

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي - سي الحواس بركة
معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية
قسم الحقوق

محاضرات في القانون الاداري - التنظيم الاداري -

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق

السداسي الأول

من إعداد

الدكتور: نوبس نبيل

السنة الجامعية 2023/2022

تعتبر الإدارة العامة الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ سياستها العامة، ولذلك فهي تمثل الأداة المعبرة عن السياسة الاجتماعية والاقتصادية والمناخ السياسي السائد في الدولة.

لذلك فإن ظاهرة الإدارة العامة تتناولها بدراسة عدة علوم، كل يسلط الضوء عليها من زاوية فنجد علم الإدارة العامة وعلم الاقتصاد وعلم السياسة وعلم الاجتماع وعلم القانون. وما يهمنا هو ودراسة الإدارة باعتبارها كائن قانوني، أي تسليط الضوء على مختلف الجوانب الإدارية والتي يتناولها القانون المنظم للإدارة العامة لان مجال القانون واسع، باعتباره علم مستقل يتناول مختلف الأنظمة المنظمة للسلوك الإنساني في معاملاته المتنوعة من حيث المدى ومن حيث الموضوع، فإن دراستنا ستتصب على مختلف النصوص القانونية التي تحيط بظاهرة الإدارة العامة؛ من خلال نظام عالمي خصها بمميزات وأفرد لها قانون خاص بها هو القانون الإداري و القانون الإداري أحد فروع القانون العديدة والتي يتوجب على دارس القانون اكتسابها، يتعين علينا البحث عن ماهيته؟ ويندرج تحت هذه الماهية التساؤل عن مفهوم القانون الإداري، ثم عن الهيكل القانونية للإدارة العامة التي يتناولها؟ والإحاطة بهذه الإشكالية يجب البحث في جل الجوانب التي يغطيها هذا القانون، ولأن المسألة ليس بسيطة يتعين علينا الاستعانة بالمنهج المركب الذي يجمع بين المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وفي الكثير من الأحيان الاستعانة بالمنهج التاريخي.

يتضمن البحث في هذا الفصل عدة موضوعات هامة لا بد من دراستها كتمهيد ضروري قبل الدخول في دراسة الموضوعات الرئيسية للقانون الإداري.

وتتمثل هذه الموضوعات في تحديد ماهية القانون الإداري ودراسة نشأته، وبيان استقلاله وتحديد مصادره وتوضيح الأساس

الذي يقوم عليه وأخيرا عرض ما يتمتع به من خصائص تميزه عن بقية فروع القانون الأخرى وسوف ندرس هذه الموضوعات

على النحو التالي:

المبحث الأول: نشأة وتطور القانون الإداري

المبحث الثاني: مفهوم الإدارة العامة والقانون الإداري

المبحث الثالث خصائص القانون الإداري ونطاق تطبيقه

المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري

الفصل الأول

مفهوم القانون الإداري

تبين لنا أن القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، ويشكل مع القانون الدستوري القانون العام بالمعنى الضيق،

وينتضمن القواعد الداخلية التي تتعلق بالإدارة العامة والسلطة الإدارية.

أي أن القانون الإداري هو قانون السلطة الإدارية، حيث يعتبر ذلك الفرع القانوني الذي يتناول الإدارة العامة من حيث الجوانب

القانونية. ولكي نصل إلى تعريف دقيق وتمييز واضح للقانون الإداري تقتضي البداية بتعريف مفهومه حتى تتضح معالم

دراسته¹، ذلك من خلال التعرف عليه كالآتي في:

المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره

المبحث الثاني: مفهوم الإدارة العامة والقانون الإداري

¹-عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري، المرجع سابق ،ص13.

المبحث الثالث : خصائص القانون الاداري ونطاق تطبيقه

المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري

المبحث الأول:

نشأة وتطور القانون الإداري

تعود نشأة القانون الإداري إلى نشأة الدولة بحد ذاتها باعتبارها كيانا سياسيا، حيث كان الحاكم يلجأ إلى وسائل وأجهزة وأشخاص لتنفيذ سياسته في مختلف المجالات وفي هذه الحالة يكون الحاكم في ماسة إلى من يجسد وينفذ تلك السياسية، ولا يتسنى له ذلك إلا بإنشاء إدارة تحكمها قواعد ومبادئ وقواعد معينة وهي قواعد القانون الإداري¹.

وان نشأة القانون الإداري هو نتيجة لتطور قد جرى على امتداد مدة طويلة من الزمن²، من بينها النظام الإسلامي حيث نجد أن هناك نشأ ومظاهر للقانون الإداري في الشريعة الإسلامية كقانون عام ومستقل. وكما ظهر في المجتمعات الأوروبية من بينها المجتمع الفرنسي حيث كانت هناك عدة عوامل تاريخية، سياسية، منطقية، عملية، واقعية أدت إلى ظهور نظام قضائي مزدوج في فرنسا³. ومنه يمكن تقسيم هذه المدة إلى مرحلتين: المرحلة الأولى تتسم بظهور قواعد قانونية تنظم الإدارة ولكن الشيء الملفت للانتباه، أن هذه المرحلة قد عرفت عدة دول بما فيها فرنسا وأما المرحلة الثانية تتسم بظهور قانون خصوصي يحكم الإدارة، هو القانون الإداري فهذه المرحلة تميزه خاصة النظام الفرنسي⁴. وسوف نتعرف على نشأة وتطور القانون الإداري كالآتي:

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري في العهد الإسلامي.

²- بن علي خلدون، محاضرات في مقياس القانون الإداري، المركز الجامعي نور البشير البيض، السنة الجامعية 2017-2018، ص6.

¹-ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، سلسلة القانون (ليسانس، ماستر، دكتوراه) دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ص8.

-بن علي خلدون، المرجع السابق، ص9.³

-ناصر لباد، المرجع السابق، ص8.⁴

المطلب الثاني نشأة القانون الإداري في فرنسا

المطلب الثالث: القانون الإداري في الجزائر

المطلب الأول:

نشأة القانون الإداري في العهد الإسلامي

هناك جانب من فقهاء القانون الإداري المعارضون يرون أن الإسلام لا يقرب التفرقة بوجود بين القانون العام والقانون الخاص ، بمعنى هذا الجانب من الفقه ينكر أن تكون هناك تفرقة بين نظام قانوني يحكم السلطات العامة ونظام قانوني آخر يحكم وينظم العلاقات بين الأفراد ومن بين هؤلاء الفقهاء نجد الدكتور محمد فؤاد منها في أحد مؤلفاته القيمة عن القانون الإداري ط 1973 فهو يقول "لا يعرف الإسلام التفرقة بين الحاكم والمحكوم فيما يتعلق بالخضوع لأحكام الشريعة الإسلامية والتاريخ الإسلامي يشهد بالمواقف العديدة التي سوت فيها الشريعة الإسلامية بين الفرد والحاكم أمام القضاء ولم يعرف تاريخ الإسلام أي تمييز في شريعة الحكم بين الوالي أو الحاكم أو الخليفة أو الفرد، ومعنى هذا أن الشريعة الإسلامية لاتعرف التفرقة بين القانون الذي يحكم السلطات العامة والقانون والأفراد فيما بينهم . بل يوجد قانون واحد محكم يحكم بين المحكومين على حد سواء ،وان كان هذا القانون يراعي في أحكامه تحقيق مصالح المجتمع ودفع الضرر العام ."

في حين أن جانب من الفقه يرى عكس ذلك أي أن الشريعة الإسلامية والفقه الإسلامي يعترفان ويقران بالتفرقة بين النظام القانوني الذي تخضع له الحكومة أو السلطة العامة الحاكمة وبين ذلك النظام الذي يخضع له الأفراد في معاملاتهم والمانع عندهم من تمتع السلطات الإدارية الحاكمة بامتيازات السلطة العامة في علاقاتها بالمحكومين إلا ما كان ذلك ضروريا لتحقيق

المصالح العامة أو الاعتراف ببعض الحقوق الاستثنائية مقابل مسؤوليتها الاستثنائية في تطبيق الشريعة الإسلامية وحماية حقوق المحكومين وتحقيق حاجاتها لاجتماعية¹.

وليس هذا من باب التمييز لأن ذلك لا يتعارض مع مبدأ المساواة في الإسلام ومن ثم فليس هناك ما يمنع في الإسلام من وجود تمايز ودرجات وفروق على أساس الجدارة والصلاحية والعمل والعلم، وفي مقابل تتحمل السلطة الإدارية الحاكمة أمام الله والمواطنين مسؤولية الحكم لذلك كان الرسول صل الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون من بعده يختارون الأصلح وأجدر الناس وأكثرهم ورعا وقوة في تولي شؤون الولاية العامة². ولعل من مظاهر التنظيم الإداري في الإسلام نجد نظام الوزارة كما ورد في القرآن الكريم ("واجعل لي وزيرا من أهلي (29) هارون أخي (30) أشد به أزي (31) أشركه أمري (40)"³). وظهر أيضا في عهد الرسول صل الله عليه وسلم فكرة الوزارة والمساعدة أو المعاونة للاستشارة في أمر الحكم وإدارة وتنظيم مهام الإدارية، وكذا في عهد الخلفاء الراشدين والدولة الأموية والعباسية حيث استقر وتدعم فيها هذا النظام.

كما نجد من بين أسس القانون الإداري في الشريعة الإسلامية كقانون عام ومستقل أنه يجيز للسلطة الإدارية التدخل في حيلة الأفراد للقيام بالضبط الإداري وإدارة المرافق العامة الضرورية معترفا لها بامتيازات استثنائية لكي تحقق هذه الوظائف .

كما يجيز أيضا الإسلام لأولى الأمر أو السلطة الحاكمة اتخاذ كل إجراء ضروري تقتضيه حماية المصالح العامة عملا بالقاعدة الأولية لدرء المفسد وإبعاد الضرر العام وهي قاعدة مستوحاة من حديث الرسول صل الله عليه وسلم ((لا ضرر ولا ضرر)).

- بن علي خلدون، محاضرات في مقياس القانون الإداري، المرجع السابق، ص7. ¹

- بن علي خلدون، المرجع سابق، ص8. ²

- الآيات 29-30-31-32. من سورة طه. ³

وتطبيقاً لذلك يبيح الإسلام الملكية العامة للدولة في الأشياء الضرورية لجميع الناس وهي الكلاً. الماء والنار ، وقد قاس عليها

الفقهاء العصر الحديث المنشآت العامة كالطرق والآثار والمعادن ولو وجدت في ارض مملكة للأفراد .

كما يقر الإسلام أيضاً نزع الملكية الفردية للضروريات المصلحة العامة ، وبهذا الشكل نخلي القول إلى أن الشريعة الإسلامية

تملي جواز تمتع السلطة الحاكمة بامتيازات السلطة العامة المعترف بها في القانون الإداري كقانون عام باعتباره لازماً

للمصلحة العامة شريطة أن تحترم مبادئ الشريعة الإسلامية الثابتة ، وأن تكون الغاية من نشاط السلطة هي تحقيق المصلحة

العامة للأمة.

ويضاف إلى سبق ذكره قضاء مظالم الإسلامي الذي كان يتولاه الخلفية أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بنفسه واستمر بعده

في العصور الإسلامية وهو ما يشبه إلى حد ما نظام القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي لأن اختصاصاته كانت في

جوهرها محاسبة الولاة والحكام وأصحاب النفوذ في حالة تعديهم على الرعية أو تعسفهم في استعمال السلطة ، كما كان يختص

برد المغلوب أي رد الأموال التي يغتصبها الحاكم بغير حق من الرعية .

الشيء الذي يؤكد أن القضاء الإداري نظام إسلامي في جوهره ، بل الإسلام كان سابقاً في ظهوره عكس ماتزعم بيه الحضارة

الغربية ، وذلك أن قضاء مظالم بدأ يستقر باعتراف الجميع منذ عهد الخليفة الأموي عبد المالك بن مروان¹.

- علي بن خلدون، محاضرات في مقياس القانون الإداري، المرجع السابق، ص 9. ¹

المطلب الثاني:

نشأة وتطور القانون الإداري فرنسا:

مرت هذه النشأة بعدة مراحل منذ قيام الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر حتى اليوم، كان القضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة الفرنسي الدور الرئيسي فيها، في إرساء قواعد وأسس هذا القانون.

فلقد بدأ هذا التطور مع بداية الثورة الفرنسية بإلغاء البرلمانات التي كانت موجودة في النظام القديم والفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، وما نتج عن ذلك من ظهور مرحلة الإدارة القضائية ثم في مرحلة لاحقة تم إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم ولكن مجلس الدولة كان قاضيا ذو اختصاص مقيد في هذه المرحلة¹، وفي فرنسا وتبلور خاصة انطلاقا من الثورة الفرنسية ثم تجاوز حدود فرنسا وانتشر في عديد البلدان الأخرى كتونس والجزائر والمغرب وبلجيكا ومصر².

الفرع الأول: مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات

وقد نشأ القانون الإداري في فرنسا من مبدأ وقع تكريسه منذ فترة طويلة وذلك في قرار فقه قضائي لقد كانت الإدارة الملكية في فرنسا قبل ثورة في صراع مع القضاء العدلي بحيث كانت المحاكم المدنية تعطل عمل الإدارة ولما وقعت الثورة الفرنسية، تميزت المحاكم بصبغتها المحافظة ولذلك رأت السلطة الثورية أن هذه المحاكم ستعطل مشاريعها وإصلاحاتها وقررت بالتالي إخضاع المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها لجهة غير جهة القضاء العدلي معتبرة ذلك مطابقا لمبدأ الفصل بين السلطات السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية وهكذا أرسى مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والتنفيذية بصورة تمنع القضاء من التدخل في أعمال الإدارة باعتبارها جهازا وامتدادا للسلطة التنفيذية.

¹ - عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 46.

² - عبد اللطيف، القانون المحور 2 المؤسسات الإدارية والقانون الإداري، مناظرة الدخول إلى مراحل العليا، المدرسة الوطنية للإدارة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، السنة 2007 ص 18.

وهو يعرف بمبدأ الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية الذي أرساه قانون 16-24 أوت 1790. والذين نص في فصله

الثالث عشر خاصة على ما يلي:

"الوظائف

القضائية تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية والقضاة لا يمكنهم تعطيل أعمال الإدارة بأية طريقة كانت أو مقاضاة أعوانها من أجل أعمال تتصل بوظائفهم وإن كل مخالفة لهذا المنع تعتبر خرقا فادحا للقانون. وهكذا حرم هذا القانون على السلطة القضائية التدخل في شؤون الإدارة أو عرقلة وهكذا أعماله أو النظر في النزاعات التي تكون طرفا فيه وقد وقع تأكيد هذا القانون بآخر سنة الذي نص أنه يمنع منعا باتا على المحاكم أن تنتظر في أعمال الإدارة مهما كانت طبيعتها وهكذا كرست هذه النصوص مبدأ اختلاف الوظائف الإدارية عن الوظائف القضائية ولئن كان هذا الإقرار منطقيا وطبيعيا في إطار نظام يقوم على الفصل بين السلطات فإِنَّ النتيجة التي أدى إليها تأويل هذا المبدأ من قبل رجال الثورة الفرنسية هي التي تبدو مصطنعة وهي منع السلطة القضائية من مراقبة أعمال الإدارة وهو تأويل يؤدي إلى حرمان السلطة القضائية من جانب من وظائفها الدستورية وهيا السهر على تطبيق القانون والفصل في المنازعات مهما كان القانون المعني وأيا كانت أطراف النزاع.

وقد انجر عن هذا التأويل ومنع القضاء العدلي من مراقبة أعمال الإدارة وضع الإدارة خارج كل رقاب باستثناء الرقابة الذاتية وهو ما عرف بنظام الإدارة القاضية أي أن الإدارة خصم وحكم فالنزاعات التي تتعلق بها وذلك باسم مبدأ الفصل بين السلطات

وقد تواصلت هذه الوضعية خلال الفترة¹

الفرع الثاني: مرحلة الإدارة العامة هي الإدارة القضائية .

- مصطفى عبد اللطيف، المرجع سابق، ص 18-19. 1

لقد كان أثر مبدأ الفصل بين السلطات القضائية والإدارية هو عدم وجود هيئة قضائية تقوم بالرقابة على أعمال الإدارة العامة والفصل في المنازعات الإدارية ، الشيء الذي حتم أن تختار الإدارة العامة ذاتها بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية والخصومات التي تسببها أعمال الإدارة الغير مشروعة والضارة¹. وعلى الشخص الذي ألحقه الضرر من جراء هذه الأعمال اللجوء إلى الجهات الإدارية المختصة عن طريق رفع تظلم وطعون إدارية أو ولائية أو رئاسية وأمام اللجان معينة للبت أو الفصل في هذه التظلمات والطعون ، وبمعنى على المتضررين من النشاط الإداري إلا أن يرفعوا شكاوهم وتظلماتهم إلى رؤساء الإدارات الإقليمية والوزراء أو الملك ليفصلوا في شكاوهم وتظلماتهم .

لذلك عرفت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة العامة القاضية². لكون الإدارة مختصا في الفصل في المنازعات حيث كانت حكما وخصما في نفس الوقت لكن سرعان ما أضحى هذا النظام يشكك في مدى ضمان الحياد وعدل الإدارة العامة الأمر الذي يؤدي إلى إبطال توقيف أهم وسيلة وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة .

الفرع الثالث:

إنشاء مجلس الدولة الفرنسي

أمام موقف الإدارة هذا إصلاحات وتعديلات على نظام الإدارة القاضية ، حيث نص الدستور مبدأ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي

ثم أنشئت مجالس المديرية في الأقاليم المختلفة

² - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوضع العامة، نظرية العمل الإداري، الناشر ، دار منشأة المعارف الإسكندرية ، جمهورية مصر العربية الطبعة 2004، ص 45...48.

³ - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق ، ص 47-48.

كان الهدف من تأسيس مجلس الدولة الفرنسي هو توليه لمهمة الفصل في منازعات الإدارة من ناحية، وأن يكون مستشارا للحكومة في صياغة القوانين وإصدار الفتاوى. وإبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية التي تحتاج فيها لذلك من ناحية أخرى كما أنشئت مجالس الأقاليم بجوار مجلس الدولة كمحاكم درجة أولى، حيث كانت قراراتها يطعن فيها أمام مجلس الدولة .

لكن المجلس لم يمنح اختصاصا كاملا مطلقا للفصل في المنازعات الإدارية عند إنشائه، وإنما كان قضاؤه مقيدا أو محجوزا وذلك لأنه لم يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام، وإنما كان يقوم بإبداء الرأي في المنازعات المطروحة أمامه، وإعداد مشروعات الأحكام، ولا تصبح هذه المشروعات أحكاما بالمعنى الصحيح إلا بعد تصديق رئيس الجمهورية عليها.

وبخلاف ذلك، ترك نظام الإدارة القاضية أثارا معينة على القضاء الإداري، حيث كان من المحتم على كل من يريد الطعن أمام مجلس الدولة أن يلتجئ إلى الوزير المختص أولا، وبعد ذلك يقوم باستئناف الحكم القضائي الصادر من الوزير بدعوى يرفعها أمام المجلس أما لو ذهب مباشرة بدعواه الى مجلس الدولة فلن يقبلها منه، ولهذا عرف هذا النظام الذي احتفظ فيه الوزير بسلطات قضائية واسعة، بنظام الوزير القاضي¹.

الفرع الرابع: مرحلة القضاء القضاء المفوض

عقب قيام الجمهورية الثالثة سنة 1872-1940 اقر المشرع ماجرى عليه العمل وبالتالي أصبح مجلس الدولة يتمتع باختصاصات قضائية (قضاء إداري) وهنا تم إنشاء محكمة التنازع، كجهة قضائية مختصة بالفصل في إشكالات الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي².

الفرع الخامس: مرحلة ازدواج القضاء وازدواج القانون

¹ -بن علي خلدون، المرجع السابق، ص11-12.

² -مراد بدران، المرجع نفسه، ص19.

أدت التطورات المختلفة من صدور قانون 16-24 أوت 1790 إلى وجود نظام القضاء الإداري قائم بذاته مستقل عن القضاء العادي منفصل عن الإدارة ، يتكون من مجلس الدولة كأعلى جهة في القضاء الإداري وجهة استئناف ونقض بالنسبة للمحاكم الإدارية في الأقاليم وفي المستعمرات الفرنسية في ذات الوقت¹ .

أما القضاء العادي فيتألف من محاكم العادية يوجد على رأسها محكمة النقض الفرنسية بالموازاة نجد القضاء الإداري يتألف من محاكم الإدارية على رأسها مجلس الدولة الفرنسي كجهة استئناف ونقض ، إما محكمة التنازع يكمن اختصاصها في حسم مشكلات كل من التنازع السلبي والايجابي في الاختصاص بين القضاء العادي والإداري بالإضافة إلى حسم التناقض في الأحكام عن هاتين الجهتين .

كما نجم عن ازدواجية هذا النظام ازدواجية في القواعد القانونية ، حيث يوجد قواعد القانون الخاص تحكم وتنظم النشاط والعلاقات الخاصة وتفصل في المنازعات القضائية العادية التي تطرح أما القضاء العادي ، اماقواعد القانون الإداري فتحكم وتنظم النشاط الإداري تطبق على المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري.

فقواعد القانون الإداري كانت من خلق وابتكار القضاء الإداري كونها ناجمة عن الاجتهادات الملائمة للمنازعات الإدارية المطروحة أمامه، بهدف تحقيق مركز التوازن والتوافق بين مقتضيات الصالح العام وما تقتضيه الوظيفة الإدارية من اعتبارات إدارية وفنية ، وبين اعتبارات حماية حقوق وحرية الأفراد.

لذلك نشأ من هذا الفرع قانون ، كما نجح نجاحا كبيرا إذ استطاع أن ينشأ نظرية القانون الإداري كنظرية مستقلة عن قواعد القانون الخاص ، كما استطاع إخضاع الإدارة العامة لرقابة القضاء الإداري تكريسا منه لمبدأ المشروعية الذي يعتبر صمام أمان لضمان الفعالية لحماية حقوق وحرية الأفراد مع الحد من الامتيازات السلطة المقررة للإدارة العامة.

¹ -هاني علي الطهراوي ، المرجع نفسه، ص 52..54

المطلب الثالث:

نشأة وتطور القانون الإداري في الجزائر

إن القانون الإداري الجزائري حديث النشأة ، لأنه بدأ يتكون مع بداية الاستقلال بالرغم من أنه ورث قواعد القانون الإداري الفرنسي بموجب قانون 31 ديسمبر 1962 الذي تضمن تمديد التشريع المعمول به، لكن هذا الإرث ، لم يمنعه من البحث بصفة مستمرة على تأكيد استقلاليته ، خاصة أن الظروف التاريخية التي شهدت ميلاد قواعد القانون الإداري الفرنسي تختلف عن تلك المتعلقة بالقانون الإداري الجزائري .

بحيث إذا كانت قواعد ومبادئ القانون الإداري الفرنسي في بدايتها كانت أغلبها من صنع القضاء الإداري وخاصة مجلس الدولة ، فاءنها في الجزائر من صنع المشرع أساسا¹.

ونجد أن نشأة القانون الإداري في الجزائر مر بمراحل تبدأ من مرحلة الاستعمار كأول مرحلة لظهور القانون الإداري كمستعمرة فرنسية، ومرحلة الثانية: استرجاع سيادة إلى نهاية الأخذ بنظام الحزب الواحد. إلى مرحلة الثالثة: وهيا من بداية مرحلة التعددية الحزبية إلى يومنا هذا.

¹ -ناصر لباد، مرجع سابق، ص 25-26.

الفرع الاول:

-مرحلة¹ ظهور القانون الإداري في الجزائر كمستعمرة الفرنسية

Aucune source spécifiée dans le document actif.

في مرحلة الاستعمار الفرنسي كان التنظيم القضائي آنذاك يتكون من المحاكم التالية محكمة الصلح وهي محاكم خاصة بالجزائريين، المحكمة الابتدائية وهي ذا طبيعة مزدوجة فهي محكمة استئناف بالنسبة للمحاكم الصلح وهي محكمة أول درجة إذا كان أحد أطراف النزاع الخصومة فرنسيا أو كان محل النزاع عقارا فرنسيا ،محكمة الاستئناف بالجزائر العاصمة جهة نقض بالنسبة للطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الابتدائية أو الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم الصلح، وبمقابل صدر مرسوم في 30-09-1953 حيث بمقتضاه أنشأت محاكم كل من قسنطينة وهران، الجزائر العاصمة أين عهدت لهما مهمة الفصل في المنازعات الإدارية مع تطبيق القواعد والإجراءات المعمول بها أما القضاء الفرنسي على أن تستأنف أحكامها أم مجلس الدولة الفرنسي وبالتالي في هذه الحقبة الزمنية عرفت الجزائر نظاما قضائيا مزدوجا مثله مثل القضاء الفرنسي.

الفرع الثاني

-مرحلة:من استرجاع السيادة الوطنية إلى نهاية الأخذ بنظام الحزب الواحد

بعد الاستقلال وجدت الجزائر نفسها في ضرورة ملحة تدعوها إلى إعادة صياغة القواعد القانونية تنظيمها القضائي وفقا لما يتناسب مع سيادتها².

بعد الاستقلال مباشرة كرس قانون رقم 62-157 المؤرخ في ديسمبر 1962 الذي تضمن تمديد التشريع المعمول به إلى أجل غير محدد باستثناء مع ما يتنافى منه بالسيادة الوطنية¹، حيث كرس هذا وراثته القانون الإداري الفرنسي وطبقت فيما بعد في

¹ -بن علي خلدون، مرجع سابق، ص 15-16.

² -بن علي خلدون، مرجع سابق، ص 16.

الجزائر بعد استقلالها، ولم ينته هذا الوضع إلا بعد 5 جويلية 1975 حين الغي قانون 31 ديسمبر 1962 المؤرخ في جويلية 1973² وبذلك لم يعد بالإمكان الاستناد إلى التشريع والتنظيم المعمول به قبل 31 ديسمبر 1962 لدعم أي قرار قانوني .

ومن خلال هذه الفترة والمرحلة ومن أجل بناء دولة قادرة على مواجهة مهمات البناء الوطني والتطور الاقتصادي نجد أنه

كرست هيمنة الحزب الواحد على الدولة حيث كانت علاقة الإدارة بالحزب كما يلي :

نظريا فإنها علاقات متكاملة ولكن تكريس الحزب على الدولة وبالتالي على الإدارة . بحيث تعتبر هذه الأخيرة الجهاز الذي

يجسد سياسة الحزب الواحد وهذا الأخير يعتبر المسير للإدارة. وفي نهاية الثمانينات فاءن العلاقة بين الحزب والإدارة على

المستوى المركزي .

تأثرت بسبب موقف كل واحد منهما فيما يخص طبيعة الإصلاحات السياسية والاقتصادية الواجب إدخالها على البلاد. أن

هذه النزاعات خاصة في نهاية الثمانينيات والتي نتج عنها مايسمى بأحداث "أكتوبر 1988"، كانت لها تأثير على المنظومة

القانونية بصفة خاصة وعلى الإدارة والقانون الإداري بصفة عامة³.

الفرع الثالث: مرحلة من بداية 1989 (التعددية الحزبية) إلى يومنا هذا

تبدأ هذه المرحلة رسميا مع صدور دستور 23 فبراير 1989 وكذا القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989 المتعلق

بالجمعيات ذات الطابع السياسي حيث إن هذا الدستور يقر مبدأ حياد الإدارة كما هو الشأن بالنسبة للنظم السياسية التي تركز

على مبدأ التعددية الحزبية⁴ .

¹-انظر الجريدة الرسمية ،رقم 2،ص18،(باللغة الفرنسية)

²-انظر الجريدة الرسمية ،رقم62،ص818.

³-ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري،مرجع سابق ،ص28.

⁵-انظر ج.ر رقم 27،ص714.وقد الغي هذا القانون بموجب الأمر رقم 97-09 المؤرخ في06مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية،ج.ررقم12 ص30وَأ.رقم09-97بدوره قد الغي بموجب ق.ع رقم12-04 المؤرخ في12-01-2012يتعلق بالأحزاب السياسية (جرقم2،ص9) وهو النص الساري المفعول.

وان هذا المبدأ أي حياد الإدارة أو عدم تحيزها قد كرسه كذلك وبصفة صريحة دستور 28 نوفمبر 1996 في مادته 23 التي

تنص: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

ويتعلق الأمر هنا بتأثر الإدارة والقانون الإداري بالأنظمة الاقتصادية المختلفة المتبعة من الاستقلال إلى يومنا هذا¹.

المبحث الثاني:

مفهوم الإدارة العامة والقانون الإداري

المطلب الأول:

مفهوم الإدارة العامة

بحيث أن اللادارة معنيان:

أولاً- حسب المعيار العضوي الشكلي: يقصد بالإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيكل والهيئات القائمة في إطار السلطة

التنفيذية عبر مختلف مستوياتها أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفرعاتها المختلفة.

ثانياً- حسب المعيار الموضوعي المادي (الوظيفي): ومفاده أن الإدارة العامة هي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف

والأعمال التي يقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباعاً للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين.

وبهذا فأنه عادة ما يميز بين الدارة العامة والخاصة ،حيث ينصرف مدلول هذه الأخيرة إلى أجهزة وأساليب وطرق التسيير

المشروعات الاقتصادية التابعة للقطاع الخاص مثل الشركات الجارية الخاصة أو شركات القطاع العام "المؤسسات العمومية

الاقتصادية" التي تنشئها السلطة العامة قصد تنفيذ سياستها الاقتصادية في المجال الصناعي والتجاري.

المطلب الثاني: مفهوم القانون الإداري وعلاقته بفروع القوانين الأخرى

⁶-دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، المادة 23.

الفرع الاول:تعريف القانون الإداري¹:

هو مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة، المتميزة عن قواعد القانون الخاص التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة. ومثل هذا التعريف الأولي يقتضي توضيح عدة مفاهيم ومسائل منها خاصة .

الفرع الثاني :

علاقة القانون الاداري بفروع القوانين الاخرى

سنتطرق اولا الى بيان مكانة القانون الاداري في النظام القانوني ثم تحديد علاقة القانون الاداري بفروع القانون الاخرى².

أولا :مكانة القانون الاداري في النظام القانوني :

ينقسم القانون إلى قانوني عمومي وقانون خاص فالقانون العمومي هو القانون الذي يحكم العلاقات التي تدخل في وجودها أطراف تمارس مظاهر السيادة (السلطات السياسية الإدارية) وتحوز امتيازات السلطة العمومية وتستهدف هذه العلاقات تحقيق المصلحة العامة ولذلك تقوم هذه العلاقات في ظل إجراءات وقواعد تختلف على تلك المستعملة في العلاقات الخاصة. ويتفرع القانون العمومي الى قانون عمومي داخلي وقانون عمومي خارجي او دولي³.

إن القانون العام هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات التي تظهر فيها الدولة باعتبارها صاحبة السلطة العامة وهو بذل يتفرع إلى قانون عام خارجي القانون الدولي العام وآخر داخلي يشتمل على كل من القانون الدستوري، والقانون المالي، وقانون العقوبات وأخير القانون الإداري محل الدراسة في هذا المقياس فالقانون الإداري ينتمي إلى طائفة القانون العام الداخلي، لأنه

كما سيتوضّح لاحقا عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الأشخاص الاعتبارية العامة⁴.

¹- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، كلية الحقوق عنابة ، الطبعة 2002، ص6.

²-ناصر لباد، المرجع السابق، ص5.

³-ناصر لباد، المرجع نفسه، ص5.

⁴- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص13.

وهو فرع يتضمن فروع القانون العمومي الداخلي الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالادارة العمومية من حيث تنظيم أجهزتها وأنشطتها ووسائلها البشرية والمادية ومنازعتها¹، وله مظاهر العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الاداري فهو يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيها القانون الاداري ،أما القانون الاداري فاعنه يقوم بتطبيق مبادئ القانون الدستوري المتعلقة بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية ومن أوجه الاختلاف بينهما أن القانون الدستوري يبين تنظيم المؤسسات السياسية العليا في الدولة وخاصة السلطات الثلاثة التشريعية القضائية التنفيذية في حين يهتم القانون الاداري بالسلطة التنفيذية أساسا ولاسيما مايتعلق بالوظيفة الإدارية منها أن السلطة التنفيذية تؤدي نوعين من الوظائف الوظيفة السياسية مثل وضع سياسة البلاد والبرامج المختلفة لقطاعات الوزارية

وهي تخضع في هذا إلى القانون الدستوري أما الوظيفة الثانية فهي الوظيفة الإدارية وهي تخضع لقواعد القانون الاداري أما علاقة القانون الاداري بقانون المدني ان القانون الاداري يتبنى في بعض الأحيان القواعد القانونية ذات الطابع المدني وأحسن مثال على ذلك العقد².

ويشترك القانون الإداري و علم الإدارة العامة في دراسة الجهاز الإداري للدولة لذا يعتبر موضوع السلطة الإدارية محورا لكليهما، إذ يعالجه القانون الإداري من الناحية القانونية في حين يتناولها م الناحية الفنية.

المبحث الثالث

خصائص القانون الاداري ونطاق تطبيق

المطلب الأول

خصائص القانون الاداري

¹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص6.
²- ناصر لباد، المرجع السابق، ص6-7-5.

بعد دراسة الموضوعات الهامة السابقة يتضح لنا أن القانون الإداري، يتسم بعدة خصائص عامة مميزة له عن غيره من فروع

القانون¹. وبناء على ذلك سنقوم بدراسة موجز لأهم الخصائص المميزة للقانون الإداري في الفروع التالية:

الفرع الأول: أحداث نشأة القانون الإداري

الفرع الثاني: عدم تقنين القانون

الفرع الثالث: القانون الإداري قانون قضائي

الفرع الرابع: القانون الإداري قانون مرن ومتطور

الفرع الأول: أحداث نشأة القانون الإداري².

ترجع نشأة القانون الإداري في فرنسا إلى بداية القرن التاسع عشر نتيجة لظروف وتطورات معينة خاصة بهذا البلد أدت إلى

إنشاء مجلس الدولة الفرنسي الذي بدأ يفضل في المنازعات الإدارية على استحياء ، حيث كان مقيد ولا تعتبر أحكامه نهائية

الابعد التصديق عليها من رئيس الدولة .

وشهد منتصف القرن التاسع عشر تقدماً كبيراً للقانون الإداري باعتباره قانوناً مستقلاً عن القانون المدني، خاصة بعد أن

انطلق مجلس الدولة في إصدار قضاائه الذي أرسى الكثير من القواعد وأحكام القانون الإداري. حيث أن القانون الإداري ، لم

ينشأ كقانون له أسس وخصائصه ومصادره واستقلاله ، إلا في الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، لان نظرية القانون

-عبد الغنى بسيونى عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص105. ¹

3-انظر بشأن أحداث نشأة القانون الإداري :

-Jean RIBERO. Droit Administratif. 1977, op, cit, p : 29.

والدكتور ثروت بدوى، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص97-98، الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص102 وما بعدها.

الإداري في مفهومها الفني الضيق لم تنشأ الابنشاء القضاء الإداري الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلا نكو

الشهير¹ .

الفرع الثاني:

عدم تقنين القانون الإداري

عندما صدرت مجموعات القوانين المختلفة في عهد نابليون في أوائل التاسع عشر كان القانون الإداري في الطور الأول

لنشأته، ولم يكن من المتصور أن يقنن في مجموعة من القوانين تضم المبادئ والأحكام المنظمة لمجالاته المختلفة. ورغم

ماحدث بعد ذلك من تطور كبير للقانون الإداري، ورسوخ قواعده، وتبلور مبادئه، واكتمال نظرياته، فاءن الاتجاه الغالب في

فقه القانون العام ظل متحفظا تجاه عمل تقنين القانون الإداري حتى الآن².

ويرجع ذلك إلى أن القانون الإداري لم يتوقف قط عن التطور والتغيير ليتلاءم مع الظروف المتطورة والمستجدات كما انه من

ناحية أخرى يعتمد على حد كبير على سلطة القاضي التقديرية وحرية في استنباط الأحكام وتطبيق القاعدة القانونية المناسبة

لظروف المنازعة الإدارية والمتلائمة مع طبيعة القانون الإداري.

1- اما فيما يخص قضية بلا نكو، انظر:

T.C.08 Fer.1873, BLANCO, concl DAVID, GAJA, SIREY.-

2- راجع بخصوص هذا الموضوع

J.RIVERO, op.cit., pp : 29-31.-

G.VEDEL, op.cit. pp: 52, ET, S.-

M.WALINE, op.cit. P: 166.-

A.DELAUB ADERE, op.cit. p32.-

G.ARDANT, Les Codifications permanente des lois, Règlements et circulaires, R.D.O.1951, p : 35.-

Ch. ETTORI, Les Codifications Administratives. E.DC.E.1956.p :4-1.-

-الدكتور عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص36، الدكتور محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص34 وما بعدها، الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق ص99 وما بعدها، الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 11 وما بعدها، الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص121 وما بعدها، الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص50 وما بعدها.

وأخيرا ،فأمن التقنين يضفي ثباتا ورسوخا على نصوص التشريع ، وهذا يتنافى مع خاصية التطور والمرونة التي يتسم بها القانون الإداري وعلى النقيض من ذلك يوجد اتجاه فقهي ينادي بأن الوقت قد حان لتقنين القانون الإداري ، من أجل ضمان حقوق الأفراد وحررياتهم إزاء السلطة الإدارية¹.

الفرع الثالث:

القانون الإداري قانون قضائي².

تبين لنا من دراستنا السابقة أن القاضي الإداري يقوم بدور إنشائي متميز عن دور زميله القاضي المدني، الذي ينحصر في تطبيق القانون على المنازعات المطروحة أمامه بصفة أساسية، إذ كان لحدثة نشأة القانون الإداري، وعدم تقنيه في مجموعة موحدة وتطور المستمر ، اثر كبير في قيام القضاء الإداري بمهمته الكبيرة في استنباط القواعد الملائمة لطبيعة الروابط الإدارية وتطبيقها على المنازعات الإدارية.

وكان ذلك أمر طبيعي لأن القاضي الإداري ملزم بالفصل في النزاع المطروح أمامه فإذا لم يجد القاعدة الملائمة للتطبيق على المنازعة في التشريع ، فاءنه يبحث عنها في المبادئ العامة للقانون الإداري، فإذا لم يجد، فاءنه يلجأ إلى القانون المدني ليستعين بأحكامه العامة التي تصلح للتطبيق على العلاقات التجارية، فإذا لم يجد فاءنه يقوم باستنباط القاعدة القانونية المناسبة من القواعد المدنية ويعدها بما يتلاءم مع طبيعة المنازعة.

3- من هذا الاتجاه: الدكتور محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص52.

4- راجع بهذا الشأن هذه الخصوصية :

- 31.30 J.RIVERO, op.cit. pp: -

- 55-54G.VEDEL, op.cit. pp: -

-الدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص13-14، الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص103 وما بعدها، الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق نص109 وما بعدها ، الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص52-53.

وبذلك يكون القضاء الإداري قد تخطى حدود الدور التفسيري الذي يضطلع به القضاء المدني، وقام بدور إبداعي في البحث عن القاعدة المناسبة للمنازعة الإدارية وتطبيقها. وقد تمثلت حصيله هذا الجهود الكبيرة للقضاء الإداري في وضع النظريات العامة للقانون الإداري، وفي ترسيخ أحكامه ومبادئه وفي تأسيس قواعده، مما ساعد على استقلال القانون الإداري ومسايرته للتطورات المتلاحقة في المجتمع المعاصر

الفرع الرابع:

القانون الإداري قانون مرن ومتطور

نظر للارتباط الوثيق بين القانون الإداري والنظم السياسية والاقتصادية وتغييرات السائدة في الدولة ، فإنه يتميز بأنه سريع التأثر بما يطرأ من تطورات وتغييرات في هذه النظم.

وبما أن هذه التطورات مستمرة ، فإنه يجب على القانون الإداري أن يلاحقها بصفة دائمة ، وأن يكون على قدر كبير من المرونة في مواجهتها والتلاؤم معها ، حتى لا يتحول إلى قانون جامد ومتخلف من ناحية ولكي لا تتقف التطورات في وجه نشاط السلطة الإدارية في الدولة وسعيها نحو تحقيق أهدافها ، من ناحية أخرى¹.

فقد حدثت تطورات عديدة في القانون الإداري منذ نشأته في أوائل القرن التاسع عشر حتى الآن سواء اتساع مجالات تطبيقه، أو من جهة مضمونه القانوني².

1- أنظر في هذا المعنى: الدكتور ثروت بدوي-المرجع السابق، ص110.

2- عن هذه التطورات راجع:

- ..et.S..102M.WALINE, op.cit. P: -

G.VEDEL, op.cit. pp: 55.-

الدكتور ثروت بدوي ،المرجع السابق ص109ومابعدھا،الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق،ص134ومابعدھا.

كما اثر التقدم العلمي والتقني إلى حد كبير على نطاق تطبيق القانون الإداري. أما تطور القانون الإداري من جهة مضمونه ومحتواه، فاءن التطور والتجديد في هذا الميدان لم يتوقف عن استحداث أحكام ومبادئ جديدة، وهجر القواعد التي لم تعد تتلاءم مع التطورات والتغيرات المستجدة.

كما أن الاتصال المباشر بين أعضاء القضاء والإدارة العامة عند عملهم في إدارات الفتوى والتشريع، يحيطهم علما بالمشاكل العملية والتطورات المستمرة في ميدان العمل.

المطلب الثاني:

أسس ومعايير القانون الإداري

يعتبر تحديد مجال تطبيق القانون الإداري، قضية هامة في كل دولة تقبل بفكرة وجود نظام قانوني مزدوج وذلك مع ضرورة تعريف النزاع العادي بفكرة وجود نظام قانوني مزدوج وذلك مع ضرورة تعريف النزاع العادي الذي يخضع للنظام القانوني العدلي.

ولهذا فاءن المشدات المتعلقة بتعريف القانون الإداري ليست فقط ذات طابع نظري لأن لها نتائج مختلفة بالنسبة للمدعي الذي ينبغي عليه أن يعرف القضاء صاحب الاختصاص .

أن هذا يفسر لماذا ظهر الجدل حول تعريف القانون الإداري وهو الحديث عن تحديد مقاييس الاختصاص بين النظامين القضائيين. لقد أستند هذا الجدل أساسا إلى معيارين معيار أعمال السلطة العامة ومعيار المرفق العام الذي دفعت نواقصه

المؤلفين للاستنتاج بأن هناك أزمة في معايير الاختصاص وبالتالي أزمة في القانون الإداري¹.

الفرع الأول: التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة:

1-احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة مع ملحق، سنة 1990، ص 32.

لقد ظهر هذا التمييز في أواسط القرن التاسع عشر حيث حظي باهتمام مؤلفي ذلك العصر وخاصة ادوارد لافرييار الذي حاول أن يجعل منه النظرية الأساسية للقانون الإداري¹.

ويقول هذا المؤلف أن نشاطات الدولة تتضمن أعمالاً تستند لفكرة السلطة العامة ، وللقيام بهذه الأعمال تلجأ أجهزة الدولة لإصدار الأوامر والموانع والأنظمة وحيدة الجانب وباختصار فأنها تقوم بما يسمى "أعمال السلطة العامة" أو أعمال السلطة "

أن كل هذا النشاط تحكمه قواعد خاصة تشكل بمجموعها القانون الإداري الذي يخضع النزاع فيه لاختصاص القاضي إلا أن هناك نشاطات تقوم بها الدولة دون أن تلجأ لاستعمال إرادتها في القيادة أو امتيازاتها في مجال السلطة العامة. فتتصرف كما يتصرف الفرد حين القيام بإدارة أملاكه الخاصة. وهذا ما يحدث مثلا حينما الدولة تقوم بإجراء عقود، فهذه الأعمال تعتبر أعمال إدارة يعود أمر البت بها للقانون الخاص ولاختصاص القاضي العدلي .

لقد استخدم هذا المعيار، المستند للتمييز بين أعمال السلطة العامة وإعمال الإدارة، بصورة فعالة من قبل الاجتهاد وذلك حين محاولته تقسيم الاختصاصات. لأنه لم يشكل أبدا معيارا حاسما ، فالتمييز في الواقع ، يبدو مصطنعا لأن نشاط الإدارة يتضمن في لحظة مزيجا من أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة . كما أن هذا التمييز يؤدي إلى تضيق مجال تطبيق القانون الإداري (لأنه يستبعد منه جميع أنواع العقود) في الوقت الذي تدفع فيه تحولات الحياة الإدارية ، بالعكس باتجاه توسيع نطاق

تطبيق القانون. الأمر الذي يدعو للاستعانة بمفهوم آخر، هو مفهوم المرفق العام²

الفرع الثاني :

مقياس المرفق العام³.

¹-أحمد محيو، المرجع نفسه، ص32.

²-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق، ص33.

³-ان المؤلفات وافرة حول هذا الموضوع. وهناك كتاب موجز يعرض المسألة باختصار:

mis-96pages.é-Jacques Chevallier :Le service :public-dossier TH

اعتبرت فكرة المرفق العام في أوائل هذا القرن وكأنها الأساس الذي يقوم عليه القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري.

الأنه بعد فترة من الانتصار، بدأت هذه الفكرة تمر بأزمة أثارتها قضية توزيع الاختصاصات.

اولا: ظهور معيار المرفق العام :

يرى البعض ، بشكل عام أن ظهور المرفق العام يعود تاريخه لقرار بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة المنازعات في الثامن

في فيفري 1873. الآن هذا الرأي ليس صحيحا تماما¹، ولكن هذا لا يهم كثيرا لأن ما يجب ملاحظته في هذا القرار هو أن

نشاط المرفق العام، حين تسببه لأضرار يخضع أيضا للقاضي الإداري الذي يبت به بتطبيقه للقواعد الخاصة بالقانون العام

وهذا ما يؤدي لقيام صلة بين وجود المرفق العام والقانون الإداري .

لقد استند لهذا المبدأ، الذي وضعه قرار بلا نكو ، في كثير من القرارات الصادرة عن المحاكم ومنها قرار مجلس الدولة الصادر

في 29 فيفري 1903 في قضية تاريا وقرار محكمة المنازعات الصادر في 29 فيفري 1908 في قضية فوريو قرار مجلس

الدولة الصادر في 4 مارس 1910 في قضية تبر وند ولقد قام مفوض الحكومة السيد روميو، بمناسبة الحكم في قضية تاريا

بوضع صياغة رائعة كرست مقياس المرفق العام ، جاء فيها أن " كل ما يتعلق بتنظيم وبعمل المرافق العامة ، سواء تصرفت

الإدارة عن طريق العقود أو عن طريق سلطتها ، يشكل عملية إدارية تعود بطبيعتها للاختصاص

ثانيا: انتصار معيار المرفق العام :

لقي هذا المعيار، الذي أوجده الاجتهاد، ترحيبا من معظم المؤلفين فشجع البعض القاضي ليجعل من المرفق العام ليس مجرد

معيار لاختصاص المحاكم الإدارية بل أساسا للقانون الإداري كذلك. ويسمى أنصار هذا الاتجاه بأصحاب مدرسة المرفق العام

(ومن أبرزهم دويجي -جيز_ وبونا رد.) وتعتبر هذه المدرسة أن التفسير العقلي والعلمي للقانون الإداري يرتكز على هذا

¹ - انظر:

المعيار ،لهذا تعرف هذه المدرسة العمل الإداري والعقد الإداري والملك العام والعمل العام إلى آخره... بالاستناد لتنظيم وعمل المرافق العامة. ويرى جير "أن المرفق العام هو حجر الزاوية للقانون الإداري الفرنسي . وان هذا المفهوم العام يستخدم لإعادة صياغة نماذج كل مؤسسات القانون العام¹.

ونصل هكذا لوضع المعادلة الحقيقية التالية: المرفق العام=قانون إداري = اختصاص القاضي الإداري. إن هذه المعادلة تمتاز بالوضوح والبساطة ن ولكن هذه الميزة ظاهرة لاتتفق دائما مع الواقع .

فالمرفق العام لا يستطيع لوحده بالفعل أن يحيط بتعريف القانون الإداري وبتوزيع الاختصاصات بين النظم القضائية , وقد أخذ هذا النقص ، الذي كان خافيا في الوقت الذي كان فيه مفهوم المرفق العام يبدو منتصرا ، يتأكد شيأفشيأ ليتحول إلى أزمة².

ثالثا: أزمة مفهوم المرفق العام:

تبدو هذه الأزمة أولا ولأن المرفق العام لا يأخذ بعين الاعتبار جميع الحلول المتعلقة بتوزيع الاختصاصات . إن تطور الاجتهاد يؤكد فشل المعادلة القائلة بوجود اختصاص إداري حين وجود المرفق العام ففي بعض الحالات يعلن القاضي الإداري عدم اختصاصه رغم أن احد المرافق العامة يكون طرفا في القضية المعروضة أمامه ، وفي حالات أخرى بالمقابل ، يتعرف القاضي الإداري باختصاصه رغم غياب المرفق العام عن القضية .

¹-انظر:مجيز في :

Principes généraux du droit administratif : 1914-p-x.

" كما أن دويجي يتجه لبناء نظريته في الدولة على هذا المفهوم ويعلن أن الدولة ليست سلطة تتحكم بالسيادة وإنما هي تعاونية للمرافق العامة والمراقبة من قبل الحاكمين "انظر :

Traite de droit constitutionnel-1928- tome2-p-59.

انظر أيضا:

GOURDON : La conception du pouvoir et du gouvernement chez Léon Duguit-Thèse-Bordeaux-1971 : PISIER-KOUCHENER-Le service public dans le Théorie de l'État de Léon Duguit -Paris-LGDJ-1972.

²-أحمد محيو المرجع السابق ، ص36.

إلا أن الأزمة تصبح أكثر خطرا نتيجة عدم وجود تعريف دقيق للمرفق العام، ففي الوقت الذي يدعي فيه هذا المفهوم انه يشكل

الأساس العلمي للقانون الإداري نجد أن المذهب والاجتهاد لم يستطيعا أن يقدموا تعريفا مرضيا له.

وأخير فاءن التيار الغالب في المذهب الحديث يسعى إلى تعريف القانون الإداري باللجوء لمفهوم السلطة العامة. وقد حاول

بعض المؤلفين من أمثال فيديل، وريفرو، وبينوا، تحديد هذا المفهوم الذي ظهر مع التمييز القديم بين أعمال السلطة وإعمال

الإدارة . ويرى هؤلاء أن الإدارة يمكن أن تعمل بطريقتين:

-وأما أن تستعمل نفس الطرق التي يستعملها الأفراد (الإدارة الخاصة) ويؤدي هذا لخضوع لقواعد القانون الخاص . ويصل

الأستاذ فيديل لتعريف يقول بموجبه أن القانون الإداري هو قانون السلطة العامة.

إلا أن الأستاذ دولوبادير يرفض وجهة النظر هذه ويعتبر أن المرفق العام يشكل دائما المعيار الرئيسي الذي يسمح بتعريف

القانون الإداري وتأسيسه حتى ولو اقتضت الضرورة الاستعانة بصورة إضافية بمعيار تكميل هو معيار السلطة العامة .

ويستنتج الأستاذ شابوس¹، خلال تقييمه للتيارين أنهما مخطئان بتفسيرهما ، بطريقة وحيدة الجانب ، القانون الإداري

واختصاص القاضي الإداري. ويرى هذا المؤلف أن معيار المرفق العام هو الأكثر ملائمة لتعريف القانون الإداري وان معيار

السلطة العامة هو الأكثر مناسبة لتحديد اختصاص القاضي الإداري.

ومهما كان الجدل مثيرا فانه يبقى شكليا وتقنيا إلى حد بعيد وخاصة عندما يريد تعريف القانون الإداري. صحيح إن التعريف

الشكلي والتقني يبقى مفيدا وخاصة من أجل تسهيل مهمة تحديد القاضي المختص أو القانون القابل للتطبيق إلا أنه بإعطائنا

أهمية كبيرة وأحيانا خاصة لمسائل الاختصاص المعقدة فاءن مفهوم القانون الإداري

¹-انظر :

Le service public et puissance publique R.D.P1968- :

وقد دحضت وجهة نظر الأستاذ شابوس من قبل الأستاذ

AMSELER in actualité juridique-1968- :492.

الفرع الثالث: معيار السلطة العامة :

وإذ كان معيار المرفق العام قد قام على أساس تغلب الأهداف أو الغايات التي تسعى الدولة إلى تحقيقها على الوسائل إلى

تستعين بها فاءن معيار السلطة العامة ينهض على النقيض من ذلك على أساس تغليب الوسائل المادية على الأهداف .

حيث أعلن أفضلية معيار السلطة العامة عليه وهو العميد تولوز موريس هوريو¹ . فقد غلب هوريو معيار الوسائل التي

تستخدمها السلطة العامة على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ، وهي المرافق العامة التي تشبع الحاجات العامة .

وأوضح أن السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيار لتحديد نطاقه لا تقتصر على الأوامر الصادرة والنواهي كما كان

الحال في معيار التفرقة بين أعمال الإدارة المالية والسلطة العامة ، وإنما تشمل جميع الأعمال الصادرة من الإدارة والتي تستخدم

فيها الامتيازات والاستثناءات المقررة للسلطة العامة.

وحسب وجهة نظر موريس فاءن السلطة العامة ليست مطلقة بل هي منظمة بحدود معينة وتحكمها ضوابط وقيود محددة بحيث

لا تيسر وفق إرادة الحكام بل هي موضوعية تصبو نحو تحقيق أهداف معينة هي المرفق العام وبذلك لم ينكر هوريو فكرة المرافق

العامة كما فعلت مدرسة المرفق العام بآءنكارها للسلطة العامة لكنه غلب فكرة السلطة العامة كأساس قانوني للقانون الإداري

ومعيار محدد لنطاق تطبيقه.

أولاً: معيار المنفعة العامة

نتج عن اهتزاز فكرة المرفق العام كأساس للقانون الإداري ومعيار مميز له في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، أن أخذ فقهاء

القانون العام في فرنسا يبحثون عن معيار بديل له يصلح أساساً يرتكز عليه القانون الإداري . فنجد أن الأستاذ قالين أعلن

2- مما يجدر ذكره أن المكانة العلمية الرفيعة التي وصل إليها كل من ديغي وهوريو في فقه القانون العام ، لم يصل إليها أحد غيرهما من الفقهاء الفرنسيين حتى الآن.

- عرض العميد هوريو هذه الأفكار في كتابة :

Précis élémentaire de Droit Administratif .3^{ème} éd.1933.

وجهة نظر في هذا الشأن بعد رفضه نظريه المرفق العام وتمثلت وجهة نظره في استبدال فكرة مرفق العام بفكرة المنفعة العامة لتكون أساسا للقانون الإداري وعلى هذا الأساس فان فكرة المصلحة العامة أو النفع العام تصبح محور الارتكاز لموضوعات القانون الإداري والمعيار المحدد لنطاق تطبيقه.

وبذلك تنطبق قواعد القانون الإداري على المرافق العامة الإدارية أو النفع العام ولا تنطبق على المرافق الصناعية والتجارية لأنها لا تهدف إلى نفس الغاية . كما تحكم قواعد القانون الإداري عقود الإدارة بناءا على فكرة المنفعة العامة¹.

ورغم ذلك لم يعيش هذا المعيار طويلا، انهار تحت وطأة الانتقادات التي وجهت إليه والتي كان أبرزها جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة سواء الأعمال التي يحكمها القانون الإداري أو القواعد الخاصة ومن ناحية أخرى فان النشاط الفردي كثيرا ما يستهدف تحقيق النفع العام كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وغيرها من الهيئات والجمعيات التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة والتي اعترفت لها الدولة بهذه الصفة². وسرعان ما تخلى قالين عن وجهة نظره وانظم إلى المؤيدين لمعيار السلطة العامة الحديثة كأساس للقانون الإداري.

الفرع الرابع:- معيار السلطة العامة الحديث

كانت نقطة البدء في بعث معيار السلطة العامة من جديد من جانب الفقيه الكبير العميد فيدل في أوائل الخمسينات من هذا القرن، إعلان أن هناك ارتباط وثيق بين الإدارة والسلطة التنفيذية ، تلك السلطة التي تباشر وظيفتها الإدارية إما عن طريق الضبط الإداري أو بواسطة المرفق العام³.

¹-أعلن فالين وجهة نظره هذه في تقديمه لموسوعة القانون الإداري .

Juris-Classeur de Droit. Administratif 1952.pp :4m.et.S

²-راجع بشأن هذه الانتقادات ،الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص234وما بعدها.

-الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص34، وما بعدها.

الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق، ص74وما بعدها. -

³-راجع المقالة المنشورة سنة 1952.

ولذلك، عرف الإدارة بأنها استخدام السلطة العامة بواسطة السلطة التنفيذية وعرف القانون الإداري بأنه مجموعة القواعد الخاصة المطبقة على نشاط السلطة التنفيذية حين تستخدم أساليب السلطة العامة. ويشمل المعيار نشاط السلطة التنفيذية المنصب على تنفيذ القوانين مع استخدام أساليب القانون العام، فهو معيار مزدوج يتضمن عنصرين يتمثل العنصر الأول منهما في نشاط السلطة التنفيذية، ويتجسد العنصر الثاني في استخدام السلطة العامة ويترتب على العنصر الأول، استبعاد نشاط الأفراد ونشاط السلطتين التشريعية والقضائية، وكذلك نشاط السلطة التنفيذية الخاص بعلاقة الحكومة مع الدولة الأخرى والمنظمات الأجنبية، وعلاقتها بالبرلمان من اختصاص القضاء الإداري ومن نطاق تطبيق القانون الإداري.

أما العنصر الثاني الخاص باستخدام أساليب السلطة العامة فيحدد اختصاص القضاء الإداري، والمجالات التي تنطبق عليها أحكام القانون الإداري، كما هو واضح بالنسبة للضبط الإداري، وعند استعمال أساليب السلطة العامة، في مجال المرافق العامة، وفي نطاق العقود الإدارية.

وقد أوضح فيدل بجلاء أن السلطة العامة كمعيار للقانون الإداري لا تتضمن فقط الامتيازات والاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة وتجعلها في مركز اسمي من مركز الأفراد المتعاملين معها، وإنما تتضمن كذلك القيود والالتزامات الشديدة والمتنوعة التي تفرض على نشاط الإدارة بواسطة القوانين، والنظم الإدارية. وتتجلى هذه الامتيازات في اتخاذ القرارات الإدارية، وفي مجال السلطة التقديرية وامتياز التنفيذ المباشر، ونزع الملكية العقارية للمنفعة العامة، والضبط الإداري وما يتمتع به الإدارة من سلطات في حماية المال العام، وفي مجال العقود الإدارية،

وغير ذلك من المجالات. أما القيود المفروضة عليها فهي كثيرة ، وتظهر في تحديد اختصاصات الإدارة بحيث لا تخرج عليها. وحتى في نطاق السلطة التقديرية توجد شروط معينة تقييد الإدارة لكي تمارس نشاطها داخلاً نطاق المشروعية. ويتقيد نشاط الإدارة دائماً باستهداف تحقيق المصلحة العامة وفي مراعاة الشروط والأوضاع القانونية في تعيين العاملين بها، وفي ترقيةهم وتأديبهم. كما تتقيد الإدارة بما يفرضه عليها القانون من إجراءات وأوضاع معينة في إبرام العقود الرادارية، كالأخذ بأسلوب المزايدات أو المناقصات، وفي عدم التصرف في المال العام.

وبذلك تتضمن فكرة السلطة العامة كمعيار للقانون الإداري جانبين أساسيين، امتيازات لمصلحة الإدارة من ناحية ، وقيود تحد من حريتها في التصرف، وتلزمها بتنفيذ التزامات أشد مما وقع على عاتق الأفراد في نطاق القانون الخاص من ناحية أخرى، وهذا ما تقتضيه نظام الدولة القانونية¹. وبناء على معيار السلطة العامة الحديث، فأن مجالات إدارة الدولة لأملكها الخاصة وعقود الإدارة التي لا تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، والمرافق العامة الصناعية والتجارية تخرج جميعها عن نطاق القانون الإداري.

الفرع الخامس: معيار الجمع بين السلطة العامة والمنفعة العامة

قال بهذا المعيار الأستاذ جون ريفيرو ، حيث بدأ التساؤل عن سبب المحاولات المتكررة من جانب فقه القانون العام لإيجاد معيار واحد جامع تتأسس عليه أحكام القانون الإداري في حين لم يحدث هذا الوضع بالنسبة للقوانين الأخرى ؟
ويجيب على ذلك، بأن فقه القانون العام كان مدفوعاً إلى ذلك من أجل وضع معيار يميز القانون الإداري عن القانون الخاص، ويحدد بالتالي اختصاص القضاء الإداري، نظراً لعدم تقنين القانون الإداري مثل فروع القانون الأخرى. وأوضح جميع

1-راجع:

جورج فيدل ، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، 1964، المرجع السابق ص9 وما بعدها ، ومقاله السالف ذكره عن الأسس الدستورية للقانون الإداري. وكذلك العرض التفصيلي لمعيار السلطة العامة الحديث في مؤلف الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق ، ص244 وما بعدها.

المحاولات الفقهية السابقة باءت بالفشل لأنها أرادت أن تصل إلى معيار واحد يرتكز عليه القانون الإداري، وهذا أمر متعذر ، لأنه لا يوجد معيار واحد يمكن أن تبنى عليه جميع قواعد القانون الإداري.

ورأى ريفيرو بعد ذلك أن أهم ما يميز القانون الإداري عن القانون الخاص أن الإدارة تحتل مركزا ممتازا في مواجهة الأفراد، وتتمتع بسلطات وامتيازات لامثيل لها في القانون الخاص من ناحية . ومن ناحية أخرى وفي مقابل ذلك- توجد قيود والتزامات مفروضة على الإدارة أثقل من مثيلتها التي يفرضها القانون الخاص على الأفراد. وإذا كان ذلك يمثل في مجموعة - أساليب القانون العام، فإذن مجرد استخدامه هذه الأساليب يجب أن تحدد باستهداف تحقيق المنفعة العامة¹.

ويخلص الأستاذ ريفيرو من كل ذلك إلى أن المعيار الذي يقوم عليه القانون الإداري والمحدد لنطاق تطبيقه يتمثل في شقين ، الشق الأول هو استهداف المنفعة العامة والشق الثاني هو استخدام السلطة العامة . وبذلك جمع ريفيرو بين فكرة المنفعة العامة التي نادى بها الأستاذ فالين ، وفكر السلطة العامة كما عرضها العميد فيدل حديثا، ومن قبله العميد هوريو.

الفرع السادس: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة

رأينا من قبل أن العميد هوريو كان موضوعيا في عرضه لفكرة السلطة العامة ، إذ أنه لم ينكر فكرة المرفق العام التي كان معظم فقه القانون العام يلتفت حولها في ذلك الوقت ، على أساس أن فكرة المرفق العام تمثل الهدف من النشاط الإداري ن في حين يجسد فكرة السلطة العامة الوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف.

1-راجع في ذلك:

-G.RIVERO. Existe t-il un critère du Droit Administratif .R.D.P.1953.p :219.

-Droit Administratif 3ème éd p : 32.

-Droit Administratif .D.1977.8° éd .pp34-35.

ولكنه فضل الوسائل على الأهداف، أي أنه وضع فكرة السلطة العامة في الصدارة أولاً ثم تليها فكرة المرفق العام ، بحيث يتحدد نطاق القانون الإداري بالأنشطة التي تستخدم فيها أساليب السلطة العامة أو أساليب القانون العام ، وتهدف إلى إشباع حاجة عامة أي خدمة نشاط مرفق عام¹.

وفي المقابل حاول الأستاذ لوبادير تحديد معيار المرفق العام بعد ما أصابه من تفكك نتيجة الأزمات التي تعرض لها ، وذلك عن طريق الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة ، لكنه جعل الأولوية للمرفق العام ، ثم يأتي استخدام أساليب القانون العام في المرتبة الثانية لسد الفراغ في المجالات التي عجز معيار المرفق العام عن قيام بدوره فيها².

وبالنسبة للقضاء الإداري في فرنسا، فإنه مازال يذكر معيار المرفق العام في أحكامه ، مع استخدام الإدارة أساليب القانون العام في العديد من مجالات القانون الإداري. ويلاحظ أصبح من الضروري وجود أساس للقانون الإداري يبنى عليه ومعيار يحدد نطاق تطبيقه.

ويتضح لنا من كل ذلك أن هناك اتجاه فقهي حديث أصبح بارزا يرمي إلى الجمع بين فكريتي المرفق العام والسلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيارا له بحيث تطبق أحكام القانون الإداري ، ويختص القضاء الإداري بكل نزاع يتعلق بنشاط مرفق عام من جهة ، واستخدمت الإدارة في انجازه أساليب القانون العام من جهة أخرى.

المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري

1-M.HAURIUO.Precis de Droit Administratif. Op.cit.1

2 -A.DE LAUBADERE, Revalorisations Récentes, De la notion de Service Public.a.J /.1961. P : 591.

-Traité de Droit Administratif, op, cit,pp :51-52.

3-ويبدو أن الأستاذ شابي اتجه نفس الاتجاه، إذ أنه عرض لمعيار المرفق العام باعتباره المعيار الأساسي للقانون الإداري، بينما جعل من السلطة العامة المعيار المحدد R.D.P.1968p:33. أشار إليه ريفيرو في الطبعة الثامنة من مؤلفه في القانون الإداري لاختصاص القضاء الإداري سنة 1977 ص35.

يقصد بمصادر القانون، المادة الأولية التي يتكون منها القانون.ومن هذا المنظور، فالمادة الأولية تستمد من الوضع

الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والتكنولوجي لمجتمع ما فتسمى بالمصادر المادية.

وقد يقصد بمصادر القانون، الطرق أو الوسائل التي تستخدم في إخراج هذه القواعد إلى مجال التطبيق والتنفيذ. ويطلق على

مصادر القانون بهذا المعنى المصادر الشكلية والمعنى الثاني هو الذي يهمننا وانطلاقا من هذا التعريف، فإذن مصادر القانون

الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام¹ بصرف النظر عن اختلاف فروعها.

ويتفق القانون الإداري مع بقية فروع القانون في هذا الشأن، إذ يمثل التشريع والعرف والقضاء والفقهاء المصادر التي يستمد منها

قواعده وأحكامه.

وإذا كانت القاعدة العامة أن التشريع والعرف يمثلان المصادر الرسمية للقانون وأن القضاء والفقهاء يكونان المصادر

التفسيرية للقانون. فإن الأمر يختلف بالنسبة للقانون الإداري، حيث يمثل القضاء مركزا متميزا كمصدر رئيسي للقانون الإداري،

نظرا لحدثة نشأة القانون الإداري وعدم تقنينه حتى الآن².

وسوف نقوم بدراسة هذه المصادر في ثلاثة مطالب متتالية على النحو التالي:

المطلب الأول: التشريع

المطلب الثاني: المصادر الاحتياطية)

¹ -فيما يخص مصادر القانون بصفة عامة، انظر الكتب التي تتناول مقياس السنة الأولى:مدخل للعلوم القانونية.

² -بشأن مصادر القانون الإداري راجع:

J.RIVERO. Droit Administratif, 8e éd, p : 52 .et.S.

-Traité de Droit Administratif op, cit, .pp :111.et.S.

A.DE LAUBADERE, op, cit.pp:31, et.S.

الدكتور عثمان خليل عثمان، القانون الإداري سنة 1949، ص48 وما بعدها، الدكتور محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 17 وما بعدها، الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1979، ص14 وما بعدها، الدكتور طعمية الجرف، القانون الإداري، ص58 وما بعدها، الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص273 وما بعدها، الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص24 وما بعدها، الدكتور بكر القباني، المرجع السابق، ص35 وما بعدها، الدكتور ماجد الحلو، ص54 وما بعدها، الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق ص49 وما بعدها.

المطلب الثالث: المصادر التفسيرية

المطلب الأول:

التشريع¹

يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المدونة والصادرة عن سلطة عامة مختصة، وهو المصدر الرسمي الأول للقانون الإداري. فإذا كانت هذه السلطة العامة المختصة بالإصدار هي السلطة التأسيسية الأصلية نكون بصددها تشريعات دستورية، حيث تختص هذه السلطة بوضع الدستور وتختص السلطة المنشأة بتعديله.

وإذا كانت السلطة المختصة بإصدار التشريعات هي السلطة التشريعية، فنحن إزاء تشريعات عادية أو قوانين. أما إذا كانت هذه السلطة هي السلطة التنفيذية، ففي هذه الحالة يكون لدينا تشريعات فرعية أو لوائح. ومن هذا المنطلق سوف نعرض

لدراسة هذه الأنواع التالية:

المطلب الأول: التشريع

الفرع الأول: التشريعات الدستورية²

الدستور أو ما يسمى كذلك بالتشريع الأساسي، هو النص الذي يحكم المؤسسات السياسية. فهو يحتوي على القواعد المتعلقة بتنظيم السلطات المختلفة في الدولة واختصاصات كل منها ويبين حقوق الأفراد وحريةهم وواجباتهم. ولا يعني الإدارة العمومية.

إلا أن بعض مبادئ القانون الإداري مصدرها نصوص الدستور، كالمبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية (مثل مبدأ

اللامركزية ومبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية، ومبدأ المشروعية...).

الفرع الثاني: التشريعات العادية

¹- عبد الغنى بسيوني عيد الله، المرجع السابق، ص62.

- ناصر لباد، المرجع السابق، ص35. ²

بالرغم من أن القانون الاداري غير مقنن، أي ليست له مجموعة قانونية واحدة تتضمن القواعد والأحكام الخاصة به مثل بقية

فروع القانون الأخرى

فأنه توجد العديد من التشريعات القانونية العادية المستقلة التي تنظم الكثير من موضوعات القانون الاداري ومن جهة أخرى،

قد تتضمن فروع القوانين الأخرى نصوصا تشريعية تتعلق بتنظيم بعض موضوعات القانون الاداري¹.

والقانون هو مصدر نصي هام. يستخدم كأساس للمراقبة التي يقوم بها القاضي على مشروعية العمل الاداري، ويلعب التشريع

العادي بمختلف تسمياته (قانون، قانون عضوي، أمر...) دورا هاما في تنظيم الإدارة²

الفرع الثالث : التشريعات الفرعية³

وتسمى كذلك بالتشريع الفرعي، وتسمى بالتنظيم في القانون الجزائري، ويقصد به التشريع الذي يصدر عن السلطات

التنفيذية، تميزا له عن التشريع العادي القانون الذي يصدر دائما كمبدأ عام عن السلطة التشريعية (البرلمان).

وتعد اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية للممارسة نشاطها الاداري وحيث تستطيع

بإراداتها المنفردة والملزمة من خلال اتخاذ التنظيم، تحقيق أهدافها . واللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية أنواع عديدة ولكن

بصفة عامة نستطيع أن نقسمها إلى نوعين مراسيم والقرارات.

أولا: المراسيم

إن المراسيم هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وهذه الأخيرة في الجزائر حسب دستور 1996 المعدل هي

من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول، وعليه فإذن القرارات الإدارية التي تصدر عن رئيس الجمهورية قبل

¹ - عبد الغنى بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص 63-64

² - ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 36

³ - ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 36.

1989تسمى المراسيم أما بعد 1989 ،فان القرارات الإدارية التي تصدر عن رئيس الجمهورية تسمى مراسيم رئاسية والقرارات التي تصدر عن الوزير الأول تسمى مراسيم تنفيذية¹.

ثانيا:القرارات

تعتبر اللوائح الإدارية أعمالا تشريعية من حيث موضوعها ،ولا تختلف عن التشريعات العادية في ذلك لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على كل من تتوافر فيه تطبيقها،ولا تخاطب فردا أو أفرادا معينين بذواتهم².

ولكنها تعد القرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي ، نظرا لصدورها من السلطة التنفيذية وهذا مايفرق بينها وبين القوانين العادية التي تصدرها السلطة ولهذا تقع اللوائح الإدارية في مرتبة أدنى من التشريعات العادية وتتفرع اللوائح الإدارية إلى خمسة أنواع هي: اللوائح التنفيذية ، اللوائح التنظيمية ، اللوائح التقوية ، لوائح الضبط ولوائح الضرورة.

المطلب الثاني: مصادر الاحتياطية (العرف)

العرف

يقصد بالعرف ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر و على نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع إن إتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة من الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة قانونية عرفية،وهو ما أكده القضاء الإداري في كثير من المنازعات³.

المطلب الثالث: المصادر التفسيرية

الفرع الاول : المبادئ العامة للقانون

⁴في الحقيقة،ان هذا التمييز بين المرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي كرسه التعديل الدستوري،الذي جرى بموجب استفتاء3نوفمبر1988،انظر في هذا الإطار المرسوم رقم 88-223المؤرخ في 5نوفمبر 1988يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3نوفمبر 1988،ج.ر-رقم 45،ص1522.

- عبد الغنى بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ،ص64-65. ²

3- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 87 ومايلييه .

تعتبر المبادئ العامة للقانون من المصادر الرسمية غير المكتوبة للقانون الإداري، والتي يقصد بها حسب الأستاذ عمار عوابدي مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في ضمير الأمة القانوني يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلنها هذا الأخير في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدرًا من مصادر المشروعية. ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون التي أقرها القضاء

الفرنسي مبدأ المساواة أمام القانون

مبدأ المساواة أمام الضرائب مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة الخ¹.

الفرع الثاني: القضاء

يقصد بالقضاء الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري مجموع المبادئ التي تصدرها محاكم القضاء الإداري، والتي يتم استنباطها أو استخلاصها من النصوص القانونية أن وجدت أو إنشاؤها بواسطة هذه المحاكم، فالقاضي الإداري في أداء مهمته، كثيرا ما يجد نفسه مضطرا إلى صياغة مبادئ قانونية لاتستند إلى نص تشريعي. ففي هذه الحالة يقوم القاضي الإداري بإنشاء القاعدة القانونية الإدارية وبالتالي، فإذن المواطن والإدارة هم ملزمون باحترامها وفي الحالة العكسية، فإذن القاضي الإداري يطبق عليهم نفس العقوبات التي تطبق عند خرق قواعد قانونية مكتوبة². فالنسبة للدول مثل فرنسا ومصر.. يعتبر القضاء الإداري مصدرا رسميا للقانون الإداري فيعتبر القاضي الإداري إذن منشئ لقواعد القانون الإداري وفي فرنسا لعب مجلس الدولة دورا هاما. أما بالنسبة لدور القضاء الإداري في الجزائر، فإذن نظام وحدة القضاء المتبع في الجزائر إلى غاية 1996 بحيث

1- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990، ص 101 وما يليها.

2- J.RIVERO. Droit Administratif, 9^{ème}ed, DALLOZ, Paris, 1980, p76.

كان لا يوجد قاضي إداري في الجزائر وإنما قاضي يبيث في المسائل الإدارية¹ يجعل دور القضاء في ابتكار الحلول القضائية للمسائل والمنازعات الإدارية غير واضح وربما لهذا السبب أي إزالة هذا الغموض، تضمن دستور 1996 إنشاء مجلس الدولة²، وبذلك كرس نظام ازدواجية القضائية.

الفرع الثالث: الفقه

يقصد بالفقه مجموعة القواعد المستنبطة من قبل شراح القانون بعد الدراسة والبحث في مسائل معينة أو نقد نصوص موجودة أو التعليق على أحكام قرارات قضائية³، وبهذا المعنى لا يعد الفقه مصدرا رسميا للقانون الإداري بآتم معنى الكلمة، ذلك أن الآراء الفقهية مهما كانت قيمتها، إلا أنها لا تتمتع بالقوة القانونية الملزمة⁴.

ولكن بالرغم من ذلك، فإن للفقه في القانون الإداري دور كبير قد يتجاوز دوره في باقي فروع القانون الأخرى، وذلك راجع لحدثة نشأة القانون الإداري من جهة، ولعدم تقينيه من جهة أخرى وهو الأمر الذي يجعله يؤدي مهمة كبيرة في إبراز الأسس والنظريات العام التي تحكم القانون الإداري، وفي شرح المبادئ والأحكام المتفرعة عنها، وفي دراسة النصوص القانونية الصادرة عن المشرع وتبيان ما تتضمنه هذه الأخيرة من ثغرات قانونية، وكذا في تحليل ونقد الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري⁵.

3- أنظر المادة 168 من قانون الإجراءات المدنية (الملغى).

4- أنظر المادة 2/152 من دستور 28 نوفمبر 1996، فيما يخص دستور 1996، أنظر ناصر لباد، المرجع السابق، ص 235.

5- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 2.

6- مراد بدارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 36.

1- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 79.

كما يقوم فقه القانون الإداري بالمقارنة مبادئ وأحكام القانون الإداري مع تم التوصل إليه في الدول الأخرى، لكي يصل إلى أفضل الحلول الملائمة¹ وعلى ذلك، فإن فقه القانون الإداري يلعب دور المرشد الذي يبين الحلول الملائمة لكل من المشرع والقضاء الإداري².

الفرع الرابع: المعاهدات

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين الدول، أو بين دولة ومنظمة دولية، بهدف أحداث آثار قانونية في علاقتهم المتبادلة، ان المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية تعتبر ملزمة بالنسبة للإدارة. ان دستور 1996³ يعترف للمعاهدات بسلطة أعلى من سلطة القانون. بحيث تنص المادة 132 من دستور 1996 على مايلي "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون

الفصل الثاني التنظيم الإداري

إن التنظيم الإداري معناه ...: تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الاختصاصات⁴ وتعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري، لارتباطها

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 65.

3- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 79.

-فيما يخص دستور 1996 ودساتير الجزائر الأخرى، أنظر ناصر لباد: دساتير الجزائر، ط2، دار المجدد، سطيف، 2010. 3

5- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 11 .

بالمفهوم العضوي للإدارة العامة فالتطرق إلى التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لفهم وظائف واختصاصات السلطة الإدارية

التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم كان للتنظيم الإداري مدلولان، أحدهما قانوني¹: المبحث الأول يتمثل في

نظرية الشخصية المعنوية)، (والآخر فني أو تقني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري)

¹-بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس، مدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم، كلية العلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، ص62.

المبحث الثاني: القواعد العامة للتنظيم الإداري والمبحث الثالث التنظيم الإداري في الجزائر

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها السند الأول لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة¹. وأن التعرض لفكرة الشخصية المعنوية يقتضي التطرق إلى مفهومها الأول نظامها القانوني.

المبحث الأول

الأشخاص المعنوية

إن نشاط الهيئات الإدارية العامة في الحقيقة، ما هو إلا نشاط الأشخاص القائمين بأعمالها، غير أن أعوان الإدارة لا يؤدون الأعمال الموكلة لهم بأسمائهم أو بصفاتهم الشخصية، وإنما باسم الإدارة التابعين لها ونياب عنهم وهكذا تتمتع الإدارة العامة بمركز قانوني متميز عن المراكز القانونية لمستخدميها، وبالتالي تكون للإدارة شخصية قانونية أي تتوفر للإدارة العامة القدرة أو الإمكانية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات².

ومن هنا ظهرت فكرة الشخصية المعنوية التي يقصد بها: "... مجموعة من الأفراد أو الأشخاص، تستهدف غرضاً معيناً، أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف معين، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية، أي أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث ينظر إليها كوحدة واحدة مجردة عن الأفراد أو العناصر المالية المكونة لها³..." على أن البحث في مفهوم

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 32.

² - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 94.

³ - مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 5.

الشخصية المعنوية يؤدي إلى دراسة طبيعتها المطلب الثاني ثم تحديد عناصرها المطلب الثاني وأخيرا التطرق إلى أنواعها المطلب الثالث.

المطلب الثاني: طبيعة الشخصية المعنوية

إن الحديث عن طبيعة الشخصية المعنوية يؤدي إلى الخوض في الآراء الفقهية المختلفة التي قيلت بشأنها الفرع الاول ثم إلى تقييم هذه الآراء الفرع الثاني¹.

الفرع الاول : موقف الفقه من الشخصية المعنوية:

سوف نتعرض في هذا الفرع الى موقف الفقه من الشخصية المعنوية في العنصر الاول: الشخصية المعنوية الحقيقية والعنصر الثاني: الشخصية المعنوية مجرد خيال حسب الفقه .

يرى بعض الفقهاء أن الشخصية المعنوية ذات طبيعة حقيقية ،في حين، يرى آخرون بأنها مجرد افتراض أو مجاز وذهب فريق ثالث إلى إنكار الشخصية المعنوية تماما².

اولا-الشخصية المعنوية الحقيقية:

يرى أصحاب هذا الرأي ، بأن الشخصية المعنوية واقعة حقيقية تفرض نفسها على المشرع فالشخص المعنوي هو من الحقائق المعنوية المجردة فليس من الضروري أن تتجسد الحقائق القانونية في شكل مادي، فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فإنه يتكون شعور وإدارة جماعية مستقلة عن إدارة الأفراد المكونين لهذه المجموعة³.

¹- بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص64.

²- بلماحي زين العابدين، المرجع نفسه، ص64.

³- أشار إلى ذلك: فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص9 .

ولتدعيم أريهم، فإن أنصار هذا الاتجاه يركزون على مسألة أساسية هي وجوب التفرقة بين المعنى اللغوي لكلمة حق التي تدل على الإنسان، و المعنى الاصطلاحي لها والتي تدل على كل كائن أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن الحق حسب أنصار هذا الاتجاه لا يعني قدرة إدارية، بل هو مصلحة يحميها القانون¹.

ثانيا: الشخصية المعنوية مجرد افتراض أو مجاز

يرى أصحاب هذه النظرية بأن الشخصية المعنوية مجرد مجاز أو افتراض قانوني، وأن الإنسان وحد من يتمتع بالشخصية الحقيقية وهو الوحيد من يتمتع بالحقوق والإرادة التي تؤهله لاكتسابها، ويتحمل بموجبها الالتزامات، بينما الشخصية المعنوية تعد من قبيل الافتراض، فالمشروع هو من يضفي هذه الصفة على مجموعات الأشخاص والأموال متى رأى أن فيها فائدة اجتماعية أو اقتصادية تحقيقا للمصالح العامة².

الفرع الثاني: الفقه المنكر للشخصية المعنوية

بالموازاة مع الاتجاهين السابقين، ظهر فريق آخر من الفقهاء ينكر تماما فكرة الشخصية المعنوية، إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ليست لها فائدة ترج منها، كما أنها منعدمة الأساس القانوني، وبذلك يقولون بفكرة الملكية المشتركة، التي تقوم على أساس أن مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين ينشأ من أجلهم عمل، إنما يملكونه والأموال الخاصة به ملكية مشتركة³.

1- أشار إلى ذلك: مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 5.

2- أشار إلى ذلك: علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 35.

3- أشار إلى ذلك: فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 9.

فيكون ذلك المال مملوكا للجماعة وكأنها فرد واحد بحيث لا يمكن لأيمانهم التصرف بهذا المال المملوك ملكية مشتركة، بل

يجب لمشروعية التصرف أن يتصرفوا به جميعا باعتباره مالا مملوكا لهم جميعا

الفرع الثالث: نقد الآراء الفقهية التي قيلت بشأن الشخصية المعنوية

بداية يجب استبعاد الاتجاه الثالث المنكر أساسا لفكرة الشخصية المعنوية، لأنه لم يأت ببديل حقيقي لهذه الفكرة، بل اقتصر

على النظر إلى الأغراض المالية.

كنتيجة أساسية ووحيدة للأشخاص المعنوية، مع أن هذه الأغراض لا تمثل سوى نتيجة م عدة نتائج أخرى فلا يمكن القول بأن

الدولة لا تمثل إلا مجموعة من الأموال مملوكة ملكية مشتركة لجميع مواطنيها، لأن الدولة تهدف في الحقيقة إلى أغراض

أخرى أرفع منزلة من ذلك¹.

أما الاتجاه الثاني الذي يعتبر أن الأشخاص المعنوية ما هي إلا مجاز، فإنه منتقد، وبالتالي لا يصلح لأن يكون أساسا

لفكرة الشخصية المعنوية على أن أهم الانتقادات الموجهة له تتمثل فيما يلي

إنه لا يفسر أساس شخصية الدولة، أي لا يوضح من الذي أسبغ على الدولة الشخصية المعنوية، ما دا أن وجودها سابق على

القانون فإذا كانت الشخصية المعنوية مرتبطة بإرادة المشرع كما ذهب إلى ذلك أنصار الاتجاه الثاني فمن الذي منح الدولة

شخصيتها القانونية، ما دام أن المشرع لم يكن موجودا قبل وجود الدولة²؟

لا يبين هذا الاتجاه المالك الحقيقي لأموال الشخص المعنوي، ما دام أن هذا الأخير ليس حقيق بل مجرد مجاز كما قال

أنصاره لا وجود له في الواقع³.

¹- مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 5.

²- مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 57.

³- مراد بد ارن، المرجع نفسه، ص 57.

يترتب عل هذا الاتجاه عدم إمكانية مساءلة الشخص المعنوي مدني أو جزائيا، طالما انه منعدم الإرادة الذاتية¹.

أماالاتجاه الأول الذي يعتبر أن الشخص المعنوي حقيقة، فإنه منتقد كذلك لم أقابل يوما ما الدولة ولم أتناول الطعام وفي

هذا الصدد يقول الفقيه حياتي مع شخص معنوي² ومعنى ذلك أن الأشخاص المعنوية لا تعد حقيقة قائمة والواقع أن مثل

هذا القول كما أشار إلي جانب من الفقه³.

الفرع الرابع: عناصر الشخص المعنوي

لابد لقيام الشخص المعنوي من توافر العنصر الشكلي أولا وعناصر موضوعية ثانيا.

أولا العنصر الشكلي

يتمثل العنصر الشكلي للشخصية المعنوية في الاعتراف بوجودها من طرف السلطة المختصة وبالوسيلة القانوني اللازمة

والسلطة المختصة هنا تتمثل في المشرع الذي يعترف إما صراحة أو ضمنا بوجود الشخصية المعنوية⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن الاعتراف الصريح قد يكون اعترافا خاصا أو اعتراف عاما فأما الاعتراف الخاص الصريح، فإنه ينصب

على هيئة أو جماعة معينة بالذات، ومثال ذلك ما جاء في المادة الأولى من البلدية⁵ والمادة الأولى من قانون الولاية⁶ أما

الاعتراف العام الصريح، ففيه يضع المشرع المبادئ التي يجب أن تتوفر في جماعة ما لاكتساب الشخصية المعنوية⁷ أما

الاعتراف الضمني، فهو الذي يمكن أن يستفاد من النصوص القانونية المنظمة للأشخاص القانونية⁸.

¹-مراد بد ا رن، المرجع نفسه، ص 57 .

²-أشار إلى ذلك :مراد بد ا رن، المرجع نفسه، ص 57 .

³-مراد بد ا رن، المرجع نفسه، ص 57 .

⁴-فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 101 .

⁵-"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .وتحدث

-بموجب قانون .المادة 1 من القانون رقم 11- 10، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقا .

⁶--"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة .وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .وهي أيضا الدائرة غير 07، المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا - .الممركزة للدولة...المادة 1

من القانون رقم 12

⁷-مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 58 .

⁸-مراد بد ا رن، المرجع نفسه، ص 58 .

ثانيا العناصر الموضوعية

تتمثل العناصر الموضوعية للشخصية المعنوية فيما يلي :

يقوم الشخص المعنوي على مجموعة من الأشخاص أو الأموال وقد يقوم على مجموعة الأشخاص والأموال فيوقت واحد،

فالبلدية مثلا هي مجموعة الأفراد الممتلكات التابعة لها¹.

وجود مصالح مشروعة تحتاج إلى حماية القانون، بمعنى أن الشخص المعنوي يجب أن يهدف من وراء نشاط إلى تحقيق

غرض مشروع يسمح به القانون².

المطلب الثالث: أنواع الشخصية المعنوية

بالرجوع إلى نص الماد من القانون المدني³، يتضح بأن هناك نوعين من الأشخاص المعنوية الأشخاص المعنوية الخاصة

أولا والأشخاص المعنوية العامة ثانيا

الفرع أولا الأشخاص المعنوية الخاصة

الأشخاص المعنوية الخاصة هي كل شخصية معنوية خاضعة لأحكام القانون الخاص كالشركات المدنية والشركات التجارية

والجمعيات والمؤسسات الخاصة⁴

الفرع ثانيا: الأشخاص المعنوية العامة

¹- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص100 .

²- فريجة حسين، المرجع نفسه، ص101 .

³- "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 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج. رقم - 78 قانونية ".المادة 49 من الأمر رقم75 لسنة 1975 ، المعدل والمتمم

⁴- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص70.

وتسمى كذلك بأشخاص القانون العام والتي تتمثل في كل من الدولة والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو، والأشخاص

المعنوية العامة الإقليمية المصلحية¹.

الفرع ثالث: الدولة

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، ولهذا فقد نصت المادة من القانون المدن على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي

شخص معنوي آخر وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن

شخصية الدولة تتقرر تلقائياً وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم.

وهذا دون الحاجة إلى اعتراف دول بها لثبوتها ذلك أن الاعتراف الدولي مجرد شرط للدخول في علاقات دولية خارجية وليس

ركناً، من أركان الدولة².

كما أن الدولة كشخصية معنوية عامة تشكل تقسيماً لوحده³، وذلك لأنها هي التي تمنح باقي المجموعات الشخصية المعنوية،

وعلى هذا لا يمكن المقارنة بين الدولة وبين باقي أشخاص القانون العام⁴، ذلك أن المقارنة تكون بين فئتين أو طائفتين من

نفس المستوى وعليه وبالنتيجة فإن الدولة كشخص معنوي عام متميزة عن باقي الأشخاص المعنوية العامة⁵

الفرع الرابع: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية¹، والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي

تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية². وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاص معنوية

عامة إقليمية أخرى³ ذلك أن المادة من الدستور الجزائري لسنة قد عدتها على سبيل الحصر لا المثال

¹- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص70.

²- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط.، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص88.

³- Yves GAUDEMET, Droit administratif, op. cit., p. 184.

⁴- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص87.

⁵- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص71.

الفرع خامس: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية:

الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية "...عبارة عن أشخاص معنوية يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه، أي يقتصر نشاطها على الهدف الذي أنشئت من أجله..."⁴ وهي ما يعرف كذلك بالمؤسسات العامة الإدارية التي تعد تجسيدا لنظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية، الذي يعتبر أحد صور اللامركزية الإدارية على النحو الذي سيتم توضيحه عند التطرق لأساليب التنظيم الإداري، وزيادة على هؤلاء الأشخاص المعنوية العامة هناك من الفقه⁵ من يضيف المنظمات المهنية الوطنية.

والتي يقصدون بها كل "...هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة باعتبارها مرفقا عموميا متخصصا..."⁶

ومن أمثلتها في الجزائر الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين⁷، المنظمات الجهوية للمحامين⁸، المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين⁹، هيئة المهندسين والخبراء العقاريين¹⁰ نقابة المهندسين

¹ - "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية. المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل والمتمم؛ البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون. المادة 1 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية مشار إليه سابقا، الولاية هي: الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة... المادة 1 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا."

² - يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا؛ البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، 10 وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة، المادة 2 من القانون رقم 11-10 م المتعلق بالبلدية مشار إليه سابقا.

³ - تجدر الإشارة هنا إلى أن الدائرة ليست بالجماعة الإقليمية وإنما مصلحة من مصالح الإدارة العامة في الولاية يشرف عليها رئيس الدائرة باعتباره ممثلا للوالي، أنظر المواد 2-9 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج. رقم 48 لسنة 1994.

⁴ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 107.

⁵ - عبد الرحمان عزاوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة) دراسة مقارنة (، ط 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 93. وما يليها

⁶ - عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007، ص 48.

⁷ - "يشكل مجموع منظمات المحامين اتحادا يسمى "الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين" يتمتع بالشخصية المعنوية. "...أنظر المادة 103 من القانون رقم 13 - 07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

⁸ - "تحدث منظم محامين بموجب قرار من وزير العدل، حافظ الأختام. .. تتمتع منظمة المحامين بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح المحامين التابعين لاختصاصها. "أنظر المادة 85 من القانون رقم 13 - 07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013

⁹ - أنشئت بموجب القانون رقم 91-08 المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب والمحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1991.

¹⁰ - أنشئت بموجب الأمر رقم 85-08 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1995

المعماريين¹ إلى غير ذلك من المنظمات المهنية على أن تصنيف المنظمات المهنية الوطنية ضمن طائفة أشخاص القانون العام واعتبارها مرافق عامة متخصصة، مسألة تحتاج إلى نظر، وذلك راجع لكون هذه المنظمات تنتمي إلى طائفة الأشخاص الخاصة ولكنها تقوم ببعض الأعمال التي تشبه ما يقوم به المرفق العام، كإصدار بعض القرارات الإدارية، مما جعل المشرع يعطي الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة ببعض أعمالها للقضاء الإداري .

وبمفهوم المخالفة، فإن ما لم يعط للقضاء الإداري بصريح النص، يبقى من اختصاص القاضي العادي².

المطلب الثالث :

¹-أنشئت بموجب المرسوم التشريعي رقم 94 - 07 المؤرخ في 18 ماي 1994 ، المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة الهندسة المعمارية، ج.ر.ج. رقم 32 لسنة 1994

²بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص73.

النظام القانوني للشخصية المعنوية

سيتم الحديث في هذا المطلب عن النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية وعن انقضاء الشخص المعنوي .

الفرع الاول :النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية¹

بالرجوع إلى نص المادة من القانون المدني، يتض بأن المشرع قد حدد جملة من الآثا القانونية الناتجة عن ثبوت الشخصية المعنوية، والمتمثلة في الاستقلال الإداري والمالي للشخص المعنوي اتجاه الدولة أولاً:الذمة المالية المستقلة للشخص المعنوي،

ثانياً: الأهلية القانونية للشخص المعنوي، ثالثاً:حق التقاضي رابعاً أولاً:الاستقلال الإداري والمالي

ويترتب على هذا الاستقلال، انفصال موظفي الشخص المعنوي عن موظفي الدولة وخضوعهم فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، وتأديبهم لنظم خاصة بهم، وإن كان ذلك لا يمنع من خضوعهم للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في نظمهم الخاصة

على أن هذا الاستقلال لا يفقدهم صفتهم كموظفين عموميين، لأن علاقاتهم بالدولة تبقى علاقة تنظيمية، كما تطبق عليهم أحكام قانون العقوبات بالنسبة للجرائم التي يرتكبونها².

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن استقلال الأشخاص المعنوية عن الدولة لا يعد استقلالاً مطلقاً، لأن هذ الأشخاص تبقى خاضعة رغم تمتعها بالشخصية المعنوية الرقابة الدولة.

أي أن استقلالية الشخص المعنوي مقيدة بالحدود التي القانون المنشئ لهذ الهيئات الإدارية، بحي تبقى خاضعة

الرقابة الدولة إشرافها عن طريق نظام الوصاية الإدارية أو ماسمي بالرقابة الإدارية¹ أما بالنسبة للاستقلال المالي للشخص

¹ -بلمحي زين العابدين، المرجع السابق، ص74.

² -مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص62 .

المعنوي العام، فيعني أن يتكفل هو بذاته بعملية إقرار كل النشاطات المتعلقة بميزانيته من إيرادات ونفقات، أي يتكفل بإجراءات

التسيير المالي².

ثانيا: الذمة المالي المستقلة

يتمتع الشخص المعنوي العام بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية لموظفيه من جهة أخرى، فالديون

التي تترتب عليه مثلا، لايجوز أن تلقى على عاتق موظفيه، والعكس كذلك صحيح³.

ثالثا: الأهلية القانونية

ومفاد ذلك، أنه باستطاعة الشخص المعنوي أن يباشر جملة من التصرفات القانونية، وعلى الخصوص إبرام العقود التي

يستلزمها النشاط الذي يقوم به على أن يتولى الممثل القانوني للشخص المعنوي إبرام هذه العقود نيابة عنه، طبقا لما تقتضيه

النصوص القانونية في هذا الصدد كما يجوز للشخص المعنوي أن يقبل الهدايا والهبات والوصايا، وذلك في الحدود التي

ترسمها النصوص القانونية⁴.

رابعا: حق التقاضي أو أهلية التقاضي

المقصود بحق التقاضي بالنسبة للشخص المعنوي، إمكانية هذا الأخير رفع الدعاوى التي يراها مناسبة لحماية مصالحه

وحقوقه، عن طريق ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون الشخص المعنوي مدعيا كما يقصد بذلك، إمكانية إقامة الدعاوى

¹- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص74-75.

²- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص103.

³- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص39.

⁴- مراد بدران محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص6.

وقبولها ضد الشخص المعنوي ممثلاً بواسطة ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون مدعى عليه وفي هذا الصدد نصت

المادة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹

الفرع الثاني:

انقضاء الشخصية المعنوية

إن انقضاء الشخص المعنوي مرتبط بزوال أحد عناصر وجوده **أولاً:** على أن الإشكال الذي يطرح لمن تؤول أموال الشخص

المعنوي بعد انقضائه؟ **ثانياً**

أولاً: أحوال انقضاء الشخص المعنوي

مصير الشخص المعنوي كمصير الشخص الطبيعي مآله الزوال، فالشخصية المعنوية عموماً تنقضي بفقدان أحد العناصر

المكونة لها، كما يمكن أن تنقضي لعدة أسباب أخرى، والتي يمكن إجمالها فيما يلي²

انتهاء الأجل: ويقصد بذلك انتهاء الأجل المخصص للشخصية المعنوية إذا كان محددًا، أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله

2- الحل الإتفاقي والذي يتحقق في حالة اتفاق الأعضاء المؤسسين للشخصية المعنوية، أي بإرادتهم

3- الحل الإداري وهو ذلك الحل الذي يستند على قرار إداري يصدر عن السلطة الإدارية المختصة

4- الحل القضائي أي ذلك الحل الذي يكون بموجب حكم وقرار قضائي وبالإضافة إلى طرق انقضاء الشخص المعنوي بصفة

عامة، والتي تمت الإشارة إليها أعلاه فإن أشخاص القانون العام تنفرد في هذا الصدد بالأحكام التالية:

- بالنسبة للدولة تنقضي شخصية الدولة بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في

دولة أخرى، أو تفككت إلى دويلات¹.

¹- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، ج.ج، رقم 21 لسنة 2008.

²- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 76-77.

-أما بالنسبة للأشخاص الإقليمية تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به، أو بأسلوب أقوى ففيما يتعلق

بالبلدية، أو بالولاية، يتم إلغاؤها بموجب قانون صادر عن البرلمان².

وبخصوص الأشخاص المصلحية أو المرفقية تنقضي شخصيتها بنفس الطريقة التي نشأت بها، وذلك إما بسحب شخصيتها

وتصبح مصلحة تابعة للهيئة التي كانت تابعة لها قبل منحها الشخصية المعنوية وقد يتحقق ذلك بالاستغناء عن خدماتها

وأخيرا قد يتم هذا الانقضاء بإدماج الهيئة المراد إلغاؤها في هيئة أخرى، وبتقسيمها إلى عدة أشخاص معنوية³.

ثانيا مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه

من المؤكد أن للأشخاص المعنوية سواء الخاصة أو العامة، إقليمية كانت أم مصلحة - مالا معينا ومن المؤكد كذلك أن هذا

المال ليس مباحا، بل مخصص لتحقيق الغرض الذي أنشئ الشخص المعنوي من أجله فإذا انقضى هذا الشخص فما هو

مصير أمواله ؟

إن الحلول الممكنة تتمثل فيما يلي:

1- إذا وجد نص قانوني يبين كيفية التصرف في أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه، وجب تطبيق ذلك النص⁴.

2- وفي حالة ما إذا لم يوجد مثل ذلك الحل في النصوص القانونية، وإنما وجد في القانون الأساسي للشخص المعنوي، وجب

أخذ الحل من القانون الأساسي، طالما أن النص مشروع⁵.

3- وفي حالة عدم وجود النص على الإطلاق، لا في النصوص القانونية، ولا في القانون الأساسي المنظم للشخص المعنوي،

وجب النظر إلى الغرض الذي أنشئ من أجله الشخص المعنوي فإذا كان غرضه تحقيق الربح، وجب توزيع الأموال على

¹- مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 65 .

²-مراد بدران، المرجع نفسه، ص 65.

³- مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 65.

⁴-مراد بدران، مرجع نفسه، ص 65.

⁵-مراد بدران، المرجع نفسه، ص 65.

أعضائه، أما إذا لم يكن غرضه الربح، فإن أمواله يجب أن تذهب إلى أقرب شخص يحقق نفس الغرض¹ بإلغائها، أو بسحبها،

فإن أموالها تتؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحه أما بالنسبة للأشخاص المعنوية المرفقية، فبعد زوال شخصيتها

المعنوية، سواء الشخصية المعنوية

أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تتؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحها أما إذا الشخصية

المعنوي أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تتؤول أموالها إلى هذه الهيئة الأخيرة².

المبحث الثاني :

القواعد العامة للتنظيم الإداري

¹ - مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 65 .

² - مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 65.

تتخصر أساليب التنظيم الإداري في الدولة في المركزية الإدارية من جهة

المطلب الأول،

واللامركزية الإدارية من جهة أخرى **المطلب الثاني** على أن المفاضلة بين النظامين أي الأخذ بالمركزية الإدارية لوحدها أو

تطبيق اللامركزية الإدارية بجانبها، يتوقف على الأسلوب الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري، والذي يكون وليد الظروف

سياسية واقتصادية واجتماعية من جهة، ودرجة التشبع بفكرة الديمقراطية في المجالين السياسي والإداري من جهة أخرى¹.

المطلب الأول:

المركزية الادارية :

إن التطرق إلى المركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري، يقتضي بداية التعريف بفكرة المركزية الإدارية الفرع الأول: ثم بعد

ذلك التطرق إلى صورها. الفرع الثاني: ثم الحديث عن عناصر هذا النظام الفرع الثالث: أخيرا البحث تطبيقات المركزية

الإدارية في الجزائر الفرع الرابع.

الفرع الأول

تعريف المركزية الإدارية

يقصد بنظام المركزية الإدارية، وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره

المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة يطلق عليها عاد الحكومة المركزية، تباشره من عاصمة البلاد إما بمفردها، أو بمشاركة

ممثلها عبر الأقاليم²

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص114.

² -مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص67 .

والسائد في معظم الدول التي تتبع أسلوب المركزية الإدارية أن تتحصر السلطة الإدارية في رئاسة الدولة ومجلس الوزراء فيها والوزراء إلا أن ذلك لا يعني قيام الوزراء بجميع الأعمال الإدارية في جميع أنحاء البلاد، كون أن ذلك ضرب من المستحيل في الدولة الحديثة، ولذلك يقتضي التنظيم الإداري حتى في ظل المركزية الإدارية، وجود هيئات إدارية مختلفة في أقاليم الدولة للتعامل اليومي مع المواطنين، وهي هيئات تابعة للسلطة الإدارية المركزية في العاصمة¹.

الفرع الثاني

صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية في الواقع إحدى صورتين، فإما أن تأخذ شكل المركزية المتطرفة، أو ما يسمى بالتركيز الإداري أولاً: وإما أن تأخذ شكل المركزية المبسطة، أو ما يسمى بعدم التركيز الإداري ثانياً.

أولاً: التركيز الإداري

إن التركيز الإداري كصورة لنظام المركزية الإدارية، يعني أن الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها تكون مركزة في يد السلطات العليا في الدولة

فهذه وحدها هي التي تملك سلطة البت النهائي في كل المسائل الإدارية، بحيث لا تترك للموظفين التابعين لها بالادارات والمصالح الحكومية، سواء بعاصمة البلاد، أو في مختلف أقاليم الدولة، سوى تنفيذ ما اتخذته السلطات العليا في الدولة².

ثانياً عدم التركيز الإداري

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها عبر الأقاليم، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعمل الإداري مع بقائهم تابعي للحكومة المركزية

¹-سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص162 .

²-مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص67.

ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية¹.

ثالثا: بالتفويض²:

تستلزم ضرورة العمل الإداري وحسن سيرالمرافق العامة أن يكون هناك تفويض إداري، وهو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه، شرط أن يسمح القانون بذلك، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي وعلى هذا، فإن للتفويض الإداري شروط لا بد من توافرها حتى يكون القرار

الصادر بشأنه

سليما ومطابقا لمبدأ المشروعية هذه الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

1) وجود نص يبيح التفويض

ومعنى ذلك أن التفويض لا يكون مشروعاً ما لم يسمح به القانون، إذ لا تفويض بغير نص³.

أن يكون التفويض جزئياً

فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع صلاحياته لأن ذلك يع تنازلاً منه عن مباشرة اختصاصاته المحددة قانوناً⁴.

بقاء المفوض مسؤولاً عن أعمال المفوض إليه

ومفاد ذلك أنه بالرغم من التفويض فإن آثار الأعمال تتصرف للأصيل.

عدم جواز تفويض الأعمال المفوضة

¹-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 49.

²-بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 82.

³-بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 82.

⁴-بلماحي زين العابدين، مرجع نفسه، ص 82.

ومعنى ذلك أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، وإلا كان قرار معيبا بعدم الاختصاص¹

وإذا كان التفويض بهذه الشروط جائزا، وبإمكان الرئيس أن يعهد إلى أحد مرؤوسيه بجزء من صلاحياته، فهل يجوز له باعتباره

أصيلا أن يباشر الاختصاصات؟

ذهب فريق من الفقه إلى الإجابة عن السؤال بالنفي، فحسب هؤلاء الفقهاء، إذا أراد الأصيل مباشرة الاختصاصات التي

فوضها، يجب عليه قبل ذلك أن يقوم بإلغاء قرار التفويض إما كليا أو جزئيا، كما يقوم بتبليغ هذا القرار الجديد إلى المفوض

إليه، وبعد ذلك يباشر الاختصاصات التي فوضها وألغى التفويض بشأنها².

في حين ذهب فريق آخر وهو الأولى بالإتيان إلى وجوب التمييز بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات العملية للتفويض³.

أ-طبعا للاعتبارات القانونية

والمتمثلة في أن العلاقة التي تربط الأصيل بالمفوض إليه هي العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسه فما دام أن المفوض إليه

هو مرؤوس للمفوض، بإمكان هذا الأخير أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض إعمالا للقواعد العامة التي

تحكم النظام المركزي، والتي يجوز من خلالها للرئيس الإداري أن يباشر رقابته على مرؤوسيه الإلغاء، السحب، الحلول هذا

من جهة و من جهة أخرى، فإن المسؤولية في التفويض يتحملها الأصيل، أي المفوض وليس المفوض إليه ومن هنا يجوز

للأصيل أن يباشر اختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض⁴.

ب-أما طبعا للاعتبارات العملية

¹-بلمحي زين العابدين، المرجع نفسه، ص82.

²-أشار إلى ذلك: مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص67 ..

³-وهذا أرى أستاذنا: مراد بد ارن، أنظر في ذلك: مراد بد ارن، المرجع نفسه، ص70 .

⁴- أشار إلى ذلك: مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص70 ..

فإن الغرض من التفويض هو تخفيف العبء ع الأصل، وذلك حتى يتفرغ لأهم المسائل، ويتخذ فيها قراراته بعد دراسة متأنية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الغرض من التفويض هو خلق روح المبادرة لدى المرؤوسين، وتعويدهم على تحمل المسؤوليات، وبالتالي خلق روح المبادرة لديهم لتقوية الثقة في أنفسهم ومن جهة ثالثة، لو سمح للأصيل بمباشرة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، فإن ذلك قد يترتب عليه تتضارب القرارات وفي هذا مساس بمبدأ وحدة القيادة والأمر.

وعليه لو تم التمسك بالاعتبارات العملية للتفويض لأمكن القول بأنه لا يجوز للأصيل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض¹.

ومن هنا يخلص أصحاب هذا الرأي على وجوب التوفيق بين الاعتبارات القانونية للتفويض، والاعتبارات العملية له، وعليه فإن الجواب الذي يقدمونه للسؤال المتعلق بمدى إمكانية ممارسة الأصيل للاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض تكون على الشكل التالي إذا كان من حق الأصيل قانوناً ممارسة الاختصاص المفوضة فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الاستثنائية المحضة تاركا الفرصة

للمفوض إليه في مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه²، هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض على نوعين تفويض الاختصاص. تفويض التوقيع.

وهو ما الحديث عنه لحد الآن، وتفويض التوقيع فإذا كان يقصد بتفويض الاختصاص، تنازل الأصيل عن جزء من اختصاصاته لفائدة المرؤوس بمقتضى نصوص قانونية فإن تفويض التوقيع يقصد به تنازل الأصيل عن عملية مادية هي

مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيل¹ مساس بمبدأ وحدة القيادة والأمر

¹ - أشار إلى ذلك: مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 67 .

² - وهذا أرى أستاذنا مراد بد ارن، أنظر في ذلك: نم ا رد بد ارن، المرجع نفسه، ص 70 .

وعليه لو تم التمسك بالاعتبارات العملية للتفويض لأمكن القول بأنه لا يجوز للأصيل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض².

ومن هنا يخلص أصحاب هذا الرأي على وجوب التوفيق بين الاعتبارات القانونية للتفويض، والاعتبارات العملية له.

وعليه فإن الجواب الذي يقدمونه للسؤال المتعلق بمدى إمكانية ممارسة الأصيل للاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض تكون على الشكل التالي إذا كان من حق الأصيل قانوناً ممارسة الاختصاص المفوضة، فإن مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الاستثنائية المحضة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشر الاختصاصات المفوضة إليه³.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض على نوعين تفويض الاختصاص وهو ما الحديث عنه لحد الآن، وتفويض التوقيع فإذا كان يقصد بتفويض الاختصاص، تنازل الأصيل عن جزء من اختصاصاته لفائدة المرؤوس بمقتضى نصوص قانونية، فإن

تفويض التوقيع يقصد به تنازل الأصيل عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيل⁴.

وإذا كان هذان النوعان يشتركان في الشروط الواجب توافرها، لتحقق كل منهما، والتي من بينها ضرورة استنادهما إلى نص قانوني، وأن يتم النشر أو الإعلان عنهما، فإنهما يختلفان من حيث النتائج التي تترتب على كل واحد منهما، وذلك على الشكل

التالي⁵

في تفويض الاختصاص لا يباشر مبدئياً الأصيل الاختصاصات التي فوضها أثناء التفويض أما في تفويض التوقيع فيجوز للأصيل أن يقوم هو الآخر بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه⁶.

¹ - أشار إلى ذلك: مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 70 ..

² - مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 70.

³ - أشار إلى ذلك: مراد بد ارن محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 70.

⁴ - مراد بد ارن، المرجع نفسه، ص 71 .

⁵ - بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص 85.

⁶ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 71.

2-ن تفويض السلطة يوجه إلى

الشخص

بصفته لا بذاته، فالأمر يتعلق بصفة الشخص، كتفويض الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي لو تغير المفوض

أو المفوض إليه، فإن التفويض يبقى قائماً

وعلى العكس من ذلك، فإن تفويض التوقيع يوجه إلى الشخص بذاته، أي باسمه و يترتب على ذلك زوال التفويض إذا تغير

أحد أطراف العلاقة فيه¹.

3- تنسب القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه، وبالتالي فإنه تأخذ مرتبة المفوض إليه في السلم

الإداري

أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع، فإنها تنسب إلى الأصل، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبة الأصل في السلم الإداري².

ج-تميز التفويض عن التصرفات المشابهة له:

للقوف على خصائص التفويض، يستوجب الأمر التعرف على التصرفات المشابهة للتفويض، ثم بعد ذلك التمييز بين هذه

التصرفات وبين التفويض.

1-1تعريف التصرفات المشابهة للتفويض

تمت الإشارة أعلاه إلى أن التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري الأصل بممارسة جانب من اختصاصاته التي يستمدّها من

النصوص القانونية إلى موظف آخر المفوض إليه، وفقاً للنصوص القانونية مع ذلك، هناك تصرفات أخرى مشابهة للتفويض،

والمتمثلة في الحلول أو الإنابة¹.

¹-مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص.71.

²-مراد بد ارن، المرجع نفسه، ص 71 .

أ-الحلول

يقصد بالحلول انتقال جميع اختصاصات الأصيل في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، إلى موظف آخر بقوة القانون فالحلول يفترض قيام مانع يمنع الأصيل من مباشرة الاختصاصات المنوطة به والمانع قد يكون بصفة مؤقتة، كالعطلة، أو التوقف عن الخدمة في الوظيفة

وقد يكون المانع بصفة دائمة، كالترشيح من الوظيفة، أو الإحالة على التقاعد، أو الوفاة والحلول يتم بقوة القانون عند تحقق المانع، أي أن الشخص الذي سوف يمارس الاختصاصات التي كانت بيد الأصيل، يقوم بها مباشرة دون حاجة لصدور قرار بذلك والأصل أن يكون الحلول كلياً، أي شاملاً لجميع الاختصاصات التي كان يمارسها الأصيل، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة، يجب احترام النص القانوني².

ب-الإنابة

ويقصد بها أن تصدر جهة إدارية قرار بتعيين أحد الموظفين لممارسة اختصاص موظف آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاوله مهامه فالإنابة تفرض ثلاثة أطراف هي الطرف الأول وهو الأصيل الذي تغيب عن ممارسة مهامه أما الطرف الثاني، فهو المنيب، أي الجهة التي أصدرت قرار الإنابة

¹-بلمحي زين العابدين، المرجع السابق، ص86.

²-مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص72.

وغالبا ما تكون هذه الجهة جهة رئاسية لكل من الأصيل والنائب مع ملاحظة أن هذه الجهة، يجب عليها أن تستند عند إصدارها لقرار الإنابة إلى نص قانوني يسمح بذلك، أو إلى مبدأ من المبادئ العامة للقانون أما الطرف الثالث، فهو النائب الذي صدر له قرار لمباشرة اختصاصات الأصيل¹.

1-2 الفرق بين التفويض والحلول والإنابة يتمثل الفرق بين التفويض والحلول والإنابة فيما يلي :

أ التفويض والإنابة أعمال إدارية تحتاج إلى صدور قرار وإذا كان هذا القرار يصدر في التفويض من الأصيل، فإنه يصدر في حالة الإنابة من جهة إدارية أخرى أما الحلول فإنه يبت بقوة القانون عند تحقق سببه، ودون أي تدخل من الأصيل أو أية جهة أخرى².

ب في حالة التفويض فإن الأصيل يبقى، بحيث يمارس الاختصاصات التي لم يتنازل عنها للمفوض إليه، بل إنه يمارس سلطته الرئاسية على المفوض إليه باعتباره رئيسا إداريا له أما فيحالاتي الحلول والإنابة فلا وجود للأصيل، ذلك أن لا يمكن تصور وجود الحال أو النائب إلا باختفاء الأصيل³.

ج- التفويض جزئي، فهو لا ينصب سوى على جزء من اختصاصات الأصيل أما الحلول و الإنابة فهما كليان، أي يشملان كل الاختصاصات التي كان يمارسها الأصيل⁴.

د- في التفويض لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره الاختصاصات التي تلقاها عن طريق التفويض أما الحال والنائب بإمكانه أن يفوض غيره إذا توفرت الشروط القانونية للتفويض⁵.

¹ - مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص72 .

² - مراد بد ارن، المرجع السابق، ص72.

³ -مراد بدران، مرجع نفسه، ص72.

⁴ -مراد بدران، مرجع نفسه، ص72.

⁵ -مراد بدران، مرجع نفسه، ص73.

هـ- ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري أما القرارات الصادرة في الحلول والإنابة، فإنها تأخذ مرتبة الأصيل في السلم الإداري¹.

و يتحمل الأصيل المسؤولية بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالاً للتفويض أما المسؤولي عن الأعمال الصادرة إعمالاً للحلول أو للإنابة، فتحملها الحال في الحلول، والنائب في الإنابة².

الفرع الثالث: عناصر المركزية الإدارية³

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان أو عناصر أو دعائم أساسية هي تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية (أولاً) والتدرج السلمي (الثانياً)، وأخير على فكرة السلطة الرئاسية (الثالثاً) السلطة المركزية.

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

ومعنى ذلك تركيز سلطة ممارسة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، أو قد يساعدها في ذلك مجموعة من الهيئات التابعة لها والخاضعة لإشرافها ولرقيبتها، مما يؤكد على عدم وجود أشخاص معنوية أخرى إقليمية كانت أو مرفقية

مستقلة عن السلطة المركزية في هذا النظام⁴.

ثانياً: التدرج السلمي

ومعناه أن يخضع موظفي الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذي يأخذ شكل الهرم

¹-مراد بدران، مرجع نفسه، ص73.

²-مراد بدران مرجع نفسه، ص73.

³-بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص89.

⁴- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص43.

المتدرج والمترايط بحيث تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولاً إلى أعلى السلم الإداري، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري، الذي من خلاله تتشكل طبقتي الرئيس والمرؤوس ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية¹.

ثالثاً: السلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية أهم ركائز المركزية الإدارية، وهي حق معترف به للرؤساء الإداريين بدون الحاجة لوجود نص قانوني بذلك، فهي تمثل العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، كما أنها تعبر عن التبعية الإدارية وتأخذ الرقابة الرئاسية إحدى مظهرين، فإما أن تمارس على الأشخاص (أولاً)، وإما أن تمارس على الأعمال (ثانياً)².

أ- الرقابة على الأشخاص

تتمثل هذه الرقابة في مجموعة من الاختصاصات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه، وذلك فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، ونقلهم، وتأديبهم³.

ب- الرقابة على أعمال المرؤوسين

تتضمن هذه الرقابة صورتين فقد تكون سابقة على ممارسة هذه الأعمال وتأخذ في هذه الحالة أسلوب التوجيه والنصح والإرشاد وقد تكون لاحقة على ممارسة تلك الأعمال، وذلك من أجل التحقق من مطابقتها للنصوص القانونية⁴.

هـ- الرقابة السابقة على أعمال المرؤوسين:

1- نادية تياب محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 29 ..

2- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 90.

3- بلماحي زين العابدين، المرجع نفسه، ص 90.

4- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 91.

تتمثل هذه الرقابة ف سلطة التوجيه والنصح، وذلك بقصد تدريب الموظفين على شؤون أعمالهم، وإعانتهم على فهم النصوص القانونية وفي هذا الصدد فإن هذه الرقابة تكون في شكل تعليمات أو أوامر أو منشورات إن هذه الرقابة قد تكون موجهة إلى موظف معين، سواء كانت شفاهة أو كتابة، كما قد تكون موجهة إل طائفة غير محددة من الموظفين، وفي هذه الحالة فإنها تأخذ دائما شكلا كتابيا

ومن المستقر عليه في فق القانون العام أن مثل هذه التوجيهات ما هي إلا إجراءات إدارية داخلية، أي أنها لا تعد كقاعدة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة

وعلى ذلك، فلا يلتزم بها سوى الموظفين الذين وجهت إليهم، والذين يلتزمون من المفروض بإطاعتها، وإلا تعرضوا للمسؤولية التأديبية¹. إلا أن السؤال الذي يجب طرحه في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما مدى طاع المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من الرئيس؟ بمعنى هل يلتزم الموظفون بإطاعة تلك الأوامر مهما كانت، أي سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة؟

لا بد أن هنا من التمييز بين فرضين الفرض الأول يتمثل في الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري، أما الفرض الثاني فيتعلق بالأوامر غير المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري²

الفرض الأول وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري-للمرؤوس مشروعة

ففي مثل هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يقوم بتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات، ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها من المفروض رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم أكثر دراية لحاجات العمل الإداري، بل أكثر من

¹- مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص75.

²-بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص91.

ذلك، فإن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل الإداري في الهيئة التي يشرف عليها لذلك فإن إطاعة الأوامر والتعليمات في هذه الحالة أمر تمليه طبائع الأمور¹

الفرض الثاني: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري-غير مشروعة هنا اختلف الفقه في الجواب على هذا السؤال:

فلقد ذهب أري إلى القول بأن المرؤوس غير ملزم باحترام تلك الأوامر والتعليمات، لأنه مطالب أولاً باحترام القانون، ومراعاة أحكامه والقول بغير ذلك، معناه الخروج على أحكام المشروعية، هذا المبدأ الذي يجب أن يعمل في إطاره كل من الرئيس والمرؤوس².

إلا أن هذا الرأي يترتب عليه، أنه بإعطائه للمرؤوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، فإن ذلك من شأنه إعاقة الأعمال الإدارية ذلك أن المرؤوس من أجل التهرب من القيام بالأعباء الملقاة عليه، سوف يحتج بأن الأمر الصادر إليه هو أمر غير مشروع، وفي هذا مساس بمبدأ سير الأعمال الإدارية بانتظام وباضطراد³.

ولقد ذهب أري آخر إلى القول بعكس ذلك، إذ اعتبر بأن المرؤوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري مهما كان الأمر، ودون البحث فيما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، ما دام ان العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع⁴.

إلا أن هذا الرأي يؤخذ عليه إهماله لشخصية المرؤوس بحيث يتحول إلى شبه آلة تنفذ الأوامر فقط.

¹-بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص92.

²- أشار إلى ذلك: مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص76.

³-بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص93.

⁴- أشار إلى ذلك مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص76.

وأخير هناك رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين، وهو الأولى بالإتباع ومؤدى هذا الرأي الأخير هو أنه إذ كانت طاعة الأوامر والتوجيهات من حيث الأصل واجبة على المرؤوس، حتى ولو كانت غير مشروعة، وذلك حفاظا على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن الالتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى، بألا يكون وجه عدم المشروعية واضحا¹. أو ظاهرا، بألا يترتب على التنفيذ إلحاق أضرار جسيمة بالمصلحة العامة²،

وعلى ذلك، يجب على الموظف العام الذي يرى بأن الأوامر والتوجيهات الموجهة إليه غير مشروعة، وأن عدم مشروعيتها واضحة، أن ينبه مصدر تلك الأوامر والتوجيهات بذلك ومعنى ذلك أن مجرد صدور أمر من الرئيس إلى المرؤوس حتى ولو كان ذلك الأمر كتابيا، لا يعفي المرؤوس من تحمل مسؤولية التنفيذ الإدارية

ففي مثل هذه الحالات بإمكان السلطات الإدارية المختصة أن توقع على المرؤوس عقوبات تأديبية ويزداد الوضع خطورة بالنسبة للمرؤوس، إذا كانت عملية التنفيذ تشكل جريمة جنائية المسؤولية الجزائية هذا فيما يتعلق بالمسؤوليتين الإدارية والجزائية أما فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية، فإن الأحكام السابقة تنطبق، ما دام أن تنفيذ المرؤوس لأوامر غير مشروعة بدرجة واضحة، يعتبر خطأ شخصي يترتب عليه تحمله لمسؤولية الأضرار التي لحقت بالغير من جراء التنفيذ هذا وتجدر الإشارة على أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الرأي الأخير³

فلقد نصت المادة من القانون المدني على ما يلي لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ومعنى ذلك أن

هناك أوامر تكون فيها الطاعة واجبة، وأوامر لا تكون الطاعة فيها واجبة

¹- بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق، ص93.

²- أشار إلى ذلك مراد بد ارن، المرجع نفسه، ص76.

³- بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص94.

وواضح أن الأوامر التي تكون الطاعة فيها غير واجبة، هي الأوامر التي يكون وجه عدم المشروعية فيها واضح ولقد أكد
المشرع الجزائري على هذا الرأي في المادة من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة¹ فلقد نصت هذه المادة على ما يلي: إذا
تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، وجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها
أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام
الموكولة له.

1- الرقابة اللاحقة على أعمال الموظفين

تتمثل هذه الرقابة في حق الرئيس الإداري في إقرار أعمال مرؤوسيه، أو التصديق عليها، أو القيام بتعديلها، أو إلغائها، أو
سحبها أو الحلول محلهم في القيام بها²

2- إقرار عمل المرؤوس

إن هذا الإقرار قد يكون صريحاً، وذلك إذا ما تطلبه المشرع صراحة وفي هذه الحالة لا يصبح عمل المرؤوس نهائياً إلا بعد
قيام الرئيس الإداري باقراره أما إذا رفض الرئيس إقرار ذلك العمل، فإن هذا الأخير لا يصبح نهائياً مهما طال الزمن
وقد يكون الإقرار ضمناً ومعناه أنه إذا مضت مدة معينة تحددها النصوص القانونية دون اعتراض الرئيس على أعمال
المرؤوس، فإنه يستفاد ضمناً بأنه أقر تلك الأعمال، وأصبحت بالتالي نهائية، أي أن الإقرار الضمني معناه بطريقة أخرى، أن
حق الرئيس في الإقرار ينقلب إلى مجرد حق اعتراض على أعمال المرؤوس خلال مدة معينة³.

¹- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر.ج. رقم 46 لسنة 2006.

²- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 95.

³- مراد بدارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 77.

3-وتتمثل الرقابة اللاحقة أيضا في حق الرئيس الإداري في إلغاء وسحب قرارات المرؤوس، أو تعديل آثارها كلية أو جزئيا،

وأخير الحلول محلهم في القيام بها¹.

إن هذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائيا، وإما بناء على تظلم رفعه الأشخاص المتضررين من الأعمال التي قام بها

المرؤوس كما أن هذه الرقابة تتم سواء بسبب عدم مشروعية أعمال المرؤوس، أو بسبب عدم ملاءمتها لسير العمل الإداري

حتى ولو كانت مشروعة².

الفرع الرابع

السلطات المركزية في الجزائر

تتجسد المركزية الإدارية في الجزائر في مستويين، يتمثل الأول في السلطات المركزية العليا(أولا)، أما الثاني فيتمثل في

السلطات المركزية الدنيا(ثانيا)³

أولا السلطات المركزية العليا في الجزائر⁴

يقصد بالسلطات المركزية، تلك السلطات التي تقوم برسم السياسات العامة في الدولة وتشرف على تنفيذها، وتتمثل هذه

السلطات في الجزائر في كل من رئاسة وفي الحكومة ، الجمهورية.

1-رئاسة الجمهورية:

هي أهم مؤسسة بالنسبة للدول التي تتبنى النظام الرئاسي، وفي الجزائر رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة

التنفيذية، وهو بذل يتمتع بمركز قانوني سامي فهو الرئيس الإداري الأعلى للإدارة العامة¹ وعلى ذلك فإن الحديث عن رئيس

¹-مراد بدران ، مرجع نفسه ، ص78..

²-بلماحي زين لعابدين ، المرجع السابق ، ص96.

³-بلماحي زين العابدين ، المرجع نفسه ، ص 96.

⁴-بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ،ص96.

الجمهورية في الجزائر يقتضي التطرق إلى سلطاته وصلاحياته، ثم بعد ذلك لا بد من الإشارة إلى الهيئات والأجهزة المساعدة له في أداء مهامه⁽²⁾.

-2- سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية

بالرجوع إلى الدستور الجزائري يتضح بأن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات وصلاحيات متنوعة ومتعددة، فمنه ما هو تنفيذي ومنها ما هو مرتبط بالسلطة التشريعية، ومنها ما هو مرتبط بالسلطة القضائية، ومنها ما هو مرتبط بالأحوال غير العادية وبما أن محور الدراسة في هذا المقياس يقتصر فقط على المجال الإداري فستم التطرق فقط إلى الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية³. والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

-3- سلطة التعيين في المناصب الإدارية العليا

بما أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة الجزائرية، فإن الدستور يخول له صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة مثل الوزير الأول، فهو الذي يعينه بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وله كذلك أن ينهي مهامه⁴. كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول⁵، وبالإضافة إلى ذلك يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية التعيين بموجب في الوظائف المنصوص عليها في المادة من الدستور الجزائري لسنة⁶ والتمثلة فيما يلي :

الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.

-الرئيس الأول للمحكمة العليا.

¹ - يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة . وهو حامي الدستور . ويُجسد الدولة داخل البلاد وخارجها . له أن يخاطب الأمة مباشرة المادة 84 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

² - بلماحي زين العابدين ، مرجع السابق ، ص 97.

³ - بلماحي زين العابدين ، المرجع نفسه ، ص 97.

⁴ - المادة 91 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁵ - المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁶ - المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

-الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.

- رئيس مجلس الدولة،

-التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء .

- الأمين العام للحكومة،

-محافظة بنك الجزائر .

- القضاة.

-مسؤول وأجهزة الأمن

-الولاية.

كما لرئيس الجمهورية أن يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم¹، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم وتجدر الإشارة إلى أن هناك مرسوم رئاسي وسع من صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين لتشمل جميع القطاعات الوزارية والإدارية والإقليمية للدولة² .

-4- سلطة التنظيم:

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التنظيم، كنوع من أنواع الاختصاص القاعدي فيمكن رئيس الجمهورية أن يضع قواعد عامة ومجردة عن طريق سلطة التقرير المستقلة التي يتمتع بها والممنوحة له وفقا لأحكام الدستور، إذ تنص المادة³ من الدستور الجزائري لسنة في فقرتها الأولى على ما يلي: "...يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ...".

1- المادة 92 فقرة أخيرة من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

2- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 - المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ج.ج. رقم 76 لسنة 1999 .

3- المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار إليه سابقا .

5- الأجهزة والهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية

تتمثل الأجهزة والهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية في أدائه لمهامه وصلاحياته الدستورية في كل من الأجهزة الإدارية التابعة

لرئاسة الجمهورية أوفي الهيئات الاستشارية¹.

6- الأجهزة الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية

بالرجوع إلى النصوص المنظمة لمصالح رئاسة الجمهورية² ، يتبين بأن إدارة رئاسة الجمهورية تضم المصالح التالية:

-ديوان لرئاسة الجمهورية يتألف من رئيس للديوان³ .

- ومدير للديوان⁴

-أمانة عامة لرئاسة الجمهورية على رأسها الأمين العام لرئاسة الجمهورية⁵ .

-أمانة عامة للحكومة على رأسها الأمين العام للحكومة⁶ .

-كتابة خاصة⁷ .

- مستشارون⁸ .

-مجموع هياكل رئاسة الجمهورية أو الهياكل التابعة لها⁹ .

¹-بلماحي زين العابدين ، المرجع سابق ، ص 99.

²- المرسوم الرئاسي رقم 01 - 197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 ، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ، ج.ر.ج.ج. رقم 40 لسنة- 2001 المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15- 203 المؤرخ في 26 جويلية 2015 - ج.ر.ج.ج. رقم 42 لسنة 2015.

³- المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المشار اليه سابقا.

⁴- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 01 - 197 المشار اليه سابقا.

⁵- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المشار اليه سابقا.

⁶- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 01 - 197 المشار اليه سابقا.

⁷- المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المشار اليه سابقا.

⁸- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 01 - 197 المشار اليه سابقا.

⁹- المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المشار اليه سابقا.

ولكل من هذه المصالح مديريات تابعة لها تقوم بإدارة العمل على مستوى رئاسة الجمهورية كل على حسب اختصاصها

المنصوص عليه

ثانيا: الهيئات الاستشارية لرئاسة الجمهورية¹

يقتصر دور هذه الهيئات على تقديم الرأي والمقترحات والتوصيات والتقارير لرئيس الجمهورية متى طلب منها ذلك ولقد نص

الدستور الجزائري لسنة على البعض منها مما يجعلها مؤسسات دستورية، في حين تم تأسيس البعض الآخر منها بموجب

التنظيم وعلى كل فإن أهم هذه الهيئات الاستشارية تتمثل فيما يلي:

المجلس الإسلامي الأعلى².

- المجلس الأعلى للشباب³.

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴.

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي⁵.

- المجلس الأعلى للأمن⁶

- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي⁷.

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان⁸.

أ- حكومة

¹- بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ن ص101.

²- المادة 195 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

³- المادة 197 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁴- المادة 198 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁵- المادة 200 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁶- المادة 202 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁷- المادة 204 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁸- المادة 206 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

- تعد الحكومة القطب الثاني في السلطة التنفيذية بعد رئاسة الجمهورية، وتتشكل من الوزير الأول ومن الوزراء¹.

ب-الوزير الأول:

يعين الوزير الأول في منصبه وتنتهي مهامه من طرف رئيس الجمهورية² وبما أن منصب الوزير الأول سياسي بطبيعته فقد

يوحي ذلك بأن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في تعيين من يشاء، خاصة وأن النص الدستوري قد جاء عاما.

إلا أنه وباعتبار رئيس الجمهورية الحامي الأول للبلاد والدستور والمجسد لوحدة الأمة، فإن الأمر يفرض عليه أن يراعي عدة

اعتبارات لاختيار وزيره الأول، من أهمها الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي

وتجدر الإشارة إلى أن للوزير الأول هو الآخر جملة من الصلاحيات تخوله

القيام بالمهمة التنفيذية البحتة المسندة إليه بموجب أحكام الدستور³، فهو يعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وله في

ذلك ما يلي:

ضبط برنامج عمله وعرضه على مجلس الوزراء⁴، وعلى البرلمان⁵.

توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة

- يوقع المراسيم التنفيذية⁶.

-السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات⁷.

- يرأس اجتماعات الحكومة¹.

¹-بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ،ص102.

²- المادة 91 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا

³- بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص102.

⁴- المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا .

⁵-المادة من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

⁶-المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مشار اليه سابقا .

⁷- المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

يسهر على حسن سير الإدارة العمومية².

- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية³.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن للوزير الأول مصالح⁴ تساعد في قيادة العمل الحكومي تتمثل في كل من

مدير للديوان

-رئيس للديوان

-مكلفين بمهمة

ج--الوزراء

إضافة للوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يتأس كل منهم قطاع إداري محدد يسمى بالوزارة، التي تعد أصدق صورة

لنظام المركزية الإدارية، ذلك أن عملا الوزارة عمل إداري محض، وعلى رأسها الوزير الذي يعد الموظف الأعلى رتبة في الهرم

التسلسلي⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزارات عبارة عن أقسام إدارية، أي أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة،

وبذلك فإن الوزراء حينما يباشرون أعمالهم، إنما يقومون بذلك في الواقع باسم الدولة ولحسابها، باعتبار أن الدولة هي الشخص

المعنوي العام الذي تنطوي تحت لوائه مختلف الوزارات⁶.

1- المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا

2- المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

3- المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مشار إليه سابقا.

4- أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فيفري 2009 ، المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ج.ج. رقم 10 لسنة 2009 .

5- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص73.

6- مراد بدارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص105 .

كما أن الوزارات تخضع لقاعدة التخصص، أي أن كل وزارة تهدف إلى تحقيق غرض معين، ولذلك فهي تتعدد بتعدد هذه الأغراض، وعلى هذا الأساس فإن اختيار الوزراء في معظم الدول، ومنها الجزائر يتم في أغلب الأحيان على أساس انتمائهم من بين المتخصصين في مجال نشاط الوزارات التي يعملون بها التكنولوجيين، وذلك لإمكانية تحقيق الأهداف المرجوة منها، مع ملاحظة أن كل وزارة من الوزارات إنما تمارس نشاطها على مستوى الدولة ككل، على أساس أنها ممثلة للسلطة الإدارية المركزية¹.

ثالثا: السلطات المركزية الدنيا في الجزائر

تمت الإشارة سابقا إلى أن عدم التركيز الإداري عبارة عن صورة من صورة المركزية الإدارية المبسطة، وهو كأسلوب للتنظيم الإداري يعتمد بالأساس على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية العليا في العاصمة وممثليها عبر الأقاليم². إن ممثلي السلطة المركزية عبر الأقاليم هم من ينطبق عليهم وصف السلطات ذلك أن كلا، ورئيس الدائرة، المركزية الدنيا، ويتجسدون في كل من الوالي الوظيفتين تصنفان ضمن الوظائف العليا في الدولة³.

أ- الوالي:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة⁴ أو مندوبا⁵ عنها على مستوى الولاية، وهو بذلك الواسطة الحتمية بين الإدارة

المحلية والسلطة المركزية

¹- مراد بد ارن، المرجع نفسه، ص 105 .

²- بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 104.

³- أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 95 - 86 المؤرخ في 6 أبريل 1991، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة وبموجب المرسوم رقم 95-142 المؤرخ في 20 ماي 1995، ج.ر.ج.ج. رقم 28 لسنة 1995 وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-348 المؤرخ في 4 نوفمبر 1995، المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 90-225 المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج. رقم 66 لسنة 1995، أنظر كذلك : المادتين 2 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج.ر.ج.ج. رقم 41 لسنة 1991 .

⁴- المادة 110 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

⁵- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 230 المعدل والمتمم، مشار إليه سابقا.

ونظرا لكون منصب الوالي من المناصب العليا للدولة فإن مسألة تعيينه وإنهاء مهامه تكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وذلك وفقا لشروط محددة قانونا¹. وللوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الإقليمي جملة من الصلاحيات كما أنه له أجهزة إدارية تابعة له تساعده في تأدية مهامه.

--صلاحيات الوالي

استنادا إلى النصوص القانونية² والتنظيمية³ يمكن تحديد الصلاحيات العامة للوالي فيما يلي:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى الولاية، وعليه فهو يعمل على تنفيذ قرارات الحكومة وهذا زيادة على تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات

-يسهر على تنشيط وتنسيق ورقابة عمل المصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية، وبالتالي له دور هام في مجال التنمية

الاقتصادية على مستوى الولاية

كما يعتبر الوالي هيئة تنفيذية، إذ يتولى تنفيذ القرارات التي تسفر على كمامثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في النصوص القانونية

للوالي صلاحيات في مجال الأمن فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة داخل إقليم

الولاية ولهذا السبب وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في هذا الصدد¹.

¹- أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90- 226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ج.ر.ج. رقم 31 لسنة 1990 ، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94- 04 المؤرخ في 2 جانفي 1994 ، ج.ر.ج. رقم 1 لسنة 1994 ، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 141 المؤرخ . 08 في 11 ماي 2008 ، ج.ر.ج. رقم 24 لسنة 2008

²- القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية، مشار إليه سابقا.

³- المرسوم التنفيذي رقم 90- 227 المعدل والمتمم، مشار إليه سابقا؛ المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل والمتمم، مشار إليه سابقا.

الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي:

نظرا للدور الهام الذي يقوم به الوالي لتمثيل الدولة على المستوى الإقليمي، فمن الطبيعي أن يساعد في ذلك مجموعة من

الأجهزة الإدارية والاستشارية². والتي تتكون مما يلي :

-الكتابة العامة

-الديوان

-المفتشية العامة

-مديرية الإدارة المحلية

-الأمانة العامة

- الدائرة

-مجلس الولاية

- مديرية التنظيم العام

3-رئيس الدائرة

إن الدائرة في النظام الجزائري هي عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية³. على أن الدائرة وإن كانت مقاطعة إدارية، إلا أنها لا

تعتبر هيئة مستقلة إدارة محلية، لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي فقط جزء أو فرع أو قسم إداري تابع ومساعد للدولة،

ولذلك فهي عبارة عن تطبيق لفكرة عدم التركيز الإداري⁴

¹-بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص106.

²-بلماحي زين العابدين ، مرجع نفسه ، ص106.

³- أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

⁴- أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي ر 215 ، مشار إليه سابقا.

أما الهدف من وجود الدائرة في النظام الجزائري، فهو محاولة تقريب خدمات الإدارة من المواطنين، إذن هي حلقة وصل بين الولاية والبلديات وتوضع الدائرة تحت تصرف رئيس الدائرة، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الحكومة، من مسؤولي المصالح المركزية والمناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية، مع مراعاة الشروط العامة للتعيين في الوظائف

العليا

وعلى هذا الأساس يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي في مهمة تمثيل الدولة على المستوى المحلي وإذا كان رئيس الدائرة هو الذي يشرف على تسيير أعمال دائرته، فإنه مع ذلك يوضع تحت سلطة الوالي السليمة عند ممارسة مهامه وبهذه الصفة فإنه يقوم بتنشيط عمل بلديتين أو أكثر وذلك على النحو التالي¹:

فيسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات في دائرته، وحسن سير المصالح الإدارية والتقنية التي يتكفل بها.

يسهل تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي، في البلديات المعنية يعلم الوالي بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها يسهر على حسن سير العمليات الانتخابية.

يقوم بتسليم السندات والرخص التي تتعلق بتتقل الأشخاص، والتي تدخل في اختصاصه في حدود القانون.

يسهر تحت رقابة الوالي على المحافظة على النظام العام.

¹ - أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 215-94، مشار إليه سابقا

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان رئيس الدائرة أن يتلقى تفويضا من الوالي من أجل القيام بأعمال معينة قد يراها الوالي ضرورية أو مفيدة¹، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ، يجوز للوالي أن يصدر قرار لرئيس إحدى الدوائر التابعة له يقضي باستخلاف رئيس دائرة أخرى، أو عدة رؤساء دوائر إذا ما تغيّبوا أو وقع لهم مانع مؤقت².

المطلب الثاني :

اللامركزية الإدارية:

إن الحديث عن اللامركزية الإدارية يتطلب بداية وضع تعريف لها الفرع الأول، ثم التطرق إلى صورها الفرع الثاني، وبعد ذلك الحديث عن العناصر التي تقوم عليها الفرع الثالث، وفي الأخير البحث عن تطبيقات لها في النظام الجزائري الفرع الرابع³.

الفرع الأول تعريف اللامركزية الإدارية :

على خلاف المركزية الإدارية، يقصد باللامركزية الإدارية، توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية، وهيئات مستقلة، إقليمية كانت أم مصلحة، تباشر وظيفتها تحت رقابة الدولة إن اللامركزية الإدارية بهذا المفهوم، لم تظهر إلا بعد ظهور وانتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية، ونتيجة للتقدم التقني والعلمي والصناعي، وما ترتب على ذلك من متغيرات هامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الأفراد⁴.

¹ - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مشار إليه سابقا

² - بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص 109.

³ - بلماحي زين العابدين ، المرجع نفسه ، ص 109.

⁴ - مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 80 .

كل هذه الظروف جعلت من الصعب على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها مقاليد الأمور ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحة، تباشر تلك الاختصاصات استقلالاً عن الدولة، وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد الأقاليم المختلفة للدولة في تسيير شؤونهم بأنفسهم¹.

الفرع الثاني صور اللامركزية الإدارية²

تتمثل صور اللامركزية الإدارية في كل من اللامركزية الإقليمية (أولاً) واللامركزية المرفقية أو المصلحية (ثانياً).

وتسمى كذلك باللامركزية المحلية، ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري³.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية والإقليمية عن طريق منحه حق انتخاب ممثلين عنهم في المجالس المحلية⁴.

ثانياً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية إن هذا النوع من اللامركزية يعد ضرورة حتمية لعدم إمكانية قيام الدولة بكل المهام المنوطة بها لوحدها، لذلك فإنها تعد أسلوباً متطوراً من أساليب التنظيم الإداري، إذ تقوم على أساس منح بعض المرافق العامة الوطنية أو المحلية، الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في إدارة شؤونها، وذلك قصد تمكينها من مباشرة نشاطها بطرق وأساليب تتلاءم مع طبيعة ونوعية تلك النشاطات، مع خضوعها في ذلك لرقابة السلطة المركزية⁵.

الفرع الثالث:

¹- بلماحي زين العابدين ، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص 110.
²- بلماحي زين العابدين ، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص 110.
³- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 58 .
⁴- بلماحي زين العابدين ، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص 110
⁵- مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 81 .

عناصر اللامركزية الإدارية:¹

تقوم اللامركزية الإدارية بتحقق أو بتوافر ثلاثة أركان هي وجود مصالح محلية أو مرفقية متميزة عن المصالح الوطنية (أولاً)، ووجود هيئات مستقلة لإدارة هذه المصالح الذاتية(ثانياً)،وأخير وجود رقابة إدارية على هذه الهيئات التي تدير الشأن المحلي (ثالثاً).

أولاً:وجود مصالح ذاتية متميزة قد توجد داخل الدولة مصالح وحاجيات محلية تختلف عن المصالح العامة لكل المواطنين، أي أنه قد يوجد بجانب الحاجيات العامة المشتركة والتي تهتم كل مواطني الدولة، حاجيات خاصة تقتصر على سكان إقليم محدد دون سواهم، وهذه المصالح المحلية باعتبارها قضايا خاصة تتطلب لإدارتها مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية، والتي يطلق عليها عادة اسم المرافق العامة المحلية² ويمكن التمييز بين المصالح المحلية الذاتية وبين المصالح الوطنية بالاعتماد:

1- إما على الأسلوب الانجليزي.

2- أو على الأسلوب الفرنسي.

1-الأسلوب الانجليزي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية

وفقا للأسلوب الإنجليزي، يتم تحديد المصالح الذاتية على سبيل الحصر، ولا يجوز للمجالس المحلية أن تمارس أي اختصاص لم ينص عليه المشرع صراحة

أي أن السلطة المركزية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة النشاط الإداري للدولة، وأما المجلس المحلية تتدخل بناء على نصوص حددها المشرع .

¹- ماحي زين العابدين ، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الاداري ونظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص111.

²- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص133 .

على أن المشرع هنا لا يتبع نمطا موحدا في تحديده للمصالح المحلية، بل يغير بينها تبعا لظروف كل منطقة على حدة وعلى

ذلك ماقد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين، قد لا يعد كذلك في إقليم آخر، والعكس صحيح

وعلى هذا الأساس تتوع المصالح المحلية في انجلترا لدرجة يصعب التمييز بينها¹.

الأسلوب الفرنسي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية

وهو على عكس الأسلوب الانجليزي، إذ يقوم المشرع هنا بتحديد اختصاصات السلطة المركزية مع منح الهيئات اللامركزية

اختصاصا عاما، وعلى ذلك فإن الهيئات المحلية وفقا لهذا الأسلوب هي التي تحدد مصالحها الذاتية²

ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية أو الذاتية

ويقصد بذلك، ضرورة وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، التي تمكنها من

اتخاذ ما تراه مناسبا من القرار لتسيير الشأن المحلي ودونما تدخل من السلطة المركزية³.

على أن هذا الاستقلال قد لا يتحقق إلا إذا تم الاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المشكلين للهيئات المحلية

فالانتخاب ضمانا أساسية ووسيلة مثلى لتحقيق الديمقراطية التي تفرض مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية ومع ذلك

فإن فكرة الانتخاب لا تصلح إلا بالنسبة للصورة الأولى من اللامركزية الإدارية ألا وهي اللامركزية الإقليمية، أما بالنسبة

للامركزية المرفقية أو المصلحية فإنها تقوم على أساس التعيين من جانب السلطة المركزية، ومع ذلك فإنها تتمتع بالاستقلالية

كأثر من آثار اكتسابها للشخصية المعنوية⁴

¹ - مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 85 .

² - بلماحي زين العابدين ، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص 112.

³ - نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 36 .

⁴ - بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم، المرجع السابق، ص 113

ثالثا: وجود رقابة إدارية على الهيئات اللامركزية¹

إن استقلالية الهيئات اللامركزية محلية كانت أو مرفقية لا يعني على الإطلاق وجود انفصال مطلق بينها وبين السلطة المركزية، ذلك أن هذه الهيئات جزء لا يتجزأ من الدولة وبالتالي لا بد من إخضاعها لرقابة وإشراف السلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية ثم البحث حول الهدف منها

وعلى ذلك لا بد من تحديد فكرة الرقابة الإدارية ثم العمل على التمييز بينها وبين السلطة، إقرارها على الهيئات اللامركزية الرئاسية المعروفة في النظام المركزي وأخيرا التطرق إلى بيان وسائل هذه الرقابة.

الفرع الرابع:

الرقابة الادارية

اولا: تحديد فكرة الرقابة الإدارية يقصد بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية...مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة...²، فالرقابة الإدارية أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

ثانيا: -أهداف الرقابة الإدارية إن الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية هو استقلال نسبي ومعنى ذلك أن هذا الاستقلال لا يمنع السلطة المركزية من مباشرة رقابتها على نشاط هذه الهيئات فوجود الرقابة أمر تقتضيه ضرورة التنسيق بين نشاط

السلطة المركزية، ونشاط الهيئات اللامركزية

كما أن الرقابة على الهيئات اللامركزية هي وسيلة تحمي وحدة الدولة، دون أن يضحى بأهداف الإدارة المحلية في الديمقراطية،

وحسن إدارة المرافق المحلية¹.

¹ - بلماحي زين العابدين، المرجع نفسه ، ص 133.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 177.

ثالثا: -تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية

تتميز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية المعروفة في النظام المركزي من عدة جوانب، يتمثل أهمها فيما يلي:

يلي:

-تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث أداة ممارسة كل منهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية مقررة سواء تكلم

النص أو سكت، فإن الرقابة الإدارية لا تتقرر إلا بوجود نص تطبيقا للمبدأ القائل لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من

النص².

2-تختلف الرقابة الإداري كذلك عن الرقابة الرئاسية من حيث طبيعة كل واحدة منهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية تمكن

الرئيس الإداري بحكم موقعه من إصدار الأوامر لمرؤوسيه بغرض تنفيذها، فإن الرقابة الإدارية لا تخول للسلطة المركزية

صلاحية توجيه الأوامر للهيئات اللامركزية لأن العلاقة ليست تبعية وإنما تقوم على أساس الاستقلالية³.

3-تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث إمكانية الطعن فيهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية لا تتيح للمرؤوس أن

يطع في قرار رئيسه، فإن المسألة على خلاف ذلك بالنسبة للرقابة الإدارية، إذ يمكن للهيئات اللامركزية أن تطعن قضائيا ضد

قرارات السلطة المركزية⁴.

رابعا: وسائل الرقابة الإدارية⁵ تمارس السلطة المركزية الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، والتي تتجلى مظاهرها في رقابة

على الأعمال ، و(2) رقابة على الأشخاص.

¹-مراد بد ارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 90 .

²-عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط2 ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ، ص.109.

³- بلماحي زين العابدين ، محاضرات في مقياس المدخل للقانون الاداري ونظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص155.

⁴- بلماحي زين العابدين ، ، المرجع السابق ، ص115.

⁵- بلماحي زين العابدين ، ، المرجع السابق ، ص115.

(-الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية¹ تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الأشكال التالية الترخيص

أو(الإذن أ،التصديق ،ج -الإلغاء ،د-الحلول)

أ-الترخيص أوالإذن وهو صورة من صور الرقابة السابقة، ومفاده انه لا يجوز للهيئات المحلية القيام بأي تصرف يشترط

القانون قبل اتخاذه الإذن المسبق أو الترخيص المسبق من السلطة المركزية، وإلا عد ذلك العمل غير مشروع ويشترط في هذه

الحالة أن يكون الإذن أو الترخيص صريحين إذ لا يحتملان بطبيعتهما أن يكونا ضمنين².

ب-التصديق التصديق أو المصادقة صورة من صور الرقابة اللاحقة على الأعمال، ويكون ذلك متى اشترط المشرع إخضاع

قرارات الهيئات اللامركزية لتزكية السلطات المركزية، وذلك إما بصفة صريحة أو بصفة ضمنية وفق ما ينص عليه القانون

ويكون التصديق صريحا متى اشترط المشرع على السلطة المركزية أن تفصح عن نيتها بإصدار قرار إداري يتضمن الموافقة

على أعمال الهيئة اللامركزية، أما التصديق الضمني، فهو ذلك التصديق الذي يستشف من سكوت السلطة المركزية والتزامها

الصمت بإزاء العمل أو القرارالمعروض عليها³.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن سكوتالإدارة كأصل لا يمكن اعتباره موافقة ولا رفضا إلا إذا كان هناك نص يقضي بذلك، وهذا وفقا

للمبدأ القائل بأنه لا ينسب لساكت قول⁴.

ج -الإلغاء

¹-بلماحي زين العابدين ، المرجع نفسه ،ص115.

²- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص205 .

³- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص181 .

⁴-بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص116.

ويقصد به إلغاء التصرف أو إبطاله، وهو من أشد مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية خطورة، حيث يؤدي إلى القضاء على التصرف برمته بأثر رجعي منذ يوم صدوره فيصبح وكأنه لم يكن¹. إلا أن هذا لا يعني أن تقوم السلطة المركزية بإلغاء التصرفات الصحيحة وإنما فقط تلك المشوبة بعدم المشروعية.

د- الحلول

وهو من أهم وأخطر أنواع الرقابة التي قد تلجأ إليها جهة الرقابة، لذلك فإنه لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحالات المنصوص عليها قانوناً، إذ أنه من المسائل المستقر عليها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك أن جهة الرقابة لا يحق لها الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن مباشرة تصرف أو اتخاذ القرار يفرضه عليها القانون².

فحق الحلول لا يتقرر إلا إذا كان اختصاص الهيئة اللامركزية مقيداً كما يشترط أن تقوم جهة الرقابة بتبنيه الهيئة اللامركزية بضرورة اتخاذ القرار أو مباشرة التصرف الذي يفرضه عليها القانون، وأن يثبت بقاء الوضع على حاله ومثال ذلك ما جاء به قانون البلدية من إمكانية حلول الوالي باعتباره ممثل للسلطة المركزية على المستوى المحلي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

خامساً: الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية

¹- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص206 .

²- مراد بدارن، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص92 .

³- أنظر المواد ، 101 100102 من القانون رقم 11 - 10، المتعلق بالبلدية، مشار إليه سابقاً.

لا تقتصر الرقابة الإدارية على رقابة أعمال الهيئات اللامركزية، بل تمتد لتشمل الأشخاص كذلك، ذلك أن هؤلاء قد يخالفون القانون فيما فرضه عليه من واجبات النزاهة والتجرد وبالتالي ينحرفون عن الهدف الذي تسعى إليه الإدارة العامة بتحقيق أغراض شخصية، وهنا يمكن للسلطة المركزية أن تسقط عضوية هؤلاء الأفراد¹.

كذلك، للسلطة المركزية أن تقوم بحل المجلس المنتخب بأسره، ومع ذلك ليس لها أن تعين الأعضاء إذ يجب أن يتم اختيار هؤلاء عن طريق انتخابهم من طرف مواطني الإقليم.

الفرع الخامس : الهيئات اللامركزية في الجزائر²

لقد سبقت الإشارة إلى أن اللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين فهي إما لامركزية إقليمية أو محلية وإما لامركزية مصلحة أو مرفقية وإذا كانت اللامركزية المصلحية أو المرفقية تتخذ شكل المؤسسات والهيئات العمومية فإن اللامركزية المحلية تتجسد في شكل المجالس المحلية المنتخبة

وبما أن فكرة المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري ستكون محلا للتفصيل عند التطرق لنظرية المرفق العام خلال السداسي الثاني، فإن الدراسة في هذا الفرع تحتوي فقط على الهيئات المحلية المنتخبة في الجزائري والتي تتمثل في المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية.

على أن البحث في هذه المجالس المنتخبة التي تمثل الهيئات المحلية أو وإلى نظام سير، الإدارة المحلية في الجزائر يقتضي الإشارة إلى تشكيلها أعمالها واختصاصاتها ثم بعد ذلك يجب الحديث عن القواعد التي تحكم العضوية فيها وأخيرا يجب التطرق إلى الرقابة عليها.

تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر:

¹-محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 226 .

²- بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق ، ص 118

سيتم البحث في تشكيلة المجالس الشعبية المحلية ، ثم بعد ذلك البحث في تشكيلة الهيئات التنفيذية للهيئات المحلية¹.

تشكيل المجالس الشعبية المحلية

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري يتضح بأن الهيئات المحلية للدولة هي الولاية والبلدية، والتي يشكل المجلس المنتخب في

كليهما قاعدة اللامركزية، الدستور فان الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية

² والتي يشكل المجلس المنتخب في كليهما قاعدة اللامركزية، ومكان مشاوره المواطنين في تسيير الشؤون العامة³.

اولا:-بلدية :

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الاداري للدولة الحديثة،حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

البلدية هي مجموعة إقليمية،يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية

-البلدية هي مجموعة لامركزية،أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.

-البلدية هي مقاطعة إدارية للدولة ،مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية.

ومن خلال ماسبق ذكره يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر وحسب الظروف السياسية التي مرت أو ستمر بها

الجزائر يمكننا أن نميز بين التنظيم البلدي في الحالات الاستثنائية والتنظيم البلدي في الحالات العادية⁴.

وفيما يخص نظام البلدية في الحالات العادة،فقد ساد في الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18جانفي 1967¹ ثم في القانون

رقم 90-08 المؤرخ في 7 افريل 1990² والنصوص اللاحقة وأخير في ظل القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011

المتضمن قانون البلدية³.

¹-بلماحي زين العابدين ،المرجع السابق ،ص119.

²-أنظر المادة 16 من الدستور الجزا ئري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

³-أنظر المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

⁴-ناصر لباد ،المرجع السابق ،ص97.

وهو القانون الذي يحكم حالياً البلدية، لان القانون رقم 90-08 والنصوص اللاحقة التي اتخذت بعد إعلان حالة الطوارئ⁴ التي تعتبر مكملة له قد ألغيت.

وعلى ضوء القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية سنقوم بتعريف البلدية (المبحث الاول) وهيئاتها (المبحث الثاني)

2-تعريف البلدية

تنص المادة الأولى⁵ (1) من قانون البلدية على مايلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالي المالي وتحدث بموجب القانون".

وتضيف المادة 2 من نفس القانون⁶: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية"³.

وتضيف المادة 3 من نفس القانون "البلدية إقليم واسم ومركز". وان عدد بلديات التراب الوطني حسب القانون 84-09⁷ المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد السالف الذكر هو 1541 بلدية وهو العدد الحالي.

3-هيئات البلدية :

يدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية⁸.

4- تأليف المجلس الشعبي البلدي

¹-انظر ج.رقم 6، سنة 1967، ص 90.

²-انظر ج.ر.رقم 15، سنة 1990، ص 488.

³-انظر ج.رقم 37، سنة 2011، ص 4.

⁴-تجب الإشارة، أن حالة الطوارئ، قد ألغيت بموجب أ.رقم 11-01 السالف الذكر (انظر ص 84).

⁵-انظر المادة 1 من قانون البلدية

⁶-انظر المادة 2 من قانون البلدية

⁷- القانون 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد

⁸-ناصر لباد، المرجع السابق، ص 98.

وهو جهاز للمدولة ويعتبر الجهاز الاساسي في البلدية¹. يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب البلديات من 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 الى 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.00 أو يفوقه وهذا حسبما جاء في المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01² المتعلق بنظام الانتخابات السالف الذكر.

وينتخب مجلس الشعبي البلدي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة (م/65 ف1 من ق.ع. رقم 12-01) من قبل جميع سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري.

ومن أجل أن يحق للمواطن أن يكون مرشحاً يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط، منها ما نصت عليه المادة³ 78 من قانون الانتخابات، وهي أن تكون له اهلية الانتخاب...، ومنها ما نصت عليه المادة 72 ف1 و2 من القانون العضوي رقم 12-01⁴ المتعلق بنظام الانتخابات، وهي تتمثل في وجود المواطن المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو كمرشح حر.

5- عمل مجلس:

يجتمع مجلس الشعبي البلدي إلزامياً في دورة عادية كل شهرين ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية وتكون جلسات المجلس علنية ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة. وبالنسبة لتنظيمه الداخلي، مجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية، وتشكل اللجان بمداولات المجلس، ويجب أن تتضمن تشكيلاتها تمثيلاً نسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس وهناك مبدئياً ما بين ثلاث وست لجان دائمة وهذا حسب سكان كل بلدية⁵.

6- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

¹- ناصر لباد المرجع السابق، ص 98.

²- انظر المادة 79 من قانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات

³- انظر المادة 78 من قانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات

⁴- انظر المادة 72 من قانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات

⁵- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 99.100.

تنص المادة¹52 من قانون البلدية على مايلي: "يعالج م.ش.ب. الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداولات" ومن خلال هذه المادة، يتضح لنا أن م.ش.ب. يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي وكذلك صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي. ففيما يخص النوع الأول، فإنه يشمل على سبيل المثال التصويت على الميزانيات² ثم على الأعمال الإدارية المتعلقة بأعمال البلدية سواء كانت هذه الأملاك منقولة أم عقارية.

ويقر الصفقات الخاصة بالبلدية... أما فيما يخص النوع الثاني، فهو عبارة عن نشاطات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي خصص لها القانون عدة مواد وهي تتعلق بالتهيئة والتنمية، والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة والنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.

ومن اجل انجاز هذه النشاطات، تستعمل البلدية طرق التسيير الآتية: الاستغلال البلدي المباشر، والمؤسسة العمومية والامتياز أو تفويض المرفق العمومي³.

7- الوصاية على المجلس الشعبي البلدي:

في ظل قانون البلدية لسنة 2011، فإن الرقابة الوصائية تمارس على أجهزة المجلس وكذا على أعماله⁴.

-فيما يخص الرقابة الوصائية على الأجهزة: فإنها تمارس على المجلس ككل وعلى كل عضو في المجلس.

-الرقابة الوصائية على المجلس ككل: تحددها المادة¹46 من قانون البلدية، وهي تتعلق بحل المجلس، وفي هذه الحالة يعين

الوالي متصرف إداري ومساعدين له يكلفون بتسيير شؤون البلدية. أما توقيف المجلس، فإذنه غير وارد في قانون 2011 (وكذلك

قانون 1990) عكس ما هو موجود في أمر 1967.

¹-المادة 52 من قانون البلدية .

²-حسب قانون البلدية، للبلدية ميزانيتان، الميزانية الأولية ويصوت عليها م.ش.ب. لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها والميزانية الاضافية ويصوت عليها م.ش.ب. قبل 15 جوان من السنة التي تسبق سنة تطبيقها.

³-ناصر لباد، المرجع السابق، ص101.100.

⁴-ناصر لباد، المرجع نفسه، ص101.

الرقابة الوصائية على كل عضو في المجلس بما فيها الرئيس:

وتحددها المواد 43، 44، 45، من قانون البلدية وهي تتعلق على التوالي بإجراءات الإقالة والتوقيف والعزل.

وتنص المادة 43² على مايلي، يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال

العام أو لاسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لامتكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة

صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب

تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية "

وتنص المادة 44³ مايلي "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية

اللاسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار. أما المادة 45⁴ فتتص على مايلي: يعتبر

مستقिला تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس

السنة.

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور الجلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف

المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي.

بذلك. وتجدر الإشارة في الأخير، إن قانون البلدية لسنة 2011 لا يحدد مدة التوقيف المتعلقة بأعضاء المجلس.

أما فيما يخص الرقابة الوصائية على الأعمال :

¹-انظر المادة 46 من قانون البلدية .

²- المادة 43 من قانون البلدية .

³-المادة 44 من قانون البلدية .

⁴-المادة 45 من قانون البلدية .

فان الوصاية تمارس حسب التقنيات التقليدية المتمثلة في المصادقة والإلغاء والحلول¹.

ب-- الجهاز التنفيذي:

سنتطرق في هذا الإطار إلى كيفية تأليف الجهاز التنفيذي البلدي ثم صلاحياته وبعد ذلك إلى الرقابة التي تمارس عليه².

1- تأليف الجهاز التنفيذي البلدي:

أن الجهاز التنفيذي للبلدية هو جهاز جماعي .ويتكون من رئيس البلدية وعدة نواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين إلى أربعة

نواب وهذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس³، ويعلم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية

أصوات الناخبين(المادة 65/1م.ق رقم 10-11).

إلا أن تجب الإشارة أن المادة 80 من ق،ع.رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، قد نصت على مايلي:في غضون الأيام

الخمس عشرة الموالية لإعلان الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهد الانتخابية. يقدم

المرشح للانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد في حالة عدم حصول أي قائمة

على الأغلبية المطلقة للمقاعد في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة

وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. يكون الانتخاب سرايا.

ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة الأصوات وفي حالة عدم حصول أي

مرشح على الأغلبية المطلقة الأصوات بين المرشحين الحائزين المرتبة الأولى والثانية، ويجري دورا ثان خلال الثماني والأربعين

ساعة الموالية، ويعلن فائزا المرشح على أغلبية الأصوات . وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المرشح

¹-ناصر لباد، المرجع السابق، ص103.

²-ناصر لباد، المرجع نفسه، ص106.

³-انظر المادة الثانية من م.ت رقم 91-463 المؤرخ في ديسمبر 1991 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة اياهم (ج.ر.رقم 4، ص11).

الأصغر سنا وهذا بعد أن يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما التي تلي إعلان

نتائج الانتخابات(المادة 64ق.رقم 10-11) ويختار الرئيس النواب المساعدون له بعد استشارة المجلس ،ويعين الرئيس نوابه

للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي أي خمسة سنوات¹

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بسبب ظاهرة الازدواج الوظيفي يتصرف رئيس المجلس أحيانا باسم البلدية وأحيانا أخرى باسم الدولة ويتخذ الرئيس قرارته في

شكل قرارات بلدية، يعلم المواطنون بها بواسطة النشر اذا كانت ذات طابع عام، وبواسطة التبليغ إذا كانت تتضمن إجراءات

فردية².

بصفته ممثلا للبلدية

فهو مكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي(المادة 80³) وبهذه الصفة فاعن له وظائف هامة جدا وقد حددها قانون

البلدية صراحة في مواده من 77 الى 83.

وعلى سبيل المثال فهي تتمثل في:تمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وفي كل أعمال الحياة المدنية

والإدارية،ويقوم رئيس البلدية باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي

تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها(إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات،رفع

الدعاوي لدى القضاء ،باسم البلدية ،ولفائدتها،توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في

القوانين والتنظيمات...)

¹-ناصر لباد،المرجع السابق ص106.

²-ناصر لباد،المرجع السابق،ص107.

³-انظر المادة 80 من قانون البلدية .

يعد م.ش.ب. ميزانيات البلدية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

يسهر رئيس م.ش.ب. على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها.

بصفته ممثلاً للدولة

أن صلاحيات رئيس م.ش.ب. بصفته ممثلاً للدولة عديدة ذكرها صراحة قانون البلدية في مواد 85 إلى 95¹، نذكر من هذه

الصلاحيات على سبيل المثال:

يتولى رئيس المجلس، تحت سلطة الوالي، نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية، يمارس سلطة الضبط الإداري

وبالتالي، يسهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى نظافة العمومية، لرئيس المجلس صفة ضابط الحالة المدنية، لرئيس

المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية... ولأداء مهامه وخاصة المتعلقة بالأمن العام والنظافة العامة والتعمير

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي على هيئة الشرطة البلدية (المادة 1/93).

- الرقابة على الجهاز التنفيذي²

أولاً: إن أعضاء الجهاز وعلى رأسهم رئيس م.ش.ب. هم أعضاء في المجلس في المجلس الشعبي، وبهذه الصفة فهم معرضون

للرقابة الوصائية.

إن أعمال رئيس الجهاز التنفيذي البلدي أي القرارات المتخذة أساساً من قبل الرئيس، تخضع لمراقبة الوالي.

ثانياً: الولاية

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية

بقانون¹.

¹-انظر المواد من 85-95 من قانون البلدية

²-ناصر لباد، المرجع السابق، ص 109.

أ- أجهزة الولاية

هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي²

ب- المجلس الشعبي الولائي

1 اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يقوم بمجمل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة³

2 تسيير وعمل المجلس الشعبي الولائي

يجتمع في أربع دورات عادية في السنة هي دورة مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، كما يمكن

أن يجتمع في دورات غير عادية⁴.

3 حل المجلس الشعبي الولائي

عندما يصبح عدد الأعضاء اقل من النصف

الاستقالة الجماعية

الاختلاف الخطير بين أعضائه

الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء

وهناك حالة خامسة أضافها تعديل لقانون الولاية بمناسبة إجراء الانتخابات الجزائرية في منطقة القبائل

⁵- انظر المادة الأولى من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية.

⁶- انظر المادة 8 من نفس القانون

من قانون الولاية. 55 إلى 59 - انظر مواد³

- انظر المادة 11 من نفس القانون⁴

4- إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي:

يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.

د-الوالي

يعين بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية¹.

1] اختصاصات الوالي

يتمتع الوالي بازدواجية الاختصاص فله سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وله سلطات بصفته ممثلاً للدولة ،

2] سلطات الوالي باعتباره ممثل الدولة²

ممثل الدولة ومندوب الحكومة ويمثل جميع الوزراء

تنفيذ القوانين

يمارس سلطات الضبطية الإدارية والقضائية

3] سلطاته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس

تنفيذ مداورات المجلس

الإعلام، إعلام المجلس بوضعية ونشاط الولاية

يمثل الولاية³.

¹-المادة 371 من قانون الولاية، لم تحدد المادة طبيعة المرسوم والذي يفترض إن يكون رئاسياً، ومن ثم قد ينص هذا المرسوم عن شروط وحتى معايير لاختيار الولاية و غير ذلك في انتظار صدوره.

²-انظر المواد من 110-إلى 115 الفقرة أولى واستثناءات المادة 111 من نفس القانون

³-انظر المواد 83 إلى 102 من قانون الولاية.

لقد نتشر القانون الإداري بالمفهوم الضيق في الكثير من دول العالم، بالنظر إلى الخصائص التي يتمتع بها و التي تراعي في الكثير من الجوانب منه مميذا الإدارة العامة

إن الإدارة العامة تتميز بالحركية وعدم الثبات بالنظر لتعلقها بالمجتمع الذي يتطور من زمن إلى آخر، و تحت تأثير الظروف المستجدة وحتى باختلاف المكان قد تختلف المعطيات ومنه الإدارة القائمة فيه و لما كان وظيفة الإدارة العامة تقوم على تحقيق المصلحة العامة و تنظيم المجتمعات في ظل القوانين والتنظيمات، فكان ذلك أساس القانون الإداري لرد الإدارة إذا حاذ عنه و من هنا نصل إلى التأكيد على أهمية الحفاظ على الطابع المرن وغير المكتوب لقواعد القانون الإداري، التي تحقق التطور والتلاؤم المطلوب في تحقيق أهداف الإدارة العامة، والقائم عليها القاضي الإداري ف إطار تحقيق المحاكمة العادلة، التي يكون فيها القاضي هو قاضي الإدارة العامة العارف بخصوصياتها وخباياها، لكنه يستقل عنها و يقف في حياد بينها و بين المتعاملين معها و أول تلاق للأفراد بالإدارة العامة يكون من خلال التعرف على الإدارة العامة ككيان قانوني، وما يترتب على وجوده من آثار قانونية في مواجهة الأفراد، من خلال التعرض لجملة القواعد التي تنظم الإدارة العامة و تطبيقا لهذه القواعد تناولنا بالدراسة الجهاز الإداري القائم في إطار السلطة التنفيذية للدولة الجزائرية و الذي من خلال دراسته تعرفنا على الإدارة المركزية رئيس الجمهورية، الحكومة الهيئات الوطنية الاستشارية، السلطات الإدارية المستقلة، و على الإدارة اللامركزية الولايات والبلدية، والتي تعتبر نموذج تطبيقيا للمفهوم الضيق للقانون الإداري في جانب الوصفي المتعلق بالتعريف بالإدارة العامة، و التي تعتبر أحدث مساهما البشر في سبيل الوصول إلى أسمي درجة التنظيم و التطور.

