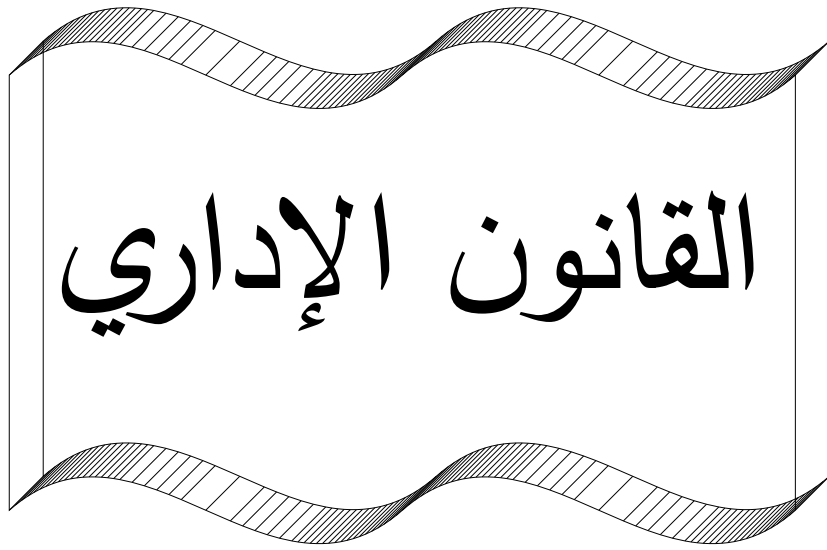




جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون الخاص



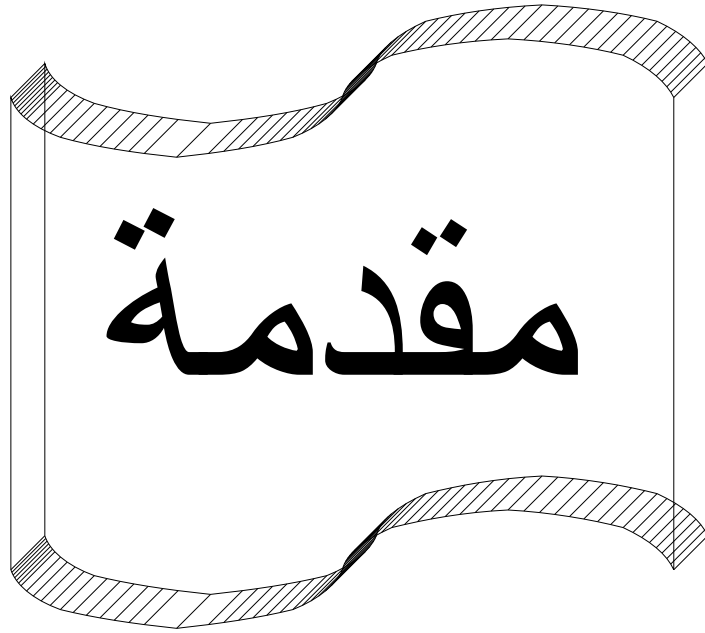
مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الأولى ليسانس

السّداسي: الأول

من إعداد الدكتورة: أكلي نعيمة

أستاذة محاضرة "ب"

السنة الجامعية 2021/2020



مقدمة:

يعرف القانون عامةً، على أنه مجموعة القواعد السارية المفعول في زمن معيّن ومكان محدّد، والتي تنظّم نشاط الأفراد من جهة، ونشاط الإدارة من جهة أخرى، والقواعد القانونيّة وإن كانت تتسم بخصائص مشتركة (عامةً، مجردةً وملزمةً)، إلا أنّها تتنوّع وتتعدّد لتأخذ أحكاماً مختلفةً تبعاً وتعدّد العلاقات التي تنظمها في مجتمع ما، وطبيعتها، فما يختصّ بتنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم يتباين عمّا ينفرد بتنظيم علاقاتهم بالدولة، أو ما يحكم وينظم علاقة هذه الأخيرة بنظيراتها من الدول في المجتمع الدولي، لذا درجت غالبية الدراسات الفقهيّة إلى تقسيم القانون الوضعي إلى قانون عامٍ، ينظم العلاقات التي تكون الدولة -بالضرورة- طرفاً فيها باعتبارها صاحبة السّلطة والسيادة، من قبيله القانون الدستوري، القانون المالي، القانون الإداري، القانون الجنائي... وقانون خاص ينظم العلاقات بين الأفراد، من قبيله القانون المدني، القانون التجاري، قانون العمل...

ينظم القانون العام العلاقات التي يكون أحد أطرافها الشخص المعنوي العام، من بينه القانون الإداري، الذي يكتسي أهميةً بالغةً لسعة امتداده وطبيعة قواعده المتميّزة، التي تفرض على كل الأفراد الدخول في علاقات جبرية وحتمية مع الإدارة، سواء في العلاقات الإدارية، الاقتصادية، والاجتماعية، حيث تسخر الإدارة كلّ وسائلها وإمكاناتها لتلبية الحاجات العامّة التي تعرضها مختلف مرافقها العامّة، وعليه، أضحت دراسة القانون الإداري ضرورةً ملحّةً، خاصة باعتبارها جزء من قانون الإدارة العامّة، الذي هو علم العلاقات الاجتماعية، ووفقاً لتنوع واختلاف طبيعة هذه العلاقات يقسم (قانون الإدارة) إلى قانون إداري وقانون خاص، والقانون الإداري هو الذي ينظّم ويحكم العلاقات والروابط العامّة، التي لها طبيعة خاصّة استثنائية، حيث تدخل في وجودها وتكوينها أطراف ذات صفةٍ خاصّة، تمارس مظاهر السيادة وتحوز امتيازات السّلطة العامّة، باعتبارها تستهدف تحقيق المصلحة العامّة.

هناك اتجاهٌ فقهيٌّ ينادي بتقسيم القانون إلى قانونٍ موضوعيٍّ، وآخر إجرائيٍّ (شكليٍّ)، فبينما يبيّن القانون الموضوعيٍّ مختلف حقوق وواجبات أطراف العلاقة، يعمل القانون الإجرائيُّ على تحديد الإجراءات الواجبة الإلتباع والكفيلة بتنفيذ وتجسيد فحوى القانون الموضوعي.

يضمّ القانون الإجرائي كلّ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الإجراءات الجنائية، والقانون الدولي الخاص، بينما يضمّ القانون الموضوعي أساساً جزأين من القانون، قانون عامّ وقانون خاصّ، بمختلف تفرعاتهما، وعليه، فالقانون الإداري ما هو إلا تقسيمٌ تابعٌ للتقسيم الثنائي والتكميلي للقانون العام، التابع للتقسيم الرئيسي الذي مفاده أن القانون قسمان، قانون موضوعي وقانون إجرائي.

تعتمد مختلف دول العالم إلى إرساء أجهزة إدارية لتنفيذ وتطبيق سياساتها العامة، إشباعاً لرغبات الشعب، باعتباره أحد أهم أركان الدولة، ما يجعل من دراسة القانون الإداري ضرورة قائمة، باعتباره وسيلة بيد السلطات العامة، ينفرد بسمات تميّزه عن غيره من فروع القانون الأخرى، عبر مختلف جزئياته وتفصيله، من نشأته وتطوره وتعريفه وأطراف العلاقات التي يحكمها...، فهو فريدٌ في كل عناصره (فصلٌ أوّل).

يستهدف القانون الإداري إشباع الحاجات العامة للأفراد، القليلة الأهمية على غرار الكبرى منها، باعتباره قانون المنفعة العامة، من خلال الاستعانة بجميع الأجهزة الإدارية المركزية منها على غرار اللامركزية، التي تشكّلت في إطار نظام قانوني أعترف لها بالشخصية المعنوية، تلبيةً للهدف الذي أنشأت من أجله (فصلٌ ثانٍ).



الفصل الأوّل:
ذاتية القانون الإداري

الفصل الأول:

ذاتية القانون الإداري

لا ينظر الفقه اليوم للقانون الإداري على أنه قانون استثنائي، أو استثناءً على القانون الخاص، إنّما يتعامل معه ويؤكد أنه قانون مستقل بذاته، له مصادره، ومشروعيته، وتبرز ذاتيته في كل محور من محاوره، من خلال نظريّاته وقواعده المتميزة جوهرياً عن قواعد القانون الخاص (المبحث الأول).

وإن تكمن خصوصية القانون الإداري في جملة الامتيازات الممنوحة للإدارة العامة، المعروفة بامتيازات السلطة العامة، والتي تتفاوت حسب الهدف المنشود، إلا أنّها تتجلى بوضوح وبشكل بارزٍ عندما تُخضع الإدارة العامة لوضعية أقل من وضعية الأفراد، حيث تفرض عليها احترام جملة من الالتزامات، لا أساس لها إلاّ لأنّها تتعامل باسم الصالح العام، وتستهدف تحقيق المصلحة العامة، مثالها ما يفرض عليها في حالة تطبيق نظرية الظروف الطارئة، أو المسؤولية الإدارية بدون خطأ، إذ لا تعني خصوصية القانون الإداري دائماً، امتيازات السلطة العامة، وإن كان الموقف الفقهي العام يؤكد ذاتية القانون الإداري، إلا أنّه يطرح مسألة أسس هذه الذاتيّة، أي المعيار العام لها، وتبيان الصلة القائمة بينه وبين غيره من فروع القانون المختلفة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

مفهوم القانون الإداري

تخضع الإدارة العامة كأصل عام في تعاملاتها لقانون الإدارة باعتباره علمً وفنً، حيث يحكم بعضاً من تصرفاتها القانون الإداري، بينما يضبط البعض الآخر القانون الخاص في حالات، على أساس أن الإدارة عندما استأثرت بقواعد متميزة كان ذلك نظير تمثيلها السلطة العامة، باعتبارها تتصرف باسم الصالح العام، تلبية للحاجات العامة، فإن هي ابتعدت عن النشاط المتميز لم تعد هناك حاجة لإفرادها بقواعد متميزة، إنّما تخضع للقانون العادي، ما يفرض الوقوف عند التعريف بالقانون الإداري نظراً لخصوصياته باعتباره قانوناً مستقلاً قائماً

بذاته (مطلبٌ أوّل)، والإلمام بخصائصه ومصادره لإبراز مفهومه بشكل واضح جلي (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل:

التعريف بالقانون الإداري

انبثقت، مع ازدياد تدخّل الدولة في شتى الميادين، مجموعة من القواعد القانونيّة المتميّزة عن قواعد القانون الخاص، شكّلت القانون الإداري الذي هو جزء من قانون الإدارة العامة، يتضمن -باعتباره فرعاً من فروع القانون العام الداخلي- مجموعة من القواعد القانونيّة المتميّزة والاستثنائية، التي تحكم الإدارة العامّة من حيث تنظيمها، نشاطها وتصرفاتها، نشأ عبر مراحل مختلفة ارتبطت بعدّة ظروف سياسيّة، اقتصاديّة واجتماعيّة مرّت بها فرنسا، باعتباره قانوناً فرنسيّ النشأة، تطوّر عبر دفعات (الفرع الثاني)، أرسّت تعريفه الحاليّ (الفرع الأوّل).

الفرع الأوّل: تعريف القانون الإداري

يرتبط ضبط تعريفٍ دقيقٍ للقانون الإداري بالجوانب التي يُركّز عليها عامّةً، ما نتج عنه ظهور مفهوم واسع (أولاً)، وآخر فنيّ ضيق (ثانياً).

أولاً: التعريف الواسع للقانون الإداري

يجد المدلول الواسع للقانون الإداري أساسه في نظام القضاء الموّحد، الذي لا يعترف بوجود قضاء إداري يختصّ بمنازعات الإدارة العامّة، ويقوم على امتداد اختصاص القضاء العادي إلى جميع المنازعات التي تنشأ في الدولة، إداريّة كانت أو عادية¹، وبهذا فهو قانون الإدارة العامّة².

¹ سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، ج 1، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2012-2013، ص 28.

² تياب نادية، التنظيم الإداري، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2014-

2015، ص 3.

عرّف الفقه، الإدارة العامّة، استناداً إلى المعيار العضوي (الشكلي)، باعتبارها مجموعة الأجهزة والهيكل والهيآت القائمة في إطار السّلطة التّنفيذية عبر مختلف مستوياتها، وتشمل الهيئة المركزية والهيآت اللامركزية، بما تستخدمه من أشخاص وأموال¹، إضافةً للمعيار الموضوعي (المادي أو الوظيفي)، على أساس أن الإدارة العامّة ما هي إلا مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف، والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيآت إشباعاً للحاجات العامّة للجمهور².

في حين عرّفها المشرع الجزائري في المادة 14 من القانون رقم 90-02، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب³، على أنها: "تعدّ مؤسسات وإدارات عمومية، في مفهوم هذا القانون، المؤسسات والهيآت العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات".

يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الواسع (قانون الإدارة)، "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات"⁴، فهو بذلك القانون الذي يحكم الهيئة والنشاط الإداريين⁵، أو هو "مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة"⁶.

وعليه، يشمل المفهوم الواسع للقانون الإداري، مجموعة القواعد القانونية المطبقة على الإدارة بغضّ النظر عن طبيعتها، سواء كانت قواعد القانون العام أو الخاص، بل

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 9.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 06.

³ قانون رقم 90-02، مؤرخ في 6 فيفري 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر عدد 06، صادر بتاريخ 7 فيفري 1990.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 17.

⁵ XAVIER Braud: Cours de droit administratif générale, licence 2 LMD, 4^{ème} édition, Paris, 2020, p 24.

⁶ تياب نادية، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 3.

وحتى وإن كان مصدرها فقط- القانون الخاص¹، ويرتبط بالمنظومة الأنجلوساكسونية التي ترفض التمييز بين المجالين العام والخاص، وتأخذ بخضوع الإدارة إلى نفس القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد²، وبهذا المعنى يكون القانون الإداري موجوداً في كل الأنظمة القانونية³.

ثانياً: التعريف الفني للـقانون الإداري

تُخضع طبيعة قواعد القانون الإداري، الإدارة العامة إلى نوعين من القواعد القانونية، قواعد القانون الخاص، وذلك عندما تتصرف كالأفراد، ومنه، يختص القضاء العادي في الفصل في المنازعات التي يمكن أن تتولد بمناسبة ممارستها لنشاطاتها، فضلاً عن قواعد القانون الإداري، التي تخولها الانفراد بجملة من امتيازات السلطة العامة الماسة بالمراكز القانونية للأفراد.

ومنه، يمكن تعريف القانون الإداري بمعناه الضيق الفني، على أنه: "مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة"⁴، أو هو "مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات"⁵، كما عرفه الأستاذ "سعيد نحيلي" على أنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الإدارة العامة بالأفراد، وعلاقة الإدارات

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 19.

² مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، دروس موجهة لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، د س ن، ص 13.

³ مهند نوح، القانون الإداري، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018، ص 5، متوفر على الموقع: <http://pedia.svuو.org>، تم تصفح الموقع يوم 10-01-2020.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 06.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 19.

المختلفة فيما بينها، كما يتضمن القواعد التي تنظم وتحكم نشاط الإدارة العامة من خلال ما تملكه الإدارة من وسائل وامتيازات في سبيل إشباع الحاجات العامة¹.

وعليه، فالقانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة²، والتي تميز بين المجالين العام والخاص، حيث تُفرد الإدارة العامة بقانون متميز خاص بها باعتبارها تستهدف المصلحة العامة³.

وبهذا المعنى، لا يتواجد القانون الإداري بمفهومه الضيق، إلا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية والقانونية⁴، والتي تتحقق بوجود جهات قضائية إدارية مستقلة، تتفرد بالنظر في المنازعة الإدارية (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة ومحكمة التنازع)، وجهات القضاء العادي تختص بالنظر في النزاعات العادية، فضلا عن ضرورة وجود قواعد ومبادئ قانونية خاصة واستثنائية غير مألوفة في قواعد الشريعة العامة، تمنح للإدارة امتيازات وسلطات استثنائية تجعلها في مركز متميز مقارنة بمركز الأفراد، ضرورة لتحقيق التوازن بين فكرة امتيازات الإدارة العامة وبين حقوق وحرّيات الأفراد، ومقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون⁵.

من أمثلة الامتيازات الاستثنائية غير المعروفة في القانون الخاص، امتياز السلطة الإدارية في اتخاذ قرارات إدارية بإرادتها المنفردة تُغيّر بمقتضاها من مراكز الأفراد، مثل قرار الإدارة بخلق محلّ لمخالفته للشروط المتطلبية قانوناً، امتياز الإدارة في التنفيذ الجبري المباشر

¹ سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، مرجع سابق، ص 23.

² ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 9.

³ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14.

⁴ تياب نادية، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 4.

⁵ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 28.

دون الحاجة لحكم قضائيّ مسبق¹، حقّ تعديل العقود الإدارية بمفردها لضرورات الصّالح العام مقابل تعويض المتعاقد معها...

وعليه، فالقانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري محلّ الدّراسة، باعتباره قانوناً متميزاً يحتوي على أحكامٍ استثنائيةٍ غير مألوفةٍ في القانون الخاص، رغم أنّه ليس القانون الوحيد الذي تخضع له الإدارة العامة، حيث تخضع لأحكام القانون الخاص في الحالات التي تتجرّد من السلطة العامة، بالتالي، فالقانون الإداري ليس إلا جزءاً من الظاهرة الإدارية عامّة².

الفرع الثاني: نشأة وتطوّر القانون الإداري

أجمعت مختلف الدّراسات الفقهية على ظهور القانون الإداري في فرنسا، ونشأ عبر مراحل فرضتها أوضاعٌ وأسباب موضوعية، فارتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها، تطور تبعاً لذلك (أولاً)، وتبنّته العديد من الدول منها الجزائر، وتطوّر تبعاً لنظامها (ثانياً).

أولاً: نشأة القانون الإداري في فرنسا

نشأ القانون الإداري في فرنسا تزامناً مع الثّورة الفرنسية نتيجة لتطبيق مبدأ الفصل بين السّلطات، أين طغت مرحلة الفساد (أ)، ومحاولة إصلاح الوضع من خلال اعتماد نظام الإدارة القاضية (ب)، وصولاً لمرحلة القضاء الإداري المحجوز (ج)، لغاية إرساء نظام القضاء البات (د).

¹ ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط 1، دار المجد للنشر والتوزيع، د س ن، ص 16.

² مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 13.

أ) مرحلة الفساد القضائي والإداري في فرنسا

وهي المرحلة السائدة ما قبل الثورة الفرنسية 1789، حيث شهدت فساداً قضائياً من خلال تدخل المحاكم العادية (البرلمانات) في الشؤون والاختصاصات الإدارية، إذ كانت كل مظاهر السلطة تجتمع في يد الملك، الذي لا يمكن أن يخضع بشكل من الأشكال للرقابة¹.

كانت البرلمانات تمارس سيطرة على الإدارة وتتدخل في شؤونها، وتعرق كل حركة إصلاحية تسعى لاتخاذها²، في وقت كانت فيه الدولة بحاجة إلى تقوية أركانها³، وهو ما نتج عنه مساس بحقوق الأفراد من الطبقة العادية، خاصة بعد انشغال الطبقة البرجوازية ورجال الدين بصنع الثروة، ما دفع برجال الفكر والفقهاء والفلاسفة إلى تفجير الثورة الفرنسية⁴.

قرّر رجال الثورة الفرنسية -تطبيقاً لتفسيرهم الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات- منع محاكم القضاء العادي من النظر في الأعمال الإدارية بأية صورة من الصور، وتقرّر على إثر ذلك مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالاً عضوياً وموضوعياً عن القضاء العادي بعد إلغاء البرلمانات القضائية⁵، إلا أنّ إقصاء هذه الأخيرة أدى إلى حدوث فراغ رقابي على أعمال الإدارة العامة، ما فرض إحداث نظام رقابي بديل فكانت مرحلة الإدارة القاضية.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 76-77.

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 29.

³ ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 36-37.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 76-77.

⁵ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 30.

ب) مرحلة الإدارة القاضية

بعد قيام الثورة الفرنسية تأكدت السلطة العامة أن المحاكم العادية تعرقل إصلاحات الإدارة العامة، بالتالي الحد من فعاليتها، وتأكيداً على اتجاه الثورة الفرنسية للفصل بين السلطات، صدر قانون رقم 16-24 أوت 1790، الذي ألغى المحاكم القضائية¹.

ونظراً لعدم وجود محاكم بديلة تختص بالنظر في النزاعات الإدارية في تلك المرحلة، عهد الاختصاص إلى الهيئات الإدارية نفسها، حيث تكون خصماً وحكماً في ذات الوقت، وبناءً على ذلك أطلق على هذه المرحلة، مرحلة الإدارة القاضية أو ما يعرف بنظرية الوزير القاضي².

وإن كانت هذه المرحلة مقبولة إلى حد ما، في ذلك الوقت، بسبب سوء سمعة قضاء البرلمان، إلا أن هذا النظام الجديد في حد ذاته مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن كان لا يحق للقضاء العادي الفصل في المنازعات الإدارية، فإنه لا يجوز أيضاً للإدارة أن تتولى نشاطاً قضائياً، في ظل ما يثيره الأمر من شك في ضمان حيادها، فكيف لها أن تكشف عن أوجه عدم مشروعية أعمالها للرأي العام، ومنه، عزوف الأفراد عن مخاصمة الإدارة، ما أدى إلى شل أهم وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة³.

ج) مرحلة القضاء الإداري المحجوز أو المقيد

فرض تقادم منازعات الإدارة العامة، إدخال إصلاحات على نظام الإدارة القاضية، وهو ما تجسد من خلال إنشاء مجلس الدولة على المستوى المركزي، ومجالس الأقاليم

¹ جاء في الفصل 13 من 16-24 أوت 1790، أنه: "إن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة، وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى"، نقلاً عن عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 78.

² بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص 26.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 31.

(المحافظات) على المستوى اللامركزي¹، بموجب المادة 52 من دستور السنة الثامنة من قيام الجمهورية الفرنسية الأولى، وهو ما يعتبر في حقيقة الأمر النشأة الأولى للقانون والقضاء الإداريين، وإن لم تتعد تلك الأجهزة مجرد هيآت إدارية استشارية²، وأطلق على هذه المرحلة مرحلة القضاء المحجوز أو المقيد.

انحصرت سلطة مجلس الدولة في فحص الطعون وتقديم المشورة بشأنها، في شكل مشروع قرار إداري، ليتم التصديق عليه من قبل رئيس الدولة (نابليون آنذاك)، وعليه لم يكن (المجلس) في هذه المرحلة جهة قضائية تملك صلاحية البت النهائي³، أما مجالس الأقاليم كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، ليتكرر سيناريو التصديق عليها، بالتالي لم يكن قضاؤها هي الأخرى كاملاً، وعليه، فالتطور الحاصل في هذه المرحلة، لم يبلغ مرحلة الإدارة القاضية، وإن أثبت مجلس الدولة سلطته القضائية الفعلية، إذ نادراً ما تُنقض أحكامه من قبل الإدارة⁴.

(د) مرحلة القضاء المفوض أو البات

اعتبر الفقه والقضاء أن التجديدات التي جاءت بها القنصلية في السنة الثامنة من الثورة الفرنسية، لم يقصد منها إلغاء نظام الإدارة القاضية، إنما تعزيز الإدارة بهيآت أخرى لتختص بالنظر في المنازعات التي تخولها إيها، ومنه، ظلت الإدارة الجهة القضائية ذات الاختصاص العام في النظر في المنازعة الإدارية، لتختص المحاكم العادية في المسائل والمنازعات المخولة لها بموجب نصوص صريحة⁵.

¹ مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 9.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 12.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 31-32.

⁴ مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 10.

⁵ بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص ص 27-28.

تحوّل مجلس الدولة الفرنسي إلى هيئة قضائية، بعد الاعتراف له باختصاص الفصل في المنازعة الإدارية بمقتضى القانون الصادر في 24 ماي 1872¹، بموجب أحكام قضائية نهائية، لها قوّة الشيء المقضي فيه، وعلى إثر ذلك، تمّ إنشاء محكمة التنازع²، للبتّ في مسألة الاختصاص التي تثور بين القضائين العادي والإداري.

وإن حوّل قانون 24 ماي 1872، لمجلس الدولة سلطة البتّ النهائي في المنازعة الإدارية، إلا أنّه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية، إذ لا يمكن اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الحالات المنصوص عليها قانوناً.

استمر العمل بهذا النظام إلى غاية 13 ديسمبر 1889، أين قبل مجلس الدولة الدعوى المرفوعة من قبل السيد "CADOT" دون المرور بالوزير، ما قضى نهائياً على نظرية الوزير³.

كان مجلس الدولة ينظر في المنازعة الإدارية، ويفصل فيها بناء على قواعد القانون الخاص، إلى غاية صدور قرار بلانكو الشهير، عن محكمة التنازع 8 فيفري 1873، الذي أفصح عن وجود قواعد قانونية خاصة تحكم نشاط الإدارة⁴، ومنه، إرساء النظام القضائي

¹ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 38.

² WELL Prosper: POUYAUD Dominique: Le droit administratif, 17^{ème} édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1997, p 06.

³ بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، ص ص 27-28.

⁴ تتلخص وقائع القضية، في أن تعرضت فتاة صغيرة "بنت السيد بلانكو" لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ، كانت تنقل المنتج من المصنع إلى المستودع، ورفع ولي البنت دعوى قضائية أمام القضاء العادي، على أساس أحكام القانون المدني للمطالبة بجبر الأضرار التي لحقت بالبنت، لكن وكالة التبغ طالبت بإيقاف النظر في الدعوى على أساس أن النزاع يهم الإدارة، بالتالي، الاختصاص فيه لمجلس الدولة، وعرضت القضية على محكمة التنازع، وجاء في ردّها بتاريخ 8 فيفري 1873، ما يلي: "حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.

حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد.=

الإداري المستقلّ عضويًا ووظيفيًا وموضوعيًا عن القضاء العادي، بالتّالي، قيام ازدواجية القضاء والقانون في فرنسا، وبناءً على ذلك، أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعة الإدارية¹، ونجح في تأسيس استقلالية القانون الإداري، عند إقراره للقواعد في إطار الدور الإبداعي أو الإنشائي بمناسبة الفصل في القضايا المعروضة عليه²، وما ساهم به في إرساء لمبادئه وقواعده ونظرياته المتميزة، وبذلك نشأ القانون الإداري بمفهومه الفرنسي، وتبينته بعد ذلك دول أخرى منها الجزائر.

ثانيا: تطوّر القانون الإداري في الجزائر

مرّ القانون الإداري الجزائري بعدة مراحل، خاصة وأن الجزائر مستعمرة فرنسية والقانون الإداري فرنسيّ النشأة، ولم تشهد الجزائر نظاما قضائيا مستقرا قبل دستور 1996 (أ)، وإن تبنت الازدواجية بعده بشكلٍ جليّ (ب).

أ) مرحلة ما قبل دستور 1996

كمرحلة انتقالية بعد الاستقلال، امتد العمل بنظام المحاكم الإدارية الثلاث (الجزائر، وهران، قسنطينة)، المنشئة بموجب الأمر المؤرخ في 1 جانفي 1847، وهي صاحبة الاختصاص في القضايا الإدارية³، مع التّوجه نحو اعتماد نظام وحدة القضاء.

كأول خطوة للقضاء على القضاء الإداري كجهاز مستقلّ ومنفصل تماماً عن القضاء العادي، صدر المرسوم رقم 63-261، المتضمّن إنشاء المجلس الأعلى، كمحكمة نقض

= وحيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة في هذا النزاع وهو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرارا صائبا يستوجب إقراره". نقلا عن: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 85.

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مطبوعة موجهة للسنة الثانية، علوم قانونية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2009-2010، ص 182.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 82.

³ تياب نادية، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 11.

بالنسبة للقضاء العادي، والمحاكم الإدارية الثلاث عن طريق الغرفة الإدارية، وهو ما يعتبر بمثابة ضربة لنظام الازدواجية القضائية، حيث أن المحاكم الثلاث لم تعد مستقلة بشكل تام عن القضاء العادي، إذ تخضع لأحكامه على مستوى المجلس الأعلى (المحكمة العليا حالياً)، ومنه، يفقد القضاء الإداري استقلاله في إحدى مراحل التقاضي وهي مرحلة الطعن بالنقض¹.

وفي مرحلة أخرى، اعتنقت الجزائر نظام وحدة القضاء، بالتالي، الحسم بصفة نهائية في نظام الازدواجية بمقتضى الأمر رقم 65-278، يتضمن التنظيم القضائي²، الذي أبقى بموجب المادة 3 منه، على أحكام القانون رقم 63-218، المتضمن إنشاء المجلس الأعلى، مع نقل اختصاصات المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية حسب المادة 5 منه.

وبهذا تحقّق إدماج المحاكم الإدارية في القضاء العادي، رغم أن الجزائر لا تأخذ بنظام وحدة القضاء والقانون الجامدين، بل بنظام وحدة القضاء والقانون المرنين، على أساس وجود نظام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي والمجلس الأعلى³.

بصدور الأمر رقم 66-154، يتضمن قانون الإجراءات المدنية⁴، منحت المادة الأولى منه، المحاكم العادية، الولاية العامة للفصل في كافة الدعاوى التي كانت من اختصاص المحاكم الابتدائية الكبرى والمحاكم الابتدائية ومجالس العمّال وأرباب العمل، بالإضافة إلى جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى العمالات أو إحدى البلديات أو

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 53.

² أمر رقم 65-278، مؤرخ في 16 نوفمبر 1965، يتضمن التنظيم القضائي، ج ر عدد 96، صادر بتاريخ 23 نوفمبر 1965، (ملغى).

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 54.

حدد القانون رقم 89-22، المؤرخ في 12 ديسمبر 1989، يتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 53، صادر بتاريخ 13 ديسمبر 1989، الغرف التي تشكل منها المحكمة العليا، من بينها الغرفة الإدارية.

⁴ أمر رقم 66-154، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47، صادر بتاريخ 9 جوان 1966، (ملغى).

إحدى المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها¹، ويكون حكمها قابلا للطعن أمام المجلس الأعلى عملا بأحكام المادة 7 من نفس القانون.

وبتعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب الأمر رقم 69-77²، نقل الاختصاص في القضايا الإدارية إلى المجالس القضائية حسب المادة 7 منه، مع مراعاة ما ورد عليه من استثناءات³، ويكون حكمها قابلا للطعن بالاستئناف أمام المجلس الأعلى، ومنه، العودة لنظام الغرف، واستمر العمل به إلى غاية دستور 1996، الذي تبني نظام الازدواجية القضائية.

وإن كان القانون الإداري بمفهومه الفني الضيق، يستند إلى مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، باعتبارها نظرية قانونية متكاملة، وهي نظرية القانون الإداري، فضلا عن ضرورة وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، فإنه لا يمكن القول بوجوده في الجزائر-في هذه المرحلة-، حيث لا تأخذ بنظام القضاء الإداري كسلطة مستقلة عن القضاء العادي، وإن كان لا يمكن إنكار وجود قواعد القانون الإداري

¹ باستثناء مخالفات الطرق الخاضعة للقانون العام، وطلبات البطلان ترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى، حسب المادة 7 من الأمر رقم 66-154، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، مرجع سابق.

² أمر رقم 66-154، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم بالأمر رقم 69-77، مؤرخ في 18 سبتمبر 1969، ج ر عدد 82، الصادر بتاريخ 26 سبتمبر 1969.

³ يستثنى من ذلك حسب المادة 7 من الأمر رقم 66-154، يتضمن قانون الإجراءات المدنية مرجع نفسه، القضايا المرفوعة أمام المحكمة، مخالفات الطرق الخاضعة أمام القانون العام، المنازعات المتعلقة بحوادث العمل، عقود الإيجار الزراعية وعقود الإيجار للمسكن وللاستعمال المهني، عقود الإيجار التجاري في مادة التجارة وقضايا نزاع العمل وأرباب العمل، النزاعات المتعلقة بالأموال التي انتقلت ملكيتها إلى الدولة بمقتضى الأمر رقم 66-202، والأمر رقم 68-253، المنازعات المتعلقة بكل دعوى المسؤولية للتعويض عن الأضرار مهما كانت طبيعتها التي سببتها أية مركبة تكون فيها الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية مسؤولة بدل مأمورها المسبب للأضرار خلال مزاوله مهامه، أي هذا التعديل جاء ليوسع حيث أحال الفصل فيها للمحاكم العادية على الرغم من كون أحد أطرافها من أشخاص القانون العام.

بالإضافة للمنازعات المتعلقة بالحجز العقاري، القسمة الودية، البيع لعدم إمكانية القسمة، حجز السفن وبيعها قضائيا، معاشات التقاعد غير الخاصة بالعجز، الشركات، الإفلاس، التسويات القضائية، وطلبات بيع المحلات التجارية بقيد الرهن الحيازي، عهد الفصل فيها للمحاكم التي تعقد جلساتها بمقرات المجالس القضائية.

بمفهومه الضيق كقواعد متفرقة ومشتتة، لا كمنظومة قانونية قائمة، فضلاً عن وجوده كقواعد القانون الإداري بمفهومه العام باعتباره قانون الإدارة العامة¹.

ب) مرحلة ما بعد دستور 1996

أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري بصدور دستور 1996، مبدأ الازدواجية القضائية، قضاء عاديّ وقضاء إداريّ، بموجب المادة 152 منه²، ومنه، الابتعاد عن نظام الغرف الذي كان سائداً من قبل، وحسب المادة 2 من القانون رقم 05-11، يتعلّق بالتنظيم القضائي³، فإنّه، يشمل التنظيم القضائي النظام القضائي العادي والإداري ومحكمة التنازع، فيظّم النظام القضائي العادي المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم حسب المادة 3 منه، بينما يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، عملاً بالمادة 4 من نفس القانون.

وبناءً على ذلك، صدر القانون العضوي رقم 98-01، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁴، الذي أبقى على اختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بالفصل في القضايا المعروضة عليها -بصفة انتقالية- إلى غاية تنصيب مجلس الدولة (تم تنصيبه حالياً)، كما صدر القانون رقم 98-02، يتعلّق بالمحاكم الإدارية⁵، بالإضافة للقانون

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 57-58.

² المادة 152 من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدلة والمتمة بالمادة 171 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 1 مارس 2016، ج ر عدد 14، الصادر بتاريخ 7 مارس، والمادة 179 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

³ قانون رقم 05-11، مؤرخ في 17 جويلية 2005، يتعلّق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 51، صادر بتاريخ 20 جويلية 2005.
⁴ قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادر بتاريخ 1 جوان 1998، معدل بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43، الصادر بتاريخ 3 أوت 2011. وبالقانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 4 مارس 2018، ج ر عدد 15، الصادر بتاريخ 7 مارس 2018.

⁵ قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، صادر بتاريخ 1 جوان 1998.

العضوي رقم 98-03، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها¹، التي تختص بالفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية العادية والإدارية، وتعتبر نتيجة حتمية لتبني نظام الازدواجية القضائية، ومن ثم التصدي لأهم نقد وجد لهذا الأخير، وهو صعوبة وضع معيار يحدّد مجال اختصاص كل من القضائين الإداري والعادي².

وضع المشرع حدًا لغياب النصّ الواجب تطبيقه على النزاعات الإدارية، الذي كان سائدًا في ظل قانون الإجراءات المدنية، بإصدار القانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية³، حيث تضمنت المادة الأولى منه مبدأً عاماً، وهو سريان أحكامه على الدعاوى المرفوعة أمام الجهات القضائية العادية والجهات القضائية الإدارية، وعليه، يمكن القول بوجود قانون إداري يتضمن قواعد استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص بالجزائر.

المطلب الثاني:

مصادر وخصائص القانون الإداري

ينفرد القانون الإداري بجملة من الخصائص، تؤكّد وتدعم وجوده كقانون له كيانه الذاتي والقائم بمبادئه ونظرياته، والمستقلّ عن فروع القانون الأخرى (الفرع الثان)، ما جعل من المصادر التي يستمد منها قواعده القانونية المتميّزة والاستثنائية، تتعدّد وتتوّع تبعاً لتعدّد وتنوع نشاط الإدارة القائم أساساً على إشباع وتلبية الحاجات العامة (الفرع الأوّل).

¹ قانون عضوي رقم 98-03، مؤرخ في 3 جوان 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، صادر بتاريخ 7 جوان 1998.

² عباس أمال، محكمة التنازع وعملها القضائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 02.

³ قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر بتاريخ 23 أبريل 2008.

الفرع الأول: مصادر القانون الإداري

يُفهم من مصادر القانون بوجهٍ عامٍ، والقانون الإداري بوجهٍ خاصٍ، الوسائل والطرق التي بواسطتها تنشأ أو تتكوّن القاعدة القانونية، وإن كان المتفق عليه انقسام المصادر القانونية عامةً إلى مصادر أصلية رسمية (أولاً)، ومصادر احتياطية تفسيرية (ثانياً).

أولاً: المصادر الأصلية للقانون الإداري

ما يعدّ مصدراً رسمياً أصلياً لفرع من فروع القانون قد لا يكون كذلك لفرع آخر، وهو ما يظهر جلياً في مصادر القانون الإداري الرسمية التي تضمّ كأصل عام التشريع (أ) والعرف الإداري (ب)، ليظهر مصدراً آخر لطالما اعتبر مصدراً تفسيرياً لباقي فروع القانون الأخرى وهو القضاء (ج).

أ) التشريع

يُقصد بالتشريع باعتباره مصدراً أصلياً للقانون الإداري، مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة¹، والتي تخصّ الإدارة العامة في نشاطها وتنظيمها وأموالها وموظفيها فضلاً عن منازعاتها²، ويتمتع بحجية مطلقة أمام المحاكم طالما اتفق مع مبدأ تدرج القواعد القانونية³.

قد تكون السلطة مصدرة التشريع تأسيسيةً فيكون التشريع دستورياً (1)، كما قد يكون معاهدة دولية (2)، وقد تكون السلطة تشريعية فيكون قانوناً عضوياً أو تشريعاً عادياً (3)، كما يمكن أن تكون سلطة تنفيذية في إطار ما يعرف بالتشريعات الفرعية أو اللوائح الإدارية (4).

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 187.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 94.

³ مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 26.

1/ **الدستور:** يتصدّر قائمة التّشريعات، تضعه السّلطة التأسيسية باعتباره أسمى وأعلى قانون في الدّولة¹، والوثيقة الدستورية المعتمدة حاليا في الجزائر، والتي تشكل مصدرا من مصادر القانون الإداري هو دستور سنة 1996، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

2/ **المعاهدات الدولية:** المعاهدات هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة²، وتطبيقا للمادة 154 من الدستور³، المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستوري تسمو على القانون.

3/ **التشريع:** وهو كل ما يصدر عن البرلمان في إطار ما حدّده الدستور، وفقا لإجراءات شكلية خاصة⁴، وقد يصدر في شكل قانون عضوي أو قانون عادي.

1/3 **القانون العضوي:** يُشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات المحدّدة في المادة 140 من دستور 1996، المعدل والمتمم⁵، من أمثلة القوانين العضوية التي تعدّ مصدرا أساسيا للقانون الإداري، القانون العضوي رقم 01-98، المتعلق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه⁶، القانون رقم 05-11، يتعلق بالتنظيم القضائي⁷، القانون رقم 98-

¹ ROUSSET Michel, ROUSSET Olivier : Droit administratif, l'action administrative, 2^{ème} édition, Presses Universitaires de Gronobles, Grenoble, 2004, p 38.

² تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، ك مرجع سابق، ص 15.

³ المادة 154 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 14.

⁵ يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، التنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية.

⁶ القانون العضوي رقم 01-98، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، مرجع سابق.

⁷ قانون رقم 05-11، يتعلق بالتنظيم القضائي، مرجع سابق.

02، يتعلق بالمحاكم الإدارية¹، بالإضافة للقانون العضوي رقم 98-03، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها²...

(2/3) القانون أو التشريع العادي: هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) في مجال اختصاصها كما هو محدد في المادة 139 من الدستور³، أو عن رئيس الجمهورية بموجب أوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية، كما هو منصوص عليه في المادة 142 من الدستور⁴.

من أمثلة التشريعات التي تلعب دوراً بارزاً في تنظيم الإدارة العامة الجزائرية، والتي تعدّ في ذات الوقت مصدراً أساسياً للقانون الإداري، القانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية⁵، القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية⁶، القانون رقم 91-11، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁷، الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁸.

¹ قانون رقم 98-02، يتعلق بالمحاكم الإدارية، مرجع سابق.

² قانون عضوي رقم 98-03، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

³ دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ مرجع نفسه.

⁵ قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37، صادر بتاريخ 3 جويلية 2011.

⁶ قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012.

⁷ قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، صادر بتاريخ 8 ماي 1991، معدل ومتمم.

⁸ أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

4/ التشريعات الفرعية أو اللوائح الإدارية: يُقصد بسلطة التنظيم، سنّ قواعد قانونية عامّة، مجردة لا تختلف من الناحيتين الموضوعية والمادية، عن القواعد الصادرة عن السلّطة التشريعية¹.

تعتبر اللوائح أو النصوص التنظيمية² بمثابة تشريع يصدر عن السلّطة التنفيذية، وتأخذ شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية، أو قرارات وزارية أو صادرة عن الوالي أو حتى رئيس المجلس الشعبي البلدي³، كما يمكن إضافة اللوائح التفويضية ولوائح الضّرورة.

تصدر المراسيم الرئاسية، أو ما يسمى بسلطة التّنظيم المستقل، عن رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون⁴، دون الاستناد إلى قانون قائم، فتستمد أساسها ومصدرها القانوني مباشرة من الدستور⁵.

أما المراسيم التنفيذية، فمن اختصاص الوزير الأول⁶ أو رئيس الحكومة حسب الأحوال، تتعلق بتنفيذ القوانين الصّادرة عن السلّطة التشريعية لتوضيح كيفية تطبيقها⁷.

¹ محمد الصغير بلعي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 77.

² السلطة التنظيمية هي "القدرة على إصدار قواعد عامة، التي تتمتع بها السلطات الأخرى غير البرلمان، سواء كانت هذه السلطات مركزية أو محلية"، أو هي "سلطة إصدار قواعد تنظيمية عامة أي قواعد عامة مجردة". نقلاً عن: نوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013، ص 11.

³ محمد علي، "مدى تداخل الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجل الضبط الإداري بالجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 3، المجلد 11، جامعة بجاية، 2020، ص 98.

⁴ المادة 1/141 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵ أدحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 45.

⁶ ميلود قرداح، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2018، ص 40.

⁷ بن نمة صليحة، مرونة سلطات السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص 101.

في حين تختص الهيئة التنفيذية ممثلةً في الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، بإصدار اللوائح الضبطية أو البوليسية المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، الصحة العامة والسكينة العامة¹، وخير مثال على ذلك جملة القرارات التي اتخذها الولاية كل في حدود اختصاصاته، للحفاظ على الصحة العامة من خلال فرض الحجر الصحي الجزئي في ظل جائحة كورونا.

أما اللوائح التفويضية، تصدرها الهيئة التنفيذية بتفويض من الهيئة التشريعية، في حين تصدر الهيئة التنفيذية لوائح الضرورة في الظروف الاستثنائية.

(ب) العرف الإداري

يمكن تعريف العرف الإداري على أنه، مجموعة القواعد القانونية التي اعتادت الإدارة على إتباعها في أداء نشاط معين²، أو هو "اتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك أو التصرف بوتيرة واحدة بشكل منظم، مستمر، خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالزامية ذلك السلوك أو التصرف"³.

ومنه، يقوم العرف الإداري على ركنين: ركن مادي، ينصرف إلى الاعتياد، بإتباع الإدارة العامة سلوكاً معيناً، باتخاذ تصرفات إيجابية أو سلبية عن طريق الامتناع، ويترتب عليه نشوء عادة إدارية، عامة، ثابتة ومشروعة، يتم أعمالها كلما توافرت ظروف تطبيقها⁴.

أما الركن المعنوي، أن يسود الاعتقاد لدى الإدارة وهي تتبع سلوكاً معيناً، أنها ملزمة به والابتعاد عنه يعرضها للمسؤولية، ويجعل عملها معيباً من حيث المشروعية⁵.

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 188.

² ILUNGA KABALULU Etienne: Notion de droit administratif, a l'intention des cadres administratifs de L'IG/PNC, Congo, Janvier 2012, p 08.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 102.

⁴ مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 28-29.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 103.

رغم اعتبار العرف الإداري أحد المصادر الرّسمية للقانون الإداري، إلا أن أهميته محدودة في الوقت الراهن مقارنة مع أهميّة التشريع والقضاء الإداريين، إذ غالباً ما تلجأ الإدارة إلى الوسائل الإدارية المكتوبة كالتعليمات والقرارات لتنظيم نشاطها الإداري¹.

ج) القضاء

يُترجم الاجتهاد القضائي بمجموعة الأحكام الصادرة عن المحاكم في مسألة معينة²، والحائزة لقوة الشيء المقضي فيه.

يعتبر القضاء مصدراً أصلياً رسمياً وأساسياً، بل أهمُّ مصادر القانون الإداري على الإطلاق، لما له من دور فعّال في إرساء النظريات العامّة والمبادئ الكبرى للقانون الإداري في بدايات ظهوره الأولى، في ظلّ انعدام أيّ أساس قانوني يُستند إليه للبتّ في النزاعات الإدارية، حتّى عُرف القانون الإداري أنّه قانون قضائيّ، لما للقاضي من دور فعّال في تفسير وشرح وتكييف القواعد القانونيّة، بل وحتّى في خلق الحلول وابتكارها في حالة انعدام الأساس القانوني، وإلا اتُّهم بجريمة إنكار العدالة.

ثانياً: المصادر الاحتياطية للقانون الإداري

فضلا عن المصادر الأصلية، قد يجد القانون الإداري بعض أسسه ومبادئه في المصادر الاحتياطية في مختلف الآراء الفقهيّة (أ)، على غرار المبادئ العامة للقانون خاصة وأنه قانون غير مقنن بشكل كلي (ب).

أ) الفقه

يَقصد بالفقه مجموعة الآراء التي تصدر عن الفقهاء³، في شكل فتاوى، مؤلفات، مقالات، تتضمن شرحاً أو تفسيراً أو نقداً للقانون.

¹ تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17.

² ابتسام فاطمة الزهراء شقاق، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016، ص 35.

³ ILUNGA KABALULU Etienne : Notion de droit administratif, op, cit, p 08.

لا يعدّ الفقه مصدراً رسمياً للقانون الإداري، لاقتصاره على الآراء الفقهية المتباينة، والتي لا تتمتع بأية قوة ملزمة¹، لكن خصوصية القانون الإداري باعتباره قانوناً غير مقنّن، وقضائيّ النشأة جعلت من دوره بارزاً، مقارنة مع اعتباره مصدراً لباقي فروع القانون الأخرى، ما جعله يلعب دوراً هاماً في بناء الأسس والنظريات العامة التي يقوم عليها القانون الإداري، فضلاً عن شرح المبادئ والأحكام المتفرّعة عنها، وتحليل النصوص القانونية، ناهيك عن التعليق على الأحكام والقرارات، بالتّالي الوقوف على الثغرات القائمة واقتراح الحلول الممكنة.

ب) المبادئ العامة للقانون

يستتبط القاضي الإداري المبادئ العامة للقانون، من النصوص والمواثيق الكبرى ويضفي عليها الصبغة الإلزامية، وتتجسد هذه المبادئ في قواعد فقه قضائية تمثل مصدراً أساسياً من مصادر المشروعية، ويعود الفضل في بلورتها إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي جعل منها أداة فاعلة لضمان الحقوق والحريات الفردية، فضلاً عن حماية مقتضيات العمل الإداري².

الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري

نشأ وتطوّر القانون الإداري في فرنسا تبعاً للظروف السياسيّة السائدة بها، ولم يظهر كقانون مستقل بذاته إلا حديثاً (أولاً)، وعلى مراحل، وارتباطه بالنشاط الإداري جعله سريع التطور (ثالثاً)، ما صعب من مهمة جمعه وتقنينه في قانونٍ موحّد (ثانياً)، بالتّالي، منح القضاء الإداري صلاحية واسعة في ابتداع الحلول، باعتباره أصلاً قانوناً قضائيّ النشأة (رابعاً).

¹ بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 51.

² محمد رضا جنّيح، القانون الإداري، ط 2، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 35.

أولاً: القانون الإداري قانون حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري قانوناً حديث النشأة، باعتباره نظرية قانونية لها أصولها وأسسها ومبادئها المتميزة، ونطاق تطبيقها، لم تظهر إلا في منتصف القرن التاسع عشر¹، بعد قضية بلانكو وحكمه الشهير 1873، ويعتبر كذلك (حديث النشأة) بالمقارنة مع فروع القانون الأخرى خاصة المدني، الذي تعود أصوله إلى القانون الروماني².

ثانياً: القانون الإداري قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين إصدار المشرع لمجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة المتعلقة بفرع من فروع القانون، كما هو الحال في التقنين المدني، التقنين التجاري وتقنين الأسرة...، ولا يخفى ما للتدوين من سرعة من حيث إضفاءه الثبات والاستقرار على نصوص التشريع، فضلا عن سهولة الرجوع إلى أحكامه³.

القانون الإداري غير مقنن، بمعنى غير مدون ومجمّع بطريقة رسمية في وثيقة معينة، شاملة لكل أحكامه، رغم أن ذلك لم يمنع من إصدار بعض التقنينات الجزئية لبعض قواعده، مثل القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، الأمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام⁴، القانون رقم 02-98، يتعلق بالمحاكم الإدارية، بالإضافة للقانون العضوي رقم 03-98، يتعلق باختصاصات محكمة النزاع وتنظيمها وعملها، القانون رقم 11-91، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية القانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية...

¹ عمار عوادي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 61.

² تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 12.

³ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 186.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر عد 50، صادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

يرجع عدم تقنين القانون الإداري أساساً، إلى صعوبة ذلك، بسبب سرعة تطوره، تشعب مواضيعه، النشأة القضائية لمعظم قواعده ونظرياته، شساعة مجاله، فضلاً عن ظهوره التدريجي واستمرار تطوره باعتباره جزء من قانون الإدارة العامة التي تتطور باستمرار، تبعاً للظروف السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والفكرية، وعليه، خاصية التقنين تجعله ثابتاً جامداً ما يؤدي إلى شلّ العمل الإداري عامة¹.

اعتبار القانون الإداري قانوناً غير مقنّن، يمنح القاضي الإداري سلطة تقديرية في خلق وابتكار المبادئ والأسس العامة، أو على الأقل تحديث النظريات القائمة من خلال تكيفها تبعاً للتطورات الزاهنة، وإن كان يشوب القانون الإداري عيب انعدام التحديد والثبات وعدم الدقة والوضوح، ما يؤثر في مبدأ العدالة ذاته².

ثالثاً: القانون الإداري قانون مرّن وسريع التطور

استهداف القانون الإداري المصلحة العامة، القائمة على ضرورة تلبية الحاجات العامة المتطورة باستمرار، والمتغيرة بتغير الزمان والمكان، وتأثره بالظروف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية في الدولة³، باعتبارها عوامل متغيرة وغير مستقرة نسبياً، في ظلّ اتساع نشاط الدولة وما تتعرض له من أزمات اقتصادية، فضلاً عن ظهور المرافق العامة الاقتصادية، الصناعية والتجارية، وما أدى ذلك من ظواهر اقتصادية، سياسية وإدارية، كلّها عوامل فرضت استيعاب القانون الإداري لها⁴، ما جعل من مرونته وتطوره سمةً لا بدّ منها، وضرورة قائمة.

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 62.

² مرجع نفسه، ص ص 62-63.

³ مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 22.

⁴ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 185.

رابعاً: القانون الإداري قانون قضائيّ النشأة

لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً بارزاً في إنشاء قواعد القانون الإداري، حيث أنه وفي مرحلة القضاء المفوّض رفض إخضاع المنازعات المعروضة عليه لقواعد القانون الخاص، وفي ظلّ الغياب التام لقانون يحكم نشاط الإدارة، عمد إلى خلق وإيجاد الحلول، أن أرسى قواعداً قانونيةً من العدم شكّلت فيما بعد القانون الإداري، وهكذا ظهر هذا الأخير¹.

ينفرد القاضي الإداري بدور بارز لا نظير له في القضاء العادي، سواء من حيث تطبيق قواعد القانون أو تفسيرها - وإن كان لزاماً عليه البحث عن إرادة المشرع فإنّه يفترضها عند تطبيق النص لا عند وضعه²، أو في التصدي للقصور المعروض أمامه، ويظهر دوره بشكلٍ جليّ في حالة خلوّ التشريع من حلّ للمنازعة القائمة، إذ يتولى ابتكار وخلق الحلّ القانوني المناسب، وفي هذه الحالة تُنسب إليه القاعدة القانونية، وهو ما يعرف بالدور الإنشائيّ للقاضي الإداري³، وتُعدّ النظريات العامّة والمبادئ الكبرى التي تحكم النشاط الإداري عامّةً، من وضع القضاء، وإن تدخل المشرع بعد ذلك لتقنينها، ومن هنا جاء وصف القانون الإداري أنه قانون قضائيّ النشأة.

وعليه، فالقاضي الإداري كأصل قاضي تأسيس وإبداع وإنشاء، خلافاً للقاضي العادي الذي هو قاضي تطبيق⁴.

¹ WELL Prosper: POUYAUD Dominique: Le droit administratif, op, cit, p 09.

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 64.

³ ROUSSET Michel, ROUSSET Olivier : Droit administratif, l'action administrative, op, cit, p53.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 93.

المبحث الثاني:

علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى وأسس تحديده

تزايد الاهتمام بدراسة القانون الإداري بتزايد تدخل الدولة في شتى الميادين وتطور وظائفها، بالتالي اتساع مجاله وامتداده خاصة بعد ظهور ما يعرف المرافق العامة الاقتصادية والتجارية، ما جعله وثيق الصلة بفروع القانون الأخرى، وعلم الإدارة باعتباره جزءاً منه (المطلب الأول).

ارتبط القانون الإداري في بداياته ومراحل الأولى بالمرافق العامة، حتى أن هناك من عرّفه أنه قانون المرافق العامة، لاقتصار مفهوم هذه الأخيرة آنذاك على المرافق العامة الإدارية، التي تضطلع بخدمات إدارية بحتة، مثل العدالة، الدفاع، التعليم، رغم أن الوضع لم يدم بتزايد تدخل الدولة، وظهور أنماط أخرى من المرافق، ومنه، عجز المرفق العام عن إرساء حدود القانون الإداري، وهو ما يثير إشكالية تبني معيار أصيل لتحديد مجال تطبيقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى

ارتباط القانون الإداري بالإدارة العامة باعتبارها صاحبة السلطة العامة، تتعاقد أو تتصرف -بصفة عامة- خدمةً للصالح العام، يجعله يشترك مع قانون الإدارة في أحد أطراف العلاقة العامة وإن اختلفت صفتها (الفرع الأول)، وباعتباره يصبّ جلّ اهتمامه على المرفق العام المسخّر أساساً لإشباع حاجات الأفراد العامة، تربطه بفروع القانون الأخرى صلةً تفرضها طبيعته المتميّزة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

يمكن تعريف علم الإدارة على أنه: "علم إنساني يعني بوصف وتفسير وبناء نشاط جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز"¹.

يدرس علم الإدارة العامة مناهج تنظيم الإدارة والعوامل البشرية التقنية التي تتحكم في هذا التنظيم، وعليه يهتم بالجوانب الفنية التقنية².

في حين يهتم القانون الإداري بالإدارة العامة من عدة جوانب، الجانب التنظيمي من حيث بيان القواعد والأحكام المتعلقة بتركيب وتنظيم الجهاز الإداري، الجانب الوظيفي من حيث التطرق للقواعد المطبقة على الإدارة العامة، وجانب الوسائل من خلال التعرض لمختلف الإمكانيات التي يتطلبها النشاط الإداري، بشرية كانت، أو مادية على غرار القانونية (السلطات)، والجانب القضائي من حيث الاهتمام بالهيئات القضائية المختصة بالمنازعة الإدارية³.

يتضح أن العلاقة وثيقة بين العلمين، فبينما يبحث القانون الإداري في البناء القانوني للأنظمة الإدارية، إذ يدرس تفسير النصوص، وشروط تطبيق القواعد القانونية وإجراءاتها، والحقوق والالتزامات المترتبة عليها، وصحة العقود والقرارات ونظرية الأشخاص، كما يتناول على وجه الخصوص الاعتداءات التي يمكن أن تقع من الإدارة العامة على حريات وحقوق الأفراد وما يترتب عليها من مسؤوليات⁴، نجد أن علم الإدارة باعتباره علماً مستقلاً عن القانون الإداري يهتم بالإدارة العامة من حيث تنظيمها الفني لتحقيق فعالية أكبر⁵.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 45.

² تياب نادية، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 6.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 01.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 49.

⁵ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 32.

كما تشمل الإدارة العامة على مفهومين، مفهوم عضوي يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها، دون البحث في طبيعة النشاط الصادر عنها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بغض النظر عن شكل المنظمة الصادر عنها¹، وعليه، كلا العلمين يبحثان في موضوع واحد وهو الجهاز الإداري في الدولة، وإن كان كل واحد من زاويته، حيث نجد أن الدول التي لا تأخذ بالازدواجية القانونية تشمل دراسة الإدارة العامة على النواحي القانونية، التي يحكمها من حيث الأصل القانون الإداري، كما أن المركزية واللامركزية مثلاً، لا تعدان أصلاً من مفاهيم القانون الإداري، إنما من وسائل الإدارة التي تستعير من القانون الشكل الذي تظهر فيه²، ما يجعل العلمين متكاملين لا يمكن الاستغناء عن أحدهما.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

تتعرّز ذاتية القانون الإداري باعتباره قانوناً مستقلاً قائماً بذاته، من خلال فرض نفسه وتأثيره على مختلف فروع القوانين، العامة منها (أولاً)، على غرار الخاصة، نظراً للصلة القائمة بينهما (ثانياً).

أولاً: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

تتعدّد جوانب اهتمام القانون الإداري، ما جعله وثيق الصلة بالقانون الدستوري (أ)، وقانون العقوبات (ب)، وقانون المالية (ج)، فضلاً عن القانون الدولي العام (د).

أ) علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يشارك كلٌّ من القانونين الإداري والدستوري، في اعتبارهما فرعان من فروع القانون العام الداخلي، ويهتمان بمسألة واحدة وهي السلطة التنفيذية، فبينما يعالج القانون الدستوري هذه الأخيرة باعتبارها جهة حكومية وسلطة دستورية، يهتم بها القانون الإداري باعتبارها إدارة عامة أي من الناحية الإدارية، ويترتب على هذه العلاقة تعدُّر الفصل بين القانونين، وفي

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 180.

² ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 34.

هذا الشأن قال الفقيه "DUCROQ" أن: "القانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة أي المبادئ التي تضمن للأفراد حقوقهم السياسية والمالية والدينية والمدنية. أما القانون الإداري هو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ويحدد شروط تطبيقها. وبعبارة أخرى فإن القانون الدستوري يحتوي على عناوين وموضوعات القانون الإداري"¹.

يتعاون القانون الإداري والدستوري في الكثير من الأهداف عن طريق تنظيم بعض المسائل على مستويات مختلفة، إذ يختص القانون الدستوري بالأعلى منها تاركا التنظيم الأدنى للقانون الإداري، حيث يبين القانون الدستوري الخطوط العريضة لتكوين واختصاص السلطة التنفيذية، ويتولى القانون الإداري أمر تقسيمات هذه السلطة وفروعها، وتعيين العاملين فيها، وكيفية إدارة المرافق العامة، والقانون الدستوري يبين الحقوق العامة للأفراد، بينما يضع القانون الإداري الضوابط التي يلتزم بها الأفراد، والحدود التي يتعين على الإدارة احترامها وعدم تجاوزها، ما دفع ببعض الفقهاء إلى القول بأن هناك نوعاً من التداخل بين الفرعين، وأن تحديد القانون الإداري لابد أن يتضمن شيئاً من التحكم، وأبعد من ذلك انتقد بعض الفقهاء التفرقة والتمييز بين كل من القانون الإداري والدستوري انتقاداً شديداً².

وقد تضمن الدستور الجزائري الكثير من المبادئ ذات الصلة بالقانون الإداري، منها:

✓ معاقبة القانون على التعسف في استعمال السلطة حسب ما تضمنته المادة 25 منه³،

✓ ضمان الحصول على خدمات المرافق العامة دون تمييز، وقيام المرافق العامة على مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر، وضمن الحد الأدنى من الخدمة عند الاقتضاء، عملاً بالمادة 27 من نفس الدستور،

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 50.

² ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 21.

³ دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

- ✓ التأكيد على قيام العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز بموجب المادة 18 منه،
- ✓ وتحديد الجماعات المحلية في الولاية والبلدية، واعتبار هذه الأخيرة الجماعة القاعدية، حسب المادة 17 منه.

ب) علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

يرتبط القانون الإداري بقانون العقوبات¹، من خلال تناول هذا الأخير للعقوبات التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري، كجرائم إهانة موظف عام أو رجال القوة العمومية التي نصت عليها المادة 144 منه، وجرائم التعرض لحرية المزيادات (باعتبارها أحد طرق تعاقب الإدارة العامة) حسب المادة 175 من نفس القانون، بالإضافة للجرائم التي يرتكبها الموظف العمومي في حالة مساسه بالحرية الشخصية للفرد على غرار حقوقه الوطنية²، أو اختلاسه لأموال عمومية³...

ج) علاقة القانون الإداري بقانون المالية

يهتم القانون المالي بالنشاط المالي للدولة، بجانبه الإيجابي (الإيرادات العامة) والسلبى (النفقات العامة)، واعتبارا لحاجة الأجهزة الإدارية عامة، مركزية ولا مركزية، لنفقات عامة للاضطلاع بمختلف مهامها ونشاطاتها، تظهر العلاقة الوطيدة بين القانونين، من خلال اهتمام القانون الإداري بالمال العام والخاص المملوك للدولة عامة، فضلاً عن أن تنفيذ الأحكام الإدارية فيما يتعلق بالجانب المالي تتم عن طريق الخزينة العمومية⁴، حتى وأن كثيراً

¹ أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49، صادر بتاريخ 11 جوان 1966، معدل ومتمم.

² المادة 107 من نفس المرجع.

³ المادة 119 مكرر من المرجع نفسه.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 67.

من مواضيع المالية العامة تدرس في كتب القانون الإداري، كالمال العام، نزع الملكية للمنفعة العمومية¹.

د) علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام

يتّحد الفرعان في اهتمامهما بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام، وإن كان القانون الإداري يقتصر اهتمامه بالنشاط الداخلي أي الدولة باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة، في حين ينصب اهتمام القانون الدولي العام على نشاط الدولة الخارجي مع قريناتها من الدول في المجتمع الدولي، والمنظمات الدولية.

رغم انفصال مجال اهتمام كلّ الفرعين وتباعدهما، إلا أنه تظلّ هناك علاقة بينهما، باعتبار نص المادة 154 من الدستور الجزائري²، التي تنصّ على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية وفقاً للأشكال المحددة قانوناً تسمو على القانون الداخلي، وعليه، لو كرس نص معاهدة مصادقٍ عليها من قبل رئيس الجمهورية تتعلق بحماية الموظف العام في مجال المساءلة التأديبية إجراءً مغايراً ومخالفاً لما هو معمول به في ظلّ القانون الداخلي، يلزم القاضي بتطبيق نص المعاهدة باعتباره يسمو على هذا الأخير³، ومنه، تظهر العلاقة بين القانونين من خلال إمكانية تطبيق أحكام القانون الدولي العام على مواضيع القانون الإداري.

ثانياً: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص

اعتبار القانون الإداري قانوناً استثنائياً يتعلق بالإدارة العامة باعتبارها سلطةً عامةً، لم ينفِ علاقته بفروع القانون الخاص التي تهتم أساساً بالأشخاص الخاصة، وهو ما يتجلى بصورة واضحة في صلته الوطيدة بين القانونين المدني (أ)، والأسرة (ب).

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 22-23.

² دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 65.

أ) علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يعتبر القانون المدني¹ الشريعة العامة فيما يخصّ مختلف الروابط والعلاقات بين الأفراد، ويقوم على مبدأ المساواة والتوازن بين أطراف العلاقة، على عكس القانون الإداري الذي يمنح الإدارة مركزاً متميزاً يخولها فرض سلطاتها على الأفراد، تحقيقاً للصالح العام، فلها إصدار القرارات الإدارية وتعديل العقود الإدارية بإرادتها المنفردة، وتوقيع بعض الجزاءات دون حاجة اللجوء للقضاء.

رغم خصوصية كلّ من القانونين المدني والإداري، واستقلال مجال كلّ منهما عن الآخر، إلا أنه لا يمكن إنكار قيام علاقة بينهما خاصة وأن القانون المدني الشريعة العامة، إذ يتولى الإعلان عن الشخصية القانونية للأشخاص المعنوية بموجب المادة 49 منه²، حتى تمكنها من مزولة نشاطها، وهي الأساس القانوني لنظرية التنظيم الإداري الجزائري.

كما تخضع العقود الإدارية للأركان العامة المعهودة في العقود عامة من رضاء، محلّ وسبب والتي تناولها القانون المدني في المادة 59 منه وما يليها، كما تناول حق الإدارة في نزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية (باعتبار هذه الأخيرة من أهداف القانون الإداري) في المادة 677 منه، وتعرض للاستيلاء باعتباره طريقة للحصول على الأموال ضماناً للسير الحسن للمرافق العمومية (وهي إحدى مواضيع القانون الإداري) بموجب المواد 679، 680 و681، 681 مكرر 1، 681 مكرر 2 و681 مكرر 3 منه، كما أشارت المادة 773 إلى بعض أملاك الدولة وهي من مواضيع القانون الإداري...

ب) علاقة القانون الإداري بقانون الأسرة

رغم استقلال مجاليّ قانون الأسرة والقانون الإداري واهتمام كلّ منها بمواضيع مختلفة، إلا أنه تبقى ثمة علاقة تربط الفرعين، إذ تطبّق على الهبات والوصايا الممنوحة للأشخاص

¹ أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، صادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

² نفس المرجع.

المعنوية العامة - على سبيل المثال الولاية، المادة 133 من قانون الولاية¹ - الأحكام المتعلقة بالهبات والوصايا المنصوص عليها في أحكام قانون الأسرة².

المطلب الثاني:

أسس ومعايير تحديد القانون الإداري

يقوم أساس القانون الإداري، على محاولة الفقه والقضاء إيجاد معيار أو نظرية أو مبدأ عام أساسي، يصلح أساساً ودعامة جوهرية لبناء مبادئ وقواعد القانون الإداري، ومنه، تحديد مجال ونطاق تطبيق أحكامه، وهو ما تمخض أساساً من اعتبار القانون الإداري قانوناً عرفياً، غير مقنّن.

أولى فقه القانون العام اهتماماً بالغاً لمسألة تحديد أساس القانون الإداري، ومنه، القول بتطبيق جملة المبادئ الاستثنائية والقواعد المتميزة عن قواعد القانون الخاص، وإن برزت عدّة مدارس نادى بعدّة نظريات دون أن يتم الاتفاق على إحداها، أهمّها نظريتا المرفق العام (الفرع الأوّل)، والسلطة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: نظرية المرفق العام

يكتسي المرفق العام أهمية بالغة في القانون الإداري، حتى أن هناك من يعرف هذا الأخير على أنه قانون المرافق العامة³، وظلّت نظرية المرفق العام أساساً عاماً للقانون الإداري في بدايات ظهوره (أولاً)، قبل أن تتأزم نتيجة تطوّر نشاط الإدارة العامة عامّة (ثانياً).

¹ المادة 133 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² أمر رقم 84-11، مؤرخ في 9 جوان 1984، يتضمن قانون الأسرة، ج ر عدد 24، صادر بتاريخ 12 جوان 1984، معدل ومتمم.

³ وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 10.

أولاً: مضمون نظرية المرفق العام

يعتبر كل من ليون دوجي، جيز وبونار رواد هذه النظرية، وما الدولة حسب فلسفتهم إلا مجموعة من المرافق العامة، باعتبارها مشاريع عامة تتكون من أشخاص وأموال تستهدف إشباع حاجات عامة، يعجز الأفراد عن القيام بها¹، من قبيلها العدالة، الدفاع، الأمن، الصحة، التعليم، النقل الجوي...

كان لحكم بلانكو الشهير سنة 1873، بالغ الأثر في الإعلان وإبراز نظرية المرفق العام، حيث أفصحت حيثياته عن أن مسؤولية الدولة التقصيرية تجاه الأفراد، عن الأفعال الضارة التي تصدر عن موظفي وعمال الإدارة في المرافق العامة، لا تخضع لقواعد القانون المدني التي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، بل تخضع لقواعد متميزة تجد أساسها في فكرة المرفق العام وضرورة حسن سيره².

وإن لاقت نظرية المرافق العامة صدىً من قبل الفقهاء واعتبارها معياراً عاماً لتحديد القانون الإداري، خاصة في ظلّ اقتصار نشاط الدولة على المرافق الإدارية، إلا أن الأمر لم يبق على حاله بظهور المرافق العامة الصناعية والتجارية نتيجة لتطور وتوسع نشاط الدولة، وهو ما تسبب في تأزم المرفق العام باعتباره أساساً لرسم حدود ولاية القانون الإداري.

ثانياً: أزمة المرفق العام

بعد الحرب العالمية الأولى 1914، اضطرت الدولة إلى الاضطلاع بالمهام الصناعية والتجارية، نتيجة الأزمات التي خلفتها اقتصادياً، اجتماعياً، وتحت وطأة الأفكار والاتجاهات الاشتراكية.

ازداد هذا الاتجاه التّدخلي بعد الحرب العالمية الثانية، وبفعل التّطورات الحاصلة ومستجدات الحياة عامة، ظهر ما يعرف بالمرافق العامة الصناعية والتجارية إلى جانب المرافق العامة الإدارية، وهي مرافق تزاوّل نشاطاً مماثلاً لنشاط الأفراد، وإن سلم الفقه

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 125.

² ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 82.

بإخضاع المرافق العامة الإدارية للقانون الإداري، فإن الوضع ليس كذلك بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية، خاصة وأن مجلس الدولة أصبح يستثني بعض منازعات الإدارة من اختصاصه وإخضاعها للقضاء العادي¹.

ومنه، لم تعد كل المرافق خدماتية ذات نشاط إداري بحت، وما زاد الأمر تعقيدا ظهور مرافق عامة جديدة نتيجة للمشاكل الاجتماعية التي أسفرت عنها الحربين العالميتين، وهي مرافق عامة اجتماعية، من أهمها مرافق التأمينات الاجتماعية لعمال الصناعات والمشروعات الخاصة، ومرافق التأمينات الاجتماعية للأسرة، وكانت خاضعة لرقابة مشددة من الدولة، وإن كانت إدارتها المباشرة يتولاها الأفراد ممثلوا العمال وأرباب الأعمال، في شكل قانون جديد ينتمي للقانون الخاص².

بالمقابل استقر مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع، على أن هذه المرافق رغم أنها مرافق عامة، إلا أنها تخضع كقاعدة عامة للقانون الخاص ولاختصاص محاكم القضاء العادي، ما شكل مظهرا جديدا لأزمة المرفق العام.

مما يدل أيضا، على قصور المرفق العام كما يرى جانب من الفقه، أن هناك أمثلة من المنازعات التي خضعت للقضاء الإداري وطبق عليها القانون الإداري دون أن تتعلق بنشاط مرفق عام، ومثال ذلك حكم قرية مونسجير، الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 05-10-1921، الذي اعتبر أعمال الصيانة المتعلقة بإحدى الكنائس من قبيل الأشغال العامة، وأن الإدارة تكون مسؤولة عن الحوادث الناجمة عن هذه الأشغال، ويكون القضاء الإداري مختصا بنظر المنازعات المتعلقة بها، على أساس خضوع الأشغال العامة لأحكام القانون الإداري، وذلك على الرغم من صدور قانون 09-12-1905، الذي فصل الكنيسة عن الدولة، مما ترتب عليه خروج ممارسة الشعائر الدينية في الكنائس من نطاق المرافق العامة³.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 127.

² ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 85.

³ مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 41.

وعليه، بالرغم من الدور الهام والبارز الذي لعبته المرافق العامة في بناء وتأسيس القانون الإداري، إلا أنها أصبحت عاجزة بعد تطورها -على الأقل- لوحدها - لأن تكون معياراً جامعاً ومانعاً لتحديد مجال ونطاق تطبيق القانون الإداري، ومنه، اختصاص القضاء الإداري، ما فرض البحث عن معيار بديل، فكانت نظرية السّلطة العامة.

الفرع الثاني: نظرية السّلطة العامة

ظهرت نظرية السّلطة العامة كبديل لنظرية المرفق العام، تبحث في أساسٍ للتمييز بين القانون الإداري والعادي، ما يفرض الوقوف عند محتواها (أولاً)، للقول بمدى صلاحيتها عن طريق تقييمها (ثانياً).

أولاً: مقتضى النظرية

يقوم المدلول الحديث لفكرة السّلطة العامة، على جملة الامتيازات والسلطات الخارقة والتميّزة والاستثنائية، التي تمارسها الإدارة العامة بشكل يجعلها في مركز أسمى وأعلى من مركز الأفراد، فضلاً عن مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تُلزم بها -بالمقابل- بصورة أثقل وأكثر عبئاً من تلك التي تُفرض على الأفراد¹.

يترجم نظرية السّلطة العامة كلّ من الفقهاء "لافريير، بارتملي، جورج فيدال وموريس هوريو"، وتقوم على أساس التفرقة بين أعمال السّلطة العامة وأعمال الإدارة².

تشمل أعمال الإدارة، الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الإدارة باعتبارها فرداً عادياً، بالتالي اختصاص القضاء العادي في الفصل في منازعاتها³، بينما تنحصر أعمال السّلطة العامة في الأعمال التي تقوم بها الإدارة كسلطة عامّة، عن طريق إصدار الأوامر بإرادتها المنفردة⁴، بما تتمتع به من حقي الأمر والنهي⁵، وعليه، كلّ تصرف تَضَمَّن إحدى هذه

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 93.

² مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 35.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 119.

⁴ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري مرجع سابق، ص 82.

⁵ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80.

المظاهر عدّ عملاً إدارياً، يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري، وولاية اختصاص القضاء الإداري¹، بالتالي، أعمال السّلطة وحدها هي التي تحكمها قواعد القانون الإداري.

ثانياً: تقييم النظرية

رغم ما تمتاز به هذه النّظرية من البساطة والوضوح، فضلاً عن الدّقة ومنطق الطّرح، إلا أنّها لم تسلم من النّقد، على أساس نفيها لمسؤولية الإدارة على الأعمال المادية، واستبعادها لجميع عقود الإدارة من نطاق تطبيق القانون الإداري².

يرى الفقيه "جون ريفيرو"، من جانب آخر، أنّه لا يمكن الاعتماد على فكرة السّلطة العامة لتحديد ولاية واختصاص القانون الإداري، على أساس أنّ أعمال الإدارة السّلطوية قد تقرض التزامات على الأفراد، كما هو الحال في حالة نزع الملكية الخاصّة للمنفعة العموميّة، فرض حظر التجوّل وإعلان حالي الطّوارئ والحصار، كما لها أن تقرض على الإدارة الخضوع في حالات، فلو أقدمت على التّوظيف عليها لتنظيم مسابقة وفق شروط محدّدة، وإنّ عمدت إلى إبرام صفقة ما، عليها الإعلان عنها احتراماً لمبادئ الشفافية³، والنقيّد بالشروط المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية.

كما عيب على هذه النّظرية أيضاً، أنّ الأخذ بها يؤدي إلى الإقرار بفكرة ازدواجية الشّخصية القانونيّة للدولة، بينما الحقيقة تقرّ أنّ للدولة شخصيّة قانونية واحدة⁴.

تجدر الإشارة إلى أنّه ظهرت عدة معايير تبحث في أساس تطبيق القانون الإداري، إلى جانب معياري المرفق العام والسّلطة العامة، وإن لم تدم طويلاً لهشاشة أساسها في الأصل، لذلك لم نولها أهميّة بالدراسة، نذكر منها:

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 191.

² ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 81.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 120.

⁴ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 83.

✓ **المعيار الشكلي:** القائم على طبيعة القاعدة القانونيّة، فإن كانت هذه الأخيرة أمرّة، طُبّق القانون الإداري، أما إذا كانت مكملّة فيُستبعد، وبذلك يصبح الخضوع للقاعدة القانونية مرادفاً للقانون العام، في حين تصبح الحرّية مرادفة للقانون الخاص¹، وهُجّر هذا المعيار لعدم صلاحيته كأساس للتفرقة بين القانون العام والخاص، على أساس احتواء القانون الخاص لقواعد أمرّة تتعلق بالنظام العام.

✓ **المعيار الموضوعي:** أخذ به الفقيه "فالين"، ومردّه أن يكون النشاط إدارياً إذا استهدف تحقيق المصلحة العامة، بالتالي، فالقانون الإداري هو قانون المنفعة العامة في وجوده وتطبيقه²، ومما عيب على هذا المعيار، عدم وجود حدّ فاصل بين المصلحة العامّة والخاصة، خاصّةً وأن القواعد القانونية عامة تستهدف المصلحة العامة بشكل أو بآخر، وإن كانت قواعد القانون الخاص تسعى لتحقيق مصالح شخصية، فإنها بالتبعية تحقق المصلحة العامّة، كما لا يمكن تصوّر حماية القانون للمصالح الفردية الشخصية إن كانت في مجملها تتعارض والمصلحة العامّة الجماعية³.

✓ **المعيار الشّخصي أو العضوي:** يعتمد هذا المعيار أساساً في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، على العضو الصادر عنه التصرف الإداري بغضّ النظر عن جوهر وطبيعة العمل ذاته، وبناء على ذلك، يُعدّ العمل إدارياً كلّما صدر عن عضو أو هيئة ذات طبيعة إدارية، بالنتيجة يطبق عليه القانون الإداري، وبهذا المعنى فهذا الأخير هو قانون الإدارة باعتبارها تنظيمياً وجهازاً لا نشاطاً ووظيفةً، وأنتقد هذا المعيار أيضاً، وعيب عليه عدم دقته في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري تحديداً، إذ هناك تصرفات تصدر عن الإدارة العامة لكنها تصرفات مدنية⁴.

¹ بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 07.

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 91.


³ بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 08.

⁴ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 81.

نظرا لعجز المعايير السابقة عن تحديد مجال تطبيق القانون الإداري، نادى الفقه أمثال موريس هوريو وأندري دي لوبادير، بضرورة الجمع بين معياري السلطة العامة والمرفق العام¹، وعليه فالقانون الإداري لا يطبق ما لم يتعلق الأمر بمرفق عام، مع استخدام وسائل وأساليب القانون العام²، وهو المعيار المعتمد عليه لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ومنه، ولاية اختصاص القضاء الإداري.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 131.

² مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 194.



الفصل الثاني:
نظرية التنظيم الإداري

الفصل الثاني:

نظرية التنظيم الإداري

يقصد بالتنظيم الإداري تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها، ومنه، تحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتوزيعها بين أقسام الإدارة العامة وموظفيها، وبيان كيفية إنجازها باستخدام الإمكانيات المتاحة، لتحقيق الأهداف المرجوة بأقل نفقة وجهدٍ وفي أقل وقت ممكن، وذلك بالاستناد على أسس قانونية تتمثل في الشخصية المعنوية (المبحث الأول).

تعتبر الشخصية المعنوية سنداً وأساساً لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة، تبين طرق وكيفيات توزيع النشاط الإداري في مختلف الدول، وتبرر اعتماد الدول على نمطٍ معين دون سواه أو غلبة نمط على آخر (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

أساس نظرية التنظيم الإداري

نظراً لتعقيدات الحياة المعاصرة، ولعجز الإنسان الطبيعي عن تحقيق بعض أهداف بمفرده، فضلاً عن محدودية عمره الطبيعي، وما يمكن أن يعتره أثناء حياته من عوارض الأهلية، تم إرساء شخص غير مُعرّضٍ لالتهاء بالطرق التقليدية (الوفاة) يتجاوز العمر الافتراضي للشخص الطبيعي، من خلال ما يعرف بالشخص المعنوي، يتمتع بحقوق تسمح له بمباشرة مهامه، وتحقيق أغراضه.

تحتل فكرة الشخصية المعنوية مكانةً هامةً على مستوى نظرية التنظيم الإداري، باعتبارها أساسها القانوني، (المطلب الأول)، حيث لا يمكن الاستغناء عنها مطلقاً، إذ يستحيل تصور اضطلاع الدولة بمهامها التي تخولها توزيع الصلاحيات والوظائف، وتوكلها إنشاء مختلف الهيئات المركزية منها واللامركزية القائمة على تلبية حاجات الأفراد، دون الاستناد والاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الأساس القانوني لنظرية التنظيم (نظرية الشخصية المعنوية)

يعود الفضل في طرح فكرة الشخصية المعنوية إلى الفقيه "بلانيول"، ابتدعها لتفسير ظاهرة ملكية المجموعات العامة، ورغم أهمية هذه البدعة القانونية خاصة في مجال القانون العام ومنه، القانون الإداري، إلا أنها أحدثت انقساماً بين مؤيديها ومنكريها (الفرع الأول).

تتنوع الأشخاص المعنوية العامة، وتأخذ أشكالاً تبعاً للمصلحة التي تستهدفها (الفرع الثاني)، وتجسداً لهذه الأخيرة، كان لابد من تخصيص الشخص المعنوي بجملة من المقومات كلما تم الاعتراف به (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف بالشخصية المعنوية

الأصل أن تُنسب الشخصية القانونية للإنسان فقط، إلا أن عدم قدرته على تحقيق كل أهدافه بمفرده، فضلاً عن حاجة المجتمع لسير المرافق العامة باستمرار وانتظام، فرض الأمر الاعتراف بالأهلية لجماعات أخرى إلى جانب الأشخاص الطبيعية، من خلال منحها الشخصية القانونية، التي لا تزال محلّ جدلٍ فقهيّ (ثانياً)، وإن تمّ الاتفاق على تعريفها (أولاً).

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

يمكن تعريف الشخص المعنوي، على أنه: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال تخصص وترصد لتحقيق غرض معين، بحيث تكون وتشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونياً (شخصاً معنوياً) مستقلاً عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، له أهلية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها، يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات"¹.

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 97.

أو هو "مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، ويعترف القانون لها بالشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض"¹.

وعليه، تقوم فكرة الشخصية المعنوية على ثلاثة عناصر أو أركان، وهي ضرورة إتحاد مجموعة من أموال أو أشخاص في ظلّ تنظيم مترابطٍ متناسقٍ معيّن، تستهدف تحقيق غرض معيّن مشتركٍ، مع ضرورة اعتراف المشرع بهذه الشخصية.

ثانياً: موقف الفقه من نظرية الشخصية المعنوية

نشأت نظرية الشخصية المعنوية في إطار القانون الخاص، وإن لم تكن بقدر أهميتها في القانون العام، باعتبار أشخاص هذا الأخير لا يمكن أن تكون إلا عامّة، ولم تكن أسس هذه النظرية محل إجماع لدى فقه القانون، ما جعلهم ينقسمون بين مؤيدي الفكرة (أ) وبين رافضيها ومنكريها (ب).

(أ) التيار المؤيد لنظرية الشخصية المعنوية: وإن اتفق أنصار هذه التيار على قيام فكرة الشخصية المعنوية، وضرورة الاعتراف بها، إلا أنهم اختلفوا حول طبيعتها، فهناك من اعتبرها مجرد افتراض قانوني ومنحة من المشرع (1)، بينما اعتبرها آخرون حقيقة شأنها شأن الشخص الطبيعي (2).

1) نظرية الافتراض القانوني: تسمى بالنظرية الرومانية، بزعامة كل من الفقهاء "سافيني، بيرتملي، جيز وبونار"، وتقوم على فكرة أن الشخصية المعنوية ما هي إلا مجرد مجازٍ وافتراض قانوني مخالفٍ للواقع²، لجأ إليها المشرع كحيلة قانونية لتمكين التجمعات البشرية والمالية من تحقيق أهدافها، على أساس أن الشخصية القانونية مرادفة للفرد صاحب الإرادة، وأهلاً لاكتساب الحقوق، ولا وجود لهذه الأخيرة ما لم توجد الإرادة³، وهو ما يتحقق فقط عند الشخص الطبيعي.

¹ عجة الجبالي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء الثاني، نظرية الحق، برتي للنشر، الجزائر، 2009، ص 188.

² SIBIRIL Katy : la notion de l'intérêt en droit administratif général, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Bretagne occidentale, 7 décembre 2012, p 33.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 100.

ولما كانت الجماعة في حاجة إلى تكاثف جهود الأفراد والأموال تحقيقاً لمصالح مشتركة، وجب الاعتراف لها بالشخصية المعنوية تمكيناً لها من أداء وظيفتها، وتجزير لها اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات¹، وعليه فالمشعر من يمنحها الأهلية، بالتالي، ارتباط وجود الشخص المعنوي، ونهايته، فضلاً عن حدود أهليته بإرادة المشعر²، وباعتبار الشخص المعنوي شخصاً افتراضياً فهو مجرد من الإرادة، بالنتيجة، غير مسؤول مدنياً ولا جزائياً.

انتقدت هذه النظرية على أساس أنها بُنيت على فكرة خاطئة، مردّها أنّ من لا إرادة له فلا حقّ له، في حين نكون بصدد حق دون إرادة، كما في حالة عديمي الأهلية، سواء لصغر السنّ أو الجنون³، كما أنه لا يمكن التسليم بها من منطلق عجزها عن تبرير وجود الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً، فمن منحها الشخصية المعنوية إذن⁴، فضلاً عن أن الأخذ بها يؤدي إلى إطلاق سلطات الدولة في التحكم في مصير الجماعات، ويتعارض ووظيفة المشعر، التي تستهدف أساساً الاستجابة للواقع الاجتماعي وليس خلق أشياء⁵.

2) نظرية الشخصية الحقيقية: بزعامة كلّ من 'كاري دي مالبيغ، جيارك، جالينك'،

مفادها أن الدولة لا تخلق الشخص المعنوي، ولا يتجاوز تدخلها حدّ الاعتراف به، وحججهم أن مصطلح الشخص المعنوي من الناحية القانونية لا يقتصر فقط على الإنسان، إنّما يطلق على هذا الأخير وكل هيئة أو جماعة يمكن أن تكون مناطاً للحقوق والواجبات، بدليل أن بعض الأفراد رغم ثبوت ذاتيتهم الأدمية لا يعتبرون في بعض الدول أشخاصاً في نظر القانون، كما كان عليه الحال في فرنسا سنة 1854، بالنسبة للأشخاص المحكوم عليهم بالموت المدني⁶، كما أن الحق هو كلّ مصلحة مشروعة يحميها القانون، لا يتوقف على وجود الإرادة، بدليل أن للمجنون حقوقاً رغم انعدام إرادته، وطبقاً لهذه النظرية توجد

¹ برهان رزيق، السلطة الإدارية، ط 1، سوريا، 2016، ص ص 27-28.

² عجة الجبالي، مدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 183.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 137.

⁴ برهان رزيق، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 28.

⁵ عجة الجبالي، مدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 183.

⁶ برهان رزيق، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص ص 27-28.

الشخصية المعنوية كلما وجدت مصلحة شرعية لجماعة أو هيئة¹، مع وجود وسيلة عن طريقها تعبر عن إرادتها.

لم تدم هذه النظرية طويلاً، لقيامها على المعتقدات والتصورات، ما أدى إلى ظهور تيار ينكر وجودها بشدة، ويرفضها رفضاً قاطعاً.

(ب) التيار المنكر لوجود الشخصية المعنوية: ظهر رأي مخالف تماماً للآراء السابقة، يرفض بشدة الاعتراف بفكرة الشخصية المعنوية، بزعامة كل من اهرنج، بونار، جيز وليون دوجي، على أساس أنها مفهوماً ميتافيزيقياً، ولا أهمية لها، يمكن الاستغناء عنها، وتبني أفكار ونظريات أخرى، تكون بديلاً لها وأكثر منطقية، فتم طرح نظريتا ذمة التخصيص (الغرض) (1)، والملكية المشتركة (2).

(1) نظرية الغرض أو التخصيص: بزعامة الفقيه الألماني "برانز"، ومفادها، ألا أساس للشخص المعنوي في الواقع، لذلك يفترض الاستغناء عنه كليةً، أما فكرة تجمع الأشخاص والأموال التي يفترض الاعتراف لها بذمة مالية وجملة من الحقوق والالتزامات، تفرضها وحدة الغرض، وعليه تم استبدال الشخصية المعنوية بفكرة الغرض².

وإن يعاب على هذا الرأي، إغفاله أن الذمة المالية والتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات، لا تسند إلا لشخص يعترف به القانون³.

(2) نظرية الملكية المشتركة: بزعامة الفقيه "إهرنج"، الذي يرى أن صاحب الحق لا يمكن أن يكون إلا شخصاً طبيعياً، وإن امتداد الحق في حالات إلى هذا الكيان المعروف بالشخص المعنوي ما هو إلا امتداده للأشخاص الطبيعيين المكوّنين له، وعليه استبدال فكرة الشخصية المعنوية بالملكية المشتركة⁴.

¹ بن علي خلدون، القانون الإداري، مطبوعة مقدمة للسنة الأولى ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي نور البشير البيض، 2017-2018، ص 47.

² عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 182.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 139.

⁴ SIBIRIL Katy : la notion de l'intérêt en droit administratif général, op, cit, p 34 .

يؤخذ على هذه النظرية، أن الأخذ بها يرجع بالفكر القانوني إلى ما قبل ظهور فكرة الشخصية المعنوية للوجود، لانتشار فكرة الملكية المشتركة في الحضارات القديمة¹، وتخلي عنها الفقه الحديث لتجاهلها للاستقلالية القائمة بين الشخص المعنوي ومجموع الأفراد المكونين له، كما أن هذا الشخص المعنوي قد لا يتعلّق بالأموال المشتركة مثل الجمعيات².

✓ موقف المشرع الجزائري من نظرية الشخصية المعنوية:

اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية، باعتبارها ضرورةً حتميةً تفرضها متطلبات السير العادي للمرافق عامةً، حيث تنصّ الفقرة الأولى من المادة 50 من الأمر رقم 58-75، يتضمن القانون المدني³، على أنه: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرّها القانون"، ما يفهم منه، أخذ المشرع الجزائري بنظرية الافتراض القانوني.

غير أنّ ما تجدر الإشارة إليه، هو أنّ المشرع باعترافه بالشخصية المعنوية، فإنّه يقرّها للهيئة الإدارية ذاتها سواء إقليمية أو مرفقية، وليس للهيآت المعبرة عن إرادتها، وعليه، في حالة حلّ المجالس المنتخبة بالنسبة للولاية والبلدية مثلاً، لا يؤدي ذلك إلى نهاية الأشخاص المعنوية العامة، بل يتطلّب الأمر -فقط- إعادة تشكيل مجالس جديدة لمواصلة المهام والصلاحيات المخولة والمنوطة للهيئة الإدارية المعنوية، على اعتبار أن هذه المجالس ما هي إلا أداة للتعبير عن إرادة الشخص المعنوي العام التابعة لها، دون أن تثبت لها الشخصية المعنوية⁴.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 140.

² عجة الحيلالي، مدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 182..

³ أمر 58-75، يتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

⁴ عبد الرحمان فطناسي، مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق، كلية الحقوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2019-2020، ص 32.

الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية

تعرّضت المادة 49 من الأمر رقم 75-58، يتضمن القانون المدني¹، للأشخاص الاعتبارية أو المعنوية على سبيل المثال، ومنها من تخضع لأحكام القانون الخاص، كالشركات المدنية، الشركات التجارية، الجمعيات، الوقف، بالإضافة للأشخاص المعنوية العامة التي تخضع لأحكام القانون العام² وهي محور اهتمامنا-، سواء المحلية (أولاً)، أو المرفقية (ثانياً).

أولاً: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

تعتبر أشخاصاً معنوية إقليمية، تلك الأشخاص التي يتحدد نطاق اختصاصها على أساس جغرافي إقليمي، وتشمل كل من الدولة (أ) والوحدات المحلية (ب).

(أ) الدولة: وهي الشخص المعنوي الأم³، منها تتفرّع الأشخاص المعنوية الأخرى، وهي كذلك التي تمنح الشخصية المعنوية للهيئات والتجمعات البشرية والمالية، وتمارس الرقابة عليها⁴.

والدول باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً، ووحدة لا تتجزأ، تشمل السلطات التنفيذية، التشريعية والقضائية.

¹ عبد الرحمان فطناسي، مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)، مرجع سابق، ص 32.

² تتجلى أهمية التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والخاصة في تحديد طبيعة النظام القانوني الذي تخضع له، إذ يخضع الشخصي المعنوي العام للقانون الإداري وينظر القضاء الإداري في منازعاته، في حين تخضع الأشخاص المعنوية الخاصة للقانون الخاص ويختص القضاء العادي بالنظر والفصل في منازعاته، كما تظهر أهمية التفرقة في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن الطرفين، فتكون أعمالاً عادية ما يصدر عن الشخص المعنوي الخاص، بينما تتباين بين الإدارية والعادية ما يصدر من الشخص المعنوي العام، حسب ما إذا تصرف باعتباره صاحب السلطة والسيادة أم لا. لمزيد من التفاصيل راجع: بن علي خلدون، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 43.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 142.

⁴ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 198.

ب) **الجماعات المحليّة:** تتمثل الجماعات المحليّة للدولة اعتباراً لنص المادة 17 من الدستور¹، في كلّ من الولاية والبلدية.

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضاً الدائرة غير الممركزة للدولة، وتشكّل بهذه الصّفة فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع هذه الأخيرة في إدارة تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتُحدث بموجب قانون².

أما البلدية هي الجماعة الإقليمية اللامركزية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون³.

ثانياً: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

الأشخاص المعنوية العامة المرفقية عبارة عن مرافق حُدّد اختصاصها على أساس موضوعي أو إقليمي، تنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة أجهزة الدولة، حصرها المشرع الجزائري في المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

تختلف الأشخاص المعنوية العامة المرفقية عن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، في أنّها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، وتقوم على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني، في حين تُقيد الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله، وتقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حقّ سكان الوحدات الإقليمية في إدارة شؤونهم المحليّة بأنفسهم⁴.

¹ دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة الأولى من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ المادتين الأولى والثانية من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 199.

وتتقسم إلى مؤسسات وطنية وأخرى محلية، فالمؤسسات العمومية الوطنية هي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، ويتجاوز نشاطها حدود رقعة جغرافية أو بلدية واحدة، بينما المؤسسات المحليّة، تنشأ بموجب قرار أو مداولة من الهيآت المحلية الولائية أو البلدية، عادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية¹.

الفرع الثالث: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية

حدّدت المادة 50 من الأمر رقم 75-58، يتضمن القانون المدني²، النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية الاعتبارية عامةً (أولاً)، وإن كانت الأشخاص الاعتبارية العامة تنفرد بآثار أخرى مميّزة فرضتها طبيعتها (ثانياً).

أولاً: الآثار العامة المرتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية

يعامل القانون الشخص المعنوي كشخص حقيقي -إلا ما كان ملازماً لصفة الإنسان- في حدود الغرض الذي أنشئ من أجله، ويجيز له التعامل ليكتسب حقوقاً، ويتحمل التزامات، ليكون له خصوصاً ما يلي:

(أ) اسم: وهو ما يطلق على الشخص المعنوي بغرض تمييزه عن باقي الأشخاص المعنوية الأخرى، وهو إلزامي³، كتسمية دولة الجزائر، ولاية تندوف، بلدية البوني...

(ب) نعمة مالية: يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للشخص الذي أنشأه، تكون وعاءاً لحقوقه والتزاماته المترتبة على نشاطه، وتعتبر ضماناً لدائنيه⁴.

(ج) حق التقاضي ونائب يعبر عن إرادتها: يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية أن يكون للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، بمعنى أن يكون مدعيّاً أو مدعىً عليه أمام القضاء عن طريق ممثله القانوني، حيث تنصّ المادة 828 من القانون رقم 08-09،

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 144.

² أمر 75-58، يتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

³ عجة الجبالي، مدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 192.

⁴ محمد الصغير بلعي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 31.

يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، على أنه: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية".

(د) موطن مستقل: لكل شخص معنوي موطن يخاطب فيه، وهو عادة المكان أو المقر الذي يوجد فيه مركز إدارته.

ثانياً: الآثار الخاصة للاعتراف بالشخصية الاعتبارية التي ينفرد بها أشخاص القانون العام

زيادة على الآثار العامة، يُرتب ثبوت الشخصية الاعتبارية على الشخص المعنوي العام، بعضاً من الآثار مردّها طبيعته الخاصة، لا يُمكن أن تثبت للأشخاص المعنوية الخاصة، يتم إجمالها فيما يلي²:

- ✓ المال الذي يملكه الشخص المعنوي العام يعتبر مالاً عاماً، إذا كان مخصّصاً للمنفعة العامة، وبهذه الصفة يخضع للحماية الاستثنائية المقررة قانوناً للمال العام.
- ✓ يعتبر موظفوا الشخص المعنوي العام موظفين عموميين يخضعون للقانون الإداري، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.
- ✓ لا يترتب على منح المشرع الشخصية الاعتبارية للأشخاص المعنوية العامة الاستقلال التام عن الدولة، إنّما تظلّ تحت رقابتها وإشرافها عن طريق نظام الوصاية الإدارية.
- ✓ تشارك الأشخاص المعنوية العامة الدولة في السّلطة العامة، ومنه، تتمتع بجميع امتيازات السّلطة العامّة التي يقرّها القانون الإداري للجهات الإدارية، كما تخضع

¹ قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

² ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 125-126.

للقبوض التي يفرضها عليها، ويختص القضاء الإداري في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطها¹.

المطلب الثاني:

الأساس الفني لنظرية التنظيم الإداري

تُقدّم الإدارة، مركزية كانت أم محلية على غرار المرفقية خدمات متعدّدة للجمهور، باعتبارها وسيلة الدولة لأداء مهامها المختلفة، ما يضفي أهميّة خاصّة على القانون الإداري. يقوم التّنظيم الإداري على أساليب فنيّة تتمثل في المركزية (الفرع الأوّل)، واللامركزية كطرق لتوزيع النّشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيآت الإدارية في الدولة، ومن هنا فإن وجود اللامركزية نتيجة حتمية من أجل تخفيف العبء على المستوى المركزي، وضرورة يقتضيها اتّساع النّشاط الإداري للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: المركزية الإدارية

تُعبّر المركزية الإدارية عن نسقٍ إداريٍّ مؤسّسٍ على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية، (أولاً)، يقوم على جملة من الأركان (ثانياً). تقوم المركزية الإدارية أساساً على صورتين (ثالثاً)، يتطلب الأمر الوقوف عندها، للتوصل للقول بمدى نجاعتها كأسلوب فنيّ للتّنظيم (رابعاً).

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

تعدّدت التعاريف المقترحة للمركزية، وإن كانت تصبّ في مجملها على معنى واحد، فعُرفت على أنها: "انفراد سلطة إدارية واحدة مقرها العاصمة بممارسة كل الوظائف الإدارية، بحيث تتولّى كل المهام عن طريق تابعيها الخاضعين لسلطتها في مختلف أرجاء الدولة"²، أو هي "قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية، فهي

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 201.

² بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 3.

تقوم على تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية مع خضوع موظفي الإدارة لنظام السلم الإداري (كرابطة عضوية)، وتركيز العلاقة بين مختلف درجات هذا السلم على مبدأ السلطة الرئاسية (كرابطة موضوعية)¹.

وعليه، ينصب أسلوب المركزية الإدارية عموماً، على تركيز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية، التي يعود لها أمر البث النهائي في جميع القضايا الإدارية ذات الأهمية الكبرى أو الصغرى على حدّ السواء.

ثانياً: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، حيث تقوم السلطة التنفيذية بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من تخطيط، توجيه، رقابة وتنسيق (أ)، وما على السلطة الدنيا في هذا النظام إلا الالتزام بالقرارات الصادرة عن السلطة العليا، حيث تقسيم الموظفين إلى درجات تلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم (ب)، تضبطهم السلطة الرئاسية (ج).

(أ) تركيز الوظيفة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية: يقصد بتركيز وحصر الوظيفة الإدارية في السلطة المركزية، جعل مرحلة اتخاذ القرار النهائي في يد السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الوزراء والولاة)، دون سواها، وفي جميع الشؤون الداخلية للإدارة².

غير أنه، لا ينبغي أن يفهم من تركيز السلطة عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية، إذ لا يمكن تصوّر قيام الدولة بتسيير كلّ أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، فلا مفرّ من توزيع العمل على إدارتها المختلفة، إنّما المقصود من ذلك هو مباشرة تلك الوحدات لعملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية، فليس لها وجود ذاتي مستقل³.

¹ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 6.

² كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 21.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 148.

(ب) خضوع موظفي السلطة المركزية لمبدأ التبعية الإدارية المتدرّجة والسلطة الرئاسية: يقوم نظام المركزية الإدارية على وجود هرم أو سلم إداري متدرّج، يضمّ أعوان كل سلطة من السلطات المركزية بجميع الهياكل الإدارية في هذا الإطار، متدرجين من أسفل الهرم الإداري إلى قمّته، وكذا الأعوان العاملين بكل هذه الهياكل، حيث نجد في قاعدة الهرم الإداري صغار الموظفين، ثم يتدرّج الهرم إلى الأعلى حيث يوجد الموظّفين الأعلى درجة حتّى نصل إلى القمّة¹، فالموظف الذي يرأس الأدنى منه يعتبر في نفس الوقت مرؤوساً من الموظف الأعلى منه درجة، وفي القمّة يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى للجميع².

(ج) السلطة الرئاسية: يقوم نظام المركزية الإدارية على تدرّج هرمي، تسوده قاعدة جوهرية هي السلطة الرئاسية التي يمارسها الموظف الأعلى درجة على الموظف الأدنى منه (1)، بمختلف مظاهرها (2).

1) تعريف السلطة الرئاسية: تُترجم السلطة الرئاسية بجملة الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، في إطار رابطة التبعية والخضوع³، فهي ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، إنّما اختصاصاً مصدره القانون، تفرضه المصلحة العامة، وما تتطلبه المرافق العامّة من حسن السير حفاظاً على المال العام⁴، وما يميّز السلطة الرئاسية أنّها مفترضة لا تحتاج إلى نصّ قانوني يقرّها، كما أنّها شاملة لأشخاص وأعمال المرؤوسين⁵.

(2) مظاهر السلطة الرئاسية: يمارس الرئيس على مرؤوسيه جملة من الاختصاصات التي خوّله إيّاها القانون، سواء على أشخاصهم (1/2) على غرار أعمالهم (2/2).

¹ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 46.

² ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 133.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149.

⁴ شواييدية منية، "الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية"، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، جامعة قالمة، ديسمبر 2015، ص 387.

⁵ كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 21.

1/2) سلطة الرئيس على شخص المرؤوس: تتمثل في ما للرئيس الإداري من صلاحيات على شخص المرؤوس طوال مشواره المهني، من التعيين، الترقية، العزل، النقل، التأديب، وباعتبارها سلطات مستمدة من القانون يمكن للمرؤوس التظلم منها إداريا أو الطعن فيها قضائيا متى شُيبت بعبء إساءة استعمال السلطة¹.

2/2) سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه: تأخذ سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسه مظهرين، سلطة توجيه المرؤوس (رقابة سابقة)، وممارسة الرقابة والتعقيب على أعماله (رقابة لاحقة).

✓ سلطة التوجيه:

تمارس سلطة التوجيه عن طريق توجيه الأوامر، التعليمات والإرشادات سواء شفاهة أو كتابياً (المنشورات، الدوريات)²، وليس للمرؤوس إلا تنفيذها متى كانت مشروعة، وله مناقشة الرئيس في حدود أخلاقيات الوظيفة³.

ثار جدل فقهي حول مسألة توجيه الرئيس لأوامر غير مشروعة، فهل على المرؤوس تنفيذها أم له الاعتراض عليها؟، وهو ما انبثقت عنه ثلاث آراء مختلفة، حيث يدعم أصحاب الرأي الأول، بزعامة الفقيه "ليون دوجي"، مبدأ المشروعية، إذ لا يلزم المرؤوس بأوامر الرئيس غير المشروعة⁴، وإن استثنى طائفة الجنود باعتبارها آلة للإكراه محرومة من التفكير⁵.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 152.

² بلفنحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011، ص 83.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 153.

⁴ كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 23.

⁵ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 120.

وإن عزز هذا الرأي مبدأ المشروعية، إلا أن الأخذ به يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخلل بالتنظيم الإداري، ويعرقل الجهاز الإداري لما يتطلبه الأمر من فحص أوامر الرئيس الإداري¹.

في حين منح الرأي الثاني بزعامة الفقيه "موريس هوريو"، لعنصر الطاعة أولوية على الالتزام بمبدأ المشروعية، من خلال إلزام المرؤوس بأوامر الرئيس غير المشروعة.

أما الرأي الثالث، تبنى موقفاً وسطاً، تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني بزعامة "لابند"، واعتبر الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة، لكي لا تكون طاعة الموظف للرئيس الإداري طاعة مطلقة، وألا يتحول إلى آلة محرومة من الابتكار، وما على المرؤوس إلا التأكد من صدور الأوامر من سلطة مختصة، وأن تنفيذها يدخل في نطاق اختصاصه، أي التحقق من المشروعية الشكلية²، وفي حالة عدم المشروعية ينبه الرئيس بذلك كتابة، وإن أصر هذا الأخير على تنفيذ الأوامر غير المشروعة، يتحمل المرفق العام ما قد ينجم عن تطبيقها من مخاطر³.

من جهته، المشرع الجزائري، تعرض للمسألة بموجب المادة 129 من القانون المدني⁴، وألزم المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى كان تنفيذها التزاماً وظيفياً، وإذا تضمنت تجاوزات، فالخطأ المرتكب بمناسبة تنفيذها عدّ خطأ مرفقياً⁵.

بالإضافة لسلطة التوجيه، يمارس الرئيس الإداري رقابة بعدية على مرؤوسيه من خلال الرقابة والتعقيب.

✓ **سلطة الرقابة والتعقيب:** تتجسد سلطة الرقابة والتعقيب باعتبارها نوعاً من الرقابة اللاحقة، في جملة الصلاحيات المخولة للرئيس وهي:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 154.

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 122.

³ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 134.

⁴ أمر رقم 75-59، يتضمن القانون المدني الجزائري، مرجع سابق.

⁵ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 123.

- ❖ سلطة المصادقة على أعمال المرؤوس صراحة أو ضمناً.
- ❖ سلطة التعديل: يخول القانون للرئيس تعديل أعمال المرؤوس، للحفاظ على مبدأ المشروعية، وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة (مبدأ الملاءمة)¹.
- ❖ سلطة الإلغاء: والتي يفهم منها قيام السلطة الإدارية المختصة بإلغاء القرارات الإدارية بأثر فوري (تسري أثارها على المستقبل دون الماضي)، غير المشروعة عل غرار المشروعة، لاعتبارات الملاءمة وظروف ومعطيات العمل الإداري².
- ❖ سلطة السحب: والتي تقوم على إعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي، بالنسبة للماضي والمستقبل، ونظراً لخطورتها تقتصر فقط على القرارات الإدارية غير المشروعة دون المشروعة، على أن تمارس في مدة قانونية محدّدة.
- ❖ سلطة الحلول: يقضي المبدأ العام تولّي كل إداريّ للمهام المنوطة به تطبيقاً لمبدأ توزيع الاختصاص، رغم ذلك يمكن للرئيس الحلول محلّ مرؤوسيه لما له من سلطة عليهم، في حالة تقاعسهم عن ممارسة اختصاصاتهم، على شرط تنبيههم بضرورة القيام بذلك³.

ثالثاً: صور المركزية الإدارية

يتميز نظام المركزية الإدارية بتركيز كل مظاهر السلطة الإدارية في يد السلطة المركزية، التي تتفرد بسلطة إصدار القرارات الإدارية (أ)، وإن كان لها منح بعض الصلاحيات لموظفيها عبر مختلف مناطق البلاد، في إطار عدم التركيز الإداري (ب).

(أ) التركيز الإداري: أو ما يسمى بالمركزية المتطرّفة، الوزارية، المركزية المكثّفة، أو المركزية الوحشيّة، المركزية المطلقة، أو المركزية الكاملة، وهو الصور البدائية للمركزية الإدارية، يقوم على حصر وتركيز سلطة اتّخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية في يدّ الوزراء وحدهم بالعاصمة، ويجرد ممثلي الأقاليم والهيآت من سلطة اتّخاذ أيّ قرار⁴.

¹ محمد الصغير بلعي، القانون الإداري، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 41.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 157.

³ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 50.

⁴ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 135.

(ب) **عدم التركيز الإداري:** أو ما يطلق عليه اللأوزارية، اللامركزية المعتدلة أو المخففة¹، المركزية النسبية، ويُعرّف على أنه: "تقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة"²، ولا يمكن اعتباره من الإدارة المحلية، يقوم على منح بعض الموظفين في الوزارة أو الإقليم صلاحية اتخاذ القرار النهائي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص بالعاصمة، أو حتى تُعهد الصلاحية للجانب يتم استحداثها لهذا الغرض، بسبب استحالة تحكّم الوزير في ظلّ متطلبات إقليم الدولة، خاصة مع تطور الحياة ونمط المعيشة، وتعقدها وما صاحبه من تزايد متطلبات الجمهور، وهذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يتعدى كونه مجرد تفويض اختصاص³.

من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام تفويض⁴ الاختصاص، الذي يقوم على نقل جانب من اختصاصات السلطة الإدارية المركزية إلى أعوانها أو ممثليها عبر الوطن، شرط أن يسمح به القانون، دون أن يعني ذلك استقلالية المفوض إليه عن السلطة المركزية⁵، ويتم تحت رئاسة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي، وعليه فتفويض الاختصاص يقصد به "نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، وغالبا ما تكون هذه الصلاحيات ذات أهمية بسيطة أو ذات طبيعة فنية"⁶.

ينقل تفويض الاختصاص جزء من اختصاصات الرئيس إلى المرؤوس باعتباره صاحب منصب، فهو قائم على اعتبار الصفة⁷، بالتالي، تغيير الشخص لا ينهي التفويض،

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 206.

² كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 24.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 159.

⁴ يعرف التفويض الإداري عامةً أنه: "الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما مصلحة أخرى أن تعمل باسمها في حالة معينة أو مجموعة من الحالات المحددة"، نقلا عن: برهان زريق، التفويض في القانون الإداري، ط 1، سوريا، 2017، ص 35.

⁵ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 52.

⁶ غربي أحسن، "قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، جانفي 2014، ص 69.

⁷ مرجع نفسه، ص 69.

وبالمقابل يُمنع صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض¹.

يشترط في التفويض أن يكون جزئياً، مؤقتاً، قابلاً للرجوع فيه، وإلاّ عدّ تخلياً من الرئيس الإداري عن اختصاصاته، ولا تفويض إلاّ بنصّ، ويبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها عملاً بمبدأ التفويض في السلطة لا في المسؤولية²، والرئيس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلاّ أمام رئيسه المباشر، دون أن تمتد المسؤولية إلى الأعلى منه، وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر.

لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، فالتفويض لا يتم إلاّ مرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض الثاني معيباً بعبء عدم الاختصاص³.

نظراً لخصوصيات التفويض وإمكانية تداخله مع بعض المصطلحات المتشابهة والقريبة منه، وجب التمييز بينهما، خاصةً إذا تعلق الأمر بكلّ من تفويض الإمضاء والحلول.

فيختلف تفويض الاختصاص عن تفويض الإمضاء، باعتباره تفويضاً شخصياً، يقوم على العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه داخل التسلسل الإداري نفسه⁴، وينتهي بتغيير أحد طرفيه (المفوض أو المفوض إليه)، ولا يتضمّن نقلاً للاختصاص⁵، ويظلّ المفوض مسؤولاً عن أيّ تصرف ممضي من قبل المفوض إليه، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي، وبالتالي، يمكنه ممارسة نفس الاختصاص رغم تفويضه إلى جانب المفوض إليه⁶.

بينما يتمييز التفويض عن الحلول، الذي يُلجأ إليه في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي، ومنه، يأخذ القرار الصادر في تلك المدة مرتبة الأصيل الغائب⁷،

¹ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 52.

² كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 21.

³ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 207.

⁴ غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

⁵ ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 139.

⁶ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 51.

⁷ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 207.

ولابدّ أن يقترن بنصّ قانوني، ما يجعل الأصل الغائب غير مسؤول عن أخطاء الموظف الذي حلّ محله، كون مصدر الحل هو القانون وليس الأصل¹.

رابعا: تقييم نظام المركزية الإدارية

تمثل المركزية الإدارية إحدى أساليب التنظيم الإداري، التي تستهدف حصر سلطة القرار النهائي في يد السلطات العليا، وإن يعتبر ذلك نقطة إيجابية، باعتبارها لازمة لإرساء المساواة بين المواطنين (أ)، إلا أنّها -بالمقابل- لا تخلو من السلبيات، خاصة مع التطور المستمر للحاجات (ب).

(أ) إيجابيات نظام المركزية الإدارية: يمكن إجمال إيجابيات نظام المركزية فيما يلي:

- ✓ تقوية نفوذ السلطة المركزية وتعزيز فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم.
- ✓ تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة، فهو أقرب إلى تحقيق العدالة²، حيث يؤدي تطبيق أسلوب المركزية الإدارية إلى تحقيق وحدة أسلوب ونمط الوظيفة الإدارية في الدولة، وثبات واستقرار الإجراءات الإدارية ووضوحها ودقّتها، ومنه، تعدّ المركزية سببا من أسباب القضاء على البيروقراطية³.
- ✓ يُمكن الدولة من القيام بالمشاريع الضخمة التي قد تعجز عنها الوحدات المحلية⁴.
- ✓ كما يعمل نظام المركزية على اقتصاد النفقات.

(ب) عيوب نظام المركزية الإدارية: رغم ما للمركزية الإدارية من مزايا، إلا أنّها كنظام تبقى عاجزة عن تلبية كلّ احتياجات الشعب، وهو ما يظهر من خلال جملة السلبيات التي أسفرت عنها، والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

- ✓ استبعاد وحرمان الشعب من المشاركة في عملية صنع القرار وتسيير شؤونه المحلية.

¹ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 208.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 160.

³ كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 27.

⁴ مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، "المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة"، مجلة الحقوق والعلوم

الإنسانية، دراسات اقتصادية، العدد 24، المجلد 1، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص 203.

- ✓ انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي بسبب كثرة الملفات، والتجاهل التام للحقائق والمعطيات المحليّة.
- ✓ يعرقل نظام المركزية السير العادي لكل دولة، ويزكّي البيروقراطية، ويقضي على الديمقراطيّة.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية بين الشّخص المعنوي العام الأساسي (الدولة)، والأشخاص المعنوية العامّة الأخرى (أولاً)، سواء الإقليمية أو المرفقية (ثانياً)، بناء على أسس تفرضها (ثالثاً)، ما يجعل منها ضرورة، من خلال ما تحقّقه من إيجابيات، وإن كانت لا تخلو من السلبيات باعتبارها تقوم على توزيع الصلاحيات وتعدّد المسؤولين (رابعاً).

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

مع ثبوت عجز نظام عدم التّركيز عن تلبية حاجات الجمهور المتزايدة والمتطورة والمرتبطة بالتطورات الاقتصادية، الاجتماعية، التكنولوجية والثقافية ظهرت الحاجة إلى منح الأقاليم جزءاً من الاختصاصات مع قدر من الاستقلال في اتخاذ القرارات، وهو ما شكّل نظام اللامركزية الإدارية¹.

وعليه، تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والأشخاص المعنوية الأخرى في الدولة، سواء المحليّة (الولاية والبلدية)، أو المرفقية.

ثانياً: صور اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين اللامركزية المحلية (أ) والمرفقية (ب).

¹ بن علي خلدون، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 56.

أ) اللامركزية الإدارية المحلية: تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية، استنادا لنص المادة 18 من الدستور الجزائري¹، وتطبيقا لنص المادة 17 منه، فإن الجماعات المحلية للدولة تتحدّد في كلّ من البلدية والولاية.

وعليه تقوم اللامركزية الإدارية المحلية على توزيع الاختصاص بين الدولة والولاية والبلدية، واعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية، يعني وجود وقيام حاجات أفراد هذه الجماعات المتميّزة عن حاجات مجموع أفراد الدولة، وأكثر خصوصية من الحاجات العامة، وهو الغرض الذي يسعى الشخص الإداري الإقليمي تحقيقه².

أضحى أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم وأنجح أساليب التّظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدّول المعاصرة، ومن أحد الأساليب التي يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، تحت إشراف ورقابة السّلطة التنفيذية التابعة للحكومة المركزية³.

ب) اللامركزية الإدارية المرفقية: يقصد باللامركزية الإدارية المرفقية، كلّ "مشروع تملكه الدولة، وتمنحه الشخصية المعنوية، وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية، غايته إشباع حاجات عامة"⁴.

وبهذا فهي، استقلال مرفق معين أو عدد محدد من المرافق بإدارة شؤونه بنفسه، بعيدا عن السلطة العامة التي يتبعها، وبذلك تتفق مع اللامركزية المحلية، من حيث تمتّع الشخص

¹ دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² طيبي سعاد، "اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية"، مجلة صوت القانون، العدد 2، جامعة خميس مليانة، أكتوبر 2014، ص 288.

³ إسماعيل جابوري، "اختصاص الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 17، ورقلة، جوان 2017، ص 147.

⁴ نحيبي الزهرة، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012، ص 48.

الإداري الإقليمي أو المرفقي بالاستقلال عن السلطات العامة التي أنشأته، مع خضوعه في ذات الوقت لإشرافها ورقابتها¹.

يتم الاعتماد على اللامركزية الإدارية المرفقية بغية الابتعاد عن الروتين والتعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة، وما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز، وبطء في الاستجابة للمستجدات وظروف البيئة المحيطة، والعمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج إلى التطوير وتحسين مستوى معيشة مواطنيها، فضلاً عن توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية².

ثالثاً: أركان اللامركزية الإدارية

يقوم جوهر اللامركزية الإدارية على أساس وجود مصالح ذاتية متميزة (أ)، تستقل بإدارتها مجالس منتخبة (ب)، خاضعة لوصاية السلطة المركزية (ج).

(أ) الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة: تطبيقاً لفكرة توزيع الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية مهام معينة، تقتصر على المهام الوطنية كالدفاع، الأمن، العدالة، التعليم، تاركة المهام المحلية تُسير من قبل الأجهزة المحلية، مع أن الفقه تصادم بصعوبة إيجاد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، واعتبر أنه كلما اتّصلت المهام بإقليم واحد عدت شؤوناً محلية، كالمواصلات، السكن، النظافة...، ومتى كانت تختص كل المناطق والمواطنين فهي تدخل ضمن شؤون السلطة المركزية، ما نتج عنه على المستوى الفقهي بروز مصطلح الشؤون البلدية، الشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية³.

(ب) تسيير المصالح المتميزة عن طريق مجالس منتخبة: الاعتراف بوجود مصالح محلية مميزة تختص بها الهيئات اللامركزية، لا يكف لتحقيق اللامركزية، ما لم تتمتع هذه الهيئات بشخصية معنوية، متميزة عن شخصية الدولة، تخولها سلطة اتخاذ القرار والبت النهائي من غير تدخل السلطة المركزية⁴.

¹ برهان رزبوق، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 51-52.

² نحبي الزهرة، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 50.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 165.

⁴ كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 33.

تَحَقُّقُ الاستقلال الإداريِّ الفعليِّ، مرهون على اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيآت اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية، وهو ما يمكن أن يتجسّد عن طريق نظام الانتخاب.

يعتبر الانتخاب من المفاهيم الصّورية، ذات الأهمية القصوى في نظام اللامركزية المحلية، نظراً لتجاوبه مع الأفكار الديمقراطية، وما له من آثار في رفع درجة الوعي العام لدى الجمهور، وزيادة شعوره بالمسؤولية إزاء المجتمع، وغالبا ما تكون القيادات المنتخبة أكثر إماما ودراية بمشاكل ومتطلبات وشؤون وحدتهم الإقليمية.

ومنه، تقتصر المجالس المحليّة المنتخبة التي تتولّى مهمّة تسيير المصالح المحليّة المتميّزة، في كلّ من البلدية، ممثلة بالمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، إضافةً للولاية ممثلة - فقط- بالمجلس الشعبي الولائي دون الوالي باعتباره معيّنا، ويشكل صورة من صور عدم التركيز الإداري، بالتالي، ليس هناك مانع من إضافة العنصر المعين من قبل السلطة المركزية إلى جانب العنصر المنتخب من طرف مواطني الوحدة المحليّة في تكوين السلطة الإدارية اللامركزية، شرط ألا يطغى بنسبته العددية أو صلاحياته على العنصر المنتخب¹.

(ج) نظام الوصاية الإدارية: لا تُمنح الوحدات اللامركزية استقلالاً مطلقاً يسمح لكل وحدة بانتهاج السياسة الإدارية التي تناسبها، باعتباره خطر يهدّد وحدة الدولة السّياسية، لهذا يفرض نظام اللامركزية الإدارية إخضاع الوحدات المحليّة المستقلّة إلى نوع من الرّقابة، يُعرف بالوصاية الإدارية(1)، بنوعها (2).

1) تعريف الوصاية الإدارية: يُفهم من الوصاية، مجموع السلطات التي يقرّها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيآت اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة²، فهي مركزا وسطا بين الخضوع والتبعية (العلاقة الرئاسية) وبين الاستقلال التام المطلق عن الدولة.

وتُعرف على أنّها: "الرّقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، قصد المحافظة على وحدة الدولة، وتجنب آثار سوء تسيير الوحدات اللامركزية، مع ضمان

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 116.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 168.

تفسير القانون لصالح إقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم إلا في الحالات المحددة قانوناً، حمايةً لاستقلالية الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة¹.

تمتاز الرقابة الوصائية أنها رقابة مشروعية، لا بد أن يتحدد نطاقها، أهدافها، وسائلها، إجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها، بواسطة القوانين والتشريعات²، لذلك لا يجوز التوسع في تفسيرها، باعتبارها رقابة استثنائية ضيقة.

تختلف الوصاية الإدارية عن المدنية، كون هذه الأخيرة تُثبت لناقصي الأهلية، حمايةً لأموالهم الخاصة، خلافاً للوصاية الإدارية التي تُفرض حمايةً للمصالح العامة، وإرساء نسق إداري موحد في إطار النشاط الإداري.

تختلف الوصاية الإدارية كذلك عن السلطة الرئاسية، حيث لا تمارس ما لم يكن منصوصاً عليها قانوناً، عملاً بقاعدة لا وصاية إلا بنص ولا وصاية خارج النص³، وهي رقابة بسيطة كونها تمارس على هيآت مستقلة، يحق لها الطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية، خلافاً للرقابة الرئاسية التي تمارس بصفة تلقائية، كونها من أساسيات النظام المركزي، تُثبت لما للرئيس الإداري من صلاحيات إصدار الأوامر للمرؤوس⁴، ولا يمكن لهذا الأخير الطعن قضائياً في قرارات الرئيس، الذي يبقى مسؤولاً عن أعماله (المرؤوس) لما له من سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه⁵.

(2) مظاهر الرقابة الوصائية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة اللامركزية:

تقوم اللامركزية على تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها، مع بسط نوع من الرقابة الوصائية عليها، سواء تمت على الأشخاص أو الهيئة (1/2) على غرار الأعمال (2/2).

¹ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مرجع سابق، ص 34.

² عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص 59.

³ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مرجع سابق، ص 34.

⁴ نحيبي الزهرة، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص 42.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170.

1/2) الرقابة الوصائية على الهيآت المحلية وأشخاصها: وتشمل الرقابة على الأشخاص الطبيعية الممثلة للهيئة والرقابة على الهيآت المنتخبة في حد ذاتها.

✓ الرقابة الوصائية على أشخاص الهيآت المحلية:

نميّز بين الأشخاص المعيّنين والأشخاص المنتخبين:

❖ الأشخاص المعيّنة (الولاية):

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص المعيّنين القائمين على التسيير على المستوى المحلي وهم الولاية بصفة حصرية، بما لها من صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم.

❖ الأشخاص المنتخبة:

تقتصر صلاحيات السلطة المركزية على الأعضاء المنتخبين، والمتمثلين في كل من أعضاء المجلسين الشعبي الولائي والشعبي البلدي ورئيس هذا الأخير، على وقفهم أو إقصاءهم أو إقالتهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات المحددة قانوناً¹، ونظرا لاستقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية فلا يخضعون لأوامر هذه الأخيرة وتوجيهاتها.

✓ الرقابة الوصائية على الهيآت المنتخبة:

يحق للسلطة المركزية دعوة المجالس المنتخبة للانعقاد في دورة استثنائية، ولها حلّها أيضا حسب ما هو محدد قانوناً.

1/2) الرقابة الوصائية على أعمال الهيآت المحلية: وتأخذ إما شكل المصادقة، الإلغاء أو الحلول.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 171.

✓ المصادقة:

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية الصادرة عن البلدية والولاية قابلة للتنفيذ دون الرجوع لموافقة السلطة الوصية، واستثناء يشترط تصديق هذه الأخيرة على بعض القرارات¹.

قد تكون المصادقة صريحة عندما تتخذ السلطة المركزية قرارا تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار صادر عن الإدارة اللامركزية، أو ضمنية من خلال سكوت سلطة الإشراف دون إبداء أي رأي على القرار المعروض عليها².

تطلب تصديق السلطة المركزية على قرارات السلطات اللامركزية في الحالات التي يحددها القانون، لا يؤثر على طبيعة هذه القرارات باعتبارها قرارات صادرة عن سلطة لامركزية، تتحمل نتائجها هذه الأخيرة لوحدها³، نفاذ وسريان القرارات الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية في حدود اختصاصاتها أو بطلانها، يكون من تاريخ إصدارها وليس من تاريخ المصادقة عليها قبل السلطات الوصية⁴.

✓ الإلغاء:

يعني الإلغاء، إبطال القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات المحلية، ويقتصر على القرارات الباطلة بطلانا مطلقا أو القابلة للإبطال التي تصدرها الهيئات المحلية⁵، وإن كان للسلطة المركزية حق إلغائها إلا أنه لا يحق لها تعديلها⁶.

فتعدّ باطلة بقوة القانون مثلاً، مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تمت خارج دورات المجلس الشعبي البلدي العادية والاستثنائية⁷، والتي تنصب على موضوع لا يدخل في

¹ عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، ص 113.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 171-172.

³ برهان رزيق، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 45.

⁴ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 162.

⁵ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 114.

⁶ برهان رزيق، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 45.

⁷ عنتيقة بلجليل، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، دون سنة النشر، ص 196.

اختصاصه، أو مخالف للقانون، لاعتبار قواعد الاختصاص وثيقة الصلة بالنظام العام، فلا يجوز للمجلس أن يتداول حول أمر يختص مجال الدفاع مثلا أو العدالة أو المالية¹.

✓ الحلول:

ويقصد به "قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز منها أو إهمال"².

رابعا: تقييم اللامركزية الإدارية

لم تختلف اللامركزية الإدارية عن المركزية في اعتبارها سلاحاً ذو حدين، لها إيجابيات (1) وعليها سلبيات (2).

(1) مزايا اللامركزية الإدارية: تلعب اللامركزية الإدارية دورا إيجابيا من خلال³:

- ✓ تجسيد التضامن والتعاون بين أفراد الجماعة الواحدة تحقيقا للتنمية المحلية.
- ✓ اعتبار النظام اللامركزي أكثر قوة على تحمل ومواجهة الأزمات بحكم استقلالية الشؤون المحلية،
- ✓ تكريس فكرة الديمقراطية من خلال السماح بتسيير شؤون الشعب عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة،
- ✓ تقريب الإدارة من المواطن، وتبسيط الإجراءات، ومنه، التخفيف من أعباء السلطة المركزية.

(2) عيوب اللامركزية الإدارية: يمكن حصرها في المساس بوحدة الدولة بسبب توزيع

الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم، ومنحها الشخصية المعنوية، رغم أنها استقلالية نسبية لم تصل حد الانفصال، تظل تمارس عليها رقابة وصائية، وهناك من عاب

¹ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، د ت ن، ص 21.

² شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص 35.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 175.

على هذا النظام أيضا، أنه يؤدي إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية، ويساهم في تبديد النفقات العامة إذ أن الاعتراف للهيآت المحلية بالاستقلال المالي يحمل الخزينة نفقات سنوية ضخمة¹.

المبحث الثاني:

التنظيم الإداري في الجزائر

تنوع أساليب التنظيم الإداري، وتمتج ببعضها البعض بنسب متفاوتة في التطبيق العملي في كل البلدان، فلا يوجد نظام مركزي أو لامركزي مطلق، وعليه، كل دولة تأخذ بغلبة أحد النظامين على الآخر حسب نظامها السياسي القائم.

تعتبر الجزائر من الدول التي تبنت القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني، القائم على جملة القواعد الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والذي يهتم بالتنظيم الإداري سواء المركزي، ممثلا بمختلف الهيآت المركزية (المطلب الأول)، على غرار اللامركزي، المتجسد بموجب الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الهيآت المركزية في التنظيم الإداري في الجزائر

تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات النهائية فيما يتعلق بمسائل الوظيفة الإدارية، في كل من رئاسة الجمهورية والحكومة (الفرع الأول)، بالإضافة للولاية باعتبارهم سلطات إدارية لتركيزية في حدود اختصاصاتهم الإدارية المركزية (الفرع ثاني).

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية والحكومة

تجسد السلطة المركزية المطلقة في الجزائر كل من رئاسة الجمهورية (أولا)، والحكومة (ثانيا).

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 176.

أولاً: رئاسة الجمهورية: تتمثل رئاسة الجمهورية في كلّ من رئيس الجمهورية في حدود اختصاصاته الإدارية (أ)، يساعده في ذلك أجهزة إدارية تنفيذية واستشارية فنيّة تابعة له وخاضعة لسلطته (ب).

(أ) رئيس الجمهورية: يعتبر رئيس الجمهورية، رئيس السّلطة التنفيذية، والرئيس الإداري الأعلى في الدولة، يتولى المنصب بتوافر جملة من الشروط، ومراعاة كلّ الإجراءات المقررة قانوناً (1)، ويتمتع بصلاحيات واسعة يبرّرها منصبه السّامي (2).

1) شروط تولي منصب رئيس الجمهورية: ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السّري المباشر¹، لمدة 5 سنوات²، ليتم الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية جملة من الشروط، حدّتها المادة 87 من الدستور الجزائري، المعدل والمتمم، وهي:

-التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وتثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،

-ألا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية، وأن يدين بالإسلام،

-أن يكون قد بلغ سن الأربعين كاملة يوم إيداع طلب الترشح،

- كما يشترط أن يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،

-وعليه إثبات تمتّع زوجه بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،

-ويثبت إقامته بصفة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح،

-كما يتعيّن عليه أن يثبت مشاركته في ثورة 1 نوفمبر 1954، إذا كان مولوداً قبل جويلية 1942،

-وأن يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها،

-وعدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً بعد جويلية 1942،

¹ المادة 85 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 88 من نفس الدستور.

- ويقدم التصريح العلي بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

يودع التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية من قبل المترشح شخصيا لدى رئيس السلطة المستقلة، ويرفق بمجموعة من الوثائق حدّدتها المادة 249 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات¹.

(2) اختصاصات رئيس الجمهورية: يجسد رئيس الجمهورية باعتباره رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كلّ الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، ويعمل على حماية الدستور ويسهر على احترامه، كما يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها².

وبهذه الصّفة، يضطلع بمهام ومسؤوليات إدارية هامة، يمكن إجمالها في سلطة التعيين (1/2)، الحفاظ على أمن الدولة (2/2)، التنظيم (3/2).

(1/2) سلطة ووظيفة التعيين: يختص رئيس الجمهورية بالتعيين في بعض المناصب الحساسة، المدنية والعسكرية، من بينها ما يلي:

- رئيس المحكمة الدستورية وثلاث أعضاء آخرين منها، رئيس مجلس المحاسبة، ورئيس السلطة الوطنية للانتخابات وأعضائها، أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، رئيس المجلس الاستشاري الأعلى، رئيس المجلس الوطني للبحوث العلمية والتكنولوجي³.

- كما يعين رئيس الجمهورية اعتبارا لنص المادة 92 من الدستور، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤول أجهزة الدولة، الولاة، الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط، بالإضافة لسفراء الجمهورية المبعوثين فوق العادة إلى الخارج.

¹ أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر بتاريخ 10 مارس 2021.

² المادة 84 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ المواد 186، 199 و 200، 104، 107، و 216 من نفس الدستور، على التوالي.

-يتولى رئيس الجمهورية أيضا، تعيين رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي¹، ورئيس محكمة التنازع، كما يعين قضاتها الآخرين، باقتراح من وزير العدل بعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء².

(2/2) سلطة المحافظة على أمن الدولة وسلامتها: والتي تتجلى في تقرير حالتي الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب.

✓ **حالي الحصار والطوارئ:** يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ³

أو الحصار⁴، طبقا للشروط المحددة في المادة 97 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

✓ **الحالة الاستثنائية:** يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة

بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها⁵.

✓ **حالة الحرب:** إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس

الجمهورية الحرب مع مراعاة الإجراءات المحددة قانونا⁶.

(3/2) السلطة التنظيمية: يمارسها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم، في المسائل

غير المخصصة للقانون⁷، فهي سلطة واسعة غير مقيدة، إذ تمّ تحديدها بشكل سلبي.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس

الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية⁸، كما يتولى إصدار قانون المالية بأمر، في

حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في أجل 75 يوما من تاريخ إيداعه¹.

¹ المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37، مؤرخ في 6 جانفي 2021، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، ج ر عدد 3، صادر بتاريخ 10 جانفي 2021.

² المادتين 7 و8 من القانون العضوي رقم 98-03، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعمله، مرجع سابق.

³ فُرضت سابقا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، صادر بتاريخ 9 فيفري 1992.

⁴ مثل ما حدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29، صادر بتاريخ 12 جوان 1991.

⁵ المادة 98 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁶ المادة 100 من نفس الدستور.

⁷ المادة 1/141 من نفس الدستور.

⁸ المادة 142 من نفس الدستور.

تتعدّد صلاحيات رئيس الجمهورية، وتمتد لتشمل مجالات متنوعة، إضافة للصلاحيات السابقة، إذ يتولى المصادقة على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحرّ والشراكة وبالتكامل الاقتصادي بعد أن يوافق عليها البرلمان صراحة².

يعتبر رئيس الجمهورية، القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، كما يقرّر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتيه، بالإضافة لذلك يقرر السياسة الخارجية للأمن ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء، ويوقع المراسيم الرئاسية، كما يتمتع بحق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، ويستدعي الهيئة الناخبة، وله أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة، كما يتولى عملية إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ويسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهادتها التشريعية³، ويوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم⁴، ويرأس المجلس الأعلى للقضاء⁵.

(ب) الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية: يساعد رئيس الجمهورية في أداء مهامه باعتباره الرئيس الأعلى للإدارة المركزية، وحدات إدارية تابعة له (1)، إضافة للوحدات الاستشارية (2).

1) الوحدات الإدارية التابعة لرئيس الجمهورية: يساعد رئيس الجمهورية، أجهزة تتحدّد في كل من الأمانة العامة للحكومة، مدير ديوان، مستشار رئيس الدولة⁶، أمانة عامة

¹ المادة 146 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 153 من نفس الدستور.

³ المادة 91 من نفس الدستور.

⁴ المادة 1/102 من نفس الدستور.

⁵ المادة 180 من نفس الدستور.

⁶ المادة 2 من المرسوم رئاسي رقم 94-132، مؤرخ في 29 ماي 1994، يحدد الأجهزة والهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، ج ر عدد 39، صادر بتاريخ 18 جوان 1994.

لرئاسة الجمهورية، مستشارون وكتابة خاصة¹، بالإضافة إلى هياكل تتمثل في كل من المديرية العامة لأمن الاتصالات والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مديرية التشريفات، مديرية الأمن الرئاسي، مديرية الوقاية، مديرية الإدارة العامة، مديرية الدعم التقني والنقل والوسائل، مديرية تسيير الإقامات الرسمية والتراث الفني، مديرية الإعلام، مديرية الإطارات والكفاءات الوطنية، مصلحة المواصلات السلوكية واللاسلكية، مصلحة وسائل الإعلام الآلي، مصلحة التحليل والتلخيص والمسائل القانونية، مصلحة العلاقات العمومية، مصلحة الترجمة الكتابية والفورية، مصلحة التنظيم العام ومصلحة المحفوظات².

(2) الهيآت الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية: يساعد رئيس الجمهورية هيآت استشارية حددها الدستور في كل من، المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 206 من دستور 1996، المعدل والمتمم)، المجلس الأعلى للأمن (المادة 208 من نفس الدستور)، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (المادتين 209 و 210)، المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادتين 211 و 212)، المرصد الوطني للمجتمع المدني (المادة 213)، المجلس الأعلى للشباب (المادة 215)، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (المادة 216)، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات (المادة 218 من نفس الدستور).

ثانيا: الحكومة: يقود الحكومة وزير أول أو رئيس حكومة (1) بالإضافة للوزراء (2).

(1) الوزير الأول أو رئيس الحكومة: يت رأس الحكومة وزيرا أولا أو رئيس حكومة، يعينه رئيس الجمهورية، اعتبارا لنص المادة 103 من الدستور (المعدلة في سنة 2020)، التي أفصحت عن العودة لتبني نظام رئيس الحكومة أو الإبقاء على أعمال نظام الوزير الأول، فإن أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية يقود الحكومة رئيس حكومة، في حين يقودها الوزير الأول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اعتبارا لنص المادة 112 من الدستور، الصلاحيات التالية:

¹ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197، المؤرخ في 22 جويلية 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 40، صادر بتاريخ 25 جويلية 2001، معدل ومتمم.

² المادة 3 من نفس المرسوم الرئاسي.

-يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة،

-يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

-يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات، يرأس اجتماع الحكومة، ويوقع المراسيم التنفيذية.

-يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية، أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير، ويسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

-كما يتولى رئيس الحكومة تشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، بينما يكتفي الوزير الأول باقتراح أعضاء الحكومة لئتم تعيينها من قبل رئيس الجمهورية¹.

(2) الوزراء: الوزير باعتباره عضواً في السلطة التنفيذية تلازمه صفتان، الصفة السياسية باعتباره عضو مجلس الوزراء، والصفة الإدارية باعتباره عضو ورئيس إداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة المكونة للوزارة التي يشرف عليها، فيقوم بوظيفة التنظيم لوزارته وضمان حسن سيرها باطراد واستمرار، وذلك عن طريق سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية²، بمعنى كأصل عام لا يتمتع بالسلطة التنظيمية بمفهومها العام، إنما ينفذ فقط أحكام المراسيم التنفيذية³.

كما يعتبر الوزير، الرئيس الإداري المركزي المختص، وصاحب الصفة القانونية في ممارسة سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على موظفي وزارته⁴، فله سلطة التعيين -إلى حدّ ما-، سلطة نقلهم، ترقيةهم وتأديبهم، إرشادهم وتوجيههم، إجازة أعمالهم والتّصديق عليها، أو رفضها وإلغائها أو سحبها أو تعديلها، وله حق إصدار القرارات الإدارية الفردية (قرارات وزارية)⁵، كما يمارس الوزير الوصاية الإدارية على مختلف

¹ المادتين 110 و 104 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 130.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 89.

⁴ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 211.

⁵ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 130-131.

المؤسسات الإدارية العامة التابعة لقطاع وزارته، مثل ما يمارسه وزير التعليم العالي والبحث العلمي من رقابة على الجامعات¹.

الفرع الثاني: الوالي

يعتبر الوالي سلطةً من السلطات الإدارية المركزية في الولاية، وممثل للدولة ومندوب الحكومة (أولاً)، يضطلع بمهام وصلاحيات مختلفة (ثانياً).

أولاً: تعيين الوالي: يعتبر الوالي القائد الإداري للولاية، وحلقة وصل بينها وبين السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح وزير الداخلية². يساعد الوالي أجهزة تنفيذية تتمثل في إدارة الولاية التي تتشكل من الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة³.

ثانياً: صلاحيات الوالي: يمارس الوالي سلطات يملئها عليه القانون، تتباين بين ما يفرض عيه بصفته ممثلاً للولاية (أ)، وبين ما يفرض عليه بصفته ممثلاً للدولة (ب).

(أ) سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية: يمكن إيجازها فيما يلي:

-السهر على حضور ونشر وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وإطلاع رئيسه على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، ومدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه، كما يتولى

¹ محمد الصغير بلعي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 90.

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، صادر بتاريخ 28 جويلية 1990.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر عدد 48، صادر بتاريخ 27 جويلية 1994.

تنص المادة 2 من المرسوم رقم 82-31، المؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 4، صادر بتاريخ 26 جانفي 1982، على أنه: "يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية"، واعتباراً لنص المادة 3 منه، فإنه، يمثل رئيس الدائرة الدولة.

تمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، وأمام القضاء¹، ويعدّ مشروع الميزانية، ليتولى تنفيذه، وهو الأمر بصرفها، كما يسهر على حسن سير مؤسسات الولاية².

يدخل ضمن اختصاصات الوالي أيضاً، تسليم رخصة التجزئة أو رخصة البناء³، كما يمارس سلطات الضبط الإداري في الحالة العادية حفاظاً على الأمن، السكنية والصحة العامة، كما في الظروف غير العادية.

ثانياً: صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة

أُسندت للوالي بعضاً من الصّلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة، وصورة من صور عدم التركيز الإداري، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية، ومفوض الحكومة، إذ ينشّط وينسق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات الواردة في المادة 111 من قانون الولاية، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وتنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، والمحافظة على النظام العام والأمن والسكنية العمومية⁴.

يسهر الوالي أيضاً، على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، وإعداد مخطّطات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، فضلاً عن حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات⁵.

¹ وهو ما قضى به مجلس الدولة، في القرار رقم 072661، المؤرخ في 25-04-2013، المنشور بمجلة المحكمة العليا العدد 13، في قضية والي ولاية البويرة، ضد ورثة (ث، أ)، ومن معهم ومديرية الزي بولاية البويرة، أن جاء فيه: "المبدأ: تتحمل الولاية ممثلة في الوالي التعويض عن مشروع محلي أنجزته مديرية تابعة لها. لا تتوفر مديرية الزي بالولاية على أهلية التقاضي ولا تتحمل بالنتيجة التعويض".

² راجع المواد من 102 إلى 109 و المادة 124 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.
³ في الحالات المحددة في المادة 66 من القانون رقم 90-29، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، صادر بتاريخ 2 ديسمبر 1990، معدل ومتمم.

⁴ راجع المواد من 110 إلى 114 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ راجع المواد 117، 119 و 120 من نفس القانون.

المطلب الثاني:

الهيآت المحلية في التنظيم الإداري الجزائري

تعتبر البلدية الهيئة الأكثر تعبيراً عن الديمقراطية، وتمثيلاً للامركزية على المستوى المحلي، وهذا لتجسيد مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة، لذلك في الكثير من البلدان تسمى بالحكم المحلي (الفرع الأول).

حسب دستور 1996 المعدل والمتمم فإن الجماعات المحلية تتمثل في كل من البلدية والولاية، وعليه تعتبر هذه الأخيرة إحدى الهيآت المحلية للتنظيم الإداري في الجزائر، وإن كانت تجسد صورة اللامركزية النسبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: البلدية

تشكل البلدية، باعتبارها جماعة إقليمية قاعدية لامركزية للدولة، الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية والمواطنة على المستوى المحلي، كون هيأتها منتخبة (أولاً)، وباعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وجب إخضاعها للسلطة الوصية (ثانياً).

أولاً: هيآت البلدية: يضطلع بأعباء البلدية أساساً المجلس الشعبي البلدي (ب) ورئيسه (أ).

أ) رئيس المجلس الشعبي البلدي: تجسد البلدية، في النظام الإداري الجزائري، صورة فريدة ووحيدة للامركزية المطلقة، حيث يتم انتخاب جميع أعضائها، على رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي (1)، الذي يضطلع بالانشغالات المحلية من خلال ما يمارسه من مهام (2).

1) انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي: يُنتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي لعهدة انتخابية مدتها خمس سنوات، بطريقة غير مباشرة من طرف الناخبين¹، باعتباره متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات،

¹ فريجات إسماعيل، بوهنتالة ياسين، "قواعد تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 3، المركز الجامعي سي الحواس بركة، جوان 2019، ص 228.

يعلن رئيسا المرشح الأصغر سناً، يتم تنصيبه من قبل الوالي خلال 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات¹.

يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 7 إلى 9 مقاعد، وثلاث نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 11 مقعداً، بينما يساعده 4 نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 15 مقعداً، و5 نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 33 مقعداً².

(2) **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات محلية باعتباره ممثلاً للبلدية (1/2)، وأخرى قومية باعتباره ممثلاً للدولة (2/2).

(1/2) **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:** يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصه الأصيل باعتباره ممثلاً للجماعة الإقليمية للدولة، من خلال ما يُسند إليه من صلاحيات، حيث يمثل البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وكل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويرأس المجلس الشعبي البلدي، بعد أن يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يُعدّ مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها³، ويسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع هذا الأخير على ذلك، تطبيقاً للمادة 80 من قانون البلدية⁴، وإن لم تحدد المادة أجل الاطلاع، وما هو الجزاء المترتب في حالة عدم الالتزام به، وهو ما قد يخول رئيس المجلس الشعبي البلدي استغلال صلاحياته في المماطلة في التنفيذ، أو الامتناع عنه⁵.

ينفّذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية الدولة، وهو الأمر بالصرف، ويقوم بجميع التصرفات الضرورية للمحافظة على أملاك وممتلكات البلدية وإدارتها، وهو ما يمنحه حقّ

¹ المادتين 64 و65 من القانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

² المادة 96 من نفس القانون.

³ راجع المواد 77، 78 و79 من نفس القانون.

⁴ نفس القانون.

⁵ رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 11-10، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 126.

النقاضي باسمها ولحسابها، وممارسة كلّ الحقوق على أملاكها العقارية والمنقولة، وإدارة مداخلها ومتابعة تطوّر ماليّتها والأمر بصرف النّفقات، كما يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصّفقات والإيجارات وقبول الهدايا والوصايا، والقيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها، واتّخاذ كلّ القرارات الموقفة للتّقدم والإسقاط، فضلا عن اتّخاذ التّدابير المتعلقة بشبكة الطّرق البلدية، والسّهر على المحافظة على الأرشيّف¹.

2/2) صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة، اختصاصات استثنائية بوصفه سلطةً لعدم التّركيز الإداري، وهي اختصاصات حصرية يمارسها دون أيّة مشاركة من نواب المجلس، باستثناء الحالة المدنية والعمليّات المتعلقة بالتّصديق².

فيكلف بالسّهر على تطبيق القوانين، ويقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، وإن كان له تفويض إمضاءه بشأنها وكذا التّصديق على أي توقيع يقوم به الموظّفون³.

كما يسهر على الحفاظ على النّظام والسّكينة والنّظافة العمومية، فضلا عن حسن تنفيذ التّدابير الاحتياطية والتّدخل في مجال الإسعاف، إذ يتّخذ كل الاحتياطات الصّورية والتّدابير الوقائية، لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية⁴.

يكلف كذلك، رئيس المجلس الشعبي البلدي، بتنظيم ضبطية طرقات البلدية، والسّهر على حماية التّراث الثقافي المعماري والتّاريخي، ورموز الثّورة التّحريرية، واحترام المقاييس والتّعليمات في مجال العقار والسّكن والتّعمير، كما يسعى لآخذ التّدابير الصّورية لمكافحة الأمراض المتنقّلة والمعدية والوقاية منها، والسّهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية⁵.

¹ المادتين 81 و82 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

² بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 68.

³ المواد 85، 86 و87 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ المادتين 88 و89 من نفس القانون.

⁵ المادة 94 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

خوّل القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي، صلاحية تسليم رخص البناء¹ والهدم والتجزئة²، وسلطة القيام بمراقبة عملية البناء أثناء سريان الأشغال أو بعد الانتهاء منها، ومنه، اتخاذ القرارات اللازمة³، ويتعين عليه التأكد من أن الأشغال الجارية مرخص بها إداريا، ومتطابقة تقنيًا مع مواصفات وشروط الترخيص، من أجل ضبط التوسع العمراني غير القانوني، فضلا عن حماية البيئة والصحة⁴.

ب) المجلس الشعبي البلدي

يُنْتخَب المجلس الشعبي البلدي لعهدة مدّتها خمس سنوات، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، يكلف بمهام (2)، يسهر عليها من خلال دوراته ولجانه (1).

1) تسيير المجلس ولجانه: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، دون أن تتعدى مدّة كلّ دورة خمسة أيام، وله الاجتماع في دورات استثنائية كلّما استدعى الأمر⁵، وذلك لمعالجة شؤونه عن طريق المداولات، التي تُتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين - ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك - وفي حالة تساوي الأصوات يُرَجَّح صوت الرئيس⁶، وذلك في جلسات علنية، ما لم يتعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو المسائل المرتبطة بالحفاظ على النّظام العام⁷، تُعقد في مقرّ البلدية، أو في

¹ رخصة البناء عبارة عن "قرار إداري صادر عن سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحقّ للشخص طبيعيا أو معنويا، بإقامة بناء جديد، أو تغيير بناء قائم، قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران"، نقلا عن: عيسى مهزول، "سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي - رئيس المجلس الجماعي - في نطاق رخصة البناء في التشريع الجزائري والمغربي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 8، الجزء 1، جوان 2017، جامعة خنشلة، ص 490.

² المادة 95 من القانون رقم 11-10، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

³ لخضاري محمّد، "سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مراقبة أشغال البناء على ضوء القانون المتعلّق بالتهيئة والتعمير"، مجلة المفكر، العدد 18، فيفري 2019، ص 507.

⁴ بلمايط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص 102.

⁵ راجع المادتين 16 و 17 من القانون رقم 11-10، يتضمّن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁶ راجع المادتين 52 و 54 من نفس القانون.

⁷ المادة 26 من نفس القانون.

مكان آخر من إقليمها أو خارجه في حالة قوّة قاهرة¹، ويتعيّن تعليق المداولات ونشرها خلال الثمانية أيام الموالية لدخولها حيّز التنفيذ².

يشكّل المجلس الشعبي البلدي من أعضائه لجاناً دائمةً، تُحدث بموجب مداولة مصادق عليها بأغلب أعضائه بناءً على اقتراح من رئيسه، يُحدّد عددها بثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل، وأربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 إلى 50000 نسمة، وخمس لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و100000 نسمة، بينما تصل إلى ستّ لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة³، وتنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها⁴.

(2) صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: تُسند للمجلس الشعبي البلدي عدّة مهام تتمحور أساساً حول المجالات التالية:

- ❖ **التهيئة والتعمير:** يختار المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في إطار المخطّط البلدي للتنمية، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، ويسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، كما يتّخذ كافة التدابير التي من شأنها حماية التربة والموارد المائية وتشجيع الاستثمار وترقيته⁵.
- ❖ **التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:** حماية للبيئة والصحة العموميّة، يتطلّب إنشاء أيّ مشروع يحتمل الإضرار بهما، على إقليم البلدية، موافقة المجلس الشعبي البلدي، وعليه، تتولّى البلدية التأكّد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على مراقبة مطابقة عمليات البناء، والمحافظة على حماية الأملاك العقارية الثقافية، كما تسهر على الحفاظ على وعاءها العقاري، فضلاً عن الأملاك العقارية

¹ المادة 19 من القانون رقم 10-11، يتضمّن قانون البلدية، مرجع سابق.

² المادة 30 من نفس القانون.

³ المادتين 31 و32 من نفس القانون.

⁴ المادة 36 من نفس القانون.

⁵ المواد 107، 108، 110، 111 و112 من نفس القانون.

التابعة للأموال العمومية للدولة، ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي¹.

❖ **نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافية والتسليّة والسياحة:** تتخذ البلدية كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان حمايتها وحسن سيرها، كما تساهم في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافية والتسليّة².

❖ **النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية:** تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة، على احترام القوانين المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، كما تتكفل بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه³.

ثانيا: الرقابة على البلدية: تخضع البلدية بصفقتها هيئة لامركزية لرقابة، سواءً على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (أ) أو أعماله (ب)، على غرار كهيئة (ج).

أ) الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: تمارس عن طريق التوقيف، الإقالة والإقصاء، والمتعارف عليه، أنّ الرقابة التي يخضع لها الشخص اللامركزي هي رقابة وصائية⁴، فيوقف بقرار من الوالي كلّ منتخب تعرضّ لمتابعة جزائية إلى غاية صدور الحكم النهائي، ويقصى بقوة القانون في حالة الإدانة الجزائية النهائية، بينما يعتبر مقيلاً كلّ عضو منتخب تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية في السنة دون عذر مقبول⁵.

ب) الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي: تتم عن طريق التصديق (1)، الإبطال (2) والحلول (3).

¹ راجع المواد 114، 115، 116 و 117 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

² المادة 122 من نفس القانون.

³ المادتين 123 و 124 من نفس القانون.

⁴ بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 133.

⁵ راجع المواد 43، 44 و 45 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

1) التصديق: كأصل عام، تُنفَّذ قرارات المجلس الشَّعبيّ البلديّ دون الحاجة إلى موافقة السُّلطة الوصية، بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية¹، واستثناء لا تنفَّذ إلا بعد تصويت ومصادقة السُّلطات المركزيّة عليها².

فلا تنفَّذ، إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداورات المتضمّنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبيّة، اتفاقات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية³.

كما يمارس رئيس الدائرة⁴، الوصاية على أعمال هيآت الولاية، من خلال الموافقة على مداورات المجلس الشَّعبيّ البلديّ في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة، وذلك في مواضيع محدّدة⁵.

(2) الإبطال: تبطل بقوّة القانون مداورات المجلس الشَّعبيّ البلديّ، المتخذة خرقاً للقوانين، والتي تمس برموز الدولة وبشعاراتها، وغير المحرّرة باللغة العربيّة، وتلك المتخذة بحضور أيّ عضو من المجلس كان في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية⁶.

(3) الحلول: تظهر سلطات الوالي في تسيير شؤون البلدية عندما يحلّ محلّ رئيس المجلس الشَّعبيّ البلديّ في اتّخاذ الإجراءات والقرارات الموكلة لهذا الأخير بعد إعداره⁷.

¹ المادة 56 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

² بوعلام الله يوسف، "صلاحيات تسيير المجلس الشَّعبيّ البلديّ في التشريع الجزائري تكريسا لمشاركة المواطنين"، المعيار، العدد 2، المجلد 11، جامعة تيسمسيلت، جوان 2020، ص 69.

³ المادة 57 من القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁴ الدائرة هيئة عدم تركيز إقليمي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بن ترجا عبد الله، مستويات التنظيم الإداري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 1، الجلفة، ص 68.

⁵ حدّدت المادة 5 من المرسوم رقم 31-82، المؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدّد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 4، صادر بتاريخ 26 جانفي 1982، المواضيع التي تخضع لموافقة رئيس الدائرة، وهي مواضيع بميزانيات البلديات والهيآت المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها ولحساباتها، تسعيرات رسوم الطرق ووقوف السيارات والإيجار المفروضة على ملحقات الطرق وتواجها، والرسوم الواجب تحصيلها لمصلحة البلديات، شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 9 سنوات، نقل ملكية العقارات والتنازل عنها وتبادلها، تغيير تخصيص ملكية بلدية وإعدادها لمصلحة عمومية، المناقصات والمحاضر والإجراءات، الهبات والوصايا، بالإضافة للمداورات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلديات ماعدا حركاتهم الإدارية وإنهاء مهامهم.

⁶ المادتين 59 و 60 من نفس القانون رقم 10-11، يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق.

⁷ المادتين 100 و 101 من نفس القانون.

(ج) الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: والتي تتجسد في الحل، في الحالات المحددة في المادة 46 من قانون البلدية¹.

الفرع الثاني: الولاية

تعدّ الولاية جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، تتشكل من هيئتين، المجلس الشعبي الولائي والوالي، وباعتبارها دائرة غير ممرّكة للدولة، وصورة من صور اللامركزية النسبية، حيث الوالي معين، كما تعرضنا له-، نقتصر الدراسة فقط- على المجلس الشعبي الولائي كونه يجسد اللامركزية المحليّة، من خلال التّعرض لتشكيلته وسيره (أولاً)، فضلاً عن أنواع الرقابة التي يمكن أن تمارس عليه (ثانياً).

أولاً: المجلس الشعبي الولائي: يتكون المجلس الشعبي الولائي من رئيسه، تساعده أجهزة مختلفة لتسييره (أ) تضطلع بالمهام الموكلة إليه (ب).

(أ) **تشكيله المجلس الشعبي الولائي وتسييره:** يُعدّ المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد اللامركزية في الولاية، ومبدأ المشاركة الشعبية في تسيير شؤونه بنفسه، وعليه كان لزاماً أن يتم اختيار وانتقاء أعضائه عن طريق الانتخاب (1)، لتجسيد حسن سيره (2).

1) انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي: للولاية مجلس يُنتخب عن طريق الاقتراع العام²، وينتخب رئيسه، من بين أعضاء القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد إن وجدت، وإلا يمكن القائمتين الحائزتين 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها³، ليفوز الحاصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل عليها أي مرشح، يجري دور ثانٍ بين المرشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز المرشح الأكبر سناً.

¹ وهي حالة خرق أحكام دستورية، أو إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، أو استقالة جماعية لأعضائه، وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، وعندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، كما في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، بالإضافة لحالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، على غرار حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

² المادة 12 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ المادة 59 من نفس القانون.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه من بين أعضاء المجلس، بمعدل نائبين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخب، وثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخب، و6 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخب¹، وله ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون من موظفين يختارهم، من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية، حسب المادة 68 من قانون الولاية.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، ويتحدد ب35 عضو في للولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة، و39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250000 و650000 نسمة، بينما يصل إلى 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650001 و950000 نسمة، و47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950001 و1150000 نسمة، و51 عضو في الولايات التي يتراوح عد سكانها ما بين 1150001 و1250000 نسمة، ليصل إلى أقصى حدّ وهو 55 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1250001 نسمة أو يفوقه².

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه³، وله مكتب يتكون من رئيسه باعتباره رئيسا له، إلى جانب نوابه باعتبارهم أعضاء، ورؤساء اللجان الدائمة بصفتهم نواباً⁴.

(2) سير المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر، مدة كل دورة منها خمسة عشر يوما على الأكثر، وله أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي⁵، وذلك في المقرات

¹ المادة 62 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² المادة 89 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

³ المادة 33 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ المادة 28 من نفس القانون.

⁵ راجع المادتين 14 و15 من نفس القانون.

المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، أو في مكان آخر من إقليم الولاية في حالة القوة القاهرة¹.

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين².

تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن يقرر التداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، وفي حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين³.

ب) مهام المجلس الشعبي الولائي

يتولى المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الاختصاصات، يمكن اختصارها في المبادرة بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة إياه بموجب القوانين والتنظيمات، ويعدّ الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ومخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعمل على تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، ويضع حيّز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، ويبادر بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، ويساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية⁴.

كما يعمل على تنمية الزري المتوسط والصغير، ويبادر بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية، وبالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات،

¹ المادتين 22 و 23 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² المادة 19 من نفس القانون.

³ المادة 26 من نفس القانون.

⁴ راجع المواد من 73 إلى 101 من نفس القانون.

وبكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، كما يساهم في برامج ترقية التشغيل والصحة، وفي كل نشاط اجتماعي وإنجاز برامج السكن.

ثانيا: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي: وتشمل الرقابة على أعضاء المجلس، وعليه كهيئة، وعلى أعماله.

أ) الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتتمثل في الإقالة، التوقيف والإقصاء¹.

ب) الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: تتجسد الرقابة على المجلس الشعبي الولائي عن طريق حلّه، بالقضاء عليه وإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة²، ويتم حلّه بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير بالداخلية³.

ونظرا لخطورة الحلّ حصره المشرع في الحالات الواردة في المادة 48 من قانون الولاية⁴، وهي حالة خرق أحكام دستورية، إلغاء انتخاب جمع أعضاء المجلس، حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، بالإضافة إلى حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي.

ج) الرقابة على أعمال المجلس: وتتمثل في الإلغاء أو المصادقة.

1) الإلغاء: حسب المادة 53 من قانون الولاية، تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية، وتلك التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها، والمداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، أو خارج مقره.

¹ راجع المواد 44، 45 و46 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

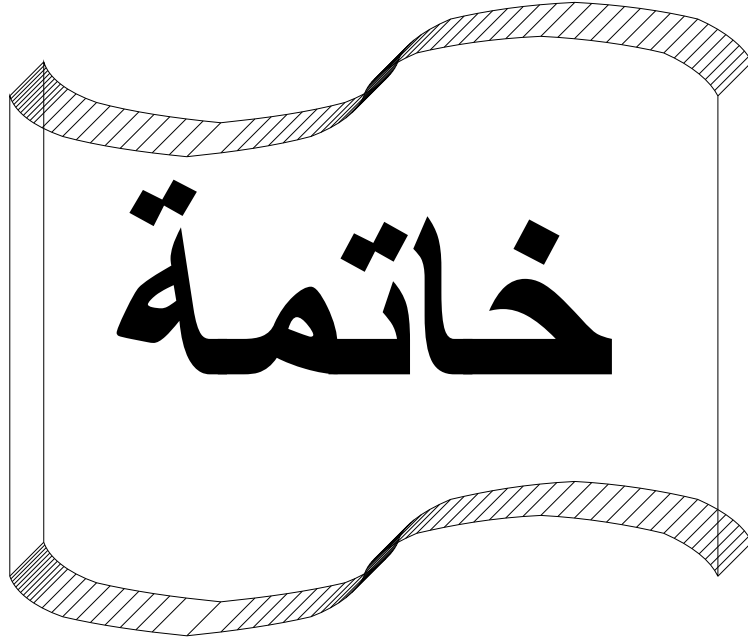
² عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 112.

³ المادة 47 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ المادة 48 من نفس القانون.

(2) المصادقة: الأصل العام أن تنفذ مداوولات المجلس الشعبي الولائي دون الحاجة لمصادقة أية جهة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، مثل ما يتعلق مثلاً، بالمداوولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية، فلا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها¹.

¹ المادتين 54 و55 من نفس القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.



خاتمة:

نشأ القانون بصفة عامة لتنظيم علاقات إنسانية متنوعة، وتتعدد فروعه بتعدد نوعية هذه العلاقات لتتلاءم وطبيعة كل منها، وباعتبار استهداف الإدارة العامة تحقيق المصلحة العامة التي يجب أن ترجح وتفضل على المصالح الخاصة، نشأت تبعاً لذلك قواعد قانونية متميزة عن تلك التي تخضع لها معاملات أشخاص القانون الخاص، في صورة قانون إداري، أو في شكل استثناءات تطبق على مختلف العلاقات بغض النظر عن أطرافها في الدول التي تأخذ بوحدة القانون، حيث تخضع الإدارة في الأصل لنفس القانون الذي يسري على الأفراد.

لا تخضع الإدارة في جلّ معاملاتها للقانون الإداري لوحده، بل قد يحكم تصرفاتها القانون الخاص في حالات معينة، على أساس أن استثنائها بقواعد متميزة كان نظير تمثيلها السلطة العامة، وإدارتها لمرفق عام، ممارسة نشاطاً متميزاً، باستخدام أموال عامة، مستهدفة تحقيق المصلحة العامة، فإن هي ابتعدت عن النشاط المتميز، لم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون الإداري وإفرادها بقواعد متميزة، بل تخضع للقانون العادي، شأنها شأن الأفراد العاديين.

بالرغم من اختلاف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أن أساليب التنظيم تنحصر أساساً في أسلوبية المركزية واللامركزية الإداريتين، وإن كان ذلك لا يعني أن تختار الدولة أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذ المسلّم به أن الدول المعاصرة -لاسيما- إذا كانت موحدة لا تستطيع الأخذ بأحد الأسلوبين بشكل مطلق، والغالب المعمول به أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية الإدارية وقدر آخر من اللامركزية الإدارية، دون شرط التوازن بينهما، فتغليب أحدهما على الآخر تتحكم فيه ظروف البلاد السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

بما أن نظام اللامركزية الإدارية مجرد وسيلة فنية لتفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية، بين السلطات الإدارية والمركزية، في إطار وحدة الدولة الدستورية السياسية، وليس أسلوباً لتفتيت فكرة السيادة الوطنية والسلطات الدستورية في الدولة، كان

خاتمة:

لزاماً إرساء نظام الرقابة الوصائية الإدارية، التي لا تمارس إلا في حدود القانون، حفاظاً على المال العام وحسن سير المرافق العامة، وضماناً للحفاظ على شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية اللامركزية، وعدم تناقضها مع المصلحة العامة للدولة، وعدم الخروج عن مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

تجمع النظم القانونية المقارنة بين نظامي المركزية واللامركزية الإداريين، وتعمل جاهدة للوصول إلى أفضل الأسس والمبررات وأدق القواعد والأساليب الفنية والقانونية لتحديد نطاق تطبيق كل من الأسلوبين، والجزائر بدورها تجمع بين النظامين، رغم العيوب التي لمسناها في كلاهما، نظراً لأهميتهما في تسيير شؤون البلاد في ظل استحالة الاستغناء عن أحدهما، والاعتماد على نظام واحد دون الآخر لتكاملهما، كل في مجاله.

تعتمد الجزائر على نظام المركزية الإدارية، من خلال أجهزتها المركزية ممثلة برئاسة الجمهورية والحكومة، بالإضافة للأجهزة اللاتركيزية ممثلة في شخص الوالي، باعتباره ممثلاً من قبل رئيس الدولة، كما تعتمد على نظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية المتجسدة في كل من البلدية والولاية.

وعليه، تعدّ الولاية مكاناً لاحتكاك صورتَي التنظيم الإداري، اللامركزية المتجسدة في المجلس الشعبي الولائي المنتخب، والمركزية المشخصة في موظف معين من طرف السلطة المركزية وهو الوالي، وعليه، تأخذ الولاية وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت، ما جعل من الوالي، يشكّل حجر الزاوية في الولاية، باعتباره ممثل الدولة، وممثل الهيئة الإقليمية، حيث أن مركزه المتميز المترتب عن الازدواجية الوظيفية، لا يخلو من التأثير على استقلالية الهيئات المحلية، باعتباره هيئة من هيئات الولاية لكونه جهازها التنفيذي، من هنا تظهر تأثيرات أسلوب التعيين على قيام اللامركزية من الناحية العضوية -على الأقل-، وعدم توافق ذلك مع الاتجاه العام القائم على ضرورة تشكيل هيئات الجماعات المحلية عن طريق الانتخاب كقاعدة عضوية هامة لقيام اللامركزية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: باللّغة العربيّة

1. الكتب

- 1/برهان رزيق، السلطة الإدارية، ط 1، سوريا، 2016.
- 2/_____، التفويض في القانون الإداري، ط 1، سوريا، 2017.
- 3/ سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، ج 1، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2012-2013.
- 4/عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء الثاني، نظرية الحق، برتي للنشر، الجزائر، 2009.
- 5/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 6/ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 7/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 8/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 9/ محمد رضا جنيح، القانون الإداري، ط 2، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- 10/ مهند نوح، القانون الإداري، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018، متوفر على الموقع: <http://pedia.svuonline.org/>، تم تصفح الموقع يوم 10-01-2020.

قائمة المراجع:

11/ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط 1، دار المجد للنشر والتوزيع، د

س ن.

12/ وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، ط

1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

ثانيا: المذكرات الجامعية

1/ ابتسام فاطمة الزهراء شقاق، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية،

مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016.

2/ أدحيم محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996،

مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

3/ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة

لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2010.

4/ بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون

الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

5/ بلفتح عبد الهادي، المركز لقانوني للوالي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة

لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011.

6/ بلمرابط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مذكرة

لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.

7/ بن نملة صليحة، مرونة سلطات السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة لنيل

شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001.

8/ بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.

قائمة المراجع:

- 9/ **نواوي عادل**، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013.
- 10/ **روبي نور الهدى**، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10-11، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.
- 11/ **شويح بن عثمان**، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011.
- 12/ **عباس آمال**، محكمة التنازع وعملها القضائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- 13/ **عميور ابتسام**، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.
- 14/ **كواشي عتيقة**، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.
- 15/ **لدرع نبيلة**، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
- 16/ **ميلود قرداح**، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2018.
- 17/ **نحبي الزهرة**، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012.

ثالثا: المقالات

1/ إسماعيل جابوربي، "اختصاص الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 17، ورقلة، جوان 2017، (ص ص 143-150).

2/ بن ترجا عبد الله، مستويات التنظيم الإداري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 1، الجلفة، (ص ص 65-82).

3/ بوعلام الله يوسف، "صلاحيات تسيير المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري تكريسا لمشاركة المواطنين"، المعيار، العدد 2، المجلد 11، جامعة تيسمسيلت، جوان 2020، (ص ص 64-73).

4/ شوايدية منية، "الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، جامعة قلمة، ديسمبر 2015، (ص ص 383-395).

5/ طيبي سعاد، "اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية"، مجلة صوت القانون، العدد 2، جامعة خميس مليانة، أكتوبر 2014، (ص ص 287-311).

6/ عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، د س ن، (ص ص 102-120).

7/ عتيقة بلجل، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، د س ن، (ص ص 192-203).

8/ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، د س ن، (ص ص 16-26).

9/ عيسى مهزول، "سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي - رئيس المجلس الجماعي - في نطاق رخصة البناء في التشريعين الجزائري والمغربي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 8، الجزء 1، جوان 2017، جامعة خنشلة، (ص ص 488-503).

قائمة المراجع:

10/ **غربي أحسن**، "قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، جانفي 2014، (ص ص 57-76).

11/ **فريجات إسماعيل**، **بوهنتالة ياسين**، "قواعد تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 3، المركز الجامعي سي الحواس بريكة، جوان 2019، (ص ص 227-239).

12/ **لخضاري محمد**، "سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مراقبة أشغال البناء على ضوء القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير"، مجلة المفكر، العدد 18، فيفري 2019، (ص ص 506-516).

13/ **محمد علي**، "مدى تداخل الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجل الضبط الإداري بالجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 3، المجلد 11، جامعة بجاية، 2020، (ص ص 92-108).

14/ **مدوح أحمد**، **نجيمي عبد الرحمان**، **نجيمي نعاس**، "المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، العدد 24، المجلد 1، جامعة زيان عاشور الجلفة، (ص ص 193-205).

رابعاً: المطبوعات

1/ **بلماحي زين العابدين**، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016.

2/ **بن علي خلدون**، القانون الإداري، مطبوعة مقدمة للسنة الأولى ل م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي نور البشير البيض، 2017-2018.

3/ **تيايب نادية**، التنظيم الإداري، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2014-2015.

قائمة المراجع:

4/ عبد الرحمان فطناسي، مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق، كلية الحقوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2019-2020.

5/ مجيدي فتحي، القانون الإداري، مطبوعة موجهة للسنة الثانية، علوم قانونية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2009-2010.

6/ مصطفى بن لطيف، القانون الإداري، دروس موجهة لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، د س ن.

خامساً: النصوص القانونية

أ) الدساتير

1/ دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، متمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، ومعدل بالقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، ومعدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 1 مارس 2016، ج ر عدد 14، صادر بتاريخ 7 مارس 2016، والمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ب) القوانين العضوية

1/ قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادر بتاريخ 1 جوان 1998، معدل بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43، الصادر بتاريخ 3 أوت 2011. وبالقانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 4 مارس 2018، ج ر عدد 15، الصادر بتاريخ 7 مارس 2018.

قائمة المراجع:

2/ قانون عضوي رقم 98-03، مؤرخ في 3 جوان 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، صادر بتاريخ 7 جوان 1998.

ج/القوانين العادية

1/ أمر رقم 65-278، مؤرخ في 16 نوفمبر 1965، يتضمن التنظيم القضائي، ج ر عدد 96، صادر بتاريخ 23 نوفمبر 1965، (ملغى).

2/ أمر رقم 66-154، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47، صادر بتاريخ 9 جوان 1966، المعدل والمتمم بالأمر رقم 69-77، مؤرخ في 18 سبتمبر 1969، ج ر عدد 82، الصادر بتاريخ 26 سبتمبر 1969، (ملغى).

3/ أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49، صادر بتاريخ 11 جوان 1966، معدل ومتمم.

4/ أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، صادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

5/ أمر رقم 84-11، مؤرخ في 9 جوان 1984، يتضمن قانون الأسرة، ج ر عدد 24، صادر بتاريخ 12 جوان 1984، معدل ومتمم.

6/ القانون رقم 89-22، المؤرخ في 12 ديسمبر 1989، يتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 53، صادر بتاريخ 13 ديسمبر 1989.

7/ قانون رقم 90-02، مؤرخ في 6 فيفري 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر عدد 06، صادر بتاريخ 7 فيفري 1990.

8/ قانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، صادر بتاريخ 2 ديسمبر 1990، معدل ومتمم.

9/ قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، صادر بتاريخ 8 ماي 1991، معدل ومتمم.

10/ قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، صادر بتاريخ 1 جوان 1998.

قائمة المراجع:

- 11/ قانون رقم 05-11، مؤرخ في 17 جويلية 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 51، صادر بتاريخ 20 جويلية 2005.
- 12/ أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 13/ قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008.
- 14/ قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37، صادر بتاريخ 3 جويلية 2011.
- 15/ قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012.
- 16/ أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر بتاريخ 10 مارس 2021.

د/ النصوص التنظيمية

1/ المراسيم الرئاسية

- 1/ مرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 4، صادر بتاريخ 26 جانفي 1982.
- 2/ مرسوم رئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29، صادر بتاريخ 12 جوان 1991.
- 3/ مرسوم رئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، صادر بتاريخ 9 فيفري 1992.
- 4/ مرسوم رئاسي رقم 94-132، مؤرخ في 29 ماي 1994، يحدد الأجهزة والهيكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، ج ر عدد 39، صادر بتاريخ 18 جوان 1994.
- 5/ مرسوم رئاسي رقم 01-197، مؤرخ في 22 جويلية 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 40، صادر بتاريخ 25 جويلية 2001، معدل ومتمم.

قائمة المراجع:

- 6/ مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عد 50، صادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- 7/ مرسوم رئاسي رقم 21-37، مؤرخ في 6 جانفي 2021، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، ج ر عد 3، صادر بتاريخ 10 جانفي 2021.
- 2/المراسيم التنفيذية**
- 1/ مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عد 31، صادر بتاريخ 28 جويلية 1990.
- 2/ مرسوم تنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عد 48، صادر بتاريخ 27 جويلية 1994.
- II. المراجع باللغة الفرنسية**

A. Ouvrages:

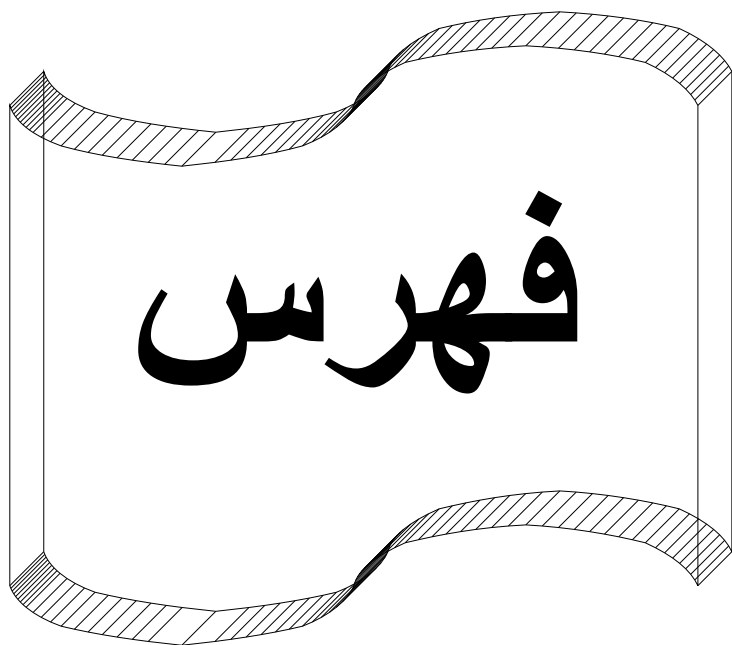
- 1/ROUSSET Michel, ROUSSET Olivier: Droit administratif, l'action administrative, 2^{ème} édition, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2004.
- 2/WELL Prosper: POUYAUD Dominique: Le droit administratif, 17^{ème} édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1997.
- 3/XAVIER Braud: Cours de droit administratif générale, 4^{ème} édition, Paris, 2020.

B. Thèse:

- 1/ SIBIRIL Katy: la notion de l'intérêt en droit administratif général, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Bretagne occidentale, 7 décembre 2012.

C. Rapport:

- 1)ILUNGA KABALULU Etienne: Notion de droit administratif, a l'intention des cadres administratifs de L'IG/PNC, Congo, Janvier 2012.



فهرس:

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
03	الفصل الأول: ذاتية القانون الإداري
03	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
04	المطلب الأول: التعريف بالقانون الإداري
04	الفرع الأول: تعريف القانون الإداري
08	الفرع الثاني: تطوّر ونشأة القانون الإداري
17	المطلب الثاني: مصادر وخصائص القانون الإداري
18	الفرع الأول: مصادر القانون الإداري
24	الفرع الثاني: خصائص القانون الإداري
28	المبحث الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى وأسس تحديده
28	المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى
29	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة
30	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى
35	المطلب الثاني: أسس ومعايير تحديد القانون الإداري
35	الفرع الأول: نظرية المرفق العام
38	الفرع الثاني: نظرية السلطة العامة
42	الفصل الثاني: نظرية التنظيم الإداري
42	المبحث الأول: أساس نظرية التنظيم الإداري
43	المطلب الأول: الأساس القانوني لنظرية التنظيم (الشخصية المعنوية)
43	الفرع الأول: التعريف بالشخصية المعنوية
48	الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية
50	الفرع الثالث: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية
52	المطلب الثاني: الأساس الفني لنظرية التنظيم الإداري
52	الفرع الأول: المركزية الإدارية

فهرس:

61	الفرع الثآني: اللآمركزية الإءارفة
69	المبءث الثآني: التآنظفم الإءاري فف الءزائر
69	المطلب الأول: الهفآء المركزية فف التآنظفم الإءاري فف الءزائر
69	الفرع الأول: رئاسة الءمهورفة
76	الفرع الثآني: الوالي
78	المطلب الثآني: الهفآء المءلففة فف التآنظفم الإءاري الءزائر
78	الفرع الأول: البلدفة
85	الفرع الثآني: الولفة
90	ءآامة:
92	قائمة المراءع:
101	الفهرس: