



جامعة ألكى مكد أولءاء البوبرة
كلية الءقوق والعلوم السباسبية
قسم القانون

مءاضرات فى مقباسب

القانون الءءارى

مطبوعة موجهة لطلابة السنة الأولى - ءءع مشترك -

من إعءءاء:

الءكءورة: ءوت فىروز

أسءاذة مءاضرة قسم "ب"

السنة الءامعبية:

2023 - 2022

مقدمتہ

تطورت وظائف الدولة من الوظائف التقليدية للدولة الحارسة المتمثلة في الحفاظ على سلامة الدولة وأمنها الداخلي والخارجي، وإقامة العدل بين الناس، إلى القيام بمهام جديدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغيرها من المجالات التي تدخلت فيها الدولة الحديثة. ولقد كان طبيعياً في ظل إقتصار وظيفة الدولة على الدفاع والأمن والقضاء، أن تركت الدولة بقية أوجه النشاط للأفراد دون تدخل من جانبها، وترتب على ذلك عدم موجود خلافات بين الإدارة والأفراد، وكانت قواعد القانون المدني هي المطبقة لتنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم وبين الإدارة عند قيام أي خلافات، وكان هذا أمراً طبيعياً في ذلك الوقت. غير أنه في بداية القرن العشرين تحول دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، حيث بدأت تتدخل في جميع الأنشطة شأنها شأن الأفراد، وتدخلت الدولة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وتعاضت أهمية القانون الواجب التطبيق في الدولة المعاصرة. حيث لم تعد قواعد القانون المدني قادرة على حل المشكلات التي تقوم بين الإدارة والأفراد، نظراً للطبيعة الخاصة للقانون المدني، خاصة بعد قيام الدولة بإنشاء المرافق العامة والمؤسسات والمشروعات المختلفة لكي تستطيع أن تقدم للمواطن كل ما يحتاجه من خدمات. مردّ ذلك تمجيد الأفراد على حساب الجماعة بذات المنطق الفلسفي الاقتصادي "دعه يعمل دعه يمر"، حيث لم تكن الدولة قادرة على مواجهة نشاط الأفراد، وفي ظل إقتناعها بضرورة مد يد المساعدة للأفراد من أجل تلبية حاجاتهم، فقد خرجت الدولة عن دورها التقليدي، وأصبحت مسؤولة عن رفاهية الأفراد، أين توفر لهم الغذاء والسكن والعلاج والتعليم والتأمين... وغيرها من الوظائف التي التزمت بها الدولة حديثاً، وهذا التغيير في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي نتج عنه تعدد القواعد القانونية المنظمة لهذا النشاط الإداري.

تجسيداُ لمبدأ الفصل بين السلطات، قسمت الوظائف الأساسية للدولة بين ثلاث سلطات رئيسية، وهي السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والسلطة التنفيذية. تعنى السلطة التشريعية بوضع القوانين، فيما تقوم السلطة القضائية بالرقابة على أعمال الإدارة لضمان سيادة مبدأ المشروعية في الدولة. بينما تختص السلطة التنفيذية بنوعين من الأعمال؛ الأولى تتعلق بالعلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطات الأخرى في الدولة، وكذا أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بسلامة الدولة الداخلية والأعمال الدبلوماسية. أما النوع الثاني من الأعمال، فيتعلق بأعمال الإدارة، والتي تشمل تنفيذ القوانين وتلبية الاحتياجات العامة للمواطنين، وإدارة المرافق العامة. وبناءً على هذا الأساس، تقوم السلطة التنفيذية بأداء وظيفتين؛ الوظيفة

الحكومية والوظيفة الإدارية، حيث تقوم بتنفيذ سياساتها باعتبارها حكومة وتدير الشؤون الإدارية لتحقيق الفعالية وتلبية احتياجات المواطنين باعتبارها إدارة¹. ويقوم النظام السياسي بهذا التوزيع والتقسيم لضمان تحقيق التوازن والفاعلية في إدارة الشؤون العامة.

يمتاز القانون الإداري بأهمية بالغة، وذلك لطبيعة قواعده، باعتبار أنه لا يمكن للأفراد على إختلاف أوضاعهم التوصل من العلاقة مع الإدارة، لأنها هذه العلاقة تقوم على حتمية لا بد منها، حيث أنّ الفرد منذ ميلاده وهو في علاقة مباشرة بالإدارة، أين سجل تاريخ ميلاده، ويبقى في احتكاك مستمر بها إلى غاية تسجيل شهادة وفاته. على مدى طلب الخدمات الإدارية بشتى أنواعها. فالقانون الإداري هو القانون الذي يحكم الإدارة باعتبارها هيئة تمارس نشاطاً معيناً والمتمثل في تأدية الخدمات العامة للجمهور وضمان استمرار هذه الخدمات، الأمر الذي يستدعي منح هذه السلطات بعض الإمتيازات بهدف ضمان تحقيق ذلك، خاصة أنّ هذه الإمتيازات لا تتوفر في قواعد القانون الخاص، ومنها حق إصدار القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة، وحق نزع الملكية العامة وحق تعديل شروط العقد بالإضافة إلى حق التنفيذ المباشر إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتحتاج قواعد القانون الإداري إلى التعديل والتطوير بصفة مستمرة مسايرة للتطورات الحاصلة في المجتمع، وتتضمن قواعد القانون الإداري التنظيم الإداري للأجهزة الإدارية في الدولة بصورتها المركزية واللامركزية الإدارية. مع العلم أنه إذا كان نظام وحدة السلطة المركزية هو المطبق قديماً في ظل الدولة القديمة، إلا أنه ما فتأت الدولة تلجأ إلى الأسلوبين معاً، وهذا راجع إلى اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية خاصة بكلّ دولة.

لذلك لا بد من دراسة مدخل للقانون الإداري، من خلال بيان؛

- المدخل القانون الإداري؛ من خلال تسليط الضوء على البيئة للقانون الإداري، من خلال بيان الإطار المفاهيمي له، وتحديد مصادره وأسسه (الفصل الأول)
- التنظيم الإداري؛ من خلال دراسة الشخصية المعنوية والتنظيم الإداري المركزي واللامركزي وتطبيقاته في الجزائر (الفصل الثاني).

¹ د. سليمان هنون: الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، الطبعة الأولى، بيت الأفكار، الجزائر

الفصل الأول

مدخل للقانون الإداري

الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري

تعاظمت أهمية القانون الإداري من خلال التوجه السياسي للدولة الذي يضمن مركزها، بل حتى الجانب الاجتماعي والإقتصادي للدولة، والوسيلة المثلى التي تمكن الدولة من بلوغ هدفها في شتى المجالات تتمثل في الإدارة. وفي خضم التدخل الواسع للإدارة في حياة الأفراد، فقد أصبح من الضروري أن تحاط الإدارة بقواعد تنظم علاقاتهم بها فتكفل هذه القواعد للأفراد حقوقهم وحررياتهم، بإعتبار أنّ السلطة التنفيذية وإن كان أولى مهامها تنفيذ القوانين، إلا أنّها أيضاً ملزمة بالمحافظة على النظام العام وضمان سير المرافق العامة.

تخضع الإدارة للقانون خضوعاً تاماً في كلّ تصرفاتها ونشاطاتها وعلاقتها بالأفراد، وكذا في تنظيمها وإمّيازاتها وسائر سلطاتها، وقد إصطلح على هذه القواعد بالقانون الإداري، فهذا الأخير هو الذي ينظم نشاط الدولة وسلطاتها العامة، ويحكم العلاقات القانونية التي تكون فيها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفاً فيها، وتظهر فيها الدولة بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وإمّيازات إستثنائية لا مقابل لها في حياة الأفراد، لأنّ العلاقة بين الأفراد يحكمها القانون الخاص¹.

لدراسة القانون الإداري لابد من التطرق للبيئة الموضوعية لهذا القانون (المبحث الأول)، لتتطرق بعدها لدراسة مصادره وأساسه (المبحث الثاني).

¹ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 13.

المبحث الأول: البيئة الموضوعية للقانون الإداري

يعتبر القانون الإداري أحد فروع القانون العام، حيث قسمت القواعد القانونية منذ العهد الروماني إلى قسمين كبيرين، أحدهما: القانون العام، والقانون الإداري بإعتباره أحد فروع القانون العام الذي ينقسم بدوره إلى قانون عام داخلي وقانون عام خارجي، ويعتبر القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي.

يحكم القانون الإداري الهيئات الإدارية عند قيامها بوظيفتها الإدارية، فهو بذلك يحتوي على قواعد استثنائية تنظم الإدارة، فالقانون الإداري هو قانون الإدارة العامة الذي يحكم تنظيمها وتشكيلها واختصاصاتها ويحدّد نشاطها والقواعد المنظمة لهذا النشاط وأوجه الرقابة عليها¹.

ولتحديد البيئة الموضوعية للقانون الإداري لابد من بيان مفهومه (المطلب الأول)، ثم التطرق لنشأته (المطلب الثاني)، لنوضح بعدها خصائصه (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم القانون الإداري

القانون الإداري، عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الذي تقوم به المنظمات العامة في سبيل تحقيق المصلحة العامة والنفع العام مستخدمة في سبيل ذلك أساليب السلطة العامة². فهو يتعلق بتنظيم السلطات لنشاطها حين قيامها بوظيفتها الإدارية، ويتكفل ببيان كيفية تكوين السلطات الإدارية سواء السلطة المركزية أو اللامركزية، كما يتكفل ببيان أوجه نشاط السلطات الإدارية أي وظائفها وتبيان حقوقها في مباشرة وظائفها والقيود المفروضة عليها³.

لتحديد مفهوم القانون الإداري، لابد لنا من التطرق لمدلوله (الفرع الأول)، ثم التطرق لبيان نشأته (الفرع الثاني)، لنصل لدراسة خصائصه (الفرع الثالث)، وكذا تمييزه عن القوانين الأخرى (الفرع الرابع)

¹ د. لالو رابح: المقدمات الأساسية في القانون الإداري (التنظيم الإداري - القرارات الإدارية، الصفقات العمومية طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرافق العامة، الضبط الإداري)، بيت الأفكار، الجزائر 2022، ص 11.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، الطبعة الأولى، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة 2020، ص 4، أيضاً، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر) 2008، ص 8.

³ راجع كل من؛ د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان) 2007، ص 5.

الفرع الأول: مدلول القانون الإداري

إنّ القول أنّ القانون الإداري، عبارة عن قواعد قانونية تحكم نشاط الإدارة. يستوجب منا البحث عن المعنى الدقيق لهذا القانون، لذلك إرتأينا للتطرق لبيان مدلول هذا القانون، بمعناه الواسع والضيق.

أولاً: التعريف الواسع والضيق للقانون الإداري

أشرت آنفاً إلى أنّ القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة الذي يحكم تنظيمها ونشاطها، كما أنه لكل دولة أجهزتها الإدارية وقوانينها التي تبيّن كيفية تكوين وتشكيل هذه الهيئات والواجبات المنوطة بها. بناء على التعريف الذي يجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي في تعريف القانون الإداري، فإنّ القانون الإداري هو المنظم للجهاز الإداري للدولة سواء من حيث التكوين أو النشاط، ومن ثمّ يكون هذا القانون موجوداً في كل جماعة سياسية منظمة، فحيثما توجد الجماعة السياسية توجد السلطة الإدارية التي تدير شؤونها، وتعمل على إشباع حاجات الأفراد، وتسهر على تنفيذ القوانين وتوفير للأفراد سبل الأمن والطمأنينة¹.

ثانياً: التعريف الضيق للقانون الإداري

يقصد بالقانون الإداري كمفهوم ضيق؛ مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري والتي تختلف عن قواعد القانون الخاص التي تحكم نشاط الأفراد، أي قانون يخرج عن القواعد المألوفة في نطاق القانون الخاص، وبذلك فإنّ القانون الإداري بالمعنى الضيق لا يمكن تصوره إلا في الدول التي تخصص للمنازعات الإدارية قضاء مستقلاً وقواعد خاصة مستقلة بطبيعتها عن قواعد القانون الخاص، أمّا الدول التي تخضع منازعاتها الإدارية لنفس القضاء الذي يختص بالفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم ويطبق هذا القضاء نفس القواعد التي يطبقها على منازعات الأفراد، هنا لا يوجد قانون إداري بمعناه الضيق².

¹ محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 10.

² ابراهيم عبد العزيز شيخا: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر) 1986، ص 15.

وعليه فالقانون الإداري بمعناه الضيق لا يوجد إلا في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، أي الدول التي يوجد فيها قضاء إداري إلى جوار القضاء العادي، حيث تختص محاكم القضاء الإداري بالنظر في المنازعات الإدارية أي تلك التي تكون الإدارة طرفاً فيها¹. وعليه نكون أمام نوعين من القضاء؛ قضاء عادي يختص بالفصل في المنازعات بين الأفراد، وقضاء إداري يختص بالمنازعات الإدارية التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها².

الفرع الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره

تعدّ فرنسا مهد القانون الإداري ومنها إنتشر إلى الدول الأخرى، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 م، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على إستقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية. وأدى هذا الإتجاه إلى وجود نظام قضائي مزدوج، والذي كان مهذاً للإزدواجية القضائية وظهور القانون الإداري³، وعليه سنتطرق لنشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا (أولاً)، ثم ندرس تطوره في الجزائر (ثانياً)؛

أولاً: نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا

تعتبر فرنسا منشأ القانون الإداري، وقلنا سابقاً أنّ ظهوره اقترن بالثورة الفرنسية، غير أنّ مسألة تطوره تحتاج منا لدراسة، لذلك نتطرق لمراحل نشأة وتطور القانون الإداري بالتفصيل؛

1- مرحلة عدم مسؤولية الدولة

قبل اندلاع الثورة الفرنسية كان المنفذون لسلطة الملك، يمارسون بجانب وظائفهم الإدارية بعض اختصاصات القضاء، أمّا المحاكم العادية التي كانت تتولى مهمة الفصل في المنازعات بأنواعها، ومن

¹ أ.د. إبراهيم نوال: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار ابن بطوطة للنشر والتوزيع، الأردن 2017. أيضاً، د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن) 2009، ص 17.

ننوه هنا إلى أنّ القانون الإداري قد يوجد في بعض الدول التي تأخذ بمبدأ وحدة القضاء، وذلك في حالة تخصيص قانون إداري خاص بقواعده المعروفة مع تخصيص دوائر إدارية للفصل في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق هذا القانون، كما هو الحال في بعض الدول العربية مثل؛ الإمارات وقطر والكويت... إلخ. راجع، محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 12.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 11.

³ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 20.

ضمنها تلك التي تكون الإدارة طرفاً فيها، فكانت تسمى البرلمانات وقد أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه وسلطته القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها كقاعدة عامة، مالم يسند ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى بأمر ملكي.

وقد ترتب على تعدد الجهات القضائية، وتداخل اختصاصاتها مع الهيئات الإدارية، آثار سلبية تمخضت عن صراع وتنازع بين البرلمانات والجهات القضائية الأخرى، مما دفع البرلمانات إلى إثبات وجودها بالتدخل في أعمال الإدارة، وإصدار أحكام تتضمن وقف تنفيذ أوامرها، ومحاكمة موظفيها، بل والوقوف في وجه الإصلاحات التي كانت ستنفذ في عهد لويس الخامس عشر.

أدى هذا التناقص ووقوف هذه المحاكم في طريق الإصلاح إلى تشويه صورة القضاء الفرنسي في تلك الفترة، وإلى تعميق شعور العداء بين البرلمانات ورجال الإدارة¹.

2- مرحلة الثورة الفرنسية ومبدأ الفصل بين السلطات

تعتبر فرنسا مهد نشأة القانون الإداري، وترجع نشأة هذا الأخير إلى عهد الثورة الفرنسية سنة 1789م، التي اعتمدت مبدأ الفصل بين السلطات والذي ترتب عنه الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، فحرمت المحاكم العادية من الفصل في المنازعات التي تثيرها تصرفات الإدارة وتم ذلك في مرحلة أولى، وفي مرحلة ثانية تم الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية فأنشئت المحاكم الإدارية للنظر في المنازعات التي تنشأ عن نشاط الإدارة العاملة وقد ترتب على ازدواج الهيئات القضائية نشأة نوعين من القواعد القانونية، النوع الأول تطبقه المحاكم العادية وهو القانون الخاص، النوع الثاني يطبق على الإدارة حين مباشرتها لوظيفتها الإدارية ويطلق عليه قواعد القانون الإداري².

يحتل تفسير مبدأ فصل السلطات فيها يخص علاقة السلطة القضائية بالسلطة الإدارية (التنفيذية) شطرين؛ فهو يعني أولاً تخصص كل من السلطتين (القضائية والتنفيذية) بما يدخل في وظيفتها، فلا تقوم الإدارة إلا بالإشراف على المرافق العامة الموضوعة تحت هيمنتها، وتحقيق الدخل الذي خولها إياه القانون، كما لا يفصل في المنازعات إلا قاض. كما يحتمل أن تستقل كل سلطة عن الأخرى، حيث قرّر رجال الثورة أنّ استقلال السلطة القضائية يستلزم أن تستقل الإدارة بالفصل في أقيمتها، فوضعوا النص الأساسي الصادر في 16-24 أغسطس 1790، الذي يمنع السلطة القضائية من أن تتعرض لأفضية

¹ - د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 46 و 47.

² - محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 8.

الإدارة، ولقد كان هذا النص الذي أملاه الحذر بمثابة اللبنة الأولى في بناء صرح القانون الإداري بمعناه الحديث¹.

إذا كان المبدأ يقر عدم تدخل القضاء العادي في الشؤون الإدارية وعدم اختصاصه بالنظر والفصل في المنازعات التي تنجم من جراء النشاط الإداري، فكيف يمكن مخاصمة ومحاكمة الإدارة العامة إذا خرجت عن مبدأ المشروعية واعتدت على حقوق الأفراد وحررياتهم، ومن الجهة القضائية التي ستراقب وتحكم الإدارة العامة².

3- مرحلة الإدارة القضائية

من أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه المرحلة، إصدار رجال الثورة الفرنسية عدّة قوانين، أشهرها قانون 16-24 أغسطس 1790، الذي منع قضاة المحاكم العادية من التدخل في أعمال الإدارة، كما كان لعدم ثقة رجال الثورة وشكهم بموقف المحاكم دافعاً وحافزاً لهم لإصدار مثل هذه التشريعات. فألغيت المحاكم القاضي (البرلمانات) وأنشئت ما يسمى بالإدارة القضائية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وأصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الإختصاص في الفصل بهذه في الفصل بهذه المنازعات³.

يضاف إلى ذلك فهمهم الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات إذ يرون أنّ المقصود بهذا المبدأ الفصل المطلق بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية، بحيث تنفرد كلّ سلطة بممارسة اختصاصاتها دون أدنى تدخل من جانب السلطات الأخرى، حتى لا تخضع الإدارة في القضايا التي تكون طرفاً فيها للمحاكم العادية، لأن خضوعها يهدر إستقلاليتها، مما يعتبر خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات حسب رأيهم⁴.

أدى مبدأ الفصل إلى عدم وجود جهة قضائية تختص بالرقابة على أعمال الإدارة العامة، والنظر والحكم في المنازعات الإدارية، ممّا أدى بالإدارة إلى الفصل في المنازعات والخصومات التي تحرك ضد أعمالها غير المشروعة والضارة، وذلك برفع تظلمات وطعون إدارية ولائية أو رئاسية أو أمام لجان معيّنة

¹ د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر 1975، ص 5 و6. أيضاً،

Jean RIVERO : Droit Administratif, pecis Daloz , 1977 , p p 134 et suit.

²- د. عمار عوابدي: القانون الإداري، الجزء الأول، "النظام الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005، ص 61 . 62.

³- أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 21.

⁴- د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 47.

للبت والفصل فيها¹، وهكذا أصبحت الإدارة هي الخصم والحكم، إذ تختص بوظيفتي الإدارة والقضاء معا ومن البديهي أن يعتبر هذا النظام منافيا للمنطق ومقتضيات العدالة.

هذا ويذهب بعض الفقه الفرنسي إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات قد ترتب عليه نتيجتان أولها؛ صدور قوانين سنة 1790 التي منعت المحاكم القضائية من التدخل في شؤون الإدارة وأعمالها وقد اعتبرت هذه النتيجة سلبية، وهناك نتيجة إيجابية تمثلت في التفكير بإنشاء جهة قضائية إستشارية مساندة للإدارة².

4- مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز (إنشاء مجلس الدولة الفرنسي)

إنّ الفصل الجامد والمطلق الذي تبناه رجال الثورة الفرنسية سرعان ما تبين خطأه، لأنّ مبدأ الفصل وزع وظائف الدولة على سلطات ثلاث منعاً للإستبداد، وهذا التوزيع لا يحول دون تعاون السلطات تحقيقاً للمصالح العام. كما أنّه من ناحية أخرى، لا يمكن لجهة الإدارة أن تعترف بخطئها إذا ما تظلم أحد الأفراد لديها وهي تقوم بدورين معاً، دور الخصم والحكم³.

على ضوء ذلك وعندما صدر دستور السنة الثامنة وفي عهد قنصل فرنسا الأول نابليون بونابرت نص في المادة الثانية والخمسين منه على إنشاء مجلس الدولة⁴. وحقيقة بنشوء مجلس الدولة الفرنسي في 12 ديسمبر 1797، وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي، مع أنّ إختصاص المجلس كان أمل الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل. وفي الوقت ذاته تمّ إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم التي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، إلّا أنّ أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل⁵.

كان مجلس الدولة الفرنسي عن طريق لجنة المنازعات ينظر ويفحص الطعون والتظلمات والشكاوي التي يرفعها الأشخاص ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، والتي تسبب إضراراً بمصالحهم، وكانت سلطة المجلس تنحصر في هذه المرحلة في فحص التظلمات والطعون وتقديم المشروع فقط بشأنها في

¹ - د. عمار عوابدي: القانون الإداري "النظام الإداري"، مرجع سابق، ص 62.

² - Jean RIVERO, Op.cit, p 136.

³ - د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 48.

⁴ - د. ماجد راغب الطلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر) 2008، ص 38.

⁵ - أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 22.

صورة إعداد مشروع قرار إداري إلى رئيس الدولة، ويصدر رئيس الدولة بعد ذلك قراراً إدارياً نهائياً، في شكل مرسوم في النزاع، فلم تكن للمجلس وظيفة قضائية وإنما كانت له سلطة استشارية فقط، وسلطة القضاء البات كانت محجوزة لرئيس الدولة¹، لذلك سميت هذه المرحلة بالقضاء المقيد أو القضاء المحجوز، وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاءه مفوضاً².

5- مرحلة القضاء المفوض

صدر بتاريخ 24 مايو 1872، قانون منح مجلس الدولة الفرنسي إختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية، دون حاجة إلى تصديق رئيس الدولة، ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية، فإنه أبقى على إختصاص الإدارة القاضية، فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجب ازدواجاً قضائياً، واستمر هذا الوضع إلى غاية 13 ديسمبر 1889، عند قبول مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot، وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الإختصاص العام في المنازعات الإدارية³

وبذلك أصبح للمجلس ولاية القضاء المفوض، لأنّ أمر الفصل في المنازعات الإدارية بات مفوضاً إليه، وبذلك قام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة قضائية بالمعنى الصحيح، بالإضافة إلى دوره في مجال الإفتاء وصياغة التشريعات، ونص نفس القانون على إنشاء محكمة تنازع للفصل في منازعات

¹ - د. عمار عوابدي: القانون الإداري، "النظام الإداري"، مرجع سابق، ص 46.

² - أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 22.

³ - المرجع نفسه، ص 22.

تتلخص قضية Cadot في: "حيث ألغت مدينة مرسيليا وظيفة المهندس كادو مدير الطرق والمياه بها، فطالبها شاغل هذه الوظيفة بالتعويض، فلما رفض مجلس البلدية طلبه رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم اختصاصها إذ قدرت أن العقد الذي يربطه بالمدينة ليست له خواص عقد إجازة العمل المدني، فرفع دعواه أمام مجلس الأقاليم الذي قضى بدوره بعدم اختصاصه، بإعتبار أنّ سند الطلب لم يكن الإخلال بعقد تنفيذ أشغال عامة، فقدم طلبه إلى وزير الداخلية الذي أجاب بأنّ مجلس إقليم مرسيليا قد رفض طلبه بالتعويض فلا يمكنه أن يستجيب له، وكان هذا الرفض محل طعن السيد Cadot أمام مجلس الدولة، فقرّر مجلس الدولة أنّ الوزير كان على حق في الإمتناع عن نظر أمور ليست من اختصاصه، كما قرر اختصاصه هو بنظر النزاع الناشئ بين بلدية مرسيليا والسيد كادو، على اعتبار أنّ النزاع إداري"، راجع؛ د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 51. أ.د. إيرابن نوال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 36.

الاختصاص التي يمكن أن تثور بين جهتي القضاء العادي والإداري¹.

غير أنه رغم إنشاء مجلس الدولة وتطوره فإن نظام الإدارة القضائية، بقي بجانب مجلس الدولة القاضي العام في المنازعات الإدارية الذي يختص بداية بالنظر في هذه المنازعات وذلك بإلزام الأفراد باللجوء أولاً إلى الإدارة لنظر منازعاتهم مالم ينص القانون على خلاف ذلك، وإعتبر مجلس الدولة كجهة إستئنافية لجهة الإدارة القضائية، حيث يمكن للأفراد أن يلجؤوا إليه لفحص منازعاتهم التي سبق أن تصدت لها ابتداءً جهة الإدارة القضائية². وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدّد المشرع إختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر وذلك بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الإختصاص العام في المنازعات الإدارية، ثم أعقب ذلك بعض المراسيم التي صدرت في 30 يوليو 1963، المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي، وتمّ تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أغسطس 1975، ومرسوم 15 يناير 1980، وآخر في 16 ديسمبر 1987، لإصلاح القضاء الإداري، أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الإستئنافية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي المنازعات الإدارية دون منازع، وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري³.

6- مرحلة ازدواج القضاء

استمر مجلس الدولة الفرنسي باعتباره القاضي العام في المنازعات الإدارية منذ تاريخ صدور هذا الحكم عام 1889، حتى صدور مرسوم 30 سبتمبر 1953 الذي جعل اختصاص مجلس الدولة محددًا في نظر منازعات معينة، كما حولت مجالس الأقاليم في نفس العام إلى محاكم إدارية وأصبحت هي القاضي العام في معظم المنازعات الإدارية بينما أصبح مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة بخصوص عدد محدد من المنازعات وردت على سبيل الحصر في المادة 2 فقرة 1 من المرسوم سابق الذكر، وقاضي استئناف بصدد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وقاضي نقض بشأن بعض الأحكام القضائية.

استهدف مرسوم 1953 العمل على تنظيم توزيع الإختصاص بين محاكم القضاء الإداري، والسبب

¹ - د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 38.

² - د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 50،

³ - أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 22 و 23.

في ذلك التخفيف عن كاهل مجلس الدولة لأن كثرة عدد الدعاوى أفقد القضاء الإداري ميزته الأساسية وهي سرعة البت في القضايا الإدارية¹.

سعيًا من المشرع الفرنسي في تعزيز دور القضاء الإداري وجعل التقاضي على درجتين صدر قانون تشكيل المحاكم الإدارية للاستئناف للنظر في طلبات الاستئناف المرفوعة إليها ضد قرارات المحاكم الإدارية، حيث تم تشكيل خمس محاكم للاستئناف في كل من (باريس، ليون، بوردو، نانسي، ونانت).

وبتشكيل المحاكم الإدارية للاستئناف إكتملت صورة القضاء الإداري في فرنسا، وأصبح يتشكل من المحاكم الإدارية ذات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، ومجلس الدولة الفرنسي كقاضي استئناف بالإضافة إلى اختصاصه كقاضي أول درجة، كما أن الازدواجية في القضاء ظهرت في فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية إلا أنها لم تكتمل إلا بعد أن تم إدخال العنصر القضائي على تشكيل مجلس الدولة عام 1872 وبقرار تشكيل المحاكم الإدارية في عام 1953 ومحاكم الاستئناف الإداري في عام 1987².

ثانيا: تطور القانون الإداري في الجزائر

البحث في مسألة وجود أو عدم وجود نظام القضاء الإداري الجزائري يتم ويتحقق عن طريق تكييف وتحليل النظام القضائي الجزائري وتحديد مكانته ومركزه، من خلال نظام الوحدة والازدواجية أي تحديد طبيعة النظام القضائي الجزائري.

1- المرحلة الإستعمارية (1830 . 1962)

كان النظام القضائي السائد في الجزائر خلال الحقبة التاريخية الاستعمارية هو النظام القضاء الفرنسي، فعرفت الجزائر خلال هذه الفترة التاريخية نظام الازدواجية القضائية والقانونية الذي نشأ في فرنسا، وقد أنشأت في الجزائر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 المتضمن إعادة تنظيم جهة القضاء الإداري في فرنسا، ثلاث محاكم إدارية هي المحكمة الإدارية في العاصمة، ووهران، وقسنطينة، فكانت هذه المحاكم الثلاثة في الجزائر صاحبة الاختصاص والولاية العامة بالنظر والفصل في المنازعات والقضايا الإدارية، ويكون الطعن في أحكامها بالاستئناف وبالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي في باريس، وكانت هذه المحاكم تطبق أحكام ومبادئ وقواعد نظرية القانون الإداري الفرنسية على القضايا

¹ - د.هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 52.

² - د. مصلح ممدوح الصرايرة: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 55 و56

والمنازعات الإدارية المرفوعة إليها¹.

2- مرحلة الأحادية القضائية ما قبل صدور 1996 (1962 - 1996)

صدر بعد الإستقلال المرسوم 62-157 المؤرخ في 31-12-1962، الذي تضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلّا ما يمس السيادة الوطنية، ثم صدر الأمر 75-29، المؤرخ 05-07-1975، والذي ألزم جميع الإدارات الجزائرية، أن تعيد النظر في النصوص القانونية الموجودة وأرست الجزائر بعدها تدريجياً جملة من النصوص القانونية التي تحكم الإدارة كقانون البلدية 1967 والولاية 1969 وكذا قانون الإجراءات المدنية سنة 1966، وقانون نزع الملكية... إلخ.

ففي المرحلة الأولى من سنة 1962 إلى سنة 1965، تمّ الإبقاء على المحاكم الإدارية الإبتدائية التي أنشأتها فرنسا أثناء العهدة الإستعمارية في كلّ من وهران والجزائر وقسنطينة، بما يعني أنّ المشرّع الجزائري في هذه المرحلة تبنى نظام الازدواجية القضائية على مستوى البنية القضائية القاعدية ففصل عضويًا بين المحاكم الإدارية و المحاكم العادية أو محاكم القضاء العادي. ولو لم يكن في الحقيقة خياراً إرادياً واستيعاب فكرة الازدواجية بقدر ما كان مجرد حل لفترة مؤقتة أو انتقالية ريثما يتم التفكير في إنشاء نظام قضائي جديد يلائم فلسفة الدولة وطبيعة نظامها السياسي²، وإذا كان المشرّع في هذه المرحلة أبقى على المحاكم الإدارية الثلاث تطبيقاً للقانون 62-157، والذي قضت أحكامه بالإستمرار في تطبيق القوانين الفرنسية فيما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية، إلّا أنّه من جهة أخرى وعلى مستوى جهة القضاء العالي نجده قد أعلن عن إنشاء المجلس القضائي الأعلى بموجب الأمر رقم 63 - 218، المؤرخ في 18 جوان 1963، ليعهد إليه المهمة المنوطة بمحكمة النقض الفرنسية في المجال القضاء العادي، ومهمة مجلس الدولة في مجال القضاء الإداري.

وبهذا الإصلاح الجزئي جعل المشرّع الجهة القضائية العليا واحدة بالنسبة لمنازعات القضاء العادي والإداري³. فتحققت الازدواجية القضائية على مستوى البنية القاعدية حيث تمّ الفصل بين المحاكم الإدارية والمحاكم العادية. وتمّ التوحيد على مستوى جهة القضاء العالي. وهكذا بدأ المشرّع الجزائري

¹ - د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76 - 77.

² لتفصيل أكثر راجع؛ د. عمار بوضياف: النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للكتاب، الجزائر 2002، ص 194 وما بعدها.

³ راجع، المرجع نفسه، ص 196 وما بعدها.

متأثراً بفكرة خصوصية المنازعة الإدارية فأنشأ لها هيكلًا خاصًا على مستوى المجلس القضائي هو الغرفة الإدارية. هذه الأخيرة التي عرفت توسعًا وامتدادًا بين مرحلة وأخرى حيث تم رفعها إلى 20 غرفة سنة 1986 ثم إلى 31 غرفة سنة 1990 ثم ارتفعت إلى 35 غرفة إدارية وهو العدد الحالي قبل تنصيب المحاكم الإدارية¹.

كلها نصوص قانونية متميزة تعبر عن استقلال القانون الإداري بقواعده عن قواعد القانون المدني وهي بذلك حذت حذو فرنسا في انتهاجها المفهوم الضيق للقانون الإداري، أما من الناحية القضائية فقد احتفظت الجزائر بعد الإستقلال بالمحاكم الثلاث واستحدثت المجلس الأعلى 18-6-1963، الذي يعتبر أعلى هيئة قضائية ثم أنشأت المجالس القضائية وغرفة إدارية على مستوى كل مجلس واستبدل المجلس الأعلى بالمحكمة العليا 22-89-22 المؤرخ 12-12-1989، وقد ساهم القضاء في شكل الغرف الإدارية في إنشاء العديد من القواعد الإدارية كقضية وزير الصحة ضد عائلة عبد المؤمن في 17-04-1962 وقضية فريق ضد الدولة 14-12-1966، والتي جاء في منطوق حكمه: "وهذا المنطوق يشبه إلى حد كبير منطوق حكم بلانكو الشهير الذي جاء فيه: "أنّ المسؤولية الإدارية ليست بالعامّة ولا بالمطلقة ولها قواعدها الخاصة التي تتنوع حسب حاجة المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والخاصة".

3- مرحلة الازدواجية القضائية، ما بعد صدور دستور 1996

أكد الدستور الجزائري في المادة 152 منه²، على ازدواجية القضاء في الجزائر، واستحدثت المؤسسة الدستورية بموجب هذا الدستور قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، ومن الناحية القانونية وضع العديد من النصوص القانونية التي تحكم الإدارة كقانون البلدية والولاية وقانون الإجراءات المدنية الإدارية

¹ عمار بوضياف: محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة، قسم القانون العام، سنة 2009-2010، ص 10 وما يليها.

² تنص المادة 152 من دستور 1996 على أنه: "يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية...". دستور الجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بنشر نص الدستور الموافق عليه في إستفتاء نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82، الصادر بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020.

... إلخ، ليؤكد على استقلال قواعد القانون الإداري وتميزها عن قواعد القانون المدني.

وتكريسا وتطبيقا لهذا النص الدستوري، صدر القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله¹، كما صدر القانون 98-02، بنفس التاريخ المتضمن المحاكم الإدارية²، وتوج هذا الإصلاح الإداري بالإعلان عن إنشاء محكمة تنازع الاختصاص وهذا بموجب القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 3 جوان 1998.

تتمثل المقترضات الإدارية في نظام ازدواج القضاء من الهيئات القضائية التالية؛ مجلس الدولة والمحاكم الإدارية. حيث يعتبر مجلس الدولة هو أعلى سلطة قضائية إدارية متخصصة، في هرم نظام القضاء الإداري، ولديه اختصاصات استشارية، إلى جانب إختصاصات قضائية باعتباره قاضي أول وآخر درجة، وقاضي إستئناف وقاضي نقض.

أمّا المحاكم الإدارية، فعتبر جهات القضاء الإداري الابتدائية، صاحبة الإختصاص العام، كأول درجة للفصل في الدعاوى والمنازعات الإدارية التي يطعن في أحكامها بالإستئناف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية المستحدثة بموجب القانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية³.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى

نوهنا سلفا إلى أنّ القانون الإداري يعتبر فرعا من فروع القانون العام الداخلي الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة، ومن خصائصه أنه قانون مستقل وله سمات خاصة تميزه عن فروع القانون الأخرى،

¹ القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادرة في 1 جوان 1998، معدل ومتمم بالقانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43، صادر بتاريخ 03 أوت 2011.

² القانون رقم 98-02، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتضمن المحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، الصادر في 1 جوان 1998، معدل ومتمم بالقانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43، صادر بتاريخ 03 أوت 2011.

³ القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادر بتاريخ 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، ج ر عدد 43، الصادر بتاريخ 17 جويلية 2022.

ومع ذلك نجد له علاقة وطيدة مع بقية فروع هذا القانون، لانتماءها إلى أصل واحد وهو القانون العام، بل الأكثر من ذلك نجد له علاقة حتى مع القانون الخاص الذي يمثل القاعدة العامة، لذلك كان لزاماً علينا دراسة هذه العلاقة، وعليه سنتناول علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين الأخرى،

أولاً: علاقته القانون الإداري بالقانون المدني

يعدّ القانون المدني¹ أهم فروع القانون الخاص والشريعة العامة التي تحكم علاقات الأفراد، والأساس الذي تفرعت عنه سائر فروعها، حيث تولدت بجواره نتيجة للعلاقات المتشعبة بين أشخاص القانون الخاص مجموعة من القواعد المتميزة دفعت الحاجة إلى وجودها، إلا أنّ القانون المدني يعتبر الشريعة العامة بالنسبة للعلاقات القانونية في معظم أحكامها ونظرياتها بما فيها القانون الإداري، ومن ثمّ يتم الرجوع إليه في حالة قيام علاقة قانونية خاضعة لأحكام أي فرع من فروع القانون الأخرى في حالة ما إذا كانت ناقصة أو بها غموض².

كان القانون المدني إلى ما بعد منتصف القرن التاسع عشرة (19) المرجع الأول للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في كلّ ما لم يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة. فإذا قلنا أنّ الدولة ما كانت لتسأل قضائياً عن أعمالها الضارة وغير المشروعة التي تصدر منها بوصفها صاحب السلطان، ولكنها تسأل إذا ما تجردت مختارة من تلك الصفة وتعاملت كفرد عادي، وحينئذ يطبق القانون المدني. ولما تقرر مسؤولية الدولة عن جميع أعمالها بدا للعيان جلياً، أنّ مبادئ القانون المدني لا تلائم علاقات القانون العام. ولذلك بدأ القانون الإداري في الظهور تدريجياً، مستقلاً عن القانون المدني، ومتميزاً عنه بنظرياته التي لا مقابل لها في القانون الخاص، وإذا كان قد استعار منه الكثير من إصطلاحاته ونظرياته بعد إدخال ما يستلزمه القانون العام من تحويلات³. مرد ذلك أنّ قواعد القانون المدني تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم بمبدأ التعادل والمساواة، بينما علاقات الأفراد بالإدارة يجب أن لا يحكمها مبدأ المساواة بين الطرفين، ذلك أنّ الدولة أو الإدارة تتمتع بسلطات حين مباشرتها لوظيفتها الإدارية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنّ قواعد القانون الإداري هي قواعد آمرة لا يجوز مخالفتها بالإتفاقات مثل قواعد

¹ أمر رقم 75-58، مؤرخ في 20 رمضان 1395، الموافق ل 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم

07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 31، صادر في 27 مايو 2007.

² محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 18.

³ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 17.

القانون المدني التي يحكمها اتفاق الأطراف¹.

إستعار وإستمد القانون الإداري الكثير من الكثير من المصطلحات من القانون المدني، مثل؛ الشخصية القانونية، والإلتزام الإداري والعقد الإداري، والوصاية الإدارية والمسؤولية الإدارية.

كما أنّ السلطات الإدارية والقضاء الإداري المختص بالمنازعات والدعاوي القضائية الإدارية كثيرا ما يختارون بحرية وبسلطة تقديرية تطبيق قواعد القانون المدني عندما يرونها أصلح وأكثر ملائمة للمصلحة العامة من تطبيق قواعد القانون الإداري، كما هو الحال في تطبيق قواعد القانون على العقود المدنية التي تبرمها الإدارة العامة خارج نطاق المناقصات والمزايدات العامة.

لا يمكننا التسليم بالإستقلالية التامة بين قواعد القانون الإداري والقانون المدني، حيث يجوز للإدارة أن تلجأ إلى وسائل القانون المدني عند مباشرتها لجانب من نشاطها دون استعمال السلطة العامة، كما أننا تطبق قواعد القانون المدني على مسؤولية الدولة عن حوادث السيارات، كما تطبق قواعد القانون المدني على عملية تقدير التعويض بصفة عامة وتقدير التعويض عن الضرر المعنوي في المسؤولية الإدارية بصفة خاصة والنظم القانونية للأشخاص المعنوية الإدارية²، حيث أنّ القانون المدني هو من يعلن عن وجود الشخصية القانونية لأهم الجهات الإدارية كالولاية والبلدية، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري حسب المادة 49 من القانون المدني، واعترفت المادة 52 لوزير المالية بأن يمثل الدولة في حالة المشاركة المباشرة في العلاقات التابعة للقانون المدني، إلى جانب ذلك كفل حماية مدنية للأموال العامة بموجب المادة 689 منه، فلم تجز التصرف فيها وحجزها أو تملكها بطريق التقادم وهذا بغرض المحافظة عليها من الزوال، وتضمنت قواعد القانون المدني أحكام المسؤولية في مجال الوظيفة العامة، حيث أقرت المادة 129 صراحة عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن أفعاله التي تحدث ضرراً بالغير إذا ثبت أنّ قيامه بها كان نتيجة تنفيذ للأوامر.

ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يشارك القانون الإداري والقانون الدستوري في كونهما فرعان لأصل واحد وهو القانون العام، حيث يصعب التمييز بينهما، بإعتبار وجود تداخل كبير بينهما، في ظل تعرضهما لشيء واحد وهو السلطة

¹ راجع، د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 5.

² - د. عمار عوابدي: القانون الإداري، الجزء الأول، "النظام الإداري"، مرجع سابق، ص 53 . 54.

التنفيذية، بالرغم من أن كل قانون يتناولها من وجهته المختلفة، فالقانون الدستوري يتناول السلطة التنفيذية من الوجهة الحكومية ويبين علاقتها بالسلطة التشريعية، بينما يهتم القانون الإداري بالسلطة التنفيذية من الناحية الإدارية. والقانون الدستوري يضع أسس التنظيم السياسي للدولة، في حين يتولى القانون الإداري مهمات وضع هذه الأسس موضع التنفيذ، وبهذا يضمن القانون الإداري لموضوعات القانون الدستوري جانب التنفيذ، ومنه نقول أن القانون الإداري يكمل القانون الدستوري؛ باعتبار أن مجال القانون الدستوري هو العلاقات السلطوية، حيث يهتم بالتنظيم السياسي والاجتماعي والإقتصادي للدولة، في حين يتحدد مجال القانون الإداري للدولة. أي ما يتعلق بأدوات تنفيذ القوانين واللوائح كتنظيم المرافق العامة وتنظيم شؤون الموظفين وإصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالجانب التنفيذي للقوانين¹.

يتضح وجود تكامل وتداخل بين القانون الدستوري والقانون الإداري، حيث شبه الفقيه Berthelemy هذه العلاقة بقوله: "بأننا أمام أداة واحدة، لكن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت هذه الأداة الحكومية، وكيف ركبت أجزائها، في حين يبين لنا القانون الإداري كيف تسير هذه الأداة، وكيف يعمل كل جزء منها ويقوم بأداء وظيفته"²، ورغم هذا التداخل والترابط بين القانون الدستوري والقانون الإداري فإن ذلك لم يؤثر على إستقلالية كلا القانونين. فالإتصال والتداخل بين القانون الدستوري والقانون الإداري، لا يمنع من إعتبارهما قانونين مختلفين؛ باعتبار أن القانون الدستوري؛ عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وينظم السلطات العامة ويبيّن إختصاصاتها والعلاقات فيما بينها وبين المواطنين، ويحدد حقوق وحرّيات المواطنين وواجباتهم. وتعتبر القواعد الدستورية بمثابة حجر الأساس في البناء القانوني للدولة، وفي ظلها تندرج بقية القواعد القانونية التي ينظمها الهيكل القانوني داخل الدولة³، فهو القانون الأساسي المشتمل على المبادئ الرئيسية التي ترتكز إليه الدولة، وعلى الأحكام العامة التي تضبط عمل السلطات والهيئات في الدولة⁴. أما القانون الإداري، فهو الذي ينظم

¹ - د. عدنان طه الدوري: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بنغازي (طرابلس) 2002، ص 18.

² - راجع كل من، د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر) (د، ذ، س، ن)، ص 22، أيضاً، ود. عدنان طه الدوري: القانون الدستوري والنظم الدستورية، مرجع سابق، ص 18. وكذا، د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 31. أيضاً، د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 6.

³ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 28.

⁴ د. قزو محمد آكلي: دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2003،

الإدارة من حيث تشكيلها وتنظيمها واختصاصاتها، ويحدّد نشاطها، والقواعد التي تحكم هذا النشاط باعتبارها سلطة عامة¹.

ينصب موضوع القانون الدستوري أساساً حول دراسة المبادئ والقواعد القانونية العامة التي تحدّد شكل الدولة من حيث نظامها ملكياً أو جمهورياً، وكذا تحديد السلطات الثلاثة في الدولة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، ودراسة مدى تأثير الدول بالمبادئ الإقتصادية الكبرى، ثمّ تبيان كيفية تمتع كلّ فرد أو مجموعة بحقوقهم أو حرياتهم وهذا ما يجعل القانون الدستوري مهيمنا في وضع المبادئ والقواعد الكبرى لمختلف فروع القانون الأخرى ويترك التفاصيل الدقيقة لتلك الفروع². في حين يهتم القانون الإداري بالجهاز الإداري في الدولة من حيث إنشائه وهيكله وتسييره وتحديد اختصاصات مختلف مؤسسات ووسائل أداء مهامها... إلخ. فهو يتعرض للسلطة التنفيذية فقط ولوظيفتها الإدارية بالذات³.

من أوجه الاختلاف بين القانون الدستوري والقانون الإداري؛ أنّ القانون الدستوري يبيّن هيكله وتنظيم المؤسسات العليا في الدولة وخاصة السلطات الثلاث، في حين يهتم القانون الإداري بالسلطة التنفيذية أساساً.

تؤدي السلطة التنفيذية نوعين من الوظائف، الوظيفة السياسية مثل وضع سياسة البلاد والبرامج الضرورية لمختلف القطاعات، وهي تخضع في ذلك إلى القانون الدستوري وإلى رقابة البرلمان أمّا الوظيفة الثانية فهي الوظيفة الإدارية التي تخضع فيها إلى القانون الإداري وبذلك إلى رقابة القضاء⁴.

يبيّن القانون الدستوري المبادئ المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم وضمانات هذه الحقوق وتلك الحريات، والقانون الإداري هو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ببيان كيفية مباشرتها وشروط تطبيقها، لذلك قيل أنّ القانون الدستوري هو المقدمة الحتمية للقانون الإداري⁵.

ص137.

¹ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 28.

² د. زواقري الطاهر: المفيد في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2011، ص10.

³ د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 6.

⁴ د. شريط الأمين: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

1998، ص 12.

⁵ د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 6.

ثالثاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

يعتبر القانون الجنائي أو قانون العقوبات¹، أبرز الوسائل التي تلجأ الدولة إليها لمكافحة ظاهرة الجريمة، باعتبار أنه مجموعة القواعد القانونية المنظمة لسلطة الدولة في توقيع العقاب على المجرمين، فهو الذي يبحث في الجريمة وأركانها، وكذا شخص المجرم وتحديد مدى مسؤوليته الجنائية، فهو يهدف إلى الوقاية عن طريق التهديد، وإلى الزجر عند الحاجة بمختلف الوسائل القانونية، عن الأفعال التي يكون من شأنها زعزعة النظام الاجتماعي.

يبدو جلياً وجود تباين بين موضوعات القانون الإداري وقانون العقوبات لدرجة اعتقادنا أن وجود رابطة أو علاقة بينهما يعدّ استحالة مطلقة، غير أنّ الواقع أثبت عكس ذلك، بإعتبار أنّ الصلة بينهما تقوم على إعتبارات متعدّدة؛ حيث رغم إنتماءهما إلى القانون العام الداخلي، فإنّ التباين يظهر كون القانون الإداري ينظم علاقة الدولة بالأفراد من الناحية الإدارية، أمّا قانون العقوبات ينظم ويحمي المصالح سواءً كانت عامة تخص الجماعة أو فردية، وإعتبار هذا القانون من فروع القانون العام يعود إلى طبيعة الحق الذي يحميه فهو حق عام، فهذا القانون لا يحمي حقاً لفرد إلاّ إذا قدر أهميته للمجتمع، حتى يتاح للأفراد المساهمة في كافة الأنشطة وهم يشعرون بالإطمئنان².

ومن ناحية أخرى؛ تظهر علاقة تكاملية وثيقة بين القانونين، حيث يقدم القانون الجنائي نوعاً من الحماية الفعالة لبعض أحكام القانون الإداري³، إذ نجد قانون العقوبات ينظم ممارسة الدولة لسلطة الزجر ضد الإعتداء على أي حق يحميه القانون، وبالتالي فإنّه يحمي السلطة الإدارية في قيامها بوظائفها، إذ يوفر الحماية لموظفيها، وقراراتها، وعقودها، وأموالها، ومرافقها⁴، بحيث ينص قانون العقوبات على مختلف الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري، كجريمة إختلاس الأموال العامة والعدوان عليها، واستغلال الوظيفة، وكذا جريمة إهانة الموظفين أو الإعتداء عليهم أثناء تأدية مهامهم، وجرائم إفشاء الأسرار الإختلاس والرشوة... إلخ، مما يجعل من قانون العقوبات يضمن التوازن بين المصلحة العامة

¹ أمر رقم 66-156، المؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ، الموافق ل 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم بموجب القانون 21-14، المؤرخ في 23 جمادى الأولى عام 1443هـ، الموافق ل 28 ديسمبر 2021، ج ر عدد 99، الصادر بتاريخ 24 جمادى الأولى عام 1443هـ، الموافق ل 29 ديسمبر سنة 2021م.

² - إيرابن نوال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 45.

³ - محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "اللتظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 32.

⁴ د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 32.

في الدولة، التي تقوم الإدارة العامة بضمانها من جهة، والحقوق والحريات الخاصة بالأفراد من جهة أخرى¹.

ولا تقتصر علاقة القانون الجنائي بالقانون الإداري عند هذا الحد بل إنّ قواعد التجريم والعقاب الإداري في مجال المحاكمة التأديبية للموظفين العموميين عند مخالفتهم لواجبات وظيفتهم تستمد العديد من مبادئها العامة من المحاكمة الجنائية، مثل مبدأ قرينة البراءة ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات².

رابعاً: علاقة القانون الإداري بقانون المالية

يطلق على القانون المالي علم المالية العامة، وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مالية الدولة من حيث الإيرادات والمصروفات، وهو بذلك يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة. والإيرادات العامة عبارة عن المصادر التي يمكن أن تحصل الدولة من خلالها على موارد مالية. أما النفقات العامة، فهي عبارة عن الأموال التي تقوم الدولة بصرفها على ممارسة النشاط العام في الدولة لإشباع الحاجات العامة بها³.

كان القانون المالي جزءاً من القانون الإداري يدرس ضمن موضوعاته، ولكن بسبب اتساع النشاط المالي وتنوع إيرادات الدولة وأوجه الإنفاق وتعددتها أصبح من الضروري تنظيم النشاط المالي للدولة بصورة مستقلة عن القانون الإداري، وأصبح القانون المالي مادة مستقلة بذاتها وفرعاً من فروع القانون الداخلي العام. ولكن رغم أنّ القانون المالي للدولة مستقل في الوقت الحاضر عن القانون الإداري إلا أنّ هناك علاقة وثيقة بين القانونيين؛ كإنتماء القانونيين إلى القانون العام الداخلي، وباعتبار أنّ المال العام يعتبر وسيلة مهمة لتمكين الدولة والمرافق التابعة لها من تأدية الخدمات العامة والقيام بمسؤوليتها بكفاءة وفعالية.

رغم استقلال القانون المالي على القانون الإداري، إلا أنّه لا تزال بعض الموضوعات المتصلة بأموال الدولة تدرس في إطار القانون الإداري، مثل المال العام والخاص المملوك للدولة، ونزع الملكية للمنفعة العامة، فضلاً عن أنّ قواعد القانون الإداري هي التي تحكم وزارات المالية والاستثمار بعمالها ونشاطها باعتباره من المرافق العامة، وتخضع منازعات الضرائب لولاية القضاء الإداري الذي يطبق

¹ - د. علاء الدين عشي: مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 17.

² - د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 33.

³ - د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 34.

أحكام القانون الإداري، كما تظهر هذه العلاقة من خلال الرقابة من جانب الأجهزة الإدارية ذات الرقابة المالية على الإدارات الحكومية والهيئات العامة¹.

خامساً: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

يعتبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية الشريعة العامة لإجراءات التقاضي لكافة فروع الإجراءات، سواءً كانت مدنية أو إدارية أو غيرها، ما لم يوجد نص صريح في القوانين المنظمة لهذه الفروع يخالف ذلك، ومن ثمّ فهو يعدّ نصاً تكميلياً في هذه الحالة، حيث أنّه عندما يتعذر على القاضي وجود نص صريح في أيّ قانون، فإنّه ملزم بالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية².

تبرز العلاقة بين القانون الإداري وقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أنّ هذا الأخير هو الذي يبيّن تشكيلة الهيئات القضائية الإدارية وسلطة القاضي الإداري، وسير الجلسات وإجراءات المنازعة الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية والطعن فيها، وكذلك يبين قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأصول الإجرائية لتنفيذ الأحكام القضائية.

ف نجد بأنّ القانون الدستوري يعتبر مصدراً من مصادر القانون الإداري، كما أنّ القانون المدني يعتبر مصدراً للعديد من نظريات ومبادئ القانون الإداري، وكذلك بالنسبة لقانون العقوبات فيحمي الموظف والوظيفة، ونفس الشيء بالنسبة للقانون المالي، حيث تعتبر الأموال العامة من العناصر الأساسية لتشكيل المرفق العام.

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري

يمتاز القانون الإداري بسمات معيّنة تميزه عن باقي فروع القانون، فبالإضافة للمميزات العامة للقانون الإداري باعتباره قانون، فهو يتميز بذات المميزات التي تتسم بها القاعدة القانونية من تجريد

¹ المرجع نفسه، ص 35.

² القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق. أجمع جمهور الفقهاء على رجوع القاضي لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذا لم يجد القاضي الإداري في قانون مجلس الدولة نصاً. بشرط أن يكون ملائماً مع طبيعة المنازعة الإدارية ونظام القضاء الإداري، وبعد أن يبذل القاضي الإداري كلّ ما بوسعه في إستنباط أو إبتداع الحل الملائم للمنازعة المعروضة عليه، للتفصيل أكثر في الموضوع راجع، د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 25.

وعمومية، واعتباره قاعدة سلوك اجتماعي مقترنة بجزاء، غير أنه يتسم بالإضافة الى ذلك الى جملة من الخصائص التي تميزه لا محالة عن باقي القوانين، باعتبار أنه قانون حديث النشأة (الفرع الأول)، وهو قانون غير مقنن (الفرع الثاني)، كما أنه قانون قضائي النشأة (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى أنه قانون مرن ومتطور (الفرع الرابع).

الفرع الأول: قانون حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري حديث النشأة مقارنة بباقي القوانين، حيث ترجع أصول القانون المدني للحضارة الرومانية، ويقترن القانون الدستوري باسم الفيلسوفان أرسطو وأفلاطون، أما قانون الأسرة فيستمد أحكامه من الشريعة الإسلامية. ولم تتضح المعالم الكبرى للقانون الإداري في فرنسا، إلا مع أواخر القرن التاسع عشر، كما زادت التطورات التي عرفتتها الحضارة الإسلامية خلال القرن العشرين في عدم إكمال قوامه¹. ذكرنا سابقاً أنّ نشأة القانون الإداري في فرنسا، نتيجة لظروف وتطورات معينة خاصة بفرنسا أدت إلى إنشاء مجلس الدولة الفرنسي عام 1789، ذلك أنّ رجال الثورة الفرنسية فسروا مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً خاصاً بهم يقوم على أساس الفصل التام بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، ونتج عن ذلك استقلال السلطة الإدارية بالفصل في منازعاتها الإدارية بعيداً عن السلطة القضائية، ومن ثمّ أصبحت الإدارة خصماً وحكماً في منازعاتها الإدارية ثمّ تطورت الأمور بإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم وتمّ الفصل بين الإدارة العامة والإدارة القضائية. وقد استقرت أحكام القانون الإداري في القرن العشرين، وانتقل إلى الدول التي انتهجت نهج فرنسا، والتي تعرف اصطلاحاً باسم الدول ذات النظام اللاتيني².

الفرع الثاني: قانون غير مقنن

يقصد بعملية التقنين Codification؛ تدخل السلطة التشريعية لوضع قواعد وأحكام قصد تنظيم ظاهرة أو موضوع ما بنظرة كلية وشاملة كتنظيم الظاهرة التجارية بموجب التقنين التجاري، والظاهرة الإجرامية بموجب التقنين الجنائي، وهو ما لا يتوافر في الظاهرة الإدارية، بالرغم من محاولات بعض

¹ أ. د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري والنشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 23.

² د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 121.

الدول القيام بتلك العملية. وعدم تقنين القانون الإداري مرده طبيعة المواضيع والعلاقات المتنوعة والمتشعبة التي يهتم بها، ولما يتميز به من حداثة النشأة وسرعة التغيير والتطور¹.

خاصية عدم تقنين القانون الإداري معناه أنّ النظريات العامة الأساسية فيه كالأعمال الإدارية والتزامات الإدارة وعقودها ومسئوليتها... إلخ. لم تقنن كما هو الحال في فروع القانون الأخرى، وهذا لا يعني إنعدام التقنين الجزئي أو استحالته في مجاله، فهناك موضوعات هامة تخضع لأحكام تتمتع بثبات نسبي، وتنظمها قوانين مفصلة، كقانون الإدارة المحلية، وإمّياز المرفق العام... إلخ. وعلى ذلك، فإنّه إذا كان التقنين الكامل في مجال القانون الإداري غير مجد، فإنّ التقنين الجزئي ممكن ومفيد². وفي الجزائر نجد هناك تقنيات جزئية في الإدارة العامة لا ترقى إلى مستوى التقنين الإداري بمفهومه الضيق باعتبار أنّ السلطة التشريعية لم تسن قانون موحد يحكم الإدارة العامة، بل نجد تقنيات جزئية متشعبة تحكمها الإدارة العامة؛ مثل قانون البلدية رقم 10-11³، وقانون الولاية رقم 07-12⁴، وقانون الأملاك الوطنية رقم 30-90، وقانون الإنتخابات رقم 05-21⁵، وقانون الوظيفة العامة رقم 03-06⁶ وغيرها من القوانين.

عدم تقنين القانون الإداري ليس مرده حداثة المادة فحسب، بل يرجع أيضًا إلى طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها.

¹ أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري والنشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 23.

² د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر 1975، ص 12 و13.

³ القانون رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادر بتاريخ أول شعبان عام 1432 هـ، الموافق ل 3 يوليو 2011 م.

⁴ القانون رقم 07-12، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادر بتاريخ 7 ربيع الثاني عام 1433 هـ، الموافق ل 29 فبراير سنة 2012 م.

⁵ القانون العضوي رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب عام 1442 هـ، الموافق ل 10 مارس سنة 2012م، المتعلق بالإنتخابات، ج ر عدد 17، الصادر بتاريخ 26 رجب 1442 هـ، الموافق ل 10 مارس 2021 م، المعدل والمتمم بموجب الأمر 05-21، المؤرخ في 10 رمضان 1442، الموافق ل 22 أبريل 2021 م، المعدل والمتمم لبعض أحكام الأمر رقم 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج ر عدد 30، الصادر بتاريخ 10 رمضان 1442 هـ، الموافق ل 22 أبريل 2021 م.

⁶ القانون رقم 03-06، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ، الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 م، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر عدد 46، الصادر بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ، الموافق ل 16 يوليو 2006 م.

الفرع الثالث: قانون قضائي النشأة (jurisprudential)

ترتبط نشأة القانون الإداري بتاريخ فرنسا الإداري، لأنه مرتبط بتاريخ الثورة الفرنسية لسنة 1789، ذلك أنّ رجال الثورة الفرنسية لظروف إجتماعية خاصة بهم قد فسروا مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً جديداً، لم يكن مطبقاً في الدول التي أخذت به آنذاك (انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية)، ومبدأ الفصل بين السلطات فيما يخص علاقة السلطة القضائية بالسلطة الإدارية (التنفيذية) يحمل تفسيراً ذا شطرين:

1- يعني تخصص كلّ من السلطتين الإدارية والقضائية بما يدخل في وظيفتها، فلا تقوم الإدارة إلا بالإشراف على المرافق العامة الموضوعة تحت هيمنتها، وتحقيق التدخل الذي حولها إياه القانون، كما لا يفصل في المنازعات إلا قاض،

2- أن تستقل كل سلطة عن الأخرى، حيث لا تأثر السلطة الواحدة في الأخرى في أداء وظيفتها¹.

كان مجلس الدولة الفرنسي يقدم الإرشادات غير الملزمة للإدارة ما تعلق منها بتسيير أعمال الإدارة أو بجل المنازعات الإدارية، ولما كان مجلس الدولة يتمتع بثقة الإدارة، فإنّ هذه الأخيرة كانت تنزل عند رأيه، فكان الفصل في المنازعات الإدارية قانوناً للوزير وعملاً لمجلس الدولة، وعقب قيام الجمهورية الثالثة، أقرّ المشرع ما جرى عليه العمل، وأصبح مجلس الدولة بمقتضى القانون رقم 24 مايو 1872، يتمتع باختصاص قضائي تام، وأضحت قراراته أحكاماً بلائتم معنى الكلمة، لتتزم الإدارة بتنفيذها، ومنذ ذلك الحين دأب مجلس الدولة الفرنسي على إرساء أسس القانون الإداري. وأدرك مجلس الدولة حينها أنّ دوره أبعد من دور القاضي العادي، حيث لا بد من وصوله لزنقطة التعادل بين المحافظة على حقوق الأفراد <وحررياتهم المشروعة، وبين تحقيق ما يستمه حسن الإدارة، وتمكين رجالها من الإشراف على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار². وتكمن خاصية قضائية القانون الإداري عند رفض مجلس الدولة الفرنسي تطبيق القانون العادي لا سيما أحكام القانون المدني على قضايا الإدارة، أين كان ملزماً بإعتباره قاضياً أن يصدر حكمه فيما يعرض عليه من نزاع، وفي ظل غياب النص التشريعي كان لا بد له من البحث عن النص الواجب التطبيق، فأصبح يجتهد للفصل في القضية المعروضة أمامه.

¹ أ.د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 6.

² أ.د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 6 وما يليها.

الفرع الرابع: قانون مرن ومتطور

يمتاز القانون الإداري بأنه قانون مرن يتكيف مع الإعتبارات العملية وقابل للتطور بسرعة بسبب تطور الظروف المتحركة والمحيطية بالإدارة، باعتبار أنه ما صلح للإدارة اليوم قد لا يكون كذلك في وقت لاحق، لذلك يجب أن يتكيف هذا القانون مع متطلبات الإدارة وفقا بما يتماشى ووظيفتها في إشباع الحاجات العامة للجمهور الأمر الذي سينعكس في النهاية على أحكام ومبادئ القانون الإداري فيجعلها قابلة للتطور والتغيير¹.

يرتبط القانون الإداري بالتطورات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية في البلاد، لذلك نجد أن القانون الإداري يتأثر بجملة التطورات الحاصلة ما يستدعي تغييره وتطويره حسب الحاجة تجاوبا والمستجدات الحاصلة. خاصة أن القانون الإداري مرتبط بنشاط الإدارة التي لم ولن تكون بمنأى عن التطور الحاصل، لذلك نجد قواعد القانون الإداري غير مستقرة بل تتغير حسب الظروف تماشيا والعصر المعيش.

تطور القانون الإداري من ناحيتين؛ الأولى من حيث اتساع مجالاته والثانية من حيث مضمون قواعده؛ أما من حيث اتساع مجالاته، فقد كان من نتيجة تغيير دور الدولة وتدخلها في مجالات عديدة أن شاركت الأفراد في الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية، وترتب على ذلك زيادة تدخل الدولة واتساع مجال تطبيق القانون الإداري، لأنه كلما تنوعت وتعددت وظائف الدولة كلما أدى ذلك إلى اتساع مجالات علاقاتها بالأفراد، الأمر الذي ينتج عنه ظهور صور وحالات جديدة من النشاط الإداري، وبالتالي لابد من تطور قواعد القانون الإداري حتى تستطيع أن تحكم وتنظم الروابط الإدارية الجديدة. وقد أدت عدة عوامل إلى تزايد مظاهر النشاط الإداري في الدول الحديثة؛ كظروف الحرب، وانتشار الأفكار الاشتراكية، بالإضافة إلى التقدم العلمي والتكنولوجي². أما تطور القانون الإداري من حيث مضمونه ومحتواه؛ فإنه بالتأكيد يتطور ليتضمن أحكاما ومبادئ جديدة لم تكن موجودة من قبل، وهجر القواعد التي لم تعد تتلائم مع التطورات والتغييرات المستحدثة³.

¹ د. لالو رابح: المقدمات الأساسية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 30.

² للتفصيل أكثر راجع، د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 132 و 133.

³ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 134.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري وأساسه

يوصف القانون الإداري أنه قضائي المصدر، حيث كان مجلس الدولة أول من وضع الأسس العامة للقانون الإداري، غير أنّ هذا لا يعني أنّ القضاء هو المصدر الوحيد لهذا القانون، بل إنّ هذه الصفة أنّ القضاء كان له دور فعال في استخلاص قواعد القانون الإداري، كما أنّ حرية القاضي الإداري، نجدها أوسع من حرية القاضي العادي.

لذلك نجد أنّ مصادر القانون الإداري هي ذات مصادر القوانين الأخرى، مع اختلاف بسيط نلمسه في القانون الإداري، نظراً لخصوصيته وظروف نشأته (المطلب الأول)، كما أنّ تبني نظام الإزدواج القضائي، جعل من الضرورة البحث عن المعيار الذي نطبق من خلاله القضاء الإداري دون العادي (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مصادر القانون الإداري

إنّ تحديد مفهوم مصادر القانون الإداري هو الإجابة عن السؤال الآتي: "من أين يأتي القانون؟"، وفي القانون تجدر الإشارة أنّنا نفرق بين معنيين مختلفين لمصادر القانون،: فقد يقصد بمصادر القانون، المادة الأولية التي يتكون منها القانون، ومن هذا المنظور فالمادة الأولية تستمد من الوضع الاجتماعي والإقتصادي والسياسي والتكنولوجي لمجتمع ما، فتسمى بالمصادر المادية *les sources matérielles*، وقد يقصد بمصادر القانون، الطرق أو الوسائل التي تستخدم في إخراج هذه القواعد إلى مجال التطبيق أو التنفيذ، ويطلق على مصادر القانون بهذا المعنى؛ المصادر الشكلية *les sources formelles*، وهذا المعنى هو الذي يهمننا في دراستنا¹، يعتبر القانون الإداري قانون قضائي، غير أنّ هذا الوصف لا يعني أنّ القضاء هو مصدره الوحيد، بل إنّ تلك الصفة لا تعني أكثر من أنّ دور القضاء في استخلاص قواعد القانون الإداري أهم من دوره في سائر القوانين، كما أنّ حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي، لذلك ننوه إلى أنّ مصادر القانون الإداري هي نفسها مصادر القوانين الأخرى، مع تبيان بعض الخصوصية التي يتسم بها القانون الإداري وتميزه عن غيره من القوانين؛ لذلك سنتطرق للتشريع (الفرع الأول)، ثمّ العرف (الفرع الثاني)، لندرس بعد ذلك القضاء (الفرع الثالث).

¹ د. ناصر لبّاد: الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، (د، ذ، س، ن)،

الفرع الأول: التشريع

يعتبر التشريع المصدر الرسمي الرئيسي في القانون،

يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري، مجموعة القواعد القانونية المدونة والصادرة عن سلطة عامة مختصة، والتي تهدف لتنظيم العلاقات بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة، ويعدّ التشريع المصدر الرسمي الأول للقانون، ورغم ذلك لم يكن له الأثر البالغ في تكوين قواعد القانون الإداري، باعتبار أنّ هذا الأخير قضائي المصدر.

نوهنا سلفاً أنّ القانون الإداري غير مقنّن، وهذا لا يعني عدم وجود بعض النصوص المبعثرة بين القوانين، سواءً في الدستور أو النصوص القانونية أو اللوائح.

أولاً: الدستور

يسمى الدستور بالتشريع الأساسي، وهو النص الذي يحكم المؤسسات السياسية، فهو يحتوي على القواعد المتعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كلّ منها، ويبيّن حقوق الأفراد وحرّياتهم وواجباتهم¹. وقد تضمن الدستور الجزائري مجموعة من النصوص القانونية التي تتعلق بالنظام الإداري الجزائري، كالأحكام الدستورية المتعلقة بإنشاء الأجهزة والمؤسسات وبعض الأحكام التي تحدّد أساليب الإدارة العامة.

حيث نجد بعض النصوص في التعديل الدستوري لسنة 2020²، كتحديد له للجماعات المحلية للدولة، بموجب المادة 17، بنصها: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية...". كما نص على الملكية العامة بموجب المادة 20 منه، والتي تنص على أنّه: "الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية". ونصت المادة 22 منه، على أنّه: "يحدّد القانون الأملاك الوطنية.

تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كلّ من الدولة والولاية والبلدية.

¹ د. ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 35.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82، الصادر بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020.

تسيير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون". بالإضافة إلى نصه على حياد الإدارة في المادة 26 منه، بنصها: "الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحيز الإدارة..."، وكذا نصه على نزع الملكية، بموجب المادة 60 منه، والتي تنص على أنه: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف".

ثانياً: المعاهدات والاتفاقيات الدولية

المعاهدات الدولية عبارة عن إتفاق بين الدول أو دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في العلاقات المتبادلة بينهم، وتبدو أهمية المعاهدات والاتفاقيات الدولية من خلال سموها على القانون الداخلي، حيث تنص المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

ثالثاً: التشريع

أ- القانون العادي: يسمى القانون العادي بالتشريع وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية بوضعها في حدود إختصاصها الذي يبيّنه الدستور. والقانون هو مصدر نصي عام، يستخدم كأساس للمراقبة التي يقوم بها القاضي على مشروعية العمل الإداري، ويلعب القانون العادي دوراً هاماً في تنظيم الإدارة¹.

نوهنا سلفاً أنّ القانون الإداري قانون غير مقنن، غير أنّنا لا ننكر وجود نصوص قانونية متشعبة تنصب على موضوعات القانون الإداري سواءً من حيث الرجوع للقواعد العامة في القانون المدني، أو من خلال بعض القوانين الخاصة. أمّا بالنسبة للقانون المدني نجد؛ نص المادة 49 منه والتي جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات والوقف". أمّا ما تعلق بالمسؤولية الإدارية نجد المادة 129 ق م ج بنصها: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

¹ د. ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 36.

نجد أيضاً بعض النصوص الخاصة؛ القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية¹، والقانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية²، والقانون رقم 03-06، المتضمن القانون العام الأساسي للوظيفة العامة³، بالإضافة إلى القانون رقم 11-91، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁴.

ب- القانون العضوي: هناك الكثير من القوانين العضوية التي تعتبر مصدراً للقانون الإداري، نذكر منها: القانون العضوي رقم 11-22، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره وإختصاصه⁵، والقانون العضوي رقم 07-22، المتعلق بالتقسيم القضائي⁶، بالإضافة إلى القانون العضوي رقم 10-22، المتعلق بالتنظيم القضائي⁷.

رابعاً: التشريع الفرعي (النصوص التنظيمية واللوائح الإدارية)

يسمى التشريع الفرعي باللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية أو ما يسمى بالتنظيم وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية، تمييزاً عن التشريع العادي الذي يصدر كمبدأ عام عن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان⁸.

¹ القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ القانون رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.

⁴ قانون رقم 11-91، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

⁵ القانون العضوي رقم 11-22، المؤرخ في المؤرخ في 09 ذو القعدة 1443 هـ، الموافق ل 09 جوان 2022، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 04 صفر 1419، الموافق ل 30 مايو 1998، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره وإختصاصه، ج ر عدد 41، الصادر بتاريخ 16 ذو القعدة 1443، الموافق ل 16 جوان 2022.

⁶ القانون رقم 07-22، المؤرخ في 4 شوال 1443، الموافق ل 5 ماي 2022، المتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر عدد 32، الصادر بتاريخ 13 شوال 1443، الموافق ل 14 مايو 2022.

⁷ القانون العضوي رقم 10-22، المؤرخ في 09 ذو القعدة 1443 هـ، الموافق ل 09 جوان 2022، المتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 41، الصادر بتاريخ 16 ذو القعدة 1443، الموافق ل 16 جوان 2022.

⁸ د. ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 36.

تصدر النصوص التنظيمية واللوائح الإدارية عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطة إدارية وذلك لمواجهة المتطلبات الإدارية للنشاط الإداري. وتتنوع وتختلف النصوص التنظيمية واللوائح باختلاف الجهة المصدرة لها والتي تتمحور في؛

1- **المراسيم:** المراسيم هي القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وحسب دستور 1996 المعدل، فإن السلطة التنفيذية من إختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أنه قبل دستور 1989، فإن المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية تسمى بالمراسيم الرئاسية والقرارات التي تصدر عن الوزير الأول تسمى بالمراسيم التنفيذية¹.

2- **القرارات:** تتمثل القرارات في اللوائح التي تصدر عن السلطات الآتية:

- الوزير الأول أو عدّة وزراء،
- الوالي،
- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس المندوبية التنفيذية،
- رئيس المؤسسة العمومية الإدارية.

نوه هنا إلى إنّ القرارات الإدارية لها دور بالغ الأهمية في تنظيم نشاط الإدارة، باعتبارها مصدر من مصادر المشروعية.

الفرع الثاني: العرف

العرف بصفة عامة هو عادة درج الناس على اتباعها في علاقاتهم ومعاملاتهم حتى أحسوا بضرورة إحترامها²، فهو يعني السير على نمط معين مدّة تكفي لتضفي على القاعدة عنصر الإلزام.

أولاً: تعريف العرف الإداري

يتولد العرف في القانون الإداري من أن تلتزم الإدارة في إشرافها على مرفق ما، قاعدة معينة، وتسير عليها فتصبح تلك القاعدة ملزمة لها، بحيث لا تستطيع العدول عنها، بشرط أن لا تكون تلك القاعدة

¹ د. ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 37.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 96.

مخالفة للقواعد واللوائح المعمول بها، وإلا أهدرت كلّ قيمة لتلك القواعد، إذ يكفي أن تخالفها الإدارة عدّة مرات لتتخلّل منها¹.

فالعرف الإداري هو تعبير عن سلوك الإدارة المطّرد في مسألة معيّنة على نحو معيّن فترة من الزمن بحيث تصبح الإدارة والمتعاملون معها ملزمين بإحرام القاعدة المتولدة عن ذلك السلوك، فينبغي إطراد الإدارة لسلوك معيّن في مباشرة وظيفتها إزاء حالة معيّنة بالذات حتى يتولد لديها الشعور بالإلزام نحو هذا السلوك هي والمتعاملين معها، ومن ثمّ يعدّ الخروج عليه إنتهاكاً لمبدأ المشروعية².

ثانياً: عناصر العرف الإداري

يحتوي العرف على ركنين لأبد من توافرها لقيامه؛ وهما الركن المادي والركن المعنوي؛

1- **الركن المادي:** ينصرف مفهوم العنصر المادي اللازم لقيام العرف الإداري إلى الإعتياد، ويقصد به قيام الإدارة العامة بإتباع قاعدة معيّنة، بخصوص تصرفات إيجابية أو تصرفات سلبية تتمثل في الترك، وهو الأمر الذي يترتب عليه نشوء عادة إدارية من جراء تكرار هذه التصرفات، لتصبح هذه العادة ثابتة ومنتظمة وغير متقطعة وقديمة ومشروعة، فالركن المادي يتمثل في اضطراد الإدارة على سلوك معيّن بانتظام ولمدّة معيّنة³.

2- **الركن المعنوي:** فهو إعتقاد الإدارة بإلزامية سلوكها. بمعنى توافر عقيدة الإلزام أو الشعور القانوني، وذلك من قبل السلطة الإدارية التي قامت بالعمل المعتاد الذي كان محلاً للعنصر المادي، ونظراً لإلزامية الأعراف الإدارية، فإنّ القرارات الإدارية المخالفة لهذه الأعراف هي قرارات معيبة⁴.

ثالثاً: شروط أعمال العرف الإداري

يشترط لإعتبار العرف الإداري ملزماً، توافر شرطان؛

¹ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 15.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 97.

³ المرجع نفسه، ص 99.

⁴ د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 98.

- 1- أن يكون العرف عاماً وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة: عدم توفر هذا الشرط يعني عدم إرتقاء العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم للإدارة.
- 2- ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم: يشترط في العرف الإداري، باعتباره مصدراً للقانون الإداري ألا يكون مخالفاً للتشريع ضمناً لإحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية للدولة. كما يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة تماثياً مع مقتضيات الإدارة العامة، أو يعمد إلى إقرارها والنص عليها صراحة، ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حالياً إنما يرجع أصلها إلى أعراف إدارية كانت سارية من قبل¹.

كما لا يمكن التعويل عن عرف ناشئ عن الفهم الخاطئ للقانون، ذلك أن العرف وإن كان مصدراً من مصادر المشروعية، إلا أنه مصدر إحتياطي يأتي في مرتبة لاحقة عن التشريع، لذلك فإنه لا يجوز لمصدر أدنى مخالفة المصدر الأعلى، لأنه في حالة وجود تعارض بين التشريع والعرف، فإن الغالبة في التطبيق تكون للتشريع باعتباره مصدراً أصلياً، وإلا عد ذلك إنتهاكاً لمبدأ المشروعية². كما أنه لا يجوز للقاضي اللجوء إلى تطبيق القواعد العرفية كمصدر من مصادر الشرعية إلا إذا إستحال عليه الوصول إلى الحكم القانوني من التشريع³.

الفرع الثالث: القضاء

إذا كان الأصل أن أحكام المحاكم كاشفة عن المبادئ القانونية، إلا أن القضاء الإداري، يتعدى ذلك إلى خلق المبادئ القانونية، حيث يرجع الفضل في نشأة القانون الإداري للقضاء (مجلس الدولة الفرنسي)، خاصة منذ سنة 1872 م بتحويله الإختصاص القضائي، أين كان له الدور البارز في إنشاء وابتكار ووضع مبادئ ونظريات وقواعد القانون الإداري في مجالات كثيرة، كالمسؤولية الإدارية والعقود الإدارية والمرفق بالإضافة إلى الموظف العام والمال العام ... إلخ. لذلك يعتبر القضاء مصدراً لقواعد القانون الإداري نظراً لتمييزه عن القضاء العادي، بفعل غياب النصوص القانونية، مما يجتم على القاضي الإداري ابتداء وإنشاء القاعدة القانونية الملزمة لكي يطبقها على المنازعات المطروحة أمامه والملزم

¹ أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 20 و 21.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 99.

³ د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1976، ص 46.

بالفصل فيها وفقاً للمبادئ العامة للقانون التي تكرست وترسخت بموجب اجتهاد الهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة)¹.

الفرع الرابع: الفقه

يقصد بالفقه؛ استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء، والفقهاء هم علماء القانون، فيتمثل في آراء الفقهاء بالمفهوم الواسع؛ أساتذة القانون في الجامعات، قضاة، محامين...، أما من الناحية القانونية، فأراء الفقهاء ليس لها قوة إلزامية، لذلك لا يعتبر الفقه مصدراً أصلياً، بل مصدراً احتياطياً².

يعتبر الفقه مصدراً احتياطياً تفسيريّاً، لأنّ الفقيه تقتصر مهمته على شرح النصوص القانونية أو التعليق على الأحكام والقرارات القضائية، غير أنّ مهمة الفقه في القانون الإداري لها أثرها باعتبار عدم وجود تقنين إداري، ففقه القانون الإداري يظهر دوره من خلال تقديم الإرشاد لكلّ من القاضي والمشرع.

الفرع الخامس: المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني و يتم اكتشافها واستنباطها بواسطة المحاكم وهي تختلف على هذا النحو عن المبادئ العامة المدونة في مجموعة تشريعية واحدة كمبادئ القانون المدني أو التجاري لأنّ مصدر هذه الأخيرة هو التشريع بينما مصدر المبادئ التي نقصدها في المجال الإداري هو القضاء فهي لا تعتمد على نص دستوري أو قانوني صريح، بل إنّ مصدرها هو القضاء الإداري³.

المطلب الثاني: أسس القانون الإداري

يقوم القانون الإداري على دعامين أساسيين، أولهما وجود قاض خاص للإدارة، والثانية تتمثل في أنّ هذا القاضي يطبق قانوناً خاصاً هو القانون الإداري، غير أنّه في ظل ازدواجية التقاضي، مُنعت المحاكم العادية من نظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، باعتبار أنّ قواعد القانون الإداري تمتاز

¹ أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 21.

² د. ناصر لباد: الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 43.

³ عمار بوضياف: محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة، قسم القانون العام، سنة 2009-2010.

بطبيعة خاصة، لذلك وجدت نظريتان لتحديد معيار تطبيق القانون الإداري على نشاط الإدارة في علاقتها مع الأفراد، ومن ثمّ تحديد الجهة القضائية المختصة في الفصل في نزاعاتها، حيث كان من الضروري تحديد معيار يتم على أساسه توزيع الاختصاص بين المنازعات التي تخضع لجهة القضاء العادي وتلك التي تخضع للقضاء الإداري، لذلك نتطرق لمعيار السلطة العامة (الفرع الأول)، لندرس بعد ذلك معيار المرفق العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معيار السلطة العامة

ظهر معيار السلطة العامة في أواسط القرن التاسع عشر (19)، حيث تميزت الإدارة بخضوعها لنظام قانوني خاص، وتنظيم قضائي خاص، بإعتبار أنّ الإدارة ليست كالأفراد، ومن ثمّ لا يمكن أن يطبق عليها القانون الذي يخضع له الأفراد وهو القانون الخاص، فالدولة تظهر بمظهر السلطة العامة¹.

من مقتضى معيار السلطة العامة أنّ الإدارة عند مباشرتها لوظيفتها، فإنّها تظهر في صورة أمرة لما تتمتع به من خصائص السلطة العامة التي تعلو في إرادتها على إرادة الأفراد العاديين وقد تظهر الإدارة في صورة أخرى تتجرد فيها بمحض إرادتها عن سلطتها الأمرة وتقف مع الأفراد على قدم المساواة فيما تجرّيه من أعمال²، وظهر بعد ذلك معيار السلطة العامة الحديثة نظراً للانتقادات التي وجهت لمعيار السلطة العامة التقليدية؛

أولاً: حالات إستعمال تصرفات وأعمال الإدارة وفقاً لمعيار السلطة العامة

ميّز الفقهاء وفق معيار السلطة العامة تصرفات وأعمال الإدارة إلى صنفين؛ بإعتبار أنّ الدولة قد تستعمل سلطتها العامة وقد تقبل مختارة أن تتعامل مع الأفراد في ظل القانون الخاص كالأفراد؛

1 - التصرفات والأعمال التي تظهر فيها الإدارة بإعتبارها سلطة عامة

أطلق على التصرفات والأعمال التي تظهر فيها الإدارة بإعتبارها سلطة عامة إسم "أعمال السلطة"، وتمتاز هذه التصرفات بأنّها تصدر عن إرادة الإدارة الأمرة ممّا لا نظير له في معاملة الأفراد بعضهم مع بعض، كأن تصدر الإدارة، بإرادتها المنفردة أمراً أو نهياً للأفراد وتلزمهم جبراً بإطاعته، ونشاط الإدارة من

¹ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 300.

² د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 14.

هذا القبيل لا يطبق عليه القانون الخاص، وإنما تحكمه قواعد القانون الإداري¹. لذلك تدخل هذه الحالة ضمن نطاق القانون الإداري وتحكمها قواعده ويختص بنظرها القضاء الإداري وتسمى أعمال السلطة العامة².

2- تجرد الإدارة من سلطتها العامة مختارة

تتجرد الإدارة أحياناً من سلطتها العامة لتصبح مثلها مثل الأفراد، فتنزل تصرفاتها من السلطة العامة إلى التصرفات العادية، ومن ثم أصبحت فكرة السلطان هي المعيار الفاصل بين المحاكم العادية والإدارية، ومن ثم تحديد مجال القانون العادي والقانون الإداري. فكأما وقفت الإدارة مع الأفراد على قدم المساواة فيما تجريه من أعمال، فإن أعمالها تدخل في نطاق القانون الخاص وتحكمها قواعده ويختص بنظرها القضاء العادي، وتسمى بأعمال الإدارة المدنية³.

ثانياً: ظهور معيار السلطة العامة الحديثة (ظهر بعد معيار المرفق العام)

نظراً للانتقادات التي وجهت إلى معيار السلطة العامة التقليدية، في ظل تعذر إستحالة التمييز بين ما يعتبر أعمالاً سلطوية، وأعمالاً عادية، بالإضافة إلى النتائج السيئة التي أدى إليها الإعتماد على معيار السلطة العامة من منظوره التقليدي، خاصة ما تعلق منها بتضييق نطاق القانون الإداري، وتجاهل مستلزمات الحياة الإدارية الحديثة، ذلك أن الإدارة خارج نطاق فكرة السلطان قد تحتاج إلى قواعد خاصة لتسهيل مهمتها في تحقيق النفع العام⁴. خاصة بعد ظهور المرافق الصناعية و التجارية و تغير موقف القضاء الإداري إزاء نظرية المرفق، عاد معيار السلطة العامة ليؤكد أن الفصل بين قواعد القانون الإداري و القانون الخاص يكمن في فكرة السلطة العامة، فالقانون الإداري يكون هو الواجب التطبيق إذا لجأت الإدارة إلى استخدام بعض امتيازات السلطة العامة. وهذا يعني أن تحديد ولاية القانون الإداري تبنى بالأساس على الوسيلة التي تستعملها الإدارة، فإن استخدمت وسيلة القانون العام بأن استعملت بحق

¹ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 300.

² راجع؛ د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 14.

³ المرجع نفسه، ص 15.

⁴ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 300.

إمميزات السلطة العامة خضعت في عملها هذا للقانون الإداري، وإن استخدمت وسائل القانون الخاص بأن نزلت إلى مرتبة الأفراد خضعت في تصرفها هذا للقانون الخاص وبالمقابل لجهة القضاء العادي¹.

ظهر بعد ذلك، معيار السلطة العامة الحديثة، وقد نشأ على يد الفقيه الفرنسي موريس هوريو (MAURICE Hauriou)، الذي قام بإنشاء مدرسة مناهضة لمدرسة المرفق العام، أطلق عليها مدرسة السلطة العامة، ومبادئ هذه النظرية متميزة عن نظرية السلطة العامة التقليدية التي تفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية. فحسب الفقيه موريس هوريو، فإنّ نظرية السلطة العامة غير خاضعة للأوامر والنواهي، وإنّما تشمل كلّ نشاط إداري تمارسه الإدارة مع استعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص².

نظراً للنتائج السيئة التي نتجت عن معيار السلطة العامة، باعتبار أنه -معيار السلطة العامة- أدى إلى تضيق قواعد القانون الإداري، كما أنه تجاهل مستلزمات الحياة الإدارية الحديثة، لأنّ الإدارة خارج نطاق فكرة السلطان، قد تحتاج إلى قواعد خاصة لتسهيل لها مهمتها في تحقيق النفع العام³. كان لزاماً البحث عن معيار آخر كأساس للقانون الإداري ومعياراً لاختصاص قضائه، فكان معيار المرفق العام.

الفرع الثاني: معيار المرفق العام

ترجع العوامل الحقيقية التي أدت إلى هجر فكرة السلطة العامة من منظورها التقليدي كأساس للقانون الإداري، إلى التطور الشامل الذي طرأ على المجتمع في أواخر القرن التاسع عشر، فلقد كانت تلك الفكرة كافية لتبرير قواعد القانون الإداري كقواعد استثنائية، حينما كانت الدولة تقوم على أساس الحرية الفردية والإقتصادية، وتقتصر مهمتها على الدفاع عن سلامة الدولة خارجياً وداخلياً، من خلال إنشاء مرافق القضاء والدفاع و... إلخ، غير أنه بمجرد إبتشار المبادئ الإشتراكية والإقتصاد الموجه، اضطرت الدولة للخروج من هذا النطاق الضيق التي وضعها فيه مبادئ الثورة، لتقدم للأفراد خدمات أساسية؛ كالتعليم والخدمات الإجتماعية والنقل بالسكة الحديد، والغاز والكهرباء... إلخ، في صورة مشروعات عامة تنشئها الدولة أو تشرف على تسييرها بما يكفل أداءها للغرض الذي أنشئت من أجله، وحينئذ تبيّن أنّ حاجة الإدارة لقانون مستقل ومتميز عن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الخاص، لا ترجع إلى كون

¹ د. عمار بوضياف: محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76 وما يليها.

² أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 49.

³ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 301 و302.

الإدارة صاحبة السلطة أو السيادة، ولكن إلى مقتضيات حسن سير المرافق العامة، حيث تبين أن هذه المرافق العامة لا يمكنها تحقيق غايتها إلا بسيرها سيراً منتظماً، وبتمكين الإدارة من أن تعدل في نظمها مما يجعلها تستجيب لحاجة المنتفعين بها، وبتحريرها من وسائل القانون الخاص التي قد تعوق تحقيق الأغراض السالفة، لهذا أصبح المعيار الجديد يقوم على التمييز في نشاط الإدارة بين ما تعلق بمرفق عام وما لا يتعلق مباشرة بالمرفق العام¹.

أولاً: تجسيد فكرة المرفق العام كمعيار للقانون الإداري

أصبح معيار المرفق العام الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع كأساساً للقانون الإداري ومعياراً لإختصاص القضاء الإداري، وقد كان حكم (ROTCHILD)، الصادر سنة 1855م، وحكم (DEKESTER)، الصادر سنة 1861م، من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة. غير أن حكم (BLANCO) الصادر سنة 1873م، يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام²، وتتخلص وقائع هذه القضية؛ أن عربة صغيرة تابعة لمصنع تبغ بوردو صدمت طفلة مما سبب لها جروحاً بليغة، قام والد الطفلة برفع دعوى قضائية في القضاء العادي، وأسس دعواه على طلب التعويض من الدولة باعتبارها مسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه الموظف التابع لها. غير أن محكمة التنازع قررت أن القضاء الإداري هو المختص للنظر في النزاع. وقضت بأنه: "لاتختص المحاكم العادية إطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق العامة أياً كان موضوعها، حتى ولو كانت تستهدف قيام القضاء العادي بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها دون إلغاء أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة".

قرّر حكم بلانكو قواعد جديدة تحكم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة، حيث جاء فيه: "مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها القانون المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم بعضاً، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق، ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"³.

¹ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 301.

² أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 45.

³ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 45 و 46. أيضاً، د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 65.

جعلت نظرية المرفق العام أساس القانون الإداري وكذا إختصاص القضاء الإداري مرتبطا بنشاط الدولة إذا كانت تهدف لتحقيق المنفعة العامة. وطبقا لهذه النظرية فإن الدولة هي مجموعة من المرافق العامة ينظمها ويشرف عليها الحكام، فالقانون الإداري هو قانون المرافق العامة وجميع أحكام وموضوعات القانون الإداري إنما ترد إلى المرفق العام، فقد جاء في تعريف العميد (BONNARD)، للقانون الإداري أن الدولة هي جسم وخلاياه هي المرافق العامة. ففكرة المرفق العام تعتبر الشرط الأساسي بالنسبة لأساس القانون الإداري ولكنها ليست الشرط الوحيد والكافي بحد ذاته، إذ يجب أن يؤدي المرفق العام نشاطه بأساليب القانون العام حيث تظهر الإدارة بمظهر السلطة العامة¹.

يعتبر المرفق العام ذلك النشاط الذي تتولاه الإدارة سواء قامت بتنظيمه بنفسها أو كان تحت إشرافها ورقابتها، ويهدف إلى تحقيق نفع عام. وعليه لتحديد مدلول المرفق العام لابد من توافر ثلاثة عوامل رئيسية تتمحور في ؛ مهمة ذات نفع عام، وجهاز مكلف بالتنفيذ، وإمميزات خاصة مميّزة لهذا الجهاز. ومن الفقهاء الذين تبنوا نظرية أو معيار المرفق العام، "Duguit" , "Bonnard, De aubadère"².

ثانيا: أزمة فكرة المرفق العام:

احتلت فكرة المرفق العام مكانة الصدارة في الفقه الفرنسي وكذا في أحكامه، إلا التطورات التي طرأت بين الحربين العالميتين الأولى والثانية، والتطور الصناعي والتكنولوجي، وتطور وسائل المواصلات، وتدخل الدولة في مجالات النشاط الذي كان يخص النشاط الفردي، وتأسيسا لمشروعات ومرافق صناعية وتجارية لإشباع الحاجات الجديدة التي ظهرت، علاوة على تأميم عدد من المشروعات الخاصة وتحويلها إلى مرافق عامة مملوكة للدولة، وقيام الأفراد بمشروعات خاصة ذات نفع عام، كل هذا أدى إلى أزمة المرفق العام، حيث عجز هذا المعيار عن عن إستيعاب أوجه النشاط الجديدة واعتباره أساساً للقانون الإداري³، ودليل ذلك أنه عندما صدر قرار بلانكو لم تكن الدولة تمارس مهامها تجارية

¹ د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 14.

² المرجع نفسه، 15 و 16.

³ راجع كل من؛ د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 68.

L'huillier, nouvelle réflexions sur le service public, Dalloz, 1957, P 93.

River : existe – t'il un critère de droit administratif ?, Revue du droit public 1953 N° 29 G.Peiser, P13.

Cité par :

د. محمد بوضياف: محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 81 وما يليها.

وصناعية بالتالي كانت المرافق إدارية بطبيعتها ولم يكن إخضاع الإدارة للقانون الإداري يثير أي إشكالية بسبب محدودية نشاط الدولة¹.

غير أنه وبعد إفرازات الحرب العالمية الأولى وجدت الدولة نفسها مجبرة على القيام بوظيفة الصناعة والتجارة وهذا بفعل تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فظهر إلى جانب المرافق الإدارية المرافق الاقتصادية. وإذا كان الفقه الغالب قد سلم بإخضاع المرفق الإداري لأحكام متميزة غير معهودة في مجال القانون الخاص، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية، وذات التمييز إمتد للمجال القضائي إذا دفع التنوع في مهام الدولة القضاء الفرنسي أن ينظر لبعض منازعات الإدارة نظرة خاصة ويخرجها من ولاية القضاء الإداري ويخضعها للقضاء العادي ولقواعد القانون الخاص. نظراً لظهور المرافق العامة الاقتصادية، جعل من الضرورة البحث عن الأحكام القانونية الخاصة بها، إن المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي تخضع أساساً لأحكام القانون الخاص. فالعقود التي تبرمها المرافق الاقتصادية تكون غالباً من نفس طبيعة العقود التجارية. إذ أنها تخلو من الشروط الإستثنائية على الوجه الشائع و الغالب. كما أنّ عمال المرافق الاقتصادية يخضعون أيضاً لتشريع العمل لا لتشريع الوظيفة العامة المطبق على الجهات الخاضعة للقانون الإداري. ومع تزايد المرافق الاقتصادية بحكم تدخل الدولة بات الفقه الإداري سواء في مصر أو فرنسا أو الجزائر وغيرها من الدول لا يسلم بفكرة

¹ لعل أبرز ما يمكن الاستشهاد في هذا المجال القرار الصادر عن محكمة التنازع في 22 جانفي 1921 و الخاص بقضية (Bac d'eloka). وقد تعلق هذا النزاع بناقلة بحرية في ساحل العاج اسمها (Bac d'eloka) تعرضت لحادث تسببت في غرق مسافر وإلحاق الضرر بمجموعة عربات. ولما رفع الأمر إلى المحاكم العدلية تمسك ممثل الإدارة بعدم الإختصاص، فعرض الأمر على محكمة التنازع فأقرت الصبغة المدنية للنزاع وإختصاص القاضي العادي بالنظر فيه، وأسست قرارها هذا أن الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل طبقاً لذات الشروط التي يعمل بمقتضاها الأفراد وانتهت من ذلك إلى أنّ غياب نص صريح يعهد الإختصاص للقاضي الإداري فإنّ النزاع يكون من إختصاص القاضي العدلي.

وانطلاقاً من هذا القرار إنتهى الفقهاء أنّ المرفق العام لم يعد شكلاً واحداً، بل وبحكم التطور الذي حدث في المجتمع الفرنسي وغيره أضحى المرافق أنواع مرافق إدارية ومرافق اقتصادية نتجت عن تدخل الدولة في المجال الصناعي والتجاري. وإذا كان يجب إخضاع المرافق الإدارية لأحكام القانون الإداري إستناداً لمجموعة أسباب منطقية وموضوعية، فإنّه بات من غير المعقول تطبيق ذات الأحكام بالنسبة للمرافق الاقتصادية بحكم طبيعة هذا النوع من النشاط. راجع؛

د. محمد بضياف: محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80 وما يليها.

المرافق الإقتصادية لأنها مرافق تحتاج بشأن تسييرها لقواعد وآليات يطغى عليها مظهر السرعة وهذا خلافا للمرافق الإدارية التي تحكمها إجراءات روتينية و معقدة¹.

تأسيساً على ما تقدم أصبحت فكرة المرفق العام عاجزة على أن تكون أداة تمييز بين ولاية القانون الخاص مما فرض مجدداً على الفقه التفكير في معيار أكثر حسماً وأشد وقفاً.

الفرع الثالث: الجمع بين المعيارين

اتضح جلياً، أنّ محاولة الإعتماد على معيار دون آخر في تحديد القانون الإداري باءت بالفشل، لأنّ الواقع أثبت أنّه لا يمكن لمعيار واحد تبني كل قواعد القانون الإداري، فبات من غير المعقول الأخذ بمعيار السلطة العامة لوحده أو الأخذ بمعيار المرفق العام لوحده، لأنّ ذلك سيوقعنا في سهام النقد التي تعرض لها كل معيار، لذا قام جانب من الفقه على الإعتماد على معيار مزدوج، من شأنه الجمع بين المعيارين دون ترجيح أحدهما عن الآخر².

من أجل ذلك نادى الفقيه "DE Laubadere" والفقيه "Hauriou" وكذا الفقيه "Chapus"، بضرورة تطبيق معيار مزدوج فأعطى لكل من المعيارين حقه في رسم معالم ولاية واختصاص القانون الإداري. ففي حديثنا عن السلطة العامة نرى أنّ "هوريو" وإن اعتبر من الأوائل الذين نادوا بإعتماد السلطة العامة كأساس للقانون الإداري، إلّا أنّه لم ينكر فكرة المرفق العام، حيث فضل الوسائل المستخدمة عن الأهداف، فاعتبر السلطة العامة صفة أساسية لتحديد مجال القانون الإداري، وجعل المرفق العام فكرة ثانوية³. بينما ذهب "Chapus" إلى تغليب فكرة السلطة العامة على فكرة المرفق العام، وبرر موقفه، حين قال أنّه؛ يجب أن لا نعتقد أنّ معيار السلطة العامة دائماً هو معيار مساعد، فالمعيار المأخوذ من الموضوع هو معيار مبدأ، ففي كثير من الأحيان يفضل القاضي استخدام معيار الشرط غير المألوف وهذا يكون أسهل⁴.

وعلى صعيد آخر، حاول الفقيه "DE Laubadere" المزج بين معيار السلطة العامة والمرفق العام، حيث رأى عدم كفاية الأخذ بمعيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري، بل رأى ضرورة النظر إلى

¹ راجع، د. محمد بوضياف: محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 82.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 82.

³ د. فوزي محمد النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 84.

⁴ RENE Chapus : Droit administratif general, Paris 1995, p 502 -503.

أسلوب إدارة المرفق، فإذا كان يدار بأسلوب القانون العام، فعندئذ نطبق قواعد القانون الإداري، مع جعل الأولوية للمرفق العام ثم استخدام الأساليب العامة لسد عجز المرفق العام عن القيام بها¹. وهنا نجد أنّ الفقيه "جورج فيدل" انتقد بشدة مبررات الفقيه دبلويادير قائلاً أن؛ ما ذهب إليه يعتبر محاولة يائسة من أجل ترميم معيار المرفق العام و تؤدي لتعقيدات لا حصر لها².

وعليه القانون الإداري لا يطبق إلا إذا كان الأمر متعلقاً بمرفق عام و يتمتع هذا المرفق بإمكانيات السلطة العامة في القيام بنشاطاته. وما نستطيع تأكيده اليوم أنّ الفقه الحديث في فرنسا ومصر والجزائر يميل إلى ترجيح المعيار المزدوج لما له من ثقل على المستوى الفقهي. بحجة أنّه إذا كانت الغلبة لفكرة المرفق العام كأساس لتطبيق القانون الإداري، فإنّ معيار السلطة العامة جاء ليسد العجز الذي لم يتطرق إليه المرفق العام. فالقول بأنّ وجود مرفق عام شرط ضروري لإعتبار المنازعة إدارية تدخل في اختصاص القضاء الإداري شريطة توافر جملة أخرى من المعايير الجزئية كلّ هذا يؤدي إلى سلسلة من القواعد و يدخلنا في تعقيدات ليس لها قرار أو نهاية. ولتطبيق هذا المعيار نقول أنّ نشاط المرفق العام ضروري لتطبيق القانون الإداري بشرط أن يكون مرفقاً إدارياً لا تجارياً و لا صناعياً.

نوه أن جهود الفقه متواصلة في فرنسا ومصر والجزائر، وفي كلّ الدول خاصة تلك التي أقرت نظام إزدواجية القضاء وهذا بغرض تحديد معيار دقيق لتحديد ولاية وحدود القانون الإداري، وليس الأمر على قدر من السهولة و اليسر خاصة أمام إتساع مجال تدخل الدولة لتلبية الخدمات العامة وإشباع حاجات الأفراد من جهة وأمام رغبتها في خصخصة بعض المشروعات العامة من جهة أخرى. ومن المؤكد أنّه سيقع على عاتق الفقه الإداري المهمة الثقيلة في إقرار معيار واضح يتماشى مع حركية النصوص والتطور الإجتماعي دون أن ننسى أيضاً جهود القضاء الإداري³.

لذلك نخلص للقول أنّ أساس القانون الإداري لا يرجع لا يحكمه معيار واحد، بل لابد من الجمع بين المعيارين، وعليه ليكون العمل إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري لابد من؛ أن يكون النشاط إدارياً متعلقاً

¹ د. فوزي محمد النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 84. أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 52.

² Georges vedel, OP Cit, P 36

³ د. محمد بوضياف: محاضرات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 83.

بمرفق عام، وأن تكون الإدارة قد استخدمت إمتيازات وسلطات إستثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وذلك باستعمال السلطة العامة.

الفصل الثاني

نظرية التنظيم الإداري

الفصل الثاني: نظرية التنظيم الإداري

يدور التنظيم بصفة عامة حول الجهد الجماعي، فهو يعني وضع كل شيء في مكانه، وكل شخص في مكانه، وربط الأشياء بعضها ببعض، من أجل تكوين وحدة متكاملة أكبر من مجرد الجمع الحسابي لأجزائها، حيث يتأتى التنظيم لتحديد واجبات كل شخص من الجماعة، ليكون مسؤولاً عن تنفيذ ذلك الجزء من العمل بالذات، ويحاسب عليه إذا أخطأ أو لم يؤديه على الوجه المطلوب، كما أنه من الضروري إعطاء كل شخص السلطة اللازمة للقيام بواجباته. لذلك نقول أن التنظيم يعتبر من أهم العناصر التي تحتويها العملية الإدارية، باعتبار أن التنظيم الإداري هو وضع التنظيم الهيكلي للأجهزة الإدارية المختلفة بالشكل الذي يسمح لتلك الأجهزة من القيام بتأدية وظائفها وتحقيق الأهداف المرجوة منها¹. وكذا تصنيفها وتقسيمها وتحديد علاقاتها فيما بينها، لأن التنظيم الإداري يكمن في التعرف على السلطة الإدارية بمعناها العضوي، أي وصف الأجهزة الإدارية القائمة فعلاً من حيث أنواعها وتشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها فيما بينها، ومع غيرها من السلطات الأخرى².

يأخذ التنظيم الإداري صوراً مختلفة ترتبط بظروف البلد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويختلف داخل الدولة الواحدة من فترة لأخرى، فلا يوجد ما يلزم أي دولة من الإبقاء عن أسلوب معين تتبعه بغير تعديل أو تغيير، بل من الممكن تعديل الأسلوب الذي تتبعه الدولة من حين لآخر حسب ظروفها. ولا يخرج التنظيم الإداري عن الأخذ بأحد الأسلوبين المتمثلان في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، كما قد تجمع الدولة الواحدة بين الأسلوبين معاً حسب ما تقتضيه مصلحتها.

لدراسة التنظيم الإداري؛ سنتطرق للشخصية المعنوية (المبحث الأول)، ثم ندرس أسس التنظيم الإداري (المبحث الثاني)، لنصل في الأخير لبيان تطبيقات التنظيم الإداري في الجزائر (المبحث الثالث)

¹ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 135.

² أ.د. إيرابن نوال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 88.

المبحث الأول: الأشخاص المعنوية العامة أساساً قانونياً للتنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها سنداً لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والإختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة¹. تخص الأشخاص المعنوية العامة كلّ أشخاص القانون العام، فعمال الإدارة العامة حين يتصرفون، سواءً قاموا بأعمال مادية أو قانونية، فإنّهم إنّما يتصرفون لحساب شخص معنوي كالدولة، أو المؤسسات العامة، فتتصرف آثار تصرفاتهم -حقوقاً والتزامات- إلى الشخص المعنوي، الذي يعملون لحسابه². تفصيلاً منا للموضوع سنتطرق لبيان مدلول الشخصية المعنوية (المطلب الأول)، لتتطرق بعدها لأنواع الشخصية المعنوية العامة (المطلب الثاني)، ثمّ نوضح أركانها (المطلب الثالث)، لنقوم بعد ذلك بدراسة آثار التمتع بالشخصية المعنوية (المطلب الرابع).

المطلب الأول: مدلول الشخصية المعنوية

تجدد بنا الإشارة إلى أنّ موضوع الشخصية المعنوية ليس مقصوراً على القانون العام، بل إنّ نظرية الشخصية القانونية قد نشأت في مجال القانون الخاص وإن كانت ليس بالأهمية التي لها في القانون العام. نظراً لإهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين، ومن ثمّ فقد احتوى ذلك القانون على الأحكام الخاصة بنظرية الشخصية المعنوية بصفة عامة³. ولبيان تعريف الشخص المعنوي لابد من تبيان المقصود بالشخصية المعنوية (الفرع الأول)، ثمّ التطرق لأهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المقصود بالشخصية المعنوية

يمكن تعريف الشخص المعنوي أنّه مجموعة من الأموال أو الأشخاص تستهدف تحقيق هدف معيّن اعترف لها القانون بالشخصية القانونية⁴.

يعتبر اصطلاح الشخصية المعنوية جديداً في النظام القانوني، والشخص المعنوي يطلق على

¹ أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، طبعة 2004، ص 32.

² د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 28.

³ المرجع نفسه، ص 28.

⁴ أ.د. مازن راضي ليلو: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 57.

مجموعة من الأشخاص، تستهدف تحقيق غرض معيّن، مثل الدولة أو الهيئات العامة، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة غير معينة لتحقيق غرض معيّن، ويعترف لها بالشخصية القانونية التي تجعلها أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، مثل الأموال التي تخصص للأعمال الخيرية، أو لتحقيق هدف تعليمي أو خدمي، بسبب مزاولتها لنشاطها بصفة مستقلة عن الشخصيات والأموال المكونة لها¹.

الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري

تكتسي الشخصية المعنوية أهمية كبيرة في القانون الإداري، وخاصة ما تعلق منها بالتنظيم الإداري، باعتبار أنّ الإدارة العامة بالدولة تتمثل في مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة؛ من دولة وولايات، وبلديات، ومؤسسات عامة. وإن سلمنا بوجود بعض الهيئات الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، مثل الدائرة، فإنّها تكون مرتبطة بالولاية التي لها شخصية معنوية.

إنّ أشخاص القانون الإداري هي الأشخاص المعنوية العامة، وما وجود الأشخاص الطبيعيين بها من موظفين إلّا لخدمتها ولحسابها وبغرض أداء مهامها.

تظر أهمية الشخصية المعنوية من جانبين، الأول فني؛ حيث تعتبر الشخصية المعنوية وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية، إقليميا ومصليا، وكذا تحديد العلاقات فيما بينها. أما الجانب الثاني، فهو قانوني، وله دور في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين (هم أعوان الدولة)، باسم الأشخاص الإدارية (كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية...)، ولحسابها. وتعتبر هذه الأعمال أو الوظائف، أعمال الأشخاص الإدارية، بالرغم من أنّها تحققت بواسطة أشخاص طبيعيين².

المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تعتبر المادة 49 من القانون المدني الجزائري³ مرجعية قانونية لتحديد الأشخاص المعنوية والتي نصت على أنّه: "الأشخاص الاعتبارية هي:

¹ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 140.

² ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 48.

³ أمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني، معدل ومتمم، مرجع سابق

- الدولة، الولاية والبلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- الشركات المدنية التجارية،
- الجمعيات والمؤسسات،
- الوقف،
- كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".

يظهر من خلال الفقرة الأخيرة لنص المادة 49 أعلاه، أنها في تعدادها للأشخاص المعنوية جاءت على سبيل المثال لا الحصر، ما يعني إمكانية إضافة مجموعة من الأشخاص غير مذكورة في المادة. وعليه يمكننا تقسيم الأشخاص المعنوية إلى نوعين أساسيين: أشخاص معنوية خاصة تحكمها قواعد القانون الخاص مثل الشركات التجارية والجمعيات الخاصة، وأشخاص معنوية عمومية أو إدارية تحكمها قواعد القانون العام كالولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري... إلخ، وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة الإدارية إلى، الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (الفرع الأول)، والأشخاص المعنوية العامة المرفقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

الأشخاص المعنوية الإقليمية هي الأشخاص المعنوية العامة التي تمارس اختصاصها وصلاحياتها في حيز جغرافي ومكاني معين، إذ تستند على الإختصاص الإقليمي¹. ويختلف مدى الإختصاص

¹ العنصر الجغرافي: ويقصد به عدم جواز قيام الشخص المعنوي الإقليمي بمباشرة اختصاصاته إلا داخل حدوده الجغرافية وعدم تجاوزها، ومن ثم يباشر الشخص الإقليمي نشاطه على مجموع السكان الذين يشملهم الإقليم الذي تحدّد فيه نشاطه، وفي نطاق ذلك الإقليم وحده سواه، فهو يقوم على عنصر شخصي هو عنصر السكان، وعنصر عيني أو مادي وهو الإقليم. ويلاحظ أنّ اختصاص الشخص الإقليمي عام وشامل لجميع المرافق التي توجد في الإقليم الذي يحدّد فيه نشاطه. العنصر الموضوعي: يتعلق بنوعية المصالح أو المرافق أو الخدمات التي يتولى تقديمها، وهذه المرافق قد تحدّد على سبيل الحصر، بحيث ينص القانون على أنّ الشخص الإقليمي يستطيع مباشرة وظائف معينة بحصرها وتحديدها. وعلى هذا النظام يسير الوضع في إنجلترا. وقد يعطي المشرع للشخص الإقليمي اختصاصات عامة بدون حصر أو تحديد، وفي هذه الحالة يكون للشخص حرية مباشرة جميع الأنشطة التي تهم سكان الإقليم، وعلى هذا النظام يسير الوضع في فرنسا. للتفصيل في الموضوع أكثر راجع؛ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 155 و156.

الإقليمي باختلاف نوع الشخص المعنوي، فقد يمتد إختصاص الشخص المعنوي ليشمل إقليم الدولة بأكمله ويكون الشخص المعنوي عندئذ هو الدولة، وقد يتحدّد نشاط الشخص المعنوي واختصاصاته بحدود جغرافية معيّنة في نطاق إقليم من أقاليم الدولة أو جزء منه لا يتعداه إلى سواه. وتكون في هذه الحالة بصدد شخص إداري محلي مثل المحافظة، المدينة، القرية¹. والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية تتمثل في:

أولاً: الدولة

تعتبر الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، وهي التي تضمن لها استمرارها، لذلك لا حاجة لتضمين الدستور نصاً صريحاً على شخصية الدولة². لذلك نقول أنّ الدولة هي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة، فهي الأصل الذي تتفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة والخاصة. ويأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقاً في القانون الإداري، حيث ينصرف إلى السلطات المركزية بالدولة (الوزارات خاصة)، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى. فهي تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام، كما لها مدلول آخر في القانون الدستوري يقوم على ثلاثة عناصر تتمثل في الإقليم والشعب والسلطة السياسية³. حيث تكون الدولة بمثابة مجموعة من الأفراد تقيم بصفة دائمة ومستقرة في إقليم محدّد، وتخضع لسلطة قانونية تتمتع بالسيادة بهدف المحافظة على النظام العام وضمان الحقوق المشتركة للجماعة⁴.

ثانياً: الوحدات المحلية

تنص المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنّ: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

البلدية هي الجماعة القاعدية". فالوحدات المحلية تتمثل في الولاية والبلدية؛

¹ المرجع نفسه، ص 156 و 157.

² د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 30.

³ أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري والنشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 35.

⁴ د. عدنان طه الدوري: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت (لبنان) 2002،

1- الولاية: تعتبر الولاية جزء من الدولة، وهي شخص معنوي إقليمي تمارس إختصاصها داخل حدودها الجغرافية.

2- البلدية: تعدّ البلدية الشخص المعنوي القاعدي في ترتيب الإدارة العامة، تمارس صلاحيتها داخل حدودها الجغرافية.

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية

يطلق على الأشخاص المعنوية المرفقية تسمية المؤسسات العامة، والمؤسسة العامة وفقاً للتعريف الكلاسيكي، عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة، ويتمتع بالشخصية المعنوية¹.

ترتكز الأشخاص المعنوية المرفقية في وجودها على الإختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط وموضوع معيّن؛ الجامعة (التعليم العالي)، مؤسسة النقل البلدي... إلخ. وتحدّد المبادئ والقواعد الأساسية السارية عليها أيضاً بموجب قانون من السلطة التشريعية إعمالاً بنص المادة 29/139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أن يتم إنشاؤها بالوسيلة والأداة القانونية الملائمة من طرف الجهة المخولة بذلك².

الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية أو النقابات

ظهرت أشخاص معنوية مهنية تتمثل في النقابات والمنظمات والإتحادات ذات الطابع المهني، تتولى إدارة مرافق عامة وغرضها تحقيق مصالح عامة، تتمتع هذه الأشخاص بالإستقلال وخول لها القانون حق إصدار اللوائح الخاصة فيما يتعلق بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها، كالاتحاد العام للطلبة، نقابة الأساتذة، إتحاد الأدباء³.

ظهرت الأشخاص المعنوية المهنية خلال الحرب العالمية الثانية، عندما أنشأت الحكومة الفرنسية لجان التنظيم في محاولة منها للتغلب على الأزمة الإقتصادية التي اجتاحت العام في ذلك الوقت، وتتشكل لجان التنظيم هذه من بين أبناء المهنة للإشراف على تنظيم الإنتاج ودعمه وتوزيع المواد الأولية

¹ للتفصيل في الموضوع أكثر، راجع؛ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 42.

² أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري والنشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 36.

³ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 61.

والتأمينية، ولم يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذه اللجان من قبيل المؤسسات العامة، ولكنه إعتبرها شخصا جديداً من أشخاص القانون العام على أساس أنها متخصصة في إدارة مرافق عامة¹.

المطلب الثالث: أركان الشخص المعنوي

تتجلى أركان الشخص المعنوي، في كونه مجموعة أشخاص أو أموال (الفرع الأول)، كما يجب أن يكون الغرض منه قانونياً (الفرع الثاني)، وكذا ضرورة الإقرار بالشخص المعنوي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الشخص المعنوي مجموعة أشخاص أو أموال

يتأسس الشخص المعنوي في تواجده على توافر مجموعة من الأموال (الأشياء)، كالشركات أو الأشخاص كالجمعيات أو على الإثنين معاً. أي توافر جماعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال. أننا بصدد كائن جماعي وليد تجمع أفراد وأموال، يتمتع بكيان ذاتي مستقل عن كيان ذاتية تكوينه أو منشئه من الأفراد.

الفرع الثاني: الغرض القانوني للشخص المعنوي

لا وجود للشخص المعنوي دون هدف مشروع لأجل القيام بنشاط إداري معين يسمح به قانون الدولة، حيث يجب أن يكون لجماعة الأشخاص أو مجموعة الأموال هدف مشترك ثابت، ويلزم أن يكون هذا الهدف ممكناً ومشروعاً أي غير مخالف للنظام العام والآداب العامة. كما يجب أن يكون الهدف الذي قام الشخص الاعتباري من أجل تحقيقه جماعياً يتمثل في تحقيق مصلحة جماعية مستقلة عن المصالح الخاصة للأفراد.

الفرع الثالث: الإقرار بالشخص المعنوي

يشترط لوجود الشخص المعنوي -بغض النظر عن وضعية الدولة- الإقرار بوجوده من طرف السلطة المختصة، وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة؛ فالبلدية والولاية إنما تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وتنشأ الجمعيات الولائية بموجب ترخيص صادر عن الوالي، بعد توافر شروطها طبقاً للقانون رقم 12-06، المتعلق بالجمعيات².

¹ د. سليمان هندون: الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 36 و 37.

² قانون رقم 12-06، المؤرخ في 18 صفر عام 1433هـ، الموافق ل 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02، الصادر بتاريخ 21 صفر عام 1433هـ، الموافق ل 15 يناير 2012م.

نعني بإعتراف القانون بالشخصية الاعتبارية، العنصر الشكلي لها، ويأخذ الإعتراف صورتين:

- **الإعتراف العام:** يكون عن طريق وضع تنظيم قانوني سابق لنماذج معينة من جماعات الأشخاص أو مجموعات الأموال إذا ما تحققت في صورة فعلية اكتسبت هذه الجماعة أو المجموعة الشخصية المعنوية بقوة القانون ويطلق على هذه الصورة مبدأ التنظيم القانوني.

- **الإعتراف الخاص:** هنا لا يتم اكتساب الشخصية الاعتبارية إلا ورد نص خاص يمنحها هذه الشخصية، ومن ثم فلا وجود للشخص الاعتباري إلا بصدر قانون صريح يمنحها ذلك، وذلك يكون في غير الصور المحددة قانوناً¹.

المطلب الرابع: آثار التمتع بالشخصية المعنوية

يترتب على الإعتراف بالشخصية المعنوية التمتع بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون، لذلك سنتطرق للأهلية (الفرع الأول)، ثم الإستقلال القانوني المالي والإداري (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى حق التقاضي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأهلية

يتمتع الشخص المعنوي بالأهلية سواءً كانت أهلية وجوب أو أهلية أداء، مع الإشارة إلى أنّ نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي، حيث لا تتعدى أهلية الشخص المعنوي ما كان لصيقاً بصفة الإنسان كحقوق الأسرة. في حين يثبت له حق الملكية وحق التعاقد وحق التقاضي، وغيرها من السلطات التي تخوله إياه القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند إنشائه، مع ضرورة التقيد بالإختصاص الإقليمي². وننوه أنّ أهلية الشخص المعنوي تتقيد بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في نشاطه والهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، كما أنّها مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص المعنوي.

¹ راجع، د. محمد فوزي النويجي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 143.

² أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري والنشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 40.

الفرع الثاني: الإستقلال القانوني (المالي والإداري)

يستقل الشخص المعنوي من الناحية المالية والإدارية؛

أولاً: الإستقلال المالي

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة التي أنشأته، وهي مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الإحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها.

ثانياً: الإستقلال الإداري

يتمتع الشخص المعنوي بالإستقلال الإداري لأن إعطاء الإستقلال الإداري للشخص المعنوي يعني أن تنشأ فيه أجهزة تتمتع بكل السلطات سواء كانت أجهزة للمداولة أو التنفيذ، حيث تكلف هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على إيرادات ونفقات الشخص المعنوي وإقرار كل الجهات المتعلقة بنشاطاته ويتحمل مسؤولية أعماله¹.

الفرع الثالث: حق التقاضي

يترتب على إكتساب الشخصية المعنوية، إمكانية مقاضاة الأشخاص المعنوية العامة عن طريق ممثليها، فترفع ضدهم دعاوى كما ترفع في حقهم بواسطة ممثليهم، فلها حق مقاضاة الغير ولهذا الأخير الحق في مقاضاتها، كما يمكن للأشخاص المعنوية أن تقاضي بعضها البعض، على أن يباشر هذا الحق من قبل أشخاص طبيعيين يمثلون الشخص المعنوي وينوب عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي.

تنص المادة 828 ق إ م² على أنه: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية، طرفاً في الدعوى بصفة مدع أو مدعى عليه، تمثل، على التوالي، بواسطة الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية".

¹ د. رايح لالو: المقدمات الأساسية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 65 و66.

² القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، معدل بموجب القانون رقم 22-13، مرجع سابق

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري أساساً تقنياً للتنظيم الإداري

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتكنولوجية ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها، فالدولة الحديثة التي حلت محل النظم الإقطاعية، كان من الضروري لها أن تقوى السلطة المركزية فيها لأقصى حدّ ممكن، لتضمن عدم عودة الإقطاع، ولتكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء الإقليم، فلما استقرت الدولة، وزال كلّ خطر يهددها من تلك الناحية، وأخذت بالنظم الديمقراطية، وتعدّدت الواجبات الملقاة على عاتقها، وتتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق وخدمات عامة، وجدت نفسها مسوقة لأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة، وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية، حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة لأمر الخطيرة التي تهم الدولة كلّها، فيأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية الإدارية، وفي الحالة الثانية يأخذ صورة اللامركزية الإدارية¹.

يعتمد التنظيم الإداري على أساليب تقنية تتمحور في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، والتي تعتبر آليات يتوزع من خلالها النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة. لذلك سنتطرق للمركزية الإدارية كأسلوب تقني للتنظيم الإداري (المطلب الأول)، ثم سنتطرق للامركزية الإدارية كأسلوب تقني للتنظيم الإداري (المطلب الثاني)، لنوضح بعدها تطبيقات التنظيم الإداري في الجزائر (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المركزية الإدارية كأسلوب تقني للتنظيم الإداري

تعتبر المركزية الإدارية من أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري تعني توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة².

تستوجب دراسة المركزية الإدارية تبيان مفهومها عن طريق بيان مدلولها (الفرع الأول)، ثم تحديد أركانها (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى ضرورة بيان أشكالها (الفرع الثالث)، لنصل أخيراً لتقييمها من خلال بيان مزاياها وعيوبها (الفرع الرابع).

¹ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 62.

² أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان 2013، ص 65.

الفرع الأول: مدلول المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية، حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة بالعاصمة تنفرد بجميع الإختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها، وتسمى السلطة المركزية، بحيث لا يشاركها هيئات منتخبة من المواطنين أو هيئات مستقلة بتلك الوظيفة¹. وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وفي النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا².

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان أو عناصر، لا بد من إستيفاءها، وتتمثل في تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية (أولاً)، والتدرج الهرمي (ثانياً)، بالإضافة إلى السلطة الرئاسية (ثالثاً).

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

تتركز في المركزية الإدارية سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية. ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة يمكن أن تدير المرافق العامة، وتتركز سلطة إتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثليهم التابعين لهم والمعنيين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم³.

ثانياً: التدرج الهرمي

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير⁴. حيث يخضع ممثلي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري أو التسلسل الإداري، وقد

¹ د. محمد فوزي نويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 184.

² أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 65.

³ المرجع نفسه، ص 66.

⁴ د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 188.

شبهت المركزية الإدارية بهم على قمته الوزراء فيخضع كلّ مرؤوس للرئيس الذي يعلوه¹. ويقتضى هذا التدرج الإداري أن يرتبط جميع العاملين برباط التبعية، بمعنى أن يخضع كلّ موظف لمن يعلوه في الدرجة الوظيفية المباشرة، كما تخضع الإدارة لكلّ الإدارات التي تعلوها في السلم الإداري، ويعدّ التدرج الوظيفي أحد العناصر المختلفة للتنظيم الإداري، فبعد تحديد الوظائف والمواصفات التي تشترط في شاغلها، وتكوين الوحدات الإدارية، يتم عمل تدرج هرمي لمجموعة الوظائف والموظفين توزع فيه السلطات على درجات متعدّدة تزداد عند الصعود من القاعدة إلى القمة وتزداد معها المسؤولية².

ثالثاً: السلطة الرئاسية

تعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنّها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه وبالتالي عدم إمكانية تهريبه من هذه المسؤولية. فالسلطة الرئاسية ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينضمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليتها واستمراريتها³.

تتمحور السلطة الرئاسية في سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه، وكذا سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه؛

1- سلطة الرئيس على شخص مسؤوليه: خول القانون للرئيس صلاحيات وسلطات تمس بالمركز الذاتي للمرؤوس، بدءاً من سلطة التعيين وانتهاءً بسلطة الفصل أو العزل، مروراً بسلطات الترقية والتأديب، وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني⁴.

2- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه: خول القانون للرئيس مجموعة من التصرفات والأعمال التي يقوم بها المرؤوسون، من حيث مراقبة تلك الأعمال؛

أ- سلطة الأمر والتوجيه (رقابة قبلية): يعمد الرؤساء عادة إلى توجيه أوامر أو منشورات أو تعليمات، تبيّن للمرؤوسين طريقة العمل التي يعتقد الرؤساء أنّها الأكثر اتقافاً مع القانون والأكثر ملائمة

¹ د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام مرجع سابق، ص 25 و 26.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 188.

³ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 67.

⁴ د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري -النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 48.

مع مقتضيات الصالح العام¹، حيث يؤكد القضاء الإداري أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة وأمانة...، ومن مقتضيات هذه الدقة مراعاة التعليمات التي تصدرها الجهة الرئاسية لتنظيم العمل، وعلى الموظف أن يسعى من جانبه إلى الإحاطة بتلك التعليمات قبل البدء في العمل، فإن تراخى في ذلك وخرج على التعليمات وجبت مساءلته². فالمرؤوس ملزم بالخضوع للقانون والأكثر من ذلك هو ملزم بالخضوع لأوامر وتوجيهات رئيسه وتنفيذها وفقا للقانون. لذلك يعفى المرؤوس من المسؤولية الإدارية إذا نفذ أوامر رئيسه خضوعا لأوامر غير مشروعة، ومنه استبعاد الخطأ الشخصي، واعتماد الخطأ المرفقي أساس للمسؤولية الإدارية إذا نفذ أوامر رئيسه وكانت تلك الأوامر واجبة التنفيذ. وهذا ما أكدته المادة 129 من القانون المدني الجزائري³.

ب- سلطة التعقيب (الرقابة اللاحقة): سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه تتمثل بحقه في إجازة أعمالهم أو تعديله لقراراتهم أو إلغائها وسحبها كما يملك أيضا الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك. وتمتد رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف أو مقتضيات حسن سير المرفق العام⁴. وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

ب-1- التصديق: لا تعتبر أعمال المرؤوسين صحيحة ما لم يصادق عليها الرئيس.

ب-2- التعديل: يملك الرئيس الإداري سلطة تعديل القرارات إذا استوجب الأمر ذلك، على أن يكون التعديل جزئيا، لأنّ التعديل الكلي يعني إلغاء القرار.

ب-3- الإلغاء: يقصد بسلطة الإلغاء إعدام القرار الإداري بأثر فوري وليس رجعي، حيث تبقى آثار القرار الإداري الماضية سارية المفعول وإعدامها بالنسبة للمستقبل.

ب-4- السحب: يعني السحب أنّ القرار المسحوب في حكم العدم، وكأّنه لم يصدر على الإطلاق. فهو يمتد إلى الماضي وينهي جميع الآثار التي رتبها القرار فيما سبق بالإضافة إلى المستقبل.

ب-5- الحلول: يقصد بسلطة الحلول أن يحل الرئيس محل المرؤوس في مباشرة اختصاصه، والقاعدة العامة أنّ الحالات التي ينص فيها المشرع على إعطاء المرؤوسين اختصاصاً نهائياً بإصدار

¹ المرجع نفسه، ص 49.

² راجع، د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 192.

³ تنص المادة 129 ق م ج على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

⁴ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 68.

قرارات معيّنة لا يكون للرئيس سلطة إلغاء أو سحب أو تعديل هذه القرارات أو الحلول محل المرؤوسين في اتخاذها¹.

الفرع الثالث: أشكال المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية تعني تجميع مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية التي يمتد اختصاصها ليشمل إقليم الدولة مباشرة وسكانها في مجموعهم، وفي إطار هذا المفهوم قد تأخذ صورة متطرفة أو صورة معتدلة، وذلك حسبما يقرر بشأن توزيع الاختصاصات داخل السلطة المركزية نفسها، ومن ثم فإنّ أهم تطبيقات النظام المركزي تأخذ شكلين أساسيين، فقد تركز كل مظاهر السلطة الإدارية في يد السلطة المركزية، والتي تنفرد بسلطة إصدار القرارات (التركيز الإداري)، كما يمكنها منح بعض الصلاحيات لموظفيها (عدم التركيز الإداري).

أولاً: التركيز الإداري Concentration

يطلق على التركيز الإداري؛ الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها المركزية المتطرفة أو المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة، أو الوزارية إبرازاً لدور الوزير في هذا النظام. ومعنى التركيز الإداري أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأي سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور. إنّما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار². ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدوداً -الدولة الحارسة-، حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته، بيد الوزراء أو القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائماً الرجوع إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام بأي تصرف³.

نوه إلى أنّ التركيز الإداري يعبر عن إحتكار السلطة الإدارية في يد أعضاء الحكومة المركزية، وهو ما يتنافى مع ديمقراطية الإدارة ويؤدي إلى الإستبداد بالسلطة. وإنشغال الرئيس الإداري بجميع المسائل

¹ د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 194.

² أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 69.

³ أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري -النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 55 و56.

المطروحة عليه، مما سيبعده عن قيامه بوظائفه الأساسية، وقد يؤدي إلى البطء في اتخاذ القرارات مما سيعرقل سير المرفق وتعطيل الأعمال.

ثانياً: عدم التركيز الإداري Déconcentration

نقصد بعدم التركيز الإداري، المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللا وزارية، وهذه الصورة من اللامركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة، حيث أدى ذلك التغيير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري، والتي أصبحت سبباً في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتبأكه¹. لذلك اقتضت الضرورة بأن يخول بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في المحافظات سواء بمفردهم أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها سلطة البت نهائياً في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير وهي تتجسد أساساً في عملية التفويض².

يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض، لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري. وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء)، ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم، مثل: الوالي ومسؤولي المديریات ...، دون منحهم الإستقلال القانوني، أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمى بالتفويض في السلطة "التفويض في الإختصاص أو التوقيع في التفويض أو الإمضاء"³. وهذا من شأنه تخفيف العبء عن الوزير ومن ثم تتحقق السرعة في إنجاز الوظائف الإدارية خاصة ما تعلق منها بالأماكن البعيدة عن العاصمة، وهنا نصبح أمام مركزية معتدلة.

- 1- **تعريف التفويض:** يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الإختصاص بممارسة جزء من إختصاصه إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن يكون ممارسة الإختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الإختصاص الأصيل⁴.
- 2- **شروط التفويض:** للتفويض شروط لا بد من مراعاتها:

¹ المرجع نفسه، ص 55 و56.

² د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 24.

³ د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري -النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 55.

⁴ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71.

أ- التفويض لا يكون إلا بنص: يلزم حتى يكون التفويض صحيحاً أن يسمح القانون بالتفويض، فإذا منح القانون الإختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الإختصاص أو تفويضه إلى سلطة أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك، ومن الضروري أن يصدر قرار صريح من الجهة صاحبة الإختصاص الأصل من رغبتها في استخدام التفويض الذي منحه لها القانون¹.

ب- التفويض يجب أن يكون جزئياً: لا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع إختصاصاته، إذ أن التفويض لا يكون صحيحاً إلا إذا انصب على جانب من هذه السلطات فقط. ذلك أن قيام الرئيس الإداري بتفويض كل سلطاته، يعتبر تنازلاً منه عن مزاوله جميع أعماله التي أسندتها إليه القانون.

ت- التفويض يكون في السلطة لا في المسؤولية: يشتمل إصطلاح الإختصاص la compétence في القانون الإداري في شقين: الشق الأول هو السلطة le pouvoir والشق الثاني المسؤولية la responsabilité. وتطبيقاً لذلك، ينصب التفويض على السلطة فقط دون المسؤولية، تطبيقاً لمبدأ أنّ التفويض يكون في السلطة ولا تفويض في المسؤولية. أي أنّ الرئيس الإداري يقوم بتفويض جزء من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن هذه السلطات، ذلك أنّ التفويض هو وسيلة لتوزيع السلطة، والقضاء على تركيزها من أجل تحقيق مصلحة العمل الإداري، كما أنّ المرؤوس المفوض إليه يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه أمام رئيسه المباشر فقط، ولا يسأل أمام أيّ رئيس أعلى منه، وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر. لذا فإنّ المسؤولية الناتجة عن التفويض مسؤولية مزدوجة، تكمن في مسؤولية الرئيس و مسؤولية المرؤوس.

ث- عدم جواز تفويض المفوض لغيره: التفويض لا يتم إلا مرة واحدة فقط، وعليه يكون القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الإختصاص.

ج- التفويض يكون مؤقتاً مع جواز الرجوع فيه: يكون التفويض مؤقتاً مع جواز الرجوع فيه من جانب الرئيس، هذا الأخير الذي يمكنه إلغاء التفويض واسترداد إختصاصه في أيّ وقت.

3- أنواع التفويض:

أ- تفويض الإختصاص: هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، وهذا يمنع الأصل المفوض من ممارسة الإختصاص الذي تمّ تفويضه أثناء سريان التفويض. وفي هذا النوع من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه وتأخذ

¹ المرجع نفسه، ص 72.

مرتبه درجته الوظيفية، ويوجه تفويض الإختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصيته فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه¹.

ب- **تفويض التوقيع:** هو تفويض شخصي يأخذ بعين الإعتبار شخصية المفوض إليه، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثمّ ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه، كما أنّ هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الإختصاصات المفوضة باسم السلطة ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض الإختصاص رغم التفويض، كما أنّ القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة².

الفرع الرابع: تقييم نظام المركزية الإدارية

مما لا شك فيه أنّ اعتماد أسلوب المركزية الإدارية شبه مستحيل لما يعترضه من عيوب، ومع ذلك لا ننكر ما له من مزايا، وهذا ما سنتطرق له؛

أولاً: مزايا المركزية الإدارية

يتمتع النظام المركزي كأسلوب تقني للتنظيم الإداري، بعدة مزايا تتمثل في؛

1- **من الناحية السياسية:** تدعم المركزية الإدارية الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة.

2- **من الناحية الإدارية:** تؤدي المركزية الإدارية إلى توحيد النظم الإدارية والإجراءات المتبعة في الدولة كونها تتأتى من ذات المصدر، وهذا من شأنه توفير استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها، وكذا تمكين الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات لتنفيذ الوظيفة الإدارية، وهذا يؤدي بالضرورة إلى ارتفاع الأداء الوظيفي ومن ثمّ القضاء على البيروقراطية الإدارية.

¹ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 73 و74.

² المرجع نفسه، ص 74.

3- من الناحية الإجتماعية: يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية¹.

4- من الناحية الإقتصادية: يترتب على تطبيق المركزية الإدارية التقليل من النفقات والحدّ من الإسراف وذلك من خلال الإكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين ممّا يوفر أموال كثيرة.

ثانياً: عيوب المركزية الإدارية

تظهر عيوب اللامركزية الإدارية في النقاط الآتية:

1- عدم تماشي المركزية الإدارية مع المبادئ الديمقراطية التي تطالب بضرورة إدارة الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة. فالمركزية تعبير حقيقي عن إستبداد الحكام وإنفرادهم بالسلطة.

2- تؤدي المركزية الإدارية إلى إهتمام الوزراء بمسائل بسيطة تقل أهيتها بكثير عن السياسة العامة للدولة والتي لا بد أن تكون محور اهتمامهم.

3- القضاء على مكنة الإبداع لدى الموظفين، لأنّ دورهم يبقى محصوراً في تنفيذ الأوامر والتعليمات من السلطة المركزية دون إشراكهم في ذلك. وهذا يعني خلق ما يسمى بإنعدام التنظيم لأنّ الموظف لا يمكن له إستعمال مقومات العمل الإداري من كفاءة وقيادة وريادة، ومن ثمّ إستحالة إكتسابهم للخبرة المهنية نظراً لاحتكار الرئيس بالسلطة.

4- قيام السلطة المركزية بجميع الوظائف الإدارية يعبر حتماً عن البيروقراطية الإدارية، لأنّ ذلك من شأنه عدم إتخاذ القرارات الإدارية في الوقت اللازم ومن ثمّ تعطيل الأعمال، وهذا يؤدي حتماً لعرقلة سير المرفق العام، وكذا تعطيل المصالح.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية كأسلوب تقني للتنظيم الإداري

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إدارية مستقلة، سواءً كانت إقليمية أم مصلحة، وتباشر تلك الهيئات وظيفتها تحت رقابة الدولة وإشرافها. فاللامركزية الإدارية طريقة من طرق الإدارة، يتم خلالها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات

¹ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76.

منتخبة محلية أو مصلحة، لكلّ منها إستقلالها في ممارسة إختصاصها، وتتحدّد تلك الإختصاصات إمّا على أساس إقليمي أو وظيفي¹. ولبيان اللامركزية الإدارية كأساس تقني للتنظيم الإداري؛ نقوم بتعريفها (الفرع الأول)، ثمّ تحديد أشكالها (الفرع الثاني)، لنصل لتقييمها من خلال بيان مزاياها وعيوبها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

تجد اللامركزية الإدارية ظالتها في الدول الديمقراطية وذلك من خلال اتباع منهج ديمقراطي تشاركي في تسيير المرافق العامة، ولن يكون التسيير في قبضة هيئة واحدة تدعى المركزية الإدارية. حيث تقوم اللامركزية الإدارية على النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية. مع بقاءها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة². ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية بقدر من الإستقلال في ممارسة إختصاصاتها فتحفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة القومية وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي³.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:

تتمحور أركان اللامركزية الإدارية في:

أولاً: وجود مصالح محلية متميّزة عن المصالح الوطنية

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية " affaires locales"، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن إهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معيّنة من الدولة تختلف عن الإحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

¹ الأساس الإقليمي: تنشأ شخصية معنوية في أقاليم الدولة تتولى إدارة شؤونها بنفسها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، كالمحافظات والمراكز والمدن والقرى. أما الأساس الوظيفي؛ يعهد إلى كلّ هيئة بإدارة مصلحة أو مرفق معين تنشئه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية، ويمارس نشاطه تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، مثل الجامعات ومراكز البحوث العلمية وغيرها. راجع، د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 272.

² أ.د. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 9.

³ أ.د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان 2013، ص 65.

واعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية (الإقليمية)، والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية من حيث تكل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقر على تلبيتها وإشباعها. ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية؛ تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية المتبعة في عملية التحديد¹؛

ثانيا: إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة، إلى هيئات وأجهزة مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته؛

1- **الإستقلال (الشخصية المعنوية):** يترتب على وجود مصالح ذاتية متميزة تحتاج إلى إدارتها أن توجد هيئات لامركزية مستقلة تقوم على رعاية تلك المصالح الذاتية. وهذا يعدّ أمراً منطقياً، لأنه من الضروري الاعتراف لهذه الوحدات بالشخصية القانونية المستقلة عن الشخصية العانة للدولة، وهذا يؤدي إلى تأكيد استقلالها. ويترتب على هذا الإستقلال للهيئات اللامركزية استقلالها عن موظفي الحكومة المركزية، نتيجة ارتباطهم بعلاقات وظيفية مع هذه الهيئات بوصفها هيئات تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة. فالعاملون في الإدارة المحلية يخضعون للقواعد القانونية التي تنظم علاقاتهم بالهيئات الواردة في قانون الإدارة المحلية².

2- **الانتخاب:** يعتبر الإنتخاب أفضل أسلوب لإختيار ممثلي الهيئات اللامركزية لضمان استقلالهم في مواجهة الحكومة المركزية. بل إنّ تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية لن يتأتى إلاّ بالانتخاب، ومن ثمّ

¹ د. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 10 و 11.

نوه هنا إلى أنّ الإستقلال القانوني للهيئات اللامركزية الإدارية يمثل لب الإختلاف بينها وبين عدم التركيز الإداري، الذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية، فإذا كان عدم التركيز الإداري يستند على فكرة التفويض في الإختصاص نظرا لإرتباط المفوض بالمفوض إليه بعلاقة السلطة الرئاسية السلمية، ممّا ينفي عنه أيّ مظهر لإستقلاله، فإنّ المركزية الإدارية تختلف، من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك من خلال نقل وتحويل السلطات والإختصاصات إلى الهيئات والأجهزة اللامركزية بنص القانون. راجع، أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 67.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 281 و 282.

نقول أنّ الإنتخاب شرط ضروري يربط بين اللامركزية الإدارية وتشكيل مجالس الوحدات المحلية وجوداً وعدمياً.

ثالثاً: الخضوع للرقابة الإدارية (رقابة الوصاية) La tutelle

1- **تعريف الوصاية الإدارية:** تعرف الوصاية الإدارية بأنّها مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة¹. ومن ثمّ فهي تختلف عن السلطة الرئاسية، باعتبار أنّ الرقابة في ظل نظام الوصاية الإدارية مجرد الإشراف والرقابة للتأكد من قيام الهيئات اللامركزية الإدارية من حسن تنفيذها لوظائفها، واحترامها للقوانين والسياسة العامة للدولة².

2- مظاهر الرقابة الإدارية الوصائية

تشمل الرقابة الإدارية؛ الرقابة على الأشخاص والرقابة على الهيئات ذاتها وعلى أعمال الهيئات؛

أ- **الرقابة على الهيئات ذاتها:** تأخذ الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية أكثر من صورة؛ منها صورة الإذن أو التصديق. أمّا الإذن فيكون سابقاً على إتخاذ القرار، في حين يكون التصديق قبل إصدار القرار وتنفيذه. ولا تملك سلطة الوصاية الحق إدخال تعديلات على القرار، فإنّما أن تصادق عليه أو ترفضه كلية. نجد أيضاً أنّ الرقابة تتضمن صورة الحل؛ حيث نجد لها حق حل المجالس المحلية دون تعيين بديل له، كذلك الرقابة على تنفيذ هذه الأعمال، كما تملك أيضاً سلطة الوصاية إلغاء قرارات الهيئات اللامركزية، ومقابل ذلك تملك السلطات المحلية الطعن على قرارات الإلغاء³.

ب- **الرقابة على الأشخاص:** هذه الرقابة ليست مفترضة كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، وإنّما تباشر في حدود القانون. حيث تتضمن تعيين وتأديب بعض القائمين على إدارة الهيئات اللامركزية، كما توجيه الإرشادات لهم، وكذلك حل المجالس المحلية، بالإضافة إلى الحق في طلب إجتماع للمجالس المحلية.

¹ د. لالو رابح: المقدمات الأساسية في القانون الإداري ...، مرجع سابق، ص 82.

² د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 285

³ للتفصيل أكثر؛ راجع، د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 287 و 288.

ت- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: تأخذ الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية أكثر من صورة، كالإذن والتصديق، أين يكون الإذن سابق على اتخاذ القرار، أما التصديق فيكون قبل إصدار القرار وتنفيذه. ولا تملك سلطة الوصاية إدخال تعديلات على القرار، فإما أن تصادق عليه أو ترفضه دون تعديله. كما تتضمن الرقابة حق حل المجالس المحلية دون تعيين بديل له، كذلك الرقابة على تنفيذ هذه الأعمال، وتملك أيضاً سلطة الوصاية إلغاء قرارات الهيئات اللامركزية، وبالمقابل تملك السلطات المحلية الطعن على قرارات الإلغاء¹.

الفرع الثالث: أشكال اللامركزية الإدارية

تتمحور صور أو أشكال اللامركزية الإدارية في اللامركزية الإقليمية (أولاً)، واللامركزية المرفقية (ثانياً).

أولاً: اللامركزية الإقليمية أو المحلية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الدولة إلى وحدات لامركزية، يتم منحها الشخصية الاعتبارية المستقلة، تتولى إدارة المرافق والمصالح التي يحددها المشرع في النطاق الإقليمي المحدد له، عن طريق مجالس منتخبة من مواطني الإقليم ذاته في معظم الأحوال، مع تمتعها بالإستقلال في إدارة شؤونها، وذلك تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

تستند صورة اللامركزية المحلية إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم².

ثانياً: اللامركزية الإدارية المرفقية

يطلق على اللامركزية الإدارية المرفقية المؤسسات العامة أو الهيئات العامة وهي عبارة عن هيئات أو مؤسسات تقوم الدولة بإشائها وتمنحها الشخصية المستقلة عنها، لتمارس نشاطاتها، مع خضوعها لرقابة وإشراف الحكومة المركزية. وهذا النوع ينشأ لاغترابات موضوعية، ترجع إلى طبيعة النشاط ونوع المرافق والمشاريع التي يتعلق بها هذا النشاط³. وتمارس اللامركزية المرفقية نشاطا واحدا أو أنشطة

¹ المرجع نفسه، ص 288.

² د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 78.

³ د. محمد فوزي النويجي: القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 277.

متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة. ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء وأعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة¹.

المطلب الثاني: تقدير اللامركزية الإدارية

رغم المزايا الكثيرة التي اتسمت بها اللامركزية الإدارية، إلا أنها لم تخلو من بعض العيوب؛

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية

يمكننا ايجاز مزايا اللامركزية الإدارية فيما يأتي:

أولاً: اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية

تعمل اللامركزية الإدارية على مباشرة الشعب لشؤونه المحلية الإدارية ويتحقق ذلك عن طريق الانتخاب لذلك كانت الديمقراطية الإدارية مكملة للديمقراطية السياسية وكلا الإثنين تعملان على مباشرة الشعب لشؤونه السياسية والإقليمية والإدارية². فلا شك أن اللامركزية الإدارية أكدت المبادئ الديمقراطية في الإدارة، باعتبار إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية³.

ثانياً: اللامركزية الإدارية تكفل حسن سير المرافق العامة المحلية

تعمل الهيئات المحلية من خلال إدارتها للمرافق العامة على تجنب الروتين في أداء الأعمال ومن ثم توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية مما يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية⁴.

¹ د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80.

² د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 33.

³ د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 82.

⁴ د. مازن ليلو راضي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 83.

ثالثاً: قدرة اللامركزية الإدارية على مواجهة الأزمات ومواجهة الروتين الإداري

قدمت اللامركزية الإدارية جملة من الحلول في مواجهة البطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات، كما وفرت أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها¹.

رابعاً: إسهام اللامركزية الإدارية بالعدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات

تتسم اللامركزية الإدارية بالعدالة مقارنة بالمركزية الإدارية، وذلك من ناحية توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة، وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، وذلك يؤدي إلى عدم طغيان مرافق العاصمة على مرافق الملحقات.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية

تتمثل عيوب اللامركزية الإدارية في نقاط عدّة نوردتها كالاتي:

أولاً: المساس بوحدة الدولة

رغم أننا اعتبرنا مسألة توزيع الوظائف الإدارية بين الهيئات المركزية واللامركزية من بين المزايا التي تتسم بها الإدارة اللامركزية وذلك لتفرغ الإدارات المركزية للأمور المهمة، غير أنه لا يمكننا التغاضي عن كون أنّ النظام المركزي يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات الإدارية.

ثانياً: تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية

نظراً لتمتع النظامين المركزي واللامركزي بالشخصية المعنوية، فقد تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تغلب المصالح المحلية على المصالح العامة الأكثر أهمية.

ثالثاً: تنازع الإختصاص الإداري

تؤدي اللامركزية الإدارية إلى صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية، وبالتالي قد يحدث تنازع في الإختصاصات الإدارية.

رابعاً: الإسراف في الإنفاق

تكون غالباً الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية، لأنّ تعيين الموظفين يتم عن طريق الانتخاب ممّا يكون احتمال عدم اختيار الشخص المناسب لنقص الكفاءة والخبرة، وهذا من شأنه التأثير سلباً، خاصة ما تعلق منه بالإسراف في النفقات والاضرار بخزينة الدولة مقارنة مع الهيئات المركزية.

حسب رأينا أنّ هذه الإنتقادات مبالغ فيها على إعتبار وجود رقابة من السلطة المركزية، لذلك نجد أغلب الدول تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كأسلوب لتنظيمها الإداري.

المبحث الثالث: تطبيقات التنظيم الإداري في الإدارة الجزائرية

ننتقل الآن لدراسة الجانب التطبيقي للتنظيم الإداري في الإدارة الجزائرية، حيث سنتناول السلطات الإدارية في الدولة الجزائرية، حيث تقوم الإدارة العامة في الجزائر على أجهزة وهيئات ذات طابع مركزي، وأخرى ذات طابع لا مركزي، لذلك سنتطرق لدراسة الإدارة المركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري، وذلك من خلال التطرق لأجهزتها (المطلب الأول)، ثم ندرس الإدارة اللامركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري

إن المرجعية القانونية التي تتأسس عليها الإدارة المركزية، تكمن في نص الدستور من خلال تعداده لجملة المؤسسات الإدارية المركزية.

تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لإتخاذ القرارات الإدارية، بإسم ولحساب الدولة في رئيس الدولة الذي تساعده أجهزة إدارية تنفيذية واستشارية وفنية تابعة وخاضعة له، في الوزير الأول والوزراء. ويترتب على ذلك فارق في تصرفاتهم، فهم عندما يقومون بأعمال الحكومة أي أعمال السيادة، لا يخضعون لرقابة القضاء الإداري، لأن هذه الأعمال تخرج عن نطاق الرقابة إلغاءً أو تعويضاً كون تصرفاتهم تتمثل في وضع السياسة العامة ورسم الخطوط والإتجاهات العامة للسلطة التنفيذية، أما إذا قاموا بالأعمال الإدارية فإنهم يخضعون لهذه الرقابة¹.

ولدراسة الإدارة المركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري في الجزائر، يجب تحديد هيئاتها، والمتمثلة في؛ رئاسة الجمهورية (الفرع الأول) والحكومة (الفرع الثاني) والهيئات الإستشارية (الفرع الثالث)، وكذا الدائرة باعتبارها صورة فعلية لعدم التركيز بالجزائر (الفرع الرابع).

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية كجهاز إداري مركزي بالجزائر

تعد رئاسة الجمهورية مرفقاً عاماً يخضع في تكوينه إلى ضم مجموعة كبيرة من الإدارات التي عن طريقها ينظم ويدار مرفق الرئاسة، وهذه الإدارات تتمثل في الأمانة العامة للرئاسة واللجان والمديريات العامة المتواجدة على مستوى رئاسة الجمهورية. وتعتبر رئاسة الجمهورية بمثابة الشخص الإداري العام

¹ سليمان هندون: الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 61.

الذي يتولى السلطة في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية أو التشريعية من خلال النظام القانوني الذي ينظم ويمنح الشخصية القانونية العامة لها قصد تمكينها من أداء المهام المنوطة بها¹.

أولاً: انتخاب رئيس الجمهورية

تعدّ رئاسة الجمهورية مؤسسة دستورية، ويعتبر رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية والذي يتمتع بسلطات واسعة، وقد نضمت المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2020، شروط تولي منصب رئيس الجمهورية، وأهمها أن يدين بالإسلام ويحمل الجنسية الجزائرية ويثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية فقط، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، عليه إثبات وضعيته تجاه الخدمة الوطنية، وإذا كان مولوداً قبل 1942، يثبت مشاركته في ثورة نوفمبر 1954، وعليه إثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة نوفمبر، وأن يكون بالغاً لسن الأربعين كاملة يوم إيداع ملف الترشيح، كما عليه أن يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشيح، بالإضافة إلى تقديمه التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات، ولا يمكنه ممارسة أكثر من عهديتين سواء كانتا متتاليتين أو منفصلتين، حسب مقتضيات المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية²، حسب التعديل الدستوري رقم 20-442، وقد خول الدستور صلاحيات متعدّدة لرئيس الجمهورية، كسلطة التعيين وسلطة التنظيم والحفاظ على أمن الدولة، والتي نوجزها فيما يأتي:

1- سلطة التعيين: حسب نص المادة 101 من التعديل الدستوري، فإنّه لا يجوز لرئيس الجمهورية التنازل أو تفويض سلطة التعيين غيره للقيام بها، كما أنّ سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية حكراً عليه طبقاً للمرسوم رقم 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الذي ألغى المرسومين السابقين اللذين كانا يجسدان فكرة الإزدواجية في التعيين، أمّا

¹ د. عمر بوجادي: إختصاص مجلس الدولة في الجزائر، دار إمل، الجزائر 2021، ص 11 و12.

² المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

الآن فالتعيينات تتم وفقاً لأحكام المرسوم الرئاسي 20-39، المؤرخ في 02-02-2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية الذي ألغى المرسوم رقم 99-240 المذكور سالفاً.

يتولى رئيس الجمهورية التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما أنه يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة وكذا الأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر، بالإضافة إلى تعيينه للقضاة ومسؤولي أجهزة الأمن والولاية، وكذا الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط. يعين أيضاً رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج¹.

2- **سلطة التنظيم:** تؤكدت هذه السلطة لرئيس الجمهورية بموجب نصوص دستورية، حيث نصت المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"²، المادة 91 البند السادس (6) من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أنه: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالصلاحيات الآتية: 6- يتولى السلطة التنظيمية"، ويقصد بالسلطة التنظيمية الإختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. ويتجلى الإختلاف بين السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية على أساس المعيار العضوي، باعتبار أن السلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات وأجهزة الإدارة العامة بينما السلطة التشريعية تستند للهيئة التشريعية (البرلمان)³. وبالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنظيمية من خلال، التشريع بالأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بعد العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، كما يمكنه التشريع بالأوامر أيضاً في الحالات الإستثنائية المذكورة في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁴.

يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات

¹ المادة 92 من نفس التعديل الدستوري.

² المادة 141 من نفس التعديل الدستوري.

³ د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري- النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص 100.

⁴ المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

غير واردة في ميزانية الدولة، وإلتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف، المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي¹.

3- **الحفاظ على أمن الدولة:** يعتبر رئيس الجمهورية المسؤول الأول على أمن الدولة، والحفاظ على النظام العام، وذلك بموجب سلطاته في إتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري. ففي حالة تهديد الأمن والإستقرار على المستوى الوطني، يقوم باتخاذ التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الحظر وبالتالي الحفاظ على النظام العام². كما يقرر رئيس الجمهورية في الحالات الإستثنائية، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها 30 يوماً، بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن³، ويقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوماً⁴. كما لرئيس الجمهورية إعلان الحرب، إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو أوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة للأمم المتحدة⁵.

الفرع الثاني: الحكومة جهار إداري مركزي بالجزائر

نظم التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، الحكومة في الفصل الثاني من الباب الثالث المعنون "بتنظيم السلطات والفصل فيها". وتتشكل الحكومة من وزير أول أو رئيس حكومة ومن الوزراء المشكلين لها؛

أولاً: الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يقود الحكومة وزير أول إذا أسفرت الإنتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقودها رئيس الحكومة إذا أسفرت الإنتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. وتتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس

¹ المادة 153 من نفس التعديل الدستوري.

² د.محمد الصغير بعلي: القانون الإداري "التنظيم الإداري- النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص 101.

³ المادة 97 المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

⁴ المادة 98 من نفس التعديل الدستوري.

⁵ المادة 100 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها، ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على إقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹.

تتجلى صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في تقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني²، كما يقوم كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة بتوجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وكذا القيام بتطبيق القوانين والتنظيمات، يقوم أيضا كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، برئاسة إجتماعات الحكومة، وتوقيع المراسيم التنفيذية، وكذا صلاحية التعيين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يوفضها هذا الأخير، بالإضافة إلى السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العامة³. كما يمكن للوزير الأول ورئيس الحكومة حق المبادرة بالقوانين⁴.

ثانيا: الوزراء: تتألف الحكومة بالإضافة إلى الوزير الأول من عدة وزراء، يتأسس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة. ويعين الوزراء من طرف رئيس الجمهورية، تطبيقا لنص المادة 104 من التعديل الدستوري. ويعتبر الوزير الرئيس الأعلى للمديريات والمصالح والدوائر... إلخ

تعد الوزارة من أهم الأقسام الإدارية لما تتميز به من تركيز السلطة، يختلف عدد الوزارات تبعا للمعطيات التي تسود الدولة، والوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية طبقا لنص المادة 49 ق م ج، ومن ثم فهي تستمد وجودها من الدولة.

الفرع الثالث: الهيئات الإستشارية لرئاسة الجمهورية

بالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2020، نجد مجموعة من الهيئات أسندت لها مهمة إعطاء المقترحات والتوصيات وكذا التقارير في مجالات مختلفة، وذلك في الباب الخامس تحت عنوان "المؤسسات الإستشارية"، حيث نظمت المادة 206 منه أحكام المجلس الإسلامي الأعلى، بنصها على أنه: "المجلس الإسلامي الأعلى هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية، يتولى الحث على الإجتهد وترقيته، إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، ورفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية"،

¹ المادة 103 من نفس التعديل الدستوري.

² المادة 111 من نفس التعديل الدستوري.

³ المادة 112 من نفس التعديل الدستوري.

⁴ المادة 143 من نفس التعديل الدستوري.

يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من 15 عضواً معيّنين من طرف رئيس الجمهورية، من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم¹، وتأسس أيضاً مجلس أعلى للأمن، حيث نصت المادة 2/208 منه على أنه: "يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني"، بالإضافة إلى تأسيس المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي بموجب المادة 209 من التعديل الدستوري، بنصها على أنه: "المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، إطار للحوار والتشاور والإقتراح والإستشراف والتحليل في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية، يوضع لدى رئيس الجمهورية وهو كذلك مستشار رئيس الجمهورية"، من مهامه؛ توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسة التنمية الإقتصادية والإجتماعية والبيئية، في إطار التنمية المستدامة، وضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الإقتصاديين، وكذا تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الإقتصادي والإجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراساتها، بالإضافة إلى قيامه بعرض إقتراحات وتوصيات على الحكومة²، كما أسس المجلس الأعلى لحقوق الإنسان، بموجب المادة 211 من التعديل الدستوري، التي تنص على أنه: "المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة إستشارية لدى رئاسية الجمهورية. يتمتع المجلس بالإستقلالية الإدارية والمالية"، يتولى المجلس مهمة الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان. كما يدرس المجلس، كل حالات إنتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن، ويعرض نتائجه على السلطات الإدارية المعنية، أو على الجهات القضائية المختصة إذا إقتضى الأمر ذلك.

يقوم أيضاً المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالمبادرة بأعمال التحسيس والإعلام والإتصال لترقية حقوق الإنسان، ويبيدي آراء وإقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها³.

يعتبر المرصد الوطني للمجتمع المدني، هيئة إستشارية، حسب مقتضيات المادة 1/213 من التعديل الدستوري 2020، بنصها على أنه: "المرصد الوطني للمجتمع المدني، هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية". حيث يقدم المرصد آراء وتوصيات متعلقة بالمجتمع المدني، ويساهم المرصد في

¹ المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

² المادة 210 من نفس التعديل الدستوري.

³ المادة 212 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشترك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية¹.

يعتبر المجلس الأعلى للشباب المنصوص عليه بموجب المادة 214 من التعديل الدستوري، هيئة إستشارية، حيث نصت على أنه: "المجلس الأعلى للشباب هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية"، يقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والرياضية، ويساهم في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس المدني والتضامن الإجتماعي في أوساط الشباب².

نصت المادة 216 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "يعتبر المجلس الأعلى للشباب هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية"، يقدم المجلس آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والرياضية، ويساهم في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس المدني والتضامن الإجتماعي في أوساط الشباب³، كما نصت المادة 216 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية"، يتولى المجلس؛ ترقية البحث الوطني في مجال الإبتكار التكنولوجي والعلمي، واقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير، وكذا قيامه بتقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث لفائدة الإقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة⁴.

أمّا الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات، فقد جاءت بنوع من الخصوصية نظراً لإستقلاليتها، وطبيعتها القانونية، والتي نصت عليها المادة 218 من التعديل الدستوري، والتي جاء فيها: "الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات هيئة مستقلة ذات طابع علمي وتكنولوجي"، غير أنّ مهام هذه الأكاديمية لم تحدّد، بل أحيل الأمر إلى التنظيم، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 218 السالفة الذكر على أنه: "يحدّد القانون تنظيم الأكاديمية وتشكيلها وسيرها ومهامها".

¹ المادة 2/213 من نفس التعديل الدستوري.

² المادة 215 من نفس التعديل الدستوري.

³ المادة 215 من نفس التعديل الدستوري.

⁴ المادة 217 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق.

الفرع الرابع: الدائرة كصورة فعلية لعدم التركيز الإداري في الجزائر

تعتبر الدائرة درجة إدارية تحوي موظفون معينون من الدولة، عكس البلدية التي تعتبر جماعة محلية.

تعتبر الدائرة ممثلاً فعلياً عن السلطة المركزية، وهي خاضعة للسلطة السلمية للوالي، تساعد البلديات في أداء مهامها، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية ما يعني أنه ليس لديها إستقلال مالي، ولا حق التقاضي، بل هي تابعة للدولة.

أولاً: المرجعية القانونية للدائرة في الجزائر

لا نجد للولاية مرجعية دستورية، مثل الولاية والبلدية باعتبارهما التطبيق الفعلي للامركزية في الجزائر. غير أنه بالرجوع للنصوص القانونية في الجزائر نجد أن الأمر 69-38، المؤرخ في 13 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، نص صراحة أن الولاية تقسم إلى دوائر وأن الدائرة تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ثم توالت بعدها القوانين التي بينت فقط صلاحيات رئيس الدائرة، منها؛ المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها¹. الذي نص في المادة الثانية منه أنه تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على؛ الكتابة العامة، والمفتشية العامة، وكذا الديوان بالإضافة إلى رئيس الدائرة.

ثانياً: إختصاصات رئيس الدائرة

بالرجوع إلى تعريفنا للدائرة نجد أنها سلطة تابعة للسلطة المركزية من جهة وخاضعة للسلطة السلمية للولاية، حيث يساعد رئيس الدائرة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الوطني وكذلك قرارات مجلس الولاية. إذ ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 14 صفر عام 1415 هـ، الموافق 23 يوليو سنة 1994، المحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر عدد 48، الصادر بتاريخ 19 صفر عام 1415 هـ، الموافق ل 28 يوليو 1994.

² المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 14 صفر عام 1415 هـ، الموافق 23 يوليو سنة 1994، المحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، مرجع سابق.

حدّدت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدّد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، اختصاصات رئيس الدائرة، حيث ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، ويصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية المتعلقة بالميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها، وتعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات، وكذا شروط الإيجار التي لا تتعدى مدّتها تسع سنوات، وتغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، بالإضافة إلى الصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، والهبات والوصايا.

يسهر، زيادة على ذلك رئيس الدائرة، على الإحداث الفعلي والتسيير المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها، كما يحث ويشجع كلّ مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الإحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري

نظراً لإتسام النظام الإداري بالتطور والتنوع والتعقيد، أصبح النظام الإداري للدولة يقوم على عدم تركيز صلاحيات الإدارة في يد اسلطة المركزية، وذلك لضمان حقوق المواطنين من عدالة تشاركية، وتقريبه -المواطن- من الإدارة، ومن ثمّ تبسيط الإجراءات وتلبية حاجيات المواطنين. لذلك إعتد المؤسس الدستوري، على وحدتين أساسيتين يمثلان الجماعات المحلية كقاعدة لامركزية في الجزائر، وهما الولاية بإعتبارها أعلى هيئة إدارية تربط بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية (الفرع الأول)، كما نجد البلدية بإعتبارها قاعدة اللامركزية الإقليمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الولاية

تعتبر الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية، ما يجعلها تتمتع بالذمة المالية المستقلة والإستقلال الإداري¹، ولدراسة الولاية كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري بالجزائر، لابد من بيان تعريفها (أولاً)، ثمّ تحديد هيئاتها (ثانياً)،

¹ المادة الأولى من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادر بتاريخ 7 ربيع الثاني عام 1433، الموافق ل 29 فبراير 2021.

أولاً: تعريف الولاية

الولاية هي جماعة إقليمية في الدولة حسب ما نصت عليه المادة 17 من الدستور¹، وتخضع في تنظيمها إلى أحكام القانون رقم 07/12، المتضمن قانون الولاية، والذي عرفها في مادته الأولى على أنها: "الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب القانون".

ثانياً: هيئات الولاية

تتكون الولاية من جهازين يتمثلان في جهاز تنفيذي ينشأ عن طريق التعيين ويتمثل في الوالي، وجهاز آخر منتخب يتمثل في المجلس الشعبي الولائي والوالي².

1- الوالي:

يعتبر منصب الوالي من المناصب العليا في الدولة، ويعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة³، ولدراسة باعتباره أحد هيئات الولاية، نتطرق لبيان كيفية تعيينه، ثم نتطرق لصلاحياته على مستوى الولاية وعلى مستوى الدولة أيضاً؛

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020.

² راجع المادة 2 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

³ المادة 110 من نفس القانون.

أ- تعيين الوالي: نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة¹، وكذا المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، على أن الوالي يعين بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية. وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 19 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة. كما نصت المادة 2/92 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "يعين رئيس الجمهورية، لا سيما في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة".

يتطلب تعيين الوالي في منصبه جملة من الشروط، تتمثل فيما سيأتي بيانه؛

أ-1- الجنسية الجزائرية: التعيين في الإدارات والمؤسسات العمومية في الجزائر، يستوجب بقوة القانون التمتع بالجنسية الجزائرية².

أ-2- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: يقتضي التعيين في الوظائف التمتع بالأهلية، و سن الأهلية حسب نص المادة 40 من القانون المدني الجزائري، هو تسعة عشر كاملة، غير أننا بالرجوع لنص المادة 78 من القانون رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية³، نجدها اشترطت بلوغ 18 سنة كاملة لشغل أي وظيفة إدارية، وهذا ما يعني وجود تعارض صريح يقتضي تعديل القانون الأساسي للوظيفة العمومية، لأن من يبلغ 18 سنة يعدّ قاصرا من منظور القانون الجزائري وبالتالي هو غير أهل للتقدم لطلب وظيفة عمومية⁴.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 3 محرم عام 1411، الموافق 25 يوليو سنة 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، الصادر بتاريخ 6 محرم 1411، الموافق لـ 28 يوليو 1990.

² راجع؛ المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 21-214، المؤرخ في 08 شوال 1442، ج ر عدد 41، الصادر بتاريخ 03 يونيو 2021. أيضًا، المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985.

³ القانون رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.

⁴ راجع يعقوبي عبد الرزاق: الوجيز في شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 111.

أ-3- إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية: الخدمة الوطنية هي مشاركة المواطنين في الدفاع الوطني، وتحصص لتلبية حاجياته¹، وهي إجبارية لكل مواطن بلغ سن الرشد (19) سنة كاملة²، وتثبت الخدمة الوطنية بأدائها أو الإعفاء منها إذا توفرت أحد الأسباب المقررة في القانون المتعلق بالخدمة الوطنية رقم 06-14، ويثبت تأدية الخدمة عن طريق قضاء مدة اثني عشرة شهرا في تأديتها³، أما الإعفاء فيثبت بوثيقة تسلمها وزارة الدفاع الوطني لتوافر أحد الأسباب المقررة بموجب المواد 24 و25 و26 من نفس القانون.

أ-4- إثبات الخبرة: عدل المرسوم التنفيذي رقم 21-214، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-226، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، المادة 21 منه، وأوجب أن يكون طالب التعيين في الوظيفة، قد مارس ولمدة 5 سنوات على الأقل، مهامها على مستوى المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أو الخاصة أو نشاطاً حراً في مجال ذي صلة بمهام الوظيفة العليا المطلوب شغلها.

أ-5- الكفاءة والنزاهة: نصت المادة 21 من القانون السالف الذكر أنه لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة، إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة.

ب - صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بإزدواجية الإختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية، وله سلطات باعتبارها ممثلاً للدولة؛

ب-1 - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية:

للوالي باعتباره ممثلاً للولاية صلاحيات متعددة تتمحور في:

¹ المادة الأولى من القانون رقم 06-14، المؤرخ في 13 شوال عام 1435هـ، الموافق ل 09 غشت 2014 م، المتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر عدد 48، الصادر بتاريخ 14 شوال عام 1435هـ، الموافق ل 10 غشت سنة 2014 م.

وتنص المادة الثانية منه على أنه: "يقصد بالمشاركة في الدفاع الوطني، تأدية المهام المخولة للجيش الشعبي الوطني بموجب الدستور والتي تتعلق بالمحافظة على الإستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية وكذا الحفاظ على وحدة البلاد وسلامتها الترابية".

² المادة 3 من نفس القانون.

³ المادة 5 القانون رقم 06-14، المتعلق بالخدمة الوطنية، مرجع سابق.

* صلاحية الوالي في نشر وتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي: يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها¹. ويصدر قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي²، غير أنّ المداوات التي تتضمن الميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله، وكذا المداوات التي تتضمن إتفاقيات توأمة، بالإضافة إلى الهبات والوصايا الأجنبية، فإنّها لا تنفذ إلاّ بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهرين³.

* صلاحية الوالي في مباشرة أعمال الولاية ومتابعتها: يعتبر الوالي الممثل القانوني للولاية سواءً في العمل الإداري أو في التداعي القضائي، ويتضح ذلك من خلال:

- تمثيل الولاية في أعمال الحياة المدنية والإدارية وإدارة الأملاك والحقوق: يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يؤدي كلّ أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية⁴.

- إعداد مشروع الميزانية: يعدّ الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها⁵.

- السهر على متابعة حسن سير المصالح الولائية والمؤسسات العمومية: يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁶.

- تمثيل الولاية أمام القضاء: يمثل الوالي الولاية أمام القضاء، سواءً كانت الولاية مدعية أو مدعى عليها⁷.

* صلاحيات الوالي بالإعلام بأعمال المجلس الشعبي الولائي: يلزم الوالي بتقديم تقرير عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة وذلك عند إفتاح كلّ دورة ويطلع المجلس الشعبي الولائي

¹ المادة 102 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

² المادة 124 من نفس القانون.

³ المادة 55 من نفس القانون.

⁴ المادة 105 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁵ المادة 107 من نفس القانون.

⁶ المادة 108 من نفس القانون.

⁷ المادة 106 من نفس القانون.

سنويًا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية¹، كما يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، على مدى تنفيذ توصيات المجلس الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي². إضافة إلى ذلك يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، وفي حالة نتجت عن ذلك توصيات، يتم إرسالها مباشرة إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية³.

* **صلاحية الوالي بإدارة هياكل الإدارة الولائية:** تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءاً منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك⁴. وقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 64-215، المؤرخ في 03 جويلية 1994، أجهزة الإدارة في الولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي، والمتمثلة في؛ الأمانة العامة، والمفتشية العامة، والديوان، وكذا رؤساء الدوائر.

ت-2- **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:** تنص المادة 110 من قانون الولاية، على أنه: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية،

وهو مفوض الحكومة". وقد بينت المادة 111 من نفس القانون، أن الوالي، ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء، العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وكذا وعاء الضريبة وتحصيلها، والرقابة المالية، وإدارة الجمارك، بالإضافة إلى مفتشية العمل، ومفتشية الوظيفة العمومية، وكذا المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

لذلك نقول أن الوالي يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، باعتبار أنه ممثلاً للدولة في إقليم الولاية.

¹ المادة 103 من نفس القانون.

² المادة 104 من نفس القانون.

³ المادة 109 من نفس القانون

⁴ المادة 127 من نفس القانون

* **صلاحيات الوالي في ممارسة سلطة الضبط الإداري والقضائي:**

- **سلطات الضبط الإداري:** يعتبر الوالي مسؤولاً على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية¹. ويلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية².

يزود الوالي بمصالح الأمن والدرك الوطني، عندما تقتضي الظروف الإستثنائية ذلك، ويتم ذلك عن طريق التسخير.

- **سلطات الضبط القضائي:** خولت المادتين 14 و28 من قانون الإجراءات الجزائية، سلطات للوالي في مجال الضبط القضائي، ويمارس مهام البحث والتحري في الجرائم الماسة بأمن الدولة أو تلك التي تتميز بصفة الإستعجال وله أن يكلف مصالح الأمن بالتحقيق، على أن يبلغ وكيل الجمهورية المختص بذلك.

* **صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ:** بالرجوع لنص المادة 113 من قانون الولاية، نجدها خصت

الوالي بصلاحيات تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.

* **صلاحيات الوالي في حماية الحقوق والحريات:** يسهر الوالي أثناء تأدية مهامه وفي حدود إختصاصاته، على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وهذا ما أكدته المادة 112 من قانون الولاية.

2- المجلس الشعبي الولائي

للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة المداولة في الولاية³، ولدراسة المجلس الشعبي الولائي لا بد من؛ التطرق لتسييره وإدارته

أ- تسيير وإدارة المجلس الشعبي الولائي:

أ-1- **إنتخاب الرئيس:** ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهد الإنتخابية، ويقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد كأصل، ويكون الإنتخاب سرياً⁴.

¹ المادة 114 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² المادة 115 من نفس القانون.

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

⁴ راجع المادة 59 من نفس القانون

أ-2- الدورات: يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوماً على الأكثر، تتعدّد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمها¹، يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية من رئيسه أو ثلث أعضاءه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة غير العادية باستفاد جدول أعمالها، على أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية².

أ-3- المداولات: تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي³، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي⁴.

تجري المداولات وأشغال المجلس بلغة وطنية وتحرّر، تحت طائلة البطلان، باللّغة العربية⁵، ويجب أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، غير أنّه استثناء من ذلك، يمك لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يقرّر التداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية وفي حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين⁶

ب- تشكيلة المجلس الشعبي الولائي:

يُشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والتكوين المهني، والإقتصاد والمالية والصحة والنظافة وحماية البيئة، وكذا الإتصال وتكنولوجيا الإعلام، بالإضافة إلى تهيئة الإقليم والنقل، والتعمير والسكن، إضافة إلى الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، والشؤون الإجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، وكذا التنمية المحلية، التجهيز والإستثمار والتشغيل، كما يمكنه أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية⁷.

¹ المادة 14 من نفس القانون.

² المادة 15 من نفس القانون.

³ المادة 22 من قانون الولاية.

⁴ المادة 23 من قانون الولاية.

⁵ المادة 25 من نفس القانون.

⁶ المادة 26 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

⁷ المادة 33 من قانون الولاية

تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسته أو الأغلبية المطلقة لأعضاءه¹.

ت- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 1/73 من قانون الولاية على أنه: "تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحيتها طبقاً للمبادئ المحددة في المواد الأولى و3 و4 من هذا القانون".

ت-1- التدخل في المجالات التابعة لإختصاصات الدولة: يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي، التدخل في المجالات التابعة لإختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الإقتصادية والإجتماعية، على أن تحدّد هذه المساهمة بموجب قوانين وتنظيمات تضبط كفاءات التكفل المالي².

ت-2- تقديم المساعدات للبلديات: يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل وإنسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها. ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات³.

ت-3- المبادرة بالأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية وإنجاز المعالم: يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية، على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات⁴.

ت-4- تشجيع الإستثمار: يمكن للمجلس الشعبي الولائي طبقاً للتشريع المعمول به في مجال ترقية الإستثمار، تشجيع كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها⁵.

ت-5- إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية: يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية⁶.

¹ المادة 34 من نفس القانون.

² الفقرة 2 و3 من المادة 73 من نفس القانون.

³ المادة 74 من نفس القانون.

⁴ المادة 1/75 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

⁵ المادة 2/75 من نفس القانون.

⁶ المادة 1/78 من نفس القانون.

ت-6- تقديم الآراء والإقتراحات والملاحظات إلى الوزير فيما يخص شؤون الولاية: يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الإقتراحات ويبيدي الملاحظات فيما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً¹.

ثالثا: الرقابة الإدارية على الولاية

تتجلى الرقابة الإدارية الممارسة على الولاية في، الرقابة الوصائية على الأعضاء، والرقابة على الأعمال، بالإضافة إلى الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.

1- الرقابة على الأعضاء :

تتجلى الرقابة الوصائية على الأعضاء في التوقيف، والإقصاء.

أ- التوقيف: ويتمثل في الإقالة من الوظيفة، كما رأيناه في نص المادة 45 من قانون الولاية، حيث يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، على أن يكون التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي. وننوه أنه في حالة صدور حكم يقضي بالبراءة، فإنّ المنتخب يستأنف تلقائياً وفورياً مهامه الانتخابية.

نلاحظ أنّ التوقيف يكون في حالة المتابعة الجزائية، ممّا يعيق سير مهامه، على أن يعلن توقيفه من الوزير المكلف بالداخلية كجة وصاية.

ب- الإقصاء: نصت المادة 46 من قانون الولاية على حالة الإقصاء، حيث يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، ويتم ذلك عن طريق مداولة، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ونلاحظ أيضا أنّ الإقصاء يكون في حالة المتابعة الجزائية، ممّا يعيق سير مهام المنتخب، كما أنّ الإقصاء يهتبر أداة ردعية لضمان الحفاظ على النزاهة في التمثيل الشعبي.

¹ المادة 79 من نفس القانون.

2- الرقابة على الأعمال:

يتجلى هذا النوع من الرقابة في؛ المصادقة والإلغاء والحلول الممارسة من قبل وزير الداخلية؛
أ- المصادقة: التصديق قد يكون بطريقة ضمنية، وقد يكون بطريقة صريحة؛ حيث تكون المصادقة
 ضمنية، بمجرد مرور واحد وعشرين يوماً من إيداع مداوات المجلس الشعبي الولائي بالولاية، حيث
 تعتبر نافذة بقوة القانون¹. غير أنه لا تنفذ إلا بمصادقة صريحة من الوزير المكلف بالداخلية عليها،
 في أجل شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تتضمن؛ الميزانيات والحسابات، والتي تتضمن
 التنازل عن العقار وإقنتائه أو تبادله، وكذا تلك المداوات المتضمنة إتفاقات التوأمة وكذا التي تتضمن
 الهبات والوصايا الأجنبية².

ب- الإلغاء: حسب المادة 53 من القانون رقم 07-12، فإنه تبطل بقوة القانون مداوات المجلس
 الشعبي الولائي، التي تتخذ خرقاً للدستور وتكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، والمداوات التي
 تمس برموز الدولة وشعاراتها، وكذا تلك التي تكون محررة بغير اللغة العربية، والتي تتناول موضوعاً
 لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس، أو كانت تلك المداوات خارج الإجتماعات القانونية للمجلس،
 كذلك الشأن بالنسبة للمداخلات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، وإذا رأى الوالي أنّ
 مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنّ له الحق في رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية
 المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

ت- الحلول: يتمثل هذا الإجراء في حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي، عندما
 يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون، وهذا ما تؤكده المادة 2/169 من القانون
 رقم 07-12، المتعلق بالولاية بنصها: "إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي التدابير التصحيحية
 الضرورية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على
 مدى سنتين أو عدة سنوات".

3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

***الحل:** تتمثل الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في تقنية الحل وتجديد المجلس، ويتم حل
 المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية³، وهناك

¹ المادة 54 من القانون رقم 07-12، من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

² المادة 55 من نفس القانون.

³ المادة 47 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

عدّة حالات يتم من خلالها حل المجلس الشعبي الولائي، والتي تتمثل في؛ خرق أحكام الدستورية وحالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، وكذا في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى الحالة التي يكون فيها الإبقاء على المجلس مصدراً لإختلالات خطيرة تمّ إثباتها من طبيته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، كذلك الشأن بالنسبة للحالة التي يصبح فيها عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة. قد ينحل المجلس أيضا في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، وكذا في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.

الفرع الثاني: البلدية

يعتبر النظام اللامركزي من أهم الأنظمة الديمقراطية في مجال التسيير ويمثل مظهرا من مظاهر الدولة الحديثة، وقد إتبع الجزائر أسلوب اللامركزية الإقليمية في الإدارة المحلية منذ فجر الإستقلال. وتعد البلدية من أهم تطبيقات اللامركزية الإدارية، كونها تمثل التعبير عن الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية في التسيير المحلي، كما تعتبر فضاء واسع يتم فيه تشجيع واتخاذ المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجات الأساسية ذات الأولوية المباشرة وتحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وإدارة الخدمات العمومية الجوارية².

تعتبر البلدية حسب المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الجماعة المحلية القاعدية، وتقوم العلاقة بين الدولة والبلدية على مبادئ اللامركزية³. ولدراسة البلدية كأحد تطبيقات التنظيم الإداري اللامركزي في الإدارة الجزائرية، لا بد من بيان تعريفها (أولا)، وتحديد هيئاتها (ثانيا)، لنتطرق بعد ذلك الرقابة الإدارية الممارسة على أجهزة المجلس الشعبي البلدي وعلى الجهاز التنفيذي (ثالثا).

أولا: تعريف البلدية

عرفت البلدية المادة 1 من قانون البلدية 11-10 المتعلق بالبلدية⁴، على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة".

¹ المادة 48 من نفس القانون

² أ. عبد الكريم ماروك: الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان 2013، ص 7.

³ المادة 18 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتحدّد بموجب قانون".

تضيف المادة 2 من نفس القانون أنّ: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة الوطنية، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". وقد جاءت هذه النصوص القانونية مستوحاة من المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانياً: هيئات البلدية

تنص المادة 15 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، على أنه: "تتوفر البلدية على:

هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،

هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

يتضح جلياً أنّ البلدية تضم هئتين؛ المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة في البلدية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل الهيئة التنفيذية للبلدية، وكذا إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية؛

1- المجلس الشعبي البلدي (هيئة المداولة)

يعدّ المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية الصورة الفعلية للعدالة التشاركية في تسيير الشؤون العمومية¹، وذلك من خلال مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم ومصالحهم عن طريق إنتخاب ممثليهم في هذا المجلس².

نص قانون البلدية على الصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي، والتي نذكرها كالاتي:

¹ المادة 103 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² يعقوبي عبد الرزاق: الوجيز في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، مدخل للقانون الإداري - أسس التنظيم الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2018، ص 123.

أ- **إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** يتم إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة وفقاً لأحكام المادة 187 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات¹، ويتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للإسكان الأخير².

يجب أن يكون المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ولا يكون فاقداً للأهلية، كما يجب أن يكون حاملاً للجنسية الجزائرية، ويثبت وضعيته القانونية اتجاه الخدمة الوطنية وألاً يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بجناية أو جنحة سالبة للحرية، بالإضافة إلى شرط بلوغ سن 23 سنة على الأقل يوم الإقتراع³.

ب- **صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:** يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والإختصاصات الموكلة لهيئات البلدية بالمعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة في الدولة.

يحدّد قانون البلدية صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات. وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم تتحصر في:

ب-1- **في مجال التهيئة والتنمية:** يكلف المجلس الشعبي البلدي أثناء عهده الإنتخابية، بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو البعيد، من خلال إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات، وذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

¹ القانون العضوي رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب عام 1442 هـ، الموافق لـ 10 مارس سنة 2012م، المتعلق بالإنتخابات، ج ر عدد 17، الصادر بتاريخ 26 رجب 1442 هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021 م، المعدل والمتمم بموجب الأمر 05-21، المؤرخ في 10 رمضان 1442، الموافق لـ 22 أبريل 2021 م، المعدل والمتمم لبعض أحكام الأمر رقم 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج ر عدد 30، الصادر بتاريخ 10 رمضان 1442 هـ، الموافق لـ 22 أبريل 2021 م.

² راجع المادة 187 من نفس القانون.

³ المادة 79 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراء إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، كما يتولى المجلس حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.

وعلى صعيد آخر يبادر المجلس الشعبي البلدي بكلّ عملية وإتخاذ كلّ إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التتموي، لذلك يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة الإجراءات التي من شأنها تشجيع الإستثمار وترقيته. وكذا مساهمته في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الإستغلال الأفضل لهما¹.

ب-2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: يسهر المجلس على تزويد البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، وذلك بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي²، كما تتولى البلدية وبمساهمة المصالح التقنية للدولة؛ التأكد من إحترام اختصاص الأراضي وقواعد استلامها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكذا السهر على إحترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية³.

تعمل البلدية ممثلة في مجلسها على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وذلك في إطار حماية التراث المعماري، كما تعمل على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمار الإقتصادي، وتسهر على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة. وتوفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية، وتبادر في ترقية برامج السكن، وتشجع وتنظم كلّ جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء. كما تساهم أيضاً في التحضير والإحتقال بالأعياد الوطنية، إلى جانب إحياء الأحداث التاريخية لا سيما منها تلك المخددة للثورة التحريرية⁴.

¹ أنظر المواد من 107 إلى 112 من نفس القانون.

² المادة 113 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ المادة 115 من نفس القانون.

⁴ راجع المواد من 116 إلى غاية المادة 121 من نفس القانون.

ب-3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليية والسياحة: تتخذ البلدية لانجاز المشاريع وضمان سير العمل، العديد من الإنجازات في مجالات متعدّدة والتي حدّتها المادة 122 من قانون البلدية رقم 10/11، والتي تتمحور في الآتي:

* في مجال التربية والثقافة: خول قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي صلاحية إنشاء مؤسسات التعليم الإبتدائي، وذلك طبقاً للخريطة المدرسية وضمان صيانتها، وكذا إنجاز المطاعم المدرسية وتسييرها، بالإضافة إلى توفير النقل المدرسي، بالإضافة إلى تشجيع الحركة الجموعية في المجالات الثقافية.

تعمل البلدية على المساهمة في صيانة المساجد، والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

* في المجال الحماية الإجتماعية: أعطى المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي صلاحية حصر بالفئات الإجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الإجتماعية. وتعمل البلدية على تشجيع ترقية الحركة الجموعية في مجال مساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الإحتياجات الخاصة. كما أنّها تشجع عملية التمهيين وإستحداث مناصب شغل.

* في مجال الرياضة والشباب والثقافة والتسليية والسياحة: تتخذ البلدية ممثلة في مجلسها، كلّ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدايق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني، كما تساهم في إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليية التي يمكنها الإستفادة من المساهمة المالية للدولة. وتقدّم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليية، بالإضافة إلى مساهمتها في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها، ضف إلى ذلك إتخاذها كلّ تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين بإستغلالها.

ب-4- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية: تعمل البلدية ممثلة في مجلسها وبمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية لا سيما في مجالات؛ توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وكذا جمع النفايات الصلبة ومعالجتها. كما تسهر على مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، والحفاظ على صحة الأغذية

والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرقات البلدية، إضافة إلى وضع إشارات المرور التابعة لشبكات طرقاتها¹.

تعمل البلدية أيضًا وفي مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن وفي حدود إمكانياتها، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، كما تساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ².

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية)

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية في البلدية، أوجب عليه القانون التوطن والإقامة الدائمة والفعلية بإقليم البلدية³، وهو ملزم للتفرغ التام لممارسة المهام الموكلة إليه في عهده الانتخابية⁴.

أ- **كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيساً المرشح الأصغر سناً⁵.

يقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة علي الأغلبية المطلقة للمقاعد، في حالة عدم حصول أي قائمة على الاغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة على خمسة وثلاثين في المائة 35 % علي الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

ب- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** تتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيله للولاية من جهة، وتمثيله للبلدية من جهة أخرى؛

ب-1- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، حيث يكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول به⁶، ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، بإعتباره ضابط الحالة المدنية وذلك تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً⁷، وفي إطار ضمان سلامة

¹ المادة 123 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية.

² المادة 124 من نفس القانون.

³ المادة 63 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ المادة 72 من نفس القانون.

⁵ المادة 65 من نفس القانون.

⁶ المادة 85 من نفس القانون.

⁷ المادة 86 من نفس القانون.

وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كلّ الإحتياجات الضرورية والتدابير الوقاية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها¹، وفي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر بتسخير الأشخاص والممتلكات²، وفي إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات³.

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إحترام حقوق وحرّيات المواطنين، بعدّة مهام، منها؛ المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، ومعاينة كل مساس بالسكينة، وحماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، كما يسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، ووالسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية، وكذا السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها⁴... إلخ.

ب-2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية بعدة صلاحيات، حيث يمثل البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وفي كلّ الأعمال المدنية والإدارية. وباعتبار أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يرأس المجلس، فإنّه بذلك يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاصة لإختصاصه، ويعدّ مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها. كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف، وله صلاحيات القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة وإدارتها، كما أنه يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها⁵.

ت- قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته، قرارات؛ اتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، وكذا إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين

¹ المادة 89 من نفس القانون.

² المادة 90 من من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ المادة 91 من نفس القانون.

⁴ راجع المادة 94 من نفس القانون

⁵ المادة 77 إلى غاية المادة 83 من نفس القانون.

بإحترامها، بالإضافة إلى تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه¹.

تكون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى². وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي³. ننوه هنا أنه في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار⁴.

ثالثاً: الرقابة الإدارية الممارسة على أجهزة المجلس الشعبي البلدي وعلى الجهاز التنفيذي

سنتطرق لدراسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي و تلك التي تمارس على رئيس المجلس الشعبي البلدي،

1- الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

تمارس الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي سواءً على الهيئة كهيئة، أو على أعضاء الهيئة، أو على أعمالها؛

أ- الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن طريق الحل أو التجديد الكلي تتجلى الرقابة الوصائية في الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في حالة ارتكابه إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، والمتمثلة في؛ خرق أحكام دستورية، وفي حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، وكذا في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.

يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي أيضاً، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات يتم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم. كذلك الشأن إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وكذا وجود خلافات بين أعضاء المجلس

¹ المواد من 85 إلى غاية المادة 90 من نفس القانون.

² المادة 97 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ المادة 99 من نفس القانون.

⁴ المادة 101 من نفس القانون.

الشعبي البلدي من شأنها إعاقة السير العادي لهيئات البلدية. وفي حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، بالإضافة إلى حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب. ننوه هنا إلى أن حل المجلس وتجديده يكون بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹.

ب - الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تتجسد الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي في الرقابة الممارسة من قبل الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يمارس أسلوبين يتمثلان في:

ب-1- الإيقاف: يقصد بالإيقاف تجميد عضوية المنتخب لأسباب قضائية وينتهي بزوالها²، حيث يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية، إلى غاية صدور حكم نهائي، وفي حالة صدور حكم بالبراءة، يستأنف المنتخب ممارسة مهامه الإنتخابية³.

ب-2- الإقصاء: يقصد بالإقصاء إسقاط العضوية عن المنتخب ويكون ذلك في حالة واحدة وهي الإدانة الجزائية النهائية من طرف القضاة⁴، حيث يقصى من المجلس بقوة القانون، كل عضو مجلس شعبي بلدي محل إدانة جزائية نهائية⁵، ويعتبر مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة⁶.

ت - الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في التقنيات الآتية:

ت-1- المصادقة: بالرجوع لنص المادة 56 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، فإنّ مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.

¹ المادة 47 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² أ. عبد الكريم مروك: الميسر في شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 82.

³ المادة 43 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ عبد الكريم مروك: الميسر في شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 82.

⁵ المادة 44 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁶ المادة 45 من نفس القانون.

وهذا ما يعرف بالمصادقة الضمنية، غير أنه إذا تضمنت المداولات؛ الميزانيات والحسابات أو قبول هبات والوصايا الأجنبية وكذا إتفاقيات التوأمة أو تضمنت التنازل عن الأملاك العقارية، فإنها لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي، وهو ما يعرف بالمصادقة الصريحة.

ت-2- الإلغاء: يتمثل الإلغاء في قيام الوالي بإلغاء المداولات التي إتخذت خرقاً للدستور أو غير مطابقة للقانون والتنظيمات، وكذا المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، بالإضافة إلى المداولات غير المحررة باللغة العربية، حسب مقتضيات المادة 59 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، وهذا ما يسمى بالبطان المطلق للمداولات.

يمكن للوالي إلغاء المداولات التي يحضرها أعضاء يكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية، سواء كانت المصالح بأسمائهم الشخصية أو بأسماء أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو وكلاء، وهذا ما أكدته المادة 60 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، ويعتبر بطلاناً نسبياً.

إعمالاً بنص المادة 61 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، فإنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، أن يرفع إمّا تظلماً إدارياً، أو دعوى قضائية أمام الجهات القضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

ت-3- الحلول: يمكن للسلطة الوصية الحلول محل السلطة البلدية، إذا امتنعت هذه الأخيرة عن أداء واجباتها، فحسب مقتضيات المادة 100 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، فإنه يمكن للوالي إتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. كما تؤكد ذلك في المادة 183 من نفس القانون، ويتعلق الأمر بحلول الوالي محل السلطات البلدية، بغرض تسجيل نفقة إجبارية من ميزانية البلدية بعد أن رفض المجلس الشعبي البلدي تسجيلها. كما نصت المادة 102 من نفس القانون على حلول الوالي محل سلطة البلدية في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية.

2- الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي للبلدية:

تطرقنا فيما سبق لإختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة، وكذا اختصاصه باعتباره ممثلاً للبلدية، لذلك فإنه يخضع لنوعين من الرقابة؛

أ- خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة الدولة

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة النائب العام المختص إقليمياً، في قيامه بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، باعتباره ضابطاً للحالة المدنية، حسب أحكام المادة 86 من قانون البلدية رقم 10-11.

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة الوالي والنائب العام المختص إقليمياً، في حالة تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي في استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات، وتدوين العقود والأحكام وسجلات الحالة المدنية، وكذا التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، بالإضافة إلى التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها¹.

كما أنّ هناك أعمال يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي، حسب ما نصت عنه المادة 88 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، كقيامه بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وكذا السهر على حسن تنفيذ التدبير الاحتياطية والوقاية والتخل في مجال الإسعاف. يقوم أيضاً رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار الوالي في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، أين يمكنه القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات.

ب- خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية باعتباره عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي وممارسا لمهامه باعتباره ممثلاً للبلدية: يطبق على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره جهازاً تنفيذياً إلى نفس الأحكام المقررة للأعضاء، وعليه فإنّه يقصى بقوة القانون في حالة الإدانة الجزائية، ويقال بقوة القانون إذا تغيب عن حضور الدورات.

¹ انظر المادة 87 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

خاتمة

خاتمة

نخلص للقول أن بوادر القانون الإداري ظهرت في فرنسا مع ظهور الثورة الفرنسية، لذلك فهو حديث النشأة مقارنة بالقانون المدني، وهو قضائي الوظيفة حيث ترعرع في أحضان مجلس الدولة الفرنسي، حيث ظهرت معالمه نتيجة اجتهادات القضاء الإداري، لذلك فهو قانون غير مقنن اللهم إلا بعض التنظيمات والقوانين المتفرعة.

يقوم القانون الإداري على أسس السلطة العامة والمرفق العام، حيث تمارس الإدارة سلطتها العامة لإدارة المرفق العام، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة.

تتمثل أساليب التنظيم الإداري في الجزائر في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وارتأينا تخصيص مبحث لدراسة تطبيقات أساليب التنظيم الإداري في الجزائر بصورتيه، حيث تطرقنا لأجهزة المركزية الإدارية في الجزائر ممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة والهيئات الإستشارية، بالإضافة إلى دراسة الدائرة باعتبارها الصورة الفعلية لعدم التركيز في الجزائر.

تطرقنا بعدها لدراسة الهيئات اللامركزية ممثلة في الولاية والبلدية، وتعرضنا للرقابة الوصائية الممارسة عليها.

قائمة المراجع

المؤلفات:

- 1- د. ابراهيم عبد العزيز شيخا: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر) 1986.
- 2- أ.د. إيرين نوال: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار ابن بطوطة للنشر والتوزيع، الأردن 2017.
- 3- أ. عبد الكريم ماروك: الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان 2013.
- 4- د. زواقري الطاهر، المفيد في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2011.
- 5- د. فؤاد العطار: القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1976.
- 6- د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر) (د، ذ، س، ن)،
- 7- د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر 1975.
- 8- د. سليمان همدون: الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، الطبعة الأولى، بيت الأفكار، الجزائر.
- 9- د. شريط الأمين: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998.
- 10- د. عمار بوضياف: النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للكتاب، الجزائر 2002.
- 11- د. عمار عوابدي: القانون الإداري، الجزء الأول، "النظام الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.
- 12- د. عمر بوجادي: إختصاص مجلس الدولة في الجزائر، دار إمل، الجزائر 2021.
- 13- د. عدنان طه الدوري: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بنغازي (طرابلس) 2002.
- 14- د. علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 15- د. قزو محمد آكلي: دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2003.

- 16- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر) 2008.
- 17- د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان) 2007، ص 24.
- 18- أ.د. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004.
- 19- أ.د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 22- د. مصلح ممدوح الصرايرة: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (د، د، س، ن)
- 23- د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان) 2007.
- 24- د. لالو رابح: المقدمات الأساسية في القانون الإداري (التنظيم الإداري - القرارات الإدارية، الصفقات العمومية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرافق العامة، (الضبط الإداري)، بيت الأفكار، الجزائر 2022.
- 25- ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر (د، د، س، ن).
- 26- د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن) 2009 ،
- 27- يعقوبي عبد الرزاق: الوجيز في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، "مدخل للقانون الإداري - أسس التنظيم الإداري"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2018.

ثانيا: النصوص القانونية

أ. الدستور

- دستور الجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بنشر نص الدستور الموافق عليه في إستفتاء نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول

نوفمبر سنة 2020 في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82، الصادر بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020.

II. النصوص التشريعية:

1- أمر رقم 66-156، المؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ، الموافق ل 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم بموجب القانون 21-14، المؤرخ في 23 جمادى الأولى عام 1443هـ، الموافق ل 28 ديسمبر 2021، ج ر عدد 99، الصادر بتاريخ 24 جمادى الأولى عام 1443هـ، الموافق ل 29 ديسمبر سنة 2021م.

2- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 20 رمضان 1395، الموافق ل 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 31، صادر في 27 مايو 2007.

3- قانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

4- القانون رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ، الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 م، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة، ج ر عدد 46، الصادر بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ، الموافق ل 16 يوليو 2006 م.

5- قانون رقم 12-06، المؤرخ في 18 صفر عام 1433هـ، الموافق ل 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02، الصادر بتاريخ 21 صفر عام 1433هـ، الموافق ل 15 يناير 2012م.

3- القانون العضوي رقم 22-11، المؤرخ في المؤرخ في 09 ذو القعدة 1443 هـ، الموافق ل 09 جوان 2022، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 04 صفر 1419، الموافق ل 30 مايو 1998، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصه، ج ر عدد 41، الصادر بتاريخ 16 ذو القعدة 1443، الموافق ل 16 جوان 2022.

4- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادر بتاريخ 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج ر عدد 48، الصادر بتاريخ 17 جويلية 2022.

- 5- قانون رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادر بتاريخ أول شعبان 1432، الموافق ل 3 يوليو 2011.
- 6- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادر بتاريخ 7 ربيع الثاني عام 1433، الموافق ل 29 فبراير 2021.
- 7- القانون رقم 06-14، المؤرخ في 13 شوال عام 1435هـ، الموافق ل 09 غشت 2014 م، المتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر عدد 48، الصادر بتاريخ 14 شوال عام 1435هـ، الموافق ل 10 غشت سنة 2014 م.
- 8- القانون العضوي رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب عام 1442 هـ، الموافق ل 10 مارس سنة 2021 م، المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد 17، الصادر بتاريخ 26 رجب 1442 هـ، الموافق ل 10 مارس 2021 م، المعدل والمتمم بموجب الأمر 05-21، المؤرخ في 10 رمضان 1442، الموافق ل 22 أبريل 2021 م، المعدل والمتمم لبعض أحكام الأمر رقم 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد 30، الصادر بتاريخ 10 رمضان 1442 هـ، الموافق ل 22 أبريل 2021 م.
- 9- القانون رقم 07-22، المؤرخ في 4 شوال 1443، الموافق ل 5 ماي 2022، المتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر عدد 32، الصادر بتاريخ 13 شوال 1443، الموافق ل 14 مايو 2022.
- ¹⁰ - القانون العضوي رقم 10-22، المؤرخ في 09 ذو القعدة 1443 هـ، الموافق ل 09 جوان 2022، المتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 41، الصادر بتاريخ 16 ذو القعدة 1443، الموافق ل 16 جوان 2022.

III. النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 21-214، المؤرخ في 08 شوال 1442، ج ر عدد 41، الصادر بتاريخ 03 يونيو 2021. أيضًا المرسوم رقم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، الصادر بتاريخ 6 محرم 1411، الموافق ل 28 يوليو 1990.

3- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 14 صفر عام 1415 هـ، الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر عدد 48، الصادر بتاريخ 19 صفر عام 1415 هـ، الموافق ل 28 يوليو 1994.

ثانيا: باللغة الفرنسية

I. Les ouvrages :

- 1- Louis ROLLAND : Traité de droit administratif, Edition DALLOZ , PARIS 1968.
- 2- Jean RIVERO : Droit Administratif, pecis Daloz ,1977.
- 3- L'huillier, nouvelle réflexions sur le service public, Dalloz, 1957.

الفهرس

3	..... مقدمة
6	..... الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري
7	..... المبحث الأول: البيئة الموضوعية للقانون الإداري
7	..... المطلب الأول: مفهوم القانون الإداري
8	..... الفرع الأول: مدلول القانون الإداري
8	..... أولاً: التعريف الواسع والضيق للقانون الإداري
8	..... ثانياً: التعريف الضيق للقانون الإداري
9	..... الفرع الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره
9	..... أولاً: نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا
15	..... ثانياً: تطور القانون الإداري في الجزائر
18	..... الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى
19	..... أولاً: علاقته القانون الإداري بالقانون المدني
20	..... ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
23	..... ثالثاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي
24	..... رابعاً: علاقة القانون الإداري بقانون المالية
25	..... المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري
26	..... الفرع الأول: قانون حديث النشأة
26	..... الفرع الثاني: قانون غير مقنن
28	..... الفرع الثالث: قانون قضائي النشأة (jurisprudential)
29	..... الفرع الرابع: قانون مرن ومتطور

30.....	المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري وأسسه
30.....	المطلب الأول: مصادر القانون الإداري
31.....	الفرع الأول: التشريع
31.....	أولاً: الدستور
32.....	ثانياً: المعاهدات والاتفاقيات الدولية
32.....	ثالثاً: التشريع
33.....	رابعاً: التشريع الفرعي (النصوص التنظيمية واللوائح الإدارية)
34.....	الفرع الثاني: العرف
34.....	أولاً: تعريف العرف الإداري
35.....	ثالثاً: شروط إعمال العرف الإداري
36.....	الفرع الثالث: القضاء
37.....	الفرع الرابع: الفقه
37.....	الفرع الخامس: المبادئ العامة للقانون
37.....	المطلب الثاني: أسس القانون الإداري
38.....	الفرع الأول: معيار السلطة العامة
38.....	أولاً: حالات إستعمال تصرفات وأعمال الإدارة وفقاً لمعيار السلطة العامة
39.....	ثانياً: ظهور معيار السلطة العامة الحديثة (ظهر بعد معيار المرفق العام)
40.....	الفرع الثاني: معيار المرفق العام
41.....	أولاً: تجسيد فكرة المرفق العام كمعيار للقانون الإداري
42.....	ثانياً: أزمة فكرة المرفق العام:
44.....	الفرع الثالث: الجمع بين المعيارين
48.....	الفصل الثاني: نظرية التنظيم الإداري

49.....	المبحث الأول: الأشخاص المعنوية العامة أساساً قانونياً للتنظيم الإداري
49.....	الفرع الأول: المقصود بالشخصية المعنوية
50.....	الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري
50.....	المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية العامة
51.....	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
52.....	أولاً: الدولة
52.....	ثانياً: الوحدات المحلية
53.....	الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية
53.....	الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية أو النقابات
54.....	المطلب الثالث: أركان الشخص المعنوي
54.....	الفرع الأول: الشخص المعنوي مجموعة أشخاص أو أموال
54.....	الفرع الثاني: الغرض القانوني للشخص المعنوي
54.....	الفرع الثالث: الإعتراف بالشخص المعنوي
55.....	المطلب الرابع: آثار التمتع بالشخصية المعنوية
55.....	الفرع الأول: الأهلية
56.....	الفرع الثاني: الإستقلال القانوني (المالي والإداري)
56.....	أولاً: الإستقلال المالي
56.....	ثانياً: الإستقلال الإداري
56.....	الفرع الثالث: حق التقاضي
57.....	المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري أساساً تقنياً للتنظيم الإداري
57.....	المطلب الأول: المركزية الإدارية كأسلوب تقني للتنظيم الإداري
58.....	الفرع الأول: مدلول المركزية الإدارية

58.....	الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية
58.....	أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية
58.....	ثانياً: التدرج الهرمي
59.....	ثالثاً: السلطة الرئاسية
61.....	الفرع الثالث: أشكال المركزية الإدارية
61.....	أولاً: التركيز الإداري Concentration
62.....	ثانياً: عدم التركيز الإداري Déconcentration
64.....	الفرع الرابع: تقييم نظام المركزية الإدارية
64.....	أولاً: مزايا المركزية الإدارية
65.....	ثانياً: عيوب المركزية الإدارية
65.....	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية كأسلوب تقني للتنظيم الإداري
66.....	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
66.....	الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:
66.....	أولاً: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
67.....	ثانياً: إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة
68.....	ثالثاً: الخضوع للرقابة الإدارية (رقابة الوصاية) La tutelle
69.....	الفرع الثالث: أشكال اللامركزية الإدارية
69.....	أولاً: اللامركزية الإقليمية أو المحلية
69.....	ثانياً: اللامركزية الإدارية المرفقية
70.....	المطلب الثاني: تقدير اللامركزية الإدارية
70.....	الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية
70.....	أولاً: اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية

- 70..... ثانيا: اللامركزية الإدارية تكفل حسن سير المرافق العامة المحلية
- 71..... ثالثا: قدرة اللامركزية الإدارية على مواجهة الأزمات ومواجهة الروتين الإداري
- 71..... رابعا: إتمام اللامركزية الإدارية بالعدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات
- 71..... الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية
- 71..... أولا: المساس بوحدة الدولة
- 71..... ثانيا: تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية
- 71..... ثالثا: تنازع الاختصاص الإداري
- 72..... رابعا: الإسراف في الإنفاق
- 74..... المبحث الثالث: تطبيقات التنظيم الإداري في الإدارة الجزائرية
- 74..... المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري
- 74..... الفرع الأول: رئاسة الجمهورية كجهاز إداري مركزي بالجزائر
- 75..... أولا: انتخاب رئيس الجمهورية
- 75..... ثانيا: صلاحيات رئيس الجمهورية
- 77..... الفرع الثاني: الحكومة جهاز إداري مركزي بالجزائر
- 77..... أولا: الوزير الأول أو رئيس الحكومة
- 78..... الفرع الثالث: الهيئات الإستشارية لرئاسة الجمهورية
- 81..... الفرع الرابع: الدائرة كصورة فعلية لعدم التركيز الإداري في الجزائر
- 81..... أولا: المرجعية القانونية للدائرة في الجزائر
- 81..... ثانيا: إختصاصات رئيس الدائرة
- 82..... المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر كأساس تطبيقي للتنظيم الإداري
- 82..... الفرع الأول: الولاية
- 83..... أولا: تعريف الولاية

83.....	ثانيا: هيئات الولاية.....
91.....	ثالثا: الرقابة الإدارية على الولاية.....
93.....	الفرع الثاني: البلدية.....
93.....	أولا: تعريف البلدية.....
100.....	ثالثا: الرقابة الإدارية الممارسة على أجهزة المجلس الشعبي البلدي وعلى الجهاز التنفيذي.....
105.....	خاتمة.....
107.....	قائمة المراجع:.....
113.....	الفهرس.....