

الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري

حسون محمد علي

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة 08 ماي 1945 - قالمة

ملخص

إن الهيئات الإدارية اللامركزية تشارك السلطات المركزية بعض اختصاصاتها التي منحها لها القانون في ظل نظام اللامركزية الإدارية، حيث تتمتع بالاستقلال الوظيفي عن السلطة المركزية. ومن أجل المحافظة على تطبيق مبدأ المشروعية لهذه الهيئات، فقد قيد المشرع هذه المشاركة بالوصاية الإدارية، التي تعتبر أحد أركان اللامركزية الإدارية وبذلك أصبحت هذه الهيئات محلا للوصاية الإدارية. يهدف هذا المقال إلى التعرف على الهيئات الإدارية اللامركزية محل الوصاية الإدارية، وعلى كيفية إنشائها، و تسيرها، خاصة في التشريع الجزائري. ويهدف أيضا إلى التعرف على الأساس القانوني الذي سمح لها بالاستقلال الوظيفي عن السلطة المركزية ومشاركتها بعض اختصاصاتها. كما يطمح إلى الكشف عن مدى نجاح المشرع الجزائري في إدخال الفكرة الديمقراطية القائمة على الانتخابات من مجال الشؤون السياسية إلى مجال الشؤون الإدارية في الهيئات محل الوصاية الإدارية.

Résumé

En vertu d'un système de décentralisation administrative, les organes administratifs décentralisés partagent avec les autorités centrales, certains pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et jouissent de l'autonomie fonctionnelle par rapport à l'autorité centrale. L'objectif visé est de préserver l'application du principe de la légitimation de ces organes, et devenir, ainsi, l'objet de l'administration de tutelle.

Cette étude vise à identifier les organes administratifs décentralisés, et de connaître les modalités de leur création et de leur fonctionnement, notamment en la législation algérienne. L'étude vise aussi à identifier le principe juridique de l'autonomie fonctionnelle et du partage de ses compétences.

مقدمة

إن الوصاية الإدارية تباشر على الهيئات الإدارية اللامركزية، وأن هذه الوصاية تتعلق بهذه الهيئات وبأعضائها و أعمالها وكذلك تنفيذ هذه الأعمال⁽¹⁾، وقد أجمع الفقه على أن قيام الهيئات الإدارية اللامركزية إلى جانب السلطات الإدارية المركزية في الدولة، بمقتضى ما يفترضه القانون، وأن هذه الهيئات تعتبر شخصيات معنوية إدارية مستقلة، وأنها تملك السلطة في مشاركة الإدارة العامة لأداء بعض اختصاصاتها مع خضوعها للرقابة الوصائية من جانب السلطة المركزية⁽²⁾. ومن ذلك فإن إنشاء وقيام الإدارات اللامركزية لا يعني زوال السلطة الإدارية المركزية وإنما السلطات المركزية تبقى قائمة ودائمة ببقاء الدولة بصفة أصلية، حيث تمارس في آن واحد الوظيفة الإدارية والرقابة الوصائية على المرافق العامة للامركزية (المستقلة)⁽³⁾.

الإشكال الذي يطرح ما هي هذه الهيئات الإدارية اللامركزية؟ والتي تعتبر محلا للوصاية الإدارية، وكيف تنشأ؟ كيف تسير، وعلى الخصوص في التشريع الجزائري؟

وما هو الأساس القانوني الذي سمح لها بالاستقلال الوظيفي عن السلطة المركزية؟ للإجابة عن هذا الإشكال نتعرض لما طرحه الفقه، والاتجاه الذي سار عليه المشرع الجزائري .

ذهب رأي في بعض الفقه الإداري الفرنسي والمصري⁽⁴⁾ مثل الأستاذ طعيمة الجرف إلى أن الإدارة اللامركزية تنحصر في الإدارات اللامركزية الإقليمية ولا تتعدى إلى الإدارات اللامركزية المرفقية، فيعتقد أصحاب هذا الرأي أن هذه المؤسسات لا تكون إلا فرعا من أفرع الإدارة المركزية. و لا يوجد أي تشابه بين اللامركزية المرفقية وبين اللامركزية الإقليمية. وأن تشخيص المؤسسة العامة لا يكفي لتمتعها بصفة اللامركزية الإدارية. و حسب هذا الرأي تكون الهيئات اللامركزية الإقليمية فقط هي محل الوصاية الإدارية.

ولكن الرأي الراجح في الفقه الإداري الفرنسي والإنجليزي والسويسري والمصري⁽⁵⁾ ذهب إلى عكس الرأي الأول، حيث يقول أن اللامركزية الإدارية يمكن أن تكون لامركزية إدارية إقليمية، أو لا مركزية إدارية مرفقية تتمثل في المؤسسات العامة. وحسب هذا الرأي توسع مفهوم الهيئات اللامركزية إلى الإقليمية و المرفقية، وأصبحت الهيئتان تمثلان محل الوصاية الإدارية. أما المشرع الجزائري فيقسم اللامركزية الإدارية إلى إقليمية و مرفقية تتمثل في المؤسسات العامة. وبذلك سنقسم دراسة المقال في ثلاث مباحث :

الجهات اللامركزية الإقليمية محل الوصاية الإدارية (المبحث الأول)، الجهات اللامركزية المرفقية محل الوصاية الإدارية (المبحث الثاني) و الأساس القانوني لاستقلالها (المبحث الثالث) .

المبحث الأول: الجهات اللامركزية الإقليمية محل الوصاية الإدارية:

المقصود بالجهات اللامركزية الإقليمية بشكل عام هو المنظمات العامة المشخصة والتي تتولى جزء من السلطة الإدارية على هيئات مكانية إقليمية ينقسم إليها إقليم الدولة بحيث تستقل إداريا، والذي يمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة لتأدية مهامها في ممارسة ما آل إليها من وظيفة إدارية ضمن اختصاصها المكاني، وذلك في حدود الوصاية الإدارية المفروضة عليها⁽⁶⁾. وتشمل الجهات اللامركزية الإقليمية في فرنسا المديريات والبلديات، وتديرها هيئات منتخبة، وتخضع للوصاية الإدارية في نشاطها الإداري. أما في بلجيكا فتشمل هذه الجهات المقاطعات والبلديات، يمارس نشاطها من قبل جهات منتخبة تخضع للوصاية الإدارية⁽⁷⁾. وفي مصر تتمثل في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية، وتديرها مجالس محلية منتخبة وتكون أيضا خاضعة للرقابة الوصائية⁽⁸⁾. أما في الجزائر فالجهات اللامركزية الإقليمية تتمثل في الولاية والبلدية وتشرف على إدارتها مجالس منتخبة وتعمل تحت الوصاية الإدارية أيضا⁽⁹⁾.

المطلب الأول: البلدية كجهة لامركزية إقليمية تباشر عليها الوصاية الإدارية:

البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية . محلية . في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا. عرفها دستور 1996 و دستور 1989 و دستور 2008 بالجماعة القاعدية⁽¹⁰⁾. وعرفها قانون البلدية الجزائري لعام 1990 في مادته الأولى كما يلي:

(البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون)، وعرفها المشروع التمهيدي لسنة 1999 للقانون المتعلق بالبلدية في مادته الأولى كما يلي: (البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، تنشأ بقانون) .

يتضح لنا بأن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتتأشأ بموجب قانون، وحسب المادة 04 من قانون البلدية 90.08 يتم تعيين وتحديد حدودها الإدارية وكذلك تغيير اسم البلدية وتغيير مقرها أو تحويله بموجب مرسوم صادر من طرف رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي يشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح .

المشرع الجزائري غير من هذه الصيغة في المشروع التمهيدي لقانون البلدية لعام 1999 في مادته الرابعة حيث نصت كما يلي: (يحدد تغيير اسم البلدية ومقرها الرئيسي بمقتضى مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد استشارة الوالي والمجلس الشعبي البلدي. يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك. يتم كل تعديل بنفس الطريقة). والسؤال الذي يمكن طرحه عن كيفية تشكيل الهيئات التي تتولى تسيير وإدارة البلدية، إذ بالرجوع لدستور 1989، و 1996 المادة 16 تنص: (يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية).

إن حد الدستور أن إدارة شؤون البلدية تتم عن طريق مشاركة المواطنين، وأتى قانون البلدية لشرح لنا كيفية هذه المشاركة في مادته الثالثة حيث تنص على أنه (يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية). وأن الهيئة التنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹¹⁾ ولكن المشروع التمهيدي لقانون البلدية الجديد لعام 1999 وفي مادته 11 صنف ثلاث هيئات للبلدية مع تحديد عمل كل هيئة⁽¹²⁾ وهم: (1) المجلس الشعبي البلدي منتخب وهو هيئة مداولة (2) رئيس المجلس الشعبي البلدي. وهو هيئة تنفيذية منتخبة وممثلة للدولة و الجماعات المحلية. (3) الأمين العام للبلدية. هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلية .

رأي الباحث في هذه المادة: في الحقيقة أن إضافة هيئة تنفيذية جديدة وغير منتخبة للبلدية، مهمتها التسيير، يعد تراجعاً في مسار الديمقراطية و اللامركزية الإدارية في الجزائر، وفي موضوع الوصاية الإدارية على الخصوص، حيث الوصاية تتم على الهيئات المنتخبة بشكل أساسي. إلا إذا تم تعيينها ورقابتها من قبل هيئة منتخبة كرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بواسطة المجلس نفسه.

أولاً - المجلس الشعبي البلدي: هو مجلس منتخب من قبل شعب البلدية. جعلت منه أحكام الدستور (الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية) كما اتخذته (قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية)⁽¹³⁾.

ثانياً - رئيس المجلس الشعبي البلدي: لمعرفة النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، نتعرض بشيء من الاختصار إلى: تعيينه، وانتهاء مهامه، ثم صلاحياته.

1- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي: خلافاً لنظام الأحادية الحزبية الذي كان سائداً في الجزائر سابقاً⁽¹⁴⁾، وتماشياً مع نظام التعددية الحزبية الذي اتصف بها النظام السياسي الجزائري في دستور 1989 وما بعده. يقوم أعضاء القائمة التي حصلت على أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المنتخب للمدة الانتخابية (05 سنوات). ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 08 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع، على أن يعلن للعموم ويبلغ الوالي بذلك فوراً⁽¹⁵⁾.

والنقد الذي يوجهه الباحث للمادة 48 / 01 من قانون البلدية رقم 90-08، بأن المشرع ترك غموضاً في هذه المادة حيث لم يوضح المقصود بالقائمة التي نالت أغلب المقاعد، هل هي الفائزة بالانتخابات مباشرة بأغلب المقاعد؟

أو القائمة التي يمكن أن تشكل كتلة نيابية بعد الانتخابات في إطار التحالفات التي يمكن أن تتشكل بعد الانتخابات في داخل المجلس المنتخب، وتصبح القائمة التي نالت أغلبية المقاعد؟ .

ولكن المشروع التمهيدي لقانون البلدية الجديد في مادته 52 عاد إلى الأسلوب الأول في تعيين رئيس المجلس البلدي، عن طريق الانتخاب بالاقتراع السري بين الأعضاء المنتخبين، والابتعاد عن تعيين الرئيس من القائمة التي نالت أغلب المقاعد.

وتعد هذه المادة في قانون البلدية مشجعة لتكوين الائتلاف داخل المجلس لمحاصرة الحزب الذي حصل على أكثر الأصوات وحرمانه من قيادة المجلس. وبالتالي يمكن أن تتحكم إرادة الأقلية على إرادة الأكثرية. وهذا يعد تهديدا لمصادرة هذا الحق .

كما أن المشرع حاول أن يحل الإشكال الذي تطرق إليه الباحث عندما انتقد المادة 01/48 السابقة الذكر. ولكن كان الأجدر به أن يعرف مصطلح القائمة التي نالت أغلب المقاعد بدل اللجوء إلى الانتخاب بالاقتراع السري بين المنتخبين، لكي يحافظ على إرادة الناخب من المصادرة.

2. انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي: إذا كانت حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (05 سنوات)، الشكل الطبيعي الذي تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي مع باقي أعضاء المجلس، فإن هناك أسباب أخرى تنتهي بها مهام الرئيس، والمتمثلة في :

أ. الاستقالة: المادة 54 من القانون البلدي 90 . 08 تشترط في الاستقالة ما يلي: إعلان الاستقالة أمام المجلس الشعبي البلدي، وإخطار الوالي بالاستقالة فوراً، وسريانها وقبولها نهائياً بعد شهر من تقديمها.

ب . سحب الثقة: المادة 55 من القانون البلدي 90 . 08 تقرر أن سحب الثقة إجراء قانوني بموجبه يبادر أغلبية ثلثي المجلس وباقتراع علني، بتجريد الرئيس من صفته رئيساً للمجلس. لكن لم يذكر قانون البلدية الأسباب التي تؤدي إلى سحب الثقة لكن عملياً تتمثل في حالة تجاوز السلطة وكذا انفراد الرئيس في اتخاذ القرار⁽¹⁶⁾. وعند سحب الثقة يعوض خلال شهر، بمنخب آخر ومن أعضاء نفس القائمة التي كان ينتمي إليها الرئيس. وما دامت كذلك، كان من الأجدر أن مهمة سحب الثقة، تترك إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم، حيث هم وحدهم أصحاب منح الثقة بالتعيين.

2. الاختصاصات: يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المواد 56، 57، 58 من قانون البلدية 90 / 08 متفرغاً لأداء مهامه كرئيس للبلدية ويتقاضى تعويضاً مقابل تلك المهام، ويتمتع بازدواجية الاختصاص، حسب المواد 67- 68 من نفس القانون، حيث يعمل لحساب الدولة تارة، وكممثل للبلدية تارة أخرى.

السؤال الذي يطرح هنا من يتحمل المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن تصرفات رئيس البلدية في الحالتين، وكذلك ما هو نوع الرقابة التي يتعرض لها الرئيس وهو يؤدي مهامه .

للجواب على هذا التساؤل يجب التمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها ممثلاً للبلدية وتلك التي يقوم بها ممثلاً للدولة.

-من حيث المسؤولية: تتحمل البلدية المسؤولية الكاملة عن كل ما يترتب من أضرار ناتجة عن تصرفات الرئيس وهو يقوم بتمثيلها. أما المسؤولية التي تترتب عن الأضرار الناتجة عن تصرفات الرئيس، التي يقوم بها تمثيلاً للدولة ولحسابها، فتتحملها الدولة كاملة.

- من حيث الرقابة: عندما يمارس الرئيس صلاحياته وهو ممثل للبلدية، فإنه يخضع لرقابة وصائية من قبل الوالي. ولكن عندما يمارس الرئيس صلاحياته وهو ممثل للدولة، فإنه يكون خاضعا للرقابة الرئاسية من طرف الوالي.

ثالثا - الأمين العام للبلدية: هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلية. وهي الهيئة الثالثة للبلدية، التي وضعها المشرع في المشروع التمهيدي لقانون البلدية الجديد لعام 1999.

يرجع تسيير البلدية من الناحية القانونية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب ما نصت عليه المواد 60، 64، 65 من قانون البلدية 090 - 80. لكن الواقع ونظرا لضعف المنتخبين المحليين من حيث الكفاءة والفعالية وكذا غيابهم وعدم اهتمامهم بشكل كاف بالشؤون المحلية، تسبب في عجزهم في تسيير البلدية بأنفسهم والنهوض بالتنمية المحلية، الأمر الذي فتح الأبواب أمام الموظفين المحليين خصوصا هيئة الأمين العام للبلدية، وأصبح يعهد إليه التسيير الحقيقي لأعمال البلدية إلى حد تقدير الملائمة للأعمال بدل المنتخبين المحليين، ومنه السيطرة عليهم إلى أن أصبح المنتخبين حبيسي آراء واقتراحات الأمين العام والموظفين الإداريين بحكم التكوين والممارسة التي يتمتعون بها.

يتمتع الأمين العام للبلدية بصلاحيات واسعة⁽¹⁷⁾ ومن ذلك تبرز رغبة السلطة المركزية في التواجد على مستوى البلدية ممثلة في شخص الأمين العام للبلدية، حيث يتولى تسيير الأمانة العامة للبلدية، وهو المساعد الإداري للبلدية، وقد نصت المادة 119 من المرسوم 91. 26، على مهام الأمين العام⁽¹⁸⁾ والمتمثلة فيما يلي:

- تسيير جميع مسائل الإدارة العامة، القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، القيام بتنفيذ المداورات، القيام بتبليغ محاضر مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصائية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة، تحقق إقامة المصالح الإدارية والتقنية، وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها، ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

من خلال هذه المهام الواسعة الممنوحة قانونا للأمين العام للبلدية، يظهر تواجده بشكل كبير على مستوى تسيير البلدية من الناحية الوظيفية والتقنية، بحيث يصل أحيانا إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة تجديد المجالس الشعبية البلدية والانتخابات البلدية، وهذا ما حدث فعلا في انتخابات 10 أكتوبر 2002، عندما كلفت وزارة الداخلية الأمناء العامين بتسيير 60 بلدية (منطقة القبائل) في انتظار تنظيم انتخابات جزئية لم يحدد تاريخها، واتخاذ الأمناء العامين كل الترتيبات للسهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية في البلديات المعنية. ولأجل التأكيد على استقلال البلدية واستقلالية المنتخبين والابتعاد عن تشويه إرادة المجالس المحلية المنتخبة نقترح الارتقاء بالأمين العام إلى مستوى علمي عالي على اعتبار أنه موظف مؤهل وذو خبرة قانونية وإدارية، ومن جهة أخرى يجب أن ينسجم عمله مع برامج المنتخبين، أي يعمل على تنفيذها، دون عرقلتها ودون فرض الاقتراحات والحلول عليهم والتدخل بصفة غير مباشرة في شؤونهم، ولتحقيق هذا الأمر يقتضي أن يكون الأمين العام خاضعا للتعيين والمتابعة والرقابة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وأن يكون محل استشارة وليس تدخل في عمل وشؤون المنتخبين، وفقا للشروط القانونية المعمول بها في التعيين على مستوى هذا المنصب⁽¹⁹⁾. وكذلك العمل على ترقية المنتخبين علميا وقانونيا، وذلك بإدخالهم دورات مكثفة وسريعة في مجال الإدارة المحلية، وكيفية التسيير. وذلك بالاتفاق والتعاقد مع الجامعات الجزائرية لتحقيق ذلك الغرض.

بعد أن تطرقنا إلى البلدية والهيئات التي تسييرها، ارتأينا التطرق أيضا إلى درجة الرقابة التي تتعرض لها البلدية.

الرقابة على البلدية: إن الرقابة المبسطة على الإدارة العامة بشكل عام والبلدية بشكل خاص، تلعب دورا هاما في تطبيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون وعدم تجاوزهما، باعتبار النظام الرقابي في عمله يشبه الجهاز العصبي في جسم الإنسان، الذي يعمل على تحسس وكشف موقع الخطأ والعمل أيضا على تجنبه وتفادي الوقوع فيه بالوقت المناسب .

بالرجوع إلى دستور 1976 نجده جعل من الرقابة في الفصل الخامس من الباب الثاني، وظيفة متميزة إلى جانب الوظائف الأساسية الأخرى (الوظيفة التنفيذية، التشريعية، القضائية... الخ). أما دستور 1996 ودستور 2008 فلم يكونا كذلك، فقد خصصا الفصل الأول من الباب الثالث للرقابة، حيث تنص المادة 162 منه على أن "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها " .

تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة-ومنها البلدية- في الآتي:

أولاً: الرقابة السياسية: في ظل نظام الحزب الواحد في الجزائر كانت الرقابة السياسية على الإدارة تتم بطريقة مباشرة⁽²⁰⁾. أما في دساتير 1989 و 1996 و 2008 حيث سمح النظام السياسي بالتعددية الحزبية، فقد أصبحت الرقابة السياسية بطريقة غير مباشرة، حيث الحزب الفائز بالمجلس الشعبي البلدي يقوم بتوجيه أعضائه المنتخبين لتكثيف الأنشطة العامة للمجتمع بالبلدية مع برنامج مشروع ذلك الحزب. أما الأحزاب السياسية الأخرى فإما أن تقوم بدور المساند والمتضامن مع الحزب الفائز، عن طريق الإئتلاف معه في تسيير شؤون البلدية. أو تقوم بدور المعارض والذي يقوم بفضح الأعمال غير المشروعة وغير الملائمة وبالتالي تمارس دور الرقابة الفعلية على أعمال المجلس من داخله، ومن خارجه في حالة عدم فوزها بأي مقعد داخل المجلس.

ثانياً: الرقابة القضائية⁽²¹⁾: لا يتحرك القضاء بمحض إرادته للقيام بعمل الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ومنها البلدية، بل يحتاج إلى رفع دعوى إدارية تتمثل بدعوى الإلغاء ودعوى التعويض⁽²²⁾، أمام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية "لحين إقامة المحاكم الإدارية طبقاً للقانون رقم 02.98". ومجلس الدولة، طبقاً للقانون العضوي 01.98. وأن معايير وإجراءات وشروط هذه الرقابة خاصة ومحددة في الأمر رقم 66. 154 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

ثالثاً: الرقابة التشريعية: منح دستور 2008 للبرلمان حق الرقابة على أعمال الإدارة العامة ومن ضمنها البلدية، من خلال المادة 161، حيث تنص "يمكن كل غرفة من البرلمان. في إطار اختصاصها. أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة "

رابعاً : الرقابة الوصائية : إن هذه الرقابة هي رقابة داخلية إذا ما قورنت مع الرقابات السابق ذكرها بالنسبة للإدارة، وتتصف هذه الرقابة بالذاتية حيث تمارس من قبل أجهزة الإدارة نفسها.

الرقابة القضائية تمارس بواسطة أحكام أو قرارات قضائية، بينما الرقابة الوصائية تمارس بواسطة قرارات إدارية، تحكمها أركان ومقومات قانونية ملازمة لصحتها هي:

ركن السبب: هي الحالة التي تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار، سواء كانت قانونية أو مادية.

ركن الاختصاص: إن القرارات والإجراءات الرقابية يجب أن تصدر من الشخص الإداري أو السلطة المخولة قانوناً بذلك، وإلا يصبح القرار مشوباً بعييب الاختصاص .

ركن المحل: هو الأثر المشروع الذي ينتجه القرار الإداري الخاص بعملية الرقابة الوصائية .

. ركن الشكل والإجراءات: يجب أن يحترم مصدر القرار الرقابي الإجراءات والشكل التي حددتها النصوص القانونية قبل إصداره لمثل ذلك القرار. وإلا أصبح القرار الرقابي معيبا.

. ركن الهدف أو الغاية: القاعدة العامة أن القرارات الإدارية تتصف بالعمومية، إلا أن القرارات المتعلقة بالوصاية تتصف بالخصوصية، مع تحقيق مصلحة عامة. وإلا أصبحت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.

وطبقا لأحكام القانون البلدي 90 / 08 فإن الوصاية الإدارية تنصب على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وعلى أعمال البلدية وتصرفاتها وكذلك على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

المطلب الثاني: الولاية كجهة لامركزية إقليمية تباشر عليها الوصاية الإدارية:

يعرف دستور 1976 في مادته 36 ودستور 2008 في مادته 15 الولاية بأنها هيئة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية (جغرافية) في النظام الإداري الجزائري. ويعرفها ميثاق الولاية الصادر في 1969 تعريفا عاما بأنها (جماعة لا مركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتعبّر عن مطامح سكانها لها هيئات خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة).

وعرفت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969: (الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة).

وعرفت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1990 بأنها (الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل منطقة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون).

من ذلك نستنتج أن الولاية تعد منطقة إدارية تقام على جزء من إقليم الدولة، تنشأ بقانون ويحدد اسم الولاية ومركزها الإداري والتعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي. ويتطابق إقليم الولاية أقاليم البلديات المتكونة منها، وتتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و تباشر نشاطا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ويسيرها مجلس منتخب من قبل مواطني الولاية ويمثل بذلك الممارسة الديمقراطية في الولاية، تحت وصاية الوالي الذي يعين بمرسوم ويعتبر مندوب الحكومة والممثل في الولاية لكل الوزراء، مهام الوالي تتمثل بتنفيذ القوانين في إقليم الولاية وأيضا المحافظة على النظام العام ويمثل الدولة أمام القضاء. إذن تتمثل هيئات الولاية بالمجلس الشعبي الولائي والوالي، إضافة إلى أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية⁽²³⁾.

أولا: المجلس الشعبي الولائي: يعتبر المجلس الهيئة الأساسية الحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية، وجودها يحقق إحدى مقومات الطوعية اللامركزية للولاية⁽²⁴⁾.

يشكل المجلس هيئة اتصال بين الإدارتين المركزية والمحلية⁽²⁵⁾. كما يتميز تدخل المجلس بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، حيث أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلدية أو لقدراتها، كما يمكنها التدخل من أجل التنسيق والتشاور مع البلديات أو تتدخل دعما لها. كما أن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تتصل بكل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهئية إقليم الولاية وحماية البيئة⁽²⁶⁾.

يتم اختيار جميع أعضاء المجلس بواسطة الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات. ينتخب أعضاء المجلس رئيسا للمجلس من بين أعضائه لمدة خمس سنوات بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى. وإذا لم

تتحقق الأغلبية المطلقة، تجرى دورة ثانية يتم الانتخاب فيها بالأغلبية النسبية، وإذا لم تتحقق الأغلبية النسبية أي في حالة تساوي الأصوات، يعلن أكبر المرشحين سنا رئيسا للمجلس⁽²⁷⁾.

رأي الباحث: نرى أن المشرع خير ما فعل هنا حيث تحرر من عدم الوضوح الذي وقع فيه حين حدد كيفية تعيين رئيس البلدية في قانون البلدية 90 . 08 في المادة 48 منه، عندما ذكر القائمة التي نالت أغلب المقاعد، كما ذكرنا سابقا.

ثانيا: **الوالي:** يعتبر الوالي إحدى السلطات الإدارية المركزية، وممثلها إداريا وسياسيا في الولاية، فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها. لذلك يعد الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية فله صلاحيات متعددة ومتنوعة .

1 / تعيين الوالي وإنهاء مهامه: يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية⁽²⁸⁾. ولكن لا يوجد نص قانوني يحدد المواصفات والشروط الموضوعية أو المعايير التي يتم بموجبها اختيار وتعيين الولاية⁽²⁹⁾، وذلك بسبب الطبيعة المزدوجة لاختصاص الوالي في عمله داخل الولاية (إدارية وسياسية) جعلت عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة⁽³⁰⁾. أما بالنسبة لإنهاء مهامه، فهي تخضع لقاعدة توازي الأشكال، فتتم بموجب مرسوم رئاسي وبنفس الإجراءات المتبعة في تعيينه.

2 / صلاحيات الوالي: للوالي اختصاص مزدوج، حيث يمارس سلطات باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وبذلك يكون وكيلًا للولاية ويخضع للرقابة الإدارية الوصائية، وهناك سلطات أخرى يمارسها باعتباره ممثلاً للدولة، وبذلك يكون وكيلًا للدولة ويخضع للرقابة الإدارية الرئاسية في ممارسة هذه السلطات من قبل السلطات المركزية .

أ - الوالي ممثلاً للولاية: المواد 83 . 91 قانون الولاية 90 . 09 .

يعد الوالي القضايا الخاضعة للمجلس الشعبي الولائي، ويحضر الملفات والتقارير الإعلامية والميزانية، يمكن للوالي أن يشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، و التكلم أمامه بطلب منه أو بطلب من أعضاء المجلس. لكن لا يحق له التصويت⁽³¹⁾.

يعتبر الوالي هيئة تنفيذية للمداولات التي يتم المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي وخاصة ميزانية الولاية، بموجب إصدار قرارات ولائية لأجل ذلك.

يساعد الوالي بتنفيذ المداولات إدارة الولاية، والتي تخضع رئاسيا له، ويعتبر الوالي المنسق العام لها ويقوم بتنفيذ قرارات الحكومة. كما يعد الوالي تقريراً يتضمن تنفيذ مداولات المجلس السابقة، ويقدمه للمجلس في كل دورة عادية. كذلك يقوم الوالي بإطلاع المجلس سنوياً على نشاط مصالح الدولة التي باشرت ونفذتها بإقليم الولاية، وكذلك نشاط مصالح الولاية والذي يمكن أن ينتج عن مناقشته مع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لتلك النشاطات، رفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة الوصية).

أما عملية تمثيل الولاية فهي مسندة قانوناً للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما هو الحال في البلدية حيث رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر ممثل البلدية، وبذلك فالوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، يستثنى من ذلك حالة الطعن أمام القضاء في كل القرارات الصادرة من وزير الداخلية الذي يثبت به بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها. حيث يكون صاحب الاختصاص في هذه الحالة هو رئيس المجلس الشعبي الولائي. بسبب العلاقة الرئاسية بين الوالي والوزير، والتي تمنعه من ممارسة ذلك الاختصاص .

ويعتبر ممثل الولاية في الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس، وللوالي توقيع العقود والصفقات العمومية التي وافق عليها المجلس، وأخيرا يمكن أن يمارس الوالي سلطة التأديب على موظفي الولاية باعتباره الرئيس التسلسلي⁽³²⁾.

ب - **الوالي ممثلا للدولة:** المواد 92 . 104 قانون الولاية 90 . 09 .

يجسد الوالي الصورة الحقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره الوكيل المميز للدولة في إقليم الولاية. فهو المتصرف بسلطة الدولة، ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء. ونظرا للسلطات الواسعة من الناحيتين الكمية والنوعية التي يتمتع بها الوالي في مجال تمثيل الدولة، فإنه من غير المجدي القيام بتعدادها، بل سنكتفي بالإشارة إلى الوظائف الرئيسية منها .

. يمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية: وبهذه الصفة يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات و قرارات الحكومة والتعليمات التي تصدر له من مختلف الوزارات، وكذلك يسعى لتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة الخارجية للوزارات (المديرية) المكلفة بمختلف قطاعات النشاط داخل إقليم الولاية، باستثناء نشاط بعض القطاعات التي استثنائها المشرع من مراقبة الوالي لأنها تخضع عمليا للسلطة المركزية (الوزارات) وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني لأن نشاطها يتعدى إقليم الولاية⁽³³⁾.

. يسهر الوالي على تنفيذ الأوامر والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة⁽³⁴⁾.

. يسهر على تنفيذ التنظيمات واللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية بكل أنواعها (مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء) وتنشيطا لسلطته في التنفيذ يلجأ الوالي إلى اتخاذ وإصدار قرارات ولاتية تدرج بعد نشرها في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

يتمتع الوالي كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية)⁽³⁵⁾، وحفظ النظام العام في الولاية، ولذا يوضع تحت تصرفه دوائر الشرطة، ويمكنه أن يطلب تدخل الدرك الوطني المتمركز في إقليم الولاية عن طريق التسخير، كما يمكنه أن يسخر الأشخاص والممتلكات من أجل ضبط تنظيم عمل الإسعافات في الولاية، ويجب أن يعلم فورا وفي المقام الأول بكل مسألة تمس الأمن والنظام العامين .

. خول الأمر رقم 66 . 155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية في مادته 28 الصلاحيات القضائية للولاية حيث منحها سلطة الضبط الإداري، ولكن في ظروف معينة ومحددة مثل وجود حالة الاستعجال، في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، وفي حالة عدم علم الوالي بأن السلطات القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة. حيث يسمح للوالي شخصا وأن يكلف ضباط الشرطة القضائية المختصين، القيام بجميع إجراءات الضبط القضائية، كالتفتيش والقبض على الجناة وجمع الأدلة .. إلخ. ويجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية، ويحيل الأمر للسلطات القضائية المختصة خلال 48 ساعة.

للوالي صلاحيات سياسية كإعلام الحكومة بكل ما يحدث في إقليم الولاية وذلك بإعداد التقارير لكل وزير بما يهم وزارته عن كل نشاط أو قضية تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاجتماعية في الولاية. ويمكنه أن يطلب من السلطات العليا أيضا القيام بالتفتيش والتحقيق الضروري وفقا لما تقتضيه الأوضاع الخاصة⁽³⁶⁾ بأي موضوع بالولاية. . يمارس الوالي الوصاية الإدارية على البلديات والمجلس الشعبي للولاية وهيئات الدولة، فمثلا يمكنه ممارسة سلطة الحلول لاتخاذ

الإجراءات الخاصة والمناسبة للمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إعداره، في حالة امتناعه أو إهماله في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ النظام العام في البلدية⁽³⁷⁾.

خصائص الولاية: تتميز الولاية بمجموعة من الخصائص وهي:

أولاً/ وحدة إدارية لامركزية إقليمية: تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأن الشخصية المعنوية تتمتع بها الولاية وليس المجلس الشعبي الولائي الذي يعتبر هيئة تفصح عن إرادتها، ولذلك عند حل المجلس لا يؤثر على الشخصية المعنوية للولاية. كما منحت الولاية جزء من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني أو مصلي⁽³⁸⁾.

ثانياً/ وحدة إدارية لامركزية: تعتبر همزة وصل بين المصالح والحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة بالدولة، كما تعمل على التنسيق والتعاون بين وظائف واختصاصات البلديات وبين مهام السلطة المركزية في الدولة وتقوم أيضا بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة⁽³⁹⁾.

ثالثاً/ وحدة إدارية لامركزية نسبية: النظام الإداري الجزائري يعتبر الولاية وحدة إدارية لامركزية نسبية وليس مطلقة، حيث أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب العام المباشر والسري، في حين الوالي يعين بمرسوم من قبل السلطة المركزية وتشترك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية وإشباع حاجة سكان الولاية عن طريق الوالي .

رابعاً/ للولاية اختصاصات متعددة: حيث تقوم الولاية باعتبارها هيئة إدارية لامركزية بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إقليم الولاية.

أما من حيث الرقابة على الولاية حيث أن الولاية هيئة إدارية لا مركزية، فإنها تخضع إلى مختلف أنواع وصور الرقابة على البلدية التي تعرضنا لها سابقا.

المبحث الثاني: الجهات اللامركزية المرفقية محل الوصاية الإدارية:

تتمثل اللامركزية المرفقية بشكل عام فيما يسمى بالمؤسسات العامة. وإن مفهوم الجهات اللامركزية المرفقية ينصرف إلى المنظمات العامة المشخصة والتي تتولى إدارة مصلحة عامة مرفقيه أو مصالح محدودة⁽⁴⁰⁾، ذات الأهداف الموحدة، بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية، مع تمتعها بالاستقلال اللزوم إداريا وماليا وفنيا عن السلطة التي أنشأتها لتمكينها من اتخاذ القرارات اللازمة، وإن كان هذا الاستقلال يتقيد بالوصاية الإدارية⁽⁴¹⁾.

وأن المؤسسات العامة قد تتولى إدارة مرافق عامة مهنية، بواسطة مجالس يقوم أبناء المهن الحرة باختيار أعضائها من بينهم بطريقة الانتخاب. مما يجعل هذه المرافق قائمة على المبدأ الديمقراطي، شأنه شأن الهيئات اللامركزية الإقليمية. ويطلق عليها أسم المؤسسات العامة ذات الطبيعة الطائفية أو النقابية، مثل نقابات المهن الحرة في فرنسا، الغرف التجارية والصناعية في مصر⁽⁴²⁾. وعادة ما يعهد بإدارة هذه الجهات إلى الفنيين المختصين ولذلك يسميها البعض باسم "اللامركزية الفنية"⁽⁴³⁾، ويسميها البعض الآخر باسم "اللامركزية المتخصصة" نتيجة لما تقوم به من مهام خاصة⁽⁴⁴⁾. كما يسميها الأستاذ بيردو Burdeau باللامركزية الوظيفية⁽⁴⁵⁾.

عموما فقد تزايدت أهمية الأشخاص العامة المصلحية الفنية وخاصة مع تزايد دور الدولة في إنشاء المرافق العامة "المؤسسات العامة" التي تكفل لأفراد المجتمع حاجاتهم الضرورية واللازمة لهم، حيث أدى توسع الدولة في إنشاء المرافق العامة وتشعب مسؤولياتها إلى زيادة الأشخاص المعنوية المرفقيه سواء على المستوى القومي أو على المستوى

المحلي الإقليمي⁽⁴⁶⁾. وبذلك أصبحت اللامركزية المرفقية أو الفنية معتمدة في عصرنا الحاضر كأسلوب من أساليب الإدارة التي تأخذ بها معظم الدول الحديثة.

لكن اللامركزية المرفقية تعرضت إلى نقد شديد، حيث أنكر بعض فقهاء القانون الإداري على المؤسسات العامة تمتعها بصفة اللامركزية، واقتصروا على الهيئات الإقليمية فقط، وأن اللامركزية المرفقية بنظرهم لا تملك أي خاصية من خواص اللامركزية الإقليمية، والمتمثلة بعدم توفر جميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية⁽⁴⁷⁾.

فاعتبرها الأستاذ Eisenmann بأنها فرع من فروع الإدارة العامة، أعطيت بعضا من الاستقلال والتميز، وأن الإدارة العامة تظهر بشكل هرمي وعلى رأسها وزير مختص، غير أنه وبصورة استثنائية يوجد على رأس بعض من تلك الإدارات سلطة غير سلطة الوزير، هي سلطة شخص مستقل ذو صفة فنية، ويخضع له موظفون لا يتبعون تسلسليا لسلطة الوزير. هذه الإدارات تسمى باسم المؤسسات العامة التي لا يمكن اعتبارها مؤسسات لا مركزية⁽⁴⁸⁾. أيد الأستاذ Burdeau انتقادات الأستاذ Eisenmann ويرى أن اللامركزية الإقليمية وحدها تختص بتجزئة السلطة وتتداول تنظيم السلطة العامة وهيكل الدولة، أما اللامركزية المرفقية فلا تؤثر ولا تغير في وصف النظام الإداري، وليس لها علاقة بالتميز بين الهيئات المركزية واللامركزية. وعلاقتها تقتصر بالتنظيم الإداري بتوزيع الاختصاصات المادية فقط. وهي لا تشكل حسب رأيه لامركزية حقيقية، ولكنه من جهة أخرى يتسامح في إعطاء تلك المؤسسات صفة اللامركزية، ويسمى باللامركزية الوظيفية، ليس على أساس تجزئة وتنظيم السلطة العامة، بل نظرا لما في طريقة تنظيمها من سهولة وبساطة⁽⁴⁹⁾.

الفقيه الفرنسي Benoît كان أكثر تشددا في انتقاداته الموجهة للامركزية المرفقية، ويقول أنه من الخطأ الجسيم وضع اللامركزية المرفقية على نفس المستوى مع اللامركزية الإقليمية، فأسباب إنشاء كل من النظامين وشروط هذا الإنشاء تختلف الواحدة عن الأخرى. وعند المقارنة بين الهيكل التنظيمي لكليهما نجد أن الهيكل التنظيمي للامركزية المرفقية أكثر انطباقا وقربا إلى عدم التركيز الإداري "التنظيم اللاحصري" منه إلى التنظيم اللامركزي، ويسمى هذا النوع من التنظيم الإداري باللاحصرية المرفقية، ويزيد على ذلك بالقول أن المؤسسات العامة أسلوب فاشل وسيئ من أساليب الإدارة، لأنه يقود بدون شك إلى تجزئة الإدارة بدون طائل، فضلا عن أنها مصدر للفوضى والتبذير حيث تؤدي إلى خلق أجسام إدارية صغيرة ومغلقة، تحصل على الامتيازات الإدارية والمادية ويسيطر على أعمالها الرتبة والروتين⁽⁵⁰⁾. إلا أنه في المقابل هناك كثير من فقهاء القانون الإداري والدستوري يعترفون بصفة اللامركزية لمثل هذه المؤسسات ولكن بشرط توفر عدد من الشروط الأساسية، تتمثل في طريقة إدارتها أو في أسلوب اختيار المسيرين لها.

فمثلا الأستاذ Duguitt يعتبر المؤسسات العامة وحدات لامركزية بعد أن تمنح الشخصية المعنوية وتوفر بعض الشروط الحاسمة في ذلك وهي: .: انتخاب المسؤولين المشرفين على إدارة المرفق أو مجلس إدارة المؤسسة من قبل الموظفين الفنيين فيها . - تمتع المؤسسات بالاستقلال المالي - وجود نظام قانوني خاص بالموظفين⁽⁵¹⁾.

ويرى الأستاذ A. Humons في طريقة اختيار الموظفين ونظامهم القانوني العنصر الأساس لوجود اللامركزية المرفقية⁽⁵²⁾. أما Maspétiol و Laroque فلا يركزان على طريقة اختيار أشخاص المرفق العام، فسيان عندهما اختيار الموظفين عن طريقة الانتخابات أو التعيين. ولكن الشرط الأساسي لوجود اللامركزية المرفقية يكمن إلى جانب الشخصية المعنوية، في السلطات الممنوحة لأشخاص المرفق العام، وبذلك يرون أنه ليس كل المؤسسات العامة لامركزية الطابع، وإنما فقط تلك التي يتمتع مجلسها الإداري بسلطات تقريرية وبلاستقلال اللازم لإدارة المرفق العام⁽⁵³⁾.

ويرى De Laubadèr أن اللامركزية المرفقية لاتعد كاملة إلا إذا تهيأت لها الشخصية المعنوية والسلطات الكافية للعاملين بإدارتها، تماما كما هي الحال بالنسبة للامركزية الإقليمية⁽⁵⁴⁾.

وفي رأي الباحث أنه ليس هناك ما يمنع من إطلاق تسمية اللامركزية المرفقية أو الفنية على المؤسسات والمصالح العامة إذا توفرت على ما يلي :

- الاعتراف لهذه المؤسسات بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري عن الدولة .
 - إذا منح مجلس إدارتها سلطات تقريرية وتنفيذية تباشرها بنفسها وبمعزل عن الدولة .
 - تقتصر علاقتها بالدولة على الرقابة الوصائية، فقط كما هو الحال في اللامركزية الإقليمية .
- ودعما لرأي الباحث يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية بما يلي :

أ / من حيث المصالح المتميزة : تعرف اللامركزيتين وجود مصالح متميزة، تتصف بالطابع المحلي والإقليمي عند اللامركزية الإقليمية " الإدارة المحلية"، وتتصف بالطابع الفني والتقني في اللامركزية المرفقية " المصلحية"

ب / من حيث الاستقلال : الهيئات والأجهزة التي تسير كلاهما تتمتع بالشخصية المعنوية بكل ما تتمتع به من استقلال مالي وإداري عن السلطات المركزية أو اللامركزية الأعلى منها درجة، فإذا كانت وسيلة الانتخاب تدعم الاستقلال للوحدات الإدارية المحلية "اللامركزية الإقليمية" حيث يتم تسيرها وإدارتها من قبل مجالس منتخبة محليا من قبل سكان الإقليم الإداري، ففي المقابل تتم عادة إدارة الشخص المعنوي المرفقي بواسطة فئة الخبراء والفنيين الإداريين المختارين من مصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية.

ويمكن الإشارة في هذا المجال إلى أن انتخاب الهيئات اللامركزية قد يكون واجهة وهمية للاستقلال، إذا لم تدعم هذه الهيئات اللامركزية "إقليمية أو مرفقية" بعد تشكيلها بسلطات واختصاصات فعلية وتقريرية، ووضع الضمانات القانونية للمحافظة على ذلك الاستقلال .

ج/ من حيث الوصاية: يخضع كلاهما للرقابة الوصائية دون الرئاسية، موصوفة باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية⁽⁵⁵⁾.

ومن هذه المقارنة نتوصل إلى أن الاختلاف بين اللامركزيتين هو اختلاف في الدرجة ولن يصل إلى الاختلاف في الطبيعة، لأنهما يمثلان شكلين لمفهوم وفكرة واحدة هي فكرة اللامركزية الإدارية أصبحتا تشكلا وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة. وذلك لترشيد دور وظيفة الدولة في القيام بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية بصورة أكثر فعالية في إنتاج وتقديم السلع والخدمات اللازمة للمجتمع، عن طريق منحهما الاستقلال المالي والإداري والتشخيص القانوني وحرية التصرف والتخصص، تحت الرقابة الوصائية⁽⁵⁶⁾.

من خلال ما تقدم يمكن القول أن المؤسسات العامة لها مقومات وأركان وخصائص ونتائج النظام اللامركزي الإداري على أساس تخصصها في أهداف وأغراض متخصصة يحددها النظام القانوني للمؤسسات العامة.

وإن هذه المؤسسات العامة تقسم إلى مؤسسات ذات الصبغة الإدارية ومؤسسات ذات الصبغة الاقتصادية أو المهنية. سنتطرق إلى مفهوم وأركان المؤسسات العامة وتقسيماتها :

المطلب الأول: مفهوم المؤسسات العامة:

المؤسسات العامة هي منظمات عامة أو مشروعات عامة أو مرافق عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري، مع ارتباطها بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية الوصائية، وهي الصورة الثانية من صور اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول/ تعريف المؤسسات العامة: إن المشرع الجزائري استعمل تسميات مختلفة للدلالة على المؤسسات العامة مثل الديوان، الوكالة، المركز، الصندوق، الغرفة، المعهد، المكتب، .. ولكنه لم يعط تعريفا واضحا ومحددا للمؤسسات العامة، كغيره من التشريعات في القانون المقارن، وترك مهمة ذلك الأمر إلى الفقهاء الذين لم يبخلوا ولم يتوانوا في إعطاءنا كما كبيرا من التعريفات، حيث كل فقيه أعتمد في ذلك على أساس ما يعتقد و يتصور، وبسببه حصلنا على عدد كبير من التعاريف منها:

تعريف د محمد كامل ليلة: الذي يفيد أن "المؤسسة العامة هي مرفق عام مزود بالشخصية المعنوية والمتخصصة في نشاط معين" (57).

تعريف د خميس السيد: الذي قرر فيه أن "المؤسسة العامة هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية الوصائية، وتتخصص في أعمال معينة طبقا لقاعدة التخصص الوظيفي" (58).

تعريف د سعد العلوش: "المؤسسة العامة هي المنظمة العامة المملوكة للدولة والتي تدار بأسلوب اللامركزي" (59). وعرفها د عمار عوابدي: "المؤسسة العامة هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية العامة وبلاستقلال مالي وإداري، وترتبط بالسلطة الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني" (60).

وعرفت تعريفا آخر مضمونه أن "المؤسسة العامة هي عبارة عن منظمة تملكها السلطات بما في ذلك السلطات المركزية أو الحكومية أو المحلية بنسبة 50 % أو أكثر.. وأنها خاضعة لرقابة إدارية عليا من قبل السلطات العامة المالكة لها .. وأنها منظمة أنشئت لإنجاز طائفة معينة من الأهداف العامة ... " (61).

الفرع الثاني/ خصائص المؤسسات العامة: من خلال التعريفات السابقة، نستنتج أن المؤسسات العامة تتميز بجملة من الخصائص الذاتية التي تساعد في توضيح ماهيتها بصورة أكثر دقة ووضوحا، كما تساعد هذه الخصائص على تمييزها عن غيرها من الهيئات والمنظمات الإدارية التي تقترب منها. وأن أهم هذه الخصائص تتمثل فيما يلي:

أ - مملوكتها للدولة وتنشأ أصلا بواسطتها.

ب . تتمتع بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون.

ج . تمثل وتجسد فكرة اللامركزية الإدارية المصلحية المرفقية.

د - تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية العامة.

هـ - تعتبر المؤسسة العامة الإدارة والوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة و مرونة ورشاده لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لتمتعها بالاستقلال الإداري والمالي وحرية التصرف وتخصيصها في أغراض وأهداف محددة.

و- تدار وتسير المؤسسة العامة بواسطة الأسلوب الإداري اللامركزي وعن طريق مجالس إدارات وعمال ولجان متخصصة دائمة ومؤقتة. ر. تخضع المؤسسة العامة للسلطة والرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها عليها السلطات الإدارية المركزية في حدود النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العامة.

ز- تتخصص المؤسسة العامة لتحقيق أهداف عامة محددة تتمثل عادة في إنتاج سلع إنتاجية، استهلاكية وفي تقديم خدمات عامة لإشباع الحاجات العامة .

م - المؤسسة العامة تعتبر مرفقا عاما أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجعة.

المطلب الثاني: أركان المؤسسات العامة:

اختلف الفقه في مسألة تحديد أركان ومقومات المؤسسات العامة التي تسند وجودها كمنظمة إدارية مستقلة وقائمة بذاتها، ومهما اتسع هذا الاختلاف، يمكن التقرير بالأركان التالية:

أولا/ المنظمة العامة أو المرفق العام: أن المؤسسة العامة هي منظمة إدارية عامة أو مرفق عام وفقا لمعيار تمييزها، وتفريقها عن المنظمات الخاصة، فالمنظمات العامة هي الوحدات أو المشروعات أو المنظمات والهيئات الإدارية التي تديرها الدولة بنفسها أو تحت إشرافها في نطاق القانون العام للقيام بأعمال وأنشطة عامة اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية، لتحقيق أهداف عامة من أجل إشباع الحاجات المادية أو المعنوية العامة، ومن أبرز المنظمات الإدارية العامة المرافق العامة باختلاف أنواعها والوحدات والمشروعات العامة والهيئات العامة والمصالح العامة الحكومية.. الخ. ولكون المؤسسات العامة منظمات إدارية عامة فهي تنتج الآثار التالية:

. أن قرارات وعقود وأعمال المؤسسات العامة هي قرارات وعقود وأعمال عامة إدارية.

. أن المؤسسات العامة تتمتع بحق ممارسة مظاهر السلطة في نطاق اختصاصاتها لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها .

. أن الأشغال التي تتم على عقارات لمصالح المؤسسات العامة هي أشغال عامة.

. أن أموالها أموال عامة وأن عمالها عمال عامون، وأنها تخضع لنظام المحاسبة العامة وللرقابة الإدارية العامة وأن النظام القانوني الذي تخضع له هو القانون العام وتخضع لرقابة القضاء الإداري أصلا .

ثانيا/ الشخصية المعنوية العامة: إن تمتعها بالشخصية المعنوية العامة، يجعلها منظمة لامركزية إدارية مصلحة أومرفقيه. حيث هناك الكثير من المنظمات والمرافق العامة التي لا تعد مؤسسات عامة لأنها ليست مزودة بالشخصية المعنوية العامة، وبذلك يمكن اعتبار الشخصية المعنوية معيارا للتمييز بين المؤسسات العامة والمرافق العامة، حيث الأولى تتمتع بها وما يترتب عنها من آثار قانونية. بينما الثانية لا تتمتع بها. إذن المؤسسات العامة هي مرافق عامة مزودة ومتمتعة بالشخصية المعنوية ويتولد عنها الكثير من الآثار والنتائج⁽⁶²⁾، وكذلك هي أسلوب من أساليب إدارة تسيير المرافق العامة.

توجد بعض المصالح والأجهزة والتنظيمات الإدارية الوطنية المتخصصة ولكنها لا تعد مؤسسات عامة لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن الأمثلة على ذلك في التنظيم الجزائري المحافظة السامية للبحث المنشئة بموجب المرسوم رقم 86 / 72 الصادر بتاريخ 8 ابريل 1986.

ثالثا/ التخصيص والاستقلال المالي والإداري: نتيجة تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية العامة أصبحت كيانا إداريا تنظيميا قائما بذاته ومستقلا ماديا وإداريا .

الاستقلال المالي للمؤسسة يعني استقلالية ذمتها المالية الخاصة وتمتعها بحرية التصرف المالي وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، وكذلك حرية الإنفاق وتنظيم ميزانيتها الخاصة بها وسلطة الأمر بالصرف وأن تكون لها محاسبة خاصة بها، وتحملها المسؤولية المالية أمام السلطات العامة في الدولة والغير⁽⁶³⁾.

والمقصود باستقلال المؤسسات العامة الإداري هو تمتعها بحرية وسلطة اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بعمليات تحقيق أهدافها المحددة بقانونها الداخلي، وتمتعها بسلطة وحرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية وسلطة تعيين العمال وممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاصهم وعلى أعمالهم دون توقف ذلك على الموافقة الأولية أو المسبقة للسلطات الإدارية المركزية الوصية، وأن استقلال المؤسسات العامة في الجانب المالي والإداري مقيد بقيدين:

أ. قيد تخصصها: حيث يجب أن تتقيد المؤسسات العامة بممارسة سلطاتها وصلاحياتها في حدود الاختصاصات والأهداف والأعمال المحددة لها بموجب قانونها الأساسي المنشئ والمنظم لها .

ب. قيد الخضوع للرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها السلطات الإدارية الوصية، المختصة بسلامة وشرعية أعمال المؤسسات العامة وحفاظا على متطلبات وحدة نظام الدولة الإدارية.

رابعا/ **رابطة الوصاية الإدارية:** إن المؤسسات العامة تربطها علاقة التبعية بالسلطات الإدارية المركزية الوصية، حيث أن الركن الثالث للمؤسسات العامة والمتمثل باستقلالها الإداري والمالي يتقيد بخضوعها للرقابة الإدارية الوصائية في حدود القانون . " لا وصاية بدون نص".

ومظاهر الرقابة الوصائية على المؤسسات العامة متعددة وتتحدد في نوعين أساسيين⁽⁶⁴⁾:

أ. **الرقابة الإدارية الوصائية على أشخاص الهيئات والأجهزة المسيرة للمؤسسات العامة:** تمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية المتمثلة بالوزارة المختصة وفي حدود القانون العديد من السلطات على أشخاص الهيئات والأجهزة المسيرة للمؤسسات العامة، مثل سلطة التعيين والترقية والتأديب والعزل لبعض الأشخاص المشاركين في تسيير المؤسسات العامة مثل المدير العام ومجلس المديرية في النظام القانوني للمؤسسات العامة في الجزائر .

ب. **الرقابة الإدارية الوصائية على أعمال المؤسسات العامة:** تتمثل هذه الصورة في الموافقة المسبقة في بعض الحالات مثل سلطة التصديق على بعض تصرفات وأعمال المؤسسات العامة قبل تنفيذها، وسلطة الحلول محل السلطات والهيئات والأجهزة المدبرة والمسيرة للمؤسسات العامة، وأيضا سلطة إلغاء مداولات وأعمال المؤسسات العامة التي تثبت عدم مشروعيتها، إضافة إلى سلطة تنسيق وتمويل أعمال المؤسسات العامة.

المطلب الثالث: أنواع و تقسيمات المؤسسات العامة:

تقسم المؤسسات العامة وفقا لأسس ومعايير مختلفة ومتعددة منها طبيعة العمل والنشاط الذي تقوم به المؤسسات العامة وطبيعة الأهداف التي تتخصص فيها وتسعى لتحقيقها إلى⁽⁶⁵⁾:

أولا/ **المؤسسات العامة الإدارية :** تعتبر أقدم أنواع المؤسسات حيث أنها كانت مرافق عامة إدارية ثم زودت بالشخصية المعنوية العامة الإدارية لتختص في إدارة وتسيير مرافق عامة إدارية ولتحقيق وإنجاز أهداف عامة إدارية بحتة، كتقديم الخدمات العامة لإشباع الحاجات العامة للجمهور، وعادة ما يطلق عليها اسم (المؤسسات العامة التقليدية)، أو (الهيئات العامة)⁽⁶⁶⁾.

ومن الأمثلة عليها في النظام الإداري الجزائري المكتبة الوطنية و محافظة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية وكذلك تعتبر المعاهد الوطنية والعليا للتعليم العالي⁽⁶⁷⁾.

ثانيا/ المؤسسات العامة العلمية و الثقافية: إن هذه المؤسسات عبارة عن مصالح أو مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري وتتخصص في القيام بأعمال وتحقيق أهداف محددة ذات طبيعة علمية ثقافية. ومن أمثلة هذه المؤسسات المجمع الجزائري للغة العربية ويدعى في صلب النص المجمع (68).

ثالثا/ المؤسسات العامة الاقتصادية(الصناعية والتجارية): نشأت هذه المؤسسة عندما تميزت عن المؤسسة العمومية التقليدية. فخلال المرحلة التي لم تكن فيها الدولة الليبرالية إلا دولة حارسة تقوم فقط بالوظيفة الإدارية والحفاظ على النظام العام ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية التي تعتبر مجال المبادرة الخاصة، ولكن مع التطور الاقتصادي والاجتماعي وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية لعام 1929 والحرب العالمية الثانية دفعت الدولة الليبرالية للتدخل ولممارسة نشاطات ذات طابع صناعي وتجاري. وعليه فقد تبين أن صيغة المؤسسة العمومية التقليدية أي الإدارية لم تعد تتماشى وهذه المهمة الجديدة للدولة أي مهمة النشاط ضمن اقتصاد السوق، ولهذا لجأت السلطات العمومية إلى صيغة المؤسسة العمومية الاقتصادية .

رابعا/ المؤسسات العامة المهنية: المؤسسات العامة المهنية هي تلك المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتتخذ صورة أو هيئة النقابة، حيث يشرف على تسييرها وإدارتها مجالس منتخبة من أبناء المهنة ذاتها. ويكون الانخراط فيها من طرف أبناء أو أصحاب المهنة إجباريا وبقوة القانون، كما هو الحال في نقابات المحاماة والأطباء والصيدالة... وتمارس هذه المؤسسات مظاهر السلطة العامة في مواجهة أعضائها. ونظرا لكون المؤسسة العامة المهنية تعاون وتساعد الدولة في القيام بوظائفها عن طريق تمثيل الدولة داخل المهنة، والاضطلاع بعملية تنظيم المهنة، نظرا لتمتعها بمظاهر السلطة العامة فإنها تخضع للقانون العام ولرقابة واختصاص القضاء الإداري جزئيا وفيما يتعلق بأعمالها وأنشطتها، بينما تخضع عملية تكوينها للقانون الخاص والقضاء الخاص (69). ومن أهم الأمثلة على المؤسسات العامة المهنية في النظام الجزائري نقابة المحامين الجزائريين .

المبحث الثالث: الأساس القانوني لاستقلال الجهات التي تباشر عليها الوصاية الإدارية:

إنّ الفقه مجمع على أن اللامركزية الإدارية تفترض تمتع الإدارة اللامركزية بالاستقلال عن السلطة المركزية. ولكن الفقهاء قد اختلفوا في تحديد الأساس القانوني الذي يمنح هذا الاستقلال، وبذلك ظهرت ثلاث آراء. سنتطرق إلى هذه الآراء في ثلاث مطالب .

المطلب الأول: التمتع بالشخصية المعنوية الأساس للاستقلال:

يرى بعض الفقه وعلى رأسهم دويز و دبير (Guy) et Deb Eyre (Paul) أن اللامركزية الإدارية تقوم إذا تمتعت تلك الإدارة بالشخصية المعنوية (70) وذلك باعتبار أن التشخيص القانوني للإدارة اللامركزية يجعلها تتمتع بالذمة المالية المستقلة وأهلية التعاقد والنقاضي وتحمل المسؤولية القانونية والتعاقدية. ونتيجة ذلك ستنتمتع بالاستقلال الإداري والمالي والفني عن السلطة المركزية، مع ملاحظة أن الاستقلال المالي (كالاستقلال الحسابي واستقلال الميزانية) لا يحقق اللامركزية دائما، وذلك لأنه قد يتحقق لبعض الإدارات المركزية أيضا (71)، وكذلك الاستقلال الفني قد يتحقق لهذه الإدارات عن طريق إعفائها من إتباعها الأساليب الفنية التي تطبق أصلا على المرافق العامة اللامركزية.

إنّ هذا الرأي منتقد حيث أن التشخيص يحقق الاستقلال من الناحية النظرية وذلك لأن المشرع قد يمنح الشخصية المعنوية لأحد الجهات الإدارية وذلك لأسباب عملية ولكنه في نفس الوقت يعمل على إخضاعها لتنظيم يجعلها فيه تفقد الاستقلال ويبقيها تابعة للسلطة المركزية، كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا⁽⁷²⁾.

المطلب الثاني: الانتخاب أساس للاستقلال:

ويرى البعض الآخر من الفقه وعلى رأسهم الأستاذ محمد نور الدين وعبد الرزاق وكذلك جيبوم دي بيزان (Guillaume De Bézin) حيث يقول أصحاب هذا الرأي أن لامركزية الإدارة لا تتحقق بتوافر الشخصية المعنوية فقط بل بتوافر شرط آخر ألا هو اختيار القائمين على تسيير الإدارة بطريقة الانتخاب⁽⁷³⁾، حتى نضمن استقلالها بسلطة التقرير، وبشرط الانتخاب كذلك تتميز الإدارة اللامركزية عن الإدارة المركزية، حيث يتم اختيار القائمين على تسييرها بطريقة التعيين من طرف الدولة وليس بالانتخاب⁽⁷⁴⁾. وطبقا لهذا القول تتحقق اللامركزية الإدارية الديمقراطية في مجال الإدارة العامة⁽⁷⁵⁾.

واعتمادا على هذا الرأي فإنه لا ينطبق على الوحدات الإدارية اللامركزية المشخصة وصف اللامركزية الإدارية ما لم يتم اختيار القائمين على تسيير إدارتها بطريق الانتخاب من بين موظفي الوحدة الإقليمية وبواسطتهم⁽⁷⁶⁾. وينسحب ذلك على المؤسسات العامة بأنها لا توصف باللامركزية الإدارية إلا إذا تم اختيار مجالسها الإدارية بطريقة الانتخاب من ذوي الشأن. وهذا ما نجده بالفعل بالنسبة للغرف المهنية التي تشرف على إدارتها مجالس منتخبة بواسطة ذوي الشأن كالتجار أو أرباب الصناعات والحرف المختلفة. ولكننا نرى إلى جانب ذلك تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية، التي بدونها تفقد هذه المؤسسات صفتها اللامركزية العامة وتصبح مجرد هيئة مركزية تعمل في ظل عدم التركيز الإداري⁽⁷⁷⁾.

المطلب الثالث: مباشرة سلطة التقرير المستقلة أساس للاستقلال:

ويرى فريق ثالث من الفقه وعلى رأسهم ما سبيتولولاروك (Maspétol et La rogue) أن لامركزية الإدارة تتحقق إذا تمتع مدراء الجهة الإدارية بسلطة تقرير مستقلة عن السلطة المركزية إضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية⁽⁷⁸⁾، في حدود الوصاية الإدارية، مع توفير الضمانات القانونية اللازمة لهؤلاء المدراء لتحقيق ذلك الاستقلال وبغض النظر عن طريقة اختياره، سواء كانت بطريقة الانتخاب أو بالتعيين أو بالجمع بين الطريقتين⁽⁷⁹⁾. حيث تقول André Martin : Pannetier بهذا المجال (أن جوهر اللامركزية الإدارية هو تمتع الإدارة اللامركزية بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، وأن الانتخابات ليست جوهرًا بالنسبة للامركزية الإدارية، وإن كان الانتخاب هو الوسيلة الشائعة التي جرت عليها العادة لتأكيد الاستقلال المذكور⁽⁸⁰⁾). حيث أن طريقة اختيار المدراء تخضع لما يراه المشرع أصلح لتحقيق المصلحة العليا للدولة وهذا يخضع أيضا لدرجة الحضارة التي تتمتع بها المجتمعات المختلفة .

وحسب هذا الرأي فإن صفة الإدارة اللامركزية تنطبق على أية جهة إدارية ومنها المؤسسات العامة إذا تم تشخيصها وأعطيت الاستقلال فيما يتعلق باتخاذ القرارات اللازمة لإدارة مصالحها الذاتية، وذلك في حدود الوصاية الإدارية، مع عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية من جانب الجهات المركزية.

ومن ذلك يرى البعض وعلى رأسهم CHARLES DEBBASCH أن اشتراط الانتخابات لاختيار أعضاء الأشخاص الإدارية (الإقليمية و المرفقية) لم يكن لاعتبارات قانونية أصلا، وإنما كان لاعتبارات سياسية، وكان الهدف منها إدخال الفكرة الديمقراطية القائمة على الانتخابات من مجال الشؤون السياسية إلى مجال الشؤون الإدارية الإقليمية المرفقية⁽⁸¹⁾. هذا في حين أنه لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الإدارية كنظام قانوني وبين نظام الانتخاب كنظام

سياسي. وتأييدا لذلك فإن مثل هذا الربط لا يتفق مع أحكام القانون الوضعي حيث يضيف صفة اللامركزية الإدارية على المؤسسات العامة الإدارية والاقتصادية رغم أن اختيار مسيرها يتم بطريقة التعيين وبواسطة السلطة المركزية⁽⁸²⁾. ونلاحظ في هذا المجال أن سلطة التقرير المستقلة التي يتمتع بها العضو اللامركزي في إطار اللامركزية الإدارية (الإقليمية أو المرفقية) تختلف جوهريا عن سلطة التقرير التي يتمتع بها العضو المركزي في إطار المركزية الإدارية القائمة على عدم التركيز الإداري. وسبب ذلك يعود لعدم تمتع العضو المركزي بالاستقلال التام في مباشرة هذه السلطة، حيث يحتفظ الرئيس الإداري الأعلى درجة بالكلمة الفصل في مجال التقرير وذلك تطبيقا لسلطة الرقابة الرئاسية على القرارات التي تصدر عن العضو المركزي، مثل سلطة التعديل وسلطة توجيه الأوامر الملزمة. وفي المقابل فإن هاتان السلطانان لا تملك جهة الرقابة الوصائية استعمالهما في مواجهة القرارات التي تصدر عن عضو الجهة الإدارية اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية. وإن وجدت أحيانا سلطة توجيه الأوامر بيد العضو المركزي في مواجهة القرارات التي تصدر عن العضو اللامركزي المشمول بالوصاية الإدارية، إلا أن هذه الأوامر تكون غير ملزمة له. ومن ذلك فإن سلطة التقرير عندما تنقل في ظل المركزية الإدارية تكون لصالح جهات تابعة بينما يكون النقل لصالح جهات مستقلة في ظل اللامركزية الإدارية⁽⁸³⁾.

خاتمة

إن الهيئات في اللامركزية الإقليمية "الولاية والبلدية" تختلف عن الهيئات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) في كثير من الأمور أهمها :

أولا: تنشأ الهيئات اللامركزية الإقليمية على أساس تقسيم أرض الدولة الجغرافي إلى وحدات إدارية إقليمية، مع تمتع كل وحدة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، بينما تنشأ الهيئات اللامركزية المرفقية على أسس موضوعية ومادية وفنية وبجهود شخصيات إدارية مستقلة وجدت قبلها، وليس على أسس إقليمية وجغرافية⁽⁸⁴⁾.

ثانيا: الوحدة الإدارية في اللامركزية الإقليمية تقوم بإدارة كل أو أغلب المرافق العامة المحلية، وبذلك يكون اختصاص الإدارة اللامركزية الإقليمية صفة الاختصاص، بشرط أن يكون هذا الاختصاص ضمن الحدود الإقليمية بكل وحدة. بينما الإدارات في الهيئات اللامركزية المرفقية تقوم كل منها بإدارة مرفق أو عدد محدود من المرافق العامة، وتتقيد في تحقيق الأهداف والأغراض المتخصصة والتي حددها النظام القانوني للمؤسسات العامة، وبذلك يكون اختصاصها صفة الاختصاص المتخصص⁽⁸⁵⁾.

إلا أنه ورغم هذا الاختلاف بينهما نرى أن هيئات اللامركزية الإدارية محل الوصاية يمكن أن تكون هيئات لامركزية إقليمية، أو هيئات لا مركزية إدارية مرفقية تتمثل في المؤسسات العامة، وذلك على أساس الاتفاق بينهما في الكثير من العناصر الأساسية منها قيامهما بمباشرة بعض المصالح العامة إلى جانب السلطات المركزية، واستقلالهما عن السلطة المركزية، وثالثا خضوعهما للسلطات المركزية في نفس الوقت من خلال الوصاية الإدارية. ومن ذلك فإن الهيئات اللامركزية الإدارية محل الوصاية، يمكن أن تكون إقليمية أو مرفقية، وأن هذا الاتجاه هو الاتجاه الذي سار عليه المشرع الجزائري في تعريفه للهيئات اللامركزية الإدارية، كما أن الجهات اللامركزية الإقليمية في الجزائر تتمثل في الولاية والبلدية وتشرف على إدارتها مجالس منتخبة وتعمل تحت الوصاية الإدارية أيضا، وحسب اعتقادنا أن هذا التقسيم لا يؤدي الغرض المرجو من اللامركزية الإقليمية حيث تسعى إلى تقريب الإدارة من المواطن

لإشباع حاجاته كما تسعى إلى مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات وخاصة التي تهم التنمية في ذلك الجزء من الإقليم. نقترح أن يتسع هذا التقسيم ليشمل القرية وتصبح القرية هي أصغر وحدة إقليمية وتعتبر هي الوحدة القاعدية بالتقسيم الإداري بدل البلدية.

وأن الأساس القانوني الذي يمنح الهيئات اللامركزية الإدارية، محل الوصاية الإدارية الاستقلال عن الهيئات المركزية، هو الجمع بين تمتعها بالشخصية المعنوية ومباشرتها سلطة التقرير المستقلة عن السلطة المركزية، وتحت مظلة الوصاية الإدارية، أما بالنسبة للانتخاب فهو ضروري للهيئات اللامركزية الإقليمية، لكنه بغير ذا أهمية بالنسبة للهيئات اللامركزية المرفقية، لأنه كان الهدف منها إدخال الفكرة الديمقراطية القائمة على الانتخابات من مجال الشؤون السياسية إلى مجال الشؤون الإدارية الإقليمية والمرفقية وبذلك لم يكن إدخال فكرة الانتخابات لاعتبارات قانونية أصلا، وإنما كان لاعتبارات سياسية، هذا في حين أنه لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الإدارية كنظام قانوني وبين نظام الانتخاب كنظام سياسي، وخاصة على الهيئات اللامركزية المرفقية، وتأبيد ذلك فإن مثل هذا الربط لا يتفق مع أحكام القانون الوضعي حيث يضفي صفة اللامركزية الإدارية على المؤسسات العامة الإدارية والاقتصادية رغم أن اختيار مسيرها في كثير من الحالات يتم بطريقة التعيين وبواسطة السلطة المركزية.

الهوامش والمراجع

1- André De Michel : Le contrôle de l'Etat sur les organismes Privés, Essai d'une théorie générale, Paris, 1960, P609.

Waline Marcel : Traité élémentaire de droit administratif 6 eme éd, paris, 1952, P262.

2- Buttgenbach (André) : Manuel de droit administratif, Bruxelles, 1959, P192.

- د / وحيد فكرة رأفت: القانون الإداري، القاهرة، 1938-1939، ص 793.

Fritz Fleiner : Les principes généraux de droit administratif, Allemand, paris, 1933, p72.

(حيث يقول أن الإدارة المركزية والإدارة المحلية المستقلة تتجاوزان وتتكاملان).

3- Heurté (André) : précis de droit administrative, paris, 1933, p28.

⁴Eisenmann (Charles) : La centralisation et la décentralisation, principes d'une théorie juridique, revue de droit public, Paris, 1947, p 46-48.

- د / طعمة الجرف: يقول في ذلك (إنه يميل إلى الاعتقاد بأن اللامركزية المصلحية (المرفقية) لا تتصل بموضوع اللامركزية الإدارية بذات الفدر الذي تتصل فيه بموضوع عدم التركيز الإداري الخاص بالمرافق العامة القومية أو المحلية) ، القانون الإداري، القاهرة، 1973، ص 279، 280

5- Barthélemy (H) : Traité élémentaire de droit administratif, paris, 1926, p 111.

6- / André Grisel : Droit administrative, Suisse, 1970, p115.

د / صبيح بشير مسكوني: مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، الشركة العامة للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا، 1978، ص 109 (يلاحظ على اصطلاح اللامركزية المقتبس عما يقابله باللغة الفرنسية décentralisation أنه أقل إفصاحا من محتوى هذا الأسلوب في تنظيم الإدارة العامة في الدولة. والذي يشير إلى الاتجاه في الابتعاد عن السلطة المركزية. بينما ملاحظ على المصطلحات المستعملة في لغات أخرى إنها أكثر تعبيراً ودقة وإيجابية في تحديد محتوى هذا النظام من الإدارة العامة في الاصطلاح الألماني elfverwaltungs الذي يعني نظام الحكم المحلي الذاتي، أو الاصطلاح الإنجليزي Local government الذي يشير إلى نظام الحكم المحلي. وهذان المصطلحان يشيران أكثر إلى الفكرة الرئيسية والأساسية التي تقوم عليها اللامركزية أي انحسار الوظيفة الإدارية في الشؤون المحلية وقيام من يعينهم أمرها بإدارتها) .

-د/ بعلي محمد صغير :قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 ، ص 29

7- Buttgenbach (André): théorie générale des modes de gestion des services publics Belgique, Bruxelles, 1952.p. 128.

- 8- المواد 01 ، 02: من قانون نظام الحكم المحلي، رقم 52 لسنة 1975، مصر العربية.
- 9- المادة 15: (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية) دستور 1996.
- /المادة 16: (يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية) دستور 1996.
- 10 - المادة 36: (البلدية الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأساسية)، دستور 1976.
- / المادة 15: (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية)، دستور 1989، 1996 و 2008.
- 11 - المادة 13 : (هيئتا البلدية هما : المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، نفس المرجع .
- 12- المادة 11 : (هيئات البلدية هي : المجلس الشعبي البلدي، هيئة مداولة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي. هيئة تنفيذية منتخبة وممثلة للدولة والجماعات المحلية، الأمين العام للبلدية، هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلية. تباشر هيئات البلدية أعمالها طبقا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول)، المشروع التمهيدي، مرجع سابق.
- 13-المادة 16 : دستور 1989، الجزائر
- 14- حسب النظام الانتخابي السابق سواء المذكور بالقانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 - 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980 ، يقوم المجلس الشعبي البلدي بجميع أعضائه، بعد تنصيبه، بانتخاب أحد أعضائه رئيسا له.
- بعد المؤتمر الرابع للحزب، 1979، أصبح للحزب والإدارة عمليا دورا واضحا في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- 15 - المواد 48، 49، 55 : قانون البلدية قانون رقم 90 - 08، مرجع سابق .
- 16 - د قصير مزياني فريدة : مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، طبعة 2001 ، ص 229 .
- 17 - المواد 89 - 99 : من المشروع التمهيدي لقانون البلدية، جوان 1999. مرجع سابق
- 18 -المادة 119 : المرسوم 91 - 26 المؤرخ في 02 / 02 / 1991، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات وشروط التعيين في هذا المنصب .
- 19 - راجع شروط التعيين في هذا المنصب : المرسوم التنفيذي رقم 91 - 26 المؤرخ في 02 / 02 / 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات .
- 20 - المادة 97 / 02 : تنص (تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع. وهي أداة الثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط " دستور 1976 .
- لمادة 98 / 02 : تنص " تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة. وفي إطار هذه الوحدة، فإن قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد "، دستور 1976 .
- وحتى لا تتداخل اختصاصات الجهاز الإداري بالجهاز السياسي، أحدث ما كان يعرف" بالمجلس التنسيق البلدية والولائية " المشكلة من أعضاء من الإدارة وأخرى من الحزب .
- 21- د / بعلي محمد صغير : الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عناية، 2002 .
- د / بعلي محمد صغير: مجلس الدولة، دار العلوم، عناية، 2004.
- 22- النظام القانوني والقضائي الجزائري "مجلس الدولة والغرف الإدارية" يعرف الدعاوي الإدارية الأساسية الآتية: دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى تقدير وفحص المشروعية، دعوى الصفة العمومية، الدعوى الضريبية، الدعوى الانتخابية"
- 23 - المادة 08: (للولاية هيئتان هما: - المجلس الشعبي ألولايتي. - الوالي.)، القانون رقم 90 - 09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية .
- طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية على الأجهزة التالية : الكتابة (الأمانة) العامة، المنشية العامة، الديوان، رئيس الديوان، رئيس الدائرة .
- كما تنص المادة 03: من نفس المرسوم على إحداث مجلس يضم، تحت رئاسة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة بالولاية (المديريات).
- 24- د / عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000، ص 169.

- 25 - المادة 56: (يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوما يمكن المجلس الشعبي الولائي)، قانون الولاية رقم 90 - 09، مرجع سابق.
- 26 - المواد 59، 69، 60، 75، 82: نفس المرجع.
- 27 - المادة 25: قانون الولاية رقم 90 - 09، مرجع سابق.
- 28 - المرسوم التنفيذي رقم 90 - 25: الصادر في 25 جويلية 1990، المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية.
- / المادة 78: دستور 1996. ودستور 2008
- 29- ماعدا المادة 13: تنص (على أن يعين الولاة من بين: الكتاب العامين للولاية، ورؤساء الدوائر غير أنه يمكن تعيين 5% منهم من خارج هذين السلكين)، المرسوم التنفيذي رقم 90 - 230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المعدل، المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة الإقليمية.
- 30- د / بعلي محمد صغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 125.
- 31- المادة 18: قانون الولاية 90 - 09، مرجع سابق.
- 32- المادة 106: قانون الولاية 90 - 09، مرجع سابق .
- 33- المادة 93: نفس المرجع، تنص على ما يلي. (ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء:
- أ. العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين. ب- وعاء الضرائب وتحصيلها . ج- الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصنيفها . د- إدارة الجمارك . هـ- مفتشية العمل . و . مفتشية الوظيفة العمومي . ز- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية . تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم).
- 34- المادة 04: قانون رقم 05 - 10 ، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني الجزائري.
- 35 - قرار رقم 6195: (.... يمكن للوالي بالغلق الإداري المؤقت بغرض الحفاظ على نظام وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة)، مجلس الدولة، صادر بتاريخ 23 - 09 - 2002.
- 36 - د / قصير مزياني فريدة : مرجع سابق، ص 201 .
- 37 - المواد 81 - 83: قانون البلدية رقم 90 - 08، مرجع سابق.
- 38- المادة 49: قانون رقم 05 - 10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني الجزائري.
- 39- أنظر الميثاق: ص 14 وما بعدها فالولاية هي المجموعة الملائمة جدا لبلورة الإرادة الشعبية وتعبئة الطاقات لتحضير الاختيار والارتقاء وتجسيم قرارات السلطة المركزية وتعتبر الولاية نقطة الاتجاه للمقتضيات المحلية تتجاوز النطاق البلدي والدائرة الإقليمية ذات الامتياز بالنسبة للنشاطات الاقتصادية البلدية، وبفضل ذلك، فهي تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية
- 40 - André Martin Pannetier : Eléments d'analyse Comparative des établissements Publics en droit Français et en droit Anglais, Paris, 1960, P.43.
- محكمة التنازع الفرنسية : في 28 مارس 1955، مجموعة ليبون ص 617 .
- 41- محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، 1962، ص 86.
- / Rolland (Louis) : Précis de droit administratif, 10 ème éd, Paris, 1953, P. 241.
- مجلس الدولة الفرنسي: في 20 نوفمبر 1908 سيري 1910 - 3 - 12.
- 42- Spiliotopoulos (Epaminondas) : La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit Français, Paris, 1959, P. 68 - 69.
- / المادة 01: قانون رقم 189، المتضمن قانون الغرف التجارية، لسنة 1951، مصر .
- / المادتين 31، 38: قانون رقم 21، المتضمن قانون الغرف الصناعية، لسنة 1958، مصر .

43 - André Martin Pannetier : OP, cit. . P. 80...

44 - CHARLES DEBBASCH: science Administrative, 3^e Edition, Dalloz, 1976, p71.

45- د/ يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري أعمال وعقود إدارية، ط الثانية سنة 1998، لبنان، ص 129.

46- د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 147.

47 - Mahiou . (A) : Cours d'institutions administratives, O. P. U. alger . 1981, PP71 – 72

48- Eisenmann(Charles) : Centralisation et la Décentralisation, Esquisse d'une théorie Juridique, Paris, 1948, p28 et s.

49 - Burdeau Georges : Traité de science Politique, Tom 02, Paris, 1972, p369.

50- Benoît Francis – Paul : Le droit administratif français, Paris, 1969, p202-203, Paris, 1969 : P. 202-203.

51- Duguit (Léon): Traité de droit constitutionnel, 2^{ème}, Tome 111, Paris, 1923, p 102.

52- A . Humont : La déconcentration des services publics, Thèse, Bordeaux, 1950, p50.

53 - De Laubadère André: . Traité élémentaire de droit administrative, Paris, 1970, p 98-99.

54 - De Laubadère André : même référence

55- د / بعلي محمد صغير: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2002، ص 58..

56- د / مصطفى البارودي: الوجيز في الحقوق الإدارية، الطبعة الثانية، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، 1953، ص 191- 195.

57- د/ محمد كامل ليلة: ورد هذا التعريف في مرجع د / عبد الباري درة: العامل البشري والإنتاجي في المؤسسات العامة، الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية الوثيقة، رقم 258، ص 13.

58- د / خميس السيد: المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، القاهرة، عالم الكتب، 1978، ص 14 - 15 .

59- د / سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص 44 .

60- د / عمار عوابدي : القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طعة 2002، بن عكنون، الجزائر، ص 307 .

61 - أندريابوم " مؤسسات القطاع العام " : المؤسسة العامة، مجلة دورية، المركز الدولي لمؤسسات القطاع العام في البلدان النامية، يوغسلافيا، لوبليان، المجلد الأول، العدد 01، مايو 1985، ص 132 .

62 - المواد 49، 50 : القانون المدني الجزائري .

. المواد 04 ، 06 : قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات في النظام الجزائري، الصادر بموجب الأمر رقم 71 / 74، بتاريخ 16 نوفمبر 1971.

63- د / قاسم جميل قاسم و فتحي زيتون : المؤسسات العامة في فرنسا، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الوثيقة رقم 244، ص 43 . 45 .

64- المواد 1 . 16 : من الأمر رقم 75 . 76، المؤرخ في 21 نوفمبر 1975، المتعلق بتحديد العلاقة بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة .

65- Abderrahmane Remili : Les Institutions Administratives Algériennes, S, E, N, D 2eme Edition, 1973, P. 161 – 167.

66- د / مبرغي عبد العال صمور : مؤسسة القطاع العام بين تعدد الأنماط وتباين الأهداف (المجلة العربية للإدارة)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، عمان، المجلد السابع، العدد الثالث، 1983، ص 35 .

67- المادة الأولى: المرسوم رقم 86 . 222، المؤرخ في 02 ديسمبر 1986، المتضمن إنشاء محافظة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية.

- / المادة الثانية: "المعهد الوطني للتعليم العالي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " من المرسوم رقم 83 . 543، المؤرخ في 24 سبتمبر 1983، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمعهد الوطني للتعليم العالي .
- 68 - المادة الثانية: من القانون رقم 86 . 10، المؤرخ في 19 أغسطس 1986، المتضمن إنشاء المجمع الجزائري للغة العربية.
- 69 - د / سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة التاسعة، القاهرة، 1973، ص 52 . 54 .
- 70 - Duez (Paul) et Deb Eyre(Guy) :Traité de droit administrative, Paris, 1952, p 68
- 71- Jacques Dembour : Les actes de la Tutelle Administrative en droit Belge, Bruxelles, 1955, p10.
- 72 - Maspétiol et La rogue : La Tutelle Administrative, Sirey, Paris, 1930, p22
- Buttgenbach (André) : Manuel de droit administratif, O P. cit . P. 138.
- 73- Guillaume De Bézin : Des autorisations et approbations en matière de Tutelle Administrative, Thèse, Toulouse, 1906, p 04.
- محمد نور الدين و عبد الرزاق:استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر والقانون المقارن،رسالةالإسكندرية،1977،ص100.
- 74 - Haurion (Maurice) : Précis de droit Administratif 03^{ème} edition, paris, 1933, p 27-28.
- 75 -François – Paul Benoit : Le Droit administratif, paris, 1968, p134
- 76- د / محمد عبد الله العربي : نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد،السنة 29، يونيو 1959، ص 375.
- 77- Duguit : Traité de droit constitutionnel, Tome 111, 2^{ème} éd, 1952, p 88
- حيث يقول : أن تعيين مدراء المؤسسات العامة من بين الموظفين الفنيين يعتبر خطوة لانتقال هذه المؤسسات إلى مجال اللامركزية المرفقية الحقيقية .
- 78 - Maspétiol et La rogue : La Tutelle Administrative, Sirey, Paris, 1940, p 18-19.
- 79 - Boulois (Jean) : Décentralisation, Déconcentration Encyclopédie, Dalloz, Gurridique, 1958, p 630.
- د/ فؤاد العطار:نظرية اللامركزية الإقليمية،مجلة العلوم القانونية والاقتصادية،السنة الثامنة،العدد الأول،يناير 1966، ص46.
- د / سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في العراق، رسالة القاهرة 1967، ص 90 .
- 80 - André Martin Pannetier : Eléments d'analyse comparative des établissements Publics en droit Frncqis et en droit Anglais, Paris, 1960, p 81.
- 81- CHARLES DEBBASCH : OP cit . p68-72.
- 82 - Guy Deb Eyre : Le droit public des Français, Paris, 1956, p 190.
- 83 د/ فؤاد العطار: مبادئ في القانون الإداري، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، الطبعة الثانية، القاهرة، 1957، ص 191.
- 84 - Marcel Pré Lot : La notion de pouvoir administrative, le Caire 1950, p319
- 85- Peiser (G.) : Droit administrative, 4^{ème} éd, Paris, 1972, p 47