

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
People's Democratic Republic of Algeria
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministry of Higher Education and Scientific Research
المركز الجامعي إيليزي
University Center of Illizi



مطبوعة بيداغوجية في مقياس القانون الإداري "السداسي الأول"
موجهة لطلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق

من إعداد

الدكتور: مصطفى زغيشي

أستاذ محاضر قسم ب

المركز الجامعي إيليزي

السنة الجامعية 2023-2024
Academic year 2023-2024

مقدمة

يعتبر القانون علم اجتماعي ظهر وتطور نظرا بتعدد العلاقات الاجتماعية المكونة للمجتمع، وفي ضوء هذه الحقيقة ظهرت فروع القانون التي تحكمها أحكام خاصة ومتميزة¹. ويستقر الفقه الحديث على فرعين من فروع القانون² هما: القانون العام والقانون الخاص، فالقانون العام هو ذلك القانون الذي ينظم حكومة الدولة بعلاقاتها بالمواطنين باعتبارها صاحبة السلطة والقائمة على تحقيق المصلحة العامة، أما القانون الخاص فهو ذلك القانون الذي ينظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد أو بين إحدى الهيئات الحكومية عندما لا تظهر بمظهر السلطة³، أي سواء كان جميع الأشخاص أشخاصاً عاديين أم كان بعضهم ممن يملكون السيادة ولكنه لا يدخل في العلاقة القانونية بهذه الصفة.

تعالج هذه المطبوعة البيداغوجية أربعة عشر (14) محاضرة تتناول أهم العناصر المتعلقة بالسداسي الأول من مقياس القانون الإداري موجهة لطلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق، منطلقين من إشكالية رئيسية تتمحور حول: ماهية القانون الإداري والتنظيم الإداري باعتباره أحد الأطر التنظيمية لتقسيم الوظائف والمهام الإدارية؟ للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى محورين رئيسيين هما: المحور الأول يتعلق بمدخل للقانون الإداري ويحتوي سبع (07) محاضرات أما المحور الثاني فقد خصصناه للتنظيم الإداري ويحتوي كذلك سبع (07) محاضرات.

1. التعريف بالمقياس والتعريف بالوحدة التي ينتمي إليها المقياس:

القانون الإداري مقياس موجه لطلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق، يعتبر وحدة أساسية مقررة في البرنامج السنوي للطلبة، وهو يهدف إلى جعل الطالب على دراية بالتنظيم الإداري وأهم جوانبه بالإضافة إلى النشاط الإداري والجهة المختصة بالفصل في المنازعات التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها الإدارية طرفاً فيها باعتبارها صاحبة السيادة.

¹ - طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، 1970، ص ص 7-8.

² - هذه المسألة تطرق إليها الفقيه الفرنسي " دومات J.domat " بين 1625-1698.

³ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996، ص ص 6-7.

2. أهمية المقياس وعلاقته بباقي المقاييس ضمن التخصص:

تتجلى أهمية مقياس القانون الإداري بالنسبة لطلبة الحقوق في تمكينهم من فهم ماهية القانون الإداري وخصائصه ونطاق تطبيقه، وذلك بمعرفة التنظيم الإداري القائم في الدولة والنشاط الإداري الذي يتجلى في صورتها المرفق العام والضبط الإداري، ما يؤهله للتمييز بين مختلف السلطات في الدولة ووظائفها وصلاحياتها بالإضافة إلى معرفة حقوق المواطنين في مواجهة الإدارة العامة أو في حالة تعسفها أو انتهاكها لتلك الحقوق، كما يسمح مقياس القانون الإداري لطلبة الحقوق معرفة القواعد والضوابط التي يجب أن تلتزم بها مؤسسات الدولة المركزية وغير المركزية في تنفيذ وإدارة شؤونها.

أما علاقة مقياس القانون الإداري بباقي المقاييس الأخرى المحددة لطلبة الحقوق يميزها الارتباط والتكامل، مما يجعل الطالب مؤهلا للتوجه نحو التخصص العام أو الخاص بعد إحاطته بمختلف فروع العلوم القانونية وهذا من خلال:

أ- علاقة مقياس القانون الإداري بمقياس القانون الدستوري تظهر من خلال كونهما فرعين من فروع القانون العام الداخلي، حيث يختص القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية في الدولة في حين يختص الدستور بإخضاع جميع هذه الهيئات والسلطات لأحكامه باعتباره القانون الأساسي في الدولة، بذلك يمكن القول أن القانون الإداري امتدادا للقانون الدستوري.

ب- علاقة مقياس القانون الإداري بمقياس القانون الجنائي تتحدد من خلال كونهما فرعين من فروع القانون العام الداخلي، بالإضافة إلى اعتبار أن المحيط الإداري ليس ببعيد عن ظاهرة الجريمة، بما ينبغي معه أن يتعرض مقتطف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون. فعلى سبيل المثال حددت المادة 144 من قانون العقوبات عقوبة تتراوح من 06 أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 100.000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، لكل من أهان قاضيا، أو موظفا..... أثناء تأدية مهامهم.

ج- علاقة مقياس القانون الإداري بمقياس القانون المدني يميزها التداخل باعتبار أن القانون الإداري يعد همزة وصل بين القانون العام والقانون الخاص، ويتجلى ذلك في الكثير من الحالات يجد القاضي الإداري نفسه مجبرا على تطبيق المبادئ والقواعد الإجرائية للقانون الخاص، نظرا لكون الكثير من

النظريات والأحكام الإدارية تجد أصلها في القانون المدني لكنها تأخذ في القانون الإداري طابعا خاصا ومتميزا بالإضافة الى ذلك فان القاضي الإداري وهو في مجال اجتهاده يستعين بنصوص القانون المدني، - الصلح الإداري والتحكيم في العقود الإدارية تطبيق قاعدة بطلان العقود الخالية من التسبب...-.

3. تحديد الأهداف والكفاءات المرجوة وعدد المحاضرات أو الدروس المقررة:

يمكن القول أن مقياس القانون الإداري يسعى الى تحقيق جملة من الأهداف نظرا لطبيعة العلاقة القانونية التي يحكمها والتي تكون فيها الدولة أو إحدى هيئاتها طرفا فيها، أين يجد الأفراد في كثير من الحالات أنفسهم في مواجهة الإدارة التي تتميز بمركز قانوني يفوق المركز القانوني للفرد، لذلك وجب تنظيم هذه العلاقات بقواعد قانونية متميزة وغير مألوفة اصطلاح عليها بالقانون الإداري.

بالتالي يمكن حصر الكفاءات المرجوة من تدريس مقياس القانون الإداري إلى يلي:

أ- تمكين الطالب من الإلمام بالتنظيم الإداري و أهم المصطلحات القانونية المرتبطة به، حيث يسمح القانون الإداري على تحديد طبيعة الهيئات والسلطات الإدارية، كما يعمل على وضع مبادئ للعلاقة القائمة فيما بينها، بالإضافة إلى تمكينه من معرفة أهم المعايير التي يستند إليها هذا القانون لتحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة لدى ممارسة سلطاتها وصلاحياتها والجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وهذا هو محتوى برنامج السداسي الأول لمقياس القانون الإداري.

ب- تمكين الطالب من فهم النشاط الإداري من خلال معرفة القواعد التي تحكم الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة وتكون لها علاقة بالحفاظ على النظام العام بالإضافة إلى إمكانية التفريق بين المشروعات التي تهدف لتحقيق النفع العام عن غيرها من المشروعات الأخرى التي تخضع لقواعد القانون الخاص، أين يعمل القانون الإداري على وضع مجموعة من القواعد التي تسمح بالتدخل في الإدارة العامة لهذه المشاريع بمختلف الأشكال، وهو محتوى برنامج السداسي الثاني لمقياس القانون الإداري السداسي الثاني.

لذلك تم تقسيم السداسي الأول من المقياس إلى أربعة عشر (14) محاضرة قسمت على محورين، وتشمل المواضيع التالية:

المحور الأول: مدخل القانون الإداري

المحاضرة الأولى: مفهوم القانون الإداري

المحاضرة الثانية: نشأة وتطور القانون الإداري

المحاضرة الثالثة: علاقة القانون الإداري بباقي فروع القوانين الأخرى (تقسيم القانون الى قانون عام وقانون خاص)

المحاضرة الرابعة: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام والقانون الخاص

المحاضرة الخامسة: خصائص القانون الإداري

المحاضرة السادسة: مصادر القانون الإداري

المحاضرة السابعة: نطاق القانون الإداري

المحور الثاني: التنظيم الإداري

المحاضرة الثامنة: الأساس القانوني للتنظيم الإداري (الشخصية المعنوية)

المحاضرة التاسعة: المركزية الإدارية

المحاضرة العاشرة: اللامركزية الإدارية

المحاضرة الحادية عشر: تطبيقات المركزية في الجزائر (رئاسة الجمهورية، الحكومة والمؤسسات الاستشارية)

المحاضرة الثانية عشر: تطبيقات اللامركزية في الجزائر (الولاية)

المحاضرة الثالثة عشر: تابع تطبيقات اللامركزية في الجزائر (البلدية)

المحاضرة الرابعة عشر: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي وضمان مواجعتها

4. - أهم المصادر والمراجع المعتمدة في المطبوعة والتي يمكن أن يعتمد عليها الطالب في دراسته:

يمكن أن يعتمد الطالب على المراجع الأساسية التالية:

د. زغيشي مصطفى مطبوعة بيداغوجية / القانون الإداري / السداسي الأول/طلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري "طبعة منقحة وفقا لأحدث التشريعات والقرارات القضائية"، ط4، جسور للنشر والتوزيع، 2017.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار عوابد، القانون الإداري: النظام الإداري، ج1، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- فوز عبابنة، حسام محمد، وقف التنفيذ في القانون الجنائي، مركز الكتاب الأكاديمي للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية، الدانمارك، 2008.
- محمد رفعت عبد الوهاب، عثمان حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

كما يستحسن أن يستعين الطالب بالنصوص القانونية التالي:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 م
- الأمر رقم: 66-156 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم لاسيما بالأمر رقم 01-20 مؤرخ في 30 يوليو 2020.
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني،

- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.
 - الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
 - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، والمادة 802 مكرر من نفس القانون.
 - قانون البلدية رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 .
 - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 12-12-2012 المتعلق بالولاية
 - القانون العضوي رقم 98/02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بتنظيم المحاكم الإدارية وعملها واختصاصها.
 - القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 30/06/1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها.
 - القانون العضوي 12-06. المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2011 يتعلق بالجمعيات .
 - القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26/07/2011 المحدد لتنظيم المحكمة العليا و عملها و اختصاصها،
5. **الكلمات المفتاحية:** القانون الإداري، التنظيم الإداري، اللامركزية، المركزية، الشخصية المعنوية، الرقابة الوصائية.

المحور الأول: النشاط الإداري

إن تزايد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة استشعارا منها بمسؤوليتها اتجاه أفراد المجتمع كتوفير فرص العمل والغذاء والسكن والعلاج والتعليم... إلخ، أفرز نتيجتين هامتين هما:

النتيجة الأولى: عدم تناسب قواعد القانون الخاص مع تلك العلاقات، فليس من المناسب مثلا أن يخضع العقد الإداري الذي تعمل الإدارة بواسطته على تشغيل المرافق العامة لنفس القواعد التي تحكم عقود الأفراد وتقوم على مبدأ المساواة؛

النتيجة الثانية: وجود علاقات إدارية لا يعرفها القانون الخاص، مثال تلك التي تلجأ فيها الإدارة إلى استعمال امتيازات السلطة العامة كما هو الحال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة¹.

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 8.

مفهوم القانون الإداري

إن تمييز العلاقات التي تظهر بها الدولة بمظهر السلطة العامة في علاقاتها مع الأفراد وإخضاعها لقواعد قانونية مميزة تختلف عن تلك التي يخضع لها أشخاص القانون الخاص، تظهر في قانون مستقل يعرف بالقانون الإداري كما هو الشأن في فرنسا والدول السائرة في فلكها، كما يمكن أن تظهر كاستثناءات عن قانون عام التطبيق بغض النظر عن أطرافه كما هو الشأن في البلاد الأنجلوكسونية (انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية) أين تخضع الإدارة لنفس القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد¹.

إن دراسة هذا المحور تستدعي التطرق للعناصر التالية: تعريف القانون الإداري ونشأته، تمييزه عن باقي العلوم، خصائص ومصادر القانون الإداري وأخيرا نطاق القانون الإداري.

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ص 7-8.

المحاضرة الأولى: تعريف القانون الإداري

يتقاسم تعريف القانون الإداري اتجاهان فكريان، اتجاه يعتبر القانون الإداري ذلك الفرع من فروع القانون المتعلق بنشاط السلطات الإدارية دون النظر الى مصدرها سواء كان القانون العام أم القانون الخاص اعمالا لمبدأ المساواة بين الادارة والأفراد، واتجاه يجعل من قواعد القانون الإداري قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص، تحكم الادارة العامة من حيث تنظيمها وسيرها وما يترتب عن نشاطها من منازعات باعتبارها صاحبة السيادة لا يمكن ان تتساوى مع الأفراد.

القانون الإداري: "هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد"¹.

القانون الإداري: "هو أحد فروع القانون العام الداخلي، يتضمن القواعد التي تحكم الإدارة، او قانون الادارة العامة، او قانون السلطة الإدارية"². وعليه يمكن حصر مجمل التعريفات التي تتناول القانون الإداري في تعريفين أساسيين هما تعريف ضيق وتعريف واسع.

أولاً: التعريف الموسع للقانون الإداري

أما التعريف الواسع ينظر الى القانون الإداري على انه مجموعة القواعد التي تحكم الادارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات³؛ بمعنى ان القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الادارة العامة دون النظر الى مصدرها سواء كان القانون العام أم القانون الخاص. لقدأفرز هذا التعريف نتيجة بالغة الأهمية من حيث إمكانية إخضاع الادارة الى نفس

¹ – أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 5.

² – Jean Reviro, Droit Administratif, P.5, sur le site:

[https:// https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340000346_extrait.pdf](https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340000346_extrait.pdf), consulté le 15 /09/2022 à 20h50 .

³ – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري "طبعة منقحة وفقا لأحدث التشريعات والقرارات القضائية"، ط4، جسر للنشر والتوزيع، 2017، ص 17.

القواعد التي يخضع لها الأفراد أم أنه يجب إخضاعها لقواعد متميزة عن تلك التي يخضع لها الأفراد نظرا لخصوصية الادارة وطبيعة الأعمال التي تزاولها.

إن هذه الحقيقة أدت الى التمييز بين نظامين قضائيين هما النظام الأنجلوساكسوني والنظام اللاتيني (الفرنسي)، حيث يخضع النظام الأول (الأنجلوساكسوني) أعمال الادارة الى ذات القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد بمعنى إخضاعها لقواعد القانون الخاص، بالتالي فإن المنازعات الناشئة بهذا الخصوص تخضع لذات القواعد والاجراءات التي يخضع لها الأفراد وتكون الجهة القضائية الفاصلة في تلك المنازعات هي القضاء العادي الذي يخضع له كل الأشخاص¹، فالنظام الانجلوساكسوني لا ينظر الى طبيعة الشخص (خاضع للقانون العام أم القانون الخاص)، تحقيقا لمبدأ المساواة من جهة ومنعاً لتسلط وتعسف الادارة من جهة أخرى.

أما النظام الثاني (الفرنسي) ومن سار في فلكه فيرى أنه من الضروري التمييز بين مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة العامة وقواعد القانون الخاص التي يخضع لها الأفراد، أي أنها قواعد خاصة مغايرة لتلك التي تطبق على الأفراد فيما بينهم والغرض من ذلك المحافظة على حسن وتسيير المرافق العامة وتحقيقا للمصلحة أو المنفعة العامة²، بالتالي فإنه متى قامت للادارة العامة بتمثيل السلطة العامة وادارة المرفق العمومي وممارسة نشاط متميز مستعملة في ذلك أموالا عامة وتهدف الى تحقيق مصلحة عامة، وجب إخضاع تلك المنازعات الناشئة بهذا الخصوص لقواعد واجراءات خاصة تختلف عن تلك التي يخضع لها الأفراد وتكون الجهة القضائية الفاصلة في تلك المنازعات هي القضاء الإداري والعكس بالعكس.

ثانيا: التعريف الضيق للقانون الإداري: يقصد بالتعريف الضيق للقانون الإداري تلك القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص، التي تحكم الادارة العامة من حيث تنظيمها وسيرها

¹ - المرجع نفسه، ص 18.

² - يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، جامعة النيلين، السودان، 1997، ص ص 5-7، متاح على الرابط:

https://drive.google.com/file/d/12_9PCc3zpyECqIFe5VMCfjxZUio--x/view

وما يترتب عن نشاطها من منازعات¹. بمعنى أنها قواعد خاصة متميزة عن تلك التي تطبق على الأفراد. بالتالي وجوب خضوع منازعات الادارة العامة التي تظهر فيها بمظهر السلطة العامة لقضاء مستقل؛ يسمى القضاء الإداري على النحو الذي نجده في فرنسا وكافة دول النظام اللاتيني. يستوجب هذا التعريف الوقوف عند تعريف الادارة العامة.

- **الإدارة العامة:** تشكل الادارة العامة (العمومية) محل دراسة القانون الإداري على خلاف إدارة القطاع الخاص التي تخضع لقواعد القانون الخاص. لذلك فالادارة العمومية تعتبر وحدة تنظيمية وظيفية وقانونية مغلقة متميزة عن الادارة في القطاع الخاص والاقتصادي والاجتماعي²، بالتالي يمكن القول ان للادارة العمومية مفهومين عضو (شكلي) ومفهوم موضوعي (وظيفي).

أ- **المفهوم العضوي للادارة العامة:** يقصد به مجموع الاجهزة والهيكل والهيئات القائمة في اطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتقريراتها المختلفة؛

ب- **المفهوم الموضوعي للادارة العامة:** مجموعة الأنشطة والوظائف والخدمات والاعمال التي تمارسها الاجهزة والهيئات اشباعا لاحتياجات الجمهور³.

من خلال هذان التعريفان (العضوي والموضوعي) للادارة العامة نستطيع القول أن القانون الإداري يحكم الادارة العامة من حيث:

- 1- **تنظيم السلطة الإدارية:** وتحديد طبيعتها (سلطة مركزية أو لامركزية)؛
- 2- **نشاط الادارة:** يتجلى في صورتان المرفق العام والضبط الإداري؛

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 19.

² - سعيد نحيلي، القانون الإداري: المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، دمشق، 2012، ص 11.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 06.

3-أساليب الادارة: تتمثل في اصدار القرارات الإدارية (نظرية القرار) وابرار العقود (نظرية العقود)؛

4-وسائل الادارة: تتحصر في نظرية الموظف العام ونظرية المال العام؛

5-منازعات الادارة: أي الجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية وكذلك اهم الاجراءات الواجب اتباعها بهذا الخصوص¹.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 20-21.

المحاضرة الثانية: نشأة وتطور القانون الإداري

لقد دافع فلاسفة عصر التنوير، ولا سيما مونتسكيو، على مبدأ الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) داخل الدولة. لكن من الغريب أن فهم وتنفيذ هذا المبدأ بطريقة ناقصة للغاية هو الذي كان في أصل ولادة القانون الإداري.

أولاً: نشأة القانون الإداري

يرجع الغالبية العظمى من الفقهاء نشأة القانون الإداري إلى فرنسا وما جاءت به الثورة الفرنسية عام 1789، من أفكار وإصلاحات في مواجهة النظام الملكي على رأسها الفصل بين السلطات. حيث لم يكن القانون الإداري موجوداً من قبل بالمعنى الذي يُفهم به اليوم، ومع ذلك كان من الضروري التساؤل حول إمكانية وجود القانون الإداري في الإسلام من عدمه، لذلك سنتطرق إلى القانون الإداري في الإسلام ثم في فرنسا باعتبارها مهذا له.

أ- هل عرف النظام الاسلام نظرية القانون الإداري:

لقد بلغت الدولة الإسلامية شأواً كبيراً في الإزدهار والتوسع الأمر الذي أدى لوجود نظام إداري قوي يشبع حاجات الأفراد العامة، حيث كانت الإدارة تتميز بأنها شعبية قامت فور انتقال الرسول صلي الله عليه وسلم إلى المدينة، وأنه من المقرر حتماً كلما وجدت إدارة ومحكومين وجد قانون إداري وهذا أمر بديهي، ولكن ليس معنى وجود (نظام إداري) أن يوجد قانون إداري إلا إذا تميزت العلاقات الإدارية عن العلاقات الفردية بمعاملة خاصة، حيث لا يعرف النظام الإسلامي التفرقة بين الحكام والمحكوم فيما يتعلق بالخضوع لأحكام الشريعة الإسلامية، ولم يعرف تاريخ التراث الإسلامي أي تمييز في شريعة الحكم بين الوالي والرعية، والشريعة الإسلامية من النظم الموحدة التي لا تعرف الازدواج فليس فيها قانون إداري مستقل بل تسري أحكام المشرع على الحكام والمحكومين علي حد السواء¹.

¹ - يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق، ص. 11.

- ملامح القضاء الإداري في الاسلام:

لقد قسمت السلطة القضائية في النظام الإسلامي الى ثلاثة أنواع: ديوان المظالم، والقضاء، ثم الحسبة، ويعتبر قضاء المظالم شبيه بالقضاء الإداري فيما يتعلق باختصاصات قاضي المظالم في الفصل في المنازعات التي لها طابع إداري مثل النظر في إساءة استعمال السلطة من جانب الحكام (الولاة) ضد المحكومين (الرعية) والنظر في منازعات كتاب الدواوين وإدارة شؤونهم (المرافق العامة) إلا أن قضاء المظالم في النظام الإسلامي لا ينشئ القواعد والأحكام القانونية كما هو الحال في القضاء الإداري الوضعي¹.

قد كتب عمر بن الخطاب رضي الله عنه وأرضاه، إلى عماله أن يوافوه بموسم الحج فوافوه، فقال: « أيها الناس، إني بعثت عمالي هؤلاء ولاية بالحق عليكم ولم استعملهم ليصيبوا من أضراركم، ولا من دمائكم ولا من أموالكم، فمن كانت له مظلمة عند احد منهم، فليقم [...] أقيده منه، وقد رأيت رسول الله (ص) يقيد من نفسه»، وهي قيمة المساءلة والمحاسبة في مفهوم الحكم الراشد، حرصاً منه (رضي الله عنه) على محاربة الفساد وإقامة العدل²، ومنع التعسف في استعمال السلطة من قبل الولاة والخليفة نفسه.

- المنازعات ذات الطابع اداري في الاسلام:

لقد كان قضاة علي بن أبي طالب رضي الله عنه وأرضاه في الأمصار³ هم ولايته على البلدان المختلفة؛ لأن ولايتهم كانت عامة تشمل الحكم والإدارة وإقامة الحدود والإمامة والقضاء وجباية الصدقات وغيرها، وكان علي رضي الله عنه يطلب من ولايته النظر في المظالم التي يرفعها الناس ضد أحكام القضاء، وبالدرجة الأولى التي حكم فيها قضاة ولوا من قبلهم وليس من قبل الخليفة ، كما كان لهم النظر في المظالم الأخرى من قبل قضاة البلدان المعينين من قبل الخليفة بحكم عموم ولايتهم، إلا أنهم كانوا

¹ - المرجع نفسه.

² - مصطفى زغيشي، دور الحكم الراشد في تجسيد العدالة الانتقالية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة 01، 2019-2020، ص.33.

³ - الأمصار معناها : البلاد أو الأقطار، والأمصار هنا يقصد به ذلك الاسم الذي يطلق على البلاد التي فتحها المسلمون أو قاموا ببنائها أثناء التوسع الاسلامي.

يرجعون إلى الخليفة في مثل هذه القضايا ، ومن المعروف أن الخلفاء كانوا يفتحون أبوابهم لمن يجار بالشكوى؛ سواء كانت الشكوى ضد الولاة أو ضد القضاة أو عمال الخراج أو غيرهم¹.

ولعل أهم صورة من صور الفصل في المنازعات التي لها طابع إداري، تلك التي سمع فيها القضاء إلى مظلمة اليهودي ضد أمير المؤمنين علي بن أبي طالب (رضي الله عنه)، لما فقد أمير المؤمنين علي بن أبي طالب (رضي الله عنه) درعاً في مسيره لصفين ووجدها في يد يهودي، فاحتكما إلى القاضي "شريح"، فسمع القضاء من الطرفين، وطلب من علي البينة فاستشهد بانه الحسن، إلا أن القاضي رفض شهادة الابن لأبيه فحكم القاضي ضد أمر المؤمنين، فاندesh اليهودي للحكم العادل، فنطق بالشهادتين واعترف بأن الدرع درع علي فأعاده إليه، فجميع الناس سواسية في عهده أمام القضاء، من جهة المرافعة وقواعد الإثبات وتطبيق النصوص وتنفيذ الأحكام، ووجوب تحري العدالة بين الخصوم، وقد جرى العمل في الشريعة الإسلامية على محاكمة الخلفاء والملوك والولاة على حد سواء، فلا سلطة تعلو على سلطة القضاء²، وهي أسمى صور استقلال السلطات من أجل كفالة العدل والمساواة ومنع الاستبداد إساءة استعمال السلطة بحكم الوظيفة.

ثانياً: نشأة القانون الإداري في فرنسا

قبل الحديث عن نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا لا بد من الحديث عن الأوضاع التي كانت سائدة في فرنسا قبل الثورة الفرنسية لعام 1789 باعتبارها النقطة المفصلية في مسار القانون الإداري.

أ- الوضع السائد في فرنسا قبل الثورة الفرنسية: يمكن القول ان ظهور القانون الإداري في فرنسا جاء نتيجة للوضع القائم في فرنسا في فترة الملكية المطلقة أين كانت جميع السلطات مركزة في يد الملك، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وكانت جميع معاملاتها

1- علي محمد الصلابي، المؤسسة القضائية في عهد علي بن أبي طالب، متاح على الرابط: <http://alsallabi.com/article/1250>، تم الاطلاع عليه يوم 2022/09/28 على الساعة 11h00.

2- علي محمد الصلابي، أسمى المطالب في سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه: شخصيته وعصره، الجزء الأول، مكتبة الصحابة، الشارقة، 2004، ص-ص 303-304.

بما فيها معاملاتها مع الأفراد تخضع للقانون المدني. ورغم وجود سلطة هرمية في الدولة، تخضع لها باقي الهيئات والسلطات الأخرى إلا أن هذه السلطة كانت نظرية نسبياً كما كانت الوظائف السياسية والإدارية والقضائية متشابكة بشكل وثيق، بالإضافة إلى ذلك لم تكن هناك مفاهيم تسمح بتحديد مظهر من مظاهر القانون الإداري مع الحد الأدنى من التجانس المطلوب¹.

ففي هذه الفترة تحديداً كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات، أنشأت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية، وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرتها على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية، ما شجع رجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل مغاير لما هو عليه للحفاظ على الاستقلالية بين الإدارة والسلطة القضائية².

لقد استعمل رجال الثورة والنظام الثوري التفسير الجامد للنصوص القانونية تحت غطاء الفصل بين السلطات، لتجنب أي رقابة على شرعية العمل الإداري، بالتالي لا يمكن الحكم على عمل الإدارة وموظفيها، ولا يخضع لأي رقابة إلا لرقابة الإدارة وهذا لحماية الإدارة الثورية من كل سيطرة فكانت الإدارة هي الخصم وهي الحكم.

ب- تطور القانون الإداري في فرنسا بعد الثورة

لقد مر تطور القانون الإداري بثلاث مراحل أساسية يمكن إيجازها على النحو التالي:

1. مرحلة الإدارة القاضية

من بين الإصلاحات والأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية حرمان المحاكم البرلمانية من مراقبة أعمال الإدارة العامة، واستند رجال الثورة في هذا إلى تفسير مطلق لمبدأ الفصل بين السلطات حيث منعوا المحاكم البرلمانية من التدخل في أعمال الإدارة كما لا يجوز للإدارة أن تتدخل في أحكام القضاء،

¹– Xavier Braud, cours de droit administratif générale : Licence 2, 4^{ème} édition, Gualino Lextenso édition, paris, 2020, PP 23–25.

²– سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1979، ص 6.

وبالمقابل أعطى رجال الثورة للإدارة الحق في الفصل في المنازعات التي تكون هي (الإدارة) طرفاً فيها فظهر ما يسمى بالإدارة القاضية، وهذا خشية من وقوف المحاكم القضائية عقبة في سبيل هذه الإصلاحات.

تأكيداً لذلك صدر القانون 16-24 أغسطس 1790 بشأن التنظيم القضائي¹، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية 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 الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات. وفي مدة المرحلة (الإدارة القاضية) كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت غير أن هذا الأمر كان مقبولا نسبيا في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة والتعسفية لقضاء البرلمانات².

2. مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز (مرحلة إنشاء مجلس الدولة)

أمام هذا التناقض أراد رجال الثورة تقادي تداخل الصلاحيات ومحاولة إعادة مبدأ الفصل بين السلطات إلى الوضع الصحيح وإعماله إعمالا يتفق مع الإشكاليات التي أوجد لحلها، فقاموا في 12 سبتمبر 1797 بإنشاء ما سمي بمجلس الدولة تحت رقابة وتوجيه القنصل، كهيئة قضائية مستقلة عن الإدارة يتمتع باختصاص عام في المنازعات الإدارية، ويملك حق إنشاء مبادئ وأحكام القانون الإداري، وأحكام مجالس الأقاليم كانت قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الذي كان مهامه استشارياً يتطلب تصديق القنصل، وساعد على ذلك علاقته المستمرة بالإدارة وخبرته بطبيعة العمل الإداري التي أكتسبها من

¹ - أرسى هذا القانون فصلاً صارماً بين السلطات الإدارية والقضائية؛ نصت على أن "الوظائف القضائية منفصلة وستظل منفصلة دائماً عن الوظائف الإدارية. لا يجوز للقضاة، تحت طائلة السقوط، الإخلال بأي شكل من الأشكال بعمليات الهيئات الإدارية، أو استدعاء المسؤولين أمامها بسبب وظائفهم. «، كما كان قانون 16 لفروكتيدور أكثر رجعية بنصه على حظر تدخل المحاكم في أعمال الإدارة: "هناك حظر متكرر على المحاكم للنظر في أعمال الإدارة، من أي نوع".

² - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2008، ص 6.

خلال أدائه لدوره كمستشار للإدارة¹. إن إنشاء هيئات لتسوية النزاعات (مجالس الأقاليم ومجلس الدولة) في السنة الثامنة بعد الثورة في حقيقة الأمر كان شبيهاً بمحاكم البرلمانات، لأن هذه الهيئات لم تستند من أي استقلالية بل اكتفت بأن تقترح على القنصل والوزير ورئيس الدولة حلاً للنزاع كان هذا الأخير حراً في متابعته أم لا.

لقد كانت هذه الهيئات (مجالس الأقاليم ومجلس الدولة) تقوم تسوية النزاعات التي تعد الإدارة طرفاً فيها وتحظى بالأولوية، ثم شيئاً فشيئاً انحرفت أكثر فأكثر عن تطبيق قواعد القانون العام (القانون المدني)، والتي يتم تطبيقها على الإدارة في تلك الفترة، ليقوموا بعدها بتطبيق القواعد التي حددها. هذه هي الطريقة التي كان يؤدي بها التفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات إلى التأثير المعاكس تماماً لذلك المنشود "فالقاضي كان يؤدي عمل الإدارة بشكل كامل"².

3. مرحلة القضاء المفوض

في 24 ماي 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت النهائي في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى كما أنشأ نفس القانون محكمة تنازع لحل صعوبات إسناد الاختصاص بين السلطتين القضائيتين. ومع إن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الادارة القاضيّة إذا لا يملك الأفراد حق اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الادارة القاضيّة.

هذا ما أوجد ازدواجاً قضائياً، استمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الادارة (قضية Cadot)³ وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية⁴، رغم أن محكمة

¹ - المرجع نفسه

² - Xavier Braud, Op.cit, PP 23-25.

³ - للاطلاع على القضية cadot، تصفح الموقع :

<https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-13-decembre-1889-cadot>

⁴ - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ص 11-16.

التنازع الفرنسية تكون قد قررت في وقت سابق مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن المرافق العامة، واختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها بموجب قرار بلانكو بتاريخ 08 فبراير 1873¹.

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب مرسوم الصادر 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الاقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية. ثم أعقب ذلك بعض المراسيم التي تضمنت إصلاحات منها المراسيم الأربعة الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه ونشاطه الداخلي، وتم تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أغسطس 1975، و بمرسوم في 15 يناير 1980، وآخر في 16 ديسمبر 1987 لإصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الاستئنافية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة. وقد أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاض المنازعات الإدارية دون منازع، وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سري الإدارة العامة، وأكد على وجود واستقلال القانون الإداري². لقد منح قانون 24 ماي 1872، مجلس الدولة الولاية القضائية الحقيقية على المنازعات الإدارية، فتحول نظام العدالة المعتمد (من قبل الإدارة) إلى نظام العدالة المفوض (إلى المحاكم). منذ ذلك الحين، شهدت فرنسا رسمياً ازدواجية القضاء (العادي والإدارية).
ثالثاً: نشأة وتطور القانون الإداري في الجزائر: لقد ارتبطت نشأة القانون الإداري وتطوره في الجزائر بنظيره الفرنسي لاعتبارات تاريخية، غير أن التحول الحقيقي كان مع دستور 1996 الذي كرس الانتقال من نظام وحدة القضاء إلى نظام الازدواجية القضائية، وفق المراحل التالية:

1- المرحلة الأولى ما بين 05 جويلية 1962 إلى 16 نوفمبر 1965

بعد صدور المرسوم رقم 53- 954 المؤرخ في 30/09/1953 المتعلق بإصلاح المنازعات الإدارية بفرنسا، أنشأت بالجزائر ثلاثة محاكم إدارية و هي: محكمة الجزائر، محكمة وهران ومحكمة

¹ - قرار محكمة التنازع الفرنسية المؤرخ في 08 فيفري 1878 (قضية بلانكو)، متاح على الرابط :

https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/SEPTEMBRE_2011/Blanco.pdf

² - قرار محكمة التنازع الفرنسية المؤرخ في 08 فيفري 1878 (قضية بلانكو)، مرجع سابق.

قسنطينة، و كانت هذه المحاكم تتكفل بالفصل في المنازعات الإدارية كدرجة أولى، بينما الطعن في أحكامها فيرفع أمام مجلس الدولة الفرنسي¹. بعد استرجاع السيادة الوطنية كان لزاما على الدولة الجزائرية الفتية مواصلة العمل بالتشريع الفرنسي إلا ماكان منه يتعارض مع السيادة الوطنيةوفقا لما جاء في القانون 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962.

تبعاً لذلك فقد تم التوقيع على بروتوكول قضائي مع الحكومة الفرنسية بتاريخ 28 أوت 1962، لإحالة ملفات الطعون بالنقض المسجلة أمام كل من محكمة النقض ومجلس الدولة الفرنسيين، التي لم يفصل فيها إلى غاية 01 جويلية 1962، على السلطات الجزائرية لعرضها على الجهة المختصة للنظر فيها².

بصدور القانون 218-63 المؤرخ في 18 جوان 1963 الذي نص على تأسيس المجلس الأعلى³، وأوكلت إليه مهمة الجمع بين اختصاصات مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسيين، ما أدى إلى التوحيد على مستوى القمة مع بقاء الازدواجية على مستوى القاعدة، حيث يتولى الفصل في المنازعات العادية القضاء العادي ممثلاً في محاكم الدرجة الأولى باعتبارها أول درجة من السلم القضائي والمجالس

¹ نصت المادة 17 من المرسوم رقم 954-53 المؤرخ في 30/09/1953 المتعلق بإصلاح المنازعات الإدارية بفرنسا، على أنه يطبق - هذا المرسوم - على المحاكم الإدارية الجزائرية.

² للإطلاع أكثر انظر موقع المحكمة العليا للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، على الموقع:

<https://www.coursupreme.dz/content/%D9%86%D8%A8%D8%B0%D8%A9-%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE%D9%8A%D8%A9-%D8%B9%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9%80%D8%A7>

³ بدأ المجلس الأعلى مباشرة مهامه بأربع غرف، حددها القانون رقم 218/63 و هي: غرفة القانون الخاص، الغرفة الجنائية، الغرفة الإدارية و الغرفة الاجتماعية. و بموجب الأمر رقم 72/74 ارتفع عدد الغرف إلى 7 غرف هي: الغرفة المدنية، غرفة الأحوال الشخصية و الموارث، الغرفة التجارية والبحرية، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الإدارية، الغرفة الجنائية الأولى و الغرفة الجنائية الثانية. وبموجب القانون رقم 22/89 استحدثت غرفة ثامنة و هي غرفة العرائض و أعيدت تسمية الغرفة الجنائية الثانية بغرفة الجرح و المخالفات. ثم صدر الأمر رقم 25/96 الذي استحدث الغرفة العقارية كغرفة تاسعة بالمحكمة العليا.

القضائية كدرجة ثانية للتقاضي والمجلس الأعلى باعتباره محكمة نقض، أما المنازعات الإدارية، فتفصل فيها المحاكم الإدارية الثلاث بحكم قابل للطعن أمام المجلس الأعلى.

وفي 16 نوفمبر 1965 صدر الأمر رقم 65-278 المتعلق بالتنظيم القضائي الجزائري و الذي بموجب مادته الخامسة تم إلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة و نقل اختصاصها إلى الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، أين تم استحداث ثلاث غرف إدارية على مستوى كل من مجلس قضاء الجزائر و مجلس قضاء وهران و مجلس قضاء قسنطينة، كل غرفة تفصل كجهة قضائية ابتدائية يطعن في قراراتها أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى¹. بذلك يكون النظام القضائي الجزائري عرف وحدة القضاء على مستوى القمة والقاعدة، مع وجود ازدواجية في النزاعات، حيث أصبحت الغرفة الإدارية على مستوى مجلس الدولة صاحبة الاختصاص في تقويم عمل الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، والمسؤولة عن توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية.

2- المرحلة الثانية ما بين 16 نوفمبر 1965 إلى غاية 18 أوت 1990

لقد سمح الأمر رقم 65-278 السالف الذكر بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة على النظام الاستعماري واستبدالها بغرف إدارية على مستوى كل المجالس القضائية التي ارتفع عددها من ثلاثة غرف إلى عشرين غرفة إدارية حدد اختصاصها الإقليمي بولاية واحدة و أحيانا بولایتين، بموجب المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1986.

للإشارة فإن المجلس الأعلى الذي أنشأ بموجب القانون رقم 63/218 السالف الذكر، تم تنصيبه بتاريخ 1964/03/02 و عقد أول جلساته بتاريخ 1964/07/13 و أسندت له مهمة النظر في الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم و المجالس القضائية بالإضافة إلى الطعون بالبطلان في القرارات و العقود الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، إلا أنه لم يصنف ضمن المؤسسات الدستورية إلا منذ صدور دستور سنة 1976 واحتفظ المجلس الأعلى و من بعده المحكمة العليا - بعد

¹ - للإطلاع أكثر انظر موقع مجلس الدولة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، على الموقع:

<https://www.conseildetat.dz/ar/%D8%B9%D8%B1%D8%B6->

<https://www.conseildetat.dz/ar/%D8%B9%D8%B1%D8%B6-%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE%D9%8A>

اعتماد هذه التسمية بموجب دستور سنة 1989- بهذا التصنيف في كل الدساتير المتعاقبة منذ هذا التاريخ¹.

وفي 18 أوت 1990 حدث تعديل في قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23، تحديدا المادة 7 منه التي أنشأت ما يعرف - بالغرف الجهوية الخمسة² - وحدد اختصاصها في: الطعن بالبطلان ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية، وكذا الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و النظر في مدى مشروعيتها، مع احتفاظ الغرف الإدارية المحلية بالنظر في الطعون بالبطلان ضد القرارات الإدارية الصادرة عن رؤساء البلديات و مديري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بالتالي يكون النظام القضائي الجزائري قد حافظ على مبدأ وحدة القضاء مع ازدواجية النزاعات.

3- المرحلة الثالثة ما بين 18 أوت 1990 إلى غاية 08 ديسمبر 1996

تميزت هذه المرحلة باتخاذ حزمة من الإصلاحات مست على وجه الخصوص النظام القضائي الجزائري، إذ تم إنشاء غرف إدارية على مستوى كل المجالس القضائية الموجودة حينئذ عبر التراب الوطني، مع الإبقاء على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بذلك تكون المجالس القضائية الدرجة الثانية للنقاضي فيما يخص المنازعات العادية، أما فيما يتعلق بمنازعات المادة الإدارية فقد اعتبرت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية الدرجة الأولى من درجات التقاضي بالإضافة إلى نظر الطعون بالإلغاء، أما الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تتفرد بتقويم عمل الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، والمسؤولة عن توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية. بالتالي يكون النظام القضائي الجزائري قد حافظ على وحدة القضاء والقانون لكن بشكل مرن وواقعي لا يؤدي إلى توحيد المنازعات³.

بإقرار التعديل الدستوري في 08 ديسمبر 1996، عرف النظام القضائي الجزائري مرحلة جديدة وهي الانتقال من وحدة القضاء إلى نظام الازدواجية القضاء، من خلال استحداثه لهيئة قضائية عليا

¹- للإطلاع أكثر انظر موقع المحكمة العليا للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق.

²- هذه الغرف هي: الغرفة الإدارية الجهوية للجزائر العاصمة، الغرفة الإدارية الجهوية لوهان، الغرفة الإدارية الجهوية لقسنطينة، الغرفة الإدارية الجهوية لبشار والغرفة الإدارية الجهوية لورقلة.

³- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 32.

جديدة تفصل في المنازعات الإدارية وذلك وفقا للمادة 152 منه و التي تنص " يؤسس مجلس الدولة¹ كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإداري " -هذه المادة معدلة بموجب المادة 171 من دستور 2016-، إضافة إلى ذلك أنشئت هيئة قضائية فاصلة في نزاعات الاختصاص بين القضاء العادي (المحكمة العليا) و القضاء الإداري(مجلس الدولة) وهي محكمة التنازع.

كما جاء في نص المادة 152 السالفة الذكر : أن المحكمة العليا تمثل الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، وتضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، أما تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى يحدده قانون عضوي².

بالإضافة الى ذلك فإن نص الدستور على إنشاء مجلس الدولة، كهيئة قضائية إدارية استدعى بالضرورة إنشاء المحاكم الإدارية على مستوى القاعدة تجسيدا لازدواجية القضاء³، وتبعاً لذلك فقد صدر القانون عضوي آخر⁴، نصت المادة الأولى منه على أن: " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية "، كما نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 المحددة لكيفيات تطبيق هذا القانون العضوي على أن: "تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون(31) محكمة إدارية 5 كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ". بالتالي يكون التعديل الدستوري لسنة 1996 منعرجا حاسما في تاريخ النظام القضائي الجزائري باقراره الازدواجية القضائية كما أعطى المحاكم الإدارية وجودها القانوني كدرجة أولى للتقاضي في المنازعات الإدارية.

¹ - تم تنصيب مجلس الدولة بتاريخ 1998/06/17 بعد صدور القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، (هذا القانون معدل و متمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 2011/07/26 و كذا بالقانون العضوي رقم 02/18 المؤرخ في 2018/03/07).

² - القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 2011/07/26 المحدد لتنظيم المحكمة العليا و عملها و اختصاصها، والقانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 1998/06/30 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها.

³ - محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2005، ص.32.

⁴ - رقم 02/98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بتنظيم المحاكم الإدارية وعملها واختصاصها.

⁵ - حاليا يبلغ عدد المحاكم الإدارية 48 محكمة إدارية على مستوى التراب الوطني.

د. زغيشي مصطفى مطبوعة بيداغوجية / القانون الإداري / السداسي الأول / طلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق

المحاضرة الثالثة: علاقة القانون الإداري بباقي فروع القانون الأخرى (مبررات تقسيمات القانون)

قبل التطرق الى علاقة القانون الإداري بباقي فروع القانون الأخرى لابد من الإشارة الى أن تعدد القواعد القانونية أدى إلى تقسيم القانون إلى مجموعتين رئيسيتين، أطلق على إحداها اسم "القانون الخاص"، وسميت الأخرى باسم "القانون العام".

المطلب الأول: مبررات تقسيمات القانون

استقر رأي الفقه على تقسيم القانون إلى مجموعتان رئيسيتان بحسب تعدد العلاقات في المجتمع، وكل مجموعة تنظم نوعاً محدداً من العلاقات المشتركة في الصفات والهدف.

أولاً- أصل تقسيمات القانون

يعود الفضل في تقسيم القانون الى قانون عام وقانون خاص الى الفقيه الروماني أولبيان (170م - 220م)، ثم نقلت عن "أولبيان" مجموعة "جوستينيان" تقسيمات القانون، وظل الفكر القانوني يتناقل هذا التقسيم حتى بلغ ذروة الوضوح والشهرة في أفكار الفقيه الفرنسي دومات J. Domat.¹

حيث لاحظ المفكرون أنه مهما تعددت المجموعات القانونية، فإنه يمكن تنظيم العلاقات بين الأفراد على قدم المساواة، وأطلقوا على هذه المجموعة اسم "القانون الخاص"، ومجموعة تضم القواعد القانونية توضح كيفية قيام السلطات الحاكمة، وتنظيمها والعلاقة بينها، كما تنظم العلاقة بينها وبين الأفراد لا على أساس من المساواة، وإنما على أساس تمييز السلطات وتمتعها بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد، أطلقوا عليها اسم "القانون العام".²

إن تعددت المجموعات القانونية، أفرز نوعاً من التمايز بين القانون العام والقانون الخاص من حيث: إن قانون الإجراءات الإدارية بوصفه دستور الإدارة العامة لا يطبق إلا على نشاط السلطة العامة،

¹ - محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، ص. 07، متاح على الرابط: Noor-Book.com القانون الإداري الأستاذ

الدكتور محمد الشافعي أبو راس pdf1 3. تم الاطلاع عليه يوم 2022/09/29، على الساعة 08h55

² - المرجع نفسه.

أما بخصوص القرار الإداري والعقد الإداري، اللذان يعدان من وسائل السلطة العامة ولا نظير لهما في مجال القانون الخاص، ومن حيث مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، والتعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وفرض الرسوم والمساهمات الناجمة عن استخدام المرافق العامة كلها مواضيع تدخل في مجال القانون العام، وحالة التنفيذ الجبري للأوامر الإدارية، حالة تحديد الاختصاص القضائي للمنازعات الإدارية يكون أمام القضاء الإداري، أما المنازعات المدنية أمام القضاء العادي (المحاكم العادية)، فإذا كان القانون الخاص يهتم بحرية التعبير عن الإرادة الفردية ويهدف إلى حل النزاعات التي تنشأ بين الأفراد، فإن القانون العام وبصورة خاصة الدستوري والإداري فيكون محله الدولة، ويهدف إلى تأصيل وتحديد صلاحيات الإدارة العامة¹.

ثانياً - أساس تقسيم القانون إلى "خاص" و"عام":

إن اختلاف التيارات الفقهية في مسألة تقسيم القانون إلى "قانون خاص" و "قانون عام" نجم عنه ظهور عدة معايير للتمييز بين القواعد القانونية. وعموماً يمكن تقسيم هذه المعايير إلى أربعة معايير أساسية، هي: درجة الالتزام بالقواعد القانونية، تنظيم الروابط المالية، المصلحة التي يحميها القانون وأخيراً طبيعة العلاقة².

أ- من حيث درجة الالتزام: قواعد القانون العام تتميز أنها قواعد أمرة وناهية لايجوز الاتفاق على مخالفتها لا صراحة ولا ضمناً، على أساساً تسمح به القواعد القانونية من إجراءات ووسائل، فإن كانت تقرر للأطراف جميعاً أو بعضهم على الأقل وسائل وإجراءات تتسم بطابع السلطة العامة كنا أمام قواعد القانون العام. أما إذا قامت على أساس المساواة بين أطراف العلاقة التي تحكمها، فهي ضمن قواعد القانون الخاص، لأن قواعد القانون الخاص تتسم أنها ذات طبيعة مكملية ومفسرة ويجوز مخالفتها صراحة أو ضمناً حسب اتفاق أطراف العلاقة.

¹ - سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص ص. 65-66.

² - مهند وليد الحداد، خالد وليد الحداد، المدخل لدراسة علم القانون : نظرية الدولة ؛ نظرية القانون ؛ نظرية الحق، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص ص. 190-191.

ثانيا - من حيث تنظيم الروابط المالية: قواعد القانون العام لا تنظم العلاقات والروابط المالية التي تحصل بين الأفراد أنفسهم كونها تنظم العلاقات المالية المتعلقة بأموال الدولة، أما قواعد القانون الخاص تقوم بتنظيم العلاقات المالية التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد والدولة إذا كانت الدولة مجردة من السلطة والسيادة.

ثالثا - من حيث المصلحة المحمية: لعل الغاية الأساسية من إيجاد القانون العام هو حماية المصلحة العامة على حساب المصالح الخاصة للأفراد، على خلاف القانون الخاص أين تتغلب فيه المصالح الخاصة لأفراد على حساب المصالح العامة، بالتالي فإن هذا المعيار لا ينظر إلى أشخاص المخاطبين بالقاعدة القانونية وإنما يجعل موضوع الرابطة القانونية مناط التمييز.

غير أنه توجد صعوبة في التمييز بين المصالح العامة والمصالح الخاصة، لكون تحقيق المصالح العامة من شأنها تحقيق بعض المصالح الخاصة التي هي في الواقع تشكل مصالح أفراد المجتمع، فتتنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل مثلا أمر ينطوي عليه تحقيق مصلحة مشتركة في ذات الوقت.

رابعا - من حيث طبيعة العلاقة: قواعد القانون العام هي من تحكم العلاقات التي تتعامل فيها الدولة مع الأفراد بوصفها سلطة عامة تمثل إرادة الدولة ولها سيادة، وأساس طبيعة هذه العلاقة هو أن أحد المخاطبين بالقاعدة القانونية هو شخص من أشخاص القانون العام المتمثل في الهيئات العامة وفروع الدولة ذات السيادة، بمعنى أن الإدارة أو السلطة العامة تتعامل على أساس قواعد خاصة ومميزة عن تلك التي تحكم الأفراد، وعلى أساس عدم المساواة بينها وبينهم.

خلاصة لما سبق يمكن القول أن تعامل الدولة مع الأفراد تحقيقا للمصالح العام يجعلها لا تتساوى مع الأفراد، لذا لابد من وجود قواعد قانونية لتنظيم شكل الدولة وهيئاتها وسلطاتها وفروعها، وهي قواعد لا خلاف على أنها لا تخاطب الأفراد على الإطلاق، بالتالي فهي قواعد مختلفة عن القواعد التي توضع لتنظيم العلاقات بين الأفراد المتساوين في الحقوق والواجبات.

المحاضرة الرابعة:علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام والقانون الخاص

ينتمي القانون الإداري إلى مجموعة القانون العام ذات طبيعته الخاصة والاستثنائية المختلفة عن مجموعة القانون الخاص، كما أن خصائصه الذاتية المختلفة نسبيا عن خصائص و طبيعة كل الفروع الأخرى للقانون خلقت نوعا من التمايز بينه وبين باقي فروع القانون الأخرى.

أولا- علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

إن ارتباط القانون الإداري بباقي فروع القانون العام ارتباط يسوده التكامل تارة والتمايز تارة نتيجة كونه فرع من فروع القانون العام يحكم الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة من حيث تنظيمها وسيرها وما يترتب عن نشاطها من منازعات باعتبارها صاحبة السيادة.

أ- **القانون الإداري والقانون الدستوري:** ورد في المعجم الوجيز لألفاظ اللغة العربية كلمة الدستور، في مجموعة من المعاني الآتية:الدفتر الذي يكتب فيه أسماء الجنود ومرتباتهم، أو القاعدة التي يعمل بمقتضاها، أما المعنى القانوني فيقصد به مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، ومدى سلطتها إزاء الأفراد ويقابل كلمة دستور في اللغة الإنجليزية والفرنسية "CONSTITUTION"، وهو في اشتقاقه اللغوي التكوين أو البناء وينصرف إلى التنظيم والتأسيس، كما تعني أيضا مجموعة القوانين التي تبين النظام السياسي¹.وعليه فإن القانون الدستوري هو الوثيقة والقانون الأسمى في الدولة ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها ويحكم علاقة هذه السلطات بالأفراد، والضمانات المقررة لكفالة حقوق وحرّيات الأفراد في المجتمع.

لذلك فإن الارتباط والتكامل بين القانون الإداري والقانون الدستوري يظهر من خلال كونها فرعين من فروع القانون العام الداخلي، حيث يختص القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية في الدولة، في حين يختص الدستور على إخضاع جميع هذه الهيئات والسلطات لأحكامه باعتباره القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى في الدولة.فإذا كان القانون الدستوري

¹ - أشرف إبراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري: دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة، 2015، ص.22.

يختص بوضع الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، فإن القانون الإداري يضع القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، فالقانون الإداري يكون بذلك امتدادا للقانون الدستوري¹.

أما أوجه التمييز بين القانون الإداري والقانون الدستوري يمكن إيجازها فيما يلي:

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

- **من حيث تدرج القوانين:** يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور².

ب- **القانون الإداري والقانون الجنائي:** إختلف الفقهاء بخصوص تسمية هذا الفرع من القانون ، حيث هناك من يسميه بالقانون الجنائي نسبة إلى الجناية ، وهناك من يستعمل تسمية قانون العقوبات نسبة إلى العقوبة، وعموما يمكن تعريف القانون الجنائي -قانون العقوبات- بأنه تلك القواعد القانونية التي تحدد سياسة التجريم والجزاء وكذا كيفية إقتضاء الدولة لحقها في العقاب بما يضمن حقوق المتهم. أو هو مجموعة القواعد الجنائية التي تحدد الجرائم والعقوبات، بنصوص محددة وثابتة³، حيث تنص المادة الثالثة فقرة 01 من قانون العقوبات الحالي⁴ على أنه: " يطبق قانون العقوبات على كافة الجرائم التي ترتكب في أراضي الجمهورية". ويُقسم القانون الجنائي إلى قسم عام (يهتم بالقواعد والنظريات العامة للجريمة، قسم خاص (يدرس الجريمة بمفرداتها، وأركانها، وظروفها، والعقوبات المقررة لها).

¹ - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص. 2.

² - المرجع نفسه، ص. 3.

³ - فواز عابنة، حسام محمد، وقف التنفيذ في القانون الجنائي، مركز الكتاب الأكاديمي للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص. 27.

⁴ - أمر رقم: 66-156 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم لاسيما بالأمر رقم 01-20 مؤرخ في 30 يوليو 2020.

لذلك قد يبدو لأول وهلة أنه لا توجد علاقة للقانون الإداري بالقانون الجنائي اعتبارا من أن الأول قانون سلمي لا يهتم بالسلوك الجرمي أيا ما كانت درجة خطورته، بينما الثاني يهتم بظاهرة الجريمة ويحدد لها عقابا مناسباً، غير أن مثل هذا التصور والحكم يتبدد إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري، وليس المحيط الإداري ببعيد عن ظاهرة الجريمة، بما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون¹. فعلى سبيل المثال نصت المادة 144 من قانون العقوبات السالف الذكر (القانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 أفريل 2020) نجدها قد حددت عقوبة تتراوح من 06 أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 100.000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، لكل من أهان قاضيا، أو موظفا.....أثناء تأدية مهامهم.

ثانيا- علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص: باعتبار أن القانون المدني يعد المرجع الأساسي (الشرعية العامة) الذي تعتمد عليه بقية فروع القانون الوضعي بما في ذلك القانون الإداري، ستقتصر دراستنا على دراسة علاقة القانون الإداري بالقانون المدني فقط.

أ- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني: رغم أن طبيعة الروابط بين الإدارة والأفراد التي لا تقوم بين طرفين متكافئين، وحماية للمبادئ المقررة لصالح الإدارة العامة (امتياز السلطة العامة، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد)، ما استوجب تخصيص منازعات الإدارة بنظام قانوني مستقل، فإنه لا يزال ثابتا كذلك أن الفقه والقضاء الإداري ينقد استعانا كثيرا بالأصول المقررة في القانون المدني، بعد أن طورها وعدلا فيها بما يلاءم البيئة الجديدة التي انتقلت إليها ليصبح القانون الإداري مستقل عن القانون المدني، ومناطق ذلك إذا وجد غموض في نصوص القانون الإداري أو لم يوجد نص يحكم النزاع المعروض فلا يجوز الرجوع في تفسير هذا الغموض أو لاستتباط الأحكام الجديدة واجبة التطبيق على النزاع إلى القانون المدني، وإنما يجب الرجوع في ذلك كله إلى المبادئ والأحكام العامة للقانون الإداري ذاته، وهو

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 58.

ما يجعل القاضي الإداري دورا هاما في إنشاء القانون الإداري بحكم ما يملك من حرية في التفسير و استنباط الأحكام الجديدة¹.

وبالرغم من ذلك فإن استقلال القانون الإداري عن القانون المدني ليس مطلقا اذ لا تزال تربطهما علاقات تداخل مستمرة جعلت القانون الإداري بحق همزة الوصل بين القانون العام والقانون الخاص، ويتجلى ذلك في النقاط التالية:

✓ رغم تتمتع الإدارة العامة بامتياز السلطة العامة الذي لا مثيل له في علاقات الأفراد العاديين، (سلطة إصدار الأوامر واللوائح الملزمة للأفراد بإرادتها المنفردة، حق الإدارة في نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، وحق الاستيلاء، وفرض الرسوم، ...)، إلا انه وفي الكثير من الحالات يجد القاضي الإداري نفسه مجبرا على تطبيق المبادئ والقواعد الإجرائية للقانون الخاص (المادة المدنية والتجارية...);

✓ الكثير من النظريات والأحكام يجد أصله في القانون المدني لكنه يأخذ في القانون الإداري طابعا خاصا ومتميزا مثل: أحكام العقود الإدارية، و الرهون وما تملكه الادارة من حرية في شأن إبرامها وتنفيذها وإنهائها من سلطات، ونظرية مسؤولية الإدارة العامة عن قراراتها وأعمالها التي تسبب ضررا للغير وما يتصل بها من فكرة الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي والتمييز بينهما، ...إلخ.

✓ استعانة القاضي الإداري وهو في مجال اجتهاده بنصوص القانون المدني، فيقوم بإحالتها دون تعديل أو تغيير وحسبما يجرى عليه العمل بها في مجال روابط الأفراد العاديين، ومثال ذلك: الصلح الإداري والتحكيم في العقود الإدارية، بالإضافة إلى ما جرى عليه العمل في الفضاء الإداري الفرنسي في شأن

¹-ثبت في الفقه والقضاء أن استقلال القانون الإداري و تميزه عن القانون الخاص عموما والقانون المدني بصفة خاصة، ليس على درجة واحدة بل نجده مستقلا تارة ومرتبطا تارة أخرى. وإذا كان القانون الإداري حديث النشأة بالنظر إلى كونه قد استقل بنظرياته ومبادئه منذ منتصف القرن التاسع عشر، فإن القانون المدني كان منذ البداية المرجع الأصلي في تنظيم الروابط القانونية بين الإدارة والأفراد باعتباره الشريعة العامة، بحيث لم يكن القضاء يستطيع إبعاد تطبيقه إلا إذا وجدت نصوص خاصة، و كذلك فإن القانون المدني المرجع الأساسي (الشريعة العامة) الذي تعتمد عليه بقية فروع القانون الوضعي بما في ذلك القانون الإداري.

تطبيق مبدأ وجوب تنفيذ العقود حسن النية وتطبيق مبدأ عدم رجعية القوانين و تطبيق قاعدة بطلان العقود الخالية من التسبب¹.

ب- علاقة القانون الإداري بقانون الاجراءات المدنية والإدارية:

يعتبر القانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي يتولى الجانب الاجرائي للدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص النوعي والاقليمي، وسيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها، وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذا الغالب أنها طرف مدعي عليه²، فهي معنية هي الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

نص دستور 1996 على أن المحكمة العليا تعتبر الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، في حين يعتبر مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ويعمل كل منهما على توحيد الاجتهاد القضائي، ثم جاء فيما بعد القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل و يتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.ب

بالإضافة إلى القانون العضوي قانون 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المنشئ للمحاكم الإدارية، والمرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1998 المحدد لكيفيات تطبيق احكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية معدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 مايو سنة 2011، باعتبارها صاحبة الولاية العامة في المادة الإدارية، على مستوى القاعدة تجسيدا لنظام القضاء المزدوج³، ولمعرفة أنواع الدعاوى والطعون التي يمكن رفعها أمام المحاكم الإدارية، ولتحديد الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية الذي يقوم على معيار عضوي قوامه وجود أحد الأشخاص

¹ - طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص ص 27-30.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 62.

³ - محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 32 .

المعنوية العامة طرفا في النزاع، أحالت المادة الثانية من القانون رقم 98-02 على قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

وتبرز العلاقة في القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث أن هذا الأخير هو الذي يبين تشكيلة المحكمة 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 القضائية².

ثالثا- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة:

علم الإدارة العامة هو ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه، بينما تشمل الإدارة العامة على مفهومين، مفهوم عضوي: يهتم بدراسة هيكل المنظمات الأساسية وفروعها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر النشاط عنها³. بالتالي يمكن برار مجمل أوجه التمييز بين القانون الإداري والإدارة العامة فيما يلي:

✓ القانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني لأجهزة الإدارية ووظيفة كل عنصر من عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري؛

✓ القانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثرة قانونية، كذلك يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه ، وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات غير المشروعة، في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار

¹ - بهذا الخصوص أنظر المواد 800 إلى 807 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، والمادة 802 مكرر من نفس القانون.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 64.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، عثمان حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012، ص 33.

وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها؛

✓ يبحث القانون الإداري في المركز القانوني للموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة وشروط تعيينه وحقوقه وواجباته والعقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها عليه وضماناته اتجاهها ، ويبحث في طرق انتهاء علاقته الوظيفية، وما إلى ذلك من أمور تنظمها في الغالب نصوص قانونية، أما الإدارة العامة فتبحث الوظيفة العامة من ناحيتين، الناحية التنظيمية فيدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة وأسس ترتيب الوظائف العامة، وتحديد اختصاص ومواصفات كل وظيفة، ثم من الناحية البشرية تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المنظمة الإدارية، وتعرض لطرق اختيارهم، ووسائل رفع كفاءتهم وتدريبهم، والارتفاع بمستوى أدائهم ، كما تهتم الإدارة العامة بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية والنفسية، والبحث في سبل إصلاحها؛

إن هذا الاختلاف لا ينفي وجود نوع من التقارب بين القانون الإداري والإدارة العامة، من خلال كونهما يتعلقان بالبحث في موضوع واحد وهو الجهاز الإداري في الدولة وأن انحصرت دراسة كل منها بجانب من جوانبه، حتى أننا نجد أنه في الدول التي لا تأخذ بالازدواج القانوني "النظم الأنجلوسكسونية" تشتمل دراسة الإدارة العامة على النواحي القانونية التي يحكمها من حيث الأصل القانون الإداري بالإضافة إلى دراسة الناحية الفنية والتنظيمية¹.

¹ - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ص. 3-5.

المحاضرة الخامسة: خصائص القانون الإداري

إن القانون الإداري في مفهومه الضيق (الفرنسي) هو ذلك القانون الذي يتميز بقواعد خاصة مغايرة لتلك التي تطبق على الأفراد فيما بينهم حفاظا على حسن سير المرافق العامة وتحقيقا للمصلحة أو المنفعة العامة. لذلك فهو يتميز بمجموعة خصائص جاءت على النحو التالي:

أولا- القانون الإداري حديث النشأة:

يقصد بحدثة القانون الإداري من حيث النشأة هو من خلال مقارنة القانون الإداري بالقانون المدني يظهر أن هذا الأخير وارث لعادات وتقاليد قديمة متوغلة في الحضارة الرومانية، فالمشرع الفرنسي خلال اعداده للقانون المدني استعمل مفاهيم أساسية يعود تحريرها في بعض الأحيان الى القانون الروماني¹.

كما أشرنا سابقا، فإن نشأة القانون الإداري في فرنسا جاءت إثر قيام الثورة الفرنسية في عام 1789، وذلك عندما فسر رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات تفسيرا جديدا لظروف اجتماعية كانت حادثة في ذلك الوقت، ولم تكن قواعد القانون الإداري تتميز عن قواعد القانون المدني، ولم يعترف لها بالاستقلالية، إلا بعد صدور حكم محكمة التنازع في قضية "بلانكو"؛

تطبيقا لهذا التفسير الجديد لمبدأ الفصل بين السلطات تم انتزاع قضايا الإدارة من يد القضاء وأصبحت الإدارة تفصل في المنازعات التي تتعلق بها حتى قيام مجلس الدولة الذي تولى الفصل في المنازعات التي تتعلق بالإدارة، بالتالي يمكن القول بأن نشأة القانون الإداري لم تكن نتيجة فلسفة معينة أو إعمالا لقواعد موضوعية، بل لأسباب تاريخية بحتة، ولم يبدأ القانون الإداري في الظهور بوصفه قانونا مستقلا عن القانون المدني إلا في القرن التاسع عشر، بل أن الأفكار الرئيسة والنظريات الأساسية التي يتميز بها القانون الإداري لم تتبلور إلا خلال القرن العشرين².

¹ - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2012، ص. 22.

² - أوشن حنان، الوافي في شرح القانون الإداري، ج1، دار اليازوري العلمية، عمان، 2022، ص ص. 57-59.

وصفوة القول هو أنه لا يمكن القول بوجود القانون الإداري-بمعناه الضيق- في فرنسا، إلا بعد أن قام مجلس الدولة الفرنسي، ذلك أن نظريات القانون الإداري و قواعده ومبادئه، لم تظهر فور قيام مجلس الدولة الفرنسي في ديسمبر عام 1799، وإنما استلزم الأمر جهدا وتطورا، وبلورة للأوضاع، ومراجعة للأفكار والمواقف، أدت في مجموعها إلى تأخر ظهور القانون الإداري، كمجموعة من القواعد القانونية، متميزة عن قواعد القانون المدني وخارقة لأسسها وأصولها، إلا مع النصف الثاني من القرن التاسع عشر¹.

ثانيا- القانون الإداري قانون قضائي:

إن القضاء يعد في الحقيقة أساس نشأة القانون الإداري بالنظر الى الحلول التي ابتكرها بمناسبة معالجته للمنازعات المعروضة عليه، ضف إلى ذلك أن قواعد ولصوص القانون الإداري قد ظهرت لتعالج التنظيم الإداري والنشاط الإداري والمنازعات الإدارية، وكلها من الأمور سريعة التطور، وإلى درجة لا يستطيع المشرع ملاحقة تطورها، ما جعل القاضي الإداري يجد نفسه أمام سيل من المنازعات، يلتزم بإيجاد الحل لها، ولا يجد في نصوص التشريع ولا في أي من مصادر القاعدة القانونية، القواعد التي تصلح للتطبيق عليها ولا يجد أمامه إلا أن يخلق القاعدة القانونية، يبتكرها ويبتدعها، ثم يطبقها ويحكم على مقتضاها وهكذا يتمثل الفارق بين القاضي المدني والقاضي الإداري، في أنه في حين لا يضطر الأول إلى ابتكار قاعدة قانونية إلا نادرا، فإننا نجد الثاني يقوم باستمرار بخلق القواعد القانونية و ابتكارها².

من هنا جاءت خاصية القانون الإداري بأنه قانون قضائي، بمعنى أن القاضي في الكثير من الحالات هو الذي يخلق القاعدة القانونية التي يطبقها على المنازعة، كما أن أغلب النظريات الموجودة في القانون الإداري إنما كانت من خلق وابتداع القضاء الإداري، فضلا عن أن القاضي الإداري يمارس دور مميز في تكييف العديد من الوقائع وإيجاد الحل الملائم لها والغير متوفر في نصوص القانون الإداري، ناهيك على أن القضاء الإداري جهة تفسيرية حسب ما نص قانون مجلس الدولة في المادة الخاصة

¹ - محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص. 18.

² - المرجع نفسه، ص. 20.

بالدور الاستشاري للقضاء الإداري واختصاص مجلس الدولة في مجال الرأي والمشورة القانونية، فهو بهذا الدور له سلطة واسعة في خلق وابتداع المبادئ العامة للقانون¹.

تأكيدا لذلك لا نستطيع العثور على نظرية واحدة واضحة الملامح، يمكن القول بأن القضاء قد اعتنقها أو سار على هدى أفكارها، وكل ما يمكن القول به، أن القضاء الفرنسي لم يتقيد بنظرية محددة، بل ترك لنفسه كامل الحرية في معالجة كل منازعة على حدة، وحسب ظروفها الخاصة بها، دون ما قيد من نظرية فلسفية جامدة ومحددة مسبقا، ومن هنا فإن التعرف على منهج القضاء الفرنسي - في هذا الصدد - لا يكون إلا بتتبع أشهر الأحكام، التي أرست أسسا معينة للقانون الإداري ومن أهم هذه الأحكام حكم "بلانكو"².

ثالثا- القانون الإداري غير مقنن:

يقصد بالتقنين تلك القواعد الموضوعية من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى الإسهامات المباشرة وغير المباشرة للفقهاء والقضاء، وكلما تضافرت الجهود من أجل صياغة تقنين معين كلما ظهر التشريع في صورة يخلو من الثغرات القانونية والأخطاء، ومما لا شك فيه أن تقنين القاعدة وتبيان ألفاظها وحصر معانيها يؤدي إلى وضوحها فيسهل على القاضي معرفة مقصد المشرع ونيته من خلال ما أقره من قواعد مقننة، ومن ثم يسهل عليه الإلمام بها وتطبيقها أحسن تطبيق³.

ويعتبر القانون الإداري غير مقنن لأن مهمة التقنين بالنسبة للقانون الإداري في غاية من التعقيد والعسر، لحدثة نشأة هذا القانون فقواعده لزالمت في طور التكوين وهذا خلافا لقوانين أخرى كالقانون المدني والجنائي والمالي التي يعود ظهورها إلى قرون خلت، ثم صعوبة حصر وجمع مختلف القواعد التي تنظم شتى صور النشاط الإداري بمجالاته المختلفة لكثرة مواضع القانون الإداري التي يتطلب كل موضوع منها

¹ - علي حسن عبد الأمير، كشف وابتكار المبادئ العامة في القانون والقضاء الإداري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص. 135.

² - محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص. 43.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص. 90-91.

في بعض الأحيان عدد كبير من النصوص، بالإضافة إلى مرونة النشاط الإداري وقابليته للتطور بتطور الظروف المحيطة بالإدارة العامة سواء كانت هذه الظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو فكرية أو تكنولوجية¹.

في حين يرجع البعض عدم تقنين القانون الإداري إلى سبب وجيه وهو أنه في فترة تجميع القوانين وتقنينها في عهد نابليون، في السنوات الأولى من العقد الأول من القرن التاسع عشر، لم يكن القانون الإداري قد تبلورت صورته، بل لم يكن قد ظهر إلى الوجود ما يمكن تسميته بالقانون الإداري ما لم يؤهله ليكون من بين المجموعات التي تم تقنينها آنذاك²، فلو أنه كان قد تم تقنين القانون الإداري الوليد في هذه الفترة، لجاء التقنين جامدا يحد من تطوره فلا يستطيع مواكبة تطور الإدارة العامة التي تؤثر وتتأثر بمحيطها الذي يخضع هو الآخر للتطور.

وإذا كان عدم التقنين يشكل أحد الخصائص التي تميز القانون الإداري، غير أن البعض يعتبر عدم تقنين القانون الإداري يعد عيبا من عيوب هذا القانون نظرا لما قد ينجر عنه من عدم وضوح القواعد التي تحكم الإدارة العامة وعدم ثباتها فيفقد الأفراد شعورهم بالأطمئنان خوفا من مراكزهم القانونية التي قد يصيبها التغير وعدم الثبات³، مما دفع الكثير منهم إلى المناداة بضرورة تقنين هذا القانون وجمع قواعده وأحكامه في منظومة واحدة.

رغم أن القانون الإداري يعتبر غير مقنن إلا أن الكثير من موضوعاته حضت بالتقنين فجمعت أحكامها وقواعدها في نصوص خاصة على غرار قانون الجمعيات، قانون الانتخابات، قانون البلدية وقانون الولاية، قانون الوظيفة العمومية وقانون الصفقات العمومية.

رابعا - القانون الإداري مرن وسريع التطور:

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص.24.

² - محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص.22.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص.90-91.

تمتاز قواعد القانون الإداري بالمرونة والقابلية للتطور نظراً لأنها لم تقنن في نصوص تشريعية محددة، وإنما جاءت وليدة الظروف الواقعية، ولا شك أن هذه المرونة التي يتمتع بها القانون الإداري تساعد على تطوره المستمر، فالقانون الإداري شديد الحساسية لما يجري في الدولة من تطورات متجانباً مع الظروف المتغيرة حتى لا تعوق النشاط الإداري¹، ويستجيب لما يحدث في المجتمع من تطور تحقيقاً المصلحة العامة.

ولعل مرونة القانون الإداري تظهر من خلال تأثره بما يستجد من تغيرات مختلفة، يجب أن تواكبها قواعد القانون الإداري و تستجيب لها، وتجعلها في خدمة المصلحة العامة، وإن لم تواكبها و تستجيب لها فإنها تقف عائناً أمام تطور المجتمع وتعيق النشاط الإداري، وزاد في أهمية هذه السمة للقانون الإداري ظهور مرافق اقتصادية (صناعية، تجارية، زراعية، مالية)، تفرض على القانون الإداري وضع قواعد ومبادئ تحكم هذه المرافق الجديدة، خاصة أن القضاء الإداري الذي أقر مبادئ قانونية عامة قد يعدلها و يستبدلها بقواعد جديدة تنسجم مع التطورات الجديدة التي يشهدها المجتمع² حفاظاً على ديمومة سير المرافق العامة وبالتالي ديمومة الدولة وبقائها.

وتظهر العلاقة بين خاصيتي عدم التقنين والمرونة علاقة تبادلية، كل منهما عملت على تحقيق الأخرى، فقد كانت خاصية عدم تقنين القانون الإداري سبباً لتوفر المرونة لهذا القانون، كما أن المرونة كانت عاملاً من عوامل عدم تقنين القانون الإداري.

كما تساعد خاصية قدرة القاضي الإداري على خلق القواعد القانونية - قانوناً قضائياً- على منح القانون الإداري خاصية المرونة، حيث تسمح قدرة القاضي الإداري من خلق وابتكار القاعدة القانونية الصالحة للتطبيق على المنازعة المطروحة عليه، لكنه يبقى غير ملزم باتباع أحكام المحاكم أياً كانت

¹ - يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق، ص.20.

² - سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص ص.84-85.

درجتها، بل أنه لا يلتزم بما يصنعه هو نفسه من قواعد عند نظر منازعات أخرى، ما يجعل القاضي الإداري قادراً على تطوير قواعده بما يتفق مع تطور الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ومن هنا كان تمتع قواعد القانون الإداري بالمرونة والقابلية للتطور السريع، نتيجة طبيعية ومنطقية لكون القانون الإداري قانوناً قضائياً بالمعنى الذي ألمحنا إليه، ما يضيف ذلك على القانون الإداري حيوية، يفقدها غيره من فروع القانون لأن عدم استجابة القانون لهذه العوامل يصيبه بالجمود من ناحية، ويفصل بين القانون وبين المجتمع من ناحية أخرى؛

غير أن ما يعاب على خاصية بالمرونة وسرعة أنها إذا بلغت من التطور حداً كبيراً بحيث لا تجد القاعدة القانونية مجالاً للثبات والاستقرار، فإن ذلك قد يؤدي إلى فقدان القاعدة هيبتها، كما أن ترك الأمور على إطلاقها للقاضي، يخلق ما يشاء من القواعد القانونية، ليطبقها على المنازعات المطروحة، يؤدي إلى نتائج غريبة، منها أن تصبح هذه القواعد في ضمير القاضي، إلى أن يطبقها بالفعل، وهو أمر لا يتفق والتعريف الصحيح للقاعدة القانونية، كما أن من نتائج ذلك أن لا يستطيع الأفراد معرفة هذه القواعد، الأمر الذي يجعل من المستحيل عليهم تقدير موقفهم القانوني، قبل اللجوء إلى القضاء¹.

بالرغم من ميزة مرونة القانون الإداري إلا أنه قد تؤثر هذه المرونة والقابلية للتطور السريع في ثقة الناس واحترامهم للقانون الإداري لأن من خصائص القانون الثبات والاستقرار والعمومية حتى يحقق العدل والمساواة بين الناس²، ومن هنا وجب التوفيق بين حيوية القانون الإداري من جهة وتحقيق العدل والمساواة بين الناس من جهة أخرى.

خامساً - ذاتية واستقلالية القانون الإداري :

يقصد بذاتية أو استقلالية القانون الإداري هو تميزه عن باقي فروع القانون الأخرى بمجموعة من المميزات تجعله قانوناً خاصاً مستقلاً، تتمثل هذه المميزات فيما يلي:

¹ - محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص 24-25.

² - يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق، ص 20.

- ✓ **عدم المساواة بين أطراف العلاقة في القانون الإداري:** حيث تتمتع الدولة بمركز قانوني أقوى من المركز القانوني للفرد، باعتبارها طرفاً ممتازاً بالتالي تتمتع بسلطة إصدار القرار الإداري بإرادتها المنفردة ويلزم الأفراد بالخضوع لمضمون هذا القرار؛
- ✓ **القانون الإداري يستلهم بعض أحكامه وقواعده من القانون الخاص:** رغم أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي إلا أن هذا لا يغنيه من الاستعانة بقواعد القانون الخاص متى رأى القاضي الإداري ضرورة اللجوء إلى هذه القواعد نظراً لملاءمتها لروابط القانون العام وإمكانية مساهمتها في حل النزاع المطروح.
- ✓ **بعض قواعد القانون الإداري لا مثيل لها في القانون الخاص:** تتمتع الإدارة العامة بسلطة تقييد الحريات العامة في مجال الضبط الإداري فتستطيع حظر التجوال أو منع زيارة مناطق معينة. بينما لا نجد لمثل هذه السلطة شبيهاً ومثيلاً على صعيد القانون الخاص، بالإضافة إلى نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة مقابل تعويض عادل و منصف.
- ✓ **القضاء الإداري لا يخلق سوابق قضائية:** بمعنى أن القاضي هو الذي يصنع القاعدة القانونية ويخلقها في الكثير من الحالات، وإذا كان الأمر هكذا فإن مثل هذه القواعد لا تكون ملزمة لباقى المحاكم، بل وأنها غير ملزمة للقاضي ذاته في قضية أخرى تعرض عليه، ومن هنا جاءت خاصية القانون الإداري بأنه قانون قضائي، ونشير هنا إلى أن اجتهاد القاضي الإداري في خلق القواعد القانونية يختلف تماماً عن نظام السوابق القضائية، والذي تعتنقه كثير من النظم وأشهرها النظام الإنجليزي، ذلك أن نظام السوابق القضائية يعني التزام كل محكمة بما تصدره كافة المحاكم التي تعلوها في الدرجة من أحكام، وما تقرره من قواعد ومبادئ، بمعنى أن ما تقرره محكمة ما من قاعدة أو مبدأ، يعتبر قانوناً ملزماً، على كافة المحاكم التي تليها أن تلتزم به في أحكامها¹، أما القواعد التي ينشئها القاضي الإداري فهي لا تعني سوى أن القاضي الإداري نفسه والمنازعة التي هو بصدد حلها وتنتهي كامل قوتها فلا هي ملزمة لغيره من المحاكم أو القضاة.

¹ - محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ص 20-23.

المحاضرة السادسة: مصادر القانون الإداري

يقصد بمصادر القانون الإداري الأصل أو الأساس الذي يستقي منه القانون الإداري قواعده والتي يستعين بها القاضي الإداري لحل النزاع المطروح أمامه، وبوجه عام فهي -المصادر- لا تختلف عن مصادر القانون تطبيقاً لنص المادة الأولى من القانون المدني، إلا أنه وللضرورة قمنا بتقسيم هذه المصادر إلى مصادر مكتوبة و أخرى غير مكتوبة.

أولاً- المصادر المكتوبة: تتعدد المصادر المكتوبة للقانون الإداري من التشريع بأصنافه الى القضاء الى الفقه.

1. التشريع: يقصد بالتشريع بمعناه الضيق كل قاعدة عامة مجردة تصدر عن السلطة المختصة بسن القوانين وفقاً لأحكام الدستور، أما المعنى العام للكلمة ذاتها، فيتضمن كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، وسواء تمثلت في نصوص دستورية أم معاهدات دولية صادق عليها رئيس الجمهورية أم قانونية أم قرارات إدارية، ويتميز التشريع عن غيره من مصادر القانون بالوضوح، والتحديد، وذلك بحكم تقنيته، كما يتميز التشريع - أياً كان منشؤه - بتمتعته بالحجية المطلقة أمام المحاكم، بشرط أن يتفق مع مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يفترض خضوع القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة القانونية الأعلى، وبالتالي تخضع القاعدة التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية، للقاعدة الدستورية، وتخضع اللوائح لكل من القواعد الدستورية والقواعد الصادرة عن السلطة التشريعية¹. وينقسم التشريع إلى:

أ- الدستور: يعتبر الدستور الوثيقة القانونية الأسمى في الدولة، وهو أعلى مصادر القانون، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة، تنظيم السلطات، حقوق وحرّيات الأفراد، والقواعد الدستورية سموها كونها قواعد تأسيسية وإنشائية، يتعين علي جميع سلطات الدولة احترام هذه القواعد التي قد لا توجد في الوثيقة الدستورية ذاتها فحسب، بل في إعلانات الحقوق والمواثيق أو في مقدمات الدساتير². وقد تضمنت مختلف الدساتير مواد ونصوص متعلقة بالإدارة العامة في مجالات

¹ - مهند نوح، القانون الإداري، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018، ص. 27.

² - لوشن حنان، مرجع سابق، ص. 90.

مختلفة منها، نذكر على سبيل المثال ما جاء به الدستور الجزائري¹ من قواعد قانونية تخص الادارة العامة في مختلف المجالات.

حيث تناولت المادة 16 مقومات الدولة والمتمثلة في التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية. كما أقرت صراحة على ضرورة إعمال مبدأ التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني، أما المادة 17 فاعتبرت البلدية والولاية الجماعات المحلية للدولة، وأن البلدية في الجماعة القاعدية، وتناولت المادة 18 أساس العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية التي يجب أن تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وشددت المادة 26 على الإدارة ضرورة خدمة المواطن، وعدم تحيزها وردها المعلل بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، كما تضمنت المادة 27 التساوي في الحصول على الخدمات، و بدون تمييز، وأن المرافق العمومية تقوم على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة، واعتبرت المادة 28 أن الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات، ثم أضافت المادة 29 دور الدولة في حماية حقوق المواطنين في الخارج و مصالحهم، والسهر على الحفاظ على هوية وكرامة المواطنين المقيمين في الخارج وتعزيز روابطهم مع الأمة، وتعبئة مساهمتهم في تنمية بلادهم الأصلي.

ب- المعاهدات الدولية: المعاهدة هي اتفاق يبرم بين الدول، أو بين دولة ومنظمة دولية، بهدف إحداث آثار قانونية في علاقتهم المتبادلة. إن المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية تعتبر ملزمة بالنسبة للإدارة². لقد اعترف دستور 2020 السالف الذكر صراحة بالقوة القانونية للمعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، واعتبرها تعلق على القانون الداخلي، بنصه في المادة 154 منه على ما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 م.

² ناصر لباد، مرجع سابق، ص.35.

لذلك يمكننا القول أن جعل الدستور المعاهدات الدولية تسمو على القانون الداخلي، يرتب عنه أن كل القوانين واللوائح في الدولة لابد ألا تخالف المعاهدات التي صادقت عليها الجزائر، كما أنه يتوجب على الأفراد والهيئات في الدولة الالتزام بالنصوص الواردة في تلك المعاهدات، بالتالي فإن هذه المعاهدات الدولية المصادق عليها طبقاً للأحكام المنصوص عليها في الدستور تصبح ملزمة للقاضي الإداري في المنازعات المعروضة عليه.

ت- التشريع العادي والتشريع العضوي: يمكن تقسيم القانون بالنظر إلى السلطة المصدرة له إلى قسمين هما القوانين الصادرة عن البرلمان و القوانين التي تصدرها هيئات غير التشريعية بترخيص من الدستور.

✓ **القوانين الصادرة عن البرلمان :** فالبرلمان هو الهيئة التشريعية، صاحبة الحق الأصيل في سن القوانين. غير أنه ليس كل ما يصدر عن البرلمان يعتبر قانوناً إذ لا يعتبر قانوناً إلا ما يصدره البرلمان باعتباره هيئة تشريعية، أما ما يصدره البرلمان باعتباره هيئة إدارية مثلاً، كالقرارات التي يصدرها بشأن عماله وموظفيه، فإنها لا تعتبر قانوناً، وإنما هي قرارات إدارية¹. لذلك اعتبرت النصوص القانونية التي يقرها المجلس الشعبي الوطني بناء على مبادرة من الحكومة قوانين عضوية، أو بمبادرة من النواب قوانين عادية.

✓ **القوانين التي تصدرها هيئات غير التشريعية بترخيص من الدستور:** كثيراً ما يعطي الدستور الهيئة التنفيذية أو غيرها، حق إصدار القوانين. فإن أصدرت هذه الهيئات قواعد عامة مجردة، مستوفية الشروط والإجراءات التي نص عليها الدستور، كان ذلك قانوناً لصدوره عن هيئة منحها الدستور حق سن القوانين². كالنصوص القانونية الصادرة عن رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) أو المرسوم الحكومي (مرسوم تنفيذي) في مسائل تنظيمية.

ث- التشريع التنظيمي أو اللائحي: الأصل العام أن السلطة التشريعية هي صاحبة الحق في سن القوانين وذلك تكريساً وتجسيداً لمبدأ فصل السلطات إلا أنه خول القانون للإدارة الحق في إصدار اللوائح

¹ محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ص. 58-59.

² محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ص. 58-59.

أوالتنظيمات المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض، وتسهيل تطبيقها، بالإضافة إلى تنظيم العمل المؤسسي داخل الهيئة نفسها وتوضيح تفاصيله.

تعرف التنظيمات بأنها القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية على اختلاف مستوياتها وهي تقوم بوظيفتها الإدارية، ويطلق عليها في بعض التشريعات (أنظمة) وفي بعضها الآخر (لوائح أو قرارات تنظيمية)، أما اللوائح فهي القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة وتنظيم مراكز قانونية عامة للأفراد إما بإنشاء هذه المراكز القانونية أو تعديلها أو إلغائها، وبمعنى آخر هي القرارات التي تصدر لكي تطبق على عدد غير معين وغير محدد من الأشخاص¹. وعموما ينقسم التشريع اللائحي إلى :

- **لوائح تنفيذية:** تصدرها الوزارات بصفتها الهيئة التنفيذية في الدولة لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية بغرض توضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها

- **لوائح تنظيمية:** تصدرها الادارة العامة لتنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون.

- **لوائح ضبطية أو البوليسية:** تصدرها الهيئة التنفيذية بغرض المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع (أمن، صحة والسكنية... إلخ) .

- **لوائح تفويضية:** تصدرها الهيئة التنفيذية بتفويض من الهيئة التشريعية كونها من اختصاص الهيئة التشريعية (كاللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها).

- **لوائح الضرورة :** تصدرها الهيئة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية حماية للنظام العام وضمانا لحسن سير المرافق العامة.

2. أحكام القضاء : يتميز القضاء الإداري بكونه يمارس دورا في غاية الأهمية في حماية مبدأ المشروعية من خلال مهمته في الكشف والإعلان عن وجود القواعد القانونية، لذا فان أحكام القضاء تعتبر مصدرا هاما من مصادر القانون الإداري خاصة في ظل عدم وجود نص يحكم ذلك النزاع، فالقاضي

¹ - السعيد مبروك ابراهيم، ادارة المكتبات الجامعية في ضوء اتجاهات الادارة المعاصرة: "الجودة الشاملة-الهندرة-ادارة المعرفة-الادارة الالكترونية"، المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط1، القاهرة ، 2012، ص ص 99-100.

الإداري يجد نفسه مجبر على البحث عن الحلول القانونية وإبتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، مع مراعاة مبدأ التوازن بين المصالح العامة والمصالح الخاصة، لذا فإن أحكام القضاء الإداري ليست كلها صالحة لأن تكون مصدرا للقانون الإداري، حيث لا تصلح أن تكون كذلك إلا تلك الأحكام التي لم تستند على نص قانوني ثابت من قبل، والتي تضمنت إنشاء قاعدة قانونية جديدة، إذ يقتصر مفهوم المبادئ القضائية كمصدر من مصادر القانون على الأحكام المنشئة لقواعد قانونية جديدة، دون الأحكام التفسيرية¹.

3. الفقه:ويقصد بالفقه تلك المبادئ القانونية المستنبطة بالطرق العلمية المختلفة والتي أرساها الفقهاء في شتى الميادين التي تمس عالم الإدارة بصفة عامة²، وتزداد أهمية الفقه في مجال القانون الإداري بسبب افتقاد هذا الأخير لمدونة قانونية بالاضافة للتعدد موضوعاته، وتزداد أهمية الفقه من خلال مساعدة القاضي الإداري على استنباط القواعد المناسبة لحكم المنازعات الإدارية التي تفتقد لنصوص قانونية واضحة.

إن دور الفقه يظهر في كونه يكشف عن كثير من خفايا النصوص وتناقضاتها، وإيجاد حل لكثير من الإشكالات القانونية المطروحة، وتحليل الأحكام و القرارات القضائية والتعليق عليها، بهدف تنوير المشرع أو القاضي الإداري، إلا أنه -الفقه- يظل استثنائيا غير ملزم بالنسبة للقاضي إلا أنه يعتبر مصدرا تفسيريا³.

ثانيا- المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري: تتحصر المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري في العرف والمبادئ العامة للقانون.

¹ شتي صديق محمد، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته مع القضاء العادي: دراسة تحليلية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص ص. 17-21.

² - أوشن حنان، مرجع سابق، ص ص. 110-111.

³ - المرجع والموضع نفسه.

العرف الإداري: يعرف العرف الإداري بأنه كل قاعدة تنظيمية ناشئة عن تكرار السلطة الإدارية المختصة لأعمال إدارية فردية واقتتران هذه القاعدة بالتزام الإدارة بها وقبول الأفراد لحكمها، أو هي اعتياد الإدارة على اتباع سلوك معين بصدد حالة معينة بصورة دائمة ومنتظمة ومستمرة بحيث يتولد الشعور بالزامية إتباع هذه القاعدة بصدد الحالات المماثلة¹. ويعد هذا السلوك المتبع من قبل الإدارة بشكل منتظم وملزم بها قاعدة عرفية إدارية شأنها شأن القاعدة القانونية.

بالتالي يفهم من ذلك إن لجوء الإدارة إلى إتباع سلوك معين بصدد حالة معينة يكون في حال عدم وجود نص قانوني يحكم الحالات الإدارية المتعددة والمتنوعة، فتقوم بوضع حلول تعالج تلك الحالات ثم تقوم بتعميم هذه الحلول على جميع الحالات المماثلة.

من خلال ما سبق يمكن القول أن القاعدة العرفية الإدارية تتميز بركنين أساسيين هما: الركن المادي والركن المعنوي.

أ - الركن المادي للعرف الإداري: يقصد به اطراد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين إزاء تنظيم علاقة من العلاقات، بشكل يجعل هذا السلوك الإداري يتوافر على عنصري الاستمرارية والاعتياد. لذا يشترط في هذا الاطراد مايلي:

- الاطراد والاستمرارية على سلوك معين يلزم صدوره من إحدى الجهات الإدارية بالدولة؛
- أن يتوافر عنصر الاستمرارية والاطراد لدى عموم أجهزة السلطة التنفيذية من الإدارات والهيئات التي يتعلق بها هذا الفعل أو السلوك فإذا تم الاعتراض عليه من إحدى أجهزة السلطة التنفيذية، فلا يرقى ذلك السلوك لمرتبة القاعدة القانونية الملزمة للكافة؛
- استقرار ذلك السلوك في الضمير الإداري بذاته تجاه أمر من الأمور استقرارا كافيا؛

¹ - ميسون علي عبد الهادي، "القاعدة العرفية الإدارية: دراسة مقارنة"، مجلة كلية المأمون، 2017، المجلد، العدد

- كما تلزم الإشارة إلى أن تحديد المدة الزمنية لاستقرار العرف ولا تصافه بالإلزامية وكونه مصدر من مصادر المشروعية، تعد مسألة نسبية طبقاً لكل أمر وحسب الظروف المحيطة به¹.

ب - **الركن المعنوي للعرف الإداري:** أما الركن المعنوي فيتمثل في شعور أطراف العلاقة التي تنظمها القاعدة العرفية بإلزام هذه القاعدة ووجوب سريانها. ويشترط لاعتبار العرف ملزماً للإدارة أن يتوافر شرطان:

- أن يكون العرف عاماً وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة، فإذا أغفل هذا الشرط لا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم؛

- ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم، وعلى ذلك فإن العرف الناشئ عن خطأ في فهم القانون لا يمكن التعويل عليه².

لذا فإن العرف يعتبر من مصدراً هاماً من مصادر المشروعية التي تلتزم الإدارة باحترام أحكامه.

1. **المبادئ العامة للقانون:** "المبادئ العامة للقانون أو المبادئ القانونية العامة الأساسية التي لا تستند إلى نص مكتوب، وإنما يستخلصها القضاء الإداري من خلال الاتجاهات العامة للتشريع في الدولة، ومن خلال ضمير الجماعة والأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها المجتمع، وتصبح لهذه المبادئ قوة القانون المكتوب، وبهذه الصفة تلتزم الإدارة باحترامها ليس فقط في قراراتها الفردية، بل في لوائحها وقراراتها التنظيمية العامة، بحيث لو خالفها تكون خروجاً على مبدأ المشروعية وسيادة القانون"³. وبهذا فهي تختلف عن المبادئ القانونية التشريعية المنصوص عليها من المشرع في مختلف التشريعات، لأنها مكتوبة وتستمد قوتها الإلزامية من المشرع.

¹ نجوم غانم هديب الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري: دراسة مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2019، ص.38.

² خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية: قضاء الإلغاء-قضاء التعويض (دراسة مقارنة)، ط2، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص.46.

³ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، ط1، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص.99.

رغم أن المبادئ العامة للقانون تعتبر مصادر غير مكتوبة للقانون الإداري إلا أنه يمكن الرجوع إليها من قبل القاضي الإداري بصدد الفصل في نزاع ما، غير أن درجة الزاميتها تبقى محل جدل فقهي إلى اليوم.

المحاضرة السابعة: نطاق القانون الإداري

تتعدد النشاطات التي تمارسها الإدارة العامة كما تتعدد علاقاتها مع الأفراد، فهي تمارس نشاطاً عاماً في غالب الأحيان غير أنها قد تمارس نشاطاً مشابهاً للنشاط الخاص أحياناً أخرى، لذلك وجب الأمر معرفة العلاقات الإدارية التي يحكمها القانون الإداري وتلك التي تخرج عن نطاقه¹.

إن البحث في نطاق تطبيق القانون الإداري يستدعي بالضرورة البحث في أهم المعايير التي يستند إليها هذا القانون لتحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة لدى ممارسة سلطاتها وصلاحياتها (القانون المطبق) من ناحية، ومعرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية (القضاء المختص) من ناحية أخرى². لذلك اعتمد الفقه والقضاء على ثلاثة معايير أساسية لمعرفة أساس القانون الإداري ومجال تطبيقه، أولهما المعيار الأول هو معيار المرفق العام اما المعيار الثاني فهو معيار السلطة العامة والمعيار الثالث هو المعيار المختلط³.

أولاً- معيار السلطة العامة

يعرف "موريس هوريو" (1856-1929) السلطة العامة من خلال الغاية من وجود هذه الأخيرة كامتياز ممنوح للإدارة العامة: "فالمصلحة العامة هي ذلك العمل الواجب تحقيقه من طرف الإدارة العامة، والسلطة العامة هي وسيلة تحقيق ذلك العمل". فالسلطة العامة بهذا المعنى يعبر ويبرر الطبيعة الخاصة والتميزة للوسائل الممنوحة للإدارة العامة من أجل تحقيق أهدافها، مثل: فرض إرادتها المنفردة، تعديل العقود من جانب واحد، نزع الملكية من أجل المصلحة العامة⁴.

¹-يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق ، ص.12.

²-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، مرجع سابق ، ص.19.

³-يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق ، ص.13.

⁴ -Nicolas Kada, Martial Mathieu, Dictionnaire d'administration publique, Presses universitaires de Grenoble, 2014, P.P. 404-405.

كما ينظر "هوريو" إلى السلطة العامة على أنها سلطة موضوعية منظمة ومستقلة عن الحاكم ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل صاحب السيادة أي من قبل الأمة، تحكمها ضوابط وقيود غايتها تحقيق أهداف مشروعة عن طريق المرافق العامة¹. بالتالي حيث توجد حقوق الأفراد توجد كذلك حقوق السلطة العامة، ضمانا لسير المصلحة العامة.

1. مضمون معيار السلطة العامة

القانون الإداري في أصله قانون ديمقراطي ظهر عقب الثورة الفرنسية، يقوم على ثلاثة مبادئ أساسية: الشرعية والمسؤولية والسلطة العامة، يمنح القانون الإداري للسلطات العامة في إطار القيام بأنشطتها، إذا لزم الأمر امتيازات جد واسعة من أجل تحقيق المصلحة العامة²، عكس الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالح خاصة.

لذلك كان القانون الإداري والفرنسي خلال القرن التاسع عشر مبني على فكرة السلطة العامة ومرتبطة بها ولقد لجأ الفقه في هذه المرحلة إلى التمييز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير، فاعتبر أن أعمال السلطة هي محور ومناطق ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية غير مألوفة ومعهودة في علاقات القانون الخاص، هذه الأحكام الاستثنائية تتمثل في قواعد القانون الإداري، والتي يؤول الفصل في المنازعات الناشئة عنها إلى القضاء الإداري³. على النحو ذاته حدد الفقيه بارتلمي " Berthelemy " أعمال السلطة على أنها التصرفات التي تأتيها الإدارة بموجب سلطة الأمر والقيادة والتي تخرجها من نطاق القانون العام، حيث لا يمكن للأفراد القيام بمثل تلك الأعمال، أما أعمال التسيير التي تأتيها الإدارة العامة أحيانا فهي لا تخضع للنظام الإداري لكونها تخضع للقانون العادي، ويختص القضاء العادي بالمنازعات الناشئة بشأنها⁴.

¹ –Maurice Haurio, précise de droit administratif, 2ème édition, librairie de recueil général des lois et arrêtés, 1893, Paris, P.236.

²– Thierry vieille, réussir les concours administratifs A-B-C, édition Carnot Eds, DIJON CEDEX, 2001, P.81.

³ – Maurice Haurio, Op.cit, PP.189–190.

⁴–محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، مرجع سابق ، ص.20.

2. نقد معيار السلطة العامة

ما يؤخذ على هذا المعيار أنه ضيق إلى حد كبير من نطاق القانون الإداري ومن اختصاصات القضاء الإداري، فطبقاً لهذا التصور فإن أعمال السلطة العامة تقتصر فقط على القرارات الإدارية والأوامر التي تصدرها سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام، وتستبعد من نطاق تطبيقها جميع الأعمال الأخرى من قبيل العقود الإدارية وأعمال الإدارة المادية، كما أن هذا المعيار وبالرغم من بساطته ووضوحه صعب التطبيق في الواقع أو ليس من السهل التمييز بين أعمال السلطة وتصرفات الإدارة العادية نظراً لطبيعته وتداخل النشاط الإداري¹، إضافة الاعتقاد الخاطئ الذي كان سائداً بخصوص مفهوم السلطة العامة والذي كان يتمحور حول التسلط والأمر والنهي وليس نشاطاً خاصاً مميزاً يمارس وفق شروط غير مألوفة في القانون الخاص²، ويؤخذ كذلك على هذا المعيار الازدواجية التي تظهر بها الدولة، من حيث كونها تخضع للقانون العام عند ممارستها لامتيازات السلطة العامة كالقرارات والعقود التي تصدرها الإدارة العامة بارادتها المنفردة، كما تخضع للقانون الخاص في حالة تنازلها عن امتيازات السلطة العامة لتصبح في مركز قانوني مساوٍ لمركز الفرد.

بعد أن فشلت نظرية السلطة العامة، بمفهوما التقليدي في تقديم معيار يحتكم إليه لتطبيق القانون الإداري، اتجه الفقه والقضاء الفرنسي إلى اعتماد أساس جديد يمكن الاعتماد عليه في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ويتمثل هذا المعيار في معيار المرفق العام.

ثانياً - معيار المرفق العام: لقد اتفق الفقه على اعتبار قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية عام 1873 البداية الحقيقية لظهور القانون الإداري بصفة عامة ونظرية المرفق العام بصفة خاصة، حيث بموجب هذا الحكم قررت محكمة التنازع الفرنسية من جهة مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن المرافق العامة، و من جهة أخرى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها.

1. مفهوم المرفق العام:

¹ - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ص. 28-37.

² - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 71.

للمرفق العام مدلولان، مدلول عضوي ومدلول مادي، أما المدلول العضوي فيشير إلى الهيئة أو المنظمة التي تتولى إشباع حاجات عامة، مثال المستشفى العمومي، في حين يشير المدلول المادي إلى الخدمة المقدمة للجمهور؛ أي الخدمة التي تستهدف تحقيق النفع العام وسد حاجة الأفراد؛

- تعريف المرفق العام:

عرف مفهوم المرفق العام تبين في التعريف، فحسب "هوريو" فإن المرفق العام هو: "منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديها للجمهور على نحو منتظم ومطرد"، وعلى العكس نجد أن الفقيه "دوجي" يعرف المرفق العام بقوله: "هو كل نشاط يجب أن يكفله ويتولاه الحكام، لأن الأضلاع بأمر هذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطوره، حيث أنه لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة". إن هذا التباين في التعاريف حول مفهوم المرفق العام خلق انقسام في وجهات نظر الفقهاء، بينما اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتماد المدلولين المادي والموضوعي معا¹.

بالتالي يمكن القول أن المرفق العام هو كل مشروع تحدته الإدارة العامة وتقوم بتنظيمه وإدارته بنفسها أو من خلال الإشراف عليه بقصد تحقيق المصلحة العامة².

من خلال هذا التعريف يمكن حصر مكونات فيما يلي: هدف المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة للأفراد (صحة، تعليم، سكن،...)، الخدمة العامة التي يستفيد منها الأفراد تقدمها الدولة عن طريق أجهزتها، مع إمكانية تدخل الخواص في ذلك (شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص)، المرفق العام مشروع يتكون من مجموعة أشخاص ووسائل مادية تعمل في إطار منظم من أجل تحقيق المصلحة العامة³؛

أما خصائص المرفق العام فهي: الدوام والاستمرارية: الخدمة العامة لا تتقطع ولا تتوقف بتوقف الأشخاص أو ذهابهم، المساواة: يستفيد الجميع من الخدمات العامة على قدم المساواة، التطور:

¹ - مصطفى السيد دبوس، تثمين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه القطاع العام من خدمات: دراسة تحليلية، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص ص. 20-21.

² - محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، 1968، ص. 28.

³ - سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص. 71.

يتطور بتطور مناحي الحياة، تقديم المصلحة العامة: الغاية من المرفق العام تستوجب تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وأخيرا المرفق العام لا يسعى إلى تحقيق ربح¹.

2. مضمون معيار المرفق العام:

إن اعتبار المرفق العام كأساس القانون الإداري يعود إلى المفهوم الضيق للقانون الإداري الذي تبناه الفقه والقضاء الفرنسي، مبررا ذلك بضرورة وجود قانون خاص متميز يحكم الإدارة هو القانون الإداري، وضرورة إخضاع المنازعات الناشئة عن تصرفات الإدارة إلى قضاء مستقل هو القضاء الإداري.

لم تظهر البداية الفعلية لهذا المعيار إلا مع قرار بلانكو-السالف الذكر- الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية، ثم أخذ المعيار يتأكد شيئا فشيئا حتى أخذ القضاء الإداري من خلال ما تواترت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي وأحكام محكمة التنازع الفرنسية²، أين اعترف من خلالها القضاء بأن المرافق العامة التي تنظمها الإدارة العامة، والروابط والعلاقات التي تنشئها هذه المرافق بالإضافة إلى الأشخاص الذين يعملون فيها وما يتولد عن تلك العلاقات من حقوق والتزامات لا يمكن أن تنظم وفقا لذات المبادئ ونصوص القانون المدني، كما أن المسؤولية الناشئة عن تلك العلاقات التي يقوم بها موظفوها في حالة الخطأ أو الإهمال، ليست مسؤولية شخصية تخضع لقواعد القانون المدني بل مسؤولية مرفقيه-تابعة للمرفق العام-تتنوع تبعا لطبيعة وأهمية كل مرفق³.

بالتالي يكون هذا المعيار حاز قبولا وتأييدا كبيرين من الفقه والقضاء حتى بات يعرف القانون الإداري بقانون المرافق العامة. لذلك عمل القضاء الإداري الفرنسي على إنشاء المبادئ التي تلاءم نشاط المرافق العامة وتكفل لها سيرا منتظما في تحقيق أهدافها، كما كان يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري بالرجوع إلى فكرة المرافق العامة⁴.

¹ - نفس المرجع الموضع.

² - بهذا الخصوص أنظر حكم مجلس الدولة في قضية كادوت 13 ديسمبر 1889، حكم محكمة التنازع في قضية فارجير في 27 جوان 1903، حكم مجلس الدولة في قضية أونجيه 03 فيفري 1911.

³ - ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص. 156 .

⁴ - محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري: القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2018، ص. 244.

3. نقد معيار المرفق العام

من بين الانتقادات التي وجهت لهذا المعيار نتيجة تطور النشاط الإداري، أين أصبحت الإدارة تمارس نشاطات لا تختلف في طبيعتها عن أنشطة الأفراد ومخدمة في ذلك أساليب القانون الخاص مع ما يترتب عن ذلك من خضوع هذه النشاطات للقضاء العادي، فظهر حينها ما أصرح عليه " أزمة المرفق العام "، متمثلة في:

✓ - ظهور المرافق العامة الصناعية والتجارية (المرافق التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو عقاريا)، وكلها مرافق تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري و قواعد القانون الخاص، فهي تخضع لقواعد القانون الإداري بوصفها مرافق عامة تتمتع ببعض سلطات القانون العام، وتخضع لقواعد القانون المدني فيما يتعلق بعمالها القائمين بوظائف التنفيذ، وفيما يتعلق بالعقود التي تبرمها مع الأفراد وفقا لأحكام القانون الخاص، بالإضافة إلى ظهور مرافق عامة يقوم الأفراد بإدارتها تهدف إلى تحقيق النفع العام، وبالتالي كان لزاما الاستعانة في إدارتها بكثير من وسائل أو امتيازات القانون العام بالرغم من عدم خضوعها للإدارة؛

✓ لم يعد المرفق العام يكفي كمعيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ومحدد الاختصاص القضاء الإداري، كونه يتسم بالغموض، ولعل ما زاد اتساع أزمة هذا المعيار صعوبة تحديد مدلول فكرة المرفق العام، نتيجة الاختلاف حول تحديد المقصود بالمرفق العام، بالإضافة إلى إقرار مجلس الدولة الفرنسي ، باختصاصه ببعض المنازعات وتطبيق قواعد القانون الإداري عليها ، دون أن تتعلق هذه المنازعات بنشاط مرفق عام¹.

✓ النشاط الإداري لا يقتصر فقط على إدارة المرافق العامة وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري والذي لا يعتبر بالمعنى الدقيق مرفقا عاما، ولهذا فان تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة قد أغفل جانبا من النشاط الإداري هو النشاط الضبطي، وبعبارة أخرى فان موضوع القانون الإداري أوسع من مفهوم المرفق العام؛

¹ - شتي الصديق محمد، مرجع سابق، ص.75.

✓ المرفق العام- بعناصره الثلاثة- وهي خضوع المشروع الاقتصادي أو المهني للإدارة، واستخدامه وسائل القانون العام في نشاطه، واستهدافه إشباع حاجة عامة وتحقيق المصلحة- لا يكفي كمعيار لتمييز المرافق الاقتصادية والمهنية التي لا تستخدم أسلوب القانون العام بالرغم من استهدافها تحقيق نفع عام¹.

ومن ثم فإنه مهما تكن فكرة المرفق العام ضرورية كأساس للقانون الإداري، إلا أنها لا تكفي وحدها لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ما مكن من ظهور معيار جديد يعرف بالمعيار المختلط.

ثالثا- المعيار المختلط : لقد أثبت كل من المعياريين السابقين -معيار السلطة العامة والمرفق

العام- عدم كفاية أيهما للاعتراف به كمعيار وحيد يمكن الاعتماد عليه لتحديد مجال القانون الإداري وبالتالي اختصاص القضاء الإداري. مما جعل الفقه والقضاء الحديث يعتمدان على المزج المعياريين السابقين في معيار واحد هو المعيار المختلط.

1. مضمون المعيار المختلط: إن أنشطة الإدارة التي تخضع لأحكام القانون الإداري،

ويختص القضاء شرعتها أساليب و امتيازات السلطة العامة من ناحية أخرى.

يتلخص مضمون هذا المعيار في كونه يجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، ولما كان شرط المرفق العام غير كاف لتطبيق اختصاص القضاء الإداري، لزم الأمر وجود شرط آخر مكمل له متمثل باستخدام هذا المرفق لامتيازات ووسائل السلطة العامة، لأن كل ما يتصل بنشاط المرافق لا يخضع لزماً للقانون الإداري، إذ يلجأ جزء من نشاطه إلى وسائل يلجأ إليها الأفراد ويطبق عليها قواعد القانون الخاص ويكون القضاء العادي هو المختص بنظرها. كما يمكن أن يلجأ المرفق العام إلى وسائل القانون العام ويكون القضاء الإداري هو المختص بالنظر إلى ما ينشأ من منازعاته. وعليه فإن هذا المعيار الجديد أطلق عليه الفقه المعيار المزدوج أو المختلط، حيث يكون اختصاص القضاء الإداري فيه متعلقاً بمرفق عام ويتمتع في مباشرة نشاطاته بامتيازات السلطة العامة هذا ما جعل الفقه الحديث في فرنسا يميل

¹ - أوشن حنان، المرجع السابق، ص ص. 126-128.

د. زغيشي مصطفى مطبوعة بيداغوجية / القانون الإداري / السداسي الأول/طلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق

لاستخدام هذا المعيار ويميل إليه القضاة دون النظر إلى توفر عنصر السلطة العامة فقط أو بعنصر المرفق العام فقط¹.

خلاصة لما سبق يمكن القول أن أساس القانون الإداري لا يرجع لمعيار واحد من المعايير السابقة، إنما يجب الجمع بين المعيارين السابقين، ومن ثم ليكون العمل إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، يجب:

- أولاً: أن يكون عملاً إدارياً أو نشاطاً متعلقاً بمرفق عام " معيار المرفق العام ".
- ثانياً: أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات أو وسائل وسلطات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص " معيار السلطة العامة "².

¹ - شتي الصديق محمد، مرجع سابق، ص.76.

² - صادقي عباس، محاضرات في مقياس القانون الإداري، المركز الجامعي إليزي، 2021-2022، ص.18.

المحور الثاني: التنظيم الإداري

يهتم التنظيم الإداري بكيفية عمل الإدارة العامة بالإضافة إلى تنظيمها مركزيا ولا مركزيا، حيث يسمح دراسة تنظيم الإدارة العامة بمعرفة الأسلوب المتخذ في الدولة لأداء الوظيفة الإدارية ومدى تركيز النشاط الإداري وحصره في يد سلطة واحدة في الدولة أو توزيعه.

وعلى العموم تنقسم أساليب التنظيم الإداري بين الأساليب القانونية والأساليب الفنية أو التقنية، أما الأساليب القانونية فتتمثل في الشخصية المعنوية، والأساليب الفنية (التقنية) تتمثل في المركزية واللامركزية، وعليه قبل الخوض في الأساليب الفنية للتنظيم الإداري لا بد من فهم الأساليب القانونية (الشخصية المعنوية) ثم الانتقال لشرح كيفية توزيع الوظيفة الإدارية (المركزية واللامركزية).

المحاضرة الثامنة: الشخصية المعنوية (الأسلوب القانوني)

إن دراسة فكرة الشخصية المعنوية لها أهمية كبيرة بصفة عامة في القانون الإداري كونها تعد الأداة القانونية التي تمكن الإدارة العامة من القيام بنشاطاتها.

المطلب الأول : مفهوم الشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية أساس ومناطق تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة للدولة¹.

أولاً- تعريف الشخصية المعنوية:

لم تكن فكرة الشخصية المعنوية معروفة في الماضي فأول ما نشأت في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي فالشخص الطبيعي هو الإنسان الذي يعتبر موضوعا للحق، فقد ساد الاعتقاد ولوقت كبير أن الإنسان وحده هو الذي يصلح لأن يكون طرفا ايجابيا أو سلبيا في الحق وبذلك كانت أطراف الحقوق دائما أشخاص طبيعية، غير أن التقدم التكنولوجي والعلمي بالإضافة إلى تنوع المعاملات التجارية والاقتصادية وتعددتها بالإضافة إلى ظهور القانون العام أفرز نوعا جديدا من الأشخاص المعنوية له ذمة مالية مستقلة ناتجة عن تكتل أشخاص طبيعيين أو مجموعة أموال بغية تحقيق هدف مشترك في مدة زمنية معلومة.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري-النشاط الإداري، ص ص 30-31.

عموما يمكن حصر تعريف الشخص المعنوي في تعريفين أحدهما فقهي والآخر قانوني:

أ- **التعريف الفقهي للشخص المعنوي:** انقسم الفقه في تعريفه للشخص المعنوي الى فريقين:

فريق يعرف الشخص المعنوي على أنه: " مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق أو الوصول إلى غرض محدد، حيث يعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد لتصبح أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والواجبات"¹.

وفريق آخر يعرف الشخص المعنوي على أنه: " مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال تتكاثف وتتعاون لمدة زمنية محددة لتحقيق هدف وغرض، بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن لمصالح الذاتية و الفردية لأفراد الجماعة المكونين له"².

من خلال هذين التعريفين يمكن القول أن الشخص المعنوي كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية تمارس عملا معينا³.

ب- **التعريف القانوني للشخص المعنوي:** بالعودة إلى المادة 49 من القانون المدني⁴، نجد أن الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية"، وتضيف المادة 50 من نفس القانون: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان الطبيعي وذلك في الحدود التي يقررها القانون".

بالتالي فإن الشخص المعنوي في القانون هي مجموعة من الأشخاص أو مجموعة الأموال في ظل تنظيم معين يحقق تجمعها وترابطها، مجموعة من الأشخاص (الأفراد) كالجمعيات، مجموعة من الأموال كالشركات، وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد البلدية مثلا، كما أن الشخصية المعنوية تنجم من نص تشريعي أو تنظيمي يضفي على فئة تجمعات أو على تجمع معين الشخصية المعنوية.

¹ رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت، الدار الجامعية، 1983، ص 318.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 141.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 96-98.

⁴ القانون رقم 10-05 المؤرخ في 20/06/2005 المعدل للقانون المدني.

بالتالي فإنه يترتب على وجود الشخص المعنوي قانونيا مجموعة من الآثار تجعله قادرا على إبرام العقود وله ذمة مالية خاصة به إضافة إلى تمتعه بأهلية التقاضي وممثلا ينوب عنه.

ثانيا- الطبيعة القانونية للشخص المعنوي: لقد ظهرت آراء ومذاهب فقهية مختلفة بخصوص تكييف الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية، منها من يقر ويعترف بوجود فكرة الشخصية الاعتبارية ومنها من ينكر ويرفض وجودها.

1. النظريات التي تعترف بوجود فكرة الشخصية الاعتبارية:

أ- **نظرية الافتراض القانوني :** إن الإنسان أو الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يصلح أن يكون طرفا في هذا الحق لأنه هو الذي له وجود حقيقي وله إرادة يعتد بها، وهذا ما لا يتوفر في الشخص الاعتباري فليس له وجود حقيقي وليس له إرادة طبيعية، لكن المشرع إذا أراد فائدة اجتماعية من إنشاء الشخص الاعتباري فله أن يخلقه، ويفترض له الشخصية القانونية افتراضا، حتى يمكنه من الخوض في الحياة القانونية ومنه تحمله للالتزامات واكتسابه لحقوق¹.

يستند مؤيدي هذه النظرية في تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية القانونية إلى كون هذه الأخيرة ملازمة للشخص الطبيعي الذي يتمتع بالملكات العقلية والذهنية، فبالنسبة لأصحاب هذا المبدأ لا وجود للحق إلا إذا وجدت الإرادة، ذلك أن الحق هو سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها القانون، أما الشخص المعنوي فهو مجرد مجاز وافتراض قانوني، لأنه معدوم الإرادة لا يتمتع بالملكات العقلية والذهنية عكس الشخص الطبيعي، والشخص المعنوي الاعتباري هو استثناء مخالف للأصل وللحقيقة والواقع يجب تقرير وجوده في نطاق ضيق وبالقدر الضروري واللازم لتحقيق الأهداف الجماعية المشتركة وذلك من طرف المشرع²، وبالتالي فإن وجود الشخص المعنوي متوقفة على إرادة المشرع فلا وجود للشخصية المعنوية دون إجازتها من قبل المشرع بناءا على قيود وشروط معينة مسبقا كتحديد أهدافها ونطاق عملها إضافة إلى تاريخ بدايتها ونهايتها.

¹ عبد الله طه فرحات سعدة، فكرة الشخصية الاعتبارية في مصر الفرعونية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنوفية، القاهرة، المجلد 53، العدد 4، مايو 2021، ص ص 239 - 336.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، الناشر منشأة المعارف الإسكندرية، دون طبعة، سنة 2003، ص 184.

ب- **نظرية الشخصية الحقيقية:** أن هذه النظرية مفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية وليست مفترضة فبمجرد توافر العناصر المكونة لها تقوم الشخصية القانونية لها، وقد انقسم أصحابها في تأسيس فكرتهم للشخصية المعنوية على أربع فرق.

حيث أسس فريق أول فكرته على التشابه بين الإنسان والشخص المعنوي من حيث التكوين، فالإنسان يتكون من خلايا، والشخص المعنوي يتكون من تجمع أفراد أو الأموال التي تكونه، بينما أسس ثان فكرته على التشابه بين الشخص المعنوي والشخص الطبيعي من حيث وجود الإرادة، فالشخص المعنوي له إرادة جماعية وهي إرادة مستقلة عن إرادة الأشخاص الطبيعيين المكونين له، في حين أسس فريق ثالث فكرته على وجود "مصلحة الجماعة"، التي هي مستقلة عن مصالح الأفراد؛

بينما ذهب فريق رابع إلى تبني نظرية النظم الاجتماعية التي تقوم على تفسير الشخصية الاعتبارية على أساس من الواقع الاجتماعي وما تتضمنه من نظم مختلفة، بالتالي فإن أنصار هذه النظرية قاموا بتحليل فكرة الشخص وفكرة الحق، مع إلزامية التفرقة بين الشخص الطبيعي (الإنسان) والشخص القانوني، أين توصلوا إلى أن الشخص القانوني كل كائن ممكن أن تقرر له حقوق وتقرض عليه التزامات، وعليه، فإنه من أبرز نتائج هذه النظرية هو أن الشخصية لا تكون للإنسان فقط، بل يمكن أن تكون لهيئة أو جماعة معينة¹، لأن غياب الإرادة الشخصية لا يعدم وجود الحق، ما يجعل الإرادة مستقلة عن الشخصية، ذلك أن الإرادة ضرورية للتعبير عن الحق والدفاع عنه فقط، نفس الأمر بالنسبة للشخص المعنوي الاعتباري حيث يمثلته نائب قانوني².

2. النظريات التي تنكر وترفض وجود فكرة الشخصية الاعتبارية:

أنكر هذا أصحاب هذا الاتجاه فكرة الشخصية الاعتبارية، وحاولوا إيجاد بدائل لهذه الفكرة على أساس أن الشخص المعنوي هو أحد المفاهيم الميتافيزيقية، لأن الشخص المعنوي لا وجود له، وإنما هناك فقط أفراد ودمم مالية تعود لهؤلاء الأفراد. وانقسم هؤلاء على فريقان:

فريق أول (نظرية الغرض)، يرى أنصاره ضرورة الاستغناء كلية عن فكرة الشخصية المعنوية لأن الشخص المعنوي ما هو إلا محض افتراض لا أساس له من الواقع، لأن الإنسان هو الشخص الحقيقي

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص 185-186.

² محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2003، ص 53.

الوحيد في نظر القانون، وضرورة استبدالها بفكرة الغرض من تجميع الأموال أو الأشخاص، فوحدة الغرض التي يسعى إلى تحقيقها تجمع الأشخاص أو الأموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة عن ذمة مكونه، وتقرض الاعتراف له بمجموعة من الحقوق والالتزامات.

غير أنه ما يعاب على هذه النظرية هو حديثهم على الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة في حين أن هذه الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا توجد مستقلة بل توجد بوجود الشخص الذي يعترف به القانون.

في حين يرى فريق ثان (نظرية الملكية المشتركة) أن الشخص المعنوي ليس هو صاحب الحق بل الأشخاص الطبيعيون الذي يتكون منهم لأن فكرة الشخصية القانونية حكرا على الشخص الطبيعي دون سواه ففي الجمعيات أصحاب الحق هم كل أعضاء الجمعية وفي المؤسسات المنتفعون منها وفي الشركات أعضاء الشركة¹. انطلق هذا الفريق من فكرة أن الشخصية القانونية حكرا على الشخص الطبيعي دون سواه، لذلك رأي هؤلاء أن الشخص المعنوي ليس هو صاحب الحق في حد ذاته بل الأشخاص الطبيعيون الذين يتكون منهم، وهم وحدهم الذين يملكون ويتمتعون بالشخصية القانونية. ما يعاب على هذه النظرية أن تطبيقها ينجر عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء خاصة وإن فكرة الملكية المشتركة عرفت ذيوعا في الحضارات القديمة قبل أن تظهر للوجود فكرة الشخصية المعنوية².

3. موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية الاعتبارية:

يقول الأستاذ عمار عوابدي: يبدو من مجموع النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم فكرة الشخصية القانونية في النظام القانوني الجزائري وصياغته وعباراته واصطلاحاته أن المشرع الجزائري يميل إلى الأخذ بنظرية الافتراض القانوني في تحديد وتكييف طبيعة الشخصية المعنوية، لذلك يمكن القول أن المشرع الجزائري يعترف بفكرة الشخصية المعنوية مثل بقية دول العالم نظرا للأهمية والفعالية القصوى ولدورها الكبير في تنظيم وتسيير النظام الإداري بشكل منتظم، حيث أخذ المشرع الجزائري بنظرية المجاز والافتراض القانوني في تحديد وتكييف طبيعة الشخصية المعنوية الاعتبارية.

واستقراء لنص المادة 49 من القانون المدني السالف الذكر، نجد أن الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية".

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 146-147.

² المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

كما أسند لهذا الشخص الاعتباري جميع الحقوق والالتزامات التي يقرها القانون، من خلال نص المادة 50 من نفس القانون بقولها: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان الطبيعي وذلك في الحدود التي يقررها القانون".

المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية ونتائج الاعتراف لها بالشخصية المعنوية

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص المعنوية هي : الأشخاص المعنوية العامة، والأشخاص المعنوية الخاصة مع ما تتمتع به الأشخاص المعنوية الخاصة من أهمية في نطاق القانون الخاص فتظهر بشكل الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحيانا، وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحيان أخرى؛

والشخصية المعنوية العامة تحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية رغم أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في ظل القانون الخاص.

أولا- أنواع الأشخاص المعنوية العامة

درج الفقه على تقسيم الأشخاص المعنوية العامة عموما إلى ثلاثة أنواع، وهي:

1- أنواع الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

و هي الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية التي يتعلق اختصاصها في نطاق جغرافي معين من الدولة وهي تشمل الدولة والوحدات المحلية الأخرى كالولاية و البلدية.

أ- الدولة : و هي أهم الأشخاص المعنوية على الإطلاق ولهذا فقد ورد النص عليها في القانون المدني على أن الدولة هي أول الأشخاص الاعتبارية وهي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى وهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس الرقابة عليها، و الدولة باعتبارها شخص معنوي عام تشمل سلطات الدولة الثلاث : السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية¹.

ب- الوحدات المحلية الأخرى: وترتبط فكرة الأشخاص المعنوية العامة المحلية بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم في الولايات.

¹ محمد جمال مطلق الذنبيات، المدخل لدراسة القانون: دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014،

- **البلدية:** تعرف البلدية من الناحية الجغرافية على أنها جزء من التراب الوطني، يعيش فيه الأشخاص الذين يمثلون مجموعة من السكان تربطهم صلات القرابة و التعاون في مختلف النشاطات لتبادل المنفعة في شتى الميادين، ويأتي استحداث البلديات تجسيدا لمبادئ الديمقراطية و السماح للمواطنين بالمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية، وتتكون البلدية من هيئتان هما : المجلس الشعبي البلدي و رئيسه¹.

والبلدية معرفة في قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 / 07 / 2011 المتعلق بقانون البلدية، على أن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون " .

- **الولاية:** عرفت المادة الأولى من القانون 09-90 الولاية بأنها : "جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"، وتمثل الولاية الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتحدث الولاية بموجب قانون بالنظر لأهميتها ولها إقليم واسم ومقر ويطابق إقليمها إقليم البلديات التي تتكون منها، ويحدد الاسم والمقر الرئيسي بموجب مرسوم رئاسي، وكل تعديل يتم بنفس الأشكال.

2- الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية:

ويطلق عليها أيضاً اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها. وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة. وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتبشير إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضماناً لفاعلية وكفاءة الإدارة. وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله.

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

¹ بن شمسة امال، الأداء البشري بالإدارة المحلية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2018، ص 132.

كذلك تختلف الأشخاص المعنوية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان في إدارة شؤونهم بأنفسهم في حين تقوم الأشخاص المعنوية المرفقية على أساس الفاعلية الإنتاجية والكفاءة الإدارية¹.

3- الأشخاص الاعتبارية العامة المهنية:

بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه ظهرت فكرة جديدة الأشخاص معنوية أخرى تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني، تتولى إدارة مرافق عامة ينشؤها المشرع لتحقيق مصالح عامة، ومن ذلك الاتحاد العام للطلبة واتحاد الأدباء والكتاب واتحاد المحامي، واتحاد القضاة، وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها².

- الأشخاص الاعتبارية الأخرى:

- **الجمعيات:** عرفت المادة الثانية من القانون العضوي 12-06 المؤرخ في 15 جانفي 2012 المتعلق بالجمعيات بأنها: "تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة زمنية محددة، يشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم وتطوريتها ولغرض غير مربح من ترقية الأنشطة لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنسانية"³، بالتالي يكون المشرع الجزائري قد اعترف للجمعيات بالشخصية المعنوية التي تمارس من خلالها حقوقها وتتحمل التزاماتها.

- **الوقف:** جاء نظام الوقف في دستور 1989 الذي نص على: "الأموال الوقفية وأموال الجمعيات الخيرية معترف بها ويحمي القانون تخصيصها"⁴، وقن المشرع الجزائري أحكام الوقف في تشريع مستقل بموجب القانون 91-10 المتضمن قانون الأوقاف المعدل والمتمم بالقانون 01-07 والقانون 02-10، ومنه فالوقف شخصية معنوية ذات طابع مؤسساتي تميزه كنظام قائم بذاته.

¹ عبد العزيز بن محمد الصغير، مرجع سابق، ص 52.

² المرجع نفسه، ص 53.

³ أنظر المادة الثانية من القانون العضوي 12-06. المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 يتعلق بالجمعيات.

⁴ أنظر المادة 49 من دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989

ثانيا- آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية مجموعة من الآثار القانونية، جاءت على النحو التالي: " يكون للشخص الاعتباري خصوصا : ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي"¹، ويتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

بالتالي يمكن حصر مجمل الآثار المترتبة على ميلاد الشخص المعنوي في ما يلي:

أ- **الأهلية** : تمنحه حقوق والتزامات فلها مثلا حق التعاقد فتتمتع بحق إبرام العقود.

ب- **الموطن** : الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها،

ت- **نائب يعبر عنه**: فليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس يمكن ان يرى بالعين المجردة، كالوالي نائب عن الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية

ث- **حق التقاضي**: يحق لكل مؤسسة أو هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية التقاضي (مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم).

ج- **الاستقلال المالي والاستقلال الإداري**: والميزة الأهم من كل ذلك هي تمتع تلك المؤسسات والهيئات بالذمة المالية المستقلة أو ما يسمى بالاستقلال المالي وكذا الإداري،

1- **مسؤولية الشخص المعنوي**: إن الحديث عن آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية يحيلنا للحديث عن المسؤولية المدنية و الجزائية للشخص المعنوي، فهل يمكن أن يكون الشخص المعنوي مسئولا مدنيا أو جزائيا؟ الإجابة على هذا السؤال يقتضي التفرقة بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص.

يعتبر الشخص المعنوي مسئولا جزائيا عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته أو ممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك، باستثناء الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام. كما أن المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا تمنع مساءلة الشخص الطبيعي

¹ أنظر المادة 50 من القانون المدني الجزائري، مرجع سابق.

كفاعل أصلي أو كشريك في نفس الأفعال¹. بالتالي فإن المشرع الجزائري يكون قد أقر المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية الخاصة مستثنيا من ذلك مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة، غير أنه يمكن النظر للمسؤولية المدنية والجزائية للشخص المعنوي من جانبين:

أ- **المسؤولية المدنية للشخص المعنوي:** مسؤولية المؤسسة أو الهيئة عن تلك التصرفات أو العقود والتي يتم إبرامها من طرف ممثلها، مشروطة بأن يكون التصرف صادرا على الشخص الطبيعي الذي يمثلها كشخص قانوني بصفته.

ب- **المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي:** لقد أقر المشرع صراحة مسؤولية الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون الخاص مهما كان الشكل الذي تتخذه (مدنية أو تجارية) وأيا كان شكل إدارتها، مهما كان هدفها سواء كان ربحيا أو دون مقابل، وكذا كل الجماعات ذات الطابع الاجتماعي أو الثقافي أو الرياضي ذات الأهداف الاقتصادية.

على خلاف ما جاءت به المادة 50 مكرر من قانون العقوبات السالفة الذكر، فقد قرر المشرع الجزائري المتابعة الجزائية للشخص المعنوي واعترف بها قانونا وذلك من خلال المادة 65 مكرر 3 من قانون الإجراءات الجزائية، والتي أكدت على تطبيق قواعد المتابعة والتحقيق والمحاكمة على الشخص المعنوي. ويجوز لقاضي التحقيق أن يخضع الشخص المعنوي لتدبير أو أكثر من التدابير الآتية: - إيداع كفالة - تقديم تأمينات عينية لضمان حقوق الضحية - المنع من إصدار شيكات أو استعمال بطاقات الدفع مع مراعاة حقوق الغير - المنع من ممارسة بعض النشاطات المهنية أو الاجتماعية المرتبطة بالجريمة. ويعاقب الشخص المعنوي الذي يخالف التدبير المتخذ ضده بغرامة من 100.000 دج إلى 500.000 دج بأمر من قاضي التحقيق بعد أخذ رأي وكيل الجمهورية².

كما أخذ المشرع الجزائري بمبدأ التخصص من حيث مسؤولية الشخص المعنوي جنائيا وحدد الجرائم محل المساءلة³:

¹ أنظر المادة 51 مكرر من القانون رقم 04-15 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجزائري.

² أنظر المادة 65 مكرر 4، من الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

³ فرحاوي عبد العزيز، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع الجزائري، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 16، عدد 2، جوان 2019، ص ص 85-96.

- المادة 253 مكرر من قانون العقوبات التي حددت متى يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا والشروط المساءلة بالإضافة الى العقوبات المقررة لذلك وفقا للمادة 18 مكرر، وعند الاقتضاء تلك المنصوص عليها في المادة 18 مكرر 2 من هذا القانون، ويتعرض أيضا لواحدة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها من المادة 18 مكرر وذلك بشأن جرائم التزوير المنصوص عليها في الفصل السابع بعنوان "التزوير" التابع للباب الأول بعنوان "الجنايات والجنح وعقوبتها"؛

- المادة 382 مكرر 1 من قانون العقوبات بشأن الجرائم المتعلقة بالأموال تنص على أنه: " يمكن أن يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا عن الجرائم المحددة في الأقسام 1 و 2 و 3 من هذا الفصل، وذلك طبقا للشروط المنصوص عليها في المادة 51 مكرر ."

2- نهاية الشخصية المعنوية:

يؤول مصير الشخص المعنوي إلى الزوال شأنه شأن الشخص الطبيعي بغض النظر عن الأسباب ومآل حقوقه والتزاماته، أما بالنسبة للأسباب فتنتهي الشخصية الاعتبارية عموما لأسباب عدة كانتهاء الأجل إذا كان وجودها مؤقتا أو محددا زمنيا أو بتحقيقها للغرض الذي أنشئت من أجله.

- **حالات انتهاء الشخصية المعنوية:** إن الشخصية الاعتبارية تنتهي عموما لأسباب عديدة كانتهاء الأجل أو بتحقيقها للغرض الذي أنشئت من أجله، إلا أنه من أهم الأسباب الحل والإلغاء والذي يظهر في العديد من الصور والتي سنتناولها فيما يلي :

- **الحل الاتفاقي:** إن الحل الاتفاقي يأخذ غالبا بإرادة المؤسسين؛
- **الحل الإداري:** يرجع صدور قرار الحل الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة (الجهة المنشأة أو المستحدثة للمؤسسة أو الشركة الوطنية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية)؛
- **الحل القضائي:** ويكون ذلك بموجب رفع دعوى قضائية أمام القضاء وصدور قرار قضائي يقضي بذلك ؛

- **الحل القانوني:** وهي في حالة ما تدخل المشرع بموجب قانون أو مرسوم (إلغاء بلدية أو ولاية وذلك في إطار إعادة التقسيم الإقليمي لدولة)¹.

- **آثار انتهاء الشخصية المعنوية:** أن الأشكال الذي يطرح نفسه ألا وهو ما مصير حقوق والتزامات الشخص المعنوي بعد انتهائها، بالنسبة للشخصية المعنوية فالأصل أنها تبقى وتملك لغاية عملية

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 43 - 45.

التصفية حيث يتم تسديد الديون وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقرها سند إنشائه أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل أو طبقا لقانون¹، فمثلا البلدية في حالة إلغائها بموجب القانون أو في حالة الانضمام بلدية أو جزء من بلدية لبلدية أخرى تحول جميع حقوقها و التزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها.

¹ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، ط1، المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، تونس، 1998، ص ص

المحاضرة التاسعة: المركزية الإدارية

تختلف درجة تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية أو المركزية الإدارية من دولة لأخرى كل حسب ظروفه وحاجياته، غير أن تطورات الحياة فرضت على الدول في بعض الأحيان على تكييف تنظيماتها الإدارية للجمع بين الأسلوبين، في حين تلجأ الكثير من الدول إلى انتهاج نظام المركزية الإدارية لبسط نفوذ الدولة على جميع نواحي ومختلف مجالات الحياة.

أولاً- مفهوم التنظيم الإداري المركزي:

تتمحور فكرة التنظيم الإداري المركزي حول فكرة أساسية وهي وجود شخص عام معنوي وحيد يشكل حلقة ربط بين مختلف الهيئات والمرافق العمومية في الدولة، تعود إليه سلطة إصدار القرارات وممارسة سلطة الرقابة عليها.

1. تعريف المركزية الإدارية: يشير المعنى اللغوي للمركزية الإدارية إلى: "التوحيد والتجمع والتركز حول نقطة مركزية معينة (المركز) وعدم التشتت والتجزئة"، أما النظام الإداري المركزي فيقصد به توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية (رئيس الدولة والوزراء) وممثليهم (الولاة) في أقاليم الدولة¹.

كما عرفت كذلك على أنها: "جمع الوظيفة الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة حيث تتولى وتهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية"²، بذلك اتفق الفقه الإداري على اعتبار المركزية الإدارية نظام أو أسلوب تنظيمي من أساليب تنظيم الإدارة العامة يقوم على تركيز المهام والوظائف الإدارية في يد السلطة التنفيذية (الحكومة) في العاصمة التي لها أن تفوض بعض الاختصاصات لممثليها عبر الوطن.

ويعني ذلك من الناحية القانونية أنه يوجد شخص اعتباري عام واحد مركزي هو الدولة يباشر جميع الاختصاصات ولا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية، غير أنه يمكن الحديث عن المركزية أيضاً حتى في حال سمحت الدولة بوجود عدد من الأشخاص العامة (كالمؤسسات العامة والوحدات المحلية)، ولكنها تمارس رقابة شاملة على أعمالها من حيث بتسمية أعضاء مجالسها أو إداراتها، وفي بعض الحالات قد يحدث أن تجتمع جميع العناصر القانونية للامركزية الإدارية لكن الصبغة

¹ عمار عوايد، القانون الإداري: النظام الإداري، ج1، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص 204.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 35.

المركزية للدولة تبقى سائدة ولا سيما عند عدم توفر الوحدات أو الهيئات على الوسائل المالية اللازمة بشكل مستقل لأداء عملها¹.

2. أركان المركزية الإدارية: لعله من أبرز نتائج وجود هذا التنظيم الإداري المركزي هو إقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على شكل مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات (فنيا، علميا، قانونيا وبشريا) مترابطة ومتناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض، وهو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية، حيث تتيح هذه الروابط للطبقة العليا حق استخدام الأمر والنهي بينما يتوجب على الطبقات الأدنى الطاعة والخضوع والتبعية، مما يسهم في هيكلة السلطات والمسؤوليات في النظام الإداري².

بالتالي يمكننا القول أن التنظيم الإداري المركزي يتكون من ثلاثة عناصر أساسية تمثل أركان المركزية الإدارية، وهي: تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية "التركيز الإداري"، خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري "الهرمية"، ممارسة السلطة الرئاسية³، سنقوم بشرحها على النحو التالي:

أ- تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية "التركيز الإداري": ويعني ذلك أن السلطة المركزية في العاصمة تستحوذ على كل مظاهر الوظيفة الإدارية مع وجود ممثلين في الأقاليم يمارسون جزء من الاختصاصات لحسابها⁴، بمعنى أن إصدار القرارات الإدارية النهائية والباتة في الشؤون والمسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة وسلطة تعديلها وإلغائها هو سلطة وحق مقرر ومحجوز لرجال السلطة الإدارية المركزية ممثلة في الوزير الأول والوزراء في ظل النظام البرلماني، و رئيس الجمهورية والوزراء في ظل النظام الرئاسي بالإضافة إلى الولاة باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية على المستوى المحلي وتابعين و خاضعين للسلطة الرئاسية العليا⁵.

¹ نحيلي سعيد، مرجع سابق، ص ص 121-122.

² عمار عوابد، مرجع سابق، ص 204.

³ نوح مهند، مرجع سابق، ص 62.

⁴ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)-دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2020، ص 35.

⁵ عمار عوابد، مرجع سابق، ص 205.

ب- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري "الهرمية": إن الأخذ بنظام المركزية الإدارية يستوجب بالضرورة أن تكون الإدارة ذات تركيبة تسلسلية أو هرمية، من خلال تقسيم الجهاز الإداري في الدولة إلى ثلاثة مستويات إشرافية هي: المستوى الإشرافي الأعلى، والمستوى الإشرافي المتوسط، والمستوى الإشرافي الأدنى، وتتدخل هذه المستويات في علاقة مع بعضها بعضاً وفق ما تقتضيه قاعدة التدرج الإداري، الذي ينجم عنه تطبيق مبدأ وحدة الرئاسة والأمر بما يحقق استقرار النظام ومنع تشييع المسؤولية وضياعها، لأن تعدد الرئاسة الإدارية يؤثر على الكفاية الإنتاجية للإدارة ويعيق سير المرافق العامة¹.

ت- السلطة الرئاسية: ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك التي تقرر للرئيس على رؤوسه بشكل طبيعي أي إن هذه السلطة تجد أساسها ليس في القوانين والأنظمة فحسب، بل في الطبيعة القانونية لنظام المركزية الإدارية القائم أساساً على قاعدة التسلسل الإداري التي تمنح بطبيعة الحال حقاً للرئيس الإداري يتمثل في مجموعة من الصلاحيات سواء على أشخاص رؤوسه أو على أعمالهم متبعا في ذلك مجموعة من الآليات القانونية².

ما ينبغي الإشارة إليه هو أن تقسيم الجهاز الإداري في الدولة وفق مستويات التدرج الإداري لا يمس بوحدة الجهاز الإداري في الدولة ومركزية السلطة التي تحكمها خضوع الموظف الأدنى درجة لرئيسه في الدرجة الأعلى عن طريق الآليات القانونية، تحت فكرة الشخصية المعنوية التي منحها القانون للجهاز الإداري.

3. الآثار المترتبة على وجود السلطة الرئاسية: إن وجود السلطة الرئاسية في الجهاز الإداري ينتج عنها مجموعة من الآثار القانونية تتمثل في ما يلي:

- سلطات الرئيس اتجاه شخص المرؤوس: تحدد القوانين والأنظمة سلطات الرئيس اتجاه شخص المرؤوس والتي يكون من خلالها مسئولا عن سلطته اتجاههم، فيملك الرئيس حق إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بشخص المرؤوس وله سلطة تعيينهم أو نقلهم أو ترقيتهم أو توقيع الجزاء عليهم³، ويكون الرئيس بذلك يملك حق سلطة إصدار الأوامر والنواهي والتوجيه.

¹ نحيلي سعيد، مرجع سابق، ص 123.

² المرجع نفسه، ص 124.

³ نوح مهند، مرجع سابق، ص 63.

- **سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس:** يتمتع الرئيس الإداري بسلطة توجيه وإرشاد مرؤوسيه خلال تنفيذهم لأعمالهم ضمن الهيكل الإداري، ويتمتع الرئيس الإداري بالقدرة على إصدار التعليمات والتوجيهات للمرؤوسين قبل أداء مهامهم، وبمجرد أدائها يحتفظ الرئيس الإداري بسلطة تقييم تلك الأعمال ما يمكنه الموافقة عليها كما هي، أو تعديلها، أو حتى إلغائها¹، بل يمكن للرئيس وفي حالات محددة الحلول محل المرؤوس للقيام بأعماله. عموما تتلخص سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس في التصرفات الإدارية التالية:

- **التصديق:** يقصد به رقابة الرئيس لأعمال مرؤوسيه قبل تنفيذها، فدور الرئيس يتعدى إصدار الأوامر والنواهي إلى إجازة أعمال المرؤوس²، بمعنى أن الأعمال والتصرفات الإدارية التي يقوم بها المرؤوس تبقى غير منتجة لآثارها القانونية بل ولا يمكن الالتزام بها إلا إذا تم التصديق والموافقة عليها من قبل الرئيس الإداري، غير أن هذا التصديق أو إجازة أعمال المرؤوسين قد يكون صريحا أو ضمنيا.

أما التصديق الصريح أو الموافقة الصريحة من طرف الرئيس يشترطه القانون صراحة لنفاذ أعمال المرؤوس و يصبح نهائيا، أما التصديق الضمني يستفاد من نص القانون على اعتبار أن تصرف المرؤوس يصبح نهائيا خلال مدة معينة ما لم يوجد اعتراض عليها، فيتربط على انقضاء تلك المدة الزمنية دون اعتراض نفاذ العمل وسريان آثاره القانونية على اعتبار أن الرئيس الإداري قد أجاز به بصورة ضمنية³. وعليه فإن سلطة التصديق الممنوحة للرئيس اتجاه أعمال المرؤوسين هي سلطة ممنوحة له بموجب القانون حتى تصبح أعمال المرؤوسين منتجة لآثارها.

- **التعديل:** يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقوانين والأنظمة وحسب ما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري⁴، نظرا لسلطة الإشراف والرقابة التي يحوزها الرئيس على المرؤوس.

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 52.

³ عثمان حسين عثمان محمد، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 296.

⁴ أوثن حنان، مرجع سابق، ص 195.

- **الإلغاء:** هو سبب من أسباب نهاية وانقضاء القرارات الإدارية وهو يعني إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي ابتداء من تاريخ الإلغاء¹، يمارسه الرئيس على أعمال رؤوسيه بالقضاء على آثار تلك الأعمال وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها قائمة في الماضي إذا ما شابها عيب من العيوب من شأنه التأثير على صحة وقانونية تلك الأعمال.

- **السحب:** هو رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات بحيث يزول القرار منذ صدوره و يعتبر كأنه لم يكن إطلاقاً²، بالتالي فإن سحب القرار الإداري يختلف عن الإلغاء من حيث كونه مجرد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي ما يرتب إزالة كافة آثار القرار في الماضي و المستقبل.

- **الحلول:** يعني الحلول قيام الرئيس الإداري محل المرؤوس في مباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره و بصورة أكثر وضوحاً هو أنه في حالة تقاعس المرؤوس لأداء مهامه (العمل السلبي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أن يحل محله في القيام بها³، ويمارس الرئيس سلطة الحلول بناء على وجود نص قانوني يخوله ذلك.

ثانياً - الإشكالات المثارة في التنظيم الإداري المركزي " طاعة أوامر الرئيس ":

تشير ركز السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس في التنظيم الإداري المركزي إشكالات قانونية تتعلق أساساً بتلك الرقابة التي يمارسها الرئيس على شخص المرؤوس وأعماله من حيث مدى وجوب التزام المرؤوس بطاعة الأوامر التي يصدرها الرئيس الإداري.

1. مدى وجوب التزام المرؤوس بطاعة الأوامر التي يصدرها الرئيس الإداري: إن واجب الطاعة الرئاسية يعد من بين أهم الواجبات التي أقرها المشرع حفاظاً على السير الحسن للإدارة العامة، فهو يعتبر واجب قانوني من جهة و واجب أخلاقي من جهة أخرى ينبغي على الموظف الامتثال له. غير أن الإشكال المطروح يتعلق بضرورة التمييز بين الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوس ودرجة الامتثال لها وطاعتها، وعلى هذا الأساس فإن هذه الأوامر تأخذ الصور التالية:

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 151.

² رمزي الشاعر، نظرية البطلان في القرارات الإدارية، مطبوعات جامعة القاهرة، القاهرة، 1968، ص 348.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 53.

- أوامر غير متعلقة بالخدمة وهو ما يصطلح عليه بالأوامر الخاصة التي يصدرها الرئيس لمروؤسه خدمة لمصلحة شخصية له، وهذا النوع من الأوامر متفق قانونا وفقها أنه مخالف للقانون وينبغي للموظف عدم الامتثال له بل ومعارضته؛

- الأمر الغامض والأمر المتعارض الذي ينبغي إخضاعه لضوابط الوظيفية والضرورة التي تملئها الحاجة في أوانها تماشيا وفكرة المرونة التي يخضع لها النشاط الإداري؛

- الأمر مستحيل التنفيذ وهو لا يطرح مشكل كون محل الأمر مستحيل التنفيذ فلا يمكن تنفيذه؛

- الأمر غير القانوني أو الأمر المخالف للقوانين واللوائح، بخصوص هذه الأوامر يرى جانب من الفقه الإداري أنه على المرؤوس واجب احترام أولوية القانون وهو ملزم بعدم طاعة الرئيس وتنفيذ أوامره غير المشروعة، وإذا ما نفذها يعتبر مرتكبا لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤوليته الشخصية¹ لأن الموظف ملزم مثل سائر المواطنين باحترام القانون.

بينما يرى جانب آخر من الفقه الإداري بوجوب أولوية طاعة أوامر الرئيس الإداري كيفما كانت مشروعة أو غير مشروعة، وليس من حقه أن يفحص مدى مشروعيتها تقاديا لتعطيل وتوقف الوظيفة العامة وبالتالي المصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام واضطراب، باعتبار أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا وتطبيقا لأوامر الرئيس يعد خطأ إداريا أو مرفقيا يرتب ويقيم المسؤولية الإدارية لا المسؤولية الشخصية للمرؤوس.

في حين استقر رأي جانب آخر من الفقه على أن مناقشة المرؤوس مدى مشروعية أوامر الرئيس يتسبب في اختلال سير المرفق العام بانتظام واضطراب، وحتى لا تكون طاعة المرؤوس للرئيس طاعة عمياء يجب أن يتحقق المرؤوس من المشروعية الشكلية لأوامر الرئيس فقط ، والتي ترتبط بصدور الأمر من سلطة مختصة، تنفيذ هذه الأوامر يدخل في اختصاص المرؤوس وأخيرا أن يكون الأمر قد استوفى الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها، أما ماعدا ذلك فالموظف ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه² لأن الرئيس يعتبر مسئولا في نظر القانون عن الخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تطبيقا لأوامر رئيسه كونها تندرج ضمن الأخطاء المرفقية بالتالي فلا داعي لمناقشة مدى شرعية أوامر الرئيس من جانبها الموضوعي.

¹ لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلد 09، عدد 02، 2016، ص ص 120-130.

² عمار عوايد، مرجع سابق، ص ص 209-211.

بالعودة إلى رأي المشرع الجزائري نجده قد أوجد حلا لهذا الإشكال القانوني من خلال نص المادة 29 من القانون المدني الجزائري¹، والمواد 19 و 20 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية²، ويتمثل هذا الحل في ضرورة تنبيه المرؤوس لرئيسه كتابيا بأوجه عدم مشروعية الأمر وضرورة العدول عنه لمخالفته القانون فإن تمسك الرئيس بأمره نفذ المرؤوس بعد تلقيه للأمر كتابيا والمسؤولية تقع على عاتق الرئيس، وهو الحل الذي من شأنه أن ينفي المسؤولية الشخصية للمرؤوس على اعتبار أن الخطأ مرفقي.

2. صور المركزية الإدارية: يمكن حصر صور المركزية الإدارية في صورتان أساسيتان، هما:

أ- التركيز الإداري: تسمى كذلك المركزية المتطرفة أو المطلقة ويقصد بهذه الصورة أن تكون جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد الهيئات العليا في السلم الإداري في العاصمة التي تسيطر على سلطة القرار، بينما تتولى الوحدات والهيئات الإدارية الأخرى سواء في العاصمة أو في الأقاليم تنفيذ ما أصدره الرؤساء في قمة السلم الإداري من قرارات³، بالتالي فإن ممارسة السلطة الإدارية تتركز بأيدي الوزراء في العاصمة، ولا يكون لموظفيهم في الأقاليم سلطة البت النهائي في اتخاذ القرار، بل عليهم أن يعودوا إلى وزرائهم في العاصمة في كل شيء⁴، وينسب معظم الفقه التركيز الإداري إلى بداية نشأة الدولة حيث تنتهج الدولة المركزية المتطرفة من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإدارية.

ب- عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية): تقوم هذه الصورة على تعيين موظفين لها على المستوى المحلي و تخولهم سلطة البت نهائيا في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إليها، لكن هذا لا يعني استقلالهم عن المركزية بل يمارس هؤلاء الموظفون المعينون على المستوى المحلي، صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية أو التسلسلية لرئيس الدولة أو ممثله الوزير⁵، ويعرف كذلك بالمركزية المخففة التي نجد

¹ الأمر رقم 75-58 المؤرخ في مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم القانون المدني، المعدل والمتمم.

² أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ حسين طاهري، مرجع سابق، ص 37.

⁴ سامي الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 69.

⁵ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 53.

لها تطبيقات عديدة خاصة في الدول ذات المساحة الكبيرة وذات الكثافة السكانية العالية مما يزيد من أنشطتها.

لعل السبب الرئيسي للاعتماد نظام عدم التركيز الإداري في الوقت الحاضر بعد ازدياد واجبات الدولة وتشعبت مجالاتها، حيث أصبحت السلطة الإدارية المتواجدة في العاصمة لا تستطيع أن القيام بجميع النشاطات الإدارية واتخاذ القرارات بمفردها، لذلك أصبح من الضروري أن تعهد بعض المسؤولين في المراكز العليا بسلطاتهم لموظفين في مختلف الأقسام الإدارية لاتخاذ القرارات في بعض المسائل دون الرجوع إلى السلطة المركزية مع بقائهم خاضعين لهم من الناحية العضوية¹، مثال ذلك سلطة رئيس الدائرة الذي يعتبر ممثلاً للوالي على مستوى الإدارة ويعمل باسم الدولة أي السلطة المركزية، فهو يتخذ بعض القرارات باسم الوالي الذي يعتبر ممثلاً للدولة في عدد من القضايا ذات الشأن المحلي.

إن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في نظام عدم التركيز الإداري تمتلك بعض السلطات لأخذ القرار وفق آلية قانونية تسمى التفويض.

ثالثاً - التفويض عنصر أساسي في نظام عدم التركيز الإداري

نظراً لأهمية تقنية التفويض الإداري فإننا سنقوم بالتوسع في تحديد كيفية العمل بهذا الإجراء.

1. تعريف التفويض الإداري: يقصد بالتفويض "أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي إلى شخص آخر أو هيئة أو جهة أخرى من أعضاء السلطة الإدارية أو الجهاز الإداري بممارسة جانب أو جزء من اختصاصاته استناداً إلى نص قانوني"، أي أن تقنية التفويض هي رابطة قانونية بين الهيئة المركزية والمصالح التابعة (غير الممركزة) والتي من خلالها يفوض الرئيس الإداري بعض صلاحياته للموظفين المتواجدين على المستوى المحلي لضمان سير الوظيفة الإدارية².

- **شروط التفويض:** يعتبر تفويض الاختصاص إجراء استثنائي وضروري لممارسة الوظيفة الإدارية لذا يجب تقييده ببعض الشروط التالية : يجب أن يكون التفويض جزئي، ولا يكون إلا بوجود نص قانوني يسمح بذلك، كما يمكن إجراء تفويض في التفويض، وأخيراً التفويض هو إجراء مؤقت يمكن الرجوع عنه³.

¹ سامي الدحماني، مرجع سابق، ص 69.

² أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 18، العدد 3، سبتمبر 1994، ص 457.

³ بوضياف عمار، القرار الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 117.

- **أنواع التفويض الإداري:** إن مقتضيات العمل الإداري تستوجب تعدد طرق التفويض بما يتلائم مع طبيعة النشاط الإداري، وقد قسم الفقه التفويض إلى من عدة نواحي إلا أننا سنركز على نوعين من التفويض باعتبارها الأكثر استعمالاً لاسيما في الإدارة الجزائرية.

1. تفويض الاختصاص: يعني أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) جزء أو جانب من اختصاصه إلى المفوض إليه (المروّوس)، وينتج عن هذا التفويض عدم إمكانية ممارسة المفوض للمهام التي فوضها للمفوض إليه ويصبح هذا الأخير هو صاحب الاختصاص إلى حين انتهاء التفويض¹.

2. تفويض التوقيع: يعني أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى بعض المرؤوسين بالتوقيع على بعض الأعمال الإدارية التي تدخل في اختصاصاته، فهو مجرد عمل مادي محض²، أي أن المفوض إليه يقوم بالتوقيع على بعض الوثائق التي هي في الأصل من اختصاص الرئيس ويكون لهذا التفويض اعتبار شخصي³ ويسمح للرئيس أن يمارس نفس الاختصاص الذي فوضه للمفوض إليه.

- **الفرق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:** أن هذا الأخير يتم بالنظر إلى الاعتبار الشخصي في المفوض إليه، في حين أن تفويض الاختصاص لا يكون له اعتبار شخصي بل وظيفي فقط، وينتج عن هذا أن تفويض التوقيع ينتهي بتغير الموظف لأن فيه اعتبار شخصي⁴، في حين أن تفويض الاختصاص لا ينتهي بتغيير الموظف المكلف بذات المهام، كما أن تفويض التوقيع يسمح للرئيس بمباشرة نفس الاختصاص الذي فوضه للمرؤوس⁵ في حين أن تفويض الاختصاص يؤدي إلى عدم إمكانية ممارسة الرئيس لنفس المهام التي فرضها للمرؤوس إلا بعد انتهاء مدة التفويض.

رابعاً - مزايا وعيوب المركزية: رغم ما يتميز به أسلوب التنظيم الإداري المركزي في المراحل الأولى لبناء الدولة، إلا أن تطور الدولة وتعدد نشاطاتها الإدارية يجعل من هذا النظام يتميز بمكامن ضعف تؤثر على سير المرفق العام.

¹ علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني: قضاء الإلغاء، ط1، د.د.ن، عمان، 1995، ص 518.

² علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 518.

³ بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 68.

⁴ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

⁵ بوضياف عمار، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 118.

1. **المزايا:** إن الأخذ بالإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية ووحدة القرار في الدولة مما يسمح بتنشيت سلطان الحكومة المركزية وقد نجح الأمر بالنسبة للجزائر غدة الاستقلال ومكناها منع التجزئة، كما يجعل هذا الأسلوب من الادارة موحد ومتناسقة تبعاً لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات ووضوحها ويصل إلى تحقيق سرعة في انجاز الأعمال الإدارية، كونه يعد الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع ولجميع أفراد الشعب بنفس الشروط وبصورة منظمة بالإضافة إلى أنه يمكن من انتقاء موظفي الإدارة الأكفاء ذوي الخبرة القانونية والإدارية بطريقة التعيين.
2. **العيوب:** يعتبر أسلوب الادارة المركزية أسلوب غير ديمقراطي قاتل للطموح ولا يشجع على الابتكار وروح المبادرة، لأن هذا النظام يتصف بالجمود من حيث صعوبة الأخذ بالاقترحات وإحداث التغييرات التي تصطدم بالبيروقراطية، كما يجعل القياديين في السلطة المركزية ينشغلون بأمور ثانوية على حساب المواضيع الحيوية والرئيسية مما يضع الأداء، كما المركزية دون اتخاذ قرارات ملائمة لطبيعة وظروف الأقاليم والمحافظات مما يؤدي إلى فشل التنظيم في تحقيق أهدافه، بسبب البطء في اتخاذ القرار والروتين الإداري والتعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية، كما يمكن أن يكون سلاح في يد الحكام للضغط على المواطنين بسبب التعطيل في تسيير أمورهم ذلك أن الإدارة المركزية تولّد بطئاً في سير العمل وتراكم القضايا أمام الإدارة المركزية، وهذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطء في الانجاز مما يؤدي إلى تأخر البت وإلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة.

المحاضرة العاشرة: اللامركزية الإدارية

تهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، وإن هذه الجهات الإدارية تتميز بالاستقلال عن السلطة المركزية من حيث اعتبارها سلطة رئاسية لها، إلا أنها قد تبقى خاضعة لنوع من الرقابة والإشراف من طرفها.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

تعني اللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إقليمية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية، وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية (الرقابة والمراجعة والتوجيه) حفاظا على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية.

أولا- تعريف اللامركزية الإدارية

تعددت التعريفات حول مفهوم اللامركزية، تبعا لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، فقد عرفت على أنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"¹، وعرفت كذلك بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية وبالإستقلال مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الإدارية"²، بالتالي فإن الأشخاص المعنوية العامة في الدولة في أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي تتعدد بين الأشخاص المعنوية المحلية والأشخاص المعنوية المرفقية، مع وجود السلطة المركزية الممثلة لشخصية الدولة.

في حين عرفها البعض على أنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، في حين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير

¹ مقدار الخميسي، آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 02، العدد 15، 2016، ص ص 189-200.

² ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 95.

المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة"¹ ، بناء عليه يمكن القول، أن أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي يقوم أساسا على مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية.

ثانيا- أركان اللامركزية الإدارية : من خلال ما سبق التطرق إليه من تعريفات حول اللامركزية الإدارية يمكن القول أن أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي يقوم على مجموعة من الأركان التالية:

1. الاعتراف بوجود مصالح ذاتية محلية متميزة عن المصالح المركزية: يجد هذا الركن أساسه في ضرورة مشاركة الهيئات المحلية الممثلة للمواطنين في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم، كما أن تنوع الحاجات العامة إلى المصالح الوطنية كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي، و المصالح المحلية كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات، الطرق الداخلية ... جعل من الضروري ومن حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها، وتترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان الأقاليم كي تقوم بإشباعها².

2. وجود هيئات مستقلة ومنتخبة: يسمح إنشاء هيئات أو مجالس منتخبة تمتع هذه المجالس بالقدرة على التعبير والتمثيل للمواطنين وممارسة جميع الأنشطة التي يتعين عليهم القيام بها نيابة عن من يمثلونهم، باعتبار أن اللامركزية هي أسلوب ديمقراطي لما يوفره لهذه المجالس من سهولة في تنفيذ الوظائف الإدارية المتعلقة باحتياجات المواطنين الذين يمثلونهم³.

لذا نجد هذا المبدأ مكرس في التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي ينص على أن "مجلس المنتخبين هو أساس اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة"⁴. هذا ما يسمح لهذه الهيئات المستقلة والمنتخبة تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة والسلطة المركزية

¹ عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1983، ص 13 .

² سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص 138.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 71.

⁴ أنظر المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 التضمنة المرسوم الرئاسي الذي يحمل رقم 20/442 والموقع في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.

واستقلالاً من النواحي الإدارية والمالية عن السلطات المركزية بالإضافة إلى سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور وإدارة المصالح الذاتية والتمثيل القضائي¹.

أ- **الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:** إذ أنه بموجب الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين.

ب- **الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:** إن استقلال الهيئات اللامركزية مالياً يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها، ويمكن أن يتجسد الاستقلال المالي في عدة نقاط نذكر منها ما يلي:

- ضرورة وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية تتميز عن موازنة الدولة العامة
- ضرورة وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية، كالنظام المالي للبلديات ونظام الأشغال واللوازم الخاصة بالبلديات².

3. **إشراف ورقابة السلطة المركزية:** رغم أن النظام اللامركزي يسمح للسلطات المركزية بالتخلي عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، إلا أنه يعطي لها الحق في الاحتفاظ بحق الرقابة والإشراف عليها، لأن الاستقلال التام أمر غير قائم ضماناً لمرافقة الهيئات المحلية في ممارسة وظائفها تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون، وتمارس الهيئات المركزية صاحبة الوصاية رقابتها على الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بأحد الطريقتين:

الطريقة الأولى تتمثل في الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعضائها: حيث تحتفظ السلطة المركزية صاحبة الوصاية بحق التعيين، الترقيّة والعزل والتحويل بموجب نصوص محددة،

¹ سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص 138.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ص 71-72.

إذ نجد أغلب قوانين المؤسسات العامة تقضي بإسناد رئاسة مجالس إدارة هذه المؤسسات إلى الوزير الذي يمثل جهة الوصاية، وتعيين كبار موظفي المؤسسة من مدير عام المؤسسة وأعضاء مجلس إدارتها؛

الثانية تتمثل في الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية: تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتمارس جهة الوصاية الإدارية ذلك من خلال أساليب مختلفة مثلاً:

- **كالتصريح أو الإذن:** مثلاً لا يمكن أن تمنح رخص للأجانب للاستثمار إلا بموجب اتفاقيات خاصة يوافق عليها مجلس الوزراء وفق القوانين والأنظمة المعمول بها؛

- **التصديق :** يعد التصديق إجراء لاحق إذ بموجبه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس بالمصلحة العامة، مثال ذلك: ميزانية البلدية لا يمكن أن تعمل بها إلا بعد إقرارها والتصديق عليها من قبل جهة الوصاية؛

- **إزالة آثار القرار أو إرجاء تنفيذ القرار :** تملك الإدارة المركزية الحق في إزالة آثار قرار صادر عن الجهة اللامركزية لمخالفته القاعدة القانونية أو إرجاء تنفيذه لمدة معينة؛

- **التعقيب :** يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزية¹.

الحلول: يجيز القانون وفي حالات استثنائية حلول الهيئات المركزية محل الهيئات اللامركزية²، على النحو الذي يتمتع به الوالي من سلطة في حلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية الإدارية في الممارسة العملية صورتين هما: اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية.

أولاً- اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية:

¹ محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص ص 76-84.

² أنظر المواد 101 و102 من قانون البلدية رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة

1. اللامركزية الإقليمية : تعتبر اللامركزية الإقليمية شكل من أشكال نقل أو تحويل سلطة إصدار القرارات الإدارية من السلطة المركزية إلى مجالس منتخبة في مناطق جغرافية معينة. يقصد بها الأسلوب الذي يتم من خلاله توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية محلية أو إقليمية مستقلة بحيث تمارس هذه الهيئات وظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية دون خضوعها لها خضوعاً رئاسياً¹.

وتقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس جغرافي مع ضرورة وجود هيئات محلية مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحلية بإشراف ورقابة السلطة التنفيذية المركزية²، ووجود هذه الهيئات المنتخبة المستقلة أمر ضروري لوجود النظام اللامركزي لأن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية لا يمثل بالضرورة اللامركزية الإدارية، فالتقسيم الجغرافي تأخذ به الدول التي تبنت اللامركزية والمركزية على حد سواء.

بالتالي يمكننا القول أن اللامركزية الإقليمية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية (م ش بلدي، م ش ولائي).

إن أهمية اللامركزية الإقليمية تظهر من خلال فهي تشجع المواطن على المبادرة الشخصية وتسيير أموره المحلية بنفسه مما يجعله أهلاً لتحمل المسؤوليات، ومبادرته في التصرف وعدم الإتكال على الأجهزة المركزية، كما تسهم اللامركزية الإقليمية في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها، وإيجاد جو من التوافق والتكافل الاجتماعي بين السكان، ناهيك عن العمل على القضاء على البطالة وتوفير فرص عمل جديدة في المناطق المحلية، وتخفيف العبء على كاهل السلطات المركزية.

2. اللامركزية المرفقية: ظهرت اللامركزية المرفقة نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعددة من خلال أساليب إدارية جديدة، ومن بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ بعض أوجه نشاطها³.

¹ طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص 11.

² مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الأول، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989، ص 196.

³ سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقاتها و الرقابة عليها، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، 2014، القاهرة، ص 76.

تعرف بأنها: "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم"، وعرفت أيضا بأنها "الوعاء الذي تمتزج فيه الحرية الاقتصادية والكفاية الإنتاجية مع المسؤولية العامة والرقابة الذاتية"¹. تتمتع المرافق العامة في هذه الحالة بالشخصية المعنوية، ذلك ليتحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المناطة بها، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية².

إن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية أو المصلحية هو تحرير هذه الهيئات من التبعية الحكومية والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي³، وتحد من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة والمؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية والاستقلال.

وأخيرا يمكن القول أن اللجوء إلى اللامركزية المرفقية أو المصلحية جاء من أجل الابتعاد عن الروتين والتعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة وما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز وبطء في الاستجابة للمستجدات وظروف البيئة المحيطة، واستقطاب المهارات الفنية والكفاءات اللازمة لإنجاز العمل بشكل فاعل، وتقليص البطالة وتوفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية وتنشيط الاقتصاد الوطني وربطه بسياسات التنمية وخططها، و حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحا تدعم بها موازناتها بالإضافة الى الحد من الاحتكار والمبالغة في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص و العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير وتحسين مستوى معيشة مواطنيها والعمل على استقرارهم والحد من هجرتهم

¹ عتيقة كواشي، " اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية : دراسة تحليلية مقارنة " ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ، 2011، ص 67.

² عثمان سليمان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية : دراسة مقارنة، المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص 474.

³ سامي حسن نجم الحمداني، مرجع سابق، ص 77. .

ثانيا- مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية: تتميز اللامركزية الإدارية بمجموعة من المزايا والعيوب، نوجزها فيما يلي:

1. المزايا: السرعة في حلّ المشكلات، واتّخاذ القرارات، وتدريب الرؤساء في المستويات الإدارية الدنيا، وظهور الأفكار المبتكرة؛ نتيجة رفع حماس أعضاء المستويات الإدارية المتعدّدة، وزيادة اهتمامهم بحلّ ما يواجههم من مشكلات، و عدم انشغال المدراء بالقرارات الفرعية، واهتمامهم بما هو مهمّ منها، وتحقيق التوازن في القرارات، والسلطات¹، حيث يُعتبر هذا المبدأ من أهمّ مبادئ التنظيم، الارتقاء بالروح المعنوية لدى الرؤساء في المستويات الإدارية؛ حيث يشعرون بمشاركتهم الإيجابية في العمل الإداري، وتوزيع المخاطر التي تتعلّق بالقرارات الضعيفة، حيث يقتصر تأثيرها في قسم واحد، أو إدارة واحدة، وليس في المنظّمة كلّها، وأخيرا الحرص على اتّخاذ أفضل القرارات²؛ نظراً لأنّ من يُعاش المشكلة يُعدّ أكثر مقدرة على اتّخاذ القرار المناسب بشأنها.

2. العيوب: يمكن أن تساهم اللامركزية في المساس بوحدة الدولة السياسية والقانونية، كونها تتجاهل المصالح القومية الوطنية وتهتم المحلية³، كما يمكن أن تؤدي إلى التناقض في القرارات التي يتمّ اتّخاذها، نتيجة كثرة المشاركين في عملية اتّخاذها، وعدم إمكانية تطبيقها في المتابعة، بالإضافة إلى ضعف الأداء؛ حيث إنّ اللامركزية قد تتسبّب في تكاسل بعض العاملين عن أداء مهامهم، التسبّب بالضعف في كفاية ميدان العمل؛ نتيجة عدم توفيرها للقيادة في مختلف المجالات، إمكانية التسبّب بالضعف في السلطة المركزية، وإمكانية التسبّب بالانعزالية، ممّا قد ينتج عنه تصدّع المنظّمة، أو المجتمع.

¹ سعيد نحيلي، مرجع سبق ذكره، ص ص 142-143.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 82.

³ سعيد نحيلي، مرجع سبق ذكره، ص 143.

المحاضرة الحادية عشر: تطبيقات المركزية في الجزائر

(رئاسة الجمهورية، الحكومة والمؤسسات الاستشارية)

من أجل تكريس الوحدة الوطنية تلجأ العديد من الدول ومن بينها الجزائر الى اتباع الأسلوب المركزي تعزيزا لسلطة الحكومة المركزية على مختلف أراضي الدولة، وتتمثل الإدارة المركزية في الجزائر في المؤسسات التالية: رئاسة الدولة، الحكومة، والمؤسسات الاستشارية الوطنية، هذه المؤسسات تلعب دوراً مهماً في تنظيم الشؤون الحكومية واتخاذ القرارات على مستوى الدولة بشكل شامل وموحد.

أولاً- رئاسة الجمهورية: تعتبر رئاسة الجمهورية أحد أهم المؤسسات في الدولة الجزائرية نظراً للصلاحيات والاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها، حيث يتولى رئيس الجمهورية دوراً حيوياً في تنظيم الشؤون الإدارية والسياسية في البلاد، كما يعتبر رمزاً لوحدة الأمة وسيادتها. كما يكفل رئيس الجمهورية وحدة التراب الوطني ويحافظ على سيادة الدولة، ويضمن احترام الدستور وتنفيذه كما يمثل الدولة الجزائرية داخلياً وخارجياً، ويمثلها في العلاقات الدولية والمحافل الدولية المختلفة¹.

أ- شروط ترشح لرئاسة الجمهورية: حدد الدستور شروط الترشح لرئاسة الجمهورية²، وينفرد رئيس الجمهورية بمجموعة من السلطات حددها التعديل الدستوري لسنة 2020 على النحو التالي:

- **سلطة التعيين في المناصب العليا:** يتولى رئيس الجمهورية التعيينات في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور والمحددة في المادة 92 من التعديل الدستوري 2020، وتشمل التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة على حد سواء، بما في ذلك سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينتهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

- **سلطاته في الظروف الاستثنائية:** تشمل الحالة الاستثنائية كل من حالة الحرب و الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية. (نظرا لضرورة الدراسة والبرنامج سنكتفي في هذه المطبوعة بعرض فقط حالة الطوارئ والحرب كأمثلة على الظروف الاستثنائية).

أ- حالة الطوارئ: تقرر حالة الطوارئ لتمكين السلطات المختصة في الدولة من التعامل مع الحوادث الجسيمة التي تهدد الأمن والسلام العام، ويمكن لهذا النظام القانوني أن يشمل مجموعة من القواعد

¹ أنظر المادة 84 من التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² أنظر المادة 87 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

والإجراءات الخاصة التي تمكن السلطات من التصرف بفعالية وسرعة في مواجهة المواقف الطارئة والخطيرة¹، وهي حالة وسطى بين الحالة العادية وحالة الحصار التي تعتبر أشد من حيث التأثير على الحريات العامة²، تستخدم فيها مجموعة من الآليات التي يمكن أن يتضمنها مثل التشريعات الطارئة، الإجراءات الاستثنائية، صرامة إجراءات الضبط الإداري وهذا من أجل تأمين الاستجابة السريعة والفعالة للحالات الطارئة والمحافظة على النظام العام في الدولة.

تشير الفترة الطويلة التي استمرت فيها حالة الطوارئ في الجزائر إلى خطورة الوضع وتعقيد الأحداث التي كانت تشهدها البلاد في ذلك الوقت³ منذ عام 1992، وجرى تمديد إعلانها بتاريخ 1993/01/06 بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 93-02 إلى غاية 2011/02/23 تاريخ رفعها بمقتضى الأمر رقم 01-11⁵.

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد حصر السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في شخص رئيس الجمهورية وحده دون سواه، فإن المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن تطبيق حالة الطوارئ قد خول بمقتضى المادة 03 منه الحكومة كل الاجراءات التنظيمية المناسبة قصد استتباب الوضع وتحقيق الهدف من اعلان حالة الطوارئ⁶.

ثانيا- مصالح الحكومة

تتكون مصالح الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، والوزراء .

أ- سلطات الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً): يتولى الوزير الأول مجموعة من الصلاحيات التالية:

¹ علي مجيد العكيلي ولمى علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ: دراسة دستورية مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 17.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص81.

³ أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المؤرخ في 09/02/1992.

⁴ أنظر ج . ر . ج . ج ، العدد 8، الصادرة في 07/02/1993.

⁵ أنظر ج . ر . ج . ج ، العدد 12 الصادرة في 23/02/2011

⁶ بهذا الخصوص أنظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن اعلان حالة الطوارئ ، مرجع سابق.

إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.

يقود رئيس الحكومة رئيس الحكومة حسب الحالة، حكومته في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، وتتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها، بعد أن يقوم بتقديم اقتراحه لرئيس الجمهورية، كما يعد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء، ثم إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، حيث يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ويقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن لمجلس الأمة، في هذا الإطار، أن يصدر لائحة.

يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها، وإذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا على السياسة العامة. تعقّب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تُختتم هذه المناقشة بلائحة، يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتَمَس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 161 و162 أدنا¹.

للووزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة

¹ أنظر المواد 103 إلى 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

151 أدناه. يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة.

وتشير المادة 112 أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يمارس زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة،
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،
- يرأس اجتماعات الحكومة،
- يوقع المراسيم التنفيذية،
- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير،
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

المطلب الثالث: المؤسسات الاستشارية الوطنية

قبل تناول المؤسسات الاستشارية الوطنية لا بد من الإشارة إلى أن الاستشارة أنواع منها الاستشارة الاختيارية والاستشارة الإجبارية، والاستشارة المتبوعة برأي واجب إتباعه، أما الاستشارة الاختيارية تكون في حالة عدم وجود نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذ قرار أن تستشير جهة ما، والاستشارة الإجبارية تكون في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تستشير جهة ما قبل اتخاذها القرار دون أن تكون تلك الاستشارة ملزمة بها والاستشارة المتبوعة برأي واجب إتباعه تكون في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة وأن تأخذ بها.

نص الدستور على العديد من الهيئات الاستشارية أهمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الدولة.

أ- **المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي**¹: يعرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي على أنه هيئة ذات طابع استشاري تضم على الصعيد الوطني الأعضاء المختصين من المنظمات

¹ أنشاء بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93/225 المؤرخ في 05/10/1993

السياسية للإدارة الاقتصادية والمالية ومن وحدات الإنتاج الرئيسية ، قصد توسيع مساهمة هذه الهيئات والوحدات في إعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة في نطاق التخطيط ، وهذا ما نص عليه الأمر 68/610 المؤرخ في 6 نوفمبر 1968 في مادته الثانية¹، كما تم تعريفه على أنه: "المجلس هو جهاز استشاري للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"².

ويتكون المجلس من 18 عضو 50% يمثلون كافة المؤسسات والتنظيمات العامة والخاصة العاملة في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 25% يمثلون الإدارة المركزية والمحلية، 25% يمثلون الشخصيات المؤهلة تكون العضوية لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد.

من بين الاختصاصات التي يتولاها المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقديم المشورة إلى الأجهزة الإدارية المركزية، وضمان استمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، تقييم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية.

ومما تجدر الإشارة إليه ان آراء المجلس ليست لها قوة الزامية بل تبقى من حيث القانون ذات طبيعة استشارية.

ب-المجلس الأعلى للأمن: يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن، يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني. يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره.

تم تأسيس المجلس الأعلى للأمن بموجب دستور عام 1976 بموجب المادة 125. وقد تم إصدار مراسيم في عام 1980 على أنها طريقة تتألف من رئيس الجمعية الوطنية، ومنسق الحزب (الوحيد في ذلك الوقت)، ورئيس الوزراء، وزير الدفاع الوطني أو ممثله ووزير الخارجية ووزير الداخلية³.

¹ المادة 2 من الأمر رقم 68/610 المؤرخ في 15 شعبان عام 1388 الموافق ل 06 / 11/1968 المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي، (جريدة رسمية ص 1775 الصادرة في 1968).

² أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 93/225 المؤرخ في 5/10/1993 المتعلق بإنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي.

³ <http://www.joradp.dz/Jo6283/1980/014/FP363.pdf> <http://www.joradp.dz/Jo6283/1980/014/FP364.pdf>

pdf - Décret n°80-87 du 30 mars 1980 relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du haut conseil de sécurité "نسخة مؤرشفة" (PDF). 12-01-2021 مؤرشف من الأصل في 2021-03-23.

تم تعديله في عام 1984 لتغيير تكوينه، يتم استبدال منسق جبهة التحرير الوطني برئيس الأمانة الدائمة للجنة المركزية للحزب نفسه. ويحل وزير الدفاع محل الأمين العام لوزارة الدفاع، وزير العدل، وزير الإعلام، عضو الأمانة الدائمة للجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني المكلفة بالعلاقات الخارجية والأمين الدائمين في مجلس الأمن السامي¹.

تم تعديله مرة أخرى في عام 1989 يلاحظ اختفاء أي إشارة إلى الحزب بعد إدخال السياسة التعددية الحزبية ووزير الإعلام. في حين أصبح رئيس أركان الجيش هو الذي يمثل وزارة الدفاع. وأضيف أيضا وزير الاقتصاد².

بالإضافة إلى المؤسستين الاستشاريتين السابقتين توجد العديد من المؤسسات الاستشارية التي تعمل على تقديم الاستشارة في مجالات محددة مثل المجلس الأعلى للمرأة، المجلس الأعلى للتربية المجلس الأعلى للشباب، المجلس الإسلامي الأعلى.

¹ <http://www.joradp.dz/Jo8499/1984/011/FP228.pdf> Décret n°84-62 du 10 mars 1984 modifiant le décret n°80-87 relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du Haut Comité de sécurité نسخة محفوظة 2021-01-01 واي باك مشين على موقع 13

² <http://www.joradp.dz/Jo8499/1989/045/FP996.pdf>, <http://www.joradp.dz/Jo8499/1989/045/FP997.pdf>

- Décret présidentiel n°89-196 du 24 octobre 1989 portant organisation et fonctionnement du Haut Comité de sécurité مؤرشف من الأصل في 2021-01-12 (PDF). "نسخة مؤرشفة" المجلس الأعلى للتربية. 2021-03-23 بتاريخ

المحاضرة الثانية عشر: تطبيقات اللامركزية في الجزائر (الولاية)

يهدف التنظيم الإداري الى توفير الوسائل التي تؤدي من خلالها الإدارة وظيفتها التنفيذية، من أجل تحقيق واشباع الحاجات العامة للمواطنين، حيث تعتمد كل دولة في تنظيم أجهزتها الإدارية على أسلوبينهما: الأسلوب المركزي أو اللامركزي أو الدمج بينهما حسب مقتضيات الظروف ومتطلبات النظام السياسي المتبع.

المطلب الأول: النظام القانوني للولاية

أولاً- الولاية في التشريع الأساسي (الدستور): تعتبر الولاية أهم هيئة في التنظيم الإداري الجزائري، فهي همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية، لذا سنتطرق الى هذه الهيئة عبر مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر.

- **دستور 1963:** نصت المادة 09 على: " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها. المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية". بالتالي يكون دستور 1963 قد أشار إلى البلدية فقط باعتبارها المجموعة الإقليمية الإدارية دون سواها.
- **دستور 1976:** تناولت من خلاله المادة 36-1: " المجموعات الإقليمية الولاية والبلدية". بالتالي يكون دستور 1976 نص صراحة على أن الولاية والبلدية هما المكونين الأساسيين للمجموعة الإقليمية.
- **دستور 1989:** لقد نص هذا الدستور من خلال المادة 16 منه إلى أن الأسلوب اللامركزي هو الأسلوب الذي تبناه المشرع الدستوري بعد تخليه عن الأحادية الحزبية، كما تطرقت المواد 14 و 15-1 إلى أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية"، ليكون هذا الدستور أكد مرة أخرى على أن المجموعة الإقليمية تتكون من الولاية والبلدية.
- **دستور 1996:** رغم ما جاء به هذا الدستور من تعديلات إلا أنه لم يمس محتوى المواد 14، 15، 16، حيث أبقى على الأسلوب اللامركزي في المادة 16 منه، واعتبر كذلك أن المجموعة الإقليمية تتكون من الولاية والبلدية في المادة 15 منه.
- **الدستور 2020:** نص على الولاية من خلال المواد 16، 17، 18، و19.

- **حيث تنص المادة 16** على ما يلي "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني،"
- **المادة 17 تنص** على ما يلي: " الجماعات المحلية هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية"
- **المادة 18 تنص** على ما يلي: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات الإقليمية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز "
- **المادة 19 تنص** على ما يلي " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

ثانيا - الولاية في التشريع العادي: أما الإطار التشريعي لنظام الولاية فيتجلى في ثلاث نصوص قانونية تتمثل أساسا في:

- 1- **الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 23 - 05 - 1969 المتعلق بالولاية:** حيث صدر هذا القانون في ظروف جد صعبة، وهذا من أجل وضع حدا للنظام القانوني الموروث من الدولة الفرنسية، حتى يكتمل الاستقلال الإداري والسياسي للدولة الجزائرية حديثة الاستقلال.
- 2- **القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بنظام الولاية.** هذا القانون صدر وفقا لمبادئ وأحكام جديدة أقرها الدستور لسنة 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد، واعتماد التعددية الحزبية.
- 3- **القانون رقم 12-07 المؤرخ في 12-12-2012 المتعلق بالولاية.** صدر بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر لتغطية الثغرات القانونية المتواجدة في القوانين السالفة الذكر، واستجابة للتطور العلمي، والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي التي عرفتة البلاد، وهذا من أجل جعل هذه الولاية المكان المناسب، والفضاء الواسع لتقديم الخدمة العمومية الجوارية (وهو محور دراستنا للولاية باعتبارها هيئة إقليمية محلية لامركزية في التنظيم الإداري الجزائري)

المطلب الثاني: هيئات الولاية كوحدة لامركزية إقليمية

لقد تناولت المادة 02 من قانون الولاية رقم 12-07 هيئات الولاية في هيئتين فقط هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، حيث يمثل المجلس الشعبي الولائي الهيئة المنتخبة من قبل الشعب، أما الوالي فيمثل الهيئة المعينة من طرف السلطة الإدارية المركزية.

ويسمى المجلس الشعبي الولائي، هيئة تداولية ويمثل هيئة إدارية لا مركزية إقليمية ؛ أما الوالي فيسمى، الهيئة التنفيذية ومندوب الحكومة. كونه يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، فهو ممثل للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة. تغطي كل ولاية عدد معين من البلديات، وتعتبر الدائرة امتداد إداري للولاية.

أولا- الهيئة التداولية: المجلس الشعبي الولائي: المجلس الشعبي الولائي هو هيئة التداولية في الولاية التي تحل عن طريق التداولية، الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، وحول كل شأن ذو مصلحة للولاية.

1. سير المجلس الشعبي الولائي: المجلس الشعبي الولائي هو هيئة التداولية في الولاية، و يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه، يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد أربع (04) دورات عادية في السنة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأقل. يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي. تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها. كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

ترسل الاستدعاءات كتابيا إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال عن طريق البريد الإلكتروني من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس. وتسلم لهم في مقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع. ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس

الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات وتدوين الاستدعاءات في سجل مداورات المجلس الشعبي الولائي، كما يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب. يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة حصول

مانع ينوب عنه ممثله. ويتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.

يتولى أمانة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه. ويلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى .

2. اللجان: يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي :- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،- الاقتصاد والمالية ،- الصحة والنظافة وحماية البيئة،- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام،- تهيئة الإقليم والنقل ،- التعمير والسكن،- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة ،- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

3. رئيس المجلس الشعبي الولائي: ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية. يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد عن طريق الاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة. يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه خلال الثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه، من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- اثنين (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من خمسة وثلاثون (35) إلى تسعة وثلاثون (39) منتخبا؛
- ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من ثلاثتة وأربعون (43) إلى سبعة وأربعون (47) منتخبا؛
- ستة (06) للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من واحد وخمسون (51) إلى خمسة وخمسون (55) منتخبا.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية كما يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية لتأدية

مهام المجلس. وعلى رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية. في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نوابه لاستخلافه في مهامه، أما إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس وإذا تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس.

ثانيا - الهيئة التنفيذية : يسمى الوالي الهيئة التنفيذية ومندوب الحكومة. كونه يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، فهو ممثل للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة. تغطي كل ولاية عدد معين من البلديات، وتعتبر الدائرة امتداد إداري للولاية.

1. الوالي: يعين الوالي عن طريق مرسوم رئاسي طبقا للمادة 92-10 من دستور 2020، له ازدواجية وظيفية، هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويضمن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 102 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، طبقا للمادة 103 من قانون الولاية، كما ينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح والمؤسسات العمومية الموضوعة في الولاية. ويمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك. كما يتولى تمثيلها أمام القضاء كطالب أو مدافع ما عدا الحالة التي يكون فيها الأطراف المتنازعين هم الدولة والجماعات الإقليمية. يعد الوالي، في الإطار التقني، مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليه، وهو الأمر بصرفها.

2. صلاحيات الوالي: يمارس الوالي صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة وكذلك بصفته ممثلا للولاية.

أ - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: تتوزع اختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للدولة بين قانون الولاية ونصوص أخرى كقانون البلدية التي تعطي صلاحيات أخرى للوالي، ويمكن حصرها حسبما وردت في قانون الولاية على النحو الآتي:

1 - حماية حقوق المواطنين وحرياتهم. (م 112 قانون الولاية)

2- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعارتها على إقليم الولاية.

- 3- مسؤول على الحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية في إطار الضبطية الإدارية.
- 4- تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية وفي هذا الإطار يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية م. (115)
- 5- طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير لاسيما في الظروف الإستثنائية م (116)
- 6- وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا والعمل على تنفيذها م. (117)
- 7- توضع تحت تصرفه مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات الخاصة بحماية حقوق المواطنين وتجسيد تدابير الدفاع والحماية م. (118)
- 8- إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحسينها وتنفيذها، كما يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات في إطار هذه المخططات م. (119)
- 9- حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات
- 10- الأمر بصرف ميزانية الدولة الخاصة بالتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.
- 11- يرأس لجنة الصفقات الولائية ، م 135 من المرسوم الرئاسي /10 236 المؤرخ في /07/ 10 2010
- 12- يرأس اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولجنة الطعن الإداري على مستوى الولاية حسب المادة 62 ، و 65 من الامر /06 03 المؤرخ في /15/ 06 2006 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية.
- ب- **صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية:** لا تقل هذه الصلاحيات أهمية عن الصلاحيات التي منحت له بصفته ممثلا للدولة، وبذلك تضمن قانون الولاية 08 مواد متسلسلة تركز اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية، بخلاف الأحكام الأخرى التي شملتها مواد أخرى. وانطلاقا من ذلك فإن الوالي يقوم بالمهام التالية:
- 1- السهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- 2- تقديم تقرير عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال دورات المجلس الشعبي الولائي عند إفتاح كل دورة.
- 3- إطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة للدولة.

- 4- إطلاع رئيس المجلس الشعبي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.
 - 5- تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب ما تنص عليه القوانين والتنظيمات، كما يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق والتي تتكون منها ممتلكات الولاية مع تبليغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.
 - 6- تمثيل الولاية أمام القضاء بصفة منفردة بعدما كان رئيس المجلس الشعبي الولائي يمثلها أيضا حسب المادة 54 من القانون 90-09 .
 - 7- إعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها
 - 8- السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها حسب التشريع.
 - 9- تقديم بيان سنوي أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية.
- إلى جانب ذلك هناك إختصاصات أخرى تضمنها قانون الولاية، إضافة إلى أحكام أخرى تضمنتها نصوص خاصة ومنها:
- 10- حضور دورات المجلس الشعبي الولائي.
 - 11- التدخل أثناء أشغال المجلس الشعبي الولائي بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.
 - 12- إخطاره من طرف رئيس المجلس عند إنشاء لجنة تحقيق.
 - 13- إخطاره بالمداولة الخاصة بفقدان أي عضو بالمجلس صفة المنتخب.
 - 14- تبليغه بالمداولة الخاصة بإقرار إستقالة أي عضو من المجلس.
 - 15- إقتراح مندوبية ولائية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي.
 - 16- يبلغ بمستخلص المداولة المرسله من طرف رئيس المجلس في أجل 08 أيام من اختتام الدورة.
 - 17- رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية لإقرار بطلان المداولات المتخذة خرقا لأحكام المادة 53 و 54 و 56 من قانون الولاية.
 - 18- إقتراح المواضيع الخاصة بالولاية والتي تدخل في إطار صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من أجل التداول.
 - 19- إصدار قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
 - 20- إعداد مشروع ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها.

- 21- إعداد الحساب الإداري للولاية.
 - 22- استدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية عند ما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي.
 - 23- نقل الإعتمادات داخل الباب الواحد أو من باب إلى باب في حالة الاستعجال بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي.
 - 24- الموافقة على القانون الداخلي للمجلس الشعبي الولائي .
- من خلال هذه الإختصاصات يظهر جليا مدى الحرص الذي أولاه المشرع للمحافظة على المظهر الأساسي للولاية بصفتها جماعة إقليمية لامركزية في إطار وحدة الدولة.

المحاضرة الثالثة عشر: تابع تطبيقات اللامركزية في الجزائر (البلدية)

سوف نتطرق من خلال هذه المحاضرة الى البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري، ثم أهم هيئاتها.

المطلب الأول: البلدية هيئة إقليمية لامركزية

تناولت المواد 1، 2، 3 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، البلدية كهيئة إقليمية لامركزية، وأكدت على مساهمتها مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم.

أولاً- تعريف البلدية: تنص المادة 01 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقل وتحدث بموجب القانون. أما المادة 2 فتتص: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة الواطن في تسيير الشؤون العمومية".

ثانياً - هيئات البلدية:

حسب المادة 3 من قانون البلدية فان البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة وبصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه. وتتوفر البلدية حسب المادة 15 من قانون البلدية على الهيئات التالية :

- **هيئة مداولة :** المجلس الشعبي البلدي
- **هيئة تنفيذية:** يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي
- **إدارة** ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- أ- **المجلس الشعبي البلدي " هيئة المداولة":** يعتبر المجلس الشعبي البلدي أحد الدعائم الأساسية للجماعة الإقليمية ومظهر ا محوريا للتسيير اللامركزي، وبذلك حظي باختصاصات واسعة تضمنها القانون 10-11 ويتكون المجلس الشعبي البلدي كلية من منتخبين يتراوح عددهم ما بين 13 عضو و 43 عضو حسب عدد سكان البلدية. يمارس مهامه عن طريق إنشاء اللجان ويتراوح عددها ما بين 03 إلى 06 لجان حسب التعداد السكاني للبلدية.

ويكون **مجال اختصاص هذه اللجان:** الإقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الإجتماعية والثقافة والرياضة والشباب، كما يمكن للمجلس إحداث لجان خاصة لدراسة موضوع محدد.

ولتجسيد مظاهر اللامركزية، حظي المجلس الشعبي البلدي باختصاصات واسعة منها ما شملها قانون البلدية 10-11 والتي تفوق العشرين اختصاصا، ومنها ما هو في نصوص أخرى، كل هذه الاختصاصات تدور في محور التهيئة والتنمية التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، التربية، والحماية الإجتماعية، والرياضة، والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، إلى غير ذلك من الاختصاصات التي لها علاقة مباشرة بتحسين التكفل بانشغالات المواطن تكريسا للامركزية على المستوى الاقليمي، ومن أجل التقرب من المواطن والتكفل بكل ما يساعد على رفاهية المواطن.

المطلب الثاني: هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية في البلدية يسهر على تلبية احتياجات المواطنين والتكفل بانشغالاتهم.

أولا- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي: أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي عدة اختصاصات إما بصفته ممثلا للبلدية أو بصفته ممثلا للدولة.

أ- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية: خلافا للأحكام الخاصة بالوالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل الوجه الثاني للامركزية الإدارية، إذ أنه ينتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين، لاسيما عندما يكون ممثلا لهذا المجلس، فهو الذي يمثل المجلس الشعبي البلدي في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية، يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه، ويعد مشروع جدول أعمال دوراته ويترأسها، كما يقوم بتنفيذ مداولاته، وتنفيذ ميزانية البلدية، وهو الأمر بصرفها إلى غير ذلك من المهام الأخرى والتي تفوق العشرين اختصاصا سواء ما تضمنها قانون البلدية أو تضمنتها نصوصا أخرى.

ب-إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة: لرئيس المجلس الشعبي البلدي دورا ثانيا وهو تمثيله للدولة على مستوى البلدية من اجل تجسيد فكرة الجماعة القاعدية للدولة. في هذا الإطار يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل الدولة على مستوى البلدية، وبذلك فهو يكلف بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، وله صفة ضابط الحالة المدنية، كما يمكنه وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين والى كل موظف بلدي كما يقوم وتحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

كما يقوم بالحفاظ على النظام العام بمختلف صوره من (أمن وسكينة ونظافة عمومية بالإضافة) إلى كل ما يتعلق بالتدابير الاحتياطية والوقاية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات، وتفعيل المخطط البلدي للإسعافات.

ويتمتع الرئيس في هذا الإطار بصفة ضابط الشرطة القضائية، ويمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني، والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية، إلى غير ذلك من الأحكام التي تضمنها قانون البلدية، والعبرة من ذلك هي أن ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه بهذه الصفة -ممثلاً للدولة- يضمن تواجد الدولة على مستوى البلدية.

ثانيا- خضوع المجلس الشعبي البلدي لرقابة وصائية:

تعتبر الرقابة الوصائية أحد مقومات النظام اللامركزي، والتي تتجسد في الوصاية الإدارية على الهيئات والأعضاء وعلى أعمال هذه الهيئات، بهدف الحفاظ على وحدة الدولة وتجسيد مبدأ المشروعية. وتعني الرقابة الوصائية أو الرقابة الإدارية،

تلك الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها على الجماعات المحلية، وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق احترام مبدأ الشرعية، وكذلك تأمين السير الحسن للهيئات المنتخبة على المستوى المحلي، عن طريق مراقبة الملائمة، وذلك تقاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية.

لذلك عندما يكون الاستقلال نسبي، تبقى العلاقة قائمة بين السلطتين كي تتمكن من مراقبة أداء المجلس لاختصاصاته التمثيلية، تحت إشراف السلطات المركزية بما يحقق التجانس لعمل هذه المؤسسات، ويدعم وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا، غير أن هذه الرقابة لا تأخذ على إطلاقها، بل نص قانون البلدية رقم 10-11 على ضمانات للمنتخب المحلي لمواجهة الرقابة الوصائية، وهذا من خلال وسيلة الطعن القضائي والتظلم الإداري. (كما سيأتي بيانه في المحاضرة الموالية)

المحاضرة الرابعة عشر: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي وضمان مواجهتها

تتخصر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي في ثلاث آليات: الرقابة على الأعضاء المنتخبين، الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي والرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي. والتي سوف نتطرق إليها بايجاز فيما يلي.

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين

تثير الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين رقابة الكثير من التساؤل، خاصة وأن هؤلاء الأعضاء لا يرتبطون مع أية جهة برابط التبعية والخضوع. وإذا كان المشرع قد حدّد في قانون البلدية أنواع الرقابة التي يخضع لها المنتخب المحلي والمتمثلة في: الإيقاف، الإقصاء، الاستقالة التلقائية. (ظهر بوضوح تدعيم سلطة الوالي في تطبيق هذه الحالات وهذا ما يؤثر على استقلالية المجلس المنتخب).

أولاً- الإيقاف: المادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11.

يعني الإيقاف تجميد عضوية العضو المنتخب مؤقتا بقرار من والي دون ضرورة لاستشارة المجلس الشعبي البلدي، في حالة تعرضه لمتابعة جزائية تحول دون مواصلته في ممارسة مهامه النيابية، بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

ثانياً- الإقصاء: المادة 44 من قانون البلدية رقم 10-11.

الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب بالمجلس، لثبوت الإدانة الجزائية من طرف الجهة القضائية المختصة بصفة نهائية، وتسقط عضويته بقوة القانون ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب مقرر. بالتالي فإن إقصاء العضو يكون بناء على قرار من الوالي، دون تدخل المجلس بواسطة مداولة.

ثالثاً- الاستقالة التلقائية: المادة 45 من قانون البلدية رقم 10-11

تعني الاستقالة التلقائية إقالة العضو المنتخب وإسقاط العضوية عليه في حال غيابه المتكرر وغير المبرر عن دورات المجلس، لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. وفي حالة تخلف المنتخب

عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس باقرار استقالة العضو المتغيب صحيحا وحضوريا. ويخطر الوالي بذلك".

رغم أن المشرع قدم ضمانات للمنتخب المتغيب، تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، أما إذا تغيب رغم صحة التبليغ المرسل إليه، عدّ قرار المجلس بإقرار الاستقالة صحيح، غير أنه لم يمكنه من الطعن قضائيا والدفاع عن حقه.

المطلب الثاني الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي البلدي: " المادة 46 و47"

تتحدد الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في آلية وحيدة تتمثل في إمكانية حل المجلس المنتخب، وفقا للشروط المحددة قانونا.

أولاً- تعريف الحل: الحل رخصة للسلطات المركزية، تستخدمها إذا ما قدرت أن المجالس قد انحرفت بالسلطة أو حل بها من الأسباب والعوامل ما يجعلها عاجزة عن أداء مهامها التمثيلية.

ثانيا- اجراءات الحل:

يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير من وزير الداخلية، وبالتالي تسقط صفة العضوية عن كافة أعضاء المجلس، وضرورة تنصيب مندوبين يستخلفون المجلس، خلال 10 أيام التي تلي الحل (متصرفا ومساعدين)، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب مجلس جديد.

ثالثا- حالات حل م.ش. ب: وهي 08 حالات، وردت في المادة 46:.

- حالة خرق أحكام دستورية؛
- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي؛
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس؛
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم؛
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية ؛
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له؛
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها؛
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

كما أكدت المادة 49 من نفس القانون على أن التسيير المؤقت للمجلس يكون في مدة 06 أشهر، غير أنه لا يمكن إجراء انتخابات التجديد خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو ما يمكن المتصرف ومساعدين تسيير شؤون البلدية لمدة تفوق 06 أشهر، خاصة إذا تم الحل في بداية السنة الأخيرة من العهدة.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي (المواد 55 الى 61).

تمارس المجالس الشعبية البلدية أعمالها عبر الوسيلة القانونية وهي المداولة، غير أنه وحفاظا على سلامة هذه المداولات من حيث مشروعيتها وملائمتها. أخضعها المشرع لرقابة وصائية. متمثلة في التصديق أو الإلغاء أو الحل.

أولاً- سلطة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

حتى تكون قابلة للتنفيذ وقد تأخذ هذه المصادقة شكلين مصادقة ضمنية أو مصادقة صريحة.

1. **المصادقة الضمنية: المادة 56:** "تصبح مداولات المجلس قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية."، بالتالي يعتبر مرور أجل 21 يوم من تاريخ إيداع المداولة على مستوى الولاية تصديق ضمني.

2. **وجوب اخضاع بعض المداولات للمصادقة الصريحة: المادة 57** بعض المداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، التي تخص المسائل التالية: . الميزانيات والحسابات؛ قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛ اتفاقيات التوأمة؛ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية . "وبالمقابل فإنه عندما يخطر الوالي من أجل المصادقة على هذه المداولات ولم يعلن عن قراره بالرفض أو قبول المصادقة خلال مدة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، فإنها تعتبر مصادقا عليها

ثانياً - سلطة إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي

يعتبر الإلغاء قرار إداري، تتخذه الجهة الوصية، استنادا إلى سلطتها المحددة بقوة القانون لإزالة قرار الجهة اللامركزية لمخالفته مبدأ المشروعية أو المصلحة العامة، مع مراعاة المواعيد القانونية لضمان استقرار الأوضاع القانونية. غير أنه يترتب عن إلغاء المداولة نوعين من البطلان.

1. **البطلان المطلق للمداولات بقوة القانون**، المداولات الباطلة بقوة القانون تتمثل في المداولات المتخذة خرقاً للدستور، وغير المطابقة للقانون، والتنظيمات والمداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وكذلك المداولات غير المحررة باللغة العربية،

2. **البطلان النسبي للمداولات**: هي تلك المداولات والمتعلقة بقرارات المجلس التي يشارك فيها أعضاء لهم مصلحة في هذه المداولة. حيث نصت المادة 60 من قانون البلدية الحالي، وتمتد هذه الرقابة حتى إلى أزواج المنتخبين وأصولهم وفروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة، وتبطل هذه المداولة **بموجب قرار معل صادر عن الوالي**.

ثالثاً - سلطة الحلول محل المجلس المنتخب: المواد 100، 101 و102

فالحلول هو وسيلة رقابية تمكن سلطات الوصاية من الحلول محل المجلس، في حالة امتناعه عن ممارسة اختصاصاته المقررة قانوناً **يقصد، أو لعجز أو إهمال**، غير أن سلطة الحلول هذه مقيدة من حيث الاختصاص والموضوع والإجراءات.

حلول الوالي محل المجلس المنتخب كجهاز للمداولة أو الحلول محل رئيس المجلس كجهاز تنفيذي، عند عدم اتخاذ السلطات البلدية الإجراءات اللازمة المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، لاسيما تلك المتعلقة بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، وكذلك حالة امتناع رئيس المجلس عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد انتهاء آجال الأعدار الموجه له، بالإضافة إلى حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على ميزانية البلدية.

رابعاً - مواجهة الرقابة الوصائية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي: المادة 61 قانون البلدية

لرئيس المجلس ش ب كامل السلطة في اختيار اللجوء **للتظلم الإداري**، أو **الطعن القضائي** لمواجهة الرقابة الوصائية. إذ يمكنه رفع إما **تظلماً إدارياً**، أو **دعوى قضائية** أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة المجلس المنتخب.

1. **التظلم الإداري لمواجهة الوصاية الإدارية: المادة 61 من قانون البلدية**

يعتبر **التظلم شكوى** يقدمها صاحب الشأن إلى **الجهة الإدارية** مصدرة القرار، أو إلى **الجهة الرئاسية**، يلتزم فيها إعادة النظر في القرار الإداري الذي أضر بمركزه القانوني سواء بإلغائه أو سحبه، أو تعديله، قبل **الالتجاء إلى القضاء**، وذلك لعدم مشروعيته أو ملأئته.

ويجب على رئيس المجلس إذا اختار هذا الإجراء، أن يحترم كافة الشروط المنصوص عليها قانوناً، خاصة شرط الأجل والمحدد بـ **04** أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار، وأن يكون أمام الجهة المختصة (الوالي أو وزير الداخلية)، غير أنه بالرجوع لقانون الإجراءات المدنية، فقد اشترط أن يكون التظلم أمام مصدر القرار، أي التظلم أمام الوالي.

ويعد سكوت الوالي عن الرد على التظلم المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمثابة قرار الرفض يحتسب من تاريخ تبليغ الطعن، وفي هذه الحالة يستفيد رئيس المجلس من أجل شهرين إضافيين لتحريك الدعوى القضائية الإدارية، أما في حالة رد الوالي فيحتسب أجل شهرين من تاريخ التبليغ.

2. **الدعوى القضائية لمواجهة الوصاية الإدارية:** منح المشرع للمجلس المنتخب عن طريق رئيسه الطعن لدى الجهة القضائية المختصة، في كل قرار صادر عن الوالي، موضوعه: إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها.

وبالتالي يعتبر الطعن القضائي وسيلة للمجالس الشعبية البلدية قصد الفصل في مشروعية قرارات الوصاية المبطلّة لأعمال المجلس.

الخاتمة:

أصبح القانون الإداري يحظى باهتمام كبير باعتباره الأداة القانونية التي توضح تلك العلاقة القائمة بين الفرد والإدارة العامة، والتي ظهرت نتيجة ازدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة.

جاءت هذه المطبوعة لتساعد طلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق على فهم محتوى السداسي الأول من مقياس القانون الإداري بمحوريه، حيث يتعلق المحور الأول منه بالنشاط الإداري أما المحور الثاني فيتعلق بالتنظيم الإداري مقسمين على أربعة عشر محاضرة تحتوي شرحا وافيا لمدخل القانون الإداري (إطار مفاهيمي)، وأساليب التنظيم الإداري.

أما مدخل القانون الإداري فيشمل الجانب المفاهيمي للقانون الإداري، من حيث تعريف بالقانون الإداري، وتطوره، ومصادره، وخصائصه، ونطاقه، أما أساليب التنظيم الإداري فتشمل دراسة الجانب القانوني للتنظيم الإداري المتمثل في نظرية الشخصية المعنوية بالإضافة إلى الجانب الفني أو التقني للتنظيم الإداري والمتمثل في أساليب التنظيم الإداري وهما المركزية منها أو اللامركزية الإدارية.

توصلنا من خلال دراستنا هذه الى مجموعة من التوصيات ما يتعلق منها بالبرنامج الدراسي وأخرى تتعلق بتحسين وتطوير دور الأستاذ المحاضر، والمتمثلة أساسا في ما يلي:

1- توصيات تتعلق بالبرنامج الدراسي :

- في إطار التعليم عن بعد وتكريس مفهوم الإدارة الإلكترونية، يجب تطوير آليات وأساليب تدريس القانون الإداري من خلال خلق جو لتحفيز الطلبة على فهم القانون الإداري بالاعتماد على التقنيات الحديثة وجعلها مواكبة لتحديات وتطلعات الفترة الحالية وهو ما يوفر الجهد والاقتصاد في الموارد المالية ويقلص من الوقت ويكسب الطالب فهم أوسع للمقياس.
- إدراج مواضيع جديدة في المقياس والتخلي عن بعض المواضيع التي يمكن تقليصها أو دمجها مع مواضيع أخرى، مثلا إدراج موضوع الحوكمة الإدارية ضمن المواضيع الجديدة التي من الواجب تدريسها للطلاب، والاستغناء عن مواضيع أخرى أو دمجها مع مواضيع أخرى مثل مفهوم القانون الإداري الخصائص وعلاقة القانون الإداري بمختلف القوانين الأخرى يمكن دمجها في موضوع واحد (محاضرة واحدة) بعنوان مفهوم القانون الإداري.

2-توصيات تتعلق بتحسين وتطوير دور الأستاذ المحاضر:

• تجذير قيم العمل والنزاهة والحياد والانضباط والاستجابة بوضع معايير موضوعية ودقيقة لتقييم أداء الطلبة واعتمادها عند رصد المعدلات ونشرها بجعل المحاضرات (الدروس الحضورية) تتجزأ بإقحام الطالب وجعله محور المحاضرة بطرح أفكاره وشرح رؤيته حول الدرس وأهم المقترحات التي يراها مناسبة للفهم والاستيعاب الجيدين، حتى يكون التقييم مبني على الكفاءات وليس فقط على مجرد المكاسب النظرية.

• الرفع من كفاءة الأستاذ المحاضر والتحسين المستمر لمستوى الطلبة من خلال الرسكلة والتكوين المستمر بالإضافة إلى التشجيع حول الأعمال الرقابية حول مهام الأستاذ المحاضر بجعل (إن أمكن) المحاضرة تلقى بحضور أستاذ متخصص وذو خبرة مهنية تفوق الأستاذ المحاضر من أجل توجيه وتزويده بالمعلومات الجديدة في الميدان أو التي قد يغفل عنها.

أما التوجيهات العامة التي من الممكن إعطاؤها للطلبة بخصوص الامتحانات فهي تتمحور أساسا حول المراجعة اليومية والالتزام بالبرنامج المعتمد وإعداد ملخصات للمحاضرات الملقاة من طرف الأستاذ المحاضر بغية تكوين رؤية وفهم لمحتوى البرنامج والإلمام بدروس القانون الإداري من أجل الإعداد والتحضير الجيد للامتحانات.

المصادر والمراجع

أولا- النصوص القانونية

الساتير

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020 م
- 2- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

الأوامر

6. أمر رقم: 66-156 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، معدل ومتمم لاسيما بالأمر رقم 01-20 مؤرخ في 30 يوليو 2020.
7. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني،
8. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.
9. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم القانون المدني، المعدل والمتمم.
10. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

القوانين

- 1- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، والمادة 802 مكرر من نفس القانون.
- 2- القانون رقم 10-05 المؤرخ في 20/06/2005 المعدل للقانون المدني.
- 3- قانون البلدية رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 .

- 4- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 12-12-2012 المتعلق بالولاية
- 5- القانون العضوي رقم 02/98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بتنظيم المحاكم الإدارية وعملها واختصاصها.
- 6- القانون العضوي رقم 03-98 المؤرخ في 30/06/1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها.
- 7- القانون العضوي 06-12. المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2011 يتعلق بالجمعيات .
- 8- القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26/07/2011 المحدد لتنظيم المحكمة العليا و عملها و اختصاصها،

المراسيم

- 1- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ.
- 2- المرسوم رقم 954-53 المؤرخ في 30/09/1953 المتعلق بإصلاح المنازعات الإدارية بفرنسا.

ثانيا - المراجع

الكتب

- 1- أشرف ابراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري: دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة، 2015.
- 2- أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 3- أوشن حنان، الوافي في شرح القانون الإداري، ج1، دار اليازوري العلمية، عمان، 2022.
- 4- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

- 5- بن شمسة امال، الأداء البشري بالإدارة المحلية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2018.
- 6- بوضياف عمار، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 7- ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- 8- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، ط1، المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، تونس، 1998.
- 9- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية: قضاء الالغاء- قضاء التعويض (دراسة مقارنة)، ط2، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
- 10- رمزي الشاعر، نظرية البطلان في القرارات الإدارية، مطبوعات جامعة القاهرة، القاهرة، 1968.
- 11- رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، بيروت، الدار الجامعية، 1983.
- 12- سامي الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقاتها و الرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 13- السعيد مبروك ابراهيم، ادارة المكتبات الجامعية في ضوء اتجاهات الادارة المعاصرة: "الجودة الشاملة-الهندرة-ادارة المعرفة-الادارة الالكترونية"، المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط1، القاهرة ، 2012.
- 14- سعيد نحيلي، القانون الإداري: المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، دمشق، 2012.
- 15- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1979.
- 16- شتي صديق محمد، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته مع القضاء العادي: دراسة تحليلية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
- 17- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)-دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2020.

18- طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، 1970.

19- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، الناشر منشأة المعارف الإسكندرية، دون طبعة، سنة 2003.

20- عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1983.

21- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الادارة، ط1، المصدر القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2014.

22- عثمان حسين عثمان محمد، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

23- عثمان سليمان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية : دراسة مقارنة، المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

24- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

25- علي حسن عبد الأمير، كشف وابتكار المبادئ العامة في القانون والقضاء الإداري، ط1، المركز العربي لنشر والتوزيع، اقاهرة، 2019.

26- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني: قضاء الإلغاء، ط1، د.د.ن، عمان، 1995.

27- علي مجيد العكلي ولمي علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ: دراسة دستورية مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.

28- علي محمد الصلابي، أسمى المطالب في سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه: شخصيته وعصره، الجزء الأول، مكتبة الصحابة، الشارقة، 2004.

29- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري "طبعة منقحة وفقا لأحدث التشريعات والقرارات القضائية"، ط4، جسور للنشر والتوزيع، 2017.

30- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

31- عمار عوابد، القانون الإداري: النظام الإداري، ج1، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.

32- فواز عبابنة، حسام محمد، وقف التنفيذ في القانون الجنائي، مركز الكتاب الأكاديمي للنشر والتوزيع، عمان، 2016.

33- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996.

34- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية، الدانمارك، 2008.

35- محمد رفعت عبد الوهاب، عثمان حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012.

36- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

37- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2005.

38- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري: القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2018.

39- محمد جمال مطلق الذنبيات، المدخل لدراسة القانون: دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.

40- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2003.

41- محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، 1968.

42- مصطفى السيد دبوس، تثمين خدمات الدولة في اطار ما يقدمه القطاع العام من خدمات: دراسة تحليلية، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

43- مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الأول، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989.

44- مهند نوح، القانون الإداري، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018.

45- مهند وليد الحداد، خالد وليد الحداد، المدخل لدراسة علم القانون : نظرية الدولة ؛ نظرية القانون ؛ نظرية الحق، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

46- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2012.

47- نجوم غانم هديب الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري: دراسة مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2019.

المجلات المحكمة:

3- ميسون علي عبد الهادي، "القاعدة العرفية الإدارية: دراسة مقارنة"، مجلة كلية المأمون، ، المجلد، العدد 29، 2017.

4- عبد الله طه فرحات سعده، فكرة الشخصية الاعتبارية في مصر الفرعونية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنوفية، القاهرة، المجلد 53، العدد 4، مايو 2021

5- فرحاي عبد العزيز، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع الجزائري، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 16، عدد 2، جوان 2019

6- لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلد 09، عدد 02، 2016.

7- أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 18، العدد 3، سبتمبر 1994.

د. زغيشي مصطفى / مطبوعة بيداغوجية / القانون الإداري / السداسي الأول/طلبة السنة الأولى جذع مشترك حقوق

8- مقدار الخميسي، آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 02، العدد 15، 2016.

مطبوعات، رسائل ومذكرات:

9- صادقي عباس، محاضرات في مقياس القانون الإداري، المركز الجامعي إليزي، 2021-2022.

10- مصطفى زغيشي، دور الحكم الراشد في تجسيد العدالة الانتقالية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة 01، 2019-2020.

11- عتيقة كواشي، " اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية : دراسة تحليلية مقارنة "، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.

الكتب باللغة الأجنبية:

12- Xavier Braud, cours de droit administratif générale : Licence 2, 4^{ème} édition, Gualino Lextenso édition, paris, 2020.

13- Nicolas Kada, Martial Mathieu, Dictionnaire d'administration publique, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2014.

14- Maurice Haurio, précise de droit administratif, 2^{ème} édition, librairie de recueil général des lois et arrêtés, Paris, 1893.

15- Thierry vieille, réussir les concours administratifs A-B-C, édition Carnot Eds, DIJON CEDEX, 2001

كتب على الأنترنت:

1- يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، جامعة النيلين، السودان، 1997، ص ص 5-7، متاح على الرابط:

https://drive.google.com/file/d/12_9PCc3zpyECqIFe5VMCfjxZUiort--x/view

2- علي محمد الصلابي، المؤسسة القضائية في عهد علي بن أبي طالب، متاح على الرابط: <http://alsallabi.com/article/1250>، تم الاطلاع عليه يوم 2022/09/28 على الساعة 11h00.

محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، ص.07، متاح على الرابط: Noor-Book.com القانون الإداري الأستاذ الدكتور محمد الشافعي أبو راس 3 pdf. تم الاطلاع عليه يوم 2022/09/29، على الساعة 08h55

3- Jean Reviro, Droit Administratif, P.5, sur le site:

https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340000346_extrait.pdf, consulté le 15 /09/2022 à 20h50 .

المواقع الالكترونية:

1- موقع مجلس الدولة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، على الموقع:
<https://www.conseildetat.dz/ar/%D8%B9%D8%B1%D8%B6-%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE%D9%8A>

2- موقع المحكمة العليا للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، على الموقع:
<https://www.coursupreme.dz/content/%D9%86%D8%A8%D8%B0%D8%A9-%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE%D9%8A%D8%A9-%D8%B9%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%84%D9%8A%D9%80%D8%A7>

3- قرار محكمة التنازع الفرنسية المؤرخ في 08 فيفري 1878 (قضية بلانكو)، متاح على الرابط :
https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/SEPTEMBRE_2011/Blanco.pdf

4- قضية cadot ، على الموقع :
<https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-13-decembre-1889-cadot>

5. <http://www.joradp.dz/Jo6283/1980/014/FP363.pdf> <http://www.joradp.dz/Jo6283/1980/014/FP364.pdf> – Décret n°80-87 du 30 mars 1980 relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du haut conseil de sécurité "نسخة مؤرشفة" (PDF).

6. <http://www.joradp.dz/Jo8499/1984/011/FP228.pdf> Décret n°84-62 du 10 mars 1984 modifiant le décret n°80-87 relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement du Haut Comité de sécurité

7.<http://www.joradp.dz/Jo8499/1989/045/FP996.pdf>, <http://www.joradp.dz/Jo8499/1989/045/FP997.pdf> – Décret présidentiel n°89-196 du 24 octobre 1989 portant organisation et fonctionnement du Haut Comité de sécurité "نسخة مؤرشفة" (PDF).

فهرس المواضيع:

الصفحة	المواضيع
	المحور الأول: مدخل القانون الإداري
10	المحاضرة الأولى: مفهوم القانون الإداري
14	المحاضرة الثانية: نشأة وتطور القانون الإداري
26	المحاضرة الثالثة: علاقة القانون الإداري بباقي فروع القوانين الأخرى
29	المحاضرة الرابعة: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام والقانون الخاص
36	المحاضرة الخامسة: خصائص القانون الإداري
43	المحاضرة السادسة: مصادر القانون الإداري
50	المحاضرة السابعة: نطاق القانون الإداري
	المحور الثاني: التنظيم الإداري
58	المحاضرة الثامنة: الأساس القانوني للتنظيم الإداري (الشخصية المعنوية)
70	المحاضرة التاسعة: المركزية الإدارية
80	المحاضرة العاشرة: اللامركزية الإدارية
87	المحاضرة الحادية عشر: تطبيقات المركزية في الجزائر (رئاسة الجمهورية، الحكومة والمؤسسات الاستشارية)
93	المحاضرة الثانية عشر: تطبيقات اللامركزية في الجزائر (الولاية)
101	المحاضرة الثالثة عشر: تابع تطبيقات اللامركزية في الجزائر (البلدية)
105	المحاضرة الرابعة عشر: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي وضمان مواجهتها
112	المصادر والمراجع