



جامعة العقيد آكلي محند أولحاج

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

# المصالح الخارجية للإدارة المركزية في التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون الإداري

إشراف الأستاذة:

- بن صوط صورية

من إعداد الطالبتين:

- زقاي دنيازاد

- بناي سعاد

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة البويرة	بوسعيدة دليلة
مشرفا	جامعة البويرة	بن صوط صورية
ممتحنا	جامعة البويرة	حماني ساحية

السنة الجامعية: 2020/2019

## شكر وعرّفان

نشكر الله سبحانه وتعالى أولاً ونحمده كثيراً على أن يسر لنا  
أمرنا في القيام بهذا العمل.

كما نتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير إلى اللذين  
حملوا رسالة العلم والمعرفة

ولا يسعها في هذا المقام إلا أن نتوجه بالشكر الجزيل  
والامتنان الكبير إلى الأستاذة المشرفة "بن صوط صورية"  
على توليها الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل ملاحظاتها  
القيمة، جزاها الله خيراً.

كما لا يفوتنا في هذا المقام إلا أن نتقدم بالشكر الجزيل إلى  
جميع أساتذتنا الذين مروا علينا في جميع مراحل التعليم  
العالي.

## إهداء

أهدي ثمرة عملي

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال

في عمرهما.

إلى إخوتي جميعا وأصدقائي وأحبتي

إلى أخواتي الحبيبات

إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في

إنجاز هذا البحث.

مع تحيات

دنيزاد

## إهداء

أهدي ثمرة عملي

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال

في عمرهما.

إلى إخوتي جميعا وأصدقائي وأحبتي

إلى أخواتي الحبيبات

إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في

إنجاز هذا البحث.

مع تحيات

سعاد

مقدمة

إن الإنسان مدني بطبيعته، اجتماعي بفطرته يولد في الجماعة وبها يعيش ومن ثمة فهو يشارك بصورة أو بأخرى في مختلف النشاطات الجماعية، ولن تؤدي هذه النشاطات ثمارها المرجوة إلا إذا تم تنظيمها على نحو يكفل أهدافها.

وحتما في هذا التنظيم تتمثل وظيفة الدولة، وبالتالي فإن كل نشاط يحتوي على إدارة سواء في الاسرة أو المزرعة أو المتجر أو المصنع أو الدائرة وغيرها من صور ذلك النشاط البشري الجماعي وأشكاله لذلك كان على الإدارة أن تحدث توازن بين الأشخاص لإنجاز عمل معين<sup>1</sup>.

لذلك فإن الاسرة بحاجة إلى أساليب عديدة تستند عليها للقيام بمهامها، ومن بينها تحديد الوظائف، فكل شخص وظيفة يقوم بها لتأدية رسالة محددة مسبقا فهذا الامر يحتاج إلى فكرة تقسيم العمل وتدرجة داخل المنظمة الإدارية الواحدة وهكذا حتى نصل إلى القمة وهي الدولة.

إن الدولة بحاجة إلى أساليب تعتمد عليها للقيام بمهامها وخاصة في مجال التنظيم الإداري الذي لا يخلو من أن يكون بإحداث مركز واحد لاتخاذ القرار وإنها تقوم بتشتيت ذلك على من يهمهم الأمر ومنه مشاركة الجميع في اتخاذ القرار الملائم.

فالأول يطلق عليه تسمية المركزية، أما الثانية فتعد لا مركزية إدارية، لكن حاليا لا يمكننا الحديث على احدهما بتطبيقها الكامل بل يجب احداث توازن بينهما حتى تشير المنظمة الإدارية على أكمل وجه.

ومع تطور وظيفة الدولة في هذه السنوات الأخيرة، مما يجعل جميع مراكز اتخاذ القرار على مستوى السلطة المركزية أمر مستحيل لذلك عليها أن تتنازل عن بعض سلطاتها لهيئات أخرى ولكن هذه المرة لن تمنحها الاستقلال التام بل تبقى خاضعة لها وتتواجد خارج الهيكل الوزاري سواء كان في المراكز أو خارجه أي على مستوى الهيئات المحلية وهذا ما يطلق عليه تسمية "المصالح الخارجية"، واختيار هذ الموضوع يستجيب لاعتبارات خاصة وأخرى عملية، دون أن ننسى الظروف الحالية للجزائر.

<sup>1</sup> - حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة في الدول العربية، الأصول العلمية وتطبيقاتها في الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص 9.

أما الأولى فنستهدف إلى المساهمة في تحديد ماهية الموضوع بصفة دقيقة ومفصلة سواء من الناحية النظرية أو التقنية، وكذا لإثرائه بصورة أكثر دقة ووضوحا واعتماد على أساليب التنظيم الإداري للدولة ومفاهيم أخرى من القانون الإداري، أما الأهمية العملية لهذا الاختيار، فهي تستند إلى كون البحث محل الدراسة يثير إشكالية حقيقية تتمثل في المشاكل التي تعترض المتقاضي فهو في حيرة من أمره فأية جهة قضائية تختص للنظر في الدعوى وعلى أي أساس يعتمد عليه للمطالبة بحقوقه، لذلك فإن دراسة موضوع المصالح الخارجية من تحديد طبيعتها وكذا وسائل الطعن في قراراتها يعد أحد المواضيع المتداولة التي تثير الكثير من الجدل والاشكالات.

ومع تطور وضعيته وظروف الدولة الجزائرية حاليا، ودخولها لمجال اقتصاد السوق والتغيرات التي طرأت على اهتمامات الحياة الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية، هذا ما أدى إلى تحديد اختصاصات، ووظائف الدولة فإزداد نشاط بعض الوزارات والتي لم تعد قادرة على تلبية كل احتياجات المواطنين عبر كافة إقليم الدولة الجزائرية لذلك فكرت في أحداث مصالح خارجية تخفف عنها العبء، ومنه تحقيق الغرض الذي من أجله وجدت، فكلما زادت أهمية نشاط معين تم انشاء مصالح خارجية له.

وبهذا فإن الإشكالية التي يمكن طرحها هي:

### ما طبيعة المصالح الخارجية وهل يمكن رفع الدعوى عليها؟

ولدراسة موضوع هذه المذكرة تم تقسيم الخطة إلى فصلين:

**الفصل الأول:** تضمن مفهوم المصالح الخارجية للدولة والذي قسم إلى مبحثين: المبحث الأول تناولنا فيه مكانة المصالح الخارجية في التنظيم الإداري للدولة، والمبحث الثاني علاقة المصالح الخارجية بالنظام المركزي.

**أما الفصل الثاني:** تضمن مدى إمكانية مقاضاة المصالح الخارجية، وقسم أيضا إلى مبحثين المبحث الأول الشخصية المعنوية والمصالح الخارجية، والمبحث الثاني نتطرق فيه إلى وسائل رفع الدعوى على المصالح الخارجية.

# الفصل الأول

مفهوم المصالح الخارجية للدولة



## تمهيد:

إن دخول الدولة في ميادين كانت حكرا على الافراد تقليديا تعود تاريخا إلى أسباب متداخلة وتحت ظل تسميات مختلفة، لعل الحروب الصليبية وما أحدثته من أضرار، هي السبب الأول لهذه التغيرات، أما السبب الثاني المحدث لهذا التغيير هو ظهور الاكتشافات العلمية اقتضتها ضرورات التفوق الحربي ونجد صدى ذلك في تدخل الدولة لمواجهة الواقع<sup>1</sup> وهذا ما جعلها تلجأ لوسائل عديدة: سياسية، اقتصادية، ..... وخاصة الإدارية منها ضمن أساليب التنظيم الإداري من نظام مركزي إلى نظام لا مركزي من جهة، ومن جهة أخرى أحدثت مصالح خارجية تابعة للمركز ولكن على مستوى الهيئات المحلية (المبحث الأول)، وهذا ما يدل على أن هذه المصالح تبقى تابعة للمركز وفي الوقت نفسه لها علاقة بالمجال الذي تقع فيه (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (نظرية المرافق العامة) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 ص 37.

## المبحث الأول: مكانة المصالح الخارجية ضمن التنظيم الإداري للدولة

يمكن تحديد المفهوم العام للمصالح الخارجية من خلال تحديد المكانة التي تحتلها ضمن التنظيم الإداري للدولة سواء بالنسبة لنظام المركزي أو اللامركزي، ولعل معرفته الطبيعة القانونية لها ستوصلنا على النتيجة التي نرجوها من خلال هذه الدراسة وكل هذا من خلال المطالبين التاليين:

- **المطلب الأول: التنظيم الإداري في الدولة.**
- **المطلب الثاني: طبيعة المصالح الخارجية للدولة.**

### المطلب الأول: التنظيم الإداري في الدولة

إن التنظيم هو الوحدة الإدارية الصغرى لأي بناء إداري<sup>1</sup> فهو بحاجة إلى أساليب يستند عليها، والذي يكون مرتبطا بظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية وحتى بالنظم الديمقراطية، وكان على الدول الحديثة التي حلت محل النظم الاقطاعية تقوية نفوذها، لذلك انتهجت أسلوب يقوي سلطتها المركزية ولكن وبعد مازال خطر الاقطاع وتتوعد خدماتها، أرادت أن تتيح الفرصة للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة، فالصورة الأولى تسمى بالمركزية أما الثانية باللامركزية<sup>2</sup> وهذا ما سوف نعالجه ضمن الفرعين التاليين:

- **الفرع الأول: النظام المركزي في الدولة.**
- **الفرع الثاني: النظام اللامركزي في الدولة.**

### الفرع الأول: النظام المركزي في الدولة

#### أولا: تعريف النظام المركزي

إن النظام المركزي الإدارية ليس نظاما وليد اليوم، بل ظهر إبان ظهور الدولة، وأهمية هذا الموضوع، تكمن من خلال أن جل الأنظمة السياسية إن لم نقل أغلبها انتهجت نظام

<sup>1</sup>- كمال الغالي، الإدارة العامة، مطبعة الدواوي، دمشق 1978، 1979، ص 57.

<sup>2</sup>- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الدار الجامعية، مصر 1969، ص 14.

المركزية الإدارية، لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهيئة، فقد كانت الدولة على هذا الأسلوب لتسيير وتدبير المرافق العامة وبواسطة هذا النظام استطاعت الدولة بسط نفوذها وهيبتها على جميع المناطق التابعة لها سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الاقتصادية وهنا تتجلى بوضوح أهمية هذا النظام الإداري، فكل التعليمات والأوامر والقرارات تصدر من المراكز أو الحكومة المركزية بالعاصمة، مما يجعلها تبسط نفوذها وسيطرتها على جميع المناطق الأخرى وتظل هذه الأخيرة خاضعة للرقابة من طرفها وتحت تصرفها. والمركزية الإدارية لغة تعني الجمع والتجمع أي عكس الانقسام أما اصطلاحاً فهي احتكار المهام والوظائف الإدارية من قبل الحكومة عرفها الدكتور سليمان الطماوي: "بأنها حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة، وهم الوزراء، دون مشاركة هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة".<sup>1</sup>

كما عرفها ناصر لباد بأنها: "توحيد كل السلطات واتخاذ القرارات بين يدي السلطة المركزية في الدولة الموجودة في العاصمة، والمتمثلة في رئيس الدولة، ورئيس الحكومة والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى".<sup>2</sup>

عرفها أيضاً عمار عوابدي: "يقصد بالإدارة المركزية توحيد وحصر كل السلطة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية، رئيس الدولة، والوزراء ممثليهم والولاة في إقليم الدولة، بحيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجميع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة وإلى إقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات يعلو بعضها البعض، وهو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري، وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة السلطة الرئاسية التي تعني حق استعمال قوة الأمر والنهي من الأعلى".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977، ص 30.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري - التنظيم الإداري، منشورات سعد دحلب، الجزائر، 1999، ص 59.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 204.

## ثانياً: أركان المركزية الإدارية

من خلال التعاريف السالفة الذكر للمركزية الإدارية، استنتجنا أنها تقوم على أركان توجد بوجودها وتحتل باختلالها وهي على التوالي:

## 1- تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية:

يتميز تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية، في حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة، أي مجموع الهيئات التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية التي يشرف عليها الوزراء من العاصمة على جمع المظاهر، وأوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعون مباشرة للسلطة المركزية، وتابعة لها في إطار السلم الإداري، دون التمتع بالاستقلالية القانونية، وتتمثل السلطة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة في رئيس الدولة والوزير الأول والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى.

ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عمومية تقوم بممارسة العملية الإدارية، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات في يد أعضاء السلطة المركزية الوزراء أو ممثليهم التابعين لهم، حيث يعني هذا النشاط الإداري الممارس من قبلها كافة الشؤون الوطنية أو ذات الطابع المحلي<sup>1</sup>.

## 2- السلم الإداري أو التدرج الإداري:

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج السلمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن خضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات العليا التي تعلوها منها وصولاً إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير، تأميناً للتماسك بين درجات الهرم الإداري.

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا، ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة، فالرئيس يباشر رقابة

<sup>1</sup>- علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2009، ص 46.

سابقة ولاحقة على اعمال المرؤوسين، أي أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه والغائها بالشكل الذي يراه مناسباً.

وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي من خلاله يوجد طبقتي الرؤساء والمرؤوسين تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية<sup>1</sup>.

### 3- ممارسة السلطة الرئاسية:

هي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية، لكي نحدد صفته مركزية هي أم لا مركزية، فإذا كانت العلاقة رئاسية كان الجهاز مركزياً<sup>2</sup>.

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حق مطلق للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة<sup>3</sup>.

### ثالثاً: تقييم النظام المركزي

إن المركزية من أهم مميزاتنا أنها تقوي السلطة العامة، وتساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية وهيمتها، ومن ثمة فقد كانت المركزية الإدارية ضرورة للدولة الحديثة في مبدأ نشأتها<sup>4</sup>، ولللمركزية الإدارية مزايا وإيجابيات هي:

<sup>1</sup> - مازن ليلو راضي، (الوجيز في القانون الإداري)، ص 16، كتاب محمل من الانترنت من الموقع [www.egypt.man.com](http://www.egypt.man.com)، التاريخ 2020/10/16، 22:00.

<sup>2</sup> - حسن محمد عواضة، (المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 1997، ص 24.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 157.

<sup>4</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 1976، ص 65.

- 1- إشراف الحكومة على المرافق العمومية على كامل إقليم الدولة، منتجة بذلك العدالة والمساواة أمام الخدمات التي تقوم بها هذه المرافق كما تفصل في إخضاعها لإشراف ورقابة دقيقة؛
  - 2- يحقق هذا النظام تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها، إذ يسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم، وتحقيق العدالة في توزيع المشاريع الإنمائية والتنمية وإقامة المرافق الخدماتية في مختلف المناطق وبالتالي يحسنون تنفيذها؛
  - 3- إن المركزية الإدارية تؤدي إلى التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة وأنه الأفضل في المجال الاقتصادي.
- بالرغم من هذه المزايا للنظام المركزي إلا أنه لا يمنع من وجود عيوب عديدة تشوبه يمكننا تلخيصها إلى عيبين أساسيين هما:

### 1- عدم الاستجابة إلى ميول سكان الوحدات المحلية ورغباتها:

فعلى الرغم من سلامة التنظيم الإداري المركزي من الناحية النظرية، فلا يفي بالعرض ولا تحقيق ميول ورغبات سكان الوحدات المحلية ولا يشبع حاجاتهم المتعددة، التي تستوجب تعدد وتنوع النظم الإدارية المعمول بها.

### 2- عدم مرونة النظام المركزي الإداري:

ينقص التنظيم الإداري المركزي المرونة، في تسيير الحياة السياسية العامة في الدولة، ويحول دون تقدم وارتفاع درجة الوعي السياسي لدى سكان الوحدات المحلية، يحول بينهم وبين المشاركة في الحياة العامة إذ لم يعد لهم دور في إدارة شؤونهم المحلية، مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن السياسي للدولة والحكومة معا<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>- علي خطار شطاوي، القانون الإداري الأردني، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2009، ص 112.

## الفرع الثاني: النظام اللامركزي في الدولة

## أولاً: تعريف النظام اللامركزي

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة) المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية، إن اللامركزية الإدارية عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة والهدف منه توزيع أو نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وإن هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع كأصل عام السلطة المركزية، إلى أنها تخضع لنوع من الرقابة والاشراف من قبل السلطة المركزية، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والاشراف من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية<sup>1</sup>.

لقد عرفها الدكتور سليمان الطماوي على أنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت اشراف ورقابة الحكومة اللامركزية"<sup>2</sup>.

عرفها أيضاً لباد ناصر: "توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لا شباع بعض الحاجات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية"<sup>3</sup>.

تتخذ اللامركزية صورتين:

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية: ومعناها أن تمنح السلطات المركزية جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- أعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999، ص 95.

<sup>2</sup>- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93.

<sup>3</sup>- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 61.

<sup>4</sup>- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 240.

2- اللامركزية المرفقية: معناه أن تقوم الهيئات اللامركزية بإنشاء أشخاص معنوية تختص بنشاط معين لغرض اشباع الحاجات وتقديم الخدمات<sup>1</sup>.

### ثانيا: أركان النظام اللامركزي

تقوم اللامركزية الإدارية على الأركان التالية:

#### 1- وجود خدمات أو مصالح متميزة محلية:

نقطة البداية في اللامركزية الإدارية هو الاعتراف بأن ثمة مصالح خاصة أو إقليمية، يعتبر هذا العنصر المبرر الذي يقوم عليه نظام اللامركزية ومثل الركن الأساسي له، حيث تتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية وتترك الصلاحيات لهيئات محلية باعتبارها الأقرب والاقدر على تلبيتها واشباعها على المستوى المحلي، ويتجلى ذلك عن طريق قيام البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور الجزائري<sup>2</sup>، بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

– قانون البلدية رقم 10-11.

– قانون الولاية رقم 07-12.

#### 2- أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة:

نظرا للتطور السائد في مختلف المجالات ولما كانت الدولة هي الشخص المعنوي العام الوحيد، اقتضى احداث أشخاص قانونية عامة أخرى ذات طبيعة محلية أو مرفقة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة تمكنها من التمتع بنسبة من الاستقلالية وتكسبها ذمة مالية وحرية في التسيير تنشئ الدولة هذه الهيئات على أساس جغرافي، بموجب نصوص قانونية تنظم سيرها لها إقليم واسع واسم ومقر ونظام يتولى إدارتها والاشراف على تسييرها مجالس منتخبة، أي يتم اختيار أعضائها عن طريق الانتخابات، أو ما يعرف بالطريقة الديمقراطية والممارسة السياسية.

<sup>1</sup> - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 62.

<sup>2</sup> - قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016.



كما جاء في قول الدكتور سليمان الطماوي "أن الديمقراطية نظام أجوف إذا لم تصاحبه اللامركزية الإدارية"، وذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتأكيد مبدأ الديمقراطية<sup>1</sup>.

### 3- رقابة السلطة المركزية:

إن قيام هيئات لا مركزية يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لا يعني أنها مستقلة كلياً ولا تخضع لأي رقابة، تتصرف في الشؤون المحلية كما تشاء، كما أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع بمفردها أن تقوم بكل المهام واشباع كل الحاجات والاستغناء عن الإدارة المركزية تنظيمياً ومالياً وبشرياً، فهي في حاجة إليها وتمثل الحصانة لقيامها واستمرارها ولعل هذا ما أراده الدكتور الطماوي بقوله "إن الإدارة على المستوى المحلي لا يمكن أن تقوم إلا مستندة إلى نظام مركزي".

فالإدارة العامة لا تترك بيد أشخاص يتولونها دون متابعة، بل يجب توضيح المهام وتحديد الصلاحيات المخولة لكل الهيئات الإدارية بما في ذلك الإدارة اللامركزية، التي من خلالها تتحقق المشاركة الشعبية ومبادئ الديمقراطية في المستويات المحلية فالسلطات المخولة للإدارة المركزية يطلق عليها مصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية ومهما كانت التسمية فهي صلاحية تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بموجب نص قانوني تحقيقاً لمبدأ المشروعية وخدمة المصلحة العامة<sup>2</sup>.

### ثالثاً: تقييم النظام اللامركزي

تعتبر اللامركزية الإدارية نظام مكمل للمركزية الإدارية فلا وجود لمركزية إدارية دون لا مركزية والعكس غير صحيح، فللامركزية إذ تعتبر ضرورة لمآلها من إيجابيات:

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 464.

<sup>2</sup> - داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق - القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص 57.

- 1- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة لأنه يهدف إلى إشراك الشعب في اتخاذ القرار وإدارة المرافق العامة المحلية إذ يعتبر هذا النظام مدرسة للديمقراطية وأنه لا ديمقراطية دون لا مركزية.
- 2- يخفف العبء عن الإدارة المركزية دون أن تهدر المصلحة العامة، ما يسمح للإدارة المركزية النظر في الأمور الأكثر أهمية في سير السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.
- 3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الازمات والخروج منها، فالهيئات اللامركزية إقليمية أو مصلحة أدري بمصالحها لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة لا سيما أن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة وإدارة الظروف أكثر من السلطة المركزية في العاصمة التي تكون أيضا بعيدة عن الإقليم.
- 4- تقضي اللامركزية الإدارية على ما يعرف بالروتين والتأخر في إصدار واتخاذ القرارات الإدارية اللازم اتخاذها فهي الأقرب من المركزية الإدارية على استجابة المطالب وما يلزم سير المرافق، فهي إذا الأقدر على رعايتها والنظر لمصالحها<sup>1</sup>.

مهما كانت للامركزية الإدارية من إيجابيات فلها عيوب وسلبيات، حيث يرجع النظام اللامركزي بالسلب في كونه يمس بالوحدة الإدارية للدولة وهذا راجع إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية: وتعتبر اللامركزية الإدارية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية بالعاصمة وعلى هذا يتحتم ما يعرف بالإسراف في النفقات بالمقارنة مع الإدارة المركزية والملاحظ من هذه الانتقادات أنها تدفع بنوع من المبالغة.

### المطلب الثاني: طبيعة المصالح الخارجية

إن المصلحة الخارجية حسب تعريف الأستاذ محمد الصغير بعلي هي عبارة عن ذلك الفرع التابع للوزارة بعيد عن المركز أي على مستوى الإقليم<sup>2</sup> وبعبارة أخرى في تمثيل الوزارة على مستوى الإقليم وعلى مستوى المركز المهم أنها خارج الهيكل الداخلي للوزارة وكما رأينا في المطلب الأول من أساليب التنظيم الإداري في الدولة فإننا حتما نتساءل عن المكانة الصحيحة

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2004، ص 81.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري تنظيم إداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 49.

لهذه المصلحة على مستوى التنظيم الإداري المتبع في الدولة لذلك علينا البحث عن الطبيعة القانونية لهذه المصلحة وهذا الامر نعالج من خلاله الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: المصلحة الخارجية والهيئة المحلية.
- الفرع الثاني: المصلحة الخارجية وعدم التركيز الإداري.

### الفرع الأول: المصلحة الخارجية والهيئة المحلية

#### أولاً: تعريف الهيئة المحلية

إن الهيئة المحلية تعد من أهم أركان أسلوب اللامركزية فتعريفها يتمحور أساساً على تلك العلاقة الوثيقة بين سكان الإقليم التي بطبيعتها تختلف عن الحاجات القومية، فمن غير المعقول أن نوكل إلى غيرنا تلبية حاجياتنا بل علينا إيجاد من يقوم بتلبيتها لنا وحتماً نختارهم من بين سكان اقليمنا ولا يجب الخروج من هذا المبدأ.

إن المفهوم الديمقراطي الحالي الذي هو الأساس المعتمد عليه لقيام اللامركزية خاصة في إيجاد الهيئات المحلية<sup>1</sup> فمن غير المنطق والممكن أن يقوم الناس كافة بتسيير شؤونهم بل عليهم أن يعيدوها لأحدهم أو ممثليهم فقط، وذلك لن يكون إلا إذا تم تحديد جماعة تمثلهم ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي الانتخابات، وهي الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الاقليمي<sup>2</sup> ومن خلال هذا كله قد نصل إلى تحديد العناصر الأساسية لتكوين الهيئة المحلية.

#### ثانياً: أركان الهيئة المحلية

من خلال تعريف الهيئة المحلية يمكننا تحديد أهم العناصر والاركان المكونة لها وبهذا نستطيع تنسيق وتحديد طبيعة المصالح الخارجية للدولة.

<sup>1</sup>- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 19.

<sup>2</sup>- الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة التاسعة، دار الفكر العربي، 1973، ص

## 1- استقلال أعضاء الهيئة المحلية:

تمثل الإقليم ولا تمثل الدولة أي السلطة المركزية، وتقوم على رعاية المصالح المحلية التي تهم الافراد المقيمين بهذا الإقليم، لكن يؤكد الفقهاء على أن تلك الهيئة يجب أن تكون مرتبطة بالبيئة أو الوسط المحلي، أن تكون علاقات وثيقة بين هذه الهيئة المحلية وبين أفراد الجماعة المحلية، هذا كله لتحقيق الهدف الذي أحدثت من أجله.

إن الارتباط الموجودين الوسط والهيئة المحلية غير كافي لاستقلال الهيئة المحلية بل يجب توفر شرط أساسي آخر، وهو حق السكان أفراد الجماعة في اختيار من يمثلهم في هذه الهيئة، فهم من يتولون مراعاة مصالحهم وتلبية حاجاتهم.

ولعل سبب استقلالهم واستقلال الهيئة يكمن بصفة خاصة ومطلقة بوجود عنصر الانتخاب<sup>1</sup> الذي تقوم به أعضاء الهيئة وهو ما ينسجم مع المنطق الديمقراطي، لكي تكسب السلطة الصفة المحلية يجب أن تكون مختارة من سكان الوحدة المحلية<sup>2</sup>، ولكن مبدأ الانتخاب لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين قد يكون بينهم أعضاء معينون عن طريق الإدارة المركزية كما هو الحال بالنسبة للوضع في الجزائر<sup>3</sup> كما في الولاية.

إن ركن الانتخاب يتناسب بصفة واضحة بنظام اللامركزية في صورتها الإقليمية إذ يعد الانتخاب فيها الركن الأساسي لقيام هذا الفرع، وبالتالي لا يمكن الاستفتاء على اختيار سكان الإقليم على مستوى هذه الهيئة المحلية، وإلا فإننا نكون أمام نظام أو صورة جديدة من النظام الإداري المتبع لتسيير الدولة والهيئة المحلية وهي صورة عدم التركيز الإداري، لذلك لا بد من تقادي عنصر التعيين فمن جهة يؤدي إلى استقلال أعضاء الهيئة المحلية، ومن جهة أخرى استقلال الهيئة المحلية وهذا ما سنراه في الركن الثاني.

<sup>1</sup> – jean rivero, Droit administratif, 9 éditions DALLOZ paris 1980, p280.

<sup>2</sup> – الدكتور خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1998، ص 135.

<sup>3</sup> – جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 19.

## 2- استقلال الهيئة المحلية:

يقصد باستقلال الهيئة حق اصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تكون خاضعة لأوامر السلطة المركزية ولتوجهاتها، أي أن تكون لها الاستقلال بمعناه الإداري الكامل فيكون لها الدور الرئيسي في إدارة مرافقها، ولا تكتفي بمجرد التوجيه فقط بل عليها القيام بكافة الاعمال الإدارية التي بواسطتها تتحقق الأهداف التي من وجدت من أجلها ويترتب على استقلال الهيئة النتائج التالية:

أ- للهيئة المحلية حق المبادرة في العمل أي أنها حرة التصرف في امورها الخاصة دون الحاجة للتدخل من أي هيئة أخرى، ولا يمكن للسلطة المركزية الحق في التدخل في شؤونها؛

ب- يترتب كذلك على استقلال الهيئة المحلية التي تكون للسلطة المركزية الحق في التدخل في تعديل قراراتها حتى ولو كانت خاضعة لرقابتها، فلو أصبحت خاضعة لرقابتها أي هذه القرارات تخضع لتعديل من جانب السلطة المركزية وإلا تفتقد الهيئة المحلية استقلالها وأصبحت تابعة للسلطة المركزية؛

ج- يترتب عليها حق مخاصمة ذاتها أمام القضاء؛

د- كما يكون لها حق طلب القرارات الصادرة عن السلطة المركزية وأن يكون لها الحق في رفع الدعاوي على الغير، كما أن الغير كذلك يمكن له رفع الدعاوي عليها مادامت هذه الهيئة المحلية هي من تقوم بإدارة الجماعة المحلية<sup>1</sup>.

إذا بعد تعريف الهيئة المحلية بشكل دقيق وتحديد عناصرها تحاول اجراء مقارنة بينها وبين المصالح الخارجية.

<sup>1</sup> - زهدي يكن، التنظيم الإداري (المركزية والمحلية)، دار الثقافة، لبنان، دون ذكر السنة، ص 16.

## ثالثاً: ملائمة تعريف الهيئة المحلية والمصلحة الخارجية

إن المصالح الخارجية كما سبق وأن ذكرنا تعد هيئات تابعة للسلطة المركزية وهي عبارة عن فرع تابع لوزارة معينة على المستوى الإقليمي تعينه السلطة المركزية، إذا الملاحظة التي يمكن ادراجها هنا وجود نقاط اختلاف بينها.

- 1- **انتقاء عنصر الانتخاب:** أن سكان الإقليم لا يختارون الشخص القائم بوظيفة معينة في مصلحة خارجية وإنما السلطة المركزية هي من تتولى مهام تعيينهم، وبالتالي الهيئة المحلية تنتقي في ركنها الأول المتمثل في استقلال أعضاء الهيئة المحلية.
- 2- كذلك انعدام الاختيار من الجماعات: إن السكان المقيمين في الإقليم الذي تتواجد فيه هذه المصلحة الخارجية بعيدة كل البعد عن الشخص المسؤول في ذلك المجال، بل إن المدير المسؤول عن المصلحة الخارجية يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية والذي يبقى خاضعاً لسلطتها.
- 3- **عدم توفر عنصر الاستقلال:** إن المدير المعني من قبل السلطة المركزية تحدد له السلطات والاختصاصات التي يمارسها في إطار الإقليم المحدد له مما يجعل هذه المصلحة الخارجية تابعة للسلطة المركزية تبعية مطلقة، ومنه تبقى الهيئة ككل لها ولا تتمتع بأي نوع من الاستقلالية من قبل الأعضاء أو المصلحة الخارجية ككل.

من خلال هذه الملاحظات نستنتج أن العناصر المكونة للهيئة المحلية منعدمة تماماً مع تعريف المصلحة الخارجية، وبالتالي لا يمكننا القول بأن المصلحة الخارجية تعد هيئات محلية وإنما لها طبيعة خاصة تنفرد بها وهذا ما سنبيّنه في الفرع الثاني الآتي بيانه.

## الفرع الثاني: المصالح الخارجية هيئات غير مركزية

من خلال الفرع السابق تبين لنا أن المصالح الخارجية ليست هيئة محلية، وبالتالي فهي بعيدة عن اللامركزية التي تعد الصورة الثانية من أساليب التنظيم الإداري، لذلك سوف نتطرق الآن إلى صورة عدم التركيز الإداري ونحاول تكييفها مع المصالح الخارجية.

## أولاً: تحديد مفهوم عدم التركيز

إن توسع دور الدولة وظيفياً على الخصوص، فتقضى قيام تنظيم على المستوى المحلي يقوم عليه موظفون يتمتعون ببعض السلطات ذات الطابع المحلي في دائرة اختصاصاتهم دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وله تسميات عدة يتميز بها مثل: عدم التركيز، لأنه يختلف عن التركيز الإداري، واللاوزارية، لأنه يأخذ من صلاحيات الوزير والمركزية المخففة، والمركزية المعتدلة، والمركزية غير المحصورة واللاحصرية الإدارية، والمركزية البسيطة أو النسبية.

إنها مصطلحات وإن تعددت يقصد بها جهة إدارية تابعة للإدارة المركزية، تتولى بعض الصلاحيات محلياً هي في الأساس من صلاحيات الإدارة المركزية، تستند للموظفين القائمين عليها سلطات البث النهائي والتنفيذ لبعض المهام ذات الطابع المحلي في دائرة الاختصاص الإقليمي، وهما عرفه الأستاذ محيو بأنه "بقاء جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات التقديرية"<sup>1</sup>.

عرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي: "أن تعهد السلطات المركزية (الوزراء، ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم..."<sup>2</sup> وبالتالي فإنها تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الإدارة المركزية وممثليها (المرؤوسين) المنتشرين عبر الأقاليم (الولايات والبلديات) الذي تمنحهم سلطة اتخاذ القرارات النهائية لبعض القضايا دون الرجوع لرؤسائهم مركزياً.

هذه الصيغة حسب تعبير الأستاذ محيو "تخفف عن الوزراء بعض الأعباء والاختصاصات، خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون بحكم مواقعهم أفضل قدرة على حل القضايا الجارية وتجنب الإبطاء والتعقيد في إرسال الملفات"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009، ص 106.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة عنابة، الجزائر، ص 44.

<sup>3</sup> - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 105.

إذا كانت هذه الصورة نتيجة في نظر الأستاذ محيو، فإنها سبب لوجودها في نظر الأستاذ محمد صغير بعلي الذي يرى أن صورة التركيز الإداري، أصبحت عاتقا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري وارباهه<sup>1</sup>، فكان الحل هو عدم التركيز القائم على أساس التفويض، أي تفويض كبار الموظفين في الولايات والبلديات من ولاية، ومديرين ولأئيين، ومسؤولي الفرع باختصاصات في حدود صلاحياتهم مع احترام قواعد التفويض بحيث لا يصل إلى حد الاستقلال عن الإدارة المركزية، ودون الاخلال بقاعدة السلطة الرئاسية وبالتالي فإن عدم تركيز الإدارة هو وسيلة يلجأ إليها للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الوزير خاصة في الأمور التي يستطيع فيها الاستغناء عن قراره الشخصي خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون بحكم مواقفهم أفضل في حل القضايا<sup>2</sup>.

### ثانيا: عناصر عدم التركيز الإداري

لكي تقوم صورة عدم التركيز الإداري فإنه يجب توفر عناصر ضرورية تتمثل في المبادئ الأساسية المكونة له، من إحداث فرع تابع للإدارة المركزية، ومنحها سلطة بث التقرير النهائي هذا تحت السلطة الرئاسية المقررة من قبل السلطة المركزية.

#### 1- احداث فرع تابع للإدارة المركزية:

تمتد الإدارة المركزية إلى إقليم الدولة التي تمارس عليها سلطتها فقد تحتفظ في مجالها الإداري بإقليمها كوحدة واحدة، فلا تدخل عليه أي تقسيمات ولكن هذا نادر الوجود في الدولة الحديثة، لأنه يؤثر سلبا على فعالية الإدارة المركزية، لذلك يتم تقسيم إقليم إلى وحدات<sup>3</sup>.

إن المهمة التي تقوم بها وزارة واحدة أو مصلحة واحدة على مستوى الإقليم يتطلب تكوين فرع مختلف في انحاء الدولة، يظهر أنه لكل وزارة أو مصلحة متطلباتها الخاصة فيما يتعلق حجم الفرع الذي يتلاءم مع مهامها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 35.

<sup>2</sup> محيو أحمد، المرجع السابق، ص 106.

<sup>3</sup> صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983، ص 167.

<sup>4</sup> أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية والهيئة المصرية للكتاب 1975، ص ص 54، 55.



إن انشاء الفرع تقتضيه ضرورة التنظيم الإداري كما هو إقرار للواقع العملي الذي صاحب التزايد المستمر في النشاطات الإدارية ونتيجة الحياة العصرية، والتي استوجبت على الوزارة أن تقوم بالعديد من المشروعات وتشرف على المرافق العامة لتزويد المواطنين بالخدمات اللازمة في جميع أقاليم الدولة فأصبح الوزير مستقلا بالأعمال ولا تتسع كل وقته إضافة إلى إقبال كاهل المواطنين عبء الانتقال إلى العاصمة<sup>1</sup>.

إن تحقيق نظام عدم التركيز يجب أن توزع السلطة إلى كافة أنحاء الوطن وذلك بإحداث فروع من الإدارة المركزية إلى خارجها سواء كان ذلك عبر الولايات أو الجهات وتمنح لهم سلطة البث.

## 2- سلطة البث النهائي:

لا يكفي تواجد فرع ناتج عن الإدارة المركزية بل على هذه الأخيرة منحها بعض الاختصاصات لتخفف العبء عنها، فإن سلطة البث الممنوحة لها يجب أن تكون محددة بدقة ويتجسد بصفة خاصة بالنصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لهذ الهيئات، غير أن هذه السلطة يجب أن تكون مفيدة ما دامت جاءت كهيئات مساعدة للإدارة المركزية.

وعليه فإن سلطة البث وإصدار القرارات الإدارية نيابة عن الوزير المختص في هذه التصرفات والاعمال، وهذا ما يؤدي للقضاء على التركيز التشديد للسلطة.

وتنقل سلطة البث والتقرير النهائي من اختصاص الرئيس الإداري الأعلى لنوابه ومروؤسيه، فإننا نكون أمام صورة عدم التركيز الإداري، والتي لا تتحقق إلا بوجود أشخاص تلقى على عاتقهم هذه المهام<sup>2</sup> حيث يخول لبعض الموظفين الحكوميين سواء كانوا مقيمين غي العاصمة أو في أقاليم الاختصاص التي تمكنهم من اصدار قرارات نهائية في بعض المسائل دون الرجوع إلى الوزير<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- السيد هيكل خليل، القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، عمادة شؤون المكتبات، الرياض، السعودية، ص ص 46، 48.

<sup>2</sup>- محيو أحمد، المرجع السابق، ص 106.

<sup>3</sup>- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986، ص 10.

## 3- عدم استقلالية الأشخاص القائمين بمهام التقرير:

إن وجود أشخاص يقومون بالمهمة الملقاة على عاتقهم هو العنصر الثالث لتواجد صورة عدم التركيز، وهذوا الأشخاص هم الأشخاص التابعين لهذا الرئيس الإداري الأعلى المباشر أي المرؤوسين الذين يباشرون عليهم السلطة الرئاسية بصفة خاصة وإسبانية في الوقت نفسه.

إن منح الرئيس الإداري الأعلى لسلطة البث والتقرير النهائي في بعض الأمور الخاصة يستأثرون بها لأنفسهم لا غير، فحتمًا الأمر على حقيقته يختلف بكثير عن وجهة النظر هذه، فإن الرئيس الإداري لا يمنح لمرؤوسيه الاستقلال التام عنه فيبقى يمارس عليهم سلطة الرئاسية فلو منح لهم الاستقلال الكامل لكننا أمام اللامركزية وليس أمام عدم التركيز الإداري لأنهم يبقون تابعين له ولا ينفصلون عنه ويخضعون له عين له ولا ينفصلون عنه ويخضعون له خضوعًا رئاسيًا.

## ثالثًا: مدى ملائمة المصلحة الخارجية مع عدم التركيز الإداري

المصالح الخارجية تعد هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، فالمصالح الخارجية ليست مركزية إدارية مشددة ولا تعتبر لا مركزية إدارية لا فتقادها للشخصية المعنوية بالنتيجة الاستقلالية المالية والإدارية، بل هي صورة من صور المركزية الإدارية في جنبها البسيط أو المخفف وجدت رفقة اللامركزية الإدارية، لقد أقيمت بعض المصالح على مستوى إقليم الولايات، بحيث تتبع سلطة الوالي وأخرى تتبع المركز.

مع الملاحظ بانها لا تقتصر على الوزارات فقط بل نجد مصالح خارجية تابعة للمديريات العامة، كالمديرية العامة للجمارك التي من مصالحها الخارجية المديريات الجهوية، المفتشيات والأقسام، ... الخ.

إن مصالح الخارجية باعتبارها صورة لعدم التركيز الإداري هي من جهة جزء من التنظيم الإداري الذي يلعب دورا مهما في نجاح العمل الإداري الفعالية الإدارية، والذي هو عنصر من عناصر الإدارة العامة إلى جانب الوسائل القانونية والوسائل البشرية وهكذا عدت مكانة المصالح بارزة من جانب التنظيم الإداري لئالها من آثار على نجاح هذا التنظيم أو فشله (من

زاوية القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أو من الجانب السياسي، تنفيذ السياسة العامة للحكومة) أو الاقتصادي (تنفيذ برامج التنمية)، أو الاجتماعي، (تسهيل عملية الاتصال بالمواطنين وخدمتهم).

وهي من جهة أخرى، كونها صورة لعدم التركيز الإداري، الذي هو جزء من المركزية الإدارية، التي هي بدورها جزء من الشخصية المعنوية للدولة يجعلها هي بذاتها جزءا منها لكن تفتقد إلى الشخصية المعنوية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عطاء الله بو حميدة، المصالح الخارجية، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كليات الحقوق، الجزائر، الجزء 41 عدد 02، 2003، ص ص 50، 51.

## المبحث الثاني: علاقة المصالح الخارجية بالنظام المركزي

إن المصالح الخارجية يفرض عليها إحداث علاقات وثيقة بين الإدارة المركزية في العاصمة مادامت هي الامتداد الجغرافي لها على المستوى المحلي لكي تخفف العبء على الإدارة المركزية من جهة، وما تسعى الهيئة المحلية من تحقيق حاجاتها الخاصة بها، للإدارة المركزية سلطة على هذه المصالح تتمحور أساسا في مجالي التعيين والرقابة، ونجد أن للوالي دور أساسي في التمثيل الوزاري على مستوى الولاية بناء على القوانين والنصوص التنظيمية المحددة لذلك سواء وجدت تلك المصالح على مستوى الولاية أو أوسع من ذلك.

وهذا ما سنعالجه من خلال المطالب الثلاثة التالية:

- **المطلب الأول: علاقة المصالح الخارجية بالإدارة المركزية.**
- **المطلب الثاني: علاقة المصالح الخارجية بالوالي.**
- **المطلب الثالث: اختصاص المصالح الخارجية.**

### المطلب الأول: علاقة المصالح الخارجية بالإدارة المركزية

إن المصالح الخارجية، كما سبق تعريفها، مرتبطة جدا بالإدارة المركزية حتى أنها تعتبر هيئة مساعدة لها مادامت مجرد استناد لها لا غير، فحتما لا تمنح لها الاستقلال التام بل عليها أن نحتفظ بها وخضعها لسيطرتها.

من مظاهر العلاقة المترابطة جدا بين الإدارة المركزية وبين هذه المصالح الخارجية، يكمن أساسا وبصفة خاصة في الأعضاء الذي يكونون ويشرفون على هذه الهيئة، فإن عنصر التعيين هو الذي يفرض نفسه على هذه الهيئة وتستبعد عنصر الانتخاب.

إذا فإن الإدارة المركزية تعين أعضاء هذه الهيئة خاصة الذي تستند إليهم مهمة الاشراف.

ولا تكتفي الإدارة المركزية بتعيين أعضاء هذه الهيئة خاصة الذين تستند إليهم مهمة الاشراف.

ولا تكتفي الإدارة المركزية بتعيين أعضاء الهيئة فقط بل تمارس عليهم الرقابة الرئاسية، وهذا ما سوف نعالجه في الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: التعيين من قبل السلطة المركزية.
- الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية على المصالح الخارجية.

### الفرع الأول: التعيين من قبل السلطة المركزية

#### أولاً: ماهية التعيين

التعيين هو إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار على المنصب الإداري كعناصر ضرورية لإثبات الانتماء للوظيفة العمومية واكتساب الصفة كما لو أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمبدأ استمرارية المرفق العام، حيث يركز التعيين على ضرورة صدور أداة قانونية لالتحاق المرشح للوظيفة بمنصبه الوظيفي ويتم التعيين أساساً بموجب قرار إداري مستوفى لكافة الشروط والأركان القانونية<sup>1</sup>.

تشتت التشريعات الوظيفية عادة توفر جملة من الشروط لتولي الوظائف العامة<sup>2</sup>، وهي الشروط التي نصت عليها المادة 75 من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي تتلخص فيما يلي:

- 1- شرط الجنسية؛
- 2- شرط التمتع بالحقوق المدنية؛
- 3- أن لا تتحمل سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة العمومية المراد الالتحاق بها؛
- 4- أن يكون المترشح في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية؛
- 5- أن تتوفر في المترشح شروط السن القدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة.

<sup>1</sup> جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2018، ص ص 7، 8.

<sup>2</sup> مرجع نفسه، ص 8.

هذا فيما يتعلق بالوظيفة العامة، أما الوظيفة السامية العليا في الدولة فلها شروط تسمى "الشروط الخاصة" لأنها مطلوبة بالنسبة لفئة معينة من الموظفين وهذه الشروط هي: شروط النزاهة، والكفاءة، والالتزام والاقدمية أو التكوين العالي أو مستوى التأهيل<sup>1</sup>.

وعليه فإن التعيين هو ذلك العمل الشكلي الذي يجدد المركز القانوني للموظف العام، ويقوم بهذا العمل سلطة إدارية مختصة وفقا للقواعد المتعلقة بالتعيين في وظيفة ما بعد توفر الشروط القانونية<sup>2</sup>.

### ثانيا: السلطة المختصة بالتعيين

إن تحديد السلطة المختصة بالتعيين يختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، حيث تنص المادة 95 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، "يعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها"، ومن خلال الاطلاع على مختلف القوانين المتعلقة بالتعيين في الوظائف العمومية على المستوى المركزي يتبين لنا بأن هذه الهيئات تتمثل في:

- 1- **رئيس الجمهورية:** يملك رئيس الجمهورية سلطة بمقتضى المادتين 91 و92 من الدستور سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.
- 2- **الوزير الأول:** "تعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية".
- 3- **الوزراء:** يعد الوزير أعلى سلطة التدرج بالنسبة للهيئات الإدارية المركزية، ويستمد هذه السلطة من خلال التنظيمات المحددة لصلاحيات الوزراء.
- 4- **كبار الموظفين ورؤساء المصالح:** حيث يمكن للوزير أن يفوض سلطة التعيين لكل مسؤول مصلحة.
- 5- **الوالي:** يعتبر الوالي إحدى صور المركزية الإدارية (عدم التركيز)، يمارس الوالي السلطة الرئاسية على موظفيه في إقليم ولايته.

<sup>1</sup> كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي، (بحث لنيل شهادة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، الجزائر، 1992، ص 57.

<sup>2</sup> مرجع نفسه، ص 45.

يكون التعيين في الوظائف العليا بيد رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي طبقاً لأحكام الدستور، أما رئيس الحكومة بعين في وظائف الدولة دون المساس باختصاص رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم يتخذه في مجلس الحكومة<sup>1</sup>.

على السلطة الإدارية الرئاسية إصدار قرار تعيين في قالب شكلي محدد قانوناً وخاصة فيما يتعلق سحبته، خوفاً من تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال هذه السلطة في عملية سحب قرار هذا التعيين حفاظاً على حقوق الفرد، تكتسي أهمية التعيين بما فيها أداة التعيين، آثارها، السلطة المختصة بإصدارها والدور الذي تقوم به السلطات الإدارية الرئاسية في هذه العملية أهمية خاصة بالنظام القانوني للوظيفة العمومية، تلعب دوراً حيوياً في الجهاز الإداري بالتعيين ستوجب وجود مناصب شاغرة إدارياً، ومالياً كما يتعين طبقاً للقواعد والإجراءات القانونية، كل تعيين مخالف لهذه القواعد سالف الذكر، يختص القضاء الإداري في الفصل في المنازعات الناشئة على هذه العلاقة.

إن الشخص المعين في هذه الإدارة الخاصة المتفرعة عن الإدارة المركزية يكون بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية وذلك باقتراح من الوزير المعني بالأمر، وذلك بعد أخذ رأي كل من الوزير المكلف بالوظيفة العامة ليرى مدى توفر الشروط السابقة الذكر، وكذلك دور السلطة المكلفة بالمالية والتي تبحث عن المناصب المالية الشاغرة وهذا الحصول الموظف على حقوقه المالية.

ويطلق على المسؤول عن المصالح الخارجية اسم مدير Directeur والتي تتغير حسب المكان المتواجد فيه، إما مدير ولائي إذا كان معين على مستوى الولاية أو مدير جهوي إذا كان معينا على مستوى جهة معينة، ويطلق على هذا المدير تسمية مفتش سواء أكان ولائياً أو جهوياً وهذا إذا كانت المصلحة التي يديرها تحت قسيمة المفتشية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - زهرة طحطحات، عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2002، ص 57.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 152.

وبالتالي نرى أن السلطة المركزية تحتفظ بسلطة التعيين كصورة من صور الترابط المتين بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: تحديد طبيعة الرقابة من قبل السلطة المركزية

#### أولاً: مفهوم الرقابة الرئاسية

إن السلطة الرئاسية تتشكل الركن الأساسي للمركزية الإدارية<sup>2</sup>، فهي علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس والثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة اتجاه المرؤوس، بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الاعمال والتصرفات الصادرة منه في ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته<sup>3</sup>.

السلطة الرئاسية تمنح للرؤساء الإداريين حق الرقابة الرئاسية على المرؤوسين داخل الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية، وهذه الرقابة تتجسد في الرقابة على أشخاص المرؤوسين من جهة، وعلى الاعمال الصادرة عنهم من جهة أخرى، لأن الرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول في نهائية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته<sup>4</sup>.

قد عرفها الفقيه تيسي الفرنسي إلى أن الرقابة الرئاسية هي السلطات التي يباشرها، الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للامة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 121.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 46.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 6.

<sup>4</sup> - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008 - 2009، ص 14.

<sup>5</sup> - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف الإسكندرية، ص 77.



## ثانيا: أركان الرقابة الرئاسية

### 1- السلطة العليا

حسب الدكتور الطماوي بأن الإدارة المركزية هي: "الركيزة الأساسية في التنظيم الإداري للدولة فهي تساهم في تقوية الحكومة المركزية عن طريق الاشراف على مختلف المرافق العامة والأجهزة التابعة لها ومراقبة أدائها لوظائفها بصورة سليمة نتيجة السلطة الرئاسية"<sup>1</sup>.

تشمل هيئات الإدارة المركزية كل من رئيس الحكومة وكذا الوزارات، فالوزير يعتبر الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وكل الإدارات والمصالح والاقاليم والفروع التابعة لها.

ومادام الفرع الوزاري خارج الهيكل للوزارات تابع هو الآخر إليها فحتما الوزير يمارس سلطته العليا على المدير على ذلك الفرع، من الناحية القانونية والتطبيقية، وهذا الامر لا يطرح أي أشكال وذلك حسب الدكتور عمار بوضياف لأن الوزير وسلطته المركزية يراقب الهيئات غير المركزية المتمثلة في كل من الوالي وكذلك في الأجهزة المساعدة له<sup>2</sup>.

### 2- التبعية التدريجية:

نعني بهذا المبدأ ترتيب السلطات الإدارية من الأسفل إلى الأعلى بشكل هرمي حيث يتم توزيع المسؤوليات بحسب هذا الترتيب للسلطات، فيشكل هذا الترتيب التدريجي انتظام كل عمال الإدارة في شكل هرم في قمته الرئيس وينزل تدريجيا إلى القاعدة حيث المستويات الدنيا من العالمين في الإدارة ومن الطبيعي أن تتدرج السلطات والمسؤوليات كما يتدرج العمال غي الدرج الوظيفي، حيث قاعدة هذا الهرم هي من تتلقى الأوامر وتقوم بتنفيذها، وكلما صعدنا إلى الهرم يزداد قدر السلطة مع المسؤولية إلى أن نصل إلى المستويات العليا التي تتسع سلطتها إلى اصدار التعليمات والقرارات، وهكذا يتزايد قدر الرقابة كلما تصاعد الهرم إلى الأعلى<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 115.

<sup>2</sup>- بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية الجزائرية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 341.

<sup>3</sup>- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص ص 28، 29.

### ثالثا: وسائل الرقابة التسلسلية

يقصد بوسائل الرقابة الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها الرئيس الإداري لممارسته وظيفية الرقابة التي تنصب على جانبيين أساسين:

- أشخاص مرؤوسين؛
- أعمال المرؤوسين.

#### 1- الرقابة على الأشخاص المرؤوسين:

تتضمن هذه السلطة صلاحية تعيين المرؤوسين وتوزيعهم على مختلف المصالح الإدارية، وكذلك سلطات نقلهم من إدارة إلى أخرى، وذلك بنقل الإدارة من مكان إلى آخر حسب ما تقتضيه حسن سير المرافق العامة أو حسب ضرورات العمل الإداري، كما تشمل مسألته ترقية المرؤوسين وكذلك تقويم أعمالهم واسناد الاعداد المعنية اليه بغرض المنح والمكافأة، إضافة على سلطة التأديب والفصل، وحتى التعيين<sup>1</sup>.

على كل حال فإن ممارسة هذه الرقابة يجب أن يكون في إطار القانون وطبقا للقيود الواردة بالتشريعات حتى وإن رأى البعض أحيانا بعدما وجودة ضرورة للنص عليها<sup>2</sup>.

#### 2- الرقابة على أعمال الموظفين:

الرئيس الإداري يتمتع بسلطات واسعة في مواجهة الاعمال الصادرة عن مرؤوسه أن حيث أنه لا مجال للمرؤوس اتخاذ الإجراءات في مجال اختصاصاته إلا بعد أن يحصل على إذن رئيسه، وفي مجال امتناع الرئيس الإداري عن إعطاء مرؤوسه الترخيص والتصريح بمباشرة النشاط، يتمتع المرؤوس عن الاتيان بهذا النشاط<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر، الجزائر، 2012، ص 9.

<sup>2</sup>- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص 294.

<sup>3</sup>- مرجع نفسه، ص 294.

أما الرقابة على أجهزة عدم التركيز وبالخصوص على الإدارة المساعدة للوالي وبما فيها المصالح الخارجية فإنها لا تطرح أي إشكال سواء على المستوى القانوني أو التطبيقي لأن قانون الولاية وقانون الوظيفة العمومية قد زود الإدارة المستخدمة بجملة من هذه الوسائل القانونية ستستعمل بغرض إخضاع الموظف لرقابتها وإشرافها<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى فإن هذه المصالح تخضع لرقابة السلطة المركزية التي تمارس الرقابة التسلسلية فالوالي كمسؤول تحكمه أداة التعيين ويخضع لسلطته وزير الداخلية ويتلقى التعليمات من كل الوزراء وكذلك أعضاء الجهاز التنفيذي فهم يخضعون للسلطة المركزية لوزراتهم وتمارس الرقابة عليهم فمديرية التربية تخضع لرقابة وزير التربية<sup>2</sup>.

إذا فإن الرقابة الرئاسية لها مميزات أساسية فهي آلية شاملة سابقة ولاحقة، ترشيدية، توجيهية، ولا تحتاج على نص ينظمها، ولا يمكن استبعادها إلا بنص.

## المطلب الثاني: علاقة المصالح الخارجية بالوالي

المصالح غير الممركزة للدولة هي المصالح الخارجية للدولة التي تمثل الوزارات على المستوى الإقليمي أو الولائي، والتي تتمتع بالعضوية على مجلس الولاية كيفما كانت تسميتها<sup>3</sup> تحت رئاسة الوالي والذي يشكل رفقتها صورة مصغرة للحكومة على مستوى الولاية<sup>4</sup> فهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء، فدور الوالي اتجاه إدارة المصالح الخارجية للدولة يتبين لنا من خلال التطرق إلى الأمر 69-38 وهو أول قانون للولاية الجزائرية بعد الاستقلال، وسنبين دوره أيضا من خلال قانون الولاية 12-07.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999، ص 124.

<sup>2</sup> - بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص 141.

<sup>3</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23/07/1194 يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 48 مؤرخة في 27/07/1994.

<sup>4</sup> - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 182.

- الفرع الأول: دور الوالي في ظل أمر 69-38.
- الفرع الثاني: دور الوالي في ظل قانون 12-07.

### الفرع الأول: دور الوالي في ظل أمر 69-38

يلعب الوالي دورا كبيرا في تسيير مجلس الولاية، فهو يشكل بترأسه لهذا المجلس وحدة متكاملة لهيئة عدم التركيز فهو مفوض وممثل للحكومة بتمثيله للوزارات، كما يمارس مهام متعددة.

مجلس الولاية حسب قانون الولاية 69-38 كان يسمى بالمجلس التنفيذي ويتألف من مديري المصالح التابعة لمختلف قرارات الدولة ما عدا وزارات العدل، الخارجية والدفاع الوطني، ويخضع للسلطة الرئاسية للوالي<sup>1</sup>.

يتكون المجلس التنفيذي الولائي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف القطاعات النشاط في الولاية، لا يمتد صلاحيات المجلس التنفيذي الولائي إلى المجالات التالية:

- العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية.
- أساس الضرائب وتحصيلها ودفع المصاريف العمومية.

يزود المجلس التنفيذي للولاية بأمانة عامة ومصالح مشتركة<sup>2</sup>.

**المادة 140:** "يتولى الوالي تحت سلطة الوزراء المختصين وفي نطاق المجلس التنفيذي إنعاش وتنسيق مصالح الدولة القائمة في الولاية، ويقوم بالإدارة العامة لنشاطها<sup>3</sup>.

إن مجلس الولاية التنفيذي يجتمع مرتين على الأقل في الشهر الواحد، وفي حالة عدم انعقاد المجلس يقوم الوالي بعقد جلسة عمل مع بعض أعضاء المجلس مرة كل أسبوع وذلك إما

<sup>1</sup>- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 117.

<sup>2</sup>- المادة 191 من الأمر رقم 69-38 مؤرخ في 23/05/1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 مؤرخة في 23/05/1969.

<sup>3</sup>- المادة 14 من نفس الامر.

بدراسة الشؤون العاجلة التي لا تحتمل انتظار اجتماع المجلس المقبل، وكذلك لدراسة الشؤون الخاصة بأحد قطاعات الأنشطة.

نرى أن المجلس يمكن الوالي من تنسيق المصالح الخارجية، حيث يجب على الوالي وبقية أعضائه بدراسة كل المسائل المطلوب دراستها<sup>1</sup>.

مادامت اختصاصات المجلس التنفيذي الولائي، تتمثل في ضمان تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي، وهي القرارات التي تلعب دورا كبيرا في دراستها واعدادها ومراقبة تنفيذها تحت سلطة الوالي الذي يملك سلطات واسعة تمتد إلى تقرير مدى ملائمة قرارات وأراء المجلس مع القرارات المتخذة على المستوى الوطني<sup>2</sup>.

من مظاهر التنسيق الذي يقوم بها الوالي هي اخبار أعضاء المجلس التنفيذي بانتظام توجيهات الحكومة ليوضع لهم البرامج المسطرة لإنجاز المهام المنوطة بهم، ومن جهة أخرى يقع عبء على أعضاء المجلس يتمثل في اعلام الوالي في الشؤون التي يختصون فيها والتي هي من اهتمام الولاية.

### الفرع الثاني: دور الوالي في ظل قانون 07-12

اعترف المرسوم التنفيذي 94-215 لمديري المصالح التنفيذية المختلفة بالعضوية في مجلس الولاية باعتباره إطار تشاوريا على المستوى المحلي وإطار تنسيقيا للأنشطة القطاعية طبقا لنص المادة 20، ووضع مجلس الولاية تحت سلطة الوالي باعتباره ممثلا للدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية.

حيث نصت المادة 127 من قانون الولاية 12 - 07: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزءا منها".

<sup>1</sup> - ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعيد عبد العزيز مسعود، مطابع الدستورية التجارية، 1985، ص 116.

<sup>2</sup> - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، 1993، ص 81.

حيث ثار جدل بين الفقهاء حول إن كان هذا المجلس يعتبر هيكل من هياكل الولاية أم لا ومن بينهم الدكتور عمار بوضياف الذي خالف كل من يعتبر مجلس الدولة هيكل من هياكل الولاية مستندا إلى أن هياكل الولاية حددها المرسوم التنفيذي 94-215 المادة 02 منه، وهي الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، ما يعني أن هذه المصالح لا تعتبر جزء من هياكل الإدارة العامة في الولاية، كونها تشكل امتداد للوزرات المتواجدة على المستوى المركزيين فهي تعد بمثابة حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية لكل ولاية، يوكل اليه مهمة تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة، بالتالي اعترف للمديريات التنفيذية (المصالح الخارجية) حضور اجتماعات مجلس الولاية باعتباره إطار تشاوريا وتنسيقيا لمختلف القطاعات الوزارية في الولاية، وبغية تمثيل القطاعات الوزارية على مستوى إقليم الولاية.

يبقى الغموض بشأن تحديد وتكييف طبيعة العلاقة القائمة بين مديري المصالح أو المديریات بالوالي، بالنظر إلى صياغة المادة 127، وهذا الامر لم يكن مطروح قبل صدور قانون الولاية 07-12 فقد سبق المشرع وأن تطرق لإدارة الولاية في نص المادة 106 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية على أنه "للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومية، يتولى الوالي التنسيق العام للإدارة"، وتطبيق لنص المادة 106 صدرت عدة نصوص تنظيمية متعلقة بالإدارة في الولاية منها المرسوم التنفيذي رقم 94-215، وطبقا للمادة 29 من هذا المرسوم اعترف للوالي بإبداء رأيه فيها يخص تعيين المدراء الولائيين بتفويض من الوزراء التابعين لهم، ومن سلطة الوالي أن يطلب من الوزير المعني ببناء على تقرير معلل نقل مدير ولائي أو انتهاء مهامه.

مهما يكن تبقى المديریات التنفيذية خاضعة للوالي في عدة مسائل لا سيما منها:

- تولي الوالي تمثيل المديریات التي تفقد لحق القاضي أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها؛
- إعداد تقرير سنوي تقييمي مفصل عن كل مدير على حدا حول مساره المهني وأدائه يرسل للوزير المعني؛

– إلزام المدراء التنفيذيين بالإجابة كتابيا عن كل التساؤلات الموجهة لهم من قبل أعضاء المجلس الشعبي الولائي خلال 15 يوم من تاريخ التبليغ، علما أن حق أعضاء المجلس في توجيه الأسئلة الكتابية للمدراء التنفيذيين نصت عليه المادة 37 من القانون الولائي لسنة 2012<sup>1</sup>.

إلى جانب السلطة الرئاسية التي يمتاز بها الوالي له صلاحيات ممارسة الرقابة على المصالح الخارجية باستثناء نشاط بعض القطاعات تتمثل في: مديرية التربية، مديرية الضرائب، الرقابة المالية، مديرية الجمارك، مفتشية العمل ومفتشية الوظيفة العمومية، وقد ذكرت على سبيل الحصر في المادة 111 من قانون الولاية 07-12 كما يلي:

ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح الخارجية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير أنه يستثنى:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي؛
- وعاء الضرائب وتحصيلها؛
- الرقابة المالية؛
- إدارة الجمارك؛
- مفتشية العمل؛
- مفتشية الوظيفة العمومية؛
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية (على سبيل الذكر "القضاء").

العبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد على المستوى الوطني وهيكله واحدة.

<sup>1</sup> – درقاوة كريمة، شرشال أحمد حسن، المركز القانوني للوالي في ظل قوانين الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة، 2018 – 2019، ص ص 53، 54.

نعني بهذا الاستثناء باستثناء الجانب الوظيفي للمصالح من رقابة الوالي، أما من الجانب الإداري أو العضوي فهي تحت سلطة الوالي كسائر المصالح الخارجية ونختصر دورات مجلس الولاية بانتظام<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: اختصاص المصالح الخارجية

تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموع السلطات التي تشكل السلطة التنفيذية.

بما أن الوزارة تعتبر كهيئة من السلطة التنفيذية للبلاد، فيتزايد استمرار عددها وفقا لمتطلبات الدولة، ولكل وزارة قطاع تهتم به وفقا للبرنامج المسطر من قبل الحكومة فلها وسائل بشرية قانونية، مالية مما يؤهلها للقيام بمهامها، ويعين على رأسها وزير معين بموجب مرسوم رئاسي.

للوزارة إدارة مركزية تتألف على الخصوص من ديوان للوزير، الإدارات العامة وأجهزة التفتيش والرقابة والتنظيم، إضافة إلى الأجهزة الاستشارية، فهذا نجده على المستوى الداخلي لهيكل الوزارة أما خارجها فنجد المصالح الخارجية التي تلحق بها لمساعدتها على تحقيق البرنامج المسطر لها وهذا ما سوف نراه من خلال التطرق إلى اختصاصاتها:

- الفرع الأول: الاختصاص الإقليمي للمصالح الخارجية.
- الفرع الثاني: الاختصاص الموضوعي للمصالح الخارجية.

#### الفرع الأول: الاختصاص الإقليمي للمصالح الخارجية

##### أولاً: المصالح الخارجية التابعة للوزارات مباشرة

يقصد بالمصالح الخارجية الفروع والتنظيمات الإدارية المساعدة والتابعة للوزارات حسب التخصص وتعمل خارج المقر الرئيسي لهذه الوزارات، وترتبط عادة ارتباطاً مباشراً بمديريات الإدارة العامة بالوزارات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- باباحو احمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية والمصالح غير المركزية للدولة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي، تخصص قانون اداري، شعبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015/2014، ص ص 19، 20.

<sup>2</sup>- عزوي عبد الرحمان، المجلس التنسيقي الولائي، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق، الجزائر، 1988، ص 112.



## 1- المصالح الخارجية على مستوى الولاية:

لأجل تحقيق الأهداف التي من أجلها وجدت المصالح الخارجية فقد روعي في تكوينها التي لها نشاط أو التي يجب أن يكون لها قطاعا على مستوى الولاية، أن لا يكون تنظيمه من التضخيم بمكان حيث يعيق العمليات الإدارية وأهداف التنمية، فمن غير المعقول بعدد الوزارات تنشئ المديرية لذلك تم اتباع طريقتان لتحقيق ذلك وهما:

- أ- **طريقة اللاحق أو التجميع الضيق:** حيث تقضي هذه الطريقة بضم المصالح التي لها نشاطات متساوية ومتكاملة، وتجميعها في مديرية واحدة، وفي نفس الوقت تحت إشراف وتنسيق مدير واحد، لكن أحيانا تفضل المديرية الفرعية التعامل مباشرة مع ادارتها المركزية دون الاعتماد على وساطة وإشراف المدير الذي تتبعه على مستوى الولاية، وهذا من شأنه أن ينقص من فعالية طريقة التجميع لذلك تم البحث عن طريقة أخرى.<sup>1</sup>
- ب- **طريقة الضم أو التجميع المتسع:**<sup>2</sup> بمقتضى هذه الطريقة فكل مصلحة من المصالح الخارجية تابعة لمديرية مركزية للوزارة، وبالتالي يكون عدد المديرية مساويا لعدد الوزارات، ولكن هذه الطريقة لم تتسع على إطلاقها، لأن ذلك سيؤدي على تضخيم الجهاز الولائي، مما يجعل من الصعب عليه التنسيق بين أجزاء هذا التنظيم الواسع ونستنتج أن الطريقة الثانية هي المتبعة حاليا في أحداث المصالح الخارجية، ولكن نجد أن عدد المصالح الخارجية على مستوى الولاية يتزايد كلما اتسع نشاط قطاع معين مما يحتاج إلى تمثيل على المستوى المحلي ولا يرتكز فقط على المستوى المركزي.<sup>3</sup>

فإننا نرى أن جل الوزارات ممثلة على المستوى المحلي أو المركزي للدولة، ماعدا وزارة الشؤون الخارجية التي ترى أن مصالحها الخارجية تتواجد خارج التراب الوطني وتكمن أساسا في مراكز دبلوماسية وقنصليات.

<sup>1</sup>- عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 113.

<sup>2</sup>- محمد شتوح، عملية التنظيم الإداري بوزارة الشؤون الخارجية، بحث للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2004، ص 105.

<sup>3</sup>- Abderrahmane remili: les institutions administratifs algériennes 2 éme édition : société nationale d'édition et de diffusion.

## 2- المصالح على المستوى الجهوي:

إن التطورات الحاصلة في المجتمع الجزائري أدى إلى فكرة توزيع الاختصاصات من العاصمة إلى باقي المحليات داخل البلاد أي المنطقة أو الجهة.

حيث حاليا نجد أن هذه المنطقة تتواجد خارج إطار الولايات، وإنما تنحصر مثل الإدارة المحلية، اللجان الجهوية، مؤتمرات جهوية، وبالتالي ليس لها هيكل خاص بها مثل التقسيم الإقليمي للبلاد، لكن العديد من الباحثين يتساءلون حول تواجد المصالح الخارجية على مستوى كل من الولاية والمنطقة نرى أن التطبيق العملي أثبتت بصورة واضحة وأن المنطقة لا تنفصل عن الولاية فالمنطقة تحاول تنسيق مهام الولايات خاصة إذا كان النشاط الممارس والمراد تحقيقه بحاجة لإطار إقليمي أوسع من الولاية.

فالولاية كإطار إقليمي يعد اطارا صغير المجال لا يمكنه التحكم في قطاع معين ولا يمكن لمديرية صغيرة تغطيتها مثلا الجمارك، لا يمكن لإطار إقليمي كالولاية أن يقوم بتنظيم هذا القطاع، بل هو بحاجة إلى إقليم أوسع وكذلك إلى إطار أوسع من الولاية وهي الجهوية.

إن الجهة تطرح لنا على المستوى الاقتصادي دورين هامين حيث أنها تقوم بإعانة، حيث تحقق من جهة احتياجات ووسائل وظيفة الإدارة المحلية، وإمكانية تطبيق نطاق واسع، فالسلطة الجهوية عليها أن تتبع السياسة الاقتصادية للحكومة، ولتحقيق متطلبات الجماعة المحلية<sup>1</sup>.

إن المصالح الخارجية على مستوى الولاية قد تأخذ شكل مديرية جهوية.

إن المصالح الجهوية مثلها مثل المصالح الولائية، لها امكانياتها الخاصة من موظفين وأموال وهذا لكي تقوم بالمهام المنوطة بها وهذا يدل إلى عدم التركيز في التمثيل وكذا التسيير، حيث أن الإدارة المركزية تكون بعيدة عن هذه المجالات تسمح للمصالح الخارجية منها لممارسته مهامها وبالتالي تعد جهاز مبسط للتنفيذ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- la Rcéne SERIAK, L'organisation et le fonctionnement de la wilaya ENAG, 1998, p212 et suivre.

<sup>2</sup> - مربيعي محفوظ، تنظيم اختصاصات الإدارة الجبائية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2003، ص

## ثانيا: المصالح الخارجية التابعة للوزارات بصفة غير مباشرة

إن المصالح الخارجية لا يقتصر تواجدها نتيجة لامتداد الوزارة على المستوى المحلي بل في كثير من الأحيان قد تحدث مصالح خارجية تكون تابعة لبعض الهيئات الأخرى غير الوزارة كالمديريات العامة مثلا.

## 1- المديريات العامة:

التي تنفرع إلى مديريات فرعيته وهذه الأخيرة إلى مكاتب من الهيكل الداخلي للوزارة، اما فروعها الخارجية فهي تلك المديريات<sup>1</sup>، وعلى سبيل المثال نجد المصالح الخارجية لإدارة الجمارك، المديريات العامة للحرس البلدي، وكذلك المديرية العامة للمواصلات التي تضم المديريات الجهوية للبريد والمواصلات، ونجد أيضا المصالح الخارجية للمديريات العامة للغابات.

## 2- المراكز كمصالح خارجية:

إن بعض المراكز عدت مصالح خارجية كما هو الشأن بالنسبة للمركز العلمي الوطني مساعدة القرار التابع لوزارة الداخلية.

نجد أن المصالح الخارجية ليست دائما ذات اختصاص إقليمي محدد، بل إن بعض المراكز لها اختصاص وطني، أي أن هذا المركز يتواجد على مستوى العاصمة ويختص بالأمور المخصصة له عبر كامل إقليم الدولة، انشاء المركز الوطني للإعلام الالي والاحصائيات.

## 3- المفتشيات كمصالح خارجية:

لم يكثف المشرع الجزائري بهذه الهيئات سالفه الذكر، بل أيضا لها بعض المصالح مثل "المفتشيات"، مثل المفتشية الجهوية للبيئة.

<sup>1</sup>- ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84.

وكذلك المفتشية العامة المالية في مصالحها الخارجية والتي منذ تدهور المجال الاقتصادي للبلاد منذ 1986 والتصحيحات جارية حول تحديث المصالح الخارجية لوزارة المالية بصفة عامة وهذا إلى غاية السنوات الحالية<sup>1</sup>.

حيث أن للمفتشية العامة المالية مصالح خارجية تعد الهياكل اللاتركيزية والمتواجدة إقليميا على التراب الوطني.

### الفرع الثاني: الاختصاص الموضوعي للمصالح الخارجية

تعتمد المصالح الخارجية على فكرة عدم التركيز الذي مفاده تخفيف العبء عن الوزارات والمصالح المركزية، خاصة بعد تزايد أوجه النشاط الإداري وتعدد الحاجات في الدولة وبفضلها تكون الإدارة أقدر على تقرير الحاجات المحلية<sup>2</sup>.

إن التنظيم الإداري أصبح يقتضي تواجد هذه الفروع فهو إقرار للواقع العملي الذي صاحبه التزايد المستمر في النشاط الإداري نتيجة الحياة العصرية والذي استوجبت على الوزارة أن تقوم بالعديد من المشروعات وتشرف على الكثير من المرافق العامة لتزويد المواطنين بالخدمات اللازمة في جميع الإقليم.

إذ أن المصالح الخارجية حاليا أصبحت متسعة جدا نظرا لأهميتها من الناحية السياسية عندما تقوم بتنفيذها للسياسة العامة للحكومة، أو من الناحية الاجتماعية لتحقيق احتياجات المواطنين ولتقريبهم من الإدارة، أضف إلى ذلك مكانة هذه المصالح ضمن التنظيم الإداري للدولة وما يحققه من فعالية العمل الإداري، بكل ما تتمتع به من وسائل مادية وبشرية، وكذا قانونية اللازمة لها لأداء المهام المنوطة بها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمد بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رجا بن امير رجال مولاي ادريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 86.

<sup>2</sup> - محمد سعيد أوكيل، نحو اصلاح اداري مستقبلي فعال في الجزائر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد1، الجزائر، 1998، ص 5.

<sup>3</sup> - عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص 51.

تعتمد المصالح الخارجية على جملة من الوسائل كغيرها من الهيئات الإدارية للدولة وتتمثل على الخصوص في الوسائل البشرية والمالية والقانونية.

### 1- الوسائل البشرية:

للمصالح الخارجية موظفين إداريين مؤهلين للقيام بالمهام المحددة لها، سواء كان موظفين سامين أو موظفين آخرين.

### 2- الوسائل المادية:

إن الوزارة التي لها مصلحة خارجية عليها أن تؤمن لها الإمكانيات المالية اللازمة لأداء مهامها.

### 3- الوسائل القانونية:

إن المصالح الخارجية تنظم على أساس مكاتب ومصالح تقوم بالمهام المحددة لها وفقا للقانون وتتمحور مجملها في تنفيذ السياسة العامة للحكومة، حسب كل وزارة قطاع تشرف عليه وهذا لكي تقرب وتمكن المواطنين من تلبية حاجاتهم وتقوم بالمهام الإدارية مثل باقي الإدارات، وبإمكانها إصدار قرارات إدارية عندما تباشر اختصاصاتها، وهذا لا يعني منحها امتيازات السلطة العامة.

فيقوم المدير بمهمة محددة له، ويصدر قرار في ذلك وهذا الأخير قد يسبب ضرر للغير أو يثير إشكال مما يؤدي بصفة منطقية التوجه للقضاء، فإذا تمعنا في هذا الموضوع جيدا نجد أن لكل من الوزير والوالي دور فيها، فقد تعتبر قرارات المديرية ولائية أو وزارية والمشكل يتزايد إذا كان التعويض تتحمله خزينة الولاية أو خزينة الدولة<sup>1</sup>، وعلى أي أساس يعتمد عليه القاضي في تقدير ذلك لذلك فهل يتم الاعتماد على وسائل تجعل المديرية مؤهلة قانونا للتقاضي بنفسها وبإمكانياتها الخاصة أم أننا دائما نعود إلى السلطة المركزية أي الوزير للتقاضي.

<sup>1</sup>- صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الأمة، العدد 01، سنة 2002، ص

# الفصل الثاني:

## مدى إمكانية مقاضاة المصالح الخارجية

## تمهيد:

عند قيام المصالح الخارجية بالمهام المنوطة بها، فإنها تصدر قرارات فقد نشير نزاعات ما، فإننا نتساءل عما إذا كنا قادرين لرفع الدعوى عليها خاصة إذا ما اعتبرناها هيئة من هيئات عدم التركيز ونظرا لأهميتها على مستوى التنظيم الإداري للدولة.

حسب القوانين المعرفة عليه لا يمكن رفع الدعوى ضد أية هيئة، بل لا بد من توفر الشخصية المعنوية للجوء إلى القضاء هذا ما كان سائدا، فإن انعدمت الشخصية المعنوية لهيئة ما فحتما تتلقى أهلية التقاضي، ولا يمكن مقاضاتها، ولكن حاليا تم التفكير في وسائل أخرى يعتمد عليها لحل الاشكال السابق وذلك بالاعتماد على وسائل عمل المصالح الخارجية، والتي بواسطتها يمكننا اللجوء إلى القضاء سواء بصفتها مدعية، أو مدعى عليها وهذا في أغلب الأحيان.

يمكن معالجة هذا الفصل بمبحثين إثنين وهما.

- المبحث الأول: الشخصية المعنوية والمصالح الخارجية.
- المبحث الثاني: وسائل رفع الدعوى على المصالح الخارجية.

## المبحث الأول: الشخصية المعنوية والمصالح الخارجية

إن المصالح الخارجية والتي هي محل الدراسة، تكتسي أهمية بالغة ضمن التنظيم الإداري للدولة، ومنه تتمتع بالمبادئ الخاصة بهذا التنظيم والمقصود هنا "الشخصية المعنوية".

سوف نحاول إعطاء التعاريف الخاصة بالشخصية المعنوية، اعتماداً على موقف الفقهاء الذين اختلفوا بصفة واضحة حولها، ضف إلى التطرق للنتائج والآثار التابعة للتمتع بالشخصية المعنوية لا سيما الاستقلال المالي والإداري خاصة أهلية التقاضي، دون أن ننسى تكييف الوضع مع المصالح الخارجية، وهذا كله ضمن المطالب الثلاثة التالية:

- **المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية.**
- **المطلب الثاني: آثار التمتع بالشخصية المعنوية.**
- **المطلب الثالث: انعدام الشخصية المعنوية للمصالح الخارجية حافز لرفع الدعوى عليها.**

### المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

لقد اختلف الفقهاء في وجود أو عدم وجود الشخصية المعنوية ومنه تم التوصل إلى تعريف موحد بواسطته تم تحديد أهميتها وتطورها والعناصر المكونة لها، لا سيما الأنواع التي تتواجد فيها الشخصية المعنوية، وهذا ما سنعالجه في الفروع التالية.

#### الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية

الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) ويقصد بالشخصية القانونية "القدرة أو المكنة القانونية على تحمل الالتزامات واكتساب الحقوق"<sup>1</sup>.

الشخصية المعنوية في القانون هل كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، المرجع السابق، ص 32.



المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر المالية لها، أو تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لفكرة الشخصية المعنوية ثلاثة عناصر لا بد من توافرها، وهذه العناصر والأركان هي:

- 1- مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين يحقق تجمع وترابط وتتسق هذه المجموعة وتحقيق وحدتها مجموعة من الأشخاص (الأفراد) كالجمعيات<sup>1</sup>، أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كشركات المساهمة، وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد.
- 2- غرض مشترك تسعى على تحقيقه هذه المجموعة، الغرض المشروع لا وجود له من الناحية القانونية إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته وأعماله إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة ضمانا لمبدأ المشروعية.
- 3- اعتراف المشرع في الدولة بهذه الشخصية المعنوية بغض النظر عن وضعية الدولة الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة.

### أولاً: موقف الفقهاء من وجود الشخصية المعنوية

إن الفقهاء انقسموا على فريقين إثنين، فريق رفض الاعتراف بتواجد الشخصية المعنوية، أما الفريق الثاني فقد اعترف بتواجدها وأكدها كذلك.

#### 1- الراضون لفكرة الشخصية المعنوية:

يذهب أصحاب "أهرنج، دوجي، بلانيول ... إلى التقرير والقول بأن فكرة الشخصية المعنوية لا فائدة ترجى منها، وأنه ليس لها أي أساس أو قيمة أو فائدة في عالم القانون، وأنه يمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات قانونية أخرى تكون البديل الأكثر سلامة ومنطقية

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 126.

ووضوح، مثل: فكرة الملكية المشتركة، وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية عند الفقيه<sup>1</sup> ليون دوجي<sup>1</sup>.

ولكن هذه الفكرة تجاوزها الزمن وأصبح التعامل معها أمرا واقعا، هذا ما أدى إلى ضرورة الاعتراف بها، وقد تجسد ذلك بظهور نظريات لذلك:

#### أ- مذهب المجاز أو الافتراض القانوني:

يتزعمه الفقيه سافين، ويرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا محض افتراض وليس لها أساس من الواقع<sup>2</sup>، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات والهيئات من تحقيق أهدافها وأغراضها حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ويعتبرها مجازا أو افتراضا شخصا من أشخاص القانون في الدولة<sup>3</sup>.

تعرضت هذه النظرية للنقد لأنها تؤدي إلى إطلاق سلطان الدولة في التحكم في مصير الجماعات والتجمعات بشكل يقيد من تكوين وإنشاء الجماعات والتجمعات التي أصبحت تشكل أهمية كوسيط عدم مسؤولية الأشخاص المعنوية مدنيا وجنائيا<sup>4</sup>.

لذلك كان لا بد من البحث عن البديل، وهي نظرية الحقيقة.

#### ب- مذهب الحقيقية:

يعتبر أنصار هذه النظرية من بينهم "تسالي"، أن الشخصية المعنوية أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين مشروع، وهذا الاجتماع يؤدي على نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة المكونين له، وهي أساس فكرة الشخصية المعنوية<sup>5</sup>.

1- عمار عوايدي، القانون الإداري النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000، ص 187.

2- محمد حسين الوجيز في نظرية الحق بوجه عام، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1985، ص 224.

3- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة 2003، ص 184.

4- الدكتور خيل الظاهرة، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 97.

5- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 185.

إن أهم نقد وجه لأصحاب هذه النظرية أنهم إذا كانوا نقد نجحوا في تفسير وتأهيل الشخصية القانونية لجماعات الأفراد، فإنهم عجزوا عن تفسير بعض التجمعات، كتجمعات الأصول<sup>1</sup>.

بالتالي كان لا بد من البحث عن افتراض آخر وهو:

### ج- نظرية الحقيقة التقنية:

تتمثل النظرية الثالثة لتفسير الشخصية المعنوية، ومن أنصارها نجد GRENY et MICHOD، حيث يرون بأن الشخصية المعنوية تمثل فعلا حقيقة إلا أنها ليست حقيقة<sup>2</sup>.

إن المصالح التابعة للجماعات ليس لها طبيعة الشخص المعنوي، وإنما يفترض فقط الاعتراف القانوني، أي القابلية وإنما حقيقة تابعة من المجتمع ومن التقنية القانونية، منه فإن الاعتراف بوجود الشخصية المعنوية يعني الاعتراف ببعض النتائج وخاصة التمتع ببعض الحقوق.

إن المشرع الجزائري حسب الأستاذ عوابدي التقص الجيد للنصوص القانونية الخاصة بالتنظيم وكذا فكرة الشخصية المعنوية في النظام القانوني الجزائري وصياغة عبارات تميل إلى الاعتماد على نظرية الافتراض القانوني في تحديد طبيعة الشخصية المعنوية<sup>3</sup>.

### ثانيا: أهمية الشخصية المعنوية

قد نرى أن للشخصية المعنوية أهمية كبرى سواء من الناحية السياسية أو الناحية القانونية.

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 146.

<sup>2</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، المرجع السابق، ص 188.

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

**1- من الناحية السياسية:**

تبدو أهمية فكرة الشخصية المعنوية من الناحية السياسية في عملية التنظيم الإداري في كون واعتبار فكرة الشخصية المعنوية هي الوسيلة الفنية الناجحة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، كما أنها تعتبر وسيلة ناجحة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً ومصلياً، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها.

**2- من الناحية العملية القانونية:**

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دوراً قانونياً هاماً في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، إذ بواسطتها أمكن القيام بأعمال ووظائف إدارية بواسطة أشخاص طبيعيين باسم الأشخاص الإدارية ولحسابها، وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين، فهكذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة أصبحوا فكرها المفكر<sup>1</sup>.

**ثالثاً: تطور فكرة الشخصية المعنوية**

إن القانون الروماني يعترف بتواجد الشخصية المعنوية، ولكن في البداية لم تكن منفصلة عن الأشخاص المكونين لها وكانت ديونها هي ديون أعضائها ويسألون عنها ويلتزمون بسدادها، وتكون ذمة الشخص المعنوي هي المسؤولة الأولى عن ديونه، ثم بعد ذلك ذمة الأشخاص المكونين له<sup>2</sup>.

أما الكنسيون فقد منحوا استقلالية الشخصية المعنوية فيما يخص الذمة المالية، ولكن يكون الشخص المعنوي مسؤولاً بصفة أصلية عن ديونه بعدما يسأل الأشخاص المكونين له بصفة احتياطية تكون قد اكتملت للفصل بين الشخص المعنوي وأعضائه.

<sup>1</sup>- د. عمار عوادي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، طبعة 2002، ص 181 - 182.

<sup>2</sup>- محمد طوموم، مفهوم الشخصية المعنوية في الفقه الإسلامي، مجلة الحقوق والتشريعة، الطبعة الثانية، العدد الأول، 1978، ص 101.

أما في الفقه الحديث خاصة فقهاء القرن 19 يتجهون على اعتبار الشخصية المعنوية حقيقة تقنية وفنية بحتة<sup>1</sup>، مثلا فرنسا تعتبر الشخصية المعنوية مجرد طريقة فنية يستعملها لمواجهة بعض الضرورات التي تفرض نفسها عليهم لتفسيرها، اما سويسرا فتر بأنها وسيلة لأجل غاية، اما إنجلترا تعتبرها وسيلة فنية القصد منها اتاحة الفرصة للحصول على الأموال والاستفادة منها لتحقيق غرض يشترك فيه عدة أشخاص.

أما الولايات المتحدة الامريكية فترى بأن الشخصية المعنوية ما هي إلا طريقة أكثر منها شيئا.

أما الفقه الإسلامي كما سبق ذكره لم يذكر اصطلاح الشخصية المعنوية، وإنما ذكر بصفة خاصة مصطلح "ملك الله"، فلو نظرنا إلى أبعاده لوجدنا حسن اعتبارهم ودقة اصطلاحهم، وأفضلية هذا عن الاصطلاح القانوني، لأنه يدعو القائمين عليه والمسؤولين أمر الاتقان وعدم الانحراف خشية صاحب المال لأنهم يؤمنون بأن الله مطلع على كل شيء والانسان بطبيعته عليه خشية من أمامه، فإذا كان صاحب المال فإن ذلك يؤدي للانحراف والتلاعب بالمال إذا كان يتولى أموالا يعرف أنه مملوك لشخص اعتباري معنوي لا وجود له حقيقة<sup>2</sup>.

#### رابعا: عناصر وجود الشخص المعنوي

لكي نتحدث عن وجود الشخص المعنوي الذي هو مجموعة من الأشخاص أو من الأموال يقوم بينهما ارتباط من أجل تحقيق غرض معين، فاستهداف هذا الغرض هو الذي يجمع بين مجموعات الأشخاص أو الأموال بلوغ هذه العلاق، ومن ثمة يكون الترابط مبرزا لتجمعها في ذمة مالية واحدة وتعللها بشخصية واحدة.

نرى أن عناصر تواجد الشخص المعنوي هما:

<sup>1</sup> - سبق الإشارة إليه مفهوم الشخصية المعنوية.

<sup>2</sup> - محمد طوموم، المرجع السابق، ص 148 - 149.

**1- العنصر الموضوعي:**

هو مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين ليحقق ترابط هذه المجموعة ووحدتها وهو ما يسمى بعنصر الديمومة، وأن يكون للشخص المعنوي وفقا لتنظيمه الخاص من تعبير عن ارادته، وتمثيله قانونا باعتباره الأداة التي تفصح عما تقتضيه مصالح الشخص المعنوي وتطلبه من حماية<sup>1</sup>.

**2- العنصر الشكلي:**

هو الاعتراف بها من قبل الدولة أو المشرع بالشخصية المعنوية إما صراحة أو ضمنا وذلك إما أن يأتي بقانون عام ينص على ذلك ويحدد الشروط الواجب توافرها لإحداث الأشخاص المعنوية، وإما بقانون خاص<sup>2</sup>.

نجد القانون المدني الجزائري قد تحدث عن الأشخاص المعنوية وذلك وفقا للمادة 49

منه:

الأشخاص الاعتبارية هي<sup>3</sup>:

أ- الدولة، الولاية، البلدية.

ب- المؤسسات للدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقرها القانون.

ج- المؤسسات الاشتراكية والتعاونيات والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية.

**الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية**

من المستقر اعتبار التقسيم الأساسي للأشخاص الاعتبارية هو تقسيمها إلى اشخاص عامة وخاصة تبعا لتقسيم القانون إلى عام وخاص<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 27.

<sup>2</sup> - محمد طوموم، المرجع السابق، ص 104.

<sup>3</sup> - المادة 49 من القانون المدني الجزائري.

<sup>4</sup> - حسن كيرة، المدخل القانوني، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة السادسة، 1993، ص 669.

إذا تخضع الأولى للقانون العام والثانية لأحكام القانون الخاص، وهذا ما يدل على الأهمية البالغة لتقسيم القانون إلى خاص، وإن تدخل الدولة في مجالات كانت أصلاً تابعة للخواص وحدهم، هذا ما أدى إلى أحداث مرافق ومؤسسات إدارية عامة ومرافق ومؤسسات أخرى اقتصادية مما أدى بالضرورة على أحداث معايير مهمة لتمكنا من الفصل في تحديد أنواع الأشخاص الاعتبارية.

### أولاً: الأشخاص المعنوية العامة<sup>1</sup>

هي تلك الأشخاص التي يحكمها القانون العام، وتتنوع بدورها إلى أشخاص معنوية إقليمية وأخرى مصلحة.

#### 1- الأشخاص العامة الإقليمية:

إن الأشخاص المعنوية الإقليمية هي الأشخاص التي تمارس اختصاصاتها في مجال جغرافي معين من الدولة، وقد حددتها المادة 49 من القانون المدني<sup>2</sup>: "الأشخاص الاعتبارية".

د- الدولة، الولاية، البلدية؛

هـ- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

و- الشركات المدنية والتجارية؛

ز- الجمعيات والمؤسسات؛

ح- الوقف؛

ط- كل مجموعة من الأشخاص والأموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

فالجدير بالذكر أن المشرع الجزائري أشار إلى الأشخاص الاعتبارية العامة "المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"، والخاصة "الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات"، واعترف للوقف بالشخصية الاعتبارية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمود حلمي، المرجع السابق، ص 24.

<sup>2</sup> المادة 49 من القانون 05-10 المعدل والمتمم للقانون المدني.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76.

## أ- الدولة:

هي على رأس الأشخاص المعنوية العامة وأهمها، وهي التي تمنح تلك الأشخاص شخصيتها المعنوية، أما شخصيتها هي مستمدة من طبيعة وجودها دون الحاجة إلى وجود نص قانوني يعترف لها بهذه الشخصية<sup>1</sup>.

تشكل الدولة أهمية كبرى باعتبارها الشخص المعنوي الأم، وباقي الأشخاص المعنوية الأخرى متفرغة عنها، وينحصر اختصاص الدولة في نطاق إقليم معين، ولا يحتاج وجود الدولة إلى نص قانوني سواء كان داخلي أو خارجي، وأغلب الفقه في القانون الدستوري أو في القانون الإداري أو حتى في القانون المدني يعترفون بالشخصية الاعتبارية، ولولا هذه الفكرة لما تنسى الفصل في الذمة المالية بين ممتلكات الدولة وممتلكات جهات أخرى، كما أن لها الفصل في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وفي الاعتراف لها بالتعاقد والنقاضي<sup>2</sup>.

## ب- الولاية:

هي شخص معنوي إقليمي، تمارس صلاحيتها داخل حيز جغرافي، يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة، هذا استنادا إلى المادة 15 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01-16<sup>3</sup>.

## ج- البلدية:

هي الجماعة القاعدية للإدارة المحلية، تعد منظمة إقليمية مستقلة، تمارس صلاحيتها في حيز جغرافي، اعترف لها المشرع الجزائري بالشخصية الاعتبارية دستوريا ومدنيا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - د. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 32.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76.

<sup>3</sup> - القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن الدستور الجزائري المعدل والمتمم لدستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد 14.

<sup>4</sup> - المادة 49 من القانون المدني.



## 2- الأشخاص العامة المصلحية:

يطلق عليها "المؤسسات العامة" وهي أشخاص معنوية لا تتقيد بالحدود المكانية الإقليمية، وإنما يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه، أي يقتصر اختصاصها على تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله.

بالتالي يتحدد اختصاصها على أساس مصلحين أو مرفقين أي يتقرر لها إدارة مرفق عام أو بعض المرافق العامة المحدودة الصورة العامة لهذه الأشخاص هي المؤسسات العامة، ولكل من المرفق العام والمؤسسة العامة اصطلاح خاص به.

### أ- المرفق العام:

يستعمل للدلالة على نشاط معين تقوم به الإدارة لصالح الافراد، ويقصد به المنظمة أو المهنة التي يقوم بهذا النشاط، وكل مرفق عام يخضع لجملة من القواعد وهي:

ي- استمرار وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد؛

ك- قابلية النظر للتطوير والتعديل وفقاً للحاجيات؛

ل- المساواة الكاملة للمنتفعين بالمرفق<sup>1</sup>.

### ب- المؤسسات العامة الوطنية:

هي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم محافظة واحدة أو بلدية واحدة من الهيئات المحلية أو الولائية المؤسسات الإقليمية أو المحلية، وتنشأ بقرار مداولة أو البلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتممية المحلية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- د. طاهري حسين، المرجع السابق، ص 151.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 151.

## ثانيا: الأشخاص المعنوية الخاصة

كما سبق ذكره سابقا فمن ضمن الأشخاص المعنوية نجد الأشخاص المعنوية الخاصة التابعة للقانون الخاص، وأنا نجد فيها كل من:

## 1- الشركات:

الشركة هي عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بالإسهام في مشروع اقتصادي، وذلك بتقسيم حصة من المال أو العمل ويقتسمون ما قد ينشأ عن هذا المشروع من الربح أو الخسارة، فتكون الشركة مدنية إذا كان موضوعها مدنيا كالأستغلال الزراعي أو تربية الحيوانات ويحدد غرض الشركة في عقد تكوينها ولكن إذا اتخذت الشركة المدنية شكل الشركة التجارية اعتبرت تجارية بحسب الشكل، وتخضع للقانون التجاري، ففي شركة التضامن يلعب الاعتبار الشخصي دورا أساسيا وتكون للشريك مسؤولية تضامنية<sup>1</sup>.

## 2- الجمعيات:

تنشأ الجمعية باتفاق أعضاء على تحقيق هدف غير مادي، وقد يكون هدفا خيريا أو ثقافيا أو علميا...، ولا تكون موارد الجمعية مصدرا لاغتناء أعضائها، بل الغرض منها هو تحقيق هدفها، ولا يجوز للجمعية تجاوز الحد الضروري لتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله فهي خاضعة لنوع من الرقابة بهدف التأكد من مدى انحراف الجمعية من الغرض الذي أنشأت من أجله<sup>2</sup>.

## 3- المؤسسات الخاصة:

إن المؤسسة والجمعية يتفقان في استبعادهما لعنصر الربح من غرض انشائها، ولكن الاختلاف يكمن في أن المؤسسة أنشأت بموجب مجموعة من الأموال لترصد لغرض معين، أما الجمعية تتكون من مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمدي فريدة زاوي، المدخل للعلوم القانونية لنظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 105.

<sup>2</sup> - محمدي فريدة زاوي، المرجع السابق، ص 107.

<sup>3</sup> - حسن كبرة، المرجع السابق، ص 295 - 701.

أن ينشأ الشخص المرفقي وفقا لأحكام القانون العام ويخضع له أيا كان نشاط هذا الشخص وأيا كان أسلوب تنظمه، هذا الامر الذي يتميز الأشخاص العامة المرفقية والمؤسسات الخاصة.

أن يتخذ نشاط الشخص العام المرفقين في موضوع واحد محدد وفقا لمبدأ وظيفي لا غير<sup>1</sup>.

ويمكن الحديث والاشارة لأشخاص معنوية إقليمية، الغرض منها هو تحقيق غرض مباشر يشمل كافة النشاط الإداري وقد نجد ثلاثة أنواع هي:

م- الأشخاص العامة الإدارية؛

ن- المؤسسات العامة الاقتصادية؛

س- الأشخاص المهنية ونقابات مهنية.

إنه بغرض النظر عن طريق الأشخاص العامة المرفقية أو المصلحية فإنه نجتمع بينهما أنها لا تخضع لنظام قانوني واحد، وإنما تختلف كل منهما قليلا أو كثيرا عن الأخرى، وذلك بحسب الغرض المقصود من تحقيقه من وراء انشائه وفقا لطبيعة النشاط الذي تمارسه والذي يتم اختيار التنظيم القانوني الملائم للشخص تبعاً لها.

هناك من يتحدث عن نوع من الأشخاص المعنوية تجتمع فيه هذين النوعين السابقين، وهما ما يسمى الأشخاص المعنوية التابعة للقانون المشترك<sup>2</sup>، ونجد ذلك في كل من الحالتين التاليتين:

### 1- الأشخاص المعنوية العامة ذات خصائص القانون الخاص:

حيث أن القانون العام قد يطبق أحيانا على بعض الأشخاص المعنوية الخاصة وهذا طبقا لتحقيق المصالح العامة، باستعمالها امتيازات السلطة العامة، وخاصة في مجال الرقابة

<sup>1</sup>- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 147.

<sup>2</sup>- مرجع نفسه، ص 105.

الإدارية، وعلى سبيل المثال نذكر الجمعيات ذات المصلحة العامة، وبالتالي نرى تعدد للأشخاص المعنوية سواء كانت عامة أو خاصة والهدف منها هو تحقيق الصالح العام.

### المطلب الثاني: أثار التمتع بالشخصية المعنوية

إن النتيجة الرئيسية لاكتساب الشخصية هي أننا نكون أمام كائن قانوني جديد لا يتمتع بالحقوق ذاتها التي بها الانسان، مثل ممارسته للحياة السياسية وكذلك الزواج إلى غير ذلك من الصفات والتي لا يمكن انسابها للكائن القانوني<sup>1</sup>، لذلك يمكن تحديد النتائج التالية:

#### الفرع الأول: الاستقلال المالي والإداري

##### أولاً: الاستقلال الإداري

إن الاستقلال الإداري معطى لهيئة معنوية لها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية خاصة السلطات الإدارية الذي يتمتع بجميع امتيازات السلطة العامة<sup>2</sup>.

بحيث تكون قراراتها أو أوامرها من اعمال السلطة العامة، ويترتب على ذلك اعتبار القرارات الصادرة منها قرارات إدارية، تخضع لكل ما يخضع له القرارات الإدارية وهي كذلك تُكوّن أشخاص القانون العام باستخدام وسائل القانون العام في تحقيق وظائفها كمنزعة الملكية والاستيلاء المباشر والعقود الإدارية كل ذلك في الحدود المقررة لها قانوناً<sup>3</sup>.

وبالتالي اكتساب الشخصية المعنوية بالنسبة للأشخاص الإدارية قد أصبح جزء من السلطة الإدارية في الدولة لتكون اختصاصاته الإدارية، وله أن يباشر وسائل القانون العام بما يتضمنه من امتيازات أو بنود عندما يمارس نشاطه المتصل بهذه الاختصاصات وحتى يتمتع بكل السلطات الضرورية.

<sup>1</sup> - محمود حلمي، المرجع السابق، ص 27.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 55، 56.

<sup>3</sup> - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار، باتنة، طبعة 2001، ص ص 152، 153.

تكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة، وباقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها.

حيث أن الأشخاص المعنوية العامة لها موظفون لمواجهة الدولة التي لها نظام متميز عن موظفي وعمال الدولة<sup>1</sup>.

بالتالي إعطاء الاستقلالية الإدارية للأشخاص المعنوية سواء كانت عامة أو خاصة تمكنها من القيام بالمهام المسندة اليها، فلا بد من منحها هذا الاستقلال، ولكن ليس بمعناه المطلق فدائما نتحدث عن وجود الرقابة وهي الأخيرة أيضا تكون نوعا ما مرنة لتحقيق الأهداف المسطرة لها.

حيث أن الرقابة مجالها الإداري بحتت، فيما يخص الأشخاص المعنوية العامة مادامت خاضعة للقانون العام، وكذلك الرقابة المنصوص عليها قانونا.

هذا عن الاستقلال الإداري للأشخاص المعنوية، وكذلك نجد نوع آخر من الاستقلال الذي يترتب عن منح لمجموعة من الأشخاص أو الأموال الشخصية المعنوية وهو الاستقلال المالي.

### ثانيا: استقلالية الذمة المالية

إن المبدأ الأساسي لثبوت الشخصية المعنوية هو استقلالية في الذمة المالية أي بالفصل التام بين ذمة الأشخاص المكونين للشخص المعنوي وبين ذمة هذا الأخير.

نقصد بالذمة المالية المستقلة هي أنها تستقبل الحقوق وتتحصل الالتزامات والتعويضات التي يتمتع بها الشخص<sup>2</sup>.

إن الشخص المعنوي سواء كان في القانون العام أو في القانون الخاص ينبغي أن تكون له ذمة مالية مستقلة بصفة خاصة عن الذمة المالية لأعضائها، حيث أن الهيئة المكونة

<sup>1</sup>- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ص 152، 153.

<sup>2</sup>- نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، المغرب، 1981، ص 37.

للشخص المعنوي لها ذمة مالية مستقلة ومنفصلة تماما عن الذمة المالية للأعضاء المكونين لها<sup>1</sup>.

يترتب على استقلال أشخاص القانون العام في أنه يستقل كل منها بأمواله، حيث أننا نرى يوجد نوعين من الدومين يستقله الشخص المعنوي، فالنوع الأول هو الدومين الخاص بكل شخص معنوي دومين خاص به سواء كانت الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام، والخاص دومين خاص به يستقل بالتصرف فيه وفقا للحدود التي ينص عليها القانون وهو ما تم الاتفاق به ضمن تكوين هذا الشخص المعنوي<sup>2</sup>.

أما النوع الثاني من الدومين يطلق عليه اسم الدومين العام، فكل شخص من أشخاص القانون العام دومينه العام المخصص للنفع العام، وأن يستعمل ما لا خاص بشخص معنوي آخر أو نزع ملكية إلا بعد تجريده من صفة النفع العام أولاً، فيصبح شأنه أموال الدومين الخاص، أي الاستقلال المالي يعني أن الأموال التي تخصص الشخصية المعنوية أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: أهلية التقاضي

إن المصالح التي ليس لها الشخصية المعنوية لا يمكنها الدفاع عن حقوقها أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة<sup>4</sup> للمجموعة التي ينتمي إليها، وبالعكس فإن كل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء، هذا من جهة إذا ما حاولت استرجاع الحقوق التي ضاعت منها، ومن جهة أخرى فهي تحمي نفسها وتتصدى لكافة الدعاوي المرفوعة ضدها، ويترتب على ذلك أن على الشخص المعنوي يتحمل مسؤولية الأفعال الضارة التي تكون قد حدثت منه أو من قبل موظفيها مهما اختلفت أسباب المسؤولية، مما يؤدي إلى اختلاف أساس المسؤولية الذي قد يتمحور إما بسبب عقدي أو الفعل الضار أو

<sup>1</sup> - عبد العزيز سليا، المرجع السابق، ص 146.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47، 48.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 56.

<sup>4</sup> - مرجع نفسه، ص 56.

الاثراء بلا سبب أو حتى على الأساس المبني على فكرة المخاطر<sup>1</sup> ولعل من أهم النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية لمجموعة من الأموال أو الأشخاص هو وجود شخص يعتبر عن إدارة هذا الأخير، برفع الدعوى ضده مادام هو الممثل الوحيد لهذا الشخص المعنوي والمسؤول عنه دون اشراك الغير في ذلك، خاصة السلطة التي أنشأته أي السلطة المركزية التي تبقى بعيدة كل البعد عن نشاط هذا الشخص المعنوي خاصة إذا كان عاما.

ومنه فإذا حكم بالتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر التزم الشخص المعنوي لتأدية هذا الالتزام دون أن تلتزم به الدولة، مادام لهذا الشخص المعنوي ذمة مالية خاصة به مما يعني استقلال الدولة عن هذه الأشخاص المعنوية.

حيث أنه يكون للغير الحق في رفع دعاوي ضدها مباشرة، كما يكون لها الحق هي الأخرى برفع دعاوي، لذلك يجب أن يترتب النتائج الخاصة بالتمتع بالشخصية المعنوية والتي لها صلة بالتقاضي.

نجد أن المشرع الجزائري على غرار باقي المشرعين تحدث عن هذا المبدأ أو كذلك عن باقي النتائج المترتبة للتمتع بالشخصية المعنوية وهذا ما جاءت به المادة 50: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الانسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون ويكون له خصوصا.

- ذمة مالية؛
- أهلية في الحدود التي يعينها عند انشائها أو التي يقرها القانون؛
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز؛
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي الجزائري؛
- نائب يعبر عن إراداته؛
- حق التقاضي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

<sup>2</sup>- المادة 50 من القانون المدني الجزائري.

حسب الدكتور سليمان محمد الطماوي: "فإنه يترتب على استقلال أشخاص القانون العام إمكانية مقاضاته عن طريق ممثلية فترفع الدعوى على المحافظة أو المدنية أو المؤسسة العامة مباشرة دون الحاجة لمقاضاة الدولة بل يجوز التقاضي بين اشخاص القانون العام، وهي فيما يتعلق مباشرة بالحكومة المركزية وفي سلطة الوصاية الإدارية حيث يجوز لممثل الهيئة اللامركزية على هذه النتيجة عدم قبول الدعاوي التي ترفع من أو على غير الممثل القانوني للشخص المعنوي"<sup>1</sup>.

حيث أن الدعاوي المرفوعة ضد الشخص المعنوي تبقى المسؤولية المترتبة عنها على عاتقه لا غير، فإذا حكم بالتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر التزم الشخص المعنوي بتأدية هذا الالتزام دون أي تلتزم به خزينة الدولة مادام لهذا الشخص ذمة مالية خاصة به، مما يعني استقلال الدولة عن هذه الأشخاص المعنوية فتكون بعيدة كل البعد خاصة في مجال تحمل المسؤولية.

لذا نرى أن الشخص المعنوي مادام مستقلاً إدارياً ومالياً فهو من عليه تحمل المسؤولية الناتجة عن تصرفاته.

فالشخص المعنوي لا يتصور قيامه بنفسه بالنشاط الذي يتطلبه على اختلاف صورته وأنواعه، وهذا الأمر منوط بأشخاص طبيعيين يتولون عنه القيام بهذه المهام فيجب الاعتراف بالحقيقة الواقعة من أن هؤلاء الأشخاص هم الذين يقومون بكل نشاطه وليس في ذلك ما يطعن في الشخصية المعنوية له.

ولكي ترفع الدعوى ضد هذا الشخص حسب المادة 50 من القانون المدني لا بد من وجود مقر لهذا الشخص وهو مركز ادارته أو مكان ممارسة النشاط إذا كانت موجودة في الخارج، كما أنه يجب أن يمنح لهذا الشخص المعنوي اسم وجنسية لكي يتم التعرف عليه بصفة كاملة.

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.



## المطلب الثالث: انعدام الشخصية المعنوية للمصالح الخارجية حاجز أمام رفع الدعوى عليها

من بين نتائج التمتع بالشخصية المعنوية إمكانية التوجه للقضاء، أي التمتع بأهلية التقاضي، فإننا نحاول التعرف إن كانت المصالح الخارجية تتمتع بهذه الصلاحية أم لا، ولكن قبل ذلك علينا التساؤل إن كانت تتمتع أصلا بالشخصية المعنوية أم لا، وهذا ما سوف نتطرق إليه من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: عدم تمتع المصالح الخارجية بالشخصية المعنوية.
- الفرع الثاني: نفض الدعوى ضد المصالح الخارجية.

### الفرع الأول: عدم تمتع المصالح الخارجية بالشخصية المعنوية

من خلال تعريف المصالح الخارجية للدولة باعتبارها تلك الفروع التابعة للهيئة المركزية على مستوى الهيئات المحلية فهي تشكل جزء من صورة عدم التركيز الإداري في الدولة.

وكما نعلم فإن التركيز الإداري هو تخفيف للمراجعة لا غير وبالتالي ينعدم فيها الحديث عن الأهلية التابعة لإصدار القرارات، وإنما التبعية تبقى دوماً نحو المركز، وهذه التبعية بالضرورة تنفي الحديث عن تواجد الشخصية المعنوية.

إذن فعدم استقلالية وتمتع المصالح الخارجية بسلطة البث النهائي دليل قاطع على عدم تمتع المصالح الخارجية بالشخصية المعنوية، خاصة إن المادة 50 من القانون المدني الجزائري لم يشير إليها ضمن ما يعتمد شخصاً معنوياً، بالرغم من أن المصالح الخارجية ومن أجل ممارسة المهام المحددة لها قانوناً تتمتع بالاستقلالية المالية دون تمتعها بالشخصية المعنوية<sup>1</sup>.

وبما أن هذه المصالح الخارجية تتبع الولاية كجماعة إقليمية فإن البعض منها يخضع مباشرة لسلطة الوالي والبعض منها تبقى خارج حدود سلطته كلياً أو جزئياً، كالمصالح المنفصلة

<sup>1</sup>- صالح عنصر، المرجع السابق، ص 52.

عن الوالي كليا كالدفاع والقضاء أم جزئيا كالضرائب<sup>1</sup>، فإن الولاية تمثل هذه المصالح عن التوجيه للقضاء خاصة في اعتبار قراراتها صادرة عنها.

إن يمكن القول بصفة مختصرة أننا لا يمكننا إطلاقا الحديث عن الشخصية المعنوية ونحن أمام صورة عدم التركيز، فمن خلال التعاريف كليهما فالأمر بعيد كل البعد عن ذلك، والمصالح الخارجية ما هي إلا هياكل مساعدة للإدارة المركزية للقيام بمهامها هذا من جهة، ومن جهة أخرى تقوم بتخفيف العبء عليها.

ومنه عدم تمتعها بالشخصية المعنوية فإنها لا تتوفر على النتائج المذكورة عندما تتحصل أية هيئة على الشخصية المعنوية من اسم جنسيته، ومقر.

إضافة إلى أهلية التقاضي والتي سوف نعالجها ضمن هذا الفرع.

### الفرع الثاني: رفض الدعوى ضد المصالح الخارجية

لقد تمسك القضاء بضرورة التمتع بالشخصية المعنوية لقبول الدعوى خاصة إذا كنا أمام المصالح الخارجية التي تنعدم فيها أهلية التقاضي والتي تعد حاجزا أمامها، وهذا إما تم تجسيده فعلا من قبل مجلس الدولة الجزائري ضمن قرارات عديدة قد أصدرها في هذا الخصوص.

حيث بتاريخ 01-02-1999 أصدر مجلس الدولة قرار ضد مديرية البريد والمواصلات جاء فيه: "إن الأشخاص المعنوية وحدها يمكن مقاضاتها أمام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية، أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا يمكن لها رفع دعوى أمام الجهات القضائية ولا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 270.

<sup>2</sup> - مجلس الدولة الغرفة الإدارية الأولى، رقم القرار 03 1499، جلسة 01/02/1999 قضية مديرية البريد والمواصلات، محلية مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص ص 93، 94.

وهكذا فإن كل هذه القرارات تركز بصفة واضحة على ضرورة التمتع بالشخصية المعنوية لقبول الدعوى، ففي انعدامها ترفض الدعوى وهذا ما أكدته قرارات أخرى، منها القرار الصادر بتاريخ 2000/02/14.

حيث تمسك القضاء بضرورة التمتع بالشخصية المعنوية لقبول الدعوى الإدارية، بالاعتماد على أهلية التقاضي الخاصة بها، ومن بين كذلك قرارات مجلس الدولة بتاريخ 1999/05/03 في قضية السيد بلقاسم أحمد ضد مدير التربية بجليزان: "حيث أن المدعو بلقاسم أحمد رفع دعوى القضائية أمام الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء مستغانم على مدير التربية لولاية غليزان.

- 1- حيث أنه من المؤكد أن هذه الهيئة التابعة للولاية ذات طابع اداري، غير أنها مجردة من الشخصية المعنوية بالنتيجة فهي لا تتمتع بصلاحيات القوة العمومية.
- 2- ومادام أنها لا تتمتع بصفة التقاضي باعتبارها مفتقدة لأهلية الأشخاص العمومية، فإنه يجب اعتبار الدعوى القضائية المرفوعة عليها غير قانونية<sup>1</sup>.

هناك قرار صادر ضد مديرية الاشغال العمومية على مستوى الولاية، حيث جاء فيه: "إن مديرية الاشغال العمومية هو تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له استقلالية فهو تابع للولاية، حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الاشغال العمومية ليس لها الشخصية المعنوية التي تسمح لها بأن تقاضي وحدها".

نجد أن في هذا القرار برر لنا موقفة بصفة واضحة، باعتبار أن مديرية الاشغال العمومية ما هي إلا تقسيم إداري تابع للولاية لا غير، يفقد بالنتيجة إلى توابع الشخصية المعنوية خاصة أهلية التقاضي.

<sup>1</sup>- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم الملف 168996 رقم الفهرس 300 في قراره بتاريخ 1999/05/03 قضية السيد بلقاسم أحمد ضد مديرية التربية لجليزان.

لذلك رفضت الدعوى المرفوعة ضد هذه المديرية، وهذا ما يؤكد لنا أن المصالح الخارجية للدولة باختلاف أنواعها غير متمتعة بالشخصية المعنوية مادامت كما سبق لنا وأن أثبتناه فهي تعتبر هيئات غير مركززة ومنه لا يحق مقاضاتها<sup>1</sup>.

نجد أن المحكمة العليا قبل ذلك قد ركزت على تواجد وتمتع بالشخصية المعنوية كوسيلة وحيدة للتقاضي، فإن انعدمت ترفض وهذا ما نلمسه من خلال القرارات العديدة التي أصدرتها، ولعل من بينها نجد قضية السيد مسعود عبد القادر ضد رئيس قسم الموارد البشرية لولاية مستغانم ومن معه، وجاء في حيثيات القرار: "حيث أن هذا القسم لا يتمتع بالشخصية المعنوية وبأهلية التقاضي، بالتالي لا يمكن رفع دعوى قضائية عليه، حيث أن العريضة رفعت ضد شخص لا يتمتع بأهلية التقاضي"<sup>2</sup>.

منه رفضت الدعوى من جراء ذلك.

إن عدم التمتع بالشخصية المعنوية يعد فعلا حاجزا أمام وضع الشكوى على تلك الهيئة بالمصالح الخارجية للدولة، والتي بين أنها منعدمة للشخصية المعنوية وبأهلية التقاضي بصفة جلية.

لكن هذا ليس كقاعدة عامة، فلم تعد الشخصية المعنوية الوسيلة الوحيدة لرفع الدعوى، فإن الفقه قد تمكن من الوصول إلى حلول أخرى بواسطتها يمكن اللجوء إلى القضاء ومقاضاة هيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا فعلا ما قد كرسه القضاء اعتمادا على النصوص القانونية المحددة لهذا الوضع، لذلك نتساءل ما هي الحلول الكفيلة لمقاضاة المصالح الخارجية في ظل انعدام الشخصية المعنوية؟

<sup>1</sup> - مجلس الدولة الغرفة الثانية، رقم القرار 182149، بتاريخ 2000/02/14 مديرية الاشغال العمومية، مجلس الدولة، العدد 3، 2002 ص 100.

<sup>2</sup> - المحكمة العليا، قرار بتاريخ 1993/01/31 في قضية السيد علي مسعود عبد القادر ضد رئيس قسم الموارد البشرية لولاية مستغانم.

## المبحث الثاني: رفع الدعوى على المصالح الخارجية

إن الحديث عن الشخصية المعنوية لمقاضاة المصالح الخارجية لم يعد بالأمر المهم، مادام الوضع قد تغير وتم التوصل إلى وسائل لإمكانية مقاضاة المصالح، وهي التي تعد في الوقت نفسه آليات عملها من أجل تحقيق الغرض الذي أحدثت من أجله، ولعل كل من التفويض والتمثيل القانوني كافيان لمعالجة فكرة التقاضي.

فالتفويض قد ظهر منذ العهود الأولى ضمن القانون الروماني والإسلامي<sup>1</sup>.

أما التمثيل القانوني فقد أحدثته القوانين، وهذا ما سنراه من خلال المطالبين التاليين:

– **المطلب الأول: فكرة التمثيل القانوني.**

– **المطلب الثاني: نظرية التفويض.**

### المطلب الأول: فكرة التمثيل القانوني

التمثيل القانوني يعد طريقة من الطرق المتبعة للوصول إلى القضاء، رغم أنها حسب البعض قد يختلط مع شرط توفر الصفة.

حيث أن الصفة طبقاً لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية تعد شرطاً لقبول الدعوى، بينما التمثيل القانوني فهو إجراء لمباشرة الخصومة لا غير<sup>2</sup>، فإن جزاء انعدام الصفة يؤدي إلى عد قبول الدعوى.

إن النصوص القانونية وإذا كانت قد ميزت بين الصفة والتمثيل إلا أنها لمة تنص صراحة عن الجزاء المترتب على عدم صحة التمثيل القانوني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - كربوعي منور، التفويض الإداري، وتطبيق في الإدارة الجزائرية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 1982، ص 12 - 16.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 276.

<sup>3</sup> - مرجع نفسه، ص 277.

إن اللجوء إلى التمثيل القانوني يعود بصفة عامة إلى أسباب عملية بحثه وهذا ما سوف نراه من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: تعريف التمثيل القانوني.
- الفرع الثاني: خصائص التمثيل القانوني.

### الفرع الأول: تعريف التمثيل القانوني

إن الدعوى هي سلطة اللجوء إلى القضاء بقصد الحصول على تقدير حق أو لحماية، لذلك فالحاجة لرفع الدعوى تستلزم توفر عنصرين أساسيين وهما أطراف الدعوى أي المدعي والمدعى عليه، وعليهما الحضور أي المثل أمام القضاء للدفاع والمطالبة بحقوقهما، مادام حق التقاضي حق مقرر لكل شخص، ويستوي أن يكون محق أو غير محق، فهذا لا يتحقق إلا بعد التوجه للمحكمة، فهي التي تصدر أمرها وحكمها القاضي بإعلان الحقيقة عن ذلك، ومنه تحدد لنا من هو على صواب ومن تجاوز في استعمال حقه.

بالرغم من عدم توفر أدلة كافية للنظر في قضية ما، لا بد من توفر شروط قبول الدعوى، مثلا لا يمنع الشخص المعني بالأمر من المثل للقضاء مجددا للمطالبة بحقوقه كلما كانت الظروف لصالحه، لذلك فعلى من يهمله الأمر أن يباشر الخصام بنفسه.

إن مباشرة الخصام من طرف الشخص العادي بنفسه أمر طبيعي لأنه هو المعني والمسؤول عن حقوقه، وعليه الحفاظ عليها، رغم هذا فإن الأمر غير كافي خاصة إذا كان هذا الشخص غير ملم بالشؤون القانونية، فعليه أن يوكل محامي في هذا المجال باعتباره هو المختص في هذا النوع من القضايا بإمكانه الدفاع عنه وتمثيله أمام القضاء نيابة عنه بواسطة وكالة بين المحامي والشخص العادي.

أما الشخص المعنوي سواء كان عام أو خاص فهناك<sup>1</sup> من يعبر عن ارادته، وبالتالي هو الممثل القانوني له أمام القضاء، سواء كان مديرها أو شخص تعينه الإدارة المعبر عنها خاصة على مستوى القضاء.

<sup>1</sup> - محمد نصر الدين كامل، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري عالم الكتب، مصر، 1983، ص 03.

فالدولة باعتبارها السلطة المركزية أي الوزارات رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية فإن هناك من يمثلها قانونا على مستوى القضاء، وهو الوزير فالوزارة التي تمثلها الشخصية المعنوية للدولة كقاعدة عامة هي المختصة والمقصودة من رفع الدعوى<sup>1</sup>.

وكذلك الولاية باعتبارها جماعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية، فإنها تعد مقاطعة إدارية للدولة، فهي شخص معنوي عام يجمع هيئاتها ومصالحها الداخلية سواء تعلق الأمر بهيئة مداولة (المجلس الشعبي المنتخب) ولجانة الدائمة والمؤقتة أو بجهاز التنفيذ الوالي ومصالحه الإدارية، ويندرج ضمن المصالح الإدارية للوالي الدائرة، وهذه الأخيرة ليست كلها شخصية معنوية، وإنما هي جهاز إداري مساعد للوالي، لذلك تعتبر وجهة نظر القانون صادرة عن الولاية والدعوى ترفع ضد الولاية، وليس ضد الدائرة بما أنها تعتبر مجرد تقسيم إداري تابع للدولة لا غير.

وطبقا لنص المادة 105<sup>2</sup> وكذلك المادة 106: "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية"، أما بالنسبة لسلطة التقاضي فإن: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"<sup>3</sup>.

يستوي الأمر كذلك بالنسبة للبلدية والمقصود بها البلدية يجمع هيئاتها، فالدعوى المتوجهة ضد القرارات والأعمال الصادرة سواء من رئيس البلدية أو مجالسها الشعبية المنتخبة أو عن مختلف مصالحها الإدارية وبجانبتها تعتبر أعمالا صادرة عن البلدية وتخضع لاختصاص الغرف الإدارية<sup>4</sup>.

من خلال ما سبق ذكره فإن الشخص المعترف عن إرادته هو الممثل القانوني لها بقوة القانون في حالة صدور القرار من جهة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومبينة بتعيين

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 99، ص 357.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 ص 130.

<sup>3</sup> - المادة 105، 106 من قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

<sup>4</sup> - مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 360.

توجيه الدعوى إلى الوزير الذي تتبعه هذه الجهة الإدارية، تأسيساً على أن الوزير يمثل الدولة بالنسبة إلى المصالح والإدارات التابعة لوزارته<sup>1</sup>.

إن المصالح الخارجية تعتبر بمثابة السلطة المركزية، ومنه توجه الدعوى ضد الوزارة التي تتبعها المديرية وليس ضد المديرية.

فالوزارة هي التي تمثل الشخصية المعنوية للدولة وليس المديرية التي هي مصلحة من مصالح الوزارة تماماً، مثل المصالح المركزية الموجودة بمقر الوزارة<sup>2</sup>، والفرق الوحيد بينهما يكمن في أن الأولى توجد في العاصمة، لذلك تسمى المصالح المركزية للوزارة، أما المصالح الخارجية فإنها تتواجد في ولاية من ولايات الوطن، لذلك فإن الدعوى لا ترفع ضد الوزير كقاعدة عامة، لأن الوزير هو ممثل الدولة لتمتعه بالشخصية المعنوية التي يعمل باسمها الوزارة.

لكن لكل قاعدة استثناء، فأحياناً نجد أن المصالح الخارجية قد تمثل أمام القضاء بممثل قانوني آخر وهو ليس المعتبر عن إرادتها بصفة عامة، بل هو مجرد شخص يمثلها أمام القضاء وللدفاع عن حقوق هذه الهيئة.

### الفرع الثاني: خصائص التمثيل القانوني

يعد التمثيل القانوني وسيلة عمل للمصالح الخارجية، تساعد على خاصة في مجال التوجه للقضاء، وتعيّنه السلطة المركزية لكي تخفف العبء عنها.

ولعل المجالات التي تحدد لها ممثلين قانونيين هي تلك المجالات الكثيرة للتعامل مع المواطنين، وكذلك المنازعات التي تكون عديدة لا حصر لها، ومن ضمن هذه المجالات نجد قضايا الضرائب المتعلقة أساساً بالنزاع الضريبي، الذي يتمحور حول قرارات الرفض الصادرة عن إدارة الضرائب كرد عن التظلم الموجه إليها حول الضريبة والاعفاء الكلي منها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - حسين مصطفى حسين القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة 1982، ص 65.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 357.

<sup>3</sup> - مرجع نفسه، ص 489.



فقد ترفع الدعوى على من يمثلها مباشرة وهو المدير أو نائبه وترفع ضمن الآجال القانونية للدعاوي الإدارية، مثل ذلك القرار الصادر عن المحكمة العليا في غرفتها الإدارية بتاريخ 1990/04/07 رفعت الدعوى ضد مدير الضرائب بوهران.

"إن المقرر قانونا أن الدعوى القضائية ضد مصلحة الضرائب ترفع خلال شهرين ابتداء من تاريخ استلام قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطلب، وبعد مرور 03 أشهر من الاستلام الإدارة للشكوى وعدم الرد عليها" هذا فيما يخص إدارة الضرائب، فالتمثيل القانوني للمدير هما يسهل على المحامي اللجوء على القضاء خاصة بتوجيهه للغرفة الإدارية المحلية مباشرة<sup>1</sup>.

هذا دليل لمحاولة المشرع تقريب العدالة من المواطنين، فبدلاً من اعتبار القرارات الصادرة عنها بمثابة القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، فإنه تم اعتبارها قرارات صادرة عن سلطة محلية، وبالتالي الاختصاص يعود للمحاكم المحلية وضد من يمثلها قانوناً.

إن هذا الموقف جاء تطبيقاً للنصوص القانونية وتماشياً مع مقتضيات مهما كان تسميته (مدير، مفتش، رئيس، ...) مثل الوزير أمام القضاء باعتبار هذا الأخير ممثل الدولة<sup>2</sup>.

وتطبيقاً لهذا القضاء وفي أحكامه الأخيرة هذه النصوص ومن ذلك ما جاء في إحدى حيثيات قراره المتخذ في قضية مدير البريد والمواصلات بالوادي ضد شركة سونلغاز بالوادي وذلك في جلسة مجلس الدولة الجزائري، المنعقدة بتاريخ 2002/12/03<sup>3</sup>.

"حيث وبالفعل فإن الوجه المأخوذ من انعدام صفة التقاضي يصطدم بالمرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10/05/1998 الذي يمنح مدير البريد والمواصلات الأهلية لتمثيل الإدارة أمام الجهة القضائية.

<sup>1</sup> - قرار صادر عن المحكمة العليا بتاريخ 1990/04/07، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1992.

<sup>2</sup> - بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 53 - 54.

<sup>3</sup> - قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار بتاريخ 2003/12/09 قضية مديرية البريد والمواصلات بالوادي ضد شركة سونلغاز، الوادي، مجلس الدولة، العدد 3، 2002، ص ص 191، 192.

هنا نجد أن المجلس قد برر موقفه جيدا باستناده للمرسوم التنفيذي المؤهل لإدارة البريد والمواصلات لتمثيلها أمام القضاء، أما في بعض الحالات لم يبرر موقفه هذا، مثلا في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 11 مارس 2003 وجاء في حيثياته "إن مدير التربية يمثل في قضية الحال الدولة"<sup>1</sup>.

لكن لا ندري على أي أساس تم الاعتماد عليه لتقرير قبول الدعوى ضد مديرية التربية، فإذا كان التمثيل القانوني فلماذا لم يذكر النص الذي منح المدير أهلية التقاضي، أم أنه اعتمد على وسيلة أخرى للتقاضي وقد تكون التفويض.

### المطلب الثاني: نظرية التفويض

يعتبر التفويض عملية قانونية وإدارية نافذة وتامة، تتمثل في منح ونقل اختصاصات جديدة إلى موظف آخر من بين أعضاء السلم الإداري بموجب نص قانوني ويهدف إلى ربط المصالح المشتركة التي تربط الأطراف المعنية، كما أن التفويض حاليا يحتل مكانة كبيرة في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وهذا من أجل تحسين خدمات المرافق العامة والخلايا الأساسية للتنظيم الإداري<sup>2</sup>.

فبعملية التفويض يخول الرئيس لغيره سلطة القيام ببعض المسؤوليات التي تدخل في حدود سلطاته ومسؤولياته، على أن يتخذ التدابير والوسائل للمساءلة والمحاسبة عن النتائج بشكل يضمن حسن ممارسة تلك الصلاحيات على الوجه المطلوب.

فالتفويض عرفه الدكتور "فؤاد مهنا" بأنه: "أن يفوض الرئيس لمؤوسه بعض المسائل التي تدخل في اختصاصه".

<sup>1</sup> - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ 2003/03/11، قضية مدير التربية لولاية المسيلة ضد د - ع - ومن معه، مجلس الدولة، العدد 2003/3، ص 146 - 147.

<sup>2</sup> - Afifi Moustafa: La délégation de compétence de signature dans le cadre de pouvoir disciplinaire et ses effets sur le fonctionnement des organisateurs administratifs.

نجد كذلك الدكتور "محمد الصغير بعلي" قد عرف التفويض بأنه: "نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم".<sup>1</sup>

أما الدكتور "عمار بوضياف" فيرى أنه: "التفويض هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك".<sup>2</sup>

والواقع أن معظم هذه التعريفات انطوت على عنصر أو أكثر من عناصر التفويض ولا سيما نقل بعض الصلاحيات من الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه، إلا أنها تغض النظر عن حقيقة في غاية الأهمية تتمثل في كون التفويض يعد استثناء من الأصل العام الموجب لقيام المختص أصلاً بعمله كما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء المقارن.<sup>3</sup>

وعليه حسب رأينا يمكن القول إن التفويض مكنة أو سلطة قانونية يمنحها المشرع للرئيس الإداري تخوله سلطة نقل جزء من صلاحياته القانونية إلى المرؤوسين التابعين له بموجب أداة قانونية تتمثل في القرار الإداري مع بقاء مسؤوليته عن أعمال المفوض إليه.

إن التفويض قد ينقسم إلى نوعين بحسب طبيعته وهو:

- تفويض الاختصاص؛
- تفويض التوقيع.

يميز الفقه والقضاء بين هذين النوعين من التفويض بالقول إن الأول ينصب على تفويض جزء من سلطة الأصل أو اختصاص إلى المفوض إليه.

<sup>1</sup>- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005، ص 65.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 115.

<sup>3</sup>- خليفة تامر حميدة، تفويض الاختصاص الإداري والتشريع الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، 2005، ص

أما الثاني فهو مجرد توقيع المفوض إليه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص الأصل لحسابه وباسمه وتحت رقابته، فهو مجرد عمل مادي حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق وأن أعدها الأصل.

وهذا ما سنعالجه بالتفصيل في الفرعين التاليين:<sup>1</sup>

### الفرع الأول: تفويض الاختصاصات

#### أولاً: مفهومه

يقصد به نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصل إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، وغالباً ما تكون هذه الصلاحيات ذات أهمية بسيطة أو ذات طبيعة فنية<sup>2</sup>.

وعليه يصبح المفوض إليه يمارس اختصاصاً إضافياً ويجرد الأصل من ممارسته إلا بعد الغاء قرار التفويض أو انتهاء مدة التفويض وتعتبر القرارات الصادرة من المفوض إليه بناء على تفويض الاختصاص في مرتبة قراراته التي يصدرها بناء على اختصاصات الأصل<sup>3</sup>.

فتفويض الاختصاص هو القرار المشروع الذي تسند بمقتضاه أحد السلطات جزء من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى أو أفراد دون أن تتخلى عن هذا الاختصاص<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - محمد إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 369.

<sup>2</sup> - علي خطار شطاوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دون دار النشر، عمان، الأردن، 1995، ص 518.

<sup>3</sup> - أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، سبتمبر 1994، ص 473.

<sup>4</sup> - أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة حصة لخضر، الوادي، العدد 08 جانفي 2014، ص 59.

إن نرى أن تفويض الاختصاص هو أن تعهد السلطات المركزية بعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم،<sup>1</sup> وبالتالي للتفويض عناصر ثلاثة تتركز بصفة أساسية على كل من الواجبات والسلطة وكذلك المسؤولية.

## ثانياً: عناصر تفويض الاختصاص

### 1- الواجبات:

بمقتضى التفويض يعهد الرئيس إلى المرؤوس بأداء واجبات معينة سواء في صورة نشاط يؤديه أو في صورة نتائج محددة ليعمل على تحقيقها، وميزة هذه الطريقة الثانية أنها توضح للمفوض اليه مهمة واضحة محددة، وتحمله على أن يبذل قصارى جهده للوصول إلى النتيجة وتمكن الرئيس وأجهزة الرقابة من التعرف على مدى ما تحقق من انجاز للأهداف والنتائج المطلوبة على أن استخدام هذه الطريقة يتطلب أن تكون نتائج الاعمال قابلة للقياس.<sup>2</sup>

### 2- السلطة:

إن أداء الواجبات الموكلة إلى المرؤوس يقتضي تزويده بالسلطة التي تمكنه من إنجازها، وبدون إعطاء المفوض بواجب معين القدر من السلطة المناسبة، فلن يستطيع القيام به، ولا يقتصر مدلول السلطة على السلطة القانونية التي تتمثل في القدرة على اصدار قرارات ملزمة وعلى توقيع لجزاء عند مخالفتها ... وإنما تشمل كذلك سائر الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة للإنجاز، فيدخل في نطاقها توفير الاعتمادات المالية، وتهيئة مكان وأدوات العمل، والعدد اللازم من الموظفين، إلى جانب سلطة اصدار القرارات الملزمة وتوقيع الجزاءات وإداء لزوم السلطة لإنجاز الواجبات ... فإن تفويض الواجبات وتفويض السلطة يتلازمان وجوداً، والاصل كذلك أن يكونا متلازمين مقدارا، إذ يلزم أن تكون السلطة المفوضة على قدر الواجب المفوض حتى يتمكن المفوض إليه من أدائه على أكمل وجه، على أن مقدار السلطة اللازم يختلف بحسب شخصية المرؤوس المفوض اليه، فمرؤوس يتمتع بالكفاءة والصفات القيادية

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 44.

<sup>2</sup> - عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972، ص 101.

يستطيع بكفاءته أن يسد النقص في سلطاته ... بينما صاحب سلطة آخر لا يعرف رغم كفايتها كيف يستعملها أو يتهيب استعمالها، فتبدو غير كافية<sup>1</sup>.

### 3- المسؤولية:

مع التفويض تظل مسؤولية الرئيس عن العمل، كما تتولد عن التفويض مسؤولية جديدة على عاتق المفوض اليه اتجاه الرئيس، فالرئيس يظل مسؤولاً عن العمل الذي فوضه فيملك إنهاء التفويض، ويكون مسؤولاً عن انجاز المرؤوس، ومن هنا فإن المسؤولية لا تفوض ولا تتأثر بالتفويض، وعلى ذلك فإن التفويض يتصرف إلى الواجبات والسلطة.

وبقاء مسؤولية الرئيس أمر منطقي طالما أنه هو الذي رغب في التفويض، وطالما أنه يملك تعديله وتقييده، أو إنهائه لذا تستمر مسؤولية الرئيس ولو أخطأ المرؤوس في استعمال السلطة المخولة له.

فإن رئيسه يكون مسؤولاً عما يترتب على هذا الخطأ أمام المنظمة باعتبار أنه لم يحسن التقدير بتفويض سلطات لا تتاسب والقدرة الفعلية للمرؤوس ولأنه لم يحسن الإشراف على مباشرة المرؤوس للسلطات المفوضة له الوجه السليم، وطالما أن حسن التفويض هو أحد الجوانب الأساسية لسلطة الرئيس، ولرئيس أن يعد النظر في التفويض الممنوح منه طبقاً لمدى نجاح العمل، وطبقاً لحسن مباشرة السلطات المفوضة لهم، والقول بأن التفويض يشمل الواجبات والسلطة والمسؤولية يكون من شأنه نقل الاختصاص ذاته من وظيفة أخرى بما يخل بالتسلسل الإداري، ويغير من وضع وظيفة كل من الرئيس والمرؤوس.<sup>2</sup>

### ثالثاً: النتائج المترتبة عن تفويض الاختصاص

للتفويض آثار سواء بالنسبة للرئيس الإداري المفوض، أو بالنسبة للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص.

<sup>1</sup> - محفوظ أحمد جودة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، دار زهوان للنشر، عمان الأردن، 1997، ص 95.

<sup>2</sup> - هارولد كونلتر، مبادئ الإدارة العامة، ترجمة بشير العريفي، محمود فتحي، عمر مراجعة على عبد المتعال، الجزء الأول، مكتبة لبنان، بيروت ومؤسسة فرنلكن للطباعة والنشر، نيويورك، ص 136.

**1- سلطات واختصاص الأصل:**

يعتبر المفوض المسؤول في الهيئة الإدارية هذا من ناحية، واعتبار صاحب الاختصاص من ناحية أخرى، وعند تفويض اختصاصه الى أحد مرؤوسه يمارس السلطة الرئاسية يتمثل في التعقيب على قرارات المفوض إليه سواء بالتعديل أو الإلغاء أو السحب لعدم المشروعية والملائمة، وذلك في إطار العلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسه، ومن المسلم به ان تفويض الاختصاص هو توزيع الاختصاصات وليس تهرب المفوض من المسؤولية.<sup>1</sup>

فيترتب على التفويض في الاختصاص منع المفض من ممارسة اختصاصه المفوضة طيلة مدة التفويض، وذلك التزام كل سلطة بممارسة اختصاصاتها وعدم جواز اعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة الدنيا.

كذلك على المفوض مسؤولية تحديد الاختصاصات المفوضة تحديدا دقيقا وواضحا حتى يكون للمفوض اليه على بينة من واجباته ومسؤولياته وكذلك منع أي تجاوزات فيحق للأصيل متابعة المفوض اليه والإشراف عليه توجيهه ورقابته طيلة فترة أو مدة التفويض من خلال المتابعة الدائمة على أعمال المفوض إليه حتى يتحقق دائما من التزامه بممارسة الاختصاصات على أحسن وجه على ان تكون تلك الاختصاصات تتفق مع خبرته وتأهيله وكفاءته وقدراته.<sup>2</sup>

**2- سلطات واختصاصات المفوض إليه:**

يترتب على المفوض إليه مسؤولية سلامة التصرفات المتعلقة بالاختصاصات المفوضة إليه خاصة إذا أهمل أو قصر بها أمام رئيسه المفوض أي الذي قام بتفويضه، فينبغي على المفوض إليه الالتزام بإنجاز الاختصاصات المفوضة، وفقا لقرار التفويض على أحسن وجه باعتباره واجبا قانونا مكلفا به وليس حقا شخصيا له إذ عليه عدم تجاوز حدود أو نطاق التفويض سواء من حيث الأشخاص أو المكان او الموضوع، وإن فوض الأصيل أحد مرؤوسه

<sup>1</sup> - عبد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،

2011، ص ص 202، 203.

<sup>2</sup> - مرجع نفسه، ص 135.

في ممارسة بعض اختصاصاته في دائرة إقليمية محددة فإنه يلتزم بهذا التحديد الذي وفي قرار التفويض وعدم تجاوزه الى نطاق إقليمي أو مكاني آخر، وذلك لأن أي تصرف خارج عن نطاق أو حدود التفويض يعد غير مشروع فقرار التفويض يعتبر ضماناً قانونية بالنسبة للمفوض إليه في مواجهة المفوض، غير أن اخلال المفوض إليه في ممارسة اختصاصات المفوض يترتب عليه المسؤولية أمام المفوض.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تفويض التوقيع

#### أولاً: تعريفه

يقصد به تفويض الرئيس الإداري لأحد المرؤوسين شفاهة وكتابة بتوقيع بعض القرارات نيابة عنه مع احتفاظ الرئيس بحق التوقيع في أي وقت، ويظل كل من اسم المفوض وصفته الوظيفية على قرارات، ويكون دور المفوض إليه التوقيع عنه فقط ولا يشترط وجود نص يعطي للقائد الإداري هذا الحق وإنما يستمد من العرف الإداري كقاعدة ولا يعفي المفوض من مسؤولية التفويض.<sup>2</sup>

إذ ان تفويض التوقيع لا يؤدي الى تخلي المفوض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه، بل انه يقتصر على تخويل المفوض إليه سلطة قيام بعمل مادي يتمثل في التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض.<sup>3</sup>

#### ثانياً: عناصر تفويض التوقيع

كما سبق وان أشرنا في تفويض الاختصاص، فإن تفويض التوقيع له عناصر يستند إليها كي يتحقق بصورة قانونية.

<sup>1</sup> - عبد قريظم، المرجع السابق، ص 212.

<sup>2</sup> - عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، دار النشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 33.

<sup>3</sup> - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية الشكل والإجراء، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 276.



**1- الطابع التنظيمي لقرار التفويض:**

ان تفويض التوقيع يجب ان يصدر في شكل قرار اداري، شكله في هذا يشبه كثيرا تفويض الاختصاص، حيث أنه يستند إليه النص التشريعي أو لائحي بحيزهما، وان يتم نشرهما وإعلانهما وهذا تم الاعتماد عليه في النظام القانون الجزائري.

**2- مضمون التفويض:**

مما يدل عليه اسمه فإن مضمون قرار التفويض هما هو الامضاء، التوقيع حيث يتنازل الأصل للمفوض اليه سلطة التوقيع على التصرفات القانونية الخاصة به إلى أحد مرؤوسيه ولا يمكن تجاوز هذا الامر مادام محدد وفقا للنصوص المقررة له<sup>1</sup>.

**3- تحويل جزئي:**

من خلال العنصر الثاني المحقق لوجود التفويض الامضاء، فإننا نكون أمام تحويل جزئي للاختصاص في مجال محدد جدا وهو الامضاء فقط، ولا يمكن تجاوز هذا الامر على الاطلاق وإلا فإن المفوض اليه يكون قد أخذ واعتدى على السلطة المقررة له قانونا.

وباجتماع هذه العناصر الثلاثة فإننا نكون أمام تفويض التوقيع الذي اقره المشرع الفرنسي خاصة في المرسوم الصادر بتاريخ 14 مارس 1964 عند إعادة تنظيم الإدارة الفرنسية وتكييفها لمتطلبات التنمية، وذلك بإحالة جميع السلطات التي كان يمارسها رؤساء المصالح الخارجية للمحافظة على المحافظ وذلك بإجراء تفويض التوقيع إليهم.

كذلك نجد مجلس الدولة الفرنسي كرس ذلك في عدة قرارات له.

أما في مصر فقد تم تنظيم الاختصاص بقانون وهو قانون رقم 42 لعام 1967، سكت عن تفويض التوقيع بالرغم من تطبيقه من الناحية العملية، لذلك يجب القيام بمبادرة لتنظيمه مثل المشرع الفرنسي مادامت الحاجة اليه ملحة الآن<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- Jean Auby et Robert Ducos, les institutions Administratifs, 2 -ème édition, DAUOZ, paris 1971, p 05.

<sup>2</sup>- عبد السلام عبد العظيم، المرجع السابق، ص 235.

## ثالثاً: النتائج المترتبة عن تفويض التوقيع

إن تفويض التوقيع ينتج عنه آثار عديدة تختلف عن تلك الناتجة عن تفويض الاختصاص، وهذا دليل عن الاختلاف الموجود بينهما، وبالتالي فهما آثار متقابلة، ونذكر منها.

## 1- الطابع الشخصي لتفويض التوقيع:

تفويض التوقيع يسمى كذلك بالتفويض الشخصي، وهو ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلاً من صاحب الاختصاص الأصلي تحت رقابة ومسؤولية الأخير<sup>1</sup>، فهذا النوع يعبر عن العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه داخل التسلسل الإداري نفسه، أي يتصرف المفوض إليه لحساب إرادة المفوض فقط<sup>2</sup>، كما هو الحال بالنسبة للوالي الذي يمكنه بناء على نص المادة 126 من قانون الولاية في الجزائر رقم 07-12 حيث يكون تفويض توقيعه لكل موظف ما ينص عليه القانون.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 70 من قانون البلدية 10-11 أن يقوم بتفويض امضائه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة لهم.

ونصت المادة 27 من المرسوم 88-131 الذي يحكم علاقة المواطن بالإدارة في الجزائر على ضرورة تفويض أكبر عدد ممكن من الموظفين سلطة التصديق على مطالبة الوثائق لأصولها وصحة توقيع الموقعين.

فتفويض التوقيع يقوم على اعتبار شخصي حيث يتغير بتغير الأطراف<sup>3</sup>، عكس تفويض الاختصاص قائم على اعتبار الصفة بين المفوض والمفوض إليه، ولا يتأثر بتغير الأطراف.

<sup>1</sup> - علي خطار الشطاوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 518.

<sup>2</sup> - Afifi Moustafa, op – at, p 05.

<sup>3</sup> - عبد الفتاح حسين، تفويض الاختصاص، مجلة مجلس الدولة المصري، 1960، ص 485.

تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المؤرخ في 11 يونيو 2007 المتعلق بتحويل أعضاء الحكومة في الجزائر تفويض امضائهم على ما يلي: "ينتهي التفويض تلقائياً بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض اليه".

يمكن للأصيل في تفويض الاختصاص أن يمارس اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض، كما أن المفوض اليه يمارس عمله تحت مسؤولية من فوضه، لذا فإن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري وتتقرر حتى بدون نص وفقا للمبادئ العامة للقانون<sup>1</sup>، أما تفويض التوقيع فإن الأصيل يوقع إلى جانب المفوض اليه.

لكن يجب الإشارة إلى أنه ليس كل الاختصاصات يجوز تفويضها فهناك ما تم استثنائها، مثال على ذلك.

#### أ- الاختصاصات المالية:

فالرئيس الإداري هو صلب هذه الاختصاصات بحرصه على عدم التسبب نظرا لاستقباله للتقنيات المالية.

#### ب- رسم السياسة العامة والتخطيط:

تبقى من اختصاص الرئيس الإداري، رغم أنه بحاجة إلى مساعدين.

#### ج- التعيين في الوظائف الأساسية.

#### د- اتخاذ القرارات العامة:

إعادة تنظيم المنظمة أي كل ما يتعلق بالأوضاع القانونية للمنظمة الإدارية.

#### هـ- المسائل المتعلقة بالرقابة:

هي أصلية بكل رئيس اداري.

<sup>1</sup>- عبد الفتاح حسين، تفويض الاختصاص، مجلة مجلس الدولة المصري، 1960، ص 485.

إذن التفويض بنوعيه يعد وسيلة ناجحة لممارسة المصالح الخارجية لمهامها، إضافة إلى اعتبارها حل للجوء إلى القضاء مادامت هذه الهيئة غير متمتعة بالشخصية المعنوية، ولقد تم التوصل إلى فكرة أخرى تؤدي على النتيجة نفسها وهي التمثيل القانوني كما سبق شرحه.

### المطلب الثالث: تحديد الجهة القضائية المختصة

إن الهيئات القضائية هي المختصة للفصل في الدعاوى المرفوعة أمامها تكون ذات اختصاص محدد مسبقاً، فليست كل جهة قضائية مختصة للفصل في جميع الدعاوى مهما كانت طبيعتها.

فالحديث هن الاختصاص النوعي الذي يعد من النظام العام الذي يثار أمام القضاء في أية مرحلة تكون عليها الدعوى من قبل أي طرف فيها حتى من قبل القضاة، فلا يمكن إذن رفع دعوى مدنية أمام قضاء اداري والعكس بالعكس صحيح، كما أنه من جهة أخرى لا يمكن رفع دعوى ضد قرارات صادرة عن هيئات لا مركزية أمام هيئة تخص للنظر في دعوى ضد القرارات الصادرة عن الهيئات مركزية، والعكس بالعكس أيضاً صحيح.

ومن جهة أخرى يجب احترام الاختصاص المحلي، فلا يمكن الاخلال بهذا الأخير لكي لا يتعدى على المهام المحددة لجهة معينة.

وبهذا نستطيع التوجه إلى القضاء دون بطلان الإجراءات الشكلية لرفع الدعوى خاصة إذا ما احترمت الجهة المصدرة للقرار، فإن في وسيلة عمل المصالح الخارجية فاختلافها يختلف الجهة القضائية المختصة للنظر في النزاع، وهذا ما سنراه من خلال الفروع التالية:

- الفرع الأول: حالة التمثيل القانوني.
- الفرع الثاني: حالة تفويض الاختصاص.
- الفرع الثالث: حالة تفويض التوقيع.

## الفرع الأول: حالة التمثيل القانوني

إن المشرع حينما يحدد قاعدة قانونية جديدة فعليه أن يحدد كافة النصوص والاحكام الخاصة به مما يحدد له الشروط والظروف الخاصة بهذه القاعدة، كذلك يحدد بدقة الشروط الخاصة بممارسة المهام المخصصة لها، نجد أن المشرع هذا ما قد قام به فعلا عندما أقر بحالة التمثيل القانوني فجاء ببعض الاحكام الخاصة بها.

إن المشرع الجزائري قد تناول فكرة التمثيل القانوني خاصة في تحديد الجهة القضائية المختصة للنظر في الدعوى المرفوعة ضد هذه المصالح الخارجية وهذا بقوة القانون، نجد القرار المؤرخ في 1999/02/20<sup>1</sup> يؤهل إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعوى المرفوعة أمام العدالة.

حيث أن المادة الأولى منه وخاصة في فقرتها الأولى تؤكد على ان المديرية التابعة لأملاك الدولة قد تكون محل مقاضاة على مستوى المحاكم، ولكن ليست ممثلة بالوزير المكلف بالمالية مادام هو المسؤول عن هذه المديرية بما أنها تابعة له.

ولكن جعل المدير العام لأملاك الدولة هو الممثل قانونا في القضايا المتعلقة بأملاك الدولة والحفظ العقاري المرفوعة ضده.

وتواصل هذه المادة لتحديد لنا الجهات القضائية المختصة في رفع الدعوى، وهي:

- المحكمة العليا.
- مجلس الدولة.
- محكمة التنازع<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- قرار مؤرخ في 1999/02/20 يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعوى المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية، العدد 20.

<sup>2</sup>- قرار مؤرخ في 1999/02/20، القرار نفسه.

إن المدير العام هذا ممثل بصفة خاصة وزير المالية الذي تعد قراراته قرارات السلطة المركزية التي ترفع الدعاوي ضدها أمام المحكمة العليا باعتبارها الجهات القضائية العليا، أما مدير أملاك الدولة بالولايات ومديري الحفظ العقاري بالولايات كل فيما يخص القضايا المرفوعة.

- المحاكم؛
- المجالس القضائية؛
- المحاكم الإدارية.

هذه القضايا ترفع ضد المدير سواء كانت القضايا مدنية أو إدارية مادام أنه تحدث عن المحاكم العادية لأنه قد تتصرف المديرية بتصرفات يحكمها القانون الخاص وأن تصدر قرارات لا تعد قرارات إدارية، لذلك يجب أن يحترم التدرج القانوني في هذا المجال، ويجب التحقق من طبيعة القرار الصادر عن المديرية لكي يتعرف المتقاضي بصورة سهلة على الجهة القضائية المختصة والتي يجب عليه التوجه إليها للمطالبة بحقوقه.

ليس فقط وزير المالية من يمثله قانونا على مستوى المحاكم، بل أيضا نجد كل إدارة البريد والمواصلات هي الأخرى منحت حق تمثيلها أمام القضاء وهناك موظفين آخرين عبر الوزير المختص فعلا في هذا الموضوع من المنازعات، وهذا الأمر لم يأت به القرار وزاري مثل ما سبق نكره، بل جاء بمرسوم تنفيذي 143/98 المؤرخ في 10/05/1998<sup>1</sup> يتضمن تأهيل الموظفين التابعين لإدارة البريد والمواصلات أمام القضاء حيث أن المادة 02 منه: "يمكن ان يتدخل الموظفون المؤهلون لذلك في دعاوي الإلغاء ودعاوي الدفاع دون أن يكون لهم تفويض خاص في ذلك".

ومنه نرى أن الجهة القضائية المختصة في هذا النوع من حالات ممارسة المصالح الخارجية لنشاطها هو حسب القرار الصادر عنها وحسب مضمونها سواء يتم اللجوء إلى القضاء العادي إذا ما كان النزاع يتمحور أساسا على موضوع من المواضيع الواردة في المادة

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 143/98 مؤرخ في 10 ماي 1998 يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، الجريدة الرسمية، العدد 29.

الأولى من القانون المدني الجزائري<sup>1</sup>، أو يتم اللجوء إلى القضاء الإداري وذلك بمختلف هيئاته القضائية من مجلس دولة ومحاكم إدارية وكذلك محكمة التنازع إن ألزم الأمر، إذا ما كان مضمون الدعوى يتمحور أساسا عن موضوع من المواضيع التي جاء بها نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية<sup>2</sup>.

كذلك نجد المرسوم التنفيذي 98-276<sup>3</sup> الذي يمثل إدارة البيئية أمام العدالة وهنا يجب احترام الاختصاص المحلي طبقا ما جاء به المرسوم التنفيذي 90-407 المؤرخ في تاريخ 1990/12/22 وذلك في مادته 02: "تخص الغرفة الإدارية الجهوية لدى مجلس قضاء الجزائر، يشمل اختصاصها الإقليمي ولايات: الجزائر، المدية، تيزي وزو، بومرداس، بجاية، البليدة، تيبازة، البويرة، غرداية، الاغواط، الجلفة.

الغرفة الجهوية لدى مجلس قضاء وهران يشمل اختصاصها الإقليمي ولايات: وهران، سيدي بلعباس، عين تموشنت، تلمسان، معسكر، غليزان، تيارت، الشلف، سعيدة، عين الدفلى، تيسمسيلت.

الغرفة الجهوية لدى مجلس قضاء قسنطينة ويشمل: قسنطينة، ميله، سكيكدة، عنابة، الطارف، جيجل، ام البواقي، خنشلة، قالمة، سوق أهراس، تبسة، باتنة، بسكرة، سطيف، المسيلة، برج بوعريج.

الغرفة الإدارية الجهوية لدى مجلس قضاء: بشار، ويشمل اختصاصها الإقليمي ولايات: بشار، تندوف، النعامة، البيض، أدرار.

الغرفة الجهوية لدى مجلس قضاء ورقلة، ويشمل ولايات: ورقلة، الوادي، اليزي، تمنراست".

<sup>1</sup> - المادة الأولى من القانون المدني الجزائري.

<sup>2</sup> - المادة 07 من القانون المدني الجزائري.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي 98 - 276 الذي يمثل إدارة البيئية أم العدالة، الجريدة الرسمية، العدد 68.

هذه الغرف الجهوية لها الحق للنظر في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد قرارات الولايات، وكذلك دعاوى تفسيرها وتقدير مدى مشروعيتها، وعلى حسب الأستاذ شيهوب مسعود فإن قرارات الولاية يقصد بها القرارات الصادرة عن إحدى درجات الإدارة المحلية وهي الولاية بما تتمتع به من شخصية معنوية إقليمية.

وبالتالي فإن الأمر يتعلق بكل القرارات الصادرة عن هذه الشخصية المعنوية بجميع مصالحها ومديرياتها، فهي تعتبر تحصيل حاصل للوالي نفسه والمجلس الشعبي فيها يشملها مفهوم الولاية، أما القرارات الصادرة عن المصالح الخارجية تعتبر وكأنها صادرة عن الإدارة المركزية، وبالتالي هي قرارات مركزية وتعتبر منازعتها من اختصاص الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا وليس الغرفة الإدارية الجهوية وحاليا هي مجلس الدولة، ولكن إذا ما وجد نص قانوني يجيز لأحد الموظفين التابعين لهذه المصالح الخارجية فإن الدعاوى ترفع ضده أمام الجهات القضائية المختصة طبقا لما هو وارد في النص القانوني.

حيث أن القرارات الصادرة عن مصلحة خارجية ما يجب احترام الإجراءات العامة والخاصة، برفع الدعوى الإدارية من تظلم إذا ما اتجهت إلى مجلس الدولة، وفقا لنص المادة 169 ق.إ.م.

فمثلا القرارات الصادرة عن مديرية الضرائب على مستوى الولاية، فإن قانون الضرائب المباشرة ألزم الطاعن بتقديم شكاية اجبارية والزامية لاستصدار قرار ضمين وصرح بشأن النزاع حتى تقبل دعواه أمام الغرفة الإدارية ويتصرف بعد ذلك الطاعن على ضوء موقف المدير من الطلب المقدم اليه فإن قبله انتهى النزاع، ودون رفضه جزئيا أو كليا جاز للمتظلم اللجوء إلى القضاء<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - حسين فريجة، إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر، مجلة الإدارة، مجلد 12، العدد 02، سنة 2002، ص 87.



## الفرع الثاني: حالة تفويض الاختصاص

إن الاختصاص هو عبارة عن التأهيل القانوني الذي يتمكن بمقتضاه موظف أو جهة إدارية من اجراء بعض التصرفات القانونية باسم الشخص المعنوي العام ولصالحه ونيابة عنه فاحترام القانوني يوجب على صاحب الاختصاص أن يمارس الصلاحيات المنوطة به وبنفسه.

إن الاختصاص الوظيفي يعد عنصرا مهما وأساسيا في اصدار القرارات الإدارية، ومنه فعلى الموظف صاحب سلطة اصدار القرار عليه أن يكون مختصا وظيفيا بإصداره، ويتحقق من طبيعة الاختصاصات والصلاحيات المسندة اليه المخولة له حق مباشر تلك الاعمال ومنها أصدرت القرارات الإدارية، مادام المشرع يحدد دائما لكل جهة أو هيئة إدارية الصلاحيات التي يجب عليها تحقيقها وأن لا يتجاوزها<sup>1</sup>، وهذا ما يطلق عليه مبدأ الفصل بين السلطات، فتباشر كل سلطة الاختصاص المسند اليها<sup>2</sup>.

من الآثار القانونية الناتجة عن ممارسة الهيئة الإدارية نشاطها هو إصدارها للقرارات الإدارية بإرادتها المنفردة، وتعبيرا عن إرادة صاحب الاختصاص وحده لا غير، ومنه فهو معبر لإرادة الهيئة كاملة، ولكن أحيانا قد يصدر قرار اداري من غير الهيئة المختصة قانونا وهذا ما يعد خرقا لمبدأ المشروعية، وعليه فإن القاضي الإداري من مهمته تصحيح ذلك والتأكد بصفة خاصة من الصفة القانونية لمصدر القرار لكي يجيزه أو يلغيه مادام القانون لم يؤهله لاصدار ذلك القرار.

ولكن قد يتنازل الرئيس الإداري الأعلى من ممارسة الاختصاصات المنوطة به إلى مستوى المرؤوسين في هيئته، وهذا ما ذكرناه سابقا في مصطلح التفويض وخاصة التفويض في الاختصاصات.

<sup>1</sup> علي خطار شطاوي، عيب عدم الاختصاص الفعلي، مجلة دراسات علمية محكمة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 29 العدد 02، 2002، ص 359.

<sup>2</sup> فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1968، ص 565.

إن أهم أثر يترتب عن تميزنا للتفويض هي فكرة الانتساب، فإذا كان التفويض تفويض توقيع كان القرار باسم ولصالح المفوض، وبالتالي ينتسب القرار إليه مما يؤثر بالنتيجة إلى الاختصاص القانوني، وهذا ما سوف نراه<sup>1</sup>.

ففي حالة تفويض الاختصاص كما سبق لنا ذكره أن الوزير عندما يتخذ قراره الوزاري الذي يدخل في مجال اختصاصه ذلك لتطبيق القوانين والمراسيم التي يطلب منه التدخل لضبط هذه الاحكام بقرار من الناحية العملية والتقنية، فيوقع الوزير هذا القرار المتخذ ويرسله إلى الأمانة العامة للحكومة لغرض نشره في الجريدة الرسمية<sup>2</sup>.

حينما يتنازل عن هذا الاختصاص للمدير الممثل لوزارته على المستوى المحلي كان يفوض الوزير سلطات التعيين والتسيير لهذا المدير، فإن الوزير إذن قد تنازل عن هذه الاختصاصات له.

فنرى أن القرارات الصادرة عن هذه المصالح الخارجية تنسب إليها وحدها لا غير، أما السلطة المركزية فتكون بعيدة كل البعد عن هذه القرارات المتخذة من قبل هذا المدير.

وبالتالي فإن الجهة القضائية المختصة هي الغرفة الجهوية الإدارية وفقا لنص المادة 34 ق. 1. م.

تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أي كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية.

تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، التي تحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم.

الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات.

<sup>1</sup> - بوحميدة عطاء الله، المرجع السابق، ص ص 55، 56.

<sup>2</sup> - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 102.

الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

تكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتها وكذا اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم.

الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية.

الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها<sup>1</sup>.

وبالتالي فالاعتماد على المعيار العضوي لتحديد الجهة القضائية المختصة لإلغاء القرار الإداري المعيب، من شكل إلى سبب وكذلك الغاية ومخالفة للقانون وكذلك العيب الناتج عن ركن الاختصاص، كأن يصدر المدير قرار في غير السلطات الممنوحة له، وبالتالي يتجاوز حدود التفويض الممنوح له، وعندما يتجاوز المدير التفويض المحدد له قانوناً فإن قراره يكون معيباً بعبء عدم الاختصاص الذي يعد من أهم مبادئ إلغاء القرارات الإدارية التي تعد من المبادئ العامة "النظام العام"، القاضي قد يثيره من تلقاء نفسه متى اكتشف الأمر في حالة رفع هذه الدعوى كما سبق ذكره.

فبتفويض الاختصاص فإن الاختصاصات التي يمارسها المدير تصبح اختصاصات أصلية له ويمارسها بناء على النصوص القانونية المحددة له.

وبالتالي فإن المدير هو المقصود هنا، والدعوى التي ترفع في هذه الحالة على المديرية مادامت متمتعة بأهلية التقاضي رغم انعدام الشخصية القانونية لهذه المصالح.

حيث أن القرارات الصادرة عن هذه المصالح الخارجية من مديريات ومفتشيات تعتبر قرارات إدارية ويمكن الطعن فيها أمام الجهات القضائية الإدارية طبقاً للقانون والتنظيمات الموصول بها.

<sup>1</sup> - المادة 34 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ومنه فإن المصالح الخارجية عندما تمارس نشاطاتها واختصاصاتها بناء على تفويض من الوزير المعني بالأمر فإن هذه الأخير لا يتخلص من المسؤولية كاملة كما سبق الإشارة إليه، ومنه فإن المسؤولية قد تتقاسم بين المدير في الولاية وبين الوزير.

### الفرع الثالث: حالة تفويض التوقيع

بما أن تفويض التوقيع كما سبق الإشارة إليه فهو تفويض شخصي وبالتالي يكون المدير الخاص للمصلحة الخارجية يمارس نشاطاته بناء على ذلك التفويض للتوقيع وهذا العمل المادي الذي يقوم به المدير.

#### 1- في حالة تفويض التوقيع من قبل الوالي.

إن الوالي هو المباشر الوحيد لكل الوزراء يصدر القرارات الإدارية النافذة في شأن المصالح الخارجية في الولاية باسم ولحساب الدولة وبهذا ازدادت حجم الاختصاصات التي يستحيل عليها ممارستها بفعالية بكفاءة بمفرده، لذلك يقوم الوالي بتفويض امضائه إلى أعضاء المجلس التنفيذي الولائي<sup>1</sup>، وهذا ما جاءت به القوانين الخاصة بالولاية خاصة تفويض التوقيع الذي يمنحه الوالي إلى المدير، فينصب على القرارات التي ليس لها طابع تنظيمي، التي تدخل في اختصاصاته<sup>2</sup>.

إن الوالي قد يفوض اختصاصه بالتوقيع أحد المديرين التابعين له على مستوى الولاية التي يشرف عليها، خاصة في مجال النفقات ومنها نفقة التسيير، بتفويض التوقيع لا يعني أن المدير هو المسؤول عن هذا التصرف بل أن الوالي يبقى هو المسؤول دائما عن هذه المهام مادام القانون قد خولها له أصلا ولكن نظرا للأعباء الملقاة على عاتقه فهو يتنازل له عن هذا العمل المادي.

<sup>1</sup>- كربوعي منور، المرجع السابق، ص 155.

<sup>2</sup>- خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية بالجزائر منذ 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2004، ص 35.

## 2- في حالة تفويض التوقيع من الوزير:

إن الوزير حينما يفوض اختصاصه في مجال التوقيع للمدير المسؤول عن أية مصلحة خارجية فإن القرار الصادر عن هذا المدير يأخذ مرتبة القرار الصادر من الوزير منه فإن القرارات الصادرة عن الوزير تعتبر قرارات وزارية وعليه فإن الدعاوي المرفوعة ضد القرارات المشوبة بأي عيب من عيوب الغاء القرارات الإدارية ضد الوزير مباشرة باعتباره المسؤول عن هذه القرارات.

مادام تفويض التوقيع يأخذ نفس مرتبة قرارات الأصيل الوزير يعتبر قراراته من قرارات السلطة المركزية وبالتالي فترفع الدعاوي مباشرة إلى مجلس الدولة حالياً، مع مراعاة شرط التظلم<sup>1</sup>.

إذن تحديد الجهة القضائية المختصة تتمحور أساساً في وسيلة عمل المصالح الخارجية فإن كان التمثيل قانوني فيجب احترام النص القانوني المحدد لذلك أما إن كان بوسيلة التفويض فترفع مباشرة على الشخص المفوض إليه وعلى القاضي الإداري تقدير بذلك، وعند المنازعات إما على الوالي أو الوزير حسب الحالة في القضايا التي تقوم فيها مسؤولية المديرين التنفيذيين للولاية المتصرفين لحساب الدولة ومنه الحكم بتحمل ميزانية الدولة المبالغ المحكوم بها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 65.

<sup>2</sup>- صالح عنصر، المرجع السابق، ص 53.

الخطمة

بعدما قمنا بدراسة وتقنية لهذه المصالح الخارجية نستطيع القول بأنها تكتسب أهمية بالغة في التنظيم الإداري للدولة، فهي تعد جزءاً لا يتجزأ من التنظيم الإداري للدولة، خاصة في مجال اتخاذ القرار وتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المحلية الذي يثير اهتمام المشرع بصفة عامة والسلطات المحلية بصفة خاصة، ولا سيما المواطنين نظراً لتعاملهم اليومي معها.

لذلك على الإدارة المركزية احداث تساعدها للقيام بمهامها، ومن بين الاستنتاجات المتوصل اليها فإن هذه المصالح تعد هيئة من هيئات عدم التركيز رغم أن المشرع استعمل عبارات للدلالة عليهما ضمن نصوص متعددة إلا أنها تقصد في معناها ذلك الامتداد للسلطة المركزية على مستوى الهيئة المحلية.

إن الإدارة المركزية تحدث هذه المصالح بواسطة قرارات وزارية مشتركة بين عدة وزارات مادام الامر لا يعني وزارة واحدة، فأهمية النشاط هي السبب للتفكير بتمثيل الوزارة على مستوى الهيئة المحلية.

قد اهتم المشرع الجزائري بتعيين القائمين على تسيير وإدارة هذه المصالح، وهذا بالتأكد من مدى توفر الشروط القانونية لتولي الوظيفة، بالإضافة إلى البحث عن المناصب المالية الشاغرة.

إن المصالح الخارجية بالإضافة لارتباطها بالسلطة الرئاسية من الوزير التابع له، فإن موقع المصلحة في ولاية ما فحتماً يثير على اشراف وتنسيق من قبل الوالي رغم أن القوانين لم توضح ذلك بصفة دقيقة وواضحة فعلى حسب طبيعة النشاط وأهميته تتحدد عدد المصالح وحتى مكان تواجدها.

إن من بين الاستنتاجات المتوصل اليها فإن المصالح الخارجية بحاجة إلى مشرفين وكفاءة وخبرة لكي تتجح عبر مكان تواجدها، بما أنها جزء من التنظيم الإداري للدولة لذلك ومن خلال تعاملاتها اليومية مع المواطنين فحتماً تسبب مشاكل عديدة، وما يثير الانتباه أن

المصالح الخارجية تفتقد للشخصية المعنوية التي بفضلها يتحصل من يتمتع بها بحقوق عديدة تساعد على ممارسة المهام المنوطة بها وبالنتيجة تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه.

وإذا كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكونها هيئات لعدم التركيز الإداري فإن اعتماد المشرع لفكرة التمثيل القانوني من شأنه اكتسابها لصفة التقاضي وتمكين المتقاضي من اللجوء على القضاء الأقرب وفي ذلك خدمة لمبدأ تقريب العدالة من المواطن وتسهيلاً لإجراءات التقاضي وتبسيطها، والتي هي من مميزات إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية.

إلى جنبها من الضروري الأخذ بفكرة تفويض الاختصاص كوسيلة لاكتساب صفة التقاضي للمصالح الخارجية وخاصة وأن القضاء المقارن آخذ بها ونصح بها الفقه في كتاباته لكونها تستجيب وطبيعة التنظيم الإداري الذي هو أحد مواضع القانون الإداري المتميز بكونه قانون مرن يحتاج دوماً إلى مراجعة مستمرة ليتماشى وتطورات المجتمع وليتلاءم مع مقتضيات الحديثة، وبكلمة الأخذ بالوسيلتين معاً، التمثيل القانوني (حالة تفويض التوقيع وحتى الاختصاص) ثم تفويض الاختصاص كطريقتين تستعملان جنباً إلى جنب لاكتساب صفة التقاضي للمصالح الخارجية مهما كانت تسميتها وعدم التمسك بضرورة التمتع بالشخصية المعنوية لوحدها فقط لقبول الدعوى ضدها أو رفضها أو بتعبير آخر الأخذ بالتمثيل القانوني إن وجد نص لئلا تصعب الأمور وإلا فبتفويض الاختصاص إن سمح به النص.



# قائمة المراجع

I- المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب:

- 1- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية والهيئة المصرية للكتاب 1975.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 3- أعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999.
- 4- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 5- حسن كيرة، المدخل القانوني، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة السادسة، 1993.
- 6- حسن محمد عواضة، (المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 1997.
- 7- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- 8- حسين مصطفى حسين القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة 1982.
- 9- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986.

- 10- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (نظرية المرافق العامة) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 11- حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة في الدول العربية، الأصول العلمية وتطبيقاتها في الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970.
- 12- خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1998.
- 13- زهدي يكن، التنظيم الإداري (المركزية والمحلية)، دار الثقافة، لبنان، دون ذكر السنة.
- 14- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
- 15- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، 1993.
- 16- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 1976.
- 17- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة التاسعة، دار الفكر العربي، 1973.
- 18- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977.
- 19- السيد هيكل خليل، القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، عمادة شؤون المكتبات، الرياض، السعودية.
- 20- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983.

- 21- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 22- عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، دار النشر والتوزيع، مصر، 2015.
- 23- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة 2003.
- 24- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972.
- 25- عبد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.
- 26- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 27- علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2009.
- 28- علي خطار شطاوي، القانون الإداري الأردني، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2009.
- 29- عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 30- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 31- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.
- 32- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر، الجزائر، 2012.

- 33- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، طبعة 2002.
- 34- عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 35- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 36- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 37- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000.
- 38- فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1968.
- 39- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار، باتنة، طبعة 2001.
- 40- كمال الغالي، الإدارة العامة، مطبعة الدواي، دمشق 1978، 1979.
- 41- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية الشكل والإجراء، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 42- محفوظ أحمد جودة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، دار زهوان للنشر، عمان الأردن، 1997.
- 43- محمد إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1979.

- 44- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري تنظيم إداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 45- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2004.
- 46- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.
- 47- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة عنابة، الجزائر.
- 48- محمد بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رجاء بن امر رجال مولاي ادريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 49- محمد حسين الوجيز في نظرية الحق بوجه عام، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1985.
- 50- محمد نصر الدين كامل، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري عالم الكتب، مصر، 1983.
- 51- محمدي فريدة زاوي، المدخل للعلوم القانونية لنظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 52- محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
- 53- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الدار الجامعية، مصر 1969.
- 54- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 55- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

- 56- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 99.
- 57- ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعيد عبد العزيز مسعود، مطابع الدستورية التجارية، 1985.
- 58- ناصر لباد، القانون الإداري - التنظيم الإداري، منشورات سعد دحلب، الجزائر، 1999.
- 59- نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، المغرب، 1981.
- 60- هارولد كونلتر، مبادئ الإدارة العامة، ترجمة بشير العريفي، محمود فتحي، عمر مراجعة على عبد المتعال، الجزء الأول، مكتبة لبنان، بيروت ومؤسسة فرنلكين للطباعة والنشر، نيويورك.

#### ثانيا: المذكرات الجامعية

- داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق - القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.
- كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي، (بحث لنيل شهادة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، الجزائر، 1992).
- زهرة طحطحات، عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2002.
- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008 / 2009.

- بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية الجزائرية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2002.
- عزوي عبد الرحمان، المجلس التنسيقي الولائي، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق، الجزائر، 1988.
- محمد شتوح، عملية التنظيم الإداري بوزارة الشؤون الخارجية، بحث للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2004.
- مربيعي محفوظ، تنظيم اختصاصات الإدارة الجبائية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2003، ص 56.
- كربوعي منور، التفويض الإداري، وتطبيق في الإدارة الجزائرية، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 1982.
- جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2018.
- درقاوة كريمة، شرشال أحمد حسن، المركز القانوني للوالي في ظل قوانين الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2018/2019.
- باباحو أحمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية والمصالح غير الممركزة للدولة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي، تخصص قانون اداري، شعبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014/2015.



ثالثا: المقالات

- عطاء الله بو حميدة، المصالح الخارجية، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كليات الحقوق، الجزائر، الجزء 41 عدد 02، 2003.
- محمد سعيد أوكيل، نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 1998.
- صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة، مجلة مجلس الأمة، العدد 01، سنة 2002.
- محمد طوموم، مفهوم الشخصية المعنوية في الفقه الإسلامي، مجلة الحقوق والتشريعة، الطبعة الثانية، العدد الأول، 1978.
- خليفة تامر حميدة، تفويض الاختصاص الإداري والتشريع الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، 2005.
- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972.
- حسين فريجة، إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر، مجلة الإدارة، مجلد 12، العدد 02، سنة 2002.
- علي خطار شطاوي، عيب عدم الاختصاص الفعلي، مجلة دراسات علمية محكمة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 29 العدد 02، 2002.

رابعا: النصوص القانونية

- الأمر رقم 69-38 مؤرخ في 23/05/1969 يتضمن قانون الولاية.

- قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية.
- القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14.

#### خامسا: النصوص التنظيمية

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23/07/1994 الذي يحددها كل الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 48.
- المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10/05/1998 يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، الجريدة الرسمية، العدد 29.
- المرسوم التنفيذي 98-276 المؤرخ في 12/10/1998 يتضمن تمثيل إدارة البيئة أمام العدالة، الجريدة الرسمية العدد 68.
- القرار المؤرخ في 20/02/1999 يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوي المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية العدد 20.

#### سادسا: القرارات القضائية

- المحكمة العليا، قرار بتاريخ 07/04/1990 المجلة القضائية، العدد الثالث لسنة 1992.
- المحكمة العليا، قرار بتاريخ 31/01/1993 في قضية السيد علي مسعود عبد القادر ضد رئيس قسم الموارد البشرية لولاية مستغانم.

- مجلس الدولة الغرفة الإدارية الأولى، رقم القرار 03 1499، جلسة 1999/02/01 قضية مديرية البريد والمواصلات، محلية مجلس الدولة، العدد 1.
- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم الملف 168996 رقم الفهرس 300 في قراره بتاريخ 1999/05/03 قضية السيد بلقاسم أحمد ضد مديرية التربية لغليزان.
- مجلس الدولة الغرفة الثانية، رقم القرار 182149، بتاريخ 2000/02/14 مديرية الاشغال العمومية.
- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، بتاريخ 2003/12/09 قضية مديرية البريد والمواصلات بالوادي ضد شركة سونلغاز، الوادي، مجلس الدولة، العدد 3، لسنة 2003.
- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ 2003/03/11، قضية مدير التربية لولاية المسيلة ضد د - ع - ومن معه، مجلس الدولة، العدد 2003/3.

## -II- مراجع باللغة الفرنسية:

- Jean rivero, Droit administratif, 9 éditions DALLOZ paris 1980.
- Abderrahmane remili: les institutions administratifs algériennes 2 éme édition : société nationale d'édition et de diffusion.
- La Rcéne SERIAK, L'organisation et le fonctionnement de la wilaya ENAG, 1998.
- Afifi Moustafa: La délégation de compétence de signature dans le cadre de pouvoir d'administration et ses effets sur le fonctionnement des organismes administratifs.
- Jean Auby et Robert Ducos, les institutions Administratifs, 2 -ème édition, DAUOZ, paris 1971.

# فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وعرافان
	إهداء
3-2	مقدمة
41-4	الفصل الأول: مفهوم المصالح الخارجية للدولة
5	تمهيد
6	المبحث الأول: مكانة المصالح الخارجية ضمن التنظيم الإداري للدولة
6	المطلب الأول: التنظيم الإداري في الدولة
6	الفرع الأول: النظام المركزي في الدولة
11	الفرع الثاني: النظام اللامركزي في الدولة
14	المطلب الثاني: طبيعة المصالح الخارجية
15	الفرع الأول: المصلحة الخارجية والهيئة المحلية
18	الفرع الثاني: المصالح الخارجية هيئات غير مركزية
24	المبحث الثاني: علاقة المصالح الخارجية بالنظام المركزي
24	المطلب الأول: علاقة المصالح الخارجية بالإدارة المركزية
25	الفرع الأول: التعيين من قبل السلطة المركزية
28	الفرع الثاني: تحديد طبيعة الرقابة من قبل السلطة المركزية
31	المطلب الثاني: علاقة المصالح الخارجية بالوالي
32	الفرع الأول: دور الوالي في ظل أمر 38-69
33	الفرع الثاني: دور الوالي في ظل قانون 07-12
36	المطلب الثالث: اختصاص المصالح الخارجية
36	الفرع الأول: الاختصاص الإقليمي للمصالح الخارجية
40	الفرع الثاني: الاختصاص الموضوعي للمصالح الخارجية
89-42	الفصل الثاني: مدى إمكانية مقاضاة المصالح الخارجية
43	تمهيد

44	المبحث الأول: الشخصية المعنوية والمصالح الخارجية
44	المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية
50	الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية
56	المطلب الثاني: آثار التمتع بالشخصية المعنوية
56	الفرع الأول: الاستقلال المالي والإداري
58	الفرع الثاني: أهلية التقاضي
61	المطلب الثالث: انعدام الشخصية المعنوية للمصالح الخارجية حاجز أمام رفع الدعوى عليها
61	الفرع الأول: عدم تمتع المصالح الخارجية بالشخصية المعنوية
62	الفرع الثاني: رفض الدعوى ضد المصالح الخارجية
65	المبحث الثاني: رفع الدعوى على المصالح الخارجية
65	المطلب الأول: فكرة التمثيل القانوني
66	الفرع الأول: تعريف التمثيل القانوني
68	الفرع الثاني: خصائص التمثيل القانوني
70	المطلب الثاني: نظرية التفويض
72	الفرع الأول: تفويض الاختصاصات
76	الفرع الثاني: تفويض التوقيع
80	المطلب الثالث: تحديد الجهة القضائية المختصة
81	الفرع الأول: حالة التمثيل القانوني
85	الفرع الثاني: حالة تفويض الاختصاص
88	الفرع الثالث: حالة تفويض التوقيع
90	الخاتمة
93	قائمة المصادر والمراجع
104	فهرس المحتويات