

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



UNIVERSITE  
Abdelhamid Ibn Bac  
MOSTAGANEM



جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

المرجع: .....

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر  
ميدان الحقوق والعلوم السياسية

## مبادئ التنظيم الإداري الجزائري

التخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

طواولة امينة

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالبة:

دلة زازة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة(ة).....رئيسا

الأستاذة(ة).....مشرفا مقرر

الأستاذة(ة).....مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

تاريخ المناقشة: 2020/09/08



## الاهداء

بعد الصلاة على الحبيب المصطفى صلى الله عليه وسلم

أهدي ثمرة جهدي إلى

من أوصانا بهما الخالق في محكم تنزيله

فوجودهما سبب للنجاح والفلاح في الدنيا والآخرة

أمي وأبي،

وإلى جميع أساتذتنا الكرام الذين لم يبخلوا علينا

في مد العون لنا،

أهدي لكم مذكرة تخرجي داعية المولى عز وجل أن يطيل أعماركم

ويمدكم بالنجاح

# الشكر والتقدير

نوجه الشكر أولاً لله الأحد الذي لا قبله ولا بعده شيء عز وجل  
ونتوجه بجزيل الشكر إلى كل اساتذتنا الكرام  
من السنة الأولى إلى السنة الثانية ماستر على ما قدموه لنا  
وبالأخص الأستاذة "طواولة أمينة" التي لم تبخل علينا بالتوجيهات والنصائح  
والمعلومات القيمة  
والتي بفضلها تم انجاز هذا العمل  
وفي الأخير اسأل الله تعالى ان يجعل هذا في ميزان حسناتهم وينور بصيرتهم  
وأتمنى لهم المزيد من التقدم والنجاح

إن دور الدولة قد تغير مع بدايات القرن العشرين، حيث تحولت من دولة حارسة تقتصر وظائفها في الأمن والدفاع والقضاء (الوظائف التقليدية)، 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 تنظيم إداري يساعدها في تسيير وظائفها المختلفة والمتشعبة.

وحيث أن الدولة تتكون من مجموعة مؤسسات وهيئات إدارية التي تقوم باختصاصاتها المختلفة من أجل تحقيق المصلحة العامة وحاجات المواطنين، فإنها تعتمد في ذلك على مجموعة من الأساليب كالتخطيط، التوجيه، والرقابة والتنظيم الذي يعتبر من أهم أساليب الإدارة العامة، لأنه يختص في مجال البحث في تنظيم الإدارة. فبدون تنظيم إداري سليم لا تتجح الإدارة العامة في الوصول إلى غايتها بالكفاءة المطلوبة وفي الوقت المحدد لذلك، مما يجعل من التنظيم ضرورة لا بد منها لترتيب الجهود البشرية وتنظيمها في سبيل الوصول إلى الغايات التي أنشئت من أجلها.

والواقع أن كل دولة تسعى في سبيل تنظيم أجهزتها الإدارية إلى الاعتماد على التنظيم الإداري الذي يتماشى مع النظام السياسي الذي تتبعه، ذلك أن التنظيم الإداري يتأثر بالظروف السياسية، الاجتماعية وحتى الاقتصادية للدولة.

ويعرف التنظيم الإداري بأنه: "تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلتها، مع توزيع الاختصاصات الإدارية عليها وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات"<sup>1</sup>، فهو بذلك أمر ضروري ولازم لكي تنهض الدولة بوظائفها واختصاصاتها المنوطة بها، بحيث يجسد كيان وهيكل الدولة، وله مكانة بارزة في قيام السلطة الإدارية بوظائفها المختلفة، من أجل تحقيق أفضل السبل لإشباع الحاجات العامة.

ويعتبر التنظيم الإداري من أقدم موضوعات القانون الإداري وأهم المحاور الأساسية فيه، وقد برزت أهميته منذ القرن التاسع عشر (19)، مما جعله يحوز على حيز كبير في مجال الدراسات والأبحاث في علم الإدارة العامة والقانون الإداري على حد سواء. فهو موضوع جوهري، بحيث يعتبر العمود الفقري للإدارة العامة، وذلك لكونه ان دراسة المؤسسات الإدارية من الناحية القانونية يدخل

<sup>1</sup> سعيد بوعلي، نسرین شریقی، مریم عمارة، القانون الإداري، دار بلقيس، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016، ص.34.

تحت ما يسمى بالتنظيم الإداري، ودراسة هذا الأخير تقتصر على تحديد المبادئ أو الأسس التي يقوم عليها.

فالتنظيم الإداري يعتمد على مبدئين أساسيين: أحدهما قانوني، يتمثل في نظرية الشخصية المعنوية، والآخر فني، والذي يتمثل في أسلوب التنظيم الإداري، وهما نظام المركزية واللامركزية الإدارية.

أما نظرية الشخصية المعنوية فيستند عليها التنظيم الإداري كمبدأ وأساس قانوني، وذلك أن فكرة الشخصية المعنوية هي مقابل لما يتمتع به الأشخاص الطبيعية من شخصية قانونية<sup>1</sup>، فنظرا للتطورات التي عرفتها الدول كان من الضروري بالاعتراف لمجموعة أشخاص أو مجموعة أموال أو كلاهما معا بالشخصية القانونية لتحقيق غرض معين، وهذه هي الشخصية المعنوية. وسمي الشخص المعنوي كذلك لأنه ليس له كيان أو وجود مادي؛ وإنما له كيان معنوي فقط مع اعتراف القانون له بالقدرة على اكتساب حقوق وتحمل التزامات<sup>2</sup>.

وهناك نوعان من الأشخاص المعنوية، هما: الأشخاص المعنوية العامة التي تخضع لقواعد القانون العام، والأشخاص المعنوية الخاصة التي تخضع للقانون الخاص. ومع ذلك فإن نظرية الشخصية المعنوية من الناحية العملية تحتل أهمية أكبر في نطاق القانون العام أكثر من القانون الخاص، كون أن هذا الأخير يهتم أكثر بالأشخاص الطبيعية الذين لهم الأغلبية في المعاملات التي ينظمها القانون الخاص<sup>3</sup>، أما القانون العام فلا يعرف إلا الأشخاص المعنوية العامة.

أما الأساس الفني للتنظيم الإداري، فيتمثل في أسلوب التنظيم الإداري في الدولة، وهما: المركزية الإدارية، وهي أول النظم التي عرفتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم على تركيز وحصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة. والأسلوب الثاني هو اللامركزية الإدارية، والذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات عامة مستقلة إداريا

<sup>1</sup> تعرف الشخصية القانونية بأنها القدرة على اكتساب حقوق وتحمل التزامات.

<sup>2</sup> محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية "نظرية الحق"، (بدون طبعة)، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2002، ص.103.

<sup>3</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، (بدون طبعة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، الإسكندرية، 2012، ص.95.

وماليا، تعمل تحت اشراف السلطة المركزية، من أجل ضمان وحدة الدولة سياسيا ودستوريا واداريا وتحقيق التنمية وزيادة كفاءة الأداء الإداري في الأقاليم.

تاريخيا، وبالرجوع إلى الدولة القديمة، يلاحظ أنها كانت تطبق التركيز الإداري المطلق والجامد في نطاق اختصاصاتها ووظائفها الإدارية، مما جعل سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر وترتكز في يد الملك، وحرمان موظفي الدولة على مختلف درجات ومستويات السلم الإداري للدولة من سلطة اتخاذ القرارات.

لكن مع تطور الأمم والمجتمعات وتوسع وظائف الدولة، ظهر ما يسمى بالدولة الحديثة، التي سعت إلى الاعتماد على نظام اداري 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 العبء على الإدارة المركزية وجعلها تهتم بالقضايا التي تحتاج الدقة والتمحيص. بحيث أن في الوقت الراهن أصبحت الدول تجمع بين هذين الأسلوبين للحرص على تكييف تنظيماتها الإدارية.

هذا ويثير موضوع التنظيم الإداري، من الناحية العملية، بعض الإشكالات، ففكرة الشخصية المعنوية ليست مقصورة فقط على القانون العام، بل نشأت في مجال القانون الخاص أساسا، وهي تعتبر نظرية كلاسيكية في مجال القانون، قد لا تتماشى مع التطورات الراهنة التي تعرفها النظم الدستورية اليوم، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فالمرکزية واللامركزية الإدارية تتفاوت درجات تطبيقهما حسب ظروف كل دولة وحاجياتها. ولذلك تطرح هذه الدراسة إشكالية مفادها:

**إلى أي مدى تتناسب أسس التنظيم الإداري التقليدية مع مقتضيات الإدارة العامة الحديثة؟**

وتتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة أهمها:

**ما هي الشخصية المعنوية؟**

**ما حقيقة أسلوب المركزي واللامركزية الإدارية؟**

**ما مدى تطبيق الإدارة في الجزائر لمبادئ التنظيم الإداري التقليدية؟**

**ما مدى فاعلية الجمع بين نظامي المركزي واللامركزية في الإدارة الجزائرية؟**

وللإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات الفرعية عنها، لابد من المزج بين بعض المناهج العلمية، حيث سيتم استخدام المنهج الوصفي في توضيح المفاهيم القانونية والفقهية، في بيان التعريفات والخصائص بصفة عامة كتعريف الشخصية المعنوية، المركزي الإدارية، الولاية مثلا، والمنهج

**التحليلي** في تحليل النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم الإداري الجزائري كقانون البلدية<sup>1</sup> والولاية<sup>2</sup> مثلا.

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى معرفة الجانب النظري والقانوني لمبادئ التنظيم الإداري في الجزائر وإسقاطه على الجانب التطبيقي والعملي، بناء لما جاء به الفقه من آراء (الجانب النظري)، وما نص عليه المشرع الجزائري (الجانب القانوني).

اختيار هذا الموضوع كان راجع لأسباب موضوعية وأخرى شخصية. فالأسباب الموضوعية تتمثل في كون انه لا يمكننا تصور دولة (بصفة عامة) او إدارة (بصفة خاصة)، قائمة بذاتها بدون وجود نظام او تنظيم تعتمد هذه الأخيرة في تسيير شؤونها ومهامها الإدارية، مما جعل هذا الموضوع يحتل مكانة بارزة وذات أهمية بالغة في المجال الإداري، بحيث تخصيص محور كامل للتنظيم الإداري، فعندما نقول تنظيم اداري نعني به مبادئه واسسه. أما الأسباب الشخصية تتمثل في كون ان لدينا اهتمام كبير بالإدارة، خاصة في مجال تنظيمها.

وعليه ستقتصر دراسة موضوع البحث في المبادئ التي يركز عليها التنظيم الإداري في الجزائر في الوقت الراهن طبقا للقوانين والتنظيمات سارية المفعول.

وللإلمام بجميع جوانب الدراسة والاجابة على التساؤلات التي تطرحها الإشكالية، تم الاعتماد على التقسيم الثنائي وفق فصلين، **الفصل الأول** تم التطرق فيه إلى الشخصية المعنوية كأساس قانوني للتنظيم الإداري، أما **الفصل الثاني** تم التعرض فيه إلى المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري.

<sup>1</sup> القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.

<sup>2</sup> القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر. رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.



### الفصل الأول: الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري

تعتبر الشخصية المعنوية -أو الاعتبارية-<sup>1</sup> من الأسس والمبادئ التي يقوم عليها التنظيم الإداري، فهي بمثابة سند وأداة لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات الدولة واجهزتها.

والأصل أن الشخصية القانونية تنسب للإنسان فقط، لأنه يتمتع منذ ولادته بالأهلية القانونية التي تمكنه من اكتساب حقوق وتحمل التزامات لأداء دوره في المجتمع، إلا أن عجزه على النهوض بكافة متطلبات المجتمع من جهة؛ وانتهاء شخصيته بالوفاة، وحاجة المجتمع إلى دوام واستمرار مرافقه العامة من جهة أخرى<sup>2</sup>، 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 تهدف إلى تحقيق هدف معين ويكون كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها<sup>3</sup>.

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

وخلال هذا الفصل سنتم دراسة الشخصية المعنوية، وذلك بالتطرق إلى ماهيتها (المبحث الأول)، والنظام القانوني الذي يحكمها (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> يطلق البعض من فقهاء القانون اسم الشخصية الاعتبارية إلا أن المصطلح الذي سيتم اعتماده في هذه الدراسة هو الشخصية المعنوية.

<sup>2</sup> مأمون عبد العزيز، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الاصدار العلمي للنشر والتوزيع، الاردن، 2017، ص.91.

<sup>3</sup> مازن ليو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الأكاديمية العربية، الدمارك، 2008، ص.38.

### المبحث الأول: ماهية الشخصية المعنوية

إن الشخصية المعنوية ضرورة اجتماعية لا يسع التشريعات في العصر الحديث إلا الاعتراف بها، حتى تتمكن الدولة من القيام بمهامها، فلم يعد يعترف بالشخصية القانونية للأشخاص الطبيعية فقط؛ وإنما للأشخاص المعنوية كذلك، وهذا راجع إلى الضرورات الاقتصادية والاجتماعية التي اقتضت ذلك، فهناك الكثير من الأعمال لا يستطيع الإنسان القيام بها بمفرده؛ إما لأنها تتطلب جهداً أكبر أو مجموعة رؤوس أموال، أو تأخذ وقتاً طويلاً لإنجازها، وبسبب هذا كان لا بد من تجميع الجهود ورؤوس الأموال حتى يمكن تحقيق ما لا يمكن للفرد تحقيقه لوحده، وهنا جاءت فكرة الشخص المعنوي.

وسوف يتم التطرق في هذا المبحث إلى دراسة ماهية الشخصية المعنوية وذلك وفق مطلبين، المطلب الأول سيتم الإشارة فيه إلى مفهوم الشخصية المعنوية، أما المطلب الثاني سيتم تناول أنواع الأشخاص المعنوية فيه.

### المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

إن المرافق العامة في الدولة تباشر أعمالها وتدير شؤونها بواسطة أشخاص آدميين يتصرفون باسمها ولحسابها، فالأشخاص الإدارية لها كيان قانوني وشخصية معنوية مستقلة عن الأشخاص العاملين فيها<sup>1</sup>، من ثم تعد الشخصية المعنوية سندا لعملية التنظيم الإداري، فهي أداة لتوزيع وتنظيم الوظائف والاختصاصات الإدارية في الدولة.

سيتم من خلال هذا المطلب دراسة مفهوم الشخصية المعنوية، وذلك من خلال ثلاثة فروع، يهدف الأول إلى تعريف الشخصية المعنوية، أما الفرع الثاني فيدرس الأهمية التي تنشدها، أما الفرع الثالث فيتناول طبيعة الشخصية المعنوية.

### الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية

لا بد من معرفة التعريف التشريعي (أولاً) ثم التعريف الفقهي (ثانياً) للشخصية المعنوية، كما

هو مبين أسفله:

<sup>1</sup> محمد علي الخليلية، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، اثناء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص.93.

### أولاً: التعريف التشريعي:

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف الشخصية المعنوية، ذلك انه ليست من مهام المشرع التعريف وانما هي مهمة الفقه. لكنه اعترف بالشخصية المعنوية، فبالرجوع للقانون المدني الجزائري نجد انه قد تطرق إلى أنواع الأشخاص المعنوية من خلال نص المادة 49 التي جاء فيها: " الأشخاص الاعتبارية هي:

– الدولة، الولاية، البلدية،

– المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

– الشركات المدنية والتجارية،

– الجمعيات، الوقف،

– كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية"<sup>1</sup>.

ما يلاحظ ان المشرع قد اعترف بفكرة الشخصية المعنوية دون تعريفها، كما ذكر أنواع الأشخاص المعنوية على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر؛ بحيث أنه، في الفقرة السادسة (06) من المادة المذكورة اعلاه، ترك المجال مفتوحاً أمام أنواع أخرى من الأشخاص الاعتبارية التي قد تظهر مستقبلاً، ثم قام بذكر الحقوق التي يتمتع بها الأشخاص المعنوية، وذلك في نص المادة 50 من نفس القانون.

### ثانياً: التعريف الفقهي:

عرف M. Waline الشخص المعنوي بأنه "مركز للمصالح يحظى بحماية قانونية"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الامر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> محمد رضا جنيج، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص.60.

وهناك من اعتبر الشخصية المعنوية مثل الخيال بانها بناء للروح (الوجود المادي) التي تجعل من الممكن التعامل مع كيانات ومجموعة مصالح مثل الحقوق كما هو الحال بالنسبة الى الاشخاص الطبيعية<sup>1</sup>.

ودون الخوض في كل التعريفات، يمكن القول أن معظم الفقهاء يذهبون إلى تعريف الشخصية المعنوية على أنها "مجموعة أشخاص تسعى لتحقيق غرض معين أو مجموعة من الأموال ترصد لغرض معين، أو كلاهما معاً، ويعترف لها المشرع بالشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض (يعني في حدود الغرض الذي تسعى لتحقيقه)، وتكون مستقلة عن العناصر المكونة لها"<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية

إن الشخصية المعنوية تتمتع بأهمية بالغة في المجال القانوني بصفة عامة، وفي مجال القانون الإداري بصفة خاصة، تحديداً في نطاق التنظيم الإداري، بالإضافة إلى أن أهميتها في القانون العام تتفوق على أهميتها في القانون الخاص، نظراً لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين على خلاف القانون العام الذي لا يعرفهم إلا بصفاتهم ممثلين للأشخاص المعنوية<sup>3</sup>.

ويمكن النظر إلى هذه الأهمية من زاويتين: إحداهما فنية (أولاً) والأخرى قانونية (ثانياً):

### أولاً: الأهمية الفنية:

تتجلى الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في كونها تعتبر الوسيلة أو الأداة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري من جهة، ووسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً ومصلحياً وتحديد العلاقات فيما بينها من جهة أخرى<sup>4</sup>، بمعنى أنها تساعد في عملية تنظيم وتسيير النشاط الإداري.

<sup>1</sup> André de L'aubaderai ; Jean Chaude Venezia ; Yves Gaudemet, droit administrative, 8<sup>e</sup> édition, Armand Colin, France, 2002, p.169.

<sup>2</sup> محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، الجزء الثاني «نظرية الحق»، منشورات الجبلي الحقوقية، الإسكندرية، 2009، ص.404.

<sup>3</sup> هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص.123.

<sup>4</sup> سعيد بوعلي؛ نسرین شریقة؛ مریم عمارة، المرجع السابق، ص.35.

## ثانيا: الأهمية القانونية:

تلعب الشخصية المعنوية دورا قانونيا هاما في نطاق التنظيم الإداري، إذ بواسطتها يمكن القيام بمختلف الوظائف الإدارية من خلال الأشخاص الطبيعية بصفقتهم موظفي الدولة الذين يعملون باسم الإدارة ولحسابها، فتعتبر اعمالهم أعمال الأشخاص الإدارية رغم انها انجزت بواسطة أشخاص طبيعيين<sup>1</sup>.

## الفرع الثالث: الأساس القانوني للشخصية المعنوية

لقد ثار جدل فقهي حول تحديد طبيعة الشخصية المعنوية، مما أدى إلى ظهور عدة نظريات في هذا الشأن، فهناك من اعترف بوجودها على سبيل الافتراض (أولا)، وهناك من يقر بوجودها فعلا (ثانيا)، وهناك من ينكر وجودها (ثالثا).

وسوف تتم دراسة هذه النظريات مع بيان موقف المشرع الجزائري منها.

## أولا: نظرية الافتراض (المجاز):

يتزعمها الفقيه سافيني، ويرى اصحاب هذه النظرية ان الشخصية المعنوية ما هي إلا مجرد مجاز وافتراض، ليس لها اي أساس من الواقع؛ فهي مجرد حيلة قانونية لجأ إليها المشرع في الدولة لتمكين الهيئات والتجمعات من تحقيق اغراضها واهدافها حتى تكون لها الشخصية القانونية، بحيث يرون ان الشخص الطبيعي هو الشخص القانوني الوحيد الذي له القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل التزامات<sup>2</sup>.

لكن يعاب على هذه النظرية أنها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته، إلا أنه قد يوجد الإنسان لكن بدون إرادة كالمجنون مثلا.

## ثانيا: نظرية الشخصية الحقيقية (الواقعية):

من أنصار هذه النظرية هوريو وسالي، ومفاد هذه النظرية ان الشخصية المعنوية هي حقيقية وواقعية وليست مفترضة؛ فالشخص المعنوي هو من الحقائق المعنوية المجردة فليس من الضروري

<sup>1</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقة؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.35.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، (بدون طبعة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص.160.

ان تتجسد الحقائق القانونية في هياكل مادية؛ فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فانه يتكون شعور و ارادة جماعية مستقلة عن ارادة الافراد المكونين لهذه المجموعة<sup>1</sup>.

بالرغم من ان لأصحاب هذه النظرية قاموا بتفسير الشخصية القانونية وتأصيلها لجماعات افراد، إلا انه تم توجيه انتقاد لهم في كون انهم عجزوا عن تفسير بعض التجمعات كتجمعات أموال.

### ثالثا: النظرية المنكرة للشخصية المعنوية:

من اهم أنصار هذه النظرية الفقيه دوجي وبلانيول، حيث يرى اصحاب هذه النظرية ان الشخصية المعنوية ليس لها اي أساس ولا فائدة ولا يمكن الاعتماد بها في المجال القانوني، وفي المقابل يمكن الاعتماد على افكار ونظريات قانونية تقليدية أخرى؛ كفكرة الملكية المشتركة والتضامن الاجتماعي والمراكز القانونية<sup>2</sup>.

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

### رابعا: موقف المشرع الجزائري:

يعترف المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية كغيره من التشريعات الأخرى، وذلك نظرا لأهميتها كأداة فنية لتقسيم النظام الإداري الجزائري إلى مجموعة وحدات ومؤسسات إدارية وتوزيع سلطات واختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة؛ بالإضافة إلى تحديد العلاقات بين المؤسسات على اسس علمية وقانونية من أجل تحقيق الأهداف العامة على اكمل وجه<sup>3</sup>.

ويتضح من مضمون النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم فكرة الشخصية المعنوية في النظام القانوني الجزائري وعلى رأسها القانون المدني؛ ان المشرع الجزائري يميل إلى نظرية الافتراض والمجاز في تحديد طبيعة الشخصية المعنوية<sup>4</sup>. وذلك بناء على ما جاءت به المادة 49 من القانون المدني (سابقة الذكر).

<sup>1</sup> فريجة حسين، شرح القانون الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص.95.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص.160.

<sup>3</sup> فريجة حسين، المرجع السابق، ص.100.

<sup>4</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول "النظام الإداري"، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص.188.

### المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى نوعين: عامة وأخرى خاصة، ومرجع هذا التقسيم يعود إلى تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص<sup>1</sup>، لكن بالرغم من ذلك هناك عدة معايير وضعها الفقه من أجل الاعتماد عليها عند التمييز بين الأشخاص المعنوية.

ويمكن تلخيص هذه المعايير في: **معيار الهدف**، الذي ينظر إلى الغرض من الشخص المعنوي إذا ما كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة (شخص معنوي عام) أو إلى تحقيق مصلحة خاصة (شخص معنوي خاص)، و**معيار النشأة**، الذي ينظر إلى الجهة التي انشأته؛ إذا ما كانت الدولة أو الخواص<sup>2</sup>، و**معيار الامتيازات العامة**، ومفاده إذا ما كان الشخص المعنوي حائزا على امتيازات عامة أو لا، بالإضافة إلى **معيار الانضمام الاجباري** بحيث يكون انضمام الافراد إلى الأشخاص المعنوية العامة اجباري وإلى الأشخاص المعنوية الخاصة اختياري<sup>3</sup>.

ومن خلال هذا المطلب، سيتم دراسة أنواع الأشخاص المعنوية بالتفصيل، وذلك بالإشارة إلى الأشخاص المعنوية العامة (الفرع الأول) والأشخاص المعنوية الخاصة (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى الفرق بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة

يقصد بالأشخاص المعنوية العامة مجموعة من الأشخاص والاموال التي تنشأ من قبل الدولة بموجب نظام ويكون الهدف منها تحقيق غرض مشروع ويتميز بامتيازات عامة ويمنحه القانون الشخصية القانونية، التي يحكمها وينظمها القانون العام<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمد حسن القاسم، المرجع السابق، ص.430.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المدخل إلى العلوم القانونية، المرجع السابق، ص.164.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص.164.

<sup>4</sup> ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، (بدون سنة)، ص.50.

## الفصل الأول الشخصية المعنوية كأساس قانوني للتنظيم الإداري

وفقا للمادة 49 من القانون المدني الجزائري، التي سبق ذكرها، نجد ان المشرع ذكر الأشخاص المعنوية العامة بشكل غير حصري، ومع ذلك يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية إقليمية وأشخاص معنوية مرفقية.

### أولاً: الأشخاص المعنوية الإقليمية

يقصد بها الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين<sup>1</sup>، وحسب المادة 49 سالفه الذكر، تتمثل هذه الأشخاص في الدولة والجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية):

#### أ) - الدولة:

تعتبر أول الأشخاص المعنوية في التشريع الجزائري، فقد جاء ذكرها على راس المادة 49 من القانون المدني (سالفه الذكر) وذلك نظرا لأهميتها؛ لأنها تشكل الشخص المعنوي الام الذي تنفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، والتي بدورها هي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة مع ممارسة سلطة الاشراف والرقابة عليها<sup>2</sup>.

وينحصر اختصاص الدولة في نطاق اقليم معين ولا يحتاج وجودها إلى نص في الدستور أو قانون أو اي وثيقة أخرى ذات طابع دولي أو داخلي<sup>3</sup>.

كما أنه هاجم البعض فكرة الشخصية المعنوية للدولة، وهذا انطلاقا من فكرة أن الدولة توجد بمجرد أن ينقسم المجتمع الواحد إلى حكام ومحكومين، غير أن الفقه الغالب سواء في القانون الدستوري أو الإداري يعترف للدولة بالشخصية المعنوية، وذلك أنه لولا الشخصية المعنوية لما تم الفصل بين ممتلكات الدولة والأفراد من جهة، وعدم إقرار مسؤولية الدولة من جهة أخرى<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.199.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.39.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص.148.

<sup>4</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.149.



## (ب) - الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية):

نص المشرع الجزائري من خلال المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 2016<sup>1</sup> على أن:  
"الجماعات الإقليمية للدولة تتمثل في الولاية والبلدية".

### (1) - الولاية:

بالرجوع إلى المادة الأولى من قانون الولاية<sup>2</sup> أن المشرع اعتبر الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

فهي تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تمارس مهامها المحددة في القانون على مستوى إقليم الولاية، بحيث أنها استقلت عن الدولة ماليا وإداريا من أجل تخفيف العبء عليها وحتى تساعدها في أداء مهامها حسب ما تتطلب الظروف في كل جزء من الأقليم، واستقلت عن الدولة ماليا وإداريا حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهامها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم<sup>3</sup>.

### (2) - البلدية:

نص المشرع في الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون البلدية<sup>4</sup> "على أن البلدية تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة".

فالبلدية هي الجماعة القاعدية للإدارة المحلية<sup>5</sup>، فعبارة عن منظمة إقليمية مستقلة تمارس مهامها المحددة في القانون على مستوى رقعة جغرافية (إقليم البلدية)، اعترف لها المشرع الجزائري بالشخصية الاعتبارية دستوريا ومدنيا. بحيث أن نطاقها الجغرافي أضيق من النطاق الجغرافي للولاية.

<sup>1</sup> القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج.ر. رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر. رقم 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.149.

<sup>4</sup> القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

<sup>5</sup> المادة الفقرة الثانية 16 من الدستور.

مما لا شك فيه أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للبلدية سوف يخفف العبء فعلا على كل من الدولة والولاية، وذلك بما ينجم عن هذا الاستقلال والفصل من آثار قانونية سواء في مجال التعاقد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية.

### ثانيا: الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية)

يطلق عليها الفقه اسم المؤسسات العامة، اختصاصها مقيد بالغرض الذي انشئت من أجله<sup>1</sup>، بحيث تتركز في وجودها على الاختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط معين، فهي تنشأ من أجل تحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية التابعة لها؛ والتي لجأ إليها المشرع من أجل إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها وحسن ادارتها<sup>2</sup>، بحيث لها دور لا يستهان به في مساعدة الدولة في أداء مهامها.

وبالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني قد أطلق عليا المشرع المؤسسات العمومي ذات الطابع الإداري، مما ينجم عن هذا الاعتراف باختصاص القاضي الإداري بالفصل في المنازعات التي تكون طرفا فيها.

وتنقسم هذه المؤسسات إلى نوعين: المؤسسات العامة الوطنية والمؤسسات المحلية الإقليمية، والتي سوف يتم دراستها بالتفصيل فيما يلي:

### أ) - المؤسسات العامة الوطنية:

يقصد بها المؤسسات التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها مع الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، ولها نشاط يتجاوز حدود مقر اقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة، بحيث يكون اختصاصها على كامل التراب الوطني<sup>3</sup>، ومن أهمها المؤسسات العمومية الوطنية الاقتصادية.

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.105.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، (بدون طبعة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص.35.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.151.

## ب) المؤسسات المحلية الإقليمية:

هي المؤسسات التي تنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية (الولاية والبلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية<sup>1</sup>، وهناك مؤسسات عمومية ولأئية وأخرى بلدية:

### 1- المؤسسات العمومية البلدية:

جاء في المادة 153 من قانون البلدية رقم 10-11 انه: "يمكن للبلدية ان تنشئ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوي والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها"، كما اشارت المادة 154 من نفس القانون، على انه قد تكون هذه المؤسسات ذات طابع اداري، أو ذات طابع صناعي وتجاري.

### 2- المؤسسات العمومية الولاية:

نصت المادة 146 من قانون الولاية رقم 07-12 على انه: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي ان ينشئ مؤسسات عمومية ولأئية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية"، كما اشارت المادة 147 من نفس القانون على انه قد تأخذ هذه المؤسسات شكل مؤسسات ذات طابع اداري، أو ذات طابع صناعي، ويتم انشاؤها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

## الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية الخاصة

تتمثل في الأشخاص القانونية التي لا تتبع للدولة وانما للأفراد والجماعات الخاصة، وتهدف بصورة أساسية إلى تحقيق مصالح فردية خاصة، وتتميز من حيث انشائها وخضوعها لرقابة الدولة، بحيث يتم انشاؤها بموجب قرار من الجهة المختصة والتي يحكمها القانون الخاص<sup>2</sup>.

وتنقسم الأشخاص المعنوية الخاصة إلى نوعين: مجموعات أشخاص (أولا) ومجموعات اموال

(ثانيا).

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.151.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.98.

## أولاً: مجموعات الأشخاص:

يقوم هذا النوع من الأشخاص المعنوية على اجتماع عدد من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، وتنقسم بدورها على حسب الغرض منها ما إذا كان الهدف منها تحقيق ربح مادي والمتمثلة في الشركات (أ)، أو تحقيق غرض آخر كأعمال خيرية والتي نقصد بها الجمعيات (ب) <sup>1</sup>.

### (أ) - الشركات:

بالرجوع إلى المادة 416 من القانون المدني الجزائري؛ يمكن تعريف الشركة بانها: "عقد بمقتضاه يلتزم شخصان طبيعيان أو اعتباريان أو أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال أو نقد، بهدف اقتسام الربح الذي قد ينتج أو تحقيق اقتصاد أو بلوغ هدف اقتصادي ذي منفعة مشتركة؛ كما يتحملون الخسائر التي قد تنجر عن ذلك". فنلاحظ أن المشرع اعتبر الشركات أشخاص معنوية يتم إنشاؤها عن طريق التعاقد بهدف تحقيق الربح.

### (ب) - الجمعيات:

الجمعيات هي كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعية أو اعتبارية بغرض غير الحصول على ربح مادي <sup>2</sup>.

نجد ان المشرع قد أشار في المادة 02 من قانون الجمعيات <sup>3</sup> إلى انه "تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدي لمدة محددة أو غير محددة. ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها...".

وتجدر الإشارة إلى انه تمثل الشخصية المعنوية من طرف شخص طبيعي مفوض خصيصاً لهذا الغرض.

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.106.

<sup>2</sup> فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بسكرة، 2009/2008، ص.08.

<sup>3</sup> القانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات.

## ثانيا: مجموعات الأموال

يتمثل هذا النوع في تخصيص مجموعة من الأموال لتحقيق مشروع يعود بالنفع العام أو عمل تطوعي؛ ويكون ذلك أما في شكل مؤسسة خاصة أو في شكل وقف<sup>1</sup>.

### (أ) - المؤسسات الخاصة:

تنشأ هذه المؤسسات عن طريق تخصيص احد الأشخاص لمجموعة أموال، لمدة محددة أو غير محددة، بغرض تحقيق نفع عام وليس غرض مريح. ولكي ينشأ الشخص المعنوي لابد ان يقصد المتبرع إعطاء هذه الأموال لشخص معنوي مستقل بذاته عن السلطة العامة<sup>2</sup>.

### (ب) - الوقف:

هو نظام مأخوذ من الشريعة الإسلامية وهو حبس العين عن التملك، وتطرق اليه المشرع الجزائري في المادة 03 من قانون الأوقاف بانه: " حبس العين عن التملك وجه التأييد والتصديق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير"<sup>3</sup>.

ولا يعتبر الوقف ملكا للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين سواء كانوا واقفين أو موقوفا عليهم؛ فالمشرع اخرج المال الموقوف من ملك الواقف ولم ينقله إلى ملكية الموقوف عليه بل اعتبر الوقف مؤسسة قائمة بذاتها<sup>4</sup>، وهذا ما أكده المشرع في المادة 05 من قانون الأوقاف (سابق الذكر)، والتي تنص على ان: " الوقف ليس ملكا للأشخاص الطبيعيين ولا الاعتباريين"، بحيث ان المشرع قام من خلال هذه المادة بالاعتراف بالشخصية المعنوية للوقف وهو اعتراف منسجم مع احكام المادة 49 من القانون المدني المعدل والمتمم (السابق الذكر).

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.108.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص.108.

<sup>3</sup> قانون رقم 91-10 المؤرخ في 27 افريل 1991 المتعلق بالأوقاف.

<sup>4</sup> بن مشرنيين خير الدين، إدارة الوقف في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، تلمسان، 2011-2012، ص.21.

### الفرع الثالث: الفرق بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة

فبعد التطرق لكلا النوعين من الأشخاص يتوجب الإشارة إلى الفرق بينهما كاستنتاج أو خلاصة لما تم دراسته، فيمكن الفرق بين هذه الأشخاص في عدة نواحي، كما هو مبين أدناه:

#### أولاً: 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 عاديون<sup>1</sup>.

#### ثانياً: من حيث الوسائل:

تستخدم الأشخاص المعنوية الخاصة وسائل القانون الخاص، في حين تستخدم الأشخاص المعنوية العامة وسائل القانون العام وتتميز بحيازتها لامتيازات السلطة العامة<sup>2</sup>.

#### ثالثاً: 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.

#### رابعاً: من حيث الانتماء لها:

يكون الانتماء للأشخاص المعنوية العامة إجباري كالانتماء للدولة بالمواطنة، أما الانتماء للأشخاص المعنوية الخاصة يكون اختياري كالانتماء لشركة مثلاً.

فبعد دراسة ماهية الشخصية المعنوية، يتوجب التطرق إلى النظام القانوني الذي يحكم أو ينظم الشخصية المعنوية.

<sup>1</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.40.

<sup>2</sup> جورج فودال؛ بيار دلفولفيه، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (دون بلد النشر)، 2001، ص.296.

### المبحث الثاني: النظام القانوني للشخصية المعنوية

الشخصية المعنوية، كما تم بيانه في المبحث السابق، هي الهيئات والجماعات التي يريد المشرع ان يعترف بها ويعطيها الحق في ممارسة كافة أنواع التصرفات القانونية في التعامل وفي اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، مثل ما هو الحال بالنسبة للأشخاص الطبيعيين.

وللشخصية المعنوية بداية ونهاية شأنها في ذلك شأن الشخص الطبيعي، فعلى الرغم من الأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الأخيرة إلا انه لها نهاية تتعدد أسبابها ويترتب عنها مجموعة من النتائج.

كما يترتب على اكتساب أو التمتع بالشخصية المعنوية مجموعة من الآثار التي تنتسب للشخص المعنوي الذي اعترف له المشرع بذلك.

ولذلك سوف يتم من خلال هذا المبحث دراسة النظام القانوني للشخصية المعنوية، وذلك بالتطرق إلى كل من بداية ونهاية الشخصية المعنوية في المطلب الأول، واثار الاعتراف بالشخصية المعنوية في المطلب الثاني.

#### المطلب الأول: بداية ونهاية الشخصية المعنوية

ان الشخصية المعنوية شأنها شأن الشخص الطبيعي له بداية ونهاية، مما يستدعي الامر إلى معرفة متى تبدأ الشخصية المعنوية؟ أو بمعنى آخر متى تكتسب الشخصية المعنوية؟ وبالمقابل متى تنتهي هذه الشخصية؟

ولذلك سيقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول بداية الشخصية المعنوية، أما الثاني فيخصص لنهاية هذه الشخصية.

#### الفرع الأول: بداية الشخصية المعنوية

يتوقف اكتساب الشخصية المعنوية على اعتراف القانون بها لجماعة من الأشخاص أو مجموعة أموال أو كلاهما معاً، ويعتبر هذا الاعتراف بمثابة إقرار بوجود الشخصية المعنوية واكتسابها الشخصية القانونية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> محمد حسن القاسم، المرجع السابق، ص.406.

ويتوقف اتخاذ هذا القرار على توافر مجموعة مقومات أو ما يسمى بركان الشخصية المعنوية التي من شأنها أن تجعل المشرع يقر بوجود الشخص المعنوي، وفيما يلي بيانها:

### أولاً: الركن المادي:

يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال أو كلاهما معاً، ففي مجموعة الأموال لا بد من توافر المال الكافي لتحقيق الغرض المنشود أما العنصر الشخصي يكفي فقط تبرع شخص واحد بالمال، أما في مجموعة الأشخاص فيلزم توافر الأشخاص إلى جانب توافر مال كاف<sup>1</sup>.

فلاحظ أن عنصر المال ضروري في كلا الحالتين، أما العنصر الشخصي في لا يتوجب توافر مجموعة أشخاص بل يكفي شخص واحد على عكس الحالة الثانية التي يتوجب مجموعة أشخاص.

### ثانياً: الركن المعنوي:

والذي يتمثل في الغرض المشروع، فلا وجود للشخص المعنوي من الناحية القانونية إذا لم يكن الهدف من وراء نشاطاته هدفاً مشروعاً غير مخالف للقانون والتنظيم<sup>2</sup>.

### ثالثاً: الركن الشكلي:

ويقصد به الاعتراف بوجود الشخص المعنوي من طرف السلطة المختصة بذلك وبوجود الوسيلة القانونية اللازمة إلى ذلك.

ويمكن ان نأخذ على سبيل المثال الولاية والبلدية فهي تنشأ بموجب قانون (الوسيلة القانونية) الذي تصدره السلطة التشريعية (الجهة المختصة)، وكذا الجمعيات التي تنشأ بموجب ترخيص (الوسيلة القانونية) الصادر عن الوالي (الجهة المختصة) بعد توافر شروطها طبقاً لقانون الجمعيات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.111.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، المرجع السابق، ص.36.

<sup>3</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.41.



وبالتالي لا يتحقق الوجود القانوني للشخصية المعنوية إلا بعد تحقيق الوجود الفعلي لها وهذا يكون بعد توافر جميع الأركان التي سبق الإشارة لها.

### الفرع الثاني: نهاية الشخصية المعنوية

ان الشخص المعنوي شأنه شأن الشخص الطبيعي مآله الزوال والانتهاؤ، وتتعدد أسباب انقضاء الشخصية المعنوية (أولا) كما أنها ترتب مجموعة من الآثار (ثانيا)، وهذا ما سيتم دراسته في هذا الفرع.

### أولاً: أسباب نهاية الشخصية المعنوية:

تنتهي الشخصية المعنوية لمجموعة من الأسباب متنوعة، تتمثل في: انتهاء الأجل أو تحقيق الغرض والحل أو الإلغاء.

### (أ) - انتهاء الأجل أو تحقيق الغرض:

تنتهي الشخصية المعنوية بانتهاء أجلها وذلك في حالة ما إذا كان وجودها مؤقتاً أو محدداً زمنياً. كما قد تنتهي بتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله<sup>1</sup>، فمثلاً يتم انشاء شركة أو جمعية لفترة معينة أو لغرض معين، فبمجرد انتهاء تلك الأجل أو تحقيق ذلك الغرض تنتهي الشخصية المعنوية للشركة أو الجمعية تلقائياً وبشكل طبيعي.

### (ب) - الحل أو الإلغاء:

يظهر الحل والإلغاء في عدة صور، فيأخذ صورة الحل الاتفاقي، الحل الإرادي، كما يأخذ كذلك صورة الحل القضائي والقانوني، والتي سيتم تناولها فيما يلي:

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص.169.

### (1)-الحل الاتفاقي:

يتخذ غالبا بإرادة المؤسسين في الجمعية أو مؤسسة معينة أو شركاء في شركة كشركة التضامن، فيقررون بإرادتهم المنفردة حل تلك الشركة أو المؤسسة لأسباب معينة<sup>1</sup>.

### (2)- الحل الإداري:

يرجع صدور قرار الحل الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة، التي في الغالب تكون الجهة المنشئة أو المستحدثة للمؤسسة أو الشركة الوطنية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية<sup>2</sup>، مثل حل مؤسسة بلدية بقرار بلدي أو حل جمعية وطنية بقرار وزاري نظرا لمخالفتها للقانون.

### (3)-الحل القضائي والقانوني:

فالحل القضائي يكون بموجب رفع دعوى قضائية أمام القضاء المختص وصدور قرار قضائي يقضي بالحل، أما الحل القانوني يكون بتدخل المشرع بموجب قانون أو مرسوم يقضي بإلغاء الشخص المعنوي، كما هو الشأن في حالة الغاء بلدية أو ولاية في إطار إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد لأنها لا تنشأ ولا تلغى إلا بموجب قانون من البرلمان.

وعليه، سيذكر كيفية انتهاء كل شخص معنوي عام فيما يلي:

- فالدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تقتضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها، كما لو انقسمت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى<sup>3</sup>.
- أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بنفس الأداة التي أنشأت بها، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية، فيلغى بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها.
- والأشخاص المعنوية المرفقية والمهنية يتم إلغاؤها أو حلها بذات الطريقة التي أنشأت بها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.43.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص.43.

<sup>3</sup> مازن ليو راضي، المرجع السابق، ص.44.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص.44.

ثانيا: آثار انتهاء الشخصية المعنوية

إن حقوق الشخص الطبيعي عند وفاته، تتحول إلى ما يعرف بالتركة أو الميراث، أما بالنسبة للشخص المعنوي فتطرح بشأنه التساؤل حول مآل حقوقه والتزاماته ومختلف علاقاته القانونية بعد انتهائه، فما هي آثار انتهاء الشخصية المعنوية؟

الأصل ان الشخص المعنوي يبقى قائما، ويمتد بالقدر الكافي للتصفية حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند انشائه، أو وفقا لما يقضي به اجراء الحل أو طبقا للقانون<sup>1</sup>، بمعنى أنه لا ينتهي الشخص المعنوي مباشرة بعد توافر أحد الأسباب السابقة، بل يبقى قائما إلى حين أن يقوم تسديد كامل ديونه وإحالة كافة حقوقه إلى الجهة التي يتم تقريرها سابقا.

المطلب الثاني: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية

بمجرد توافر أركان ومقومات الشخص المعنوي، السالف ذكرها، يتم الاعتراف له بالشخصية القانونية مما يخوله القدرة على اكتساب حقوق (الشق الإيجابي) وتحمل التزامات (الشق السلبي)<sup>2</sup>.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية على هذا النحو يرتب مجموعة من الآثار، بحيث يصبح الشخص المعنوي يتمتع بالحقوق والالتزامات، إلا ما كان منها ملازما لصفة الانسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

ومن هذه الآثار ما نصت عليه في المادة 50 من القانون المدني الجزائري، بحيث أشار المشرع الى هذه الآثار في الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه " يكون لها خصوصا ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يعينها عقد انشائها او التي يقررها القانون، موطن، نائب يعبر عن ارادتها وحق التقاضي"، ومنها ما هو غير منصوص عليه في هذه المادة.

وعليه سوف تتم دراسة هذه الآثار وذلك في فرعين، حيث سيتم تناول الآثار الواردة في المادة 50 من القانون المدني (الفرع الأول) ثم الآثار غير الواردة في هذه المادة (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.170.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص.165.

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

بالرجوع إلى نص المادة 50 من القانون الجزائري نجد ان المشرع نص على مجموعة من الحقوق التي يتمتع بها الشخص المعنوي (غير ملازمة لصفة الانسان) والمتمثلة في كل من: الاهلية، في الحدود التي يعينها عقد انشائها أو التي يقررها القانون (أولاً)؛ موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز ادارتها (ثانياً)؛ نائب يعبر عن ارادتها (ثالثاً)؛ وحق التقاضي (رابعاً). وفيما يلي تفصيل ذلك:

#### أولاً: الأهلية القانونية:

يتمتع الشخص المعنوي مثل الشخص الطبيعي بالأهلية القانونية بشقيها: أهلية الوجوب التي تعني القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات<sup>1</sup>، وأهلية الأداء التي يقصد بها صلاحية الشخص لمباشرة الأعمال والتصرفات القانونية بنفسه، مع الإشارة إلى ان نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي اضيق من أهلية الشخص الطبيعي بحيث انه لا تتعدى أهلية الأول إلى ما كان لصيقاً بصفة الانسان مثل حقوق الاسرة<sup>2</sup>.

وأهلية الشخص المعنوي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى لتحقيقه، مع الإشارة إلى ان هذه الاهلية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين له ويمارسها عنهم من يمثله من الأشخاص الطبيعية باسم الشخص المعنوي<sup>3</sup>.

فبناء على ذلك فيعترف المشرع للأشخاص المعنوية العامة بالحق في القيام بالتصرفات القانونية كالتعاقد مثلاً هذا من جهة، ويترتب من جهة أخرى تحمل مجموعة من الالتزامات التي يقررها القانون، فنأخذ على سبيل المثال الدولة كشخص معنوي عام، فلولا الاعتراف لها بالشخصية المعنوية ما أصبح لها الحق في إبرام العقود وتحمل ما ينتج عن أعمالها وأعمال موظفيها.

<sup>1</sup> محمد رضا جنيج، المرجع السابق، ص.60.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.166.

<sup>3</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.42.

ثانياً: الموطن:

يتمتع الشخص المعنوي بموطن مستقل عن موطن أعضائه وهو المكان الذي يوجد فيه مركز ادارته، ويقصد بمركز الإدارة المركز الرئيسي وليس حتماً ان يكون مركز الاستغلال<sup>1</sup>. وللموطن أهمية خاصة في تحديد الاختصاص القضائي أي الجهة القضائية المختصة إقليمياً بالنظر في الدعاوى التي ترفع من قبل الشخص المعنوي أو توجه ضده<sup>2</sup>.

لذلك من الضروري ان يكون للشخص المعنوي موطن خاص به ومستقل، وعلى سبيل المثال: موطن الولاية هو مركز الولاية، والشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر<sup>3</sup>. فالموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص المعنوي، بحيث يتم تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الدعاوى التي يكون الشخص المعنوي طرفاً فيها كما انه يجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية.

فبالرجوع إلى المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>4</sup> التي نصت على أنه "يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقاً للمادتين 37 و38 من هذا القانون"، ومنه يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، ان لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها اخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أما في حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم<sup>5</sup>، هكذا يتم تحديد الاختصاص القضائي بناء على موطن المدعى عليه والذي في هذه الحالة الشخص المعنوي العام.

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.116.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص.168.

<sup>3</sup> المادة 50 الفقرة 06 من القانون المدني.

<sup>4</sup> قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

<sup>5</sup> المادة 37 و38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثالثاً: النائب:

بمجرد الاعتراف بالشخص المعنوي من الجهة المختصة، يعترف له بالأهلية والتي أساسها التمييز، فلا يمكن للشخص المعنوي ان يعبر عن ارادته بنفسه لأنه ليس له وجود مادي ملموس يمكن ان يرى بالعين المجردة، لذلك وجب ان يمثله شخص طبيعي يتحدث ويبرم العقود باسمه ولحسابه وحتى أنه يتقاضى باسمه<sup>1</sup>، فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية وعميد الجامعة نائب عنها.

رابعاً: حق التقاضي:

للشخص المعنوي أهلية التقاضي، فله الحق في ان يكون مدعياً أو مدعى عليه، وبيّان هذا الحق عنه شخص طبيعي والذي يطلق عليه الممثل القانوني<sup>2</sup>.

بحيث انه لا يمكن لأي مؤسسة أو هيئة فاقدة للشخصية الاعتبارية الدفاع أو الادعاء أمام القضاء بينما الأشخاص الاعتبارية تتمتع بحق مشروع وهو حق التقاضي كونها تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والادعاء ضد المجموعة الخاضعة لها (الأشخاص المعنوية فيما بينها) ويكون ذلك عن طريق أشخاص طبيعيين يمثلونه ويعبرون عن إرادته في التقاضي<sup>3</sup>. فبالرجوع إلى نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أن المشرع تناول فيها مسألة تمثيل الشخص المعنوي العام عندما يكون طرفاً في الدعوى سواء بصفة مدعي أو مدعى عليه، فتمثل الدولة بواسطة الوزير المعني، والولاية يتم تمثيلها من طرف الوالي، أما البلدية فيمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين أن المؤسسات ذات الصبغة الإدارية ينوب عنها ممثلها القانوني.

الفرع الثاني: الآثار غير الواردة في المادة 50 من القانون المدني

كما سبق الإشارة على ان المادة 50 من القانون المدني؛ تضمنت العديد من الآثار القانونية المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية، إلا ان هناك آثاراً أخرى لم تشر إليها بالرغم من انها

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.125.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.42.

<sup>3</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.126.

## الفصل الأول الشخصية المعنوية كأساس قانوني للتنظيم الإداري

ضرورية وبالغة الأهمية، وتتمثل في الاستقلال المالية والإدارية (أولاً)، وكذلك المسؤولية المدنية والجزائية للشخص المعنوي (ثانياً).

### أولاً: الاستقلال

من الآثار بالغة الأهمية انه بمجرد الاعتراف بالشخص المعنوي يترتب عن هذه الصفة الاعتراف له بالاستقلال المالي (أ) والإداري (ب).

#### (أ) – الاستقلال المالي:

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الأعضاء المكونين له من جهة أخرى فله كامل الحرية في التصرف بأمواله ولا يحق لأي شخص بالتصرف فيها<sup>1</sup>.

تمثل الذمة المالية الوعاء الذي يتكون من الحقوق والالتزامات المالية للشخص المعنوي المترتبة عن نشاطه، فالذمة المالية للبلدية مثلاً مستقلة تماماً عن الذمة المالية للدولة حيث تعتبر ضماناً لدائنها ووسيلة للقيام بمهامها ولتسيير مهامها.

#### (ب) – الاستقلال الإداري:

ويتمثل هذا الاستقلال في انشاء مجموعة أجهزة وتنظيمات على مستوى الشخص المعنوي وذلك من أجل تسييره وإدارته حتى يعمل بصورة منتظمة ومستمرة. وتختلف هذه الأجهزة على حسب طبيعة الشخص المعنوي مع ان هذا الاستقلال ليس تاماً وإنما تبقى خاضعة لرقابة الدولة<sup>2</sup>.

ومن الأمثلة على الاستقلال الإداري، نذكر البلدية والتي تتمثل أجهزتها وهيئاتها الإدارية التي تستقل بها عن باقي الأجهزة في المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية، كذلك نشير الى الجامعة التي تستقل بمجلس للتوجيه، المجلس العلمي ورئيس الجامعة.

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.118.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.167.

ثانياً: المسؤولية:

ان طبيعة الشخص المعنوي الخاصة والتي جعلته لا يستطيع القيام بالتصرفات القانونية بنفسه بل بواسطة نائبه أو ممثله القانوني تثير قيام مسؤولية الشخص المعنوي عندما يترتب عن هذه التصرفات أو عن أعمال ممثله ضرر يلحق الغير<sup>1</sup>. وبذلك يترتب قيام المسؤولية المدنية والجزائية للشخص المعنوي بالإضافة إلى المسؤولية الإدارية

(أ) – المسؤولية المدنية للشخص المعنوي:

كما سبق القول فانه يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية اكتسابها الاهلية القانونية، مما يترتب على ذلك امكانيتها القيام بتصرفات قانونية، مما قد ينتج عن ذلك اضرار للغير؛ ولحماية الغير تقرر قيام مسؤولية الشخص المعنوي.

في حالة ما كان مصدر الأهلية هو القانون، فأساس الالتزام هو نص القانون ذاته باعتباره كشخص قانوني يتمتع بكامل الأهلية، أما في حالة ما إذا كانت ناشئة عن التعاقد فأساس الالتزام يكون بسبب اكتسابها الشخصية المعنوية إرادة تعبر عنها (اي نائب عنها) ، إرادة الممثل القانوني هي نفسها إرادة الشخص المعنوي طالما يقوم بأعمال لحسابه وباسمه فالشخص المعنوي يكون مسؤولاً عن عمل ممثله القانوني مادام هذا الأخير يكون قد سبب ضرراً للغير بسبب النشاط الذي يقوم به لحساب الشخص الاعتباري ويكون مسؤولاً مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

(ب) – المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي:

اثير جدل حول قيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، ففريق معارض على أساس انعدام الإرادة والتمييز للشخص المعنوي لان أساس قيام المسؤولية الجزائية هو الإرادة، وفريق آخر مؤيد، على أساس ان الشخص المعنوي حقيقة قانونية يتمتع بإرادته المستقلة بالإضافة إلى انه معترف له بالمسؤولية المدنية فمن الطبيعي قيام مسؤوليته الجزائية.

<sup>1</sup> محمدي فريدة، المرجع السابق، ص.119.



أما المشرع الجزائري فقد اعترف بقيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وذلك من خلال المادة 65 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية والتي اكدت على تطبيق قواعد المتابعة والتحقيق والمحاكمة على الشخص المعنوي<sup>1</sup>.

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 انه "يكون الشخص المعنوي مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وفقاً للقواعد المقررة في قانون العقوبات"<sup>2</sup>. وتجدر الإشارة إلى انه من المستحيل تطبيق العقوبات الجسمانية على الشخص المعنوي لذلك يتم تطبيق عليه ما يتلاءم مع طبيعته الخاصة، كالمصادرة مثلاً والغرامة المالية والحل وغيرها من العقوبات غير جسمانية<sup>3</sup>.

### ج) - المسؤولية الإدارية:

ينتج عن الاعتراف بالشخص المعنوي قيام مسؤوليته الادارية والتي تسمى بمسؤولية السلطة العامة، مع أنه في المبدأ الأصلي (قديمًا) لم تكن الإدارة مسؤولة وذلك على أساس أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه تغير الأمر خاصة بعد القرار بلانكو الشهير الذي اعترف لأول مرة بمسؤولية الإدارة.

فمسؤولية الإدارة تكون 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 مسؤولية الإدارة، بحيث يمكن أن نكون بصدد مسؤولية بدون خطأ، وذلك إما لكون الضرر صادر عن الإدارة بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو لكون نشاط الإدارة ذو مخاطر<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> قانون 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.

<sup>2</sup> القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم ب 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. العدد 14.

<sup>3</sup> محمدي فريدة، مرجع سابق، ص.119.

<sup>4</sup> لحسن بن شيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، (بدون طبعة)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص.24.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>1</sup>، نجد أن المشرع اعترف 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 تقتضي 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 في الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن هذه الجهات. ونجد كذلك المادة 802 من نفس القانون تشير فعلا إلى قيام المسؤولية الإدارية للأشخاص المعنوية العامة، والتي جاء في نصها أن "... يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية: مخالفات الطرق، المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية". وعليه يتقرر فعلا قيام المسؤولية الإدارية للأشخاص المعنوية العامة.

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

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### الفصل الثاني: المركزية واللامركزية الإدارية كأساس للتنظيم الإداري

تعتبر المركزية واللامركزية الأساس الفني للتنظيم الإداري، ويقصد بالأساس الفني الطرق والكيفيات المتبعة من أجل توزيع نشاط الإدارة بين مختلف أجهزة وهيئات الدولة. فنظام المركزية الإدارية يجعل الوظيفة الإدارية في سلطة واحدة، أما المركزية الإدارية فتقوم بتوزيع الوظائف الإدارية، ويمثل كل واحد منهما أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري.

تجدر الإشارة إلى أن الدولة يمكن أن تقوم على النظام المركزي وحده، أو بتطبيق اللامركزية الإدارية بجانبه، وذلك على حسب القانون الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري، هذا النهج يكون وليد الظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية في الدولة من ناحية ومدى تأصل الديمقراطية في المجالين السياسي والإداري من ناحية أخرى<sup>1</sup>.

ومن خلال هذا الفصل سنتم دراسة ومناقشة الأساس الفني للتنظيم الإداري وذلك وفق مبحثين، المبحث الأول سوف نشير فيه إلى مفهوم كل من النظام المركزي واللامركزي، أما المبحث الثاني فيتناول تطبيق هذين الأسلوبين في التنظيم الإداري الجزائري من خلال دراسة نظام الإدارة المركزية واللامركزية.

### المبحث الأول: مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية

يعتبر كل من المركزية واللامركزية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري بل ومن أهم أسسه، وذلك من أجل تنظيم الوظيفة الإدارية، وعلى الرغم من تعارضهما إلا أن كل واحد منهما يسعى إلى تلبية حاجيات الأفراد في أحسن الظروف.

تقوم الدول باختيار الأسلوب الإداري المناسب والذي يتلاءم مع ظروفها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، فتلجأ كل دولة في بداية نشأتها -غالبا- إلى أسلوب المركزية لضمان وحدتها، لكن مع تزايد وظائف الدولة والضغوطات الداخلية والخارجية وظهور السوق الحر والعولمة، تنازلت الدولة عن بعض مهامها مما استدعى تطبيق نظام اللامركزية كأسلوب حديث يتلاءم مع الظروف والأوضاع المستحدثة.

<sup>1</sup> فارة سماح، مفهوم القانون الإداري-أسس التنظيم الإداري-التنظيم الإداري في الجزائر، محاضرة في القانون الإداري، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015-2016، ص.65.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

وفي هذا المبحث ستتم دراسة هذين الأسلوبين وفق مطلبين، يعالج الأول النظام الإداري المركزي، أما المطلب الثاني فيخصص لدراسة أسلوب النظام الإداري اللامركزي.

### المطلب الأول: 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 الدولة<sup>1</sup> وسيتم تخصيص هذا المطلب لدراسة هذا النظام، بحيث يتم التطرق إلى ماهية المركزية الإدارية (الفرع الأول) وتقديرها كنظام إداري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: ماهية المركزية الإدارية

لمعرفة ماهية المركزية الإدارية لا بد من تعريفها (أولاً)، وتحديد أركانها (ثانياً) وصورها المختلفة (ثالثاً).

### أولاً: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، وتقوم هذه الأخيرة بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه ورقابة وتنسيق<sup>2</sup>.

كما تعرف المركزية الإدارية بانها "توحيد النشاط الإداري من خلال حصر السلطات والوظائف الإدارية على مستوى الإدارة المركزية الموجودة في العاصمة، بحيث ان الدولة هي التي تهيمن على النشاط الإداري وان تعددت الهيئات والافراد القائمين به وفقاً لنظام السلطة الرئاسية"<sup>3</sup>.

نلاحظ من التعاريف السابقة أن المركزية الإدارية تعمل على جمع الوظائف الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة دون مشاركة الهيئات المحلية في ذلك، مما يؤدي إلى غياب الديمقراطية في توزيع الوظائف.

<sup>1</sup> مدوح أحمد؛ نجيمي عبد الرحمن؛ نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 24، العدد 1، الجزائر، (بدون سنة)، ص.193.

<sup>2</sup> مازن ليو راضي، المرجع السابق، ص.45.

<sup>3</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.43.

### ثانيا: أركان المركزية الإدارية

نستنتج من التعاريف السابقة ان النظام المركزي يقوم على تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية وخضوع ممثلي الإدارة إلى السلطة الرئاسية ويكون ذلك وفق تدرج هرمي، ومنه فان المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أسس (اركان) التي سوف نبينها فيما يلي.

#### أ) - تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

في نظام المركزية الإدارية تتركز الوظيفة الإدارية مباشرة في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتساعدنا في ذلك الهيئات التابعة لها في الاقاليم تحت اشراف ورقابه السلطة المركزية. ولا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد اعضاء السلطة المركزية (الوزراء) أو ممثليهم التابعين لهم والمعينين منهم تحت رقابتهم واشرافهم<sup>1</sup>.

#### ب) - التبعية الإدارية:

ونعني بالتبعية الإدارية التدرج الإداري، وهو ان يتخذ نمط الحياة الإدارية في النظام الإداري المركزي، سواء تعلق الامر بالأشخاص أو الأعمال أو الهيئات، شكل هرم أو مثلث مترابط ومتتابع الطبقات بحيث تخضع الطبقة الأدنى إلى الطبقة الأعلى وصولا إلى قمة، الهرم وكل انفصال عن هذا التدرج ينتج عنه أن تصبح هذه الوحدات مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية، إلا ان كل طبقة أو درجة في السلم ترتبط بالدرجة التي تليها برابطة قانونية مباشرة والتي تسمى بالسلطة الرئاسية<sup>2</sup>.

#### ج) - السلطة الرئاسية:

تعد السلطة الرئاسية اهم ركائز النظام المركزي وهي الوجه المقابل للتدرج الإداري، ويقصد بها الحق المعترف به للرؤساء الإداريين والذي ينظمه القانون لتحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، فهي سلطة مفترضة، وبذلك تعتبر العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس اثناء

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص.43.

<sup>2</sup> إيرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 4، العدد 2، الجزائر، 2018، ص.102.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

ممارسته لوظيفته الإدارية وفق تبعية إدارية، إلا أنها ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وكذا بنوع الوظيفة التي يمارسها<sup>1</sup>.

ويمكن تقسيم عناصر السلطة الرئاسية إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والأخرى تتعلق بأعماله، والمتمثلة في:

### (1)-سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه:

يقصد بهذه السلطة، ممارسة الرئيس الإداري سلطات على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية، وهي تشمل تعيين المرؤوسين وتوزيعهم على الإدارات المختلفة، وتوزيع الأعمال بينهم والامور المتعلقة بالوظيفية في مختلف مراحل حياتهم الوظيفية<sup>2</sup>.

### (2)-سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق اصدار الأوامر والتوجيهات اليه قبل ممارسه اعمالهم وسلطه مراقبه تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، وتشمل هذه السلطة سلطة توجيه الأوامر، وواجب الطاعة، وسلطة الرقابة والتعقيب:

### 2-1 - سلطة توجيه الأوامر:

يملك الرئيس حق اصدار الأوامر والتعليمات، ويعتبر اختصاصه هذا من اهم مميزات السلطة الرئاسية، ذلك ان اصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية وعلى العموم نجد ان السلطة الرئاسية تتصف أساسا بانها سلطه امنه كونها تقوم على اصدار الأوامر والنواهي الملزمة للمرؤوسين التي تكون شفوية أو كتابيه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص.108.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.47.

كما سبق القول ان الرئيس الاداري يملك سلطه اصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها، وتنفيذ هذه الأوامر يطرح اشكالا قانونيا حول مدى التزام المرؤوسين بطاعة أوامر رئيسيهم التي قد تكون متفقه مع احكام القانون أو مخالفة لأحكامه<sup>1</sup>.

والإجابة على هذا الاشكال طرح الفقه والقضاء الإداريان فرضين أساسيين حول هذا الموضوع الذي سوف نبينه كما يلي:

#### الفرض الأول: حالة الأوامر والتعليمات الرئاسية المشروعة:

فإذا كان الأمر صادرا من الرئيس الاداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك ان طاعه المرؤوس له واجبه غير ان ذلك لا يمنع المرؤوس من ان يناقش رئيسه الاداري ويراجعه بشأن مساله معينه في حدود اخلاقيات الوظيفة ، بحيث رأى الفقهاء ان افضل مرحلة للإبداء الراي تكون من جانب المرؤوس قبل اصدار القرار أي مرحلة التمهيد، أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوس وليس أن يعرقله أو أن يقف ضد تنفيذه<sup>2</sup>.

#### الفرض الثاني: حالة الأوامر والتعليمات الرئاسية غير المشروعة:

وفي هذه الحالة يطرح الاشكال 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 بحجه ان الرئيس والمرؤوس يخضعان كلاهما لأحكام القانون، أما الرأي الثاني فيرى اصحابه بانه يجب تغليب واجب الطاعة حيث يتحمل من أصدر الامر في هذه الحالة المسؤولية ولا يقع على عاتق المرؤوس أي مسؤولية، والرأي الثالث حاول أصحابه محاولة التوفيق بين الراي الأول والثاني فوضع مبدا عام يقضي بتنفيذ أوامر رئيس متى كانت مكتوبه واضحه دقيقه ومحدده على ان يتأكد من ان الامر صادر عن السلطة المختصة وان تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه. وتبعاً لهذا الراي، فان الاضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الامر يتحملها المرفق لا الموظف<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> إيرادشة فريد، المرجع السابق، ص.110.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص.110.

<sup>3</sup> إيرادشة فريد، المرجع السابق، ص.111.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

وبناء على ذلك نجد أن المشرع الجزائري نص في المادة 129 من القانون المدني على انه "لا يكون الموظفون والاعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن افعالهم التي اضررت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

من هذه المادة يفهم ان المشرع الزم الموظف اطاعة الأوامر المشروعة فقط أما الأوامر غير المشروعة فهي ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها، ومنه نستخلص نتيجة وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة اي ان المشرع اخذ بالرأي الأول.

### 2-3 - سلطة الرقابة والتعقيب:

تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري القيام بمجموعة من الصلاحيات، فيتولى اجازة عمل المرؤوس ويمتلك سلطته تعديل والغاء وسحب اعماله، كما يملك كذلك سلطة الحل محل للقيام بأعمال معينة، ونفصل كل ذلك فيما يلي:

### 2-3-أ- سلطة الاجازة أو المصادقة:

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس الإداري في اجازة عمل مرؤوسيه، بحيث لا يعد نافذا ولا صحيحا هذا العمل دون مصادقة الرئيس<sup>1</sup>.

وتكون هذه الإجازة إما صريحة وهي ابداء الرئيس لموقفه المؤيد لعمل مرؤوسيه صراحة، أي صدور قرار من الرئيس يجيز ويصادق فيه على عمل المرؤوس، أو تكون ضمنية وهي استنتاج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد السكوت الأول عن ابداء موقفه صراحه خلال مدة زمنية معينة مما يدل على اقراره واجازته للعمل بصفة ضمنية<sup>2</sup>.

### 2-3-ب - سلطة التعديل:

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات واعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وذلك حسب ما تستجوبه ظروف وطبيعة العمل الإداري، فيجوز له تغيير ما يراه مناسبا، فقد يلغي

<sup>1</sup> جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، جامعة مسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018، ص.49.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.48.



## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

جزءًا منه ويترك الباقي أو يلغي جزءًا ويعوضه بما يتلاءم والعمل الإداري، أي أن التعديل لا يكون كليًا والآن أصبح الغاء، أي يقوم بتغيير جزء من القرار<sup>1</sup>.

### 2-3-ج- سلطة الإلغاء:

يقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بإلغاء آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة، فالمركز السامي الذي تتمتع به السلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إلغاء القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين، كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة أيضًا لاعتبارات تمس جانب الملاءمة ومعطيات العمل الإداري، لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي؛ فالنوع الأول يشمل القرارات غير المشروعة والقرارات المشروعة، بينما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال والقرارات غير مشروعة<sup>2</sup>.

### 2-3-د- سلطة السحب:

يقصد بالسحب إزالته وانتهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل، ولأن سلطه 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 حقًا أو تنشئ مركزًا قانونيًا مكتسبًا، **ومن حيث المدة** فيجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة معينة فإن تجاوزتها اكتسبت القرارات والأعمال غير المشروعة حصانة ضد السحب؛ حيث أن مدة السحب المقررة تختلف من تشريع إلى آخر وفي التشريع الجزائري محددة بأربعة أشهر<sup>3</sup>.

### 2-3-هـ- سلطة الحلول:

طبقًا لمبدأ توزيع الاختصاص، يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في حالات معينة يملك الرؤساء الإداريون سلطة الحلول محل مرؤوسيهم لضمان استمرارية الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام، بمعنى أن يحل الرئيس محل مرؤوسه في القيام بأعمال هي من

<sup>1</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 109.

<sup>2</sup> تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، جامعة تلمسان، الملحق الجامعية مغنية، 2015-2016، ص. 49.

<sup>3</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص. 49.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

اختصاص المرؤوس؛ لأن هذا الأخير إذا تقاعس أو امتنع عن تنفيذها يمكن لرئيسه ان يتولى هذه المهام بنفسه بما له من سلطه حلول<sup>1</sup>.

### ثالثا: صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية عدة صور أو أشكال، وذلك على حسب درجه حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بشكل مطلق وبين تحويل بعض السلطات للممثلين على مستوى اجزاء الإقليم، وعلى ذلك فالمركزية الادارية قد تكون متشددة يعبر عنها بالتركيز الإداري (أ) كما قد تكون معتدلة والتي يعبر بعدم التركيز الإداري (ب):

#### (أ) - التركيز الإداري:

وهو الصورة البدائية للمركزية الإدارية، كما تسمى بالمركزية المشددة أو المركزية الوزارية. ويقصد به ان تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد السلطة المركزية حصرا مطلقا حيث يجرّد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم<sup>2</sup>.

#### (ب) - عدم التركيز الإداري:

وهو النوع المرن للمركزية الإدارية، ويسميه البعض بالمركزية المعتدلة أو اللاوزارية، ولتوضيح هذه الصورة يجب بيان معناها (1) ووسيلة تحقيقها المتمثلة في التفويض (2):

#### 1- معنى عدم التركيز الإداري:

عدم التركيز الإداري يعني تحويل بعض السلطات للموظفين على المستوى المحلي للفصل في بعض القضايا دون الرجوع للسلطة المركزية من أجل تخفيف العبء عليها، وهذا لا يعني ان الموظفين أو الهيئة على المستوى المحلي اصبحت تتمتع بالاستقلال التام بل تبقى دائما خاضعة للسلطة الرئاسية للوزير وله ان يأمر أو يعدل أو يلغي وظائفها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مدوح أحمد؛ نجيمي عبد الرحمن؛ نجيمي نعا، المرجع السابق، ص.200.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، نفس المرجع، ص.166.

<sup>3</sup> مدوح أحمد؛ نجيمي عبد الرحمن؛ نجيمي نعا، المرجع السابق، ص.200.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### 2- التفويض كوسيلة لعدم التركيز:

من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام التفويض، وهذا لضمان فعالية النشاط الإداري، ومعناه ان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصه إلى أحد مرؤوسيه. ويشترط فيه بان يكون بنص قانوني، وان يكون جزئياً ومؤقتاً، وان يبقى الرئيس مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها مع مسؤولية الشخص المفوض اليه، ولا يجوز للمفوض اليه ان يفوض غيره<sup>1</sup>. والتفويض نوعان، **تفويض في الاختصاص** الذي بمقتضاه ينقل المفوض السلطات بأكملها إلى الموظف اليه، ولا يمكن في هذه الحالة من التفويض لا يمارس المفوض المهام التي فوضها كما ان في نطاق تفويض الاختصاص تكون القرارات منسوبة للمفوض بصفته لا بشخصه، معنى انه لا ينتهي في حاله ما إذا تغير الشخص المفوض اليه، و**تفويض في التوقيع** بحيث يمنح الرئيس حق التوقيع على بعض الوثائق إلى موظف ادنى منه درجة، فتفويض التوقيع هو تفويض شخصي يمنح لشخص معين؛ فإذا ما تغير ينتهي التفويض، كما انه يمكن لشخص الرئيس ان يمارس اختصاصه في التوقيع إلى جانب المفوض اليه<sup>2</sup>.

فلاحظ بان تفويض الاختصاص على عكس تفويض التوقيع من ناحية أن المفوض لا يمارس الاختصاصات المفوضة، أما تفويض التوقيع يبقى يمارس اختصاصه في التوقيع.

### الفرع الثاني: تقدير المركزية الإدارية

ان المركزية الإدارية كغيرها من الأنظمة تتمتع بالعديد من المزايا (أولاً)، كما يؤخذ عليها بعض العيوب (ثانياً)، ولذلك ينبغي تقييمها في هذا الفرع.

### أولاً: مزايا المركزية الإدارية:

تتمتع المركزية الإدارية بمزايا يمكن أن ينظر إليها من عدة نواحي:

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.56.

<sup>2</sup> مدوح أحمد؛ نجيمي عبد الرحمن؛ نجيمي نعاس، المرجع السابق، ص.201.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

- يدعم الأخذ بالمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط النفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة<sup>1</sup>.

- ويحقق هذا النظام تجانس بين النظم والانماط الإدارية في الدولة مما يوفر استمرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية، الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة وارتفاع الأداء الإداري، مما يترتب على الإقلال من الانفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدد من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة<sup>2</sup>.

- يكفل ويضمن نظام المركزي مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف ورقابه السلطة المركزية على مختلف المرافق، فهو ضروري لإدارة المرافق التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن، الدفاع، المواصلات والعدالة فهذه المرافق لا يمكن تسييرها إلا بواسطة الدولة عن طريق النظام الإداري المركزي.

### ثانياً: عيوب المركزية الإدارية:

على الرغم 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 اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب، واستئثار العاصمة والمدن الكبرى على معظم المرافق والمقاولات يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة<sup>3</sup>.

- المركزية المطلقة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات العامة وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخطئه التنفيذية، فالمركزية لا تتلاءم مع بعض المرافق العامة الفنية التي تحتاج إلى تخصص وإدارة مستقلة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> مدوح أحمد؛ نجيمي عبد الرحمن؛ نجيمي نعا، المرجع السابق، ص.202.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.111.

<sup>3</sup> مازن ليو راضي، المرجع السابق، ص.54.

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.142.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

- يسبب تركيز السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء الإداريين في العاصمة، مما يؤدي إلى قتل روح المبادرة والابداع لدى الموظفين لان دورهم ينحصر في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية وعدم مشاركتهم فيها<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي الأسلوب الفني الثاني لإدارة الدولة، اللامركزية هي تقنية لتنظيم الإدارات التي تتكون من توزيع المهارات داخل نفس الشخص الاعتباري من الإدارة المركزية إلى خدماتها اللامركزية<sup>2</sup>.

ومن خلال هذا المطلب وبتابع نفس الخطوات التي تم اتباعها في نظام المركزية، سيتم التعرف على ماهية هذا الأسلوب الإداري (الفرع الأول) ثم تقديره (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: ماهية اللامركزية الإدارية

لتحديد ماهية اللامركزية الإدارية، ينبغي تعريفها (أولاً)، وبيان أركانها (ثانياً)، وصورها (ثالثاً) وذلك فيما يلي:

### أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية:

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية بالعاصمة وبين هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات خاضعة لإشراف ورقابة الإدارة المركزية، ولا تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً وإنما في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية. ولللامركزية الإدارية وجهان أحدهما سياسي والآخر قانوني:

فالجانب السياسي فيتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المحلي الذي من شأنه ان يقرب الإدارة أكثر من الجمهور<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مازن ليو راضي، المرجع السابق، ص.53.

<sup>2</sup> Le droit administratif en France, Édition livres pour tous. [www.livrespourtous.com](http://www.livrespourtous.com), p.38.

<sup>3</sup> ناصر لباد، المرجع السابق، ص.54.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

نلاحظ من خلال ما سبق ان هناك اختلافا بين اللامركزية والنظام الإداري المركزي الذي سبق دراسته، ويتجلى ذلك في كون المركزية الإدارية تعمل على تجميع الوظيفة الإدارية في السلطة المركزية، في حين أن النظام اللامركزي يعمل على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، ويلجأ في النظام المركزي إلى تطبيق الرقابة الرئاسية كما سبق بيانه، أما في النظام اللامركزي يتم تطبيق الرقابة الوصائية، التي سيتم توضيحها في الفقرة الموالية.

### ثانيا: أركان اللامركزية الإدارية:

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان تستهدف الصالح العام المحلي والصالح العام للدولة، والمتمثلة في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (أ) ووجود هيئات محلية أو مرفقية (ب) وخضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

#### (أ) - وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فتتولى أجهزة المركزية القيام بمهام معينة والتي تسمى بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والامن والشؤون الخارجية، ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي، أما الأجهزة المحلية البلدية والولايات تتولى النظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية مثل بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة وغيرها وهذا من خلال ايجاد حلول لها<sup>1</sup>.

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

#### (ب) - وجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة:

يقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، بحيث أن هذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ قرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزي، وذلك عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاعلان الرسمي لفصلها عن الدولة، كما يخولها أيضا القدرة الذاتية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات (الاهلية القانونية).

<sup>1</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.113.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

وعليه، لا يتحقق استقلال هذه الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عن السلطة الإدارية اللامركزية إلا بالاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة للإدارة المركزية من أجل تحقيق مبدأ الديمقراطية ومبدأ مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية<sup>1</sup>.

### (ج) - خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية وإدارية لتقنين وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية، وفقا لمبدأ وحدة الدولة دستوريا وسياسيا ووطنيا، بحيث يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلال نسبي، بحيث تخضع هذه الهيئات اللامركزية لإشراف ورقابة السلطة المركزية أو ما يعرف بالوصاية الإدارية، والتي تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية في ظل النظام المركزي<sup>2</sup>.

ويقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية هو أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة؛ وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزي، ويشمل مجال الوصاية الإدارية، الرقابة على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية، كحق الإدارة المركزية في إيقاف وحل المجلس البلدي والولائي، الرقابة على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات كالتوقيف والإقالة والعزل، الرقابة على الاعوان والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية كالمصادقة والالغاء والتعديل والحلول<sup>3</sup>.

### ثالثا: صور اللامركزية الإدارية:

تتخذ اللامركزية الإدارية في العمل الإداري إحدى الصورتين أما: اللامركزية الإقليمية (المحلية) أو اللامركزية المرفقية (المصلحية).

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص.114.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.115.

<sup>3</sup> شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، الجزائر، 2015، ص.388.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### أ) - اللامركزية الإقليمية (المحلية):

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

وهي تمثل الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق فكرة الديمقراطية والنظام اللامركزي، وتقوم على الاختصاص الإقليمي، بحيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية) وإلا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها<sup>1</sup>.

### ب) - اللامركزية المرفقية (المصلحية):

وتتمثل في ان يمنح لبعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية قدر من الاستقلال على عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيداً 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 وبيانتاجية أكثر<sup>2</sup>.

فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي الوظيفي مما استدعى تسميتها أيضاً باللامركزية المصلحية دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنياً أو محلياً.

### الفرع الثاني: تقدير اللامركزية الإدارية

مما لا شك فيه ان كل نظام يتميز بمجموعه من المحاسن وفي الجانب الآخر يؤخذ عليه مجموعه من العيوب وسوف نقوم من خلال هذا المطلب الإشارة إلى مزايا (أولاً) وعيوب (ثانياً) النظام الإداري اللامركزي.

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.144.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.121.



## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية

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

- تعتبر اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية وتعد الوسيلة القانونية والفنية في تجسيد مبدأ الديمقراطية، وتحقيق التنمية، وذلك لما تتمتع به الإدارة المحلية من أهداف مختلفة<sup>1</sup>
- تواجه اللامركزية الإدارية الحاجات المتنوعة في إقليم الدولة، لأن الأفراد القاطنين في جزء من الإقليم لهم القدرة على معرفة احتياجاتهم وتحديدتها من حيث الأهمية والأولية.
- الابتعاد عن الروتين الإداري والبطء في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تساهم اللامركزية في توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية<sup>2</sup>.
- إن أسلوب النظام الإداري اللامركزي وسيلة جيدة لتطبيق مبادئ علم الإدارة العامة في المجال العلمي والتطبيقي، وتفويض سلطة الاختصاص وذلك لكون نظام اللامركزية وسيلة قانونية وفنية لتقسيم وتوزيع السلطة الوظيفية الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والهيئات اللامركزية المحلية<sup>3</sup>.

### ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية

- على الرغم من المزايا التي يتمتع بها هذا النظام إلا أنه يؤخذ عليه مجموعة من العيوب، ونذكر منها:
- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية، وقد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية للتمتع الاثنين الشخصية الاعتبارية، ولأن الهيئات المحلية الإقليمية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة الوطنية العامة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، العدد 2، الجزائر، 2014، ص.291.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.125.

<sup>3</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.150.

<sup>4</sup> مازن ليو راضي، المرجع السابق، ص.59.

## **الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري**

- وغالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطات المركزية فهي أكثر اسرافا بالمقارنة مع الإدارة المركزية، كما يمكن ان لا تكون لها الكفاءة الفنية لمواجهة الأمور المعقدة التي تعرض عليها<sup>1</sup>.

ولكن هذه العيوب المشار إليها أعلاه لا تصيب جوهر اللامركزية، بل تعبر عن الأسلوب السيء في تطبيقها، وتصبح هذه العيوب لا محل لها مع الرقابة الإدارية التي تفرضها السلطة المركزية.

### **المبحث الثاني: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري**

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر كما هو الشأن في مختلف الدول والانظمة، على وجود إدارة مركزية إلى جانب الإدارة اللامركزية، وذلك نتيجة ان الجزائر تأخذ بالنظام الإداري المركزي والنظام الإداري اللامركزي معا، وذلك من خلال اخذ من كل نظام بما يتماشى مع نظام السياسي الذي تتبعه.

ومن خلال هذا المبحث، ستتم دراسة التنظيم الإداري في الجزائر، وذلك وفق مطلبين، المطلب الأول يعالج الإدارة المركزية في الجزائر، أما المطلب الثاني فتم تخصيصه للإدارة اللامركزية في الجزائر.

### **المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر**

يطلق مصطلح الإدارة المركزية عادة على مصالح الإدارة الموجودة في قمة الهرم الإداري بالعاصمة، ذلك أن الإدارة المركزية في الجزائر تتمثل في السلطة التنفيذية، والتي تتشكل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء والسلطات الإدارية المستقلة<sup>2</sup>.

ولذلك خلال هذا المطلب لابد من بالتطرق إلى الهيئات المركزية في الجزائر وهي رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، الحكومة (الفرع الثاني)، والهيئات الإدارية المستقلة (الفرع الثالث).

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.152.

<sup>2</sup> الماد 16 و17 من دستور 2016.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية، كما أنه يجسد الدولة ووحدة الأمة، وهو حامي الدستور، وكذا يمثل الدولة داخل بلاد وخارجها وله ان يخاطب الأمة مباشرة<sup>1</sup>.

ويتمتع رئيس الجمهورية بمجموعة من الصلاحيات والسلطات التي منحها له الدستور، وفيما يلي سوف نقوم بإبراز هذه السلطات.

### أولاً: سلطة التعيين:

نظراً لموقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري خول له الدستور صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، فمثلاً يقوم بتعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية<sup>2</sup>، وأعضاء الحكومة أي الوزراء بعد استشارة الوزير الأول<sup>3</sup>. وبالإضافة إلى ذلك يعين رئيس الجمهورية في كل من 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؛ مسؤولو أجهزة الامن؛ الولاية؛ وسفراء الجمهورية إلى الخارج<sup>4</sup>.

### ثانياً: سلطة التنظيم:

استناداً إلى المادة 1/143 من الدستور "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

ويلاحظ من خلال هذه المادة ان الدستور فتح المجال أمام رئيس الجمهورية ليقوم بعملية التنظيم، فجعله يمتلك سلطه تنظيم مستقلة والمتمثلة في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير مخصصة للبرلمان وهذا بسن قواعد قانونية عامة ومجردة تحكم وضعية قانونية ما، وهي تشبه خصائص القاعدة القانونية، ويمارسها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية.

<sup>1</sup> المادة 84 من دستور 2016.

<sup>2</sup> المادة 91 الفقرة 5 من دستور 2016.

<sup>3</sup> المادة 93 الفقرة 1 من دستور 2016.

<sup>4</sup> المادة 92 من دستور 2016.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### ثالثاً: الحفاظ على أمن الدولة:

أوكل الدستور مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا وخارجيا لرئيس الجمهورية، ويتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام بعناصره (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة).

ففي الظروف العادية، يسود المجتمع الأمن العام ويباشر رئيس الجمهورية صلاحياته ومهامه بصورة طبيعية ويتمتع الأفراد بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور. أما في الظروف غير العادية، والتي قد يمر بها المجتمع تفرض بعض الأحكام الاستثنائية تتمثل في حالة الطوارئ (أ)، حالة الحصار (ب)، الحالة الاستثنائية (ج)، وحالة الحرب (د)، وقد أشار الدستور إلى هذه الظروف في المواد من 105 إلى 111 منه، وفيما يلي بيانها:

#### أ) - حالة الطوارئ:

ينص الدستور في المادة 105 منه على أن "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا". والغاية من منح الدستور لرئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن العام، ويترتب عنه تقييد الحريات العامة، وتجدر الإشارة على انه طبقت هذه الحالة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992.

#### ب) - حالة الحصار:

جمع المؤسس الدستوري حلة الطوارئ مع حالة الحصار بالرغم من انها مختلفان، فهذه الحالة ترتبط بالأعمال التخريبية أو المسلحة، حيث تنقل اختصاصات السلطة المدنية في ممارسة نشاط الضبط الإداري إلى السلطة العسكرية التي تحل محلها، والتي تمنح سلطات استثنائية واسعة كالتفتيش ليلا ونهارا، والبحث عن الأسلحة، وتنظر المحاكم العسكرية في المخالفات التي يرتكبها المدنيون<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 105 من دستور 2016.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

أما الجانب التطبيقي لحالة الحصار في الجزائر كان من خلال المرسوم الرئاسي 91 / 196 الصادر في 4 جوان 1991 المتضمن الاعلان عن حاله الحصار، وهو بمثابة حالة تطبيقية للجانب النظري المنصوص عليه في الاحكام الدستورية.

### ج) - الحالة الاستثنائية:

جاء في نص المادة 107 من الدستور انه " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوباً"، ويترتب عن الحالة الاستثنائية الآثار القانونية التالية:

- يحق لرئيس الجمهورية أن يسن تشريعات في شكل أوامر.
  - تتسع سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية.
  - يحدد نطاق ومجال الحريات العامة.
  - يجتمع البرلمان وجوباً لأجل متابعة الأوضاع وإقرار التوضيحات اللازمة والمناسبة<sup>1</sup>.
- وتنتهي الحالة الاستثنائية بانتهاء أسبابها وفقاً للأشكال والإجراءات التي تم بموجبها الإعلان عنها<sup>2</sup>.

### د) - حالة الحرب:

لقد نصت المادة 109 من الدستور على أنه "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 91.

<sup>2</sup> المادة 107 الفقرة الأخيرة من دستور 2016.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجاس الدستوري ويجتمع البرلمان وجوبا، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمم يعلمها بذلك". كما أن الميزة التي تميز حالة الحرب وهي انه يوقف العمل بالدستور طيلة مدة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمتد وجوبا إلى غايه نهاية الحرب<sup>1</sup>.

### الفرع 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<sup>2</sup>.

وأيا كان تعريف الحكومة فهي تتألف من مجموعة من الوزراء يترأسهم الوزير الأول، وفيما يلي تفصيل ذلك:

### أولاً: الوزير الأول:

يعتبر الوزير الأول الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية، والذي يقوم بتعيينه رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية بموجب مرسوم رئاسي، وبعد تعيينه يقوم باختيار أعضاء حكومته ويعمل على تنظيم الطاقم الوزاري.

أما فيما يخص صلاحياته نجد أن رئيس الجمهورية استحوذ على صلاحيات الوزير الأول، إذ أصبح يتدخل في صلاحيته بإصدار مراسيم تنفيذية بدلا منه، صار منصب الوزير الأول مجرد رئيس وزراء منسق للعمل الحكومي.

حيث اصبحت صلاحياته المخولة له بموجب احكام الدستور في المواد من 93 إلى 100 والمادتين 137 فقرة 1 والمادة 143 فقرة 2 منه؛ مجرد صلاحيات شكلية، اي أصبح الوزير الأول لا يتمتع حقيقة بصلاحيات دستورية، ما عدا الصلاحيات المحددة في المادة 99 من الدستور.

ومن أهم الصلاحيات المخولة للوزير الأول بسلطتين هما: سلطة التعيين (1) وسلطة التنظيم (2):

<sup>1</sup> المادة 110 الفقرة 1 و2 من دستور 2016.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.65.

### 1 - سلطة التعيين:

من خلال الفقرة الرابعة من المادة 99 من الدستور سألقة الذكر، فإن الوزير الأول لا يتمتع بسلطة تعيين مستقلة، لأنه يشترط في ذلك اخذ رأي رئيس الجمهورية، وعليه يمكننا القول بأنه لا يتمتع بسلطة التعيين مادام الرأي الاخير يرجع إلى رئيس الجمهورية، واطافة إلى ذلك تكون سلطة التعيين خارج المادتين 91 و92 من الدستور، بمعنى تم تقليص من سلطة التعيين للوزير الأول.

### 2 - سلطة التنظيم:

بالرجوع لأحكام الفقرتين 3 و5 من المادة 99 من الدستور، والمادة 143 فقرة 2 منه التي نصت على انه "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول...". وعليه، نستنتج من احكام هذه المواد ان السلطة التنظيمية للوزير الأول تتجلى فيما يوقعه من مراسم تنفيذية تطبيقاً وتجسيدا لبرنامج حكومته.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن المشرع فان السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية، إذ تسند له مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن المشرع اضافة إلى المراسيم التنفيذية الصادرة عنه والمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية. ومن ثم سيتم التطرق إلى الوزراء<sup>1</sup>.

### ثانياً: الوزراء

ينبغي تحديد طبيعة الوزارة (أ) وصلاحيات الوزير (ب) فيما يلي:

#### أ - طبيعة الوزارة:

إن تعدد وظائف الدولة الحديثة فرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية، لتكون كل هيئة أوما تسمى بالوزارة تقوم بصلاحيات تحددها القوانين والتنظيمات، فالوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية

<sup>1</sup> ناصر لباد، المرجع السابق، ص.71.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

(طبقاً للمادة 49 من ق.م.ج)، لكن تستمد وجودها من الدولة فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ولحسابها ويكون مسؤولاً عن وزارته أمام الوزير الأول<sup>1</sup>.

### ب- صلاحيات الوزير:

طبقاً لنص المادة 1/99 من الدستور، فإن الوزير الأول هو الذي يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية حيث يتم تحديد صلاحيات كل وزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن وزير الأول يبين مهام كل عضو في الحكومة المشكلة.

وعلى اعتبار الوزير الرئيس الإداري على مستوى وزارته، فهو يمارس سلطة اتخاذ القرارات الإدارية ويتولى ثلاث سلطات تحددها صراحة النصوص القانونية بحيث تشمل ما يلي:

### 1- السلطة الرئاسية أو السلطة التسلسلية:

يعد الوزير في وزارته الممثل القانوني للدولة كشخص معنوي، فهو يعقد باسمها العقود ويقوم بتمثيل وزارته أمام القضاء بصفته كمدعي أو مدعى عليه، وهو الأمر بالصرف أي يأمر بصرف النفقات المخصصة لوزارته من طرف البرلمان.

انه يملك السلطة الرئاسية تجاه الموظفين التابعين لوزارته، فله الحق في توجيههم في أعمالهم وذلك عن طريق ما يصدره من منشورات ولوائح إدارية، وله حق مراقبة أعمالهم الإدارية وممارسة السلطة التأديبية معاقبتهم عن الأخطاء المرتكبة اثناء أداء مهامهم أو وظائفهم عن طريق اللجان المتساوية الأعضاء<sup>2</sup>.

### ب) - السلطة التنظيمية:

الوزير لا يتمتع بالسلطة التنظيمية لان هذه السلطة هي من اختصاص الرئيس الجمهورية والوزير الأول فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك.

<sup>1</sup> مومي عمار، المرجع السابق، ص.27.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، مرجع سابق، ص.67.



تمارس هذه السلطة على الهيئات اللامركزية، وهي تتمثل في اجراء الرقابة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية، كالوصاية التي يمارسها وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الجامعات والوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولاية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة والتي تسمى كذلك بالسلطات المستقلة أو الهيئات الإدارية المستقلة، نوع جديد من المؤسسات العمومية ظهر مع بداية التسعينات وادرجت ضمن الدولة أو الهيئات العمومية الوطنية، بحيث تكون قراراتها قابلة لرقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى الالغاء حسب ما تنظمه النصوص القانونية المؤسسة لها<sup>2</sup>.

وتعتبر هذه السلطات هيئات وطنية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية، من أجل تسهيل أداء مهامها الوظيفية المخولة لها دستوريا وقانونيا، لان هذه السلطات ما هي إلا تجسيد لحاجة ملحة تكفل حقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة، مع الموازنة مع مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أساس الحكم الديمقراطي<sup>3</sup>

ومن بين السلطات الإدارية المستقلة، نذكر:

### أ- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها:

تم انشاؤها بموجب الامر رقم 09-04 المؤرخ في 27 أوت سنة 2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الانسان وحمايتها بحيث تعمل هذه اللجنة على حماية الحقوق الانسان وترقيتها. بحيث تعمل على تقديم توصيات ومقترحات وتقارير على أساس استشاري السلطة التنفيذية

<sup>1</sup> شوايدية منية، المرجع السابق، ص.388.

<sup>2</sup> سعيد بوعلي؛ نسرین شريقي؛ مريم عمارة، مرجع سابق، ص.72.

<sup>3</sup> فارة سماح، المرجع السابق، ص.53.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

أو البرلمان سواء بناء على طلب السلطة المعنية أو بنفسها عندما يتعلق الأمر بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها<sup>1</sup>.

### ب- مجلس المنافسة:

نشأ بموجب المرسوم رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، والذي يعمل على حماية السوق من الممارسات المخلة بالمنافسة، ويرجع انشاؤه إلى ضرورة الانتقال من الاقتصاد الاشتراكي الموجه إلى اقتصاد السوق الذي يقوم على أسس المنافسة والمضاربة.

### ج- سلطة الضبط للبريد والمواصلات:

انشتت بموجب القانون رقم 03-2000 في 5 أوت 2000 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

### المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر

جاء في المادة 17 من الدستور: "يمثل المجلس المنتخب قاعده اللامركزية ومكان مشاركته المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". كما نصت المادة 16 منه على انه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

ومن خلال هذين النصين، يتبين أن النظام اللامركزي الاقليمي في الجزائر يتكون من: الولاية باعتبارها اهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، وهي همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية؛ والبلدية التي تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر.

ولذلك سيتم التطرق إلى اللامركزية الإدارية في الجزائر، من خلال فرعين: الفرع الأول يتناول الولاية أما الفرع الثاني فيدرس البلدية.

<sup>1</sup> أحمد كريوعات، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها قراءة في ضوء مبادئ باريس، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 2015، ص.189.

### الفرع الأول: الولاية

لقد حددت المادة الأولى من قانون الولاية (سالف الذكر) تعريف الولاية بقولها: "الولاية جماعة اقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والقانوني، وتشكل الدائرة الهيئة غير ممرزة للدولة، بحيث تساهم مع هذه الأخيرة في إدارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذلك حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين".

كما اضافت المادة 9 من نفس القانون أن لكل ولاية اسما خاصا بها، واقليم، ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي". وتتكون الولاية من هيئتين هما:

- هيئه منتخبة: تتمثل في المجلس الشعبي الولائي.
  - هيئه معينة: والتي تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي<sup>1</sup>.
- وعليه سيتم دراسة هذين الهيئتين وفقا لقانون الولاية، وذلك من خلال ما يلي:

### أولا: المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية<sup>2</sup>. فيمثل الهيئة التي تجسد اللامركزية ومبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ومبدأ المشاركة الشعبية، إذ يعبر عن احتياجات السكان ويتم انتخابه من قبل المواطنين الذين يقيمون في إقليم الولاية لمدة 5 سنوات. ويتألف المجلس الشعبي الولائي من الأعضاء بحسب تغير عدد سكان الولاية، فيتكون من 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة، و55 عضوا في الولايات التي يتعدى عدد سكانها بين 1.250.000 نسمة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 2 من قانون الولاية سالف الذكر.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.254.

<sup>3</sup> المادة 32 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### أ) - عمل المجلس الشعبي الولائي:

يقوم مجلس الشعب الولائي بعمله من خلال عقد دورات عادية وهي اربع دورات في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوم (على الأكثر)<sup>1</sup>. كما يمكنه عقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه، أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي<sup>2</sup>. وتكون مداولاته باللغة العربية وجلساته تكون علنية كأصل عام، ويمكن ان تعقد بصوره سريه بناء على طلب من المجلس الشعبي الولائي<sup>3</sup>.

ويحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس ويعلن عما تم في مداولته خلال الثمانية ايام التي تلي الدورة ويتم اعلام الجمهور في مقر الولاية محضر المداولة<sup>4</sup>. ويتولى عمله الداخلي لجان دائمة مع امكانيه تكوين لجان مؤقتة، ويتولى الوالي تنفيذ جميع القرارات التي تسفر عنها المداولات<sup>5</sup>.

### ب) - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

اشار المشرع إلى صلاحياته في قانون الولاية (سابق الذكر) بموجب احكام المواد من 73 إلى 101، وهذا ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس. فيتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ورد ذكرها في المادة 77 من قانون الولاية، والتي سوف نذكره منها: الصحة العمومية، السياحة، الاعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، السكن والتعمير وتهئية اقليم الولاية، التجارة والاسعار والنقل، حماية البيئة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغيرها من الصلاحيات الأخرى التي اشار إليها المشرع في قانون الولاية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 14 من القانون 07-12 سالف الذكر.

<sup>2</sup> لمادة 15 الفقرة 1 من القانون البلدية سالف الذكر.

<sup>3</sup> المادة 25 و26 من نفس القانون.

<sup>4</sup> لمادة 24 الفقرة 1 من نفس القانون.

<sup>5</sup> المادة 33 من نفس القانون.

<sup>6</sup> رزقي كريمة؛ دهوى ليندة، هيئات الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة بويرة، كلية لحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص.25.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### ثانيا: الوالي (الهيئة التنفيذية)

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

وعليه سيتم دراسة كيفية تعيين الوالي وانهاء مهامه(أ)، والصلاحيات التي يتمتع بها (ب)، كما

هو مبين ادناه:

### أ) - كيفية تعيين الوالي وانهاء مهامه:

طبقا لنص المادة 92 من الدستور، ونص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240

ينعقد الاختصاص في تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية وبموجب مرسوم رئاسي<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لإنهاء مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الاشكال، والتي تقضي في وحدة جهة التعيين وجهة انهاء المهام وفق لنفس الاشكال والإجراءات، وعليه فرئيس الجمهورية هو المسؤول وحده في انهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.

### ب) - صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بازواجية الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية،

ويمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، والمتمثلة فيما يلي:

#### **1- صلاحيات الوالي كممثل للدولة:**

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، وذلك نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، وتتمثل الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في:

**1-1- الضبط الإداري:** حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول على

المحافظة على النظام العام (الامن العام، الصحة العامة والسكينة العامة)، حيث يزود الولاية بالوسائل

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 21 اكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

البشرية والقانونية اللازمة.

**1-2- الضبط القضائي:** لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في

مجال الضبط القضائي مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها: ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أجنحة ضد أمن الدولة، توافر حالة الاستعجال، عدم علمه أن السلطة القضائية قد اخطرت بوقوع الجريمة.

### (2) - صلاحيات الوالي كمثل للولاية:

باعتبار الوالي ممثلاً للهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فهذه الصفة يقوم بممارسة الصلاحيات التالية:

**1-2- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي:** وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره

جهاز تنفيذي لما يصادق عليه جهاز المداولة.

**2-2- الإعلام:** يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، كتقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداورات عند كل دورة عادية وغيرها من الأنشطة<sup>1</sup>.

**2-3- تمثيل الولاية:** يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقاً للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه.

**2-4 - ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية:** كما تشير المادة 108 من قانون

الولاية، أي سلطة الرئيس على المرؤوس.

### ثالثاً: الرقابة الممارسة على الولاية

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الولاية باعتبارها هيئة لامركزية، وتأخذ هذه الرقابة عدة صور فتتمارس على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وعلى المجلس كهيئة وعلى أعمال المجلس، والتي سوف نبينها فيما يلي:

<sup>1</sup> المادة 103 و 105 من القانون. 07-12 سالف الذكر.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### (أ) - الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

باعتبار جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون فإن الرقابة التي تباشرها السلطة على الأعضاء، وطبقا لقانون الولاية تتمثل في التوقيف والإقصاء.

#### **(1) - التوقيف:**

هو الاجراء المنصوص عليه في المادة 45 من قانون الولاية 12-07، والذي يتم بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية ولمدة غير محددة.

#### **(2) - الإقصاء:**

يعني الإقصاء اسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس، وهو الاجراء المنصوص عليه في نص المادة 44 من القانون 12-07، والذي يتم بموجب مداولة للمجلس الشعب الولائي وبقرار من الوزير المكلف بالداخلية، بسبب التغيب لاكثر من ثلاث مرات (المادة 46)، أو بسبب ادانة جزائية نهائية (المادة 46)، أو عندما يثبت ان العضو المنتخب يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أوفي حاله تنافي (المادة 44).

### (ب) - الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

إن الرقابة على المجلس الولائي كهيئة تتمثل في رقابة الحل والتجديد، والتي نظمها قانون الولاية في المادتان 47 و48. ولقد حدد المشرع الحالات التي يحل فيها المجلس على سبيل الحصر، وهي:

- في حالة خرق احكام دستورية.
- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

- في حالة حوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب<sup>1</sup>.

يترتب على مرسوم الحل تجديد كلي بإجراء انتخابات ثلاثة أشهر من الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، وعلى إثر ذلك يعين وزير الداخلية وباقتراح من الوالي (خلال 10 أيام للحل) للممارسة صلاحيات المجلس المنحل إلى حين تنصيب مجلس جديد<sup>2</sup>.

### ج) - الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

وهذه الرقابة تتمثل في الإجراءات الوصائية التي يمارسها وزير الداخلية خاصة، والمنصوص عليها في قانون الولاية، والمتمثلة في:

#### 1- المصادقة:

تقتضي القاعدة العامة ان مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من ايداعها بالولاية<sup>3</sup>، إلا أن هناك استثناء على هذه القاعدة، وهو أن مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمن الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو اقتنائه أو تبادله، الهبات، الوصايا الأجنبية، لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية، خلال أجل أقصاه شهران<sup>4</sup>.

#### 2- الإلغاء:

ومن خلال هذا الاجراء يمكن لوزير الداخلية ان يقوم بإلغاء مداوات المجلس، ذلك بقرار مسبب، وتضمنت المواد 53، 54، 56 و 57 من قانون الولاية الحالات التي يكون فيها الإلغاء، فنذكر مثلا فيما إذا تكون المداوات تخص قضية خارجة عن صلاحيات المجلس.

#### 3- الحلول:

يتمثل هذا الاجراء بقيام وزير الداخلية بحل محل مجلس شعبي الولائي عندما يرفض هذا الاخير اخذ القرارات التي يزمه بها القانون، ولاسيما في الحالة المنصوص عليه في المادة 169 من قانون الولاية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 48 من القانون 07-12 سالف الذكر.

<sup>2</sup> المادة 49 من نفس القانون.

<sup>3</sup> المادة 54 ال فقرة 1 من نفس القانون.

<sup>4</sup> المادة 55 من القانون 07-12، سالف الذكر.

<sup>5</sup> سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، المرجع السابق، ص.93.



## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### الفرع الثاني: البلدية

قام المشرع بتعريف البلدية، نص المادة الأولى من قانون البلدية<sup>1</sup>، التي نصت على ان "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"، هذا بالإضافة إلى المادة الثانية من نفس القانون التي نصت على ان "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

وتتكون البلدية طبقا للمادة 15 القانون المتعلق بالبلدية (سالف الذكر) من هيئتين، هما:

- **هيئه مداولة:** متكونه من المجلس الشعبي البلدي.

- **هيئه تنفيذية:** يرأسها رئيس المجلس الشعبي.

وعليه سيتم من خلال هذا الفرع بدراسة هتين الهيئتين طبقا لقانون البلدية، وذلك كالاتي:

### أولاً: المجلس الشعبي البلدي (جهاز المداولة)

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

وعليه سوف نقوم بدراسة المجلس الشعبي البلدي، وذلك من ناحية تكوينه وعمله (أ)،

والصلاحيات التي يتمتع بها (ب).

### (أ) - تكوين وعمل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب عدد البلديات:

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

- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 أو يفوقه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 فبراير 2011، المتعلق بالبلدية، ج. ر. رقم 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

<sup>2</sup> المادة 79 من القانون العضوي، سالف الذكر.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

وينتخب اعضاء المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات من قوائم المنتخبين التي تقدمها الاحزاب من قبل جميع سكان بلديه بالاقتراع العام المباشر والسري<sup>1</sup>.  
أما بالنسبة إلى تسيير اعماله فيجري المجلس اعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين اي بمعدل 06 دورات في السنة، وتحدد كل دورة بخمسة ايام كحد اقصى (المادة 16 من ق.ب.)، كما يمكنه عقد الدورات غير عاديه كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، أما في الحالات الاستثنائية المرتبطة بالخطر الوشيك أو الكوارث الكبرى فيجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوه القانون (المادة 17 و 18 من قانون البلدية).

### (ب) - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

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

#### **(1)-الصلاحيات التقليدية:**

- وتشمل الصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلدية، وهي:
- مناقشه ميزانية البلدية والمصادقة عليها (المادة 180).
- السهر تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على مسك وتعيين سجل الاملاك العقارية وسجل جزء الاملاك المنقولة (المادة 162).
- اتخاذ وبصفة دورية التدابير اللازمة من أجل تامين الاملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية (المادة 163).
- المصادقة على محضر المناقصة والصفقة العمومية (الماده 194).

#### **(2)-الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي:**

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

#### **2-1-التهيئة والتنمية:** يقوم المجلس الشعبي البلدي بالعديد من الأنشطة في مجال التهيئة

والتنمية، ونذكر منها، المشاركة في اجراءات اعداد عمليات تهيئة الاقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها<sup>2</sup>،

<sup>1</sup> المادة 65 ال فقرة 1 من نفس القانون.

<sup>2</sup> المادة 108 من قانون البلدية.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

والسهر على حماية الاراضي الفلاحية والمساحات الخضراء في اقليم البلدية وخاصة عند اقامة المشاريع عليها<sup>1</sup>.

### 2-2- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: يمكن استخلاص اهم الصلاحيات التي يتولاها

المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، في التأكد من احترام تخصيصات الاراضي وقواعد استعمالها، السهر على المراقبة الدائمة لمطابقه البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات، والسهر على احترام الاحكام في مجال مكافحه السكنات الهشة غير القانونية، كما يسهر على المحافظة وحمائه الاملاك العقارية الثقافية<sup>2</sup>.

### 2-3- التربية والحماية الاجتماعية: تقدم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا

للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفقا للخريطة المدرسية وانجاز بناء مطاعم مدرسية، على توفير النقل المدرسي في المناطق النائية والمعزولة والتأكد من ذلك.

### 2-4- المجال الاجتماعي: وذلك من خلال تشجيع عمليه التمهين واستحداث مناصب شغل،

التكفل بالفئات المحرومة ومعوزة، بناء وصيانة المدارس القرآنية والمساجد المتواجدة على اقليم البلدية والمحافظة عليها.

### 2-5- الرياضة والشباب والثقافة والتسليه والسياحة: وذلك عن طريق المساهمة في انجاز

الهيكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضة والشباب والثقافة والتسليه، وتقديم المساعدات لهذه الأخيرة، المساهمة في التنمية السياحية، من خلال السهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة واتخاذ كل التدابير الرامية إلى توسيع ذلك<sup>3</sup>.

### 2-6- في مجال النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية: يقوم بالسهر على احترام القوانين

المعمول بها والمتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، ولاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الامراض المتنقلة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة 110 من نفس القانون.

<sup>2</sup> المواد من 113 إلى 121 من قانون البلدية.

<sup>3</sup> المادة 122 من نفس القانون.

<sup>4</sup> المادة 123 من نفس القانون.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التنفيذي)

الجهاز التنفيذي للبلدية هو هيئة جماعية تمثل البلدية وتشرف على تسييرها، والذي سيتم دراسته من ناحية تشكيلته (أ)، والصلاحيات التي يتمتع بها (ب).

#### 1- تشكيلته 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 من القائمة التي فازت بالأغلبية<sup>1</sup>، في مدة لا تتجاوز 15 يوماً الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً الأصغر سناً<sup>2</sup>، ثم يقوم الرئيس باختيار نائبين أو عدة نواب لمساعدته.

#### ب) - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

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

#### **1) صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية:**

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، كما يمثلها أمام الجهات القضائية، كما يتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضيرات للدورات، وضبط تسيير الجلسات، كما يخول القانون لرئيس البلدية إدارة أحوال البلدية والمحافظة على حقوقها<sup>3</sup>.

#### **2) - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:**

باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم البلدية، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تتعلق بشتى المجالات التي جاء بها قانون البلدية في المواد من 85 إلى 95، ونذكر منها:

2-1 - الحالة المدنية: طبقاً للمادة 86 من القانون 10-11 سالف الذكر، فإن للرئيس صفة ضابط

<sup>1</sup> المادة 65 من القانون رقم 10-11، سالف الذكر.

<sup>2</sup> المادة 65 فقرة 2 من نفس القانون.

<sup>3</sup> المواد 77، 78، 79، من نفس القانون.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

الحالة المدنية التي تخوله بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه ولموظف بالبلدية استلام تصاريح الولادة والزواج والوفيات، وتسجيل كافة الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وذلك تحت رقابة ممثل الحق العام المختص إقليمياً.

- **الشرطة القضائية:** بناء على المادة 92، يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية

وذلك طبقاً للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وتحت سلطة النيابة العامة.

- **الشرطة الإدارية:** طبقاً للمادة 93 فقرة 1 فإنه يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة

المحافظة على النظام العام وذلك باتخاذ القرارات الكفيلة بحفظ الأمن العام، الصحة والسكينة العامة.

- **تنفيذ القوانين والتنظيمات:** بناء على أحكام المادة 88 فإنه يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين

والتنظيمات عبر تراب البلدية.

### ثالثاً: الرقابة الإدارية على البلدية:

يخضع المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية، بحيث تمارس على أجهزته وعلى أعماله،

وذلك بالشكل التالي:

#### (أ) - الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي ككل:

وتتعلق هذه الرقابة في حل المجلس في حاله ارتكاب 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 لهم مهم تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب مجلس شعبي بلدي جديد.

#### (ب) - الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

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

والاقصاء والإقالة.

## الفصل الثاني المركزية واللامركزية الإدارية كأساس فني للتنظيم الإداري

### (1)-التوقيف:

يتم توقيف كل نائب بلدي منتخب تعرض للمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحه لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية<sup>1</sup>.

### (2)-الاقصاء:

يتم اقصاء نهائي لكل عضو منتخب من المجلس الشعبي البلدي كان محل ادانة جزائية نهائية للأسباب السالفة الذكر<sup>2</sup>.

### (3)-الإقالة:

وتتعلق بكل عضو تغيب بدون عذر مقبول اكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة<sup>3</sup>.

### (ج) -الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس جهة الوصاية أو الرقابة والمتمثلة أساسا في الوالي العديد من الصور على أعمال البلدية منها: التصديق، الإلغاء والحلول.

### (1)-التصديق أو المصادقة:

يلزم القانون المصادقة على بعض مداولات المجلس من قبل الوالي (المادة 56 من قانون البلدية)، ونجد في هذه الحالة نوعين من التصديق: **تصديق ضمني** بحيث تعتبر مداولات المجلس البلدي نافذة بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية، وحرصا من المشرع على عدم تعطيل النشاط فقد لجأ إلى التخفيف من شدة التصديق الضمني إلى 30 يوما، و**تصديق صريح** بحيث اشترط المشرع التصديق الصريح في بعض الحالات والمتعلقة الميزانيات والحسابات، وعند إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

<sup>1</sup> المادة 43 من قانون البلدية.

<sup>2</sup> المادة 44 من نفس القانون.

<sup>3</sup> المادة 45 من نفس القانون.

### (2)-الإلغاء:

بحيث يجوز للسلطة الوصية بإلغاء مداولات البلدية (المادة 59 من ق.10-11)، وتكون أما بطلان مطلق نسبي. فنكون أمام حالة **البطلان المطلق** إذا شابها عيب عدم الاختصاص، ومخالفة الشكل والإجراءات المنصوص عليها في القانون، أما **البطلان النسبي** فيكون عند مشاركة أحد الأعضاء في مداولة له مصلحة فيها أما بصفته الشخصية وباعتباره وكيل.

### (3)-الحلول:

يجوز للسلطة الوصائية ان تحل محل البلدية عند امتناع هذه الأخيرة ن القيام بواجباتها (المواد من 100 إلى 103 من ق.10-11)، ومن بين هذه الحالات ما جاء في نص المادة 100 من قانون البلدية (سالف الذكر)، والتي تتعلق بحلول الوالي باتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والسكينة والصحة العامة وديمومة المرفق العام.

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة يمكن القول بان التنظيم الإداري ليس إلا طريقة تعتمد على الدولة من أجل تنظيم مهامها الوظيفية، فهو ضروري وفعال للدولة من أجل التسيير الحسن للهيئات الإدارية، بحيث يتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والثقافية لأي دولة، كما انه يتأثر بمدى اخذ الدولة بمبادئ الديمقراطية في تنظيم شؤونها.

وبناء على ما سبق، نستخلص أن التنظيم الإداري الجزائري يقوم على مبدئين أساسيين، الأول يتمثل في الشخصية المعنوية، وذلك من خلال الاعتراف بالشخصية القانونية للعديد من الهيئات استجابة للتطورات المختلفة التي عرفتها البلاد، من أجل النهوض بكافة متطلبات الدولة وتحقيق التنمية.

أما الثاني فيتمثل في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، حيث تبين أن المشرع اعتمد على النظامين، وذلك بالأخذ من كل نظام ما يتناسب ويتماشى مع السياسة التي تنتهجها الدولة.

بالإضافة إلى ذلك، قام المشرع بفرض رقابة على الهيئات اللامركزية، فعلى الرغم من الاعتراف لها بالاستقلالية، واعطائها حق اصدار قرارات، قام بإخضاعها لرقابة إدارية من طرف السلطة المركزية. مما يجعلها تتمتع باستقلالية نسبية، تبقى خاضعة للسلطة المركزية.

ولم يكتف المشرع بذلك، بل قام بتوسيع صلاحيات السلطة المركزية بصفة عامة، وصلاحيات رئيس الجمهورية بصفة خاصة، حتى انه وصل إلى درجة تضيق السلطة التنظيمية للسلطة التشريعية، التي هي صاحبة التشريع، وذلك من خلال حصر مجالات تشريعها، وفي هذا الشأن، يمكننا القول انه أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة.

ولقد تبين من خلال الدراسة، أن المشرع لم يتناول جميع تفاصيل التنظيم الإداري، إذ ان الكثير من المسائل المتعلقة به تركها إلى الفقه، والتي كان من الأولى ان المشرع يتطرق إليها، ويضع نصوص قانونية كافية لتنظيمها.

وفي الأخير، تخلص الدراسة إلى جملة من التوصيات أهمها:

- على المشرع ان يعيد النظر في الاحكام المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع، بأن يقوم بتضييق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وحصرها في مجالات معينة.
- على المشرع أن يعترف للهيئات اللامركزية بنوع من الاستقلالية في الواقع، لأنه نجد في الجانب التطبيقي خضوع الهيئات اللامركزية إلى السلطة المركزية خضوعا تاما، ف جاء بالنظام اللامركزي من أجل تخفيف العبء على السلطة المركزية من جهة،



والسماح للهيئات المحلية في المشاركة في الوظيفة الإدارية من جهة أخرى. وعلى الرغم من محاولة المشرع الجمع بين النظام المركزي واللامركزي من أجل تخفيف العبء على السلطة المركزية وتحقيق 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.

أولاً: المراجع باللغة العربية:

(أ) - النصوص القانونية:

1/الدساتير:

- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري.

2/القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. رقم 01، المؤرخة في 14 يناير 2012.

3/القوانين العادية:

- 1- الامر رقم 58-75 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. ال عدد 71.
- 3- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. ال عدد 14.
- 4- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 5- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.

## قائمة المصادر والمراجع

6- القانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالجمعيات.

7- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر. رقم 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.

### 4/المراسيم الرئاسية:

8- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 21 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

### (ب) - المؤلفات:

1- إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة التاسعة، الجزائر، 2001.

2- جورج فودال؛ بيار دلفولفيه، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001.

3- سعيد بوعلي؛ نسرين شريقي؛ مريم عمارة، القانون الإداري، دار بلقيس، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016.

4- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

5- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول "النظام الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر.

6- فريجة حسين، شرح القانون الإداري "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، (بدون طبعة)، الجزائر، 2009.

7- لحسن بن شيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، (بدون طبعة)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.

## قائمة المصادر والمراجع

- 8- مازن ليو راضي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008.
- 9- مأمون عبد العزيز إبراهيم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الاعصار العلمي للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
- 10- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري «التنظيم الإداري»، (بدون طبعة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 11- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، (بدون طبعة)، الجزائر، 2006.
- 12- محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، الجزء الثاني «نظرية الحق»، منشورات الجبلي الحقوقية، الإسكندرية، 2009.
- 13- محمد رضا جنیح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- 14- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، (بدون طبعة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، الإسكندرية، 2012.
- 15- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، اثناء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 16- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية "نظرية الحق"، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، (بدون طبعة)، الجزائر، 2002.
- 17- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، (بدون سنة).
- 18- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

(ج) - المذكرات والرسائل:

## قائمة المصادر والمراجع

- 1- فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بسكرة، 2009/2008.
- 2- بن مشرنين خير الدين، إدارة الوقف في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، تلمسان، 2011-2012.
- 3- مومي عمار، أساليب التنظيم الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013.
- 4- رزقي كريمة؛ دهوى ليندة، هيئات الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة بويرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015.
- 5- تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، جامعة تلمسان، الملحق الجامعية مغنية، 2015-2016.
- 6- ولد طاطة عجال، التنظيم الإداري، وتطبيقاته في الجزائر، مذكرة ماستر جامعة مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017.
- جربو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، جامعة مسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.

### (د) - المحاضرات:

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

### (ه) - المقالات:

- 1- أحمد كريوعات، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها قراءة في ضوء مبادئ باريس، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 2015.
- 2- إيرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 4، العدد 2، الجزائر، 2018.

## قائمة المصادر والمراجع

- 3- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية،  
حواليات قائمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، الجزائر، 2015.
- 4- طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت  
القانون، العدد 2، الجزائر، 2014.
- 5- مدوح أحمد؛ نجيمي عبد الرحمن؛ نجيمي نعاس، المركزية الإدارية وعلاقتها  
بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 24، العدد  
1، الجزائر، (بدون سنة).

### ثانياً: المراجع الأجنبية:

- 1- Le droit administratif en France, Édition livres pour tous,  
[www.livrespourtous.com](http://www.livrespourtous.com) .
- 2- André de L'aubaderai ; Jean Chaudé Venezia ; Yves  
Gaudemet, droit administrative, 8<sup>e</sup> édition, Armand Colin,  
France, 2002.

فهرس المحتويات

ب	الاهداء	.....
ج	الشكر والتقدير	.....
1	مقدمة:	.....
5	الفصل الأول: الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري	.....
6	المبحث الأول: ماهية الشخصية المعنوية	.....
6	المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية	.....
6	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية	.....
7	أولاً: التعريف التشريعي:	.....
7	ثانياً: التعريف الفقهي:	.....
8	الفرع الثالث: أهمية الشخصية المعنوية	.....
8	أولاً: الأهمية الفنية:	.....
9	ثانياً: الأهمية القانونية:	.....
9	الفرع الثالث: الأساس القانوني للشخصية المعنوية	.....
9	أولاً: نظرية الافتراض (المجاز):	.....
9	ثانياً: نظرية الشخصية الحقيقية (الواقعية):	.....
10	ثالثاً: النظرية المنكرة للشخصية المعنوية:	.....
10	رابعاً: موقف المشرع الجزائري:	.....
11	المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية	.....
11	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة	.....

- 12.....أولاً: الأشخاص المعنوية الاقليمية.
- 12..... (أ) -الدولة:
- 13..... (ب) -الجماعات الاقليمية (الولاية والبلدية):
- 13..... (1) -الولاية:
- 13..... (2) -البلدية:
- 14..... ثانياً: الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية)
- 14..... (أ) -المؤسسات العامة الوطنية:
- 15..... (ب) المؤسسات المحلية الاقليمية:
- 15..... 1- المؤسسات العمومية البلدية:
- 15..... 2- المؤسسات العمومية الولائية:
- 15..... الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية الخاصة.
- 16..... أولاً: مجموعات الأشخاص:
- 16..... (أ) -الشركات:
- 16..... (ب) -الجمعيات:
- 17..... ثانياً: مجموعات الأموال.
- 17..... (أ) -المؤسسات الخاصة:
- 17..... (ب) - الوقف:
- 18..... الفرع الثالث: الفرق بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة.
- 19..... المبحث الثاني: النظام القانوني للشخصية المعنوية.
- 19..... المطلب الأول: بداية ونهاية الشخصية المعنوية.
- 19..... الفرع الأول: بداية الشخصية المعنوية.



- أولاً: الركن المادي: 20.....
- ثانياً: الركن المعنوي: 20.....
- ثالثاً: الركن الشكلي: 20.....
- الفرع الثاني: نهاية الشخصية المعنوية..... 21.....
- أولاً: أسباب نهاية الشخصية المعنوية: 21.....
- أ) -انتهاء الاجل أو تحقيق الغرض: 21.....
- ب) -الحل أو الإلغاء: 21.....
- 1)-الحل الاتفاقي: 22.....
- 2)- الحل الإداري: 22.....
- 3)-الحل القضائي والقانوني: 22.....
- ثانياً: آثار انتهاء الشخصية المعنوية..... 23.....
- المطلب الثاني: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية..... 23.....
- الفرع الأول: الآثار الواردة في المادة 50 من القانون المدني الجزائري..... 24.....
- أولاً: الأهلية القانونية: 24.....
- ثانياً: الموطن: 25.....
- ثالثاً: النائب: 26.....
- رابعاً: حق التقاضي: 26.....
- الفرع الثاني: الآثار غير الواردة في المادة 50 من القانون المدني..... 26.....
- أولاً: الاستقلال..... 27.....
- أ) -الاستقلال المالي: 27.....
- ب) -الاستقلال الإداري: 27.....

ثانيا: المسؤولية: 28.....

أ) -المسؤولية المدنية للشخص المعنوي: 28.....

ب) -المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي: 28.....

ج) -المسؤولية الإدارية: 29.....

## 31..... الفصل الثاني: المركزية واللامركزية الإدارية كأساس للتنظيم الإداري

المبحث الأول: مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية..... 31.....

المطلب الأول: المركزية الإدارية..... 32.....

الفرع الأول: ماهية المركزية الإدارية..... 32.....

أولاً: تعريف المركزية الإدارية..... 32.....

ثانياً: أركان المركزية الإدارية..... 33.....

أ) -تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية: 33.....

ب) -التبعية الإدارية: 33.....

ج) - السلطة الرئاسية: 33.....

1)-سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه: 34.....

2)-سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه: 34.....

1-2 - سلطة توجيه الأوامر: 34.....

2-2 - واجب الطاعة: 35.....

الفرض الأول: حالة الأوامر والتعليمات الرئاسية المشروعة: 35.....

الفرض الثاني: حالة الأوامر والتعليمات الرئاسية غير المشروعة: 35.....

2-3 - سلطة الرقابة والتعقيب: 36.....

2-3-أ - سلطة الاجازة أو المصادقة: 36.....

- 36.....2-3-ب - سلطة التعديل:
- 37.....2-3-ج - سلطة الإلغاء:
- 37.....2-3-د - سلطة السحب:
- 37.....2-3-هـ - سلطة الحلول:
- 38..... ثالثا: صور المركزية الإدارية
- 38..... (أ) - التركيز الإداري:
- 38..... (ب) - عدم التركيز الإداري:
- 38..... 1- معنى عدم التركيز الإداري:
- 39..... 2- التفويض كوسيلة لعدم التركيز:
- 39..... الفرع الثاني: تقدير المركزية الإدارية
- 39..... أولا: مزايا المركزية الإدارية:
- 40..... ثانيا: عيوب المركزية الإدارية:
- 41..... المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية
- 41..... الفرع الأول: ماهية اللامركزية الإدارية
- 41..... أولا: تعريف اللامركزية الإدارية:
- 42..... ثانيا: أركان اللامركزية الإدارية:
- 42..... (أ) - وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:
- 42..... (ب) - وجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة:
- 43..... (ج) - خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:
- 43..... ثالثا: صور اللامركزية الإدارية:
- 44..... (أ) - اللامركزية الإقليمية (المحلية):

- 44..... (ب) - اللامركزية المرفقية (المصلحية):
- 44..... الفرع الثاني: تقدير اللامركزية الإدارية
- 45..... أولا: مزايا اللامركزية الإدارية
- 45..... ثانيا: عيوب اللامركزية الإدارية
- 46..... المبحث الثاني: المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري
- 46..... المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر
- 47..... الفرع الأول: رئيس الجمهورية
- 47..... أولا: سلطة التعيين:
- 47..... ثانيا: سلطة التنظيم:
- 48..... ثالثا: الحفاظ على أمن الدولة:
- 48..... (أ) - حالة الطوارئ:
- 48..... (ب) - حالة الحصار:
- 49..... (ج) - الحالة الاستثنائية:
- 49..... (د) - حالة الحرب:
- 50..... الفرع الثاني: الحكومة
- 50..... أولا: الوزير الأول:
- 51..... (1) - سلطة التعيين:
- 51..... (2) - سلطة التنظيم:
- 51..... ثانيا: الوزراء
- 51..... أ- طبعة الوزارة:
- 52..... ب- صلاحيات الوزير:

- 52..... (1) - السلطة الرئاسية أو السلطة التسلسلية:
- 52..... (ب) - السلطة التنظيمية:
- 53..... (ج) - السلطة الوصائية:
- 53..... الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة
- 53..... أ - اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها:
- 54..... ب - مجلس المنافسة:
- 54..... المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر
- 55..... الفرع الأول: الولاية
- 55..... أولاً: المجلس الشعبي الولائي
- 56..... (أ) - عمل المجلس الشعبي الولائي:
- 56..... (ب) - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:
- 57..... ثانياً: الوالي (الهيئة التنفيذية)
- 57..... (أ) - كيفية تعيين الوالي وانهاء مهامه:
- 57..... (ب) - صلاحيات الوالي:
- 57..... (1) - صلاحيات الوالي كممثل للدولة:
- 58..... (2) - صلاحيات الوالي كممثل للولاية:
- 58..... ثالثاً: الرقابة الممارسة على الولاية
- 59..... (أ) - الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:
- 59..... (1) - التوقيف:
- 59..... (2) - الإقصاء:
- 59..... (ب) - الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

- ج) - الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: 60.....
- 60.....(1)-المصادقة:
- 60.....(2) - الإلغاء:
- 60.....(3) - الحلول:
- الفرع الثاني: البلدية ..... 61.....
- أولاً: المجلس الشعبي البلدي (جهاز المداولة)..... 61.....
- أ) - تكوين وعمل المجلس الشعبي البلدي: 61.....
- ب) - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: 62.....
- 62.....(1)-الصلاحيات التقليدية:
- 62.....(2)-الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي:
- ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التنفيذي)..... 64.....
- أ) -تشكيلة الهيئة التنفيذية للبلدية: 64.....
- ب) - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: 64.....
- 1) صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية: 64.....
- 2) - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة: 64.....
- ثالثاً: الرقابة الإدارية على البلدية:..... 65.....
- أ) - الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي ككل: 65.....
- ب) - الرقابة الوصائية على اعضاء المجلس الشعبي البلدي: 65.....
- 66.....(1)-التوقيف:
- 66.....(2)-الاقصاء:
- 66.....(3)-الإقالة:

ج) - الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي: ..... 66

1) - التصديق أو المصادقة: ..... 66

3) - الحلول: ..... 67

خاتمة: ..... 68

قائمة المصادر والمراجع ..... 70

فهرس المحتويات ..... 75

