



قسم الحقوق

أساليب التنظيم الإداري في القانون الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. شلالي رضا

إعداد الطالب :
- سرار محمد
- صبرينة أبركان

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. بورزق أحمد
-د/أ. شلالي رضا
-د/أ. حميد محديد

الموسم الجامعي 2021/2020

إهداء

بسم الله أبدأ كلامي، الذي بفضلته وصلت لمقامي، الحمد له و الشكر على ما آتاني ، ذو العرش المجيد
فعال لما يريد وصلى الله على صاحب الشفاعة سيدنا و حبيبنا محمد وعلى آله و صحبه وسلم تسليما
كثيرا

وبعد:

إلى التي يعجز اللسان عن التعبير عنها وتجف الأقلام عند الكتابة عليها، إلى نور العيون و
العقل الموزون والصدر الحنون، إلى البلسم الشافي والقلب الدافئ و الحنان الكافي أهدي
عملي، إلى التي حملتني تسعا و وضعتني كرها و سهرت لأجلي ليال طوالا، إلى التي تفرح
لفرحي وتحزن لحزني وتمرض لمرضي، إليك أنت حبيبتي أمي الغالية "ويزة " حفظك الله
و رعاك.

إلى الذي تذهل الكلمات في وصفه ويعجز اللسان في ذكر مآثره، إلى سندي و عوني، إلى
النور الوضاء مصدر فخري الذي عمل بكد في سبيلي و علمني معنى الكفاح والنجاح، إليك
يا أبي الغالي "حسين" حفظك الله و رعاك

إلى شموع بيتنا ونجومها المتلألئة، إلى الورود البهية الذين قاسموني الحنان
والدايا، إخوتي: منال وزوجها عمرو ابنيها عبد البارئ، اسيل، ياسمين وزوجها
سفيان، أميرة، شهيناز، عدنان، محمد، مرام والى جدتي، و داد.

إلى صديقاتي و زملائي في الدراسة .

إلى كل أحبتي، إلى كل عائلتي، إلى كل مظلوم ، إلى كل من يتألمون في المستشفيات، إلى
فلسطين الغالية الجريحة إلى كل من وسعهم قلبي و ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي .

قال الله تعالى

" ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي
وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك
الصالحين! "

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله!"

اللهم لك الحمد والشكر حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك
الحمد بعد الرضى

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والامتنان ونخص بالذكر من امتدت يداها
لاحتضان ما أنجزناه، مراجعة منه وإشرافا

الأستاذ: "شيلالي رضا "

كما نتقدم بالشكر إلى كل من علمنا حرفا من المعلمين في المرحلة
الابتدائية إلى أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الجلفة.

مقدمته

مقدمة:

إن تغير دور الدولة في بداية القرن العشرين، حيث تحولت من مفهوم الدولة الحارسة وضمان الأمن والعدل، إلى دولة متدخلة يتشعب عملها في مختلف المجالات، الأمر الذي كان له أثر بالغ في تطور أساليب الإدارة العامة وحتى أهدافها، مما استدعى الأمر إلى اعتماد أساليب إدارية تساعدها في تسيير وظائفها المختلفة.

حيث أن أغلب الدول تأخذ بأساليب مختلفة في مجال تنظيمها الإداري، حيث تراعي كل دولة ظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية عند إختيارها للطرق والأساليب التي تديرها في مختلف قطاعاتها، وهذه الطرق تعد وسائل لتحقيق أهداف الدولة.

فبدون تنظيم إداري سليم لا تتجح الإدارة العامة في الوصول إلى غايتها بالكفاءة المطلوبة في الوقت المحدد لذلك، مما يجعل من وضع أساليب للتنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لترتيب الجهود البشرية وتنظيمها في سبيل الوصول إلى الغايات التي أنشأت من أجلها. ويعرف موضوع التنظيم الإداري بأنه: "تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها وتوزيع الإختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الإختصاصات"

بحيث يعتبر التنظيم الإداري من المواضيع التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في أن واحد، فهو موضوع جوهري حيث يمثل العمود الفقري للإدارة العامة ذلك لكون أن دراسة المؤسسات الإدارية من الناحية القانونية يدخل تحت ما يسمى بالتنظيم الإداري، ودراسة هذا الأخير تقتصر على تحديد أساليب التنظيم التي يقوم عليها .

حيث تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أي أسلوبين: إحداهما قانوني، يتمثل في الشخصية المعنوية، والأخر فني والذي يتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية.

أما عن الشخصية المعنوية فيستند عليها التنظيم الإداري كمبدء وأساس قانوني، ذلك أن فكرة الشخصية المعنوية هي مقابل لما يتمتع به الأشخاص الطبيعية من شخصية قانونية. فالأصل أن الشخصية القانونية تثبت للإنسان فقط، إلا أن عجزه عن القيام بمتطلبات الحياة أوفاته وحاجة المجتمع للإستمرار مرافقه كان لا بد من منح الشخصية القانونية إلى جانب الإنسان إلى فواعل وأشخاص قانونية أخرى وكذلك لأسباب مرتبطة بالتقدم الإقتصادي والتكنولوجي، حيث ظهرت فكرة الشخصية المعنوية (الإعتبارية) كفاعل وشخص جديد في القانون، ينشأ نتيجة تكتل وتجمع مجموعة من الأشخاص أو الأموال، لتحقيق غرض مشترك مشروع قانوناً، ويصبح بإمكانه إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات الأمر الذي جعل التشريعات المقارنة تعترف به وتعامله معاملة الشخص الطبيعي في المركز القانوني إلا ما كان ملازماً لأدمية الشخص الطبيعي (الإنسان)، فهو شخص إعتباري ومجرد تصور ذهني ليس له وجود مادياً، لأنه لا يدرك بالحواس ولا تكتسب الشخصية والوجود القانوني إلا إذا إعتترف بها المشرع لتحقيق الأغراض التي أنشئ لأجلها.

وهناك نوعان من الشخصية المعنوية هما: الأشخاص المعنوية العامة التي تخضع لقواعد القانون العام، والأشخاص المعنوية الخاصة التي تخضع للقانون الخاص.

أما الأساليب الفنية للتنظيم الإداري، فتتمثل في المركزية الإدارية وهي أول النظم التي عرفت في الدول في الحكم والإدارة، وتقوم على تركيز وحصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة. أما الأسلوب الثاني المتمثل في اللامركزية الإدارية، والذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة

الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات عامة مستقلة إداريا وماليا تعمل تحت إشراف السلطة المركزية، من أجل ضمان وحدة الدولة سياسيا ودستوريا وإداريا وتحقيق التنمية وزيادة كفاءة الأداء الإداري في الأقاليم.

ويلاحظ أن في الدولة القديمة أنها كانت تطبق التركيز الإداري المطلق والجامد في نطاق إختصاصاتها ووظائفها الإدارية، مما جعل سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر وتتركز في يد المالك، وحرمان موظفي الدولة على مختلف درجات ومستويات السلم الإداري للدولة من سلطة إتخاذ القرارات .

ومع تطور الأمم والمجتمعات وتوسع وظائف الدولة، ظهر ما يسمى بالدولة الحديثة، التي سعت إلى الإعتماد على نظام إداري جديد يتماشى مع هذه التطورات ويتميز نوعا ما بالديمقراطية، الذي يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية وعدم حصرها في يد سلطة واحدة، من أجل تخفيف العبئ على الإدارة المركزية وجعلها تهتم بالقضايا التي تحتاج الدقة. حيث أن في الوقت الراهن أصبحت الدول تجمع بين الأسلوبين للحرص على تكييف تنظيمها الإداري.

هذا ويثير موضوع أساليب التنظيم الإداري، من الناحية العلمية بعض الإشكالات، منها: ماهي أساليب التنظيم الإداري؟ وما مدى نجاعتها؟ وما هو موقف المشرع الجزائري منها؟ وتتفرع هذه الإشكالية إلى أسئلة أهمها:

- ماهي الشخصية المعنوية؟

- فيما يتمثل النظام القانوني والهيكل للإدارة المركزية واللامركزية في الجزائر ؟

وللإجابة على هذه التساؤلات الفرعية كان لا بد من المزج بين بعض المناهج العلمية حيث سيتم إستخدام المنهج الوصفي في توضيح المفاهيم القانونية والفقهية، في تبيان التعريفات والخصائص بصفة عامة كتعريف الشخصية المعنوية، المركزية الإدارية مثلا، والمنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم الإداري الجزائري كقانون الولاية وقانون البلدية مثلا.

أهداف الموضوع:

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم مؤسسة في الدولة وهي الإدارة، وذلك بمعرفة الجانب النظري والقانوني لأساليب التنظيم الإداري في الجزائر وإسقاطه على الجانب التطبيقي والعملية، بناء لما جاء به الفقه من آراء (جانب نظري)، وما نص عليه المشرع الجزائري (جانب قانوني).

أسباب إختيار الموضوع: مما لا شك فيه أن لكل باحث أسباب ودوافع تجعله يتمسك بموضوع معين منها ماهو ذاتي ومنها ماهو موضوعي.

الأسباب الذاتية:

تتمثل في رغبتنا وميولنا حول الإدارة ، خاصة في مجال تنظيمها، وضرورة التوسع أكثر في وضع صورة شاملة حول التنظيم الإداري، وبحكم التخصص الذي ندرس فيه دولة ومؤسسات.

الأسباب الموضوعية:

الأسباب الموضوعية تتمثل في التطورات والإختلالات القانونية التي تشهدها الجزائر فلم تعد تواكب الواقع المعاش والوتيرة المتسارعة للتحويلات السياسية والاجتماعية والإقتصادية.

وعليه سوف تقتصر دراسة موضوع البحث حول الأساليب التي يتركز عليها التنظيم الإداري في الجزائر في الوقت الراهن طبقا للقوانين والتنظيمات سارية المفعول، وأهمية ماتسعى الإدارة إلى تحقيقه من مصلحة عامة للمواطنين باعتبار الإدارة هي الوسيلة المثلى وتقريبا الوحيدة بين السلطات العامة لتحقيق المصلحة العامة، وللإلمام بجميع جوانب الدراسة والإجابة على التساؤلات التي تطرحها الإشكالية، تم الإعتماد على التقسيم الثلاثي وفق ثلاث فصول، الفصل الأول تم التطرق فيه إلى الشخصية المعنوية كأسلوب قانوني للتنظيم الإداري، أما الفصل الثاني تطرقنا إلى المركزية واللامركزية الإدارية كأسلوب فني للتنظيم الإداري، أما عن الفصل الثالث الجانب اللتطبيقي لأساليب التنظيم الإداري في الجزائر.

خطة الدراسة

- مقدمة

- **الفصل الأول:** الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري.

- **المبحث الأول:** ماهية الشخصية المعنوية .

- **المطلب الأول:** مفهوم الشخصية المعنوية.

- **المطلب الثاني:** أنواع الشخصية المعنوية.

- **المبحث الثاني:** النظام القانوني للشخصية المعنوية.

- **المطلب الأول:** بداية ونهاية الشخصية المعنوية.

- **المطلب الثاني:** نتائج وأثار الإعراف بالشخصية المعنوية.

- **الفصل الثاني:** الأساليب الفنية للتنظيم الإداري.

- **المبحث الأول:** ماهية المركزية الإدارية.

- **المطلب الأول:** مفهوم المركزية الإدارية.

- **المطلب الثاني:** تقدير المركزية الإدارية.

- **المبحث الثاني:** ماهية اللامركزية الإدارية.

- **المطلب الأول:** مفهوم اللامركزية الإدارية.

- **المطلب الثاني:** تقدير اللامركزية الإدارية.

- **الفصل الثالث:** المركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر.

- **المبحث الأول:** الإدارة المركزية في الجزائر

- **المطلب الأول:** رئيس الجمهورية.

- **المطلب الثاني:** الحكومة.

- **المطلب الثالث:** السلطات الإدارية المستقلة.

- **المبحث الثاني:** الإدارة اللامركزية في الجزائر.

- **المطلب الأول:** الولاية.

- **المطلب الثاني:** البلدية.

- الخاتمة

الفصل الأول:
الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

تعتبر الشخصية المعنوية الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من القيام بنشاطات معينة مما ينجم عن ذلك من آثار قانونية فالأصل أن الشخصية القانونية تنسب للإنسان فقط إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات الحياة في المجتمع لإنتهاء شخصيته بالوفاة، وحاجة المجتمع إلى دوام وإستمرار مرافقه العامة ، كان لابد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى ، فظهرت الشخصية المعنوية ومقتضاها منح الشخصية القانونية إلى مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال أو كلاهما معا .

ويتشابه الشخص المعنوي مع الشخص الطبيعي في كون أن له بداية ونهاية ، ويترتب على الاعتراف به مجموعة من الآثار التي تجعله يكتسب حقوقا ويتحمل إلتزامات إلاما كان ملازما لصفة الإنسان .

ومن خلال هذا الفصل ستتم دراسة الشخصية المعنوية وذلك بالتطرق إلى ماهيتها (المبحث الاول والنظام القانوني الذي يحكمها (المبحث الثاني).

المبحث الأول : ماهية الشخصية المعنوية :

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية ، بإعتبارها سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والإختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة¹.

فالشخصية المعنوية ضرورة إجتماعية لايسع التشريعات في العصر الحديث إلا الإعتراف بها حتى تتمكن الدولة من القيام بمهامها ، فلم يعد يعترف بالشخصية القانونية لأشخاص الطبيعية فقط وإنما للأشخاص المعنوية كذلك .

لذا سنتطرق في هذا المبحث الى دراسة ماهية الشخصية المعنوية وفق مطلبين ، المطلب الأول (مفهوم الشخصية المعنوية) أما فيما يخص المطلب الثاني (أنواع وأركان الشخصية المعنوية) .

المطلب الأول : مفهوم الشخصية المعنوية :

إن الشخصية المعنوية هي شخصية ناجمة عن بناء فكري أي من نسج الخيال إعترف لها المشرع بالوجود نظريا وجعلها موضوعا أو محلا للحق ، وهناك من يعرفها بأنها مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين ، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لها مستقلين عن العناصر المالية لها، أي أن تكون لها أهلية قانونية لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات ، وأن تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أوالأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية الفردية لأفراد المجموعة ، ويعرفها آخرون على أنها :مجموعة من الأشخاص والأموال التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات فيتعلق الأمر مثلا بالدولة والبلديات، كما تعرف كذلك بأنها :كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تقوم لتحقيق غرض معين، ويمنحها القانون الشخصية لتحقيق ذلك ، وهناك من عرفها على أنها مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب إكتساب الشخصية القانونية².

الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية

نشأت الشخصية المعنوية في المجال القانوني الخاص إلا أن أهميتها في المجال القانوني العام تفوق أهميتها في القانون الخاص، نظرا لإهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين أما القانون العام فلا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية . فعند البحث عن تعريف الشخصية المعنوية لابد من معرفة التعريف التشريعي (أولا) ثم التعريف الفقهي (ثانيا) كما هو مبين أسفله .

أولا: التعريف التشريعي

-الشخصية المعنوية لم تحظى بتعريف من المشرع الجزائري، ذلك لأنه ليست من مهام المشرع التعريف وإنما هي مهمة الفقه، لكنه أقرب وجود الشخصية المعنوية، فبالرجوع للقانون المدني الجزائري نجد أنه قد تطرق إلى أنواع الأشخاص المعنوية من خلال نص المادة 49 من القانون المدني إلى تعدد الأشخاص الاعتبارية وهي :

1- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر:عناية،2002،ص 24.

2 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية ، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر:عناية،2013،ص 09.

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

- الدولة، الولاية، البلدية .
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .
 - الشركات المدنية والتجارية .
 - الجمعيات والمؤسسات .
 - الوقف.
 - كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية¹.
 - والملاحظ من خلال نص المادة المذكورة أعلاه نجد أن المشرع الجزائري إعتبر بفكرة الشخصية المعنوية دون تعريفها ،كما ذكر أنواع الأشخاص المعنوية على سبيل المثال لا الحصر، بحيث نجد في الفقرة السادسة (6) ترك المجال مفتوحا أمام أنواع أخرى من الأشخاص الاعتبارية .
 - ثم قام بذكر الحقوق التي يتمتع بها الشخص المعنوي ،وذلك في نص المادة 50 من نفس القانون .
- ثانيا: التعريف الفقهي للشخص المعنوي :**

عرف الفقيه M.WALIME الشخص المعنوي بأنه مركز للمصالح يحظى بحماية قانونية². وهناك من إعتبر الشخصية المعنوية مثل الخيال بأنها بناء للروح (الوجود المادي) التي تجعل من الممكن التعامل مع كيانات ومجموعة مصالح مثل الحقوق كما هو الحال بالنسبة الى الأشخاص الطبيعية³.

كما يمكن القول أن معظم الفقهاء يذهبون إلى تعريف الشخصية المعنوية على أنها مجموعة أشخاص تسعى لتحقيق غرض معين أو مجموعة من الاموال ترصد لغرض معين ، أو كلاهما معا ويعترف لها المشرع بالشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض (يعني في حدود الغرض الذي تسعى لتحقيقه) ، وتكون مستقلة عن العناصر المكونة لها.⁴

الفرع الثاني : أهمية الشخصية المعنوية

إن دراسة فكرة الشخصية المعنوية لها أهمية كبيرة في نطاق القانون الإداري من منطلق الدور الذي تلعبه هذه الفكرة في التنظيم الإداري ، إذ أن فكرة الشخصية القانونية لم تعد تقتصر على الإنسان فحسب بل شملت الشخص المعنوي ،ليصبح هو الآخر شخص من اشخاص القانون و تتضح أكثر أهمية فكرة الشخصية المعنوية من حيث ، دراسة الالهمية الفنية والقانونية⁵:

أولا : الأهمية الفنية

تتجلى الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في عملية التنظيم الإداري بحيث تعتبر الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقييم الأجهزة والرحلات الإدارية المكونة للنظام الإداري ، وكذلك وسيلة لتوزيع إختصاصات السلطة الإدارية ، إقليميا و مصليا ، وكذلك تعديد العلاقات في ما بينها .

1- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
2- محمد رضا جنيج ، القانون الإداري الطبعة الثانية ، مركز النشر الجامعي تونس ، 2008 ، ص 60 .

3-André de l'aubaderai ;jean chaude venezia ;yves gaudement droit administrative 8 édition Armand .colin France 2002 p.169

4- محمد حسن قاسم ، المدخل لدراسة القانون ، الجزء الثاني نظرية الحق ، منشورات الجيلي الحقوقية ، الإسكندرية ، 2009 ، ص ، 404
5-ذبيح عادل ، القانون الإداري(التنظيم الإداري)،محاضرة الشخصية المعنوية،جامعة محمد بوضياف،المسيلة،الجزائر،ص03.

ثانيا : الأهمية القانونية

إن فكرة الشخصية المعنوية لها فوائد جمة من الناحية القانونية فهي من جهة تتضمن ديمومة الدولة إذ بهذه الفكرة أمكن القيام بمختلف الوظائف الإدارية بواسطة أشخاص طبيعيين (موظفي الدولة) بإسم الإدارة ولحسابها ، فتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية رغم أنها أنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين .

الفرع الثالث : الأساس القانوني للشخصية المعنوية

أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلا كبيرا في الفقه ويمكن رد هذا الخلاف الى ثلاث نظريات : ترى النظرية الأولى أن الشخص المعنوي شخصا إفتراضيا ، ورأى آخرون أن الشخص المعنوي حقيقة لا مجرد تصور أو إفتراض ، و أنكر إتجاه ثالث فكرة الشخصية المعنوية من أساسها وسوف تتم دراسة هذه النظريات مع بيان موقف المشرع الجزائري منها

أولا: الشخصية المعنوية فكرة مفترضة :

يرى أصحاب هذه النظرية بزعامة الفقيه سافيني أن فكرة الشخصية المعنوية ماهي إلا محض إفتراض وليس لها أساس من الواقع .

ويرجع السبب في إبتداع أصحاب هذه النظرية لفكرة الشخصية المفترضة إلى فكرة الحق من أساسها ، فهم يرون أن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إرادة حقيقية ، والحال أن الإرادة الحقيقية لا تتوفر إلا عند الشخص الطبيعي ، ولما كانت الجماعة في حاجة الى جهد الأفراد والهيئات لتحقيق المصالح المختلفة ، وجب أن يعترف لهذه الهيئات بالشخصية القانونية على غرار الأشخاص الطبيعيين لتتمكن من أداء وظيفتها ولن يكون ذلك إلا بالإعتماد وتطبيق فكرة الشخصية المعنوية ولو على سبيل الإفتراض .

لكن يعاب على هذه النظرية أنها تستند إلى فكرة إرتباط الحق⁽¹⁾ بوجود الانسان وإرادته، إلا أنه قد يوجد الإنسان لكن بدون إرادة كالمجنون مثلا.

ثانيا: الشخصية المعنوية فكرة حقيقية (الواقعية)

من أنصار هذه النظرية هوريو و سالي، مفاد هذه النظرية أن الشخصية المعنوية هي حقيقة وواقعية وليست مفترضة، فالشخص المعنوي هو من الحقائق المعنوية المجردة فليس من الضروري أن تجسد الحقائق القانونية في هياكل مادية، فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فإنه يتكون من إرادة جماعية مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لهذه المجموعة².

بالرغم من أن أصحاب هذه النظرية قاموا بتفسير الشخصية القانونية وتأصيلها لجماعة أفراد، إلا أنه تم توجيه إنتقاد لهم في كون أنهم عجزوا عن تفسير بعض التجمعات كتجمعات أموال.

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الثاني، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ص، 137.

2- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2009، ص، 95.

ثالثا: النظرية المنكرة للشخصية المعنوية

من أنصار هذه النظرية الفقيه دوجي وبلانيول، حيث يرى أصحاب هذه النظرية أن الشخصية المعنوية ليس لها أي أساس ولا فائدة ولا يمكن الإعتداد بها في المجال القانوني، وفي المقابل يمكن الإعتماد على أفكار ونظريات قانونية تقليدية أخرى، كفكرة الملكية المشتركة والتضامن الإجتماعي والمراكز القانونية¹.

إلا أن تطبيقها ينتج عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء، كون أن فكرة الملكية المشتركة ظهرت قبل ظهور الشخصية المعنوية، وهذا يعتبر كإنتقاد لها.

رابعا: موقف المشرع الجزائري

نجد أن المشرع الجزائري يعترف صراحة بفكرة الشخصية المعنوية نظرا لأهميتها القصوى والفعالة كأداة فنية وقانونية في التنظيم الإداري ويتضح ذلك من خلال مضمون النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم فكرة الشخصية المعنوية في النظام القانوني الجزائري وعلى رأسها القانون المدني، أن المشرع الجزائري يميل إلى نظرية الإفتراض والمجاز في تحديد طبيعة الشخصية المعنوية وذلك بناء على ما جأت المادة 49 من القانون المدني الجزائري (سابقة الذكر)².

المطلب الثاني: أنواع الشخصية المعنوية

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى نوعين:

أشخاص معنوية خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص وأشخاص معنوية عامة تخضع لأحكام القانون العام .

ويستفاد من نص المادة 49 من القانون المدني سالف الذكر أن الأشخاص المعنوية الإدارية في الجزائر هي الدولة ،الولاية، البلدية، المؤسسات ،الشركات، الجمعيات، الوقف، وكل جماعة يضيف عليها القانون صفة الشخصية المعنوية. غير أن هذا التعداد ليس حصريا وإنما ورد على سبيل المثال ومن خلال نص المادة يتضح أن هناك نوعين من الأشخاص المعنوية: أشخاص معنوية عامة (الفرع الأول) وأشخاص معنوية خاصة (الفرع الثاني) وسنتطرق (للفرع الثالث) ندرس فيه الفصل بينهما:

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة

تسمى كذلك بأشخاص القانون العام والتي تتمثل في كل من: أشخاص معنوية عامة اقليمية، الدولة، وأشخاص معنوية عامة مرفقية أو مصلحة

أولا- الدولة:

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة ،ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر. وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصية الدولة تتقرر تلقائيا وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم. كما أن الدولة كشخصية معنوية عامة تشكل تقسيما لوحده، وذلك لأنها هي التي تمنح باقي المجموعات الشخصية المعنوية³.

1- محمد الصغير بعللي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص، 160.

2- فريجة حسين، المرجع السابق، ص، 100.

3- بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس (المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015- 2016 .

ثانيا- الوحدات والجماعات الإقليمية والمحلية :

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها و صلاحيتها في حيز جغرافي معين، اذ تستند على الإختصاص الإقليمي .

ولعل أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية، تتمثل في:
أ-الولاية:

وهي شخص معنوي إقليمي، إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة. وبالرجوع إلى المادة الأولى من قانون الولاية¹ أن المشرع إعتبر الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .

فهي تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي تمارس مهامها المحددة في القانون على مستوى إقليم الولاية، بحيث أنها إستقلت عن الدولة ماليا وإداريا من أجل تخفيف العبئ عليها وحتى تساعدها في أداء مهامها حسب ما تتطلب الظروف في كل جزء من الإقليم، واستقلت عن الدولة ماليا وإداريا حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهامها بحسب ما تتطلب الظروف الخاصة في كل جزء من الإقليم، وإستقلت عن الدولة ماليا وإداريا حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهامها بحسب ما تتطلب الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم².

2-البلدية :

نص المشرع في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون البلدية³ على أن البلدية تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة "

فالبلدية هي الجماعة القاعدية للإدارة المحلية فهي عبارة عن منظمة إقليمية مستقلة تمارس مهامها المحددة في القانون على مستوى رقعة جغرافية (إقليم البلدية)، اعترف لها المشرع الجزائري بالشخصية الإعتبارية دستوريا ومدنيا.

بحيث أن نطاقها الجغرافي أضيق من النطاق الجغرافي للولاية .
ومما لاشك فيه أن الإعتراف بالشخصية الإعتبارية سوف يخفف العبئ فعلا على كل من الدولة والولاية، وذلك كما ينبغي عن هذا الإستقلال والفصل من أثار قانونية سواء في مجال التقاعد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية⁴ .

ثالثا- الأشخاص المعنوية العامة المرفقية :

(المصلحية) يطلق عليها الفقه إسم المؤسسات العامة، إختصاصها مقيد بالغرض الذي أنشئت من أجله¹، بحيث تتركز في وجودها على الإختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط معين فهي تنشأ من أجل تحقيق مصلحة عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص الإعتبارية التابعة لها ،

1- القانون رقم 12-07 المؤرخ في: 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر. رقم 12 المؤرخ في 29 فبراير 2012 ص 70-2- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ، 2013 ص 149.

3- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر رقم 37 المؤرخ في 03 جويلية 2011.

4- عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 143.

5- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية ، نظرية الحق ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2002، ص 105.

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

والتي لجأ إليها المشرع من أجل الإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الإستقلالية لضمان فعاليتها وحسن إدارتها¹، بحيث لها دور لا يستهان به مساعدة الدولة في أداء مهامها .

وتنقسم هذه المؤسسات الى نوعين ،المؤسسات العامة الوطنية والمؤسسات المحلية الإقليمية:

1-المؤسسات العامة الوطنية: وهي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم محافظة واحدة أو بلدية واحدة.

2-المؤسسات المحلية أو الإقليمية: وتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية الولائية أو البلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية².

وهناك مؤسسات عمومية ولائية وأخرى بلدية:

-المؤسسات العمومية البلدية:

جاء في المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه: "يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها" كما أشارت المادة 154 من

نفس القانون ،انه قد تكون هذه المؤسسات ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري.

-المؤسسات العمومية الولائية:

نصت المادة 146 من قانون الولاية رقم 12-07 على أنه: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير المصالح

العمومية" كما أشارت المادة 147 من نفس القانون على أنه قد تأخذ هذه المؤسسات شكل مؤسسات ذات طابع إداري، أو ذات طابع صناعي، ويتم إنشاؤها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية الخاصة

تتمثل في الأشخاص القانونية التي لا تتبع للدولة وإنما للأفراد والجماعات الخاصة، وتهدف بصورة أساسية الى تحقيق مصالح فردية خاصة، وتتميز من حيث إنشائها بموجب قرار من الجهة المختصة والتي يحكمها القانون الخاص³.

أولاً- جماعة أشخاص: بأن يتكون الشخص الاعتباري نتيجة إتحاد جهود مجموعة من

الأشخاص يسعون إلى تحقيق ربح مادي فتكون بصدد الشركات، أو يسعون لتحقيق هدف خيري أو غير ربحي، فتكون بصدد الجمعيات :

أ-الشركات : تتكون من أشخاص يسخرون جهودهم وأموالهم لتحقيق ربح مادي، وتنقسم إلى

نوعين: شركات مدنية تقوم بأعمال مدنية كالشركات المهنية لممارسة المهن الحرة، وشركات تجارية تقوم بأعمال تجارية يحكمها القانون التجاري، وتنقسم إلى شركات أموال (مساهمة ، توصية بالإسم) وشركات أشخاص (تضامن)

ب-الجمعيات: تنشأ نتيجة إتحاد جهود مجموعة من الأشخاص لتحقيق غرض غير ربحي، قد

يكون ثقافياً، دينياً، رياضياً،..... وتكتسب الشخصية القانونية بمجرد الإعراف بها من

طرف السلطة المختصة، أي منها الترخيص والإعتماد من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كانت جمعية محلية أو وزير الداخلية والجمعات المحلية إذا كانت جمعية وطنية.

1- محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ،ص 35.

2-عمار بوضياف، المرجع السابق،ص151.

3- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، إثناء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص98.

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

ثانيا- مجموعة أموال : وذلك بتخصيص مجموعة أموال لتحقيق مشروع خيري أو نشاط ذي نفع عام وتتمثل في صورتين:

أ- Les fondations: عبارة عن مجموعة أموال تبرعية مخصصة لتحقيق

- المؤسسات غرض ذي نفع عام أو القيام بعمل من أعمال البر والإحسان ، كإنشاء المدارس والمساجد والمستشفيات ،.....، تكتسب الشخصية القانونية عن طريق الإعراف الخاص بها من السلطة المختصة¹.

ب- الوقف : عرفته المادة 213 من تقنين الأسرة بأنه "حسب المال عن التملك لأي شخص على وجه التأييد والتصدق " فالمال الموقوف في سبيل الله يسقط عنه حق التصرف نهائيا ولا يمكن نقله لأي كان.²

الفرع الثالث: الفرق بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة

فبعد التطرق لكلا النوعين من الأشخاص المعنوية يتوجب الإشارة إلى الفرق بينهما كإستنتاج أو خلاصة لما تم دراسته فيمكن الفرق في عدة نواحي، كما هو مبين أسفله :

أولا- من حيث الإنشاء :

يتم إنشاء الأشخاص المعنوية العامة من قبل الدولة بموجب قانون، وفي المقابل يتم إنشاء الأشخاص المعنوية الخاصة بموجب قرار إداري من الجهة المختصة من طرف أفراد عاديون³.

ثانيا- من حيث الوسائل : تستخدم الأشخاص المعنوية الخاصة وسائل القانون الخاص، في حين تستخدم الأشخاص المعنوية العامة وسائل القانون العام وتتميز بحيازتها لإميازات السلطة العامة .

ثالثا- من حيث الهدف : مما لا شك فيه أن الأشخاص المعنوية العامة تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، في حين أن الأشخاص المعنوية الخاصة تهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة المتمثلة في الربح المادي .

رابعا- من حيث الإنتماء لها: يكون الإنتماء للأشخاص المعنوية العامة إجباري كالإنتماء للدولة بالمواطنة، أما الإنتماء للأشخاص المعنوية الخاصة يكون إختياري كالإنتماء لشركة مثلا .

المبحث الثاني: النظام القانوني للشخصية المعنوية

للشخصية المعنوية بداية ونهاية شأنها في ذلك شأن الشخص الطبيعي، فعلى الرغم من الأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الأخيرة إلا أنه لها نهاية تعدد أسبابها ويترتب عنها مجموعة من النتائج. كما يترتب على إكتساب الشخصية المعنوية مجموعة من الآثار التي تنتسب للشخص المعنوي الذي إعترف له المشرع بذلك.

فمن خلال هذا المبحث ستتم دراسة النظام القانوني للشخصية المعنوية وذلك بالتطرق إلى بداية ونهاية الشخص المعنوي في (المطلب الأول) وأثار الإعراف بالشخصية المعنوية في(المطلب الثاني).

1- ذبيح عادل، مرجع السابق، ص 10.

2- قانون رقم 84 - 11 المؤرخ في 09 رمضان عام 1404 الموافق ل 9 يونيو سنة 1984، يتضمن قانون الأسرة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02 المؤرخ في 27 فبراير 2005.

3- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 29.

المطلب الأول: بداية ونهاية الشخصية المعنوية

إن الشخصية المعنوية تبتدء بتوفر مجموعة من الشروط أي أركان لقيامها كما أنها تنتهي بإختلال ركن من أركانها، لذا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين ، (الفرع الأول) بداية الشخصية المعنوية(الفرع الثاني)نهاية الشخصية المعنوية.

الفرع الأول: بداية الشخصية المعنوية

تقوم الشخصية المعنوية بتوافر عدة عناصر ومقومات وشروط تتمثل أساسا في الأركان التالية :

أولاً: الركن المادي (مجموعة أشخاص أو أموال)

يستند وجود الشخص المعنوي إلى توفر مجموعة من الأشخاص (الأفراد)كالجمعيات أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كالشركات المساهمة .

وعادة مايقوم الشخص المعنوي العام على توافر مجموعة من الأشخاص و الأموال في ان واحد، فالبلدية ،مثلا هي : مكان البلدية وممتلكاتها .

ثانياً: الغرض المشروع (الركن المعنوي)

سواء كان الشخص المعنوي عام أو خاص، فإنه لاوجود له من الناحية القانونية إذ لم يكن الهدف من وراء نشاطه هدف تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد في الدولة .

ثالثاً: الاعتراف (الركن الشكلي)

يشترط لوجود الشخص المعنوي العام -بغض النظر عن وضعية الدولة-الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة.

فالبلدية اوالولاية تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية و الجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر عن الوالي،بعد توافر شروطها¹.

الفرع الثاني:نهاية الشخصية المعنوية

تتعدد أسباب إنقضاء الشخصية المعنوية لأن مآلها الزوال والإنتهاء كالشخص الطبيعي.

أولاً: أسباب نهاية الشخصية المعنوية

تنتهي الشخصية المعنوية لمجموعة من الأسباب المتنوعة وتتمثل في:إنتهاء الأجل أو تحقيق الغرض والحل أو الألغاء.

1-سعيد بو علي،نسرین شریقی،مریم عمارة،مرجع سابق،ص41.

أ-إنهاء الأجل وتحقيق الغرض:

تنتهي الشخصية المعنوية بإنهاء أجلها وذلك في حالة ما إذا كان وجودها مؤقتا أو محددا زمنيا .
كما قد تنتهي بتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله¹.

وعلى سبيل المثال عندما يتم إنشاء شركة أو جمعية لفترة معينة أو لغرض معين،فبمجرد إنتهاء تلك الأجل أو تحقيق ذلك الغرض تنتهي الشخصية المعنوية للشركة أو الجمعية تلقائيا وبشكل طبيعي .

ب-الحل أو الإلغاء:

يعتبر الحل أو الإلغاء من أهم أسباب إنتهاء الشخصية المعنوية والذي يأخذ عدة صور منها :

1-الحل الإتفاقي:يكون بإرادة المؤسسين حل الجمعيات(إرادة الطرفين)

2-الحل الإداري:الذي يتم بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة

3-الحل القضائي و القانوني :بموجب رفع دعوى أمام القضاء والحل القانوني يكون بتدخل المشرع بموجب قانون أو مرسوم يقضي بإلغاء الشخص المعنوي.²

ثانيا: آثار نهاية الشخصية المعنوية :

يبقى الشخص المعنوي قائما في الأصل، ويمتد بالقدر الكافي للتصفية حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه، أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل أو طبقا للقانون³ بمعنى أنه لاينتهي الشخص المعنوي مباشرة بعد توافر أحد الأسباب السابقة ، بل يبقى قائما إلى حين تسديد جميع ديونه وإحالة كافة حقوقه إلى الجهة التي يتم تقريرها سابقا .

-المطلب الثاني:نتائج وأثار الاعتراف بالشخصية المعنوية

مما لا ريب فيه أن تكريس الشخصية المعنوية والتمتع بها من قبل أية مجموعة قانونية سواء أكانت خاصة أو منتسبة إلى القانون العام، لامحالة تترتب عليه حقوق والتزامات متعددة ومن هذه الآثار مانصت عليه المادة 50من القانون المدني الجزائري وعليه ستتم دراسة هذه الآثار وذلك في فرعين حيث سيتم تناول الآثار الواردة في المادة 50 من القانون المدني (الفرع الأول) ثم الآثار الغيرواردة في المادة 50 (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الآثار الواردة في المادة 50من القانون المدني الجزائري

يترتب عن الشخصية المعنوية والاعتراف بها نتائج حددتها المادة 50 من التقنين المدني الجزائري بنصها مايلي "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ماكان منها ملازما لصفة الإنسان،وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

1- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص، 169.

2-مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص، 44.

3-محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص، 170.

يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية .
 - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.
 - موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها .
 - الشركات التي مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر .
 - نائبا يعبر عن إرادتها .
 - حق التقاضي¹.
- أولا: الأهلية القانونية :**

يتمتع الشخص المعنوي مثل الشخص الطبيعي بالأهلية القانونية بشقيها : أهلية الوجوب التي تعني القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الإلتزامات² وأهلية الشخص المعنوي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى لتحقيقه، مع الإشارة إلى أن هذه الأهلية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين له ويمارسها عنهم من يمثله من الأشخاص الطبيعية بإسم الشخص المعنوي³.

ثانيا: حق التقاضي :

على العكس من الهيئات غير المتمتعة بالشخصية المعنوية ، يمكن للهيئات الحائزة عليها أن تقوم بدور الإدعاء أو الدفاع على مستوى الجهات القضائية، دون أي حاجة إلى الرجوع إلى الهيئات المنتسبة إليها التي بإمكانها حتى الرجوع ضدها. بيد أنه لايعني البتة أن هذه الصفة الممنوحة للهيئات أو المؤسسات الإدارية المطلقة، بل إستقلالها المزدوج سالف الذكر، يبقى مقيدا بمدى الهامش الذي أقره لها المشرع وبحسب الغرض المنشأ من أجله ، بحيث نقل ملزمة بمقتضيات الرقابة المفروضة عليها من قبل الدولة بموجب سلطة الإشراف التي تمارسها عليها⁴.

ثالثا: موطن مستقل:

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مراكز إدارته (المقر الرئيسي)، وللموطن أهمية خاصة في تحديد الإختصاص القضائي أي الجهة القضائية المختصة إقليميا بالنظر في الدعاوى التي ترفع من قبل الشخص المعنوي أو توجه ضده⁵.

1- المادة 50 من القانون المدني الجزائري .

2-محمد رضا جنيج، المرجع السابق، ص 60.

3- سعيد بوعلی، نسرين شريقي، مريم عمارة، المرجع السابق، ص 42.

4- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول المتعلق بالتنظيم الإداري، الجزائر، مطبعة ولاية قالمة، الطبعة الثانية، 2001، ص 53.

5- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 168.

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

فالرجوع إلى المادة 803 من القانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ التي نصت على أنه "يتحدد الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإداري طبقا للمادة 37 و38 من هذا القانون".

رابعاً: نائب يعبر عنه

بمجرد الإعتراف بالشخص المعنوي من الجهة المختصة، يعترف له بالأهلية والتي أساسها التمييز، فلا يمكن للشخص المعنوي أن يعبر عن إرادته بنفسه لأنه ليس له وجود مادي ملموس، لذلك وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث ويبرم العقود بإسمه ولحسابه وحتى أنه يتقاضى بإسمه² فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية ، وعميد الجامعة نائب عنها .

الفرع الثاني: الآثار الغير واردة في المادة 50 من القانون المدني الجزائري

إن منح الإستقلال الإداري والمالي هي الميزة الرئيسية الناتجة عن الإعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة عامة معينة .

أولاً: الإستقلال المالي والإداري

بمجرد الإعتراف بالشخص المعنوي يترتب عن هذه الصفة الإعتراف له بالإستقلال المالي والإداري.

أ- الإستقلال المالي (الذمة المالية):

بمقتضى ذلك ، فالهيئات المعنية كقاعدة عامة ، صاحبة حق التملك والتصرف في جميع الأموال التي تتشكل منها الذمة المالية (سواء تعلق الأمر بعقارات أو منقولات ،) مما يستوجب رصد أموال من قبل الدولة ، لهذا الشخص المعنوي الذي يحتفظ تحت تصرفه بالجزء المكتسب من المال كعائد عن ممارسة نشاطه³.

ب- الإستقلال الإداري:

يترتب على هذا الإستقلال، إنفصال موظفي الشخص المعنوي عن موظفي الدولة، وخضوعهم فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم، وتأديبهم لنظام خاصة بهم، وإن كذلك لا يمنع من خضوعهم للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وذلك فما لم يرد بشأنه نص في نظمهم الخاصة، على أن هذا الإستقلال لا يفقدهم صفتهم كموظفين عموميين، لأن علاقاتهم بالدولة تبقى علاقة تنظيمية، كما تطبق عليهم أحكام قانون العقوبات بالنسبة للجرائم التي يرتكبونها⁴.

ثانياً : المسؤولية

إن طبيعة الشخص المعنوي الخاصة والتي جعلته لا يستطيع القيام بالتصرفات القانونية بنفسه بل بواسطة نائبه أو ممثله القانوني تشير قيام مسؤولية الشخص المعنوي عندما يترتب عن هذه التصرفات أو عن أعمال ممثله ضرر يلحق الغير⁵.

1-قاون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2-محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ،مصر ، الإسكندرية ،2012، ص125.

3- أحمد محيو،ترجمة محمد عرب صاصيلا ، محاضرات في المؤسسات الإدارية،الجزائر ،الطبعة الثالثة ،د،م،ج، 1985 ص96 و97.

4- بلماحي زين العابدين ،المرجع السابق ،ص 74.

5- محمدي فريدة، المرجع السابق،ص119.

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

أ-المسؤولية المدنية للشخص المعنوي:

في حالة ما كان مصدر الأهلية هو القانون، فأساس الإلتزام هونص القانون ذاته بإعتباره كشخص قانوني يتمتع بكامل الأهلية، أما في حالة ما إذا كانت ناشئة عن التعاقد فأساس الإلتزام يكون بسبب إكتسابها الشخصية المعنوية إرادة تعبر عنها، فإرادة الممثل القانوني هي نفسها إرادة الشخص المعنوي طالما يقوم بأعمال لحسابه وبإسمه فالشخص المعنوي يكون مسؤولاً عن عمل ممثله القانوني مادام هذا الأخير يكون قد سبب ضرراً للغير بسبب النشاط الذي يقوم به لحساب الشخص الإعتباري ويكون مسؤولاً، مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه

ب-المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي :

إعتراف المشرع الجزائري بقيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وذلك من خلال المادة 65 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية والتي أكدت على تطبيق قواعد المتابعة والتحقيق والمحاكمة على الشخص المعنوي¹.

كما أكد المشرع الجزائري موقفه من قيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي من خلال ما جاءت به المادة 53 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، التي نصت على أنه "يكون الشخص المعنوي مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وفقاً للقواعد المقررة في قانون العقوبات"²

كما أنه من المستحيل تطبيق العقوبات الجسمانية على الشخص المعنوي لذلك يتم تطبيق عليه مايتلائم مع طبيعته الخاصة، كالمصادرة مثلاً والغرامة المالية والحل وغيرها من العقوبات الغير جسمانية³.

ج- المسؤولية الإدارية:

تكون المسؤولية الإدارية قائمة مبدئياً على أساس الخطأ، بمعنى أنه يشترط وجود خطأ من جانب الشخص المعنوي العام أو من في حكمه لقيام مسؤوليته ، إلا أن هذا أصبح غير كافي لقيام مسؤوليته الإدارة، بحيث يمكن أن تكون بصدد مسؤولية "دون خطأ، وذلك إما لكون الضرر صادر عن الإدارة بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو لكون نشاط الإدارة ذو مخاطر⁴.

1- قانون رقم 04-14 المؤرخ في 0810 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للأمر 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 لقانون الإجراءات الجزائية ، ج،ر، العدد 71.

2- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم ل 10-5 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج،ر، العدد 14.

3- محمدي فريدة ، المرجع السابق ، ص 119.

4- لحسن بن شيخ أث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة دار الهدى ، للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2013، 24.

الفصل الأول : الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري

وبالرجوع إلى القانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹، نجد أن المشرع إعترف حقا بقيام المسؤولية الإدارية للأشخاص المعنوية العامة، بحيث تلتزم هذه الأخيرة بالتعويض عن الضرر الناتج عن أعمالها، وذلك نجده في المواد 800 و 801 من نفس القانون التي تتضمن بأن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، وذلك في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية وفي الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن هذه الجهة .

1-قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية .

الفصل الثاني:
الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

يتركز التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية) تتمثل في المركزية الإدارية المتمثلة في حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة، واللامركزية الإدارية التي تقوم بتوزيع الوظائف الإدارية.

وبالرغم من إختلاف التنظيم الإداري من دولة لأخرى لايعني أن الدولة تختار أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذ أن من المسلم به أن الدولة المعاصرة سيما إذا كانت موحدة لاتستطيع أن تأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، فالأغلب والأعم أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية وقدر آخر من اللامركزية.

ومن خلال هذا الفصل سنتم دراسة ومناقشة الأساس الفني للتنظيم الإداري وفق مبحثين، (المبحث الأول) سوف يتم التطرق فيه إلى ماهية المركزية الإدارية، (المبحث الثاني) ماهية اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: ماهية المركزية الإدارية

يعتبر أسلوب المركزية الإدارية الأسبق في الوجود لا سيما في النظم الإقطاعية القديمة، أين كان يسعى الحكام إلى الإستحواذ على السلطة السياسية والإدارية وتركيزها بيدهم للحد من إمتيازات الإقطاعيين، ولقد ساعدهم على ذلك دور السلطة الإدارية الذي كان محدودا، يتسم بالبساطة نسبيا في ظل فكرة الدولة الحارسة التي كانت سائدة آنذاك¹.

وفي هذا المبحث سنتم دراسة ماهية المركزية الإدارية وفق مطلبين، (المطلب الأول) مفهوم المركزية الإدارية، (المطلب الثاني) تقدير المركزية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل الوظائف الإدارية في يد الحكومة، بحيث تصبح كل القرارات تصدر عن المركز وتضل جميع المناطق خاضعة لرقابة الدولة².

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بها تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، حيث يؤدي هذا التركيز والقصر لجميع مظاهر الوظيفة الإدارية إلى أن المصالح والمرافق العامة كافة مركزيا في العاصمة وأيا كان موقعها من الدولة، فهي الوحيدة التي تهيمن على جميع عناصر الوظيفة الإدارية ولا تشاركها في ذلك أية هيئة أخرى، لتكون سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية تتجمع في النهاية ومن خلال تنظيمات متعددة الأشكال والأهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة، يستتبع من خلالها أنه لا وجود قانوني لكيانات أو مؤسسات أخرى منفصلة عن الدولة.

الفرع الثاني: أركان (عناصر) المركزية الإدارية

من خلال تعريف المركزية الإدارية نستنتج العناصر التي يقوم عليها هذا النوع من أسلوب التنظيم الإداري وتكمن هذه الأركان فيما يلي:

أولا: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية

تتركز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة والتي تكون بيدها وحدها سلطة إصدار القرارات المختلفة والإشراف على مختلف المرافق العامة في الدولة.

1- بن علي خلدون، مقياس القانون الإداري، السداسي الأول، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017-2018، ص55.

2- ممدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 25، العدد 1، الجزائر، ص193.

ثانيا: التدرج الهرمي (التبعية الإدارية)

يقصد بالتدرج الهرمي أي التبعية الإدارية، هو أن يتخذ نمط الحياة الإدارية في النظام الإداري المركزي، سواء تعلق الأمر بالأشخاص أو الأعمال أو الهيئات، شكل هرم أو مثلث مترابط ومتتابع الطبقات بحيث تخضع الطبقة الأدنى إلى الطبقة الأعلى وصولاً إلى قمة الهرم، وكل إنفصال عن هذا التدرج ينتج عنه أن تصبح هذه الوحدات مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن كل طبقة أو درجة في السلم الإداري ترتبط بالدرجة التي تليها برابطة قانونية مباشرة والتي تسمى بالسلطة الرئاسية¹.

ثالثا: السلطة الرئاسية

تمثل الصورة العملية التطبيقية للركن السابق، بالتبعية كالموظف لرئيسه الإداري الذي يعلوه في السلم الإداري، وصولاً للرئيس الإداري الأعلى حسب النظام السياسي المتبع، والإرتباط بين طبقات ودرجات السلم الإداري الهرمي يكون لكل مرؤوس رئيس إداري ومنه إشتقت التسمية- السلطة الرئاسية- وتعني تلك العلاقة بين الرئيس الإداري والمرؤوس، بحق الأمر والنهي الملزم من الرئيس الإداري والطاعة والتبعية من المرؤوس، ويتجسد هذا الركن في السلطة التي يتمتع بها الرئيس الإداري ويمارسها على من هم تحت سلطته² الصلاحيات التي تنقسم إلى:

أ- سلطة الرئيس على مرؤوسيه:

يقصد بهذه السلطة، ممارسة الرئيس الإداري سلطات على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية، وهي تشمل تعيين المرؤوسين وتوزيعهم على الإدارات المختلفة، وتوزيع الأعمال بينهم والأمر المتعلقة بالوظيفة في مختلف مراحل حياتهم الوظيفية³.

ب- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

تتمثل هذه السلطة في حق توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليه قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، وتشمل هذه السلطة سلطة توجيه الأوامر، وواجب الطاعة، وسلطة الرقابة والتعقيب:

1- سلطة توجيه الأوامر:

هي ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية. أو كما عرفها الدكتور عمار عوابدي "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين

1- إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مجلد 4، العدد 2، الجزائر، 2018، ص 102.

2- داود إبراهيم، علاقة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2011، ص 17-18.

3- سعيد بوعلی، نسرین شریقی، مریم عمارة، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة". ولاشك أن عملية التوجيه تلعب دورا بارزا في تقوية العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للإدارة العامة، والسيطرة على جميع الجهود التي تتوافر عليها المنظمة الإدارية¹.

2- واجب الطاعة:

كما سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها، وتنفيذ هذه الأوامر يطرح إشكالا قانونيا حول مدى التزام المرؤوسين بطاعة أوامر رئيسهم التي قد تكون متفقة مع أحكام القانون أو مخالفة لأحكامه².

وللإجابة على هذا الإشكال طرح الفقه والقضاء الإداريان فرضيين أساسيين حول هذا الموضوع وهو كما يلي:

الفرض الأول: حالة الأوامر والتعليمات الرئاسية المشروعة

إذا كان الأمر صادرا من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة، بحيث رأى الفقهاء أن أفضل مرحلة للإبداء بالرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار، أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوس وليس أن يعرقله أو أن يقف ضد تنفيذه³.

الفرض الثاني: حالة الأوامر والتعليمات الرئاسية الغير مشروعة

وفي هذه الحالة يطرح الإشكال بحيث يواجه المرؤوس الرؤساء واجبين متعارضين الأول واجب القانون، والثاني واجب طاعة الرؤساء، ولإيجاد حل لهذا الوضع ظهرت عدة آراء في الفقه الإداري، فالرأي الأول يرى أصحابه ضرورة تقديم واجب طاعة القانون على واجب طاعة الرؤساء بحجة أن الرئيس والمرؤوس يخضعان كلاهما لأحكام القانون، أما الرأي الثاني يرى أصحابه بأنه يجب تغليب واجب الطاعة حيث يتحمل من أصدر الأمر في هذه الحالة المسؤولية ولا يقع على عاتق المرؤوس أي مسؤولية، والرأي الثالث حاول أصحابه محاولة التوفيق بين الرأيين فوضع مبداء عام يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة ودقيقة ومحددة على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن السلطة المختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه. وتبعاً لهذا الرأي، فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف⁴.

وبناء على ذلك نجد أن المشرع الجزائري نص في المادة 129 من القانون المدني على أنه "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم⁵.

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص153.

2- إبرادشة فريد، المرجع السابق، ص110.

3- إبرادشة فريد، مرجع سابق، ص110.

4- نفس المرجع، ص111.

5- المادة 129 من القانون المدني الجزائري.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

من خلال نص المادة نجد أن المشرع ألزم الموظف إطاعة الأوامر المشروعة فقط أما غير المشروعة فهي ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها، ومنه نستخلص نتيجة وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة أي أن المشرع أخذ بالرأي الأول.

3- سلطة الرقابة والتعقيب: بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن للرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال.

وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر في الواقع في عدة صور وأشكال أهمها: التصديق، التعديل، الإلغاء، السحب، الحل¹.

3-1- سلطة الإجازة أو المصادقة: تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس الإداري في إجازة عمل مرؤوسيه، بحيث لا يعد نافذا ولا صحيحا هذا العمل دون مصادقة الرئيس².

وتكون هذه الإجازة إما صريحة وهي إبداء الرئيس لموقفه المؤيد لعمل مرؤوسيه صراحة، أي صدور قرار من الرئيس يجيز ويصادق على عمل المرؤوس، أو تكون ضمنية وهي إستنتاج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد السكوت الأول عن إبداء موقفه صراحة خلال مدة زمنية معينة مما يدل على إقرار وإجازته للعمل بصفة ضمنية³.

3-2- سلطة التعديل: يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وذلك حسب ماتتوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري، فيجوز له تغيير ما يراه مناسباً، فقد يلغي جزء منه ويترك الباقي أو يلغي جزءاً ويعوضه بما يتلائم والعمل الإداري، أي أن التعديل لا يكون كلياً وإلا أصبح إلغاءً، أي يقوم بتغيير جزء من القرار⁴.

3-3- سلطة السحب: يقصد بالسحب إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل، ولأن سلطة السحب لها آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بشرطين، من حيث الموضوع بحيث يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقاً أو تنشئ مركزاً قانونياً مكتسباً، ومن حيث المدة فيجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة معينة فإن تجاوزتها إكتسبت القرارات والأعمال غير المشروعة حصانة ضد السحب، حيث أن مدة السحب المقررة تختلف من تشريع إلى آخر وفي التشريع الجزائري محددة بأربعة أشهر⁵.

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص40.

2- جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، 2017-2018، ص49.

3- سعيد بوعلی، نسرين شريقي، مريم عمارة، المرجع السابق، ص48.

4- محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص109.

5- سعيد بوعلی، نسرين شريقي، مريم عمارة، نفس المرجع، ص49.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

3-4-سلطة الحلول: طبقا لمبدء توزيع الإختصاص، يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في حالات معينة يملك الرؤساء الإداريون سلطة الحلول محل رؤوسهم لضمان إستمرارية الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام، بمعنى أن يحل الرئيس محل رؤوسيه في القيام بأعمال هي من إختصاص المرؤوس، لأن هذا الأخير إذا تقاعس أو إمتنع عن تنفيذها يمكن لرئيسه أن يتولى هذه المهام بنفسه بماله من سلطة الحلول¹.

الفرع الثالث: صور (أنواع) المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية عدة صور وأشكال، وذلك على حسب درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بشكل مطلق وبين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم، وعلى ذلك فالمركزية الإدارية قد تكون متشددة يعبر عنها بالتركيز الإداري (أولا) كما قد تكون معتدلة والتي يعبر عنها بعدم التركيز الإداري (ثانيا).

أولا: التركيز الإداري هو الصورة البدائية للمركزية الإدارية، كما تسمى بالمركزية المشددة أو المركزية الوزارية .

ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد السلطة المركزية حصرا مطلقا حيث يجرى كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الأقاليم².

ثانيا: عدم التركيز الإداري يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على توزيع السلطات والإختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها عبر الأقاليم، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والإختصاصات والسلطات للقيام بالعمل الإداري مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك إستقلالهم عنها، اذ يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية.

وتجدر الإشارة، إلى أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين شاغليها على مستوى العاصمة، وممثليهم عبر الأقاليم المختلفة للدولة، فإن هذا التوزيع يتم إما بقانون، وإما بموجب قرار التفويض³.

أ- التفويض كوسيلة لعدم التركيز:

ويتمتع عدم التركيز الإداري بنظام تفويض الإختصاص وهذا لضمان فعالية النشاط الإداري، ومعناه ممارسة الإختصاص من قبل شخص غير الشخص المختص والتفويض نوعان:

-تفويض في الإختصاص :

الذي بمقتضاه ينقل المفوض السلطات بأكملها إلى المفوض إليه، ولا يمكن في هذه الحالة من التفويض، لايمارس المفوض المهام التي فرضها كما أن في نطاق تفويض الإختصاص تكون القرارات منسوبة للمفوض بصفته لا بشخصه، معنى أنه لا ينتهي في حاله ما إذا تغير الشخص المفوض إليه .

1-ممدوح أحمد،نجيمي عبد الرحمان،نجيمي نعا،المرجع السابق،ص200.

2-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013،ص166.

3-بلماحي زين العابدين، مرجع سابق،ص81.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

2- تفويض في التوقيع : بحيث يمنح الرئيس حق التوقيع على بعض الوثائق إلى موظف أدنى منه درجة، فتفويض التوقيع هو تفويض شخصي يمنح شخص معين، فإذا ماتغير ينتهي التفويض، كما أنه يمكن لشخص الرئيس أن يمارس إختصاصاته في التوقيع إلى جانب المفوض إليه¹.

المطلب الثاني: تقدير المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية كغيرها من الأنظمة إذ أحسن تطبيقها تتمتع بالعديد من المزايا وهذا ما سنتطرق إليه في (الفرع الأول) كما يؤخذ عليها بعض العيوب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية

تتمتع المركزية الإدارية بمزايا لا يمكن إنكارها منها:

- تقوي السلطة العامة وتساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبته، ومن ثم فقد كانت ضرورية للدولة الحديثة عند نشأتها.

- إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة عبر كافة أنحاء البلاد، مما يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد في الدولة والانتفاع بالخدمات، بالإضافة إلى التحكم في تنظيم موحد وإخضاع المرافق العامة لإشراف دقيق نتيجة للسلطة الرئاسية.

- بالنظر إلى وحدة المصدر الذي تنبثق منه السلطة المركزية الإدارية، فإنه يكفل تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها، مما يعمل على تسهيل فهمها وتطبيقها.

- كما أن المركزية الإدارية تؤدي إلى التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن.

ومما لا شك فيه إن للمركزية الإدارية فوائد مؤكدة، فهي ضرورية لكل دولة حديثة، بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية فهي بمثابة العمود الفقري لها.

لكن جعل النظام الإداري كله مركزيا يصبح محل نظر، سيما أنه بالنسبة للمرافق الإقليمية وكذا المصالح المحلية، وهو ما سنعمل على تبيان من خلال الفرع الثاني الذي يتضمن العيوب التي تطرحها المركزية الإدارية².

الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية

بالرغم من المزايا المتعددة التي تتمتع بها، إلا أنه يعاب على المركزية الإدارية الكثير من المساوئ والمتمثلة في :- المركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية والروتين الإداري نتيجة البطء في إتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب، إستئثار العاصمة والمدن الكبرى على معظم المرافق والمقاولات يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الإجتماعي والإقتصادي في الدولة³.

1- ممدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، مرجع سابق، ص 201.

2- بن علي خلدون، المرجع السابق، ص 64-65.

3- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، ص 54.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

-تقتل الروح المعنوية عند مسؤولي المستويات الدنيا وتجعلهم أدوات بسبب التبعية.

-تفشي المحسوبية في المرافق العمومية والمصالح الإدارية المختلفة.

-القضاء على الابتكار والإبداع والنبوغ والتميز وأسباب النجاح.

-إذا كان دور الفروع ينحصر في التنفيذ فإن ذلك يجعل الإدارة عرجاء، تقوم على شق واحد في مجال التخطيط والبرمجة وسلطة اتخاذ القرار، في حين تقتضي الرشادة والحكمة والحوكمة في توسيع دائرة الإستشارة، ومخالفتها يدفع للجمود والإضراب وتذوب الشخصية بسبب الخضوع والتبعية¹.

المبحث الثاني: ماهية اللامركزية الإدارية

يتأسس نظام اللامركزية الإدارية على وجود أشخاص معنوية عامة أخرى في الدولة إلى جانب دولة تتمتع بنوع من الإستقلال الإداري والمالي في مباشرة الإختصاصات التي قررها المشرع وتتواءم اللامركزية الإدارية مع التنظيم السياسي والاجتماعي والإداري الخاص بكل دولة.

وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين حيث سنتناول في (المطلب الأول) مفهوم اللامركزية الإدارية و(المطلب الثاني) تقدير اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة) المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر إختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، إن اللامركزية الإدارية عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة والهدف منه توزيع أو نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وإن هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع-كأصل عام-السلطة المركزية، إلى أنها تخضع لنوع من الوقاية والإشراف من قبل السلطة المركزية².

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

عرفها الدكتور عمار عوابدي على أنها "نظام يقوم ويستند على أساس تفويت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين وحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي، وعلى أساس فني موضوعي من جهة أخرى، مع وجود رقابة وصائية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية، ونجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها"³.

1-داود إبراهيم، مرجع سابق، ص29.

2-مرابطي حمو، العلاقات بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة د.طاهر مولاي، سعيدة كلية الحقوق، 2015-2016، ص17.

3-عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص239.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

وعرفها ناصر لباد "توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لإشباع بعض الحاجات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية"¹.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

من خلال التعريفات السالفة الذكر للامركزية الإدارية إستدرجنا أنها تقوم على الأركان التالية:

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة عن المالح الوطنية

نقطة البداية في اللامركزية الإدارية هو الإعتراف بأن ثمة مصالح خاصة أو إقليمية، يعتبر هذا العنصر المبرر الذي يقوم عليه نظام اللامركزية ويمثل الركن الأساسي له، حيث تتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية وتترك الصلاحيات لهيئات محلية بإعتبارها الأقرب والأقدر على تلبية وإشباعها على المستوى المحلي².

وقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في إيجاد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، إلا أنه قيل بأنه متى إتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية.

ثانياً: أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة

في الحقيقة إنه لا يكفي أن يعترف المشرع بمصالح محلية متميزة عن المصالح القومية بل يتعين القول بأن ثمة نظاماً لامركزياً إقليمياً أن يعهد بإدارة تلك المصالح لهيئات محلية منتخبة، إذ يجب أن تنصب الصفة المحلية على أشخاص هذه الهيئات فهم أشخاص يمثلون الإقليم ولا يمثلون السلطة المركزية في الأقاليم ولا أشخاص معينون من قبلها، إذ أن قيام السلطة المركزية بتعيين موظفيها لإدارة تلك المصالح يجعلنا نتحدث عن عدم تركيز وليس اللامركزية الإدارية.

وتتجلى أهمية هذا الركن في كون المجموعات المحلية ومصالحها ذات الطابع المحلي التي تدار بواسطة سكان المنطقة أنفسهم ومن قبل أشخاص ينتخبون أساساً لتحقيق هذا الغرض، لا أن تمارس الإدارة من أشخاص يوفدون من خارج سكانها لإدارتها وهم غالباً ما يجهلون إحتياجاتها.

وهذا الشرط يقتضي بأن يعهد بإدارة المصالح المحلية إلى سكان المنطقة لكي تتمتع بنوع من الإستقلال في مواجهة السلطة المركزية وفي حالة عدم توافر هذا الشرط الأساسي من شروط اللامركزية الإدارية نكون أمام عدم التركيز الإداري، لذلك يعد الإنتخاب لإختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن إستقلال الهيئات في إدارتها للمصالح المحلية، بيد أن مبدأ الإنتخاب بالنسبة للهيئات المحلية التي يعهد إليها بإدارة المصالح المحلية لا يعني بالضرورة أن يكون جميع الأعضاء الذين تتكون منهم تلك الهيئات أو المجالس المحلية منتخبين من قبل سكان المنطقة أنفسهم، إذا يمكن أن تتدخل السلطة المركزية بأسلوب أو بأخر يحدده القانون لإختيار بعض المنتخبين³.

1- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات سعد دحلب، الجزائر، 1999، ص 61.

2- بن التومي عائشة، الإدارات غير الممركزة للدولة (التنظيم، الإختصاصات، الرقابة عليها)، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016-2017، ص 13.

3- مرابطي حمو، المرجع السابق، ص 22.

ثالثا: خضوع الاشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية

رأى بعض الباحثين في تكيف الرقابة الإدارية (أو الوصائية) على أنها رقابة مشروعية فقط، بمعنى أن تحديد مجال هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات التي تتكفل بها، لا بد أن يتم بناء على القوانين والتشريعات المتعلقة بالنظام الإداري في الدولة، وخاصة تلك التي تخلق وتنظم الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، الإقليمية والمرفقية مثل: القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر (قانون الولاية وقانون البلدية والقوانين المتعلقة بإنشاء وطرق تسيير المؤسسات العمومية في الجزائر).

فالمبدء حينئذ، أنه لا وصاية إلا بنص تحدد بموجبه، على سبيل الحصر، السلطات المركزية المكلفة بدور الرقابة، حيث تتم حصر هذه السلطة في بلادنا في رئيس الجمهورية، الوزراء والولاة من دون سواهم.

وتكون الرقابة أو الوصاية الإدارية، إما وظيفة تنصب على المجالس المحلية اللامركزية، بحيث يتم إيقافها وحلها عند الإقتضاء، أو بإقامة رقابة عضوية على أعضاء المجالس، والتي تخولها تعيينهم في الحالات الإستثنائية أو مسائلهم عما يقترفونه من مخالفات خلال ممارستهم لصلاحياتهم وأخيرا، إخضاع أعمال المجلس للرقابة والذي هو أكثر أنواع الرقابة إستخداما. ويسلط على مدى شرعية أو عدم مشروعية الأعمال التي يقوم بها المجلس، ومن مظاهر الرقابة هذه إما إقرار الأعمال أو إلغاؤها والحلول محل هذه المجالس في قيامها بذلك¹.

الفرع الثالث: أنواع اللامركزية الإدارية

تتخذ اللامركزية الإدارية في العمل الإداري إحدى النوعين إما اللامركزية الإدارية المحلية (الإقليمية) أو اللامركزية الإدارية المرفقية (المصلحية أو النوعية)

أولا: اللامركزية المحلية (الإقليمية)

تتجسد اللامركزية الإقليمية في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة والتي تتمثل طبقا للدستور الجزائري في الولايات والبلديات.

وهي تمثل الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق فكرة الديمقراطية والنظام اللامركزي، وتقوم على الإختصاص الإقليمي، بحيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحيتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية و الولاية) والإكانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الإختصاص الإقليمي مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها².

1- زوالية محمد صالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2014-2015، ص 100.

2- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 144.

ثانيا: اللامركزية المرفقية (المصلحية أو النوعية)

هي منح لبعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية قدر من الإستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها للإشراف لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية، وهذا الأسلوب لا يستند على فكرة الديمقراطية، وإنما تستند على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق فهي تستهدف بالمقام الأول تقديم خدمة أفضل و بإنتاجية أكثر¹.

فاللامركزية المرفقية تركز على الإختصاص الموضوعي الوظيفي مما إستدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية دون الإهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.

المطلب الثاني: تقدير اللامركزية الإدارية

مما لا شك فيه أن كل نظام يتميز بمجموعة من المحاسن وفي الجانب الآخر يؤخذ عليه مجموعة من العيوب وسوف نقوم من خلال هذا المطلب بالإشارة إلى مزاياه (أولا) ثم التطرق إلى عيوبه (ثانيا).

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية

تتمتع اللامركزية الإدارية بمجموعة من المزايا، مما جعل الدول تتبعها وتتخذها صورة لتنظيمها الإداري، وتتمثل فيما يلي:

- تؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة أنها تهدف إلى إشراك الشعب في إتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية، إذ يعتبر هذا النظام مدرسة للديمقراطية وأنه لديمقراطية دون لامركزية.

- تخفيف العبئ عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في سير السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية².

إن أسلوب النظام الإداري اللامركزي وسيلة جيدة لتطبيق مبادئ علم الإدارة العامة في المجال العلمي والتطبيقي، وتفويض سلطة الإختصاص وذلك لكون نظام اللامركزية وسيلة قانونية وفنية لتقسيم وتوزيع السلطة الوظيفية الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والهيئات اللامركزية المحلية³.

1- محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص121.

2- سكيينة عاشوري، الإتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في تخصص الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خير بسكرة، 2013-2014، ص19.

3- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص150.

الفصل الثاني: الأساليب الفنية للتنظيم الإداري

-تساهم اللامركزية في توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية².
-تواجه اللامركزية الإدارية الحاجات المتنوعة في إقليم الدولة، لأن الأفراد القاطنين في جزء من الإقليم لهم القدرة على معرفة إحتياجاتهم وتحديدتها من حيث الأهمية والأولوية.

-الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية

-تتجلى عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية، وهي ضئيلة مقارنة بمزاياها في المخاوف التي يبدئها البعض من حيث ماقد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري.

أ-في المجال السياسي: يرى البعض إن تطبيق اللامركزية الإدارية، خاصة المطلقة من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية على المصالح الوطنية العامة.

ب-في المجال الإداري: ولما كان تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها) غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة-على الخبرة والكفاءة بفعل تأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية².

1-محمد علي الخليفة، المرجع السابق، ص121.

2-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص60-61.

الفصل الثالث :

المركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري

التنظيم الإداري في الجزائر يقوم على وجود إدارة مركزية الى جانب إدارة لامركزية كما هو الشأن في مختلف الدول والأنظمة، وذلك أن الجزائر تأخذ بالنظام الإداري المركزي والنظام الإداري اللامركزي مع، وذلك من خلال الأخذ من كل نظام ما يتماشى مع النظام السياسي الذي تتبعه.

ومن خلال هذا الفصل سنتم دراسة التنظيم الإداري في الجزائر، وفق مبحثين، (المبحث الأول) يعالج الإدارة المركزية في الجزائر و(المبحث الثاني) الإدارة اللامركزية في الجزائر.

المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

المركزية في المفهوم العام تعني التوحيد والتجمع وعدم التجزئة.

فالمركزية الإدارية في الجزائر تتمثل في السلطة التنفيذية والتي تتشكل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، والوزراء، والسلطات الإدارية المستقلة.

ولذلك خلال هذا المبحث لابد من التطرق إلى الهيئات المركزية في الجزائر وهي رئيس الجمهورية (المطلب الأول) والحكومة (المطلب الثاني) والسلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية كما أنه يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وله أن يخاطب الأمة مباشرة¹.

حيث أن لرئيس الجمهورية مجموعة من الصلاحيات والسلطات التي منحها له الدستور وهي كالتالي:

الفرع الأول: سلطة التعيين

نظرا لموقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري خول له الدستور صلاحيات تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، فمثلا يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة وينهي مهامه²، كما يعين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاة، الأعضاء المسييرين لسلطات الضبط، سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج³.

الفرع الثاني: سلطة التنظيم

إستنادا إلى نص المادة 91 الفقرة الأولى "يتولى السلطة التنظيمية" والمادة 141 فقرة الأولى "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المختصة للقانون".

يلاحظ من خلال هذه المادة أن الدستور فتح المجال أمام رئيس الجمهورية ليقوم بعملية التنظيم فيجعله يمتلك سلطة تنظيم مستقلة و المتمثلة في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات الغير مخصصة للبرلمان وهذا بسن قواعد قانونية عامة ومجردة تحكم وضعية قانونية ما، وهي تشبه خصائص القاعدة القانونية، ويمارسها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية⁴.

1- المادة 84 من دستور 1996 المعدل سنة 2020.

2- المادة 91، فقرة 5، من دستور 1996 المعدل سنة 2020 .

3- المادة 92، الفقرة الأولى من نفس الدستور.

4- المواد 141، 91، من نفس الدستور .

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

الفرع الثالث: الحفاظ على أمن الدولة

أوكل لرئيس الجمهورية مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا وخارجيا، ويمتد أيضا بسلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل الحفاظ على النظام العام بعناصره.

ففي الظروف العادية، يسود المجتمع الأمن العام وبياشر رئيس الجمهورية صلاحياته ومهامه بصورة طبيعية، أما في الظروف الغير عادية، تفرض بعض الأحكام الإشتراكية تتمثل في: (أولا) حالة الطوارئ (ثانيا) حالة حصار (ثالثا) الحالة الإستثنائية، (رابعا) حالة الحرب.

وقد أشار الدستور إلى هذه الظروف في المواد من 97 الى 101 وهي كالآتي:

أولا: حالة الطوارئ

ينص الدستور في المادة 97 منه على "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن، وإستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة للإستتباب في الوضع"¹

فالغاية من منح رئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة طوارئ هو المحافظة على الأمن العام.

ثانيا: حالة الحصار

جمع المؤسس الدستوري حالة الطوارئ مع حالة الحصار بالرغم من أنهما مختلفان، فهذه الأخيرة ترتبط بالأعمال التخريبية أو المسلحة، حيث تنقل إختصاصات السلطة المدنية في ممارسة نشاط الضبط الإداري إلى السلطة العسكرية التي تحل محلها، والتي تمنح سلطات

إستثنائية واسعة كالتفتيش ليلًا ونهارًا، والبحث عن الأسلحة، وتنظر المحاكم العسكرية في المخلفات التي يرتكبها المدنيون.

ثالثا: الحالة الإستثنائية

لقد نصت المادة 98 من الدستور "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما.

لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد، إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

وتخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة .

يجتمع البرلمان وجوبا.

لا يمكن تمديد مدة الحالة الإستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

1- المادة 97، فقرة الأولى، دستور 1996، المعدل سنة 2020.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

رابعاً: حالة حرب

نصت المادة 100 على "أنه إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أويوشك أن يقع حسبما نصت عليه

الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب.¹

وحسب ما جاء في نص المادة 101 من الدستور "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات إذ إنتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية، فإنها تمتد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه البدني المثبت قانونا، يتولى رئيس مجلس الأمة بإعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية.²

المطلب الثاني: الحكومة

يستعمل مصطلح الحكومة لدلالة على معاني مختلفة فتارة يقصد بها الوزارة وتارة أخرى يقصد بها السلطة التنفيذية، كما قد يقصد بها نظام الحكم في الدولة والطريقة التي يمارس بها صاحب السيادة السلطة السياسية العامة في الدولة.³

فالحكومة تتألف من مجموعة من الوزراء يترأسهم الوزير الأول، لذا قسمنا المطلب إلى فرعين، حيث نتناول في (الفرع الأول) الوزير الأول، (الفرع الثاني) الوزراء .

الفرع الأول: الوزير الأول

عندما يعين رئيس الجمهورية الوزراء فإنه يعين الوزير الأول والذي يعمل على تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية ويرثس الوزراء ضمن طاقم حكومي يكون فيه ذو سلطة عمودية عليه لكونه رئيس كل الوزراء كما أن له سلطة أفقية عليهم لأنه يعتبر وزير معهم ويجتمع بهم تحت رئاسة الجمهورية، ضمن ما يعرف بمجلس الوزراء.

أولاً: سلطة التعيين.

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة إختصاصاته المقررة دستوريا بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا لدولة، غير أن التعديل الدستوري 2016 وضع قيدين على ممارسة هذا الإختصاص يتمثل في إشتراط موافقة رئيس الجمهورية وعدم المساس بإختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين وفق أحكام المادتين 91 و92 من الدستور، في حين حصرت المادة 06/112 من التعديل الدستوري 2020 سلطة تعيين الوزير الأول ورئيس الحكومة في الوظائف المدنية للدولة التي لاتتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية المحددة في المادتين 91 و92، كما منحتهما سلطة التعيين في الوظائف المدنية للدولة التي يفوضها إليهما

1-المادة98،من دستور 1996 المعدل سنة 2020.

2-المادة 101، الفقرة 3،2،1، من نفس الدستور.

3- سعيد بو علي،نسرين شرقي،مريم عمارة، المرجع السابق ص65.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

رئيس الجمهورية، وألغت شرط ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على التعيينات التي يقوم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، كما لا يجوز لهما المساس بسلطة تعيين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في: 02 فيفري 2020 المتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية للدولة.¹

ثانياً: سلطة التنظيم

من أهم مهام الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات من أجل المحافظة على النظام العام في البلاد فتنفيذ القوانين هي وظيفة إدارية تعني، أولاً: قيام الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتنفيذ القوانين التي يصادق عليها البرلمان وثانياً قيام الوزير الأول بتنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وثالثاً إتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتنفيذ هذه الأعمال، فالوزير الأول أو رئيس الحكومة يعود له إختصاص المجال التنفيذي المشتق أو التابع للتشريع أو التنظيم بموجب أحكام المادة 02/141 من التعديل الدستوري 2020، حيث نصت على أنه " ...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة" وذلك تمييزاً له عن التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية في إطار أحكام المادة 01/141 من التعديل الدستوري 2020.²

الفرع الثاني: الوزراء

يعتبر الوزراء الضلع والطرف الثاني للسلطة التنفيذية في الجزائر، حيث تتكون الوزارة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة ومن عدد من الوزراء. لذا ينبغي تحديد طبيعة الوزارة (أولاً) وصلاحيات الوزير (ثانياً).

أولاً: طبيعة الوزارة

إن السمة البارزة للدولة المعاصرة ووظائفها متعددة وهذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، يعهد إليها القيام بعمل معين تحدد القوانين والتنظيمات، حيث يتأسس كل وزير قطاع إداري معين.

ثانياً: صلاحيات الوزير

بعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، يتولى الوزير الأول إصدار المراسيم التنفيذية المتضمنة تحديد صلاحيات الوزراء وبالرجوع إليها نجد أن صلاحيات الوزير تتمثل في:

1- د. ذبيح عادل، المحاضرة 06، الإدارة المركزية في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص 12.

2- ذبيح عادل، نفس المرجع، ص 13.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

أ- السلطة الرئاسية أو السلطة التسلسلية:

يملك الوزير ممارسة السلطة الرئاسية في مواجهة الموظفين التابعين لوزارته، حيث يتولى إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بمسارهم المهني من بداية التعيين إلى التأديب ونهاية الرابطة الوظيفية، ويملك سلطة الإشراف والتوجيه عن ما يصدره من لوائح إدارية وتعليمات، إضافة إلى سلطة التعقيب والرقابة على أعمالهم من مصادقة وإلغاء وسحب وحل.¹

ويعد الوزير الممثل القانوني للدولة في حدود قطاع نشاطه الوزاري، حيث يمثلها أمام القضاء بصفته مدعي أو مدعي عليه، كما له مهام خارجية دولية يمارسها باسم الدولة وليس الوزارة.

ب- السلطة التنظيمية:

لا يتمتع الوزير بالسلطة التنظيمية لأن هذه السلطة من إختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول، إلا أنه فقها وقانونا يستطيع ممارسة السلطة التنظيمية في حدود قطاعه وبموجب نص قانوني خاص يسمح له بذلك.

ج- السلطة الوصائية:

هذه السلطة تمارس على الهيئات اللامركزية، وهي تتمثل في إجراء الرقابة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية، كالوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولاية.²

المطلب الثالث: السلطات الإدارية المستقلة

هي تلك المؤسسات الإدارية المركزية، ظهرت مع بداية التسعينات تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، تتواجد في العاصمة وتمارس مهامها الإدارية التنظيمية، لذا يعبر عنها المشرع بهيئات إدارية مستقلة ذات طابع، أنشئت لرقابة نشاط معين يكون في الغالب ذو طبيعة إقتصادية.³

وتعتبر هذه السلطات هيئات وطنية تتمتع بالإستقلالية العضوية والوظيفية، من أجل تسهيل أداء مهامها الوظيفية المخولة لها دستوريا وقانونيا، لأن هذه السلطات ماهي إلا تجسيد لحاجة ملحة تكفل حقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة، مع الموازنة مع مبدء الفصل بين السلطات بإعتباره أساس الحكم الديمقراطي.⁴ ومن بين السلطات الإدارية المستقلة نذكر:

1- سعيد بو علي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 67.

2- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات قالمية للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 13، الجزائر، 2015، ص 388.

3- تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، كلية الحقوق، جامعة عبد

الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015، ص 53.

4- فارة سماح، مفهوم القانون الإداري- أسس التنظيم الإداري-، التنظيم الإداري في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8ماي 1945 قالمية، 2016/2015، ص 53.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

الفرع الأول: اللجنة الوطنية الإستشارية

تم إنشاؤها بموجب الأمر رقم 04-09 المؤرخ في 27 أوت سنة 2009 المتعلق باللجنة الوطنية الإستشارية لحقوق الإنسان وحمايتها بحيث تعمل هذه اللجنة على حماية حقوق الإنسان وترقيتها . وتعمل على تقديم توصيات ومقترحات وتقارير على أساس إستشاري للسلطة التنفيذية أو البرلمان سواء بناء على طالب السلطة المعنية أو بنفسها عندما يتعلق الأمر بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.¹

الفرع الثاني: مجلس المنافسة

نشأ بموجب الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، الذي يعمل على حماية السوق من الممارسات المخلة بالمنافسة، ويعود إنشاؤه الى ضرورة الإنتقال من الإقتصاد الإشتراكي الى إقتصاد السوق الذي يقوم على أساس المضاربة والمنافسة.

المبحث الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر

جاء في نص المادة 17 الفقرة الأولى من الدستور (سالف الذكر) "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"

كما نصت المادة 18 منه على "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"

ونجد أيضا في نص المادة 19 "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"²

ومن خلال هذه النصوص، يتبين أن النظام اللامركزي الإقليمي في الجزائر يتكون من: "الولاية بإعتبارها أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، والبلدية التي تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية، الإقليمية بالجزائر.

ولذلك سيتم التطرق إلى اللامركزية الإدارية في الجزائر من خلال مطلبين (المطلب الأول) الولاية (المطلب الثاني) البلدية.

المطلب الأول: الولاية

عرفت المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

1- أحمد كريوعات، اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، قراءة في ضوء مبادئ باريس، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 2015، ص 189.

2- المواد 19، 18، 17 من الدستور السابق.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

وتساهم الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل المجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها بالشعب وللشعب"

كما نجد في نص المادة 2 منه "للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، الوالي"¹

لذا إرتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين (الفرع الأول) المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني) الوالي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

ينتخب من قبل مواطني الولاية لمدة خمس سنوات، ويتم الإلتخاب من بين قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب بضعف العدد المطلوب إنتخابهم، ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وغيره من الوظائف.²

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية بإعتبارها جماعة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية.³

أولاً: عمل المجلس الشعبي الولائي

يقوم المجلس الشعبي الولائي بعمله من خلال عقد دورات عادية وهي أربع دورات في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوم (على الأكثر)⁴ وتكون مداولاته باللغة العربية وجلساته تكون علنية كأصل عام، ويمكن أن تعقد بصورة سرية بناء على طلب من المجلس الشعبي الولائي،⁵ كما يمكنه عقد دورات إستثنائية بطلب من رئيسه، أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.⁶

ويحضر الوالي جميع إجتماعات المجلس ويعلن عما تم مداولاته خلال الثمانية أيام التي تلي الدورة ويتم إعلام الجمهور في مقر الولاية محضر المداولة.⁷

ويتولى عمله الداخلي لجان دائمة مع إمكانية تكوين لجان مؤقتة، ويتولى الوالي تنفيذ جميع القرارات التي تسفر عنها المداولات.⁸

1-قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية.

2-سوداني أم كلثوم، خملاوي فتيحة، النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة أدرار، الجزائر، 2013-2014، ص 66.

3- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 254.

4-المادة 14 من القانون 07-12.

5-المادة 25 و26 من قانون البلدية.

6-المادة 15 الفقرة 1 من نفس القانون.

7-المادة 24، الفقرة 1 من نفس القانون

8-المادة 33 من نفس القانون .

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

أشار المشرع إلى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية (سابقاً ذكره) في المواد من 73 إلى 79.

وهذا ما يدل على الإختصاصات الواسعة لهذا المجلس نذكر منها ماورد في نص المادة 77 "يمارس المجلس الشعبي الولائي إختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال: الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، السياحة، الإعلام والإتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والإقتصادية، التضامن مابين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقية التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية."

الفرع الثاني: الوالي الهيئة التنفيذية

بالنظر الى الدستور وقانون الولاية نجد أن الوالي من الموظفين السامين في الدولة ، لذا يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي بإقتراح من وزير الداخلية، كما أنه يمثل الإدارة السياسية المركزية في الولاية ، بصفته مندوب وممثل الحكومة والممثل المباشر للوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها.

وعليه ستتم دراسة كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه (أولاً) والصلاحيات التي يتمتع بها (ثانياً) والرقابة الممارسة على الولاية (ثالثاً).

أولاً: كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه

نصت المادة 92 من الدستور "يعين رئيس الجمهورية لاسيما في الوظائف والمهام الاتية:.....الولاية...."¹

وعليه فإن إختصاص تعيين الوالي عائد الى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي .

أما فيما يخص إنهاء مهام الوالي ، فهي تتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال ، والتي تقضي في وحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقاً لنفس الأشكال والإجراءات ، وعليه فرئيس الجمهورية هو المسؤول وحده في إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.

ثانياً: صلاحيات الوالي

يتمتع الوالي بإزدواجية في الإختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية، ويمارس سلطات أخرى بإعتباره ممثلاً للدولة، والمتمثلة فيما يلي:

أ- صلاحيات الوالي كممثل للدولة:

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، وذلك نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه بإعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية ، وتتمثل الإختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في :

1- المادة 92، من الدستور السابق.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

1- الضبط الإداري: حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة)، حيث يزود الولاية بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة.

2- الضبط القضائي: خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي مع إحاطتها بجملة من القيود أهمها: ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة، توافر حالة الإستعجال، عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

ب- صلاحيات الوالي كممثل للولاية:

بما أن الوالي يعتبر ممثل للهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فبهذه الصفة يقوم بممارسة الصلاحيات التالية:

1- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية بإعتباره جهاز تنفيذي لما يصادق عليه جهاز المداولة.

2- الإعلام: يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، كتقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداورات عند كل دورة عادية وغيرها من الأنشطة¹.

3- تمثيل الولاية: يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعي أو مدعى عليه.

4- ممارسة السلطة الرئاسية على موظفين الولاية، كما تشير المادة 108 من قانون الولاية، أي سلطة الرئيس على المرؤوس.

ثالثا: الرقابة الممارسة على الولاية

تتمثل الرقابة الممارسة على الولاية في الرقابة الوصائية على كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وفي الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل.

أ- الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

نصت المواد من 46، 45، 44، 43، 24 من قانون الولاية رقم 12-07 على ثلاث صور للرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتتمثل في الإقصاء، التوقيف، والإستقالة، لذا سنعالج هذه الحالات بالتفصيل على النحو الآتي:

- **الإقصاء:** يعني الإقصاء إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس وهو أحد الإجراءات المنصوص عليه في (المادة 44)، والذي يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية، بسبب التغيب لأكثر من ثلاث مرات (المادة 46)، أو بسبب إدانة جزائية

1- المادة 103 و105 من القانون 07-12 سالف الذكر.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

نهائية(المادة46)، أو عندما يثبت أن العضو المنتخب يوجد تحت طائلة عدم قابلية الإختخاب أو في حالة تنافي(المادة44).

وفي الأخير يمكن القول أن قانون الولاية رقم 07-02-12 كسابقه عالج الإقصاء بشيء من الإختصار والإقتضاب، لذا كان من المفروض عليه أن يتناوله بشيء من التفصيل، بحيث أصبح الإقصاء يشكل إحدى الوسائل الضاغطة، بيد الأجهزة المركزية إتجاه الجماعات الإقليمية وهذا ما قد يمسى باستقلالية هذه الجماعات.

2-التوقيف: يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية المنتخبة لسبب من الأسباب حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها، ونظمت أحكامه بموجب المادة45 من قانون الولاية، ومن خلال هذه المادة نستنتج أن قرار التوقيف للعضو المنتخب يكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية ولمدة غير محددة.

3-الإستقالة: نصت المادة43من قانون الولاية على مسألة جديدة فيما يخص الإستقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية رقم 09-90، ومفادها يعتبر كل عضو مستقبلا إذا تغيب بدون مبرر في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وما يجب التنبيه إليه أن المادة37من الأمر رقم 38-96 المتعلق بالولاية نصت صراحة على هذه المسألة لكن ليس في ثلاث دورات، بل في دورتين فقط¹.

ب-الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتمثل هذه الرقابة في الإجراءات الوصائية التي يمارسها وزير الداخلية خاصة، والمنصوص عليها في نظم قانون الولاية رقم 07-12 من خلال أحكام المواد 57، 56، 55، 54، 53، وتتمثل صور هذه الرقابة فيما يلي:

1-المصادقة:

يتبين لنا من خلال أحكام المادتين 54 و55 من قانون الولاية رقم 07-12، أن هناك نوعين من المصادقة، وهي المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.

وتقتضي القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية²، إلا أن هناك إستثناء على هذه القاعدة، وهو أن مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمن الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو إقتناؤه أو تبادله، الهبات، الوصايا الأجنبية، لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية، خلال أجل أقصاه شهران³.

1-بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، جامعة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أفريل 2014.

2-المادة 54 الفقرة الأولى من القانون 07-12.

3-المادة 55 من نفس القانون.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

2-الإلغاء:

عالج قانون الولاية رقم 12-07 حالات الإلغاء في المواد 53 و56 و57 ومن خلال هذا الإجراء يمكن لوزير الداخلية أن يقوم بإلغاء مداوات المجلس، ذلك بقرار مسبب، فنذكر مثلا فيما إذا تكون المداوات تخص قضية خارجة عن صلاحيات المجلس.

3-الحلول:

يتمثل هذا الإجراء بقيام وزير الداخلية بحلول محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون، ولا سيما في الحالة المنصوص عليها في المادة 169 من قانون الولاية¹.

ويعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها التي رفضت القيام به، مع العلم أن سلطة الحلول لا تمارس إلا إذا توفر شرطين:

الشرط الأول: لا بد من وجود نص قانوني صريح، يفرض على المجلس المنتخب المحلي القيام بعمل معين .

الشرط الثاني: دعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس الى القيام بهذا العمل. ومنه اذا إمتنع المنتخب المحلي عن أداء مهامه، كان للسلطة الوصية بوصفها القائمة على التنفيذ، أن تحل محل هذا المجلس في أداء هذا العمل.

المطلب الثاني: البلدية

قام المشرع بتعريف البلدية، حيث نص في المادة الأولى من قانون البلدية²، حيث نص على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"

إضافة إلى المادة الثانية من نفس القانون التي نصت على "أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."

فالبلدية هي مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية وإقتصادية، وهي مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وهي كذلك مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان سير الحسن للمصالح العمومية للبلدية³. وتتكون البلدية طبقا للمادة 15 من قانون البلدية (سالف الذكر) من هئتين هما:

1- سعيد بو علي، نسرين شريقي، مريم عمارة، المرجع السابق، ص 93.

2- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

3- سوداني أم كلثوم، خملاوي فتيحة، مرجع سابق، ص 25.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

هيئة مداولة: متكونة من المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية، يرأسهما رئيس المجلس الشعبي البلدي وعليه سيتم من خلال هذا المطلب دراسة هاتين الهيئتين، وكيفية الرقابة الإدارية على البلدية طبقاً لقانون البلدية وذلك كالآتي:

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي (جهاز مداولة)

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة منتخبة وجهاز للمداولة، والجهاز الأساسي في البلدية بحيث جعل منه الدستور الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وعليه سوف نقوم بدراسة المجلس الشعبي البلدي، وذلك من ناحية تكوينه وعمله (أولاً) والصلاحيات التي يتمتع بها (ثانياً).

أولاً: تكوين وعمل المجلس الشعبي البلدي (من خلال نص المادة 187 من القانون العضوي)، يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب عدد البلديات:

-13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

-43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 أو يفوقه¹

وينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات من قوائم المنتخبين التي تقدمها الأحزاب من قبل جميع سكان البلدية بالإقتراع العام المباشر والسري².

أما بالنسبة إلى تسيير أعماله فيجري المجلس أعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين أي بمعدل 6 دورات في السنة، وتحدد كل دورة بخمسة أيام كحد أقصى (المادة 16 من قانون البلدية)، كما يمكنه عقد الدورات غير العادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون (المادة 17 و18 من قانون البلدية).

ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي صلاحيات تقليدية، وأخرى ذات طابع إقتصادي وإجتماعي وثقافي، والتي سوف نقوم بالإشارة إليها كما يلي:

أ- الصلاحيات التقليدية:

وتشمل الصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلدية وهي:

-مناقشة ميزانية البلدية والمصادقة عليها (المادة 180).

-السهر تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية وسجل جزء الأملاك المنقولة (المادة 162).

-إتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية المنتخبة للمداخل وجعلها أكثر مردودية (المادة 163).

1-الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي، المتعلق بنظام الإنتخابات.
2-قانون 11-10 المؤرخ في 22 فبراير 2011، المتعلق بالبلدية، ج، ر، رقم 37، مؤرخة في 3 جويلية 2011.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

-المصادقة على محضر المناقصة والصفقة العمومية (المادة194).

ب-الصلاحيات ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي والثقافي :

وهي الصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلدية، والمتمثلة فيما يلي:

1- التهيئة والتنمية: يقوم المجلس الشعبي البلدي بالعديد من الأنشطة في مجال التهيئة والتنمية، ونذكر منها: المشاركة في إجراءات إعداد عملية تهيئة الإقليم والتنمية الستدامة وتنفيذها¹، والسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء في إقليم البلدية وخاصة عند إقامة المشاريع عليها².

2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: يمكن إستخلاص أهم الصلاحيات التي يتولاها المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، في التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد إستعملها، السهر على إحترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية كما يسهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية³.

3- التربية والحماية الإجتماعية: تقدم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفقا للخريطة المدرسية وإنجاز بناء مطاعم مدرسية، على توفير النقل المدرسي في المناطق النائية والمعزولة والتأكد من ذلك.

4-المجال الإجتماعي: وذلك من خلال تشجيع عملية التمهين وإستحداث مناصب شغل التكفل بالفئات المحرومة والمعوزة، بناء وصيانة المدارس القرآنية والمساجد المتواجدة على إقليم البلدية والمحافظة عليها.

5-الرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة: وذلك عن طريق المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية للبلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، وتقديم مساعدات لهذه الأخيرة، المساهمة في التنمية السياحية، من خلال السهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة وإتخاذ كل التدابير الرامية توسيع ذلك⁴.

6-في مجال النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية:

يقوم بالسهر على إحترام القوانين المعمول بها والمتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، لاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المنتقلة⁵.

1-المادة108من قانون البلدية.

2-المادة 110من نفس القانون.

3-المواد من113إلى121من قانون البلدية.

4-المادة122من نفس القانون.

5-المادة 123من نفس القانون.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التنفيذي)

يترأس الهيئة التنفيذية للبلدية رئيس المجلس الشعبي، فهو الذي يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك وهذا بإعتباره ممثلاً للبلدية ويشرف على تسييرها، والذي سيتم دراسته من ناحية تشكيله (أولاً) والصلاحيات التي يتمتع بها (ثانياً).

أولاً: تشكيلة الهيئة التنفيذية للبلدية

يتشكل الجهاز التنفيذي للبلدية من رئيس و عدة نواب للرئيس، يتراوح عددهم من نائبين إلى أربعة نواب، وهذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي القائمة التي فازت بالأغلبية¹، في مدة لا تتجاوز 15 يوماً المالية لإعلان نتائج الإنتخابات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن الرئيس الأصغر سناً²، ثم يقوم الرئيس بإختيار نائبين أو عدة نواب لمساعدته.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقاً لأحكام القانون 10-11 فإنه يتمتع بالإزدواجية في الإختصاص، حيث يمثل البلدية تارة ويمثل الدولة تارة أخرى:

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والإحتفالات، كما يمثلها أمام الجهات القضائية، كما يتولى إدارة إجتماعات أشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضيرات للدورات وضبط تسيير الجلسات، كما يخول القانون لرئيس البلدية إدارة أحوال البلدية والمحافظة على حقوقها³.

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

حدد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة في المواد من 85 إلى 95 وسنسلط الضوء على هذه المسألة كما يلي :

1- ضابط الحالة المدنية: حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتنظيم والتشريع المعمول به وتحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً وهذا طبقاً لنص المادة 86 من قانون رقم 10-11 كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحمل كامل المسؤولية أن يفوض إمضائه للمندوبين البلديين وإلى كل موظف بلدي بالقيام بالأعمال التالية:

- إستقبال التصريحات بالولادة و الزواج والوفيات.

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية .

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

1- المادة 65 من نفس القانون .

2- المادة 65 فقرة 2 من نفس القانون.

3- المواد 79، 78، 77، من قانون البلدية سابق الذكر.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

-التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامه بموجب تقديم وثيقة الهوية.

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة أو وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها¹.

2-الشرطة القضائية: بناء على المادة 92، يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية وذلك طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وتحت سلطة النيابة العامة.

3-الشرطة الإدارية: طبقا للمادة 93 فقرة 1 فإنه يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة المحافظة على النظام العام وذلك بإتخاذ القرارات الكفيلة بحفظ الأمن العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة).

4-تنفيذ القوانين والتنظيمات: بناء على أحكام المادة 88 فإنه يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على البلدية

يخضع المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية، بحيث تمارس على أجهزته وعلى أعماله وذلك بالشكل الآتي: (أولا) الرقابة الوصائية على عمل المجلس الشعبي البلدي ككل و(ثانيا) الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و(ثالثا) الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

أولا: الرقابة الوصائية على عمل المجلس الشعبي البلدي ككل

وتتعلق هذه الرقابة في حل المجلس في حالة إرتكاب إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية، بحيث يتم حله وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ويتعين على الوالي في هذه الحالة وخلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، تعيين متصرف ومساعدين توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب مجلس شعبي بلدي جديد.

ثانيا: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداورات المجلس الشعبي البلدي، وتعتبر من أهمها وأكثرها خطرا على إستقلالية القرار البلدي تجاه المركز، فنحن أمام إجازة أعمال البلدية بحيث تتصرف إلى رقابة مشروعية ورقابة ملائمة، بوسائل مختلفة تتمثل في: التصديق أو الإلغاء والحلول².

أ-التصديق أو المصادقة: هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة وصائية، بخصوص قرار بلدي أو ولائي لإعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة.

1- دوبي بونوة جمال، مجلة القانون، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، المركز الجامعي أحمد زبانة بغليزان، العدد 6/جوان 2016.

2- فريجات إسماعيل، مرجع سابق، ص، 160.

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

فالتصديق هو إيدان بصلاحيه مداولات المجلس وقابليتها للتنفيذ بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ، أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة (الوصاية) الوالي عليها.

ويظهر التصديق بمظهرين إحداهما ضمني بحيث تعتبر مداولات المجلس البلدي نافذة بعد 15 يوم من إيداعها لدى الولاية، وحرصا من المشرع على عدم تعطيل النشاط فقد لجأ إلى التخفيف من شدة التصديق الضمني إلى 30 يوما، والتصديق الصريح حيث إشتراط المشرع التصديق الصريح في بعض الحالات والمتعلقة بالميزانيات والحسابات، وعند إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

ب-الإلغاء: يقصد بالإلغاء هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية، ان تزيل قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، بذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء وإعدام هذا القرار، بالمقابل فلا تملك الوصاية من أمرها ان تمارس الإلغاء الجزئي اي انها تعدل في القرار، ويعد هذا مساسا بإستقلال الجماعات المحلية¹.

بحيث يجوز للسلطة الوصية بإلغاء مداولات البلدية (المادة 59 من قانون 10-11)، ونكون أمام بطلان مطلق أو نسبي، ففي حالة البطلان المطلق تكون إذا شابها عيب عدم الإختصاص، ومخالفة الشكل والإجراءات المنصوص عليها في القانون، أمام البطلان النسبي فيكون عند مشاركة احد الأعضاء في مداولة له مصلحة فيها إما بصفته الشخصية أو بإعتباره وكيل.

ج-الخلول: هو قيام الوصاية بمقتضى سلطتها الإستثنائية المحددة قانونا، محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال ويعتبر الخلول من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، بما معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة أحاطه لها، حتى لا تصبح مبررا للعبث وإستغلال ضعف هذه الجماعات .

حيث نصت المواد من (100 إلى 103 من قانون 10-11) ومن بينها مايتعلق بخلول الوالي بإتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة والصحة العامة وديمومة المرفق العام.

ثالثا: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وتتعلق بالرقابة التي يمارسها الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والمتمثلة في التوقيف والإقصاء والإقالة .

أ-التوقيف: يتم توقيف كل نائب بلدي منتخب تعرض للمتابعة قضائيا بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية².

ب-الإقصاء: يتم إقصاء نهائي لكل عضو منتخب من المجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية³.

1-فريجات اسماعيل، نفس الرجوع، ص، 163.

2-المادة 43، من قانون البلدية.

3-المادة 44، من نفس القانون .

الفصل الثالث: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري

ج-الإقالة:تتعلق بكل عضو تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة¹

1-المادة45،من نفس القانون.

الخاتمة

الخاتمة:

مما سبق دراسته خلال هذا البحث يمكن القول أن أساليب التنظيم الإداري ماهي إلا طريقة تعتمد على الدولة من أجل تنظيم مهامها الوظيفية، فهي ضرورية وفعالة للدولة من أجل السير الحسن للهيئات الإدارية .

ونستنتج بناء على ما سبق أن أساليب التنظيم الإداري الجزائري يقوم على مبدئين أي أسلوبين، الأول يتمثل في الشخصية المعنوية، وذلك من خلال الاعتراف بالشخصية القانونية للعديد من الهيئات إستجابة للتطورات المختلفة التي عرفتها البلاد، من أجل تحقيق التنمية والنهوض بكافة متطلبات الدولة .

أما الثاني يتمثل في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، حيث أن المركزية الإدارية لها فوائد مؤكدة، مما يزيد في قوة السلطة المركزية وشمولية أعمال الدولة لكافة مجالات الحياة الإدارية، وأسلوب اللامركزية إعتبر الأسلوب الفعال للتخفيف من أعباء الحكومة المركزية، وهو الوسيلة الناجحة لتوزيع الأعباء بينها وبين الإدارة المحلية، حيث تبين أن المشرع إعتد على النظامين، ذلك بالأخذ من كل نظام ما يتناسب مع السياسة التي تنتهجها الدولة.

إضافة إلى ذلك، قام المشرع بفرض رقابة على الهيئات اللامركزية، فعلى الرغم من الاعتراف لها بالإستقلالية، وإعطائها حق إصدار القرارات، قام بإخضاعها لرقابة إدارية من طرف السلطة المركزية. مما يجعلها تتمتع بإستقلالية نسبية، تبقى خاضعة للسلطة المركزية.

ولم يكتف المشرع بذلك في حين قام بتوسيع صلاحيات السلطة المركزية بصفة عامة وصلاحيات رئيس الجمهورية بصفة خاصة، بحيث ضيق السلطة التنظيمية للسلطة التشريعية، التي هي صاحبة التشريع، وذلك خلال حصر مجالات تشريعها، فيمكننا القول أن رئيس الجمهورية أصبح يتمتع بسلطات واسعة.

ولقد تبين من خلال الدراسة، أن المشرع لم يتناول جميع تفاصيل التنظيم الإداري إذ أن الكثير من المسائل المتعلقة به تركها للفقه، والتي كان من الأولى للمشرع التطرق لها بوضع نصوص قانونية كافية لتنظيمها.

وفي الختام، نخلص إلى جملة من التوصيات أهمها:

- على المشرع أن يعيد النظر في الأحكام المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع، بأن يقوم بتضييق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وحصرها في مجالات معينة.

- تفعيل الرقابة الجادة على المجالس لمحاربة كل أشكال الإنحراف بالسلطة.

- على المشرع أن يعترف للهيئات اللامركزية بنوع من الإستقلالية في الواقع، لأنه نجد في الجانب التطبيقي خضوع الهيئات اللامركزية إلى السلطة المركزية خضوعاً تاماً.

فعلى الرغم من محاولة المشرع على الجمع بين النظام المركزي واللامركزي من أجل تحقيق الديمقراطية والتنمية إلا أنه مازالت الممارسات التي كانت في المركزية الإدارية قائمة إلى حد الآن ولم يستطع الرؤساء الإداريون الخروج عن الأسلوب المركزي في الإدارة .

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع بالغة العربية:

أ) النصوص القانونية:

1- الدساتير

الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-251 مؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 54، لسنة 2020.

2- القوانين العضوية:

الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

القوانين العادية:

- 1- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- 2- القانون رقم 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للأمر 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 لقانون الإجراءات الجزائية، ج، ر، العدد 71.
- 3- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج، ر، العدد 14.
- 4- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 5- القانون 11-10 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالبلدية، ج، ر، رقم 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.
- 6- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج، ر، رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.
- 7- القانون رقم 84-11 مؤرخ في 09 رمضان عام 1404 الموافق لـ 9 يونيو 1984، يتضمن قانون الأسرة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02 المؤرخ في 27 فبراير 2005.

المؤلفات :

- 1- أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، الطبعة الثالثة، د،م، ج، 1985.
- 2- سعيد بو علي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري، دار بلقيس، الطبعة الثانية، الجزائر 2016.
- 3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2013.
- 4- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول "النظام الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر .
- 5- فريجة حسين، شرح القانون الإداري "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 6- لحسن بن شيخ أث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر .
- 7- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008.
- 8- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 9- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجائر، 2006.
- 10- محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، الجزء الثاني "نظرية الحق"، منشورات الجبلي الحقوقية، الإسكندرية، 2009.
- 11- محمد رضا جنبح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- 12- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، الإسكندرية، 2012.
- 13- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 14- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية "نظرية الحق" المؤسسة الوطنية للفنون

المطبعة، الجزائر، 2002.

15- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر.

المذكرات والرسائل:

1- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.

2- بن التومي عيشة، الإدارات غير الممركزة للدول "التنظيم، الإختصاصات، الرقابة عليها"، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016-207.

3- جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، جامعة مسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.

4- داود إبراهيم، علاقة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011-2012.

5- زوالية محمد صالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2014-2015.

6- مرابطي حمو، العلاقات بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، 2015-2016.

7- سكيينة عاشوري، الإتجاهات المعاصرة للنظم الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014.

8- سوداني أم كلثوم، خملاوي فتيحة، النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة أدرار، الجزائر، 2013-2014.

المحاضرات:

1- بن علي خلدون، مطبوعة في مقياس القانون الإداري، السداسي الأول، المركز الجامعي نور البشير البيض، 2017-2018.

2- بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015-2016.

3- ذبيح عادل، مقياس القانون الإداري "التنظيم الإداري" محاضرة الشخصية المعنوية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر.

4- تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق، 2014-2015.

5- فارة سماح، مفهوم القانون الإداري (أسس التنظيم الإداري، التنظيم الإداري في الجزائر)، محاضرات القانون الإداري، جامعة 8 ماي 1945 قالم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015-2016.

المقالات:

1- أحمد كريوعات، اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها قراءة في ضوء مبادئ باريس، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 2015.

2- إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدء السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 4، العدد 2، الجزائر، 2018.

3-- بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، جامعة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أفريل 2014.

4- دوبي بنونة جمال، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، المركز الجامعي أحمد زبانة، مجلة القانون، العدد 6، جوان 2016.

5- ممدوح أحمد، نجيمي أحمد، نجيمي نعاس، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 24، العدد 1، الجزائر.

6- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوايات قالم للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 13، الجزائر، 2015.

ثانيا: المراجع الأجنبية

1-Andrè de l'aubaderai ; jean chaude veniza ;yves Gaudement ;droit administrative ;8^e edition ;armand colin ;France ;2002 .

الفهرس

ص	العنوان	
		الإهداء
		الشكر والعرفان
أ		المقدمة
08	الأسلوب القانوني للتنظيم الإداري	الفصل الأول:
09	ماهية الشخصية المعنوية	المبحث الأول:
09	مفهوم الشخصية المعنوية	المطلب الأول:
09	تعريف الشخصية المعنوية	الفرع الأول:
10	أهمية الشخصية المعنوية	الفرع الثاني:
11	الأساس القانوني للشخصية المعنوية	الفرع الثالث:
12	أنواع الشخصية المعنوية	المطلب الثاني:
12	الأشخاص المعنوية العامة	الفرع الأول:
14	الأشخاص المعنوية الخاصة	الفرع الثاني:
15	الفرق بين الأشخا المعنوية العامة والأشخاص المعنوية العامة	الفرع الثالث:
15	النظام القانوني للشخصية المعنوية	المبحث الثاني:
16	بداية ونهاية الشخصية المعنوية	المطلب الأول:
16	بداية الشخصية المعنوية	الفرع الأول:
16	نهاية الشخصية المعنوية	الفرع الثاني:
17	نتائج وأثار الإعتراف بالشخصية المعنوية	المطلب الثاني:
17	الأثار الواردة في المادة 50 من ق.م.ج	الفرع الأول:
19	الأثار الغير واردة في المادة 50 من ق.م.ج	الفرع الثاني:
23	الأساليب الفنية للتنظيم الإداري	الفصل الثاني:
24	ماهية المركزية الإدارية	المبحث الأول:
24	مفهوم المركزية الإدارية	المطلب الأول:

24	تعريف المركزية الإدارية	الفرع الأول:
24	أركان وعناصر المركزية الإدارية	الفرع الثاني:
28	صور (أنواع) المركزية الإدارية	الفرع الثالث:
29	تقدير المركزية الإدارية	المطلب الثاني:
29	مزايا المركزية الإدارية	الفرع الأول:
29	عيوب المركزية الإدارية	الفرع الثاني:
30	ماهية اللامركزية الإدارية	المبحث الثاني:
30	مفهوم اللامركزية الإدارية	المطلب الأول:
30	مفهوم اللامركزية الإدارية	الفرع الأول:
31	أركان اللامركزية الإدارية	الفرع الثاني:
32	أنواع اللامركزية الإدارية	الفرع الثالث:
33	تقدير اللامركزية الإدارية	المطلب الثاني:
33	مزايا اللامركزية الإدارية	الفرع الأول:
34	عيوب اللامركزية الإدارية	الفرع الثاني:
36	المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري	الفصل الثالث:
37	الإدارة المركزية في الجزائر	المبحث الأول:
37	رئيس الجمهورية	المطلب الأول:
37	سلطة التعيين	الفرع الأول:
37	سلطة التنظيم	الفرع الثاني:
38	الحفاظ على أمن الدولة	الفرع الثالث:
39	الحكومة	المطلب الثاني:
39	الوزير الأول	الفرع الأول:
40	الوزراء	الفرع الثاني:
41	السلطات الإدارية المستقلة	المطلب الثالث:
42	اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان	الفرع الأول:
42	مجلس المنافسة	الفرع الثاني:
42	الإدارة اللامركزية في الجزائر	المبحث الثاني:
42	الولاية	المطلب الأول:
43	المجلس الشعبي الولائي	الفرع الأول:
44	الوالي (الهيئة التنفيذية)	الفرع الثاني:

47	البلدية	المطلب الثاني:
48	المجلس الشعبي البلدي (جهاز مداولة)	الفرع الأول:
50	رئيس المجلس الشعبي البلدي (جهاز تنفيذي)	الفرع الثاني:
51	الرقابة الإدارية على البلدية	الفرع الثالث:
55		الخاتمة:
59-56		قائمة المراجع:
		الفهرس