

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

قسنطينة في : 2025/06/24

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

كلية الحقوق

المرجع : 43/م.م.ع/2025.

مستخرج من محضر إجتماع المجلس العلمي

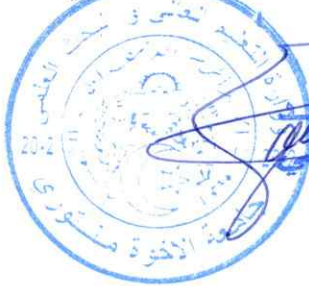
بتاريخ : 22 ماي 2025

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق بجامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري، بأن المجلس

العلمي في اجتماعه بتاريخ : 22 ماي 2025، قد صادق على المطبوعة البيداغوجية للدكتورة

شيبوتي راضية ، المعنونة بـ: « محاضرات في التنظيم الإداري ».

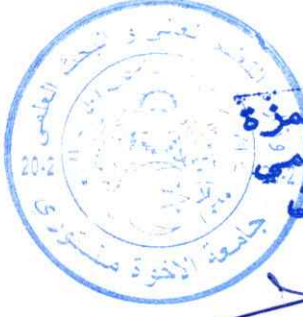
رئيس المجلس العلمي



أ.د. سامي بلعبد
رئيس المجلس العلمي
لكلية الحقوق

جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة 1

كلية الحقوق - قسم القانون العام



أ.د. لعور حسان حمزة
رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق

محاضرات في التنظيم الإداري

موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس¹

إعداد

د. شيبوتي راضية

2025/2024

¹/أقيمت على طلبة سنة أولى ليسانس قبل التعديل الوزاري.

أهداف المحاضرات :

- تهدف هذه المحاضرات لتعريف الطالب بأهم فرع من فروع القانون العام ألا وهو القانون الإداري ،من خلال تبسيط المعلومات بما يتناسب ومستوى الليسانس.
- بناء أرضية متينة للطالب في مجال التنظيم الإداري و تعريفه بأشكاله و صورته والعلاقة بينها.
- توسيع مدارك الطالب بخصوص الهياكل الإدارية للدولة سواء في شكلها المركزي أو اللامركزي.
- إعطاءه نظرة دقيقة عن أساليب التنظيم الإداري في الجزائر و الأنظمة المقارنة.
- إعداد الطالب لتلقي مقاييس أخرى أساسها التنظيم الإداري كالنشاط الإداري و المنازعات الإدارية.



مما لاشك فيه أن القاعدة القانونية موجودة منذ الأزل لتسهيل العيش المشترك للأفراد والجماعات.



غير أن هذه القواعد القديمة لم تكن بمستوى وضوح وإلزامية القواعد القانونية في ظل الدولة هذه الأخيرة سمحت وساهمت بظهور صنفين من القواعد القانونية: قواعد تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، وقواعد تحكم علاقاتهم مع السلطة الحاكمة و تبين مالهم وما عليهم، بالإضافة إلى تنظيم علاقات السلطات العامة في الدولة مع بعضها البعض و آلية تشكيل كلا منها وصولاً إلى شكل الدولة و نظام الحكم فيها .

و على هذا الأساس فقد جرى التقليد في الدراسات القانونية الفقهية على تقسيم القواعد القانونية إلى قسمين: القانون العام و القانون الخاص.

القانون الخاص : و يقصد به مجموع القواعد القانونية التي تنظم و تحكم العلاقات والروابط بين الأفراد ، ومن فروع القانون المدني و قانون الإجراءات المدنية و القانون التجاري و القانون البحري و القانون الدولي الخاص .

أما القانون العام : فيقصد به مجموع القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تنشأ بين الدولة و إحدى هيئاتها العامة بصفتها صاحبة السلطة والسيادة و بين الأفراد ، ويقسم القانون العام أيضاً إلى قسمين هما القانون العام الخارجي و القانون العام الداخلي .

أ/القانون العام الخارجي: وهو الذي ينظم الروابط والعلاقات بين الدول فيما بينها، أو بينها و بين المنظمات الدولية في حالتها الحرب والسلم .

ب/القانون العام الداخلي: فهو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقات بين الأفراد والدولة أو أي من أشخاص القانون العام عندما يظهر الطرف الأخير بمظهر السلطة والسيادة

ومن فروع القانون الدستوري و القانون الإداري و القانون المالي و قانون العقوبات و قانون الإجراءات الجزائية .

ومن المعلوم أن للدولة ثلاث سلطات:

-السلطة التشريعية: وهي المكلفة بالتشريع و وضع القوانين التي تنظم العلاقات القائمة داخل الدولة و تتمثل في البرلمان الذي يضم ممثلي الشعب، و المكون في الجزائر من غرفتين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

-السلطة التنفيذية: و هي المعنية بتطبيق هذه القوانين على أرض الواقع و تجسيدها ميدانيا من خلال أجهزتها .

-السلطة القضائية: وهي التي تسهر على حسن تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية و حل النزاعات الناجمة عن تطبيق القوانين سواء من قبل الأفراد أو السلطات العامة. من ذلك تظهر السلطة التنفيذية أكثر السلطات العامة اتصالا بالأفراد باعتبارها المسؤولة عن توفير و إشباع الحاجيات العامة و توفير الأمن و حماية حقوقهم و حرياتهم مقابل تمتعها بالامتيازات .

بذلك تظهر السلطة التنفيذية في تعاملاتها بمظهرين هما: مظهر الحكومة و مظهر الإدارة العامة.

الحكومة وهي المظهر السياسي للسلطة التنفيذية تتمتع بالسيادة و لا تتعامل مع الأفراد مباشرة، أو تمس بحرياتهم بشكل مباشر.

أما الإدارة العامة فهي المظهر الإداري للسلطة التنفيذية المعنية بالتطبيق اليومي للقوانين و الأنظمة و إشباع الحاجات العامة للأفراد و حفظ النظام العام في المجتمع ،لذلك فهي أكثر التصاقا بالأفراد و بحياتهم اليومية . و لأن علاقات الأفراد بالإدارة متعددة ومنتشعبة كان لابد من وجود قواعد قانونية تحكم هذه العلاقات فوجد القانون الإداري على يد مجلس الدولة

الفرنسي كقواعد قانونية منفردة و متميزة ومستقلة عن القواعد الأخرى بالنظر لاختلاف الوسائل القانونية و المادية و البشرية التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها¹ .

لذلك يطلق على هذا القانون (القانون الإداري) قانون السلطة العامة أو قانون الإدارة العامة تعبيراً عن ارتباطه بالإدارة .

وقد ساهم التطور الكبير في الظروف الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و ازدياد نشاط الدولة في تضاعف دور القانون الإداري .

وعلى ذلك أصبح القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي يحكم الإدارة وله خصوصية ذاتية تجعله مستقلاً عن فروع القانون الأخرى .

وبناء على ما تقدم سوف تكون خطة الدراسة بالشكل الآتي :

الفصل الأول: ماهية القانون الإداري (مدخل للقانون الإداري)

-أولاً: تعريف القانون الإداري ونشأته و تطبيقاته

-ثانياً: خصائص القانون الإداري

- ثالثاً: مصادر القانون الإداري

-رابع: نطاق تطبيق القانون الإداري

الفصل الثاني: التنظيم الإداري

-أولاً: مفهوم الشخص المعنوي في القانون الإداري

-ثانياً : أساليب التنظيم الإداري و الرقابة الإدارية

-مفهوم المركزية الإدارية

¹/ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية-القاهرة 1984 ،ص ص 7 و 8 .

-مفهوم اللامركزية الإدارية

-الرقابة الإدارية(الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية)

ثالثا :الإدارة المركزية في الجزائر

رابعا:الإدارة اللامركزية في الجزائر(الجماعات المحلية)

-التنظيم

-الاختصاصات

-الرقابة

الفصل الأول : ماهية القانون الإداري

في البحث عن ماهية القانون الإداري كفرع مستقل من فروع القانون العام يستوجب التطرق لمفهوم القانون الإداري ونشأته (المبحث الأول) ثم خصائصه (المبحث الثاني) ومصادره (المبحث الثالث) ثم أساس تطبيقه (المبحث الرابع) .

المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري و نشأته

كما يرتبط القانون المدني بالأفراد المدنيين ، و القانون التجاري بالتجار و القانون الدولي بالدول والمنظمات الدولية ، والقانون الجنائي بالجريمة و الجزاء... الخ فإن القانون الإداري يرتبط بالإدارة العامة ، و البحث عن مفهوم القانون الإداري يتطلب منا أولاً البحث في مفهوم الإدارة العامة التي هي محل تطبيقه أساساً .

المطلب الأول : تعريف الإدارة العامة

تعتبر السلطة التنفيذية إحدى السلطات الثلاث في الدولة (إلى جانب السلطة التشريعية و القضائية) و هي المكلفة بتنفيذ القوانين و إشباع حاجات المواطنين من خلال تقديم الخدمات العامة في حدود القوانين السارية المفعول . إلا أن السلطة التنفيذية ليست كلها محلاً لتطبيق القانون الإداري و إلا لأطلقنا عليه قانون السلطة التنفيذية . فالسلطة التنفيذية تعرف بوصفين هما : الحكومة و الإدارة العامة ، و هناك فرق بين المصطلحين¹ .

/الحكومة مجال دراستها القانون الدستوري ، أما الإدارة العامة فمجالها القانون الإداري.¹

فالحكومة ترتبط بالسياسة و السيادة وممارسة الحكم ، و غالبا ما تعرف أعمالها بأعمال السيادة نظرا لطبيعتها الخاصة ، و بالتالي فهي تخرج عن مفهوم الإدارة العامة .

أما الإدارة العامة فنجدها في التطبيق اليومي للقوانين و الأنظمة و التعليمات و إشباع الحاجات العامة و تقديم الخدمات العامة فهي أكثر التصاقا بالإفراد ،فالإدارة العامة تترجم الوظيفة الإدارية للدولة بتدخلها في حياة الجماعة بغرض الوفاء بالحاجات العامة¹. و تطلق الإدارة العامة أحيانا على الأجهزة و الهيئات التي تمارس الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري أي على الوزارات و المؤسسات الإدارية ،و الهيئات التي تقوم بإشباع الحاجات العامة للأفراد. وهذا هو تعريف الإدارة العامة وفقا للمعيار الشكلي .أما بحسب المفهوم أو المعيار الموضوعي فيقصد بالإدارة العامة ذلك النشاط الذي يصدر عن الدولة ومن مختلف أجهزتها للوفاء بالحاجات العامة²، أي بمعنى آخر الوظيفة الإدارية للدولة دون النظر إلى الأجهزة أو الهيئات أو الأعضاء أو الأشخاص الذين صدرت عنهم هذه الوظيفة .

ودون التقييد بهذا المعيار أو ذلك فإن الإدارة العامة ومن خلال دمج هذين المعيارين تعرف بأنها :النشاط الذي تمارسه الهيئات الإدارية لإشباع الحاجات العامة و تقديم الخدمات العامة مستخدمة في ذلك أساليب السلطة العامة للقيام بهذا النشاط أو هذه الوظيفة³ .

أما من حيث خضوع الإدارة للقانون ففي جميع الدول الحديثة تنظم نشاطات الإدارة وفقا لقواعد محددة و تخضع للرقابة لا سيما الرقابة القضائية ،و يظهر في ذلك اتجاهين :إما أن تخضع

/حمدي قبيلات،القانون الإداري ،الجزء الأول، دار وائل للنشر 2008 ،الطبعة الأولى،الأردن-ص 18¹

/ماجد راغب الحلو،القانون الإداري،المكتبة الحديثة للنشر،بيروت 1998 ،ص 34 .²

/حمدي قبيلات نفس المرجع،نفس الموضوع.³

لنفس القواعد و نفس القاضي الذي يخضع له الأفراد ،و يقال حينذاك أن الإدارة تخضع للقانون المشترك commun low و أن القاضي العادي هو المختص بالمنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطها ،وهذا هو المفهوم الانجلوسكسوني السائد في انجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية حيث لا يوجد قانون إداري و لا قاضي إداري،لذلك تخضع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد.

أو أن الإدارة تخضع لقانون خاص بها (spécial) وإلى قاضي خاص (spécial) و هذا هو المفهوم الفرنسي ،في هذه الحالة فالقواعد التي تطبق على الإدارة ومنازعاتها هي ليست تلك القواعد القانونية التي تطبق على الأفراد ،أي أنها قواعد مختلفة عن قواعد القانون الخاص (droit privé) ،و حتى منازعاتها لا يختص بها القاضي العادي الذي يفصل في منازعات الأفراد ،بل تعود للقاضي الإداري .

لذلك في فرنسا يوجد تنظيمان قضائيان:

-تنظيم قضائي عادي وعلى رأسه مجلس النقض.

-تنظيم قضائي إداري وعلى رأسه مجلس الدولة.

المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري

بما أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة ،فإنه يعرف بأنه :فرع من فروع القانون العام الداخلي يحكم الإدارة تنظيميا و نشاطا و وسائل و رقابة . وعرفه العلامة فالين waline بأنه

"مجموعة القواعد التي تحكم نشاط أعضاء السلطة باستثناء المشرع و القاضي مع تبيان حدود هذه السلطة إزاء الأفراد " ¹.

كما عرف أيضا انه : " ذلك الفرع من القانون العام الذي يتناول بقواعده الإدارة العامة بهيئاتها و أشخاصها من حيث تنظيمها و نشاطها في إدارة المرافق العامة ، و في تنفيذ القوانين و السهر على مصلحة أفراد الجماعة ، كما تبين قواعد حدود سلطات و امتيازات الإدارة في ممارسة نشاطها ، و ما ينجم عن ذلك من منازعات قضائية ، و الوسائل التي تكفل حماية حقوق الأفراد من التجاوز عليها " ².

على ضوء ما سبق للقانون الإداري معنى أو مفهوم واسع ومعنى أو مفهوم ضيق .

-المفهوم الواسع للقانون الإداري : وهو القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة ، وهو معروف في كافة النظم القانونية الانجلوسكسونية و الفرنكفونية ، فهو يشمل جميع القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة و يحتوي على قواعد مشتركة لها صفة القانون العام و صفة القانون الخاص في نفس الوقت .

-أما وفقا للمفهوم الضيق للقانون الإداري و بحسب ما هو معمول به في فرنسا و الدول التي سارت على دربها في هذا المجال فإن القانون الإداري يتمثل فقط في القواعد القانونية التي تحكم نشاط الأفراد ، و عليه يشترط لقيام القانون الإداري بالمعنى الضيق توافر شرطين هما :

/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، دار المعارف، ص 17 .
/نواف كنعان ، القانون الإداري، دار الثقافة عمان ، 2002 ، ص 162

1/الازدواج القانوني: و يقصد به وجود قواعد قانونية خاصة تحكم النشاط الإداري و تختلف عن القواعد التي تحكم النشاط الخاص (نشاط الأفراد)، ومن القواعد التي يقتصر وجودها على النشاط الإداري امتيازات وسلطات القانون العام ،و قوانين الوظيفة العامة ،والعقود الإدارية ... الخ .

2/الازدواج القضائي: و يقصد به وجود محاكم إدارية مستقلة عن المحاكم العادية تكون مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ،أي أن تكون الدولة من دول القضاء المزدوج لا الموحد .

و عملا بالمفهوم الضيق للقانون الإداري فإنه لا يوجد إلا في الدول التي تحقق الشرطين معا،وعليه فإن الدول الانجلوسكسونية كانجلترا و الو.م.أ و الدول التي سارت على دربها في نظمها القانونية لا تعرف القانون الإداري ،بهذا المفهوم الضيق مما حدا ببعض الفقه إلى إنكار وجود قانون إداري في هذه الدول¹ .

و بحسب تعريف القانون الإداري السابق يمكن تحديد موضوعاته على النحو التالي :

1/التنظيم الإداري :أي دراسة النمط الذي تتبعه الإدارة العامة سواء كان مركزيا أو لا مركزيا .

2/النشاط الإداري: و يتمثل نشاط الإدارة العامة في صورته الايجابية في المرافق العامة ، وفي صورته السلبية في الضبط الإداري .

/نواف كنعان ،المرجع السابق،ص 17 .¹

3/ وسائل الإدارة العامة :وتشمل الوسائل القانونية و تتمثل في القرارات و العقود الإدارية

،والوسائل المادية وتشمل العنصر البشري أو الموظف العام،والأموال العامة .

4/ امتيازات الإدارة العامة :و تتمثل في السلطة التقديرية للإدارة و نزع الملكية للمنفعة العامة و

التنفيذ الجبري...إلخ

5/ القضاء الإداري : و تتمثل في المحاكم الإدارية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية

سواء عن طريق قضاء الإلغاء أو القضاء الكامل .

المطلب الثالث :نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا

لم تأت قواعد القانون الإداري صدفة أو من خلال جهة مشرعة ،إنما جاءت عبر تطور طويل

ابتدأت خطواته الأولى في فرنسا ثم انتقلت لدول تسير على دربها .و قد بدأت ملامحه منذ

الثورة الفرنسية.

فقد كرسث الثورة الفرنسية في 1789 م مبدأ الفصل بين السلطات ، ونتيجة التطبيق الخاص

لهذا المبدأ ظهر مبدأ آخر بموجبه يمنع على القضاة التصدي لرجال الإدارة بمناسبة أداء

مهامهم بأي صفة كانت ،وهو ما نتج عنه رفع يد القضاء بعد الثورة عن منازعات الإدارة

الأمر الذي دعا للتفكير في بدائل تحل محل القضاء للنظر في المنازعات الإدارية¹ ،و استقر

الرأي على أن تعود هاته المنازعات للإدارة نفسها فتكون هي الخصم وهي الحكم في آن واحد،و

/نظر هاني طهراوي ،القانون الإداري ،دار الثقافة، 2001 ،الأردن،ص 1.47

سميت هذه المرحلة 'بمرحلة القضاء المحتجز أو الإدارة القاضية' لأنها جمعت الإدارة والقضاء معاً، أو لأن الإدارة احتجزت مهام القضاء .

أما عن الأسباب و الدوافع وراء هذا القرار فيمكن تلخيصها في سببين رئيسيين:

1-التفسير الخاطئ لرجال الثورة لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، حيث جسده بشكل مطلق وفصلوا بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية نهائياً، بمعنى عدم خضوع الإدارة بأي شكل من الأشكال لرقابة القضاء العادي.

2-سوء الظن بالمحاكم العادية بسبب مواقف هيئات القضاء قبل الثورة من الإدارة و عرقلة أداءها لوظيفتها، وتعسفها في معاملة الإدارة و موظفيها آنذاك.¹

-بعد ظهور عيوب نظام الإدارة القاضية كخصم وحكم في آن واحد ، و تبين عدم صحة

التفسير المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات آنذاك، بدأ التوجه نحو إنشاء قضاء إداري

متخصص شيئاً فشيئاً ، حيث في السنة الثامنة للثورة أي عام 1799 أنشئ مجلس الدولة إلا أنه

كان مقيداً لأن دوره اقتصر في البداية على إبداء الرأي غير الملزم فكان مجرد هيئة استشارية

ييدي رأيه في القضايا التي تعرضها الإدارة عليه و بقي الرأي الأخير للإدارة التي بقيت وحدها

تملك سلطة البت النهائي، و سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المقيد أو المعلق، إلا انه

/هاني طهراوي، نفس المرجع، ص 48 .¹

وبسبب السياسة الحكيمة التي تبناها مجلس الدولة آنذاك تمكن من كسب ثقة الإدارة، فكانت أحكامه و استشاراته مقبولة لدى الإدارة، و غالبا ما تلتزم بها¹.

-بعده من الزمن و بالضبط في 1872 صدر قانون خاص بمجلس الدولة الفرنسي حيث جعل منه الجهة المختصة بنظر المنازعات الإدارية و اكتسبت قراراته قوة تنفيذية دون حاجة لتصديق رئيس الدولة عليها، وهكذا أصبح المجلس هيئة قضائية بمعنى الكلمة أحكامها لها قوة تنفيذية ونهائية بمجرد صدورها و سميت بمرحلة القضاء البات، أما عن ضرورة إحالة النزاع على المجلس من قبل الإدارة فقد تم التخلي عنه بموجب اجتهاد قضائي لمجلس الدولة سنة 1889 بمناسبة قضية Cadot².

و ظل مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية منذ عام 1889 وحتى سنة 1953 و هو تاريخ صدور مرسوم الذي بموجبه أصبح اختصاص مجلس الدولة محددًا على سبيل الحصر، فأصبح يختص بالمنازعات التي يحددها القانون صراحة، ولا يجوز له النظر في غيرها من الأمور، وبموجب هذا القانون أصبحت المحاكم الإدارية في الأقاليم هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية نو واضح أن الهدف من هذا القانون و ما تلاه من قوانين هو تنظيم توزيع الاختصاص بين محاكم القضاء الإداري للتخفيف من أعباء مجلس الدولة الذي أنقل كاهله بكثرة الدعاوى المرفوعة أمامه. ومن ثمة توالت القوانين المنظمة لاختصاص القضاء الإداري الفرنسي، و استحدثت خمس محاكم إدارية استئنافية في المدن الرئيسية (باريس-ليون-بور دو-نانسي-نانت). و أصبح لمجلس الدولة ثلاث صفات :

-محكمة أول و آخر درجة

-محكمة استئنافية: بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم و أجاز القانون استئنافها أمامه.

/علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، وائل للنشر الأردن، 1998، ص 19 و 20.¹
²/اعتبر هذا الاجتهاد ضربة قاضية لنظرية الإدارة القاضية.

-محكمة نقض.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري و خصائصه

تستنبط قواعد القانون الإداري من عدة مصادر منها المكتوبة ومنها غير المكتوبة ،كما يتميز القانون الإداري كفرع مستقل من فروع القانون العام بجملة من الخصائص تحدد ذاتيته .

المطلب الأول: مصادر القانون الإداري

تكتسي هذه المصادر أهمية عملية باعتبار أنها تشكل مصدرا إلزاميا للقاضي الإداري للحفاظ على مبدأ المشروعية ،كما توضح الخطوط العملية للمتقاضي للطعن في تصرفات الإدارة .
و يمكن النظر لهاته المصادر من زاويتين : شكلية وموضوعية .

-من الناحية الشكلية :يتعلق الأمر بتوضيح أهمية هذه المصادر عن طريق تبيان درجة كل مصدر من هاته المصادر في التسلسل الهرمي للنصوص القانونية ،و تشكل دراسة مصادر القانون الإداري من الناحية الشكلية موضوع دراستنا .

-أما من الناحية الموضوعية :فهي تنصب على المصادر المادية للقانون ، وترجع هذه الدراسة لدراسة الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية في مجتمع ما باعتبارها تشكل مصدرا إلهام للمشرع الوطني عند تشريعه للنصوص المختلفة .

و دراسة مصادر القانون الإداري من الناحية الشكلية تبين أن هذه المصادر ترتب من حيث أهميتها كما يلي :

أولاً: المصادر المكتوبة و تشمل كلا من كالدستور، المعاهدات الدولية التشريع (بأنواعه) ،
التنظيمات الإدارية .

ثانياً: اجتهادات القضاء ،ودورها في استنباط قواعد و أحكام القانون الإداري.

ثالثاً: المبادئ العامة للقانون ، و العرف .

رابعاً:الفقه.

الفرع الأول : المصادر المكتوبة للقانون الإداري

يقصد بالمصادر المكتوبة للقانون الإداري التشريعات بمختلف مسوياتها و درجاتها، ويعرف التشريع على أنه :مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن سلطة عامة مختصة¹ و السلطة المختصة بتشريع القواعد الدستورية هي الهيئة التأسيسية ،في حين تصدر القوانين العادية عن السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه)،وأما التشريعات الفرعية أو الأنظمة فتصدر عن السلطة التنفيذية و ذلك حسب قواعد توزيع الاختصاص المنصوص عليها في الدستور .

أولاً : الدستور

يقصد بالدستور مجموع القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة و علاقته بالمواطنين.

/حمدي قبيلات،مرجع سابق، ص 36¹

و يعرف أيضا بأنه مجموعة القواعد المكتوبة أو العرفية التي تحدد -أو بصورة أدق- تبين الطريقة التي تمارس بها السلطة من قبل القابضين عليها¹.

فالدستور هو إذن مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل الدولة و نظام الحكم فيها و العلاقة بين السلطات الثلاث فيها و الحقوق والحريات العامة في الدولة².

و يعتبر الدستور مصدرا للقانون الإداري من خلال النصوص الدستورية المتعددة التي تعالج موضوعات القانون الإداري، لاسيما العلاقة بين الأفراد و الإدارة ، وكذا تنظيم الإدارة (مركزية ومحلية) و القضاء الإداري ، و بعض ممارسات الإدارة تجاه الأفراد و ضماناتهم (الضبط الإداري). و نذكر من هاته النصوص الواردة في الدستور الجزائري في نسخته الأخيرة (لسنة 2020) ما يلي :

-خصص الفصل الرابع لحقوق المواطنين و واجباتهم .

-نزع الملكية للمنفعة العامة(م 22) .

-خصص الفصل الأول من الباب الثاني للسلطة التنفيذية و عالج التنظيم الإداري المركزي .

-القضاء الإداري و الفصل بين السلطات .

-الإدارة الإقليمية.

/نعمان الخطيب ،مبادئ القانون الدستوري ،جامعة مؤتة 1993،ص 19¹

/منذر الشاوي،القانون الدستوري،بغداد 1991 ،ص 138²

الأملاك العمومية (م 20).

-الضبط الإداري.

و بناء عليه تلتزم الإدارة التقيد بأحكام الدستور فيما تقوم به من أعمال و تصرفات ، وتحرص على عدم مخالفة النصوص الدستورية و إلا كانت تصرفاتها وقراراتها غير مشروعية بل غير دستورية و تستوجب للمسؤولية و إلغائها وحتى التعويض أمام القاضي الإداري بصفته حامي الحريات .

فالنصوص الدستورية تعد مصدرا ملزما من مصادر القانون الإداري وعلى الإدارة الالتزام بها و احترامها تحت طائلة عدم المشروعية .

ثانيا :المعاهدات الدولية

تكتسي المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام القانوني لدولة ،فهي تسمو على القوانين بموجب الدستور،حيث جاء في نص المادة 150 منه أن :".المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ،حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

وعليه في حالة المصادقة على معاهدة ما فإن المشرع ملزم بإعادة تكييف كل القوانين الوطنية طبقا لمقتضيات و أحكام هذه المعاهدة كما يعمل على إلغاء النصوص المخالفة لها،و يتمتع عن إصدار أية نصوص مخالفة لها في المستقبل ، وبذلك فالقاضي يكون ملزما بأحكام هذه الاتفاقيات الدولية باعتبارها مصدرا أساسيا للقانون .

ثالثاً: التشريع

المقصود بالتشريع كمصدر للقانون الإداري كل القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهذا ويعتبر التشريع من أهم مصادر القانون الإداري المكتوبة باعتباره يشكل قاعدة مراقبة أعمال الإدارة من طرف القضاء، والتشريع في المجال الإداري غزير جداً في العصر الحديث لدرجة استحالة جمع قواعده ضمن مجموعة واحدة¹.

و يستند خضوع الإدارة للتشريع الصادر من السلطة التشريعية إلى سببين هما :

1/ أن القانون يعبر عن إرادة الشعب حيث يصدر عن ممثليه في البرلمان، وعلى ذلك ليس لجهة الإدارة أن تخالفه فيما تصدره من لوائح و قرارات فردية .

2/ يتعلق بطبيعة السلطتين التشريعية و التنفيذية، فالأولى تصدر القواعد العامة والمجردة التي تحتاج لتطبيقها صدور قواعد تفصيلية تجعل هذا التطبيق ممكناً، وهذا يعتبر من مهام السلطة الثانية وهي الإدارة، وليس من المنطقي أن من يقوم بالتنفيذ يقوم في نفس الوقت بمخالفة ما ينفذه.

والقانون بمفهومه الواسع ينقسم إلى أنواع: القانون العضوي، القانون العادي، والأوامر.

أ/ القانون العضوي: هناك عدة مجالات يقرر الدستور التشريع فيها بقوانين عضوية لاسيما تلك المذكورة في المادة 141 منه والتي يتضح لنا من خلالها أن القوانين العضوية تختلف عن القانون العادي سواء من حيث الموضوعات أو من حيث الإجراءات.

نص المادة 141: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

-تنظيم السلطات العمومية و عملها.

1/ ابراهيم طه فياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 1988، ص 450.

-نظام الانتخابات

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

-القانون المتعلق بالإعلام

-القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي.

-القانون المتعلق بقوانين المالية

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

ب/القانون العادي: وهو يتناول موضوعات غير تلك المخصصة للقانون العضوي ،و تتم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة (50% +1) كما أنه لا يمر على الرقابة الدستورية إلا في حال الطعن فيه من ذوي الصفة و الذين حددهم الدستور .

ج/التشريع بالأوامر:وهي صلاحية يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية استثناء للتشريع عن طريق الأوامر بدل البرلمان العضو الأصيل لعملية التشريع ، وذلك في حالات محددة حصرها الدستور من خلال نص المادة 142 والتي جاء فيها :الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ،بعد رأي مجلس الدولة.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

رابعاً: التنظيمات الإدارية (اللوائح أو التشريع الفرعي)

وهي عبارة عن قواعد قانونية مكتوبة صادرة عن السلطة التنفيذية أثناء ممارستها للوظيفة الإدارية، وهي قواعد عامة ومجردة، و يطلق عليها أيضا اللوائح أو التشريع الفرعي لأنها تخاطب الأفراد بصفاتهم و وظائفهم لا بأسمائهم و دواتهم، و تكون واجبة الاحترام¹، و تعتبر مصدرا هاما من مصادر القانون الإداري و تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم هرم تدرج القاعدة القانونية و تخضع لرقابة القاضي الإداري في إطار بسط رقابته على أعمال الإدارة و ذلك بصفتها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون. و يختلف التنظيم (اللائحة) عن التشريع من الناحية العضوية، فهي تصدر عن الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) أما التشريع فيصدر عن البرلمان (السلطة التشريعية)².

و بالرغم من أن الإدارة هي التي تضع اللوائح إلا أنها ملزمة باحترام ما تتضمنه من قواعد و لا تملك الخروج عليها بصفتها مصدرا للشرعية. فإذا أصدرت قرارات فردية مخالفة لللائحة نافذة كانت تلك القرارات غير مشروعة، لذلك على مصدر القرار الإداري احترام التنظيمات لأن مبدأ الشرعية يقتضي خضوع القرار الإداري لها، كما أنها واجبة الاحترام من قبل الجهات الأعلى في السلم.

هذه التنظيمات (اللوائح) متعددة و تختلف باختلاف السلطات المخول لها إصدارها وهو ما يسمح لنا بتصنيفها من الناحية الشكلية أي حسب الجهة مصدرة اللائحة أو التنظيم بالشكل التالي:

/حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر 2012 ص 54 .¹

/حسين عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي القانونية، ص 24 .²

-التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تسمى عندنا في الجزائر مراسيم رئاسية وهي ذات علاقة بمواضيع متعددة ينظمها الدستور (المادة 143 /1 من الدستور) وتتخذ على مستوى مجلس الوزراء ،حيث جاء فيها : "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."

-التنظيمات الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة :وتسمى المراسيم التنفيذية و التي تتصل بتنفيذ القانون و تتخذ على مستوى مجلس الحكومة (المادة 2/143 من الدستور حيث جاء فيها : "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" ..

-بالإضافة لتنظيمات أخرى تصدر من الوزراء في شكل قرارات وزارية و قرارات وزارية مشتركة و تنظيمات (في شكل قرارات) تصدر عن الولاية و أخرى تصدر عن رؤساء البلديات أو المؤسسات ذات الطابع الإداري.

أما من الناحية الموضوعية فتصنف التنظيمات تصنيفات أخرى :

أ/ **اللوائح التنفيذية** :وهي التي تصدر تنفيذا لقوانين صادرة من البرلمان لتوضيح ما يكتنفها من غموض و تسهيل تطبيقها ،أي أن مضمون تلك اللوائح هو وضع التفاصيل اللازمة للقانون محل التنفيذ¹ ولا تتضمن قاعدة جديدة ،و عندنا في الجزائر تصدر من صدر من رئيس الحكومة و تسمى مراسيم تنفيذية ، يمكن أن تصدر في دول أخرى ك مصر مثلا من رئيس الجمهورية .

ب/ **اللوائح أو المراسيم التنظيمية**:وهي بخلاف اللوائح التنفيذية تتعدى مفهوم التنفيذ بتنظيمها لبعض المجالات التي لا ينظمها القانون كالمرافق العامة الكبرى ، وهي بذلك تقترب من التشريع.

/حسام مرسي ،مرجع سابق،ص 55 .¹

ج/ لوائح الضبط : موضوع هذه اللوائح هو أن تختص الجهات الإدارية المخولة بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على النظام العام بجوانبه الثلاث :الأمن العام،الصحة العامة ،السكينة العامة .و من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحلات المضرة بالصحة العامة ، ومنها أيضا تلك المنظمة للمرور¹ (و حسب الدستور المصري فهي مخولة لرئيس الجمهورية و هو حق شخصي ليس له أن يفوض غيره في إصدارها،أما في الجزائر فالأمر مخالف تماما و سوف تتم دراسته في السداسي الثاني المتعلق بالنشاط الإداري).

د/لوائح الضرورة : و هي لوائح ذات طابع استثنائي تصدرها السلطة التنفيذية خروجاً عن الاختصاص العادي لها حيث تصدرها في ظروف و شروط معينة يحددها المؤسس الدستوري ضمن المواد (105-111) وهي حالات الطوارئ و الحصار... إلخ
هذه القرارات والتنظيمات لها قوة القانون ،ولا يجوز تفويضها لغيره.

الفرع الثاني :المصادر غير المكتوبة

أولا :العرف

1/مفهومه:العرف عموما هو مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ من تكرار سلوك الأفراد على نحو معين في مسألة معينة فترة طويلة مع تولد الاعتقاد لديهم بالزاميتها و بأن مخالفتها تستتبع توقيع جزاء مادي² .

أما العرف الإداري فينظر له على أنه ما جرت السلطات الإدارية إتباعه من قواعد في مباشرة وظيفتها بصدد حالة معينة بالذات دون أن يكون لهذه القواعد سند أو أساس من النصوص التشريعية .³ أو مجموعة القواعد غير المكتوبة التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء

راجع :محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري،مرجع سابق ، ص 67 .¹

/بكر القباني ،العرف كمصدر للقانون الإداري،دار النهضة العربية ،القاهرة 1975 ،ص 16 .²

/حسام مرسي ،مرجع سابق،ص 57 .³

وظيفتها في مجال معين من نشاطها و تستمر فتصبح ملزمة لها و تعد مخالفتها مخالفة للمشروعية و تؤدي إلى إبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانونا .¹

2/القيمة القانونية للعرف:يأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم ألا يخالف نصا من نصوص القانون ،فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر و يكمل ما نقص منه و لكي يصبح سلوك الإدارة عرفا إداريا و مصدرا من مصادر القانون الإداري يجب أن يتوافر فيه ركنان مادي ومعنوي .

***الركن المادي:**هو تكرار العمل بسلوك معين في نشاط معين لمدة زمنية معتبرة من قبل المعنيين بها بشكل منتظم و غير منقطع .وقد يكون هذا الاعتياد ايجابيا يظهر في صورة القيام بعمل ،كما يمكن أن يكون سلبيا في صورة امتناع عن القيام بعمل ما على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت و مستقر و يتكرر في حالات مماثلة بشرط أن يمضي الزمن الكافي لاستقراره نو تقدير ما إذا كانت هذه المدة كافية لوجود العرف من عدمه أمر مرجعه إلى القضاء الإداري.²

***الركن المعنوي:**و يتمثل في سريان الاعتقاد لدى الإدارة وهي تتبع سلوكا معيناً أنها ملزمة بإتباعه و أن الابتعاد عنه يعرضها للمسؤولية و يجعل عملها معيبا من حيث المشروعية و اعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء .

هذا و يضيف بعض الفقه لتطبيق العرف شرطا ثالثا و هو ألا يكون مخالفا لنص تشريعي . و على ذلك قضت المحكمة الإدارية المصرية أن القرارات التي تصدر مخالفة للعرف الإداري هي غير مشروعة و عرضة للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء.³

/حمدي قبيلات ،المرجع السابق،ص ص 45-46¹

/حسام مرسي ، المرجع السابق، ص 58 .²

/بكر قباني،المرجع السابق ،ص 18 .³

و جدير بالذكر أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو تغييره نهائيا إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة ذلك .

3/الفرق بين العرف الإداري والعرف المدني:

*من حيث الجهة المنشئة :بالنسبة للعرف الإداري نجد أن الإدارة هي التي تنشئ القاعدة العرفية ،فسلوكلها هو محل اعتبار لا سلوك الأفراد ،بينما العرف المدني يكون الأفراد أنفسهم المعنيين بالقاعدة العرفية وهذا من خلال إتباعهم لها مدة زمنية معينة و بشكل منتظم و غير منقطع¹ .

*من حيث موضوع القاعدة العرفية:موضوع القاعدة العرفية في المسائل المدنية يتعلق أساسا بالمصلحة الخاصة للأفراد الخاضعين لهذه القاعدة .

أما من حيث شروط قيام العرف الإداري فهناك شرطين :

1-عمومية العرف و استمراره وانتظامه أي أن يطبق العرف من قبل الإدارة بشكل دائم و منتظم ،و إذا كان منقطعا فلا يشكل عرفا إداريا .

2-عدم مخالفة نص قانوني قائم تطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فلا يجوز لقواعد عرفية مخالفة قاعدة تشريعية.

بتوافر هذه الشروط يصبح العرف ملزما و واجب الإلتباع ،وفي هذا الصدد تقول محكمة القضاء المصري:أن المخالفة القانونية ليست مقصورة على مخالفة نص في قانون أو لائحة ،بل تشمل مخالفة كل قاعدة جرت عليها الإدارة و إلتزمتها و اتخذتها منها لها² .

¹ /حسام مرسي ، مرجع سابق ،ص 60 .

² /حمدي قبيلات ،مرجع سابق ،ص 47 .

ثانياً: المبادئ العامة للقانون كمصدر للقانون الإداري

تعرف المبادئ العامة للقانون بأنها قواعد قانونية غير مكتوبة استنبطها أو اكتشفها القاضي الإداري و اعترف أن على الإدارة الالتزام بها و أن مخالفتها تشكل حالة من عدم المشروعية ،و يعود أصل إلزامية هذه المبادئ على استقرارها في ضمير الأمة و الجماعة كونها مستوحاة من الدساتير و الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان و الديانات السماوية و الأعراف و العادات والتقاليد ... إلخ،و يستخلصها القاضي الإداري لتقديره أنها كامنة في كل نظام قانوني.¹

وقد تستخلص من طبيعة الأشياء أي ما هو ضروري،و القاضي الإداري لا يقر من القواعد إلا ما يتجاوب مع ضرورات الحياة الاجتماعية ،فهو يستنبطها و لا ينشئها إنشاءً جديداً.

ومن الأمثلة على المبادئ العامة للقانون التي أقرها القضاء الإداري (الفرنسي و المصري)في العديد من الأحكام :

-مبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة سواء أمام المرافق العامة أو أمام الأعباء العامة أو في تولي الوظائف .

-مبدأ حرية الصناعة و التجارة .

-مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

-مبدأ حجية الشيء المقضي فيه.

-مبدأ الفصل بين السلطات .

-مبدأ كفالة حق الدفاع .

-مبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اطراد.

/نواف كنعان ،المرجع السابق ،ص 45 .¹

كما يعود للقضاء الإداري المصري الفصل في إقرار مبدأ التناسب بين المخالفة و العقوبة
التأديبية .

*القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون :

اختلف الفقه الفرنسي في تحديد المرتبة التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون و ظهر في هذا
الصدد ثلاث اتجاهات :

-**الاتجاه الأول:**و يرى أنصاره أن المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة القانون العادي كحد
أدنى.

-**الاتجاه الثاني:**يرى أنصار هذا الاتجاه أن المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة قانونية أعلى
من الأنظمة و أدنى من القانون العادي¹ .

-**الاتجاه الثالث :**ذهب هذا الاتجاه إلى أن المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة قانونية أعلى من
القانون العادي بحيث تأخذ مرتبة القواعد الدستورية² .

أما في الجزائر وفي ظل صمت القضاء الإداري الجزائري عن بيان قيمة المبادئ العامة للقانون
و مرتبتها ضمن سلم تدرج القواعد القانونية ،فالقول الراجح كخلاصة لبعض اجتهادات
المختصين ،ورغم الخلافات و الاجتهادات الفقهية حول القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون
فإنه لا جدال ولا خلاف حول ضرورة احترامها من قبل الإدارة و الالتزام بها باعتبارها ذات قيمة
قانونية و ملزمة سواء ارتقت إلى قيمة قواعد الدستور أو القانون العادي ، وهذا ما يؤكد
القضاء الإداري كالتأكيد على حق الدفاع وحق المساواة³.

ثالثا :اجتهادات القضاء مصدر للقانون الإداري

¹ /J.Revero,Le juge administratif Français ,un juge qui gouverne ,D1991,p 21.

² /R.Chapu, De la valeur juridique des principes généraux du droit et règles jurisprudences de
droit administratif ,L.G.d.J 1996,p99 et s

/علي خطار شنطاوي،الوجيز في القانون الإداري،ص 60-61³

هو مصدر تفسيري أي مصدر احتياطي من مصادر القانون في أغلب الدول و بالنسبة لجميع القوانين بما فيها مبدئيا القانون الإداري ،غير انه ولظروف تاريخية تمثلت أساسا في حداثة القانون الإداري و في ندرة التشريعات الخاصة بالقانون الإداري في مراحل تطوره المختلفة وجد القاضي مجالا خصبا للاجتهاد نو الملاحظ في هذا الصدد أن اغلب قواعد القانون الإداري وضعها القضاء الإداري و تبنتها التشريعات لاحقا ،لذلك فن بعض الكتاب يقولون بأنه لو تم إلغاء نصوص القانون المدني مثلا دفعة واحدة ن الاجتهاد القضائي لم يبق منه شيئا صالحا باعتبار أنه يستند لنصوص القانون.في حين لو تم نفس الإجراء بالنسبة للقانون الإداري فإن أهم مبادئه ستبقى بالرغم من ذلك لان الاجتهادات القضائية هي مصدر معظم النصوص الإدارية ،أي أن الاجتهادات القضائية تمت دون الاستناد إلى نص سابق.

هذا الدور الإنشائي للقاضي الإداري عبر عنه بعض الفقه الفرنسي بأن القاضي الإداري قاضي مسيير J.Rivero-¹ : un juge qui gouverne

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري

باعتباره فرع من فروع القانون العام يمتاز القانون الإداري بعدة خصائص و سمات معينة تجعل له ذاتيته و استقلاليته التي تميزه عن فروع القانون العام الأخرى ،و يمكن إجمال هذه الخصائص كالآتي :

أولا : القانون الإداري قانون حديث النشأة

سبق لنا القول(في الدروس الأولى) أن القانون الإداري (عند الحديث عن النشأة) كان وليد ظروف تاريخية منطقية معينة عاشتها فرنسا ،فبعد نجاح الثورة الفرنسية صدر قانون في 1790 يكرس مفهوما خاصا لمبدأ الفصل بين السلطات حيث جاء في إحدى موادها بأنه : "يمنع منعا مطلقا على رجال القضاء أن يتعرضوا لرجال الإدارة بأية صفة كانت بمناسبة ممارسة هؤلاء لوظائفهم الإدارية" .

/انظر :ماجد راغب الحلو،المرجع السابق، ص 39 .¹

تطبيقاً لأحكام هذا القانون أصبحت الإدارة هي الخصم و الحكم في الوقت نفسه بالنسبة للمنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها حيث ترفع التظلمات من طرف الأفراد إلى الجهات الإدارية نفسها للفصل فيها .

سميت هذه المرحلة في فرنسا بمرحلة القضاء المحتجز Justice retenue

ثم تلتها مرحلة القضاء المفوض justice déléguée، ليخلص لمرحلة القضاء البات لمجلس الدولة الفرنسي. (ارجع للدرس).

على أن تتولى محكمة تسمى "محكمة تنازع الاختصاص" الفصل في قضايا التنازع الإيجابي و السلبي للاختصاص .

ومن ذلك نستخلص أن نشأة القانون الإداري لم تكن نتيجة فلسفة معينة أو إعمالاً لقواعد موضوعية منطقية، إنما كانت لأسباب عارضة و ذاتية خاصة بفرنسا، و أن إنشائه كان تدريجياً و بفضل جهود القضاء و الفقه الإداريين في فرنسا، و قد بدأت تتبلور نظريات القانون الإداري بشكل لافت في النصف الأول من القرن العشرين حيث عرف القضاء الإداري الفرنسي صدور أول حكم قضائي فاصل في منازعة إدارية و هو حكم "بلونكو 1873"، هذا الحكم الذي وضع مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها وفق قواعد خاصة مغايرة لقواعد المسؤولية في القانون المدني¹ .

لذلك و بالنظر لفروع القانون الأخرى يعتبر القانون الإداري قانون حديث النشأة بخلاف القانون المدني مثلاً والذي ترجع جذوره و أصوله إلى القانون الروماني و حتى الشريعة الإسلامية (في الجزائر)، و القانون التجاري الذي توغل قواعده و أعرافه في القدم لآلاف السنين، و القانون الجنائي الذي ارتبط وجوده بوجود البشرية ذاتها و ظهرت له تقنيات غاية في القدم كشريعة حمورابي مثلاً² . و نفس الشيء يقال على القانون الدستوري و القانون الدولي فهما قديمان إذا ما قورنا بالقانون الإداري.

هذا و ترجع طائفة من الفقه نشأة القانون الإداري في فرنسا إلى عدة عوامل أهمها :

1/ محمد العربي، مبادئ القانون الإداري المصري و المقارن، جزء 1، 1986، نص 124 وما بعدها.

2/ بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، 1979، ص 71.

1/تأخر ظهور مبدأ الفصل بين السلطات وتأخر ظهور الوحدات الإدارية اللازمة لظهور قواعد القانون الإداري .

2/تأخر الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة و استقلالها عن شخصية الحكام .

3/تأخر نشأة مجلس الدولة .

و نتيجة لذلك فالقانون الإداري في الدول العربية هو أيضا حديث النشأة على غرار مصر و الذي تعود نشأته فيها إلى عام 1946 أي بعد نشأة مجلس الدولة المصري بموجب قانون صادر في 1946 .

أما فيما يخص نشأة القانون الإداري في الجزائر فمن المعلوم أنه و نتيجة لظروف تاريخية كان التنظيم القضائي الفرنسي مطبق في الجزائر و بالتالي فقد كانت هناك محاكم إدارية وكان عددها ثلاث يطعن في أحكامها أمام قمة التنظيم القضائي الإداري المتمثل في مجلس الدولة الفرنسي .

بعد الاستقلال صدر قانون في ديسمبر 1962 يبي العمل بقوانين فرنسية سارية المفعول في الجزائر إلا ما كان متعارضا منها مع السيادة الوطنية و واضح ان وجود قمة التنظيم القضائي في دولة أجنبية يتعارض مع مبدأ السيادة الوطنية مما أدى إلى الإسراع في إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) في 1963 و الذي اصبح يختص بمقتضى هذا القانون بالنظر في الطعون بالنقض المتعلقة بالمنازعات العادية والمنازعات الإدارية ، وكان هذا القانون بادرة تحول في النظام القضائي الجزائري الذي كان مبني على الازدواجية في الفترة الاستعمارية لیتجه نحو القضاء الموحد، و تأكد هذا الاتجاه لاحقا بصور قانون التنظيم القضائي في 1965 ،والذي تخلى و بصفة نهائية على نظام ازدواجية القضاء مع احتفاظه بخصوصية المنازعة الإدارية ضمن القضاء الموحد،حي أسست غرفا إدارية على مستوى مجالس قضائية ثلاث بمقتضى قانون الإجراءات المدنية الصادر سنة 1966 .

هذه الغرف متواجدة في المجالس القضائية للعاصمة، وهران، و قسنطينة حسب توزيع اختصاص إقليمي محدد بالقانون.

بقي الوضع على هذا الحال رغم تعديل قانون الإجراءات المدنية كم من مرة ولا سيما التعديل الصادر في 1987 والذي تم بمقتضاه تعميم الغرف الإدارية لتصبح متواجدة على مستوى كل المجالس القضائية التي عددها 31 مجلسا.

كما صدر تعديل آخر في سنة 1990 تم بمقتضاه تعديل قواعد اختصاص الغرف الإدارية (المادة 7 و 7 مكرر) إذ تم توزيع الاختصاص وفقا لهذا التعديل على مستويات ثلاث :

1/ الغرفة الإدارية المحلية :المتواجدة من حيث المبدأ في كل المجالس القضائية التي تختص بالمنازعات التي تكون البلدية طرفا فيها أو إحدى المؤسسات الإدارية البلدية .

2/الغرف الإدارية الجهوية :الموجودة على مستوى خمسة (5) مجالس قضائية فقط هي :قسنطينة،العاصمة ،وهران،بشار،ورقلة.

و تختص حسب توزيع إقليمي بالمنازعات على مستوى الولاية .

3/الغرفة الإدارية المركزية:و توجد على مستوى المحكمة العليا،و تختص بالمنازعات التي تكون الدولة طرفا فيها أو أحد الأشخاص الإدارية المركزية .

و بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1996 أعلن عن تأسيس نظام ازدواجية القضاء من جديد عن طريق إنشاء مجلس دولة ومحاكم إدارية تمثل نظام قضائي إداري مستقل عن النظام القضائي العادي القائم ،و عليه فقد آلت المنازعات الإدارية المتواجدة على مستوى الغرف الإدارية للمحاكم الإدارية ،وكان يستأنف في قراراتها أمام مجلس الدولة .

بقي هيكل النظام القضائي الإداري في الجزائر على هذا الحال إلى غاية تعديل الدستور في 2020 والذي نص على من خلا ذل المادة 179 منه على أن :"يمثل مجلس الدولة الهيئة

المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف و المحاكم الإدارية و الجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية..".

و الملاحظ أن المادة 179 تتماشى في تبنيتها للمحاكم الإدارية للاستئناف مع مبدأ التقاضي على درجتين الذي كرسه التعديل الدستوري بموجب المادة 165 منه.

وهو ما نظمته القوانين :22-07 المتضمن التقسيم القضائي وهو الذي استحدث 6 محاكم إدارية للاستئناف بموجب المادة 8 منه (الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، ورقلة، بشار، تامنغاست). كذلك القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي حيث أشار في مادته الرابعة إلى المحاكم الإدارية للاستئناف كأحدى مكونات النظام القضائي الإداري و حدد اختصاصها وتشكيلها و تنظيمها ضمن المواد 29-38 .

كذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 والذي نظم الإجراءات أمام هذه الهيئات ضمن المواد من 900-900 مكرر 9 .

بذلك يكون النظام القضائي الإداري في الجزائر قد استكمل صرحه على غرار النظام القضائي العادي ن وهو ما يسمح له بتطوير المنظومة القانونية والقضائية للمادة الإدارية .

دون أن ننسى محكمة التنازع والتي أوكل إليها مهمة الفصل في تنازع الاختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري.

ثانيا- قانون غير مقنن

المقصود بالتقنين هو تجميع القواعد القانونية الخاصة بفرع من فروع القانون و ذلك بعد ترتيبها و تنسيقها على شكل فصول و مواد مع إدماجها في مدونة واحدة تصدر عن السلطة التشريعية المختصة و التقنين بهذا المفهوم غير موجود بالنسبة للقانون الإداري كونه غير

مجموع في مجموعة أو مدونة واحدة على غرار القوانين الأخرى كالمدني و التجاري و
الجزائي¹، و يرجع بعض الفقه صعوبة أو عدم تقنين القانون الإداري إلى ما يلي :

1/سرعة تطور موضوعاته: أي أن موضوعات القانون الإداري تتسم بطابع التطور السريع مما
يحول دون تثبيتها في مدونة واحدة ،ناهيك عن كثرة التعديلات التي تطرأ على التشريعات
الإدارية ،مما يجعل تدوينها و تقنينها في مدونة واحدة غير ذي فائدة عند إجراء أول تعديل لها.

2/تشعب موضوعات القانون الإداري: أي أن موضوعات القانون الإداري ليست كبقية
موضوعات فروع القانون الأخرى يمكن ربطها و ترتيبها بشكل منطقي على شكل نظرية واحدة
أو موضوعات مترابطة في مدونة واحدة ،ذلك أن موضوعات القانون الإداري تمتاز بعدم
الانسجام و عدم الترابط ،فالصلة بين بعضها تكاد تكون منعدمة مما يصعب صياغة نظرية
عامة تسري على موضوعاته جميعا مثل نظرية الالتزام المدنية في القانون المدني أو التاجر في
القانون التجاري أو الأحكام العامة للجريمة في قانون العقوبات².

3/النشأة القضائية لمعظم قواعده: فمعظم قواعده هي من صنع الاجتهاد القضائي مما يجعلها
تتسم بعدم الثبات و الاستقرار النسبي، لذلك من الصعوبة بمكان صياغتها على شكل قواعد
قانونية ثابتة ومستقرة .

ومع أن للتقنين ايجابيات أهمها سهولة الرجوع إلى القانون من قبل كافة المعنيين به ،فإن له
عيوب أهمها الجمود والثبات ،وهذا ما يتنافى مع طبيعة القانون الإداري ،و هذا ما يجعل الفقه
ينقسم على طائفتين بشأن هذا الأمر ،فطائفة تؤيد التقنين و أخرى ترفضه .

و الثابت أن لعدم التقنين أيضا مزايا و عيوب:

/سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري،مشأة المعارف،الاسكندرية 2004 ،ص 34 .¹

/عبد الرزاق السنهوري و د. حكمت أوستيت،أصول القانون الإداري ،1950،ص 191 وما بعدها .²

*مزايا عدم التقنين:

-يسمح عدم التقنين بجعل قواعد القانون الإداري أكثر مرونة و أكثر فاعلية لمواكبة الظروف والمستجدات .

-عدم التقنين يفسح المجال أمام السلطة التقديرية للقاضي لمراعاة الأوضاع المستجدة و يلعب بذلك دورا أساسيا في التوفيق بين هذه المستجدات و مقتضيات تحقيق المصلحة العامة التي تهدف كل تصرفات الإدارة لتحقيقها.

*عيوب عدم التقنين

-عدم تقنين قواعد القانون الإداري يؤدي من الناحية العملية إلى صعوبة الإلمام بها من قبل الجمهور و لاسيما المتعاملين مع الإدارة خاصة إذا نتج عن هذا التعامل منازعة ما.

-عدم التقنين من شأنه أن يجعل من قواعد القانون الإداري قواعد متفرقة نظرا لكثرة القرارات الصادرة أحيانا بصدد نفس الموضوع ،وقد تؤدي هذه الكثرة للنصوص الإدارية في بعض الأحيان على تناقض بعضها مع البعض خاصة إذا لم يكن هناك عمل متابعة و تنسيق لمختلف هذه النصوص .

-الأصل القضائي لهذه القواعد الإدارية في ظل غياب التقنين كما هو الحال بالنسبة للقوانين الأخرى عادة ما يكون مصدرا لعدم الوضوح و عدم التحديد القطعي للمراكز القانونية.

خلاصة القول: إذا كان القانون الإداري غير مقنن لعدم وجود تقنين تشريعي كامل يجمع بين ثناياه جميع النصوص التشريعية التي تتدرج ضمن نطاق القانون الإداري ،إلا أن ذلك لا ينفي وجود بعض النصوص التشريعية التي تنظم و تحكم موضوعا من موضوعاته¹ ،فهناك على

¹ سليمان الطماوي ،مبادئ القانون الإداري ، 1977، ص 31 .

سبيل المثال تشريعات إدارية تحكم موضوعات خاصة مثل قانون البلدية و الولاية ،قانون الأملاك الوطنية ،قانون الضرائب،قانون الصفقات العمومية ،قانون الوظيف العمومي... إلخ¹

ملاحظة:ظهرت محاولات عدة في عديد الدول لمحاولة تجميع بعض القوانين أو التشريعات الخاصة بموضوع معين ضمن مجموعة واحدة ،غير أن هذا التجميع لا يعد تقنيا و إنما هو مجهود فردي لا قيمة قانونية له ،بل له فائدة عملية للباحثين فقط و رجال القانون ،و إذا كانت هذه الفائدة قد قلت أهميتها بعد وجود البرامج القانونية الإلكترونية و المواقع على شبكة الانترنت التي تتضمن كافة التشريعات المعمول بها في الدول².

ثالثا/القانون الإداري قانون مرن و متطور

تأتي مرونة و تطور قواعد القانون الإداري تبعا لمرونة و تطور العلاقات و الروابط التي يحكمها ،فالإدارة العامة الطرف الأساسي و الأهم في علاقات القانون الإداري من أبرز سماتها المرونة و التطور و مواكبة المستجدات و المتغيرات المتلاحقة على كافة الأصعدة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و التقنية السائدة في المجتمع ،وهذا التطور و التغيير يحتم على القاضي الإداري أن يواكب هذا التطور كي لا يبقى متخلفا و جامدا بعيدا عن العصرنة³.

بذلك أضحت التشريعات الإدارية عرضة للتعديل و الإلغاء بوتيرة متسارعة بخلاف فروع القانون الأخرى كالقانون المدني و التجاري ... إلخ التي قد يمضي عليها عشرات السنين دون أن تتغير

فمثلا القانون المدني الجزائري منذ صدوره في 1965 لم يتم تغييره حتى سنة 2005.

هذه الخاصية أي المرونة و التطور تجعل من قواعد القانون الإداري أكثر ملاءمة للمستجدات و المتغيرات في العمل الإداري و تجعل قواعده أكثر قابلية للتطبيق على أرض الواقع إلا أن ما يؤخذ على ذلك أن سرعة التغيير و التعديل قد تؤثر على المراكز القانونية حيث تجعلها غير

1/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري -منشأة المعارف -الإسكندرية ،1991، ص 105 وما بعدها .¹

2/ حمدي قبيلات ،المرجع السابق ،ص 53 .²

3/ سامي جمال الدين ،المرجع السابق،ص 41 .³

مستقرة، ناهيك عن عدم الإلمام بالنصوص القانونية السارية المفعول بسبب كثرة التعديلات (من قبل المعنيين بها).

*أسباب مرونة القانون الإداري

هناك عدة أسباب و عوامل ساهمت في إضفاء صفة المرونة و سرعة التطور على قواعد القانون الإداري ، و يمكن إجمالها كالآتي :

1/ تغيير نطاق و مجالات تدخلات الدولة : إن انتقال الدولة من الدولة الحارسة للدولة المتدخلة ثم للدولة الضابطة صاحبه ظهور علاقات جديدة مع الإدارة و الأفراد ،حيث تطلب في كل مرحلة وضع تشريعات لتنظيمها وتأطيرها ، و أهم ما يمكن استنتاجه انه كلما زاد نشاط الدولة تطور القانون الإداري ،والعكس صحيح ،فالقانون الإداري هو انعكاس قانوني للتطور الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي¹ .

2/ازدياد الكثافة السكانية و اتساع الحاجات العامة :بحكم وظيفة الدولة المتمثلة في إشباع الحاجات العامة فإن زيادة عدد السكان و زيادة حاجاتهم العامة يتطلب تدخلا من الغدارة من خلال إنشاء أجهزة إدارية جديدة تقدم الخدمة لهؤلاء السكان أو توسيع الأجهزة القائمة لمواجهة الزيادات في الطلب على الخدمات العامة ، و هذا يتطلب تدخلا تشريعيا ضابطا.

3/الإصلاحات الإدارية المتوالية :إن إعادة النظر بالجهاز الإداري من فترة لأخرى هو ضرورة تملئها حتمية الإصلاح الإداري المرافق لكل إدارة في كافة الأوقات ،فلا بد للإدارة من إعادة النظر بوحدها الإدارية من وقت لآخر تحت ما يعرف بالهيكلية أو الإصلاح الإداري.

1/حمدي قبيلات ،المرجع السابق ،ص 55 .

الدولة الحارسة هي التي تهتم بالأمن الخارجي و الداخلي و العدالة .

الدولة المتدخلة :هي التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة من اقتصاد و مجتمع ورفاهية ...

الدولة الضابطة هي التي تكتفي بوضع القواعد القانونية دون التدخل المباشر في كل القطاعات التي أصبحت مجالا خصبا

للمنافسة¹.

4/الدخول في معاهدات و اتفاقيات دولية: أن انضمام الدولة إلى اتفاقيات و معاهدات دولية يترتب عليه التزامات تفرض على الدولة القيام ببعض الإجراءات الإدارية كإنشاء أجهزة معينة أو إصدار تشريعات معينة،مثلا انضمام الجزائر لاتفاقيات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ألزمها بإصدار قانون لمكافحة الفساد و إنشاء هيئة لمكافحة الفساد(هيئة الشفافية)¹.

5/الثورة التقنية:ساهمت التطورات التقنية الكبيرة في إعادة النظر في العمل الإداري و الإدارة العامة تحديدا،فأدى ذلك لخلق مرافق عامة جديدة للاستفادة من منجزات التقدم العلمي كالكهرباء -المياه-الاتصالات... إلخ²، إضافة إلى الثورة المعلوماتية واستخدام الإنترنت في العمل الإداري أدى إلى تعديل قواعد القانون الإداري ذات الصلة لإضفاء قيمة قانونية للتصرفات المبرمة عبر المواقع الالكترونية للإدارات العامة أو من خلال البريد الالكتروني.

رابعا/القانون الإداري قانون قضائي

ترتبط هذه الخاصية من خصائص القانون الإداري بنشأته على يد القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي و الدور النشط الذي لعبه في استنباط أحكام و قواعد شكلت فيما بعد العمود الفقري للقانون الإداري نظرا لعدم تدخل المشرع الفرنسي في كثير من المجالات بالتنظيم و التحليل(غياب النصوص التشريعية) و هو ما دفع القاضي الإداري للتدخل باستمرار ليضع القواعد الخاصة بالمنازعات المعروضة عليه من خلال عملية الاجتهاد لسد الفراغ في النصوص مقابل المنازعات الإدارية المعروضة عليه من خلال ابتكار حلول قضائية لما يعرض عليه من منازعات، شكلت هذه الحلول فيما بعد قواعد قانونية لا يمكن حصرها بقائمة واحدة.

و الأكثر من ذلك بل إن القاضي الإداري و مقارنة مع القاضي المدني يتمتع حتى مع وجود نص بنوع من الحرية في مجال تفسير و تحديد مدى انطباق النص على الموضوع المثار أمامه

1/سامي جمال الدين،قضاء الملاءمة و السلطة التقديرية للإدارة،دار النهضة العربية،القااهرة 1992،ص 26.¹
/حمدي قبيلات،النظام القانوني لإبرام العقد الالكتروني،مجلة دراسات -الجامعة الأردنية -المجلد 35 العدد 1 من علوم الشريعة و القانون،2008.²

وذلك تماشياً مع الاختصاصات الإدارية التي هي اختصاصات عامة أساساً تستهدف من وراءها الإدارة تحقيق المصلحة العامة التي هي غير محددة بدورها و تتطوي على مدلولات كثيرة .

هذه الخاصية جعلت من القانون الإداري قانون سريع التطور أكثر من غيره و في الوقت نفسه جعلت منه قانوناً أقل ثباتاً و استقراراً من القوانين الأخرى نتيجة لارتباطه أكثر من غيره بالجانب السياسي، ومن ثمة ضرورة تلاؤمه المستمر مع الظروف الاقتصادية و الاجتماعية المتغيرة باستمرار .¹

ومن أهم المبادئ التي وضعها القاضي الإداري و التي لا تستمد إلى نصوص في كثير من الأحيان و تبنتها التشريعات لاحقاً :قواعد أو مبادئ تسيير المرافق العامة ، وقواعد المسؤولية الإدارية... إلخ

وفي وصف دور القاضي الإداري الإبداعي و الإنشائي جاء في المذكرة الإيضاحية بشأن القانون رقم 165 لسنة 1955 الصادر بشأن مجلس الدولة المصري : "...لذلك يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني ، بل هو في الغالب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة و بين الأفراد ، و هي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص ، و من ثم ابتدع القضاء الإداري نظرياته التي استقل بها في الشأن"².

خامساً/القانون الإداري قانون مستقل

يستقل القانون الإداري عن القوانين الأخرى ولا سيما منها القانون الدستوري و القانون المدني الذي كان هو الأصل في تسيير الشؤون الإدارية حتى منتصف القرن الـ19 م في تنظيم

= موسى شحادة ، أهمية الإدارة الإلكترونية في تطور القضاء الإداري ، النموذج الفرنسي ، مؤتمر :الجوانب القانونية لتطبيقات نظام الحكومة الإلكترونية ، 2007 الأردن.¹

/سليمان الطماوي ، المرجع السابق، ص 165 .²

الروابط بين الأفراد و الإدارة ،و يرجع الباحثين في هذا المجال استقلال القانون الإداري إلى ظروف تاريخية و عملية، تتمثل العوامل التاريخية في التفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات بعد قيام الثورة الفرنسية .

أما الظروف العملية فيرجعها كثير من الكتاب إلى الخاصية التي كانت تتميز بها الإدارة الفرنسية ولزالت كونها إدارة شديدة التمركز من جهة ،وإلى تدخلات الإدارة التي تتميز بأنها تدخلات تستهدف تحقيق الصالح العام ،وهو ما يحتم ضرورة تمتعها بنوع من الخصوصية .

*مظاهر استقلالية القانون الإداري

تتمثل هذه المظاهر فيما يلي :

-وجود قواعد قانونية لا مثل لها في القانون الخاص كالقرار الإداري(الفردى والتنظيمي)،كتمتع الإدارة بما يسمى امتياز الأسبقية كإمكانية الإدارة إلزام الخواص بتقديم بعض الخدمات رغما عنهم كما هو الحال في قواعد التسخير و الاستيلاء المؤقت و قواعد نزع الملكية للمنفعة العامة (قواعد وحيدة الطرف لا تتوفر على مبدأ سلطان الإدارة) .

إلى جانب هذه القواعد المختلفة تماما عن قواعد القانون الخاص هناك بعض القواعد التي استمدها القانون الإداري من القانون الخاص إلا أنها حورت بما يتماشى و خصوصية هذا القانون مثل أحكام المسؤولية و أحكام العقد .

-لل قانون الإداري طابع خاص،هذا الطابع ناتج عن فكرة حماية الدفاع عن المصلحة العامة التي هي فكرة محورية في ظل القانون الإداري¹،نتيجة لذلك :

أ/تتمتع الإدارة بامتيازات خاصة لمواجهة الأفراد و تتجلى هذه الامتيازات من خلال :

/ماجد راغب الحلو،المرجع السابق، ص 41 .¹

أ1/تبدو الإدارة في وضعية غير متساوية مع الأفراد، فهي تصدر الأوامر عند اتخاذها القرارات الوحيدة الطرف التي يجب على الأفراد الالتزام بها، وفي مجال العقد الإداري و في نطاق شروط معينة يمكنها أن تعدل الأحكام التعاقدية بصفة انفرادية .

أ2/تبدو الإدارة أنها ذات طابع سلطوي مقارنة مع تصرفات الأفراد، فتصرفاتها تتمتع بامتياز الأفضلية (الأسبقية) أي نفاذها بصفة مباشرة بعد استيفائها للشروط الشكلية الخاصة بالنشر و التبليغ لأنها على قرينة سلامتها المبدئية ومن يحتاج عكس ذلك عليه بالتوجه للقضاء للحصول على إلغاء هذا التصرف إذا أقر القضاء فعلا عدم مشروعيته، حيث جاءت رقابة القضاء هنا رقابة لاحقة أي بعد تنفيذ العمل الإداري، و أن الطعن في هذا التصرف ليس له أثر موقف بالنسبة لبقاء القرار الإداري ساري المفعول¹ .

بالإضافة إلى امتياز الأسبقية تستطيع الإدارة في بعض الحالات و ضمن شروط محددة أن تباشر تنفيذ قراراتها جبرا إذا امتنع المعنيين بها عن التنفيذ الاختياري .

ب/نتيجة لحفاظها عن المصلحة العامة وحدها، يمكن أن تخضع الإدارة إلى قيود خاصة و تتجلى في :

- قيد التخصص *spécialisation* حيث أن كل مبادرات الإدارة يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام و أن اختصاص الإدارة هو اختصاص محدود و مقيد مقارنة مع اختصاص الأفراد الذي هو اختصاص عام .

- حرية التصرف هي أقل في بعض الأحيان مما يتمتع به الخواص عند إبرام تصرفاته مثال:
العقود الإدارية إذ أن الإدارة ليست حرة في اختيار المتعاقد معها فهي تخضع في ذلك للإجراءات التي يحددها القانون في نطاق قانون الصفقات العمومية .

- عدم إمكانية تفويض الاختصاص بحرية إذ لا بد من نص صريح يسمح بمثل هذا الإجراء .

/محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري، منشأة المعارف 1988، ص45. ¹

*مع ذلك تبقى استقلالية القانون الإداري استقلالية نسبية، حيث أن هناك علاقة بينه و بين فروع القانون الأخرى نوضحها بالشكل الآتي :

1 : علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

تتشابك علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري لدرجة كبيرة حيث تجمع بينهما ورابط متينة و قوية و قواسم مشتركة كثيرة تجعل في كثير من الأحيان مسألة التمييز بينهما عملية صعبة للغاية ،فكلا القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي ،كما يهتمان بمواضيع ترتكز أساسا على الدولة و أشخاص القانون العام .

غير انه و رغم هذا الترابط الوثيق بين كلا فرعي القانون إلا أن هناك محاولات فقهية للتمييز بينهما و يعتبرهما مستقلان عن بعضهما البعض.

أ/ من حيث موضوع القانون : القانون الدستوري ينصب على موضوعات تهم الدولة كشكل الدولة و نظام الحكم فيها و سلطاتها العامة و العلاقة بين هاته السلطات و حقوق و حريات الأفراد و النظام الاجتماعي و الاقتصادي الذي تتبعه الدولة و الرقابة على القوانين ...إلخ أما القانون الإداري فيهتم بالإدارة وعلاقتها بالأفراد مع مراعاة أحكام الدستور و مبادئه ،بمعنى أن القانون الدستوري يضع المبادئ الأساسية في الدولة التي تلتزم الإدارة بها من خلال تطبيق قواعد القانون الإداري سواء في نشاطها أو تنظيمها ،هذا وقد وصف الأستاذ "بارتلمي" Barthelemy العلاقة بين القانون الإداري و القانون الدستوري بالآلة الميكانيكية (السيارة مثلا)حيث يتولى القانون الدستوري بيان كيفية بناء هذه الآلة و كيف ركب كل جزء منها ،في حين يتولى القانون الإداري بيان كيفية عمل هذه الآلة الميكانيكية وكيف يتحرك و يدور كل جزء منها ¹.

/علي خطار شنطاوي،الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى ،دار وائل ،عمان 2003 ،ص 16 .¹

ب/من حيث نطاق التطبيق: الملاحظ أن القانون الإداري لا يحكم كافة أعمال السلطة التنفيذية بل يقتصر على تنظيم أعمالها الإدارية فقط، أما أعمالها الأخرى و المعروفة بأعمال الحكومة (أعمال السيادة) فتدخل في نطاق القانون الدستوري، وبمعنى أوضح يتناول القانون الدستوري الوظيفة الحكومية للدولة نفي حين يتناول القانون الإداري وظيفتها الإدارية، و تتمثل الوظيفة الحكومية عادة بإعداد و رسم السياسة العامة للدولة¹، بينما الوظيفة الإدارية مهمتها التطبيق و التنفيذ.

2: القانون الإداري و قانون العقوبات

القانون الجزائي يوفر الحماية الجنائية لقواعد القانون الإداري فيكفل احترام قواعده و عدم

الخروج عنها مع ترتيب جزاء قانوني لكل مخالف لها.²

هذه الحماية الجنائية هامة جدا بالنظر لطبيعة نشاط الإدارة الواسع و الذي يستهدف تحقيق

المصلحة العامة كما هو معلوم، و مثال ذلك الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة (الاعتداء على

الموظف أثناء أداء مهامه أو الاعتداء على المال العام أو الممتلكات العامة والطرق و

المواصلات العامة).

و يجب التنويه هنا أننا لا نقصد بالجزاء الجنائي الجزاءات التي توقعها الإدارة (كالغلق و سحب

الرخص ... إلخ) فهذه عقوبات إدارية غير جزائية.

3: القانون الإداري والقانون المدني: من المعلوم أن القانون المدني هو احد فروع القانون

الخاص بعكس القانون الإداري، لذلك فإن أوجه الاختلاف بينهما كثيرة و واضحة .

/السياسة العامة للدولة هي خطط العمل و الإجراءات التشريعية والقوانين اللازمة لتنفيذها .¹

/هاني الطهراوي، القانون الإداري ندار الثقافة عمان ن 2001، ص 29 .²

أ/من حيث طبيعة العلاقة: يحكم القانون الإداري علاقات الإدارة العامة، في حين يحكم القانون المدني علاقات الأفراد فيما بينهم، فالقانون الإداري يحكم روابط الإدارة بالأفراد و هي غير متكافئة، في حين يحكم القانون المدني روابط متكافئة بين الأفراد تحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين .

ب/من حيث الموضوع: يهتم القانون الإداري بالإدارة العامة من حيث إنشاء و تنظيم الأجهزة الإدارية و بيان قواعد عملها و فض منازعاتها، في حين تنصب قواعد القانون المدني على الأحكام الخاصة بالأشخاص و الأموال (الحقوق الشخصية والعينية).

ج/من حيث الغاية: يهدف القانون الإداري على إشباع الحاجات العامة تحقيقا للصالح العام في حين تهدف روابط القانون المدني إلى تحقيق مصالح شخصية لأطرافها.

د/من حيث الوسائل: تحظى الإدارة في نطاق القانون الإداري بامتيازات و وسائل قانونية تجعلها في مركز أقوى من أطراف العلاقة الأخرى، في حين تتكافأ أطراف علاقات القانون الخاص أو المدني، فلا يملك أي منها أية امتيازات في مواجهة الطرف الآخر.¹

هذه الاختلافات لا تعني عدم وجود صلة بين القانونين فالقانون الإداري استعار عدة مصطلحات و نظريات من القانون المدني تم تكييفها بما يناسب القانون العام كمفهوم

¹/حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 69.

الشخصية المعنوية التي تجد أساسها في الشخص المعنوي الخاص ، و الوصاية نو نظرية العقد الإداري التي تجد أساسها في نظرية العقد التقليدية في القانون المدني.¹

4 :القانون الإداري والقانون المالي

يبحث القانون المالي في إيرادات الدولة و نفقاتها العامة و الموازنة بينهما،في حين يبحث القانون الإداري في الوظيفة الإدارية وقيام الدولة بوظيفتها الإدارية لا يتحقق إلا بتوفير المال العام ، ومن هنا يصدق وصف العلاقة بينهما بأنهما جناحان لطائر واحد(الإدارة) و لا يمكن لهذا الطائر الطيران إلا بجناحيه معا.²

المبحث الثالث :نطاق تطبيق القانون الإداري

لقد عرفنا من خلال المعلومات السابقة أن القانون الإداري يحكم علاقات الإدارة العامة بالآخرين أساسا ،إلا أن الإدارة وهي تتعامل مع الآخرين و تقيم روابط وعلاقات لا تخضع في كل علاقاتها للقانون الإداري،وإنما تتصرف أحيانا كالأفراد العاديين و تخضع لأحكام القانون الخاص .

لذلك لابد من التطرق لموضوع معيار أو نطاق تطبيق القانون الإداري والإجابة على التساؤل الآتي :ما هو الحد الفاصل بين نوعي العلاقات التي تنشئها الإدارة أو بعبارة أخرى : متى تخضع العلاقات الإدارية لأحكام القانون الإداري ومتى تخضع لأحكام القانون الخاص؟

لم يستقر القضاء و الفقه على معيار موحد يعتمد عليه كأساس لوجود القانون الإداري و كمجال لتطبيق قواعد هذا القانون .فالنشاط الإداري لا تحكمه كله قواعد القانون الإداري كما

/حمدي قبيلات ،المرجع السابق ،ص 69 .¹

/سامي جمال الدين ،القانون الإداري ،،المرجع السابق ،ص 30 .²

-سبق القول - وهو ما يدعوننا في هذا المقام للتطرق لموقف المشرع أولا ثم موقف القضاء .

المطلب الأول: موقف المشرع

اعتمد المشرع الفرنسي على المعيار الشكلي منذ الأساس ،إلا أن القضاء و رغم تطبيقه للمعيار الشكلي كمعيار أساسي للفصل في المنازعة الإدارية عن المنازعة العادية إلا أنه (القضاء) في كثير من الأحيان اضطر إلى تطعيم المعيار الشكلي بالمعيار المادي أي باللجوء إلى بحث طبيعة النشاط في حد ذاته للفصل في كونه إداريا أم لا .

ويلاحظ بهذا الخصوص أن المشرع الجزائري بدوره اعتمد على المعيار الشكلي من خلال المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية سابقا والتي حلت محلها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ حينما أعلن قيام اختصاص القضاء الإداري بالنظر على الجهة مصدرة التصرف و حدد هذه الجهات على سبيل الحصر وهي :الدولة ،الولاية ،البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .²

بالمقابل أخرج المشرع من دائرة اختصاص القضاء الإداري بعض المنازعات المحددة على سبيل الحصر في المادة 802 رغم توفرها على المعيار الشكلي ،وتتمثل أساسا في :مخالفات الطرق و المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية لطلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

/القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمعدل والمتمم (جريدة رسمية رقم

1.(2008/21)

/نص المادة 800²

أما على مستوى القضاء الإداري الفرنسي فقد عمل على وضع معايير قضائية موضوعية أخرى لتكملة المعيار الشكلي وذلك لعدم كفاية هذا الأخير في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري و بالتالي تحديد اختصاص القاضي الإداري.

المطلب الثاني: المعايير القضائية ومن بين أهم هذه المعايير والتي كان لها تطبيقا واسعا نذكر: معيار التفرقة بين أعمال السلطة العامة و أعمال الإدارة العادية (التسيير)

معيار المرفق العام، معيار النفع العام، معيار امتيازات السلطة العامة.

1/ معيار التفرقة بين أعمال السلطة العامة و أعمال الإدارة العادية

ساد هذا المعيار في القرن الـ19 كأساس للقانون الإداري و نطاق تطبيقه ، و مضمونه أنه يتعين التمييز بين نوعين من أعمال الإدارة العامة : فالإدارة في تعاملها مع الأفراد تظهر بمظهرين مختلفين، فقد تظهر كسلطة عامة مصدرة للأوامر والنواهي أي تظهر الإدارة فيها بمظهر السيادة و تستخدم تبعا لذلك وسائل قانونية استثنائية غير مألوفة في تعاملات الأفراد بين بعضهم البعض نفي هذه الحالة من غير المنطقي إخضاع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد و من ثمة لا يمكن بخصوص منازعات السلطة العامة هذه إخضاعها للمحاكم العادية ، إذ يجب أن يكون لها من القواعد الإدارية الخاصة و من المحاكم ما يتناسب مع مظهر السلطة العامة¹.

وعلى العكس من ذلك فقد تظهر الإدارة في تعاملها مع الأفراد كأبي شخص خاص أثناء قيامه بتسيير ممتلكاته دون استخدامها لامتيازاتها العامة كما هو الحال في تسيير الأملاك الخاصة . هذه الأعمال هي أعمال تسيير و غدارة عادية تخضع للقانون الخاص و للقضاء العادي .

/دور القضاء الإداري في تنمية قواعد القانون الإداري، مجلة قضايا الحوكمة، 1998، الأردن، عدد 1 ص 43 .¹

*تقييم المعيار: في هذه الحقبة التاريخية اعتبر (القرن الـ19 م) القانون الإداري قانونا قائما على فكرة السلطة العامة التي ميزت الدولة في هذه المرحلة و ذلك تماشيا مع طبيعة دور الدولة، غير أن تطور وظيفة الدولة جعل هذا المعيار يفقد مكانته .

كما أن تطبيق هذا المعيار يؤدي إلى استبعاد عدة تصرفات إدارية لا تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة رغم كونها ذات طبيعة إدارية كالعقود الإدارية مثلا، ويكاد ينحصر العمل الإداري في إجراءات الضبط الإداري.

2/معيار المرفق العام

ظهر هذا المعيار لأول مرة في حكم بلونكو1872 والصادر عن محكمة تنازع الاختصاص الفرنسي و أكدته فيما بعد أحكام عديدة لمجلس الدولة الفرنسي، و مضمون هذا المعيار أنه يقوم على اختصاص القاضي الإداري وتكون قواعد هذا القانون هي الواجبة التطبيق كلما تعلق الموضوع بتسيير أو تنظيم أحد المرافق العامة (مرفق عام =قانون إداري=قاضي إداري)¹. ومن المعلوم أن المرفق العام في هذه الحقبة الزمنية كان يعرف على أساس انه كل مشروع تنشئه إحدى المصالح الإدارية وتقوم بإدارته و الإشراف عليه لتحقيق النفع العام².

وجد هذا المعيار رواجا كبيرا على مستوى الفقه و القضاء لمدة زمنية طويلة اعتبر خلالها المرفق أساسا للقانون الإداري وتحديد مجاله و في نفس الوقت معيارا لاختصاص القاضي الإداري، و ظهرت مدرسة فقهية سميت مدرسة المرفق العام يتزعمها الفقيه دوجي Duguet. و قد كان هذا الرواج لهذا المعيار ناتج عن وضوحه و بساطته لاعتماده على المفهوم العضوي و الشكلي في تعريفه للمرفق العام بحيث انه كلما وجد مرفق عام كان القانون الإداري هو الواجب التطبيق، و كان القاضي الإداري هو صاحب الاختصاص عند قيام منازعة ما³.

/حسب الأستاذ أحمد محيو¹.

/سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 64²

³⁷ A.delaubadere :Traité de droit administratif,9^{eme} éd,L.G.D.J,Paris,1984 ,p54.

هذا الوضوح والبساطة التي ميزت معيار المرفق العام كانت سبب اتساع نطاقه وشهرته مدة طويلة ب إلى غاية سنة 1921 م ، هذه الفترة سميت عند الفقه بالفترة الذهبية للمرفق العام كونه كان بمثابة حجر الزاوية بالنسبة للقانون الإداري¹. لكن نتيجة لازدياد و اتساع وظائف الدولة و تدخلها المستمر في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي نتيجة لظروف عدة مختلفة منها السياسية و الاجتماعية و المالية حدث أن أصبح المرفق العام بمفهومه الشكلي غير متماسك من الناحية القانونية²، وهو ما أدى لما يسمى من الناحية الفقهية لظهور أزمة المرفق العام وقد ساهم في بروز هذه الأزمة توسع نشاط الدولة كما سبق القول و امتداده للنشاط الاقتصادي بشكل خاص و من ثمة تم تجاوز معادلة السابقة القائمة على قيام اختصاص القضاء الإداري كلما كنا بصدد مرفق عام³.

هذا القصور مس مفهوم المرفق العام من جانبيين :شكلي و مادي .

-أما من حيث الجانب الشكلي فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي قيام اختصاصه في موضوعات بالرغم من وجود مرفق عام أي منازعة كان أحد أطرافها مرفقا عاما ،و تجلى ذلك بوضوح في حكمه الشهير بخصوص الشركة التجارية لغرب إفريقيا ،و أكدته محكمة التنازع في 1921/01/22 ،حيث تأكد و لأول مرة مسلك القضاء الإداري الفرنسي الراض لقيام اختصاصه في هذه المنازعة ذات الطبيعة الصناعية و التجارية حتى ولو كانت الشركة منشئة و مسيرة من طرف الدولة نو قد كان الحكم وراء تسمية جديدة لنوع جديد من المرافق ألا وهي المرافق الصناعية و التجارية و التي بطبيعة الحال تختلف عن المرافق الإدارية العامة في طبيعتها القانونية و بالتالي في قواعد تسييره و بالتبعية في تحديد القاضي المختص عند قيام منازعة بخصوص ممارسة نشاطه .

هناك أحكام قضائية أخرى مماثلة لمجلس الدولة الفرنسي توالت بعد هذا الحكم المنعرج في القضاء الإداري الفرنسي تؤكد التحول العميق الذي جرى في موقف مجلس الدولة بخصوص معيار المرفق العام و مفهومه حيث اعتمد في البداية المفهوم العضوي للمرفق العام الذي ينظر

¹ /J-M.Auby et R.Ducos-Ader :Grands esrvices et publics et entreprises nanionales,t1,2eme éd,PUF,Paris,1975,p23 et s

Voir également A,Mahiou :Cours d'institutions administratives,2^{eme} éd,OPU, Alger,p24.

/محمد فؤاد مهنا،القانون الإداري العربي،الدار المصرية للنشر،1982،ص 11 .²

³ /A.Mahiou,ibid.

إلى تعريف المرفق و تحديده بالنظر للجهاز الإداري الذي يسيره ،فإذا كان جهازا تابعا للدولة اعتبر مرفقا عاما و إذا كان جهازا تابعا للقانون الخاص كالشركات التجارية اعتبر المرفق مرفقا خاصا¹. فطبيعة المرفق العام في البداية كانت تحدد حسب الشكل الذي يدار به.

-أما من حيث المعيار المادي(الموضوعي) فقد تبني مجلس الدولة الفرنسي من خلال حكم الشركة التجارية لغرب إفريقيا المفهوم المادي للمرفق العام الذي ينظر إلى طبيعة النشاط في حد ذاته ليستخلص من خلاله ما إذا كان هذا المرفق يستعمل في نشاطه امتيازات غير اعتيادية تخرج عن نطاق القانون الخاص ،في هذه الحال وحدها يقرر مجلس الدولة قيام اختصاصه ،أما إذا كان المرفق يستعمل في هذا النشاط العادي قواعد القانون الخاص ،أي لا يظهر بمظهر السلطة فإنه من المنطقي إحالة المنازعات التي تنور بسبب ممارسة نشاطه إلى القضاء العادي .

* **الانتقادات الموجهة لمعيار المرفق العام** :ساهمت نظرية المرفق العام² في تأصيل كثير من نظريات و مبادئ القانون الإداري ،ورغم أنها قدمت معيارا واضحا و عمليا في كثير من الأحوال لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري³ ،إلا أن هذه النظرية وجهت لها انتقادات قوية لاحقا ليتم التفكير في نظريات و أفكار جديدة كأساس للقانون الإداري .

و أهم الانتقادات التي وجهت لهاته النظرية :

-تضييق نطاق تطبيق القانون الإداري ،لأن هذا المعيار لا يشمل كافة نشاطات الإدارة ،فنشاط الإدارة لم ولن ينحصر بالمرافق العامة فقط ،فهناك الضبط الإداري الذي يهدف للحفاظ على النظام العام وهو يختلف عن مفهوم المرفق العام ،لذلك فالقول أن القانون الإداري هو قانون المرفق العام هو تعريف ناقص أغفل جزءا هاما من النشاط الإداري⁴.

-ظهور المرافق العامة الاقتصادية أخلط أوراق دعاة و مؤيدي معيار المرفق العام كأساس لتطبيق القانون الإداري،فكان لابد من البحث عن معايير أخرى لتغطية هذا النقص و الخلل في

/نفس المرجع،نفس الموضع.¹

²/مدرسة المرفق العام أو مدرسة بورديو

/ثروت بدوي ،مبادئ القانون الإداري ،1966،ص 59 .³

/صالح فؤاد ،مبادئ القانون الإداري الجزائري،دار الكتاب اللبناني،مكتبة المدرسة ،بيروت، 1983، ص 37.⁴

معيار المرفق العام، خاصة بعد اعتماد مجلس الدولة الفرنسي على ما سماه بامتيازات السلطة العامة في نشاط المرفق، وهو ما مهد لظهور معيار آخر سمي بمعيار امتيازات السلطة العامة.

3/ معيار امتيازات السلطة العامة

يقوم القانون الإداري حسب أنصار هذا المعيار (من بينهم ريفيرو و فيدال) على فكرة السلطة العامة، حيث يحاولون تعريف القانون الإداري و مجال تطبيقه بالاستناد إلى فكرة السلطة العامة فالأستاذ Vedel مثلا يعرف القانون الإداري في مقاله الأسس الدستورية للقانون الإداري انه ما هو إلا ممارسة للسلطة العامة. فالإدارة بمفهومها الضيق ليست سوى أداة لممارسة السلطة العامة من طرف السلطة التنفيذية، و القانون الإداري هو مجموع القواعد الخاصة المطبقة على نشاط السلطة التنفيذية طالما استعملت السلطة العامة¹.

فالسلطة العامة هي المبرر لنشأة القانون الإداري عموما و هي التي تميزه عن القانون الخاص هذا الاتجاه من الناحية الظاهرية يبدو انه إحياء للمعيار القديم القائم على التفرقة بين أعمال السلطة و أعمال الإدارة العادية، غير انه و إن كان يقوم على نفس الفكرة إلا أنه أكثر دقة وتحديدًا من المعيار الأول.

ومفاد هذا المعيار أنه إذا الإدارة تتمتع بموجب نصوص دستورية و تشريعية و تنظيمية بامتيازات و اختصاصات بقصد إشباع حاجات الأفراد الجماعية و الحفاظ على النظام العام داخل المجتمع (وهو المظهر الإيجابي لمفهوم السلطة العامة) فإنها ومن جهة أخرى و استنادا لفكرة السلطة العامة نفسها تخضع لقيود تحد من حريتها و تفرض عليها التزامات أشد من الالتزامات المفروضة على الأفراد في نطاق القانون الخاص (المظهر السلبي للسلطة

/ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 62¹

العامة)مثل تقييد الإدارة بأساليب معينة عند إبرام العقود و في اختيار المتعاقد معها ،و كذا الالتزام بمبدأ المشروعية في تصرفاتها و كذلك توخي المصلحة العامة عند كل تدخلاتها¹ .

هذا المعيار هو الغالب فقها إلا انه كالمعايير السابقة لا يخلو من نقائص وعيوب،و بالتالي لا يصلح لوحده لاستيعاب كل قواعد القانون الإداري.

بالإضافة لهذه المعايير الأساسية وجد معيار آخر في فرنسا يعتمد على مفهوم النفع العام .

4/معيار النفع العام

تباه الفقيه والين waline و طبقه القضاء الإداري الفرنسي بشكل ضيق ن ومضمونه أن الفكرة الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري هو تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، فالنشاط الإداري يستهدف تحقيق النفع العام للأفراد ،وهو ما يميزه عن النشاط الخاص الذي يستهدف أساسا تحقيق النفع الخاص أو الربح،لذلك وجب ربط القانون الإداري بهذا الأساس و تحدد مجال تطبيق أحكامه بهذه الفكرة².

و طبق مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة هذا المعيار سنة 1921 بخصوص قضية تعويض ضد البلدية جراء سقوط أحد أعمدة كنيسة على طفل مما تسبب له في عاهة مستديمة و هذا مرده حسب المدعي إهمال البلدية في ترميم الكنيسة باعتبارها دور عبادة،فردت البلدية على هذا الإدعاء أن مرافق العبادة ليست مرافق عامة في فرنسا منذ 1905 أي بعد فصل الدين عن الدولة كمبدأ دستوري (فرنسا دولة علمانية حسب الدستور) وعليه لا يدخل في اختصاص البلدية صيانة دور العبادة و عليه فمجلس الدولة ليس مختصا ،لكن مجلس الدولة رفض هذا الدفع و اقر باختصاصه مؤسسا موقفه على أن موضوع صيانة المباني و المنشآت المتعلقة بالنفع العام تعتبر أشغالا عامة حتى ولو لم تتصل بمرفق عام .

¹ /ماجد راغب الحلو ،مرجع سابق،ص 76 .

² /حسام مرسي،المرجع السابق،ص 73 .

هذه الفكرة (النفع العام) هي فكرة مرنة و غير محددة المعلم وهي أكثر تعرضا للنقد أكثر من فكرة المرفق العام، كما أن النفع العام لم يعد وفقا على النشاط الإداري، فالأنشطة الخاصة على اختلاف أنواعها يمكنها أيضا استهداف النفع العام¹.

و عليه تبقى فكرة النفع العام ورغم مساهمتها في ولو جزئيا في تحديد نطاق القانون الإداري غلا أنها لا تصلح لوحدها لتحديد مجال القانون الإداري.

خلاصة القول: إن الاعتماد على معيار واحد من المعايير السالفة الذكر غير كاف لتحديد أساس ومجال القانون الإداري، فقد تضافرت عدة معايير لتحديد هذا المجال مع أولوية بعض المعايير عن الأخرى من حيث اعتماد القضاء الإداري عليها وعلى رأسها معيار المرفق العام فرغم عدم الثبات النسبي لفكرة المرفق العام إلا انه يبقى فكرة محورية في تحديد مجال ونطاق تطبيق القانون الإداري (فالموظف لا يكون موظفا عاما إلا إذا كان يعمل في أحد المرافق العامة و العقد لا يعتبر إداريا ما لم يكن متعلقا بمرفق عام، والمال لا يكون مالا عاما ما لم يكن مملوكا للمرافق العامة... إلخ.

غير أن ذلك لا يعني الانتقاص من قيمة المعايير الأخرى و مساهمتها في توضيح حقيقة القانون الإداري.

لذلك يرى الفقيه شابو Chapus انه لا يمكن الاعتماد على نفس المعيار لتفسير وتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري و تحديد اختصاص القاضي الإداري في نفس الوقت²، فمعيار المرفق العام هو الأنسب لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري، بينما يظهر معيار الامتيازات العامة أكثر ملاءمة لتحديد اختصاص القاضي الإداري، و عليه وجب الفصل بين المسالتين بعدما كان القاضي الإداري الفرنسي يجمع بين الاختصاص و الموضوع لاسيما في مرحلة سيادة معيار المرفق العام.

¹/نفس المرجع.

²/ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 1، الطبعة الثالثة، مطبعة لباد، الجزائر 2007، ص 47.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري

نتناول في هذا الإطار تنظيم الإدارة الجزائرية من حيث جوانبها المركزية و اللامركزية ،وقبل ذلك نتناول الأسس النظرية التي يقوم عليها التنظيم الإداري .

*الأسس النظرية التي يقوم عليها التنظيم الإداري :وتتمثل في مفهوم الشخصية المعنوية و مفهومي المركزية و اللامركزية.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية

المطلب الأول: ماهية الشخص المعنوي

أولاً: تعريفها

يطلق مصطلح الشخصية المعنوية على مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين (كالجمعيات) أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين (كالشركات التجارية مثلا المختلفة)، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية المقررة أصلا للإنسان لتصبح أهلا لاكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات و ذلك تمكينا لها من مزاوله نشاطها في حدود الغرض الذي أنشئت من اجله و باستقلال عن الأشخاص الطبيعيين المنشئين لها أو القائمين بإدارتها أو أموالهم الخاصة¹ .

نشأت هذه النظرية أصلا في ظل القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي و بين التجمعات المختلفة من الأشخاص و الأموال التي تنشأ لتحقيق أغراض مشتركة لأعضائها

1/عمار عوابدي،القانون الإداري،د م ج الجزائر 1990 ،ص182 .

،وهي كيانات تستقل عن الأعضاء المكونين لها ،إذ تكون لها إرادتها الجماعية التي تمثل المجموعة و ذمتها المالية المستقلة عن الذمم المالية لأعضائها¹.

و إذا كانت لنظرية الشخص المعنوي أهمية في القانون الخاص فإن هذه الأهمية تتزايد في مجال القانون العام ،لأن مفهوم الشخصية المعنوية يعد ضرورة لا غنى عنها باعتبار أن القانون العام لا يعرف إلا الأشخاص المعنوية ،أي انه يقوم بصفة كاملة على مفهوم الشخص المعنوي و أن الأشخاص الطبيعيين في ظلهم لا يعملون إلا باسم ولحساب هذه الأشخاص المعنوية .

ثانيا :الأسس النظرية لفكرة الشخص المعنوي

تعرض مفهوم الشخص المعنوي في بداية نشأته إلى انتقادات مركزة لذلك فقد وجدت تيارات فقهية ترفض هذا المفهوم ،و أخرى تقبله ،غير أنها تختلف في الأساس الذي يقوم عليه هذا المفهوم.

1/الاتجاهات الفقهية المنكرة لوجود الشخصية المعنوية: يتزعم هذا الاتجاه العميد ديجي ،ويجمع دعاة الاتجاه على أن مفهوم الشخصية المعنوية هو مفهوم ميتافيزيقي و مجرد يخفي وراءه حقائق قانونية ،إذ لا مجال للقول بوجود أشخاص معنوية حماية مختلف المصالح المتضامنة التي تضم فئات المجتمع ككل و مصالح فئة معينة (أي أن القانون يحدد المراكز

/ناصر لباد ،المرجع السابق،ص 97 .فالشخص الطبيعي هو الإنسان الذي يعتبر موضوعا للحق ،فيقول في هذا الإطار الأستاذ إسحاق إبراهيم منصور: "كان الإنسان وحده في العصور الماضية هو الذي يكون طرفا ايجابيا او سلبيا في الحق، وبذلك كانت أطراف الحقوق دائما أشخاصا طبيعيين .

ولكن مع تقدم الحضاري في المجتمعات في المجتمعات الإنسانية في العصر الحديث شعر الإنسان بأنه يكون عاجزا عن القيام بالمشروعات الكبيرة بمفرده و أنه لا يكون قادرا على انجاز المنشآت الاقتصادية الهامة وحده بل لابد له لكي يحقق الأهداف الحيوية من الانضمام إلى مجموعة من الأفراد الآخرين يساهمون معه بمجهودهم الشخصي أو بأموالهم لإقامة المنشآت الضخمة.

و بانضمام الأشخاص الطبيعيين و بتكتيل أموالهم في تلك المؤسسات الاقتصادية أي الشركات ،كان لابد لمجموعة من الأشخاص أو مجموعات الأموال أن تدخل الحياة القانونية في المجتمع تارة كأطراف موجبة لها حقوق، وتارة كأطراف سالبة عليها التزامات.¹

القانونية للأشخاص بصفة فردية أو بصفة جماعية على مستوى المجتمع)، ويستخلص من ذلك أن المسألة إذن لا تتعلق بمراكز قانونية مشروعة فردية كانت أو جماعية ينشئها القانون ويحميها تلبية للتضامن الاجتماعي . وينسب للفقيه جيز بصدد إنكاره لفكرة الشخص المعنوي قوله : "لم يسبق لي أن تناولت وجبة مع شخص يدعى الشخص المعنوي"¹.

هذا الاتجاه الرافض للشخصية المعنوية لم يؤمن به أغلب الفقهاء في وقته والآن هو حقيقة يعد متجاوزا ، ويستند الفقهاء الرافضين لهذا الاتجاه المنكر للشخصية المعنوية على حجج عملية مفادها أنه لو أقرنا للأشخاص الطبيعيين وحدهم بالوجود لعجزنا عن تفسير بعض الظواهر القانونية القائمة ، إذ يوجد مثلا في الدولة عنصر دائم مستمر لا يتغير بتغير الحكام ، هذا العنصر هو الذي يبرر وجود الشخص المعنوي.

2/الاتجاهات المؤيدة لقيام الشخصية المعنوية : هذا الاتجاه على عكس سابقه يقر بوجود الشخصية المعنوية و يحاول تبريرها سواء من الناحية المنطقية أو من الناحية العملية ، وتقوم الشخصية المعنوية في نظر هؤلاء على أسس قانونية مختلفة منها :

أ/نظرية الحيلة القانونية (الوهم الشرعي أو الافتراض القانوني) : ومضمون هذه النظرية أنه بالرغم من أن الشخصية ليست لها وجود جسماني مثل كائن حي إلا أن هذا لا يمنع من الاعتراف بالوجود القانوني لبعض تجمعات الأفراد أو بعض المصالح الجماعية ، ومن أجل بلوغ هذا الهدف يسمح القانون عن طريق حيلة الشخصية المعنوية بخلق اصطناع لبعض موضوعات القانوني ، فهي إذن شخصية من صنع المشرع يمنحها في الحدود التي يراها ضرورية و يسحبها مثلما يشاء² .

وتعد نظرية الحيلة القانونية من أقدم النظريات التي قيلت في الشخصية المعنوية و التي تزعمها الفقيه الألماني سافيني Savigny .

^{1/} Voir :A.Weil et F.Terre :Droit civil, Introduction générale,4^{ém} éd,Dalloz,Paris,1979 .

^{2.} ناصر لباد ،المرجع السابق،ص 99 .

لم تعد تلق هذه النظرية رواجاً كبيراً حيث أنها تعجز عن تفسير بعض الحقائق الاجتماعية الجماعية التي لا دخل للقانون في تكوينها (تعجز عن تفسير وجود الشخصية القانونية للدولة).

ب/نظرية الحقيقة الموضوعية: الشخص المعنوي لدى أنصار هذا الاتجاه هي حقيقة

موضوعية لها أساس اجتماعي، فهي كيان مستقل عن تدخل المشرع، تقوم بمجرد توافر هذه الكيانات على جملة من العناصر و المقومات نو يتدخل المشرع فقط لإشهارها و إعلانها للكافة و ليس لإنشائها مثلما يرى أنصار نظرية المجاز أو الحيلة القانونية¹، فتدخل المشرع هو تدخل تقيري ينصب على إعلان وجود شخص معنوي ما تماماً مثل شهادة الميلاد بالنسبة للشخص الطبيعي.

ويترتب على ذلك أن عدم الاعتراف بالشخص المعنوي لا يعني انعدامه من الوجود، و المشرع في ذلك لا يملك تجاه الشخص المعنوي إلا الرقابة التي يمارسها على الأشخاص الآخرين، فهي بذلك حقيقة موجودة و ليست اختراعاً من القانون أو المشرع.

لهذه النظرية جانب ايجابي يتمثل في أخذها بعين الاعتبار بعض المعطيات الاجتماعية التي تكون أساسها، فهي بذلك تساهم في توضيح لأصل الشخصية المعنوية، إلا أنها من جهة أخرى تغالي في الاعتماد على الناحية العضوية أو التنظيمية في تفسير أصل النظرية.

ج/نظرية الحقيقة التقنية: هذه النظرية تجمع بين النظريتين السابقتين إذ يرى أصحابها أن كلتا

النظريتين السابقتين تبالغان في ربط مفهوم الشخصية المعنوية بالشخص الطبيعي، فالقابلية للحياة القانونية في نظر هؤلاء هي صفة مجردة ومن ثمة من الممكن ألا يكون الشخص الطبيعي وحده محل اهتمام القانون باعتباره أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بل يمكن أن تكون مصالح جماعية محل حماية قانونية ومن ثمة فالشخصية المعنوية في نظرهم هي جماعة لها حقوق و التزامات نأو هي مركز مصالح محمية اجتماعياً .

خلاصة القول : إن الشخصية المعنوية تشكل ضرورة لا غنى عنها في البناء الإداري للدولة.

/نفس المرجع، نفس الموضوع.¹

و لهذه الأهمية جانبان :جانب فني حيث تعتبر فكرة الشخص المعنوي وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة و الوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليميا و مصلحيا،و كذا تحديد العلاقات فيما بينها.

أما قانونيا ،تلعب هذه الفكرة دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات و السلطات الإدارية ،فبواسطتها أمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين (هم أعوان الدولة)باسم الأشخاص الإدارية(هي الدولة ،الولاية،البلدية ،المؤسسات العمومية...)و لحسابها¹.
وتعتبر هذه الأعمال و الوظائف أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت بواسطة أشخاص طبيعيين .

المطلب الثاني:النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخص المعنوي

تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتيجة أساسية و أخرى فرعية .

أ/النتيجة الأصلية:وتتمثل في الاستقلال الإداري والمالي .

يتضمن الاستقلال الإداري الاعتراف للشخص المعنوي بهيئات إدارية خاصة تدير شؤونه،و يتمثل الاستقلال المالي في الاعتراف للشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة ،أي باستقلال حقوقه و التزاماته عن الذمم المالية للأشخاص العامة الأخرى و لاسيما منها الدولة.

ب/النتائج الفرعية المترتبة عن الاستقلال:و تثبت للشخص المعنوي بمقتضى الاستقلال

المالي و الإداري و تتمثل أساسا في قابلية الشخص المعنوي لتلقي الهبات والوصايا(عكس المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة تجمع مالي إقليمي ترتبط به).

/ ناصر لباد ،المرجع السابق،ص 100 .¹

كما تتمثل في قابلية هذا الشخص المعنوي أن يكون مدعيا أو مدعى عليه أمام الهيئات القضائية المختصة من أجل المطالبة بحقوقه لدى الغير، أو مطالبة الغير بحقوقه تجاه هذا الشخص المعنوي.

تجدر الملاحظة هنا أن تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية و بالتالي بالاستقلال الإداري و المالي لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كلياً عن الدولة نبل أن استقلالها مقيد بحدود النطاق الذي قرره المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه المؤسسة الإدارية التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية.

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية

يقسم الفقه التقليدي الأشخاص المعنوية إلى نوعين: أشخاص معنوية إقليمية و أشخاص معنوية مرفقية.

أولاً: الأشخاص المعنوية الإقليمية: وهي الأشخاص الإدارية التي تقوم على إدارة إقليم معين، و لذلك استمدت تسميتها من هذا المنطلق، وتشمل في الجزائر البلدية و الولاية و الدولة.

ثانياً: الأشخاص العامة المرفقية: وهي الأشخاص العامة التي تقوم على أساس إدارة نشاط متخصص و تسمى أحيانا أيضا بالأشخاص اللامركزية الفنية أو اللامركزية المصلحية مثل كل المؤسسات العامة باختلاف أنواعها (المرافق العامة).

هذا التقسيم للأشخاص المعنوية العامة هو السائد لدى فقهاء القانون العام، غير أن فقهاء القانون الخاص يقترحون تقسيماً آخر للأشخاص المعنوية يقوم على أساس التفرقة بين الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة التجمعية و الأشخاص العامة ذات الطبيعة التأسيسية.

أ/الأشخاص العامة ذات الطبيعة التجمعية (corporation)

تقوم هذه الأشخاص المعنوية أساسا على عامل اجتماعي يرتكز على روابط قانونية أي وجود نوع من التضامن الاجتماعي بين فئات اجتماعية ،ويجسد هذا التضامن تدخل المشرع للاعتراف بهذه العلاقات الاجتماعية المتميزة ومن أمثلة الأشخاص الإقليمية العامة ذات الطبيعة التجمعية البلديات و الولايات و الأشخاص الإقليمية بصفة عامة بالإضافة إلى النقابات المهنية باختلاف أنواعها¹.

ب/الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة التأسيسية Les fondation

وهي الأشخاص التي تتأسس أساسا على اعتبارات مالية وهي تشمل مختلف الشركات أو المؤسسات و الدواوين العامة تحت أي تسمية كانت.

المطلب الرابع: مقومات (أسس) الشخص المعنوي

أخذ المشرع الجزائري بفكرة الشخص المعنوي ضمن أحكام القانون المدني (الأمر 75 - 58)²

بالرغم من عدم تعريفها أو شروط وجودها ،و إنما اكتفى بتعداد الأشخاص المعنوية و النتائج المترتبة عليها من خلال المواد 49-50-51.

وفي ظل غياب تعريف تشريعي للشخصية المعنوية أجمع الفقهاء³ على أن أهم مقومات الشخصية المعنوية تتمثل فيما يلي:

1- ضرورة وجود مصالح مشروعة جديرة بالحماية يكون بينها قدر من الارتباط يسمح بتركيزها في هيئة معينة من أجل تحقيق أهداف معينة (وهو ما يعرف بمبدأ تخصص الأشخاص المعنوية).

¹/نواف كنعان،المرجع السابق، ص 174 وما بعدها.

² / المعدل والمتمم.

³/انظر:هاني طهراوي،المرجع السابق،ص 127.

2- ضرورة وجود نظام قانوني للشخص المعنوي تحدد على أساسه الإدارة التي تعمل باسمه أي ضرورة وجود هيئات إدارية و شخص أو أشخاص طبيعيين للتعبير عما تتطلبه تلك المصالح، أي ضرورة وجود وسيلة قانونية يعبر بها عن إرادة الشخص المعنوي.

3- ضرورة اعتراف الدولة بالشخص المعنوي ،و الجدير بالتوضيح هنا أن الاعتراف قد يكون عن طريق التشريع كما هو الحال بالنسبة للأشخاص الإقليمية في القانون الجزائري(البلدية والولاية)،كما يمكن أن يكون الاعتراف عن طريق التنظيم كما هو الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية المتخصصة (الفنية) ذات الطبيعة المحلية أو الوطنية(جمعيات ،أحزاب...).

المطلب الخامس: التمييز بين الأشخاص المعنوية في ظل القانون العام و الأشخاص المعنوية في ظل القانون الخاص

من أجل التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة و الأشخاص المعنوية الخاصة وجدت مجموعة من المعايير أو الآراء .

أولاً: من حيث مصدر الإنشاء :إنشاء الأشخاص المعنوية الخاصة يكون بمبادرة من الأفراد و يقتصر دور المشرع أو السلطة التنظيمية التي تختص بإصدار قرار إنشائها و بيان شروط تكوينها،في حين أن إنشاء الشخص المعنوي العام يكون بمبادرة من السلطة العامة .

نقد هذا الرأي:هناك أشخاص معنوية خاصة تتدخل الدولة في إنشائها مثل الجمعيات ،و أشخاص معنوية عامة يبادر الأفراد بإنشائها مثل الأحزاب.

ثانياً: من حيث إمكانية الانضمام:يتمتع الأفراد بحرية الانضمام للشخص المعنوي الخاص كالشركات والجمعيات،في حين أن الانتساب للأشخاص المعنوية العامة ضروري و وجوبي(كالجماعات الإقليمية).¹

/علي خطار شنطاوي ،المرجع السابق،ص 95 .¹

نقد هذا الرأي :ليس كل الأشخاص المعنوية العامة تتصف بإجبارية الانضمام إليها مثاله الأشخاص المعنوية المرفقية.

ثالثا: الأهلية: أهلية الشخص المعنوي الخاص مقصورة على الأعمال التي يحكمها القانون الخاص ،أي أنها لا تتمتع من حيث المبدأ بأي امتياز من امتيازات السلطة العامة،في حين أن الأشخاص المعنوية العامة لا شك أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة¹ ،أي تصدر قرارات إدارية ملزمة للأفراد .

نقد للرأي : لا يطبق هذا الرأي بشكل واضح دائما ،لاسيما في ظل تداخل المهام و الأدوار بين العام والخاص.

** رغم كل هذا التباين بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص ،إلا انه وفي الوقت الحاضر خصوصا نلاحظ نوعا من التقارب والتداخل بين الصنفين،ويظهر هذا التقارب فيما يلي :

-بعض الأشخاص المعنوية العامة أصبحت تمارس بعض النشاطات التجارية والصناعية التي كانت مقتصرة على الأشخاص المعنوية الخاصة وسميت بالمرافق الصناعية والتجارية) ،وهي بذلك تخضع لقواعد القانون الخاص في تسييرها لهذه النشاطات،رغم أنها أشخاص معنوية عامة.

أصبح القانون يمنح بعض امتيازات القانون العام للخواص في ممارسة بعض التصرفات لاسيما عند تدخلها لتحقيق المصلحة العامة وذلك عند تدخلها للقيام بمهام المرفق العام.وهذا ما يدفعنا للقول أن مسألة التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة و الأشخاص المعنوية الخاصة هي مسألة نسبية جدا.

/سليمان الطماوي،المرجع السابق،ص 77¹

المطلب السادس: انتهاء الشخص المعنوي

كقاعدة عامة تنتهي الأشخاص المعنوية بعدة طرق :

-تنتهي بانتهاء الغرض الذي وجدت لأجله إذا كانت ذات طبيعة مؤقتة.

-استحالة تحقيق الغرض الذي من اجله وجد الشخص المعنوي،وقد تكون الاستحالة مادية كما لو تأسست جمعية لمكافحة ظاهرة ما ثم اختفت هذه الظاهرة ولم تعد موجودة،كما يمكن أن تكون الاستحالة قانونية كما لو أنشئت جمعية لممارسة نشاط معين ثم مستقبلا أصبح هذا النشاط محظورا بفعل تغير القوانين.

-زوال التنظيم القانوني اللازم للتعبير عن تلك المصلحة أو المصالح التي أنشئ من أجلها الشخص المعنوي،كما لو زال من الوجود جميع الأعضاء المكونين للشخص المعنوي ولم يبق منهم أحدا

-تتقضي الشخصية المعنوية أيضا عند دمج شخص معنوي مع شخص معنوي آخر كدمج بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة ،أو دمج مؤسستين عامتين في مؤسسة عامة واحدة ، وتتقضي شخصية الدولة إذا اندمجت مع دولة أخرى أو تفككت إلى عدة دول،و أصبح لكل منهما شخصية معنوية جديدة.

-تنتهي سواء بإرادة منشئها وذلك بإتباع نفس الوسيلة القانونية التي أنشئت بها منذ البداية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال و الإجراءات.

-قد ينتهي الشخص المعنوي بواسطة إجراء قانوني خارجي وهو الحل .

و الحل قد يكون إما بحكم قضائي يأمر بحل الشخص المعنوي حسب ما نص عليه القانون، كحل شركة تجارية وفقا للقانون التجاري ،أو حل حزب سياسي وفقا لقانون الأحزاب و يسمى الحل القضائي.

أو عن طريق قرار إداري من جهة إدارية (مثلا الوالي أو الوزير) ويسمى الحل الإداري.
ويشترك كلا النوعين في أنهما حل إجباري، ويبقى هناك الحل الاختياري .

المبحث الثاني: أسس التنظيم الإداري

-المركزية واللامركزية الإدارية-

تمزج الدولة في تنظيماتها الإدارية بين أسلوبين لا ثالث لهما: المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، وتختلف نسبة المزج بينهما من دولة لأخرى. كما يتأثر التنظيم الإداري لكل دولة بعدة عوامل تشمل المعطيات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية والتاريخية و حتى التكنولوجية (ونقصد الإمكانيات المعلوماتية والاتصالات الحديثة ومدى تحكمها فيها)، بالإضافة لدرجة الأخذ بالمبادئ الديمقراطية و الرغبة في تحسين تسيير الإدارة العمومية¹.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

أولاً: تعريفها

يأخذ هذا الأسلوب في التنظيم الإداري يربط كل المصالح العامة إلى مركز وحيد هو الدولة، وبهذا المعنى فإن المركزية الإدارية تتضمن توحيد إدارة الدولة للحفاظ على تجانسها وتناسقها بحيث ترجع سلطة البت (الفصل) النهائي في مختلف الشؤون الإدارية على سلطة واحدة هي السلطة المركزية .

غير أن المركزية الإدارية بهذا الوصف لا تعني حصر الوظيفة الإدارية في يد شخص واحد أو أشخاص محددين على مستوى الدولة (المركزية) بل المقصود بذلك هو حصرها في سلطة واحدة و إن تعددت هيئاتها و وحداتها مادام أعضاؤها يرتبطون فيما بينهم برابطة سلمية (تدرجية) تعلوهم سلطة رئاسية واحدة و يخضعون لقواعد و أنظمة واحدة².

ثانياً: صور المركزية الإدارية

يأخذ نظام المركزية من الناحية العملية شكلين هما: التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.

/ناصر لباد، المرجع السابق، ص 103 .¹

/حمزي قبيلات، المرجع السابق، ص 94 .²

1/ التركيز الإداري

في ظل هذه الصورة تطبق المركزية الإدارية بكل ما تحتويه هذه الكلمة من معنى، أي في صورة التوحد و عدم التجزئة للهيئات الإدارية المختلفة، فهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، تتمثل في تركيز وظيفة الإدارة والتنفيذ بكل خصائصها في أيدي الوزراء بالعاصمة، وبالتالي لا يكون لممثليهم في الأقاليم أية سلطة خاصة للبت النهائي في الأمور التي تعرض عليهم .

وعادة يوصف هؤلاء الممثلون للإدارة المركزية على مستوى الأقاليم أنهم بمثابة صناديق البريد يجمعون الملفات و يرسلونها للسلطة المركزية في العاصمة التي تملك وحدها صلاحية اتخاذ أي قرار بشأنها¹.

في الوقت الحاضر لم يعد وجود لهاته الصورة من المركزية المطلقة لاعتبارات عدة نوجزها فيما يلي:

-صعوبة الأخذ بنظام مركزي مطلق لأسباب عملية منها تأخر اتخاذ القرار، عدم ملائمة القرارات المتخذة في اغلب الأحيان لما يتطلبه الواقع...إلخ

-انتشار الأفكار الديمقراطية الليبرالية و انتقالها من المؤسسات السياسية إلى المؤسسات الإدارية، وما نتج عنه من إشراك للسكان في اتخاذ القرارات التي تهمهم (الشؤون المحلية).

-تزايد اختصاصات الدولة و تعددها و ما تبعه من ضرورة خلق مراكز جديدة للقرار على مستوى لا مركزي (تقاسم سلطة القرار الإداري).

2/ عدم التركيز الإداري

خلافًا للمفهوم السابق تمنح في ظل هذه الصورة بعض الصلاحيات لممثلي السلطة المركزية في الأقاليم للفصل في بعض الشؤون دون الرجوع مبدئيًا إلى السلطة المركزية (الوزير

/نواف كنعان المرجع السابق، ص 145. ¹

المختص)، وهذه الصورة للمركزية تتجنب الانتقادات السابقة و ذلك من خلال تخفيفها للعبء عن الوزارات المختلفة (السلطة المركزية)، وكذا مراعاتها للاعتبارات المحلية، وهي من حيث إمكانية اتخاذ القرارات النافذة تتشابه إلى حد ما مع نظام اللامركزية مع الاختلاف في نظام الرقابة في كل من النظامين.

ثالثاً: عناصر (أركان) المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على عنصرين: 1/ تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية (وحدة السلطة) 2/ خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم أو التبعية الإدارية أو ما يسمى اصطلاحاً بالسلطة الرئاسية أو العلاقة التدرجية.

1- تركيز السلطة و وحدتها: و مضمون هذا العنصر أن تنفرد الحكومة ممثلة في مختلف الوزارات بكل الشؤون الإدارية سواء كانت ذات طابع قومي (وطني) أو ذات طابع محلي، ولا يؤثر في هذا الوضع وجود ممثلين للسلطة المركزية في الأقاليم كالولاية لأنهم يعملون باسم السلطة المركزية و ينفذون أوامرها (فالوالي عصا الدولة كما يقال).

2- السلطة الرئاسية أو التبعية الإدارية (السلم الإداري): وتعني ببساطة خضوع الموظف الأقل درجة إلى الموظف الأعلى منه درجة و هكذا حتى تنتهي إلى الوزير الذي يخضع له جميع موظفي وزارته. و تخول السلطة الرئاسية للرئيس الإداري جملة من الصلاحيات يمارسها على أشخاص مرؤوسيه و أعمالهم¹.

أ/صلاحيات الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسيه: و تتمثل هذه الصلاحيات فيما للرئيس الإداري من حق في تعيين، نقل، ترقية و توقيع الجزاءات التأديبية على مرؤوسيه.

وتجدر الملاحظة أن هذه الصلاحيات و غن كان الرئيس الإداري يتمتع بمقتضاها سلطة تقديرية واسعة تجاه شخص مرؤوسه إلا أنها تبقى غير مطلقة في يد الرئيس الإداري²، فيجب

/حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 95. 1

/علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 15. 2

أن تمارس في نطاق و حدود القوانين والأنظمة ،ويترتب عادة للمرؤوس الإداري حق التظلم منها بالطرق و وفق الإجراءات التي ينظمها القانون (ولائية أو رئاسية).

-التظلم الولائي: هو التظلم الذي يكون أمام مصدر القرار نفسه إذا لم يكن لمصدر القرار رئيس إداري يعلوه،مثل القرارات الصادرة عن الهيئات التداولية (المداولات)كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

-التظلم الرئاسي:فهو التظلم الذي يكون أمام الرئيس الإداري لمصدر القرار الإداري محل التظلم.مثل التظلم الصادر من عميد الكلية يكون أمام مدير الجامعة باعتباره الرئيس الإداري لكل عمداء الكليات .

كلا من التظلم الرئاسي و التظلم الولائي هي تظلمات إدارية يشترط القانون أحيانا القيام بها كشرط لقبول رفع الدعوى أمام القضاء الإداري،ورغم أن القانون تولى عن هذا الشرط بشكل عام إلا أنه أبقى عليه في بعض المنازعات الخاصة و المحددة بنص قانوني .

-التظلم القضائي:و هو مخاصمة القرار الإداري أمام الجهات القضائية المختصة حسب قواعد الاختصاص المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب/ صلاحيات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه:يتمتع الرئيس الإداري تجاه أعمال مرؤوسيه بنوعين من الصلاحيات :صلاحيات سابقة عن إصدار التصرف،وصلاحيات لاحقة عن إصدار التصرف¹ .

تتمثل الأولى فيما للرئيس الإداري من حق في توجيه أعمال مرؤوسيه نحو ما يراه صحيحا وملائما .

و تتمثل الثانية في الإمكانية القانونية في التعقيب على تصرفات المرؤوس و يأخذ ذلك صور متعددة هي:التصديق،التعديل،الإلغاء،السحب،الحلول(محل المرؤوس في إصدار التصرف).

/سامي جمال الدين ،المرجع السابق ،ص 76 .¹

ب1/سلطة التوجيه السابق: يحق للرئيس الإداري أن يتدخل لتوجيه مرؤوسيه أثناء التصرف أو قبل صدور التصرف، و تتجسد هذه السلطة عمليا فيما للرئيس الإداري حق في إصدار الأوامر و التعليمات والمناشير **circulaires** المختلفة التي يجب على المرؤوس مراعاتها في تصرفاته تحت طائلة إبطال هذه التصرفات من قبل الرئيس الإداري، وقد يؤدي عدم الأخذ بها ومراعاتها إلى قيام المسؤولية الشخصية للمرؤوس الإداري لكونه قد وقع في هذه الحالة في خطأ يستوجب المسؤولية التأديبية.

و التعليمات هي أوامر صادرة من الرئيس إلى موظف معين، وقد تأخذ شكلا كتابيا أو شفاهيا. أما المناشير فهي الأوامر الصادرة إلى الموظفين التابعين لسلك معين من رئيس إداري يتبعه هذا السلك، و قد تكون كتابية أو شفاهية¹.

أما من حيث الطبيعة القانونية لكل هذه التصرفات هي أعمال إدارية داخلية، أي أنها لا تترتب عليها أي اثر قانوني بالنسبة للغير فهي لا تلزم على المعنيين بها وهو الموظفين في إطار السلك الوظيفي المعني بها، وهذا هو موقف القضاء الإداري الجزائري وحتى الفرنسي².

**** ما مدى التزام المرؤوس بأوامر الرئيس الإداري؟**

يقوم التساؤل على مدى طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه هل يقتصر على الأوامر المشروعة؟ أم يمتد على طاعة كافة الأوامر حتى ولو كانت غير مشروعة؟

الإجابة: أن المرؤوس ملزم من الناحية المنطقية بطاعة الأوامر المشروعة الصادرة عن الرئيس، غير أن الإشكال يبقى بالنسبة للأوامر غير المشروعة، وللإجابة على ذلك لابد من التطرق على موقف كلا من الفقه والتشريع والقضاء.

1/موقف الفقه: وجدت ثلاثة تيارات فقهية أساسية للإجابة على مدى طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة.

/حمدي قبيلات، نفس المرجع، ص 97¹
/ناصر لباد، المرجع السابق، ص 105.²

-الاتجاه الأول:اتجاه سيادة القانون

ومضمونه أن المرؤوس ملزم باحترام القوانين و اللوائح نومن ثمة حين يصدر إليه أمر يخالف القانون أو التنظيم(اللوائح) امتنع للمثول له لان طاعة القانون أولى من طاعة الرئيس الملزم هو بحد ذاته باحترام القوانين حين يصدر الأوامر ،والنتيجة أن الموظف المرؤوس عند تنفيذه لأمر غير مشروع تقوم مسؤوليته الشخصية.

الاتجاه الثاني: اتجاه واجب إطاعة الرئيس

و يرى أنصاره أن غاية الموظف هو القيام بعمله و من ثمة لو ترك له حق مناقشة الأوامر الصادرة لاختل سير العمل الإداري و منه سير عمل المرفق العام ،لذلك فلا مجال للإقرار للمرؤوس بإمكانية فحص و مناقشة الأوامر الصادرة من رئيسه،لهذه الاعتبارات العملية لاسيما السير الحسن للمرفق العام ،زيادة على ذلك فإنه ليس من اختصاصه أصلا فحص مشروعية هذه التصرفات لأنها من اختصاص القاضي ،لذلك وجب على المرؤوس الإداري التقيد بهذه الأوامر حتى ولو كانت غير مشروعة¹.

النتيجة أن المسؤولية في هذه الحالة ليست مسؤولية شخصية و إنما هي مسؤولية مرفقية.

الاتجاه الثالث:اتجاه احترام الشرعية الظاهرة:يرى أنصاره أن كلا من الاتجاهين السابقين بالغ في جانب معين ،حيث أنه إذا كان التأكيد على احترام القانون و رفض الأوامر غير المشروعة يؤدي إلى تعطيل العمل الإداري بما لا يتماشى مع الغاية منه ،كما أن التأكيد على إطاعة الرؤساء في كل الظروف يجعل من الموظف أداة مطبقة لهذه الأوامر خالية من أي جهد ذاتي² ومن ثمة فإنه يجب الاعتداد بالشرعية الظاهرية(الشكلية)في عمل المرؤوس الإداري .

و تتضمن هذه الشرعية الظاهرية ما يلي:

/عبد الغني بسيوني،التنظيم الإداري،منشأة المعارف،الإسكندرية، 2004، ص 116¹

/نفس المرجع ،نفس الموضوع.²

- ضرورة التأكد من الأمر المراد تنفيذه يدخل ضمن اختصاص المرؤوس.
- ضرورة التأكد من أن الأمر صدر وفق الإجراءات الشكلية المطلوبة قانونا .
- التأكد من أن الأمر الصادر للمرؤوس بغرض تنفيذه يدخل ضمن اختصاصه.

2/موقف المشرع الجزائري:

جاء في نص المادة 47 من قانون الوظيفة العمومي¹ : "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه".

وعليه ،وكما نلاحظ فالمشرع لم يتطرق لموضوع الأوامر غير المشروعة ،غير انه لم يعفي الرئيس الإداري من المسؤولية عن أفعال مرؤوسيه .

3/موقف القضاء: في حالة غياب نص تشريعي يحدد مسؤولية المرؤوس الإداري في تنفيذه

للأوامر الإدارية غير المشروعة تقع المهمة على عاتق القاضي لتوضيح ذلك ،و بالنظر لأحكام القضاء الإداري يتضح أنه يميز بين المسؤولية الشخصية والمسؤولية المرفقية².

كما انه لم يضع تعريفا محددًا للخطأ الشخصي الذي يقيم المسؤولية الشخصية ،إنما اعتبر الخطأ الجسيم خطأ شخصي و الخطأ البسيط خطأ مرفقي، كما انه لم يحدد مفهوم الخطأ الجسيم و ترك ذلك لحيثيات كل قضية على حدة .

ب2: سلطة التعقيب اللاحق(الرقابة على تصرفات المرؤوس)

بالإضافة للصلاحيات السابقة في توجيه أعمال المرؤوس وفقا لما يراه أكثر تماشيا مع النصوص التشريعية و التنظيمية ،يتمتع الرئيس الإداري في نطاق السلطة الرئاسية بصلاحيات

¹/الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

²/علي خطار شنطاوي ،الإدارة المحلية ،دار وائل للنشر ،عمان ،2002 ،ص 22 .

قانونية الهدف منها هو تقويم العمل الإداري الصادر عن المرؤوس وفقا للنصوص القانونية التي تحكم العمل الإداري، والغاية من الإقرار للرئيس الإداري بهذه الصلاحيات هو الحفاظ على مشروعية تصرفات الإدارة و تجنب الدعاوى القضائية الرامية إلى إبطال التصرفات التي لا تتماشى مع النصوص السارية المفعول، وطالما أن مآل هذه التصرفات هو الإلغاء إذا كانت غير مشروعة فقد أقر القانون للرئيس الإداري حق إلغاءها بواسطة هذا الطريق الداخلي لتجنب طول الإجراءات القضائية من جهة، و لتمكين الإدارة من مراجعة نفسها بنفسها لإلغاء التصرفات التي لا تتماشى و القانون.

و تتضمن سلطة التعقيب اللاحق إما إقرار العمل الصادر من المرؤوس و الذي يسمى اصطلاحا بالتصديق أو إلغاءه أو سحبه أو تعديله أو الحل محل المرؤوس في إصدار التصرف.

1- التصديق (الإقرار): التصديق يعني الموافقة على التصرف الذي أصدره المرؤوس الإداري من طرف الرئيس الإداري، والتصديق إما أن يكون صراحة أو ضمنا ،فإذا اشترط القانون التصديق الصريح وجب ذلك لكي يصبح العمل الإداري الصادر من المرؤوس نهائيا ومن ثمة فإن سكوت الرئيس الإداري في هذه الحالة لا يؤدي على اعتبار العمل الإداري نهائيا مهما طالت المدة ،وعلى العكس من ذلك إذا نص القانون على أن التصرف يعتبر نهائيا إذا مضت مدة معينة دون إقراره أو التصديق عليه من قبل الجهة المحددة قانونا فإن العمل الإداري في هذه الحالة يصبح عملا نهائيا حتى ولو لم يصادق عليه الرئيس الإداري صراحة¹.

2- الإلغاء: وهو الإمكانية القانونية المتاحة للرئيس الإداري للتراجع عن التصرف التراجع عن التصرف القانوني الذي أصدره المرؤوس الإداري و بصفة كلية ، غير أن هذه الإمكانية يمارسها الرئيس الإداري في حدود المواعيد المقررة قانونا مراعاة لحقوق الغير إذا رتب التصرف محل الإلغاء آثار قانونية بالنسبة لهذا الغير .

/حمدي قبيلات ،المرجع السابق ،ص 96 وما بعدها 1.

و يميز الدارسين في مجال القانون الإداري بين إلغاء القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة¹.

فإذا كانت القرارات المشروعة محل الإلغاء قرارات تنظيمية (لائحية) فقد أجمع الفقه و القضاء على إمكانية الإدارة لإلغائها مقيدة بذلك بفكرة المصلحة العامة و بقواعد و أحكام فكرة الاختصاص في القانون الإداري و مقتضيات مبدأ الشرعية الشكلية و الموضوعية للعمل الإداري في الدولة ،وذلك لان القرارات التنظيمية تعتبر أعمال إدارية قانونية عامة و مجردة تخلق و تولد آثارا قانونية عامة و مجردة،فهي تنشئ الأوضاع والمراكز القانونية العامة و المجردة ولا تنشئ أوضاع و مراكز قانونية فردية أو ذاتية .

أما إذا كان القرار محل الإلغاء قرارا فرديا مشروعا فإنه لا يمكن بأية حال إلغاؤه فهو محصن ضد سلطة الإلغاء الإداري،و قانونا لا تملك الإدارة هذه السلطة و ذلك حفاظا و احتراماً لفكرة الحقوق المكتسبة و لمبدأ العدالة و استقرار المعاملات الإدارية الفردية و الذاتية المشروعة و التي تولد حقا أو مركزا قانونيا ذاتيا يعتبر عملا غير مشروع يجوز الطعن فيه بجميع الطعون الإدارية و القضائية،والدفع و الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب في مواجهته.

***شروط و قيود سلطة الإلغاء الإداري الرئاسي للتصرفات الإدارية**

-إن سلطة الإلغاء المقررة للرؤساء الإداريين في مواجهة أعمال وتصرفات رؤوسهم محكومة و مقيدة أولا بالأحكام القانونية العامة لفكرة الإلغاء الإداري كسبب من أسباب نهاية و انقضاء القرارات.

ومقيدة ثانيا بفكرة الحقوق الشخصية المكتسبة و مبادئ العدالة واستقرار المعاملات الإدارية.

كما أنها محكومة ثالثا بحدود ومقدار متطلبات و مقتضيات ملاءمة النشاط الإداري فقط ومبدأ ضمان حسن سير المرافق و المؤسسات العامة أي مقيدة بهدف تحقيق المصلحة العامة في

/علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص ص 15-16 .¹

مفهوم القانون الإداري فضلا على أن سلطة الإلغاء الإداري الرئاسي محكومة و مقيدة بفكرة الاختصاص في القانون بصفة عامة ،وقواعد تحديد وتوزيع الاختصاص بين الرؤساء والمرؤوسين بصفة عامة.

فسلطة الإلغاء الإداري الرئاسي لأعمال و تصرفات المرؤوسين الوظيفية ظاهرة و جلية كسلطة و كمظهر من مظاهر و سلطات فكرة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين الوظيفية¹، فهيمنة و سيطرة الرئيس الإداري واضحة في ممارسة سلطة الإلغاء الإداري الرئاسي بواسطة تغليب إرادة الرئيس على إرادة المرؤوس فيما يضطلع به من أعمال وظيفية.

3-التعديل:و يتضمن التراجع عن التصرف القانوني الصادر عن المرؤوس ولكن ليس بصفة كلية كما هو الحال بالنسبة للإلغاء و إنما بصفة جزئية.

4-السحب:و يتضمن سحب التصرف القانوني إنهاء الآثار القانونية المترتبة على التصرف ليس بالنسبة للمستقبل فقط كما هو الحال في الإلغاء و إنما بالنسبة للماضي أيضا ،فالسحب إذن يتضمن أن القرار الإداري محل السحب لا تترتب عنه أية نتائج قانونية بالنسبة للغير بالنسبة للمستقبل و الماضي ،فالقرار المسحوب هو نوع من القرارات المنعدمة.

و يقصد بالسحب الإداري للقرارات و التصرفات الإدارية إزالة و إنهاء الآثار القانونية للقرارات و التصرفات الإدارية و إعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي منذ تاريخ وجودها و إصدارها،وبالنسبة للمستقبل بصورة تجعل هذه القرارات و التصرفات الإدارية كأنها لم توجد و تصدر أصلا ،وهذه السلطة تنصب أصلا على التصرفات غير المشروعة.

• شروط سحب القرارات الإدارية

احتراما لمبدأ المشروعية في الدولة فإن السحب هو جزاء لعدم مشروعية القرارات الإدارية

/نفس المرجع ،نفس الموضوع¹

ونظرا لدرجة تطور سلطة السحب في القضاء على آثار القرارات الإدارية وإزالتها بأثر رجعي¹ فإن سلطة السحب مقيدة بشرطين:

- أن تنصب سلطة السحب على القرارات و الأعمال الإدارية غير المشروعة فقط (يكون القرار غير مشروع إذا كان مشوبا بأحد أسباب عدم المشروعية الخمسة المعروفة هي: عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب المحل، عيب مخالفة القانون، عيب الشكل والإجراءات² نعيب الانحراف في استعمال السلطة-الغاية أو الهدف-).

أما القرارات المشروعة والسليمة فإذا كانت فردية فإنه لا يحق للسلطة الإدارية أن تمسها لأنها تخلق أوضاعا و مراكز قانونية ذاتية و خاصة أي تولد حقوق ذاتية مكتسبة.

أما القرارات التنظيمية العامة المشروعة فإن القضاء في مصر و فرنسا يقرر أنه يجوز للسلطة الإدارية أن تسحبها إذا تطلبت مقتضيات و دواعي العمل الإداري و المصلحة العامة ذلك، وهذا على أساس أن هذا النوع من القرارات الإدارية لا ينشئ و لا يولد حقوقا مكتسبة تمكن الاحتجاج و الدفع بها ضد سلطة السحب الإداري شريطة التقيد بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية و قواعد فكرة الاختصاص

- يجب أن تجري سلطة السحب خلال مدة زمنية محددة وهي ذات المدة المقررة لحق رفع دعوى قضائية ضد التصرفات الإدارية غير المشروعة فإذا انقضت تحصن القرار ضد الإلغاء و السحب معا.

5/الحلول: وهي الإمكانية القانونية للقيام بالتصرف القانوني من طرف الرئيس بدلا من المرؤوس والحلول يسري من حيث المبدأ في ظل السلطة الرئاسية على كافة أعمال المرؤوسين إلا ما استثني منها بنص خاص في القوانين و اللوائح المنظمة للاختصاص .

/راجع: سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مشاة المعرف 1974. 1.

و يلاحظ أن الرقابة في إطار السلطة الرئاسية تنصب على عنصرى المشروعية¹ و الملائمة² على السواء .

ربعا: تقييم نظام المركزية الإدارية

من أجل تقييم نظام المركزية الإدارية لا بد من استعراض المزايا والعيوب

***المزايا (المبررات):** يساعد نظام المركزية الإدارية الدولة على تثبيت و تقوية سلطتها، حيث لعب تاريخيا هذا النموذج دورا هاما في تقوية شوكة سلطة الدولة ضد الإقطاع في أوربا، كما يمكن أن يؤدي هذا الدور في ظل الدول النامية التي تتميز بضعف بنية الدولة و الصراعات التي تصيبها .

- يوحد الأساليب والأنماط الإدارية في إدارة مختلف مرافق الدولة .

- يؤدي للاقتصاد في النفقات العمومية .

- يؤدي إلى تساوي الانتفاع بخدمات المرافق العمومية ولا سيما المرافق العمومية منها.

*** العيوب:**

- عدم تجاوبه مع المبادئ الديمقراطية للتسيير المرتكزة أساسا في العصر الحديث على ضرورة مشاركة السكان في تسيير الشؤون الإدارية

عدم تلاؤمه مع تطور وظائف الدولة لا سيما في ظل تجاوز وضعية الدولة الحارسة على الدولة المتدخلة

هذه الانتقادات أدت على ظهور النظام الإداري اللامركزي إلى جانب النظام الإداري المركزي.

/المشروعية هي مدى توافق التصرف مع النصوص القانونية.¹

/يمكن أن يكون التصرف مشروع لكن غير ملائم للواقع، وتخضع في ذلك لتقدير الرئيس الإداري، هنا يمكن للرئيس إلغاء القرار ليس لأنه غير مشروع بل لأنه غير ملائم.²

-عدم كفاية النظام الإداري المركزي في إدارة الدولة الحديثة: إن نظام المركزية الإدارية غير كاف وحده لغدارة و تسيير الجهاز الإداري و الوظيفة الإدارية الضخمة و المتعاطمة في الدولة الحديثة

-الأخذ بالإدارة المركزية تؤدي إلى تجميع القوة العامة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد المركزية و يعتبر هذا مانعا و شرطا أساسيا كي تتجو الدولة من الثورات الداخلية و توطد الأمن العام في الداخل.

المطلب الثاني: الإدارة المركزية في الجزائر

لمحة تاريخية: كان من الاهتمامات الأساسية في الدولة الجزائرية المستقلة بناء و وضع مؤسساتها الدستورية ،وكذا وضع مؤسسات إدارية قادرة على تجاوز الحالة الاقتصادية و الاجتماعية المتردية عن طريق خلق إدارة ديناميكية تستطيع التكفل بعبء التنمية .

فعلى المستوى المركزي يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين إذا ما تجاوزنا المرحلة الانتقالية التي أعقبت الاستقلال مباشرة والتي تميزت بسيطرة رئيس الجمهورية على مؤسسات الدولة الإدارية والسياسية.

-المرحلة الأولى:أعقبت 19 جوان 1965 وسميت بمرحلة الشرعية الثورية ،وامتدت من هذا التاريخ حتى وضع دستور 1976 ،في هذه الفترة تم إصدار الأمر 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة و الذي بقي ساري المفعول لغاية صدور دستور 1976 ،و الذي بمقتضاه تم توزيع الاختصاص بين هيئتين هما كمجلس الثورة و مجلس الحكومة ،حيث يحوز مجلس الثورة اختصاصا عاما في تسيير شؤون البلاد و يفوض الاختصاص للحكومة بالقدر الضروري لتسيير شؤون الدولة ،وقد كان رئيس مجلس الثورة هو نفسه رئيس مجلس الوزراء يقوم بإصدار الأوامر (وهي بمرتبة قوانين) بصفته رئيس مجلس الحكومة.

-المرحلة الثانية: تلك التي أعقبت دستور 1976 و التي تتميز بهيمنة رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور على السلطة المركزية باعتباره يجسد وحدة قيادة الدولة و الحزب آنذاك .

أما دستور 1989 فقد احدث تعديلا على السلطة المركزية التنفيذية و تبنى نوع من الثنائية على مستوى قمة السلطة التنفيذية بحيث احدث هذا الدستور منصب رئيس الحكومة الذي يطلع باختصاصات محددة في الدستور على جانب رئيس الجمهورية .

وقد عرفت الإدارة المركزية في الجزائر تغيرات محدودة عبر مختلف الدساتير التي عرفتها البلاد

أولا : هيكل الإدارة المركزية في الجزائر

دراسة الإدارة المركزية يمكن تناولها من زاويتين مختلفتين:الأولى لها علاقة بالقانون الدستوري و تمثل علاقة السلطة التنفيذية (الإدارة المركزية) بالسلطات الأخرى.

أما الثانية فتشمل الوظائف الإدارية لمجموع الإدارات المركزية في علاقاتها مع الأفراد والتي يحوزون تجاهها إمكانية التظلم القضائي ،وعليه فإن دراستنا ستنصب على هذا الجانب.

وبناء على ما سبق فإن الإدارة المركزية في الجزائر تحتل مكانة هامة حيث تشكل العمود الفقري للجهاز الإداري القائم ،ويلاحظ في هذا الصدد أن المصالح الإدارية المركزية متعددة و ترتبط كلها بشخص معنوي واحد وهو الدولة ،حيث أن مختلف الوزارات و الإدارات المركزية لا تتمتع بأية شخصية معنوية مستقلة عن الشخصية القانونية للدولة .

وتتمثل الإدارة المركزية في الجزائر في :رئاسة الجمهورية ،رئاسة الحكومة،الوزراء،بالإضافة لبعض الأجهزة الإدارية المساعدة و بعض الأجهزة الإدارية الاستشارية ،بالإضافة إلى ما يسمى بالمصالح الخارجية للدولة على مستوى الأقاليم.

أولا :رئيس الجمهورية:

يعتبر السلطة الإدارية المركزية الأولى في الدولة، يتمتع بصلاحيات إدارية واسعة، رغم أن دستور 1989 وعلى خلاف سابقه قد أحدث نوعاً من الازدواجية الإدارية في قمة الجهاز التنفيذي عندما أحدث منصب رئيس الحكومة لأول مرة، و حاول منحه بعض الصلاحيات الإدارية إلى جانب رئيس الجمهورية .

* /الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية

يملك رئيس الجمهورية في ظل النظام الدستوري الجزائري التعددي (أي بعد 1989) صلاحيات إدارية عديدة نظمها الدستور بمختلف تعديلاته، وقد تضمنت مواد عدة هذه الاختصاصات و نظمتها سواء في الحالات العادية أو الحالات غير العادية، غير انه في المجال الإداري فإن صلاحياته في الحالات العادية تتمثل في الآتي :

1/الاختصاصات الإدارية ذات الطابع التنظيمي: وهي الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء و تتخذ شكل المراسيم الرئاسية التنظيمية و تتعلق مواضيعها بمجالات عدة لم تنظمها القوانين لذلك سميت بالمراسيم المستقلة، لخصتها المادة 1/143 من دستور 2020 والتي جاء فيها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

هذا وتعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أهم اختصاص إداري، وتتضمن القدرة القانونية على اتخاذ إجراءات تنفيذية لضمان السير الحسن للمرافق العامة تلزم الإدارة و الأفراد .

2/اختصاصات في مجال التعيين: من المفترض أن توكل مهمة التعيين في المناصب الإدارية العليا لرئيس الحكومة (الوزير الأول) باعتباره الرئيس الفعلي للجهاز الإداري، غير أن الواقع غير ذلك، إذ أوكل المؤسس الدستوري هذه المهام لرئيس الجمهورية على حساب رئيس الحكومة أو الوزير الأول¹ ضمن المادة 92، وهذا بالنظر لطبيعة النظام الدستوري في الجزائر

/وردت تسمية الوزير الأول بدل رئيس الحكومة ضمن التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون 09-08 المؤرخ في

2008/11/15 المتضمن التعديل الدستوري (جريدة رسمية رقم 63).¹

ألا وهو نظام شبه رئاسي أو 'رئاسوي'¹ يحتل فيه رئيس الجمهورية مكانة محورية مقارنة بباقي السلطات الدستورية².

المادة 92: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

-الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور

-الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة

-التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء

-الرئيس الأول للمحكمة العليا

-رئيس مجلس الدولة

-الأمين العام للحكومة

-محافظ بنك الجزائر

-القضاة

-مسؤولو أجهزة الأمن

-الولاة

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم.

وزيادة على الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين 4 و5 أعلاه، يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية.

¹/رئاسوي معناه يجمع بين بعض خصائص النظام الرئاسي و بعض خصائص النظام البرلماني، فهو نظام هجين غير أصيل.

²/راجع سعيد بوالشعير ،النظام السياسي في الجزائر.

إلا أن ذلك لم يمنع المؤسس الدستوري من منح الوزير الأول بعض صلاحيات التعيين دون المساس بأحكام التعيين العائدة لرئيس الجمهورية حسب ما ورد في نص المادة 99/ف5 حيث جاء فيها: "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية و دون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر".

من ذلك نلاحظ أن صلاحية التعيين التي تعود للوزير الأول يجب ألا تصطدم أو تتقاطع مع صلاحية رئيس الجمهورية في التعيين، يعني يعود للوزير الأول ما تبقى من صلاحية الرئيس. غير أن الدستور لم يضع حدا فاصلا و واضحا بين مهام كلا منهما في هذا الصدد، لا سيما أنه حدد مجالات تعيين للرئيس بخلاف الوزير الأول .

ثانيا: الوزير الأول

لم يفرد الدستور للوزير الأول فصلا خاصا به، إنما ورد ذكره ضمن الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات ، و ذلك بمناسبة تنظيمه لمركز رئيس الجمهورية في الدستور و باعتباره جزء من الحكومة التي يعينها رئيس الجمهورية. كما يلاحظ أن هذا التعديل الدستوري لسنة 2018 أسقط تسمية رئيس الحكومة و اكتفى بلقب الوزير الأول في جميع الأحوال.

أما عن مهامه فقد نصت المادة 99 من الدستور أنه: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

-يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.

-يرأس اجتماعات الحكومة .

-يوقع المراسيم التنفيذية.

-يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس بالمادتين 91 و92
السابقتي الذكر.

-يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

بناء على ذلك فإن الوزير و بمناسبة ممارسة مهامه الدستورية فهو يمارس السلطة التنظيمية و
التي تترجم بإصداره للمراسيم التنفيذية تجسيدا لصلاحيته في تنفيذ القوانين والتنظيمات، و تسمى
السلطة التنظيمية التابعة أو المشتقة.

ثالثا: الوزير

الوزارة أو القسم الوزاري هو مجموعة من المصالح ذات الطبيعة الواحدة ترتبط من
الناحية العملية و القانونية بجهة إدارية واحدة يتولى الإشراف عليها وزير من الوزراء، ومن ثمة
فإن عدد الوزارات في الدولة باعتبارها مصالح إدارية مركزية متخصصة تتحكم فيه أنواع
الخدمات التي تريد الدولة القيام بها، وبالتالي يزداد عددها بازدياد نشاط الدولة و العكس
صحيح.

*صلاحيات الوزير

يمتد اختصاص الوزير إلى كامل تراب الجمهورية (اختصاص وطني) و تنحصر اختصاصاته
في¹ :

-تنظيم المصالح الإدارية للوزارة، فالوزير هو الرئيس الإداري الأول لجميع المصالح الإدارية
على مستوى الوزارة التي يسيرها.

-يرأس المصلحة الوزارية التي يسيرها وبهذه الصفة :

-يمارس السلطة الرئاسية تجاه جميع الموظفين التابعين للوزارة.

/لمزيد من التفصيل راجع: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، الجزائر 2004، ص ص 105 وما بعدها.¹

-يمثل الدولة على مستوى الأجهزة الدستورية المختلفة فيما يخص النشاط الذي يتبع وزارته.

-يعتبر الوزير جهة وصاية على أعمال وهيئات الأشخاص اللامركزية التي تتبع وزارته

مثاله وصاية وزير الداخلية على الجماعات الإقليمية.

-يمكنه اقتراح المراسيم التي يوقعها رئيس الجمهورية أو الوزير الأول.

-تصدر تصرفات الوزير في شكل قرارات وزارية، وإذا اشترك أكثر من وزير في التصرف

يسمى قرار وزاري مشترك.

خلاصة القول فإن السلطات الإدارية المركزية السالفة الذكر (رئيس الجمهورية، الوزير الأول

،الوزراء) هي سلطات أساسية في الدولة وفي الجهاز الإداري المركزي لها، غير أنها تعتمد

-في سبيل القيام بمهامها-على أجهزة إدارية أخرى مساعدة ترتبط بها ارتباطا عضويا تكون

ذات طبيعة استشارية بحيث تساعد في ممارسة مهامها من خلال تقديم الرأي و

الاستشارة،مثال ذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي،المجلس الأعلى للشباب،المجلس الأعلى

لغة العربية،الديوان الوطني للإحصاء،المرصد الوطني لحقوق الإنسان...الخ¹.

إلى جانب ذلك للإدارة المركزية امتدادات عمودية على مستوى الأقاليم تسمى المصالح

الخارجية وهي عبارة عن امتدادات إدارية لكل وزارة على مستوى كل ولاية (المديريات)بالإضافة

على بعض المصالح الموجودة على مستوى البلديات أو الدوائر (المصالح المالية مثل قبضة

الضرائب)و التي تكون مرتبطة مباشرة بمصلحة أو مديرية مركزية على مستوى الوزارة.

دون أن ننسى الدور المركزي الذي يمثله الوالي على مستوى الولاية بصفته هيئة لعدم التركيز

يمثل كل الوزارات على مستوى ولايته، إلى جانب رئيس البلدية عند ممارسته لمهامه في شقها

المركزي .

/لمزيد من التفصيل راجع: ناصر لباد، القانون الإداري-الجزء الأول التنظيم الإداري، لباد للطباعة والنشر الطبعة الثالثة 2005

ص 147 وما بعدها.¹

المطلب الثالث: نظام اللامركزية الإدارية

أولاً : مفهومها: ونتطرق من خلاله لتعريفها و صورها و عناصرها.

1- تعريفها : هي أسلوب إداري من أساليب التنظيم الإداري يتم بمقتضاه توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية للدولة و أجهزة إدارية محلية مستقلة تحت رقابة الحكومة المركزية و إشرافها، وبهذا فإن اللامركزية الإدارية تفتقر عن اللامركزية السياسية أو ما يسمى بالفيدرالية حيث أن الأولى هي اقتطاع جزء من الوظيفة التنفيذية في حين أن الثانية تتصل بتوزيع الصلاحيات التشريعية و التنفيذية و القضائية بين الحكومة المركزية أو الاتحادية و حكومات محلية ،وعادة ينظم الدستور الاتحادي حجم هذه الصلاحيات¹.

2- صور اللامركزية الإدارية :ولها صورتان :

أ/ اللامركزية الإقليمية:وهي ذلك النوع من اللامركزية القائم على الأشخاص المعنوية الإقليمية المنوط بها تسيير إقليم معين، وتتمثل في الجزائر في البلدية والولاية.

ب/ اللامركزية المصلحية (الفنية أو التقنية):وهي ذلك النوع القائم على الاعتراف بالشخصية المعنوية لنشاط معين ،ومن ثمة فهي تخضع لمبدأ التخصص،ومن أمثلتها المؤسسات العامة باختلاف أنواعها سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو اقتصادية.

3- عناصر اللامركزية الإدارية:على ضوء التعريف السابق يمكننا استخلاص عناصر

اللامركزية أو أركانها،وهي :

1-وجود مصالح ذاتية أو محلية

2-وجود مصالح أو هيئات إدارية مستقلة

3-توفر الرقابة الإدارية

1/محمد الصغير بعلي ،المرجع السابق ،ص 130 وما بعدها.

غير أن توفر هذه العناصر هو أمر نسبي و يختلف من بلد لآخر .

1-1 /وجود مصالح مستقلة :إن الاعتراف بوجود مصالح مستقلة يطرح إشكالية الفصل بين المصالح المحلية والمصالح القومية (الوطنية)،وبعبارة أخرى كيفية توزيع العمل الإداري بين الحكومة المركزية و الهيئات الإدارية اللامركزية.

لمعرفة الإجابة لابد من تفحص مواقف الفقه و التشريع .

أ/على مستوى الفقه:

اعتمد الفقه التقليدي للتمييز بين المصالح المحلية و المصالح القومية على تصنيف المرافق على مستوى الدولة إلى مرافق مركزية بطبيعتها أي تصلح للإدارة المركزية أكثر من الإدارة اللامركزية وحصرتها في المرافق التي كانت تسييرها الدولة في عهد ما سمي بالدولة الحارسة ،وهي مرافق الدفاع،الشرطة،القضاء وبعض المرافق الكبرى.

ومرافق محلية بطبيعتها أي تقبل التسيير عن طريق الأسلوب اللامركزي وهي المرافق الفنية و الصناعية و التجارية عادة التي تحتاج في إدارتها للسرعة و المرتبطة أصلا بالإقليم الذي نشأت فيه¹.

غير أن تطور وظائف الدولة و تدخلها في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية أدى إلى صعوبة الاعتراف بوجود مرافق محلية بطبيعتها و مرافق قومية بطبيعتها كما كان عليه الحال في ظل الفقه التقليدي ،وهو ما أدى من الناحية العملية إلى تدخل المشرع لتوزيع الصلاحيات المختلفة بين الحكومة المركزية و الوحدات الإدارية اللامركزية.

ب/على مستوى التشريع

/محمد الشافعي أبو راس،القانون الإداري دراسة مقارنة في أصول و تنظيم الإدارة ونشاطها،الجزء الأول ،عالم الكتب القاهرة

1984 ،ص 154 .¹

إن مسألة تحديد المصالح المحلية عن المصالح الوطنية يتوقف على النظام القانوني المتبع على مستوى الدولة ،ويلاحظ وجود أسلوبان لتوزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية :الأسلوب الحصري والأسلوب العام.

ب1-الأسلوب الحصري:بمقتضاه يقتصر اختصاص الوحدات اللامركزية على المصالح الذاتية المحددة على سبيل الحصر في قوانين إنشائها ولا يجوز الخروج على هذه الاختصاصات إلا بمقتضى قانون جديد يتم بمقتضاه توسيع هذه الصلاحيات.و يسود هذا الأسلوب في الدول الانجلوسكسونية كبريطانيا والو.م.أ .

ب2/الأسلوب العام:و بمقتضاه يمتد اختصاص الأجهزة الإدارية المحلية إلى كل الشؤون التي تعني الوحدة المحلية دون تحديد مسبق لهذه الشؤون،ومن ثمة فلا يخرج عن اختصاصها إلا ما استثنى بنص صريح و بقوانين خاصة ،وهو الأسلوب السائد في الجزائر .

2-وجود هيئات مستقلة

ترتبط الهيئات الإدارية اللامركزية بالدولة ارتباطا عضويا و وظيفيا،و لقيام لامركزية مكتملة الأركان لابد من وجود رقابة للسلطة التنفيذية على هذه الوحدات اللامركزية ،غير أن ذلك لا يعني أنها لا تتمتع بالاستقلالية،فاستقلالية هذه الهيئات شرط لقيام اللامركزية .
و المقصود بالاستقلال هنا يعني إعطاء كامل الصلاحيات القانونية لهذه الأشخاص لتصرف الشؤون الإدارية المحلية أو المصالح الذاتية (التي سبقت الإشارة إليها)دون تدخل من الحكومة المركزية إلا في الحدود التي يرسمها لها القانون¹.

غير أن التساؤل المطروح بهذا الصدد هو:كيف يتم تحقيق هذا الاستقلال؟

يتفق معظم الفقه والدارسين في هذا المجال على أن الانتخاب هو الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكنها أن تحقق الاستقلال الذي تركز عليه اللامركزية الإدارية، لكن هذا لا يمنع

¹/محمد الشافعي أبو راس ،المرجع السابق،نفس الموضوع.

وجود فئة أخرى تعارض هذا القول. وكلا الطرفين يستندان لأسس و مبررات مختلفة. فمؤيدو الانتخاب يرون أن الانتخاب يحقق استقلال الوحدات اللامركزية لأنه يضمن عدم تأثير السلطة المركزية على المنتخبين المحليين، بالإضافة لكونه مدرسة للديمقراطية يساعد على تدريب السكان على تحمل مسؤولية تسيير شؤون إقليمهم، في حين يرى أنصار التيار المخالف لهم أن الانتخاب لم يكن أبدا أداة لضمان الاستقلال و بالتالي ليس شرطا لقيام اللامركزية الإدارية، كما يمكن ضمان الاستقلال بواسطة التعيين. كما أن الانتخاب له عيوب جمة منها إفراس أشخاص غير أكفاء لتسيير هذه الوحدات اللامركزية¹.

مع ذلك تبقى مسألة الانتخاب تحكمها اعتبارات عدة و تختلف مصداقيتها من دولة لأخرى. **1-**

3 الرقابة الإدارية (الوصائية)

وهي مجمل الصلاحيات القانونية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية بالكيفيات والحدود التي حددها لها القانون، والملاحظ في ظل الرقابة الوصائية أنها رقابة لاحقة بمعنى أن عنصر المبادرة والتصرف يبقى من اختصاص الأشخاص الإدارية اللامركزية كأصل عام، والاستثناء هو وجود رقابة السلطة التنفيذية للحفاظ على مشروعية تصرفات الهيئات اللامركزية .

4- صور الرقابة الوصائية تأخذ الرقابة الوصائية ثلاث أشكال: رقابة على الهيئات و

رقابة على الأشخاص و رقابة على الأعمال.

أولا: الرقابة على الهيئات: و تتمثل فيما للسلطة التنفيذية من حق في إيقاف أو حل المجلس المركزي المنتخب، والجدير بالذكر هنا أن قرار الحل يمس المجلس لا الوحدة الإدارية في حد ذاتها، لأن مسألة إنشاء أو إلغاء الوحدة الإدارية هي من اختصاص المشرع وحده. ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد أحاطه القانون بجملة من الشروط، و عموما لا بد من وجود حالة

/محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 165 وما بعدها.¹

ضرورة ملحة للجوء لهذا الإجراء، وان ينص قرار الحل على تنظيم انتخابات جديدة في أقرب الآجال، وتعيين مجلس انتقالي يكلف بالتسيير .

ثانيا: الرقابة على الأشخاص:و تشمل مجمل الصلاحيات التي تمارسها جهة الوصاية على المنتخبين في حالات مخالفة القوانين و إخلال بمهامه،و تتمثل عادة في التوقيف العضو المنتخب أو عزله إذا ارتكب جرما.

ثالثا: الرقابة على الأعمال:وهي أهم مظهر للرقابة الوصائية، وتتمثل في التصديق، الإلغاء والحلول

أ/التصديق:هو إجراء قانوني متطور لبسط رقابة الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية و تدخلها في تسيير شؤونها بطريقة تشبه حق الفيتو ،و يؤدي بشكل واضح لنوع من التسيير المشترك للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.

عمليا قرارات الهيئات اللامركزية نافذة دون تصديق نو الاستثناء هو خضوعها للتصديق خاصة فيما تعلق بالمسائل المالية للشخص المعنوي .

و التصديق نوعان :تصديق صريح و تصديق ضمني.

التصديق الصريح هو الذي يستوجب موافقة جهة الوصاية على التصرف بشكل صريح خلال مدة معينة يحددها القانون ،و بفوات هذا الميعاد دون موافقة تصبح رفضا .

التصديق الضمني:ومعناه أن يحدد القانون مياعدا محددًا بفواته دون رد جهة الوصاية برفض التصرف يصبح قبولا وتصديقا عليه.

وعادة ما تلجأ التشريعات لتبني صيغة لتصديق الضمني حفاظا على استقلالية الأشخاص اللامركزية¹ .

/نفس المرجع، نفس الموضوع.¹

وتجدر الملاحظ هنا أن التصديق في إطار الرقابة الوصائية يختلف عنه في الرقابة الرئاسية حيث في الأولى يتم التصديق دون إمكانية إدخال تعديلات على تصرف الهيئات اللامركزية أما في الثانية (الرقابة الرئاسية) فيجوز -كما رأينا- إدخال تعديلات على التصرف محل التصديق من قبل الرئيس الإداري.

من جهة أخرى فالتصديق لا يحمل جهة الوصاية مسؤولية تنفيذ التصرف، فالمسؤولية يتحملها دائما الشخص اللامركزي حتى ولو تمت المصادقة عليه من قبل جهة الوصاية .

كما أن التصديق لا يلزم الشخص اللامركزي بالاستمرار في تنفيذ هذا التصرف محل التصديق فيمكنه التراجع عنه حتى بعد التصديق عليه مع مراعاة الحقوق المترتبة عليه.

ب/الإلغاء: من حق جهة الوصاية إلغاء التصرفات الصادرة من الأشخاص الإدارية اللامركزية وذلك وفقا للإجراءات والمواعيد المحددة قانونا، في حالة شاب التصرف عيبا من العيوب الجسيمة، وعادة ما ينظم القانون هذا الإجراء .

ويميز القانون عادة بين التصرفات الباطلة بطلانا مطلقا أي بقوة القانون (كمخالفة قواعد الاختصاص) و التصرفات الباطلة بطلانا نسبيا أي التي تكون قابلة للإبطال إذا تمسك بها صاحب المصلحة.

و بالنظر لخطورة هذا الإجراء على استقلال هذه الهيئات عادة يمنح القانون حق التظلم من قرار الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة للأشخاص اللامركزية .

ملاحظة:تختلف التشريعات في الدول بصدد تقرير حق الإلغاء للسلطة المركزية الوصية حيث أن بعض التشريعات تجعله حقا مباشرا للسلطة الوصية التي يمكنها إلغاء ما تراه مخالفا و غير مشروع مباشرة، وبالمقابل يقر للشخص اللامركزي حق الطعن في مثل هذا القرار، و القانون الجزائري يتبع هذا النهج .

في حين بعض التشريعات تقر للسلطة المركزية الوصية في حالة وجود تصرف غير مشروع إحالته للقضاء للنظر فيه وإلغائه إن أقر عدم مشروعيته دون إمكانية إلغائه بنفسها.

ج/الحلول: وهو أشد الإجراءات الوصائية خطرا على استقلال الهيئات اللامركزية ،لذلك فهو استثنائي جدا و يقيد القانون بجملة من الاشتراطات أهمها :

- ضرورة وجود نص صريح يلزم المجلس اللامركزي بالقيام بتصرف معين و يرفض .

- ضرورة تأكيد جهة الوصاية على الهيئة اللامركزية للقيام بالتصرف و تمتنع .

توفر هذين الشرطين يجيز لجهة الوصاية الحل محل المجلس المحلي في القيام بالتصرف،وعادة ما يكون الحل في المواضيع الخاصة بالميزانية و المصاريف التي يرفض المجلس تقييدها في ميزانيته .

في ما يلي نضع بين يدي الطلبة جدول يوضح أهم الفروقات بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية¹

الرقابة الوصائية	الرقابة الرئاسية
رقابة مشروعية فقط	رقابة مشروعية وملاءمة
رقابة لاحقة فقط لترك المبادرة للأشخاص اللامركزية	رقابة سابقة ولاحقة
خارجية:تتم من سلطة مركزية على هيئة لامركزية	داخلية،أي تتم داخل الجهاز الإداري نفسه
في حالة الخطأ المرفقي تتحمله الهيئة اللامركزية وليس جهة الوصاية حتى ولو صادقت هذه الأخيرة عليه.	في حالة الخطأ المرفقي غير الشخصي(خطأ بسيط غير جسيم)يتحمله الرئيس الإداري بصفته جهة رقابة و ليس المرؤوس.

/اجتهاد شخصي للأستاذة شيبوتي راضية .¹

5-تقييم نظام اللامركزية الإدارية

عمليا لا يمكن لأي دولة مهما كان طبيعة نظامها الإداري أو الدستوري أن تعتمد على نظام المركزية الإدارية كليا أو نظام اللامركزية الإدارية بمفرده، ف كلا النظامين يعتبران غير عمليين إذا ما طبقا كل على حدا(هما وجهان لعملة واحدة)، فالجمع بينهما يمثل حل أمثل للتنظيم الإداري، غير أن الدول في درجة المزج بينهما حيث نجد بعض الدول تغلب النظام المركزي على النظام اللامركزي و تتصف في هذه الحالة بأنها إدارة شديدة التمركز أو إدارة مغلقة (كالإدارة الفرنسية)، في حين بعض الدول تغلب النظام اللامركزي على المركزي و تسمى إدارة مفتوحة(كالنظام الإداري البريطاني المرن) .

وكما رصدنا من قبل مزايا وعيوب النظام الإداري المركزي، فإن اللامركزية أيضا تتسم ببعض المزايا والعيوب.

أ- المزايا: لم تعرف الدول النظام اللامركزي إلا في مراحل متأخرة من مراحل تطور الدولة نظرا لعدم استجابة النظام المركزي الإداري لمتطلبات التسيير داخل الدولة الحديثة التي تزايدت مهامها وتعقدت فكان لا بد من إيجاد مراكز أخرى للقرار وتوزيع المهام فظهر النظام الإداري اللامركزي كحل أمثل لذلك، كما أن مضمونه الديمقراطي ساهم في إشراك و خلق شركاء آخرين للدولة في ممارسة مهامها تحت رقابة السلطة المركزية و إشرافه، وذلك حفاظا على شرعية تصرفات السلطة العامة ومواكبتها للقوانين والأنظمة.

من جهة أخرى تساهم اللامركزية في تخفيف العبء على الحكومة المركزية، و تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية، و تسعى لتبسيط الإجراءات الإدارية .

العيوب: لكن كل هذه المزايا لا يمنع من وجود بعض العيوب وأهمها خطر المساس بوحدة الدولة لا سيما في حالة توسيع الصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية وإرخاء للرقابة الوصائية. ناهيك عن نقص الخبرة و الكفاءة في التسيير لاسيما إذا ما علمنا أن الانتخاب يفرز أشخاصا غير أكفاء على مستوى المجالس المنتخبة، بالإضافة لرصد حالات عدة من الانسداد داخل المجالس

المنتخبة بفعل التعددية الحزبية المعتمدة في انتخاب المجالس المحلية وما لها من تأثيرات سلبية على تسيير شؤون المواطنين.

المطلب الرابع: الإدارة اللامركزية الإقليمية في الجزائر (الجماعات الإقليمية)

تشكل البلدية و الولاية وحدات الإدارة الإقليمية في النظام الإداري الجزائري حسب ما ورد في الدساتير المتعاقبة، و نظمته عديد النصوص القانونية منذ الاستقلال.

أولا: الإطار الدستوري والقانوني

كل دساتير الجزائر المستقلة تضمنت نصوصا حول الإدارة الإقليمية في البلاد مع ملاحظة تغيرات نسبية فيما بينها، وإن كان المقام لا يسعنا لتناولها بالدراسة جميعا¹ سنقتصر على الدستور الحالي لسنة 2020، وقد ورد فيه بحسب المادتين 16 و 17 مايلي:

المادة 16: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية."

المادة 17: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

أما عن الإطار القانوني فقد عرفت المنظومة القانونية جملة من النصوص القانونية المتعاقبة التي نظمت الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال، حيث عرفت من خلالها هذه الهيئات عدة محطات سجلت تطورات هامة مست جوانبها التنظيمية و الوظيفية و علاقتها بالدولة و بالمواطن و مكانتها في النظام الإداري للبلاد.

كانت أولى النصوص الأمر 67-24 بالنسبة للبلدية، ثم الأمر 69-38 الخاص بالولاية.

/لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر: شويح بن عثمان، الجماعات الإقليمية أي مفهوم و أي اختصاص، مجلة القانون

العام الجزائري و المقارن، الجزائر، مجلد 6 العدد 1/2020 ص 178-201¹

جرى تعديل هذين النصين سنة 1981 بمقتضى القانون 81-09 الخاص بالبلدية والقانون 81-02 المتعلق بالولاية، والذي شهد توسيعا و تكييفا لصلاحيات المجالس المنتخبة تماشيا مع التطورات الاجتماعية والاقتصادية، دون أن ننسى النصوص التنظيمية التي مست التقسيم الإداري (عدد البلديات والولايات).

ليتم تعديل آخر لقانون الجماعات الإقليمية سنة 1990 بموجب القانون 90-08 بالنسبة للبلدية و القانون 90-10¹ بالنسبة للولاية .

و بطبيعة الحال كان هذا التعديل ضروريا بعد وضع دستور جديد سنة 1989 الذي شهد تغييرات جذرية في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، فكان من الضروري تكييف ومراجعة المنظومة القانونية برمتها حسب التوجهات الجديدة التي جاء بها الدستور لاسيما التعددية الحزبية والاقتصادية والنقابية... إلخ وما لها من انعكاسات على الجماعات الإقليمية.

في 2011 بادر المشرع مرة أخرى بتعديل لقانون البلدية بموجب القانون رقم 11-10²

وفي سنة 2012 عدل قانون الولاية بموجب القانون 12-07³.

و تعتبر هذه القوانين هي السارية المفعول حاليا بشكل عام، مع ملاحظة تعديل جزئي ورد على قانون البلدية سنة 2021 فيما تعلق بطريقة انتخاب رئيس البلدية بموجب الأمر 21-13⁴.

هذه هي التشريعات السارية المفعول حاليا في انتظار تعديلات مرتقبة قريبا.

ثانيا: التشكيل والتسيير

1- البلدية: عرفت المادة الأولى من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية بقولها: "البلدية هي

الجماعة القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون".

¹/الصادرين في 07/04/1990 (جريدة رسمية رقم 15).

²/الصادر في 22 جوان 2011 (جريدة رقم 37/2011).

³/الصادر في 21 فبراير 2012 (جريدة رسمية رقم 12/2012).

⁴/المؤرخ في 31 اوت 2021 والمعدل لبعض أحكام قانون البلدية (جريدة رسمية 67).

على ضوء هذا التعريف يمكن استخلاص خصائص البلدية كالاتي:

-البلدية هي جماعة إقليمية قاعدية للدولة، فكل الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال و قوانين الإدارة المحلية اتفقت على أن البلدية هي جماعة إقليمية قاعدية للدولة ومعناه أن البلدية هي الوحدة الترابية الأساسية التي يتشكل منها إقليم الدولة تكريسا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطن باعتبارها الخلية الإدارية الأساسية الأقرب للمواطن¹.

-البلدية شخص معنوي عام: فقد منحها المشرع الشخصية القانونية، فهي بذلك شخص معنوي من أشخاص القانون العام بما يترتب على ذلك من نتائج أي من استقلال إداري في تسييرها واستقلال مالي لذمتها المالية عن ذمة الدولة و عن ذمم الأشخاص المسييرين لها، وقد ذكرت أيضا في المادة 49 من القانون المدني-اشرنا لذلك في درس الشخص المعنوي-

و تطبيقا لذلك فلها قدرة قانونية على القيام بتصرفات قانونية ترتب نتائج و التزامات و تكتسب حقوق، ولها موطن وممثل قانوني... إلخ وهي بذلك تختلف عن المصالح الإدارية غير الممركزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية كالمديريات و الدائرة.

-تحدث بموجب قانون: فالبلدية تنشأ بموجب نص تشريعي يحدد حدودها و صلاحياتها و اسمها نفلا يجوز تعديل أو إلغاء ذلك غلا بموجب نصوص قانونية لها نفس القوة القانونية، و هي بذلك تختلف عن المؤسسات العمومية التي تنشأ بموجب نص تنظيمي².

-تخضع لرقابة الدولة: فاستقلالية البلدية ليست مطلقة و إنما تكون في حدود القانون احتراماً لمبدأ المشروعية وفي إطار احترام مبدأ وحدة التراب الوطني، و هذا ما يحتم ضرورة خضوعها للرقابة الوصائية الإدارية من طرف الدولة.

2-الولاية

/انظر: طيبون حكيم، محاضرات مقياس قانون البلدية، موجه لطلبة سنة أولى ماستر تخصص قانون إداري وتسيير الجماعات المحلية، جامعة الجبالي بونعامة-خميس مليانة-2023-2024، ص 5.¹
/طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 6.²

حسب نص المادة 01 من القانون 07-12 الخاص بالولاية: "فالولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاور بين الجماعات الإقليمية و الدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وكذا حماية وترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون

شعارها بالشعب و للشعب

وتحدث بموجب قانون"

والملاحظات التي سبقت حول البلدية هي نفسها تقريبا تمس الولاية، مع بعض الاختلافات نبينها تباعا:

-أضفى المشرع على الولاية صفة عدم التركيز بقوله "...دائرة إدارية غير ممركرة للدولة¹

بخلاف البلدية التي جاء في المادة 2 من القانون 10-11: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "

وتبرز هذه الميزة للولاية في شخص الوالي بصفته هيئة لعدم التركيز، معين من طرف رئيس الجمهورية و غير منتخب من طرف الشعب .

فالولاية هي فضاء تتلاقى فيه اللامركزية ممثلة في المجلس الولائي المنتخب و المركزية في شكل عدم التركيز ممثلة في الوالي.

/ليس المقصود بذلك الدائرة كقسم إداري اتجه المشرع لإلغائه كونها أضحت مصدرا للبيروقراطية و تعطيل مصالح المواطنين كونها لا تملك أي صلاحيات لاتخاذ قرارات فاصلة.¹

للتذكير هنا فقد حدد قانون التنظيم الإقليمي عدد البلديات والولايات في الجزائر. فبمقتضى الأمر 69-74¹ تم رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية، ثم جاء قانون التنظيم الإقليمي 09-84² عدل في الحدود الإقليمية لكل من البلديات و الولايات و أصبح عددها 48 ولاية و 1540 بلدية.

في 2015 صدر مرسوم رئاسي 15-140 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواد العامة المرتبطة بها. غير انه لم يتم تفعيله .

لذا فالمقاطعة الإدارية هي مجرد تقسيم إداري يسيره والي منتدب، لا يتمتع هذا التقسيم بالشخصية المعنوية و يوضع تحت سلطة الوالي، الهدف منه تخفيف العبء على الولاية في بعض الولايات و مست آنذاك 8 ولايات.

و قد استحدث القانون 19-12³ المعدل و المتمم للقانون 09-84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد عديد الولايات ليصبح عددها 58 ولاية(ولايات: تيميمون- برج باجي مختار-أولاد جلال- بني عباس-إن صالح-إن قزام-تقرت-جانت-المغير-المنيعه) و 1541 بلدية .

والملاحظ أن هذه الولايات المستحدثة كانت عبارة عن مقاطعات إدارية تم ترقيتها لولايات كاملة الصلاحيات.⁴

ليصدر بعدها المرسوم التنفيذي 21-128⁵ يعدل ويتم المرسوم رقم 84-365 والخاص بتكوين بلديات الولايات العشر المستحدثة على مستوى جنوب البلاد و مشتملاتها و حدودها الإقليمية في آخر عدد من الجريدة الرسمية.

1/الصادر في 02/07/1974.

2/المؤرخ في 04/02/1984.

3/الصادر في 11/12/2019.

4/يهدف هذا التقسيم إلى تعزيز اللامركزية و شغل الإقليم بطريقة متوازنة بما يستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لفائدة المواطنين خاصة المناطق الحدودية و تقرب الخدمات و المرافق العمومية منها، وجعل الولايات الجنوبية التي سينتقل عددها 19 بدل 9 ولايات محركا للتنمية الوطنية ذو قدرة و فاعلية في التكفل بالمواطنين و خلق الحركة الاقتصادية المنشودة و جعله قطبا جوهريا بامتياز.

5/الصادر في 29/03/2021.

*أما من حيث التشكيل والتسيير: فتتكون كلا من البلدية والولاية من هيئتين: هيئة مداولة و هيئة تنفيذ.

بالنسبة للبلدية(حسب المادة 15 من القانون 10/11): هيئة المداولات: المجلس الشعبي البلدي

هيئة التنفيذ: رئيس المجلس الشعبي البلدي

بالإضافة لجهاز إداري ينشطه الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية.

بالنسبة للولاية:(المواد 12 و102 من القانون 07/12)

هيئة المداولات: المجلس الشعبي الولائي

هيئة التنفيذ: الوالي.

تتشكل المجالس الشعبية المنتخبة عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة و بتصويت

تفضيلي دون مزج، لعهددة انتخابية مدتها 5 سنوات حسب ما نص عليه قانون الانتخابات

الحالي الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات¹.

والملاحظ أن هذا الأمر الجديد ألغى النمط الانتخابي الذي كان معتمدا من قبل قانون

الانتخابات 10-16 وهو نمط الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة².

وهو بذلك يمنح حرية أكبر للناخب في اختيار مترشح أو أكثر في حدود المقاعد المطلوب

شغلها ضمن قائمة واحدة دون أن يمزج بين مترشحين أو أكثر في قوائم مختلفة .

هذا النمط يمنح الناخب السلطة المطلقة في اختيار من يراه الأفضل و الأنسب ضمن قائمة

واحدة ،وبذلك لن يكون مجبرا على اختيار القائمة بأكملها (كما كان في نظام الانتخاب على

القائمة المغلقة)

/المؤرخ في 10مايو 2021 (جريدة رسمية رقم 2021/17)¹
لتفصيل أكثر حول أنماط الانتخاب راجع: إسماعيل فريجات، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/21
المتضمن للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 2021/2، الجزائر ص 94.²

وهو ما يحسب للمشرع ضمن هذا القانون الجديد (21-01) لما لهذه الآلية من مزايا كاستبعاد المال السياسي في ترتيب المرشحين ضمن القوائم ومحاربة الابتزاز و الاستغلال الممارس من طرف بعض الأحزاب للمترشحين سابقا.

جدير بالذكر أن هذا النمط الجديد للاقتراع لم يكن يتماشى مع بعض أحكام قانون البلدية المتعلق بكيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر الذي دفع المشرع الجزائري إلى تعديل أحكام القانون المتعلق بالبلدية (القانون 10/11) بموجب الأمر 13-21¹ يعدل ويتمم بعض أحكام هذا القانون الخاص بالبلدية.

يحدد أعضاء المجالس المنتخبة حسب ما نص عليه قانون الانتخاب (المادة 187) ما بين 13 عضوا كحد أدنى و 43 عضو كحد أقصى بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة بتغير عدد السكان الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و الإسكان الأخير ، بالشكل الآتي²:

عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي	حجم الكثافة السكانية للبلديات
13 عضو	البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
15 عضو	البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة
19 عضو	البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20.001 و 50.000 نسمة
23 عضو	البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة
33 عضو	البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة

/ المؤرخ في 31 مارس 2021 لتفصيل أكثر راجع اسماعيل فريجات ،قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الامر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المرجع السابق،ص 97 .¹
/الجدول اجتهاد شخصي للأستاذة ولم يرد في قانون الانتخابات.²

43 عضو	البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001 أو يفوق
--------	---

أما بالنسبة لعدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية فقد حددت ما بين 35 و 55 كحد أقصى.

عدد الأعضاء	الكثافة السكانية
35 عضو	الولاية يقل عدد سكانها عن 25.000 نسمة
39 عضو	الولاية التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250.00 و 650.000 نسمة.
43 عضو	الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة
47 عضو	الولاية التي تتراوح ما بين 950.001 و 1.150.00 نسمة
51 عضو	الولاية التي تتراوح ما بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة
55 عضو	الولاية التي يساوي عدد سكانها 1.250.000 نسمة أو أكثر

أما فيما يخص هيئة التنفيذ فهناك اختلاف كبير بين البلدية و الولاية ،ففي حين هيئة تنفيذ البلدية منتخبة حسب الإجراءات المحددة في القانون ألا وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن هيئة تنفيذ الولاية يتم تعيينها من قبل السلطة المركزية (رئيس الجمهورية) وهي الوالي .
وحسب ما جاء به القانون الأمر 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية فإن الترشح لانتخاب رئاسة المجلس الشعبي البلدي يكون من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ،وفي حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها ،و في حالة تساوي

الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا(مع الأخذ بعين الاعتبار حصة العنصر النسوي في المجالس المنتخبة) .

بذلك ألغيت أحكام قانون البلدية التي كانت تنص على أن متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية الأصوات ،وهذه نقطة ايجابية كما قلنا سلفا.

ثانياالاختصاصات

ونميز هنا بين اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة وبين اختصاصات هيئتا التنفيذ

1-اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

سبق لنا القول أن المشرع الجزائري تبني نظام الاختصاص العام في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية ،و عليه فإن اختصاص المجالس المحلية يمتد لكل ما يهم شؤون الوحدة المحلية عموما،وتشمل كل المجالات من صحة وإسكان وتهيئة إقليمية والتعمير والأوعية العقارية و الموارد المائية و البيئة و التراث وفي مجال التعليم و الحماية الاجتماعية و الرياضة و السياحة وكل ما يهم التنمية الاقتصادية والاجتماعية ...إلخ ،هذا وقد نص قانون البلدية 10-11 من خلال عدة نصوص نذكر بعضها:

المادة 107 : "يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا ،وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية."

المادة 110:"يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء و لاسيما عند إقامة المشاريع على إقليم البلدية "

المادة 111:يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي.

لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترفيته".

2/ اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

نفس الملاحظة التي سبقت بشأن المجلس الشعبي البلدي نسوقها للمجلس الشعبي الولائي فيما يخص تحديد اختصاصاته بناء على الأسلوب العام.

المادة 73: "...يمكن المجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

...يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية".

المادة 74: "يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكفل و انسجام الأعمال ...

المادة 75: "يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات و طابع و خصوصيات كل ولاية على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية..."

المادة 77: "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين و التنظيمات و يتداول في مجال:

-الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذو الاحتياجات الخاصة.

-السياحة

-الإعلام والاتصال

-التربية والتعليم و التكوين

-الشباب والرياضة و التشغيل

-السكن والتعمير و تهيئة إقليم الولاية

-الفلاحة والري و الغابات

-التجارة والأسعار و النقل

-الهياكل القاعدية و الاقتصادية

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها.

-التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي

-حماية البيئة

-التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية

-ترقية المؤهلات النوعية المحلية."

بالإضافة للمادة 78 و 79 ... إلخ

و الجذير بالذكر هنا أن مداوات المجالس المنتخبة تتم باللغة العربية وجوبا تحت طائلة البطلان¹، و يتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة (50%+1) بدل الأغلبية المطلقة (4/3) أو (3/2) كأصل عام باستثناء بعض المداوات التي تتضمن مواضيع على قدر من الأهمية (كالميزانية مثلا فتحتاج للأغلبية المطلقة) و في حالة تساوي الأصوات يغلب صوت الرئيس².

2- اختصاصات هيئتنا التنفيذي

/المادة 53 من قانون البلدية و نفس الشيء بالنسبة للولاية.¹

/المادة 54 من قانون البلدية 10/11.²

2-1/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي: وهنا ميز القانون بين نوعين من

الصلاحيات :صلاحيات يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية ،وصلاحيات بصفته ممثلاً للدولة.

أ/صلاحيات بصفته ممثلاً للبلدية :فصلتها المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية(10/11)

نذكر بعضاً منها:

-يمثل البلدية في جميع المراسم التشريفية و التظاهرات الرسمية

-يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق القوانين.

-يرأس المجلس الشعبي البلدي و بهذه الصفة :

*يستدعيه و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

*يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها.

-يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي

-ينفذ ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف .

-يقوم و تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الاملاك

و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية و إدارتها.

-التقاضي باسم البلدية و لحسابها.

-إدارة مداخل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية .

-إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا

-القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها.

-اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط.

اتخاذ كل التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية .

اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية .

-يسهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

ب1/صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة: من المعلوم أن رئيس

المجلس الشعبي البلدي وإن كان منتخبا فهو يمثل الدولة أيضا إلى جانب كونه يمثل بلديته

وقد أوكل القانون له صلاحيات هامة شملتها المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية،و تتمثل

في الآتي:

-يكلف بالسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما.

-له صفة ضابط الحالة المدنية نو بناء عليه يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا

للتشريع تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

-استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات.

-تدوين كل العقود و الأحكام المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

-التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة بتقديم النسخة الأصلية.

وله في ذلك إمكانية تفويض توقيعه للمندوبين البلديين و المندوبين الخاصين وإلى كل موظف

بلدي.

-يقوم تحت إشراف الوالي بما يلي:

*تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على تراب البلدية.

*السهر على النظام العام و السكنينة العامة و النظافة العمومية .

*السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

-يتخذ كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث.

-يأمر بهدم الجدران والبنائات الآيلة للسقوط مع احترام القانون لاسيما ما تعلق بحماية التراث الثقافي.

في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات .

-يمكنه أن يأمر بتسخير الأشخاص والممتلكات في حالات الكوارث والضرورة.

-له صفة ضابط الشرطة القضائية.فيمكنه تسخير قوات الشرطة و الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات و الشروط المنصوص عليها في التنظيم.

-السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص والممتلكات.

-السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

-ضمان ضبطية الجناز و المقابر طبقا للشعائر الدينية،والعمل فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

-تسليم رخص الهدم والبناء و التجزئة حسب مقتضيات القانون .

-يلزم بالسهر على احترام التشريع و التنظيم المتعلقين بالعقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.

2-2/صلاحيات الوالي كهيئة تنفيذ الولاية

كذلك الوالي يتميز بازدواجية التمثيل نفعه صلاحيات بصفته ممثلاً للولاية، وصلاحيات بصفته ممثلاً للدولة.

أ2/صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية

وقد شملتها المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية (12-07) أهمها:

-يسهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، ويقدم تقريراً عن ذلك في كل دورة للمجلس.

-يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي

-يمثل الولاية في كل الأعمال الحياة المدنية و الإدارية حسب الأشكال و الشروط القانونية
-يمثل الولاية أمام القضاء.

-يعد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس عليها.

-يقدم بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية ويتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و القطاعات المعنية .

ب2/صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة

فالوالي يعتبر ممثلاً لكل الوزراء على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة، وعليه فله صفة لتمثيل الدولة على إقليمه وقد حددت المواد من 110 إلى 123 مجمل هذه الصلاحيات.

-ينشط و ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية .

-تسخير قوات الأمن الموضوعة تحت تصرفه لتنفيذ القرارات المتخذة في إطار مهامه.

-إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها و تنفيذها.

-يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية و البلديات .

-هو الأمر بصرف الميزانية .

-يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.

-يعتبر مسئولاً على المحافظة على النظام العام و الأمن والسلامة والسكينة العمومية .

-له صلاحيات في الحالات الاستثنائية من تسخير لقوات الشرطة و الدرك الوطني .

ثالثاً: الرقابة الوصائية على الولاية

وتشمل كما سبق لنا القول الرقابة على الأشخاص (المنتخبين المحليين) و الرقابة على الهيئة (المجلس المنتخب) و الرقابة على الأعمال (المداولات).

1-أولاً: الرقابة على المنتخبين

يعطي القانون للوالي بصفته جهة وصاية على البلدية صلاحية توقيف أي عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية 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 .

في حالة صدور حكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية.¹

ملاحظة: هناك حالات يفقد فيها المنتخب صفته القانونية كمنتخب أو يقصى لكن بقوة القانون و ليس بقرار من جهة الوصاية، وقد فصلت نصوص القانون في ذلك لاسيما المواد 40 من قانون البلدية و التي نظمت حالات فقدان المنتخب لصفته القانونية و حددتها بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني .

¹ /حسب ما ورد في نص المادة 43 من قانون البلدية رقم 11/10

كما أشارت المادة 44 لحالة الإقصاء بقوة القانون و إجراءاته، و حددتها بالتغيب عن دون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة .

فالواضح أن هذا الإجراء يتخذ ضد كل منتخب مهمل تارك لمهامه الانتخابية التي استأمنه عليها المنتخبين.

2: الرقابة على المجلس المنتخب

حددت المادة 46 الحالات التي يجوز فيها حل المجلس المنتخب من طرف الوالي و حصرتها في 8 حالات على سبيل الحصر.

وجاء فيها: يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :

-في حالة خرق أحكام دستورية.

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه (الاستخلاف).

-في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ،وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

المادة 47: يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

المادة 48: كفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء ،توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. و تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

المادة 49: تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، و لا يمكن بأي حال من الاحوال اجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

المادة 50: تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.

المادة 51: في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات البلدية و بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء ، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية. يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع و التنظيم للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه، و تنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

3: الرقابة على المداولات

و تأخذ ثلاث صور :التصديق،الإلغاء،الحلول.¹

ا/التصديق: الأصل في مداوات المجلس المنتخب أنها تخضع للتصديق الضمني بعد فوات مهلة حددها القانون ب 21 يوما من تاريخ إيداع المداولة لدى الوالي.

فجاء في نص المادة 56 من قانون البلدية :مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

والعبرة من ذلك عدم تعطيل مصالح و شؤون البلدية من خلال انتظار رد صريح للوالي على المداولة المودعة لديه و تسهيل تنفيذها بعد هذه المدة غير الطويلة.

أما الاستثناء فيشمل بعض المداوات المحددة حسب مواضيعها خصها المشرع بالتصديق الصريح نظرا لأهميتها نغير انه من جهة أخرى قيد سلطة الوالي في التصديق بتحديد ميعاد مسقط بفواته تتحسن المداولة و تصبح قابلة للتنفيذ نو ذلك منعا لإمكانية تعسف الولاية في عدم الرد على مثل هذه المداوات لاسيما إذا ما عرفنا أن مواضعها حساسة بحسب نص المادة 57 و التي جاء فيها:

لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي المداوات المتضمنة ما يا يلي:

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

-اتفاقية التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية .

ب/خلاف السلطة الرئاسية في ظل المركزية الإدارية التي تعطي صلاحية التعديل أثناء التصديق،وكذا صلاحية السحب ،والتي لا تتوفران في الرقابة الوصائية.¹

المادة 58 :عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه و لم يعلن قراره خلال ثلاثين ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ،تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها .

ما يميز هذه المداولات عن تلك الواردة بنص المادة 56 هو أهميتها من حيث مواضيعها لذلك حاول المشرع تمديد مدة المصادقة عليها لشهر ،لأنه يرى ضرورة اطلاع الوالي عليها،ومن جهة لم يرد تعطيل مصالح البلدية من خلال تعسف أو عدم رد الوالي فحدد ميعاد شهر ليكون كافيا لذلك.

ب/ الإلغاء أو البطلان

و يميز القانون بين نوعين من البطلان :بطلان مطلق أو بقوة القانون ،وبطلان نسبي.

أ/البطلان المطلق :وتضمنته المادة 59 من قانون البلدية ،والتي جاء فيها :

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي :

-المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

-غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

ب/البطلان النسبي:وهي المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس و يكونون في وضعية

تعارض مع مصالح البلدية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى

الدرجة الرابعة ،أو كوكلاء .

وحتى تنتفي حالة التعارض ولا تكون المداولة قابلة للبطلان يحظر حضور هؤلاء المنتخبين

للمداولة التي تعالج هذه المواضيع و غلا تعد باطلة حسب المادة 60 .

ويثبت البطلان بقرار معطل من الوالي.

و لتقادي البطلان يلزم القانون كل عضو مجلس بلدي يكون في وضعية تعارض ان يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،أما إذا كان الرئيس هو الذي في وضعية تعارض فوجب عليه إعلان ذلك للمجلس البلدي .

مع ذلك منح القانون إمكانية التظلم ضد قرار الوالي الذي يثبت البطلان أو يرفض المصادقة على المداولة سواء كان تظلمًا إداريًا (و يكون أمام مصدر القرار نفسه،يعني الوالي) أو تظلمًا قضائيًا يكون أمام الجهات القضائية المختصة وهي في هذه الحالة القضاء الإداري بطبيعة الحال .

ج/الحلول:

أفردها المشرع بفص خاص ضمن قانون البلدية (الفصل الثالث من الباب الثاني) نظرا لأهميتها وخطورتها،و تضمنتها المواد 100 و 101 و 102 .

المادة **100**:يمكن الوالي أن يتخذ ،بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ،كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام ،عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية .

المادة **101**:عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات يمكن الوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيًا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار .

المادة **102** :في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ،فإن الوالي يضمن المصادقة عليها ،تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.

فالحلو إذن صلاحية منحها القانون لجهة الوصاية لتحل محل الهيئة المحلية للقيام بواجبات أخلت بها لسبب أو لآخر ،وقد حدد القانون مجالات الحلول و حالات ذلك وإجراءاته نظرا لخطورته ،إذ يعد أخطر الإجراءات الوصائية على مفهوم اللامركزية وعلى استقلاله الهيئات المحلية.لذلك وجب إحاطته بشروط تشكل ضمانات .

رابعا :الرقابة الوصائية على الولاية

تتمثل الرقابة الإدارية الوصائية على الولاية في الجزائر وفقا لقانون الولاية 12-07¹ في مجموعة من السلطات التي تمارسها الهيئات المركزية ممثلة في وزارة الداخلية أو الوالي بصفته ممثلا للدولة ،على أعمال و أشخاص المجلس الشعبي الولائي لضمان الشرعية وحفاظا على المصلحة العامة ،و تشمل :الرقابة على الأشخاص ،الرقابة على الأعمال ،و الرقابة على الهيئات .

1-الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

و تتمثل هذه الرقابة في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية و الإجراءات التي نص عليها القانون ،و هو إجراء خطير يعكس خطورة السبب الموجب له .

*أسباب حل المجلس الشعبي الولائي:بالرجوع لقانون الولاية 12-07 فقد تضمن حصريا الحالات التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني كآلاتي:

--المادة 48 : "يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي :

-في حالة خرق أحكام دستورية.

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

-المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ،الجريدة الرسمية عدد 12/2012. 1.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا للاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

***الجهة المكلفة بالحل:**حسب ما نص عليه القانون 12-07 فإنه يتم حل المجلس الشعبي

الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية (المادة 47).

وعليه فبعد إجراء الحل يستتبع الأمر بإجراء انتخابات تجديد في اجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من

تاريخ الحل، إلا إذا كان هناك مساس خطير بالنظام العام يمنع إجراءها، كما لا يمكن إجراء

انتخابات التجديد بأي حال من الأحوال خلال السنة الأخيرة من عهدة المجلس المنحل (المادة

50).

على أن تنتهي فترة المجلس الجديد المنتخب عند انتهاء الفترة الباقية من عهدة المجلس المنحل

و إجراء التجديد العام للمجالس الشعبية الولائية عبر تراب الجمهورية.

***آثار حل المجلس الشعبي الولائي:**تترتب على قرار حل المجلس الشعبي الولائي آثار قانونية

تتمثل فيما يلي:

-تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كانوا يشكلون المجلس دون

المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية¹.

مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات إلى حين

تنصيب المجلس الولائي الجديد(المادة 49) تقاديا لأي فراغ مؤسستي على مستوى الولاية

¹-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري- المرجع السابق، ص 178 .

والذي -يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي إجراء الحل من شأنه تعطيل المصالح العامة.

2- الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية جملة من الصلاحيات على أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين من حيث إمكانية الإيقاف أو الإقصاء بموجب مداولة من المجلس.

أ-الإيقاف:و هو عبارة عن تجميد مؤقت للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وفق الإجراءات المقررة قانونا في القانون 07-12 .

المادة 45 : "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف.ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة .

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة .

و في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

من خلال هذا النص يمكن استخلاص شروط صحة قرار الإيقاف :

1/ أن يكون سبب ايقاف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي هي حالة المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا ،مع إحاطته بالضمانات و الحماية الكافية كمثل للإدارة المحلية.

2/ أن يصدر قرار الإيقاف من وزير الداخلية باعتباره الجهة الوصية .

3/ أن يكون قرار الإيقاف محدد بفترة معينة و محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف إلى غاية صدور الحكم النهائي.

ب-الإقصاء: وهو إسقاط صفة العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس الولائي ،حيث أن كل عضو يتعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب يقضى نهائيا من المجلس و تطبق عليه أحكام الاستحلاف(المادة 41).

و نظرا لخطورة هذا الإجراء (الإقصاء) فقد جعله المشرع في حالة وحيدة و هي حالة التعرض لإدانة جزائية من المحكمة المختصة.

وهذا ما نصت عليه المادة 44 : " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليه قانونا و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب قرار ،كما يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن الإقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن قضائي أمام مجلس الدولة " .

و كانت المادة 46 أكثر تفصيلا حيث نصت: " يقضى كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .

و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية." .

نستخلص من النصين ما يلي:

-يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة إدانة جزائية،أي أن الأمر لا يقتصر

على شبهة -كما هو الحال في الإيقاف- بل إدانة بحكم قضائي نهائي،في هذه الحالة لا

يتصور أن يبقى المعني يتمتع بصفة عضو بالمجلس الولائي ،فالعضوية تسقط عنه و يحل

محل المترشح الذي يليه في نفس القائمة الحزبية،وهذا ما جاءت به المادة 5 من قانون

الانتخابات.

-يتم التصريح بالإقصاء بموجب مداولة من المجلس الولائي و يثبت الإقصاء من وزير

الداخلية.

ينتج عن الإقصاء فقدان و إلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 40 ف1 .

3- الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع أعمال المجلس الولائي لعدة صور من الرقابة الإدارية من قبل جهة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية، و تتمثل في :التصديق،الإلغاء،الحلول.

أ-**التصديق:**القاعدة العامة أن مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها في أجل لا يتعدى 15 يوما ، والاستثناء هو اشتراط تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات حتى تكون نافذة ، و ذلك حسب نص المادة 55 من قانون الولاية ، والتي جاء فيها :لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليا ،في أجل أقصاه شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

الميزانيات و الحسابات.

التنازل على العقار و اقتناؤه أو تبادله.

اتفاقيات التوأمة .

الهبات و الوصايا الأجنبية".

و التصديق هو إجراء لاحق على تصرف الهيئة اللامركزية ،يضفي صفة النفاذ على هذا التصرف،الهدف منه مراجعة و مراقبة تصرفات الهيئات المحلية حفاظا على مبدأ الشرعية.

بحسب القانون يأخذ التصديق صورتان :تصديق صريح و تصديق ضمني .

أ1/**التصديق الضمني:**الأصل في مداوات المجلس الشعبي الولائي هي الموافقة الضمنية

أ2/**التصديق الصريح :**لا تعد نافذة مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع

المتعلقة بالميزانيات و الحسابات و كذا إحداث المصالح و مؤسسات عمومية ولائية إلا بعد المصادقة عليها .

وقد استثنيت هذه المداوات نظرا لأهميتها فكان لزاما تدخل السلطة المركزية بمراقبتها من خلال وجوب المصادقة عليها.

ب-البطلان: وهو إجراء يتيح لجهة الوصاية إنهاء قرار صادر عن جهة لامركزية نظرا لمخالفته قاعدة قانونية، أي هناك خروج عن مبدأ المشروعية و لا بد من الحفاظ عليه .
كما يقصد بالبطلان أيضا إبطال التصرفات و القرارات والعقود و الاتفاقيات¹ وهو على نوعين:
ب1/البطلان المطلق: و يسري أثره فورا و يمنع بمقتضاه سريان أي تصرف نصت عليه المادة 53 ،حيث جاء فيها:"تبطل بقوة القانون:- مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور و غير مطابقة للقوانين و التنظيمات.

-التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

-غير المحررة باللغة العربية.

-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

-المتخذة خارج الاجتماعات للمجلس.

-المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

و إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فغنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

وعليه يقر البطلان لأحد الأسباب التالية :

-المداوات الخارجة عن اختصاص المجلس: حيث كل مداولة يتخذها المجلس الولائي تعتبر

باطلة إذا كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

-المداوات المخالفة للقوانين: تعتبر مداوات المجلس الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت

مخالفة للتشريع بدءا بالدستور ثم القانون ثم التنظيم.

-المداوات التي تخالف الشكل والإجراءات التي حددها القانون تعد باطلة بطلانا مطلقا ولا

ترتب أي أثر قانوني.

ب2/البطلان النسبي:المداوات القابلة للإبطال أو الباطلة بطلان نسبي هي مداوات صحيحة

في حد ذاتها ومنتجة لآثارها لكنها تكون قابلة للإبطال لمن له مصلحة في إبطالها ليعيب يشوب

¹-حول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، مجلد

11 عدد 2 لسنة 2018 -الجزائر، ص 635 .

أحد القائمين على انجازها حسب ما جاء في نص المادة 56 والتي جاء فيها: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع نوفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي."

المادة 57: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه خلا ال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة. و يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك خلال أجل 15 يوما بعد إصاق المداولة.

و يرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه."

وعليه فالبطلان النسبي لا يقع بشكل آلي بحكم القانون بل يتطلب الأمر أن يطلبه ذو مصلحة من الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية في غضون 15 يوما الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة المعنية، أو يثيره الوالي في ذات الأجل (15 يوما).

وقد حدد القانون ذو المصلحة ممثل في الناخب أو دافع الضريبة.

و بهذا نلاحظ أن المشرع اخضع هذا النوع من المداولات لنوعين من الرقابة: رقابة إدارية يمارسها الوالي، و رقابة شعبية ممثلة في الناخبين ودافعي الضرائب، في آجال محددة بفواتها تصبح المداولة نافذة.

ج-الحلول :المقصود بالحلول هو أن تحل السلطة الوصية محل الجهة اللامركزية في اتخاذ بعض التصرفات أو القيام ببعض الالتزامات التي لم تلتزم بها سواء عن قصد أو نتيجة إهمال.¹

و بالنظر لمدلوله يعتبر الحلول أخطر الصلاحيات التي تمارسها السلطة الوصية على الهيئة اللامركزية لأنه يلغي الاستقلالية التي تبنى عليها اللامركزية الإدارية، مع ذلك يجد مبرره في ضرورة التوفيق بين المصالح المحلية التي تستوجب الاستقلالية و بين فكرة المصلحة العامة التي تسمو عن أي خلافات محلية².

لذلك وجب إحاطته ببعض الشروط حتى لا تتوسع في استخدامه، وعلى ضوء ما جاء به قانون الولاية فإن الحلول اقتصر على الميزانية حسب ما جاء في نص المادتين 168 و 169 .
المادة 168 : "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 167 .

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها."

المادة 169 : "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

¹ -عمار بوضياف ،المرجع السابق ،ص 84 .

² - لحول عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 636 .

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية."

قائمة المراجع والمصادر

أولا: النصوص القانونية

- التعديل الدستوري في 2020 .
- القانون 08-09 المؤرخ في فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمعدل والمتمم (جريدة رسمية رقم 2008/21).
- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المؤرخ في 10 مايو 2021 (ج ر رقم 17).
- القانون 19-12 الصادر في 11 ديسمبر 2019 يتعلق بالنظام الإقليمي للبلاد (بموجبه أصبح عدد الولايات 58).
- القانون 11/10 الخاص بالبلدية المؤرخ في 22 يوليو 2011 (ج ر رقم 2011/37).
- الأمر 21-13 يعدل و يتم بعض أحكام قانون البلدية، المؤرخ في 31 مارس 2021 .
- قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 (ج ر رقم 2012/12).

ثانيا :الكتب باللغة العربية

- ثروت بدوي،القانون الإداري،دار النهضة العربية ،مصر 1981 .
- حمدي قبيلات،القانون الإداري ، ج 1 دار النشر وائل للنشر و التوزيع 2008 طبعة أولى ،الأردن.
- ماجد راغب الحلو ،القانون الإداري ،المكتبة الحديثة للنشر ،بيروت 1998 .

- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، دار المعرف .
- نواف كنعان ،القانون الإداري ،دار الثقافة ،عمان الأردن.
- هاني طهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة 2001 ،الأردن.
- نعمان الخطيب ،مبادئ القانون الدستوري، 1993 .
- ابراهيم طه فياض ،القانون الإداري،مكتبة القاهرة للنشر و التوزيع ،الكويت 1988 .
- حسام مرسي ،أصول القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ،مصر 2012 .
- حسين عثمان ،قانون القضاء الإداري ،منشورات الحلبي القانونية ،بيروت.
- علي خطار الشنطاوي،الوجيز في القانون الإداري،منشأة المعارف -مصر ،2003
- سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري،منشأة المعرف ،مصر 2004 .
- عبد الغني بسيوني عبد الله ،القانون الإداري ،منشأة المعارف ،الإسكندرية 1994 .
- سامي جمال الدين،قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة،دار النهضة العربية ،القاهرة 1992 .
- ناصر لباد ،القانون الإداري ج 1 التنظيم الإداري ،طبعة 3 ،مطبعة لباد للنشر والتوزيع،2007 .
- عمار عوابدي،القانون الإداري،د-م-ج الجزائر 1990 .
- محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري،دار العلوم للنشر ،الجزائر 2004.

ثالثا :المقالات باللغة العربية

-حمدي قبيلات،النظام القانوني لإبرام العقد الالكتروني،مجلة دراسات ،الجامعة الأردنية ،المجلد 35/عدد 1 .

موسى شحادة،أهمية الإدارة الإلكترونية في تطور القضاء الإداري-النموذج الفرنسي،مؤتمر الجوانب القانونية لتطبيقات نظام الحوكمة الالكترونية،2007 ،الأردن.

-شويح بن عثمان ،الجماعات الإقليمية :مفهوم ،و أي اختصاص،مجلة القانون العام الجزائري والمقارن،الجزائر -مجلد 6 العدد 2020/1 .

-إسماعيل فريجات،قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/21 المتعلق بنظام الانتخابات ،مجلة العلوم القانونية و السياسية ،العدد 2021/2 .

-سويقات أحمد ،الجماعات الإقليمية و وحدة إقليم الدولة في الجزائر،دفاثر السياسة و القانون ،العدد 14 /2016 ،الجزائر .

-لحول عبد القادر،مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية،مجلد 11 عدد 2لسنة 2018 -الجزائر .

Les ouvrages

-J.revero, Le juge administratif français ,un juge qui gouverne 1991.

-R.chapu, Du droit et règles jurisprudentielles de droit administratif ,LGDJ 1996 .

-A, Delaubadere,traité de droit administratif 4^{eme} édition ,LGDJ.

الفهرس

3.....	مقدمة
7.....	الفصل الأول: ماهية القانون الإداري
7.....	المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري
7.....	المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة
9.....	المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري
12.....	المطلب الثالث: نشأة وتطور القانون الإداري في فرنسا
15.....	المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري و خصائصه
15.....	المطلب الأول : مصادر القانون الإداري
16.....	الفرع الأول :المصادر المكتوبة
23.....	الفرع الثاني:المصادر غي المكتوبة
28.....	المطلب الثاني :خصائص القانون الإداري
44.....	المبحث الثاني :نطاق تطبيق القانون الإداري
45.....	المطلب الأول :المعيار التشريعي(الشكلي)
46.....	المطلب الثاني :المعايير القضائية
53.....	الفصل الثاني :التنظيم الإداري
53.....	المبحث الأول:الشخصية المعنوية
53.....	المطلب الأول :ماهية الشخص المعنوي

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخص المعنوي.....57

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية.....58

المطلب الرابع: مقومات الشخص المعنوي.....59

المطلب الخامس: التمييز بين الأشخاص المعنوية في ظل القانون العام و الأشخاص

المعنوية في ظل القانون الخاص.....60

المطلب السادس: انتهاء الشخص المعنوي.....62

المبحث الثاني: أسس التنظيم الإداري.....64

المطلب الأول المركزية الإدارية.....64

أولاً: تعريفها

ثانياً: صورها

ثالثاً: أركانها

رابعاً: تقييم نظام اللامركزية

المطلب الثاني: الإدارة المركزية في الجزائر.....76

أولاً: رئيس الجمهورية

ثانياً: الوزير الأول

ثالثاً: الوزير

المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية.....83

أولاً: تعريفها

ثانياً: صورها

ثالثاً: أركانها

رابعاً:تقييم نظام اللامركزية الإدارية

المطلب الرابع:الإدارة اللامركزية في الجزائر 91

أولاً:الإطار الدستوري و القانوني

ثانياً :التشكيل و التسيير

ثالثاً:الاختصاصات

قائمة المراجع..... 120