

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب

كلية الحقوق

قسم الحقوق



محاضرات في مقياس

القانون الإداري 1

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس - جذع مشترك

من إعداد:

* د. عبد الحق مزردى

* أستاذ محاضر أ

السنة الجامعية: 2026/2025

مقدمة عامة

مقدمة عامة:

القانون هو مجموعة من القواعد العامة والمجردة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع والتي تقتزن بجزء مادي تفرضه السلطة العامة على من يخالفه، فبدون القانون تسود الفوضى، فهو الذي يضع حدودا للسلوك البشري، مما يوفر بيئة آمنة للمواطنين للعيش والعمل واستقرار المجتمع دون خوف من التعدي على أرواحهم أو ممتلكاتهم، كما يعمل القانون على حماية الأفراد من تغول السلطة أو اعتداء الأفراد الآخرين، فهو الذي يضمن الحق في التملك، التعبير وفي السلامة الجسدية وفقا للقاعدة المتعارف عليها "تنتهي حريتك عندما تبدأ حرية الآخرين". وكذلك فالقانون يوفر آلية حضارية (الهيئات القضائية) لحل المنازعات بدلا من اللجوء إلى الانتقام الشخصي أو العنف، مما يحافظ على السلم، كما يحقق العدالة والمساواة فأهم ما يميز القانون هو مبدأ سيادة القانون، وهو ما يعني أن الجميع أمام القانون سواء؛ فهذا الشعور بالمساواة هو ما يبني الولاء للدولة ويقفل من الاحتقان الاجتماعي، لذلك فالقانون ليس جامداً، بل هو أداة تستخدمها المجتمعات للرقى وتغيير ثقافة المجتمعات نحو الأفضل ومواكبة التطور الإنساني.

إذن، فالقانون علم اجتماعي يهتم بالعلاقات والروابط الاجتماعية التي تتولد في المجتمع الإنساني فيقوم بتنظيمها تحقيقاً للانسجام بين المصالح المتعارضة، إلا أن هذه العلاقات والروابط التي تنشأ في مجتمع معين ليست جميعها من نوع واحد أو من طبيعة واحدة، فهي تتعدد وتختلف بقدر تعدد العناصر المكونة للمجتمع واختلافها، لذلك فالقانون عندما ينظم هذه العلاقات والروابط فإنه يتشكل بأشكالها وبأخذ صورتها وطبيعتها ويتطور معها، حيث تنشأ لكل مجموعة متناسقة منها مجموعة من القواعد القانونية ذات الطبيعة الواحدة التي تميزها عن غيرها من القواعد القانونية التي تتكفل بجانب آخر من العلاقات والروابط، الأمر الذي يكون معه منطقياً تعدد فروع القانون الوضعي، بحيث يكون لكل فرع منه أحكامه المتميزة.

وفي هذا السياق، تم تقسيم القواعد القانونية أو القانون إلى فرعين أساسيين: قانون عام وقانون خاص، خاصة في المدارس اللاتينية، فهذا التقسيم ليس مجرد تصنيف نظري، بل يحدد الجهة القضائية المختصة والقواعد الواجبة التطبيق، فالقانون الخاص هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات بين الأفراد أو بين الأفراد والدولة عندما تتصرف الأخيرة كشخص عادي (أي بدون استخدام سيادتها) كالقانون المدني أو التجاري، في حين أن القانون العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها بصفتها صاحبة سيادة وسلطان، فهنا لا تظهر الدولة كفرد عادي، بل كجهة تملك سلطة إصدار الأوامر لتحقيق المصلحة العامة ومن أهم فروع القانون الإداري، القانون المالي، القانون الدستوري، القانون الجنائي، إلى جانب القانون الدولي العام.

فالقانون الإداري كأحد فروع القانون العام الداخلي يحكم تنظيم الإدارة العامة في جوانبها المختلفة، فهو يهتم بالجهاز الإداري في الدولة وما يتضمنه من هيئات عديدة واختصاصاتها وما يتعلق بها من سلطات وامتيازات، فالإدارة العامة تعتبر الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياساتها الداخلية، كما تجسد هبة الدولة واستمراريتها باعتبارها الجزء الدائم، فبينما تتغير الحكومات والوزراء والموظفين، تظل الإدارات قائمة بكوادرها وهياكلها.

لذلك، تعتبر دراسة مقياس القانون الإداري ذات أهمية بالغة في التكوين القانوني لأي طالب أو باحث؛ فهو ليس فقط مجرد مادة أكاديمية، بل دليل يشرح كيف تُدار الدولة من الداخل وكيف يمكن للفرد أن يواجه إمكانية تعسف السلطة العامة وامتيازاتها بموجب القانون، كما أن دراسة القانون الإداري وأهم مبادئه ونظرياته تمكن الطالب من اكتساب مادة علمية قبلية تسهل عليه فهم واستيعاب العديد من المقاييس التي تمثل أحد موضوعات القانون الإداري والمقرر له دراستها في مساره البيداغوجي كالوظيفة العامة، القرارات والعقود الإدارية، المسؤولية الإدارية، الضبط الإداري، المرافق العامة، المنازعات الإدارية وغيرها.

وعليه، سيتعرف الطالب من خلال دراسته لمقياس " القانون الإداري 1" على المفاهيم والمبادئ الأساسية للقانون الإداري كمدخل للمادة التعليمية يشمل: مفهومه ومراحل نشأته وتطوره وكذلك خصائصه وعلاقته بفروع القانون الأخرى، بالإضافة إلى تبيان مصادره وتحديد نطاق تطبيقه وفق المعايير المعتمدة، كما يشمل المقياس التنظيم الإداري، حيث يتعرف الطالب على أسس التنظيم الإداري وتطبيقاتها في التشريع الجزائري وكل ما يتعلق بالهيئات الإدارية المركزية واللامركزية وأساس التقسيم وأهميته، مما يساعده على فهم العلاقة بين الإدارات العامة.

وعلى هذا الأساس، تم تقسيم المقياس إلى محورين أساسيين كالآتي:

* المحور الأول: مدخل للقانون الإداري

- المبحث الأول: تعريف ونشأة القانون الإداري
- المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري
- المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى
- المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري
- المبحث الخامس: نطاق تطبيق القانون الإداري

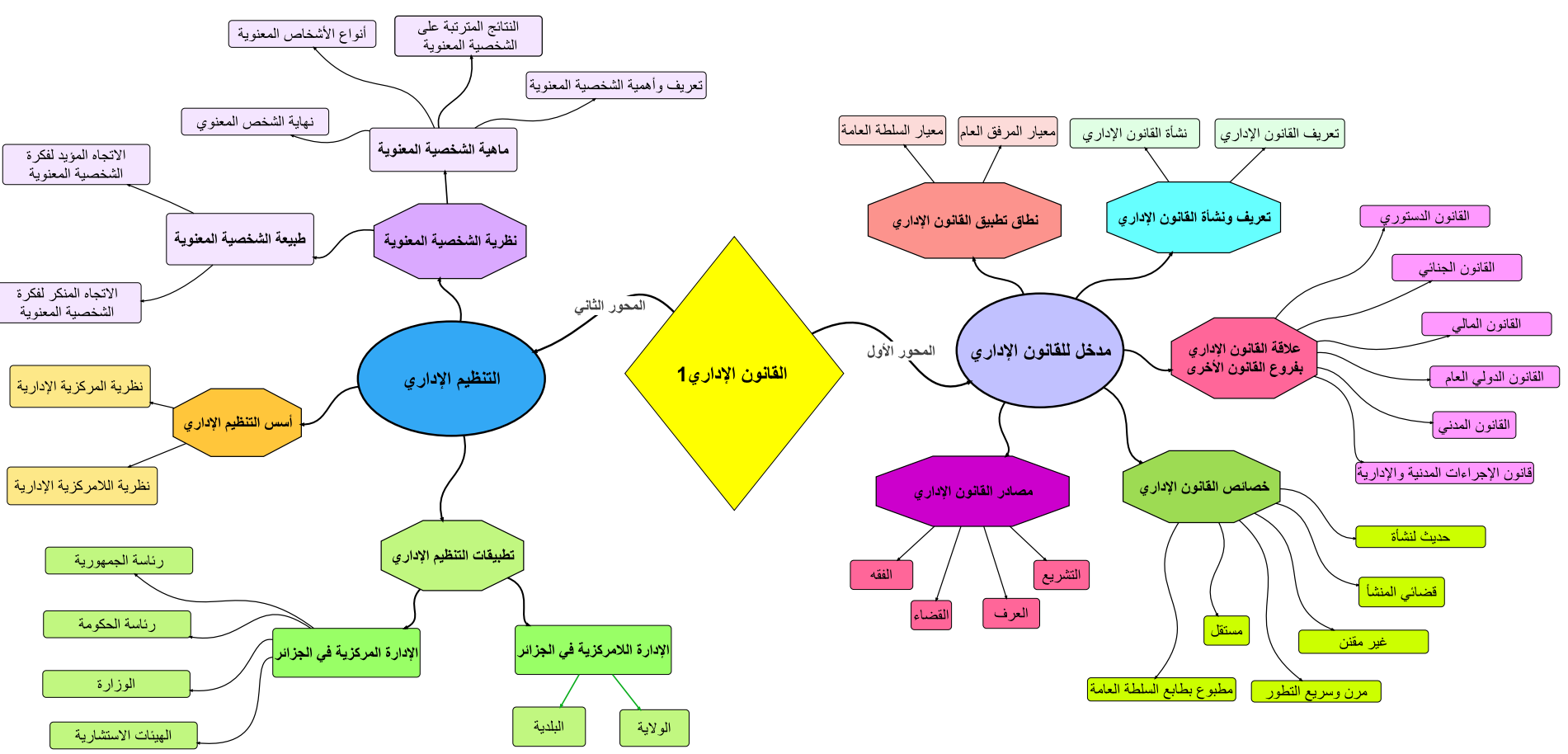
* المحور الثاني: التنظيم الإداري

- المبحث الأول: نظرية الشخصية المعنوية
- المبحث الثاني: أسس التنظيم الإداري
- المبحث الثالث: تطبيقات التنظيم الإداري

الأهداف التعليمية

سيتمكن الطالب في نهاية دراسته لمقياس "القانون الإداري 1" من:

- أن **يعرف** القانون الإداري مبينا خصائصه التي تميزه.
- أن **يعدد** المراحل التاريخية لنشأة وتطور القانون الإداري.
- أن **يحدد** مصادر القانون الإداري المختلفة **ويصنفها** وفقا لأهميتها.
- أن **يفسر** طبيعة العلاقة بين القانون الإداري وبقية فروع القانون الأخرى.
- أن **يشرح** نظريتي "المرفق العام والسلطة العامة" كمعيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري.
- أن **يميز** بين أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية.
- أن **يميز** بين الرقابة الرئاسية في النظام المركزي والرقابة الإدارية في النظام اللامركزي.
- أن **يقارن** بين مزايا وعيوب كل من المركزية واللامركزية الإدارية من الجوانب الاقتصادية والإدارية والسياسية والمالية.
- أن **يشرح** كيفية تشكيل المجالس الشعبية المنتخبة (البلدية والولاية) في التشريع الجزائري.
- أن **يحلل** طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية (الولايات، البلديات).
- أن **يفسر** الطبيعة المزدوجة لمنصب الوالي في التشريع الجزائري كمثل للدولة وكمثل للولاية.
- أن **يقيم** الضمانات الممنوحة للهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية.
- أن **يقترح** تعديلات قانونية بخصوص القصور التشريعي الذي يعترض بعض جوانب المجالس المحلية المنتخبة لجعلها أكثر استقلالية وفعالية في تدبير الشأن المحلي.
- أن **يستنتج** النظام الإداري الذي تبناه المشرع الجزائري ومدى نجاعته.



د. مزردى عبد الحق

المحور الأول:

مدخل للقانون الإداري

المحور الأول:

مدخل للقانون الإداري

يمثل القانون الإداري أحد أهم فروع القانون العام الداخلي، فهو الذي يمنح الإدارة العامة تلك السلطات الاستثنائية (امتيازات السلطة العامة) لضمان سير الحياة اليومية للمواطنين، وفي الوقت ذاته، هو الذي يضع الأغلال في يدها لمنعها من التعسف أو انتهاك حرياتهم.

إن دراسة أحكام القانون الإداري والتعمق في موضوعاته بوصفه قانوناً متميزاً يحكم الإدارة العامة لا يكون إلا من خلال التطرق إلى مفهومه وكيفيات نشأته وتطوره (المبحث الأول) والخصائص التي تميزه عن قواعد القانون الخاص (المبحث الثاني)، إلى جانب تبيان علاقته بفروع القانون الأخرى (المبحث الثالث) وكذلك تحديد مصادره (المبحث الرابع) ومجموعة المبادئ والنظريات المبينة لنطاق تطبيقه (المبحث الخامس).

المبحث الأول: تعريف ونشأة القانون الإداري

لا يمكن الحديث عن تعريف القانون الإداري وفهم اختلافه عن بقية القوانين في قواعده وإجراءاته، إلا من خلال دراسة مراحل تطوره ونشأته التاريخية، فهذه المراحل أكثر من مجرد سرد لأحداث قديمة؛ فهي بمثابة دراسة لأصل هذا القانون. وعليه، سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى تعريف القانون الإداري وفق المعايير الفقهية المختلفة (المطلب الأول)، بالإضافة إلى تبيان مراحل نشأته وتطوره (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري

القانون الإداري ليس مجرد نصوص تشريعية، بل هو "قانون السلطة العامة" الذي ينظم العلاقة الحساسة بين الإدارة القوية والمواطن الفرد، فتحديد مفهوم القانون الإداري يعد ضرورياً لفهم الطريقة التي تدار بها الدولة، وفي هذا السياق اختلف الفقهاء في نوع وطبيعة القواعد القانونية التي تخضع لها الإدارة، فمنهم من تبنى مفهوماً واسعاً لتعريف القانون الإداري (الفرع الأول)، في حين اتجه البعض منهم إلى تعريفه وفقاً للمفهوم الفني الضيق (الفرع الثاني)

الفرع الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري

يمكن اعتبار السلطة التنفيذية أهم الهيئات في الدولة، ذلك لأنها في تماس يومي ومباشر مع أفراد المجتمع من خلال إدارتها لشؤنه وشؤون الدولة المختلفة وهي التي تسعى لتحقيق المصلحة العامة وما يحتاجه الأفراد منها لتوفره لهم، ولن تتمكن السلطة التنفيذية من تسيير الدولة بشؤونها المختلفة ما لم تتوفر لديها الوسيلة الناجعة لذلك ووسيلتها تلك تكاد تنحصر في الجهاز الإداري والمال العام، فالجهاز الإداري يخضع في أعماله إلى القانون الإداري، وبالتالي فإن القانون الإداري موجود في كل الدول وفقا لهذه النظرة التي التزم بها بعض الفقهاء، فالقانون الإداري إذن هو قانون الإدارة العامة.

وعليه، يعرف القانون الإداري وفقا للمفهوم الواسع بأنه: "مجموعة القواعد القانونية المنظمة للإدارة العامة⁽¹⁾ من حيث تكوينها واختصاصاتها ونشاطاتها وعلاقتها بالأفراد"⁽²⁾.

(1) للإدارة العامة معنيان:

* **المعنى العضوي (الشكلي):** يقصد به مجموعة من الهيئات أو الأجهزة تتولى داخل الدولة مباشرة الوظيفة الإدارية وذلك بتنفيذ القوانين وحماية النظام العام وإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع.

* **المعنى الموضوعي (الوظيفي):** يتعلق هذا المعنى بالوظيفة الإدارية المخولة لتلك السلطة، أي بوجه النشاط الإداري الذي يجري داخل التنظيم الإداري وأساليب ممارسة هذا النشاط والهدف منه، الأمر الذي يتناول بصفة أساسية العلاقات التي تنشأ بين الإدارة من ناحية والأفراد أو المجتمع من ناحية أخرى. راجع في هذا الصدد:

- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1993، ص ص 28، 29، 30.

- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص ص 07، 08.

- عوابدي عمار، القانون الإداري - النظام الإداري، الطبعة السابعة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص ص 06-36.

- فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص ص 07، 08.

(2) الحسيني محمد طه حسين، وجيز القانون الإداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، العراق، 2023، ص ص 14، 15.

وقد عرف الدكتور "بوضياف عمار" القانون الإداري من هذه الزاوية على أنه: "مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثير هذا النشاط من منازعات، سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام بل وحتى إن كان مصدرها القانون الخاص وحده"⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، أشار الدكتور "أبو راس محمد الشافعي" أنه يمكن تعريف القانون الإداري بالجمع بين المعنيين العضوي والموضوعي للإدارة العامة بأنه: "ذلك القانون الذي يحكم الإدارة العامة من ناحية الهيئات والأعضاء وكذلك من زاوية النشاط، بمعنى أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة الذي يحكم تنظيمها وتشكيلها واختصاصاتها ويحدد نشاطها والقواعد المنظمة لهذا النشاط وأوجه الرقابة عليها"⁽²⁾.

إن، القول بأن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة تنظيماً ونشاطاً معناه حصر تطبيق قواعده القانونية على الظاهرة الإدارية وحدها دون غيرها، فموقع الأفراد في ظل أحكام القانون الإداري قد يكون أفضل من وضعهم في ظل قواعد القانون الأخرى لا سيما قواعد القانون المدني المبنية على مبدأ المساواة وتلازم واجبات وحقوق الأفراد، لذلك نجد أن تعاقد شخص طبيعي مع الإدارة بهدف تسيير مرفق عام تابع للدولة ينتج عنه استفادته من امتيازات ووسائل القانون العام، في حين أنه في ظل قواعد القانون المدني ليس باستطاعة الفرد التصرف إلا وفق ما يسمح به مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، فالقانون الإداري إذا كان هو قانون الإدارة العامة ففي العديد من الحالات ينعدم التلازم بين تطبيق القاعدة القانونية الإدارية في المجالات الإدارية على اعتبار أن هناك أنشطة إدارية محضة تخضع لقانون لقواعد القانون الخاص، كما أن القانون الإداري قد يتعدى نشاط الإدارة ليطبق على فروع أخرى من القانون كالقانون المالي ويمكن أن نذهب أبعد من كل هذا بتبني الفكرة التي يستفاد منها وجود ارتباط حتمي بين القانونين الدستوري والإداري⁽³⁾.

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 19.

(2) أبو راس محمد الشافعي، القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1984، ص 12.

(3) يحيى محمد، المغرب الإداري، الطبعة الرابعة، اسبارطيل للطبع والنشر، المغرب، 2012، ص 22.

الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري

للقانون الإداري مدلول ضيق يقصد به: "مجموعة القواعد القانونية التي تنطبق على الأجهزة الإدارية هيكلًا ونشاطًا عن كون أن هذه القواعد لها طابع خاص تختلف على قواعد القانون الخاص التي تحكم وتضبط نشاط الأفراد"⁽¹⁾، فالقانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده فهو ليس مجرد تسميه لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص⁽²⁾، كما تجدر الإشارة أن الإدارة العامة لا تخضع في كل معاملة ونشاط للقانون الإداري وحده، بل قد يحكمها القانون الخاص في مواضع وحالات معينة⁽³⁾.

بناء على ما سبق، يمكن تقسيم الموضوعات التي يتناولها القانون الإداري إلى ثلاث فئات كبرى:⁽⁴⁾

* **الفئة الأولى:** تتعلق بموضوع التنظيم الإداري وهو الجزء الوصفي في القانون الإداري بحكم أنه يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تتصل بتكوين الجهاز الإداري وتحليل العناصر المختلفة التي يتكون منها⁽⁵⁾، ففي هذا المجال يبين القانون الإداري ما إذا كانت السلطة في الدولة سلطة مركزية واحدة تهيمن على كل إقليم الدولة وتباشر جميع الوظائف والاختصاصات الإدارية فيها بواسطة متوسط عمال تابعين لها، يباشرون أعمال وظائفهم في الأقاليم والمدن وفقًا لتوجيهات

(1) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) - دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص 14.

(2) غسان مدحت خير الدين الخيري، مدخل في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الرابحة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص 13.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 20.

(4) الجرف طعيمة، القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة للطبع والنشر، القاهرة، مصر، 1970، ص ص 10، 11، 12.

(5) تبنى المشرع الجزائري المفهوم الضيق للقانون الإداري في مجال التنظيم الإداري ويظهر ذلك من خلال العديد من النصوص أهمها قوانين الإدارة المحلية (قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12) والتشريعات التنظيمية المرتبطة بهما، وكذلك الأحكام الدستورية الناظمة لعمل السلطة التنفيذية واختصاصاتها (المواد 84 إلى 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، بالإضافة إلى العديد من النصوص المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية.

السلطة المركزية وأوامرها الملزمة، أم أن سلطة الإدارة في الدولة موزعة بين هذه السلطة المركزية وعمالها من ناحية وبين سلطات إدارية أخرى مستقلة على مستوى الأقاليم والمدن تباشر اختصاصاتها الإدارية المقررة لها في القانون مستقلة عن السلطة المركزية ولكن تحت إشرافها ورقابتها.

* **الفئة الثانية:** تتعلق بموضوع النشاط الإداري وهو الجزء الموضوعي في القانون الإداري بحكم أنه يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بسلطات الإدارة وامتيازاتها حين تقوم بالخدمات العامة في الدولة بكل ما يدخل في هذا المجال من مبادئ وأحكام تتصل بتنظيم صور نشاط الإدارة ووسائل هذا النشاط وأساليبه⁽¹⁾ مع ما يحيط كل ذلك من قيود وضمانات تكفل حماية حقوق وواجبات الأفراد وحررياتهم العامة وكذلك حقوق وواجبات الهيئات الخاصة إزاء الهيئات العامة.

* **الفئة الثالثة:** تتعلق بالجانب القضائي من نشاط الإدارة العامة وذلك بحكم اتصالها بتنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، نظرا لما يمكن أن تثيره هذه الأعمال من منازعات⁽²⁾، حماية لمبدأ مشروعية أعمال الإدارة من ناحية وضمانا لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة من ناحية أخرى، حيث يدخل في مجال هذه الطائفة من القواعد القانونية كل ما يتصل بتنظيم جهة القضاء المختصة بممارسة هذه الرقابة وما يرتبط بذلك من إجراءات.

وفي ذات السياق، نجد أن الإدارة العامة تخضع لنوعين من القواعد القانونية، فهي إن كانت تخضع في الأصل لقواعد القانون الإداري بحكم دورها في تحقيق المصلحة العامة، بالنظر لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة وما يترتب عن ذلك من إجراءات وتدابير تمس بالمراكز

(1) تبنى المشرع الجزائري المفهوم الضيق للقانون الإداري في مجال عقود الإدارة العامة من خلال سن قانون خاص ينظمها ويحكم كفاءات إبرامها (قانون الصفقات العمومية رقم 23_12) وعدة نصوص تنظيمية مرتبطة به، وكذلك خص تفويضات المرافق العامة بنص خاص يحكمها (المرسوم التنفيذي رقم 18-199)، في حين أخضع الموظفين العموميين لنظام قانوني خاص بهم (الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ومختلف نصوصه التطبيقية)، يختلف عن تشريع العمل الذي يخضع له عمال القطاع الخاص.

(2) خص المشرع الجزائري منازعات الإدارة العامة بنصوص خاصة، سواء من حيث الجانب الهيكلي والتنظيمي للقضاء الإداري (القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله) أو من حيث الجانب الإجرائي (القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

القانونية للأفراد، تصدرها الإدارة من جانبها المنفرد، فهي تخضع في المقابل لقواعد القانون الخاص استثناء وذلك عندما تتصرف مثلما يتصرف الأفراد ومن ثم يخضع نشاطها أو معاملتها إلى نفس القواعد السارية على الأفراد ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات التي قد تنشأ بسبب تلك النشاطات⁽¹⁾.

المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري

القانون الإداري بمعناه الضيق، باعتباره قواعد متميزة عن قواعد الشريعة العامة لم يبدأ في الظهور إلا في فرنسا عقب قيام ثورتها سنة 1789م وعلى التحديد منذ أنشأ مجلس الدولة الفرنسي في السنة الثامنة للثورة، أي أن إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كان الخطوة الأولى في بدء ظهور القانون الإداري بمفهومه المعروف في الوقت الحاضر⁽²⁾، فالقانون الإداري لم يظهر بقرار تشريعي واحد، بل كان نتيجة صراع تاريخي، فمنذ وضع النواة الأولى لهذا القضاء (مجلس الدولة) فإن القواعد التي أرساها في أحكامه القيمة والنظريات التي صاغها فقهاء القانون العام بعد ذلك قد طورت ذلك القانون تطورا هائلا⁽³⁾.

وقد مر القانون الإداري في نشأته وتبلوره عبر عقود من السنين الطويلة بعده مراحل ميزتها التقلبات السياسية والاجتماعية سواء قبل الثورة الفرنسية (الفرع الأول) أو بعدها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية

قبل ظهور النظرية القائلة بتقسيم سلطات الدولة إلى ثلاثة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) وهي النظرية التي أشاعها وأظهرها الكاتب الفرنسي المعروف "مونتيسكيو" في كتابه روح القوانين، فقد كانت سلطات الدولة وعلى رأسها الملوك تتمتع بجميع السلطات، فلم يكن هناك مصدر يرجع إليه الملك وأعوانه من تشريع أو قواعد موضوعة يتقيدون بها، فلم تكن علاقة الدولة بالأفراد على شيء

(1) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 15.

(2) بدير علي محمد وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2011، ص 28.

(3) الصروخ مليكة، القانون الإداري - دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، نشر وتوزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، 2006، ص ص 17، 18.

من هذا الذي يصل الآن ما بينهم وبين السلطة العامة، إذ أن علاقتها بالرعية لم تكن تتجاوز الخدمة في الجيش وجباية الضرائب والزراعة وفرض الأتاوة والإعانات⁽¹⁾.

إن، هذه المرحلة ما قبل الثورة الفرنسية عرفت عدم مسؤولية الدولة، حيث تمتع الملوك بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقاً من فكرة أنهم امتداد لإرادة الله وأنهم ظل الله فوق الأرض، فالعدالة مصدرها الملك ولا يتصور خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة وحتى القضائية منها، ولا شك أن تصوراً من هذا القبيل لمن شأنه أن يخلع كل قيد يحيط بالإدارة في تصرفاتها وهو ما يترتب عليه المساس بحقوق الأفراد، خاصة بعد انشغال طبقة البرجوازية ورجال الدين في جمع الثروة مما زاد الوضع سوءاً⁽²⁾.

ففي هذه المرحلة لم تكن توجد بفرنسا إلا محاكم عادية تفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، في حين أن المنازعات التي قد تنشأ بين الدولة والأفراد فتفصل فيها محاكم أخرى يطلق عليها البرلمانات القضائية، أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية وقد كانت تمارس البرلمانات سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية⁽³⁾.

ولما كانت سلطة الحكومة مطلقة في مجالات كثيرة ومحدودة التدخل في شؤون الأفراد، فإنه قد أهمل شأن تنظيم تلك البرلمانات ولم يكن لقضائهم مرتبات محدودة تصرف لهم من الخزينة العامة للدولة وإنما تمثلت مواردهم فيما يحصلون عليه من هبات وهدايا ومصاريف من الخصوم، حيث كانت تعمل على توسيع اختصاصاتها حتى تتزايد مواردها ومن هنا كان لهذه البرلمانات الكثير من التدخل في أعمال الإدارة لصالح الأفراد الذين كانوا يقدمون الهدايا والمصاريف الباهظة. ورغم تدخل هذه البرلمانات في أعمال الإدارة لصالح الأفراد الذين كانوا يقدمون الهدايا فإن عملها

(1) حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، العراق، 1968، ص 16.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 75، 76.

(3) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2005، ص 11.

هذا لم يجد لدى المواطنين قبولا ولا احتراما لأنه كان عملا بمقابل، كما أن هذه الأمور قد أثارت غضب الإدارة بالتدخل في أعمالها إلى حد عرقلة سيرها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية

لما قامت الثورة الفرنسية كانت أولى قرارات الجمعية الوطنية التأسيسية بعد الثورة هي إلغاء البرلمانات القضائية القديمة وبسبب سوء الظن الموروث في المحاكم، قررت تشريعات 16-24 أغسطس 1790م فصل الإدارة عن القضاء وبمقتضى هذا الفصل حرم على القضاء ممارسة أعمال الإدارة وكذلك مناقشة رجال الإدارة فيما يتعلق بأعمال وظائفهم أو التعرض لهذه الأعمال بالتأويل أو الإلغاء أو وقف النفاذ وترتيباً على ذلك استقلت الإدارة بعد الثورة بأعمالها بعيداً عن رقابة القضاء⁽²⁾. وإذا كان هذا المبدأ يقر عدم تدخل القضاء الإداري في الشؤون الإدارية وعدم اختصاصه بالنظر والفصل في المنازعات التي تنجم جراء النشاط الإداري، فإن ذلك أفرز إشكالات تتعلق بكيفية مخاصمة ومحاكمة الإدارة العامة إذا خرجت عن مبدأ المشروعية واعتدت على حقوق الأفراد وحررياتهم وماهية الجهة القضائي التي ستراقب وتحكم الإدارة العامة⁽³⁾.

وعليه، فالقضاء الإداري في فرنسا وبعد الثورة الفرنسية مر بعدة مراحل أدت في ذات الوقت إلى تطور قواعد القانون الإداري نورها كالاتي:

أولاً: مرحلة الإدارة القاضية

بعد إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص بهذه المنازعات وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم شكوى، فكانت

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص ص 17، 18.

(2) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص ص 39، 40.

(3) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 62.

الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية⁽¹⁾.

ففي هذه المرحلة صدر القانون 6-11 سبتمبر 1790م قضى باختصاص حكام الأقاليم بالفصل في القضايا التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها، كما صدر القانون 7-14 أكتوبر 1790 ونص على اختصاص رئيس الدولة والوزراء- كل فيما يخصه- بالفصل في الدعاوى التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها ولقد كان الهدف من ذلك هو احترام مبدأ الفصل بين السلطات حسب تفسير الثورة الفرنسية له ومقتضى ذلك أن تفصل الإدارة ذاتها في المنازعات التي تتعلق بها⁽²⁾.

وفي ذات سياق، يرى الدكتور "بوضياف عمار" إن الأسباب المستند إليها لفرض وإعمال القانون 1790 يمكن دحضها باعتبار أن عدم خضوع الإدارة أمام القضاء يعني أن المحاكم قد تكون في وضعية إنكار العدالة، فهي حين يقصدها المتقاضون نتيجة عمل قامت به الإدارة أو تسبب فيه أحد أعوانها تضطر وتطبقاً لقانون 1790م إلى التصريح برفض الدعوى لعدم الاختصاص أيًا كان الضرر الناتج عن هذا العمل وأيًا كانت خروقاته وتجاوزته، كما تناسى المدافعون عن القانون 1790م أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض تمكين السلطة القضائية من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وهذا ما أكده "مونتسيكو" نفسه في كتابه روح القوانين، فلا مفر من الاعتراف لجهاز القضاء بمراقبة أعمال الإدارة وهذا تطبيقاً لمبدأ المشروعية وصونا للحقوق الأساسية والحريات العامة ومنعاً للإدارة من كل عمل يطمع بالتعسف، لتبقى هذه المرحلة من مراحل تطور القانون الإداري تتميز عن غيرها وسابقتها أن في المرحلة الأولى لم تكن الدولة ومن ثم الإدارة تسأل عن أعمال موظفيها، أما في ظل المرحلة الجديدة (الإدارة القاضية) صار بالإمكان مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها⁽³⁾.

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 12.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 19.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 79، 80.

ثانيا: مرحلة القضاء المحجوز

في هذه المرحلة أدخلت تعديلات حاسمة على نظام الإدارة القاضية في السنة الثامنة للثورة، أي في عهد امبراطورية "نابليون بونابرت"، فلقد أنشئت بجانب الإدارة العامة بعض الهيئات الإدارية مهمتها تقديم المشهورة للقنصل ولحكام الأقاليم في شأن ما يعرض عليهم من منازعات، حيث كان مجلس الدولة ومجالس الأقاليم من أهم هذه الهيئات الإدارية الاستشارية⁽¹⁾.

بالنسبة لمجالس الأقاليم فكانت تصدر أحكاما لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل⁽²⁾، أما بالنسبة لاختصاصات مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية تابعة للإمبراطور فكانت تنحصر في تقديم المشورة والرأي والنصح في الشؤون القانونية والأمور الإدارية، فكان مجلس الدولة الفرنسي عن طريق لجنة المنازعات ينظر ويفحص الطعون والتظلمات والشكاوى التي يرفعها الأشخاص ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة والتي تسبب أضرارا لمصالحهم، فكانت سلطة المجلس تنحصر في هذه المرحلة في فحص التظلمات والطعون وتقديم المشروع فقط بشأنها في صورة مشروع قرار إداري إلى رئيس الدولة ويصدر رئيس الدولة بعد ذلك قرارا إداري نهائيا في شكل مرسوم يتعلق بالنزاع، فسلطة ووظيفة المجلس في هذه المرحلة كانت وظيفة استشارية في النظر والفصل في المنازعات الإدارية التي يحركها الأفراد، فلم يكن جهة قضائية تملك السلطة القضائية النهائية وإصدار الأحكام القضائية النهائية وإنما كانت سلطة المجلس استشارية فقط، بينما سلطة القضاء البات كانت محجوزة لرئيس الدولة، فهذا التطور الذي حصل لم يؤدي إلى إلغاء مرحلة الإدارة القاضية، بل كان هذا التطور نوعا من التعديل والإصلاح الشكلي لنظام الإدارة القاضية⁽³⁾.

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 40.

(2) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 12.

(3) عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 64.

وإن كانت هذه المرحلة قد عرفت نواة القانون الإداري ممثلة في مجلس الدولة، إلا أنه لا يمكن الحديث عن وجود هذا القانون في هذه المرحلة بالذات لسببين: أن مجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل أن قضاءه كان مقيدا أو معلقا على مصادقة رئيس الدولة وبالتالي علق قضاءه على مشيئة ورغبة السلطة ورغبة السلطة التنفيذية، كما أن مجلس الدولة لم يعتمد أحكاما خاصة حال فصله في المنازعات إنما طبق القانون الخاص⁽¹⁾.

ثالثا: مرحلة القضاء المفوض

ظل الوضع السابق ساريا حتى عام 1872م حيث صدر في 24 مايو من نفس السنة قانون مجلس الدولة والذي بمقتضاه أصبح قضاء هذا المجلس نهائيا وأحكامه ملزمة للإدارة أي أن أحكامه غير معلقة على تصديق جهة أخرى، فانتقل من مرحلة القضاء الإداري المحجوز إلى مرحلة القضاء الإداري المفوض، لأن أمر الفصل في المنازعات الإدارية بات مفوضا إليه وبذلك قام مجلس الدولة الفرنسي كمحكمة قضائية بالمعنى الصحيح، كما نص نفس القانون على إنشاء محكمة تنازع الاختصاص للفصل في منازعات الاختصاص التي يمكن أن تثار بين جهتي القضاء العادي والإداري وبذلك أقام المشرع الفرنسي نظام القضاء المزدوج، القضاء العادي وعلى رأسه محكمة النقض والقضاء الإداري الذي يشمل المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة، غير أن قيام مجلس الدولة كمحكمة للقضاء الإداري لم يضع حدا لنظام الإدارة القضائية، بل ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية حتى أواخر القرن 19، بمعنى أنه لم يكن لأصحاب الشأن حق رفع دعواهم إلى مجلس الدولة إلا في الحالات التي يحددها القانون، أما في غيرها من الدعاوى فكان حق النظر فيها مسندا إلى الوزير القاضي ثم إلى مجلس الدولة باعتباره هيئة استئنافية واستمر الحال على ذلك إلى سنة 1889م⁽²⁾.

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 80.

(2) راجع في هذا الخصوص:

- الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 40.

- الصروح مليكة، المرجع السابق، ص ص 19، 20.

- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص ص 12، 13.

رابعاً: محكمة التنازع وقرار بلانكو الشهير

إن اعتبار مجلس الدولة الفرنسي جهاز قضائي يتولى الفصل في المنازعات الإدارية، كان يثير إشكالية ماهية القاعدة القانونية التي يجب تطبيقها، فقد كان يعتمد في أحكامه على تطبيق قواعد القانون الخاص (القانون المدني، القانون التجاري...)، مما خلق في كثير من الأحيان قصور القواعد المعروفة في حل المنازعات رغم اجتهاده في محاولة للاعتماد على مبادئ العدالة وروح القانون في تأسيس قراراته وذلك عائد إلى غياب قانون خاص بالإدارة إلى غاية صدور قرار "بلانكو" عن محكمة التنازع يوم 08 فيفري 1873م⁽¹⁾.

وعليه، كان لهذا القرار أثر كبير بخصوص إثبات ذاتية القانون الإداري على اعتبار أنه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاماً استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص، فمن حيثيات هذا القرار يمكن استنتاج ما يأتي:⁽²⁾

* هذا القرار أعلن عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة ومنها يفهم أن قواعد القانون المدني لم تعد تواكب نشاط الإدارة ولا تليق بطبيعة عملها، لذا وجب استبعادها لعدم صلاحيتها وقصر تطبيقها فقط على الأفراد، وحين يستبعد القانون المدني يقتضي المنطق القانوني التفكير في قواعد بديلة أكثر ملاءمة لطبيعة النشاط الإداري اصطلاح على تسميتها فيما بعد بقواعد القانون الإداري.

* أكد القرار على خضوع الدولة للمسؤولية، فعدم خضوعها لقواعد القانون المدني لا يعفيها من تحمل المسؤولية وفي هذا المسلك مخالفة للقناعة السائدة في ذلك الوقت وهي عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

* أفصح هذا القرار عن المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة وهل يختص بالفصل فيها القضاء الإداري أم القضاء العادي وهذا المعيار اصطلاح على تسميته بمعيار المرفق العام، فهو الذي

(1) عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 20.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 84، 85، 86.

- غسان مدحت خير الدين الخيري، المرجع السابق، ص ص 73، 74.

فرض مثل هذه القواعد الغير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص، كما أكدت محكمة التنازع الفرنسية صراحة أن القواعد التي يخضع لها المرفق العام غير مستقرة وثابتة، بل تتغير كلما فرضت مصلحة المرفق ذلك.

* اعترف هذا القرار للقاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري وكان له أثر واضح ليس فقط في إقرار مسؤولية الدولة فحسب بل من ناحية تعريف القانون الإداري وتحديد أسسه ورسم نطاقه وولايته. ومن ذلك كله نستنتج أن الازدواج القضائي أدى إلى الازدواج القانوني، أي وجود نوعين من القواعد القانونية أحدهم قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص وثانيهما قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية وتستمد كأساس مصدرها من القضاء نفسه، ذلك أن قواعد القانون الإداري لم تنشأ بتدخل من المشرع ولم يصدرها في شكل منظومة مقننة وإنما نشأت هذه القواعد تباعا وعلى مدى مراحل طويلة على يد القضاء الفرنسي خاصة.

ومنذ ذلك التاريخ ومجلس الدولة الفرنسي دأب على إرساء أسس القانون الإداري بحيث قام بمجهود كبير في إقامة قانون إداري مستقل يتفق وطبيعة العلاقات الإدارية التي يحكمها وعمل في استنباطه لقواعد القانون الإداري على حسن الموازنة بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ومصالح الأفراد وحقوقهم العامة، حيث استند في ذلك على روح القانون العام ومبادئ العدالة وهدفه من ذلك أن يصل إلى نقطة التعادل بين المحافظة على حقوق الأفراد وحررياتهم المشروعة وبين تحقيق ما يستلزمه حسن الإدارة وتمكين أعضائها من الإشراف على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار. ولقد استطاع مجلس الدولة بمقتضى ذلك أن يكسب ثقة طرفي المنازعات التي ينظر فيها وهم السلطة التنفيذية والأفراد، كما أن المشرع كثير ما تدخل وتبنى بنصوص صريحة ما سبق أن أقره مجلس الدولة في قضاؤه من قواعد، فهكذا ارتبط تاريخ القانون الإداري في فرنسا بتاريخ مجلس الدولة فيها بحيث لا يمكن الكلام عن أحدهما دون التعرض للآخر⁽¹⁾.

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 21.

المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري

ينفرد القانون الإداري بالعديد من المميزات والمواصفات التي لا نجد لها مثيلاً في باقي فروع القانون، سواء تعلق الأمر بخصائصه الشكلية (المطلب الأول) أو الموضوعية (المطلب الثاني)، حيث يذهب أغلب فقهاء القانون الإداري إلى إضافة كونه عام ومرن سريع التطور مستقل وأصيل يغلب عليه الطابع الفرنسي، بل هو قانون يبحث عن نقطة التوازن بين مفهومي السلطة والحرية أو العدالة، أي أنه قانون من نوع خاص⁽¹⁾.

المطلب الأول: الخصائص الشكلية للقانون الإداري

يتميز القانون الإداري من حيث الشكل بمجموعة من الخصائص تتعلق أساساً بحدثة نشأته (الفرع الأول)، بالإضافة إلى منشأه القضائي (الفرع الثاني) وكذلك عدم تقنيته (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القانون الإداري حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري حديث النشأة مقارنة بالقانون المدني الذي يظهر وارث لعادات وتقاليد قديمة متوغلة في الحضارة الرومانية، فالمشرع الفرنسي خلال إعداد القانون المدني استعمل مفاهيم أساسية يعود تحريرها في بعض الأحيان إلى القانون الروماني⁽²⁾.

فالقانون الإداري بالمعنى الفني الضيق والدقيق لا يوجد ولا يكون إلا حيث يقوم نظام قانوني مزدوج، يستقل أحد فرعيه بولاية الفصل في المنازعات الإدارية ويطبق عليها قواعد قانونية متميزة عن القانون الخاص، إذن القانون الإداري بهذا المعنى وبهذه الشروط والمواصفات قانون حديث النشأة⁽³⁾، فإذا اعتمدنا هذه المسألة في تحديد نشأة القانون الإداري نقول أن القانون الإداري لم ينشأ إلا في النصف الثاني من القرن 19 لأن نظريات القانون الإداري وقواعده ومبادئه لم تظهر فور

(1) يحيى محمد، المرجع السابق، ص 35.

(2) لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2012، ص 22.

(3) أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص 18.

قيام مجلس الدولة الفرنسي وإنما استلزم الأمر جهدا وتطورا وبلورة للأوضاع ومراجعة للأفكار والمواقف والتي أدت في مجموعها إلى تأخر ظهور القانون الإداري كمجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون المدني، فهو بذلك قانون يتسم بسمة الحداثة طالما أن قواعده ما زالت تعرف التطور بدرجة لم تمكن المشرع من وضع تقنين له⁽¹⁾.

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون قضائي

وصف قانون ما بأنه قضائي يعني بأنه في أغلب أحكامه ليس حبيس نصوص تشريعية وإنما يعود في مصدره إلى الأحكام القضائية⁽²⁾، القانون الإداري بهذا المعنى هو قانون قضائي، فرغم ما للتشريع في مجاله من أهمية بالغة، فإنه لا يزال حتى الآن يرجع في معظم نظرياته الأساسية ومبادئه العامة الرئيسية إلى اجتهاد القضاة ومحاولتهم المستمرة في استنباط الأحكام واجبة التطبيق على المنازعات المعروضة. وللقضاء في مجال القانون الإداري أهمية خاصة، فهو لا يقتصر كمثله في القضاء العادي على مجرد تطبيق القانون ولكنه يمارس دورا إنشائيا واضحا، إذ كثيرا ما يجد نفسه ولقلة النصوص، مضطرا إلى صياغة مبادئ تشريعية جديدة لا تستند إلى نص تشريعي⁽³⁾.

فالقاعدة العامة أنه إذا ما طرحت على القاضي منازعة فإنه يلتزم بالفصل فيها، ووصولاً إلى الحكم في المنازعة يبحث القاضي أصالة وبداءة وبصفة أولية عن نص تشريعي يحكم المنازعة المطروحة، فإن لم يجد نصا اتجه بالبحث صوب المصادر الأخرى للقاعدة القانونية وحسب الترتيب الذي يرسمه له المشرع، فإن لم يجد في أي مصدر من هذه المصادر قاعدة تحكم الدعوى محل البحث فإنه لا يستطيع الامتناع عن إصدار الحكم بمقولة عدم وجود قاعدة قانونية وإنما على

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 44.

(2) بدير علي محمد وآخرون، المرجع السابق، ص 36.

(3) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 45.

القاضي أن يصدر حكمه في الدعوى باجتهاده وبقاعدة من ابتكاره وابتداعه وإلا كان مرتكبا لجريمة إنكار العدالة⁽¹⁾.

لذلك، تعتبر الصبغة القضائية من أبرز صفات القانون الإداري إن لم نقل من أهم مميزاته لا سيما وأن سلطة القاضي في خلق وإنشاء وكشف قواعد القانون الإداري جد طبيعية بسبب غياب الإطار القانوني المحدد لنشاط الإدارة واختصاصاتها بكيفية دقيقة، وهو فراغ استغله القاضي الإداري ليشيد العديد من النظريات، لذلك نجد اليوم أن أغلب مبادئ القانون الإداري وأحكامه من صنع القضاء بالاستناد على الحلول العادلة المستلهمة من واقع الحياة الإدارية في علاقاتها بالوضع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة والخاضع للتجديد والتغيير، بحيث يصعب على قواعد التشريع أن تواكبها بدقة وسرعة⁽²⁾.

أكثر من ذلك لئن كان اللجوء إلى القاضي الإداري واجبا لإصدار الحكم الواجب التطبيق في كل القضايا المبهمة وغير الواضحة، فإن المرجعية الأساسية التي يعتد بها في بحثه عن القاعدة القانونية الواجبة التطبيق مصدرها العرف والمبادئ العامة للقانون، لملء الفراغ حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم. وعليه قياسا بدور القاضي المدني في هذا المجال يمكن التأكيد أن دور الأخير هزيل إن لم نقل منعدم مقارنة مع المهام الإنشائية التي ينفرد بها القضاء الإداري والمنسجمة مع واقع الحياة الإدارية. وأهم النظريات التي بلورها القضاء الإداري وعمل على ترسيخ أحكامها وإخراجها إلى حيز الوجود نجد: نظرية الاعتداء المادي، نظرية الموظف الفعلي، نظرية العمل الإداري المنعدم، النظرية العامة للمرفق العمومي، نظرية القرارات الإدارية، نظرية أعمال السيادة وغيرها، الشيء الذي أدى إلى تلازم بين مبادئ القانون الإداري وعمل القضاء، بحيث يعتبر من المستحيل محاولة دراسة جانب بمعزل عن الآخر⁽³⁾.

(1) أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص 19.

(2) يحيى محمد، المرجع السابق، ص 39.

(3) المرجع نفسه، ص 40.

الفرع الثالث: القانون الإداري غير مقنن

يقصد بتقنين أي فرع من فروع القانون تجميعه في مجموعة تشريعية خاصة تضم المبادئ الأساسية والأحكام العامة والقواعد التي يتضمنها هذا القانون، وتبعاً لهذا المعنى فإن القانون الإداري لم يقنن حتى الآن وهذا لا يعني انعدام التقنين الجزئي أو استحالته في مجاله، فهناك موضوعات هامة تخضع لأحكام تتمتع بثبات نسبي وتنظمها قوانين مفصلة مما يمكن اعتباره تقنيناً جزئياً، فإذا كان التقنين الكامل في مجال القانون الإداري غير مجد في الوقت الحاضر فإن التقنين الجزئي ممكن ومفيد وتعمل معظم الأنظمة على بذل الجهود أكثر للتوسع في هذا التقنين الجزئي⁽¹⁾.

فإذا كانت حداثة القانون الإداري تشكل سبباً في عدم تقنينه، فإن طبيعة التشريعات الإدارية ذاتها تعتبر السبب الحاسم، فالتقنين من طبيعته أن يضيف على التشريع ثباتاً نسبياً ويجعل التعديل فيه أصعب بكثير من التعديل في تشريع منفرد، فهذا الثبات يتنافى مع الكثير من قواعد القانون الإداري، خصوصاً ما كان منها مثبتاً في لوائح إدارية تواجه حالات متغيرة ومتقلبة، وقد أفاد القانون الإداري كثيراً عدم تقنينه، إذ بقي باب التطور مفتوحاً أمامه⁽²⁾.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور "بوضياف عمار" أن الأسباب التي تحول دون تقنين القانون الإداري وإمكانية جمع مختلف أحكامه ومبادئه، يمكن حصرها في ما يلي:⁽³⁾

- مرونة النشاط الإداري وقابليته للتطور وصعوبة التنبؤ بمختلف جوانب النشاط الإداري وما يحيط به من إشكالات قانونية.

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 45.

(2) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص ص 44، 45.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 90، 91.

- حادثة نشأة⁽¹⁾ هذا القانون، فقواعده لم تظهر إلا في أواخر القرن 18 ولا زالت لحد الساعة في طور التكوين، وهذا خلافا لقوانين أخرى كالقانون المدني والجنائي والمالي يعود ظهورها إلى قرون خلت.

وفي ذات السياق، تعود صعوبة تقنين القانون الإداري إلى تعدد التشريعات التي يضمها القانون بسبب تعدد موضوعاته وتنوع هذه التشريعات، حيث تضم القوانين العادية والأنظمة والتعليمات، بالإضافة إلى تعدد الجهات المختصة بإصدارها، كما أن القانون الإداري يحتاج إلى مراجعة وتعديل بصفة دائمة ومستمرة، في حين أن التقنين قد يؤدي إلى جموده، يضاف إلى ذلك أن القانون الإداري لا ينحصر في النصوص المكتوبة وإنما يشمل أيضا المبادئ والقواعد التي يتبعها القضاء الإداري وأصبحت جزءا لا يتجزأ من القواعد غير المكتوبة التي يتشكل منها القانون الإداري⁽²⁾.

ولقد أثارت مسألة إمكانية التقنين الكلي للقانون الإداري نقاشا بين الفقهاء، فمنهم من أيدها ومنهم من عارضها:⁽³⁾

* **الفريق المعارض:** وهو الغالب، فيحتج على عدم إمكانية تقنين القانون الإداري بحجة صعوبة أو استحالة إقامة مثل هذا التقنين بصورة مرضية، فضلا عن خطورة تقنيه بالنسبة لإعاقة التطور المستمر في قواعده ومبادئه ويستند أصحاب معارضة التقنين على التأكيد على أن قواعد القانون الإداري بطبيعتها لا تقبل التحديد لأن أغلبها قواعد قضائية متطورة تنشأها الجهات القضائية المختصة بما يتناسب وطبيعة العلاقات الإدارية، لذلك ينبغي ملاحقة الشؤون الإدارية بهذه

(1) إن عدم تقنين القانون الإداري بهذا المعنى يعود إلى أنه في فترة تجميع القوانين وتقنينها في عهد "تابليون" في السنوات الأولى من العقد الأول من القرن 19 لم يكن القانون الإداري قد تبلوت صورته، بل أنه لم يكن قد ظهر إلى الوجود بما يمكن تسميته بالقانون الإداري. وعليه، لم يكن من بين المجموعات التي تم تقنينها مجموعة للقانون الإداري. ولو أنه كان قد تم تقنين القانون الإداري الوليد في هذه الفترة لجاء التقنين مقيدا لنموه ومعرقلا لنضوجه ويعوق تطوره.

- راجع بهذا الخصوص: أبو رس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص 22.

(2) الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص 27.

(3) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص ص 45، 46.

التغييرات باستمرار. وحتى بالنسبة للتشريعات الإدارية والتي أغلبها تشريعات فرعية أو قواعد تنظيمية تتغير تتعدل بسرعة ملحوظة لمواجهة مشاكل الإدارة المختلفة والتي تتأثر بمختلف الظروف السياسي والاقتصادية والاجتماعية المتغيرة في الدولة ومثل هذه الطبيعة تتنافى مع ما تتمتع به التقنيات من استمرار وثبات نسبي بالمقارنة مع التشريعات المقننة.

* **الفريق المؤيد:** يرى أنه يمكن بصفة مبدئية جمع التشريعات الإدارية الرئيسية معا وذلك تيسيرا للرجوع إليها وتمهيدا لإصدار تقنين لها بعد التنسيق بينها واستكمالها بالقواعد القضائية المستقرة واستخلاص المبادئ العامة التي تحكمها وذلك بصورة تتسم بشيء من المرونة، تسمح باستمرار بتطور القانون الإداري استجابة لتطور الإدارة والمجتمع، ذلك التطور الذي يسري على كافة فروع القانون حتى المقنن منها وإن قلت درجته.

وفي ذات السياق، في التشريع الجزائري نجد عدة تقنيات جزئية تتعلق ببعض مواضيع وجوانب القانون الإداري نذكر منها:

- في مجال موظفي الإدارات والمؤسسات العمومية (الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية)⁽¹⁾.

- في مجال التنظيم الإداري المحلي:

* القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية⁽²⁾

* القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية⁽³⁾

(1) الأمر رقم 03_06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006. متمم بالقانون رقم 22_22، ج ر ج ج العدد 85 المؤرخة في 19 ديسمبر 2022.

(2) القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011. معدل ومتمم بالأمر رقم 13_21 المؤرخ في 31 غشت 2021، ج ر ج ج العدد 67 المؤرخة في 31 غشت 2021.

(3) القانون رقم 07_12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

- في مجال عقود الإدارة العامة (القانون رقم 23-12 المتضمن قانون الصفقات العمومية⁽¹⁾).
- في مجال المنازعة الإدارية وإجراءاتها (القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾، القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽³⁾).

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري من حيث المضمون

يتميز القانون الإداري من حيث مضمونه بأنه من وسريع التطور (الفرع الأول)، بالإضافة أنه قانون مستقل (الفرع الثاني)، كما أنه مطبوع بطابع السلطة العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القانون الإداري من وسريع التطور

يمتاز القانون الإداري أنه قانون يتطور بسرعة متأثراً بتطور الظروف المحيطة والمتحكمة بالإدارة العمومية، فالقانون الإداري قانون شديد الحساسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى التكنولوجية في الدولة⁽⁴⁾، وبما أن القانون الإداري يحكم نشاط الإدارة ويحدد علاقاتها مع الجمهور، فلا بد أن يكون متطوراً تبعاً لمهام الإدارة الرامية إلى إشباع حاجات المرافق العامة والعمل الإداري بصفة عامة وكذا إشباع الحاجات العامة للجمهور، فالقانون الإداري مختلف عن القوانين الأخرى التي تتسم بالاستقرار والثبات، فالدستور مثلاً يطبق لعدة سنوات طويلة ولا يطرأ عليه التغيير إلا نادراً وفي حالات خاصة، لذلك فإن تطور القانون الإداري وحركيته الدائمة راجع أن الإدارة اقتحمت ميادين جديدة لم تكن معروفة⁽⁵⁾.

(1) القانون رقم 23_12 المؤرخ في 05 غشت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر ج ج، العدد 51، المؤرخة في 06 غشت 2023.

(2) القانون رقم 08_09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008. معدل ومتمم بالأمر رقم 22_13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج ر ج ج العدد 48 المؤرخة في 17 يوليو 2022.

(3) القانون العضوي رقم 98_01 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998. معدل ومتمم.

(4) لباد ناصر، المرجع السابق، ص ص 24، 25.

(5) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 20.

فالقانون الإداري مرن متغير يقبل التعديل والإلغاء والإنشاء والتجديد، فيستجيب لتغير النظام الإداري الذي تتبعه الدولة لتحقيق غرض جديد أو تعديل غرض قائم وهو كثير الجوانب متعدد الأطراف ليس له حدود ولا موضوع واحد أو موحد لأنه يخدم المصالح والمنافع العامة ويتجدد بتجديدها ولا يعجز عن إيجاد القواعد التي تدار بها تلك المصالح والمنافع مهما تعددت وتغيرت⁽¹⁾. ومن أهم الأسباب التي أدت إلى تطور واتساع مجالات قواعد القانون الإداري وبالتالي مرونة وتطور قواعده ما يلي:⁽²⁾

* الحروب العالمية والمحلية وانتشار الأزمات الاقتصادية.

* التأثير بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبياً.

* تزايد تدخل الدولة في جميع المجالات وذلك بسبب اتساع وظيفة الدولة الحديثة وخاصة ظهور المرافق الاقتصادية.

* التقدم العلمي والتكنولوجي الذي يعرفه العالم المعاصر.

* الزيادة الضخمة لعدد سكان العالم.

* الإصلاحات الإدارية والتي تشمل الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية في الدولة على اختلاف صورها المركزية واللامركزية.

(1) حامد مصطفى، المرجع السابق، ص 13.

(2) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 20.

- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 18.

- الحسيني محمد طه حسين، المرجع السابق، ص 38.

وتجدر الإشارة أن القضاء وهو يسلك سبيل المرونة في إنشاء وتطوير قواعد القانون الإداري، لا يفعل ذلك تحت تأثير مجرد الرغبة في التغيير والتطوير وإنما لمسايرة التطور المستمر في اتساع مجالات الوظيفة الإدارية وما يرافق ذلك من قيام علاقات جديدة لم تكن موجودة، تتطلب باستمرار إيجاد القواعد لتنظيمها وحكمها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: القانون الإداري مستقل

يعتبر القانون الإداري أنه مستقل في المصدر وفي الطبيعة ولا يعني هذا الاستقلال أن يستقل القانون الإداري- بالضرورة وباستمرار قواعده- فهذه القواعد تقترب قليلا أو كثيرا من قواعد القانون الخاص، غير أن هذا الاقتراب لا يمس استقلال القانون الإداري⁽²⁾.

ولقد حاول الفقه خاصة في فرنسا إبراز الحكمة من استقلال القانون الإداري وقدم مبررات كثيرة لإثبات تميزه وذاتيته ولعل أهم ما تم التركيز عليه يكمن فيما يأتي:⁽³⁾

* **مبدأ سيادة الدولة:** دافع كثير من رجال الفقه على مبدأ سيادة الدولة كأحد أهم الأسباب الداعية إلى استقلال القانون الإداري، فقيل أن الدولة والهيئات التابعة لها وهي تمارس مهامها وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون الخاص ولا يمكن أن تمثل في منازعاتها أمام القضاء العادي. وقد انتقد هذا التبرير من خلال أن فكره السيادة المعتمد عليها ليست فكرة مطلقة، فالدولة قد تخضع كشخص من أشخاص القانون لقواعد القانون الخاص، كما أن عدم المساواة بين أطراف العلاقة القانونية الواحدة لا يميز روابط القانون العام وحده، بل قد يمتد مجالها للقانون الخاص وهو ما يتجسد خاصة في عقد العمل، حيث يقف العامل في موقف أقل من صاحب العمل مما يدفعه لقبول مجموع الشروط المفروضة من قبله.

(1) بدير علي محمد وآخرون، المرجع السابق، ص 37.

(2) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 35.

(3) راجع بهذا الخصوص:

- غسان مدحت خير الدين الخيري، المرجع السابق، ص ص 60، 61، 62.

- زعباط فوزية، الوجيز في القانون الإداري(التنظيم والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2023، ص ص 41، 42.

* **طبيعة المنازعات الإدارية:** وجب الاعتراف لجهة الإدارة بقضاء خاص متميز، وبما لا شك فيه أن تخصيص قضاء مستقل ينظر في منازعات الإدارة ساهم مساهمة كبيرة في استقلالية القانون الإداري وثبتت قواعده وأحكامه المتميزة عن قواعد القانون الخاص، غير أن هذا الرأي انتقد إذ لا يمكن أن تبنى نظرية القانون الإداري باعتباره مجموعة قواعد غير مألوفة على فكرة خصوصية النزاع الإداري، إذ ينبغي إقامة الأسس والأسباب على قواعد موضوعية لا قواعد إجرائية.

* **مبدأ طبيعة الخدمة العامة:** إن سبب فصل القانون الإداري وتميزه يعود بالأساس لطبيعة الخدمة العامة، فالسلطة العامة تحتاج للقيام بمهامها إلى وسائل قانونية تختلف عن تلك المعهودة في مجال روابط القانون الخاص، كما أن طبيعة الخدمة العامة هي التي تقف مبررا للاعتراف بإصدار القرارات وتقييد الحريات وتعديل الصفقات العامة وبتوقيع الجزاء وبسلطة فسخ العقود بإرادتها المنفردة وغيرها من مظاهر السلطة العامة، فهذا الرأي يبدو أكثر صوابا ودقة من سابقه، خاصة وأن الطبيعة الخاصة للقانون الإداري مرتبطة بشدة بالخدمة العامة.

الفرع الثالث: القانون الإداري مطبوع بطابع السلطة العامة

ذلك أنه يحمي كيان هذه السلطة ويحفظ شخصيتها ويساعدها على تنفيذ خدماتها في نطاق تحقيق المصلحة العامة، إذ يتعلق بالإدارة ومرافقها العامة، فيدير نشاطها وينظم أمورها ويحدد اختصاصاتها ويحكم علاقتها مع موظفيها والمستفيدين من أعمالها. وتحقيقا لذلك فإن الغاية من وجود القانون الإداري هو تمكين الإدارة من إعطاء الأوامر والتعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ أعمالها بصفة مستمرة ويعطيها حق التنفيذ المباشر والذي يمكن الإدارة من حق اقتضاء ما تقرره هي أنه حق لها دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، كحق الإدارة في نزع الملكية للمنفعة العامة واستعمال سلطاتها التقديرية في أمور معينة وغيرها وهو أمر لا مثيل له في دائرة القانون الخاص، ويدهي أن ذلك كله محكوم بقواعد قانونية تبين حدوده وضوابطه وتحكم علاقته وروابطه، فمن مجموع هذه القواعد يتكون القانون الإداري لذلك فإنه قد اتصف بصفه قانون السلطة العامة⁽¹⁾.

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 44.

المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

تعد دراسة علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى مدخلا أساسيا لفهم ذاتية هذا القانون واستقلاله، وفي الوقت ذاته اكتشاف نقاط التماس التي تجعل منه جزءا لا يتجزأ من المنظومة القانونية الشاملة للدولة، فرغم أن القانون الإداري يتمتع بخصائص استثنائية تجعله قانونا قائما بذاته، إلا أنه لا يطبق في عزلة قانونية، فالدولة في وظائفها تتقاطع أعمالها مع عدة قواعد قانونية لفروع القانون المختلفة.

وتكمن أهمية تحديد علاقة القانون الإداري بغيره من فروع القانون الأخرى في رسم الحدود الفاصلة؛ فيستطيع القانوني تحديد متى ينتهي اختصاص القانون الخاص ليبدأ اختصاص القانون العام، فالقانون الإداري يعد فرع من فروع القانون العام الداخلي وعلاقته بباقي فروع القانون سواء العام (المطلب الأول) أو الخاص - خاصة القانون المدني (المطلب الثاني) تتدرج بين القوة والضعف تبعا لما تتطلبه الأوضاع القانونية.

المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

يمثل القانون الإداري الجزء الحركي واليومي من القانون العام الداخلي، فإذا كان القانون العام هو الذي ينظم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها بصفتها صاحبة سيادة، فإن القانون الإداري هو الأداة التنفيذية لهذا الغرض، حيث تكمن أهمية هذه العلاقة في التداخل العضوي والوظيفي بين الهياكل السياسية للدولة (الدستور) وبين نشاطها الميداني (الإدارة)، وبين الوسائل المالية التي تحركها (القانون المالي) أو الجانب الحمائي لها (الجنائي)، إلى جانب البعد الدولي لهذه الوظائف.

فكان من الطبيعي للقانون الإداري باعتباره أحد فروع القانون العام أن يربطه علاقة بالقوانين التي تتدرج ضمن نفس الفرع، سواء على المستوى الداخلي كالقانون الدستوري (الفرع الأول)، القانون الجنائي (الفرع الثاني)، القانون المالي (الفرع الثالث) أو على المستوى الخارجي أو الدولي (القانون الدولي العام).

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

تتصل موضوعات القانون الإداري وموضوعات القانون الدستوري ببعضها البعض اتصالاً وثيقاً، ومع ذلك فلا شك أنه يوجد بينهما فروق جوهرية توجب اعتبار كل منهما قانوناً مستقلاً، متميزاً عن الآخر، فإذا كان القانون الدستوري يحدد نمط ممارسة السلطة السياسية وكيفية تخويلها، فهو يحدد قانون الهيئات السياسية الأساسية ويحدد قواعد مسيرها وكذا العلاقات بين هذه الهيئات والمواطنين⁽¹⁾، كما يبين حقوق الأفراد وواجباتهم إزاء الدولة والسلطات العامة فيها، فإن القانون الإداري يتعرض لنشاط الدولة الإداري بمعنى أنه يتعرض للمرافق العامة التي تقوم الدولة بإدارتها من حيث تنظيمها وكيفية سيرها، فهو بذلك يتعرض إلى السلطة التنفيذية التي يتعرض لها القانون الدستوري، إلا أن كل منهما يتناولها من جهة مختلفة فالقانون الدستوري يتناولها من جهة الحكومة أما القانون الإداري فيتناولها من جهة الإدارة⁽²⁾.

وعليه، فإن القانون الدستوري والقانون الإداري يشكلان جوهر القانون العام الداخلي ويرتبطان بعده روابط إلى الحد الذي يصعب معه التمييز بينهما أحياناً، فالقانون الدستوري يمثل قمة النظام القانوني الداخلي في الدولة ويعتبر بذلك الأساس والمقدمة الضرورية للقانون الإداري، حيث يقرر القانون الدستوري المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة بينما القانون الإداري هو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ، فالقانون الدستوري يهتم بكل ما له علاقة بالتنظيم السياسي في الدولة في حين أن القانون الإداري يهتم بكل ما له علاقة بالتنظيم الإداري، وهذا المجالان يتكاملان فيما بينهما مما يدل على الارتباط الكبير بين القانونين رغم أن لكل منهما مجاله الخاص⁽³⁾.

(1) مولود منصور، بحث في القانون الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2011، ص 15.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص ص 50، 51.

(3) مفيد أحمد، النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثانية، دار القلم، الرباط، المغرب،

2015، ص ص 12، 13.

- بالرجوع إلى النظام القانوني الجزائري وتحديدًا أحكام الدستور (التعديل الدستوري لسنة 2020)⁽¹⁾ نجد أنه يتضمن الكثير من القواعد التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري مثل:
- المادة 17: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".
 - المادة 19: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".
 - المادة 22: "يحدد القانون الأملاك الوطنية. تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية...".
 - المادة 26: "الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحيز الإدارة. تلزم الإدارة برد معقل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل".
 - المادة 27: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز. تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر والتغطية المنصفة للتراب الوطني وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة".
 - المادة 67: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين...".
 - المادة 70: "الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدودًا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات والأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيوية للأمة".

(1) المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

القانون الإداري قانون سلمي لا يهتم بالسلوك الجرمي أيا كانت درجة خطورته بينما القانون الجنائي يهتم بظاهرة الجريمة ويحدد لها عقاب مناسب، لذلك يبدو للوهلة الأولى أنه لا علاقة للقانون الإداري بالقانون الجنائي، غير أن مثل هذا التصور والحكم يتبدد إذا ما وضعنا بعين الاعتبار أن ظاهرة الجريمة موجودة في كل محيط بشري وليس المحيط الإداري ببعيد عن ظاهرة الجريمة، بما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون⁽¹⁾.

فالقانون الجنائي يهتم بالجرائم المرتكبة والمعاقب عليها في قانون العقوبات أو القوانين المتصلة به ويعتبر فرع من فروع القانون العام الداخلي، فهو كذلك له صلة وطيدة بالقانون الإداري لأنه يوفر للإدارة العامة وموظفيها وأموالها من الأحكام الجزائية ما يمكنها من القيام بوظيفتها على أكمل وجه.

* بالنسبة لقانون العقوبات الجزائري: نجده يتضمن العديد من النصوص بهذا الخصوص مثل:

- عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 100,000 دج إلى 500,000 دج لكل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا بالقول أو بالإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء أو بمناسبة تأدية وظائفهم وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم. وتطبق نفس العقوبة إذا كانت الإهانة موجهة إلى الإمام أو إلى سلك الأساتذة والمعلمين أثناء أو بمناسبة تأدية مهامهم⁽²⁾.

- عقوبة الحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 200,000 دج إلى 500,000 دج كل من يعتدي بالعنف أو بالقوة على قاض أو موظف أو ضابط عمومي أثناء أو بمناسبة مباشرة أعمال وظائفه. وتشدد العقوبة بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة من 500,000

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 58.

(2) المادة 08 من القانون رقم 24-06 المؤرخ في 28 أبريل 2024، المعدلة والمتممة للمادة 144 من الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج العدد 30، المؤرخة في 30 أبريل 2024.

دج إلى 1.000.000 دج إذا ترتب على العنف إسالة دماء أو جرح أو مرض أو وقع عن سبق إصرار أو ترصد، سواء ضد أحد القضاة أو الأعضاء المحلفين في جلسة محكمة أو مجلس قضائي أو على ضابط عمومي أو على إمام أو على سلك الأساتذة والمعلمين أثناء أو بمناسبة تأدية مهامهم⁽¹⁾.

* بالنسبة للنصوص الخاصة:

أ- القانون رقم 24-02 يتعلق بمكافحة التزوير واستعمال المزور: والذي ألغى عدة نصوص تضمنها قانون العقوبات واستبدالها بمجموعة من الأحكام كرسست عقوبات جزائية لكل من يزور الوثائق الإدارية والشهادات، تزوير المحررات الرسمية أو العمومية، المحررات العرفية أو التجارية أو المصرفية، تزوير للحصول على الإعانات والمساعدات العمومية والإعفاءات، تزوير النقود والسندات، تقليد الأختام والدمغات والطابع والعلامات، انتحال الوظائف والألقاب والأسماء أو إساءة استعمالها، مثل: ⁽²⁾

- المادة 22 والتي جاء فيها: "كل من قلد أو زور أو زيف رخصا أو شهادات أو دفاتر أو بطاقات أو نشرات أو إيصالات أو أوامر خدمة أو سندات أو وثائق السفر أو وثائق إثبات الهوية أو تصاريح المرور أو وثائق الإقامة أو غيرها من الوثائق التي تصدرها الإدارات أو المؤسسات العمومية، بغرض إثبات حق أو هوية أو صفة أو منح إذن يعاقب بالحبس من خمس سنوات إلى سبع سنوات وبغرامة من 500,000 دج إلى 700,000 دج".

(1) المادة 08 من القانون رقم 24-06 المؤرخ في 28 أبريل 2024، المعدلة والمتممة للمادة 148 من الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، المصدر السابق.

(2) القانون رقم 24-02 المؤرخ في 26 فبراير 2024، يتعلق بمكافحة التزوير واستعمال المزور، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 29 فبراير 2024.

- المادة 32 الفقرة 1 والتي جاء فيها: "يعاقب بالسجن المؤقت من 20 سنة إلى 30 سنة كل قاض أو موظف أو ضابط عمومي ارتكب عن قصد تزويرا في محررات عمومية أو رسمية أثناء تأدية وظيفته... ويعاقب بنفس العقوبة كل قاض أو موظف أو ضابط عمومي قام عن قصد أثناء تحرير محررات من أعمال وظيفته بتزييف جوهرها أو ظروفها بطريق الغش...".

- المادة 49 والتي جاء فيها: "يعاقب بالسجن المؤبد كل من قلد خاتم الدولة أو استعمل الخاتم المقلد مع علمه بذلك".

- المادة 50 الفقرة 1 والتي جاء فيها: "يعاقب بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة من 500,000 إلى 1.000.000 كل من قلد أو زور إما طابعا وطنيا أو أكثر وإما مطرقة للدولة أو أكثر مستخدمة في علامات الغابات وإما دمغة أو أكثر مستخدمة في دمع المواد الذهبية أو الفضية أو استعمل طوابع أو أوراق أو مطارق أو دمغات مزورة أو مقلدة مع علمه بذلك".

- المادة 63 والتي جاء فيها: "كل من تدخل بغير صفة في الوظائف العمومية المدنية أو العسكرية أو قام بعمل من أعمال هذه الوظائف يعاقب بالحبس من سنتين إلى سبع سنوات وبغرامة من 200,000 دج إلى 700,000 دج ما لم يشكل الفعل جريمة أشد".

ب- القانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته: تضمن العديد من النصوص في ذات السياق نذكر منها⁽¹⁾:

- المادة 25 والتي جاء فيها: " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200,000 دج إلى 1.000.000 دج كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة وعرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته. وكذلك كل

(1) القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج العدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006. معدل ومتمم.

موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته".

- المادة 26 والتي جاء فيها: " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200,000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يمنح عمدا للغير امتيازاً غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق، مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات..."⁽¹⁾.

- المادة 29 والتي جاء فيها: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200,000 دج إلى 1.000,000 دج كل موظف عمومي يبدد عمدا أو يختلس أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أو يستعمل على نحو شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها"⁽²⁾.

وعليه، فالقواعد الجزائية مهما كان مصدرها فإذا تعلقت بمجال الإدارة العامة فهي تهدف لحماية الموظف من الغير وحمايته حتى من نفسه حتى لا يقبل على ارتكاب أفعال جزائية مستغلا بذلك صفته الوظيفية، كما أن هذه القواعد الجزائية تحمي أموال الإدارة وممتلكاتها من كل فعل أو سلوك يؤدي إلى اختلاسها أو تبديدها أو نقل الانتفاع بها إلى الغير من غير مبرر أو مسوغ من القانون، لذلك ظهرت تسمية أخرى لفرع جديد من القانون هو القانون الجنائي الإداري⁽³⁾.

(1) المادة 02 من القانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت 2011، المعدلة والمتممة للمادة 26 من القانون رقم 06-01 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج العدد 44 المؤرخة في 10 غشت 2011.

(2) المادة 02 من القانون نفسه، المعدلة والمتممة للمادة 29 من القانون رقم 06-01 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

القانون المالي المنفصل عن القانون الإداري قد حقق تدريجيا استقلالية فهو متكون من القواعد المتعلقة بميزانية الدولة والمالية العامة⁽¹⁾، أي القواعد القانونية الخاصة بإدارة الأموال العامة في الدولة، وهو بذلك مكمل للقانون الإداري فيما تعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال وكيفية الانتفاع بها ومن موضوعات هذا القانون كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة والرقابة عليها⁽²⁾.

فالعلاقة قائمة بين القانون المالي والقانون الإداري من خلال أن الأجهزة الإدارية المختلفة سواء المركزية أو المحلية أو المرفقية وغيرها من الهيئات تحتاج لممارسة نشاطها لنفقات عامة تمكنها من أداء مهامها المختلفة بهدف إشباع حاجات الأفراد والقيام بأعباء السلطة العامة، كما أن العلاقة وطيدة بين القانونين من خلال اهتمام القانون الإداري بالمال العام والمال الخاص المملوك للدولة وهيئاتها المختلفة، بالإضافة إلى منازعات الضرائب فهي تصنف في النظام القضائي الجزائري على أنها منازعات إدارية يؤول الاختصاص بالنظر فيها للقاضي الإداري، كما أن تنفيذ الأحكام الإدارية فيما يتعلق بالجانب المالي منها تنفذ عن طريق الخزينة العامة⁽³⁾.

الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام

إن العلاقة بين القانونين تبرز من خلال اهتمام كلاهما بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام، غير أن مجال اهتمام القانون الإداري بها ينحصر بالأساس في النشاط الداخلي ذو الطبيعة الخاصة، أي الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان لا الدولة باعتبارها شخص من أشخاص القانون الخاص، بينما يهتم القانون الدولي العام بنشاط الدولة الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك في علاقتها مع المنظمات الدولية، فكأنما القانونين ينظمان نشاط شخص معنوي

(1) مولود منصور، المرجع السابق، ص 15.

(2) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص ص 08، 09.

(3) غسان مدحت خير الدين الخيري، المرجع السابق، ص ص 55، 56.

عام واحد هو الدولة لكن ضمن مجالين مختلفين، مجال للنشاط الداخلي تكفل به القانون الإداري ومجال للنشاط الخارجي تكفل بتنظيمه القانون الدولي العام. ورغم التباعد في المجال بل وفي طبيعة القواعد، إلا أن العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام تظل قائمة لا يمكن إنكارها، ذلك أنه لو نظرنا لمجال المنازعات الإدارية فإنه يمكن أن نتصور أن القاضي الإداري كما يطبق نصوصا داخليا كقانون الوظيفة العامة أو قانون نزع الملكية أو القوانين العقارية أو قانون المالية قد يطبق نص معاهدة دولية على النزاع المعروض عليه إذا كانت الجزائر طرفا فيه ولقيت مصادقة من الجهات المخولة قانونا⁽¹⁾. وتعلقت قواعدنا بالنزاع الإداري المعروض على القاضي. ونظرا لهذه العلاقة ظهر إلى حيز الوجود فرع جديد من فروع القانون هو القانون الدولي الإداري خاصة وأن المجتمع الدولي يسير بخطى ثابتة من أجل توحيد التشريعات في المجال الواحد ومنه الإداري⁽²⁾.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني وقانون الإجراءات المدنية والإدارية

سننتظر من خلال هذا المطلب إلى تبيان علاقة القانون الإداري بالقانون المدني (الفرع الأول)، وكذلك علاقته بقانون الإجراءات المدنية والإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

لكل من القانون الإداري والقانون المدني خصائصه المستقلة والتميزة في مواجهة الآخر، فالقانون المدني يعامل الخاضعين لأحكامه على قدم المساواة فلا تمييز بين أطراف الدعوى، كما أنه يعمل على احترام مبدأ سلطان الإرادة الفردية القائمة على إرادة الأفراد الحرة في إنشاء الحقوق والالتزامات وتحديد آثارها حماية لمصالح الأفراد الخاصة، أما القانون الإداري فهو على عكس ذلك يمنح جهة الإدارة حقوقا وامتيازات خاصة تتميز بها عن الأفراد تمكنها من أداء المهام المنوطة بها

(1) نصت المادة 154 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق على أنه: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 64، 65.

- غسان مدحت خير الدين الخيري، المرجع السابق، ص 52، 53.

وليضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقا وحماية للمصلحة العامة، لذلك يقال بأن القانون الإداري هو قانون المصلحة العامة⁽¹⁾.

ورغم الاختلافات الجوهرية بين كل من القانون الإداري والقانون المدني، إلا أن العلاقة بينهما تبقى قائمة وذلك لسببين رئيسيين:

* **الأول:** يوصف القانون المدني بأنه أم الشرائع، وذلك راجع على أسبقية هذا القانون في الوجود على سائر القوانين، مما يجعل من القانون المدني الأصل والمرجع الأساس للقانون الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني ومن أمثلة ذلك أحكام المسؤولية التصيرية، العقود بمختلف تسمياتها، نظام الوصاية وتقسيمات الأموال وغيرها⁽²⁾.

* **الثاني:** أنه إذا كان القانون الإداري قد بدأ منذ منتصف القرن 19 يستقل بنظرياته ومبادئه، فإنه ليس مما ينكر كذلك أن القانون المدني كان منذ البداية المرجع الأصلي في تنظيم الروابط القانونية بين الإدارة والأفراد باعتباره الشريعة العامة، بحيث لم يكن يملك القضاء أن يبعد تطبيقه إلا حيث تكون نصوصه قد تعطلت بنصوص خاصة، وكذلك فإذا كانت طبيعة الروابط بين الإدارة والأفراد باعتبارها لا تقوم بين طرفين متكافئين في الصفة أو في المصلحة قد استوجبت صيانة لظاهرة السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة وضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام الاضطراب وإيثارا للمصالح العامة والحاجات الجماعية المشتركة المرتبطة بنشاط هذه المرافق، إذا كان كل ذلك قد استوجب تخصيص منازعات الإدارة بنظام قانوني مستقل فإنه لا يزال ثابتا كذلك أن الفقه والقضاء الإداريين قد استعانا كثيرا بالأصول المقررة في القانون المدني بل واستعارا كثيرا من هذه الأصول بعد أن طورها وعدلا فيها بما يلائم البيئة الجديدة التي انتقلت إليها⁽³⁾.

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 52.

(2) عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 15.

(3) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص ص 27، 28.

إذن، فالصلة وثيقه بين القانونين وتتجسد مظاهرها خاصة في نظريات القانون الإداري ومبادئه التي وجدت أصلا في القانون المدني كنظرية العقد، الشخصية المعنوية، المسؤولية التقصيرية، الملكية الخاصة وغيرها، ثم أخذ بها القانون الإداري بعد إدخال التعديلات عليها لتتلاءم مع طبيعة النشاط الإداري وطبيعة العلاقات بين الإدارة والأفراد، إلا أنه رغم هذه الصلة بين القانونين يبقى القانون الإداري قانونا قائما بذاته ومستقلا عن القانون المدني في معظم موضوعاته⁽¹⁾.

ومن أبرز صور العلاقة بين القانون الإداري والقانون المدني في التشريع الجزائري أن القانون المدني هو من يعلن عن الوجود المدني وعن الشخصية القانونية لأهم الجهات الإدارية كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فالمادة 49 من القانون المدني⁽²⁾ اعترفت بالشخصية الاعتبارية لكل هذه الجهات المذكورة حتى تمكنها من مزاوله نشاطها والقيام بوظيفتها، حيث يتم بموجب هذه الشخصية الاعتبارية الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة وبأهلية التعاقد وبأهلية التقاضي وبنائب يعبر عن إرادتها وبموطن استنادا للمادة 50 من القانون المدني، فلا يتصور أبدا أن تتمكن الجهة الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقية من القيام بوظيفتها وتلبية حاجات الأفراد دون توظيف وإعمال عناصر الشخصية الاعتبارية الواردة في القانون المدني⁽³⁾.

(1) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص ص 28، 29.

(2) جاء في نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري أنه: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".

- القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، ج ر ج ج العدد 44، المؤرخة في 26 يونيو 2005. المعدل والتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، ج ر ج ج العدد 78 المؤرخة في 30 سبتمبر 1975.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55.

وتظهر العلاقة كذلك بين القانونين (الإداري والمدني) في العديد من أحكام القانون المدني نذكر منها:

* المادة 129 والتي جاء فيها: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذًا لأوامر صدرت إليه من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

* المادة 689 والتي جاء فيها: " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم، غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها".

* المادة 679 والتي جاء فيها: " يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون. إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء...".

* المادة 680 والتي جاء فيها: " يتم الاستيلاء بصفة فردية أو جماعية ويكون كتابيا. يوقع الأمر من طرف الوالي أو كل سلطة مؤهلة قانونا...".

* المادة 52 والتي جاء فيها: " يمثل وزير المالية الدولة في حالة المشاركة المباشرة في العلاقات التابعة للقانون المدني وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على المؤسسات ذات الطابع الإداري".

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتكفل في أغلب الأحيان والنظم القضائية في العالم ومنها النظام القضائي الجزائري بتنظيم المنازعات الإدارية وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة حيث نجد أن قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحدد وتنظم جهة القضاء المختص

بالدعوى والمنازعة القضائية الإدارية ابتدائياً واستئنافياً ونقضا وتبين الدعوى والمنازعات القضائية التي يمكن رفعها لحل المنازعات الإدارية القضائية وتحدد وتبين الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يجب احترامها واتباعها أثناء رفع الدعوى الإدارية وكذلك طرق الطعن في الأحكام القضائية في المنازعات الإدارية⁽¹⁾.

كما تظهر العلاقة بين القانون الإداري وقانون المنازعات الإدارية في كون هذا الأخير له دور هام في حماية القانون الإداري باعتبار أن الحفاظ على التطبيق السليم لقواعد القانون الإداري يضمنه قانون المنازعات الإدارية، فعلى سبيل المثال عدم احترام مبدأ الشرعية تستدركه أحكام قانون المنازعات الإدارية التي تسمح للقاضي الإداري بفرض احترام المبدأ، بالإضافة إلى استعمال قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعض قواعد القانون الإداري مثل تبني مفاهيم وسائل نشاط الإدارة (القرارات والعقود الإدارية) وأنماط هذا النشاط (المرفق العام والضبط الإداري)، فكلها مفاهيم تدرج ضمن القانون الإداري⁽²⁾.

المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري

إذا كان من خصائص القانون الإداري هو أنه قانون قضائي لأن معظم مبادئه من إنشاء القضاء، فهذا لا يعني أن القضاء هو مصدره الوحيد بل أن تلك الصفة لا تعني أكثر من أن دور القضاء في استخلاص قواعد القانون الإداري أهم من دوره في سائر القوانين الأخرى، كما أن حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي، لذلك فإن مصادر القانون الإداري هي نفس المصادر التي تستند عليها القوانين الأخرى مع اختلاف ملموس يبرر طبيعة القانون الإداري ونشأته الأولى⁽³⁾.

وعليه، تشمل مصادر القانون الإداري التشريع بمختلف درجاته (المطلب الأول) والعرف الإداري (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى كل من القضاء والفقهاء (المطلب الثالث).

(1) عوادي عمار، المرجع السابق، ص ص 56، 57.

(2) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 30.

(3) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 46.

المطلب الأول: التشريع

يقصد بالتشريع وضع قواعد القانون في نصوص تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع بواسطة السلطة المختصة وطبقا للإجراءات المقررة ذلك⁽¹⁾، لذلك فالتشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري يقصد به المجموعة القانونية المكتوبة والصادرة عن سلطة عامة مختصة، بحيث يعتبر من بين أهم المصادر الرسمية والأساسية للقانون الإداري، نتيجة وضوح قواعده وسهولة سنّها وتعديلها⁽²⁾.

الفرع الأول: الدستور (التشريع الأساسي)

يشكل القانون الدستوري والأسمى بالنسبة للنظام القانوني بالدولة وهو عادة ما يتضمن القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع في مختلف نواحي الحياة ومنها الناحية الإدارية، فالدستور يعتبر مصدرا للقانون الإداري عندما يضع الأسس العامة لبناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمه⁽³⁾.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نجده يتضمن عدة نصوص تخص الإدارة العامة في عدة مجالات نذكر منها:

- المادة 17: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".
- المادة 19: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".
- المادة 22: "يحدد القانون الأملاك الوطنية. تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية...".

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 94.

(2) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 11.

(3) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 17.

- المادة 26: " الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحيز الإدارة. تلزم الإدارة برد معقل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل".
- المادة 27: " تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز. تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر والتغطية المنصفة للتراب الوطني وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة".
- المادة 67: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين...".
- المادة 70: " الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات والأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيوية للأمة".

الفرع الثاني: التشريع العادي

يلعب القانون في معناه ومدلوله الضيق دورا هاما في تنظيم الإدارة العامة الجزائرية من جانبها العضوي وفي جانبها الوظيفي الموضوعي من خلال عده تشريعات وقوانين تتعلق بالنظام الإداري، حيث أصبح قانون الإدارة العامة الجزائرية غني بالقواعد القانونية النازمة للنشاط الإداري وللإدارة العامة ومنازعتها⁽¹⁾. وفي هذا الصدد، صدرت الكثير من التشريعات المتعلقة بعدة مجالات للقانون الإداري مثل:

* القانون المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب⁽²⁾.

(1) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 93.

(2) القانون رقم 08-23، المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر ج ج العدد 42، المؤرخة في 25 يونيو 2023.

- * القانون الأساسي للتوظيف العمومية⁽¹⁾.
- * القانون المتعلق بالبلدية⁽²⁾ والقانون المتعلق بالولاية⁽³⁾.
- * قانون الصفقات العمومية⁽⁴⁾.
- * قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁵⁾.
- * القانون المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽⁶⁾.
- * قانون الأملاك الوطنية⁽⁷⁾.
- * القانون المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة⁽⁸⁾.

الفرع الثالث: التشريعات التنظيمية

تساهم المراسيم الرئاسية والتنفيذية والمناشير والقرارات الوزارية الفردية والمشاركة والقرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومدراء المؤسسات ذات الطابع الإداري في تنظيم جوانب كثيرة من نشاط الإدارة واليها يرجع القاضي لحسم النزاع المعروض عليه مع مراعاة تدرجها وموضعها وعلاقتها بالنزاع⁽⁹⁾.

(1) الأمر رقم 03_06، المصدر السابق.

(2) القانون رقم 10_11، المصدر السابق.

(3) القانون رقم 07_12، المصدر السابق.

(4) القانون رقم 12_23، المصدر السابق.

(5) القانون رقم 09_08، المصدر السابق.

(6) القانون العضوي رقم 01_98، المصدر السابق.

(7) القانون رقم 30_90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، العدد 52، المؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

(8) القانون رقم 11_91 المؤرخ في 30 ماي 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ج ر ج ج، العدد 21 المؤرخة في 08 مايو 1991.

(9) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 97.

وفي هذا الصدد، نجد العديد من التشريعات التنظيمية مثل:

* المرسوم التنفيذي رقم 18-199 يتعلق بتفويض المرفق العام⁽¹⁾.

* المرسوم التنفيذي رقم 23_362 يحدد دورية الاجتماعات الإجبارية المتعلقة بدراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية والظروف العامة للعمل داخل المؤسسات والإدارات العمومية⁽²⁾.

* المرسوم التنفيذي رقم 23_365 يحدد مهام وتشكيلة وكيفيات تعيين رئيس وأعضاء المجلس المتساوي الأعضاء للوظيفة العمومية في مجال المصالحة في النزاعات الجماعية للعمل، وكذا تنظيمه وسيره⁽³⁾.

* المرسوم التنفيذي رقم 90_99 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري⁽⁴⁾.

* المرسوم التنفيذي رقم 17_321 يحدد كيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب⁽⁵⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج العدد 48، المؤرخة في 05 غشت 2018.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 23_362 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد دورية الاجتماعات الإجبارية المتعلقة بدراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية والظروف العامة للعمل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 67، المؤرخة في 18 أكتوبر 2023.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 23_365، المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد مهام وتشكيلة وكيفيات تعيين رئيس وأعضاء المجلس المتساوي الأعضاء للوظيفة العمومية في مجال المصالحة في النزاعات الجماعية للعمل، وكذا تنظيمه وسيره، ج ر ج ج العدد 67، المؤرخة في 18 أكتوبر 2023.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 90_99 المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ج ج العدد 13، المؤرخة في 28 مارس 1990.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 17_321 يحدد كيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ج ر ج ج العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.

* المرسوم التنفيذي رقم 17_322 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية⁽¹⁾.

* المرسوم التنفيذي رقم 20_199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية⁽²⁾.

* المرسوم 85-59 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁽³⁾.

* المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: العرف الإداري

يعد العرف الإداري من أهم المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري، وتزداد أهميته نظرا لطبيعة القانون الإداري كونه قانونا "غير مقنن" في مجموعات تشريعية كاملة، مما يترك مساحة واسعة للقواعد العرفية لسد الثغرات. لذلك سوف نتطرق من خلال هذه المطلب إلى تحديد مفهوم العرف الإداري (الفرع الأول)، ثم تبيان عناصره وأركانه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم العرف الإداري

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

(1) المرسوم التنفيذي رقم 17_322 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 66، المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 20_199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 44، المؤرخة في 30 يوليو 2020.

(3) المرسوم رقم 85_59 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 13، المؤرخة في 24 مارس 1985.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

بالإلزام ينشئ قاعدة قانونية عرفية وهو ما أكده القضاء الإداري في كثير من المنازعات⁽¹⁾، وبالرغم من غلبة القانون المكتوب كمصدر رسمي للقواعد القانونية في نظام الدولة الحديثة، فإنه لا يزال للعرف بجانب القانون المكتوب دور هام في هذا الشأن، فهو مصدر تكميلي ثانوي لا بد للقاضي من أن يلجأ إليه لإيجاد الحلول المناسبة لما يعرض عليه من قضايا كلما استشعر النقص في النصوص القائمة⁽²⁾.

الفرع الثاني: أركان وعناصر العرف الإداري

يقوم العرف الإداري مثل العرف بوجه عام على ركنين أساسيين⁽³⁾:

أولاً- العنصر المادي (الاعتیاد): ويقصد به اطراد السلطة الإدارية المختصة على اتباع سلوك معين أو إجراء معين بخصوص أعمال وتصرفات معينة بصورة تكرارية منتظمة ولمدة زمنية طويلة ومعقولة ونشوء عن كل ذلك عادة إدارية ثابتة وواضحة وعامة ومشروعة، حيث يشترط في العادة الإدارية التي تكون وتشكل العنصر المادي للعرف الإداري عدة شروط أهمها: عمومية العادة الإدارية وقدمها وثباتها ومشروعيتها وعادلتها ومعقوليتها وموافقتها وانسجامها مع روح ومضمون النظام الاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة والمجتمع الذي تعمل فيه السلطة الإدارية صاحبة العادة.

ثانياً- العنصر المعنوي (الشعور القانوني أو الاعتقاد القانوني): ويقصد به تكون ووجود الشعور والاعتقاد القانوني بالزامية العادة الإدارية والاعتقاد بأنها قاعدة قانونية ملزمة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها. ويجب أن يوجد ويتوفر هذا الشعور والاعتقاد القانوني بالزامية القاعدة العرفية (العادة الإدارية) لدى السلطة الإدارية المختصة التي قامت بالعادة وكذلك والأفراد، الأمر

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 102.

- غسان مدحت خير الدين الخيري، المرجع السابق، ص 85.

(2) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 61.

(3) عوايدي عمار، المرجع السابق، ص ص 98، 99.

الذي يترتب عليه نتيجة منطقية تتمثل في التزام كل من السلطة الإدارية والأفراد بهذا العرف الإداري ويصبح بذلك مصدرا من مصادر القانون الإداري.

وتجدر الإشارة أنه لا يمكن أن ينشأ العرف على خلاف القانون المكتوب، ذلك أن الاطراد على منهاج معين على خلاف القانون مهما استمر أو استقر لا يمكن أن يرفع عن التصرف صفة العمل غير المشروع، إذ لا يستساغ أن يتولد عن مخالفة القانون قواعد ملزمة⁽¹⁾، كما أنه يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع مقتضيات الإدارة العامة أو يعمد إلى إقرارها والنص عليها صراحة، ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا إنما يرجع أصلها إلى أعراف إدارية كانت سارية من قبل⁽²⁾.

المطلب الثالث: القضاء والفقهاء

يعتبر القضاء والفقهاء من المصادر التفسيرية والإنشائية بالغة الأهمية في القانون الإداري، بل إن هذا القانون يوصف تاريخيا بأنه "قانون قضائي" بامتياز، فعلى عكس القانون المدني الذي يستند إلى "تقنين واحد" مكتوب وشامل، فإن القانون الإداري نشأ وتطور داخل أروقة المحاكم، خاصة مجلس الدولة الفرنسي، لذلك يعتبر القضاء مصدرا أساسيا وبالغ الأهمية للقانون الإداري (الفرع الأول)، كما يؤدي الفقه دورا حيويا وجوهريا في مادة القانون الإداري، ورغم أنه يُصنف كمصدر تفسيري أو استدلالي-غير ملزم مباشرة، إلا أن أثره في هذا الفرع من القانون يفوق أثره في أي فرع آخر مثل القانون المدني أو الجنائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القضاء

مما لا شك فيه أن دور القاضي إنما هو تطبيق القانون لا إنشائه، فالقاضي ليس مشرعا، ومن ثم فإن أحكامه مقررة وكاشفة عن المبادئ والقواعد القانونية ولا تكون لها صفة الإلزام إلا بالنسبة لأطراف النزاع، إلا أن ظروف نشأة القانون الإداري الخاصة أدت إلى أن تتيح الفرصة

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 63.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 21.

أمام القاضي المختص لكي يبتدع الحلول ويضع المبادئ بصدده ما يعرض عليه من منازعات، فهو بذلك قضاء إنشائي ويمثل أهم مصادر القانون الإداري لأن أحكامه الإدارية تعد مرجعا هاما تستمد منه مبادئ القانون الإداري⁽¹⁾.

فرغم أن القاضي يساهم إلى جانب المشرع في متابعه تطوير قواعد القانون الإداري إلا أن دوره يتمثل في مظهرين، الأول في حالة وجود نص والثاني في حالة غياب النص:⁽²⁾

* ففي حالة وجود النص، فإن دور القاضي الإداري من حيث المبدأ لا يختلف عن دور القاضي العادي فهو ملزم بتفسير النص وتطبيقه ولا يملك إهمال النص أو التنازلي عن وجوده وأن الميزة الوحيدة التي يملكها القاضي الإداري في هذه الحالة هو أنه يتمتع بحرية أكبر من القاضي العادي في تفسير النص وتكييفه بما ينسجم مع مقتضيات الصالح العام.

* في حالة عدم وجود نص يطبقه القضاء الإداري على الحالة المعروضة عليه، فهنا يتوجب على القاضي الفصل في الموضوع والبحث عن المبدأ أو القاعدة واجبة التطبيق، فقد يبحث في مسائل مشابهة في التشريعات الأخرى ويستفيد من الحلول المنبثقة من هذه التشريعات لمعالجة هذه المسائل، لذلك فإن القواعد القانونية التي يكون مصدرها القضاء الإداري نجدها تتسم بالبساطة والاعتزان نظرا لأنها تصاغ بطريقه سلسة يسهل فهمها وهذا ناتج عن دور القاضي بصفة عامة وهو تفسير النصوص وإيضاح مقاصدها.

وباعتبار أن القضاء يعتبر مصدرا مكتملا للقانون الإداري من خلال صياغة مبادئ جديدة لحل المنازعات المعروضة عليه، فإن هذا الحديث ليس مقصورا على فرنسا أين كان لمجلس الدولة الفرنسي دور بالغ الأهمية في بلورة قواعد القانون الإداري وإنما يمتد أيضا إلى كافة الأنظمة التي سارت على منوال القانون الإداري الفرنسي⁽³⁾، فيكون القضاء مصدرا للقانون الإداري في

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 49.

(2) الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص ص 44، 45.

(3) جنيح محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 39.

البلاد التي يتخصص فيها القضاء بالمسائل الإدارية، كما يتخصص بإنشاء محاكم مدنية عامة وأخرى تجارية وغيرها عقابية⁽¹⁾.

أما بالنسبة لدور القاضي الإداري في الجزائر فقد تراجع كثيرا عما كان عليه في السابق، بحيث تقلص هذا الدور في الوقت الحاضر وترك مكانه للتشريع الذي غزى كل مجالات القانون الإداري ولم يترك إلا النادر الشاذ من الأمور التي يمكن للقاضي أن يتدخل فيها⁽²⁾.

الفرع الثاني: الفقه

يقوم الفقه بتأدية دور في تكوين النظريات القانونية وله تأثيره الواسع على المشرع والقاضي رغم أنه لا يعتبر من المصادر الملزمة للمشرع أو للقاضي. ويقوم الفقه بدراسة القواعد القانونية وتفسيرها، فهو يتولى شرح النصوص القانونية والتعليق على الأحكام القضائية واستنباط القواعد والمبادئ والنظريات القانونية بالطرق العلمية⁽³⁾.

المبحث الخامس: نطاق تطبيق القانون الإداري

مما لا شك فيه أن وضع أساس للقانون الإداري يساهم في تحديد ولاية هذا القانون وحصر مجال تطبيقه، من حيث الجهة القضائية صاحبة الاختصاص، فوضع أساس للقانون الإداري له فائدة عملية تتجلى في معرفة اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري، خاصة بالنسبة للدول التي تبنت ازدواجية القضاء، كما تمتد هذه الفائدة للقواعد القانونية الواجبة التطبيق خاصة إذا نظرنا إلى الاختلاف الكبير بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام⁽⁴⁾، فليس من المنطقي الفصل في الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وتطبيق قواعد القانون الخاص على

(1) حامد مصطفى، المرجع السابق، ص 26.

(2) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 15.

(3) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 43.

(4) غسان مدحت خير الدين خيري، المرجع السابق، ص 101، 102.

- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 117، 118.

- يحيى محمد، المرجع السابق، ص 59.

- عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 30.

كلاهما، بل لابد من تحديد قواعد خاصة تنظم وتحكم الهيئات الإدارية ونشاطها وتطبق على منازعتها⁽¹⁾.

ولقد تطور الفقه والقضاء في هذا الشأن تطوراً كبيراً بسبب تطور الحياة الإدارية واستقر الأمر حتى منتصف الماضي على تأسيس القانون الإداري وربطه بفكرة السلطة العامة (المطلب الأول) ثم تعويض هذا المعيار مع نهاية القرن 19 بفكرة المرفق العام (المطلب الثاني)، وبالنظر إلى الانتقادات التي وجهت للمعيارين السابقين تبنى جانب من الفقه الإداري معيار المزج والدمج بين المعيارين وهو ما يوصف بالمعيار المختلط (المطلب الثالث).

المطلب الأول: معيار السلطة العامة

يعتبر معيار السلطة العامة أول المعايير التي حاول الفقهاء من خلاله تحديد نطاق لتطبيق القانون الإداري وقد سمي بمعيار السلطة العامة التقليدي (الفرع الأول)، غير أنه تعرض للعديد من الانتقادات، مما أدى إلى بفقهاء مدرسة السلطة العامة إلى تجديد فكرة السلطة وإحيائها كأساس للقانون الإداري، لكن من زاوية جديدة ورؤية تتجاوز العيوب التي سقط فيها المعيار التقليدي القديم وهو ما أطلق عليه بمعيار السلطة العامة الحديث أو المعدل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معيار السلطة العامة التقليدي

مقتضى هذا المعيار التمييز بين شكلين من أعمال الإدارة: النوع الأول يطلق عليه أعمال السلطة والنوع الثاني تسمى أعمال الإدارة المالية، الفئة الأولى باعتبارها كل ما يصدر عن الإدارة كسلطة عامة (أي سلطة الإدارة في إصدارها الأوامر والنواهي الملزمة للخواص بإرادتها المنفردة) تخضع للقانون الإداري وبالتالي للقضاء الإداري، أما الفئة الثانية أي أعمال الإدارة المالية والتي تصدر من الإدارة عند تسييرها وإشرافها على أملاكها كالبيع والشراء والإيجار مثلاً فهي تخضع

(1) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 44.

لأحكام القانون الخاص نظرا لانعدام مظاهر السلطة في وأن الإدارة تمارسها تماما كما يمارس الأفراد نشاطهم بكيفية عادية⁽¹⁾.

وعلى الرغم من وجاهه هذا المعيار من الوجهة النظرية فإن الانتقادات التي وجهت إليه من الناحية العلمية أدت إلى سقوطه، و قد انتقد هذه المعيار باعتباره يؤدي من الناحية العملية إلى نتائج غير مستساغة، إذ يصعب في كثير من الأحوال التمييز بين ما يعتبر من أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية أو الأعمال المالية، كما أن هناك من الأعمال ما له طبيعة مختلطة، فهي في جانب منها تتضمن عناصر الإدارة العادية أو عناصر مالية كال عقود الإدارية، ذلك أن وسائل السلطة العامة لا تظهر دائما بمظاهر الأمر والنهي، كما أن هذه النظرية تؤدي من ناحية أخرى إلى ازدواج شخصية الدولة، شخصيتها بوصفها سلطة عامة وشخصيتها المالية، في حين أن شخصية الدولة واحدة ولا يمكن أن تتمتع بشخصيتين قانونيتين في نفس الوقت، لأن هذه الفكرة تؤدي إلى نتيجة تناقض تماما حقيقة وحدة الدولة⁽²⁾.

الفرع الثاني: معيار السلطة العامة الحديث

حاول جانب من الفقه إحياء فكرة السلطة العامة وتجديدها لتصلح أساسا وحيدا للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري بالقول أن فكرة السلطة العامة لا تعني فقط استخدام الإدارة لامتيازات وسلطات القانون العام باعتبارها سلطة آمرة وإنما تشمل أيضا القيود التي تحد من حرية الإدارة وتفرض عليها التزامات أشد من الالتزامات المفروضة على الأفراد في ظل القانون الخاص ومن هذه القيود عدم إمكانية تعاقد الإدارة إلا باتباع إجراءات وشروط لا نظير لها في القانون الخاص عند اختيار المتعاقد معها، فبالتالي لا يكفي اتصال نشاط الإدارة بمرفق عام حتى نكون بصدد تطبيق القانون الإداري، إنما يجب أن تكون الإدارة قد استخدمت في نشاطها

(1) يحيى محمد، المرجع السابق، ص 60.

- الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص 69.

(2) بدير علي محمد وآخرون، المرجع السابق، ص 59.

- يحيى محمد، المرجع السابق، ص 60.

- الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص 69.

امتيازات وسلطات استثنائية لا مثيل لها في القانون الخاص أو التزمت بقيود وحدود غير مألوفة في هذا القانون وفي الحالتين يختص القضاء الإداري بالمنازعات الناشئة مباشرة عن هذا النشاط، وعلى عكس ذلك يختص القضاء العادي وبطبق القانون الخاص على كل نشاط تؤديه الإدارة مستخدمة أساليب مشابهة لتلك التي يستخدمها الأفراد أو لا تتضمن امتيازات أو شروط استثنائية⁽¹⁾.

ولعل أهم نقد وجه إلى هذا المعيار أنه فتح السبيل واسعا أمام الإدارة وترك لها قدر من الحرية، فهي إن شاءت اتبعت وسيلة القانون العام أو القانون الخاص دون أن تضبطها بمعيار دقيق وفاصل بموجبه تستطيع استعمال وسائل القانون العام أو الخاص⁽²⁾.

المطلب الثاني: معيار المرفق العام

يعتبر معيار المرفق العام⁽³⁾ الركيزة الأساسية التي قامت عليها "مدرسة المرفق العام" في فرنسا، بزعامة الفقيه الشهير "ليون ديغي"، وقد ساد هذا المعيار كضابط وحيد لتطبيق القانون الإداري لفترة طويلة، خاصة بعد صدور حكم "بلانكو" الشهير (الفرع الأول)، وقد تعرض هذا المعيار لعدة انتقادات، مما أدى إلى مناصريه إلى تبني معيار جديد يتمثل في فكرة المنفعة العامة في محاولة لضبط حدود القانون الإداري وهو معيار يرتبط ارتباطا وثيقا بـ "معيار المرفق العام" لكنه يركز أكثر على الغاية من النشاط بدلا من الجهاز الذي يقوم بالنشاط (الفرع الثاني).

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 35.

- أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص ص 52، 53.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 130.

(3) المرفق العام هو: "النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام".

- عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 31.

الفرع الأول: معيار المرفق العام التقليدي

ذهب بعض الفقه الفرنسي مع بداية القرن العشرين إلى أن النظام الإداري إنما يستند إلى فكرة المرفق العام أي الهيئات والمؤسسات الإدارية العامة، ذلك أن المرافق العامة هي المكلفة بالقيام بنشاطاتها الإدارية سدا للاحتياجات العامة للجمهور وتلبية للمصلحة العامة، وقد كانت نظريه المرفق العام في البداية صالحة لأن تكون أساسا ومعيارا للقانون الإداري فالعاملون بالمرافق العامة موظفون يخضعون لنظام إداري (قانون الوظيفة العمومي) لا لقانون العمل المطبق على علاقات العمل الخاصة، كما أن عقودها هي عقود إدارية تختلف عن العقود الخاصة (المدنية) وأموالها أموال عامة لا تسري عليها قواعد الملكية الخاصة، بالإضافة إلى أن منازعاتها يختص بها القضاء الإداري دون القضاء العادي. وعليه فقد كان آنذاك ارتباط وتلازم وثيق وتطابق تام بين القانون الإداري والمرفق العام، فالقانون الإداري هو قانون المرافق العامة⁽¹⁾.

ورغم النجاح الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومبادئه وأحكامه ومعيارا لتحديد اختصاصات القضاء الإداري إلا أنها تراجعت لعدم استيعابها للتطورات والتغيرات التي عرفتها الحياة الإدارية ومن ثم فصل العلاقة المتلازمة بين القانون الإداري والمرفق العام، مما أحدث أزمة مرفق عام نتيجة عوامل هي:⁽²⁾

* عدم شمول فكرة المرفق العام كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري، ذلك أن النشاط الإداري لا يقتصر على إدارة المرافق العامة وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري وبذلك فإن تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة قد أغفل جانبا من النشاط الإداري وهو النشاط الضبطي.

* ظهور المرافق العامة الاقتصادية وكذلك المرافق المهنية التي تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 27.

(2) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 22.

الفرع الثاني: معيار المنفعة العامة

بعد أن ظهرت أوجه النقص وعدم الشمول في فكرة المرفق العام برزت أفكار أخرى بديلة في كتابات كبار فقهاء وكتاب القانون الإداري، تتمثل في فكرة المنفعة العامة أو المصلحة العامة كأساس وحيد للقانون الإداري أو الفكرة الأساسية التي تدور حولها نظريات ومبادئ القانون الإداري، على اعتبار أن هدف النشاط الإداري عموماً هو المصلحة العامة، ومن ثم كانت هذه هي الفكرة التي بررت ولا تزال تبرر وجود القانون الإداري وهي التي تبين وتحدد اختصاص القضاء الإداري⁽¹⁾.

وقد ظل مناصرو مدرسة المرفق العام يدافعون عن وجهة نظرهم وذهبوا من زاوية أخرى اعتماداً على فكرة المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري، مبرزين أهمية هذه الفكرة فقالوا أن المرافق العامة وإن تنوع نشاطها بين مرافق إدارية وأخرى اقتصادية، إلا أن الهدف يظل واحد في كلا نوعين وهو تحقيق المصلحة العامة، غير أن الفقه يكاد يجمع أن المرافق الاقتصادية وإن كانت ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة غير أنه مع ذلك لا ينبغي إخضاعها لقواعد القانون الإداري، فطبيعة نشاط المؤسسات الاقتصادية تفرض عليها أن تنزل إلى مرتبة الأفراد وتتعامل معهم في إطار قواعد القانون الخاص (المدني أو التجاري) ومن ثم ليس هناك أدنى ضرورة لإخضاع نشاطها هذا لأحكام وقواعد استثنائي. وقد عيب على هذا المعيار الجديد أن هدف المصلحة العامة هدف يتسم بالإطلاق والمرونة فليس من السهل تجريد نشاط معين من طابع المصلحة العامة، كما وأن المشروعات الخاصة على اختلاف أنواعها هي الأخرى ترمي لتحقيق مصلحة عامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص⁽²⁾.

(1) بدير علي محمد، المرجع السابق، ص 64.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 128، 129.

المطلب الثالث: المعيار المختلط

بعض المذاهب تبنت نظام ازدواج المعيار، فمنهم من سعى إلى الجمع بين معيار السلطة العامة والمنفعة العامة (الفرع الأول) ومنهم من أخذ بالجمع بين معيار السلطة العامة والمرفق العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجمع بين معيار السلطة العامة والمنفعة العامة

ذهب هذا الاتجاه إلى ثنائيه المعيار وتشكله من أمرين وهما الوسيلة التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطاتها والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، فالإدارة عندما تمارس أي نشاط من نشاطاتها المختلفة لا يمكن إلا أن يكون هدفها منها هو تحقيق النفع العام ومن أجل تحقيق هذا الهدف تقوم باستخدام وسيلة السلطة العامة، فالمعيار يتقوم بالسلطة العامة والنفع العام معا⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الجمع بين معيار السلطة العامة والمرفق العام

يمزج هذا الاتجاه بين معيار المرفق العام والسلطة العامة معا في أن واحد وهذا المعيار هو الغالب في الوقت الحاضر عند الفقه والقضاء ومقتضاه العمل بمعياري السلطة العامة والمرفق العام معا لتحديد دائرة تطبيق القانون الإداري، فيطبق القانون الإداري إذا تعلق النشاط الإداري بمرفق عام وتظهر الإدارة في تسيير وإدارة هذا المرفق بمظهر السلطة العامة⁽²⁾.

فهذا المعيار يعمل على إعطاء كل معيار من المعايير السابقة الذكر دورا في تحديد النظام الإداري بصورة تؤدي إلى تكامل بين الوسائل والأهداف (تكامل المعايير) وهو المنهج الذي جنح إليه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته⁽³⁾.

(1) الحسيني محمد طه حسين، المرجع السابق، ص 50.

(2) يحيى محمد، المرجع السابق، ص ص 62، 63.

(3) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 24.

وفي ذات السياق، ذهب جانب من الفقه إلى تبني نظرية الأسس الدستورية للقانون الإداري وهي نظرية من صنع الأستاذ جورج فيدال الذي يعتبر أن الدستور هو الأساس الوحيد للقانون الإداري باعتباره مصدرا لجميع القوانين بما في ذلك القانون الإداري، فهو يتضمن نظاما متكاملًا للإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها، أي يتضمن المبادئ العامة التي تحكم القانون الإداري. ولقد جمع ضمن نظريته بين معيارين معيار السلطة العامة كمعيار عضوي ومعيار المرفق العام كمعيار مادي موضوعي لتعريف القانون الإداري، مؤسسًا نظريته على الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث اعتبر أنه لا داعي للبحث عن أساس للقانون الإداري، مع وجود دستور يتضمن كافة المبادئ التي تنظم الإدارة العامة ونشاطاتها، ويبدو أن المشرع الجزائري قد تبنى هذا الأساس كما يظهر عبر الدساتير المتوالية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال⁽¹⁾.

ومن المفيد التذكير أن جهود الفقه متواصلة في فرنسا ومصر والجزائر وفي كل الدول، خاصة التي أقرت نظام ازدواجية القضاء وهذا بغرض تحديد معيار دقيق لتحديد ولاية وحدود القانون الإداري⁽²⁾. وليس الأمر على قدر من السهولة واليسر، خاصة أمام اتساع مجال تدخل الدولة لتلبية الخدمات العامة وإشباع حاجات الأفراد من جهة وأمام رغبتها في خصخصة بعض المشروعات العامة من جهة أخرى. ومن المؤكد أنه سيقع على عاتق الفقه الإداري المهمة الثقيلة في إقرار معيار واضح يتماشى مع حركية النصوص والتطور الاجتماعي والاقتصادي دون أن ننسى أيضا جهود القضاء الإداري⁽³⁾.

(1) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 47.

(2) إن أهمية البحث عن معيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري تزداد أهمية في الدول التي يتمتع فيها القضاء الإداري بالولاية العامة في المنازعات الإدارية، حيث يضطر القاضي الإداري في هذه الدول لاعتماد معيار لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ليقرر فيما إذا كان مختصا أم لا، أما في الدول التي تأخذ بنظام تحديد الاختصاص على سبيل الحصر فلا تتور هذه المشكلة، لأن القاضي مقيد بالاختصاص الوارد في القانون ولا يملك النظر في غيرها حتى ولو كانت ذات طبيعة إدارية.

- الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص 75.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132.

المحور الثاني: التنظيم الإداري

المحور الثاني:

التنظيم الإداري

تعد دراسة التنظيم الإداري المدخل العملي لفهم كينونة الدولة؛ فإذا كان القانون الإداري يمثل الروح والقواعد، فإن التنظيم الإداري هو "الجسد" أو الهيكل الذي تتحرك من خلاله السلطة العامة لتحويل السياسات والنصوص إلى خدمات ملموسة للمواطنين، حيث يمثل التنظيم الإداري الهيكل الأساسي للدولة؛ فهو الذي يحدد كيفية توزيع المهام والمسؤوليات بين الأجهزة الإدارية المختلفة، ويرسم خريطة العلاقة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية والمرافق العامة.

ولا يمكن لأي تنظيم إداري أن يستقيم دون الاستناد إلى دعامين قانونيتين جوهريتين: الشخصية المعنوية وهي الأداة الفنية التي تسمح للدولة بخلق كيانات قانونية مستقلة، مما يسهل توزيع الأعباء الإدارية بعيداً عن المركز، بالإضافة إلى المركزية واللامركزية الإدارية وهما الأسلوبان اللذان يحددان مدى تركيز السلطة في العاصمة أو توزيعها على الأقاليم والمرافق العامة، وهو ما يعكس الفلسفة السياسية والإدارية للدولة.

وعليه، سنتطرق من خلال المحور الثاني إلى نظرية الشخصية المعنوية (المبحث الأول)، ثم إلى أساليب أو أسس التنظيم الإداري والتي تشمل كل من نظريتي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية (المبحث الثاني)، بالإضافة إلى تبيان تطبيقاتها في التشريع الجزائري من خلال دراسة كل من الإدارة المركزية والمحلية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: نظرية الشخصية المعنوية

تعد الشخصية المعنوية حجر الزاوية والوسيلة الفنية التي لا يمكن بدونها قيام تنظيم إداري حديث، فهي الأداة التي تسمح للدولة بتجزئة سلطاتها وتوزيع مسؤولياتها على هيئات مستقلة قانوناً. وعليه، سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى ماهية الشخصية المعنوية (المطلب الأول)، وكذلك إلى طبيعتها القانونية، لنبين أهم الاتجاهات الفقهية المؤيدة والمعارضة لهذه النظرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية

نشأت نظرية الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص إلا أن أهميتها في مجال القانون العام أصبحت تفوق أهميتها في مجال القانون الخاص نظراً لاهتمام هذا الأخير بالأشخاص الطبيعيين⁽¹⁾، في حين أن القانون العام لا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية، حيث يتولى منح هذه الشخصية المعنوية وتحديد أنواعها المشرع، فتترتب على منحها نتائج قانونية معينة وتزول تلك النتائج بانتهاء أو زوال تلك الشخصية⁽²⁾.

وعليه، سنتناول بالدراسة من خلال هذا المطلب ماهية الشخصية المعنوية من حيث تحديد مفهومها (الفرع الأول) وأنواعها (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى كفاءات زوالها (الفرع الثالث).

(1) في هذا الصدد، لابد من الإشارة إلى أن الشخصية المدنية للأشخاص المعنوية تكون أقل امتداداً من تلك التي تتعلق بالأشخاص الطبيعيين وذلك راجع لسببين:

* أهلية الشخص المعنوي يجب دوماً أن تبقى في حدود أغراضه الاجتماعية، فقد تكون هذه الأهلية أوسع مدى بالنسبة إلى الأشخاص العمومية الرئيسية كالدولة، إلا أنها تصبح محدودة للغاية بالنسبة للأشخاص العمومية المرفقية التي لا يمكن لها أن تحيد عن الغرض الاجتماعي المحدد لها بمقتضى القانون (مبدأ التخصص).

* الذوات الاعتبارية العمومية لئن كانت لها أهلية الالتزام، فإنها تفتقد لأهلية التصرف شأنها شأن جميع الذوات الاعتبارية، فلا يمكن للإدارة القيام بمهامها إلا بواسطة من له الحق في تمثيلها قانوناً، كما أن الأعمال الإدارية مادية كانت أو قانونية ترتبط بالضرورة بشخص عمومي معين وهذا الارتباط هو الذي يحدد النظام القانوني لهذه الأعمال والجهة الإدارية المسؤولة عنها.

- جنين محمد رضا، المرجع السابق، ص 61.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 62.

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

إن تحديد مفهوم الشخصية المعنوية يقتضي بالضرورة تعريفها (أولاً) وتبيان أهميتها وأهم النتائج المترتبة على اكتسابها (ثانياً).

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

يعرف فقهاء القانون الشخص بأنه كل كائن قادر على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وينطبق هذا المفهوم على الشخص الطبيعي أو الذاتي أي الانسان. ولما كان الإنسان بمفرده غير قادر على أن يحقق الخدمات التي يستفيد منها عدد كبير من الأفراد وأن يقوم بها على وجه الاستمرار والدوام، أصبح من الضروري أن يوجد إلى جانب الأفراد الطبيعيين أشخاص اجتماعية أخرى تستطيع القيام بما يعجز عنه الأفراد وهذه الأشخاص ما هي إلا مجموعة من الأفراد أو مجموعات من الأموال تجمعت مع بعضها لتحقيق هدف معين أطلق عليها الأشخاص المعنوية، فهي لا يدركها الحس بل الفكر وهي تتمتع بالشخصية القانونية ولها كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها بما يسمح بتحقيق هدفها ولا يتأثر وجودها واستمرارها في القيام بعملها بانفصال بعض الأعضاء المؤسسين لها أو نقص بعض أموالها⁽¹⁾.

إن، تطلق تسمية الشخصية المعنوية في القانون على كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، كما تطلق على كل مجموعة من الأموال رصدت لتحقيق غرض معين، وعندئذ تصبح هذه المجموعة من الأفراد أو الأموال من الأشخاص القانونية، بمعنى أن تكون ذات أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، أي أن يكون لها كيان قانوني متجرد ومستقل عن الأفراد والعناصر المالية المكونة لها⁽²⁾.

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 63.

(2) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 75.

- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014، ص 10.

فكرة الشخصية المعنوية عناصر ثلاث لا بد من توافرها وهذه العناصر هي: (1)

* مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين يحقق تجمع وترابط وتناسق هذه المجموعة وتحقيق وحدتها.

* غرض مشترك تسعى إلى تحقيقه هذه المجموعة.

* اعتراف المشرع في الدولة بهذه الشخصية المعنوية(2).

ثانيا: أهمية الشخصية المعنوية والنتائج المترتبة على اكتسابها

أ- أهمية الشخصية المعنوية: بغض النظر عن طبيعة وحقيقة وجوهر الشخص المعنوي، تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في القانون الإداري وخاصة بالنسبة للتنظيم الإداري، ذلك أن الإدارة العامة بالدولة هي بالنهاية مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة. وإذا كان كانت هناك أجهزة وهيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية كالدائرة مثلا فإنها تكون دائما مرتبطة بإحدى الأشخاص المعنوية (الولاية)، كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل المسؤولية، فأشخاص القانون الإداري هي أساسا الأشخاص المعنوية العامة وما وجود الأشخاص الطبيعية بها (الموظفون) إلا لخدمتها ولحسابها وبغرض أداء مهامها(3).

(1) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 183.

(2) يرى الأستاذ "أبو راس محمد الشافعي" أنه لا قيام للشخص الاعتباري إلا بقانون، حيث يترتب على استقلال القانون بمنح الشخصية الاعتبارية، أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية منح هذه الشخصية، إلا إذا فوض المشرع السلطة التنفيذية في منح هذه الشخصية في حالات معينة، فإنه يجوز للسلطة التنفيذية هنا منح الشخصية الاعتبارية ولا يكون ذلك خروجاً على القاعدة المقررة، ذلك أن عمل السلطة التنفيذية هنا إنما يستند إلى التفويض الصادر من المشرع.

- أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص 74، 75.

(3) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32، 33.

- بوعلوي سعيد، المرجع السابق، ص 34.

إذن، فالشخصية المعنوية أداة قانونية لتمكين الإدارة العامة كشخص معنوي من ممارسة نشاطها، كشخص قانوني على غرار الشخص الطبيعي، من خلال منحها الكيان المادي الملموس الذي تفتقد إليه والذي يتحقق من خلال الجهد المادي والفكري للأشخاص المكونين للشخص المعنوي وبالتالي منحها الوجود القانوني⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، ففكرة الشخصية المعنوية تسمح بإدارة مصالح مشتركة لمجموعة معينة مثل (الدولة، الولاية، البلدية)، تمتلك الأموال وفحوى التصرفات اللازمة لهذه الإدارة لحسابها استقلالا عن الأفراد المكونين أو الممثلين لها، كما تفسر فكرة الشخصية المعنوية استمرار قيام المجموعة وبقائها رغم زوال أو تغير هؤلاء الأفراد الممثلين لها وتفسير أيضا دائمية الدولة⁽²⁾.

ب- النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية: يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج تضمنتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري⁽³⁾ وهي:

ب-1- ذمة مالية مستقلة: إن الهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة، فالولاية ذمتها المالية المستقلة وللبلدية أيضا وللمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري⁽⁴⁾.

ب-2- الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون وتمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقا من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسه التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصه ومقيدة بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه وهذه الأهلية مستقلة عن

(1) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص ص 51، 52.

(2) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 31.

(3) نصت المادة 50 من القانون المدني الجزائري على أنه: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون ويكون له: ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يعينها لها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، نائب يعبر عنها، حق التقاضي".

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145.

شخصية الأعضاء المكونين للشخص المعنوي ويمارسها عنه من يمثله من الأشخاص الطبيعيين⁽¹⁾.

ب-3- موطن: نظرا لأهمية الموطن من حيث تحديد الاختصاص القضائي خاصة، يجب أن يعين موطن للشخص المعنوي العام وهو ما يتمثل في مكان وجود مقره⁽²⁾.

ب-4- حق التقاضي: إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة، ومن ثم فإن المنازعات والخصومات القضائية تحرك وترفع ضد هذه الوحدات والمجموعات ذات الشخصية المعنوية ولا ترفع وتحرك ضد الدولة، وترتيب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية⁽³⁾.

ب-5- نائب يعبر عنه: ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة، وإلا لماذا سمي شخصا معنويا؟ لذا يجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه ويتقاضى باسمه، فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني أنواع الأشخاص المعنوية

يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية إلى نوعين أساسيين:

أولاً: الأشخاص المعنوية الخاصة: وهي الأشخاص القانونية التي لا تتبع الدولة، بل تتبع الأفراد والجماعات الخاصة وتهدف بصورة أساسية إلى تحقيق مصالح فردية خاصة وتتميز من حيث طريقة إنشائها وخضوعها لرقابة الدولة ويكون إنشاؤها بموجب قرار من الجهة المختصة. ويمكن

(1) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 40.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 41.

(3) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 191.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 146.

تعريفها بأنها تلك التي يكونها الأفراد سواء لتحقيق غرض خاص بهم أو لغرض يعود بالنفع العام وهي على نوعين مجموعات أشخاص ومجموعات أموال كالشركات التجارية والجمعيات المدنية الخاصة⁽¹⁾.

ثانيا: الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية إقليمية وأشخاص مرفقية أو مصلحة:

أ- الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحة: هي تلك الأشخاص المعنوية الإدارية التي تمنح لها الشخصية المعنوية الإدارية وتتحدد اختصاصاتها ووظائفها على أساس موضوعي فني معين وليس على أساس إقليمي جغرافي⁽²⁾.

ب- الأشخاص المعنوية الإقليمية: تعمل ضمن الإقليم الذي يحدده لها المشرع وأهم الأشخاص المعنوية الإقليمية هي: ⁽³⁾.

* الدولة: وهي شخص معنوي إقليمي تمارس سيادتها على أراضيها وتتفرع عنها الأشخاص المعنوية العامة والخاصة.

* الولاية: وهي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها ضمن الحدود التي حددها لها المشرع داخل إقليم الدولة.

* البلدية: وهي الشخص الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية.

(1) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص ص 36، 37.

(2) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 199.

(3) فريجة حسين، المرجع السابق، ص ص 105، 106.

الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي

إن مصير الشخص المعنوي شأنه شأن الأشخاص الطبيعيين مآله الزوال، فانتهاه الشخصية المعنوية عموماً يعود لأسباب عديدة منها: (1)

* انتهاء الأجل المخصص لها وذلك إذا كانت مقيدة بأجل أو بتحقيقها للغرض الذي أنشأت من أجله.

* الحل الاتفاقي الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين.

* الحل الإداري الذي يكون بقرار إداري صادر من جهة إدارية مختصة.

* الحل القضائي الذي يكون بتدخل من المشرع أو برفع دعوى أمام القضاء

وتجدر الإشارة أنه عند انتهاء الشخص المعنوي يبقى قائماً ويمتد قدر التصفية، حيث تسدد الديون وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه أو وفقاً لما يقضي به إجراء الحل أو طبقاً للقانون (2).

المطلب الثاني: طبيعة الشخصية المعنوية موقف الفقه منها

إن فكرة الشخصية المعنوية كانت موضوع خلاف كبير بين الفقهاء، فمنهم من اعتبرها مجرد افتراض من المشرع ومنهم من نظر إليها على أنها حقيقة واقعية لا مجاز فيها ولا افتراض، في حين أنكروا فريق آخر أهميتها تماماً سواء أكانت من قبيل المجاز أو الحقيقة، لذلك فمن خلال النظريات التي تبناها هؤلاء الفقهاء يمكن تحديد فكرة الشخصية المعنوية وتبيان مضمونها ومفهومها.

(1) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 40، 41.

(2) بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 21.

وعليه، سنبيين الاتجاهات الفقهية المختلفة والنظريات التي تبناها كل اتجاه حول فكرة الشخصية المعنوية، سواء المؤيدة لها (الفرع الأول) أو المنكرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية

تبنى فقهاء الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية عدة نظريات لتبرير وجهة نظرهم من أهمها نظريتي المجاز وكما تسمى بالافتراض القانوني (أولاً) وكذلك نظرية الحقيقة (ثانياً).

أولاً: نظرية المجاز أو الافتراض القانوني

يرى جانب من الفقه أن الشخصية المعنوية ما هي إلا افتراض قانوني من ابتكار التشريع تسهيلاً للمعاملات القانونية التي يكون موضوعها الهيئات، الشركات والجمعيات. وإذا كان الإنسان هو الشخص القانوني الوحيد الذي ينفرد بالإدراك والقدرة والإرادة والذي يتمتع بالأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والواجبات، فالتشريع قد يعمل على خلق أشخاص خيالية مفترضه يطبعها بصفة الشخصية المعنوية ويخضعها لنفس المعاملات التي يحظى بها الشخص الطبيعي وذلك حتى يتحقق لها تدبير بعض الشؤون العامة أو تسيير أموال عامة، ففي مثل هذه الحالات يكون المشرع هو الطرف المانح للشخصية المعنوية وهو المحدد لشروط منحها من عدمه، فالاعتراف بوجودها القانوني مشروط باعتراف الدولة بها وطبيعي أن سحب تلك الشخصية يبقى من صلاحيات المشرع والدولة اللذان يرسمان الأهداف التي من أجلها أعطيت. وعلى الرغم من كون الشخصية المعنوية مؤسسة على الافتراض والخيال فإن هذا الاتجاه يعتبر وجودها ضرورياً ومهماً، لذلك من اللازم الاحتفاظ، في حين أن جانب من فقه هذا الاتجاه يذهب إلى التأكيد على ضرورة حذفها في العلاقات القانونية، فهي غير مبررة، بل وتثير عملياً العديد من الصعوبات، لذلك يجب تعويضها بالنظريات التي قد تنتج عنها نفس الآثار كنظرية الملكية المشتركة أو نظرية التخصيص⁽¹⁾.

(1) يحيا محمد، المرجع السابق، ص 68.

- أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص 78، 79.

وقد تعرضت نظرية الشخصية الافتراضية للعديد من الانتقادات، فهي عجزت عن تفسير ملكية الأشخاص المعنوية لأموالها نظرا لأن هذه الأموال لم تعد مملوكة للأفراد المكونين للشخص المعنوي ولا يمكن أن تنسب ملكية هذه الأموال للشخص المعنوي فهو مجرد مجاز أو افتراض ولذلك تصبح هذه الأموال لا مالك لها، كما بالغت النظرية في تصوير دور الدولة في خلق الأشخاص المعنوية، نظرا لأن دور الدولة يقتصر على الاعتراف بوجود هذه الأشخاص ولا تختلقها من العدم، فالدولة لا تمنح الشخصية المعنوية إلا بعد توافر الشروط التي حددها القانون، بالإضافة أن هذه النظرية تستند إلى تعريف الحق على أنه قدرة إرادية وهذا التعريف منتقد نظرا لأن هناك أشخاص لا يملكون الإرادة مثل المعتوه أو السفیه أو الجنين، تتولد لهم حقوق رغم عدم قدرتهم على التعبير عن إرادتهم⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، انتقدت النظرية أيضا وفق ما ذهب إليه البعض من القول على سبيل المثال لا الحصر أن الدولة إذا كانت هي المانحة للشخصية المعنوية للهيئات والجماعات فبأي طريقة تكتسب الدولة نفسها تلك الشخصية؟ وإذا كان الشخص الطبيعي هو الذي ينفرد بالإرادة، فكيف يمكن التوفيق بين هذه الفرضية والمناداة بالمسؤولية المدنية والجنائية للشخص المعنوي وهو مجرد من كل إرادة؟ وكيف يمكن للشخص المعنوي التمتع بأهلية اكتساب الأموال وحق التصرف علما بأنه افتراض وخيال ليس إلا⁽²⁾.

ثانيا: نظرية الحقيقة

ظهرت هذه النظرية مع منتصف القرن 19 بعد أن هجر الفقهاء النظرية السابقة لعدم منطقية الحجج التي استندت عليها، فاعتبرت هذه النظرية الشخصية المعنوية على أنها حقيقة واقعية تتكون باجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين فيتولد لديهم شعور جماعي مستقل عن شعور كل فرد منهم وحينئذ ينشأ عن ذلك ودون تدخل من جانب المشرع شخص قانوني جماعي له شعوره الذاتي وإرادته المستقلة التي يتولى التعبير عنها من يمثله قانونا، فهذا لا ينفي حق المشرع في

(1) الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص ص 105، 106.

(2) يحيى محمد، المرجع السابق، ص ص 68، 69.

التدخل بالطرق المقررة لمراقبة نشاط الشخص المعنوي كما يراقب الأفراد الطبيعيين عن طريق التشريعات التي يسنها في هذا الصدد. وإذا كان أنصار هذه النظرية قد اتفقوا على مضمونها إلا أنهم قد اختلفوا في الحجج والأسانيد التي تبرر ذلك المضمون وذلك على النحو الموالي:⁽¹⁾

- فريق يرى أن الشخصية المعنوية تقوم على أساس الإرادة الجماعية والتي تتكون من مجموع إرادات الأفراد لتحقيق غرض مشترك، فهي بذلك إرادة مشتركة خلقها الواقع وليست منحة من المشرع، ولهذا الموقف الفقهي الفضل في تسليط الضوء على عنصرين هامين من العناصر المكونة للشخصية المعنوية هما فكرة الإرادة والصفة الجماعية لكل ما يتصل بالشخصية المعنوية، إلا أنه يعاب على هذا الموقف الفقهي تركيزه على عنصر الإرادة كمسألة ضرورية لقيام الشخصية المعنوية في حين أنه قد تنشأ هذه الشخصية من غير توفر هذه الإرادة، كما أنه ليست للجماعة إرادة مستقلة عن إرادات أعضائها فالإرادة الجماعية ما هي إلا إرادة أعضاء الجماعة وفقا للنظام الذي تسير عليه.

- فريق آخر يرى أن الشخصية المعنوية هي حقيقة اجتماعية تماما كالأفراد لها وجود موضوعي وإن لم يكن ماديا. ويتحقق هذا الوجود بتوفر نظام اجتماعي يقوم على وجود تنظيم يراد به الوصول إلى غرض معين ووجود أشخاص يستفيدون من وراء ذلك وكذلك اتخاذ هذا التنظيم مظهرا خارجيا يعبر عن الأفكار المشتركة للأعضاء الذين يهيمنون عليه. ويعيب نظرية النظام الاجتماعي أنها لا تقدم معيارا ثابتا للتمييز بين الأشخاص المعنوية والمجموعات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

- فريق ثالث يرى أن الشخصية المعنوية هي حقيقة فنية تقوم على أساس وجود منفعة مشتركة محددة وتنظيم قانوني يحمي تلك المصلحة المشتركة، ويشترط في هذه المصلحة أن تكون متميزة ومنفصلة عن المصالح الفردية لأعضاء هذه الجماعة، فإن لم تكن المصلحة المشتركة متميزة

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص ص 65، 66.

- الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص ص 106، 107.

- أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص ص 85، 86.

ومنفصلة عن المصالح الفردية لأعضاء هذه الجماعة فلا ضرورة للاعتراف للجماعة بالشخصية المعنوية، اكتفاء بالشخصية القانونية لكل من الأعضاء.

ومن الملاحظ في هذا المجال أنه مهما اختلفت الآراء الفقهية حول الأسانيد والحجج المستند عليها لتبرير نظرية الحقيقة إلا أنها جميعا تسعى إلى إقامة تلك الشخصية على أساس موضوعي بعيدا عن المعيار الشكلي المطلق الذي تأخذ به نظرية الافتراض أو المجاز القانوني⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية

وهو اتجاه زكاه بالأساس كل من "كاستون جينز وليون دوجي وبيرتراند بونارد" والذين عملوا على إنكار وجود الشخصية المعنوية بصورة مطلقة، مما يصبح معه إلزاميا استثنائها من العلاقات القانونية على اعتبار أن الاعتداد بها متناقض مع الواقع اليومي الملموس وأن القوانين أصبحت في زمن تجاوزت فيه مراحل الإيمان بالأوهام والخيال. ويعطي الراضون لنظرية الشخصية المعنوية كبديل منسجم مع واقع الأشياء ضرورة الاعتداد بفكرة الملكية المشتركة، وفق هذا التصور يكون مال الجماعة أو الشركة ملكية مشتركة للأعضاء الذين لا يتمتعون بأي حق فردي على ذلك المال العام، ذلك ما أكدته على وجه الخصوص كل من "بلانبول وبرايتلمي"، أما "ليون دوجي" باعتباره رائد هذا التيار فقد رأى كبديل لإنكاره للشخصية المعنوية للدولة ضرورة تبني فكرة الشعور بالتضامن الاجتماعي والإحساس بآثاره ونتائجه، فمهما يكن من أمر فإن الاتجاه المؤسس لفكرة إنكار الشخصية المعنوية هو اتجاه يشكل الأقلية داخل فقه القانون العام، فالشخصية المعنوية في ظل أحكام القانون العام حقيقة قانونية لا مفر منها لتطبيق قواعده، بل أن أغلب الظواهر القانونية الأساسية والجوهرية لا يمكن اليوم تفسيرها وفهمها إلا باللجوء لتلك النظرية⁽²⁾.

ومن أهم النظريات المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية: نظرية الملكية المشتركة (أولا) ونظرية الغرض (ثانيا).

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 66.

(2) يحيى محمد، المرجع السابق، ص ص 67، 68.

أولاً: نظرية الملكية المشتركة

يرى هذا الاتجاه أنه لا ضرورة لفكرة الشخصية المعنوية، إذ يكفي أن تفسر النتائج التي تترتب على الأخذ بها، فكرة أخرى أكثر بساطة وأكثر استقراراً في علم القانون وهي فكرة الملكية المشتركة، بمعنى أن مجموعة الأموال التي رصدت لغاية معينة، يملكها الأشخاص الذين خصصت هذه الأموال لمنفعتهم، ملكية مشتركة. ويؤخذ على هذا الرأي أنه قاصر على تفسير بعض النتائج المترتبة على نظرية الشخصية المعنوية ولكنه لا يكفي لتفسير كل هذه النتائج فهو يقف عند النتائج المالية وحدها، مع أن المال في الواقع ليس إلا وسيلة لتحقيق أغراض أخرى، فالدولة مثلاً وما على شاكلتها من المؤسسات العامة والخاصة، لا تقتصر أغراضها على مجرد تحقيق المال ولكنها تستهدف في الحقيقة أغراضاً أخرى كثيرة تسمو في الغالب على هذا الغرض المالي، وكذلك فإن القول بفكرة الملكية المشتركة، إن جاز الأخذ به لتفسير الأشخاص المعنوية في شكل شركات، فإنه من المتعذر الأخذ به لتفسير ملكية أموال الأشخاص المعنوية الأخرى كالجمعيات والمؤسسات العامة والخاصة وكل أشخاص القانون العام⁽¹⁾.

ثانياً: نظرية الغرض (فكرة الذمة المالية المخصصة لغرض معين)

يقول أنصار هذه الفكرة بأن الأشخاص الطبيعيين هم أصحاب الحقوق وأشخاص القانون، لكن هؤلاء الأفراد كجماعة يملكون أموال الجماعة ملكية جماعية أي ذمة مشتركة، وهذه الذمة هي مجموع الحقوق والالتزامات منفصلة عن الأشخاص الطبيعيين الذين تتكون منهم هذه الجماعة، فهي وحدة مستقلة متميزة بتخصصها لتحقيق غرض معين. وتبعاً لذلك فإن الذمة المالية تنشأ بدون شخص قانوني أو صاحب حق، فهي تكون الشخص المعنوي كلما كانت هذه الذمة المالية مخصصة لغرض محدد، لأن الأموال المكونة لهذه الذمة لا تتعلق بالجماعة كشخص معنوي ولا

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص ص 81، 82.

- أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص ص 82، 83.

بأعضائها من الأشخاص الطبيعيين ولكنها هي ذاتها محل الحق وأشخاصه. ولقد وجهت إلى فكرة الذمة المالية المخصصة عدة انتقادات منها:⁽¹⁾

* أن هذه الفكرة تجرد الحقوق-التي تتضمنها الذمة المخصصة- من أصحابها، ولا يمكن اعتبار الغرض المخصصة له الذمة شخصا، كما أنه لا يمكن أن نتصور الحق قائما دون شخص يختص به.

* أنه لا يكفي تخصيص ذمة مالية لغرض معين لإضفاء صفة الشخصية المعنوية، لأن التخصيص في ذاته عمل إرادي وبدون الإرادة لا يوجد. وهذه الإرادة هي إرادة المشرع أو إرادة الأفراد معبرة طبقا للأشكال المنصوص عليها في القانون الذي يقرر بأن إتمامها يؤدي إلى نشأة الشخصية المعنوية.

* الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تستند إلا لشخص يعترف به القانون⁽²⁾.

المبحث الثاني: أسس التنظيم الإداري

تعتبر أساليب التنظيم الإداري هي الوسيلة الذي تعتمدها الدولة لتوزيع المهام بين أجهزتها المختلفة، فلا يمكن للدولة أن تدار بنفس الأسلوب في كل مفاصلها؛ لذا فهي توازن بين الرغبة في السيطرة من خلال أسلوب المركزية الإدارية (المطلب الأول) وكذا الحاجة للمرونة من خلال أسلوب اللامركزية الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظرية المركزية الإدارية

رغم التوجه العالمي الحديث نحو اللامركزية، إلا أن المركزية الإدارية تظل الركن الأساسي الذي لا غنى عنه لأي دولة، خاصة في مراحل التأسيس أو في الأزمات وتكمن أهميتها في تحقيق التوازن والقوة للدولة ككيان واحد.

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 67.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 139.

وبغرض دراسة هذا الأسلوب من التنظيم الإداري يكون من الضروري التطرق إلى تعريفها (الفرع الأول) وتبيان أركانها (الفرع الثاني) وتحديد صورها (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى تقدير هذا الأسلوب ونقده إيجاباً وسلباً (الفرع الرابع)

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية في مفهومها العام التوحيد وعدم التجزئة، أما في المجال الإداري فيقصد بالمركزية توحيد كل مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية وفروعها في العاصمة أو الأقاليم بشكل يسمح بتوحيد الأسلوب الإداري وتجانسه بالنسبة لكل أقاليم الدولة، فالتعدد في وحدات الجهاز الإداري لا يؤدي إلى إلغاء فكرة حصر الوظيفة الإدارية في شخص واحد أو هيئة واحدة، فالمقصود بذلك أن تكون الوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطة موحدة وإن تعددت هيئاتها ووحداتها، ما دام أعضاؤها يخضعون في النهاية خضوعاً تاماً لرئاسة عليا واحدة ولقواعد وإجراءات وأحكام واحدة⁽¹⁾.

فالمركزية نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتبدير الشؤون العامة للبلاد من مركز سياسي واحد وانفراد الحكومة وأعضائها بجميع الاختصاصات الإدارية بحيث لا يشاركها في ممارسة الحكم الإداري أي مؤسسة أو هيئة أخرى ويستتبع ذلك هيمنة السلطات الإدارية المركزية وإشرافها على جميع المرافق الوطنية والمحلية، كما أن جميع الموظفين خاضعين لقراراتها عن طريق السلطة الرئاسية وفي مثل هذه الأنظمة لا مجال لوجود المجالس المحلية المنتخبة⁽²⁾.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية هي: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة (أولاً)، التدرج الهرمي (ثانياً) والسلطة الرئاسية (ثالثاً).

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 104.

(2) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 80.

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة وتعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، حيث لا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية⁽¹⁾.

ثانياً: التدرج الهرمي

ويعني خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري وذلك بخضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة إلى أن يصل ذلك إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته⁽²⁾، أي إعمال فكرة التبعية المتدرجة العاملة على إخضاع جميع المصالح العامة وموظفيها داخل السلم الإداري⁽³⁾.

ثالثاً: السلطة الرئاسية

أ- تعريف السلطة الرئاسية: يقصد بها مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع⁽⁴⁾. ويؤكد الفقه أن السلطة الرئاسية ليست حقاً شخصياً ولا مطلقاً لصاحبه ولكنها مجرد اختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسه وفقاً للقوانين واللوائح، ومع ذلك فإن هذه السلطة الرئاسية تتميز بكونها مطلقة، بمعنى أنها تتناول المرؤوس في شخصه وفي أعماله⁽⁵⁾، فهي بذلك ضماناً معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون، فيضمن وحدة العمل وفعاليتها واستمراريتها وتعتبر الوجه المقابل للتبعية

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 45، 46.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 79.

(3) يحيى محمد، المرجع السابق، ص 82.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

(5) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 105، 106.

الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه وبالتالي عدم إمكانية تهريبه من هذه المسؤولية⁽¹⁾.

ب- مظاهر السلطة الرئاسية:

ب-1- اختصاصات الرئيس الإداري المتعلقة بشخص المرؤوس: يتجلى أهمها في حق التعيين إذ للرئيس الإداري الحق في أن يعين المرؤوس وأن يخصصه لعمل محدد وفق مبدأ تقسيم العمل في علم الإدارة العامة وذلك لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب وشغل كل وظيفة بالفرد الملائم، كما يختص الرئيس الإداري كذلك بسلطة نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى وأن يرقيه من درجة إلى درجة أعلى وأن يكافئه على أعماله الجيدة ويعاقبه عند الإخلال بالتزاماته إن اقتضت الضرورة ذلك⁽²⁾.

غير أن هذه السلطات جميعا وإن بوشر بعضها على مقتضى السلطات التقديرية للرؤساء الإداريين، إلا أنها لا بد أن تجري على مقتضى القوانين واللوائح، فهي ليست من الحقوق المطلقة لهؤلاء الرؤساء، فيجب أن تكون وفقا لمقتضيات حسن سير العمل في المرافق العامة، فإن كانت تعسفية أو صدرت على غير مقتضى القوانين واللوائح أو شابها انحراف في السلطة لتحقيق مقاصد غير مصلحة العمل، كان للموظف المرؤوس حق التظلم منها رئاسيا وحق الطعن فيها قضائيا أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة⁽³⁾.

ب-2- اختصاصات الرئيس الإداري المتعلقة بأعمال المرؤوس: يمكن تقسيمها إلى نوعين من الاختصاصات:

ب-2-1- سلطة التوجيه والأمر: إن إصدار الأوامر هو عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية، باعتبار أن السلطة الرئاسية تتصف أساسا بأنها سلطة أمره كونها تقوم على

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 46.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 80.

(3) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص ص 105، 106.

إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين⁽¹⁾، لذلك فالرئيس الإداري له كامل الصلاحيات على مرؤوسيه كأن يصدر أوامر وتعليمات على المرؤوسين طاعتها واحترامها، فالمرؤوس إذا كان يخضع للمقتضيات القانونية والتنظيمية فإنه كذلك يخضع لما يصدره له الرئيس من أوامر ومنشورات ودوريات وكتب وتوجيهات مفسرة للقوانين واللوائح المعهود له بتطبيقها، فهذه التعليمات والمنشورات الداخلية تهدف إلى التوجيه وضمان حسن سير المرافق العامة الإدارية ولا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية النهائية وإنما إجراءات مصلحة داخلية موجهة إلى موظفي الجهاز الإداري⁽²⁾، فهي ليست من طبيعة القرارات الإدارية التي تكون موضوعا للطعن فيها بالإلغاء، ورغم ذلك لا يكون في مقدور الموظف المرؤوس أن يخرج على الطاعة الواجبة لهذه الأوامر وإلا فإنه يرتكب مخالفة إدارية تعرضه للجزاءات التأديبية المقررة في مثل هذه الحالات طبقا للقانون⁽³⁾. وفي هذا الصدد يرى الأستاذ "محمد يحيا" أنه حينما تتعدى الأوامر والتوجيهات هذا النظام أو الإطار المتعلق بالجهاز الإداري وتكون لها انعكاسات على الوضعية القانونية للمواطنين، كان ممكنا الطعن فيها بدعوى الإلغاء بسبب الانحراف في استعمال السلطة⁽⁴⁾.

وعليه، فإن فكرة التبعية الإدارية تفرض على المرؤوسين واجب طاعة أوامر الرئيس الإداري وتنفيذها في حدود اختصاصاتهم وذلك بحكم ما هو مفروض في هذه الأوامر والتعليمات أنها صدرت مشروعة وأنها تقرر استجابة لمقتضيات حسن سير العمل في المرافق العامة، فعلى هذا الأساس لا يكون في مقدور الموظف المرؤوس أن يخرج على الطاعة الواجبة لهذه الأوامر⁽⁵⁾.

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 47.

(2) يحيا محمد، المرجع السابق، ص 83.

(3) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 107.

(4) يحيا محمد، المرجع السابق، ص 83.

(5) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 107.

غير أن هذه الطاعة الواجبة على المرؤوس لم تحرم محكمة القضاء الإداري في مصر من أن تقرر مجموعة من المبادئ الأساسية بهذا الخصوص وهي:⁽¹⁾

* أنه في دور البحث وقبل إصدار القرار النهائي من جانب الرئيس، يكون من حق المرؤوس أن يراجع رئيسه وأن يحاول إقناعه بوجهة نظره.

* أنه لا لا تثريب في هذا الشأن على الموظف إن هو اختلف في الرأي مع الرئيس ما دام يفعل ذلك بحسن نية وفي سبيل المصلحة العامة.

* ألا يجانب الموظف المرؤوس ما تقتضيه الوظيفة من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللباقة وحسن السلوك.

* أنه إذا استقر الرئيس نهائياً على رأي فلا يكون للمرؤوس أن يخالف أو يحاول عرقلة ما هو مفروض عليه حينئذ من واجب تنفيذ أمر الرئيس وطاعته بالصورة التي صدر بها إليه.

وفي هذا الصدد يطرح إشكال يتعلق بمدى التزام الموظف المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة الصادرة إليه من رئيسه الإداري، أي ما هو الموقف الذي يجب أن يسلكه الموظف المرؤوس من الأوامر والتعليمات غير المشروعة الصادرة إليه، فهل يجب عليه أن يبحث أولاً في مدى مشروعية وسلامة هذه الأوامر ويرفض تنفيذها إذا ما شك أو تحقق بأنها مخالفة للقانون؟، أم يجب عليه أن ينفذها على مسؤولية الرئيس الشخصية وما هي النتائج القانونية التي تترتب عن ذلك؟ وبهذا الخصوص تعددت آراء ومواقف كل من فقه القانون الإداري والقضاء والمشرع في الإجابة على هذا التساؤل:

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 108.

- الرأي الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

ذهب "دوجي" إلى أن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون، يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ورفض إطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، وإذا ماذا نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤوليته الشخصية المدنية وفي ذمته المالية الخاصة، لأن الموظف وهو رجل الإدارة العامة ملزم مثل سائر المواطنين باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما صدر إليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه. ويستثني "دوجي" من رجال الإدارة العامة طائفة الجنود من مبدأ أولوية وأفضلية احترام القانون على أوامر الرئيس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود في نظره إطاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة إليهم من رؤسائهم وتنفيذها دون مناقشتها أو بحث في مدى مشروعيتها حتى ولو كانت مخالفة للقانون لأن الجندي عند "دوجي" هو: "آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير"⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، يرى الدكتور "بوضياف عمار" أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة على مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون، غير أنه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتخويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري⁽²⁾، كما أن الصياغة الفنية للنصوص القانونية قد لا يستطيع الكثير فهمها وبالتالي يحدث خلاف في التفسير والتأويل وهنا تأتي أهمية تنفيذ أوامر الرئيس الواجبة التنفيذ⁽³⁾.

(1) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 210.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 154.

(3) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 115.

وفي هذا الصدد، يرى الأستاذ "الجرف طعيمة" أن المرؤوس ككل مواطن في الدولة عليه التزام حكم القانون وطاعته قبل أن يقع عليه واجب طاعة الرؤساء الإداريين، فذلك أمر طبيعي ما دام القانون في الدولة المعاصرة يعتبر المصدر الثاني لمبدأ المشروعية بعد الدستور وما دام هو الذي يقرر سلطه الرئيس قبل مرؤوسيه. فهذا التصور بإعفاء المرؤوس من واجب طاعة الأوامر غير المشروعة الصادرة إليه من رؤسائه من شأنه أن ينتهي بالتسليم للموظف بسلطة تقدير مشروعية أوامر الرؤساء مما قد يسبب اختلالا كبيرا في سير العمل في المرافق العامة⁽¹⁾.

- الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس

تزعمه الفقيه "هوريو" ومؤداه أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، مع عدم اعتبار ذلك خطأ شخصيا بل خطأ مرفقيا أو مصلحيا كأساس للمسؤولية الإدارية التي قد تترتب عن ذلك، حماية للمرؤوس. ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اعتبارات ومقتضيات العمل الإداري، ذلك أن فتح المجال أمام المرؤوس لمناقشة مدى مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها من شأنه أن يريك النشاط الإداري ويخل بمبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد أو مبدأ الاستمرارية، فهذا الرأي يعطي في الظاهر وزنا وأولوية لمبدأ الاستمرارية على حساب مبدأ المشروعية⁽²⁾.

- الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة

ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة ومحددة، على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن السلطة المختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه، وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص ص 108، 109.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 50، 51.

الموظف⁽¹⁾، فمن الطبيعي أن يقال كحل وسط باستمرار واجب الطاعة على المرؤوس اتجاه أوامر الرؤساء ولو كانت مخالفة للقانون طالما كانت مخالفة غير جسيمة أو لم تكن من الوضوح بحيث تقتضي بحثاً أو تفسيراً لا يحتمله سير العمل الوظيفي، ففي هذه الحالة يتحمل الرئيس الإداري المسؤولية عن ذلك⁽²⁾.

- **موقف المشرع الجزائري:** نصت المادة 129 من القانون المدني الجزائري على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"⁽³⁾.

وفي هذا السياق اختلفت التفسيرات لهذه المادة، فبينما يرى الدكتور "بوضياف عمار" أن المشرع الجزائري من خلالها قد أعطى أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة واستدل في ذلك على عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، وكأن المشرع وضعها لنستدل منها أن الموظف فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة، لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها⁽⁴⁾.

وخلافاً للرأي السابق، يرى الدكتور "عوابدي عمار" أن المشرع قد وضع قاعدة عامة لحل هذه المسألة القانونية، أي مدى التزام المرؤوس بأوامر الرئيس الإداري المخالفة للقانون غير المشروعة، فقد وضع وقرر القاعدة التالية: أن على المرؤوس أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى كان تنفيذها واجبا والتزاما وظيفيا يقع عليه. وإذا ما تضمنت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه وينبهه ويبصره بأوجه عدم مشروعية الأمر الذي أصدره، فإذا ما أصر الرئيس على سلامة أوامره وصحتها فما على المرؤوس إلا أن ينفذها على مسؤولية الرئيس، وأن

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 155.

(2) الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص 123.

- الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 109.

(3) القانون رقم 05-10، المصدر السابق.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 156.

- بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 45.

الخطأ الذي يرتكبه الموظف المرؤوس تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه يعد ويعتبر خطأ مصلحيا يرتب المسؤولية الإدارية ولا يعد خطأ شخصيا للموظف المرؤوس يرتب المسؤولية المدنية في ذمته المالية الخاصة⁽¹⁾.

ويؤيد هذا الرأي الدكتور "فريجة حسين" الذي يرى أن المشرع الجزائري أخذ بواجب تنفيذ أوامر الرئيس لأن طبيعة النظام الإداري تقتضي ذلك، كما أن المسؤولية التي يقوم بها الموظف تنفيذا لأوامر رؤسائه لا ترتب مسؤوليته الشخصية، مستدلا بالمادة 47 من الأمر 03 06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية والتي جاء فيها: " 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"⁽²⁾.

وفي ذات السياق، يؤيد الرأيين السابقين الدكتور "عشي علاء الدين" مبينا أن العبارة الواردة في المادة 129 من القانون المدني لا يقصد منها الجانب الموضوعي في أوامر الرئيس وإنما الجانب الشكلي في الأمر المتمثل في الكتابة والاختصاص، مما يوجب توفر الشروط التالية في الأمر:⁽³⁾

* أن يكون الأمر صادرا في شكل مكتوب ومؤرخ وموضح مصدره ووجهته، بحيث يكون الشكل المكتوب قيما مفروضا على الرئيس، وبالتالي يصعب عليه توجيه أوامر يعرف أنها مخالفة للقانون.

* أن يكون الأمر صادرا عن الرئيس المختص موضوعا وزمانا ومكانا، إذ قد يكون في المنظمة الإدارية الواحدة العديد من المسؤولين، وبالتالي قد يخضع المرؤوس للعديد من الرؤساء، ففي هذا المجال وجب أن يتأكد المرؤوس من أن رئيسه مختص فعلا بإصدار الأمر، فمتى توفرت هذه الشروط أصبح لزاما على المرؤوس التنفيذ، كما أنه وإضافة إلى ما سبق فإنه لا يعقل منطقيا أن يقوم المرؤوس بفحص مشروعية أوامر رئيسه.

(1) عوايدي عمار، المرجع السابق، ص ص 214، 215.

(2) فريجة حسين، المرجع السابق، ص ص 115، 116.

(3) عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص ص 48، 49.

ب-2-2- سلطة التعقيب والرقابة: تتمثل سلطة التعقيب والرقابة فيما يخوله القانون للرئيس الإداري من حق في إجازة أعمال مرؤوسيه وتعديلها وإلغائها وسحبها والتصديق عليها، بالإضافة إلى إمكانية الحل محلها. وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق هدفين هما ضمان المشروعية أي مطابقتها للعمل الإداري للقانون وعدم مخالفته وكذلك الملاءمة أي ملاءمة العمل الإداري لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العام، وبالتالي فالرئيس الإداري يملك سلطة ممارسة رقابته في هذه الحدود⁽¹⁾.

* الإجازة والمصادقة: إقرار العمل الإداري من طرف الرئيس الإداري إما أن يكون صريحا أو ضمنيا، فقد يكون صريحا إذا اشترط المشرع ذلك، بحيث إذا سكت الرئيس الإداري عن إقراره لا يصبح نهائيا مهما طال الزمن. وقد يكون الإقرار ضمنيا يستفاد من نص القانون على اعتبار أن تصرف المرؤوس يصبح نهائيا بعد فوات مدة معينة⁽²⁾، من غير أن يحصل اعتراض الرئيس على تصرف مرؤوسيه⁽³⁾.

* التعديل والإلغاء والسحب: سلطة الرئيس الإداري في تعديل أو إلغاء أعمال مرؤوسيه قد يخولها له القانون لاستعمالها قبل صدور قرارات مرؤوسيه، ففي هذه الحالة يصبح من حق الرئيس مراقبة تلك التصرفات من جهتي المشروعية والملاءمة، فبالنسبة للمشروعية تكون من حيث مدى مطابقتها للقانون بوجه عام، أما الملاءمة فتكون من حيث مدى سلامة هذه الأعمال ومناسبتها للظروف التي اتخذت فيها، فإذا رأى الرئيس الإداري أن تلك الأعمال بالرغم من سلامتها من الناحية القانونية غير ملائمة لمقتضيات حسن سير العمل في المرفق العام من حقه أن يقضي بتعديلها أو إلغائها أو سحبها، أما في الحالة التي ينص القانون على أن تكون قرارات المرؤوسين قرارات نهائية، فإن سلطة الرئيس تصبح مقصورة على رقابتها من ناحية المشروعية فقط دون

(1) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 167.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 81.

(3) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 109.

الملاءمة، بمعنى أن يكون من حقه إلغاؤها أو سحبها حسب ما تقتضي به مبادئ المشروعية ولكنه لا يستطيع إلغاؤها بسبب عدم ملائمتها للظروف التي اتخذت فيها⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، فالقضاء الإداري عادة ما يتبنى في هذا المجال عدم قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من المرؤوس ضد القرارات الصادرة عن الرئيس بخصوص سلطاته التعقيبية⁽²⁾، إلا أن الرئيس الإداري حين يمارس هذه السلطات يكون محكوما بقاعدة جوهرية تقيدته إلى حد ما في مواجهه مرؤوسيه ومؤدى هذه القاعدة أنه متى كان القرار الذي أصدره المرؤوس مشروعاً ومولداً لحقوق مكتسبة للغير، فإنه يتعذر إلغاؤه أو سحبه أو تعديله احتراماً للحقوق المكتسبة وإلا كان قرار الإلغاء أو السحب غير مشروع وحق عليه الطعن قضاء بالإلغاء، أما إذا كان القرار محل الإلغاء أو السحب غير مشروع دون أن تصل حالة عدم المشروعية إلى حد الانعدام، فإنه لا يجوز إلغاؤه ولا سحبه ولا تعديله إلا في خلال المدة المقررة قانوناً للطعن فيه قضاء بالإلغاء أو طالما كانت دعوى الإلغاء منظورة فعلاً أمام القضاء، وحجة ذلك أن القرار غير المشروع ينقلب بانقضاء ميعاد الطعن القضائي فيه، في حكم القرار المشروع، ويصبح لتحصنه ضد الإلغاء مولداً لحقوق مكتسبة لا يجوز المساس بها بالطريق الإداري، أما القرار المنعدم فيجوز سحبه وإلغاؤه دائماً دون التقيد بميعاد معين وكذلك فإن القرار الصادر بناء على غش أو تزوير من جانب صاحب الشأن يجوز سحبه أو إلغاؤه دائماً وفي أي وقت⁽³⁾.

* **الحلول:** الأصل العام وطبقاً لمبدأ توزيع الاختصاص، يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في مواضع وحالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل مرؤوسيهم بحكم ما لهم من هيمنة على هؤلاء وأعمالهم⁽⁴⁾، حيث يجد هذا الحق أساسه في أن

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 81.

(2) يحيى محمد، المرجع السابق، ص ص 83، 84.

(3) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 110.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 158.

الموظفين على اختلاف مكانتهم في السلم الإداري لا يمارسون اختصاصات أصيلة وإنما هي اختصاصات منقولة إليهم من رؤسائهم أصحاب الحق الأصلي في ممارسة هذه الاختصاصات⁽¹⁾.

الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية في التطبيق العملي إحدى الصورتين: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري:

أولاً: التركيز الإداري

هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها المركزية المتطرفة أو الوزارية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام، ويقصد بهذه الصورة أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار. وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات، ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة، فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد. لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية إلى الصورة المعتدلة وهي عدم التركيز الإداري⁽²⁾.

ثانياً: عدم التركيز الإداري

تقوم هذه الصورة على أساس تحويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان - تعين الحكومة أعضائها - حق البت نهائياً في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، لاسيما في المسائل التي لا تحتاج إلى مجهود خاص في إنجازها

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 81.

(2) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 48.

وذلك لتخفيف العبء قليلا عن الوزير ولتحقيق السرعة في إنجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية، خاصة بالنسبة للأماكن البعيدة عن العاصمة⁽¹⁾.

إن نظام عدم التركيز الإداري جاء نتيجة السلبات التي تضمنها نظام المركزية المطلقة أو المشددة والتي لم تعد مقبولة كنظام إداري في الدول المعاصرة نظرا لما لحق بوظائف الدولة من تطور وتحولات، فالوزارات تفرعت مصالحها وواجباتها اتجاه المواطنين وأصبحت عاجزة عن مسايرة كل كبيرة وصغيرة، غير أن تحويل بعض الموظفين سلطة البت النهائي وفق هذه الصورة ليس معناه استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم لا يمكن أن يخرجوا عن السلم الإداري والتبعية والسلطة الرئاسية حفاظا على تجانس وانسجام العمل الحكومي، فهذا النظام إذا كان في أغلب المجالات نظاما تمهيدا لدخول اللامركزية الإدارية حيز التنفيذ، فإنه لا يمكن اعتباره تطبيقا للامركزية الإدارية، إذ الأصل في اللامركزية أنها تقوم على أساس الانتخابات وتوزيع المهام الإدارية بين الدول والوحدات الإقليمية⁽²⁾.

فبالرغم من أن أسلوب عدم التركيز الإداري من شأنه أن يجنب تراكم الملفات على مكاتب الإدارة المركزية ونقادي الشلل الذي يهدد العمل الإداري جراء المركزية المفرطة، إلا أنه لا يمكن له القضاء تماما على البيروقراطية وعلى تدخل السلطات المركزية في الشؤون الجهوية، فهو أسلوب يتنافى مع مبادئ المسؤولية والديمقراطية الإدارية⁽³⁾.

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 82.

(2) بدير علي محمد، المرجع السابق، ص ص 113، 114.

- يحيى محمد، المرجع السابق، ص 84.

(3) جنيح محمد رضا، المرجع السابق، ص 65.

إن صورة عدم التركيز الإداري تقوم على أساس فكرة التفويض الإداري في الاختصاص:

أ- مفهوم تفويض الاختصاص: يقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر، ولا يمكن من حيث المبدأ للسلطة أن تتصرف باختصاصها المسند إليها في الدستور أو القانون أو اللوائح ومع ذلك قبل القانون الإداري التفويض للتخفيف من بعض أعباء المسؤولية عن المرافق طبقا لما يجيزه القانون⁽¹⁾، حيث يقوم التفويض بدور مهم في عملية التنظيم الإداري وحسن سير المرافق العامة وانتظامها وذلك بتحويل الرؤساء الإداريين حق توزيع جانب من سلطاتهم على موظفين معينين في حدود القانون حتى يتمكنوا من مراقبة أنشطتهم المطبقة في الجامعات المحلية وربط كل الوحدات الإدارية ببعضها البعض، فتتوفر لهم فرصة التحكم في كل جزئيات العمل في الجهاز الإداري والسيطرة على جوانبه المختلفة مهما اتسعت أطرافه وتعددت مستويات العمل فيه⁽²⁾.

ب- شروط تفويض الاختصاص: للتفويض شروط عامة استقر عليها الفقه وأحكام القضاء يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحا وهي:⁽³⁾

* التفويض لا يكون إلا بنص: يلزم حتى يكون التفويض صحيحا أن يسمح القانون بالتفويض، فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الاختصاص

(1) المكاوي عاطف عبد الله، التفويض الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2015، ص10.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 83.

(3) راجع بهذا الخصوص:

- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 50.

- المكاوي عاطف عبد الله، المرجع السابق، ص ص 11، 12.

- الصرايرة مصلح ممدوح، المرجع السابق، ص ص 127، 128.

- الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص ص 83، 84.

- يحيى محمد، المرجع السابق، ص ص 85، 86.

أو تفويضه إلى سلطه أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك، فمن الضروري أن يصدر قرار صريح من الجهة صاحبه الاختصاص الأصلي على رغبتها في استخدام التفويض الذي منحه لها القانون.

* **التفويض يجب أن يكون جزئياً:** فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.

* **يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها:** بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في السلطة ولا تفويض في المسؤولية والمردوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض ولا تتصرف المسؤولية إلى أعلى منه وفقاً لمبدأ وحده الرئاسة والأمر.

* **لا تفويض في التفويض:** لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، فالتفويض لا يتم إلا لمرة واحدة ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الاختصاص.

* **التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس:** لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض الذي يستطيع الرئيس دائماً إلغائه بقرار ويسترد اختصاصه.

الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية

أولاً: الإيجابيات (المزايا)

- النظام المركزي يؤكد الوحدة القانونية والسياسية للدولة، فهو يسهم إلى حد كبير في تثبيت سلطان الحكومة المركزية وفي التمكين لها، فهو ضد التشتيت، كما يؤدي إلى توحيد الإدارة وتناسقها تبعاً لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة، إذ يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات واكتسابها مع الزمن ثقة ووضوحاً ورسوخاً مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد وهو ما يسهم إلى حد كبير في تحقيق السرعة الواجبة في إنجاز الأعمال الإدارية⁽¹⁾.

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 111.

- من الناحية المالية، في النظام المركزي الإدارة العامة تصدر من سلطة مركزية واحدة، لذلك فإن النفقات الإدارية تكون على أقل ما يمكن، فليس هناك من إدارات وأجهزة إدارية متفرعة ومتفرقة تتعدد بتعدد الإدارات في الأقاليم⁽¹⁾، لذلك فهذا النظام يعد من أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة، خاصة وأنه ثبت بالدليل القاطع أن الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة⁽²⁾.

- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية⁽³⁾.

- بالنظر لما تتوفر عليه السلطة المركزية من إمكانيات كبيرة ماديا وفنيا فهي تقوم بإنجازات ضخمة ومختلفة تعجز عنها الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة⁽⁴⁾.

ثانيا: السلبيات (العيوب)

- من الناحية الإدارية يؤدي تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي إلى حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي، كما أن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار⁽⁵⁾.

- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم، كما أن المركزية الإدارية لا تتماشى مع

(1) حامد مصطفى، المرجع السابق، ص 40.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 161.

(3) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 53.

(4) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 90.

(5) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 161.

المبادئ الديمقراطية الفائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم، كما أن المركزية الإدارية وبسبب تركب السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية وعدم مشاركتهم فيها⁽¹⁾.

- تتسم المركزية الإدارية بالبطء والروتين في أداء الخدمات وفي تلبية احتياجات المواطنين⁽²⁾.

المطلب الثاني: نظرية اللامركزية الإدارية

تعد اللامركزية الإدارية ضرورة حتمية في الدول المعاصرة، فهي ليست مجرد أسلوب إداري لتوزيع المهام، بل هي فلسفة تهدف إلى نقل سلطة القرار إلى مستويات أقرب للمواطن. وبغرض دراسة هذا الأسلوب من التنظيم الإداري يكون من الضروري التطرق إلى تعريفها (الفرع الأول) وتبيان أركانها (الفرع الثاني) وتحديد صورها (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى تقدير هذا الأسلوب ونقده إيجاباً وسلباً (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور⁽³⁾.

وعليه، سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تعريف اللامركزية الإدارية (أولاً) والتمييز بينها وبين أسلوب عدم التركيز الإداري (ثانياً).

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص ص 53، 54.

(2) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 90.

(3) بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 162.

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

يقوم النظام اللامركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية وهيئات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلي من ناحية أخرى، حيث تباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً، لذلك فغالبا ما يقترن موضوع اللامركزية بنظرية الإدارة المحلية أو نظام الحكم المحلي كما يقترن بنظام المؤسسات العامة⁽¹⁾.

وعليه، فاللامركزية الإدارية يقصد بها: النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مرفقية مستقلة قانونياً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة⁽²⁾.

ثانياً: تمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري

تتشابه اللامركزية الإدارية مع عدم التركيز الإداري في أن كلاهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية وإلى عدم تركيزها في جهة واحدة، غير أنهما يختلفان في أن عدم التركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية الإدارية وبالتالي فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت، كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية، بخلاف استقلال الهيئات اللامركزية فهو استقلال أصيل مستمد من القانون وتمارس هذه الهيئات اختصاصها وفقاً للأوضاع التي يحددها المشرع وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية، لذلك فعدم التركيز الإداري قد يكون خطوة في

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 112.

(2) بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

- لكل أحمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 67.

سبيل اللامركزية الإدارية، لأن نقل تلك السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون أيسر من نقلها فيما إذا كانت بيد الوزير مباشرة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على عناصر ثلاثة وهي:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يرجع سبب مبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة في الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح أو الشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة، فتتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقر على تلبيتها وإشباعها⁽²⁾.

ثانياً: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة

ويقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية أو المصلحة استقلت عن السلطة المركزية وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي، حيث يقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية، ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة⁽³⁾، وهذا الاستقلال ليس منحة من الحكومة المركزية وإنما هو مقرر من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون، فلا يراد بذلك الاستقلال الفصل المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصالح الوطنية، كما لا يراد به جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثم صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 99.

- أبو راس محمد الشافعي، المرجع السابق، ص ص 185، 186.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

(3) بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 165.

والتعايش، لأنها تؤلف في الواقع جزءاً لا يتجزأ من جماعة أوسع نطاقاً ألا وهي المجتمع الوطني⁽¹⁾.

ثالثاً: الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية)⁽²⁾

وتظهر فائدة الرقابة الإدارية عندما ترى حكومة المركز أن القرار أو العمل الذي صدر من إدارة الإقليم مخالف للقانون أو فيه تجاوز للسلطات المعينة لها فيه⁽³⁾، الرقابة المبسطة على الإدارة العامة لها دور مهم في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب⁽⁴⁾، فإذا كان الاتجاه نحو الديمقراطية الإدارية قد استوجب الاعتراف باستقلال الأشخاص الإدارية اللامركزية استقلالاً أصيلاً مصدره القانون أو الدستور في بعض الحالات، فإن هذا الاستقلال لا يجب أن يكون مطلقاً وإلا أصبحت الهيئات المحلية دولا داخل الدولة، لذلك جرى في كل التشريعات وحرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة أن يكون استقلال الوحدات الإدارية المحلية نسبياً تمارسه هذه الوحدات في الحدود المقررة له في القانون وتحت رقابة الهيئات المركزية⁽⁵⁾.

(1) الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 94.

(2) إن مصطلح "الوصاية الإدارية" منتقد عند جانب من الفقه، حيث يرون أن يستبدل بمصطلح "الرقابة الإدارية" وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية، أما الوصاية الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة. فمصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 56، 57.

(3) حامد مصطفى، المرجع السابق، ص 45.

(4) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 183.

(5) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 125.

أ- **تعريف الوصاية الإدارية:** يقصد بالوصاية أو الرقابة الإدارية في هذا المجال مجموع السلطات المحددة والتي يخولها القانون لجهة معينة (مركزية) للإشراف على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية تحقيقا وحماية للمصلحة العامة⁽¹⁾، فالوصاية الإدارية رقابة استثنائية وضيقة لأن الأصل هو استقلالية الهيئات اللامركزية، فهذه الرقابة التي تمارسها هيئة عليا على هيئة أدنى منها تتمتع بالاستقلال المالي والعضوي، فلا وجود لعلاقة التبعية، لأن الهيئات الأدنى في النظام الإداري في هذه الحالة تستمد شرعيتها من الانتخاب كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يضمن لها الاستقلالية ويجعلها كيان آخر مستقل عن الدولة، بمعنى أن الرقابة الوصائية تقوم على أساس فكره الانتخاب وبالتالي مقيدة بمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية التي تضمنها الشخصية المعنوية⁽²⁾.

ب- **مظاهر الوصاية الإدارية⁽³⁾:** تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام الوصاية الإداري، حيث تشمل هذه الرقابة الأشخاص والهيئات اللامركزية وكذا أعمالها:

ب-1- **الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية:** تتمثل هذه الوصاية في الرقابة التي تمارس من طرف السلطة المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية لما تملكه سلطة الوصاية من حق تعيين أعضاء الهيئات اللامركزية كلهم أو بعضهم أو في وقفهم عن العمل أو مساءلتهم أو فصلهم⁽⁴⁾.

(1) هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 100.

- الصروح مليكة، المرجع السابق، ص 94.

(2) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 177.

(3) تختلف شدة الرقابة الإدارية في الأنظمة بحسب النظرية السياسية التي يقوم عليها بناء الدولة، ففي الحكومات الاستبدادية مثلا لا يكاد يكون هناك أثر لاستقلال الإدارة الفرعية أو المحلية، فكل شيء يملى على الإدارة وتسلب كل شيء بإرادة السلطة وحدها والتشريع إنما يمثل إرادة هذه السلطة وليس إرادة الشعب.

- حامد مصطفى، المرجع السابق، ص 45.

(4) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 43.

ب-2- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية: تتناول الرقابة الإدارية أعمال الهيئات اللامركزية في ذاتها وإجراءات تنفيذها. ويمكن تقسيم أعمال هذه الهيئات اللامركزية إلى نوعين: الأعمال الإيجابية والأعمال السلبية، فبالنسبة للأعمال الإيجابية فإن كثيرا منها يخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية، ففي حالة الإذن السابق يجب على الهيئة اللامركزية استئذان السلطة المركزية قبل قيامها بأي تصرف، أما في حالة التصديق اللاحق فإنه لا يصبح العمل الذي تجريه الهيئة اللامركزية نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية حسب ما يقضي بذلك القانون، وقد توقف أو تبطل السلطة المركزية أحيانا القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية. أما بالنسبة للأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها تخضع أيضا لرقابة السلطة المركزية ويتعلق الوضع أساسا بالأعمال التي تمتع الهيئة اللامركزية عن القيام بها والتي تدخل في اختصاصاتها وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المركزية أو لممثليها في الجماعات المحلية أن تحل محلها في أداء ذلك العمل⁽¹⁾.

ويترتب عن سلطة الحلول مجموعة من النتائج أهمها:⁽²⁾

- تشكل سلطة الحلول الانتزاع لحق المبادرة الذي تتمتع به الجهات المحلية.

- تتحمل الجهات اللامركزية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات اتخذتها السلطات الوصية وهنا تظهر إشكالية من يتحمل المسؤولية في هذه الحالة؟ فمسؤولية السلطات المركزية في هذه الحالة تختلف عن باقي صور الرقابة الوصائية، حيث أن السلطات المركزية قامت بالعمل باسمها ولحسابها. والأمر الذي يجعل إمكانية الفصل بين أعمال السلطة المركزية وأعمال الجهات اللامركزية أمر شبه مستحيل وهذا ما يترتب عليه عدم قبول الطعون التي تتقدم بها الجهات اللامركزية ضد قرارات الإدارة الوصية أثناء فترة الحلول، كما تكون الجهات اللامركزية

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 96.

(2) بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر، الطبعة الأولى، دار الولاية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 92.

هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول، على اعتبار أن الجهات الوصية تصرفت باسم ولحساب الجهات اللامركزية.

ب-3- الرقابة على الهيئة (المجلس المحلي المنتخب): تملك السلطة المركزية حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز، كما تملك ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفاتهم كمنتخبين⁽¹⁾، فالحل يعتبر من أخطر مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية⁽²⁾.

ج- تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية: يمكن التمييز بينها من خلال العناصر التالية:

- الرقابة الرئاسية تتم من داخل الهيئة والمصلحة نفسها من طرف الرئيس على المرؤوسين، في حين تمارس الوصاية الإدارية من طرف السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية⁽³⁾.

- طبيعة الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، في حين أن سلطة الوصاية هي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي، الذي لا يمكن سلطة الوصاية من توجيهها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية⁽⁴⁾.

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 171.

(2) بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 34.

(3) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 139.

(4) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص ص 52، 53.

- في الوصاية الإدارية لا يمكن للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها، عكس السلطة الرئاسية حيث يمكن للرئيس الإداري تعديل أعمال مرؤوسيه أو إلغائها أو المصادقة عليها⁽¹⁾.

- رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانوناً لأن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية، ذلك أنه لا وصاية دون نص، أما الرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس⁽²⁾.

- من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وله حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل⁽³⁾.

- لا يملك المرؤوس في ظل نظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، في حين يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية⁽⁴⁾، كما أن رفض سلطات الرقابة التصديق على أعمال الهيئات المحلية لا يحرم هذه الهيئات من حق الإصرار على موقفها والتمسك بقراراتها ولكنها تفعل ذلك على مسؤوليتها بحيث يكون لسلطات الرقابة حق مخاصمتها قضائياً عن هذه القرارات كلما كان فيها خروج عن القوانين واللوائح أو تعسف استعمال السلطة⁽⁵⁾.

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 57.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 169، 170.

(3) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 53.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 170.

(5) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 131.

- الرقابة الوصائية تهدف إلى ضمان وتدعيم الوحدة السياسية والدستورية للدولة وتضمن عدم خروج الجهات اللامركزية عن مبدأ المشروعية وتزيد من عمليات التنسيق بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية بغية توحيد الخطط والاستراتيجيات التنموية، كما أنها تحول دون إسراف وتبذير الهيئات اللامركزية للموارد المالية وتعمل على توجيهها إلى ما يخدم الصالح العام ويحقق خطة تنموية على المستوى المحلي، أما السلطة الرئاسية فهدفها الأساسي هو القيام بالعمليات الإدارية والحرص على تحريكها، بما يضمن حسن سير المرافق على الوجه الرشيد والملائم للحفاظ على المصلحة العامة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية

تتخذ اللامركزية الإدارية إحدى الصورتين:

أولاً: اللامركزية الإقليمية

ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخب منهم⁽²⁾.

ثانياً: اللامركزية المصلحية أو المرفقية

وهي ذلك النظام الذي يتحقق كل ما اعترف لأشخاص عموميين - أساساً للمؤسسات العامة - بالشخصية المعنوية التي تمكنها من التخصص في إنجاز عمل وتدبير نشاط معين بتحديد من القوانين المنشئة لها⁽³⁾.

(1) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 87.

(2) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 55.

(3) يحيى محمد، المرجع السابق، ص ص 146، 147.

الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية

أولاً: الإيجابيات (المزايا)

- من الناحية الإدارية فأهم إيجابيات النظام اللامركزي أنه يعتبر تطويراً في التنظيمات الإدارية، خصوصاً في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية بشكل ظاهر وتنوعت فيه المرافق العامة والتي أدت إلى تعدد الأجهزة الإدارية وتنوع أساليب نشاطها بقدر تعدد الحاجات العامة وتنوعها، فضرورة الإصلاح الإداري تقتضي بأن تكون هذه الأجهزة قريبة دائماً من منبع الحاجات العامة التي تقوم بإشباعها وأن تكون متصلة قدر الإمكان اتصالاً مباشراً ودائماً بهذه الحاجات حتى تفهم مقتضياتها وحتى تستطيع أن تحدد سلوكها وأعمالها على ضوء هذه المقتضيات⁽¹⁾.

- تخفيف العبء الذي كان مركزاً في يد السلطة المركزية التي كانت تدير وتسير جميع أمور المواطنين من مركز واحد وهذا ما يعطل إنجاز وتحقيق مصلحة الأقاليم، مما فرض على الدولة ضرورة توزيع المهام (الوظيفة الإدارية) في إطار اللامركزية الإدارية وتقسيم البلاد إلى أقاليم وتوزيع الصلاحيات والوظائف بين يدي ممثلي هذه الأقاليم والسلطة المركزية⁽²⁾، مما يتيح للإدارة التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية ذات البعد الوطني⁽³⁾.

- من الناحية السياسية تتركس مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة، فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية⁽⁴⁾.

- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى⁽⁵⁾.

(1) الجرف طعيمة، المرجع السابق، ص 133.

(2) لكحل أحمد، المرجع السابق، ص 68.

(3) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 54.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 174.

(5) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 59.

ثانيا: السلبيات (العيوب)

- يمكن أن تمس الوحدة الإدارية في الدولة بتقسيمها للوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الاقاليم⁽¹⁾.

- في المجال الإداري، لما كان تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية، خاصة الإقليمية منها، غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية⁽²⁾.

- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية الاعتبارية ولأن الهيئات المحلية الإقليمية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة الوطنية العامة⁽³⁾.

- من الناحية المالية فأهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهره تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة أن الدولة الحديثة تجمع بين نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية، فهي تأخذ وتطبق نظام عدم التركيز الإداري في القيام بمسؤوليات ومهام وظيفتها التنفيذية (الإدارية)، فهكذا تجمع بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم وتوزيع وحدات وأجهزه النظام

(1) الصروخ مليكة، المرجع السابق، ص 100.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 81، 82.

(3) بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 54.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 176.

الإداري في الدولة وتقسيم وتوزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية والباتة اللازمة لإدارة وتسيير الوظيفة الإدارية⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، يرى الدكتور "بوضياف عمار" أن أسلوب عدم التركيز الإداري وإن كان يشكل صورة متطورة للنظام المركزي ويحتوي على مزايا كثيرة، إلا أنه لا يمكن أن يحل محل النظام اللامركزي لأن ممثل السلطة المركزية على مستوى الإقليم لا يملك البت في مسائل معينة تخص الشؤون المحلية، بل ينبغي عليه اللجوء للسلطة المركزية وهو ما يوقعنا في مساوئ النظام المركزي، مشيراً أن تطبيق المركزية الإدارية يكون ضرورياً في ميادين معينة كالأمن والدفاع والمالية، فيكون من الأحسن الجمع بين النظامين بما يتماشى وظروف كل دولة ومستوى وعي أفرادها⁽²⁾.

المبحث الثالث: تطبيقات التنظيم الإداري

يتضمن هذا المبحث إسقاطاً لكل من نظرتي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية في التشريع الجزائري، فسننظر من خلاله إلى الإدارة المركزية وهيكلها المختلفة (المطلب الأول)، ثم إلى الإدارة اللامركزية الجزائرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

تتضمن الإدارة المركزية الجزائرية العديد من المصالح والهيئات الإدارية والتي تتواجد في قمة الهرم الإداري للدولة وتكون عادة في العاصمة، غير أننا سنتطرق بالدراسة إلى أهم هذه الهيئات والمتمثلة في رئاسة الجمهورية (الفرع الأول)، رئاسة الحكومة (الفرع الثاني)، الوزارة (الفرع الثالث)، الهيئات الاستشارية (الفرع الرابع).

(1) عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 202.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178، 179.

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية

رئاسة الجمهورية كمؤسسة دستورية تتألف من شخص رئيس الجمهورية بالإضافة إلى مجموعة ضخمة من المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطته كالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ديوان رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة.

أولاً: كيفية انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه

أ- **كيفية انتخاب رئيس الجمهورية ومدة العهدة:** استناداً لنص المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فرئيس الجمهورية يجسد رئيس الدولة، وحدة الأمة ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية وهو حامي الدستور ويسهر على احترامه ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة.

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، حيث يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها⁽¹⁾، أما مدة العهدة الرئاسية فهي محددة بخمس سنوات، حيث لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدين متتاليين أو منفصلتين، وفي حالة انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهده أو لأي سبب كان، تُعد عهدة كاملة⁽²⁾.

ب- **كيفية انتهاء مهام رئيس الجمهورية:** تنتهي مهام رئيس الجمهورية تلقائياً بالوفاة أو انتهاء العهدة أو الاستقالة، حيث تأخذ الاستقالة شكلين أساسيين:

- **الاستقالة الوجوبية (بقوة القانون):** وفقاً لنص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تتحقق الاستقالة الوجوبية لرئيس الجمهورية إذا استحال عليه أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، حيث تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون ودون أجل. وبعد أن تثبتت من حقيقة هذا المانع تقترح بأغلبية 4/3 أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع، حيث يعلن البرلمان

(1) المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

(2) المادة 88 من المرسوم الرئاسي نفسه.

المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما رئيس مجلس الأمة.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوم يعلن الشعور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراءات السابقة الذكر، ففي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت الشعور النهائي لرئاسة الجمهورية وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشعور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، حيث يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 90 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية وفي حالة استحالة إجرائها، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة لا تتجاوز 90 يوما بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.

– الاستقالة الاختيارية أو الإرادية: يحق لرئيس الجمهورية تقديم استقالته بإرادته لأي سبب يراه ويقدره شخصيا وفي هذه الحالة تطبق نفس الاجراءات السابقة الذكر.

ثانيا: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية

أ- الشروط الموضوعية: يعتبر الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في الجزائر مضمون دستوريا لأي شخص تتوفر فيه الشروط التي حددها الدستور والقانون العضوي للانتخابات، حيث تشمل هذه الشروط تلك الواردة في الدستور الجزائري وهي:⁽¹⁾

– أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،

– أن لا يكون قد تجنّس بجنسية أجنبية،

– أن يدين بالإسلام،

– أن يبلغ سن 40 كاملة يوم إيداع طلب الترشح،

– أن يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،

(1) المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

- أن يُثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
- أن يُثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح،
- أن يُثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942
- أن يُثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها،
- أن يُثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضدّ ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942
- أن يقدمّ التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.
- ب- الشروط الشكلية والإجرائية:** بالرجوع إلى قانون الانتخابات الصادر بالأمر 21-01 نجده يحدد مجموعة من الشروط الإجرائية والشكلية للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية نوردتها كالاتي:
- إيداع تصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية والمتمثل في إيداع طلب التسجيل من قبل المترشح شخصيا لدى رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مقابل وصل استلام، حيث يتضمن التصريح بالترشح اسم المعني ولقبه وتوقيعه ومهنته وعنوانه، كما يرفق بمجموعة من الوثائق حددتها المادة 249 من قانون الانتخابات⁽¹⁾، ويتم إيداع التصريح بالترشح في ظرف 40 يوما على الأكثر الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة⁽²⁾.
- يجب على المترشح أن يقدم إما قائمة تتضمن 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل وموزعة على 29 ولاية على الأقل، وإما قائمة تتضمن 50,000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية ويجب أن تجمع

(1) المادة 249 من الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

الانتخابات، ج ج ج العدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

(2) المادة 251 من الأمر نفسه.

عبر 29 ولاية على الأقل وينبغي أن لا يقل العدد الأدنى من التوقعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1200 توقيع⁽¹⁾.

وفي هذا السياق، تفصل السلطة المستقلة للانتخابات في صحة الترشيحات لرئاسة الجمهورية بقرار مغل تعليلا قانونيا في أجل أقصاه 07 أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح ويبلغ قرار السلطة المستقلة إلى المترشح فور صدوره، حيث يحق له في حالة الرفض، الطعن في هذا القرار لدى المحكمة الدستورية في أجل أقصاه 48 ساعة من ساعة تبليغه⁽²⁾.

ثالثا: صلاحيات رئيس الجمهورية

أ- سلطة التعيين: يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف التالية:⁽³⁾

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،
- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- رئيس مجلس الدولة،
- الأمين العام للحكومة،
- محافظ بنك الجزائر،
- القضاة،
- مسؤولي أجهزة الأمن،

(1) المادة 253 من الأمر رقم 21-01، المصدر السابق.

(2) المادة 252 من الأمر نفسه.

(3) المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

- الولاية،

- الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط،

- سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج،

ب- **السلطة التنظيمية:** تعرف السلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول... الخ) والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية (مراسيم وقرارات)، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة منهم دون تحديد ذواتهم، وتسمى هذه القرارات الإدارية التنظيمية، وتختلف هذه القرارات عن القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها نفس السلطة الإدارية⁽¹⁾.

فاستنادا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون، ما يجعل سلطته التنظيمية محددة بطريقة سلبية واسعة ومستقلة عن المجالات المخصصة للسلطة التشريعية⁽²⁾، أي أنها تظل كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال القانون⁽³⁾.

ج- **التشريع بأوامر:** يملك رئيس الجمهورية كذلك سلطة التشريع بأوامر في الحالات التي حددها الدستور صراحة وهي:

- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة في المسائل العاجلة، كما يمكنه أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية⁽⁴⁾.

(1) لباد ناصر، المرجع السابق، ص 65.

(2) المجالات المخصصة للسلطة التشريعية تتضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية والتي حددتها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في حين يشرع بقوانين عضوية في المجالات التي حددتها المادة 140 من ذات التعديل الدستوري.

(3) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 100.

(4) المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

- في حالة عدم المصادقة على قانون المالية من قبل البرلمان خلال أجل 75 يوم من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر⁽¹⁾

د- الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها: يمارس رئيس الجمهورية العديد من الاختصاصات التي تهدف إلى حماية أمن الدولة وسلامة أراضيها، حيث منحه الدستور تقرير الحالات التالية:⁽²⁾

- إعلان حالة الحصار والطوارئ

- إعلان الحالة الاستثنائية

- إعلان حالة التعبئة العامة

- إعلان حالة الحرب.

الفرع الثاني: رئاسة الحكومة

أولاً: كيفية تعيين قائد للحكومة (رئاسة الحكومة)

بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 يقود الحكومة في الجزائر إما وزير أول أو رئيس حكومة، بحسب النتائج التي أفرزتها الانتخابات التشريعية، فيعين رئيس الجمهورية وزير أول في حال أفرزت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، في حين يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة في حال أفرزت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية⁽³⁾.

ثانياً: انتهاء مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول: تنتهي مهامه إما بالوفاة أو الإقالة أو الاستقالة:

* الإقالة: طبقاً للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية سلطة إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

(1) المادة 146 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

(2) أنظر المواد من 97 إلى 100 من المرسوم الرئاسي نفسه.

(3) المادة 103 من المرسوم الرئاسي نفسه.

* الاستقالة: وتنقسم إلى نوعين:

- الاستقالة الإرادية: حسب نص المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

- الاستقالة الوجوبية أو الحكومية: تكون في الحالات التالية:

* عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁽¹⁾.

* في حاله ترشح رئيس الحكومة أو الوزير الأول لرئاسة الجمهورية⁽²⁾.

* بالنسبة لرئيس الحكومة المعين، في حال لم يصل إلى تشكيل حكومته خلال 30 يوما⁽³⁾.

* في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة ومصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة⁽⁴⁾.

ثالثا: صلاحيات رئيس الحكومة أو الوزير الأول

يمارس رئيس الحكومة أو الوزير الأول الصلاحيات التالية:

أ- سلطة التعيين: وفقا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الوزير الأول أو رئيس الحكومة يعين في الوظائف المدنية في الدولة والتي لا تتدرج ضمن سلطه التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها إليه تسهيلا للعمل الإداري⁽⁵⁾.

(1) المادتين 107، 110 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

(2) المادة 96 من المرسوم الرئاسي نفسه.

(3) المادة 110 من المرسوم الرئاسي نفسه.

(4) المواد 111، 161، 162 من المرسوم الرئاسي نفسه.

(5) أشارت المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة بعضا من صلاحياته. ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

ب- **السلطة التنظيمية:** يمارس رئيس الحكومة أو الوزير الأول سلطة تنظيمية بموجب ما يوقعه من مراسيم تنفيذية، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، فسلطته التنظيمية مرتبطة بالسلطة التشريعية وما تصدره من قوانين، حيث أشارت المادة 141 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2022 أن تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة.

كما يضطلع الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويوجه وينسق العمل ويراقب عمل الحكومة، كما يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العامة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الوزارة

يتشكل مجلس الحكومة من أعضاء الحكومة (الوزارات) وهي نتيجة لتعدد وظائف الدولة والتي تفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية، لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة تختص بالعمل في مجال معين تحدده القوانين والتنظيمات. ويرأس الوزارة وزير يمثل الدولة في قطاع نشاطه ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في قطاع الذي يشرف عليه⁽²⁾.

وفي ذات السياق، يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية، بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة مباشرة بنشاط الوزير (الديوان والأجهزة الاستشارية)، فإن الإدارة المركزية بالوزارة تتفرع إلى مديريات عامة أو مركزية والتي تنقسم بدورها إلى مديريات فرعية تتكون من مكاتب، حيث تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة، كما أن للوزارة مصالح خارجية (المصالح غير الممركزة للدولة) وهي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتعها بسلطة التقاضي والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة مثل مديرية التربية في الولاية، مديرية الفلاحة أو المديرية الجهوية للجمارك والتي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة

(1) المادة 112 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 203، 204.

وليات. وتجدر الإشارة إلى وجود علاقه للوالي بهذه المصالح الخارجية للوزارات باعتباره ممثلا لأعضاء الحكومة⁽¹⁾.

أولا: تعيين الوزير وانتهاء مهامه

لا يوجد شروط خاصة محده لتعيين الوزراء حيث يستأثر رئيس الجمهورية بسلطة تعيينهم بناء على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا للمادتين 92 و 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020. أما انتهاء مهام الوزير، فبالإضافة إلى الوفاة، تنتهي مهامه في الحالات التالية:

* الإقالة: فإعمالا لقاعدة توازي الأشكال، يمكن لرئيس الجمهورية أن يقلل أحد الوزراء.

* الاستقالة: وتتضمن الاستقالة الإرادية وتكون بإرادة الوزير بشرط قبولها من طرف رئيس الجمهورية، أما الاستقالة الحكيمة فتكون في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

ثانيا: صلاحيات الوزير

الوزير رجل سياسي فهو بصفة عضو في مجلس الوزراء يشارك في وضع السياسة العامة للحكومة وفي تنفيذها على مستوى وزارته ويعتبر مسؤولا عنها أمام الدولة⁽²⁾، وانطلاقا من أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في قطاعه أو وزارته فإنه يباشر بهذه الصفة السلطة السلمية العليا في قطاعه وهذا ما يؤهله إلى إصدار قرارات فردية (التعيين، التثبيت، النقل، الترقية، التأديب)، سواء تعلق الأمر بالنسبة لموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها، كما يملك الوزير بغرض التحكم في شؤون قطاعه إصدار القرارات والتعليمات والمناشير لتنظيم ميادين ومجالات مختلفة في قطاعه أو وزارته، فضلا عن الصلاحيات الخاصة والتي يرد عادة تفصيلها في المرسوم التنفيذي المتضمن تحديد الصلاحيات⁽³⁾.

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 114، 115.

(2) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 58.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 209، 210.

الفرع الرابع: الهيئات الاستشارية

إن ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية بالدولة ظاهرة قديمة وإن تدعمت وترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة باعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفاعليته وتوجيهه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه، ولعل أحكمها وأنجعها (نظام الشورى) في الإسلام، حيث تتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة أو خاصة أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية ضمانا لمبدأ تمثيل المصالح، حيث تكون مجالاً للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها ومواجهتها، فتختص هذه الهيئات الاستشارية بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية (خاصة الوزارات) حتى تتخذ قراراتها على دراية ودراسة من ذوي الخبرة والعلم والاختصاص⁽¹⁾.

لذلك، تعتبر الاستشارة ضرورية في مجال الإدارة لأنها توجه نحو قرار سليم وتفاذي النقص، فبالإضافة إلى المؤسسات الوطنية توجد هيئات ومؤسسات إدارية استشارية منها تلك التي تضمنها الدستور في الباب الخامس بعنوان الهيئات الاستشارية وهي: المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات⁽²⁾.

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 122، 124.

(2) أنظر المواد من 206 إلى 218 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر

تقوم الإدارة المحلية على فكرة تقسيم العمل، حيث يمكن النظر إليها من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية⁽¹⁾، يتمكن من خلالها المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد بحق فكرة الديمقراطية⁽²⁾، كما أنها تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية، أما على الصعيد القانوني فتحل مكانة خاصة بالنظر لولودها في وثائق قانونية متعددة⁽³⁾. وفي ذات السياق، أشار الدستور الجزائري أن الجماعات المحلية للدولة هي الولاية (الفرع الأول) والبلدية (الفرع الثاني)⁽⁴⁾.

الفرع الأول: الولاية

وفقا لنص المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية⁽⁵⁾ فالولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة⁽⁶⁾، حيث تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية

(1) نصت المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق، على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

(2) إن إسناد تسيير شؤون الأقاليم إلى فئة منتخبة من عامة الشعب مسألة أثارت خلافا فقهيها حول فعاليتها بالمقارنة مع أسلوب التعيين، فيرى أصحاب الاتجاه القائل بمبدأ الانتخاب ضرورة إسناد هذا التسيير في الوحدات الإدارية إلى فئة منتخبة من أهالي هذا الإقليم، ذلك أنهم أدركوا بشؤونهم وتكريسا لمبدأ الديمقراطية. أما الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب، فيرى أن التعيين لا يتنافى مع مبادئ التسيير الديمقراطي شريطة كفاءة استقلالية الأشخاص المعيّنين من السلطة المركزية وذلك لضمان التسيير الحسن للشؤون المحلية، مستندين في ذلك على سوء التسيير الذي لوحظ على مستوى العديد من الوحدات الإدارية المسيرة من طرف المنتخبين.

- هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص 155.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 224.

(4) المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

(5) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، المصدر السابق.

(6) إن استعمال عبارتي "غير ممركرة" و "لا مركزية" في وصف الولاية كان بهدف التعبير عن تمتع الولاية بمركزين قانونيين، كهيئة غير ممركرة للدولة تملك سلطة اتخاذ قرارات باسم ولحساب الدولة كسلطه مركزية وكهيئة لامركزية تتمتع بالاستقلال المالي. زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 140.

والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون.

وتجدر الإشارة أن الجزائر تضم 69 ولاية استنادا إلى التقسيم الإداري لسنة 2025 وفق القرار الصادر عن مجلس الوزراء الجزائري في 16 نوفمبر 2025، حيث يتولى تسيير شؤون الولاية هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي كهيئة تنفيذية⁽¹⁾.

أولا: المجلس الشعبي الولائي

أ- كيفية تشكيل المجلس الشعبي الولائي: طبقا لقانون الانتخابات الصادر بالأمر رقم 01-21، يتشكل المجلس الشعبي الولائي من عدد أعضاء يتغير حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، كالتالي:⁽²⁾

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

(1) المادة 02 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

(2) المادة 189 من الأمر رقم 21-01، المصدر السابق.

وبالرجوع إلى قانون الانتخابات السالف الذكر، نجده يحدد الأحكام المشتركة لانتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة (الولائية والبلدية)، حيث يكون عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج لعهدة مدتها خمس سنوات⁽¹⁾ وفقا للقواعد التالية:

- **تحديد القوائم التي تحصلت على نسبة 5% على الأقل من الأصوات المعبر عنها (العتبة):**
توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ولا تؤخذ بالحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبه 5% على الأقل من الأصوات المعبر عنها وتوزع المقاعد بعد ذلك بحسب حصول كل قائمة على المعامل الانتخابي، بحيث يمثل المعامل الانتخابي مقعد داخل المجلس⁽²⁾.

- **حساب المعامل الانتخابي وتوزيع المقاعد:** المعامل الانتخابي هو ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية، كما تنتقص من عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ عند حساب المعامل الانتخابي الأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي لم تحصل على 5% من الأصوات، حيث تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي⁽³⁾.

**المعامل الانتخابي = (عدد الأصوات المعبر عنها - الأصوات التي تحصلت عليها القوائم المقصاة
عدد المقاعد داخل المجلس الشعبي المحلي المنتخب**

ملاحظة: في حالة عدم حصول أية قائمة مترشحين على نسبه 5% من الأصوات المعبر عنها، تقبل جميع هذه القوائم عند توزيع المقاعد وتحتسب جميع أصواتها التي تحصلت عليها في حساب المعامل الانتخابي⁽⁴⁾.

(1) المادة 169 من الأمر رقم 21-01، المصدر السابق.

(2) المادة 171 من الأمر نفسه.

(3) المادتين 172، 173 من الأمر نفسه.

(4) المادة 175 من الأمر نفسه.

- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: بعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي، ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد، حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها، ويوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب. وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر، يُمنح المقعد الأخير المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر (1).

- توزيع المقاعد على المترشحين في القوائم: يتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة انتخابية على مرشحها حسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل منهم، وفي حالة تساوي الأصوات بين مترشحي القائمة، يفوز بالمقعد الأخير المترشح الأصغر سناً إذا كان المترشحين من نفس الجنس، أما في حالة تساوي الأصوات بين مترشح ومترشحة، تفوز المترشحة بالمقعد الأخير (2).

مثال تطبيقي لكيفية توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي المحلي المنتخب:

أفرزت نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي المحلي المنتخب عن 2000 صوت معبر عنه، موزعة على القوائم الانتخابية كالآتي: (القائمة أ/ 800 صوت)، (القائمة ب/ 650 صوت)، (القائمة ج/ 500 صوت)، (القائمة د/ 50 صوت). علماً أن عدد الأعضاء داخل المجلس الشعبي المحلي هو 13، إضافة أن القائمة (ج) معدل سن مرشحها هو الأصغر.

- تحديد القوائم التي تحصلت على نسبة 5% على الأقل من الأصوات المعبر عنها (العتبة):

$$* \text{الأصوات المعبر عنها (2000 صوت)} * 5\% = 100 \text{ صوت}$$

* إذن القوائم أ، ب، ج تدخل في حساب توزيع المقاعد بما أنها تحصلت على أكثر من 100 صوت، بينما القائمة 'د' لا تؤخذ في الحسبان لحصولها على أقل من 5% (50 صوت فقط).

(1) المادة 173 من الأمر رقم 21-01، المصدر السابق.

(2) المادة 173 من الأمر نفسه.

- حساب المعامل الانتخابي

عدد الأصوات المعبر عنها - الأصوات التي تحصلت عليها القائمة المقصاة "د" / عدد المقاعد

$$(\text{المعامل الانتخابي} = 150) \leq 150 = \frac{50-2000}{13}$$

إذن فالحصول على 150 صوت = مقعد

$$* \text{ القائمة أ: } 05 = \frac{800}{150} \text{ مقاعد (باقي الأصوات = 50 صوت)}$$

$$* \text{ القائمة ب: } 04 = \frac{650}{150} \text{ مقاعد (باقي الأصوات = 50 صوت)}$$

$$* \text{ القائمة ج: } 03 = \frac{500}{150} \text{ مقاعد (باقي الأصوات = 50 صوت)}$$

- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: المقعد الأخير تفوز به القائمة التي لديها الباقي الأقوى من

الأصوات. وبما أن جميع القوائم لديهم نفس الباقي (50 صوت)، فإن الفائز بالمقعد الأخير هي

القائمة التي معدل سن مرشحها هو الأصغر (القائمة ج)، فتنحصر إذن على 04 مقاعد.

وعليه، يكون توزيع المقاعد 13 كالاتي:

القائمة أ=05 مقاعد

القائمة ب=04 مقاعد

القائمة ج=04 مقاعد

ب- كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي: يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة

المنتخب الأكبر سناً قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج

الانتخابات، حيث ينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً للعهدة الانتخابية. ويقدم مترشح من

القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد لانتخابه رئيساً للمجلس. وفي حال عدم حصول أية

قائمة انتخابية على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من

المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أية قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن

لجميع القوائم تقديم مترشح عنها، حيث يكون الانتخاب سرىا ويعلن رئيسا للمجلس المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، أما في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح الحاصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز برئاسة المجلس المترشح الأكبر سنا⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي يساعده نواب يختارهم من بين أعضاء المجلس، ويعرضهم على المجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة، حيث يختلف عددهم بحسب عدد المنتخبين بالمجلس الشعبي الولائي كآآي:⁽²⁾

* نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.

* 03 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.

* 06 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

ج- كلفيات سير المجلس الشعبي الولائي ونظام مداولاته: يجتمع المجلس خلال أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، حيث تتعد وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها كذلك. كما يمكن أن يجتمع المجلس في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي. كما يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية⁽³⁾. ولا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يكتمل النصاب بعد الاستدعاء الأول ولم يجتمع المجلس، تكون المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين⁽⁴⁾.

(1) المادتين 58، 59 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

(2) المادة 62 من القانون نفسه.

(3) المادتين 14، 15 من القانون نفسه.

(4) المادة 19 من القانون نفسه.

أما بالنسبة للمداولات فنتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽¹⁾.

د- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي:

د-1- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: وتكون من خلال ما يلي:

* **المصادقة الضمنية:** وهو الأصل في مداولات المجلس حيث يعتبر مصادق عليها ضمنيا ونافاذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من إيداعها الولاية. فإذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها⁽²⁾.

* **المصادقة الصريحة:** هناك بعض المداولات اشترط فيها المشرع المصادقة الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين، حيث تتضمن هذه المداولات الميزانية والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية⁽³⁾.

في هذا الصدد، يرى الدكتور "بوضيف عمار" أن اشتراط المصادقة الصريحة بخصوص الهبات والوصايا الأجنبية أمر طبيعي، فهي من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية، مشيرا في ذات السياق أن اختفاء حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية والتي أشار إليها القانون السابق للولاية 90-09(الملغى) في مادته 50، يثير أكثر من تساؤل فهل الأمر فيه سهو وسقوط هذه الحالة بما يتعين معه الاستدراك والالتزام؟ أم أن المشرع قصد ذلك؟ ولو كان كذلك فماذا نفعل

(1) المادة 51 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

(2) المادة 54 من القانون نفسه.

(3) المادة 55 من القانون نفسه.

بصدد مداولة تتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ولائية، هل نخضعها للمصادقة الصريحة أم أننا نذهب إلى وجهة أخرى أن المشرع بسط إجراءات إنشاء المؤسسة ولم تعد تخضع لقرار مركزي⁽¹⁾.

* **البطلان المطلق:** تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعب الولائي المتخذة:⁽²⁾

- خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصه،

- المتخذ خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، عدا حالة القوة القاهرة⁽³⁾.

فإذا تبين للوالي أن مداولة المجلس الشعبي الولائي تضمنت خرقا للمسائل السابقة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها.

* **البطلان النسبي:** يمكن أن يثير الوالي بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي عن طريق رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس، إذا شارك فيها رئيس المجلس أو أحد أعضائه وكان في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء وذلك عند حضورهم المداولة التي تعالج هذا الموضوع. كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف

(1) بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 336، 337.

(2) المادة 53 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

(3) أشارت المادة 23 من القانون نفسه، على أنه: " في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي".

بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل 15 يوما بعد إصاق المداولة، بإرسال طلب إلى الوالي برسالة موصى عليها مقابل وصل استلام⁽¹⁾.

وعليه، فإن قانون الولاية قطع على رئيس المجلس وأعضائه حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس وحتى لا يكون الرئيس أو المنتخب في وضعية لا يمكن قبولها، فهو طرف في المداولة وصاحب مصلحة بالمداولة ذاتها، لذا تعين إبعاده مؤقتا لأسباب موضوعية تخدم كل الاطراف⁽²⁾.

د-2- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتكون من خلال ما يلي:

* **التوقيف:** وهو تجميد مؤقت للعضوية، فإذا كان المنتخب محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، حيث يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا كان الحكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية⁽³⁾.

وفي هذا الصدد، فالنص المذكور ورد فيه عبارة "يمكن" وكأن المشرع جعل الأمر جوازيا بالنسبة للمجلس وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 41 من قانون الولاية لسنة 1990⁽⁴⁾، حيث لا يؤيد الدكتور "بوضياف عمار" المشرع فيما ذهب إليه، ويرى أنه إذ طالما ثبتت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون حضور العضو الأشغال وجب توقيفه والإعلان عن ذلك بمقتضى قرار معلل من

(1) المادتين 56، 57 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

(2) بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص ص 338، 339.

(3) المادة 45 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

(4) أشارت المادة 41 الفقرة الأولى من القانون رقم 09 90 المتعلق بالولاية (الملغى) أنه: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي".

- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990 (ملغى).

وزير الداخلية، فالحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال إقرار حالة الايقاف هي المحافظة على مصداقية هيئة المداولة⁽¹⁾.

* **الإقصاء:** وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، حيث يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، كما يقصى بقوة القانون من المجلس كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. وفي كل الحالات يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾، وتجدر الإشارة أن المنتخب يمكنه أن يقدم طعنا في قرار الإقصاء أمام مجلس الدولة إذا تعلق بحالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب.

* **التخلي:** يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽³⁾.

د-3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: وتتمثل في إمكانية حل المجلس في حالات حددتها المادتين 47 و 48 من قانون الولاية رقم 12-07، حيث يكون هذا الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير المكلف بالداخلية في الحالات التالية:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،

(1) بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 328.

(2) المادتين 44، 46 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

(3) المادة 43 من القانون نفسه.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، حتى بعد استخلاف المنتخب⁽¹⁾،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- هـ- **صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:** يمارس المجلس اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في عدة مجالات هي: (2)
- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.

(1) أشارت المادة 41 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق، أنه: " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة".

(2) أنظر المواد من 73 إلى 101 من القانون نفسه.

- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والثقافي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

ثانيا: الوالي

أ- **كيفية تعيين الوالي وانتهاء مهامه:** يعين الوالي من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾، حيث لا يوجد أي نص قانوني يبين الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم من خلالها تعيين الولاية، كما يجب على الوالي الإقامة بالمقر الرئيسي للولاية⁽²⁾.

كما تنتهي مهام الوالي بالطرق العادية أي بالوفاة أو الاستقالة أو التقاعد أو تنهى مهامه وفقا لقاعده توازي الأشكال، أي بنفس طريقة تعيينه ونفس الإجراءات المتبعة في ذلك. وعليه، تنهى مهام الوالي من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي دون ذكر المبرر أو السبب باعتباره يمثل السلطة الرئاسية (الرقابة) وتتعلق الأسباب عادة بعدم الكفاءة أو الجدارة أو العجز الصحي أو الخروج عن السياسة العامة للدولة، وتجدر الإشارة كذلك أن مهام الوالي قد تنتهي بإلغاء المنصب الذي يشغله ضمن هيكل الوظائف العليا في الدولة⁽³⁾.

(1) المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

(2) المادة 122 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

(3) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 158.

ب- سلطات⁽¹⁾ الوالي: للوالي العديد من السلطات التي كرسها قانون الولاية 07-12 إلى جانب عدة قوانين أخرى كقانون البلدية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون البيئة وقانون الأملاك الوطنية وغيرها، ويعود ذلك بالأساس باعتبار الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة، فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، فهو كذلك يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يعتبر الرئيس الإداري للولاية⁽²⁾.

ب-1- سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة: يعتبر الوالي في الولاية هو القائد الإداري لها وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية. فهو المتصرف باسم الدولة وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير من الوزراء وعلى هذا الأساس ينفذ قرارات الحكومة⁽³⁾، فالوالي يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظراً للسلطات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية⁽⁴⁾.

وعليه، فقد أشارت المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.

فالوالي ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء القطاعات المتعلقة بالعمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية⁽⁵⁾، فالعبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها

(1) توظيف المشرع عبارة "السلطات" عند الحديث عن اختصاصات الوالي وعبارة "الصلاحيات" عند الحديث عن المجلس الشعبي الولائي يوحي بالدور الثانوي للمجلس الشعبي الولائي المنتخب ضمن تنظيم وفي إطار تسيير الولاية كإدارة محلية. - زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 140.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 308.

(3) لباد ناصر، المرجع السابق، ص ص 90، 91.

(4) بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 92.

(5) المادة 111 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكله واحدة⁽¹⁾.

وعليه، فالوالي كمثل للدولة يمارس العديد من الصلاحيات كآتي: ⁽²⁾

- يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم.

- الوالي مسؤول على الحفاظ على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

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

- تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، كما يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير.

- يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحويلها وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات.

- الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها.

- يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

- الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 309.

(2) أنظر المواد من 110 إلى 121 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

ب-2- سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية: (1)

_ يسهر الوالي على نشر مداواته ويقوم بتنفيذها، كما يقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقرير عن تنفيذ المداوات خلال الدورات السابقة ، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية.

- يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس .

- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها.

- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما

- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، كما يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية.

كما تشمل سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وكذلك يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك، بالإضافة إلى تمثيل الولاية أمام القضاء⁽²⁾.

(1) أنظر المواد 102، 103، 104، 107، 108، 109، من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

(2) المادتين 105، 106 من القانون نفسه.

وتجدر الإشارة أن الوالي يملك سلطة الحلول كذلك، فبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10-11 يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، كما يمكن للوالي أن يقوم تلقائياً باتخاذ القرارات الموكلة بموجب القوانين والتنظيمات لرئيس المجلس الشعبي البلدي، عندما يتمتع هذا الأخير عن أدائها واتخاذها وذلك بعد إعداره وانقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار، في حين يمكن للوالي أن يتدخل للمصادقة على الميزانية وتنفيذها، في حال حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت عليها⁽¹⁾.

الفرع الثاني: البلدية

وفقا لنص المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، فالبلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون.

إذن، البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، حيث تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على المعيشي للمواطن وتحسينه⁽²⁾.

حيث يتولى تسيير شؤون البلدية هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، إضافة إلى هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

(1) المواد 100، 101، 102 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011. معدل ومتمم.

(2) المادتين 02، 03 من القانون نفسه.

(3) المادة 15 من القانون نفسه.

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

المجالس الشعبية البلدية هي الخلايا الأساسية للدولة تعكس روح الديمقراطية الشعبية وتجسد اللامركزية، الأمر الذي يسمح لها باكتساب أبعاد ديمقراطية شعبية، فهي امتداد متكامل للدولة تتمثل فيها معظم مهامها. وقد حولها موقعها هذا أن تكون إطاراً مفضلاً لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها وتعزيز الترابط الديمقراطي بينها وبين المجالس الأخرى، فالمجالس الشعبية البلدية تستلهم مبادئها من المبدأ القائل: "يحق للجماهير الاطلاع على كل شيء ولا سيما إذا تعلق الأمر بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكات الشعب أو أي مساس بالثروة الوطنية"⁽¹⁾.

أ- كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي: طبقاً لقانون الانتخابات، يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء يتغير حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، كالاتي:⁽²⁾

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

(1) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 194.

(2) المادة 187 من الأمر رقم 21-01، المصدر السابق.

أما بالنسبة لكيفيات تشكيل المجلس الشعبي البلدي ووفقا لقانون الانتخابات(الأمر رقم 01-21)، فيتم عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج لعهدتها مدتها خمس سنوات⁽¹⁾ بنفس الشروط والإجراءات التي يتشكل بها المجلس الشعبي الولائي كما رأينا سابقا⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن المجلس الشعبي البلدي يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه والمتعلقة بالاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية، حيث تحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، كما يمكن للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه⁽³⁾.

ب- **كيفية سير المجلس الشعبي البلدي ونظام مداولاته:** يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة منها 05 أيام، كما يمكن أن يجتمع المجلس في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فورا⁽⁴⁾. ولا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يكتمل النصاب بعد الاستدعاء الأول ولم يجتمع المجلس، تكون المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين⁽⁵⁾. أما بالنسبة

(1) المادة 169 من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق.

(2) راجع بهذا الخصوص الصفحات من 114 إلى 116 من هذه المطبوعة.

(3) المواد 31، 32، 33 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

(4) المواد 16، 17، 18 من القانون نفسه.

(5) المادة 23 من القانون نفسه

للمداولات فتتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽¹⁾.

ج- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

ج-1- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي: وتكون من خلال ما يلي:

* **المصادقة الضمنية:** وهو الأصل في مداولات المجلس حيث يعتبر مصادق عليها ضمنيا ونافاذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من إيداعها للولاية⁽²⁾.

* **المصادقة الصريحة:** هناك بعض المداولات اشترط فيها المشرع المصادقة الصريحة من الوالي، حيث تتضمن هذه المداولات الميزانية والحسابات، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، اتفاقيات التوأمة، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، حيث تمنح للوالي 30 يوم للمصادقة ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وفي حالة فوات الأجل ولم يعلن الوالي عن قراره تعتبر المداولة مصادقا عليها⁽³⁾.

إن اشترط المشرع للمصادقة الصريحة بشأن المسائل السابقة يعود لارتباطها بالمال العام وسعيا من المشرع للحيلولة دون الفساد المالي الذي يمكن أن يمس المجال الشعبية، كما أن تحديد المشرع مدة للجهات الوصية للمصادقة أو رفض المداولات، كان سعيا منه لتمكين البلديات من مباشرة أعمالها بعد انقضاء هذه المدة دون الحاجة إلى رد صريح من الجهات الوصية (الوالي) وحفاظا منه على السير الحسن لأعمال المجالس الشعبية البلدية⁽⁴⁾.

(1) المادة 54 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

(2) المادة 56 من القانون نفسه.

(3) المادتين 57، 58 من القانون نفسه.

(4) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 120.

* **البطلان المطلق:** تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة:(1)

- خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

وعليه، فإن الوالي يعاين بطلان المداولة بقرار، حيث لم يشر المشرع إلى إلزامه بتعليل قراره(2)، وفي هذا الصدد، يرى الدكتور "بوضياف عمار" أن إرساء دولة القانون يتطلب إلزام الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة لما للتعليل من فوائد جمة، سواء بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس المعني أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة(3).

* **البطلان النسبي:** يمكن أن يثير الوالي بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بقرار مغل، إذا شارك فيها رئيس المجلس أو أحد أعضائه وكان في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء وذلك عند حضورهم المداولة التي تعالج هذا الموضوع(4). وفي ذات السياق يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقدم تظلما إداريا أو يرفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها(5).

(1) المادة 59 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

(2) تجدر الإشارة أنه في ظل القانون السابق للبلدية رقم 90-08(الملغى) كان الوالي ملزما بتعليل بطلان قرار المداولة وهو ما أشارت إليه المادة 44 من نفس القانون والتي جاء فيها: " يصرح الوالي بموجب قرار مغل ببطلان المداولة القانوني".
- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990(ملغى).

(3) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 291.

(4) المادة 60 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

(5) المادة 61 من القانون نفسه.

وفي هذا الصدد، يرى الدكتور "بن ناصر بوطيب" أن منح السلطة المركزية حق إعدام وإبطال قرارات ومداولات المجالس الشعبية البلدية الصادرة خلافا للقانون، دون الحاجة للجوء إلى الجهات القضائية هو صورة من صور سمو الجهات المركزية على المجالس الشعبية البلدية، خاصة إذا تعلق الأمر بأعمال وقرارات ذات طابع محلي، متسائلا هل أن هذه السلطة التي منحت للجهات المركزية هي أداة لترشيد أعمال المجالس المحلية أم هي أداة لعرقلة نشاطات الجماعات المحلية؟ مشيرا أن الواقع يثبت من خلال بعض التجارب العالمية في الإدارة المحلية أن فرض أنواع من الرقابة، لا يزيد إلا في عرقلة وتيره التنمية، فالنموذج الإنجليزي مثلا والذي تتمتع فيه الجماعات المحلية باستقلال واسع اتجاه الجهات المركزية، قد قطعت أشواط كبيرة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي إلى درجة أنهم تجاوزوا فكرة الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، فإن عدم تحديد المشرع لمدة معينة للوالي لإصدار قراره المعلل المتضمن إبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي خلافا للقانون السابق 90-08 (الملغى) الذي حددها بشهر⁽²⁾، لعل ما يبرره هو نية المشرع في مكافحة الفساد وعدم نزاهة الإدارة في كل الأوقات وفي كل الظروف، حتى مع انقضاء الأجل الممنوح للوالي للمصادقة على مداولات البلدية⁽³⁾.

* **الحلول:** يملك الوالي سلطة الحلول⁽⁴⁾، حيث يمكنه أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة

(1) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص ص 136، 137، 138.

(2) المادة 45 الفقرة الثانية من القانون رقم 90-08، المصدر السابق، والتي جاء فيها: "يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر، ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية".

(3) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 292.

(4) يرى الأستاذ "بن ناصر بوطيب" أن سلطة الوالي في الحلول محل رؤساء المجال الشعبية البلدية يجعلنا أمام مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري. ويتضح صراحة التفوق الحقيقي من الجماعات المركزية وسموها عن الجماعات المحلية، لأنه ليس هناك ما يبرر فكرة اعتناق سلطة الحلول التي في الواقع تبرهن وتثبت فكرة التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل الجهات المركزية وهذا ما يتعارض ومقومات النظام اللامركزي.

- بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 139.

الوطنية والحالة المدنية، كما يمكن للوالي أن يقوم تلقائياً باتخاذ القرارات المؤكدة بموجب القوانين والتنظيمات لرئيس المجلس الشعبي البلدي، عندما يمتنع هذا الأخير عن أدائها واتخاذها وذلك بعد إعداره وانقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار، في حين يمكن للوالي أن يتدخل للمصادقة على الميزانية وتنفيذها، في حال حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت عليها⁽¹⁾.

ج-2- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتكون من خلال ما يلي:

* **التوقيف:** يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحه لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كلن محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا كان الحكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية⁽²⁾.

فخلافًا لقانون البلدية السابق رقم 90-08 (الملغى) والذي ألزم الوالي في حال توقيف أي عضو منتخب أن يستشير المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف واشترط على الوالي حين توقيف المنتخب أن يعلل قرار التوقيف⁽³⁾ وهذا ضماناً لحقوق المنتخبين، حيث أن تسبب قرار التوقيف يمكن الجهات الإدارية والهيئات القضائية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب الحقيقية التي صدر بمقتضاها قرار التوقيف، مما يمكن هذا العضو الموقوف من إمكانية الطعن في قرار الوالي، وهذه النقطة التي أغفلها المشرع في قانون البلدية رقم 11-10 حيث أصبح الوالي هو الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف دون استشارة أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو الذي تم توقيفه، كما أن هذا القانون لم يلزم الوالي بتعليل قرار التوقيف، وهذا ما يفتح الباب أمام إمكانية تعسف الولاية في استخدام هذه السلطة⁽⁴⁾.

(1) المواد 100، 101، 102 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

(2) المادة 43 من القانون نفسه.

(3) المادة 32 من القانون رقم 90-08، المصدر السابق، والتي جاء فيها: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعه جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه. ويصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

(4) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 105.

* **الإقصاء:** يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بنفس أسباب التوقيف، حيث يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوالي⁽¹⁾، فالإقصاء هو السحب الكلي والنهائي للعضوية من المجالس الشعبية البلدية. ولا يكون هذا الإقصاء إلا نتيجة لفعل خطير يرتكبه العضو، فبعد إدانته من قبل جهات قضائية مختصة، فإنه من غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته في المجلس⁽²⁾.

* **الاستقالة التلقائية:** يعلن مستقيلًا تلقائيًا كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة⁽³⁾.

ج-3- **الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:** وتتمثل في إمكانية حل المجلس بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية طبقا لنص المادة 47 من قانون البلدية رقم 10-11، في الحالات التالية:⁽⁴⁾

- في حالة خرق أحكام دستورية،

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس⁽⁵⁾،

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،

(1) المادة 44 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

(2) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص ص 108، 109.

(3) المادة 45 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

(4) المادة 46 من القانون نفسه.

(5) إن استخدام المشرع لعبارة "إلغاء انتخاب" يدل أن هناك مخالفة جسيمة لنصوص قانون الانتخاب، بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار بإلغاء الانتخابات.

- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، حتى بعد استخلاف المنتخب⁽¹⁾،
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية وذلك بعد عدم الاستجابة للإعذار الذي يوجهه الوالي للمجلس.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وفي هذا السياق، فإن نظام الوصاية الإدارية المطبق على البلدية كهيئة لامركزية إقليمية من طرف السلطات المركزية دقيق وشديد الإحكام لضمان عدم إفلات زمام الأمور من الإدارة المركزية التي تحتفظ دائما بسلطة الإشراف على الوحدات الإدارية اللامركزية في إطار الاستقلالية النسبية عن طريق الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة على جميع المستويات⁽²⁾.

د- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: إن انفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية هي سمات التخلف، إذ يجب أن يعهد إلى الجماعات المحلية وبالأخص البلديات مجموعة من الاختصاصات المحلية والمهام لتستقل بإدارتها وتسييرها، فهذه المهام والصلاحيات تضيق وتتسع حسب درجة تلك الاختصاصات، فكلما زادت الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية وكلما قلت تضاءلت تلك الاستقلالية⁽³⁾.

وفي هذا السياق، نجد أن المجلس الشعبي البلدي يمارس اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للبلدية في عدة مجالات هي:⁽⁴⁾

(1) أشارت المادة 41 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق، أنه: "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".

(2) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 102.

(3) هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص 99.

(4) أنظر المواد من 103 إلى 124 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

- التهيئة والتنمية.

- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.

- نشاطات البلدية في مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة.

- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

أ- كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي: يجتمع المجلس الشعبي البلدي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه خلال 05 أيام التي تلي تنصيب المجلس⁽¹⁾، حيث يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد. وفي حال عدم حصول أية قائمة انتخابية على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أية قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح عنها، حيث يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، أما في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح الحاصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز برئاسة المجلس المترشح الأكبر سنا⁽²⁾.

(1) المادة 64 مكرر المدرجة ضمن المادة 03 من الأمر رقم 21-13، المؤرخ في 31 غشت 2021، المعدل والمتمم للقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 67، المؤرخة في 31 غشت 2021.

(2) المادة 04 من الأمر رقم 21-13 المعدلة للمادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

وفي ذات السياق، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نائبان أو عدة نواب يختارهم، ويعرض قائمة هؤلاء المنتخبين الذين اختارهم على المجلس للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة، حيث يختلف عددهم بحسب عدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي كالاتي: (1)

* نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 07 إلى 09 مقاعدا.

* 03 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقاعدا.

* 04 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقاعدا.

* 05 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 23 مقاعدا.

* 06 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 33 مقاعدا.

ب- كفيات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ب-1- الاستقالة: يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم استقالته إراديا، حيث يتعين عليه دعو المجلس الشعبي البلدي للاجتماع لتقديم استقالته وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، حيث تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي، كما يتم إصاق المداولة المتضمنة استقالته بمقر البلدية (2).

ب-2- التخلي عن المنصب: ويكون في حالتين: (3)

* في حاله لم يجمع رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس لتقديم استقالته أمامه، ففي هذه الحالة يعد متخليا عن المنصب ويتم إثبات التخلي في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عاديه للمجلس بحضور الوالي أو ممثله. وتلصق المداولة المتضمن إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية.

(1) المادتين 69، 70 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

(2) المادة 73 من القانون نفسه.

(3) المادتين 74، 75 من القانون نفسه.

* الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي، ففي حالة انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن قانون البلدية ألغى سحب الثقة كسبب من أسباب إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار أن هذه الإمكانية كانت تستعمل في غير محلها ضمن القانون القديم لاعتبارات شخصية مما أدى إلى عرقلة مهام البلدية، باعتبار أن المشرع في إطار القانون القديم لم يعمد إلى ذكر الأسباب المؤدية لسحب الثقة تاركا ذلك للممارسة العملي والتي كانت تؤسس في أغلب الأحيان على حالات تجاوز السلطة والافراد بالقرار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

ج- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات التي كرسها قانون البلدية 10-11 سواء بصفته ممثلا للدولة أو كمثل للبلدية.

ج-1 **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽²⁾، من خلال اختصاصاته وصلاحياته المتنوعة في العديد من المجالات كالاتي:⁽³⁾

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة الضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية.

- تسخير الأشخاص والممتلكات في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات.

(1) زعباط فوزية، المرجع السابق، ص 127.

(2) المادة 85 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

(3) راجع المواد من 85 إلى 95 من القانون نفسه.

- تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الاسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية.

- يتخذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، كما يمكنه في حالة الخطر الجسيم والوشيك أن يأمر بتنفيذ تدابير الأمن ويعلم الوالي بها فوراً.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.

- يأمر بهدم الجدران والعمارات والبنائات الآيلة للسقوط مع مراعاة حماية التراث الثقافي.

- تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.

- في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة، السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، اتخاذ التدابير والاحتياطات الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، السهر على احترام تعليمات نظافة

المحيط وحماية البيئة، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فوراً على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ج-2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للولاية:⁽¹⁾

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية.
- يستدعي المجلس الشعبي البلدي ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، كما يمثل المجلس في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، بالإضافة إلى تنفيذ مداورات المجلس ويطلع على ذلك.
- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.

- يقوم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، فله حق التقاضي باسم البلدية ولحسابها وإدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية، إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، القيام بمناقصة أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها، اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط، ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية، السهر على المحافظة على الأرشيف اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

وفي هذا الصدد، فإن النتائج التي تترتب عن الصلاحيات التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للبلدية تختلف عن تلك التي تترتب عن صلاحياته كممثل للدولة، فمن حيث المسؤولية تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقوم بها تمثيلاً لها، في حين تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلاً للدولة ولحسابها، أما من حيث الرقابة، عندما يمثل الرئيس البلدية فإنه يخضع إلى

⁽¹⁾ راجع المواد من 77 إلى 84 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

رقابة أو وصاية إدارية من طرف الوالي، أما عندما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كـممثـل للدولة فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي⁽¹⁾.

⁽¹⁾ هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص ص 97، 98.

الخاتمة

الخاتمة:

- بعد دراسة أهم مبادئ وأساسيات القانون الإداري توصلنا إلى مجموعة من النتائج نوردها كالآتي:
- القانون الإداري ليس مجرد فرع من فروع القانون العام الداخلي، بل هو الآلية التي تحقق التوازن بين سلطة الإدارة في تحقيق الصالح العام وبين الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد في مواجهتها ومن إمكانية تعسفها.
 - القانون الإداري هو القانون الذي يحكم الإدارة العامة من جوانبها المختلفة (التنظيم، النشاط، الأموال، المنازعات...) وإن اختلف الفقهاء في تحديد طبيعته ومصدر قواعده، الأمر الذي أدى إلى وضع تعريف له وفق مفهومين واسع وضيق.
 - تبنى المشرع الجزائري المفهوم الضيق للقانون الإداري وهو ما يتضح جليا في العديد من النصوص الخاصة بالإدارة وموظفيها ونشاطها وتنظيمها.
 - القانون الإداري مستقل وله ذاتيته الخاصة التي تميزه إلا أن ذلك لا ينفي علاقته الوطيدة مع بقية القوانين الأخرى، خاصة تلك التي تتدرج ضمن فرع القانون العام.
 - القانون الإداري لم ينشأ بموجب تشريع، إنما كان نتيجة اجتهادات قضائية (خاصة مجلس الدولة الفرنسي)، عبر مراحل تاريخية مختلفة تأثرت بالعديد من العوامل السياسية والاجتماعية والقضائية.
 - يعتبر التشريع في وقتنا الحالي المصدر الأساسي للقانون الإداري، فلا يكاد يخلو أي موضوع من مواضيعه من تدخل المشرع، ورغم أن القضاء كان له الدور الأساسي في نشأته وتطوره، إلا أن دوره حاليا تضاعف إلى حد كبير كقاضي إنشائي، بل يمكن القول أن القاضي الإداري أصبح مثله مثل القاضي العادي (قاضي تطبيقي).
 - لا يمكن تطبيق أحد أسلوبي التنظيم الإداري لوحده سواء المركزي أو اللامركزي، بالنظر إلى السلبيات العديدة التي يتضمنها كلاهما منفردا، الأمر الذي أدى بالدول المعاصرة إلى المزج بين الأسلوبين وهو الاتجاه الذي تبناه كذلك المشرع الجزائري.

- إن تشكيل المجالس المحلية البلدية والولائية في الجزائر عن طريق أسلوب الانتخاب يتمشى مع فكرة وجوه النظام اللامركزي وتكريس الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في اختيار منتخبين يمثلونهم في تسيير الشأن المحلي.
- تعدد وتنوع اختصاصات المجال الشعبية البلدية والولائية فهي تمس العديد من المجالات، حيث حددت بطريقة مرنة وواسعة دون بيان الحدود التي تفصلها عن اختصاصات الدولة (السلطة المركزية)، مما قد يؤدي إلى تداخل هذه الاختصاصات بينهما.
- يعتبر الوالي على المستوى المحلي سواء كمثل للدولة أو كمثل للولاية صانع القرار الأول مقارنة بالمجالس المحلية المنتخبة كهيئات تداولية أو رؤسائها.
- تخضع المجال الشعبية البلدية والولائية لرقابة السلطة الوصية وهو أمر ضروري للحفاظ على وحدة الدولة ورقابة مدى تقييد هذه المجالس بالقانون في ممارسة صلاحياتها وكذلك عدم خروجها عن السياسة العامة التي تحددها الدولة.
- وفي الأخير، يمكن القول أنه من الضروري تعديل كل من قانون البلدية والولاية بما يتمشى والتغيرات الحالية، تعزيزا وتكريسا لاستقلالية الوحدات الإقليمية في تدبير الشأن المحلي وكذلك إعادة النظر في العديد من المسائل التي يتضمنها القانونين كشدة الرقابة المفروضة على المجالس المحلية المنتخبة والسلطات العديدة للوالي مقارنة برئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة وأن هاذين القانونين صدرا قبل أكثر من 14 سنة.
- وفي ذات السياق، فإن دراسة مقياس القانون الإداري يعتبر الأساس لدراسة واستيعاب مقاييس أخرى تتعلق بأحد موضوعات القانون الإداري كالوظيفة العامة والنشاط الإداري والقرارات والعقود الإدارية والمسؤولية الإدارية وغيرها، كما تجدر الإشارة إلى ضرورة تنقيح المادة التعليمية للمقياس بإدراج بعض المواضيع الهامة كالإدارة الالكترونية والديمقراطية التشاركية والحوكمة الإدارية.

أنشطة تعليمية

امتحان في مقياس القانون الإداري 1

(النموذج 01)

السؤال الأول: حدد صور وأركان كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية: (دون شرح)

اللامركزية الإدارية	المركزية الإدارية	
		الصور
		الأركان

السؤال الثاني: ناقش مدى صحة العبارتين أدناه مع التعليل:

1- يقود الحكومة في الجزائر وزير أول أو رئيس حكومة حسب الحالة:

2- يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورات عادية وغير عادية وبقوة القانون:

السؤال الثالث: أفرزت نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن 2000 صوت معبر

عنه، موزعة على القوائم الانتخابية كالاتي:

(القائمة أ / 800 صوت)، (القائمة ب / 650 صوت)،

(القائمة ج / 500 صوت)، (القائمة د / 50 صوت).

* أحسب كم مقعد ستحصل عليه كل قائمة انتخابية، علما أن عدد الأعضاء داخل المجلس الشعبي البلدي هو 13، إضافة أن القائمة (ب) معدل سن مرشحها هو الأصغر.

امتحان في مقياس القانون الإداري 1

(النموذج 02)

السؤال: ناقش مدى صحة العبارات التالية مع التعليل:

1. القانون الإداري فرع من فروع القانون الخاص:

.....
.....
.....

2. من خصائص القانون الإداري أنه غير مقتن:

.....
.....
.....

3. يمارس الرئيس الإداري سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال مرؤوسيه:

.....
.....
.....

4. من مزايا اللامركزية الإدارية تكريس مبدأ الديمقراطية:

.....
.....
.....

5. يعقد المجلس الشعبي الولائي دورتين في السنة وتنفذ جميع مداولاته بعد المصادقة عليها من قبل

الوالي:

.....
.....
.....

امتحان في مقياس القانون الإداري 1

(النموذج 03)

السؤال: أشر بعلامة (x) أمام الاقتراحات الصحيحة إن وجدت:

01) من خصائص القانون الإداري أنه:

- قانون مكتوب.
- مرن وسريع التطور.
- قانون قديم النشأة.
- قانون ذو منشأ قضائي.

02) أركان المركزية الإدارية هي:

- السلطة الرئاسية.
- الوصاية الإدارية.
- تركيز الوظيفة في يد السلطة المركزية.
- التدرج الهرمي.

03) الهيئات اللامركزية في الجزائر هي:

- الولاية.
- الدائرة.
- البلدية.
- المديرية الولائية.

04) يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في حالة:

- شغور المجلس الشعبي الوطني.
- خلال العطلة البرلمانية.
- عدم المصادقة على قانون المالية من قبل البرلمان.
- الحالة الاستثنائية.

(05) مصادر القانون الإداري هي:

- التشريع.

- العرف الإداري.

- الفقه.

- القضاء.

(06) المعايير والنظريات التي استند عليها الفقهاء لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري هي:

- معيار المرفق العام.

- نظرية الظروف الطارئة.

- نظرية الموظف الفعلي.

- معيار السلطة العامة.

(07) تمارس السلطة المركزية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية من خلال:

- المصادقة والإجازة.

- التعديل.

- الإلغاء.

- لا تمارس أي رقابة على الأعمال.

- الحلول.

(08) من شروط تفويض الاختصاص:

- أن يكون كلياً.

- أن يكون بشكل دائم.

- لا يكون إلا بنص.

- تحكمه قاعدة لا تفويض في التفويض.

(09) من إيجابيات النظام المركزي:

- التجانس في القيام بالعمل الإداري.

- التقليل من النفقات العامة.

- يكرس مبدأ الديمقراطية.

- تقريب الإدارة من الجمهور.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- قائمة المصادر:

أ- الدستور:

1- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ب- القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 98_01 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998. معدل ومتمم.

ج- القوانين والأوامر:

- 1- القانون رقم 24-06 المؤرخ في 28 أبريل 2024، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج العدد 30، المؤرخة في 30 أبريل 2024.
- 2- القانون رقم 24-02 المؤرخ في 26 فبراير 2024، يتعلق بمكافحة التزوير واستعمال المزور، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 29 فبراير 2024.
- 3- القانون رقم 23_12 المؤرخ في 05 غشت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر ج ج العدد 51، المؤرخة في 06 غشت 2023.
- 4- القانون رقم 23-08، المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر ج ج العدد 42، المؤرخة في 25 يونيو 2023.
- 5- الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج العدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.
- 6- القانون رقم 12_07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

- 7- القانون رقم 10_11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011. معدل ومتمم بالأمر رقم 13_21 المؤرخ في 31 غشت 2021، ج ر ج ج العدد 67 المؤرخة في 31 غشت 2021.
- 8- القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008. معدل ومتمم بالأمر رقم 13_22 المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج ر ج ج العدد 48 المؤرخة في 17 يوليو 2022.
- 9- الأمر رقم 03_06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006. متمم بالقانون رقم 22_22، ج ر ج ج العدد 85 المؤرخة في 19 ديسمبر 2022.
- 10- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج العدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت 2011، ج ر ج ج العدد 44 المؤرخة في 10 غشت 2011.
- 11- القانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 يونيو 2005، ج ر ج ج العدد 44 المؤرخة في 26 يونيو 2005. المعدل والتتم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، ج ر ج ج العدد 78 المؤرخة في 30 سبتمبر 1975.
- 12- القانون رقم 11_91 المؤرخ في 30 ماي 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ج ر ج ج، العدد 21 المؤرخة في 08 مايو 1991.
- 13- القانون رقم 30_90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، العدد 52، المؤرخة في 02 ديسمبر 1990.
- 14- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990 (ملغى).
- 15- القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990 (ملغى).

د- النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 23_362 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد دورية الاجتماعات الإجبارية المتعلقة بدراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية والظروف العامة للعمل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 67، المؤرخة في 18 أكتوبر 2023.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 23_365، المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد مهام وتشكيلة وكيفيات تعيين رئيس وأعضاء المجلس المتساوي الأعضاء للوظيفة العمومية في مجال المصالحة في النزاعات الجماعية للعمل، وكذا تنظيمه وسيره، ج ر ج ج العدد 67 المؤرخة في 18 أكتوبر 2023.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 20_199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 44 المؤرخة في 30 يوليو 2020.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج العدد 48 المؤرخة في 05 غشت 2018.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 17_321 يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ج ر ج ج العدد 66 المؤرخة في 12 نوفمبر 2017.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 17_322 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 66 في 12 نوفمبر 2017.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 90_99 المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ج ج العدد 13 المؤرخة في 28 مارس 1990.
- 9- المرسوم رقم 85_59 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج العدد 13 المؤرخة في 24 مارس 1985.

ثانيا- قائمة المراجع:

- 1- أبو راس محمد الشافعي، القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1984.
- 2_ الجرف طعيمة، القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة للطبع والنشر، القاهرة، مصر، 1970.
- 3- الحسيني محمد طه حسين، وجيز القانون الإداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، العراق، 2023.
- 4- الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016.
- 5_ الصروخ مليكة، القانون الإداري- دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، نشر وتوزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، 2006.
- 6- المكاوي عاطف عبد الله، التفويض الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2015.
- 7- بدير علي محمد وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2011.
- 8_ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 9-، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014.
- 10- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات- دراسة حالة الجزائر، الطبعة الأولى، دار الولاية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 11_ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 12-، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 13-، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- 14_ بوعلي سعيد وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2023.
- 15- جنيح محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- 16- حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، العراق، 1968.
- 17- زعباط فوزية، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2023.
- 18- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1993.
- 19_ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) - دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.
- 20- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009.
- 21_ عوابدي عمار، القانون الإداري - النظام الإداري، الطبعة السابعة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- 22- غسان مدحت خير الدين الخيري، مدخل في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الرماية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013.
- 23_ فريجة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 24_ لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2012.
- 25- لكل أحمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

- 26_ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2005.
- 27- مفيد أحمد، النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثانية، دار القلم، الرباط، المغرب، 2015.
- 28- مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2011.
- 29- هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 30_ يحيى محمد، المغرب الإداري، الطبعة الرابعة، اسبارطيل للطبع والنشر، المغرب، 2012.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

رقم الصفحة	الموضوع
01	مقدمة عامة:
07	المحور الأول: مدخل للقانون الإداري
07	المبحث الأول: تعريف ونشأة القانون الإداري
07	المطلب الأول: تعريف القانون الإداري
08	الفرع الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري
10	الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري
12	المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري
12	الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية
14	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية
14	أولاً: مرحلة الإدارة القاضية
16	ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز
17	ثالثاً: مرحلة القضاء المفوض
18	رابعاً: قرار محكمة التنازع (قرار بلانكو)
20	المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري
20	المطلب الأول: الخصائص الشكلية للقانون الإداري
20	الفرع الأول: القانون الإداري حديث النشأة
21	الفرع الثاني: القانون الإداري قانون قضائي
23	الفرع الثالث: القانون الإداري غير مقنن
26	المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري من حيث المضمون
26	الفرع الأول: القانون الإداري مرن وسريع التطور

28	الفرع الثاني: القانون الإداري مستقل
29	الفرع الثالث: القانون الإداري مطبوع بطابع السلطة العامة
30	المبحث الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى
30	المطلب الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام
31	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
33	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي
37	الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي
37	الفرع الرابع: علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام
38	المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني وقانون الإجراءات المدنية والإدارية
38	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني
41	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية
42	المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري
43	المطلب الأول: التشريع
43	الفرع الأول: الدستور (التشريع الأساسي)
44	الفرع الثاني: التشريع العادي
45	الفرع الثالث: التشريعات التنظيمية
47	المطلب الثاني: العرف الإداري
47	الفرع الأول: مفهوم العرف الإداري
48	الفرع الثاني: أركان وعناصر العرف الإداري
48	أولاً: العنصر المادي (الاعتیاد)
48	ثانياً: العنصر المعنوي (الشعور القانوني أو الاعتقاد القانوني)
49	المطلب الثالث: القضاء والفقہ
49	الفرع الأول: القضاء

51	الفرع الثاني: الفقه
51	المبحث الخامس: نطاق تطبيق القانون الإداري
52	المطلب الأول: معيار السلطة العامة
52	الفرع الأول: معيار السلطة العامة التقليدي
53	الفرع الثاني: معيار السلطة العامة الحديث
54	المطلب الثاني: معيار المرفق العام
55	الفرع الأول: معيار المرفق العام التقليدي
56	الفرع الثاني: معيار المنفعة العامة
57	المطلب الثالث: المعيار المختلط
57	الفرع الأول: الجمع بين معيار السلطة العامة والمنفعة العامة
57	الفرع الثاني: الجمع بين معيار السلطة العامة والمرفق العام
60	المحور الثاني التنظيم الإداري
61	المبحث الأول: نظرية الشخصية المعنوية
61	المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية
62	الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية
62	أولاً: تعريف الشخصية المعنوية
63	ثانياً: أهمية الشخصية المعنوية والنتائج المترتبة على اكتسابها
63	أ- أهمية الشخصية المعنوية
64	ب- النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية
64	ب-1- ذمة مالية مستقلة
64	ب-2- الأهلية القانونية
65	ب-3- موطن
65	ب-4- حق التقاضي

65	ب-5- نائب يعبر عنه
65	الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية
65	أولاً: الأشخاص المعنوية الخاصة
66	ثانياً: الأشخاص المعنوية العامة
66	أ- الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية
66	ب- الأشخاص المعنوية الإقليمية
67	الفرع الثالث: نهاية الشخص المعنوي
67	المطلب الثاني: طبيعة الشخصية المعنوية وموقف الفقه منها
68	الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية
68	أولاً: نظرية المجاز أو الافتراض القانوني
69	ثانياً: نظرية الحقيقة
71	الفرع الثاني: الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية
72	أولاً: نظرية الملكية المشتركة
72	ثانياً: نظرية الغرض (فكرة الذمة المالية المخصصة لغرض معين)
73	المبحث الثاني: أسس التنظيم الإداري
73	المطلب الأول: نظرية المركزية الإدارية
74	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية
74	الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية
75	أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية
75	ثانياً: التدرج الهرمي
75	ثالثاً: السلطة الرئاسية
75	أ- تعريف السلطة الرئاسية
76	ب- مظاهر السلطة الرئاسية

76	ب-1- اختصاصات الرئيس الإداري المتعلقة بشخص المرؤوس
76	ب-2- اختصاصات الرئيس الإداري المتعلقة بأعمال المرؤوس
76	ب-2-1- سلطة التوجيه والأمر
83	ب-2-2- سلطة الرقابة والتعقيب
85	الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية
85	أولاً: التركيز الإداري
85	ثانياً: عدم التركيز الإداري
87	أ- مفهوم تفويض الاختصاص
87	ب- شروط تفويض الاختصاص
88	الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية
88	أولاً: الإيجابيات (المزايا)
89	ثانياً: السلبيات (العيوب)
90	المطلب الثاني: نظرية اللامركزية الإدارية
90	الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية
91	أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية
91	ثانياً: تمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري
92	الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية
92	أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
92	ثانياً: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة
93	ثالثاً: الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية)
94	أ- تعريف الوصاية الإدارية
94	ب- مظاهر الوصاية الإدارية
94	ب-1- الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية
95	ب-2- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية

96	ب-3- الرقابة على الهيئة(المجلس المحلي المنتخب)
96	ج- تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية
98	الفرع الثالث: صور اللامركزية الإدارية
98	أولاً: اللامركزية الإقليمية
98	ثانياً: اللامركزية المصلحية أو المرفقية
99	الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية
99	أولاً: الإيجابيات(المزايا)
100	ثانياً: السلبيات(العيوب)
101	المبحث الثالث: تطبيقات التنظيم الإداري
101	المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر
102	الفرع الأول: رئاسة الجمهورية
102	أولاً: كيفية انتخاب رئيس الجمهورية وانتهاء مهامه
102	أ- كيفية انتخاب رئيس الجمهورية ومدة العهدة
102	ب- كيفية انتهاء مهام رئيس الجمهورية
103	ثانياً: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية
103	أ- الشروط الموضوعية
104	ب- الشروط الشكلية والإجرائية
105	ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية
105	أ- سلطة التعيين
106	ب- السلطة التنظيمية
106	ج- التشريع بأوامر
107	د- الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها
107	الفرع الثاني: رئاسة الحكومة

107	أولاً: كيفية تعيين قائد للحكومة(رئاسة الحكومة)
107	ثانياً: انتهاء مهام رئيس الحكومة أو الوزير الأول
108	ثالثاً: صلاحيات رئيس الحكومة أو الوزير الأول
109	الفرع الثالث: الوزارة
110	أولاً: تعيين الوزير وانتهاء مهامه
110	ثانياً: صلاحيات الوزير
111	الفرع الرابع: الهيئات الاستشارية
112	المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية في الجزائر
112	الفرع الأول: الولاية
113	أولاً: المجلس الشعبي الولائي
113	أ- كيفية تشكيل المجلس الشعبي الولائي
116	ب- كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
117	ج- كيفية سير المجلس الشعبي الولائي ونظام مداواته
118	د- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي
118	د-1- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
120	د-2- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
121	د-3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
122	هـ- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
123	ثانياً: الوالي
123	أ- كيفية تعيين الوالي وانتهاء مهامه
124	ب- سلطات الوالي
124	ب-1- سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة
126	ب-2- سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية

127	الفرع الثاني: البلدية
128	أولاً: المجلس الشعبي البلدي
128	أ- كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي
129	ب- كيفيات سير المجلس الشعبي البلدي ونظام مداولاته
130	ج- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي
130	ج-1- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
133	ج-2- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
134	ج-3- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
135	د- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
136	ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي
136	أ- كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي
137	ب- كيفيات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي
137	ب-1- الاستقالة
137	ب-2- التخلي عن المنصب
138	ج- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
138	ج-1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة
140	ج-2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية
143	الخاتمة
146	أنشطة تعليمية
151	قائمة المصادر والمراجع
158	فهرس الموضوعات