إلا أنها قد تلجأ إلى ما يعرف بوسائل الضغط إذا توافرت شروطها⁴⁰⁸.

1- القرارات الإدارية⁴⁰⁹: حيث يجوز لهيئات البوليس الإداري أن تمارس مهامها بموجب القرارات الإدارية وبنوعها تنظيمية كانت أو فردية، هذه الأخيرة التي تهم أشخاصا معينين بذواتهم. على أن هذه القرارات الإدارية قد تتخذ شكل الأمر كالأمر الصادر من الشرطي إلى سائق السيارة بالتوقف، كما قد تتخذ شكل المنع أو الحظر كمنع المرور من شارع معين، بالإضافة إلى إمكانية إتخاذ هذه القرارات الإدارية شكل الترخيص أو الإذن كالقرار الذي يسمح بإجراء مسيرة أو مظاهرة.

2- وسائل الضغط: يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستعمل وسائل الضغط بغرض الحفاظ على النظام العام، من ذلك التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 170-173؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 271-273؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 313-315؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 306-310؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 171-173.

⁴⁰⁹ - مثال ذلك: المرسوم التنفيذي 95-363 المؤرخ في 11 ديسمبر 1995، الذي يحدد كفاءات التفيتش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية أو المنتجات الآتية من أصل حيواني والمخصصة للإستهلاك البشري، ج.ر.ج. عدد 68 الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 1995. المرسوم التنفيذي 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، المتضمن تنظيم إثارة الضجيج، ج.ر.ج. عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1993. القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف، يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية (ناصر لباد، المرجع السابق، ص 171).

⁴¹⁰ - حيث نصت المادة 97 من قانون العقوبات الجزائري على أنه: "... ويجوز لممثلي القوة العمومية الذين يطلبون لتفريق التجمهر أو للعمل على تنفيذ القانون أو حكم أو أمر قضائي استعمال القوة إذا وقعت عليهم أعمال عنف أو اعتداء مادي أو إذا لم يمكنهم الدفاع عن الأرض التي يحتلونها أو المراكز التي وكلت إليهم بغير هذه الوسيلة.

على أن هناك وسائل أكثر خطورة قد تستعملها هيئات البوليس الإداري، من ذلك إستعمال الأسلحة أو مشاركة الجيش وذلك بطلب إما من الوزير الأول كأصل والوالي كاستثناء إذا تعلق الأمر بحالة طوارئ قصوى⁴¹¹. ونظرا لخطورة إستعمال القوة المادية فلا بد على هيئات البوليس الإداري مراعاة ماييلي⁴¹²:

- أن يجد استعمال القوة المادية سنده في نص قانوني يسمح بذلك.
- تعرض الإدارة للمقاومة.
- التغلب على المقاومة من قبل الإدارة لا يمكن أن يتم إلا باستعمال القوة.
- إحترام الهدف المنشود وهو المحافظة على النظام العام.

المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري

إن سلطات الضبط الإداري وكما هو معلوم حتى تستطيع المحافظة على النظام العام فعلها التقييد من حريات الأفراد، إلا أن هذا التقييد له نطاق معين أو حدود معينة سواء في الظروف العادية (الفرع الأول)، أو في ظل الظروف الإستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تتجلى حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية أساسا في حدين⁴¹³: الحد

وفي الحالات الأخرى يكون تفريق التجمهر بالقوة بعد أن يقوم الوالي أو رئيس الدائرة أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه أو محافظ الشرطة أو أي ضابط آخر من الضبط القضائي ممن يحمل شارات وظيفته بما يأتي:

- 1- إعلان وجوده بإشارة صوتية أو ضوئية من شأنها إنذار الأفراد الذين يكونون التجمهر إنذارا فعالا.
- 2- التنبيه على الأشخاص الذين يشتركون في التجمهر بالتفرق وذلك بواسطة مكبر للصوت أو باستعمال إشارات صوتية أو ضوئية من شأنها أيضا إنذار الأفراد المكونين للتجمهر إنذارا فعالا.
- 3- توجيه تنبيه ثان بنفس الطريقة إذا لم يؤد التنبيه الأول إلى نتيجة".

⁴¹¹ - المادتين 2 و 5 من القانون 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، المتضمن مساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، ج.ر.ج عدد 63 الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 1991.

⁴¹² - مراد بدران، المرجع السابق، ص 173.

⁴¹³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 313-316؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 182-185؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 174-178.

الأول هو احترام مبدأ المشروعية⁴¹⁴ أي أن تكون كل أعمال الإدارة وخاصة في مجال الضبط الإداري مطابقة مع القانون، وعليه فأى مخالفة سنكون بصدد عدم المشروعية التي تؤدي إلى جواز الطعن في أعمال الضبط الإداري قضائياً. وبالتالي فإن الحد الثاني لسلطات الضبط الإداري هي خضوعها لرقابة القضاء، هذا القضاء وطبقاً للمبدأ العام وعلى اعتبار أن سلطات الضبط الإداري هي سلطات إدارية فالقضاء المختص هو القضاء الإداري⁴¹⁵، لكن بإمكان القاضي العادي أن يختص بمنازعات الضبط الإداري إذا ارتكب عضو البوليس الإداري خطأ شخصياً.

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية

أما في ظل الظروف الإستثنائية التي قد تمر بها الدولة والتي تهدد بشكل كبير النظام العام، وبغرض القضاء على هذه الظروف وبالتالي المحافظة على النظام العام جاز لسلطات الضبط الإداري أن تتسع، إذ بإمكان الإدارة أن تخالف قواعد المشروعية العادية ويعتبر عملها مشروعاً⁴¹⁶. إلا أنه وبالرغم من ذلك تبقى الإدارة مقيدة بأمرين هما⁴¹⁷:

- الهدف وهو المحافظة على النظام العام (رقابة مشروعية في أضيق حدودها).
- الوسيلة المستعملة التي يجب أن تكون متناسبة ومتلائمة مع الظرف (رقابة ملائمة).

وعليه، فهذان القيدان أو الأمران هما ما يقوم القاضي بمراقبتهما وذلك بعد

التأكد من وجود الظرف الذي ادعته الإدارة ومتى بدأ ومتى انتهى.

⁴¹⁴ - المادة 4 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن سالف الذكر، والتي نصت على: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ...".

⁴¹⁵ - الأصل أن رقابة القاضي الإداري في ظل الظروف العادية هي رقابة مشروعية فقط حيث يراقب القاضي بالأخص عنصري السبب (الحالات القانونية أو المادية التي شكلت تهديداً للنظام العام) والغاية (الحفاظ على النظام العام - فقرارات الضبط الإداري مبنية على قاعدة تخصيص الأهداف-). غير أنه وفي بعض الحالات النادرة فيمكن لرقابة القاضي الإداري أن تمتد إلى رقابة الملاءمة أي رقابة الوسائل التي استعملتها هيئة الضبط الإداري لمواجهة الظروف، ومن المسائل التي يأخذ بها القاضي الإداري بعين الإعتبار لممارسة رقابته هو المكان - عام أو خاص - والوقت - الليل أم النهار- مراد بدران، المرجع السابق، ص 183.

⁴¹⁶ - لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 90.

⁴¹⁷ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 318؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 189.

الخاتمة:

لقد اتضح مما سبق، 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 تدييري 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 الجماعات المحلية خاصة في الجزائر فيمايلي:

● النتائج النظرية:

- 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 مداوالات 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 يقتضها 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 المداورات، 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 معًا، 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 وجماعات 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 مستقلة⁴¹⁸.

- 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.

⁴¹⁸ - انظر في تفاصيل ذلك، رحاب شادية وزاوي أحمد، الوصاية الإدارية كإحدى المعيقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 12، جانفي 2018، ص 87-94؛ انظر كذلك، مسعود شهبوب، 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.

- إلزامية الاعتناء بتجسيد مبادئ وأركان اللامركزية الإقليمية الحقيقية وتوضيحها عند وضع النص القانوني المتعلق بالجماعة الإقليمية.

- 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 يحزر الجماعات الإقليمية ماليا.

- ضرورة تحمل الأحزاب السياسية -باعتبارها كيانات سياسية تتدخل في العملية الانتخابية- مسؤوليتها أثناء عملية انتقاء 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 القانوني⁴¹⁹.

- 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

⁴¹⁹- 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 الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، عدد 10، 2012، ص 173.

يطبق نفس الطريقة المنصوص عليها في قانون الولاية بخصوص اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أن يبقى على نص المادة 80 من قانون الإنتخابات 01-12 الملغى 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 (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرني، الجزائر، دون سنة نشر.
- 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.
- جلال علي العدوي ورمضان أبو السعود ومحمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.
- 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 مصطفى حسين، الادارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1969.

- خالد سماره 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، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979.
- 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.
- 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.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 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، 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.
- علي زغدود، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر.
- عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 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 عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 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، دارهومة، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، دارالعلوم 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، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
- محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973.
- محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966.

- 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، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- وائل محمد اسماعيل المخلافي، اللامركزية بين الحكم المحلي والادارة المحلية، دار الشوكاني، صنعاء، اليمن، 2002.

2- باللغة الفرنسية:

- AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert، Grands services publics et entreprises nationales، t1، 2 ème ed، P.U.F، Paris، 1975.
- BAGUENARD Jacques، La décentralisation territoriale، P.U.F، Paris، 1980.
- BOUSSOUMAH Mohamed، L'entreprise socialiste en Algérie، O.P.U، Alger، 1982.
- COLOT Claude، Les institutions de l'algérie durant la période coloniale، éditions du CNRS، Paris، 1987.
- DE LAUBADERE André، Traité de droit administratif، t1، 9^{ème} éd، L.G.D.J، Paris، 1984.
- DE SOTO Jean، Grands services publics et entreprises، éd Montchrestien، Paris، 1971.
- DONNEDIEUX DE VABRES Jean، L'Etat، 5 éd، P.U.F، Paris، 1975.
- DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice، droit administratif، 6^{ème} éd، A.Colin، Paris، 1998.
- GAUDEMET Yves، Traité de droit administratif، tome1، 16^{ème} éd، L.G.D.J، Paris ، 2002.
- MAHIOU Ahmed، Les collectivités locales en Algérie، annuaire de l'Afrique du nord، 1961.
- MAHIOU Ahmed، Cours d'institution administratives، 2^{ème} éd، O.P.U، Alger، 1979.
- RIVERO Jean، Droit administratif، 9 ème éd ، DALLOZ، Paris، 1980.

- ROLLAND Louis، Précis de droit administratif، DALLOZ، Paris، 1951.
- VEDEL George، Droit administratif، P.U.F، Paris، 1978.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1- الرسائل الجامعية:

- بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2018-2019.
- 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

1- باللغة العربية:

- 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 الاقتصادية 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.

- خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 2، عدد 1 (عدد خاص بتجديد المرفق العام)، 1992.

- رحاب شادية وزاوي أحمد، الوصاية الإدارية كإحدى المعينات 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.
- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، 2003.

2- باللغة الفرنسية:

- YELLES CHAUCHE Bachir، Liberté de communication et ordre public، R.A.S.J، n°1، Alger، 1998.

رابعاً: المحاضرات

- أكرم الياسري، اللامركزية (مفهومها، مزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقاتها)، محاضرات بكلية الإدارة والاقتصاد، كربلاء، العراق، دون سنة نشر.
- 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.
- 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.

خامساً: المداخلات

- 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 الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة برج بوعرييج، يومي 17 و18 أفريل 2018.

- مسعود شهبوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مداخلة لمقابلة في يوم دراسي حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الخميس 17 أكتوبر 2002.

سادسا: المصادر القانونية

- أمر 07-97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ج.ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997.

- القانون العضوي 03-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ج.ج عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

- القانون العضوي 10-16 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ج.ج عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

- الأمر 16-62 المؤرخ في 27 جويلية 1962، المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنة للتدخل الإقتصادي والإجتماعي، ج.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.ج.ج عدد 02، الصادرة في 11 جانفي 1963.

- الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.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.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. عدد 44 الصادرة في 26 جوان 2005، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.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. عدد 32 الصادرة بتاريخ 8 أوت 1978.
- القانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج.ر.ج. عدد 02 الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988.
- القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 32 الصادرة بتاريخ 7 غشت 1989.
- القانون 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج. عدد 6 الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1990.
- القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 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.
- القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج. عدد 52 الصادرة بتاريخ 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، ج.ر.ج. عدد 44 الصادرة بتاريخ 03 غشت 2008.
- القانون 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، المتضمن مساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، ج.ر.ج. عدد 63 الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 1991.
- أمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج.ر.ج. عدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.
- القانون 11-10 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.
- القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.
- 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 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 247-15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج عدد 50 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 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 131-88 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن، ج.ر.ج.ج عدد 27 الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1988.
- 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.ج.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي 91-01 المؤرخ في 19 يناير 1991، ج.ج.ج عدد 4 الصادرة بتاريخ 23 يناير 1991.
- المرسوم التنفيذي 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991 المتضمن الشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك، ج.ج.ج عدد 9 الصادرة بتاريخ 27 فبراير 1991.
- المرسوم التنفيذي 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، المتضمن تنظيم إثارة الضجيج، ج.ج.ج عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1993.
- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ج.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-248 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ج.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994.
- المرسوم التنفيذي 95-363 المؤرخ في 11 ديسمبر 1995، الذي يحدد كفايات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتوجات الحيوانية أو المنتجات الآتية من أصل حيواني والمخصصة للإستهلاك البشري، ج.ج.ج عدد 68 الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 1995.
- المرسوم التنفيذي 97-278 المؤرخ في 26 يوليو 1997، يحدد كفايات 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.ج.ج عدد 49 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1997.

- المرسوم التنفيذي 105-13 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 15 الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.
- المرسوم التنفيذي 19-15 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.
- المرسوم التنفيذي 320-16 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 73 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.
- المرسوم التنفيذي 331-18 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ر.ج.ج عدد 77 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2018.
- القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف، يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية.

الفهرس:

مقدمة	ص 01
فصل تمهيدي: أسس التنظيم الإداري	ص 06
المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري - الشخصية المعنوية-	ص 09
المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية	ص 09
الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي	ص 10
الفرع الثاني: أهمية الشخص المعنوي	ص 10
الفرع الثالث: أركان الشخص المعنوي	ص 11
الفرع الرابع: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي	ص 12
المطلب الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية	ص 13
الفرع الأول: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية	ص 13
1- نظرية الشخصية المعنوية المفترضة	ص 13
2- نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية	ص 14
3- النظرية المنكرة للشخصية المعنوية	ص 15
الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية	ص 16
المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة	ص 16
الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية	ص 17
الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية	ص 17
المطلب الرابع: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية	ص 18

الفرع الأول: تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة	ص 18
الفرع الثاني: تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد والتقاضي	ص 18
الفرع الثالث: تمتعه باسم وموطن	ص 19
الفرع الرابع: نائب أو ممثل يعبر عنه	ص 19
المطلب الخامس: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة	ص 20
الفرع الأول: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية	ص 20
الفرع الثاني: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية	ص 20
المبحث الثاني: الأساس الفني أو التقني للتنظيم الإداري -أساليب التنظيم الإداري-	
.....	ص 20
المطلب الأول: المركزية الإدارية	ص 21
الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية	ص 23
الفرع الثاني: صور أو أشكال أو أنواع المركزية الإدارية	ص 24
1- التركيز الإداري أو المركزية المتطرفة أو المركزية المتوحشة أو المركزية مشددة	ص 24
2- عدم التركيز الإداري أو المركزية المبسطة أو المركزية البسيطة	ص 25
أ- تعريف تفويض الإختصاص	ص 26
ب- تمييز التفويض عن بعض التصرفات القانونية المشابهة له	ص 27
الفرع الثالث: أركان المركزية الإدارية	ص 29
1- هيمنة السلطة المركزية على الوظيفة الإدارية في الدولة	ص 29
2- السلم الإداري أو التدرج الإداري	ص 30
3- السلطة الرئاسية	ص 30
أ- الرقابة على الأشخاص	ص 30
ب- الرقابة على الأعمال	ص 31

الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية	ص 39
1- مزايا المركزية الإدارية	ص 39
2- عيوب المركزية الإدارية	ص 40
المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية	ص 40
الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية	ص 43
الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية	ص 44
1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية	ص 44
2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية	ص 45
الفرع الثالث: تمييز اللامركزية الإدارية عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها	ص 45
1- تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية	ص 45
2- تمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري	ص 47
الفرع الرابع: أركان اللامركزية الإدارية	ص 48
1- وجود مصالح محلية متميزة	ص 48
2- وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية	ص 50
3- الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية	ص 50
أ- أشكال الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية	ص 51
ب- تمييز الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها	ص 53
الفرع الخامس: تقدير اللامركزية الإدارية	ص 54
1- مزايا اللامركزية الإدارية	ص 54
2- عيوب اللامركزية الإدارية	ص 55

الفصل الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية وتطبيقاته النظام القانوني الجزائري	ص 56
المبحث الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية	ص 56
المطلب الأول: الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية وأهميته	ص 57
الفرع الأول: الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية	ص 57
الفرع الثاني: أهمية نظام الجماعات المحلية	ص 58
المطلب الثاني: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الجماعات المحلية	ص 59
الفرع الأول: الأسباب الإدارية	ص 59
الفرع الثاني: الأسباب السياسية	ص 60
الفرع الثالث: الأسباب الإقتصادية	ص 61
الفرع الرابع: الأسباب الإجتماعية	ص 61
المطلب الثالث: شكل الإدارة المحلية	ص 62
الفرع الأول: الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب	ص 63
الفرع الثاني: الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب	ص 64
الفرع الثالث: الأسلوب المختلط (الأسلوب الوسط)	ص 66
المطلب الرابع: كيفية توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية	ص 66
الفرع الأول: الأسلوب الإنجليزي	ص 67
الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي	ص 68
المبحث الثاني: تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري	ص 68
المطلب الأول: الولاية	ص 69
الفرع الأول: تطور نظام الولاية	ص 69
أولاً: الولاية في المرحلة الإستعمارية	ص 70
ثانياً: الولاية بعد الإستقلال	ص 71

- 1- المرحلة الإنتقالية ص 71
- 2- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969 ص 72
- 3- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990 ص 73
- الفرع الثاني: هيئات الولاية ص 73
- أولاً: المجلس الشعبي الولائي ص 74
- 1- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي ص 74
- 2- شروط الناخب ص 75
- 3- - شروط المترشح ص 77
- 4- توزيع المقاعد في المجلس الشعبي الولائي ص 79
- 5- إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ص 82
- 6- عمل المجلس الشعبي الولائي ص 83
- 7- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ص 84
- ثانياً: الوالي ص 86
- 1- صلاحيات الوالي ص 67
- أ- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة ص 86
- ب- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية ص 87
- 2- الإدارة المساعدة للوالي ص 88
- أ- الكتابة العامة ص 88
- ب- المفتشية العامة ص 89
- ج- الديوان ص 89
- د- رئيس الدائرة ص 90
- ت- مجلس الولاية ص 91
- ث- الولاية المنتدبة ص 91
- الفرع الثالث: الرقابة على الولاية ص 94

أولاً: الرقابة على المعينين	ص 94
ثانياً: الرقابة على المنتخبين	ص 94
1- رقابة على الأشخاص أو رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي	ص 95
أ- الوفاة	ص 95
ب- الإستقالة	ص 95
ج- التخلي	ص 95
ح- الإيقاف أو التوقيف	ص 95
خ- الإقصاء	ص 96
2- رقابة على الأعمال أو رقابة على مداورات المجلس الشعبي الولائي	ص 97
أ- المصادقة	ص 97
ب- الإلغاء أو الإبطال	ص 97
ج- الحلول	ص 98
3- الرقابة على الهيئة أو الرقابة على المجلس الشعبي الولائي ككل	ص 99
المطلب الثاني: البلدية	ص 100
الفرع الأول: تطور نظام البلدية	ص 101
أولاً: نظام البلدية في الجزائر أثناء المرحلة الإستعمارية	ص 102
ثانياً: نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال	ص 103
1- المرحلة الإنتقالية	ص 103
2- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967	ص 104
3- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990	ص 105
الفرع الثاني: هيئات البلدية	ص 105

أولاً: المجلس الشعبي البلدي	ص 106
1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي	ص 106
2- شروط الناخب	ص 106
3- شروط المترشح	ص 106
4- توزيع المقاعد في المجلس الشعبي البلدي	ص 107
5- عمل المجلس الشعبي البلدي	ص 107
6- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي	ص 108
ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي	ص 111
1- طريقة إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي	ص 112
2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي	ص 113
أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية	ص 113
ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة	ص 114
ثالثاً: إدارة البلدية	ص 117
1- الجهاز الإداري	ص 117
أ- المهام الإدارية	ص 117
ب- المهام التقنية	ص 118
2- الأمين العام للبلدية	ص 118
الفرع الثالث: الرقابة على البلدية	ص 119
أولاً: رقابة على المعينين	ص 119
ثانياً: الرقابة على المنتخبين	ص 119
1- الرقابة على الأشخاص أو الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي	ص 119
أ- الوفاة	ص 119
ب- الإستقالة	ص 120
ت- الإيقاف أو التوقيف	ص 120

ث- الإقصاء	ص 120
ج- الإستقالة التلقائية	ص 120
2- الرقابة على الأعمال أو على مداوالات المجلس الشعبي البلدي	ص 121
أ- المصادقة	ص 121
ب- الإلغاء	ص 122
ح- الحلول	ص 123
3- الرقابة على الهيئة	ص 124
الفصل الثاني: النشاط الإداري للجماعات المحلية	ص 126
المبحث الأول: المرفق العمومي المحلي	ص 126
المطلب الأول: التعاريف المختلفة للمرفق العام	ص 128
الفرع الأول: المعيار العضوي في تعريف للمرفق العام	ص 128
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي أو المادي في تعريف المرفق العام	ص 129
الفرع الثالث: معيار النظام القانوني المتميز في تعريف المرفق العام	ص 130
الفرع الرابع: المعيار المركب في تعريف المرفق العام	ص 130
المطلب الثاني: القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة	ص 131
الفرع الأول: مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام	ص 132
أولاً: في مجال الوظيفة العامة	ص 132
1- أثر المبدأ على الإضراب	ص 132
أ- الوقاية من النزاعات الجماعية	ص 133
ب- ممارسة الحق في الإضراب	ص 133
ج- حماية حق الإضراب	ص 134
خ- تحديد ممارسة حق الإضراب	ص 134
د- موانع اللجوء إلى الإضراب	ص 135
2- أثر المبدأ على إستقالة الموظفين	ص 135

- 3- أثر المبدأ في تبرير نظرية الموظف العمومي ص 135
- ثانيا: في مجال العقود الإدارية ص 135
- ثالثا: في مجال الأموال العامة ص 136
- الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العام ص 137
- الفرع الثالث: مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة ص 137
- المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة ص 138
- الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة طبقا لنوع النشاط الذي تزاوله ص 138
- 1- مرافق عامة إدارية ص 138
- 2- مرافق صناعية وتجارية ص 138
- 3- معايير التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق الصناعية التجارية ص 138
- 4- مدى خضوع المرفق الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص ص 139
- الفرع الثاني: آراء أخرى في تقسيم المرافق العامة ص 140
- أولا: تقسيم المرافق العامة طبقا لتمتعها بالشخصية المعنوية ص 140
- ثانيا: تقسيم المرافق العامة طبقا للإلتزام الإدارة بإنشائها ص 140
- ثالثا: تقسيم المرافق العامة بالنظر إلى علاقتها بالقطاع الخاص ص 140
- رابعا: تقسيم المرافق العامة بالنظر لإمتدادها الجغرافي ص 140
- المطلب الثالث: طرق إدارة المرافق العامة ص 142
- الفرع الأول: طريقة الإدارة المباشرة أو التسيير المباشر ص 142
- الفرع الثاني: طريقة الإمتياز أو إلتزام أو تفويض المرافق العامة ص 143
- 1- الطبيعة القانونية للإلتزام أو الإمتياز ص 143
- 2- آثار الإلتزام أو الإمتياز أو التفويض ص 144
- أ- الآثار المترتبة عن الإلتزام بالنسبة للإدارة المانحة له ص 144
- ب- آثار الإلتزام بالنسبة للملتزم ص 145
- ج- آثار الإلتزام بالنسبة للمنتفعين ص 145

الفرع الثالث: الإدارة غير المباشرة للمرفق العام	ص 146
الفرع الرابع: الإدارة المختلطة للمرفق العام	ص 146
الفرع الخامس: أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام	ص 146
المبحث الثاني: الضبط الإداري المحلي	ص 148
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه	ص 149
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري	ص 149
الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري	ص 150
المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري وأنواعه	ص 151
الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري	ص 151
1- المفهوم التقليدي للنظام العام	ص 152
أ- الأمن العام	ص 152
ب- الصحة العامة	ص 152
ت- السكنينة العامة	ص 153
2- تطور مفهوم النظام العام	ص 153
أ- الأخلاق والأداب العامة	ص 153
ب- النظام العام الإقتصادي	ص 154
ت- النظام العام الجمالي	ص 154
الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري	ص 154
1- الضبط الإداري العام	ص 154
2- الضبط الإداري الخاص	ص 154
المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري ووسائله	ص 155
الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري	ص 155
1- هيئات البوليس الإداري الوطنية	ص 155

157	ص	.....	2- هيئات البوليس الإدارية المحلية
158	ص	.....	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري
158	ص	.....	1- القرارات الإدارية
158	ص	.....	2- وسائل الضغط
159	ص	.....	المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري
159	ص	.....	الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية
160	ص	.....	الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية
161	ص	.....	الخاتمة
167	ص	.....	قائمة المراجع والمصادر
180	ص	.....	الفهرس