

التخطيط الإداري -

رئيس المجلس العلمي للكلية
د / بوشمة خالد



استاذة محاضرة ١



السنة الجامعية 2021/2020

مقدمة

القانون عبارة عن مجموعة القواعد العامة و المجردة التي تحكم و تنظم العلاقات في المجتمع وتهدف إلى تنظيم الروابط أو العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والتي تكفل السلطة العامة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها ، وقسم الفقه القانوني القواعد القانونية إلى قسمين هما قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص¹.

القانون الخاص هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات الخاصة التي تكون بين أشخاص القانون الخاص و تقوم على أساس مبدأ المساواة بين الأطراف أي علاقة الأفراد بعضهم ببعض أو علاقات الأفراد بالدولة وسائر الهيئات العامة عندما لا تتدخل باعتبارها صاحبة السلطة العامة ويشمل هذا الفرع من القانون عدة قوانين أهمها القانون المدني ، القانون التجاري، القانون الدولي الخاص ..الخ.

أما النوع الثاني هو القانون العام وهو عبارة عن مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات التي تكون الدولة طرف فيها باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة، و ينقسم إلى قانون عام خارجي و قانون عام داخلي، فالقانون العام الخارجي يعرف بالقانون الدولي العام و هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم و تنظم العلاقات بين الدول و علاقاتها بالمنظمات الدولية، أما القانون العام الداخلي هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تقوم بين الدولة أو احد فروعها و بين الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص المعنويين الخاصة حين تعمل بصفقتها صاحبة سيادة أو سلطة عامة.

قد أستخدم على هذا النوع من القواعد القانونية بالقانون العام، ومن فروع القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي ..الخ.

من المعروف أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقرها قواعد القانون الإداري.

¹ لتفصيل في معايير التمييز بين القانون الخاص و القانون العام انظر سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة، 2007-2008 ، ص11و12.

فإن القانون الإداري يختلف اختلافا جوهريا عن القانون الخاص لاختلاف العلاقات القانونية التي يحكمها، واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها من الوسائل قانونية ومادية وبشرية.

يعتبر القانون الإداري من أهم فروع القانون في الجزائر و يظهر هذا جليا عند تفحصنا للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية فعندما نطلع عليها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، فإننا نجد ان عدد النصوص المتعلقة بالقانون الإداري كثيرة، وهذه الوضعية ليست حكر على الجزائر فقط بل توجد في الدول الأخرى، وان هذا التطور السريع في القانون الإداري و المؤسسات الإدارية يصعب نوعا ما الإلمام بكل النصوص القانونية المكونة للقانون الإداري. تظهر أهمية القانون الإداري نظرا لسعة امتداده و لطبيعة قواعده، فإن أفراد المجتمع في علاقة دائمة و جبرية مع الإدارة العامة، باعتبار ان هذه الأخيرة تقدم الخدمات للأفراد سواء خدمات إدارية أو عن طريق المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي.

كما ساهم التطور الكبير في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وازدياد نشاط الدولة وتدخلها في هذه المجالات وعدم كفاءتها بدورها السابق في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي، في تضاعف دور القانون الإداري ومساهمة في وضع الوسائل المناسبة لإدارة دفة نشاط السلطة العامة .

الباب الاول: مدخل الى القانون الاداري

ان فهم موضوعات القانون الاداري يتطلب توضيح ماهيته من خلال البحث عن نشأته و مفهومه وعلاقته بفروع القانون ذات الصلة وخصائصه و مصادره و اسسه وهذا ما سنتناوله في الفصل الاول ثم يتم تحديد المبادئ العامة للتنظيم الاداري في الفصل الثاني.

الفصل الاول: ماهية القانون الاداري

من خلال الفصل سوف نتطرق الى ماهية القانون الاداري للتمكن من تحديد نشأة القانون الاداري في فرنسا ثم الجزائر و تحديد مدى اخذ الجزائر بازدواجية القضاء و القانون ، ثم نتطرق الى مفهوم القانون الاداري وعلاقته بالقوانين ذات الصلة ومنه نحدد خصائصه ثم نتطرق الى مصادر القانون الاداري و الاسس الفقهية في تحديد نطاق القانون الاداري و ذلك في 4 مباحث.

المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره¹

ان القانون الإداري قديم قدم البشرية فقد كان لكل جماعة رئيس و مساعدوه، وكان لهم حقوق و امتيازات وعليهم واجبات، تربطهم بالأفراد وخدمات تؤدي ويعتبر صورة لقانون إداري بدائي²، كما يوجد من يربط وجود القانون الإداري بالدولة الإسلامية لان كل مجتمع متحضر أيا كان نوعه يوجد به قانون إداري بمعناه الواسع الذي يتناول مجموعة موضوعات منها التنظيم الإداري³. غير ان ظهور القانون الإداري بمفهومه الضيق يرتبط بتطور القانون الإداري بعد عام 1789 مع قيام الثورة الفرنسية⁴، ويرجع الفضل لظهوره إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 م، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية.

¹ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك 2008، ص 1 و ماجد راغب الحلو، القانون

الإداري، دون دار نشر، 1987 ص 08

² فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية 2009، ص 12.

³ محمد صلاح عبد البديع السيد، الأصول الإسلامية للقانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999-ص 21.

⁴ د احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة دمحمم عرب صاصيلا، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة - ص 16.

أدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزيج الذي كان مهداً لنشأة الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري.

المطلب الاول: نشأة القانون الاداري في فرنسا

مر ظهور القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني بجملة من المراحل و هي:

- 1- مرحلة عدم مسؤولية الدولة.
- 2- مرحلة الثورة الفرنسية و مبدأ الفصل بين السلطات.
- 3- مرحلة الإدارة القاضي.
- 4- مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي.
- 5- مرحلة القضاء المفوض.
- 6- مرحلة الازدواجية القضائية و القانونية نتناول بالدراسة كل منها بالتفصيل.

الفرع الأول : مرحلة عدم مسؤولية الدولة

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني¹.

في هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات القضائية Parlements أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية , وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى, كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية.

حيث كانت البرلمانات تتدخل في الأعمال الإدارية وكانت تعرقل الإصلاحات الإدارية فتوقفت آلة الإبداع و الابتكار لدى رجال الإدارة ففسد الجهاز الإداري بسبب تدخل البرلمانات القضائية ثم بدأ سخط الرأي العام الفرنسي و بدأت بوادر الثورة الفرنسية².

¹- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية بيروت، 1993، ص 72

² قصير مزياني فريدة-مبادئ القانون الاداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي ، باتنة، 2001، ص 14.

الفرع الثاني :مرحلة الثورة الفرنسية و مبدأ الفصل بين السلطات :

بقيام الثورة الفرنسية وظهور مبدأ الفصل بين السلطات فصدر قانون 24/16 أوت 1790 الذي منع القضاة من التدخل في أعمال الإدارة تطبيقاً لمبدأ الفصل، وأخذاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه منتسكيو و المطبق بالولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا فقام رجال الثورة بتفسيره تفسيراً خاصاً أدى إلى اعتبار أن إخضاع الإدارة للمحاكم القضائية العادية يتنافى وفكرة استقلال الإدارة عن السلطة القضائية، فصدر قانون 16-24 أوت 1790 الخاص بالتنظيم القضائي و نصت المادة 13 منه على أن: "الوظائف العادية متميزة و ستبقى منفصلة دوماً من الوظائف الإدارية، فلا يحق للقضاة تحت طائلة الإخلال بالوظيفة أن يفكروا بشكل من الأشكال في عمليات الهيئات الإدارية أو أن يستدعوا الإداريين للمثول أمامهم لأسباب تتعلق بوظائفهم¹، بالتالي استبعدت السلطة القضائية عن رقابة أعمال الإدارة.

الفرع الثالث مرحلة الإدارة القاضي "Administration Juge"

تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أغسطس 1790، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القضائية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها و أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المرحلة.

كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية².

الفرع الرابع: مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي (القضاء المقيد او المحجوز)

¹ احمد محيو -المنازعات الإدارية - ترجمة فائز انجق و بيبوض خالد- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1994- ص6.

²-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر و التوزيع، 2013، ص 26

بعد انشاء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وضعت اللجنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع أن اختصاص المجلس كان في أول الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل، ولم يكن أرائه تتحول إلى قرارات قضائية إلا بعد تدخل رئيس الدولة عن طريق توقيعها¹.

في الوقت ذاته تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم Les Conseils de Préfecture على مستوى المقاطعات بموجب قانون 28 بليفواز في نفس السنة للفصل في المنازعات الإدارية المحلية²، والتي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل. قد كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام، فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام، ولذا سمي قضاؤه في هذه المرحلة « القضاء المقيد » أو المحجوز Justice Retenue وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضاً³.

الفرع الخامس : مرحلة القضاء المفوض⁴ « Justice délégué »

بتاريخ 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى، و أصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة ويتمتع باختصاص قضائي كامل يفصل في المنازعات الإدارية دون تصديق من رئيس الدولة وفق المادة 9 منه فان مجلس الدولة يفصل بصفة سيادية بدعاوى المنازعات الإدارية و طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المقدمة ضد مختلف السلطات الإدارية⁵.

مع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال

¹ احمد محيو ، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص20.

² سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، مصر، 2007-2008 - ص23.

³ عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص76

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص28

⁵ احمد محيو ، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص21.

التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القضائية، مما أوجد ازدواجاً قضائياً.

استمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، و أكد بموجبه مجلس الدولة ان الإدارة فقدت وظيفتها القضائية وان الهيئات القضائية الإدارية لوحدها هي التي يحق لها النظر في المنازعات التي تمس الأشخاص العامين¹.

الفرع السادس: مرحلة الازدواجية القضائية و القانونية

بسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية².

أصبح القضاء الفرنسي ينقسم إلى القضاء العادي على رأسه محكمة النقض الفرنسية وقضاء إداري يتشكل من محاكم إدارية على رأسها مجلس الدولة، واستحدثت محكمة تنازع الاختصاص لحسم إشكالات التنازع الايجابي أو السلبي³.

قد أصبح مجلس الدولة بتاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع، وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة، وأكد على وجود واستقلال القانون الإداري.

¹ احمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق، ص19.

² - عبد الغني بسيوني ،المرجع السابق، ص 22

³ احمد محيو ،المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص127 وما بعدها: يقصد بالتنازع في الاختصاص حينما تؤكد أو ترفض هيئتان أو عدة هيئات قضائية تنتميان للقضاء العادي و القضاء الإداري اختصاصها للنظر في قضية رفعت أمامها ، ونكون أمام تنازع ايجابي عندما تعلن محكمة عادية اختصاصها للحكم في موضوع ترى السلطات الإدارية انه يعود للقضاء الإداري ، أما التنازع السلبي يكون حين تعلن كل من المحكمة العادية و المحكمة الإدارية عدم اختصاصها لنفس الدعوى.

بمرور الزمن تكون من هذا القضاء قانون مستقل له ذاتيته ونظرياته الخاصة¹، وصيغت فكرة استقلال القانون الإداري بصورة واضحة أول مرة في قرار بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع في 1873/02/08 حول مسؤولية الإدارة².

تتلخص قضية بلانكو blanco فيمايلي: يعد حكم محكمة التنازع الفرنسية 1873/02/08 في هذه القضية نقطة الأساس و البداية للوجود الحقيقي و الواقعي للقانون الاداري و تتالت بعدها الاحكام و المبادئ القضائية لتشكل أساس و قواعد القانون الإداري في فرنسا، وتتلخص وقائعها فيما يلي:

فتاة اسمها بلانكو صدمتها عربة تابعة لشركة التبغ التي تستغلها الدولة الفرنسية و قد رفع اب الطفلة دعواه امام المحاكم العادية للمطالبة بتحميل الدولة المسؤولية المدنية عن الضرر اعتمادا على المادة 1382 الى 1383 من القانون المدني الفرنسي، و رفع الامر الى محكمة التنازع التي أسندت الاختصاص الى القاضي الإداري للفصل في القضية³ و بذلك اقر قرار بلانكو لأول مرة :

- 1- مسؤولية الدولة و وضع حد للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها.
- 2- اخضع المسؤولية الإدارية لنظام خاص يحكمها يتميز عن المبادئ المسؤولية في القانون المدني.
- 3- القضاء الإداري منشأ للقواعد الإدارية.
- 4- لا وجود للقواعد القانون الإداري الا بوجود قضاء اداري - ازدواجية قضائية -

المطلب الثاني: مراحل تطور القضاء و القانون الإداري في الجزائر

عرف تطور القانون الإداري في الجزائر 3 مراحل المتمثلة فيمايلي:

¹ سليمان محمد الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1992، ص 817.

² جورج فوديل، بيار دلقوليه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 49.

³ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 19 و 20. André De Laubadere - Yves Gaudemet - Traite De Droit Administratif - Tome 1 - Droit Administratif General - 16^e Edition - L.G.DJ et DELTA - 2002 - p 27.

الفرع الأول : المرحلة الاستعمارية من 1830 إلى 1962

باعتبار ان الجزائر قد استعمرت من قبل فرنسا فعملت هذه الأخيرة على تطبيق تشريعاتها ونظمها الإدارية والقضائية في الجزائر، وعرفت الجزائر خلال هذه الفترة نظام ازدواج القضاء و القانون ، انشأت ثلاث محاكم إدارية بمقتضى المرسوم 53-934 الصادر في 1953/09/30 المتضمن إعادة تنظيم الجهاز القضائي الإداري في فرنسا وهي المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة و المحكمة الإدارية بوهران و المحكمة الإدارية بقسنطينة ، وأصبحت صاحبة الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية و يكون استئناف أحكامها أمام مجلس الدولة الفرنسي بباريس¹.

لم تعرف الجزائر في هذه المرحلة قانون إداري بالمعنى الفني للكلمة طالما كانت مستعمرة فرنسية.

الفرع الثاني : مرحلة الاستقلال من 1962 إلى 1996²

صدر بعد الاستقلال الامر رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 الذي تضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يمس السيادة الوطنية ثم صدر الأمر 75-29 المؤرخ 1975/7/5 و الذي ألزم جميع الإدارات الجزائرية ان تعيد النظر في النصوص القانونية الموجودة.

أرست الجزائر بعدها تدريجيا جملة من النصوص القانونية التي تحكم الإدارة كقانون البلدية 1967 و الولاية 1969 و الوظيفة العمومية و نزع الملكية و قانون الإجراءات المدنية.....الخ.

كلها نصوص قانونية متميزة تعبر عن استقلال القانون الإداري بقواعده عن قواعد القانون المدني و هي بذلك حذت حذو فرنسا في انتهاجها المفهوم الضيق للقانون الإداري لكن من ناحية السعي إلى صياغة قواعد قانونية استثنائية متميزة عن قواعد القانون الخاص.

¹ احمد محيو ، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص16.

² راجع الملحق رقم 1 ، ص 159

مرحلة ممتدة من 1966 إلى 1971 تميزت بصور العديد من النصوص القانونية واتضحت من خلالها معالم التوجه الاشتراكي دون ان يحدث قطيعة مع النظام السابق الليبرالي ومن بينها:

- الأمر 24-67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي.
- الأمر 38-69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن القانون الولاية.
- الأمر 90-67 المؤرخ في 17/06/1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية.
- الأمر 90-69 المؤرخ في 17/06/1969 المتضمن قانون الصفقات العمومية.
- الأمر 133-66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي الوظيفة العامة.

عرفت عدة اصلاحات قانونية تتماشى مع التعديلات الدستورية و التوجهات الجديدة منها قانون البلدية 08-90 و قانون الولاية 09-90 وقانون 30-90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتوالت التعديلات¹.

لكن من الناحية القضائية ظهرت ضرورة إيجاد هيئة قضائية عليا تخلف مجلس الدولة الفرنسي و محكمة النقض الفرنسية، فأنشأ المجلس الأعلى بموجب الأمر 63-218 المؤرخ في 18/06/1963 الذي يتولى الفصل في الطعون بالنقض بالنسبة للقضاء العادي ودعاوى الاستئناف ودرجة أولى و أخيرة المتعلقة بالمواد الإدارية عن طريق الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى، وأصبحت قرارات المحاكم الإدارية الثلاثة تخضع لاختصاصاته، واستمر العمل بالمحاكم الإدارية إلى جانب المحاكم العادية، بالتالي تم الازدواج على المستوى القاعدي و تم التوحيد على مستوى جهة القضاء العالي².

¹ قانون رقم 08-90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية و قانون رقم 09-90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية وقانون رقم 30-90 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

² عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، مدخل لدراسة القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدانمارك، السنة الجامعية 2009-2010-ص 12.

فقد القضاء الإداري الجزائري استقلاله و اقتربنا من القضاء الموحد بموجب الأمر 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 المتضمن التنظيم القضائي في الجزائر وعوضت هذه المحاكم الإدارية بغرف إدارية على مستوى المجالس القضائية، بالتالي أخذت الجزائر بنظام وحدة قضاء بمفهوم مرن يتمثل في وجود غرف إدارية تفصل في المنازعات الإدارية وتطبق القانون الإداري و السبب الرئيسي هو حادثة الاستقلال ونقص الوسائل المادية و البشرية¹.

ثم استبدل المجلس الأعلى بالمحكمة العليا بموجب قانون رقم 89-22 المؤرخ في 12/12/1989، وقد ساهم القضاء في الغرف الإدارية في إنشاء العديد من القواعد الإدارية كقضية وزير الصحة ضد عائلة عبد المومن في 17/4/1962 و قضية فريق ضد الدولة 14/12/1966 والتي جاء في منطوق حكمه: « إن هذه المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسببها لا يمكن أن تحكمها قواعد قانون المدني وأن هذه المسؤولية ليست بالعامّة و لا بالمطلقة لها قواعدها الخاصة تحكمها حسب الضرورة ». هذا المنطوق يشبه إلى حد كبير منطوق حكم بلا نكو الشهير الذي جاء فيه: « أن المسؤولية الإدارية ليست بالعامّة و لا بالمطلقة و لها قواعدها الخاصة التي تتنوع حسب الحاجة المرفق و الضرورة التوفيق بين حقوق الدولة و الخاصة ». لكن يبدو واضح أن الجزائر اعتمدت الأحادية القضائية حيث عمدت إلى إنشاء غرف إدارية للفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها على عكس النظام الفرنسي الذي أكد أن القانون الإداري يقتضي وجود ازدواجية قضائية بإنشاء قضاء إداري مستقل. على هذا الأساس يمكن القول أن النظام القضائي الجزائري من زاوية الهيكلية ينتمي إلى وحدة القضاء و من حيث القواعد القانونية و الإجرائية الخاصة به ينتمي إلى الازدواجية القضائية².

¹ شيهوت مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الجزائر-ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص182.

² لكثير من التفصيل حول طبيعة النظام القضائي الجزائري و المواقف الفقهية في ذلك راجع رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية الجزء الأول ، OPU ، 2013 ، ص 39

الفرع الثالث : مرحلة الازدواجية القضائية¹

بعد صدور دستور 1996 أكد المشرع في المادة 152 منه على ازدواجية القضاء في الجزائر واستحدث المشرع الجزائري بموجب هذا الدستور قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، و للفصل في تنازع الاختصاص انشأ محكمة التنازع .أكد عليها في ظل كل التعديلات ففي تعديل 2020 تنص المادة 179 على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية و المحاكم.

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الادارية للاستئناف و المحاكم الادارية و الجهات الاخرى الفاصلة في المواد الادارية.

تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع انحاء البلاد و يسهران على احترام القانون.

تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي و هيئات القضاء الاداري.

يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة و محكمة التنازع وسيورها و اختصاصاتها.

من الناحية القانونية وضع المشرع العديد من النصوص القانونية التي تحكم الإدارة كقانون البلدية و الولاية و قانون الإجراءات الإدارية... الخ ليؤكد على استقلال قواعد القانون الإداري و تميزها عن قواعد القانون المدني، توالى التعديلات القانونية منها: قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 و القانون العضوي للانتخابات 2012، والأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

اما في الجانب القضائي تم تبني نظام ازدواج القضاء اصبحت الهيئات القضائية تشمل القضاء العادي و القضاء الاداري التالية: القضاء العادي يشمل المحاكم الابتدائية و

¹ راجع الملحق رقم 2 ص 160

المجالس القضائية والمحكمة العليا اما القضاء الاداري يشمل مجلس الدولة و المحاكم الادارية كما انشأت محكمة تنازع للفصل في تنازع الاختصاص. بالتالي تمثل فيما يلي:

اولا: مجلس الدولة¹: هو أعلى سلطة قضائية إدارية متخصصة، في هرم نظام القضاء الإداري، نظم بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بتحديد اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله²، حيث يفصل في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، كما يختص في الفصل في الاستئناف ضد القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية و يفصل في الطعن بالنقض في القرارات الصادرة عن الجهات القضائية النهائية و قرارات مجلس المحاسبة³. و لديه اختصاصات:

1- استشارية:

حيث في الميدان التشريعي، عندما تطلب الحكومة رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين التي تعدها قبل عرضها على السلطة التشريعية، يعطى مجلس الدولة رأيه و مشورته و اقتراحاته حول ما يحال إليه من مشاريع القرارات و المراسيم و الأوامر و المسائل الإدارية.

2 - اختصاصات قضائية:

أ- باعتباره قاضي أول وآخر درجة: يفصل في:

✓ في دعاوى الإلغاء المنصب على القرارات الإدارية العامة التنظيمية الصادرة عن الوزراء.

✓ دعوى المنازعات الإدارية التي تخرج عن دائرة اختصاص المحاكم الإدارية.

ب- باعتبار مجلس الدولة جهة قضاء الاستئناف يختص بالنظر في الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الادارية.

¹- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الادارية، الجزء 1 ، OPU ،، 2015 ص 107

² قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بتحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر 37

المعدل و المتمم بموجب قانون عضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 ج ر 43.

³ المادتين 10 و 11 من قانون عضوي 98-01.

ج- باعتبار مجلس الدولة جهة قضاء النقض في أحكام المحاكم والمجالس القضائية المتخصصة، التي تختص بالمنازعات الإدارية ابتداء و انتهاء مثل مجالس المحاسبة.

ثانيا: المحاكم الإدارية:

فهي جهات القضاء الإداري الابتدائية بموجب قانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية¹ تختص في الفصل في النزاعات الإدارية كدرجة أولى و أحكامها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، هي صاحبة الاختصاص العام كأول درجة بالدعوى و المنازعات الإدارية التي يطعن في أحكامها بالاستئناف أمام مجلس الدولة وهي ذات اختصاص إقليمي².

ثالثا: محكمة التنازع:

صدر قانون عضوي رقم 98-03 المؤرخ في 1998/07/03 المتعلق بمحكمة التنازع و تنظيمها وعملها التي تفصل في تنازع الاختصاص³. باعتبار هناك ازدواج قضائي لا بد من انشاء هيئة قضائية عليا للفصل في تنازع الاختصاصات. بالتالي تم تبني نظام ازدواجية القضاء ويعود الأمر إلى عدة أسباب منها⁴:

✓ تزايد المنازعات الإدارية.

✓ عدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية.

✓ لتجسيد فكرة تخصص القضاة.

✓ تطور المجتمع الجزائري.

المبحث الثاني: مفهوم القانون الإداري droit administratif

¹ قانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية ج ر 37،، تم تحديد المحاكم الإدارية بموجب المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 1998/09/14 ج ر 85 وتم إنشاء 31 محكمة إدارية.

² رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الادارية ، المرجع السابق، ص 143

³ قانون عضوي 98-03 المؤرخ في 1998/07/03 المتعلق بمحكمة التنازع و تنظيمها و عملها ج ر 39.

⁴ عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري :مدخل لدراسة القانون الإداري، المرجع السابق، ص من 14 إلى 22.

من المتفق عليه ان القانون الإداري هو قانون الإدارة أي القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة لذلك سوف نتطرق لتعريف الإدارة العامة لنصل إلى تعريف القانون الإداري.

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

ان تحديد مفهوم القانون الإداري يتطلب تحديد معنى كلمة الإدارة ثم الإدارة العامة باعتبار القانون الإداري هو الذي ينظم الإدارة العامة، فإنه حسب بعض الفقهاء هناك صعوبة لتعريف مصطلح الإدارة باعتبارها نشأت و تطورت مرتبطة و متداخلة مع العديد من النشاطات كالسياسة و القانون و الاقتصاد و التسيير.

لهذا اختلف في تعريف الإدارة باعتبار لها عدة تعاريف وفق المنظور الذي ينظر إليها سواء من منظور قانوني أو من منظور علم الإدارة أو من منظور علم الاجتماع أو علم الاقتصاد.

إن كلمة الإدارة administration باللغة الفرنسية حسب القاموس le petit Larousse تعني action d'administration و معناها servir, aider, fournir, diriger أي يخدم و يساعد و يوجه ، إذن الإدارة بوجه عام هي توجيه و تسيير عمل الآخرين قصد تحقيق أهداف معينة.

باعتبار أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة فإن مفهوم الإدارة العامة أو كما يصطلح بالقانون الجزائري الإدارة العمومية له مدلولان وفق المعيار الذي يعرف به سواء المعيار العضوي أو المعيار المادي (موضوعي أو وظيفي)¹.

1- مفهوم الإدارة العمومية استنادا إلى المعيار العضوي:

الإدارة وفق المعيار العضوي عبارة عن مجموعة الأجهزة التي بتأثير من السلطة السياسية تضمن تدخل الدولة² سواء السلطات المركزية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة،

¹ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1987، ص 4.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 15.

الوزراء... الخ) أو السلطات اللامركزية (رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المؤسسات العمومية) ذلك في الحياة اليومية بمختلف أوجهها الاجتماعية و الاقتصادية، فالإدارة تساهم بتنفيذ سياسات الحكومات و الأهداف التي وضعتها لخدمة المتطلبات العامة للمواطنين¹.

2- مفهوم الإدارة العمومية استناداً إلى المعيار المادي (الموضوعي):

الإدارة وفق المعيار المادي هي عبارة عن النشاط التي تقوم به الأجهزة السابقة الذكر بهدف تحقيق المصلحة العامة، و تعرف الإدارة العامة بأنها مجموعة الأنشطة و الخدمات والوظائف و الأعمال التي تقوم بها الأجهزة والهيئات إشباعاً للاحتياجات الجمهور و المواطنين².

قد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما ويعرف القانون الإداري بأنه: « القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة³». يعرف القانون الإداري تعريفاً اصطلاحياً و تعريفاً واسعاً إلى جانب التعريف الضيق و كلها تعاريف له لكنها تختلف في تحديد طبيعة هذا القانون.

المطلب الثاني: التعريف الاصطلاحي و العضوي

الفرع الأول: التعريف الاصطلاحي

درج أغلب الفقهاء على تعريف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد.

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 9.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002، ص 6.

³ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك ، 2008، ص 1.

بينما عرفه آخرون بأنه فرع من فروع القانون العام الذي يحكم الإدارة ، أو قانون الإدارة العامة Administration Publique أو قانون السلطة الإدارية Pouvoir Administratif في حين عرفه البعض بأنه القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة.

نجد هنا أنه من المناسب أن نبين أن القانون يقسم إلى قسمين رئيسيين ، قانون عام وقانون خاص، القانون العام هو القانون الذي ينظم نشاط الدولة وسلطاتها العامة، ويحكم العلاقات القانونية التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفاً فيها، وتظهر فيها الدولة، بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد . أما القانون الخاص فينظم نشاط الأفراد ويحكم العلاقات بينهم أو بينهم وبين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين أي ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية¹.

يشتمل كل قسم من هذين القسمين على عدة فروع فيشتمل القانون العام على القانون العام الخارجي ويتضمن القانون الدولي العام، والقانون العام الداخلي ويتضمن القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي، في حين ينقسم القانون الخاص إلى القانون المدني و القانون التجاري وقانون المرافعات المدينة وغيرها من القوانين الأخرى.

ان القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يحكم نشاط الإدارة العامة وهو موجود في كل دولة أياً كان مستواها وتطورها الحضاري، وفي هذا المجال يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي، والمفهوم الموضوعي أو الوظيفي.

الفرع الثاني: التعريف العضوي

يهتم القانون الإداري بالتكوين الداخلي للإدارة العامة، فيعرف الإدارة العامة بأنها السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية، وجميع الهيئات التابعة لها .

¹ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك ، 2008 ، ص 1 و ماجد راغب الحلو القانون الإداري، 1987، دون دار نشر ص 08.

بينما يهتم المفهوم الموضوعي بالجانب الوظيفي، فيعرف الإدارة العامة بأنها النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة .

تبعاً لذلك فإن القانون الإداري بمعناه العضوي هو القانون الذي يحكم السلطة الإدارية أو الأجهزة الإدارية في الدولة، بينما يمكننا أن نعرف القانون الإداري بمعناه الموضوعي: بأنه القانون الذي يحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.

قد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما ويعرف القانون الإداري بأنه: « القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة¹ ».

المطلب الثالث: التعريف الواسع و الضيق للقانون الإداري

يعرف القانون الإداري وفق تعريفين واسع و ضيق و يختلف كل منهما في تحديد القانون الإداري في مضمونه عن الآخر.

الفرع الأول :التعريف الواسع للقانون الاداري

القانون الإداري بمعناه الواسع يعني « قانون الإدارة» أيًا كانت القواعد القانونية التي تحكمها قواعد القانون الخاص أم قواعد قانونية متميزة عنها «قواعد القانون العام»، والقانون الإداري بهذا المعنى موجود في كل مجتمع سواء اخذ بمبدأ الازدواج القانون أم لم يأخذ و مهما كانت الجهة القضائية التي تفصل في المنازعة القضائية².

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 1 و 2

² RIVERO (J), droit administratif, in Encyclopédie universelle, Vol. 1, éd. Universalis, Paris, 1982, p.240 et Etienne ILUNGA KABULULU NOTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF A l'intention des Cadres Administratifs de l'IG/PNC congo 2012 p 3

ان القانون الإداري وفق المفهوم الواسع يقصد به جميع القواعد القانون التي تطبق على الإدارة دون النظر إلى اعتبارها قواعد مدنية أو قواعد استثنائية¹.

يمكن تعريف القانون الإداري من هذه الزاوية على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات².

ان القانون الإداري بمفهومه الواسع يستلزم وجود إدارة للقيام بعمليات التخطيط و التوجيه و التنظيم و الرقابة لأجل تحقيق الأهداف المشتركة للجماعة عامة كانت أو خاصة³.

القانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوصفي و العضوي أو الهيكلي نجده في كل دولة على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها، ففي الدول الأنجلوسكسونية يخضع نشاط الإدارة لنفس القواعد التي تحكم نشاط الأفراد و الهيئات الخاصة و يحكمها القانون الخاص و تخضع منازعاتها للإجراءات و القواعد التي تطبق على الأشخاص الخاصة، وأمام الجهة القضائية التي يمثل أمامها الأفراد، كما انه ينبذ فكرة القانون الإداري بمفهومه الفرنسي لانتهاكه لمبدأ المساواة أمام القانون وغيره.

غير انه يرى بعض الكتاب ان الدول الانجليزية وان رفضت فكرة القانون الإداري من حيث المبدأ إلا أنها في المدة الأخيرة بدأت في إنشاء محاكم خاصة عهد لها مهمة البت في منازعات إدارية محددة وهذا ما يدل على مؤشر تبنيها و استقبالها لفكرة القانون الإداري⁴.

أما الدول اللاتينية وأهمها فرنسا ترى ضرورة التمييز بين القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص و القواعد التي تخضع لها الإدارة⁵.

¹ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص16.

² عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، مدخل لدراسة القانون الإداري ، الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك- 2010/2009 ص 05

³ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق ، ص 11.

⁴ عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر و التوزيع ،الطبعة الثالثة، 2013، ص16.

⁵ نفس المرجع السابق، ص17.

القانون الإداري وفق المفهوم الواسع هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام وبالتالي فإن القانون الإداري موجود في كل الدول لأنه لا توجد دولة دون إدارة عامة.

الفرع الثاني: التعريف الضيق أو الفني للقانون الإداري

القانون الإداري بمعناه الفني أو الضيق فينحصر دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة استثنائية ومغايرة لقواعد القانون الخاص ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القانوني و يعرف بالقانون الخاص بالإدارة¹. يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات.

القانون الإداري في مفهومه الضيق هو مجموع القواعد القانونية الاستثنائية الغير موجودة ضمن قواعد القانون الخاص والمستقلة عن بقية فروع القانون وتحكم الإدارة العامة²، ويشمل تنظيمها و تختص بتنظيم النشاط الإداري (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة...الخ) و ما يترتب عنها من منازعات.

ان هذه القواعد تختلف عن قواعد القانون الخاص، و يوجد القانون الإداري بهذا المفهوم في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء و ازدواج القانون و يقوم على العنصرين التاليين³:

¹ - RIVERO (J), op cit p 241 et KABANGE NTABALA (C.) Droit Administratif, T.I., 2ème éd. P.F.D.U.C., 2005, p. 165 et Etienne ILUNGA KABULULU op cit p03

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص17.

³ إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية، 1985، ص 15.

1- يتحقق هذا النظام بوجود محاكم قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية و تكون مستقلة عن المحاكم العادية، ففي فرنسا يوجد مجلس الدولة على رأس جهاز القضاء الإداري و محكمة النقض الفرنسية ترأس جهاز القضاء العادي.

2- وجود قواعد قانونية استثنائية تحكم و تنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية، فتسمح للإدارة العامة استعمال وسائل وامتيازات السلطة العامة وتجعلها في مركز أسمى في معاملاتها مع الأفراد من هذه الوسائل والامتيازات نجد التنفيذ الجبري، التنفيذ المباشر، السلطة التقديرية. وغيرها.

ان المعنى الضيق للقانون الإداري هو الذي يجسد التعريف الدقيق للقانون الإداري، وقد وضعت عدة تعريفات منها:

- تعريف د محمد فؤاد مهنا: «القانون الإداري هو بوجه عام القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة وهي تباشرها بوصفها أشخاصا إدارية تتمتع بحقوق و امتيازات خاصة لا يتمتع بها الأشخاص و الجماعات الخاصة¹».

- تعريف الأستاذ jean Rivero « القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم و تنظم النشاط الإداري للأشخاص العموميين²».

من هنا نخلص إلى القول أن القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده، فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص.

المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى و خصائصه

من المهم أن نبين استقلال القانون الإداري عن فروع القانون الأخرى من خلال بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينها ثم نحدد بالتالي خصائصه.

¹ محمد فؤاد مهنا ،مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مؤسسة شباب الجامعة ،1973،ص 3.

² Revero (J) - droit Administratif -9^{eme} edition –Dalloz- 1980- p 20 « Le droit administratif est l'ensemble des règles juridiques distinctes de celle du droit prive régissent l'activité administrative des personnes publiques ».

المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

الفرع الأول: العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري:

ان القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.

ان القانون الإداري كفرع من فروع القانون له علاقة بفروع القانون الأخرى سواء كانت هذه الفروع متعلقة بالقانون العام أو متعلقة بالقانون الخاص.

يعتبر القانون الإداري و القانون الدستوري فرعان للقانون العام وكلاهما يتناول السلطة التنفيذية ، فالقانون الدستوري يتناولها من الجانب الحكومي أما القانون الإداري يتناولها من الناحية الإدارية، وبالتالي فان القانون الدستوري يضع المبادئ الأساسية في الدولة المتمثلة في مبادئ تنظيم الجهاز الإداري و أساليب تسييره في الدولة ثم يتدخل القانون الإداري لتجسيدها في ارض الواقع.

القانون الدستوري هو القانون الأعلى والأساس في الدولة الذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحرريات الأفراد، والضمانات التي تكفلها.

على هذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، فإذا كان القانون الإداري يحكم السلطة الإدارية المركزية و اللامركزية، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى التي يجب أن تتقيد به وتحترم نصوصه¹. وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، فالقانون الإداري يكون بذلك امتداداً للقانون الدستوري².

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 2

² مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الاداري، ج1، دون دار نشر ، 1984 ص5

هذا ما أبرزه الفقيه (بارتلمي) في معرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري فقال : « أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية , أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها¹ », وبسبب تداخل كل من القانونين لتعلقهما بالشؤون الداخلية للمجتمع كونهما يمثلان فرعين من فروع القانون العام الداخلي، نجد أن الفقه الإنجليزي لا يفرق بين القانون الدستوري والقانون لإداري ويدرس موضوعات القانونين معاً².

مع أن الفقه الفرنسي في معظمه يميز بينهما، فإن جانباً في الفقه ذهب إلى انتقاد محاولات التمييز بين القانون الإداري والقانون الإداري، ودعا إلى دراستهما معاً، وتزعم هذا الاتجاه الفقيه دوجي Dugui وجيز Jeze، وبونار Bonnaed ويمكن إجمال أوجه التمييز بين القانونين.

أ - من حيث الموضوع : يبحث القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما، في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية.

ب - من حيث تدرج القوانين: يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعدها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور³.
قد تضمن الدستور 1996 المعدل والمتمم خاصة تعديل 2020 عدة مبادئ لها علاقة بالقانون الإداري منها ما يتعلق ب:

- الإدارة اللامركزية مثل المادتين 16 و 17 و 18 و 19.

- الإدارة المركزية المواد 91 و 92 و 112.

- الأملاك العامة المادتين 20-22.

¹ -Barthelemy 'traité élémentaire de droit privé sans maison d'édition ;1933 p

² مازن راضي ليلو ،المرجع السابق ،ص3

³ مازن راضي ليلو ،المرجع السابق، ص 03.

- الحريات العامة والحقوق المواد 34 إلى 77.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

ان القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإدارة الأموال العامة في الدولة، وهو مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية، ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال، وكيفية الانتفاع بها، ومن موضوعات هذا القانون كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة والأشرف والرقابة عليها.

غير أنهما يختلفان حيث ان القانون المالي يتناول النشاط المالي للدولة بينما القانون الإداري يتناول نشاطها الإداري لكن تبقى هناك علاقة وطيدة حيث كثيرا من موضوعات المالية تدرس وتكتب في القانون الإداري كما ان التنظيم المالي يؤثر تأثيرا كبيرا في مختلف إدارات الدولة¹.

الفرع الثالث :علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي.

قد يبدو لأول وهلة أن لا علاقة للقانون الإداري بالقانون الجنائي اعتبارا من أن الأول قانون سلمي لا يهتم بالسلوك الجرمي أيا ما كانت درجة خطورته، بينما الثاني يهتم بظاهرة الجريمة و يحدد لها عقابا مناسبا. غير أن مثل هذا التصور و الحكم يتبدد إذا ما وضعنا بعين الاعتبار أن ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري. وليس المحيط الإداري ببعيد عن ظاهرة الجريمة. بما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون.

¹ سعيد السيد علي، نفس المرجع السابق، ص 80.

رجوعا لقانون العقوبات الجزائري ولنص المادة 144¹ نجدتها قد حددت عقوبة تتراوح من شهرين إلى سنتين و بغرامة من 1.000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من أهان قاضيا أو موظفا عموميا أو قائدا، أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو الاحترام الواجب لسلطتهم.

حددت المادة 205 و 206 عقوبة من 5 سنوات إلى 20 سنة لكل من قلد أو زور طابعا وطنيا (ختما) أو دمغة أيا كانت المادة المستعملة، وجرمت المادة 214 فعل التزوير في المحررات العمومية أو الرسمية محددة أقصى عقوبة لها تتمثل في السجن المؤبد إذا وقعت من جانب الموظف وهذا إما بوضع توقيعات مزورة أو بإحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو بالكتابة في السجلات و غيرها من أشكال التزوير.

أما المادة 222 من قانون العقوبات² فقد جرمت هي الأخرى فعل التزوير في الوثائق و الشهادات ووضعت لها عقوبة تتراوح من 6 أشهر إلى 3 سنوات وغرامة من 1500 دج إلى 15000 دج. كما جرّمت المادة نفسها استعمال المزور مع تبيانها لصور هذا الاستعمال.

جرمت المادة 223 فعل الحصول على وثائق إدارية بتصريحات كاذبة كالإيصالات وجواز السفر و غيرها ووضعت لها عقوبة من 3 أشهر إلى 3 سنوات و غرامة من 500 إلى 5000 دج.

بيّنت المادة 242 من نفس القانون جريمة انتحال الوظائف العمومية ووحّدت لها عقوبة من سنة إلى 5 سنوات. كما بينت المادة 244 أشكال الانتحال.

كفلت المادة 301 من قانون العقوبات حماية خاصة لأسرار الوظيفة وجرمت الموظف في حال إفشاء هذه الأسرار ووضعت عقوبة لهذا الفعل تتراوح من شهر إلى 6 أشهر. بينت

¹ المادة 144 من قانون العقوبات، الصادر بموجب الأمر رقم 156/66 المؤرخ في المؤرخ في 8/يونيو 1966 المعدل بموجب

القانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 جوان 2001

² الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8/يونيو 1966 المعدل و المتمم المتضمن قانون العقوبات

المادة 350 من نفس القانون العقوبة المقررة لفعل السرقة وهذا بشكل عام ينطبق وصفه في المجال الإداري... الخ من الأفعال الإدارية التي تشكل جريمة إدارية.

اذن هناك علاقة وثيقة بين القانون الجنائي و القانون الإداري باعتبار ان قواعد القانون الجنائي يكفل الحماية الجنائية للقانون الإداري و الأعمال و العلاقات القانونية في القانون الإداري كحماية الموظف العام من جرائم الاهانة و التعدي عليه¹ و حماية العمليات الإدارية مثل المزايدات و المناقصات و حماية الوثائق و الشهادات الإدارية الرسمية ضد جنایات و جنح التزوير مثلا²، غير أنهما يختلفان من حيث هدفهما فالقانون الإداري ينظم الهيئات الإدارية ونشاطها أما القانون الجنائي يهتم بالجانب الجزائي باعتباره مجموعة من القواعد التي تحدد السلوك والأفعال التي يترتب على إتيانه عقوبة ويهدف إلى النظام بمفهومه الواسع أي السياسي و الإداري و الاجتماعي و الاقتصادي³.

الفرع الرابع : علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴

القانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية هذا الأخير الذي نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (النوعي و المحلي) و سيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها.

طالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذا الغالب أنها طرف مدعى عليه، فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات

كمرحلة أولى بموجب الأمر 66-154 المؤرخ 8 جوان 1966 المعدل و المتمم. و كمرحلة ثانية بموجب القانون 09/08. المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

¹ مثال المادتين 144 و 148 من قانون العقوبات الجزائي.

² المواد 155 و 175 و 205 و 206 من قانون العقوبات.

³ سعيد السيد على، المرجع السابق، ص 68.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 60.

تبرز العلاقة في القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أنّ هذا الأخير هو الذي يبيّن تشكيلة المحكمة الإدارية و سلطة القاضي الإداري، و سير الجلسات وإجراءات المنازعة الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية والطعن فيها. وكذلك يبين قانون الإجراءات المدنية الأصول الإجرائية لتنفيذ الأحكام القضائية. وجدير بالإشارة أنّ القانون 01-98 أحال بخصوص الإجراءات لقانون الإجراءات المدنية و هذا ما نصت عليه المادة 40 منه. كما أنّ القانون 02-98 كرس هو الآخر هذه الإحالة بموجب المادة 2 منه بما يؤكد أنّ قانون الإجراءات المدنية في الجزائر و حتّى اليوم هو القانون العام في المادة الإجرائية¹.

الفرع الخامس: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني²

مما لا شك فيه أنّ القانون المدني يعتبر من أقدم فروع القانون، وأنّ قواعده تعد بمثابة شريعة عامة فيما يحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي و في مختلف أوجه التصرف سواء بالبيع أو الإيجار أو الرهن...

إنّ أبرز ميزة للقانون المدني أنه قانون المساواة و التوازن فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة و لا يفاضل بين مصلحة وأخرى، أو أن يزود متعاقد بسلطة حيال المتعاقد الآخر.

أمّا في مجال القانون الإداري فإن العلاقة أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماما عما هو سائد في القانون المدني. فالإدارة باعتبارها طرفا في علاقة ما تحظى بمركز متميز و تمارس بموجبه جملة من السلطات تجاه الأفراد فهي تصدر القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم، ومع ذلك

¹ عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، مدخل لدراسة القانون الإداري، المرجع السابق ص 37

² سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، 1986 ص 17

يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار و لا يجوز لهم التصدي تجاهه وإلا خضعوا للعقوبة التي حددها القانون «الصيغة التنفيذية للقرار الإداري»¹.

كما أنّ الإدارة في مجال التعاقد لا تخضع لما هو سائد في القانون المدني بأنّ العقد شريعة المتعاقدين، بل يجوز لها من منطلق أنها سلطة عامة أن تعدل العقد الإداري بإرادتها المنفردة. ومن سلطتها أيضا أن توقع الجزاء المالي على المتعاقد معها دون حاجة للجوء للقضاء، و يجوز لها أن تفسخ العقد بإرادتها المنفردة دون أدنى داع لرفع دعوى الفسخ.

تملك الإدارة أدوات ضغط كثيرة تجاه المتعاقد معها منها و سيلة التنفيذ الفوري لمضمون عقد التوريد على حساب المتعاقد مع الإدارة و هذا في حالة إخلال بالتنفيذ². وهذه الأحكام في مجموعها لا مثيل لها على صعيد القانون المدني وهي التي تضيف على القانون الإداري طابعا خاصا و مميزا كيف لا وقد أطلق على قواعده بالاستثنائية وغير المألوفة.

ينبغي الإشارة أنّ قواعد القانون الإداري بدأت تظهر للوجود بعد أن وصل الفقه إلى تحديد مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها مع قناعتة أنّ القواعد التي تخضع لها ليست هي قواعد القانون المدني، بل قواعد بديلة تراعي مركز الإدارة و خصوصيتها³. ورغم استقلالية القانون الإداري عن القانون المدني على نحو تقدم شرحه و بيانه، إلا أنّ العلاقة بينهما قائمة ولا يمكن هي الأخرى إنكارها بأي حال من الأحوال.

من أبرز صور العلاقة أنّ القانون المدني هو من يعلن عن الوجود المدني وعن الشخصية القانونية لأهم الجهات الإدارية كالدولة و الولاية و البلدية و المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فهذه المادة 49 (تعديل 2005) اعترفت بالشخصية الاعتبارية لكل هذه الجهات المذكورة حتى تمكنها من مزاوله نشاطها و القيام بوظيفتها ويتم بموجب هذه

¹ عمار بوضياف، الصفقات العمومية، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر و التوزيع الجزائر، 2007، ص، 45 وما بعدها.

² لتفصيل أكثر راجع الدكتور عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، ، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007 ص.162

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص 17.

الشخصية الاعتبارية الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة وبأهلية التعاقد وبأهلية التقاضي و بنائب يعبر عن إرادتها و بموطن وهو ما ذكرته المادة 50 من القانون المدني.

لا يتصور أبدا أن تمكن الجهة الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقيه من القيام بوظيفتها و تلبية حاجات الأفراد دون توظيف وإعمال عناصر الشخصية الاعتبارية الواردة في القانون المدني.

اعترفت المادة 52 (تعديل 2005)¹ لوزير المالية بأن يمثل الدولة في حالة المشاركة المباشرة في العلاقات التابعة للقانون المدني. ولم يكتف القانون المدني بإضفاء الطابع المدني لأشخاص القانون الإداري بل إلى جانب ذلك كفل حماية مدنية للأموال العامة بموجب المادة 689 منه، فلم تجز التصرف فيها أو حجزها أو تملكها بطريق التقادم وهذا بغرض المحافظة عليها من الزوال. إذ بغير هذه المادة لصار من الممكن الحجز على الممتلكات العامة المستخدمة لأداء النشاط الإداري من قبل القائم بالتنفيذ بما يشل يد الإدارة في تلبية الخدمة العامة وهو ما ينعكس سلبا على المنتفعين من خدمات المرفق العام. وبغير هذه المادة (689) من القانون المدني لصار جائزا التصرف في الأموال العامة بما يؤدي في النهاية إلى ضعف الوسائل المسخرة للإدارة لتلبية الخدمة العامة.

تضمنت قواعد القانون المدني أحكام المسؤولية في مجال الوظيفة العامة، فهذه المادة 129 (تعديل 2005) أقرت بصراحة عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن أفعاله التي تحدث ضررا بالغير إذا ثبت أن قيامه بها كان نتيجة تنفيذه لأوامره سلمية صدرت إليه².

ان القانون الإداري مستقل عن القانون المدني من حيث الخصائص و الأهداف غير انه توجد علاقة بينهما باعتبار ان القانون المدني يعد القاعة العامة أو التشريع العام الذي يعتمد عليه القانون الإداري في نظرياته و الذي يرجع إليه في تنظيم العلاقات القانونية التي

¹ القانون المدني الصادر بموجب الامر 58-75 المؤرخ في 1975/09/26 المعدل بموجب القانون 10/05 المؤرخ في 20/يونيو 2005

² عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، مدخل لدراسة القانون الإداري المرجع السابق ص30 و ما يليها

تتشابه بين جهة الإدارة و الأفراد، غير ان أحكام القانون المدني لا تتفق في العديد من الأحيان مع مقتضيات سير المرافق العامة¹.

فبدا القانون الإداري في فرنسا يستقل بمبادئه، غير أنهما يتشاركان في بعض النظريات مثل ما يتعلق بالعقود و الأموال و يختلفان في أخرى مثل قاعدة العقد شريعة المتعاقدين التي نجدها في العقود المدنية ولا نجدها في العقود الإدارية التي تتمتع فيه الإدارة بالحق في تعديل أحكامه أو فرض التزامات أخرى، كما نجد قواعد خاصة فقط بالقانون الإداري مثل نزع الملكية للمنفعة العامة.. الخ².

ان القاضي الإداري حر في تطبيق القانون الذي يراه مناسباً و ملائماً مع المصلحة العامة فقد يطبق قواعد القانون المدني مثلاً فيما يخص حوادث السيارات.

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري

ان للقانون الإداري مجموعة من الخصائص و المميزات تبرر وجوده كقانون مستقل عن بقية فروع القانون و أهم هذه الخصائص نجد ما يلي:

الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

لم ينشأ القانون الإداري كقانون له خصائص و مصادر و أسس إلا في أواخر القرن التاسع عشر وهو فرنسي المنشأ ووليد الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية خاصة بفرنسا، قد تولدت عنها الثورة الفرنسية 1978 السابقة الذكر.

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص42.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص72 و73.

حيث بعد الثورة الفرنسية أصبحت الإدارة تسأل عن أعمالها التي تسبب ضررا للغير وتخضع في نشاطها للرقابة القضائية، وهو ما ثبت عملا في قضية بلانكو الشهيرة، فنشأ بنشأة القضاء الإداري الذي ظهر بصورة واضحة و لأول مرة في قرار بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية في 1873/02/08 حول مسؤولية الإدارة فكانت الإدارة غير مسؤولة عن أفعالها.

تعود قضية بلانكو إلى انه وقع حادث مرور لفتاة فرنسية صدمتها عربة تابعة لوكالة التبغ فتسبب لها بضرر وشلل فأهلها رفعوا دعوى للمطالبة بتعويض أمام المحكمة المدنية غير ان الإدارة نازعت الاختصاص القضائي ووصل الأمر إلى محكمة التنازع التي وضعت الصيغ يفهم منها قيام مسؤولية الإدارة لكنها تستبعد تطبيق القانون الخاص عليها كما ترك الفصل في النزاع للمحاكم الإدارية حيث جاء في قرار محكمة التنازع الصادر في 1973/02/08 ما يلي: «حيث ان المسؤولية التي يمكن ان تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن ان تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم حيث ان هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام و ضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد»¹.

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون قضائي

يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي أساسا لان اغلب أو معظم قواعد القانون الإداري هي من ابتكار القضاء الإداري و خاصة مجلس الدولة الفرنسي، رغم ان النصوص القانونية التي تحكم نشاط الإدارة دستورية أو تشريعية أو لائحية كثيرة و لها أهمية بالغة في

¹ André De Laubadere –Yves Gaudemet-Traite De Droit Administratif –Tome 1-Droit Administratif General-16^e Edition-L.G.DJ et DELTA-2002-p 27.

مجال القانون الإداري، لكن ما يشمل عليه من مبادئ و نظريات تعود إلى اجتهاد القضاء الإداري في استنباط الأحكام الواجبة التطبيق على المنازعات المعروضة عليه.

دور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزاً عن دور القضاء العادي، الذي ينحصر بتطبيق القانون على المنازعة دون أن يتعداه لخلق الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة منازعات القانون الإداري، الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها الحسن وتطورها المستمر¹.

مع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع، عند غياب النص التشريعي، لذا يعرف القضاء الإداري انه إنشائي أكثر منه قضاء تطبيقي على عكس القضاء العادي فهو تقرير².

من بين النظريات التي ابتكرها القضاء الإداري الفرنسي خاصة مجلس الدولة الفرنسي يذكر الأستاذ أندري دلوبادار على سبيل المثال نظرية مسؤولية الإدارة، نظرية السلطة الضبطية، نظرية دعوى تجاوز السلطة... الخ³.

يتميز القانون الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي، نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي خلقها القضاء ، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري فكان لابد للقضاء أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته، فمعظم قواعده و نظرياته لم يرد بشأنها نص تشريعي حينما ظهرت للمرة الأولى⁴.

إذا كان التشريع ينهض في الحقيقة ببعض مواضيع القانون الإداري خاصة ما يتعلق ببعض النصوص الدستورية والتشريعية و اللائحية التي تحكم جوانب مهمة من علاقات

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 11

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 45.

³ André De Laubadere –Yves Gaudemet-op cit-p28.

⁴ -محمد كامل ليلي، مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول دار النهضة العربية ، القاهرة 1968 ص 120

الإدارية العامة مثل العقود الإدارية، فإن التشريع لا زال قاصراً عن مجالات أخرى كثيرة من قبل قواعد القرار الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية وشروط الطعن بالإلغاء، وما إلى ذلك من مجالات لازال القضاء يمثل المصدر الرسمي الرئيس لأحكامه.

دور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزاً عن دور القضاء العادي، الذي ينحصر بتطبيق القانون على المنازعة دون أن يتعداه لخلق الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة منازعات القانون الإداري، الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها الحسن وتطورها المستمر¹.

مع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع، عند غياب النص التشريعي، لذا يعرف القضاء الإداري إنه انشائي على عكس القضاء العادي فهو تقيدي.

الفرع الثالث: القانون الإداري قانون سريع التطور وغير مقتن

ان القانون الإداري قانون مرن يتكيف مع المقتضيات العلمية و التطورات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية²، فقد تطورت قواعده حتى شكلت نظاماً قانونياً خاصاً، كما حدث في ميدان المسؤولية التي تطورت من مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها إلى الاعتراف بمسؤوليتها على أساس الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف أثناء عمله ثم على أساس الخطأ المرفقي وأخيراً تم تقرير مسؤولية الدولة على أساس المخاطر³، حتى ان مجالات القانون الإداري عرفت هي الأخرى تطوراً ملحوظاً بحيث امتد هذا القانون ليشمل

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 11

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 4، دار المجدد للنشر و التوزيع، 2010- ص 43.

³ جورج قوديل -بيار دلفولفيه- المرجع السابق-ص 66.

موضوعات جديدة وقد ساعد على هذا التطور عدة عوامل منها¹:- تحول وظيفة الدولة من دولة حارسة (امن- دفاع- قضاء) إلى دولة متدخلة تتدخل في بعض المجالات.

بالتالي يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار، وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير، ويعود ذلك إلى أن العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه المختلفة تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدراً من الاستقرار مع ترك الحرية للأفراد من تسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن تسيير وإدارة المرافق العامة.

فيسعى إلى خلق ما يتلائم مع ظروف كل منازعة على حدى تماشياً مع سرعة تطور العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العامة².

لعل من أسباب سرعة تطور القانون الإداري أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبياً، فالتوسع نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والازمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة الاقتصادية، وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية، وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.

ان هذا التطور السريع كان له تأثير على طبيعة قواعد القانون الإداري فجاءت مرنة لا تقبل الجمود و غير مقننة في مجموعة واحدة جامعة لكل موضوعاته لكونه يتكون من عدد كبير من النصوص المبعثرة مثل: قانون الوظيفة العامة، قانون أملاك الدولة، قانون الصفقات العمومية قانون البلدية وقانون الولاية.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 91.

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 10

كما ترتب عنها صعوبة تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة نظرا لسرعة تطور موضوعاته و تنوعها ذهب الدكتور سليمان محمد الطماوي إلى القول: « إنّه لو قدر لهذا القانون أن يقنن لأصبح أكثر القوانين عرضة للتغيير و التبديل في كثير من نواحيه، مما يجعل قيمة التقنين محدودة »¹، غير انه يمكن تقنين جزئي لبعض موضوعاته منها: قانون البلدية، قانون لولاية، قانون الصفقات العمومية، قانون الانتخابات ..الخ.

يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون كما هو الحال في مدونة القانون المدني أو مدونة قانون العقوبات².

يرجع عدم تقنين القانون الإداري إلى سرعة تطوره وتفرع وسعة مجالاته مما يجعل من الصعوبة جمع أحكامه في مدونه واحدة خاصة وان أحكامه في الغالب ذات طبيعة قضائية، ولا يخفى ما في أحكام القضاء الإداري من مرونة تتأثر بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في المجتمع³.

إذا كان عدم التقنين يعني عدم جمع إحكام القانون الإداري في مجموعة أو مدونة واحدة فإن ذلك لا ينفي وجود تقنيات جزئية لبعض موضوعات القانون الإداري، من ذلك وجود تشريعات خاصة بالموظفين وتشريعات خاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة...الخ و ترجع أسباب عدم التقنين⁴ إلى:

✓ حداثة القانون.

✓ مرونة النشاط الإداري.

✓ سرعة تطوره.

¹ محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق، ص30.

² محمد علي خلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول : دار الثقافة ، 2015 ص 71

³ عمار بوضياف، المرجع السابق ص 35 ، و مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص12

⁴ محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري، دار الفر العربي القاهرة، 1984 ص 45 و محمد علي خلايلة، المرجع السابق

✓ صلتته بالإدارة العامة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الرابع: القانون الإداري قانون مستقل

ان الطريقة التي نشأ بها القانون الإداري واستبعاد قواعد القانون المدني في حل النزاعات الإدارية سبب خلافا حادا بين فقهاء ورجال القانون في البدايات الأولى لنشأة القانون الإداري حول استقلال القانون الإداري ثم حول مدى استقلاله؟ إذا كان الصراع قد حسم حاليا لصالح استقلال القانون الإداري ، فما يزال الغموض يكتنف بعض جوانب هذا الاستقلال، بالتالي : ما المقصود باستقلال القانون الإداري ومدى استقلاله؟

من المعروف ان القانون الإداري هو القانون الذي تخضع له الإدارة و تحقق بها شرعيتها، لابد من التمييز بين الموقف الفرنسي و الموقف الانجلوساكسوني، كما نعلم ان النظام الانجلوساكسوني الذي يعترف بأحادية القضاء و القانون يرى ضرورة خضوع الأشخاص العامة للقانون في نفس مستوى و شروط خضوع الأشخاص العادين له، ويرى فقهاء هذا النظام بعدم وجود قانون إداري بمفهومه المستقل إلا ان ذلك لا يعني ان الإدارة لا تخضع لقواعد إدارية متميزة مثل نزع الملكية و الاستيلاء و يرى ان هذه مجرد قواعد استثنائية يتكفل قاضي واحد بتطبيقها وهذا دليل على أحادية النظام القانوني وعدم التمييز بين القانون العام و الخاص¹.

أما النظام الفرنسي يذهب عكس ذلك تماما يرى ضرورة خضوع الإدارة لقواعد قانونية خاصة و متميزة عن القواعد المطبقة على الأفراد وهو القانون الإداري و يطبق لحل المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها من قبل قاضي إداري متميز عن القاضي المدني و العادي، هكذا نشأ في فرنسا ما يسمى بنظام الازدواج القانوني و الازدواج القضائي².

لا يوجد خلاف بين الفقهاء حول استقلال القانون الإداري و قيامه بذاته دون الحاجة في وجوده على غيره من فروع القانون الأخرى و الاستقلالية من أهم خصائصه وبدأت

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 19.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 68.

الاستقلالية عندما اعترف بمسؤولية الدولة في قضية بلانكو المشهورة 1973، كما حكمت محكمة التنازع انه لا يمكن ان تخضع مسؤولية الإدارة لنفس القواعد الموجودة في القانون المدني بل تحكمها قواعد خاصة ومتميزة ومن هنا يرى الفقه الإداري الفرنسي ان هذا الحكم هو حجر الزاوية في بناء القانون الإداري.

نذكر من مظاهر استقلال القانون الإداري ما يلي:

ان القانون الإداري هو قانون امتيازات السلطة العامة لما في هذا القانون من قواعد و أحكام تجعل السلطة العامة أو الإدارة في مركز أسمى عن مركز الأفراد باعتبارها تشرف على تحقيق المصلحة العامة فتفرض على الأفراد بعض الالتزامات و تلتزم بعدم القيام بتصرفات و أعمال أخرى من بين أهم هذه الامتيازات نجد:

أ- امتياز الأولوية: يسمح للإدارة بتنفيذ قراراتها بنفسها دون الحاجة للرجوع إلى القاضي وهذا أمر لا وجود له في القانون الخاص إذ يقع على الفرد اللجوء للعدالة للحصول على اعتراف بحقه و حكم تنفيذ صيغة تنفيذية للوصول إلى الحق و هذا الامتياز يجعل الإدارة دائما في مركز مدعى عليه حيث الأفراد مجبرين على رفع دعاوى ضدها في حالة تعدي على حقوقهم.

ب- امتياز التنفيذ الجبري: هو إجراء يمنح للإدارة بحق القيام بتنفيذ قراراتها بنفسها عن طريق استخدام الإكراه و السلطة العامة كالاستعانة برجال الأمن و الدرك الوطني ضد الأشخاص الراضين و الانصياع لأوامرها و نواهيها.

ت- امتياز التبعية: إذا كانت المصلحة العامة التي تراعى الإدارة تقتضي امتيازها بحق الأولوية و التنفيذ المباشر فان نفس هذه المصلحة تتطلب وجود حماية عند استخدام الإدارة لهذه الحقوق ضد الأفراد مثلا إذا كانت الإدارة تتمتع بحق حيازة أملاك الدولة العامة فأخضعها المشرع لعدد من الضوابط كمنع الإدارة من التصرف في أملاكها و هذا لا يتصور في القانون المدني.

بهذا يتضح استقلال القانون الإداري غير انه لا يجوز فهم هذه الخاصية على إطلاقها فمهما كانت قدرة هذا القانون على الاستقلال فهو ليس في النهاية إلا فرع من فروع القانون التي يتفاعل معها كما تتفاعل معه¹.

المبحث الرابع :مصادر القانون الإداري و اسسه

المطلب الاول: مصادر القانون الاداري

تشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصورة عامة، وهي عادة أربعة مصادر « التشريع - العرف - القضاء - الفقه».

إذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى، بينما يمثل القضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً، بل يعده أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق، كما ان اعتبار ان القانون الإداري قانون قضائي المنشأ لا يعني ان القضاء هو المصدر الوحيد له حيث انه لمصادر القانون العادي دور أيضا في إبراز مبادئ القانون الإداري ذلك كما يلي:

الفرع الأول : المصادر المكتوبة(رسمية)

ان المصادر المكتوبة هي من إنشاء المشرع إما الدستوري أو البرلماني أو السلطة التنفيذية أو من إنشاء الدولة الجزائرية مع دولة أجنبية أو منظمة دولية، تتمثل في الدستور و المعاهدات و القانون واللوائح والقرارات التنظيمية يقصد به التشريع بصفة عامة.

فيقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة التي يمنحها الدستور أو القانون صلاحية الإصدار في الدولة، وقد تكون هذه السلطة تشريعية فيكون التشريع عادياً ويطلق عليه اصطلاح القانون، وأخيراً إذا كانت هذه السلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يمكن تسميته بالتشريعات الفرعية أو اللوائح، ويتميز التشريع عن غير من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديده وسهولة تعديله.

¹ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 37.

في بعض الدول كفرنسا يحتل التشريع مكانة ثانوية كمصدر للقانون الإداري بالمقارنة مع الدور الذي لعبه و يلعبه القضاء الإداري الفرنسي في عملية صنع القاعدة الإدارية. أما في دول أخرى كالجزائر و الأردن مثلا يعتبر التشريع المصدر الأول للقانون الإداري¹.

أولا :التشريع الدستوري

تعد التشريعات الدستورية المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري، وتقع التشريعات الدستورية في قمة الهرم القانوني، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التشريعات الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحياتهم.

القواعد الدستورية يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب فمن الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها فلا يجوز مخالفتها و قد تضمنت النصوص الدستورية جملة من القواعد الادارية كالسلطات الإدارية لرئيس الجمهورية م 90 و 91 و الوزير الاول م112.... ونوع التنظيم الإداري م 16 و الجماعات الإقليمية م 17².

ثانيا :التشريع العضوي

جاء دستور 1996 المعدل في 2008 بمفهوم جديد و هو التشريع العضوي و هو تشريع يحتاج إلى إجراءات صارمة عند سنه مقارنة بالتشريع العادي و هو اعلي درجة قانونية منه في التدرج الهرمي .

¹ محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص 51

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2020 ، الجريدة الرسمية 2020/12/30 عدد 82

حسب المادة 123 التي عدلت بموجب المادة 140 من تعديل الدستور 2020 يتم التشريع بموجب هذا النوع في حالات محصورة في نص المادة ما لم ينص الدستور في مواده الأخرى على حالات غيرها.

كان يتم المصادقة عليه بأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة و الأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الوطني و يخضع للمراقبة المسبقة مطابقتها للدستور قبل صدوره من طرف المجلس الدستوري.

غير انه في ظل تعديل 2020 اصبح المصادقة عليه يتم بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة كما يخضع قبل اصداره لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية.

ثالثا: التشريع العادي

يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة ادنى بعد الدستور، من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادراً من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك.

الإدارة تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل، للقانون دور في تنظيم الإدارة العامة في الجزائر لأنه يتضمن قواعد قانونية متعددة تنظم الإدارة العامة و النشاط الإداري و المنازعات الإدارية، الكثير من أحكام ومبادئ القانون الإداري قد تضمنتها تشريعات مستقلة¹.

الإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل و من أمثلة القوانين العادية : قانون الولاية ، قانون البلدية ، قانون الصفقات العمومية ، قانون الوظيفة العمومية، قانون نزع الملكية العامة، قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ...الخ.

¹ قصير مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 51.

رابعاً : التشريع الفرعي أو اللوائح أو التنظيمي¹

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون و تظهر في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية و هي تتنوع بين :

1- اللوائح التنفيذية:

تصدر الوزارات بصفقتها الهيئية لتنفيذية في الدولة اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها.

2- اللوائح التنظيمية:

تمارس الإدارة أيضاً اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع، ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية، وهو من صميم عملا الوزارة بصفقتها المختصة بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة.

3- اللوائح الضبطية أو البوليسية:

تختص الهيئة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحال المضرة بالصحة العامة.

4- اللوائح التفويضية:

تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من اللوائح بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه، ومن ذلك اختصاصها بإصدار اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 99

الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها .

5- لوائح الضرورة :

تصادف الهيئة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفًا استثنائية تجبرها على إصدار لوائح إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدورها من الهيئة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها، لغيبها أو لحصولها في غير فترة انعقادها على أن تعرض على الهيئة التشريعية خلال مدة معينة لكي تقرها¹.

إذن النصوص التشريعية أو المكتوبة تعد المصدر الأول لقواعد القانون الإداري حتى ولم نجدتها في مدونة واحدة بل مبعثرة في نصوص دستورية و قوانين متعددة و لوائح².

الفرع الثاني: المصادر غير مكتوبة

اولا: العرف³

يقصد بالعرف ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع، ذلك أن إتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة قانونية عرفية.

هذا ما أكدته القضاء الإداري في كثير من المنازعات، كما عرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر كما يلي: « هو تعبير يطلق على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على إتباعها في مزاوله نشاط معين لها حيث ينشأ من استمرار الإدارة في التزامها بهذه الأوضاع و السير على سنتها في مباشرة هذا النشاط، ان تصبح تلك الأوضاع بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع، ما لم تعدل لقاعدة قانونية أخرى مماثلة لها أو أعلى منها»⁴، ومنه فالعرف ركن مادي وآخر معنوي.

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص14

² أمثلة عن هذه القوانين و اللوائح انظر عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص من 99 إلى 105.

³ شمس الدين الوكيل ، مبادئ القانون الاداري الاسكندرية ، 1968 ص 112

⁴ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 43.

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها، وتعد مخالفتها مخالفة للمشروعية وتؤدي إلى أبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً.

يأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم ألا يخالف نصاً من نصوص القانون فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه ولكي يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً و مصدراً من مصادر القانون الإداري، يجب أن يتوافر فيه ركنان : ركن مادي و ركن معنوي.

1- الركن المادي

يتمثل الركن المادي باعتياد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين وقد يكون هذا الاعتياد ايجابياً يظهر في صورة القيام بعمل، كما يمكن أن يكون سلبياً في صورة الامتناع عن القيام بعمل ما، على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة¹.

2- الركن المعنوي

أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الإدارة والأفراد بالزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء، وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضه للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء².

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقه الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة وان يكون مشروعاً وغير مخالف لنص قانوني أو لائحة يتطلب توفر ومع ذلك فإن دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية أخرى لصعوبة الاستدلال على القاعدة العرفية من جهة ، ولأن الإدارة في

¹ محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر العربي القاهرة، 1984 ص 58 و عمار بوضياف المرجع السابق ص 43 و ليليو مازن راضي المرجع السابق .

² -ليليو مازن راضي، المرجع السابق، و محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ص 58

الغالب تلجأ إلى اللوائح كوسيلة لتنظيم نشاطها الإداري من جهة أخرى¹.

ثانياً: القضاء الإداري²

القضاء مصدر احتياطي تفسيري بالنسبة لمصادر القاعدة القانونية حسب المادة 1 من القانون المدني الجزائري.

لكن بالرجوع إلى الأصول التاريخية لنشأة القانون الإداري في فرنسا نجدة قضائي الأصل و قد لعب القضاء الإداري دوراً كبيراً في نشأة العديد من القواعد القانونية الإدارية لذا نتناول بالدراسة أهمية القضاء كمصدر للقانون الإداري و دور الاجتهاد القضائي في تطوير قواعده.

1- أهمية القضاء كمصدر للقانون الإداري

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة، لذلك رسم المشرع للقاضي الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة إذا لم يجد في القواعد القانونية حلاً للمنازعة.

بالتالي لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع .

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيته وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعتمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري³، فيصبح القضاء مصدر رسمي للقانون الإداري بل من أهم مصادرها الرسمية، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 44.

² محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص 62

³ محمد كامل ليلي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 118.

كما تتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد - المدني.

من جانب آخر إن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيرياً على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الكافة.

في ذلك يتبين أن للقضاء دوراً إنشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري ومن ثم فهو يشكل مصدراً رئيسياً من مصادر المشروعية.

2- دور الاجتهاد القضائي في تعزيز وتطوير القانون الإداري

احتل الاجتهاد القضائي الدور الرئيس في وضع نظريات القانون الإداري ومبادئه، حيث كان للقضاء الإداري المتخصص والمستقل في فرنسا ومن بعده مختلف الدول جهودته البارزة في إنشاء قواعد القانون الإداري كقانون مستقل ومتميز عن قواعد القانون المدني، وذلك مراعاة للطبيعة الخاصة لروابط القانون الإداري.

مما كان للاجتهاد القضائي فيما يعنيه من بذل الجهد في استنباط الأحكام القانونية، والذي يمارسه القاضي الإداري، أثره في تعزيز وتطوير القانون الإداري بصفة مستمرة، حيث إن الاجتهاد ينهض بسبب غموض وعدم وضوح النصوص القانونية مما يستلزم إعمال الفكر والمنطق القانوني للوصول إلى أبعاد النص وحدوده، وما ينطبق على وقائع النزاع. وقد يكون الاجتهاد القضائي بسبب عدم وجود النص القانوني الذي يحكم الواقعة، فيجتهد القاضي حينها ليصل إلى الحكم القانوني الذي ينظم الموضوع، عبر الاستعانة بأدوات الاجتهاد من طرق التفسير والقياس، وهو الاجتهاد الذي ساهم في وضع نظريات ومبادئ القانون الإداري¹.

يعتبر القضاء بممارسته دوره السابق الضمانة لتكريس دولة القانون، عبر سعيه للفصل في المنازعات التي تعرض أمامه، حيث يقوم بتطبيق القواعد القانونية الفاصلة في

¹ علي عبد الله العرادي، دور الاجتهاد القضائي الإداري في تعزيز و تطوير القانون الإداري ،المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم

الإدارية بيروت 20/21/يونيو 2011 ص 5

موضوع النزاع بغض النظر عن مصدر هذه القواعد، حفاظاً على مبدأ المشروعية فيما يعنيه من خضوع الدولة بجميع مكوناتها للقانون بمعناه الواسع، ويمنع المساس بهذا المبدأ من قبل جهة الإدارة وهي تمارس وظيفتها الإدارية، حيث إنه كل عمل أو قرار من الممكن عرضه على القضاء من قبل صاحب الصفة والمصلحة فيه، لفحص مدى مشروعيته.

من ذلك يظهر دور القضاء الإداري في تعزيز وتطوير القانون الإداري من خلال استنباطها لمبادئ والأحكام القانونية الملائمة للعلاقات القانونية المتطورة في مجال القانون الإداري، فيمثل القضاء الإداري بذلك مصدراً رسمياً للقانون الإداري، حيث إن القاضي الإداري قد لا يجد في كثير من الحالات القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على النزاع المعروض أمامه، مما يدعو إلى إنشاء القاعدة التي تحكم الواقعة وإلا أصبح منكرًا للعدالة. وإذا ما استقر القضاء على تطبيق القواعد المنشئة من قبله، وصار ذلك متواتراً وواجب الاحترام عُدت هذه القواعد من قبيل المبادئ القانونية العامة التي لا يجوز مخالفتها، مما يكون للمشرع العمل على تقنينها¹.

يكن أساس حق القاضي في إنشاء مبادئ القانون الإداري على افتراض أنه يعبر عن إرادة المشرع التي لم يفصح عنها في نصوص تشريعية، ويستقي القاضي هذه المبادئ من المبادئ الدستورية العامة والوثائق والإعلانات التي تكشف اتجاهات المشرع الدستوري والعادي في إرساء قواعد الحكم وتنظيم العلاقات الإدارية.

في هذا الشأن أشارت المذكرة الإيضاحية لقانون إنشاء وتنظيم مجلس الدولة المصري إلى « أن القضاء الإداري يتميز بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الغالب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة والأفراد، وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص ومن ثم ابتدع القضاء الإداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن».

في نفس المعنى قررت أحكام المحاكم الإدارية، الأمر الذي ساهم معه القضاء في وضع نظريات القانون الإداري، ومنها المسؤولية الإدارية والقرار الإداري والعقود الإدارية والأموال العامة والظروف الاستثنائية، فضلاً عن المبادئ القانونية ومنها حسن سير المرافق

¹ علي عبد الله العرادي ، المرجع السابق ، ص 5 و ما يليها

العامة بانتظام واضطراد وقابلية المرفق العام للتعديل والمساواة أمام المرافق العامة وغيرها من المبادئ، التي لم تتوقف عجلة الاجتهاد القضائي عن تطويرها وتطويرها بما يتناسب والظروف التي تمس عمل الإدارة.

من هذه النظريات والمبادئ انطلقت الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على نشاط الإدارة إلى مستويات متقدمة، حيث كان من ثمار الاجتهاد القضائي تطوير القانون الإداري عبر تعزيز ولاية القضاء الإداري بتوسيع ما يخضع لرقابته من أركان وعناصر أعمال وقرارات الإدارة.

فبسط القضاء الإداري رقابته على جميع أركان وعناصر القرارات الإدارية، لفحص مدى مشروعيتها، ولم يكتفي عند هذا الحد بل تجاوزه إلى الدخول في سلطة الإدارة التقديرية للتأكد من التزامها حدود القانون، فوضع الكثير من القيود على سلطة الإدارة، حتى أخذت بعضها شد كل النظريات وأصبحت محلاً للطعون الإدارية، ومنها نظرية التعسف في استعمال السلطة الإدارية، وفكرة الخطأ الظاهر في التقدير، ومدى تناسب القرار الإداري، حيث تبحث الرقابة على ركن السبب في القرار، والذي يشتمل على ثلاثة عناصر¹، وهي الواقعة التي تبرر تدخل الإدارة، والتكييف القانوني لهذه الواقعة، والتناسب بين الإجراء الذي اختارته الإدارة، والذي يمثل ركن المحل فدي القرار، والغاية التي استهدفتها من إصدار هذا القرار.

كذلك وقد وضع اجتهاد القضاء الإداري نظرية التوازن بين المنافع والأضرار، فقد بسط القضاء رقابته على محل القرار الإداري بشكل أوسع، وأقر لنفسه بحق فحص البدائل التي كانت أمام الجهة الإدارية عند إصدارها للقرار، والحكم بعدم مشروعية الإجراء الذي اختارته جهة الإدارة إذا كانت الأضرار التي ترتبت عليه تفوق المنافع التي حققتها، وغيرها من النظريات والمبادئ التي تأخذ طريقها في تعزيز دور القضاء الإداري، وتستظهر جهوده في وضع ما يحكم القانون الإداري من مبادئ وأحكام².

¹ علي عبد الله العرادي ، المرجع السابق ص 5 و ما يليها

² علي عبد الله العرادي ، المرجع السابق، ص 6

3-القضاء كمصدر للقانون الجزائري :

إن المشرع حدد مصادر القاعدة القانونية سواء أكانت مدنية أو تجارية أو...الخ في نص المادة 1 من القانون المدني الجزائري، إذا كان القانون الإداري نوع من أنواع القانون الداخلي العام فلتحديد مصادره نرجع إلى نص المادة ذاتها و هي تنص:

« يسري القانون على جميع المسائل التي تناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها وإذا لم يوجد نص تشريعي حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية فإذا لم يوجد بمقتضى العرف فإذا لم يوجد بمقتضى مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة»¹.

عليه يعتبر القضاء مصدر تفسيري و ليس رسمي مقارنة بالقانون الفرنسي الذي لعب فيه القضاء دور كبير في إرساء قواعد القانون الإداري أما القضاء الجزائري فلا يزال فتيا في هذا المجال.

أما بالنسبة للجزائر فانه يظهر انه سواء كنا في ظل وحدة القضاء أو ازدواج القضاء فان دور القاضي في ابتكار الحلول للمنازعات الإدارية غير واضح²، غير انه توجد بعض الأمثلة التي حاول القاضي وضع اجتهادات هي:

- الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أقرت نظرية أعمال السيادة، ففي قرار لها صدر بتاريخ 1984/01/07 قضية ي.ب ضد وزير المالية ذهبت الغرفة المذكورة إلى القول: « متى ثبت أنّ القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص و التبديل خارج الآجال هما قراران سياسيان يكتسيان طابع أعمال الحكومة. فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق...»، ثم أضافت الغرفة قولها: « وحيث أنّ إصدار وتداول وسحب العملة تعدّ إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أنّ القرار المستوحي بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن »³.

¹ القانون المدني الامر 58/75 المؤرخ 1975/09/26 المعدل و المتمم في قانون 10/05 المؤرخ في 20/يونيو 2005 و القانون

05/07 المؤرخ في 2007/5/13

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 80.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 116.

- اعترف مجلس الدولة الجزائري ممثلاً في غرفته الثانية وبموجب القرار رقم 002871 بتاريخ 12-11-2001 بعدم اختصاصه بالنظر في القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بخصوص عدم قبول ملف ترشيح لانتخابات رئيس الجمهورية مؤسساً قراره أنها أعمال دستورية تخرج من نطاق رقابته¹.

ثالثاً : المبادئ العامة للقانون.

تعد المبادئ العامة للقانون مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري ويقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب، وإنما يكون مصدرها القضاء² وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع .
قد لجأ القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون للفصل في العديد من المنازعات الإدارية لعدم تقنين قواعد القانون الإداري

تستمد أغلب هذه المبادئ من الطبيعة المتميزة للحياة الإدارية، كمبدأ دوام استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية، أو تستمد في فكرة العدل والمنطق والتي بمقتضاها مارس القضاء الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني لها وضرورة التناسب بين جسامة الذنب الإداري والعقوبة المقررة لها.

القضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقيق من وجودها في الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والنقيد بها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة .

¹ مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 141.

² اختلف الفقه في تحديد الأساس القانوني لهذه المبادئ ،أي من أين تستمد قوتها القانونية من التشريع أم العرف أم القضاء أم القانون الطبيعي ،و الاجماع على ان اساسها القانوني تستمد من القضاء ، راجع لمزيد من التفصيل عبد الغني بسيوني المرجع السابق ص القانون الإداري ص 72 و عمار بوضياف، المرجع السابق ص 46

رابعاً : الفقه¹

يقصد به استنباط المبادئ القانونية الإدارية بواسطة طرق علمية أرساها الفقهاء في مجالات تخص الإدارة العامة و ذلك من خلال كشف الفقه عن كثير من الغموض و الإشكالات و تساؤلات طرحت في المجال الإداري من خلال النظريات و الحلول الفقهية الإدارية و يبقى الفقه صدرا تفسيريا².

رغم الدور الذي يقوم به الفقه سواء في المجال الإداري أو غيره من فروع القانون الأخرى في الكشف عن كثير من خفايا النصوص وتناقضاتها من جهة، أو إيجاد حل لكثير من الإشكالات القانونية المطروحة من جهة ثانية أو تحليل الأحكام و القرارات القضائية و التعليق عليها من جهة ثالثة، كل هذا بهدف تنوير المشرع أو القاضي، إلا أن رأي الفقيه يظل استثناساً أو تفسيري³ غير ملزم بالنسبة للقاضي لذلك اعتبر الفقه مصدراً تفسيرياً لا رسمياً هذا بالنسبة الى الجزائر، في حين يعتبر الفقه خير عون للقاضي لبناء أحكامه أو لاستلزام الحلول المناسبة لفض المنازعات المعروضة عليه عند غياب النصوص المدونة وهذا ما أكده الفقيه ريفيرو عندما اعتبر الفقه مرشداً للقاضي⁴.

المطلب الثاني :أساس القانون الإداري

سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس أو فكرة عامة تصلح أن تكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى، وإذا كان القانون الإداري في معناه التقليدي قد نشأ في ظل النظام القضائي المزدوج فإن البحث عن أساس القانون الإداري يساهم بالإضافة إلى بيان الأساس النظري

¹ محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ، ص 64

² تجدر الإشارة أن الأستاذ الطماوي يرى في دور الفقه غاية في الأهمية في مجال القانون الإداري ، و يرجع ذلك إلى عدم تقنين هذا القانون ، التي تفرض على الفقيه أن يرد الأحكام إلى أصولها العامة ، حتى يمكن فهمها سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، دون سنة ، ص 37

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 80.

⁴ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 44.

والفني لأحكام ومبادئ القانون الإداري، إلى وضع الأسس الكفيلة بتعيين الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء المدني خاصة وقد فشل المشرع في تحديد معاني أو موضوع المنازعة الإدارية وإعداد قائمة باختصاص القضاء الإداري، لعدم تمكنه من التنبؤ مسبقاً بمختلف المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، كما أن القضاء الإداري لم يعد جهة قضاء استثنائي كما نشأ ابتداءً إنما أصبح نظام قضائي موازي لنظام القضاء المدني وله أهميته وأصالته.

على ذلك كان لابد من وضع معيار ثابت ومستقر، لتحديد أساس القانون الإداري وظهر في هذا المجال عدة نظريات أو معايير رغم تعددها لم تعش طويلاً، إنما راح بعضها يغلب على بعض تبعاً واندماج بعضها بالبعض الآخر لحد ما انكشف فيها من نقص أو قصور، وسنعرض فيما يلي لأهم هذه المعايير¹:

الفرع الأول: معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة

يقوم هذا المعيار على أساس تقسيم أعمال الإدارة إلى صنفين أعمال سلطة *Acte d'autorite* وهي الأعمال التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة وتتمتع بحق الأمر والنهي وهذا النوع من الأعمال تحكمه قواعد القانون الإداري ويخضع لاختصاص القضاء الإداري.

أعمال الإدارة العادية *Acte de gestion* وهي الأعمال التي تباشرها الإدارة بذات الأساليب التي يلجأ إليها الأفراد وفي نفس ظروفهم، وتحكمها قواعد القانون الخاص ويختص بها القضاء العادي لأنها لا تتصف بطابع السلطة، وقد سادت هذه النظرية حتى نهاية القرن التاسع عشر وكان من أنصارها الفقيه لافيرير *Laferrière* وبارتلم *Berthelemy*، واعتمد القضاء الفرنسي عليها فترة من الزمن أساساً وحيداً للقانون الإداري².

¹ مازن راضي ليلو ، المرجع السابق ، ص18

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 18 و19

إلا أن القضاء الإداري لم يلبث أن هجر هذا المعيار بفعل الانتقادات الموجه إليه، وكان النقد الأساسي يتمثل في أنه ضيق إلى حد كبير من نطاق القانون الإداري ومن اختصاصات القضاء الإداري، فطبقاً لهذه النظرية تقتصر أعمال السلطة على القرارات الإدارية والأوامر التي تصدرها سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام، وتستبعد من نطاق تطبيقها جميع الأعمال الأخرى من قبيل العقود الإدارية وأعمال الإدارة المادية. كما أن هذا المعيار وبالرغم من بساطته ووضوحه صعب التطبيق في الواقع أو ليس من السهل التمييز بين أعمال السلطة وتصرفات الإدارة العادية نظراً لطبيعته وتداخل النشاط الإداري

الفرع الثاني: معيار المرفق العام

ظهر هذا المعيار وتبلور ابتداءً من الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، وأصبح الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع كأساس للقانون الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري، وكان حكم روتشليد Rotchild الصادر عام 1855 وديكستر Dekester الصادر عام 1861 من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة.

أولاً : حكم بلانكو و فكرة المرفق العام¹

يمثل حكم بلانكو² Blanco الصادر عام 1873 في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام Théorie de Service Public . أن محكمة التنازع قررت أن الجهة المختصة بالنظر في النزاع هي القضاء الإداري وليس القضاء العادي، وقضى بأنه «لا تختص المحاكم العادية إطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق العامة أياً كان موضوعها، حتى لو كانت تستهدف قيام القضاء العادي

¹-محمد علي خلايلة ، المرجع السابق، ص 78

²-أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، منشأة المعرفة الإسكندرية ، دون سنة نشر ، ص 19 و محمد

على خلايلة ، المرجع السابق ص 79

بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها دون إلغاء أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة».

من جانب آخر قرر هذا الحكم قواعد جديدة تحكم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة فورد «ومن حيث أن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم وبعض، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق، ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة».

ثانياً: أساس القانون الإداري وفق معيار المرفق العام

تطبيقاً لهذه النظرية فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة . والمرفق العام بهذا المعنى هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

قد عزز هذا الاتجاه أن وضع العميد ديجي Duguit لأسس نظريته عن المرافق العامة التي كان لها شأن كبير بين نظريات القانون الإداري حتى باتت تقوم على اعتبار المرفق العام ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني¹ خارج عن المألوف في قواعد القانون الخاص.

قد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية كأساس للقانون الإداري الذي أصبح يسمى « قانون المرافق العامة » وأطلق على أنصارها « مدرسة المرافق العامة » ومن أبرز فقهاء هذه المدرسة تيسيه، Teissier ديجي Duguit، وبونار Bonnard وجيز Jeze، ولم تظهر فكرة المرفق في قرار بلانكو فقط، بل في قرارات أخرى كثيرة صادرة عن

¹مازن رضى ليلو ، المرجع السابق ، ص 19 و ما يليها

محكمة التنازع أو مجلس الدولة. ومن القرارات الصادرة عن هذا الأخير مثلاً ما يعرف بقضية تيرييه (Terrier)¹ ونظراً لأهميتها هي الأخرى نوجزها فيما يلي:

أعلنت أحد المجالس البلدية عن مكافأة يتم منحها لكل فرد يساهم في حملة التخلص من الأفاعي التي كانت تهدد السكان. وقد أشرفت البلدية على حملة التطهير هذه وخصصت لها غلافاً مالياً رصد للمساهمين في العملية المذكورة. وبعد أن ساهم في الحملة السيد Terrier تقدم لمصالح البلدية للحصول على مكافأته غير أنه فوجئ بالرد من جانب البلدية أنّ الرصيد المالي المخصص للعملية نفذ. وما كان على السيد Terrier إلا أن يتجه للقضاء مخاصماً في ذلك المجلس البلدي المذكور. ولما وصل لمجلس الدولة الفرنسي أقرّ هذا الأخير اختصاصه بالنظر في النزاع وهذا في حكمة الشهير بتاريخ 6 فبراير 1903 على أساس أنّ الوعد بالجائزة قد تضمن إيجاباً من جانب المجلس البلدي، وأن قيام السيد Terrier بالاصطياد تضمن قبولاً. ومن ثمّ يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الأفاعي التي كانت تشكل خطراً على الصحة العامة في المدينة. وهذا العقد في نظر مجلس الدولة تعلّق بمرفق عام. وتوالت فيما بعد الأحكام القضائية المؤيدة لمعيار المرفق سواء الصادرة عن مجلس الدولة أو حتى محكمة التنازع الفرنسية².

ثالثاً: أزمة نظرية المرفق العام

رغم النجاح الكبير الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومبادئه وأحكامه ومعياراً لتحديد اختصاصات القضاء الإداري، واحتلالها مركز الصدارة بين النظريات الأخرى خلال الربع الأخير من القرن التاسع عشر وبدايات العشرين، لم تلبث أن تراجعت³ بفعل تطور الحياة الإدارية، والتغيرات التي طرأت في القواعد التي قامت عليها فكرة المرافق العامة، بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه والمبادئ الاشتراكية وزيادة تدخل الدولة في

¹ عبد الله طلبه مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، منشورات جامعة دمشق 1994 ، ص 69 و احمد يسرى المرجع السابق ص 72

² - عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري ، مدخل لدراسة القانون الإداري ، الأكاديمية العربية المفتوحة - الدانمارك ، 2010/2009 ، ص 82

³ حول الانتقادات التي وجهت الى هذه النظرية انظر كل من : عبد الله طلبه ، المرجع السابق ، ص 75 الى 81 و ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص 74

النشاط الاقتصادي والاجتماعي وما رافق ذلك من ظهور المرافق الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمرافق المهنية المختلفة¹.

لعل ابرز ما يمكن الاستشهاد به قرار الصادر عن محكمة التنازع 1921/01/22 و الخاص بقضية Bac d'éloka تتلخص وقائع القضية في:

ناقلة بحرية في ساحل العاج اسمها باك ديلوكا تعرضت لحادث تسببت في غرق مسافر و إلحاق أضرار بمجموعة عربات، و لما رفع الأمر إلى المحاكم العادية تمسك ممثل الإدارة بعدم الاختصاص فعرض الأمر على محكمة التنازع فأقرت الصبغة المدنية للنزاع و اختصاص القاضي العادي بالنظر فيه و أسست قرارها أن الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل طبقا لذات الشروط التي يعمل بها الافراد و مع غياب النص الصريح الذي يعهد الاختصاص الى القضاء الاداري فان النزاع من اختصاص القاضي العادي من هنا انتهى الفقهاء الى ان المرفق العام لم يعد يتخذ شكل واحد بل بحكم تطور الذي تعرفه الادارة غير في نوع المرافق العامة من إدارية إلى مرافق اقتصادية. فظهرت أزمة المرفق العام التي تعتبر من أهم انتقادات هذه النظرية الناتجة عن التحولات التي عرفتھا الإدارة الحديثة ومنها²:

- ظهور مرافق جديدة اقتصادية ومهنية فتدخل القانون الخاص في المرافق العامة و أصبحت الدولة بفضل هذه المرافق تتنافس الأفراد و تسعى مثلهم إلى تحقيق أرباح، وبالتالي يلتزم تطبيق القانون الخاص.

- تمديد العمل بأساليب القانون العام للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام. من هنا لم تعد نظرية المرفق العام صالحة لوحدها لتمييز القانون الإداري أو تأسيسه لذلك عاد الفقهاء إلى نظرية السلطة العامة.

¹ أعمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 53 و مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص 21 و عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 90.

² André De Laubadere –Yves Gaudemet-op cit-p37.

الفرع الثالث: معيار السلطة العامة

إزاء الانتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام، طرح جانب من الفقه معياراً آخر بديل عنه هو معيار السلطة العامة، ومقتضاه أن فكرة السلطة ، هي الأقدر في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ونطاق اختصاص القضاء الإداري، ذلك أن العنصر المهم في نظام القانون الإداري المميز له عن القانون الخاص لا يتعلق بالأهداف أو الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها المتمثلة بالمنفعة العامة كما ذهبت نظرية أو معيار المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، فإذا كانت هذه الوسائل تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد، كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري .

قد أسس هذا المعيار العميد موريس هوريو Hauriou الذي أنشاء مدرسة مناهضة لمدرسة المرفق العام أطلق عليها « مدرسة السلطة العامة »، ومبادئ هذه النظرية متميزة عن نظرية السلطة العامة التقليدية والتي تفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية. فنظرية السلطة العامة كما ذهب هوريو لا تتعلق بالأوامر والنواهي إنما تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة مع استعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص.

من الجدير بالذكر أن « هوريو » لم ينكر فكرة المرفق العام، إنما جعلها ثانوية بالمقارنة مع دور السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، فهو غلب عنصر الوسائل التي تستخدمها الإدارة على عنصر الغاية أو الهدف. هذه النظرية عرفت رواجاً في بدايتها و اعتنقها العديد من الفقهاء منهم موريس هوريو و جعلها كفيلة بتعريف وتحديد مجال القانون الإداري و السبب راجع لانهيار وظيفة الدولة آنذاك في المهام التقليدية (دولة حارسة- دفاع- امن- قضاء) غير ان الدولة

أصبحت تتدخل في المجتمع مما اضطرها إلى إنشاء مرافق جديدة لتلبية حاجيات المواطنين فلم تعد النظرية تكفي فتعرضت إلى عدة انتقادات أهمها¹:

- نظرية السلطة العامة تضيق كثيرا من نطاق القانون الإداري إذ تحصره في الضبط الإداري فقط غير ان الإدارة تتجاوز مهامها عملية الضبط.

- صعوبة تحديد متى تتصرف الدولة بمقتضى سلطتها الآمرة ومتى لا تكون كذلك. الملاحظ ان رغم وضوح أفكار هذه النظرية إلا أنها تحصر القانون الإداري في نطاق ضيق هو نطاق الأوامر و النواهي غير ان الإدارة تظهر كسلطة عامة حتى في نشاطاتها الأخرى مثلا العقود الإدارية وبالتالي يصعب استخدام هذه النظرية عمليا كمعيار للتمييز بين أعمال الإدارة، وقد هجرها العديد من الفقهاء الذين اعتنقوها ولكن سرعانما عادوا إليها.

الفرع الرابع : معيار المنفعة العامة²

نادى بهذه الفكرة الأستاذ مارسيل فالين Waline الذي كان من أشد المدافعين عن معيار المرفق العام ثم تخطى عنه تحت تأثير الأزمة التي مر بها هذا المعيار، واقترح محله فكرة المنفعة العامة.

تقوم هذه الفكرة على أن أساس القانون الإداري ومعيار اختصاص القضاء الإداري إنما يقوم على تحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة، فالنشاط الإداري يستهدف تحقيق النفع العام وهو ما يميزه عن النشاط الخاص³.

قد اعتمد فالين في تأسيس نظريته على حكم مجلس الدولة في قضية بلدية مونسيجور Commune de Monsegur الصادر في 1921/6/10 وتتلخص وقائع القضية أنه وقع حادث لصغير حرج في كنيسة مونسيجور بسقوط حوض « ماء مقدس » تسبب فيه بتعلقه واثنين من زملائه به، مما أصابه بعاة مستديمة تمثلت بقطع ساقه، وقد حصل والد

¹ سعيد السيد علي، نفس المرجع السابق، ص 52.

² إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و احكام القانون الاداري ، دار الجامعية بيروت، 1994، ص 133

³ مازن راضي ليلو ،المرجع السابق ،ص 23

الطفل على حكم من مجلس الإقليم بإلزام البلدية المسؤولة عن صيانة الكنيسة بالتعويض، وقد استئنفت البلدية هذا الحكم من ناحية أنه منذ عام 1905 لم تعد البلدية مسؤولة عن دور العبادة لانفصال الدين عن الدولة بقانون 1905/9/9 ولم تعد الكنائس منذ هذا التاريخ مرافق عامة، وبالتالي لا تدخل دعوى التعويض في اختصاص القضاء الإداري غير أن مجلس الدولة لم يأخذ بهذا الدفع وأسس قضاؤه على أنه وأن لم تعد مرافق العبادة مرفقاً عاماً منذ انفصال الدين عن الدولة، فإن ترك الكنائس تحت تصرف المؤمنين والمكلفين بإقامة شعائر العبادة لممارسة ديانتهم إنما يكون تنفيذاً لغرض ذي نفع عام. فكرة المنفعة العامة هذه أكثر اتساعاً من فكرة المرفق العام إلا أنها لم تسلم من النقد الشديد من حيث أن جل عمل الدولة إنما يتعلق بتحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة. كما أن تحقيق النفع العام ليس حكراً على الدولة وأجهزتها الإدارية ، وإنما قد يساهم الأفراد في تحقيقها وذلك من خلال المؤسسات والمشروعات الخاصة ذات النفع العام وهي مشاريع تخضع لأحكام القانون الخاص ويختص القضاء العادي بالمنازعات الناشئة عن ذلك لم تعش هذه الفكرة طويلاً ولم تصلح أساساً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري لسعتها وعدم تحديدها وسرعان ما تخطى عنها فالين نفسه واتجه نحو معيار آخر .

الفرع الخامس : معيار السلطة العامة الحديث¹

حاول جانب من الفقه إحياء فكرة السلطة العامة وتجديدها لتصلح أساساً وحيداً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري، ومن هؤلاء الأستاذ جورج فيدل George Vedel الذي ذهب إلى أن فكرة السلطة العامة لا تعني فقط استخدام الإدارة لامتيازات وسلطات القانون العام باعتبارها سلطة أمره، وإنما تشمل أيضاً القيود التي تحد من حرية الإدارة وتفرض عليها التزامات أشد من الالتزامات المفروضة على الأفراد في ظل القانون الخاص.

¹ عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، 2015 ص 136

من هذه القيود عدم أماكن تعاقد الإدارة إلا بإتباع إجراءات وشروط معينة لا نظير لها في القانون الخاص، كأتباعها أسلوب المناقصات أو المزايدات عند اختيار المتعاقد معها.

من ثم لا يكفي اتصال نشاط الإدارة بمرفق عام حتى تكون بصدد تطبيق القانون الإداري إنما يجب أن تكون لإدارة قد استخدمت في نشاطها امتيازات وسلطات استثنائية لا مثيل لها في القانون الخاص أو التزمت بقيود وحدود غير مألوفة في هذا القانون، وفي الحالتين يختص القضاء الإداري بالمنازعات الناشئة عن مباشرة هذا النشاط على عكس ذلك يختص القضاء العادي ويطبق القانون الخاص على كل نشاط تؤديه الإدارة مستخدمة أساليب مشابهة لتلك التي يستخدمها الأفراد أو لا تتضمن امتيازات أو شروط استثنائية. تأسيس القانون الإداري فالدستور يشكل مصدر أساسيا للنظام القانوني فلتعريف القانون الإداري و الإدارة لابد من البحث على ثلاث معايير هي¹:

وفق المعيار العضوي يجب التمييز في الدولة بين السلطات التشريعية و القضائية و التنفيذية ثم وفق المعيار المادي يجب يميز العمل الإداري عن بقية الأنشطة في الحكومة واستبعاد العمل الدبلوماسي و نشاط الحكومة في علاقاتها مع الدول الأجنبية و المنظمات الدولية و العمل مع بقية الهيئات العمومية في الدولة منها العمل التشريعي البرلماني، ثم وفق المعيار الثالث يجب استبعاد أساليب القانون الخاص و التمييز بين التسيير الخاص و الإدارة العامة لتحديد القانون الإداري و مجال القضاء الإداري.

قد صادف هذا المعيار نجاحاً وقبولاً في الفقه والقضاء الإداريين وانحاز إليه فالين بعد أن تخلص عن معيار المرفق العام وبعده معيار النفع العام².

¹ André De Laubadere –Yves Gaudemet-op cit-p41.

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق ص24

غير ان هذه النظرية لم تصمد أمام الهجمات وبقيت حبيسة أفكار صاحبها الذي اعترف على ضعفها لتعريف القانون الإداري و تأسيسه لوحدها، انتقدها شارل ايزمان والعديد من الفقهاء باعتبار أنها تجد أصولها في نظرية السلطة العامة.

الفرع السادس: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة¹

إزاء الانتقادات الموجهة لكل معيار من المعايير السابقة وعجزها في أن تكون أساساً وحيداً للقانون الإداري² ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري، لم يعد الفقه والقضاء يتمسكان بفكره واحدة، واتجها نحو الجمع بين فكرتي السلطة العامة والمرفق العام.

في هذا المجال حاول الأستاذ De Laubadere تجديد معيار المرفق العام بعد ما أصابه من تفكك نتيجة الأزمات التي تعرض لها وذلك عن طريق الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، لكنه جعل الأولوية للمرفق العام، ثم يأتي استخدام أساليب القانون العام في المرتبة الثانية لسد الفراغ في المجالات التي عجز معيار المرفق العام عن القيام بدوره فيها³.

بينما ذهب الأستاذ شابى Chapus إلى تغليب فكرة السلطة العامة على فكرة المرفق العام فقال أنه يجب أن لا نعتقد أن معيار الشروط المخالفة « السلطة العامة » دائماً معياراً مساعداً، فالمعيار المأخوذ من الموضوع هو دائماً معيار مبدأ، ففي كثير من الأحيان يفضل القاضي استخدام معيار الشرط غير المألوف وهذا يكون أسهل أو مناسباً أكثر وعلى هذا الأساس فإن المرفق العام وأن كان عنصراً مهماً في تحديد أساس القانون الإداري إلا أنه لا يكفي لأداء هذا الدور بعد أن أتضح سعة مفهومة وعدم اقتصره على المرافق الإدارية فظهرت فكرة المعيار المزدوج التي أيدها جانب كبير من الفقه وأخذ بها القضاء الإداري في فرنسا في أغلب أحكامه⁴.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ص 55.

² River, existe - t'il un critère de droit administratif? Revue du droit public 1953 N° 29
G.Peiser, OP Cit P13

³ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 24

⁴ - مازن راضي ليلو ، المرجع السابق ص 25 و عبد الغني بسيوني المرجع السابق ص 100

على ذلك فإن أساس القانون الإداري لا يرجع لمعيار واحد من المعايير السابقة، إنما يجب الجمع بين المعيارين المهمين المرفق العام والسلطة العامة، ومن ثم ليكون العمل إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، يجب:

أولاً: أن يكون عملاً إدارياً أو نشاطاً متعلقاً بمرفق عام « نظرية المرفق العام » .
ثانياً: أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات أو وسائل وسلطات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص « نظرية السلطة العامة»، مع ضرورة التنبيه أن السلطة العامة لا تبرز من خلال الامتيازات الممنوحة للإدارة حسب وإنما تشمل القيود الاستثنائية المفروضة عليها في أحيان أخرى.

الفرع السابع: موقف الجزائر من هذه النظريات

بالرجوع للفقه الإداري الجزائري وموقفه من هذه النظريات نلاحظ انه لم يتبلور بوضوح نظراً إلى ان المشرع كان أسرع من الفقه لإيجاد حلول للمشكلات الإدارية باستعمال المعيار العضوي في المادة 7 و 7 مكرر قانون الإجراءات المدنية القديم و المواد 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد حين اعتبر كل نزاع يكون فيه الإدارة طرفاً يعتبر نزاع إداري يخضع للقضاء الإداري، بالتالي كل عمل صادر عن جهة إدارية يعد عملاً إدارياً مهما كانت طبيعته و تختص بالفصل في منازعته جهة القضاء الإداري و تطبق في شأنه قواعد القانون الإداري، فيثبتين ان طبيعة نشاط الإدارة لا يعتد به في تحديد الجهة القضائية المختصة و القانون الواجب التطبيق¹.

غير انه نجد أساتذة القانون الإداري مثل الدكتور عمار عوابدي يرى ان فكرة السلطة العامة بمفهومها الحديث تتجح كمعيار للقانون الإداري أما الدكتور محمد بوسماح أول من كتب عن المرفق العام في الجزائر يرى ان نظرية المرفق العام لتزال صالحة ليوماً هذا، أما

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 87.

الأستاذ احمد محيو فموقفه غير واضح إلا انه يحاول التوفيق بين الفكرتين معا رغم اهتمامه بنظرية المرفق العام.

الفصل الثاني: المبادئ العامة للتنظيم الإداري

التنظيم الإداري يعتبر ركيزة و دعامة أساسية لتطور الدولة ورفيها، وهذا الأمر يتطلب دراسة أسلوب الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزية، وسواء كنا أمام مركزية أو لامركزية ، فان مباشرة الإدارة لنشاطها يستلزم قيام نظام قانوني معين يركز نتائج تصرفاتها في هيئة معينة تكون أهلا لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات و تتخذ التصرفات باسمه و لحسابه و تتمثل في فكرة الشخصية المعنوية.

المبحث الأول: الأشخاص المعنوية العامة

يتمتع الإنسان منذ ولادته بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمله بالالتزامات لأداء دوره في المجتمع وأداء رسالته، والأصل أن الشخصية القانونية نسبت للإنسان فقط إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع لانتهاه شخصيته بالوفاة وحاجة المجتمع إلى دوام استمرار مرافقه، كان لابد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى، فظهرت نظرية الشخصية المعنوية ومقتضاها منح القانون الشخصية القانونية إلى جانب الإنسان الذي بات يطلق عليه الشخص الطبيعي إلى نوعين من التجمعات: مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال تهدف لتحقيق هدف معين ويكون كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها يسمح بتحقيق هدفها، وأطلق عليها اصطلاح الشخصية المعنوية الاعتبارية.

على ذلك يمكن تعريف الشخص المعنوي بأنه مجموعة من الأموال أو الأشخاص تستهدف تحقيق هدف معين اعترف لها القانون بالشخصية القانونية وفق المادتان 49/50 من القانون المدني.

المطلب الأول: فكرة الشخصية المعنوية

الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي

عرّف الفقه الشخص المعنوي على أنّه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين و معترف لها بالشخصية القانونية¹.

تعرف الشخصية المعنوية بأنها كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين²، وتكون لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و التحمل للالتزامات³ وتكون لهذه المجموعة مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها، وللشخصية المعنوية عناصر تتمثل في⁴:

- وجود مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين.

- ان يكون للمجموعة غرض مشترك تسعى لتحقيقه.

- اعتراف المشرع في الدولة للمجموعة بالشخصية المعنوية.

ان فكرة الشخصية المعنوية قد نشأت أولاً في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي⁵ الذي يتكون بانضمام الأشخاص الطبيعيين وبتكثيف أموالهم في مؤسسات أو شركات وبالتالي تمتلك أجهزة تعمل باسمها و تمنح ذمة مالية.

ان فكرة الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري لها أهمية فنية وأخرى قانونية وهي⁶:

- **الأهمية الفنية:** تعتبر فكرة الشخصية المعنوية وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري وكذلك وسيلة لتوزيع مظاهر و اختصاصات السلطة الإدارية إقليميّا و مصلحيا وكذلك تحقيق العلاقات فيما بينها.

¹ رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت الدار الجامعية 1983، ص 318 ومحمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم، عنابة الجزائر، 2006، ص 159 وما بعدها

² قصير مزياي فريدة ، المرجع السابق، ص93.

³ د محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص25.

⁴ قصير مزياي فريدة ، المرجع السابق، ص93.

⁵ د محمد سليمان الطماوي- المرجع السابق- ص 62.

⁶ ناصر لباد، المرجع السابق، ص86.

- **الأهمية القانونية:** تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات و السلطات الإدارية إذ بواسطتها يتم القيام بالوظائف الإدارية بواسطة أعوان الدولة و باسم الأشخاص الإدارية الدولة والولاية والبلدية وغيرها و لحسابها.

الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص المعنوية هي: الأشخاص المعنوية العامة، والأشخاص المعنوية الخاصة، مع ما تتمتع به الأشخاص المعنوية الخاصة من أهمية في نطاق القانون الخاص فتظهر بشكل الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحيانا وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحيان أخرى. و الشخصية المعنوية العامة تحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية رغم أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في ظل القانون الخاص، ما هو معيار التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة؟

الأكيد أن الصعوبة لا تطرح كثيرا بين أشخاص القانون الخاص أو الأشخاص المعنوية الخاصة وكذلك الأشخاص العامة الإقليمية، إلا أن الصعوبة تظهر فيما يتعلق بالتمييز بين الشخص المعنوي الخاص والشخص العام المصلي هنا ظهرت عدة معايير أهمها:

✓ معيار الهدف: النظر إلى الغرض من النشاط الذي يحققه الشخص فإن كان يحقق مصلحة عامة فهو شخص عام وإن كان يحقق مصلحة خاصة فهو شخص خاص هذا المعيار لا يمكن الاعتماد عليه على إطلاقه لوحده لأنه فكرة مطاطة.

✓ معيار امتياز السلطة العامة: إن أشخاص القانون العام هي وحدها التي تستطيع أن تستعمل امتيازات السلطة العامة هذا المعيار غير صحيح لأن النشاط العام لا يستعمل دائما امتيازات السلطة العامة .

✓ معيار الانضمام الإجباري: إذا كان الانضمام إلى الشخص إجبارياً فإننا نكون أمام شخص عام وهذا المعيار غير صحيح لأن الانضمام إلى بعض الأشخاص العامة كالجامعة هو اختياري.

✓ معيار التمويل العام: الأشخاص المعنوية العامة تقوم تمويلها ميزانية الدولة أما الأشخاص الخاصة فيقوم بتمويلها الخواص، والمعيار غير صحيح لأن الدولة لا تمويل دائماً الشخص العام كما أنها قد تمويل الشخص الخاص.

✓ معيار النشأة: أشخاص القانون العام تنشأ من إرادة المشرع بقانون، أما الأشخاص الخاصة فتنشأ بإرادة الخواص، والمعيار غير صحيح على إطلاقه لأن بعض الأشخاص العامة كانت نشأتها الأولى بإرادة الأفراد والخواص كالشركات التي خضعت للتأميم.

✓ معيار القضائي: إن القضاء لا يسير على معيار واحد إنما على معايير أخرى حيث يعمل على التوفيق بين كل المعايير السابقة بالنظر إلى كل حالة على حدة مستأنساً في هذا الصدد بإرادة المشرع.

عليه يمكن تقسيم هذه المعايير إلى قسمين المعيار الصحيح « الراجح » والمعمول عليه: يعتبر هذا المعيار مركب فهو يتألف من عنصرين يمكن التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة هما:

1- عنصر شخصي ذاتي يتمثل في نية المشروع التي تتضمنها النصوص القانونية المنشئة للشخص المعنوي. فإذا تم اكتشاف إرادة ونية المشرع فهذا يساعد على معرفة هل المشرع أراد اعتبار هذا الشخص المعنوي عام أم خاص¹.

2- عنصر موضوعي وتكميلي يتكون من كل الأفكار والآراء السابقة كدلائل على أن هذا الشخص المعنوي هو عام خاص².

¹ رمضان أبو السعود، المرجع السابق ، ص 318.

² رمضان أبو السعود، المرجع السابق ، ص 218.

الفرع الثالث: تكيف طبيعة الشخصية المعنوية

إن فكرة الشخصية المعنوية لم تحظى بقبول و تأييد جميع الفقهاء و ظهر في ذلك موقفان :

أولا :الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية:

يتزعم هذا الاتجاه Leon DUGUIT و Gaston JEZE، فحسب هؤلاء الفقهاء، إن الشخص المعنوي هو أحد المفاهيم الميتافيزيقية، فالشخص المعنوي لا وجود له من الناحية الواقعية، هناك فقط أشخاص طبيعية، فقد ذهب دوجيي إلى حد القول بصريح العبارة « لم أرتشف قط فنجان قهوة مع شخص معنوي» .

فأصحاب هذا الإتجاه لا يرون فائدة ترجى من الإعتراف بفكرة الشخصية المعنوية و ليس لها أي اساس أو قيمة في عالم القانون و أنه يمكن الإستغناء عنها بالإعتماد على أفكار و نظريات قانونية أخرى كبدائل لها مثل فكرة الملكية المشتركة و فكرة التضامن الإجتماعي و المراكز القانونية.

غير أن غالبية الفقه أنكر ما ذهبت إليه هذه النظرية المنكرة لوجود فكرة الشخصية المعنوية، و حجتهم في ذلك أنه لو كان الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يمكن القبول به كمحل للحق، لما أمكن على الإطلاق تفسير بعض ظواهر الحياة القانونية، فحسب هؤلاء مثلا يوجد في الدولة عنصر ثابت لا و دائم لا يؤثر فيه تغير الحكام و تبدلهم، أي تغير الحكام لا يؤدي إلى تغيير الدولة بحد ذاتها، فحتى يتحقق عنصر الديمومة لا بد من الاخذ بفكرة الشخص المعنوي.

هذا ما أكده الأستاذ J.L. AUBERT بقوله: « إن وجود الشخصية المعنوية و طبيعتها لم تصبح اليوم محل نقاش، لأن الحياة القانونية اليوم، حقيقة جعلت من الأشخاص المعنوية شركاء اعتياديين للأشخاص الطبيعيين L'existence et la nature des personnes morales ne sont guerres discutées aujourd'hui. Il est vrai que la vie juridique quotidienne fait des personnes les partenaires habituels des personnes physiques

نشير هنا أنه و إن كان هذا هو الموقف السائد، أي المؤيد لوجود الشخصية المعنوية إلا أنه ثار نقاش فقهي حاد حول تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية.

ثانيا :الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية:

ذهب رجال الفقه في ذلك في اتجاهات مختلفة نوجزها في ما يلي:

1-نظرية الوهم الشرعي أو الافتراض القانوني La théorie de la fiction

يتزعمها كل من سافيني، بونار ،كابتان يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد إفتراض قانوني مخالف للواقع¹ لجأ إليها المشرع كحيلة قانونية لتمكين التجمعات و الهيئات من تحقيق أهدافها، عن طريق إفتراض الشخصية القانونية لها حتى تتحقق لها أهلية إكتساب الحقوق و تحمل الإلتزامات، فتعتبر مجازا شخصا من أشخاص القانون.

يستند أنصار هذا الإتجاه إلى أن الشخصية القانونية الحقيقية ملازمة للشخص الطبيعي فحسب من منطلق وجوده المادي الفيزيولوجي و ما يتمتع به من ملكات و قدرات عقلية و إرادية، أما الشخص المعنوي فهو مجاز و إفتراض قانوني عكس الشخص الطبيعي ، الذي يبقى كإستثناء مخالف للأصل و الحقيقة يجب إقرار وجوده في نطاق ضيق و بالقدر اللازم لتحقيق الغرض من وجوده.

يؤخذ على هذه النظرية أنها عجزت عن تفسير كيفية وجود الشخصية القانونية للدولة، فإذا كانت فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد مجاز و إفتراض قانوني وضعه المشرع بالتالي فهي مجرد منحة من المشرع تبقى مرهونة بإرادة مشرع الدولة، فمن إذن منح الشخصية القانونية للدولة مادامت هي من يتحكم في منح الشخصية القانونية؟²

¹ محمد حسنين ، الوجيز في نظرية الحق بوجه عام ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1985 ص 154 و عمار بوضياف، المرجع

السابق ، ص 143

² عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 143

2-نظرية الشخصية الحقيقة أو نظرية الوجود الحقيقي¹

يرى أصحاب هذا الإتجاه و على رأسهم GIERKE أن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة قانونية واقعية موجودة شأنها شأن الشخصية الطبيعية و ليست مجازا أو إفتراضا أو حيلة و تقوم هذه النظرية على اساس يتكون من حجتين، ذلك أن أنصار هذه النظرية إنقسموا إلى فريقين بهذا الخصوص:

✓ يرى الفريق الأول² أن الشخص المعنوي شأنه شأن الشخص الطبيعي له إرادة ذاتية مستقلة وقائمة بذاتها تكونت له من نتائج تجمع إرادات الأفراد الذين يكونون الشخص المعنوي، فكلما حصل إتفاق بين أعضاء المجموعة حول مسألة معينة من نطاق هدف المجموعة شكل هذا الإتفاق أو الرأي المشترك الإرادة الذاتية للشخص المعنوي، بالتالي متى تكونت هذه الإرادة الذاتية نقول أننا أمام شخص معنوي موجود كحقيقة قانونية.

- نظرا لمغالطات الفريق الأول في تشبيه الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي، ظهر فريق آخر

✓ الفريق الثاني: يرى بأن الأساس الذي تقوم عليه الشخصية المعنوية ليس الإرادة الجماعية بل أن المصلحة هي الأساس و هي جوهر الحق الذي جعل من الشخص المعنوي محلا للحق.

ما يؤخذ على هذا الإتجاه ككل هو أنه لما جعل الشخصية المعنوية حقيقة لا مجاز و نفى عنها وصف منحة من الدولة، أي جعل منها حالة واقعية تفرض نفسها على المشرع الذي ما عليه سوى الإعتراف بها، من شأنه أن يعبد الطريق أمام إنشاء العديد من الأشخاص المعنوية دون حاجة لإنتظار موافقة من المشرع.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 144.

² ثروت بدوي ، المرجع السابق، ص 281

كما انه بالغت بتشبيه الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي وهو أمر غير معقول لان الشخص المعنوي ليس كائنا حيا وانما هو مجرد تنظيم للأموال و الأشخاص يعمل بواسطة ممثليه¹.

3- نظرية الحقيقة التقنية: La théorie de la réalité technique

يستلهم أصحاب هذه النظرية و على رأسهم MICHOUد أفكارهم من النظريتين السابقتين، فوفقه إن الشخصية المعنوية تمثل فعلا حقيقة، إلا أنها ليست حقيقة مجسدة، فالمصالح الجماعية و الجماعات ليس لها نفس طبيعة الشخص الطبيعي، أنها تفترض فقط الاعتراف القانوني أي القابلية لأن تكون موضوعا للحق، فالشخص المعنوي ليس وهما قانونيا بل هو حقيقة نابعة من المجتمع و من التقنية القانونية و يرى غالبية رجال القانون أن هذه النظرية هي الأقرب للإقناع.

يرى الأستاذ محيو ان هذه النظرية هي الأكثر إقناعا، ولكن الموقف الأكثر واقعية يكمن في اعتبار ان الاعتراف بالشخصية القانونية له هدف دقيق ألا وهو الاعتراف ببعض النتائج².

كنتيجة لما سبق قوله نقول أن الموقف الأكثر واقعية و الأقرب للمنطق القانوني يكمن إعتبار أن الإعتراف بالشخصية القانونية له هدف دقيق ألا و هو الإعتراف ببعض النتائج منها الإعتراف بكل الحقوق بإستثناء ما تعلق منها بالشخص الطبيعي.

قد كان المشرع الجزائري واضح بأخذه بنظرية المعترفة بالشخصية هذا ما تؤكدته المادة 49 من القانون المدني: "الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة، الولاية، البلدية.

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 97.

² احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 95.

- الشركات المدنية و التجارية.

- الجمعيات و المؤسسات.

- الوقف.

- كل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تتنوع الأشخاص المعنوية العامة وقد درج الفقه والقضاء على تقسيمها إلى ثلاث أنواع:

الإقليمية و المصلحية و المهنية

الفرع الاول: الأشخاص المعنوية الإقليمية

يقصد بها الكيانات التي يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية ويتحدد اختصاصها

على أساس جغرافي فلا تستطيع ان تمارسها خارج نطاقها الإقليمي وحدتها المادة 49 من

القانون المدني في الدولة و الولاية والبلدية.

1-الدولة

أهم الأشخاص المعنوية على الإطلاق ولهذا فقد ورد النص عليها في القانون المدني

على أن الدولة هي أول الأشخاص الاعتبارية.

قد ثار جدل حول ازدواج الشخصية القانونية للدولة غير ان الرأي الراجح ان للدولة

شخصية واحدة¹ تغطي جميع تصرفاتها سواء مالية أو تتعلق بأعمال السلطة العامة وهذا

غالب أمر الدول البسيطة، أما الدولة الفدرالية أو الاتحادية يجب التمييز بين الشخصية

المعنوية للاتحاد التي بمقتضاها تمارس الشؤون الخارجية أما الشخصية المعنوية للدويلات

فبمقتضاها تمارس كل دولة اختصاصاتها الداخلية².

الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى وهي

التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس الرقابة عليها.

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص28 و29.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 84.

فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة للدولة يقتصر على مجال معين من نشاط الدولة وهو الحقوق المادية والتصرفات التي تندرج في القانون الخاص، أما بالنسبة لتصرفات الدولة التي تحمل طابع السلطة وامتيازاتها فما هي إلا اختصاصات يمارسها ممثلوا الدولة في الحدود التي رسمها القانون تحقيقاً للمصلحة العامة.

2- الجماعات المحلية.

ترتبط فكرة الأشخاص المعنوية العامة المحلية بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم في المحافظات .
و حدد الدستور الجزائري الوحدات المحلية في المادة 15 و 16 منه بكل من:

أ-الولاية: نص عليها الدستور في المادة 15 باعتبارها إحدى الجماعات الإقليمية في الدولة ونظمت بموجب قانون 07-12 الذي اعترف بدوره لها بالشخصية المعنوية.
قد استقلت عن شخص الأم أي الدولة مالياً وإدارياً حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهمتها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم¹.

ب- البلدية: نصت عليها المادة 15 من الدستور باعتبارها إحدى الجماعات الإقليمية في الدولة و نظمت بموجب القانون 10-11.تعتبر منظمة إقليمية مستقلة تمارس مهامها المحددة في القانون على موقعها الجغرافي وذلك للتخفيف العبء عن الدولة والولاية².

الفرع الثاني : الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية³

يطلق عليها أيضاً اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها. وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة كالجامعات المستشفيات ...الخ.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ص 149.

² عمار بوضياف ، نفس المرجع- ص 150.

³-عمار بوضياف المرجع السابق ، ص 150 و محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ص 100

قد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتبأشر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضمان فاعلية وكفاءة الإدارة. وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها:

✓ من حيث الهدف¹:

مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله.

✓ من حيث الانظمة القانونية التي تحكمها:

حيث أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي، فإن هذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانون .

✓ من حيث فكرة الديمقراطية:

كذلك تفرق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم ، بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني ولا علاقة للديمقراطية في ذلك . كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة .

بالتالي هناك خصائص أساسية لتمييزها عن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية كما يلي²:

-ان اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي مقيد بالحدود الإقليمية غير ان اختصاص الشخص المصلي مقيد بالغرض الذي أنشئ من أجله .

¹ علي خطار شنطاوي ، الوجيز في القانون الإداري،/ دار وائل عمان ، 2003 ، ص 89.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 84.

- ان المرافق العمومية وطنية قد يشمل اختصاصها نطاق إقليم الدولة كله أو محدد بنطاق إقليمي معين مرفق عام محلي.
- ان انتهاء الشخص المرفقي يكون بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام أو الاستغناء عن خدماته.

الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية

بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه ظهرت فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني ، تتولى إدارة مرافق عامة ينشأها المشرع لتحقيق مصالح عامة ، ومن ذلك الاتحاد العام لطلبة الجماهيرية واتحاد الأدباء والكتاب والمؤتمر المهني للمعلمين . وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها .

تتمثل في الهيئات و النقابات المهنية التي وظيفتها الأساسية هي إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد و الدفاع عن مصالحهم ، وقد ظهر هذا النوع خلال الحرب العالمية الثانية عندما أنشئت الحكومة الفرنسية لجان التنظيم التي تتشكل من بين أبناء المهنة للإشراف على تنظيم الإنتاج ودعمه واعتبرها مجلس الدولة شخص جديد من أشخاص القانون العام على أساس أنها متخصصة في إدارة مرافق عامة.

أشهر أحكامه حكم بوجان الصادر في 1943 الذي قضى فيه المجلس بان نقابة المهن الطبية وان لم تعتبر من قبيل المؤسسات العامة إلا أنها تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام على أساس ان هذه النقابة تقوم على إدارة مرفق عام تتولى تنظيمه و الرقابة عليه وان قراراتها قابلة للطعن بالإلغاء وان الانضمام إليها إجباري ومهنة الطب قاصرة فقط

على أعضائها كما أنها تملك سلطة تأديب الأعضاء¹. وتعتبر من النقابات المهنية نقابات المحامين نقابات الأطباء نقابات المهندسين..الخ.

المطلب الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية² ونهايتها

يترتب على منح القانون الشخصية المعنوية عدة نتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني، غير انه يترتب عن الشخصية المعنوية العامة نتائج مرتبطة بها، وتنتهي بعدة طرق.

الفرع الاول: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

اولا :الذمة المالية المستقلة

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له .

تمنح ذمة مالية مستقلة تتصرف فيها وتتمتع بكل الحقوق عليها في إطار أحكام التصرف في المال العام وهي مستقلة عن هيئات الأخرى وحتى عن ذمة مسيرتها.

ثانيا :الأهلية القانونية

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصه ، ومفيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه . وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين بالشخص الاعتباري العام ويباشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيتين .

¹ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 90.

² عمار بوضياف ، المرجع السابق ص 152 و محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ص 101

ثالثاً: حق التقاضي

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها ببعض ، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيتين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي

رابعاً: موطن مستقل

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له ، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته ، فقد بينت المادة 2/53 من القانون المدني أن " يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته .. " . وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه فيه و يتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوي التي ترفع ضده .

خامساً: مسؤولية الشخص المعنوي العام عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها

موظفيه

تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام فتتمتع بامتيازات السلطة التي يقرها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية، ويجوز تنفيذها جبراً دون الالتجاء إلى القضاء، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية، وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفيه.

سادساً: المال الذي تملكه الأشخاص المعنوية العامة يعتبر مالا عاماً إذا كان

مخصصاً للمنفعة العامة:

بذلك فهو يحظى بالحماية المقررة للمال العام، ومع ذلك يمكن أن تملك الأشخاص المعنوية العامة أموالاً أخرى خاصة تعد جزءاً من الدومين الخاص ولا تعتبر أموالاً عامة وتخضع لأحكام القانون الخاص.

سابعا: موظفو الأشخاص المعنوية العامة يعدون موظفون عامون

يرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها ولوائح خاصة بتأديبهم.

ثامنا: لا يترتب على منح الشخصية المعنوية العامة الاستقلال التام عن الدولة:

إذ تخضع هذه الأشخاص لنظام "الوصاية الإدارية" التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام هذه الأشخاص للقانون والسياسة العامة للدولة وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أنشأت هذه المرافق.

تاسعا: القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة

نشاط الشخص المعنوي:

نتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه ويخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منه وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام.

الملاحظ: ان تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية لا يعني أنها مستقلة كلياً عن

الدولة بل هو استقلال مقيد لأنها تظل خاضعة لرقابة الدولة و إشرافها عن طريق نظام الوصاية¹.

الفرع الثاني: نهاية الشخص المعنوي العام

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تتقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها كما لو تفتت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى .

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص86.

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية: فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها ، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها ، أما إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فيظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد

تنقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية: بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر ، وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله ، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

المبحث الثاني أساليب التنظيم الإداري¹

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ، يتجه الأسلوب الأول والأقدم في الظهور نحو حصر الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها ، بينما يتجه أسلوب اللامركزية الإدارية نحو توزيع الوظيفة الإدارية ومشاركة هيئات وسلطات لامركزية . فالدولة الحديثة التي حلت محل الدولة الإقطاعية أخذت على عاتقها تكريس سيادة حكم القانون على كل الأفراد و على جميع إقليم الدولة وكان نشاط الدولة محدود و يقتصر على الوظائف التقليدية ولذلك تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية².

بعدما استقر الوضع وتعدد مجال تدخل الدولة و تنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد على شكل مرافق عمومية فوجدت الدولة نفسها عاجزة عن تلبية هذه الحاجيات فعمدت إلى

¹ محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ص 105

² فريجة حسين، المرجع السابق، ص 109.

إشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق هيئات إدارية محلية وهذا ما يعرف باللامركزية، وفيما يلي سنتناول بالدراسة المركزية الإدارية ثم اللامركزية الإدارية .

المطلب الأول: المركزية الادارية

الفرع الاول: تعريف المركزية الإدارية¹

يقصد بالمركزية لغة التوحيد و التجميع و التركيز و عدم التجزئة ، أما في الجانب السياسي يقصد بالمركزية تجميع السلطة السياسية في يد فرد واحد أو هيئة واحدة ، أما في المجال الإداري يقصد به وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة ، يقصد بها جمع و حصر كل السلطات اتخاذ القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة و الموجودة بالعاصمة البلاد وفروعها في الأقاليم التي تربطهم رابطة التبعية.

التعريف المنفق عليه من جميع الفقهاء المركزية هو احتكار السلطة الواحدة في الدولة للوظيفة الإدارية بإرادتها المركزية وفروعها المختلفة ما دامت هذه الفروع لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية تلك السلطة المهيمنة على شؤون الإدارة ومادامت التبعية الرئاسية تربطهم دائماً و أعمالهم بها².

المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة ، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة ، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق ، وفي النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا ويساعد على هذه الخاصة الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته .

¹ سليمان الطماوي المرجع السابق ص 50 و ما بعدها و محمد علي خلايلة ، المرجع السابق، ص 106

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 97.

لا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة ، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها .¹

الفرع الثاني :أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر هي: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الادارة والتدرج الهرمي والسلطة الرئاسية

اولا: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الادارة المركزية

تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية .

من ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة يمكن أن تدير المرافق العامة ، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثلهم التابعين لهم والمعنيين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم .

يعني تجميع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في يد السلطة المركزية كرئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء أو ممثلهم على مستوى الأقاليم (كالولاة)، ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة يمكن أن تدير المرافق العامة ، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثلهم التابعين لهم والمعنيين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم².

¹ مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص31/32 و طعيمة الجرف، القانون الاداري ،القاهرة الحديثة، 1973 ،ص178

² احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 106.

ثانياً: التدرج الهرمي او سلم اداري¹

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير.

للسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً ، ويتجه مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً.

يعني يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير، وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً ، ويتجه مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً².

بالتالي الجهاز الإداري في الدولة يكون على شكل هرم يتشكل من درجات مترابطة و ترتبط كل درجة بتلك التي تليها مباشرة برابطة أو علاقة السلطة الرئاسية من الأعلى و تكون في شكل تبعية وخضوع من الأسفل.

ثالثاً: السلطة الرئاسية

نبين فيما يلي مضمون السلطة الرئاسية كأهم ركائز النظام المركزي ثم مدى خضوع المرؤوس لهذه السلطة.

¹ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ص 51 و ما يليها

² سليمان الطماوي ، المرجع السابق، ص 51.

١- تعريف السلطة الرئاسية:

السلطة الرئيسية le pouvoir hiérarchique ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته. وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعماله مرووسية وبالتالي عدم إمكانية تهريبه من هذه المسؤولية .

تعرف السلطة الرئاسية بأنها القوة التي تحرك السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري المركزي ن وتعرف كذلك بأنها سلطة استعمال الأمر والنهي من قبل الرئيس الإداري المباشر و المختص وواجب الطاعة والخضوع و التبعية الموظف المرووس للرئيس الإداري¹.

السلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي ، إلا أنها سلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي يمارسها.

تقوم السلطة الرئاسية في القانون الإداري على عنصرين:

1- استعمال سلطة الأمر و النهي من الأعلى: يباشر الرئيس الإداري حق استعمال سلطة إصدار التوجيهات و الأوامر الملزمة للموظف المرووس الذي يليه في الدرجة مباشرة ويباشر أيضا سلطات على الشخص المرووس و أعماله.

2- واجب والتزام الموظف المرووس بالخضوع و الطاعة و التبعية: ان الموظف المرووس ملزم بالخضوع للقوانين و اللوائح كما انه ملزم بالخضوع للأوامر والنواهي و تعليمات رئيسه الإداري وكل مخالفة لها تشكل خطأ يترتب عليه جزاء تأديبي.

إن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرووسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها. وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق يتمثل: هل يلزم المرووس وفي جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة و تنفيذ أوامر الرئيس

¹ عمار عوايدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 204.

حتى ولو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للقانون أو يلزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية دون غيرها؟¹ إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة و الأوامر الغير مشروعة.

أ- أوامر الرئيس المشروعة: إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتمشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة. غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري و يراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة، وهذا أمر أكده القضاء الإداري المصري. ففي حكم صادر عن مجلس الدولة المصري جاء فيه: " لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه واثقا من سلامة نظرة شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور و لا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفة من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام الأدب و اللياقة و حسن السلوك...".² ولقد رأى الفقهاء أن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار أي مرحلة التمهيد أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوس و ليس أن يعرقله وأن يقف ضد تنفيذه.

ب- أوامر الرئيس المخالفة للقانون: إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فإنه خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على مستوى الفقهي نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس. إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانون فليس للثاني أي المرؤوس أن يتبعه. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه DUGUIT واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة

¹ عمار بوضياف ، الاسس العامة للتنظيم الاداري ، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري السنة الجامعية

الأكاديمية العربية ، الدانمارك قسم القانون العام، 2010/2009، دون دار نشر، ص 7/6.

² ثروت بدوي المرجع السابق، ص 334. و ص 7 و ما يليها .

إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأنّ الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول ديجي.¹

لقد تأثّر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش و الشرطة إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر في 10 جانفي 1955 أنّه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع من تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون. إذ لو أبيع لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعياته و سببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لأختل النظام وشاعت الفوضى...².

لا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن مبدأ المشروعية و السعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون. غير أنّه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره و تخويل الرؤوس سلطة فحص و تقدير أوامر الرئيس الإداري و الامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها. وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية و يخل بالتنظيم الإداري.

الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس.

ذهب مناصروه إلى القول أنّ المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية. وآخرين يرون مثل هوريو انه على المرؤوس تنفيذ الأوامر و إذا كانت غير مشروعة عليه مراجعته أما إذا أصر على رأيه فانه ينفذها و يعد الخطأ إداري أو مرفقي و هو نفس رأي القضاء الإداري. الذي يرى ان الموظف ملزم بتنفيذ الأوامر ماعدا تلك التي تتضمن مخالفة جسيمة وظاهرة للقانون وللمصلحة العامة.³

¹ عمار بوضياف ، الاسس العامة للتنظيم الاداري ، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، المرجع السابق ، ص 09.

² انظر في هذا ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة، القاهرة، 2002 ، ص 336. وعمار بوضياف ، الاسس العامة للتنظيم الاداري

محاضرات لطلبة الدراسات العليا ، المرجع السابق، ص 8.

³ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 119 و 120..

الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة.

ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي و تبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول و الثاني. فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محدّدة عندها يلزم بتنفيذها. على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه. وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

- موقف المشرّع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:

جاء في المادة 129 من القانون المدني (الأمر 58-75): " لا يكون الموظفون و العمال العاملون مسئولين شخصا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ".¹

جاء المادة ذاتها بعد التعديل المقرر بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005: " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسئولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذ لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ". و عند المقابلة بين المادة القديمة و الجديدة يتبين لنا أن المشرّع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق قانون العمل مقتصرا في التعديل على مصطلح الموظف و العون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها. بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع من عمل التابع).

لقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرّع، ورغم ذلك ذهب القول: " إن المشرّع يميل إلى ترجيح الخضوع و الطاعة لأوامر و تعليمات الرؤساء الإداريين و التقيد بها وتنفيذها و تغليبها على

¹ عمار بوضياف ، الأسس العامة للتنظيم الإداري محاضرات لطلبة الدراسات العليا، المرجع السابق ص 9/8

واجب طاعة القانون و حماية شرعية العمل الإداري. أي أنه يعتنق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون¹.

استدل الدكتور عوابدي بنص المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة في صياغتها القديمة لسنة 1966.

إن كنا نؤيد الدكتور عمار عوابدي و نسجل ما سجله على المادة 129 من غموض كبير و عدم وضوح، إلا أننا لا نؤيده في تحليلها خاصة وان عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " الواردة في النص، وكأنّ المشرّع وضعها لنستدل منها أنّ الموظف فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها.

من ثمّ نصل إلى نتيجة مخالفة للتي وصل إليها الدكتور عوابدي و هي أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة.²

2- مظاهر السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية تتضمن مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله.

1- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار ، وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة . كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقيته وإيقاع العقوبات التأديبية عليه والتي قد تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية، في حدود ما يسمح به القانون³.

¹ عمار بوضياف ، الأسس العامة للتنظيم الإداري ، المرجع السابق ص 9/8

² عمار بوضياف ، الأسس العامة للتنظيم الإداري ، المرجع السابق، ص 9

³ مازن راضي ليلو ، المرجع السابق، ص33 و عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ، ص 159

ب- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

يملك الرئيس سلطة التوجيه بإصدار أوامر ونواهي سواء شفوية أو كتابية (منشورات ودوريات د تعليمات..) من اجل تحقيق المصلحة العامة وله سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال المرؤوس سواء يجيزها أو يرفضها أو يعدلها أو يلغيها أو يصادق عليها، كما يمكن ان يحل محله في مباشرة اختصاصاته، ويتقبل و يفحص الشكاوى و التظلمات الموجهة ضد المرؤوس¹.

الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتان : التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

اولا: التركيز الإداري la concentration

هي الصورة الاولى للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام .

التركيز الإداري هو أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة ، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور ، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار .

ينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات². لا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد.

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص114.

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 34.

لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية إلى الصور المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري .

ثانيا: عدم التركيز الإداري¹ la déconcentration

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية اللوزارية أو المركزية المعتدلة. ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة.

لم تعد صورة المركزية مقبولة في الوقت الحاضر، لان واجبات السلطة المركزية تعددت فلم تعد بإمكانها القيام بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشؤون الدولة، فعينت السلطة المركزية موظفين لها على المستوى المحلي و خولت لهم سلطة البت نهائيا في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزراء²، غير ان هذا لا يعني استقلالهم بل يمارسون صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية للوزير أو الرئيس المباشر وهذا ما يدعى بعدم التركيز ونجد مثلا والي ورئيس الدائرة يعملان باسم الدولة ويمثلان أجهزة عدم التركيز الإداري، بينما تبقى سلطة اتخاذ القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية و يتجسد عدم التركيز في التفويض³.

إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير ، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها ، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وأن بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم .

¹ محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ص 109.

² Rachid Zouaimia- Marie Christine Rouault – op cit p 95.

³ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 119.

من ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنية ، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة ، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس¹ .
على أي حال فإن هذه الصورة من المركزية أفضل من التركيز الإداري وهي مرحلة انتقال صوب نظام اللامركزية الإدارية، وهي الصورة الباقية في إطار نظام المركزية الإدارية² ، و من أهم صور عدم التركيز الإداري التفويض:

1-تعريف التفويض

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه . بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل
يقصد به نقل جزء من اختصاصات الرئيس الإداري إلى شخص آخر و هو نقل جزئي و يخص السلطة دون المسؤولية لان تفويض الاختصاص لا يكون إلا بنص تشريعي أو تنظيمي ، له عدة مزايا منها تخفيف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل ، فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما ، كما يؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة³.

¹ -عبد الغني بسيوني ،المرجع السابق، ص 183

² مازن راضي ليلو ،المرجع السابق، ص34

³ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص113..

2-أنواع التفويض: التفويض على نوعين " تفويض اختصاص و تفويض توقيع "

1-تفويض الاختصاص:

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالباً ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم، ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.

يقصد به نقل جزء من اختصاصات الرئيس الإداري إلى شخص آخر و هو نقل جزئي و يخص السلطة دون المسؤولية لان تفويض الاختصاص لا يكون إلا بنص تشريعي أو تنظيمي، له عدة مزايا منها تخفيف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل ، فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما ، كما يؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة، ومن شروطه نجد¹:

- ان يكون التفويض الإداري جزئي .
- لا يجوز التفويض في المسؤولية .
- عدم تفويض السلطات المفوضة فالمرؤوس أو المفوض له لا يمكن ان يعيد تفويض السلطات التي انتقلت إليه من رئيسه أو المفوض.
- التفويض يكون من الأعلى إلى الأسفل أي من الرئيس إلى المرؤوس.
- وضح حدود التفويض أي ان تكون الفترة الزمنية محددة و تحدد بدقة السلطات المفوضة.

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص113.

- حق الرئيس ان يعدل أو يسترد أو يلغي التفويض لكن لا يمكنه ممارسة السلطات التي فوضها لمرؤوسه إلا إذا استرجعها.

ب- تفويض التوقيع :

هو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه ، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه ، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة " " ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة .

يقصد به ان يفوض الرئيس حق توقيع بعض القرارات بدلا عنه لمرؤوسه اقل منه درجة ومن شروطه¹:

- يبقى الرئيس محتفظ بحق التوقيع.
- ان القرارات التي يوقعها المفوض إليه تأخذ مرتبة القرارات الصادرة عن المفوض
- ينتهي تفويض التوقيع إذا تغير كل من المفوض أو الرئيس أو المفوض إليه المرؤوس لأنه يقوم على الثقة.

3- التمييز بين التفويض والحلول:

يكون الحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصل أياً كان سبب الغياب اختيارياً كما في حالة الإجازة أو إجبارياً كما في حال المرض فيحل محل الموظف في ممارسة هذه الاختصاصات من حدده المشرع.

أما التفويض فإن الرئيس المفوض يكون حاضرا وليس غائبا، كما أن التفويض يتحقق بقرار يصدر من الرئيس المفوض إلى المفوض إليه في حين لا بد للحلول أن يقترن بنص وأن تكون أسبابه صحيحة ويصبح الحلول مستحيلاً إذا لم ينظمه المشرع .

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص126.

في تفويض الاختصاص يأخذ القرار الصادر درجة المفوض إليه ، أما في الحلول فتكون القرارات الصادرة في مرتبة قرارات الأصيل الغائب.

في التفويض يكون الرئيس المفوض مسؤولاً عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه بينما لا يكون الأصيل الغائب مسؤولاً عن أخطاء من حل محله لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير ولأن مصدر سلطته القانون وليس الأصيل وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

من الملاحظ أن تفويض الاختصاص لا يعدو أن يكون تخفيفاً عن كاهل الرؤساء ومساعدتهم في تسيير أعمالهم وهذا الغرض لا يجعل المروءوس ممارساً لاختصاص مانع للتعقيب والرقابة ، ونرى أنه لا مانع من قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مروءوسيه وتوجيههم من خلال إصدار الأوامر والتعليمات التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن إلى سلامة العمل من الناحية القانونية ، خاصة وإن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة عما قام بتفويضه من اختصاص ، لأن لا تفويض في المسؤولية كما بينا سابقاً.

الفرع الرابع: تقييم المركزية الإدارية¹

درج بعض الفقهاء على إبراز مزايا النظام المركزي بينما ذهب البعض نحو إبراز عيوبه، ونعرض فيما يلي أهم تلك المزايا والعيوب

أولاً : مزايا المركزية الإدارية

1- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة ، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً ، والتي تحتاج لتقوية وتدعيم وحدتها .

2- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات

¹ محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ، ص 110 و سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 63 و فريجة حسين، المرجع السابق، ص127.

3- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تنأتى من مصدر واحد ، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية

4- يؤدي هذا الأسلوب إلى التقليل من النفقات والحد في الإسراف لعدم الحاجة إلى المجالس والهيئات اللامركزية وخبرة موظفي السلطة المركزية وقلة عددهم.

5- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية
ثانياً: عيوب المركزية الإدارية¹

1- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم .

2- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم .

3- المركزية الإدارية وبسبب تركيز السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية ، وعدم مشاركتهم فيها.

4- المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب ، لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة وبعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها ، وغالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها.

¹ - محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ، ص 111 و قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص113..و عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 170.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية¹

تعد اللامركزية الإدارية إحدى صور التنظيم الإداري في الدولة و قد أخذت به الدول الحديثة.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية .

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية أو السلطة في الدولة بين السلطة المركزية (الحكومة) وبين هيئات محلية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية². هذا من أجل تسهيل و تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والسرعة في إنجاز الأعمال و التصرفات بما يتماشى مع ظروف كل إقليم داخل الدولة³.

ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فتحفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة القومية وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي . على ذلك تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية .

الفرع الثاني: أركان اللامركزية

من خلال التعريف السابق يمكن استخلاص 3 أركان هي:

- وجود مصالح محلية متميزة.
- أن يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات محلية أو مرفقية مستقلة.

¹ - محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ص 112 و عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 170.

² Rachid Zouaïmia- Marie Christine Rouault – op cit p 95

³ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 130.

- وجود رقابة إدارية وصائية.

اولا :مصالح محلية أو إقليمية متميزة:

تقوم اللامركزية الإدارية على وجود مصالح مشتركة و مترابطة إقليمية أو فنية متميزة عن المصالح العامة الوطنية و المشتركة بين جميع المواطنين في الدولة، حيث تتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية و تتخلي عن الشؤون أو المصالح المحلية¹ لصالح هيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها و إشباعها.

يختص المشرع بتحديد نطاق وحجم المصالح الإقليمية للهيئة الإدارية اللامركزية و المصالح الفنية للمؤسسات و الهيئات اللامركزية المرفقية، غير ان هذا لا يعني اعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة بل يقتصر الاعتراف بشؤون و اهتمامات متعلقة بالمجال الإداري حيث لو يسمح بوجود مصالح سياسية هذا يجعلنا أمام لامركزية سياسية الفيدرالية التي تختلف عن اللامركزية الإدارية من عدة جوانب تتلخص في²:

- اللامركزية الإدارية ظاهرة عامة توجد في مختلف أنواع و أشكال الدولة البسيطة أو الموحدة كالجزائر و فرنسا أما اللامركزية السياسية يقتصر وجوها على الدول المركبة أو الاتحادية فقط.

-اللامركزية الإدارية تنصب اختصاص هيئاتها على جزء من الوظيفة الإدارية في الدولة أما اللامركزية السياسية فتسمح لكل دولة من دويلات الاتحاد ان تمارس الوظيفة الإدارية و الوظائف التشريعية و القضائية.

ثانيا: ان يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات محلية منتخبة أي أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق

¹ هناك أسلوبين للتمييز بين الشؤون الوطنية و الشؤون المحلية فالأسلوب الفرنسي يرى ان الإدارة المحلية يمكنها ممارسة كل الاختصاصات إلا ما استثنى بنص ، أما الأسلوب الانجليزي يذهب إلى تحديد اختصاصها على سبيل الحصر - انظر عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 232 و 233..

² فريجة حسين، المرجع السابق، ص130.

يجب أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم وإن يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من هؤلاء السكان وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية ، ويذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ الديمقراطية وإن كان هذا هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة وكفاءة شرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة ، خاصة وإن الانتخاب يتطلب قدر كبير من الوعي والثقافة مما لا يتوفر غالباً في سكان الوحدات المحلية.

يقتضي مفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة بسكان الوحدة المحلية ، وبالتالي تكون السلطات المكلفة بإدارة الشؤون المحلية منتخبة ومختارة من بين سكانها و يعتبر شرط ضروري و يتضح من هذا ان الانتخاب وسيلة لتطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي ، و هذا يقودنا إلى الخلاف التقليدي حول اعتبار الانتخاب ركن من أركان اللامركزية ، وانقسم الفقه الفرنسي إلى فريقين¹:

- **الفريق الاول:** يعتبر الانتخاب وسيلة لتحقيق الاستقلال للسلطات المحلية لان التعيين يجعلنا أكثر أمام عدم التركيز من اللامركزية.

- **أما الفريق الثاني** يعتبر ان الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الإقليمية بحيث لا يمكن تصورها دون انتخاب فأنباء الوحدة المحلية يختارون أعضاء المجلس مباشرة دون أية وساطة بين الناخب المحلي و عضو المجلس المنتخب ، وبالتالي فالانتخاب هنا ركن من أركان اللامركزية الإقليمية و الوسيلة الوحيدة الممكنة لتحقيق الديمقراطية المحلية، وانطلاقاً من هنا يمكن القول ان اللامركزية الإدارية هي نظام ذو طابع ديمقراطي.

يرى بعض الفقهاء انه يجب التمييز أو التفرقة في شأن تكوين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات و الهيئات العامة نظراً لاختلاف الكبير بين طبيعة اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية ففي هذه الأخيرة يضع المشرع القواعد التي تضمن

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 229 و 230..

استقلال المجالس المشرفة على الهيئات العامة دون ان يتقيد بالتزام بطريقة الانتخاب في تكوين مجالسها ، بل يعتمد على التعيين حيث الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه النظام اللامركزية المصلحية هو ضمان حسن سير المرفق العام و فعاليته على الصعيدين الإداري و الاقتصادي، و بالتالي لا بد من ان تعهد إدارة المرفق إلى المتخصصين في هذا النشاط فلا يعتمد على الانتخاب بل يكفي بالتعيين غير ان هذا لا يمنع من استقلالية هذه الهيئات في السير باعتبار ان القانون ينص صراحة على اكتسابها الشخصية المعنوية ذات الاستقلال المالي و الإداري¹.

ثالثا: وجود رقابة إدارية (وصائية)

ان استقلال الوحدات المحلية² ان كان من مميزات اللامركزية الادارية غير انه لا ينفي ضرورة وجود رقابة وصائية تضمن وحدة الدولة.

إذا كان من الضروري في هذه الأيام أن يكون اختيار أعضاء المجال المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى. إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية ، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لابد من تمتع هذه الهيئات باستقلال كافٍ في أدائها لنشاطها . وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصاية الإدارية

1- تعريف الرقابة الادارية او الوصاية الادارية : la tutelle administrative

يقصد بالرقابة الوصائية السلطة التي يعطيها القانون لسلطة عليا تمارسها على أعمال الأشخاص والهيئات اللامركزية حماية للمصلحة العامة.

¹ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 115.

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 174

تتمثل خصائص الرقابة الإدارية فيما يلي¹:

- هي رقابة ذات طبيعة إدارية: تباشر هذه الرقابة من قبل إدارة متخصصة حددها القانون و تباشرها على شكل اتخاذ قرارات إدارية من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن و تخضع هذه القرارات لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض.
- هي رقابة استثنائية: تمتاز بأنها رقابة استثنائية و ضيقة تباشر في حدود القانون باعتبار ان الهيئات اللامركزية يمنح لها الشخصية المعنوية و سلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصاتها فلا يصح له ان يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته.
- ولا يجوز للسلطة المركزية ممارسة هذه الرقابة إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة لان المشرع وحده يختص بتقيد صلاحيات الهيئات اللامركزية .
- هي رقابة خارجية: باعتبار ان هذه الرقابة تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة المركزية والسلطة اللامركزية.

2- صور ممارسة الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الوصائية بأنها شديدة نسبيا وواسعة و تنصب على الهيئات اللامركزية و على أعمالها و تتمثل فيما يلي:

2-1 الرقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية

- يقصد بها الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية و تشمل الرقابة على أعضاء المجلس و على المجلس و تأخذ إحدى الصور الآتية²:
- 1- الرقابة على أعضاء المجلس تتجلى هذه الرقابة في صورتين هما:
 - احتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كتعيين الوالي على رأس الولاية.

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص138 و139.

² قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص140 و141 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 180.

- منح المشرع السلطة المركزية بعض السلطات التأديبية على الأعضاء سواء بمساءلتهم تأديبياً أو فصلهم أو توقيفهم في حدود ما ينص عليه القانون.

ب- الرقابة على المجلس تأخذ إحدى الصور الآتية:

- يمكن للسلطة المركزية إيقاف المجلس المحلي عن العمل ولمدة شهر بقرار من وزير الداخلية.

- يمكن حل المجلس المنتخب في حالات حددها القانون وتعتبر من اشد مظاهر الرقابة و إخطارها لذا وضع المشرع ضمانات ومنها اشتراط إجراء انتخابات جديدة للمجلس خلال مدة معينة.

2-2 الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية

تتمثل في الرقابة على القرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزية و تتمثل في التصديق أو الإلغاء أو الإيقاف أو الحل كمايلي¹:

أ- التصريح: يقصد بها الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية المختصة و يكون ذلك في الأعمال التي حددت على سبيل الحصر من قبل القانون و تعتبر رقابة سابقة لأنها توجه قبل صدور القرار.

ب- التصديق: القاعدة العامة ان قرارات المجالس المنتخبة المحلية تكون نافذة من تاريخ صدورها باستثناء القرارات التي فرض القانون المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية وان التصديق يأخذ إحدى الصور الآتية:

✓ التصديق الصريح: وهو في حالة ما نص القانون على ان يكون التصديق صريح فلا تنفذ القرارات إلا بعد التصديق عليها.

¹ قصير مزياني فريدة- المرجع السابق- ص142 و143- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 180 و181.

✓ **التصديق الضمني:** يكون ذلك في حالة إذا نص القانون انه تصبح قرارات الهيئة اللامركزية نافذة و نهائية إذا مضت مدة معينة و لم تصدر الهيئة المركزية قرار فيها و اعتبر سكوتها بمثابة تصديق ضمني وهذا حفاظا على استقلالها و اغلب القوانين تحدد هذه المدة.

ث- **الإلغاء:** لخطورة هذه الرقابة التي من خلالها يمكن إنهاء آثار قرار صادر عن الهيئة اللامركزية فانه لا يلجا إليه إلا إذا وجد نص قانوني يسمح به، و ان القرار محل الإلغاء يخالف قاعدة قانونية ويكون خلال مدة محددة لضمان الاستقرار.

4- **الإيقاف:** عندما تقوم السلطة المركزية بإرجاء تنفيذ قرار صادر عن الهيئة اللامركزية لمدة معينة ، وهو إجراء تمهيدي للإلغاء و هدفه تدارك الأضرار التي قد تنشأ عن تنفيذ القرار.

د- **الحلول:** يقصد به حلول السلطة المركزية محل الهيئة اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها سواء عمدا أو عن إهمال أو عجز ، ان هذا الإجراء فيه اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي لذا أحاطه المشرع بقيود و ضمانات فلا تمارس إلا بتوفر شرطين هما:

- يجب ان تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا وامتنعت عنه أو أهملت عن أدائه.

- على السلطة المركزية إنذارها لتنفيذ التزاماتها خلال مدة محددة وبعد انتهاء المدة و لم تنفذ يدل على رضاها بالحلول، وإذا تم الحلول فان القرارات الصادرة تكون من قبل الإدارة المركزية وباسم الإدارة اللامركزية ولحسابها.

3- التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية¹

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية **مصطلح الوصايا الإدارية**، إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ص 178 و مازن راضي ليلو ، المرجع السابق ص 50.

الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية le contrôle administrative وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص ، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام ، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة . نرى إزاء هذا الاختلاف أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية ، فالسلطة الرئاسية كما سبقت الإشارة علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه . أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية ، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية ، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية.

لا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحه من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور ويقود هذا الاستقلال إلى أعضاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ الرؤوس لتوجيهاته إلا الرؤوس لتوجيهاته غلا في الأحوال التي يحددها القانون .

كما تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها .

فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك .

أخيراً فإن سلطة الوصايا تملك الحلول محل الوحدات المحلية عندما تهمل الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها أو تخل بالتزاماتها فتفرض اتخاذ إجراء معين كان الواجب عليها طبقاً

للقوانين واللوائح ، حتى لا يتعطل سير المرافق العمامة تحرير السلطة المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الإجراء المطلوب وذلك باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها .

ولخطورة هذه السلطة وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحلول ، درج القضاء على القول بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك ، وقيام السلطة الوصايا بتوجيه إنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الذي يفرضه القانون .

الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية¹

هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية " اللامركزية المحلية أو الإقليمية، واللامركزية المصلحية أو المرفقي .

أولاً : اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

معناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري . وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم .

ثانياً : الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية

يطلق عليها أيضاً ألا مركزية المصلحية أو المرفقية ، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها . وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة كالجامعات المستشفيات ... الخ قد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتبشّر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضمان فاعلية وكفاءة الإدارة . وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها²:

¹ محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ص 117 و عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 182

² محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ، ص 120 .

✓ من حيث الهدف :

مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله .

✓ من حيث الانظمة القانونية التي تحكمها :

حيث أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي ، فإن هذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه ، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني .

✓ من حيث فكرة الديمقراطية :

كذلك تفترق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة

الفرع الرابع :تقييم اللامركزية الإدارية

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن هناك من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب وهو ما نبينه في هذه الدراسة.

أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية¹

1- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة : لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ

القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية

2- يخفف العبء عن الإدارة المركزية . إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة

المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية

¹ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 126 و 127. و فريجة حسين، المرجع السابق، ص 141 و 142. و قصير مزياني فريدة،

المرجع السابق، ص 148 و 149

3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن ، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة.

4- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

5- تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

ثانياً : عيوب اللامركزية الإدارية¹:

1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة

3- غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية

4- لا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات.

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 185، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 128 و 129. و فريجة حسين ، المرجع السابق، ص 143 و 144. و قصير مزياي فريدة- المرجع السابق، ص 148 و 149 .

من جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة . يؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

الباب الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

ان التنظيم الإداري في أي دولة من الدول يعد انعكاسا لنظامها السياسي و تجسيدا لاتجاهاتها السياسية والفكرية و الاجتماعية ، إذ انه الوسيلة أو الأداة لوضع هذه الاتجاهات موضع التطبيق ،ومرت الجزائر بعدة مراحل قبل الاستقلال و بعدها اختلفت تنظيمها وفق التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتھا الجزائر واختلفت باختلاف الدساتير 1963 و1976 و1989 و1996 المعدل ب2008 و2016 واخيرا 2020¹.

الفصل الأول: التنظيم الإداري المركزي في الجزائر

تشكل الإدارة المركزية في الدولة من مجموعة الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية والتي تسير شؤون الحكومة والإدارة في نفس الوقت وتتكون من رئيس الجمهورية والوزير الأول و الوزارات كما توجد هيئات استشارية و سلطات إدارية مستقلة. وفق المفهوم الواسع للإدارة المركزية فانه تشمل مجموع الهيئات الإدارية المركزية للدولة، أما وفق المفهوم الضيق يشمل المصالح المركزية لمختلف الوزارات. لذلك يجب ان نميز بين أعمال الحكومة أو أعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة القضاء الإداري والتي تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة ورسم الخطوط و الاتجاهات

¹ دساتير الجزائر: دستور 1963 -دستور نوفمبر 1976-دستور فبراير 1989 -دستور نوفمبر 1996 الذي عرف عدة تعديلات

العامة للسلطة التنفيذية ، وأعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء، يمكن التمييز بين الحكومة و الإدارة باعتبارهما يساهمان في بناء السلطة التنفيذية من خلال مايلي¹:

1- **من حيث الطبيعة:** ان عمل الحكومة هو مهمة سياسية بحيث تضع السياسة العامة للمجتمع أما العمل الإداري يقوم بتحديد و تجسيد المعالم والخطط التي تضعها الحكومة.

2- **من حيث الثبات والاستقرار:** تتميز الإدارة بالثبات والاستقرار من اجل خدمة المصلحة العامة لان مهمتها دائمة على عكس الحكومة التي تكون مؤقتة وخاضعة للتقلبات فمهمتها مؤقتة.

3- **من حيث الاستمرار:** ان أعمال الإدارة تتميز بالاستمرار رغم الانقطاع الذي يصيب الحكومة مثلا استقالة وزير .

4- **من حيث سلطة القرار:** ان الحكومة في التي تقوم بوضع السياسة العامة وهي التي تقوم بتنفيذها وتسهر على حسن سير الإدارة، ان أعضاء الحكومة هم الذين يقومون بممارسة السياسة العامة للدولة وهم يشاركون أيضا في السهر على حسن سير الإدارة العامة .
ان السلطات الإدارية المركزية في النظام الإداري الجزائري هي التي لها سلطة اتخاذ القرارات النهائية في مجال الوظائف الإدارية تتمثل في رئيس الجمهورية الوزير الأول والوزراء وتساعدها مجموعة من الهيئات الاستشارية و سلطات إدارية مستقلة.

المبحث الأول: رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري وهو رئيس السلطة التنفيذية وبهذه الصفة يمارس عدة اختصاصات هامة منحها له دستور 1996 المعدل في 2008 و 2016 وفق المادة 70 وتشمل عدة صلاحيات سياسية و إدارية وتشريعية وقضائية وعسكرية ودبلوماسية ، ويعتبر رئيس الدولة ويجسد وحدة الأمة² .

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص164 وما بعدها.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 15.

بالرجوع للتعديل 2020 نجد المادة 84 تنص: يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني و السيادة الوطنية. يحمي الدستور ويسهر على احترامه . يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها. له ان يخاطب الأمة مباشرة.

تضمنت المادة 87 من دستور 2020 الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية وهي:

- ان يحمل المرشح الجنسية الجزائرية الأصلية فقط و يثبت الجنسية الأصلية للاب و الام.

- ان لا يكون قد تجنس بجنسية اجنبية.

- ان يدين بالإسلام وان يبلغ 40 سنة كاملة يوم ايداع طلب الترشح.

- ان يتمتع بكامل حقوقه المدنية و السياسية.

- ان يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية فقط لزوجته.

- يثبت اقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الاقل قبل ايداع الترشح.

- ان يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942.

- ان يثبت تأدية الخدمة الوطنية او المبرر القانوني لعدم تأديتها.

- ان يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة نوفمبر 1954 إذا كان مولود بعد

يوليو 1942.

- ان يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن وخارجه.

إضافة إلى شروط نص عليها في القانون العضوي للانتخابات 12-01¹ في المادة 136

و 139 و 140 و 159 و 160، التي تقابلها المواد 139-140-141 من القانون العضوي

¹ قانون عضوي 12-01 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات. ج ر عدد 1

16- 10 يتعلق بنظام الانتخابات¹ و تقابلها المواد 249-250 من قانون عضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات².

كما نصت المادة 74 من الدستور 1996 المعدل في 2008 على عهدة الرئيس الجمهورية ب 5 سنوات قابلة للتجديد دون تحديد آخر .
غير انه في تعديل 2016 تم تحديدها بمرتين ثم بموجب تعديل 2020 فان المادة 88 نصت على: "مدة العهدة الرئاسية خمس (5) سنوات. لا يمكن لاحد ممارسة اكثر من عهدتين متتاليتين او منفصلتين ، وفي حالة انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهدنه او لأي سبب كان تعد عهدة كاملة.

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية الإدارية

يمارس وظائف إدارية هامة وله سلطة إصدار القرارات التنظيمية و الفردية باسم ولحساب الدولة وفق عدة مواد من الدستور 84-91-92-93 و 97-98-99-100-101-102 و 141 إلى 148-151-166-153-180 وتعين اعضاء الهيئات الدستورية سواء مؤسسات الرقابة و الهيئات الاستشارية و فانه يتمتع بصلاحيات واسعة سياسية، إدارية ،عسكرية ، دبلوماسية وهي صلاحيات تجعله يهيمن على السلطة التنفيذية³ ،واهم الصلاحيات الإدارية هي:

الفرع الأول: سلطة التعيين

كانت المادة 78 من الدستور 1996 تنص على انه يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية و العسكرية بموجب مراسيم رئاسية فردية ، كما يتضح من الدستور ان رئيس الجمهورية لا يمكن ان يفوض صلاحيات تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية المتمثلة في:

¹ قانون عضوي 16-10 مؤرخ في 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات ج ر عدد 50.

² قانون عضوي 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بنظام الانتخابات ج ر عدد 17.

³ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية ،المرجع السابق، ص66.

- الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور .

- الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة.

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.

- رئيس مجلس الدولة.

- الأمين العام للحكومة.

- محافظ بنك الجزائر.

- القضاة.

- مسؤولوا أجهزة الأمن.

- الولاة.

- سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة الى الخارج.

بالتالي يعين الوزير الأول و 3 اعضاء من المجلس الدستوري من بينهم الرئيس و يعين

ثلاث أعضاء مجلس الأمة و يعين 15 عضو من المجلس الإسلامي الأعلى ورئيس مجلس

المحاسبة و رئيس محكمة التنازع ورئيس المحكمة العليا.

يتضح ان المجال الذي يعين فيه رئيس الجمهورية واسع باعتبار ان فقرات المادة 78

جاءت بصيغة عامة والتي كانت تقابلها المادة 4/74 من دستور 1989 مما تسبب في

خلاف وتداخل في الاختصاصات بين كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية آنذاك حول

المناصب التي يعين فيها كل منهما ، فصدر المرسوم 89-44 بتاريخ 10/04/1989

لإيجاد نوع من التوازن بين الرئيسين الذين كانا يترأسا السلطة التنفيذية آنذاك¹.

غير انه في 1999 صدر المرسوم الرئاسي 99-240 الذي الصادر 27/10/1999

الذي يعيد النظر في مجال التعيين فلم يترك لرئيس الحكومة مجالا يعينه فيه مباشرة رغم انه

منح له هذا الاختصاص وفق المادة 85 من الدستور 1989 بل أصبح من حقه اقتراح

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ص102 ونتيجة للمرسوم الرئاسي 89-44 صدر المرسوم التنفيذي

91-307 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد لكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا فتوسعت

صلاحيات رئيس الحكومة في التعيين.

بعض التعيينات على مستوى رئاسة الحكومة أو الإدارة المركزية أو الإدارة الإقليمية وفق المادة 5 من المرسوم الرئاسي 99-240 ، من خلاله تبين ان رئيس الجمهورية استحوذ سلطة التعيين في الوظائف المدنية¹ .

ان رئيس الحكومة أصبح يدعى في تعديل دستور 1996 بموجب قانون 19-08 الوزير الأول وقد تم تكريس هذه الهيمنة بموجب المادة 85 معدلة "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس بمادتين 77 و 78"

بالرجوع الى المادة 92 التي تتضمن المهام و الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية يتضح انه اضافة لما سبق اصبح يعين **الاعضاء المسيرين لسلطات الضبط** وكذا بعض الوظائف القضائية التي يحددها قانون عضوي.

كما له عدة صلاحيات تعيين رؤساء و بعض اعضاء المؤسسات الرقابية الدستورية
مثل:

- المحكمة الدستورية يعين فيها 4 اعضاء من بينهم رئيس المحكمة. المادة 186.
 - يعين رئيس مجلس المحاسبة وفق المادة 199.
 - يعين رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات و اعضاءها وفق المادة 201.
 - كما له صلاحيات تعيين رؤساء و بعض اعضاء الهيئات الاستشارية مثل:
 - يعين اعضاء منهم رئيس المجلس الاسلامي الاعلى وفق المادة 207.
 - يعين رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات وفق المادة 217.
- كما يتضح انه لا يمكن لرئيس الجمهورية ان يفوض سلطته في تعيين الوزير الاول او رئيس الحكومة و اعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية و اعضاءها التي لم ينص الدستور على طريقة اخرى لتعيينهم وفق المادة 93 من تعديل 2020. يتم التعيين بموجب مراسيم رئاسية اما فردية او جماعية.

¹ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، 2010، ص 112.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية إمكانية إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة على شكل مراسيم¹ وقرارات إدارية تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحدي .

نصت المادة 125 فقرة 1 من الدستور 1996 المعدل على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، التي تقابلها المادة 141 من تعديل 2020، بالتالي فإنه يحق له المساهمة في الوظيفة الإدارية للدولة من خلال إصدار تنظيمات و لوائح مستقلة.

السلطة التنظيمية تشمل المجال الذي يخرج من اختصاص السلطة التشريعية فيصدر رئيس الجمهورية مراسيم تنظيمية مستقلة كان يشارك في إصدار المراسيم التنفيذية التي تعود من اختصاص الوزير الأول حسب نص المادة 3/85 من دستور 1996 المعدل 2008 أين يتطلب موافقة مسبقة لرئيس الجمهورية .اما بالرجوع للتعديل 2016 و 2020 وفق المادة 112 فإن اصدار المراسيم التنفيذية من اختصاص الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة بالتالي استبعد موافقة رئيس الجمهورية.

1-المراسيم التنظيمية المستقلة:

يقصد بها التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجال الذي لا يحق للبرلمان التدخل فيه وبالتالي تعتبر سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية واسعة و غير محددة وذلك لأنه يتم تحديدها بطريقة سلبية مما يجعل مجالها واسع يمس كافة الميادين باستثناء المجال

¹ ان كل الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية تكون بموجب مراسيم رئاسية والتي تعتبر أداة من الأدوات القانونية التي تستعملها السلطات العليا في الدولة لتبليغ القرارات التنظيمية أو الفردية إلى الجهات المختلفة وبالتالي هو عبارة عن الشكل الذي يفرغ القرار الإداري الذي يصدر من رئيس الجمهورية عند أداء وظيفته التنظيمية التي تشمل التنظيم المستقل أو تنفيذ القانون أو تعيين الموظفين السامين.

المخصص للسلطة التشريعية في المادتين 139 و140 من تعديل الدستور 2020، وهي الصورة الثانية للسلطة التنظيمية لها مظهر سيادي¹.

كما ان التنظيم المستقل يستند في تأشيراته للدستور و ليس للقانون كما يفعل المشرع عند إصدار القانون وبالتالي يملا الفراغ الذي قد يتسبب فيه تحديد مجال تدخل البرلمان ، ومن أمثلة التنظيم المستقل نجد المراسيم المتخذة لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو الظروف الاستثنائية أو الحرب وفق المواد من 97 إلى 101 من تعديل الدستور 2020 مثل المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ²، ان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أصبحت تتعدى التنظيمات المستقلة لتشمل المجال التنفيذي.

2- المراسيم الرئاسية:

ان المادة 141 من تعديل الدستور 2020 حددت مجالين تنظيميين احدهما من اختصاص رئيس الجمهورية وذلك في الفقرة الأولى أما الثاني كان من اختصاص الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة وذلك في الفقرة 2، غير انه رغم ذلك فانه كان رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص ومن أمثلته المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية الذي كان يصدر بموجب مرسوم تنفيذي في 1990 ثم في 2002 صدر بموجب مرسوم رئاسي 02-250 الى غاية الان اين صدر بموجب مرسوم رئاسي 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرافق العمومية³.

الفرع الثالث: ضمان الحفاظ على امن الدولة

ان رئيس الجمهورية يعتبر الضامن لأمن الدولة و القائم على حفظ النظام العام في الدولة بعناصره أي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة فانه يصدر

¹ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ص90.

² المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج ر 10.

³ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ج ر 50.

قرارات إدارية تنظيمية تعتبر لوائح للضبط الإداري على مستوى كافة التراب الوطني ، خاصة في الحالات الحصار والطوارئ و الحرب والحالة الاستثنائية¹.

ان هذه السلطة رغم طابعه السياسي غير انه لها عدة نتائج إدارية هامة ، حيث انه في حالة إعلان إحدى الحالات السابقة الذكر فان سلطات رئيس الجمهورية تزداد بصورة كبيرة مما يسمح له باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية على المستوى الإداري خاصة في إطار تجميد العمل بالدستور².

المطلب الثاني: الأجهزة والهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية

ان توسع وتعدد مهام الرئيس الجمهورية نتج عنها عدم إمكانيته القيام بها بنفسه لذلك يستعين بأسلوب التفويض إلا ما منع من قبل الدستور وهذا ما يفهم من خلال المادة 93 من التعديل 2020 باعتباره لا يمكن ان يفوض اختصاصاه في تعيين بعض المناصب الدستورية ، وبالتالي خارج هذا المجال يمكن ان يفوض اختصاصاته الأخرى، أما الوسيلة الثانية تتمثل في تعيين إدارات لمساعدته و هي تتمثل في:

الفرع الأول: الأجهزة الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية

ان الأجهزة و الهياكل المساعدة لرئيس الجمهورية ومنذ الاستقلال عرفت تقلبات عديدة واختلفت باختلاف الرؤساء وتوسعت بتوسع الدولة وازدياد تدخلها في مجالات مختلفة ونجد أهمها:

أولا: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

التي يرأسها الأمين العام ويقوم بالمهام الآتية³:

¹ المواد من 97 الى 102 من التعديل الدستوري 2020.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 102.

³ المرسوم الرئاسي 20-07 المؤرخ في 2020/01/25 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ج ر 05. المعدل و المتمم بموجب المرسوم الرئاسي 20-270 المؤرخ في 2020/09/27 ج ر عدد 58.

بالرجوع للمادة 12 من المرسوم الرئاسي 20-07 المعدل و المتمم يكلف الامين العام

بمايلي:

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها.
- تنشيط و تنسيق نشاطات الهياكل التابعة له.
- تحضير ميزانية رئاسة الجمهورية و تنفيذها.
- اعداد و المشاركة عند الاقتضاء في اعداد ملفات ودراسات و غيرها من العناصر الوثائقية الضرورية لاتخاذ القرار.
- تحديد و تنفيذ اجراءات و كفاءات التعيين في الوظائف و المناصب العليا المدنية.
- كما يعتبر الأمر بالصرف لميزانية رئاسة الجمهورية وفق المادة 18.
- يوقع باسم رئيس الجمهورية في حدود صلاحياته على جميع الوثائق و القرارات و المقررات باستثناء المراسيم وفق المادة 17.

تتكون من الأجهزة الآتية:

- المديرية وفق المادة 16 من المرسوم الرئاسي 20-07 المعدل و المتمم والتي تختلف حسب الظروف وأهمها: المديرية العامة للموارد، ومديرية الإقامة الرسمية و النقل ومديرية الأمن و الحماية الرئاسيين ومديرية الاطارات و مديرية المواصلات السلكية و اللاسلكية و مديرية البريد و الترجمة و المديرية العامة للرقمنة و انظمة الاعلام و الاتصال.
- المصالح ومن أهمها: مصلحة العلاقات العمومية-مصلحة الترجمة و مصلحة التحليل و التلخيص والمسائل القانونية.

ثانيا: ديوان رئاسة الجمهورية

يتكون من رئيس الديوان الذي يقوم بالوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية بالاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذ القرارات ، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل التي تسند اليه بصفة خاصة ، كما نجد مدير الديوان الذي يقوم بالمهام الآتية¹:

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي 20-07 المعدل و المتمم.

- دراسة الملفات السياسية و العلاقات الدولية و تنفيذها.
- متابعة النشاط الحكومي والقيام بتحليله و تقديم عرض بذبك الى رئيس الجمهورية.
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و بتطورها و امداده بالعناصر الضرورية لاتخاذ القرار.
- ارسال الى السلطات و الاجهزة و المؤسسات المعنية قرارات رئيس لجمهورية و تعليماته و توجيهاته و متابعة تطبيقها.
- متابعة حالة الراي العام حول القرارات الكبرى.
- تولي العلاقات مع الاحزاب السياسية و الحركة الجمعوية.
- تقييم مستوى تنظيم المرافق العمومية وسيرها و اداءاتها على ضوء العرائض و الشكاوى التي يرفعها المواطنون و الجمعيات و ضمان معالجتها.
- تحضير و تنسيق نشاطات الاتصال الموجه الى التعريف بتعليمات رئيس الجمهورية و توجيهاته و نشاطاته.
- الاشراف على العلاقات مع وسائل الاعلام الوطنية و الاجنبية.

ثالثا: الأمانة العامة للحكومة

- يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني والحكومي يترأسها أمين عام وهو هيئة وسيطة بين رئيس الجمهورية والحكومة
- تكون صلاحيات الامانة العامة للحكومة و تنظيمها و عملها موضوع نصوص خاصة وفق المادة 8 من المرسوم الرئاسي 20-07 المعدل و المتمم.
- يضطلع الأمين العام للحكومة بما يأتي¹ :
- يتولّى مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات، والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي.

¹ رئاسة الجمهورية ، الامانة العامة للحكومة، مهام، تنظيم وسير الامانة العامة للحكومة، www.joradp.dz

- يحضّر مشاريع النصوص التي تقدّم لتوقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول ويتولّى نشرها في الجريدة الرسمية.

- يحضّر بالتعاون مع السلطات المعنية جدول أعمال اجتماع الحكومة و مجلس الوزراء .

- يشارك في اجتماعات الحكومة و مجلس الوزراء ، يعدّ خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولّى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة.

- يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي، ولا سيما فيما يخص :

- إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان.

- استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها.

- تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية

يمكن لرئيس الجمهورية ان يعين بعض المستشارين لدى رئاسة الجمهورية لتقديم استشاراتهم كل في اختصاصا وأهمها المستشار الدبلوماسي و السياسي والاقتصادي و الاجتماعي وفق المادة 10من المرسوم الرئاسي 20-07 المعدل و المتمم يحدد رئيس الجمهورية وظائف و مهام المستشارين ، كل مستشار فيما يخصه .

كما ان الدستور نص على بعض المؤسسات الاستشارية وفق المواد 206-208-209-211-213-214-216-218 منها المجلس الإسلامي الأعلى و المجلس الأعلى للأمن والتي لا تختص بعملها رئيس الجمهورية غير أنها تقدم له المشورة سواء على شكل تقارير دورية كما قد تأسس هذه المؤسسات بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية أهمها:

- المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي¹.

- مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية².

- المجلس الأعلى للشباب³.

- المجلس الوطني لحقوق الانسان⁴.

كما تم استحداث وفق التعديل الدستوري 2020 كل من:

- المرصد الوطني للمجتمع المدني.

- المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات⁵.

- الاكاديمية الجزائرية للعلوم و التكنولوجيات.

المبحث الثاني: الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة

المطلب الأول: طبيعة مركز الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة

تغير المركز القانوني للوزير الأول و رئيس الحكومة في ظل الدساتير التي عرفتھا الجزائر، فانه في ظل دستور 1976 استعمل مصطلح الوزير الأول غير انه لم يمنح له أية صلاحيات باعتبار لم يكن يتمتع بصلاحيات دستورية وإنما يستمد صلاحياته من تفويض رئيس الجمهورية⁶.

غير انه في ظل دستور 1989 فانه تغيرت تسميته لتصبح رئيس الحكومة ومنح صلاحيات دستورية واضحة ومستقلة عن صلاحيات رئيس الجمهورية⁷ ، بالتالي فان

¹ المرسوم الرئاسي 21-37 المؤرخ في 06/01/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي و سيره ج ر عدد 3.

² قانون عضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 ج ر 37.

³ المرسوم الرئاسي 17-142 المؤرخ في 18/04/2017 يحدد تشكيلة المجلس الاعلى للشباب و تنظيمه و سيره ج ر 25

⁴ قانون 16-13 المؤرخ في 03/09/2016 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان و كفاءات تعيين اعضائه و القواعد المتعلقة بتنظيمه و سيره. و مرسوم رئاسي 17-76 المؤرخ في 12/02/2017 ج ر 10.

⁵ قانون رقم 20-01 المؤرخ في 30 مارس 2020 الذي يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتنظيمه ج ر عدد 20.

⁶ انظر المواد 118 و 111 فقرة 15 دستور 1976

⁷ انظر المواد 79 الى 86 و 1/119 و 2/125

السلطة التنفيذية أصبحت تمتاز بالازدواجية فالى جانب رئيس الجمهورية فهناك رئيس الحكومة يتولى مهامه ويستمد سلطته من الدستور وفق دستور 1989¹، الذي اعتبر الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية ، وبقي الأمر على ذلك حتى في ظل دستور 1996. غير انه بموجب تعديل 2008 فق نص صراحة على تعديل صلاحيات الوزير الأول وأصبحت صلاحيات دستورية شكلية حيث لم يبقى له الكثير وتحولت الازدواجية إلى أحادية على رأس السلطة التنفيذية.

ان الوزير الأول يعين من قبل رئيس الجمهورية وفق المادة 77 من الدستور ولا يخضع تعيينه لأي شرط بل تخضع لاعتبارات شخصية خاصة برئيس الجمهورية باعتبار المنصب هو منصب ذو طبيعة سياسية ويعين بموجب مرسوم رئاسي و ينهى مهامه بنفس الطريقة. بالرجوع للتعديل الدستوري 2020 تنص المادة 103 : " يقود الحكومة وزير اول في حال اسفرت الانتخابات التشريعية من اغلبيه رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة في حال اسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبيه برلمانية تتكون الحكومة من الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة ومن الوزراء الذين يشكلونها"

ووفق المادة 105:"اذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبيه رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزيرا اول و يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة واعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي بعرضه على مجلس الوزراء.

وفق المادة 110:"اذا اسفرت الانتخابات التشريعية عن اغلبيه برلمانية غير الاغلبية الرئاسية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الاغلبية البرلمانية و يكلف بتشكيل حكومته و اعداد برنامج الاغلبية البرلمانية".

¹ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ص408.

يتضح ان المشرع الدستوري لم يفصل في التسمية الا من خلال ربطها بالانتخابات التشريعية، واخضعها للأغلبية وبالتالي قيد رئيس الجمهورية في الاختيار واكد على الطابع السياسي للمنصب ويعين بموجب مرسوم رئاسي و ينهى مهامه بنفس الطريقة.

المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة

بعد التعديل 2008 فان الوزير الأول لم يتبقى له إلا بعض الصلاحيات الشكلية التي حاول تعديل 2016 استرجاعها كما اكد عليها التعديل الدستوري 2020 ويمكن سردها كما يلي:

أولاً : سلطة التعيين في وظائف الدولة

بعدما كان يعين في وظائف الدولة خارج مجال تعيين رئيس الجمهورية وفق المادة 5/85 من دستور 1989 المعدل في 1996 فانه بموجب المرسوم الرئاسي 99-240 لخص دور رئيس الحكومة سابقا في مجرد الاقتراح وفق المادة 2/5 منه: "يعين في المناصب و الوظائف المنصوص عليها في النقاط من 5 الى 8 من المادة 3 أعلاه باقتراح من رئيس الحكومة"

قد أكد على ذلك في المادة 85 المعدلة في 2008 حيث نصت: "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية "وبالتالي صلاحيته شكلية باعتبار انه يشترط موافقة و قبول رئيس الجمهورية.

بالرجوع المادة 112 من التعديل الدستوري 2020 يتضح استرجاع شكلي للاختصاص التعيين في المناصب العليا: "يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية او تلك التي يفوضها له هذا الاخير" و بالرجوع الى المرسوم الرئاسي 99-240 الساري المفعول حتى اليوم يتضح انه لم يتبقى له الكثير.

ثانيا: السلطة التنظيمية بموجب المراسيم التنفيذية

وفق المادة 2/125 من الدستور 1996 التي تنص: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "التي تقابلها المادة 141 حيث اضاف او لرئيس الحكومة" ، ويفهم من خلاله انه يصدر قرارات إدارية لتنفيذ سياسة الحكومة و تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان و التنظيم الصادر عن رئيس الجمهورية وبالتالي يحدد دوره في مجال تنفيذ القوانين والمراسيم ، غير انه في ظل تعديل 2008 في المادة 85 نلاحظ انه أكد على دوره في تنفيذ القوانين و التنظيمات غير انه قيد عند توقيع المراسيم التنفيذية بموافقة رئيس الجمهورية بالتالي حتى التنفيذ أصبح شكلي يتطلب موافقة مسبقة من رئيس الجمهورية. غير انه بالتعديل 2020 قد استرجع دوره في توقيع المراسيم التنفيذية دون انتظار موافقة رئيس الجمهورية. وتتمثل المراسيم التي يوقعها الوزير الأول¹:

- المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات.
 - المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الوظائف العليا في الدولة.
 - المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات و المصالح الإدارية للوزارة الأولى والمصالح الإدارية في الولايات.
 - المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة.
- من خلال تعديل 2008 السلطة التنفيذية أصبحت أحادية السلطة التنفيذية باعتبار انه لم يصبح يمتلك أية صلاحية، فانه لا يمتلك سلطة تنفيذ القوانين حقيقة كما كان في السابق، وبالتالي أصبح هناك رئيس واحد للسلطة التنفيذية هو رئيس الجمهورية ومجلس واحد هو مجلس الوزراء أما الوزير الأول هو مجرد منسق للعمل الحكومي².

اما بالرجوع الى التعديل 2020 يظهر جليا انه سوف نكون امام احتمالين اما احادية عند تعيين وزير اول من الاغلبية الرئاسية يقوم بتنفيذ برنامج رئيس الحكومة او تعيين رئيس

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص105.

² سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ص415.

الحكومة من الاغلبية البرلمانية يقوم بتنفيذ برنامج الاغلبية أي ازدواجية و الفاصل بين ذلك هو نتائج الانتخابات التشريعية.

ملاحظة: يجب التمييز بين القانون و اللائحة أو التنظيم باعتبار ان كلاهما يأتي على شكل مجموعة من القواعد العامة والمجردة غير أنهما يختلفان من حيث الجهة المصدرة لهما باعتبار القانون يصدر من السلطة التشريعية أما التنظيم من قبل السلطة التنفيذية، كما ان موضوع القانون محصور في المواد 139 و 140 و 142 من تعديل الدستور 2020 على شكل قانون عادي أو عضوي أو أمر .

غير ان موضوع التنظيم غير محدد وفق نص المادة 125 من الدستور 1996 يصدر على شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي¹. كما ان المادة 141 من التعديل 2020 لم يحدد مجال التنظيم غير انه يأخذ احدى الصور التالية اما مرسوم رئاسي او مرسوم تنفيذي بالتالي فمجاله اوسع.

ثالثا: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة و تنسيق ومراقبة عمل الحكومة

الوزير الأول يتولى توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ماعدا وزارتي الدفاع الوطني و الشؤون الخارجية اللتين تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية ، وبالتالي يقوم بتنسيق عمل الوزارات ويتلقى تقارير عن نشاطاتها ، غير انه يجب التذكير على انه سابقا كان يترأس مجلس الحكومة باعتبارها صلاحية خاصة به بموجب الدستور ، غير انه في ظل التعديل الأخير فانه أصبح يترأسه بتفويض من رئيس الجمهورية وفق المادة 6/77 المعدلة في 2008 وتطبيقا لذلك صدر المرسوم الرئاسي 09-130 الذي يفوض للوزير الأول رئاسة مجلس الحكومة².

بالرجوع للمادة 112 من التعديل الدستوري 2020 فقد استرجع صلاحياته حيث يترأس اجتماعات الحكومة .

¹ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ص90.

² المرسوم الرئاسي 09-130 المؤرخ في 2009/04/27 الذي يفوض للوزير الأول رئاسة مجلس الحكومة ج ر 25.

رابعاً: يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية

ان اغلب الإدارات العمومية تخضع لسلطة ومراقبة الوزير الأول ، فيتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح الوزارة الأولى و المصالح الإدارية للولاية.

المبحث الثالث: الوزراء

إضافة إلى الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة فان الحكومة تتكون من مجموعة وزراء يوضع كل واحد على رأس قطاع معين يكلف بتسييره. فالوزارة تمثل صورة للمركزية الادارية اذ مهام الوزارة ادارية .

المطلب الأول: تعريف الوزارة و معايير تحديد اختصاصها

الفرع الاول: تعريف الوزارة

الوزارة عبارة عن وحدة إدارية متخصصة وتصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني وان تعدد وظائف الدولة أدى إلى ضرورة تقسيم هذه الوظائف في الإدارة المركزية وذلك بتوزيع المهام الحكومية في الدولة على عدد من القطاعات يختص كل قطاع بمهمة محددة. كما ان الوزارة ليس لها شخصية معنوية باعتبارها تمثل قطاع من قطاعات الدولة و لا تمثل نفسها ، فالوزير في وزارته يتصرف باسم و لحساب الدولة ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه، ان عدد الوزارات لا يخضع إلى شروط معينة وقد عرفت الجزائر عدة تعديلات حكومية¹.

الفرع الثاني: معايير تحديد اختصاص الوزارة

لتحديد الاختصاص الوزاري اوجد علماء الإدارة 3 معايير هي:

1- **المعيار الجغرافي:** يقوم على توزيع الاختصاص على الوزارات على أساس إقليمي جغرافي حيث تقسم البلاد إلى عدد من الأقاليم على رأس كل إقليم نجد وزير يختص بتسيير شؤونه سواء مالية أو صحية أو تعليمية و يعتبر رئيس الحكومة داخل الإقليم.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 109.

2- **المعيار الأفقي:** يقوم على توزيع الاختصاص انطلاقا من وجود مهمة تشمل كل القطاعات كوزارة المالية لأنها تشمل كل القطاعات الأخرى.

3- **المعيار العمودي:** يقوم على وجود قطاعات معينة تختص بنشاط محدد سواء اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي ويتكفل كل وزير بقطاعه، نجد وزارة التعليم العالي و البحث العلمي ، وزارة التجارة ،وزارة السكن والعمران والبيئة..الخ.

ان اغلب الدول تأخذ بالمعيار العمودي في الوقت الحاضر غير ان الجزائر جمعت بين هذه المعايير، ويخضع تنظيم الوزارات وعددها لإرادة السلطة التنفيذية، كما يمكن تصنيف إلى عدة أنواع هي ¹ :

✓ **وزارات السيادة:** وتمثل الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة وقوامها و هي وزارة العدل وزارة الدفاع وزارة الخارجية وزارة الداخلية.

✓ **وزارات ذات طابع اقتصادي** هي مجموع الوزارات العاملة في الميدان الاقتصادي كوزارة الصناعة والفلاحة والتجارة.

✓ **وزارات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي** وتتمثل في الوزارات العاملة في الميدان الاجتماعي والثقافي كوزارة التعليم العالي و الثقافة و الاتصال و الإعلام.

المطلب الثاني: صلاحيات الوزير الإدارية

ان الوزير يعتبر رجل سياسي عندما يكون في الحكومة و رجل إداري والرئيس الأعلى في وزارته يعين من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة ويتولى تنظيم وزارته وبهذه الصفة يقوم بما يلي²:

¹ محمد صغير بعللي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 112 و 113.

² سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 146. و فريجة حسين، المرجع السابق، ص 158 و 159.

الفرع الاول: السلطة الرئاسية

باعتبار الوزير الرئيس الأعلى في وزارته فانه يباشر السلطة الرئاسية على موظفي و عمال وزارته وحتى المؤسسات العمومية التابعة له، فله سلطة التعيين و الترقية و النقل والتأديب و تقرير مستقبلهم الوظيفي كما له سلطة إرشادهم وزجرهم و إجازة أعمالهم أو رفضها أو إلغائها أو تعديلها أو سحبها.

الفرع الثاني السلطة التنظيمية :

الأصل ان الوزير ليس له سلطة تنظيمية مستقلة وإنما يساهم في تنفيذ وتطبيق المراسيم التنفيذية بموجب قراراته التنظيمية التي تتصل بقطاعه لضمان حسن سير جهاز الوزارة بانتظام واستمرار، كما يصدر لوائح و تعليمات ومناشير على مستوى وزارته.

الفرع الثالث: السلطة الوصائية

يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة و الجماعات المحلية التابعة لقطاعه و التي تتمتع بالشخصية المعنوية .

إضافة لما سبق فان الوزير يعتبر **المسير المالي للوزارة** وبهذه الصفة يعتبر الأمر بالصرف فانه الوحيد الذي يمكن ان يأمر بصرف الاعتمادات المالية المخصصة لوزارته، كما يعتبر الممثل القانوني لوزارته فيبرم العقود و التصرفات باسمها ويمثلها أمام القضاء و البرلمان و في الاحتفالات الرسمية¹.

كما انه أصبح لا يقتصر مهامه على الشؤون الداخلية للدولة بل قد تكون له مهام دولية ليمثل الدولة لأنه قد يسمح له بالمشاركة في المفاوضات الدولية المرتبطة بالأنشطة التابعة لمجال اختصاصه ويتولى تطبيق الاتفاقيات الدولية في قطاعه².

¹ عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، 213

² عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،المرجع السابق، 214.

المطلب الثالث: التنظيم الإداري للوزارة

ان تنظيم الإدارة الوزارية يخضع لنصوص تنظيمية أهمها المرسوم التنفيذي 90-188 الذي يحدد هياكل الوزارة و أجهزتها¹ و يمكن تقسيمها إلى:

أولاً: الإدارة المركزية في الوزارة:

ان المرسوم السابق يحدد نوعين من المصالح الإدارية المركزية وهي:

1- الهياكل حسب المادة 3 تتكون من:

مديريات عامة أو مركزية وتتقسم إلى أقسام وإلى مديريات فرعية و مكاتب.

2- الأجهزة الوزارية تتكون من:

أ- الديوان: هو جهاز يمارس المهام التي لا تدخل في صلاحيات و اختصاصات هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها من تحضير أعمال الوزير تقديم الاستشارة و إعداد الملخصات و الدراسات و غيرها.

ب- أجهزة التفتيش: يتمثل دورها في الرقابة والتقييم ووظيفتها التفتيش و رقابة أعمال القطاع و السهر على حسن سير الإدارة في الوزارة.

ج- أجهزة استشارية: يمكن للوزير تنصيب أي جهاز استشاري قصد ترقية نشاطات القطاع وتحسينه.

د- أجهزة تسيير المهمة: يمكن للوزير ان يعين لمدة محددة وعلى أساس برنامج محدد مسبقا مسئولين عن الدراسات أو المشاريع وقد يخول لهم ان اقتضى الأمر سلطة إدارية قصد دراسة ملفات و انجاز المشاريع.

ثانياً: المصالح الخارجية للوزارات (مديريات غير ممرضة)

باعتبار مهام الوزارة يشمل كل التراب الوطني ففي ذلك صعوبات نظرا لبعدها عن الشؤون المحلية و تخفيفا لهذا التركيز تنشأ أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الرغم من تواجها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة وقد يكون

¹ المرسوم التنفيذي 90-188 المؤرخ في 23 /06/ 1990 الذي يحدد هياكل الوزارة و أجهزتها ج ر 26.

لها تمثيل على مستوى الدوائر و البلديات، ومن بين هذه المديريات نجد مديريات جهوية الذي يمتد اختصاصها إلى عدة ولايات منها المديرية الجهوية للجمارك، المديرية الجهوية للفلاحة كما قد يمتد اختصاصها إلى ولاية واحدة منها: مديرية الشبيبة و الرياضة-مديرية الصحة -مديرية البناء و التعمير -مديرية أملاك الدولة و غيرها، وان هذه المصالح تمارس عليها سلطة مزدوجة إقليمية من قبل الوالي و مركزيا من قبل الوزارة التابعة لها¹.

نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي 94-215 على انه: يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها².

كما نص عليها المرسوم التنفيذي 90-188 الذي يحدد هياكل الادارة المركزية و اجهزتها في الوزارات حيث نص على ان المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية تأخذ اما شكل مديريات او مديريات فرعية او مكاتب .

تتلخص مهامها في اتخاذ كل التدابير اللازمة التي من شأنها ان تحافظ على سلطة الدولة و مصداقيتها وعلى احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها و السهر على تنفيذ برامج الحكومة و تعليماتها .

المبحث الرابع: السلطات الإدارية المستقلة

إضافة للهيئات الاستشارية السابق دراستها فانه تم تأسيس السلطات الإدارية المستقلة وتعتبر مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري للدولة بالجزائر وقد ظهرت في بداية التسعينات³ .

المطلب الأول: مفهوم السلطات الادارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة هي ليست مجرد هيئات استشارية بل تتمتع بسلطات لاتخاذ القرارات وتتمتع بالطابع الإداري وتهدف إلى تطبيق القانون في مجال النشاط الذي حدد لها،

¹ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى 2006، ص 61.

² المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 يضبط اجهزة الادارة العامة في الولاية و هياكلها ج ر 48.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 115.

وقراراتها قابلة للطعن القضائي أمام القضاء الإداري ، وتعتبر مستقلة عن كل رقابة إدارية رئاسية أو وصائية فلا تخضع لأي شكل من أشكال التبعية سواء من ناحية تشكيلها أو ممارستها لمهامها فلا تخضع لا للحكومة ولا للبرلمان¹.

قد ظهرت في الدول الغربية كالولايات المتحدة الأمريكية و أوروبا وليس لها نظام قانوني موحد باعتبار انه قد تتشا بقانون أو تنظيم ومنها من يتمتع بالشخصية المعنوية دون الأخرى، أما فيما يخص طبيعتها فان الفقه الفرنسي اعتبرها إحدى السلطات الإدارية الخاصة².

لقد عرفت الجزائر منذ التسعينات ظهور السلطات الادارية المستقلة واستحدثت اول هيئة سنة 1990 وهو المجلي الاعلى للإعلام وكيفه المشرع بانه هيئة ادارية مستقلة كما تم انشاء مجل النقد و القرض ثم بدأت ظهور هيئات اخرى منها:

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و مراقبتها سنة 1993.
- مجلس المنافسة سنة 1995.
- سلطة البريد و المواصلات سنة 2000.
- الوكالتين الوطنيتين للممتلكات المنجمية و المراقبة المنجمية في 2001.
- لجنة الكهرباء و الغاز سنة 2002.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سنة 2006 والتي اصبحت السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته وفق المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 التي اعتبرها مؤسسة مستقلة.

¹ لكن ليست مستقلة بل يرى البعض محدوديتها باعتبارها ترتبط بالهيئات الإدارية من الجانب المادي و البشري و المالي

² Rachid Zouaimia- Marie Christine Rouault – op cit p 117-118.

المطلب الثاني: صلاحياتها

ان صلاحياتها متنوعة بتنوع سلطاتها وترتبط بسبب وجودها مثل حماية حقوق الأفراد والحريات العامة وحماية المواطنين من تعسف الإدارة العمومية والتدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد و المالية وتقوم بما يلي¹:

- إبداء الرأي و الاستشارة و تقديم النصائح.
- اتخاذ القرارات الفردية و التنظيمية.
- اتخاذ وفرض العقوبات.
- البحث و تقصي الحقائق.
- المشاركة في سن القوانين من خلال اقتراح النصوص التشريعية و التنظيمية ضمن مجال نشاطها.

- إعداد التقارير و إعطاء الآراء و التوصيات.

ومن أمثلتها مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة ،الهيئة الوطنية للوقاية و الفساد و مكافحته ،لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، سلطة الضبط للبريد و المواصلات ، سلطة الضبط السمعي البصري².

الفصل الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر

ان نظام الإدارة المحلية أو ما يعرف بالتنظيم اللامركزية يعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يتم من خلاله توزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة بين هيئات مركزية وهيئات إدارية منتخبة تباشر صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية، وقد اعتمد عليه بعد انتشار المبادئ الديمقراطية الذي يسمح بإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة³.

¹Rachid Zouaïmia- Marie Christine Rouault – op cit p 118.

²ناصر لباد، المرجع السابق، ص115 و116.

³عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، 226.

قد أخذت الجزائر بهذا الأسلوب في ظل كل دساتير المادة 9 من دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 دستور 1989 والمادة 15 من الدستور 1996 على ان الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية وأكد على مبدأ الديمقراطية من خلال المادة 16 أين اعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، تقابلها المادة 19 من تعديل 2020.

كما اضاف تعديل الدستور 2020 في المادة 16 فقرة تنص: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني" حددت المادة 17 منه على ان: الجماعات المحلية للدولة هي الولاية و البلدية هي الجماعة القاعدية. كما نص على انه يمكن ان يخصص قانون لبعض البلديات الاقل تنمية بتدابير خاصة بغرض تحقيق توازن اقتصادي و اجتماعي للبلديات محدودة التنمية.

المبحث الأول: الولاية في ظل قانون 07-12

ان الولاية في الجزائر تم تنظيمها بموجب عدة قوانين منذ الاستقلال التي تأثرت دائما بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فقد عرفت أول قانون للولاية بموجب الأمر 69-38¹ والذي تضمن مبدئين هما: ضمان تمثيل شعبي في المجالس الشعبية الولائية لإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية كما قامت بتدعيم سلطة الدولة على المستوى المحلي من خلال تعيين ممثل الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية أي الوالي. بعد صدور دستور 1989 فانه تم إصدار قانون 90-09² تماشيا مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية والقانونية خاصة ظهور التعددية الحزبية، ثم في ظل الإصلاحات

¹ الامر 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية ج ر44.

² قانون 90-09 المؤرخ في 17/04/1990 المتضمن قانون الولاية المتمم بموجب الأمر 05-04 الصادر 18/07/2005.

المعلنة من قبل رئيس الجمهورية و صدور دستور 1996 وتعديلاته فانه صدر قانون 12-07 المتضمن قانون الولاية الجديد¹.

المطلب الأول: تعريف الولاية وتحديد خصائصها

ان مختلف الدساتير اعتبرت الولاية إحدى الجماعات الإقليمية في الدولة ومنحها القانون الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وامتازت بعدة خصائص، واكد التعديل 2020 على انها احد الجماعات المحلية وفق المادة 17.

الفرع الأول: تعريف الولاية

1- تعريفها في ظل الأمر 69-38: وفق المادة 1 الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية. وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة.

2- تعريفها في ظل قانون 90-09: وفق المادة الأولى الولاية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة.

3- تعريفها في ظل قانون 12-07 : وفق المادة 1 الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ،وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة ، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

ان التعريف في ظل قانون 12-07 كان أكثر تفصيلا فانه أضاف كلمة الدولة أمام جماعة إقليمية للتأكيد على الربط بين الولاية والدولة²، كما اعتبرها دائرة إدارية غير ممركة باعتبارها تنفذ السياسات العامة في شتى المجالات على مستوى إقليمها.

¹ قانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية ج ر 12.

² عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، 256.

الفرع الثاني: خصائص الولاية

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج عدة خصائص هي:

1- **الولاية عبارة عن إدارة لامركزية إقليمية** فاعتبرت الولاية جماعة إقليمية باعتبارها وحدة إدارية خاضعة للقانون العام تتكون من مجموعات بشرية محددة جغرافيا تمنحها الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة نفسها بنفسها من خلال هيئات منتخبة.

2- **الولاية عبارة عن دائرة إدارية غير ممرضة أو مقاطعة إدارية للدولة** لاعتبار الولاية حلقة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، فتعتبر جهاز وسيط في بناء هيكل الدولة ففي القاعدة نجد البلدية وفي القمة نجد الدولة والمتمثلة في الحكومة وبالتالي هذا ما فرض الصفة المزدوجة للولاية فهي من جهة جماعة إقليمية مستقلة تسييرها هيئة منتخبة ومن جهة أخرى تشكل دائرة إدارية غير ممرضة أي جزء لا يتجزأ من الدولة المركزية وهذا ما أكدته المادة 1 من قانون 07-12.

3- **الولاية وحدة إدارية لامركزية نسبية** فتعتبر الولاية في الجزائر أداة لامركزية نسبية لان أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري بينما والي الولاية فانه يعين بموجب مرسوم رئاسي من قبل السلطة المركزية¹.

4- **الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية** فتعتبر شخص معنوي عام لامركزي وفق المادة 49 من القانون المدني والمجلس الشعبي الولائي هو مجرد هيئة تعبر عن إرادتها.

5- **الولاية تتمتع باختصاصات متعددة** تشمل عدة ميادين سوا اقتصادية أو إدارية أو اجتماعية أو ثقافية على كافة إقليمها ويمارس صلاحياتها في عدة قطاعات وفق المادة 278.

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 180 .

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، 250.

المطلب الثاني: هيئات الولاية و صلاحياتها

ان النصوص التشريعية المنضمة للولاية تطرقت إلى هيئات الولاية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي و الوالي ،ونصت المادة 2 من قانون الولاية 12-07 على ان هيئات الولاية هي : المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

غير انه تجدر الإشارة إلى انه في ظل الأمر 69-38 نص على وجود مجلس تنفيذي ولائي إضافة للهيئات السابقة وفق المادة 137 منه والذي يؤسس تحت سلطة الوالي ويشكل من مختلف مديري مصالح الدولة المكلفين بالانشطات في الولاية وهدفه هو مساعدة الوالي في تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي¹، غير انه لهيمنة الوالي على الهيئة التنفيذية في الولاية تم التراجع عن هذه الهيئة في ظل قانون 90-09 ، لكن أعاد النص على هذه الهيئة بموجب المرسوم التنفيذي 94-215² وفق المادة 3 منه التي نصت على تأسيس مجلس ولاية يشمل مسؤولي المصالح الخارجية للدولة واعتبرها جهاز مساعد للوالي.

الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي

أولاً- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب ويعتبر جهاز للمداولة في الولاية ومكان لتعبير عن اللامركزية و الديمقراطية المحلية و مبدأ المشاركة الشعبية ويعبر عن احتياجات السكان³.

يتم انتخابه من قبل المواطنين الذين يقيمون في إقليم الولاية لمدة 5 سنوات ، ويتشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام وفق المادة 12 من قانون الولاية ووفق المادة 65 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات وينتخب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وبالرجوع الى قانون العضوي الامر 21-01⁴ وفق المادة 169 فانه

¹ محمد الصغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم -2013، ص 117 .

² المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ج ر 48.

³ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 170.

⁴ الامر رقم 21-01 المؤرخ في 10/03/2021 يتضمن القانون العضوي بنظام الانتخابات ج ر 17.

ينتخب لعدة مدتها 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة و بتصويت تفضيلي دون مزج، وحددت المادة 189 منه عدد الأعضاء الذي يتراوح حسب عدد سكانها من 35 عضوا إلى 55 عضوا .

وفق المادة 49 من قانون الولاية ينتخب رئيس للمجلس من أعضاءه ويترشح من قائمة الحائزة على الأغلبية ويتم الاقتراع السري وفي حالة تساوي الأصوات يعين الأكبر سنا من المرشحين ، ثم يتم اختيار نواب من 2 إلى 6 من أعضاء المجلس¹.

ثانيا - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي :

خص قانون 07-12 الولاية بمجموعة من الاختصاصات من خلال المواد 73 إلى 101 أي ما يعادل 29 مادة وهذا تعزيزا لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم على مستوى إقليم الولاية² ، حيث يظهر من نص المادة 76 ان المشرع وسع من اختصاص المجلس للتدخل في كل شان من شؤون الولاية ويستمد صلاحياته من القوانين ومن التنظيمات ، غير انه تم رسم الخطوط الأساسية في عدة ميادين كما يلي:

1- **صلاحياته العامة:** يتداول المجلس في مجالات حددتها المادة 77 من قانون الولاية و تتعلق بالمسائل التي خولها القانون للمجلس للتداول فيها وحددت في 14 مجال: الصحة ، السياحة، التربية ، السكن ،حماية البيئة، الميزانية و التصويت عليها وفق المواد من 166 الى 169 و إدارة أملاك الولاية إبرام الصفقات إنشاء المؤسسات العمومية وفق المواد 142 إلى 149 .

2- **صلاحياته في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية:** يمارس المجلس صلاحيات منها: يعد مخطط للتنمية وفق م80، كما يحدد المناطق الصناعية المراد إنشائها وفق المواد 82 و83، يبادر وفق المواد من 88 الى 91 بأعمال وأشغال تهيئة الطرق و صيانتها كما يسعى مع المصالح المعنية بترقية و تنمية هياكل استقبال الاستثمارات

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 107 .

² عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري- المرجع السابق، 284.

وغيرها ويبادر في كل عمل يهدف إلى تشجيع التنمية الريفية خاصة في مجال الكهرباء وفك العزلة.

3- صلاحياته في مجال الفلاحة والري : يبادر لوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة و التجهيز الريفي ويضع مخططات لمحاربة الجفاف والكوارث الطبيعية وحماية الأملاك الغابية و التربة وإصلاحها وفق المواد 84-87 من قانون الولاية .

4- صلاحياته في المجال الثقافي والاجتماعي و السياحي: يمارس صلاحيات عديدة في هذا المجال حددتها المواد من 93 إلى 99 من قانون الولاية فيساهم في برامج ترقية التشغيل وكل ما يتعلق بالشباب ،كما يتولى انجاز الهياكل الصحية و تنفيذ الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات و الكوارث و الآفات الطبيعية و الوقاية من الأوبئة و مكافحتها ،ويساهم في تنسيق كل نشاط اجتماعي متعلق بحماية الأمومة والطفولة مساعدة ذوي الاحتياجات ، كما يساهم في ترقية التراث الثقافي والفني و التاريخي ،كما يسهر على حماية القدرات السياحية.

5- صلاحياته في مجال السكن: حددتها المادتين 100 و101 يمكن ان يساهم في انجاز برامج السكن ووضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير صحي و المحافظة على الطابع المعماري و تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية.

ثالثا: عمل المجلس الشعبي الولائي:

1-الدورات و نظام المداولات:

يعقد المجلس أربع دورات عادية سنوية خلال مارس و يونيو و سبتمبر و ديسمبر مدتها 15 يوما على الأكثر¹ ، كما يمكن ان يجتمع في دورات استثنائية بطلب من رئيسه وثلاث أعضاءه أو بطلب الوالي أو في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

¹ المادة 14 من قانون 07-12..

تكون الجلسات علنية إلا في حالتين هي حدوث كوارث أو في الحالات التأديبية¹ ، وقد أحال القانون إلى النظام الداخلي للمجلس بخصوص كيفية سيره الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي².

كما ان قانون الولاية أكد على انعقاد المجلس في المقرات المخصصة للمجلس وفي حالة القوة القاهرة تحول دون الدخول إلى مقر المجلس يجتمع في مكان آخر داخل إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي وهذا شيء ايجابي لعدم تعطيل شؤون الولاية³.

وفق المادة 15 للمرسوم التنفيذي 13-217 فان جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية مع مراعاة الاحكام المتعلقة بالجلسات المغلقة المنصوص عليها في المادة 18 منه المتعلقة بالحالات التأديبية. وتكون مفتوحة لمواطني الولاية و لكل مواطن معني بالمداولات المبرمجة كما يلتزم الصمت .

ينشر جدول الأعمال في اللوحة المخصصة لذلك بعد استدعاء الأعضاء عند مدخل قاعة المداولات و أماكن الإلصاق المخصص للإعلام ولاسيما الالكترونية ، كما ينشر مستخلص المداولة بعد دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة للإعلام وبمقر الولاية و البلديات التابعة لها و بكل وسيلة أخرى خاصة الالكترونية حتى يتسنى ممارسة الرقابة الشعبية⁴.

2- اللجان:

ان قانون الولاية جاء أكثر تنظيماً للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي لتمكينه من أداء مهامه، والملاحظ ازدياد عدد اللجان من 3 إلى 9 وتم التفصيل في موضوع اختصاصها⁵، وتشكل بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة للأعضاء ويعرض للمداولة، ثم تعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه لمصادقة المجلس ،

¹ المادة 26 من قانون 07-12.

² مرسوم تنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 18 يونيو 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ج ر 32.

³ المادتين 22 و 23 من قانون 07-12.

⁴ المادة 31 من قانون 07-12.

⁵ المادة 33 من قانون 07-12.

كما يمكن إنشاء لجنة تحقيق وتعتبر لجنة خاصة محددة المدة وتنتهي مهامها عند تقديم نتائج أعمالها للمجلس¹ ، كما يمكن للجان دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته².

كما تم تنظيم اللجان بموجب المرسوم التنفيذي 13-217 بموجب المواد من 37 إلى 42.

الفرع الثاني: الوالي

الوالي حسب قانون الولاية يمتاز بازدواج وظيفي كممثل للولاية وممثل للدولة.

أولاً: تعيين الوالي

يعتبر منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة يعينه رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي وفق المادة 78 من الدستور 1996 المعدل 2008 و وفق المادة 92 من التعديل الدستوري 2020، فهو يمثل الدولة مدعم لنفوذ السلطة المركزية ويعد سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري³ ، انه يتمتع بمركز قانوني مميز فهو ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية ويمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وهو الرئيس الإداري للولاية.

ثانياً: صلاحيات الوالي

ان صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة ويتمتع بوضعية قانونية متميزة هي:

1- صلاحياته بصفته ممثلاً للولاية⁴:

- يمثل الولاية في كل أعمالها المدنية و الإدارية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها وفي مختلف التظاهرات الرسمية.

- يتولى إدارة أملاك الولاية و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.

¹ المادة 35 من قانون 07-12.

² المادة 36 من قانون 07-12.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص21.

⁴ المواد من 102 إلى 109.

- يعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس .
- يوقع العقود و الصفقات التي وافق عليها المجلس، يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية و يمارس السلطة السلمية على الموظفين التابعين للولاية.
- أمر بالصرف في الولاية.
- 2- صلاحياته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:**
 - يمثل الهيئة التنفيذية للولاية¹.
 - يحضر اجتماعات المجلس و يحضر كل الملفات و التقارير الإعلامية و الميزانية.
 - يقدم تقرير عن مدى تنفيذ مداوالاته كل دورة، ويطلع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة علة مستوى الولاية².
- 3- صلاحياته بصفته ممثل للدولة :**
 - يعتبر ممثلا للدولة ومفوضا على مستوى إقليم الولاية³.
 - يعتبر الممثل المباشر والوحيد لكل وزير فينفذ قرارات الحكومة ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة ماعدا ما استثنى⁴.
 - يسهر على تطبيق القوانين و التنظيمات .
 - يمارس الوصاية على البلديات و الهيئات التابعة للدولة في الولاية.
 - يمارس مهام الضبط الإداري فهو يحافظ على الأمن و السلامة و السكنية العمومية⁵.
 - يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة و شعاراتها في كامل تراب الولاية⁶.

¹ المادتين 102 و 124.

² المادة 104 من قانون 07-12.

³ المادة 110 من قانون 07-12.

⁴ المادة 111 من قانون 07-12.

⁵ المادة 114 من قانون 07-12.

⁶ المادة 115 من قانون 07-12.

الفرع الثالث: أجهزة وهياكل الإدارة العامة

نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها على أجهزة توضع تحت سلطة الوالي وتعتبر مساعدة له منها: الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، رئيس الدائرة، ومجلس الولاية، مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم العام، وأهمها:

1- رئيس الدائرة:

لقد نص المرسوم على منصب رئيس الدائرة الذي يمارس تحت سلطة الوالي و يتلقى تفويضا منه مع العلم ان الدائرة هي هيكل تابع لإدارة الولاية ، وليس للدائرة شخصية معنوية و يمنح الوالي تفويض له لتحضير المخططات البلدية للتنمية و المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية¹.

2- مجلس الولاية:

نص على مجلس الولاية وفق م 17 منه يتكون من مجموع المصالح غير ممرضة لمختلف القطاعات داخل الولاية² تسمى المديريات التنفيذية منها :مديرية الأشغال، الصحة، التجارة، النشاط الاجتماعي، السياحة،..الخ، ويمثل إطارا تشاوريا لمختلف مصالح الدولة وتعتبر صورة عدم التركيز³.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الولاية

باعتبار الولاية إدارة لامركزية فان استقلالها لا يعني عدم خضوعها للرقابة الوصائية ، حيث تتمثل الرقابة المفروضة عليها في الصور الآتية:

¹ المواد 9 و 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 94-215.

² المادة 17 من المرسوم التنفيذي 94-215.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص58.

الفرع الأول: رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: ان قانون الولاية 07-12

نص على 3 صور هي:

1- الإقصاء بسبب التنافي¹: إذا ما اتضح عدم توافر المنتخب على شروط الترشح

للانتخاب أو شغله وظيفة تتنافى مع الترشح وقد حصرت هذه الطوائف التي لا يمكنها الترشح خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف في قانون الانتخابات²، فإنه يتم إقصاءه بقوة القانون، ويتم بموجب مداولة المجلس و يثبت بموجب قرار الوزير المكلف بالداخلية، كما ان القانون الجديد منح ضمانات للمنتخب في الطعن أمام مجلس الدولة إذا اتضح عدم شرعية إقالته.

2- الإيقاف³: يتمثل في تجميد مؤقت للعضوية لسبب من الأسباب المنصوص عليها

والمتمثلة في جناية أو جنحة تمس المال العام أو مخلة بالشرف بموجب مداولة من المجلس بقرار معلل، وإذا ما تم تبرأته يستأنف المنتخب نشاطه تلقائياً.

3- الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية⁴: يكون بسبب إدانة جزائية ويقصد بها إسقاط

كلي ونهائي للعضوية عند ثبوت إدانته بجنحة أو جناية بموجب حكم نهائي ثم يتم تطبيق أحكام الاستخلاف.

الفرع الثاني: رقابة على أعمال المجلس:

ان قانون الولاية 07-12 اخضع نظام المداولات إلى رقابة من خلال خضوعها للرقابة

والفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم حفاظا على سلامتها ومشروعيتها وتتمثل في:

1- المداولات الباطلة بقوة القانون⁵: ان قانون الولاية حدد المشرع عدة حالات هي:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات.

¹ المادة 44 من قانون 07-12.

² المادة 190 من قانون عضوي 01-21 المتعلق بالانتخابات.

³ المادة 45 من قانون 07-12.

⁴ المادة 46 من قانون 07-12.

⁵ المادة 53 من قانون 07-12.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - المداولات غير المحررة باللغة العربية.
 - المداولات التي تناولت موضوعا لا يدخل في ضمن اختصاصات المجلس.
 - المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
 - المداولات المتخذة خارج مقر المجلس.
- قد نص القانون على ان الوالي يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة من اجل إبطال هذه المداولات بعدما كان في القانون القديم يتم إعلان البطلان بقرار مسبب من قبل وزير الداخلية، غير ان هذه المادة تثير إشكال متعلق باعتبار ان المجلس الشعبي لا يملك شخصية معنوية ولا يمكن ان ترفع دعوى قضائية ضده لإبطال المداولة¹
- 2-المصادقة الضمنية²:** تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من اتخاذها .

- 3- المصادقة الصريحة³:** لا تنفذ المداولات إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في اجل أقصاه شهرين في حالة من الحالات الآتية:
- الميزانيات و الحسابات.

- التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

4- البطلان النسبي⁴:

بالرجوع إلى المادة 56 لا يمكن للرئيس أو أي عضو يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى

¹ د عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق،331.

² المادة 56 من قانون 07-12.

³ المادة 55 من قانون 07-12.

⁴ المادة 57 من قانون 07-12.

الدرجة 4 في المداولة، ويمكن إثارة البطلان إما من قبل الوالي أو من قبل الناخب و المكلف بالضريبة.

فالوالي يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس، كما يمكن للناخب أو المكلف بالضريبة له مصلحة ان يرسل طلب إلى الوالي في اجل 15 يوما من إصاق المداولة بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام.

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة

تعتبر هذه الرقابة من اخطر صور الرقابة الإدارية لذلك حدد المشرع حالات الحل على سبيل الحصر في المادة 48 و هي¹:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس .
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم² .
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.
- يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، هذا الأخير يعين بناء على اقتراح الوالي مندوبية ولائية لممارسة صلاحيات المجلس في اجل 10 ايام من الحل إلى حين تنصيب المجلس الجديد³.

¹ المادة 84 من قانون 07-12.

² استحدثت بموجب تعديل قانون 09-90 في 2005 بموجب امر 04-05 المؤرخ في 2005/07/18 المتمم للقانون رقم 09-90

ج ر 35.

³ المادتين 47-49 من قانون 07-12.

المبحث الثاني: البلدية في ظل قانون 10-11

اعتبرت البلدية كقاعدة للامركزية في ظل كل الدساتير الجزائرية، كما ان المادة 14 من دستور 1996 معدل في 2008 تنص على ان المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر من خلاله الشعب عن إرادته، كما اعتبرت المادة 15 البلدية جماعة قاعدية وجعلها أساس للنظام اللامركزية .

بالرجوع للتعديل 2020 نجد انه اكد على اعتبارها جماعة محلية و الجماعة القاعدية وفق المادة 17 منه.

قد نظمت البلدية بموجب عدة نصوص قانونية أولها الأمر 67-24¹ ثم بموجب قانون 08/09² ثم قانون 10-11³ هذا الأخير أكد في المادة 103 على مكانة المجلس المنتخب باعتباره أسلوب للمشاركة في الحكم على المستوى المحلي.

تضمنت كل القوانين نفس المبادئ وهي :مبدأ الانتخاب على كافة الأصعدة سواء في الهيئة التداولية أي المجلس أو الهيئة التنفيذية وهو رئيس المجلس ورقابة وصائية باعتبار البلدية مستقلة إداريا وليس سياسيا⁴.

كما تضمن قانون البلدية 10-11 مواد تتعلق بمشاركة المواطنين في تسير شؤون البلدية واعتبرها اطار مؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجواني، وكلف المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة التدابير بغرض اعلام المواطنين و تحفيزهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم⁵، بالتالي حاول التأكيد على الديمقراطية التشاركية التي عززت في التعديل الدستوري 2016 و 2020⁶.

¹ الأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية.

² قانون 90-08 المؤرخ في 7/4/1990 المتضمن قانون البلدية المتمم بموجب الأمر 05-03 الصادر 18/07/2005.

³ قانون 10-11 المؤرخ في 22/07/2011 المتضمن قانون البلدية ج ر 37.

⁴ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 212 .

⁵ المادتين 11 و 12 من قانون 10-11

⁶ المادة 16 فقرة 3 " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني .

المطلب الأول: تعريف البلدية و خصائصها

الفرع الأول: تعريف البلدية في ظل النصوص القانونية المنظمة لها

من الناحية القانونية تم تعريفها في ظل القوانين السابقة والتي تأثرت بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد كما يلي:

1- تعريفها في ظل الامر 24-67: نصت المادة 1 البلدية هي الجماعة الإقليمية

السياسية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية .

2- تعريفها في ظل قانون 08-90: نصت المادة 1 البلدية هي الجماعة الإقليمية

الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة.

3- تعريفها في ظل قانون 10-11: نصت المادة 1 البلدية هي الجماعة الإقليمية

القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

تتفق النصوص السابقة على اعتبار البلدية قاعدة اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة

و إطار مشاركة المواطن في تسيير شؤونها و يبلغ عدد البلديات هي 1541، غير ان

قانون البلدية الجديد يحيل في العديد من النصوص القانونية إلى التنظيم وبالتالي انه بالغ في

الإحالة وذلك في 67 مادة .

الفرع الثاني: خصائص البلدية

ان البلدية تتميز بمجموعة من الخصائص هي:

1- البلدية هيئة إدارية لامركزية إقليمية فاعتبرت البلدية جماعة إقليمية باعتبارها

وحدة إدارية خاضعة للقانون العام تتكون من مجموعات بشرية محددة جغرافيا تمنحها الدولة

الشخصية المعنوية وسلطة إدارة نفسها بنفسها من خلال هيئات منتخبة.

2- البلدية تمثل لامركزية مطلقة باعتبار ان كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي

والهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم انتخابهم عن طريق

الاقتراع العام المباشر والسري وتعتمد على مواردها الذاتية في تلبية حاجيات سكانها¹.

3- البلدية تتمتع باختصاصات متعددة سياسية وإدارية و اجتماعية وثقافية وتعتبر القاعدة الأساسية في الدولة وتشمل قطاعات متعددة.

4- تخضع البلدية لنظام الرقابة الوصائية ان الهيئة الإدارية المركزية تمارس رقابة إدارية على البلدية باعتبارها وحدة تابعة للدولة رغم استقلاليتها و تمتعها بالشخصية المعنوية فإنها تبقى تابعة للدولة.

المطلب الثاني: هيئات البلدية و صلاحياتها

ان قانون 10-11 نص على غرار النصوص القانونية السابقة على ان البلدية تتكون من هيئة تداولية تتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، غير انه أضاف إلى ذلك وفق المادة 15 منه إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس من منتخبين يتم اختيارهم من قبل السكان بأسلوب الاقتراع السري المباشر، ويتراوح عددهم وفق المادة 187 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بالانتخابات من 13 عضواً إلى 43 عضواً حسب الكثافة السكانية، وينتخب لمدة 5 سنوات. وفق المادة 169 يتم انتخابهم لعهد 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة و بتصويت تفضيلي دون مزج.

¹ قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص213 .

ان العضوية في المجلس الشعبي البلدي مجانية وفق المادة 37 من قانون البلدية غير ان بعض الأشخاص المنتخبين المتفرغين لتسيير البلدية يحدد التنظيم التعويض الممنوح لهم¹، وقد صدر المرسوم التنفيذي 13-91 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم².

ثانيا: نظام سير المجلس الشعبي البلدي.

لتسيير شؤون البلدية يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات تجرى خلالها مداولات كما يشكل لجان متخصصة، وتحكمه في هذا المجال مجموعة من القواعد المحددة في قانون البلدية 11-10 والأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي.

حيث خلال الدورة الأولى من تتصيب المجلس الشعبي البلدي عليه مناقشة ودراسة نظامه الداخلي و المصادقة عليه وفق النظام الداخلي النموذجي³، ان النظام الداخلي يرسل مرفقا بمستخرج المداولة المصادق عليه إلى الوالي وفق المادة 56 من قانون البلدية ويدخل حيز التنفيذ فور الموافقة عليه من قبل الوالي أو بعد 21 يوما على الأكثر من إيداعه في مقر الولاية⁴، وفي حالة رفضه من قبل الوالي لمخالفته أحكام المادة 59 من قانون البلدية فانه يحال على المجلس من اجل قراءة ثانية ليصادق عليه بعد مطابقتها للقوانين والتنظيمات⁵.

ان المجلس الشعبي البلدي يعتبر هيئة مداولة تجتمع في دورة عادية كل شهرين كما تجتمع في دورة استثنائية في حالة مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى .

¹ المادة 76 من قانون 11-10.

² المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 25/02/2013 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ج ر 12 والذي حدد في المادة 8 على انه تمنح علاوات شهرية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية المقدرة ب10.000 دج،

³ وفق المادة 16 فقرة 2 و 3 على المجلس المصادقة على نظامه الداخلي وفق نموذج يحدده التنظيم الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17/03/2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ج ر 15.

⁴ المادة 42 من المرسوم التنفيذي السابق

⁵ المادة 43 من المرسوم السابق.

كما نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 13-105 التي حددت انعقاد الدورات غير العادية عند الحاجة لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام ولا تحتل انتظار انعقاد دورة عادية مقبلة لمعالجتها وذلك بعد إخطار الوالي.

يعقد الاجتماعات في مقر البلدية وفي حالة القوة القاهرة يمكن ان يجتمع في مقر آخر داخل تراب البلدية¹، يتم إعداد مشروع جدول أعمال الدورة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية دون تحديد آخر، غير ان المرسوم التنفيذي 13-105 كان أكثر تحديدا باعتبار ان المادة 6 منه تنص على ان رئيس المجلس الشعبي البلدي يحدد جدول الأعمال و تاريخ دورات المجلس بعد استشارة نوابه، بحضور الأمين العام للبلدية مع رؤساء اللجان الدائمة للمعنيين عند الاقتضاء.

ان المرسوم 13-105 حدد عدة قواعد وأحكام لابد من إتباعها لصحة الدورات وحسن سيرها، ويقوه بعمله بموجب مداولات ولجان:

1- المداولات:

تتم أعمال المجلس الشعبي البلدي في شكل مداولات التي يقصد بها فحص و مناقشة مسألة معينة من طرف هيئة جماعة المنتخبة قبل ان يتخذ القرار النهائي بخصوصها أو تعبير عن إرادة جماعية في مسألة معينة تخص البلدية وتكون باللغة العربية .

يوقع رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المداولات و يرسلها إلى للوالي في ظرف 8 أيام مقابل وصل استلام.

2- اللجان: يشكل المجلس لجان دائمة وقد حددت المادة 31 عدد اللجان في 6 وتشمل البلديات الصغيرة على 3 وتحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء المجلس، كما تعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس للمصادقة عليه².

¹ المادة 19 من قانون 10-11.

² المادة 38 من المرسوم التنفيذي 13-105.

يتراوح عددها من 3 إلى 6 لجان بالنظر للتعداد السكاني بالبلدية وهي تتعلق ب¹:

- الاقتصاد والمالية وحماية الاستثمار .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشباب والرياضة.

كما يمكن ان يؤسس لجان خاصة وفق خاصة لدراسة موضوع معين يدخل في مجال اختصاص المجلس، وتشكل هذه اللجان بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء²، كما يتم تعيين موضوع وتاريخ انتهاء المهمة و الآجال الممنوحة للجنة³.

يمكن استعانة هذه اللجان بأي شخصية محلية في المسائل التي تتطلب قدر معين من الخبرة وفق نص المادة 13 من قانون 10-11، كما يجب أن تضمن تشكيلة اللجنة تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي على ان لا يكون عضوا في أكثر من لجنتين دائمتين⁴.

ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في اختصاصاته و يساهم بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم، التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية،

¹ المادة 31 من قانون البلدية 10-11.

² المادة 33 من القانون البلدية 10-11.

³ المادة 34 من نفس القانون ، وفق المادة 38 من المرسوم التنفيذي 13-105 تحل اللجان الخاصة فور استنفاد الموضوع الذي انشأت من اجله.

⁴ المادة 39 من نفس المرسوم السابق.

الأمن وكذلك الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه¹، وقد جمع المشرع هذه الصلاحيات في النقاط أهمها:

1- في مجال تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و التخطيط²: يتولى المجلس الشعبي البلدي إعداد برامج التنمية القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى الموافقة لعهدته ويصادق عليها بموجب مداولة، ويعمل على تنفيذها في إطار الصلاحيات المسندة له قانونا كما يشارك المجلس الشعبي البلدي بموجب أراء في الإجراءات المتعلقة بعملية التهيئة العمرانية بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء⁽³⁾، كما يختص بالدراسة والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي⁴.

2- في المجال الاجتماعي و الثقافي و التربية⁵: وفق المادة 122 كل ما يتعلق بالتعليم و الثقافة والتربية و الصحة، تقوم البلدية بإنشاء مؤسسات التعليم، طبقا للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفق الخريطة المدرسية وتقوم زيادة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات، كما تعمل على توفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة، والعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية والمدرسية بكل الإجراءات المتاحة ، كما أضاف المشرع صلاحية انجاز مطاعم مدرسية وتسييرها.

3- في المجال المالي و الاقتصادي: يتولى المصادقة على ميزانية البلدية سواء الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية ويتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة أو باب باب⁶.

¹ المادة 2 من قانون البلدية 10-11 .

² المواد 107-108-116 قانون 10-11.

³ المواد من 107 إلى 110 من القانون 10-11 .

⁴ المواد 25 و 26 و 35 من قانون 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم ج ر 52.

⁵ المادة 122 من قانون 10-11.

⁶ المادة 180 من قانون 10-11.

يمكن للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المبرمجة وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين و ترفية الجانب السياحي و تشجيع المتعاملين فيه، كما يخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي¹.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية على المستوى المحلي، حيث يعتبر رئيس البلدية، ويتمتع بخصوصية عن باقي المنتخبين.

أولا انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتكون الجهاز التنفيذي للبلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يعلن من المتصدر للقائمة التي تحصلت على الأغلبية أصوات الناخبين وفق المادة 1/65 قانون البلدية وفي حالة تساوي الأصوات يعلن الرئيس الأصغر سنا، ويختار الرئيس نواب مساعدين له من 2 إلى 6 حسب المادة 69.

الملاحظ ان هناك اختلاف في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق المادة السابقة والمادة 80 من قانون عضوي للانتخابات 01-12 والتي فصلت في كيفية اختيار الرئيس فاحتفظ قانون الانتخابات المنظم لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمسألة اختيار الرئيس من طرف المجلس وليس المنتخبين، ويكون من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد، وبالتالي هناك اختلاف بين النصين، وبما ان قانون العضوي أسمى من القانون العادي وان صدور قانون عضوي صدر بعد قانون البلدية وبما ان القانون العضوي خاص فان الخاص يقيد العام، بالتالي تطبق المادة 80 من قانون الانتخابات، وقد فصل الأمر لصالح القانون العضوي من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية باعتبار ان القانون

¹ المادة 109- من قانون 10-11.

العضوي أعلى درجة من القانون مما يدفعنا للأخذ به إلى حين إعادة النظر في القانون¹، الامر الذي حدث في ظل القانون العضوض 01-21 المتضمن نظام الانتخابات الذي الغى المادة 80 من قانون الانتخابات 01-12.

يتم تنصيب المجلس ورئيسه من طرف الوالي خلال 15 يوم الموالية لإعلان النتائج .

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي حيث يتصرف أحيانا باسم البلدية وأحيانا أخرى باسم الدولة تحت سلطة الوالي، وهو بذلك يتمتع بصلاحيات واسعة هي:

1- صلاحياته بصفته ممثل للبلدية :

- ينفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويقدم تقريرا على تنفيذها ، وقد يستعين بنواب².
- يمثل البلدية في كل التظاهرات و الاحتفالات الرسمية .
- يتولى رئاسة المجلس ويعد مشروع جدول أعماله و يترأسه.
- يعتبر أمر بالصرف للبلدية.
- يراقب أعمال المجلس الخاصة بالمحافظة على حقوق و أموال التي تتكون منها ممتلكات البلدية كإبرام الصفقات و قبول الهبات و الهدايا.
- يمثل البلدية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عبيها.
- يعد ميزانية البلدية و يتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية.
- يسهر على حسن سير المصالح و المؤسسات البلدية.

¹ كما يرى الأستاذ عمار بوضياف ان قانون البلدية صدر في 2011 بينما القانون العضوي الخاص بالانتخابات صدر في 2012 وجاء تاليا ناسخا له وبالتالي هو الأحق بالتطبيق ، كما ان القانون العضوي هو القانون الخاص وبالتالي فالخاص يقيد العام -المرجع السابق - ص 385.

² المادة 69 من قانون 10-11.

2- صلاحياته بصفته ممثل للدولة:

ان صلاحياته متنوعة مستمدة من قانون البلدية والقوانين الأخرى نذكر على سبيل المثال¹:

- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر التراب البلدية تحت سلطة الوالي

- يمارس سلطة الضبط الإداري فيسهر على الأمن العمومي و النظافة العامة والصحة العامة.

- ضابط الحالة المدنية.
- ضابط الشرطة القضائية .
- يمثل الدولة على إقليم البلدية.
- يتخذ كل الاحتياطات الضرورية لضمان سلامة وحماية الأشخاص و الممتلكات .
- يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام .
- يقوم بحماية التراث التاريخي و الثقافي ورموز الدولة.

الفرع الثالث: الأمين العام للبلدية

لقد نص عليه ولأول مرة في قانون 10-11 واعتبره من الأجهزة المسيرة للبلدية وذلك بالنص صراحة عليه في المادة 15 إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ونص عليه في الباب الأول المعنون إدارة البلدية الفصل الأول تنظيم إدارة البلدية من المواد 125 إلى 132.

وفق المادة 125 ان إدارة البلدية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام للبلدية ، والملاحظ هو عدم وضوح منصبه القانوني باعتبار ان المادتين 127 و128 تحيلان للتنظيم فيما يخص شروط تعيينه وحقوقه وواجباته.

¹ المواد من 85 إلى 95. من قانون 10-11.

أولاً: تعيين الأمين العام للبلدية

يتم تعيينه وفق لمجموعة من الشروط سواء بالنسبة للشخص المعين أو للجهة صاحبة صلاحية التعيين غير ان قانون البلدية 11-10 وبموجب نص المادة 127 منه قد إحالة تحديد شروط تعيين وإنهاء مهام الأمين العام إلى التنظيم الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13/12/2016 يتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية¹.

1- شروط تولي منصب الأمين العام للبلدية

يجب التمييز بين الشروط العامة التي نص عليها قانون الوظيفة العمومية رقم 06-03² الذي حد في المادة 75 مجموعة شروط تطبق على كل الموظفين العموميين، والاحكام المنصوص عليها في المواد 22 و23 و24 و25 المرسوم التنفيذي 16-320 لم يضع شروط خاصة، وإنما حددت مواده بعض الموظفين الذين يمكن ترقيتهم لمنصب أمين عام للبلدية وذلك بالتركيز على الأقدمين مع التقيد بحجم البلدية وذلك كالآتي :

- بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 20.000 نسمة وقل ووفق للمادة 22 يعين الأمين العام من الموظفين الذين ينتمون على الأقل الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي ،مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية او رتبة معادلة مع أقدمية 3 سنوات بصفة موظف. الموظفين الذين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي ، مهندس دولة للإدارة الاقليمية او رتبة معادلة مع اقدمية 5 سنوات بهذه الصفة.

- بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.001 نسمة الى 50.000 نسمة يعين الأمين العام من بين:

موظفين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي ، مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية او رتبة معادلة مع اقدمية 3 سنوات بهذه الصفة.

¹ المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13/12/2016 يتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية ج ر 73.

² الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

موظفين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي، مهندس دولة للإدارة الاقليمية او رتبة معادلة واقدمية 6 سنوات بهذه الصفة.

- بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة، موظفين ينتمون على الاقل الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي ، مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية او رتبة معادلة مع اقدمية 3 سنوات بهذه الصفة.

موظفين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي، مهندس دولة للإدارة الاقليمية او رتبة معادلة واقدمية 7 سنوات بهذه الصفة.

2- الجهة التي لها صلاحية تعيين الأمين العام للبلدية

عرف تعيين الأمين العام للبلدية عدة مراحل، حيث ان المرحلة الأولى في ظل المرسوم 68-615 يتم التعيين والعزل من طرف وزير الداخلية، التوقيف والتقييم من صلاحيات الوالي وهذا لا يتماشى مع اللامركزية وحرية الإدارة المحلية.

أما المرحلة الثانية جاءت مع صدور المرسوم رقم 83-127 ووفقا للمادة 4 منه، يتم تعيين الأمين العام للبلدية من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية، بناء على اقتراح من الوالي وبالتالي بقاء تدخل السلطة التنفيذية في تسيير إدارة البلدية.

ثم بعد صدور المرسوم التنفيذي 91-26 أصبح الأمين العام يعين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، لكن مع عدم دقة أحكام المرسوم التنفيذي 91-26 وجد الأمين العام نفسه أمام تعيين غير رسمي و انعدام قرار التعيين². ثم صدر المرسوم الرئاسي 99-240 الذي منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين الأمين العام للبلديات لمقر الولايات والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 بموجب مرسوم رئاسي

بصدور المرسوم التنفيذي 16-320 تم تحديد الجهة المخول لها تعيينه كما يلي:

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-26 الملغى .

² عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عام 2000-2001، ص 36 .

- وفق المادة 20 فانه يعين الامناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والامناء العامون لبلديات مقر الولاية و الامناء العامون لبلديات الجزائر يتم بموجب مرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الاقليمية و تنهى مهامهم بنفس الشكال.

- وفق المادة 21 يعين الامناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكاها 100.000 او يقل بقرار من الوالي المختص اقليميا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي. ان المشرع قد فتح الباب أمام تدخل السلطة التنفيذية في التسيير المحلي وتجريد الهيئة المنتخبة في البلدية من استقلاليتها هذا مع كثرة الاختصاصات التي تم منحها للأمين العام للبلدية كما ان الأمين العام للبلدية يخضع إلى سلطة سلمية مركزية وذلك وفق الكثافة السكانية للبلديات.

ثانيا: صلاحيات الأمين العام للبلدية

يتولى الأمين العام للبلدية مجموعة كبيرة من الصلاحيات ذات الطابع الإداري يمكن استخلاصها من قانون البلدية 10-11 و المرسوم التنفيذي 16-320 الذي نظم منصب أمين العام و كذا المرسوم التنفيذي 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي و وتتلخص هذه المهام في:

ان المادة 129 من قانون البلدية نصت على مهام الأمين العام والمتمثلة في:

- تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين .
- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي.
- كما نصت مواد أخرى على صلاحياته المتمثلة فيما يلي:
- يمارس أمانة المجلس الشعبي البلدي¹.

¹ المادة 29 من قانون 10-11.

- تسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.
- إعداد ميزانية البلدية².
- يعتبر عضو في اللجنة البلدية للصفقات³.
- التحضير لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي، من خلال إعداد جدول أعمال الدورة و الاستدعاء، وتحضير كافة الملفات والوثائق الضرورية لذلك وفق المرسوم 105-13.
- كما تم تحديد مهامه بأكثر تفصيل في المواد 13 و14 و15 و16 من المرسوم التنفيذي 320-16 وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على البلدية في ظل قانون 10-11

تأخذ الرقابة الوصائية عدة صور:

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس: تتخذ عدة أشكال هي:

- 1- الإيقاف: بالرجوع إلى المادة 43 يتم توقيف العضو المنتخب لتعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل متابعة قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.
- 2- الإقصاء: بالرجوع إلى المادة 44 عندما تثبت إدانة العضو المنتخب من قبل المحكمة جزائية يتم الإقصاء بقرار من الوالي يترتب عنه زوال صفة العضوية بصفة نهائية وتطبق عليه نفس شروط الاستخلاف، ويتم استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها .

¹ المادة 139 من قانون 10-11.

² المادة 180 من قانون 10-11.

³ المادة 190 من قانون 10-11.

3- الاستقالة التلقائية: نص عليها لأول مرة في المادة 45 من قانون البلدية وذلك عندما يتغيب المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال: حددت صورها من المادة 56 إلى المادة 59 كما يلي:

1- المصادقة الضمنية: وفق المادة 56 تعتبر المداولات مصادق عليها بعد مرور 21 يوما المداولات التي لا يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57 مع احترام المادة 59 و 60 من قانون البلدية.

2- المصادقة الصريحة: وفق المادة 57 لا تنفذ بعض المداولات إلا بعد المصادقة عليها منها الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، وإذا لم يصادق عليها الوالي خلال 30 يوما تعتبر مصادق عليها وإذا لم يصدر الوالي قراره حول هذه المداولة في الآجال المحددة يعتبر سكوته تصديقا ضمنيا.

3- بطلان المداولة بقوة القانون: وفق المادة 59 تبطل المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات، المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، الغير محررة باللغة العربية .

4- البطلان النسبي للمداولات :وفق المادة 60 تكون المداولات قابلة للبطلان إذا كانت موضوعها تمس مصلحة شخصية للرئيس أو احد أعضاء المجلس أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم حتى درجة 4،، كما ألزم المشرع كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بان يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي و لو كان التعارض بالنسبة للرئيس فانه يصرح بذلك إلى المجلس يكون بموجب قرارا معطل من الوالي، وبالمقابل منح المشرع للبلدية حق الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة، عن طريق التظلم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار أو قد يكون رئاسيا

إلى الوزير المكلف بالداخلية¹، كما أجاز لها اللجوء إلى الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية، من خلال رفع دعوى إلغاء في حق قرار الإلغاء.

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس:

1- حل المجلس الشعبي البلدي:

يتجسد حل المجلس الشعبي البلدي في إنهاء وجوده قبل النهاية القانونية المتمثلة في انتهاء العهدة، ويعد مظهر من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في تسيير الجماعات المحلية، وفق المادة 46 يحل المجلس في الحالات الآتية:

- خرق أحكام الدستور.
 - إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي.
 - في حالة الاستقالة الجماعية.
 - عندما يكون إبقاء المجلس يكون مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين .
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف .
 - وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
 - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.
- يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي ،بناء على تقرير وزاري من الوزير المكلف بالداخلية ،يتخذ في مجلس الوزراء.

¹ المادة 61 من قانون 10-11.

حيث يترتب على حل المجلس إجراء انتخابات جزئية لتجديده وذلك إذا وقع الحل خلال الأربعة سنوات الأولى من العهدة الانتخابية، ولا يتم التجديد إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة .

تجرى هذه الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ الحل، ولأجل الحفاظ على سير البلدية يقوم الوالي بتعيين متصرف يسهر على تسيير البلدية وذلك خلال 10 أيام من تاريخ الحل وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد، كما تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية¹.

2- سلطة الحل:

إذا كانت سلطة الحل من الاختصاصات الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد سمح بها المشرع استثناء في نظام الوصاية الإدارية، كما ورد ذلك في المواد 100، 101 و 102 وغيرها من قانون البلدية حيث منح للوالي سلطة الحل ، غير انه لتأثير سلطة الحل على حرية واستقلال الهيئة المحلية فقد أخضعها المشرع بقيود و ضمانات محددة، باعتبار انه تصدر الهيئة الوصية القرار باسم البلدية و لحاسبها ، فلا يمكن للوالي ممارستها إلا بتوافر الشروط الآتية:

- ان تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
- امتناع البلدية سواء بالرفض او التقاعس على أداء مهامها.
- حلول سلطة الوصاية يكون بناء على نص قانوني يسمح بذلك.
- إعلام الجهة الوصية الجماعة المحلية بضرورة القيام بالتزاماتها.
- كما ألزم المشرع اللجوء إلى الحل في المجالات محددة كما يلي:
- فالوالي وفق المادة 102 يمكن ان يتدخل لضمان المصادقة على الميزانية و تنفيذها في حالة الاختلال الذي يعرفه المجلس الشعبي البلدي و الذي يحول دون التصويت على الميزانية، غير انه قيد بشروط حددتها المادة 186 والمتمثلة في ضرورة استدعاء المجلس

¹ المواد من 48 إلى 51 من قانون البلدية 10-11 .

الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية ن وإذا لم تتوصل على المصادقة يضبطها الوالي نهائيا وفق المادة 185.

- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية¹ فانه يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية وفي حالة بقاء ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية بعد اعذرا المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية.

- يمكن للوالي التدخل عندما يترتب على تنفيذ الميزانية عجز² و الأمر بالإذن بامتصاص العجز بعد اعذرا المجلس الشعبي البلدي باتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن للميزانية.

الفرع الرابع: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يخضع لرقابة وصائية كممثل للبلدية لاعتباره احد أعضاء المجلس، كما يخضع لرقابة رئاسية من الوالي باعتباره ممثلا للدولة ، كما يخضع إلى رقابة الحلول وهي خطر أنواع الرقابة حيث يسمح للوالي ان يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال النظام العام عند امتناعه عن أداء مهامه وفق المواد 100 و 101 و م 183 لغرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية رفض المجلس تسجيلها.

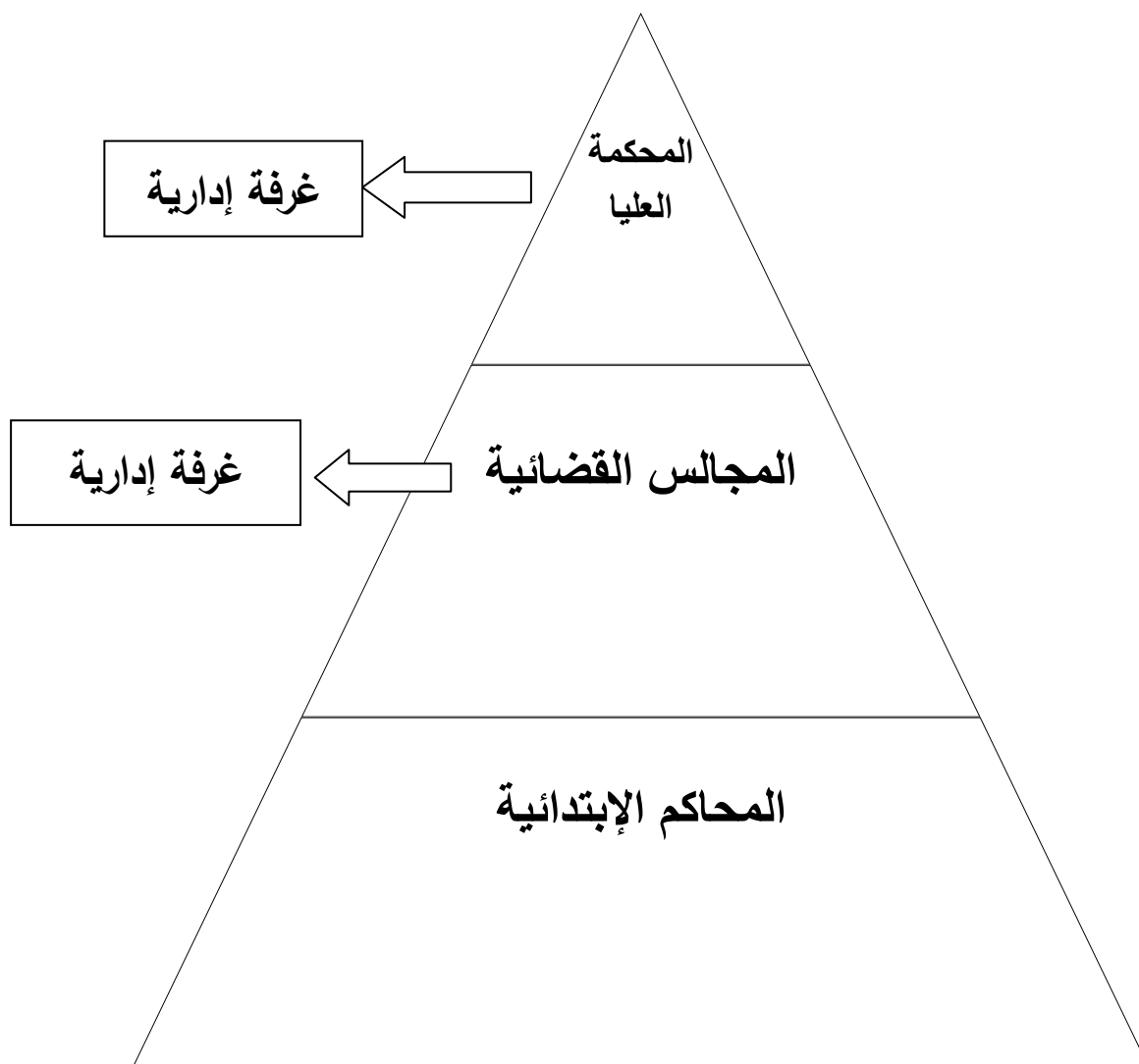
يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار أمر الإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية والتي تكتسي أهمية خاصة، لاسيما سجلات الحالة المدنية و المخططات وسجلات مسح الأراضي و الوثائق المالية و المحاسبة³.

¹ المادة 183 من قانون 10-11.

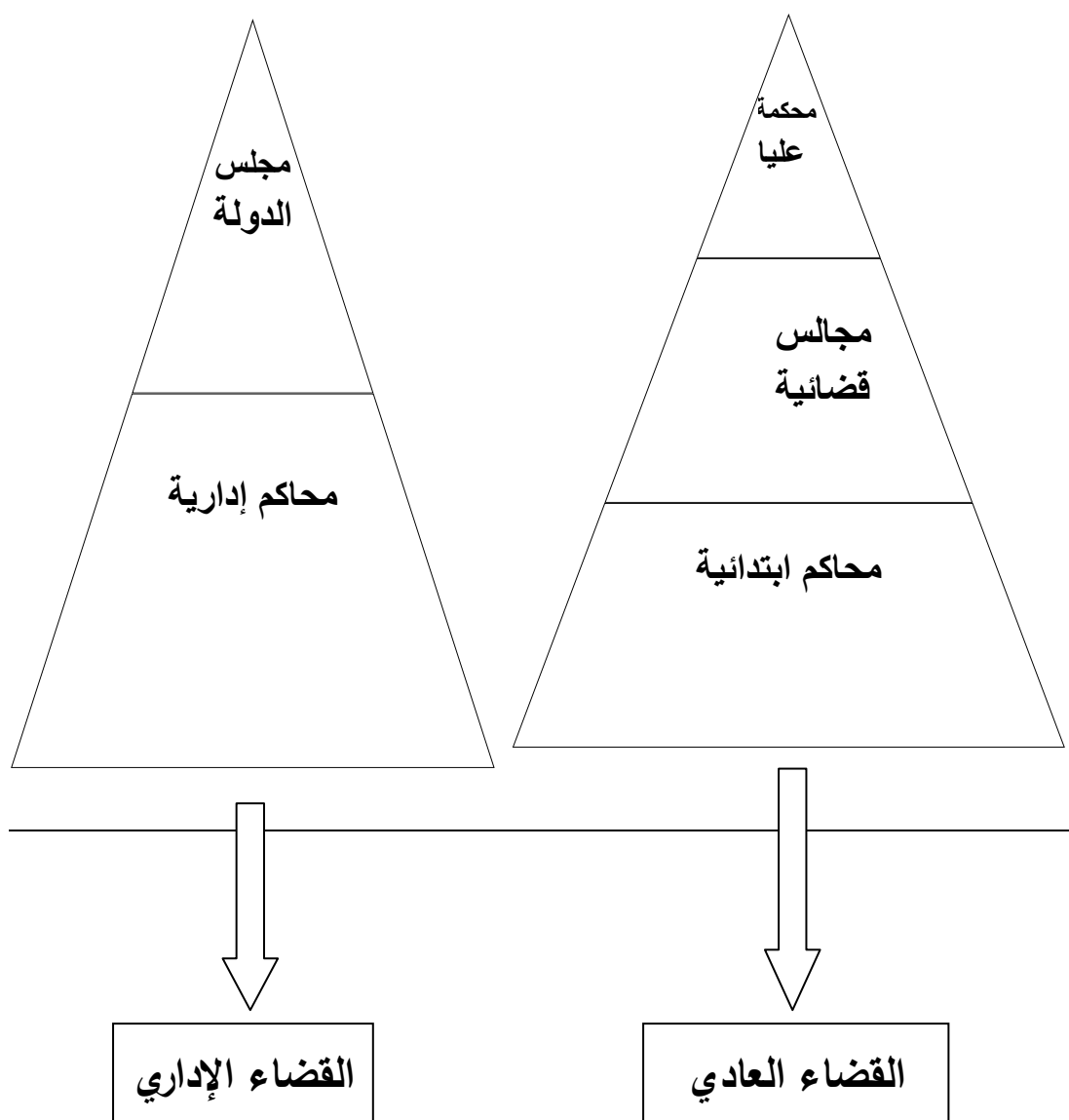
² المادة 184 من قانون 10-11.

³ المادة 142 من قانون 10-11.

التنظيم القضائي قبل 1996



محكمة التنازع



قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية، 1985.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ و احكام القانون الاداري، دار الجامعية بيروت، 1994.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، 2002 .
- احمد محيو- محاضرات في المؤسسات الإدارية- ترجمة د محمد عرب صاصيلا- الطبعة 4- ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
- احمد محيو - المنازعات الإدارية - ترجمة فائز انجق و بيوض خالد- ديوان المطبوعات الجامعية- طبعة 1994.
- احمد يسري ، احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ،منشأة المعرفة الإسكندرية ،دون سنة نشر .
- جورج فوديل - بيار دلقولقيه- القانون الإداري- الجزء الأول- ترجمة منصور القاضي- المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع- الطبعة الأولى - 2008.
- سعيد السيد علي- أسس وقواعد القانون الإداري- دار أبو المجد للطباعة مصر - 2007-2008.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، 1986
- سليمان الطماوي- الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة- دار الفكر العربي- القاهرة 1987.
- سليمان محمد الطماوي- الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة- دار الفكر العربي القاهرة-1992.
- سعيد بوالشعير - النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية- الجزء الثالث- ديوان المطبوعات الجامعية-2013 .
- سعاد بن سريّة- مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008- دار بلقيس - 2010 .
- شمس الدين الوكيل ، مبادئ القانون الاداري ،الاسكندرية ، 1968.

- شيهوت مسعود - المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - الجزء الثاني - الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية - 1998.
- علاء الدين عشي - والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دار الهدى 2006.
- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية بيروت، 1993.
- عمار بوضياف - الوجيز في القانون الإداري - جسور للنشر و التوزيع - الطبعة الثالثة-2013.
- عمار بوضياف- محاضرات في القانون الإداري : مدخل لدراسة القانون الإداري- الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك- السنة الجامعية 2009 / 2010.
- عمار بوضياف، الاسس العامة للتنظيم الاداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري السنة الجامعية الأكاديمية العربية، الدانمارك قسم القانون العام، 2010/2009، دون دار نشر.
- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007 .
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- طعيمة الجرف، القانون الاداري، القاهرة الحديثة، 1973.
- فريجة حسين - شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية 2009.
- قصير مزياني فريدة - مبادئ القانون الإداري الجزائري- مطبعة عمار قرفي باتنة- 2001.
- مازن راضي ليلو - القانون الإداري- منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، الدانمارك، 2008.
- ماجد راغب الحلو القانون الاداري، 1987 دون دار نشر.
- محمد كامل ليلي، مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول دار النهضة العربية، القاهرة 1968 .
- محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الإداري - مؤسسة شباب الجامعة - 1973.

- محمد صلاح عبد البديع السيد - الأصول الإسلامية للقانون الإداري - دار النهضة العربية - 1999.
- محمد حسنين ، الوجيز في نظرية الحق بوجه عام، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1985
- محمد علي خلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول: دار الثقافة، 2015.
- محمد عبد الحميد ابو زيد - وضع القانون الإداري في الإسلام و الدولة الحديثة - دار النهضة - 1999.
- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم، عناية الجزائر، 2006
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002.
- محمد الصغير بعلي - الإدارة المحلية الجزائرية - دار العلوم - 2013 .
- محمود حلمي - موجز مبادئ القانون الإداري - طبعة 1 دار الفكر العربي - 1978.
- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، 1984
- مصطفى أبو زيد فهمي - القانون الإداري - ج 1 - بيروت - 1984.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية الجزء الأول، OPU، 2013 .
- رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت الدار الجامعية 1983.
- ناصر لباد - الوجيز في القانون الإداري - الطبعة 4 - دار المجدد للنشر و التوزيع - 2010.

2- الرسائل و المداخلات:

- عباس راضية - الأمين العام للجماعات المحلية - مذكرة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة الجزائر - عام 2000-2001.
- علي عبد الله العراي، دور الاجتهاد القضائي الإداري في تعزيز و تطوير القانون الإداري، المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم الإدارية بيروت 20/21/يونيو 2011.

3- النصوص القانونية:

- دساتير الجزائر: دستور 1963 - دستور نوفمبر 1976 - دستور فبراير 1989 - دستور نوفمبر 1996 الذي عرف عدة تعديلات 2002-2008-2016-2020.
www.joradp.dz
- قانون عضوي 98-01 الصادر بتاريخ 1998/05/30 المتعلق بتحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر 37 المعدل و المتمم بموجب قانون عضوي 11-13 الصادر 26 يوليو 2011 ج ر 43.
- قانون عضوي 98-03 المؤرخ في 1998/07/03 المتعلق بمحكمة التنازع و تنظيمها و عملها ج ر 39.
- قانون عضوي 12-01 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات ج ر 1.
- قانون عضوي 16-10 مؤرخ في 2016/08/25 يتعلق بنظام الانتخابات ج ر 50.
- قانون عضوي 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بنظام الانتخابات ج ر عدد 17.
- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.
- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية.
- الامر رقم 69-38 المؤرخ في 23 /05/ 1969 المتضمن قانون الولاية ج ر 44.
- الامر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/ 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.
- قانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية المتمم بموجب الامر رقم 05-03 المؤرخ في 18/07/2005 ج ر 35.
- قانون 90-09 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية المتمم بموجب الامر رقم 05-03 المؤرخ في 18/07/2005 ج ر 35.
- قانون 90-30 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم.

- قانون 90-29 الصادر في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم ج ر 52.

- قانون 98-02 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية ج ر 37.

- الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

- قانون 11-10 المؤرخ في 22/07/2011 المتعلق بقانون البلدية ج ر 37.

- قانون 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية ج ر 12.

- قانون 16-13 المؤرخ في 03/09/2016 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان و كفاءات تعيين اعضائه و القواعد المتعلقة بتنظيمه و سيره.

- قانون رقم 20-01 المؤرخ في 30 مارس 2020 الذي يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه ج ر عدد 20.

- المرسوم الرئاسي 92-44 الصادر 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج ر 10.

- المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22/07/2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ج ر 40.

- المرسوم الرئاسي 09-130 المؤرخ في 27/04/2009 الذي يفوض للوزير الأول رئاسة مجلس الحكومة ج ر 25.

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ج ر 50.

- المرسوم الرئاسي 17-76 المؤرخ في 12/02/2017 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان و كفاءات تعيين اعضائه و القواعد المتعلقة بتنظيمه و سيره ج ر 10.

- المرسوم الرئاسي 17-142 المؤرخ في 18/04/2017 يحدد تشكيلة المجلس الاعلى للشباب و تنظيمه و سيره ج ر 25

- المرسوم الرئاسي 20-07 المؤرخ في 25/01/2020 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ج ر 05. المعدل و المتمم بموجب المرسوم الرئاسي 20-270 المؤرخ في 27/09/2020 ج ر عدد 58.
- المرسوم الرئاسي 21-37 المؤرخ في 6/01/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي و سيره ج ر عدد 3.
- المرسوم التنفيذي 90-188 المؤرخ في 23/06/1990 الذي يحدد هياكل الوزارة و أجهزتها ج ر 26.
- المرسوم التنفيذي 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر عدد 31.
- المرسوم التنفيذي 91-307 المؤرخ في 07/09/1991 المحدد لكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا.
- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ج ر 48.
- المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14/09/1998 ج ر 85 إنشاء محكمة إدارية.
- المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 25/02/2013 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ج ر 12.
- المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17/03/2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي.
- المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 18 يونيو 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ج ر 32.
- المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13/12/2016 يتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية ج ر 73.
- رئاسة الجمهورية، الامانة العامة للحكومة، مهام، تنظيم وسير الامانة العامة للحكومة،

4- Ouvrages en français :

- André De Laubadere –Yves Gaudemet-Traite De Droit Administratif –Tome 1-Droit Administratif General-16^e Edition-L.G.DJ et DELTA-2002.
- Barthelemy ‘Traité élémentaire de droit privé ; sans maison d’édition ;1933.
- Etienne ILUNGA KABULULU- NOTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF A intention des Cadres Administratifs de l’IG/PNC Congo 2012.
- Rachid Zouaimia- Marie Christine Rouault – Droit administratif – Édition Berti-2009 p18.
- Revero (J) - droit Administratif -9^{eme}edition –Dalloz- 1980- p 20.
- Revero (J) - droit Administratif - in Encyclopédie universelle, Vol. 1, éd. Universalis, Paris, 1982.
- River, existe - t’il un critère de droit administratif ? Revue du droit public 1953 N° 29 G.Peiser.
- KABANGE NTABALA (C.) Droit Administratif, T.I., 2ème éd. P.F.D.U.C., 2005.

الفهرس:

01		مقدمة
03	مدخل للقانون الإداري	الباب الأول
03	ماهية القانون الإداري	الفصل الأول
03	نشأة القانون الإداري و تطوره	المبحث الأول
04	نشأة القانون الإداري في فرنسا	المطلب الأول
04	مرحلة عدم مسؤولية الدولة	الفرع الأول
05	مرحلة الثورة الفرنسية و مبدأ الفصل بين السلطات	الفرع الثاني
05	مرحلة الإدارة القاضي "Administration Juge"	الفرع الثالث
06	مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي (القضاء المقيد او المحجوز)	الفرع الرابع
06	مرحلة القضاء المفوض Justice délégué	الفرع الخامس
07	مرحلة الازدواجية القضائية و القانونية	الفرع السادس
09	مراحل تطور القضاء و القانون الإداري في الجزائر	المطلب الثاني
09	المرحلة الاستعمارية من 1830 الى 1962	الفرع الأول
09	مرحلة الاستقلال من 1962 الى 1996	الفرع الثاني
12	مرحلة الازدواجية القضائية	الفرع الثالث
13	مجلس الدولة	اولا
14	المحاكم الإدارية	ثانيا
14	محكمة التنازع	ثالثا
15	مفهوم القانون الإداري Droit administratif	المبحث الثاني
15	تعريف الإدارة العامة	المطلب الأول

17	التعريف الاصطلاحي و العضوي	المطلب الثاني
17	التعريف الاصطلاحي	الفرع الأول
18	التعريف العضوي	الفرع الثاني
18	تعريف القانون الإداري الواسع و الضيق	المطلب الثالث
19	التعريف الواسع للقانون الإداري	الفرع الأول
20	التعريف الضيق او الفني للقانون الإداري	الفرع الثاني
22	علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى و خصائصه	المبحث الثالث
22	علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى	المطلب الأول
22	العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري	الفرع الأول
24	علاقة القانون الإداري بالقانون المالي	الفرع الثاني
24	علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي	الفرع الثالث
27	علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية	الفرع الرابع
27	علاقة القانون الإداري بالقانون المدني	الفرع الخامس
30	خصائص القانون الإداري	المطلب الثاني
30	القانون الإداري قانون حديث النشأة	الفرع الأول
31	القانون الإداري قانون قضائي	الفرع الثاني
33	القانون الإداري قانون سريع التطور وغير مقنن	الفرع الثالث
36	القانون الإداري قانون مستقل	الفرع الرابع
38	مصادر القانون الإداري و أسسه	المبحث الرابع
38	مصادر القانون الإداري	المطلب الأول
38	مصادر مكتوبة(رسمية)	الفرع الأول
39	التشريع الدستوري	أولا

39	التشريع العضوي	ثانيا
40	التشريع العادي	ثالثا
41	التشريع الفرعي أو اللوائح أو التنظيم	رابعا
42	المصادر غير مكتوبة	الفرع الثاني
42	العرف	أولا
44	لقضاء الإداري	ثانيا
49	المبادئ العامة للقانون	ثالثا
49	الفقه	رابعا
50	أساس القانون الإداري	المطلب الثاني
51	معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة	الفرع الاول
52	معيار المرفق العام	الفرع الثاني
52	حكم بلانكو و فكرة المرفق العام	أولا
53	أساس القانون الإداري وفق معيار المرفق العام	ثانيا
54	أزمة نظرية المرفق العام	ثالثا
55	معيار السلطة العامة	الفرع الثالث
57	معيار المنفعة العامة	الفرع الرابع
58	معيار السلطة العامة الحديث	الفرع الخامس
60	معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة	الفرع السادس
61	موقف الجزائر من هذه النظريات	الفرع السابع
62	المبادئ العامة للتنظيم الإداري	الفصل الثاني
62	الأشخاص المعنوية العامة	المبحث الأول
63	فكرة الشخصية المعنوية	المطلب الأول

63	تعريف الشخص المعنوي	الفرع الأول
64	أنواع الأشخاص المعنوية	الفرع الثاني
66	تكييف طبيعة الشخصية المعنوية	الفرع الثالث
66	الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية	أولا
67	الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية	ثانيا
70	أنواع الأشخاص المعنوية العامة	المطلب الثاني
70	الأشخاص المعنوية الإقليمية	الفرع الأول
71	الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية	الفرع الثاني
73	الأشخاص المعنوية المهنية	الفرع الثالث
74	النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية و نهايتها	المطلب الثالث
74	النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية	الفرع الأول
76	نهاية الشخص المعنوي العام	الفرع الثاني
77	أساليب التنظيم الإداري	المبحث الثاني
78	المركزية الإدارية	المطلب الأول
78	تعريف المركزية الإدارية	الفرع الأول
79	أركان المركزية الإدارية	الفرع الثاني
79	تركيز الوظيفة الإدارية في يد الادارة المركزية	أولا
80	التدرج الهرمي او سلم اداري	ثانيا
80	السلطة الرئاسية	ثالثا
86	صور المركزية الإدارية	الفرع الثالث
86	التركيز الإداري la concentration	أولا
87	عدم التركيز الإداري la déconcentration	ثانيا

91	تقييم المركزية الإدارية	الفرع الرابع
91	مزايا المركزية الإدارية	أولا
92	عيوب المركزية الإدارية	ثانيا
93	اللامركزية الإدارية	المطلب الثاني
93	تعريف اللامركزية الإدارية	الفرع الأول
93	أركان اللامركزية	الفرع الثاني
94	مصالح محلية أو إقليمية متميزة	أولا
94	ان يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات محلية منتخبة أي أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق	ثانيا
96	وجود رقابة إدارية (وصائية)	ثالثا
101	صور اللامركزية الإدارية	الفرع الثالث
101	اللامركزية الإقليمية أو المحلية	أولا
101	الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية	ثانيا
102	تقييم اللامركزية الإدارية	الفرع الرابع
102	مزايا اللامركزية الإدارية	أولا
103	عيوب اللامركزية الإدارية	ثانيا
104	التنظيم الإداري في الجزائر	الباب الثاني
104	التنظيم الإداري المركزي في الجزائر	الفصل الأول
105	رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى	المبحث الأول
107	صلاحيات رئيس الجمهورية الإدارية	المطلب الأول
107	سلطة التعيين	الفرع الأول
110	سلطة التنظيمية	الفرع الثاني

111	ضمان الحفاظ على امن الدولة	الفرع الثالث
112	الأجهزة والهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية	المطلب الثاني
112	الأجهزة الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية	الفرع الأول
112	الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية	أولا
113	ديوان رئاسة الجمهورية	ثانيا
114	الأمانة العامة للحكومة	ثالثا
115	الهيئات الاستشارية	الفرع الثاني
116	الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة	المبحث الثاني
116	طبيعة مركز الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة	المطلب الأول
118	صلاحيات الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة	المطلب الثاني
118	سلطة التعيين في وظائف الدولة	أولا
119	السلطة التنظيمية بموجب المراسيم التنفيذية	ثانيا
120	توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة و تنسيق ومراقبة عمل الحكومة	ثالثا
121	يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية	رابعا
121	الوزراء	المبحث الثالث
121	تعريف الوزارة و معايير تحديد اختصاصها	المطلب الأول
121	تعريف الوزارة	الفرع الاول
121	معايير تحديد اختصاص الوزارة	الفرع الثاني
122	صلاحيات الوزير الإدارية	المطلب الثاني
122	سلطة الرئاسية	الفرع الاول
123	السلطة التنظيمية	الفرع الثاني

123	السلطة الوصائية	الفرع الثالث
124	التنظيم الإداري للوزارة	المطلب الثالث
124	الإدارة المركزية في الوزارة	أولا
124	المصالح الخارجية للوزارات (مديريات غير ممرضة)	ثانيا
125	السلطات الإدارية المستقلة	المبحث الرابع
125	مفهوم السلطات الادارية المستقلة	المطلب الأول
127	صلاحياتها	المطلب الثاني
127	الإدارة اللامركزية في الجزائر	الفصل الثاني
128	الولاية في ظل قانون 07-12	المبحث الأول
129	تعريف الولاية وتحديد خصائصها	المطلب الأول
129	تعريف الولاية	الفرع الأول
130	خصائص الولاية	الفرع الثاني
131	هيئات الولاية وصلاحياتها	المطلب الثاني
131	المجلس الشعبي الولائي	الفرع الأول
131	تشكيل المجلس الشعبي الولائي	أولا
132	صلاحيات المجلس الشعبي الولائي	ثانيا
133	عمل المجلس الشعبي الولائي	ثالثا
135	الوالي	الفرع الثاني
135	تعيين الوالي	أولا
135	صلاحيات الوالي	ثانيا
137	أجهزة وهيكل الإدارة العامة	الفرع الثالث
137	الرقابة الوصائية على الولاية	المطلب الثالث

138	الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي	الفرع الأول
138	الرقابة على أعمال المجلس	الفرع الثاني
140	الرقابة على المجلس كهيئة	الفرع الثالث
141	البلدية في ظل قانون 10-11	المبحث الثاني
141	تعريف البلدية و خصائصها	المطلب الأول
142	تعريف البلدية في ظل النصوص القانونية المنظمة لها	الفرع الأول
142	خصائص البلدية	الفرع الثاني
143	هيئات البلدية و صلاحياتها	المطلب الثاني
143	المجلس الشعبي البلدي	الفرع الأول
143	تشكيل المجلس الشعبي البلدي	أولا
144	نظام سير المجلس الشعبي البلدي	ثانيا
146	صلاحيات المجلس الشعبي البلدي	ثالثا
148	رئيس المجلس الشعبي البلدي	الفرع الثاني
148	انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي	أولا
149	صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي	ثانيا
150	الأمين العام للبلدية	الفرع الثالث
151	تعيين الأمين العام للبلدية	أولا
153	صلاحيات الأمين العام للبلدية	ثانيا
154	الرقابة الوصائية على البلدية في ظل قانون 10-11	المطلب الثالث
154	الرقابة على أعضاء المجلس	الفرع الأول
155	الرقابة على الأعمال	الفرع الثاني
156	الرقابة على المجلس	الفرع الثالث

158	الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي	الفرع الرابع
159		الملاحق
161		قائمة المراجع
168		الفهرس