

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مطبوعة بيدagogية بعنوان

محاضرات في القانون الاداري

مقدمة لطلبة السنة أولى حقوق، جذع مشترك

إعداد: الدكتورة: شبري عزيزة

أستاذة محاضرة "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر - بسكرة

سنوات التدريس: 2022/2021/2020



مقدمة

درج الفقه القانوني على تقسيم القانون إلى قسمين أساسيين هما القانون العام والقانون الخاص. ويقصد بالقانون العام: "مجموعة القواعد التي تحكم وتنظم علاقات الفرد بالدولة أو علاقة الدولة مع غيرها من الدول تحقيقا للمصلحة العامة". أما القانون الخاص فهو: "مجموعة القواعد التي تراعي شؤون الأفراد في المجتمع وتحكم العلاقات فيما بينهم تحقيقا لمصالح خاصة وفردية".

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن لكل قسم من هذين القسمين فروع تتلاءم ومحتوياتها وتوجه القسمين.

ولما تنظم الدولة يأخذ بعين الاعتبار منطق التدرج من قمة السلطة العليا إلى غاية الدنيا فيها، وكان من نتائج ذلك تعدد السلطات العامة داخل الدولة وتعدد الاطار القانوني الذي ينظمها ويحكم نشاطها، وتجلى أثر ذلك كله على اتساع مجال القانون العام داخل الدولة على الرغم من أن الطرح الذي كان سائدا لفترة معتبرة هو النظر للقانون العام على أساس شموله للقانون الاداري والدستوري فقط، وهذا إلى غاية تحقق استقلالية القوانين الأخرى كالجنائي والمالي... وغيرها.

مما سبق يتبين لنا أن القانون الاداري هو فرع قائم بذاته من فروع القانون العام الداخلي يهتم بتنظيم الادارة العامة وبناء الجهاز الاداري داخل الدولة وتحديد اختصاصته ونظام موظفيه، فالقانون الإداري يعد من الأنظمة القانونية الهامة في العصر الحديث حيث يتولى بيان الأحكام والمبادئ التي توضح أساليب التنظيم الإداري، وتحدد قواعد ممارسة النشاط الإداري، وتبين أسس ومبادئ حل المنازعات الإدارية التي تنجم عن مباشرة الأجهزة الإدارية لأنشطتها، وتنظم ولاية الفصل في هذه المنازعات وبيان الإجراءات الواجب إتباعها، هذه الموضوعات الهامة والمتشعبة تجعل هذا القانون جديرا بالبحث المستمر والدراسة.

لقد اهتمت الدول الحديثة بالدراسات الإدارية نظرا لما لها من أهمية متزايدة تلامس مشاكل التنظيم والإدارة، واستخدام الأساليب الفنية في ترتيب الأجهزة الإدارية أصبح ضرورة ملحة من أجل الاستفادة من الوسائل والتقدم.

وانطلاقا مما تقدم يمكن حصر ثلاث محاور أكاديمية متكاملة للقانون الإداري:

المحور الأول: يتعلق بالتنظيم الإداري في الدولة من خلال تحليل طبيعة تكوين الأجهزة الإدارية علاقاتها وهو الجانب العضوي في القانون الإداري.

المحور الثاني: يتعلق بالنشاط الإداري في الدولة من خلال تحليل الامتيازات والسلطات التي تملكها الإدارة العامة وهو الجانب الموضوعي في القانون الإداري.

المحور الثالث: يتعلق بالمنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها والجهات القضائية المختصة بها والقواعد المطبقة بشأنها وهو يجمع بين المحورين الأول والثاني.

غير أن اللافت أن هذه المحاور العليمت كلها مشمولة بمقياس القانون الإداري الموجه لطلبة السنة أولى حقوق جذع مشترك بعد تحيين البرامج وتعديلها، حيث أصبح يقتصر الأمر فقط على تغطية المحورين الأول والثاني بشكل يتوزع على سداسيين مستقلين.

وفي هاته المطبوعة سنركز على البرنامج الملزم تغطيته واستيفائه بالنسبة للسداسي الأول تحت مسمى محاضرات في القانون الإداري "التنظيم الإداري"، والذي يكون موزعا على ثلاث فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: مدخل عام للقانون الإداري.

الفصل الثاني: الاطار التأصيلي والنظري للتنظيم الإداري.

الفصل الثالث: تطبيقات التنظيم الإداري في الجزائر.



الفصل الأول

مدخل عام للقانون

الإداري

تمهيد:

يتفق الباحثين والمختصين في حقل القانون الاداري على اعتباره فرع من فروع القانون العام الذي يحكم الإدارة أو القانون الإدارة، أو هو القانون الذي يحكم السلطات الإدارية في الدولة وهي تباشر وظيفتها الإدارية أو هو القانون الذي ينظم الوظيفة الإدارية من جانب الإدارة العامة، ويتضح لنا من خلال استقراء التعريفات المطروحة أن بعضها تركز على جانب الشكل والبعض الآخر تركز على جانب النشاط، بينما يجمع البعض بين الجانبين، ومهما يكن من أمر فهي تعريفات تدور بين مفهومين مختلفين أحدهما واسع والآخر ضيق وتختلف الأنظمة في ما بينها في تبني أحد التعريفين، حيث يلاحظ أن المفهوم الضيق ارتبط بالنظام الفرنسي والدول التي تأثرت به.

سوف يتم معالجة مضمون هذا الفصل من خلال المباحث التالية

المبحث الأول: مفهوم ونشأة القانون الاداري

المبحث الثاني: خصائص القانون الاداري وعلاقته بفروع القانون الأخرى

المبحث الثالث: مصادر القانون الاداري

المبحث الرابع: نطاق تطبيق القانون الاداري

¹ - مصطلح الوظيفة الادارية ينصرف إلى تدخل الدولة في حياة الجماعة لغرض الوفاء بالحاجات العامة، اما اصطلاح الإدارة العامة وصف يطلق ويراد به مجموعة السلطات والهيئات التي تمارس الوظيفة الادارية للدولة طبقا للأهداف التي تحددها السلطة السياسية والتوجيهات التي تضعها لها وفي داخل النطاق الذي ترسمه لها، وبالوسائل التي تنص عليها، وبعبارة أخرى هي مجموعة أجهزة الدولة التي تباشر نشاطها بوصفها جهات ادارية وتوصف بالصفة الادارية ويندرج تحت هذا المفهوم للإدارة العامة السلطات المركزية(رئيس الجمهورية، الوزارة، المدراء العامون...) كما يندرج تحتها الأجهزة اللامركزية. لمزيد من الاثراء والتوسع حول هذين المصطلحين المتكاملين راجع: علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة 2011، ص 20.

المبحث الأول: مفهوم ونشأة القانون الإداري

لم يختلف فقهاء القانون العام في فرع من فروع القانون بقدر اختلافه حول القانون الإداري مما نجم عنه ظهور معايير لضبط مدلول القانون الإداري وبيان حدوده، حيث يتفق الباحثين في هذا الإطار على وجود مفهومين على النحو التالي:

المطلب الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري

ساق الفقه الكثير من التعريفات التي تصب في المفهوم الواسع للقانون الإداري، ويمكن التركيز من بينها على التعريف الذي يذهب إلى اعتبار القانون الإداري بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات"¹.

ومهما تنوعت التعاريف المقدمة بشأن المدلول الواسع للقانون الإداري إلا أن هذا لا يغير من جوهر العناصر التي يتفق أصحاب التعاريف بشأنها، والتي يترتب عليها اعتبار القانون الإداري جهاز ونشاط في آن واحد لا تستغني عنه الدولة.

وإذا تم النظر إلى القانون الإداري من الجانب الوصفي والعضوي الهيكلي نجده في كل دولة على اختلاف توجهها ونمط تسييرها² وتبعاً لذلك يعرف القانون الإداري عضوياً بأنه قانون الأجهزة الإدارية بينما يمكن تعريفه موضوعياً بأنه قانون النشاط الإداري³

وجدير بالإشارة في هذا الصدد أن المفهوم الواسع للقانون الإداري يتحقق في جميع الدول والأنظمة في الدول الانجلوسكسونية واللاتينية على حد سواء، ميزته الأساسية أنه يتساوى فيها المواطن مع الإدارة أين لا يكون هناك قانون مستقل وخاص بالإدارة وتطبيقه في

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، ط 2، سنة 1999، ص 7.

² - فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون، سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة وضبط المنازعات والمسائل المتعلقة بمركز الموظفين وغيرها من المسائل الأخرى ذات الصلة بالإدارة العامة.

³ - يحيى قاسم علس سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، مكتبة ومركز الصافي للطبع والنشر والتوزيع، ط

01، 2020، ص 18.

معاملاتها تجاه الأفراد، كما وأنه عند تبني المفهوم الواسع للقانون الإداري لا يكون هناك قضاء مستقل تتقاضى أمامه الإدارة بل تخضع الإدارة في منازعاتها لنفس الجهة التي يتقاضى أمامها الأفراد في علاقتهم مع بعضهم.

المطلب الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري

حسب هذا المفهوم يعرف القانون الإداري على أنه: " مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات¹.

إذا فالقانون الإداري بالمفهوم الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي يقصد من الدراسة فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص².

وإذا كان خضوع الدولة للقانون مبدأ مستقر ومسلم به في مختلف الأنظمة على اختلاف أنواعها، فإن هذا المبدأ يفرض خضوع الإدارة للقانون، ولا يعد انتهاكا لهذا المبدأ أن تحظى الإدارة بأحكام متميزة غير معروفة في مجال القانون الخاص كما لا يعد مساسا بمبدأ المساواة أمام القضاء أن تحظى الإدارة بقضاء مستقل لأن الدولة تختلف من حيث طبيعتها عن الأفراد³.

من خلال المعيارين السابقين نصل للقول بأن مفهوم القانون الإداري هو ذلك الذي نصوره في قولنا: "يُعتبر القانون الإداري واحداً من فروع القانون العام الداخلية، والذي يتضمن الإجراءات القانونية، والذي يحكم الإدارة العامة أو السلطات الإدارية داخل الدولة، من حيث نشاطاتها وتكويناتها باعتبارها السلطة العامة بالدولة، ويمكن تعريف القانون

¹ - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار العلم للثقافة والنشر والتوزيع، 2003، ص 12.

² - نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 20.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 25.

الإداري على أنه: "القانون الذي يحكم وينظم الهيئات والأجهزة الإدارية داخل الدولة، بالإضافة لتنظيمها لوظائف والنشاطات التي تقوم بها الجهات الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة".

تبنى المشرع الجزائري تدريجيا وبموجب مظاهر عديدة فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي¹.

المطلب الثالث: نشأة القانون الإداري

يرتبط الحديث عن نشأة القانون الإداري بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي، لذلك سنتطرق إلى نشأة وتطور القانون الإداري لفكرة القانون الإداري من مهد ميلاده وصولا إلى ما تم تبنيه.

حيث ترجع نشأة القانون الإداري في فرنسا حينما قامت الثورة الفرنسية في عام 1789م عندما أراد قواد الثورة تطبيق مجموعة من الإصلاحات، ولكنهم كانوا يخشون أن تقف المحاكم القضائية عقبة في سبيل هذه الإصلاحات وحثتهم أن هذه المحاكم كانت تتدخل في شئون الإدارة وأمام هذا الموقف قررت الثورة حرمان المحاكم من مراقبة أعمال الإدارة العامة واستندت في هذا إلى تفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات مؤداة أنه لا يجوز للحاكم التدخل في أعمال الإدارة كما لا يجوز للإدارة أن تتدخل في أحكام القضاء² والقانون الإداري بالمفهوم الفني أو الضيق لم يبرز للوجود إلا في فرنسا وعقب مراحل ومحطات متسلسلة أساسية يمكن توضيحها فيما يلي:

¹ - حيث يتضح ذلك في الجانب الموضوعي من خلال السلطات الممنوحة للإدارة في مجال برام العقود الادارية بتوقيع الجزاءات الادارية وفسخ العقود (قانون الصفقات العمومية نموذجا)، وكذا من خلال سلطة نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، أما في الجانب الشكلي فيتضح من خلال تبني نظام قضاء اداري نوعي تتقاضى أمامه الادارة يسمى القضاء الاداري المستقل عن القضاء العادي. وقد تدرج وتطور من أسلوب وحدة القضاء إلى الازدواجية القضائية التي تم تبنيها أول مرة من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996.

² - أنظر: يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 22.

أولاً - مرحلة عدم المسؤولية الإدارية:

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد¹. وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني، وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم سند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية².

وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية مما حدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، من خلال تبنيهم لمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً - مرحلة الإدارة القاضي (الوزير القاضي):

لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتمزم الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها وهو ما تأكد عملاً في زمن البرلمانات. لذا كان الانشغال الكبير الذي راود السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة إيجاد صيغة وطريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية³.

ثالثاً - مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز (المجالس الاستشارية):

على إثر صدور دستور السنة الثامنة الفرنسي في عهد حكومة نابوليون بوناپرت عرفت فرنسا تحولاً جذرياً في مجال منازعات الإدارة، إذ نصت المادة 52 من هذا الدستور

¹ - ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بغداد، 2009، ص 11.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 72.

³ - أنظر على التوالي: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، 2017، ص ص 77-78. يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 24.

على إحداث مجلس الدولة كما تم إنشاء مجالس المحافظات كهيئات استشارية. ولقد أرجع كثير من الكتاب سبب إنشاء المجلس إلى كثرة الطلبات المرفوعة ضد الإدارة الفرنسية آنذاك¹.

وكانت قرارات المجلس في مجردة من الطابع القضائي، بل لا تخرج عن كونها آراء أو مشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة وجب أن ترفع أمام القنصل العام (نابليون) باعتباره رئيس الدولة الذي كان له وحده حق المصادقة عليها أو رفضها².

رابعاً - مرحلة القضاء المفوض (القضاء البات والنهائي):

لم تدم المرحلة السابقة طويلاً إذ صدر في 24 ماي 1872 قانوناً اعترف لمجلس الدولة بصلاحيته الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته، ولم تعد الأحكام تصدر باسم رئيس الدولة بل باسم الشعب الفرنسي ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة جهة قضائية عليا بالمعنى المقصود من هاته الكلمة، حيث تم الفصل بين القضاء لإداري والقضاء العادي³

وقد تبلور القضاء الإداري بشكل أكثر وضوح بصدور قرار "بلانكو" الشهير، فالحذر الذي راود كثيراً من رجال الفقه والإدارة في فرنسا لم يكن من القضاء العادي فقط، بل التخوف كان مركزاً أكثر على القواعد القانون الخاص. لذا فإن تخصيص قضاء مستقل للإدارة كان الهدف منه إحداث نواة لقانون متميز يحكم نشاطها. وكانت مهمته هذه في غاية من الصعوبة خاصة من ناحية تعليل عدم صلاحية قواعد القانون الخاص لأن تحكم بعض صور نشاط الإدارة. ولعلّ النقلة النوعية والقرار التاريخي تجسد في قرار بلانكو الشهير⁴.

1 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 80

2 - عبد الغني بسيوني، مرجع السابق، ص 20.

3 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 81

4 - تعرضت بنت صغيرة تدعى ايجنز بلانكو لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع. قام ولي البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لأبنته أمام المحكمة العدلية أو القضاء العادي على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي. إلا أنّ وكالة التبغ اعتبرت =

المطلب الرابع: نشأة وتطور القانون الإداري في الجزائر

القانون الإداري يجمع بين معادلة منح الأجهزة الإدارية سلطات وامتيازات إدارية وبالمقابل حماية حقوق الأفراد من مختلف أشكال التعسف الإداري، مما يجعله محط أنظار العديد من الدارسين والفقهاء. لذلك كان لابد من دراسة للنظام القانوني الجزائري في المجال الإداري وفقل للمحطات التالية

أولا - المرحلة الأولى من الاستعمار إلى غاية 1989:

يمكن تقسيم هذه المرحلة إلى محطات تاريخية على النحو التالي:

1- المرحلة الاستعمارية:

في هذه المرحلة كانت الإدارة إحدى الوسائل التي تستعمل لقمع المواطنين الجزائريين من قبل المستعمر، وبالمقابل كانت الإدارة تلبي احتياجات المستعمرين على حساب أبناء الوطن، فنشأت لدى المواطن الجزائري فكرة سلبية عن الإدارة، بحيث أصبحت أداة قهر وظلم، واتسمت القواعد الإدارية المطبقة آنذاك بالازدواجية في التعامل.

فوجد النظام القضائي الفرنسي امتد للجزائر وساد خلال فترة الاحتلال، ولكن دون إن يطبق بالصورة الصحيحة إذ كان القضاء يفرق بين الأهالي والمستوطنين مما جعل أحكام

=أنّ النزاع يهم الإدارة وأنّ مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة تنازع الاختصاص في هذا الإشكال، وحال عرض الأمر عليها أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فبراير 1973 بما يلي:

"- حيث أنّ المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.

- حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد.

- وحيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع وهو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرار صائبا يستوجب إقراره". أنظر في تفاصيل وحيثيات القرار كل من:

عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 85. جورج فوديل، بيار دلقولقيه، القانون الإداري (الجزء الأول)، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون سنة النشر، ص 49.

مجلس الدولة تمثل نقطة سوداء في تاريخ القضاء الفرنسي المطبق على الأراضي الجزائرية المستدمرة.

وبالمقابل يمكن القول أن الجزائر عرفت نظام القضاء المزدوج وعرفت مراحل تطوره المختلفة التي سادت في موطنه الأصلي وتدخل مجلس الدولة واصدر عدة قرارات أحكامها ابتدائية في الجزائر¹.

من الناحية التنظيمية مر النظام الإداري في الجزائر بعدة مراحل كان فيها الاستدثار يسعى جاها لإطفاء الثورة بإرادة وإدارة عسكرية.

2- من 1962 إلى سنة 1966:

عقب الاستقلال ورثت الجزائر إدارة منهارة دون روح ولا وسائل²، مما دفع بالسلطة الى إصدار الأمر 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 الذي حدد تمديد العمل بالقواعد والقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة والاستقلال الوطنيين.

واستمر العمل بأكثر قواعد القانون الإداري الفرنسي وتنظيماته في الجزائر رغم التعديلات التي قام بها المشرع³.

ليصبح المجلس الأعلى للقضاء أعلى جهة قضائية بالنسبة للقضاء العادي والإداري بحيث تستأنف أمامه قرارات المحاكم الإدارية الثلاث، إلى غاية صدور الأمر 278/65 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي والذي كرس الوحدة القضائية بعد نقل اختصاص المحاكم الإدارية الثلاثة إلى المجالس القضائية واستمرت الإصلاحات حتى

¹ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري: دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 29.

² - سواء كانت هذه الوسائل مادية أو بشرية أو قانونية.

³ - تم انشاء المجلس الاعلى للقضاء أول مرة في تاريخ الدولة الجزائرية المستقلة بموجب المرسوم 261/63 المؤرخ في 1963/7/21.

صدر أول قانون إجرائي جزائري وهو قانون الإجراءات المدنية رقم 154/66 المؤرخ في 1966/6/6.¹

3- من 1966 إلى 1989:

في هذه المرحلة تم إصدار العديد من النصوص والتشريعات لسد الفراغ الذي كان سائدا، وتكريس استقلال القانون الإداري كقواعد تحكم الأنشطة الإدارية، وبدأت ملامح النظام الجزائري تتضح بإفصاح السلطة على نهجها السياسي الذي اتبعته ويمكن القول بأنها فترة النضوج التشريعي والذي تحدد ملامحه في:

4- من 1966 إلى 1971:

تميزت هذه الفترة بالملامح التشريعية التالية:

- الأمر 133/66 المؤرخ في 1966/02/02 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.
- الأمر 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية
- المرسوم 161/66 المؤرخ في 1966/6/8 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة
- الأمر 38/69 المؤرخ في 1969/5/23 المتضمن قانون الولاية.

5- من 1971 إلى 1975:

- أنشأ لجنة وطنية للتشريع أكملت مهمتها سنة 1975²، وأهم النصوص التي صدرت:
- الأمر 73/71 المؤرخ في 1971/11/8 المتعلق بالثورة الزراعية
 - الأمر 74/71 المؤرخ في 1971/11/16 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات.
 - الأمر 80/71 المؤرخ في 1971/12/29 المتضمن تعديل قانون الاجراءات المدنية³.

¹ - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2003، ص 194.

² - تتمثل مهمتها في جراحة القواعد القانونية، بمعنى اضعاف الصبغة الجزائرية الوطنية على كافة القواعد القانونية الموجودة وكانت متأثرة بالتيار الاشتراكي.

³ - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 211.

توجت هذه المرحلة بصدور ميثاق 1976 ودستور 1976 والذي تضمن عدة مبادئ تخص التنظيم القضائي والإداري للبلاد وأهم السلطات.

ثانيا - المرحلة الثانية من 1975 إلى 1996:

تقسم هذه المرحلة لمحطتين تاريخيتين أساسيتين هما:

1- من سنة 1975 إلى 1989:

تسمى أيضا بمرحلة الانفتاح وإعادة هيكلة تمتد عبر الثمانينات، أهم ملامحها التراجع عن التوجه الاشتراكي واعتماد المشرع جملة من الإصلاحات وإعلانه صراحة في منتصف الثمانينات تحرير السوق وتوسيع مجال الإصلاحات للجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن أهم نصوص هذه المحطة:

- القانون 09/81 المؤرخ في 4/6/1981 المتضمن تعديل قانون البلدية

- القانون 10/81 المؤرخ في 4/6/1981 المتضمن تعديل قانون الولاية.

- القانون 16/84 المؤرخ في 30/6/1984 المتضمن قانون أملاك الدولة

2- من سنة 1989 إلى 1996:

تميزت المرحلة بصدور ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية والتشريعية تركز لتوجه الدولة الجديد على رأسها دستور فيفري 1989¹.

أرسى دستور 1989 مبادئ جديدة فرضها وضع ناجم عن إحداث أكتوبر 1988، حيث

اعترف المشرع بالتعددية الحزبية والنقابية وحق ممارسة الإضراب وصدر قانون جديد للولاية والبلدية، وتم إجراء تعديل على المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية²

كما صدر القانون 22/89 المؤرخ في 12/12/1989 المتضمن صلاحيات المحكمة

العليا، وبموجب المرسوم 407/90 المؤرخ في 22/12/1990 المحدد للاختصاص الإقليمي

¹ - جاء على رأس هذه المحطة إصدار دستور 1989 الذي يمثل نقلة نوعية للنظام الجزائري باعتماده إصلاحات سياسية عميقة.

² - القانون 23/90 المؤرخ في 18/8/1990 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية.

للغرف الإدارية، وهو ما كرس وجود غرف إدارية على مستوى 31 مجلسا قضائيا و 5 غرف جهوية بكل من الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة¹.

ثالثا - المرحلة الثالثة من 1996 إلى وقتنا الحالي:

تسمى بمرحلة الإصلاحات الجذرية بحيث تم بموجب المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم اعتماد الازدواجية القضائية²، بإخضاع القضايا والمنازعات الإدارية للقضاء الإداري، كما تم النص على جملة من المبادئ في إطار دولة القانون³.
لعل أهم ملامحها القانونية:

- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 01/98 1998/5/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- القانون 02/98 المؤرخ في 02/98 1998/5/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية
- القانون العضوي 03/98 في 03/98 1998/5/30 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.
- القانون العضوي 11/05 المؤرخ في 11/05 2005/07/17 المتعلق بالتنظيم القضائي.
- القانون 08/09 المؤرخ في 08/09 2008/2/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- القانون 10/11 المؤرخ في 10/11 2011/6/22 المتضمن قانون البلدية
- القانون 07/12 المؤرخ في 07/12 2012/2/21 المتضمن قانون الولاية

¹ - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 216.

² - نصت المادة 152: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

³ - هذه النقطة النوعية استلزمت إرادة سياسية بإصدار قوانين جديدة تكون متجاوبة مع الإصلاحات الهيكلية والقضائية المعلن عنها.

- القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/1/2012 المتعلق بنظام الانتخابات.
- نصوص تنظيمية متعلقة بتنظيم الصفقات العمومية.
- التعديل الدستوري مارس 2016.
- التعديل الدستوري نوفمبر 2020.

المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري وعلاقته بفروع القانون الأخرى

القانون الإداري قبل كل شيء هو عبارة عن قاعدة قانونية والقاعدة القانونية هي الخلية الأساسية التي يتألف منها القانون بمعناه العام، وقد عرفها الدكتور سليمان مرقس بأنها "خطاب موجه إلى الأشخاص في صيغة عامة له قوة الإلزام"¹. في هذه الجزئية سنبين أهم خصائص القاعدة القانونية الإدارية وعلاقتها بفروع القانون الأخرى على النحو التالي:

المطلب الأول: خصائص القانون الإداري

الفرع الأول: القانون الإداري حديث النشأة

نشأ القانون الإداري في فرنسا، (أقدم البلاد عهداً بالقانون الإداري) ويرجع تاريخ نشأة القانون الإداري الحديث عند قيام الثورة الفرنسية في عام 1789، وذلك عندما فسر رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً جديداً لظروف اجتماعية كانت حادثة في ذلك الوقت، ولم يكن ذلك التفسير معمولاً به في الدولة التي كانت آخذة به وقتذاك كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية. ويعد القانون الإداري حسب هذا المعنى قانوناً حديث النشأة إذا ما قورن بقوانين أخرى مثل القانون المدني الذي ترجع جذوره إلى الفقه الإسلامي والقوانين القديمة كالقانون الروماني، وتعود نشأة مبادئ القانون الإداري القائمة حالياً إلى النصف

¹ - للتوسع في تعريف القاعدة القانونية وخصائصها راجع: محمد محمود عبد الله، المدخل إلى العلوم القانونية أو النظرية، جامعة دمشق، 1982-1983، ص 4-16. وأيضاً: عدنان جاموس، المدخل إلى علم القانون، جامعة دمشق، 1985-1986 ص 8. أيضاً: هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، جامعة دمشق، 2003-2004، ص ص : 12 - 15.

الثاني من القرن الماضي وبدايات هذا القرن بعد أن أنشأ في فرنسا قضاء إداري مستقل، فقد كان لهذا القضاء الدور الأول في انشاء وتطوير مبادئ القانون الإداري، لذا فإن الحديث عن نشأة القانون الإداري تبدأ بالحديث عن نشأة القضاء الإداري¹.

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون قضائي

القضاء الإداري ليس قضاء تطبيقياً كالقضاء المدني، وإنما هو إنشائي يقوم بإتباع الحلول المناسبة في المنازعات الإدارية، ومعظم المبادئ والنظريات التي يتكون منها القانون الإداري ترجع في نشأتها إلي مجلس الدولة الفرنسي، الذي اضطر أمام عدم وجود نصوص قانونية تحكم المنازعات المطروحة إلي ابتكار الحلول والقواعد التي تحسم هذه المنازعات، أما في نطاق القانون الخاص الذي نشأ واستقرت أحكامه قبل نشأة القانون الإداري بزمن طويل، فإن القاضي عادةً ما يجد نصوصاً تحكم المنازعات بين الأفراد ولذلك يقتصر دوره في الغالب الأعم من الحالات علي تطبيق هذه النصوص².

الفرع الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين جمع القواعد والأحكام القانونية في متن واحد، كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني والجنائي، ويلاحظ عدم إمكان تجميع قواعد وأحكام القانون الإداري في متن واحد وذلك لأسباب كثيرة منها، أن القانون الإداري قد نشأ ببطء وتدرجياً وأنه قانون متطور دائماً بتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية في الدولة كما أنه ليس من اليسر صياغة قواعد القانون الإداري في شكل مواد شاملة وثابتة مما يؤدي إلي جمود القانون ويعوق تطوره³.

¹ - ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 11.

² - توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة: دار النهضة العربية، 1954، ص 93.

³ - المرجع نفسه، ص 92

الفرع الرابع: القانون الإداري قانون مرن وقابل للتطور

تمتاز قواعد القانون الإداري بالمرونة والقابلية للتطور نظراً لأنها لم تقنن في نصوص تشريعية محددة، وإنما جاءت وليدة الظروف الواقعية، ولا شك أن هذه المرونة التي يتمتع بها القانون الإداري تساعد علي تطوره المستمر. فالقانون الإداري شديد الحساسية والتأثر لما يجري في الدولة من تطورات متجاوباً مع الظروف المتغيرة حتى لا تعوق النشاط الإداري. ولا شك أن هذه المرونة ازدادت سعتها وامتد نطاقها بظهور ميادين وقطاعات جديدة أفرزها تدخل الدولة في مجالات كانت الإدارة بعيدة عنها فيما مضى كالنشاط الاقتصادي والاجتماعي

كذلك التقدم العلمي والتكنولوجي ساهم في إنشاء نشاطات إدارية مختلفة والتحكم فيها¹. بالرغم من ميزة مرونة القانون الإداري إلا أن هذه المرونة والقابلية للتطور السريع قد تؤثر في ثقة الناس واحترامهم للقانون الإداري لأن من خصائص القانون الثبات والاستقرار والعمومية حتى يحقق العدل والمساواة بين الناس.

الفرع الخامس: القانون الإداري قانون التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة

الخاصة

إن فهم دلالة وأبعاد هذه الخاصية لا يتأتى إلا من خلال الاحاطة بالدور الذي يتولاه القاضي الإداري في الدول التي تأخذ بالمفهوم الضيق للقانون الإداري، حيث يترتب عليه وجود قضاء نوعي مختص في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها عندما تستعمل امتيازات السلطة العامة باعتبارها قواعد استثنائية مقررة للإدارة وحدها دون الأفراد مما يؤكد علوية الإدارة وعدم التوازن والمساواة بين طرفي العلاقة (الإدارة، الأفراد)² على اعتبار أن

¹ - من بين مظاهر التقدم العلمي والتكنولوجي الاختراعات العلمية والاكتشافات وملازمها من ظهور مشروعات متنوعة أدى إلى تدخل الدولة لمباشرة هذه النشاطات والإشراف والرقابة عليها مما يؤدي لسيطرتها على مختلف أوجه النشاط وتنظيم الحركة الاقتصادية بهدف إشباع الحاجات العامة للجمهور.

² - أنظر: يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 33.

الهدف من تمكين الإدارة من هذه الوسائل هو تمكينها من تحقيق المصلحة العامة والتي كثيرا ما تتعارض مع المصالح الخاصة والفردية، ومن هنا يقع على عاتق القاضي الإداري التدخل لإزالة هذا التعارض من خلال التوفيق والموازنة بين المصلحتين دون أن يلغي واحدة لصالح أخرى، ويمكن التذليل على هذا الطرح من خلال الاجراء المتعلق بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، ففي حالة ما إذا قامت الجهة الادارية المختصة بنزع ملكية فردية (قطعة أرضية لإنجاز طريق عمومي)، دون استتباعها بعملية التعويض العادل والمنصف كما يشترطه القانون، هنا يتعين على القاضي الإداري المختص بالفصل في هذا النوع من المنازعات أن يتدخل، على أساس أنه تم الاعتداء على مصلحة خاصة، ولكن ليس من حق القاضي في هذه الحالة أن يطالب الجهة الادارية برد الملكية العقارية المنزوعة، لأن في ذلك تأثير على المصلحة العامة، كما أنه ليس من حقه أن يحرم الشخص من الحصول على تعويض لأن في ذلك مساس بالمصلحة الخاصة، وعليه يكون من واجب القاضي الإداري هنا أن يزيل هذا التعارض ويطبق ما أقره القانون من خلال تثبيت عملية نزع الملكية لصالح المنفعة العامة، وفي نفس الوقت يلزم القاضي الإداري الجهة الادارية بتقديم تعويض عادل ومنصف للشخص الذي نزعت ملكيته حسب ما يقره القانون، وبهذا يكون القاضي قد قام بعملية الموازنة بين مصلحتين متعارضتين، وهذه الخاصية ينفرد بها القانون الإداري دون سائر القوانين الأخرى في مجال القانون الخاص على وجه التحديد.

المطلب الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

إن تفرع وامتداد مجالات القانون الإداري غير محصورة في نطاق بعينه، بل إن للقانون الإداري علاقة وقواسم مشترك وتأثير وتأثر بكل فروع القانون الأخرى، وهو ما يفيد أنه يؤثر ويتأثر بها، وهذا يشكل في الوقت ذاته خصوصية تطبع القانون الإداري، وسوف نحاول التركيز في تحديد طبيعة هاته العلاقة ومواطن التداخل من خلال التطرق إلى علاقته بأغلب فروع القانون العام من جهة، وعلاقته ببعض فروع القانون الخاص من جهة أخرى على النحو التالي:

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

من المهم أن نبين استقلال القانون الإداري عن فروع القانون الأخرى من خلال بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينها ثم بيان علاقته بعلم الإدارة العامة

أولاً - القانون الإداري وعلم الإدارة العامة:

يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة¹ في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري.

يظهر الاختلاف بين الإدارة العامة والقانون الإداري من خلال طريقة دراسة الموضوع الإداري محل البحث، فالقانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثراً قانونياً، كذلك يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه، وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات غير المشروعة، في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها.²

¹ - يمكن تعريفها بأنها ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه، وتشتمل الإدارة العامة على مفهومين ، مفهوم عضوي ، يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها، دون البحث في طبيعة النشاط الصادر منها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر النشاط عنها. راجع في هذا: عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 46.

² - أنظر في هذا الصدد: محمود مصطفى المكي، برنامج القانون الإداري، منشورات جامعة السودان المفتوحة، الطبعة الأولى، 2007، ص ص: 16-17.

ثانيا - القانون الإداري والقانون الدستوري:

القانون الدستوري: هو القانون الأعلى والأساس في الدولة، والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحرريات الأفراد والضمانات التي تكفلها، أما القانون الإداري حسبما سلف بيانه فهو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية¹.

هذا وقد حاول الفقه أن يأخذ من المقابلة بين الحكومة والادارة أساسا للتمييز بين القانون الدستوري والقانون الإداري، ما دام القانون الدستوري هو قانون نظام الحكم والسلطات العامة فإنه إذن قانون الحكومة الذي يحدد طريقة تكوينها وينظم اختصاصاتها، وذلك في الوقت الذي يتخصص فيه القانون الإداري بمشكلة الادارة العامة تكوينا واختصاصا، غير أن هذا المعيار لا يزال يضطرب نظرا لعدم قيام التفرقة بين الحكومة والادارة على أسس منطقية وقانونية سليمة، لأنه إذا التقليد قد استقر على أن الدولة المعاصرة تؤدي جملة وظائفها عن طريق سلطات ثلاث هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فإنه لا يزال من غير المعلوم أي هذه السلطات الثلاثة تعتبر الحكومة وأيها تعتبر إدارة². وعلى هذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، فإذا كان القانون الإداري يحكم السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى التي يجب أن تتقيد به وتحترم نصوصه، وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية والقانون الإداري يضع

¹ - أنظر: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996، ص 19.

² - طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص ص: 15 - 16.

القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها , فالقانون الإداري يكون بذلك امتداداً للقانون الدستوري¹.

ثالثاً - القانون الإداري والقانون المالي:

يبحث القانون المالي في جوانب النشاط المالي للدولة، سواء تعلقت هذه الجوانب بالنفقات العامة أو الإيرادات العامة تحت مسمى الميزانية العامة، وقد كان القانون المالي في أول الأمر جزءاً ملحقاً بالقانون الإداري، ثم انفصل عنه تدريجياً، بسبب تزايد الأهمية التي تحظى بها الإيرادات العامة في الدولة المعاصرة، ويرجع ذلك إلى اتساع حجم التمويل والانفاق العام بعد تعدد مصادر الموارد المالية، والعلاقة وثيقة بين القانون الإداري والقانون المالي، وترجع هذه العلاقة إلى دخول الإدارة المالية ضمن الأجهزة الإدارية، وبالتالي خضوعها للقواعد التي تحكم تنظيم هذه الجهات بوجه عام².

رابعاً - القانون الإداري والقانون الجنائي:

القانون الجنائي هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأفعال الجرمية والعقوبات، سواء كانت تلك العقوبات منهيبة للحياة كالإعدام أو مقيدة للحرية كالسجن أو مالية، ويهدف القانون من تلك العقوبات هو الحفاظ على النظام الاجتماعي، وهو ما يتقاطع في ذلك مع القانون الإداري الذي يرمي بدوره إلى الحفاظ على النظام العام من خلال الضبط الإداري كتدابير احترازية تضاف إليها العقوبات الإدارية كالغرامات المالية³.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص

سنخصص هذا الجزء لنماذج معينة من قواعد القانون الخاص التي تبين لنا العلاقة بين القانون الإداري والقانون الخاص.

¹ - طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص ص: 20-21.

² - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص ص: 65-66.

³ - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق، ص 74.

أولا - علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

استقر الخلاف الجوهرى بين القانون الإدارى كقانون عام وبين القانون المدنى باعتباره الفرع الرئيسى للقانون الخاص، فالمبدأ العام بأن الإدارة العامة فى قيامها بنشاطها وفى علاقتها القانونية بالأفراد لا تقف على عدم المساواة مع الأفراد، بل تسود علاقتهما رابطة الحاكم والمحكوم ومن ثم يعترف القانون الإدارى للإدارة العامة من حيث المبدأ بوجود تمتعها بوسائل وامتيازات السلطة الاستثنائية التى لا مقابل لها فى القانون المدنى والخاص على وجه العموم¹. بينما القضاء الإدارى هو الذى يفصل فى منازعات الإدارة مع الأفراد، وفى ضوء ذلك فإن القاضى الإدارى ليس مقيدا بالرجوع لنصوص القانون المدنى فالمشرع لم يلزمه بذلك².

ثانيا - علاقة القانون الإدارى بقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

للقانون الإدارى وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية هذا الأخير الذى نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء من حيث شروطها وقواعد الاختصاص (النوعى والمحلى) وسيرها وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الطعن فيها. وطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع إذا الغالب أنها طرف مدعى عليه، فهى معنية هى الأخرى بالخضوع لقانون الإجراءات المدنية الصادر كمرحلة أولى بموجب الأمر 154-66 المؤرخ 8 جوان 1966 المعدل والمتمم. وكمرحلة ثانية بموجب القانون 09/08. المؤرخ فى 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية³.

1 - أنظر: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 25.

2 - عمار بوضياف، "توزيع قواعد الاختصاص القضائى بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية فى التشريع الجزائرى"، مجلة تواصل، جامعة عنابة، عدد 17، 2006، ص 182.

3 - المرجع نفسه، ص 184.

المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري

إن البحث في مصادر القانون الإداري يكتسي أهمية كبيرة على الصعيدين الأكاديمي والقضائي، وهذا من منطلق أن أحكام وقواعد القانون الإداري غير مجملة وواردة ضمن مدونة واحدة وهو ما يترد إلى الخاصية اللصيقة بالقانون الإداري وهي عدم التقنين، كما سبق تفصيلها وبيانها، ولا يمكن تصور عكس ذلك مهما بلغ مستوى التقنين الجزئي لبعض مواضيع القانون الإداري، وهذا ما يترتب عليه أن القاضي الإداري يتوسع في مصادر القانون الإداري التي تتوافق مع مصادر القاعدة القانونية تتدرج في أهميتها¹، مما يؤكد حقيقة الدور الإنشائي للقضائي الإداري الذي ارتبط ولا يزال بعملية صنع ووضع القاعدة القانونية بدل تطبيقها ما يجعله يختلف عن الدور الذي يتولاه القاضي العادي الذي يدور وجودا وعدما مع تطبيق القاعدة القانونية كأصل عام².

وهو ما يعني من ناحية أخرى أن القاضي الإداري مطالب بأن يجتهد للوصول إلى حل مجدي للمنازعة المعروضة عليه ما يجعل القضاء مصدرا أساسيا، وسنحاول التعرض لكل مصدر من مصادر القانون الإداري الأساسية بدءا بالتشريع ومشمولاته مرورا بمبادئ الشريعة الإسلامية والعرف والقضاء الإداري، وصولا إلى المصادر الأخرى المكملة والمتمثلة في الفقه ومبادئ القانون الطبيعي، وسوف نحاول الإلمام بها من خلال تصنيفها إلى صنفين: الأول يشمل المصادر الرسمية والتي يمكن تقسيمها بدورها إلى مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، والصنف الثاني يتعلق بالمصادر غير الرسمية والتي يندرج تحتها الفقه الإداري، ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

¹ - حيث درج الفقه القانوني في هذا الصدد على تقسيم مصادر القانون بشكل عام إلى مصادر أصلية وهي تلك المصادر الرسمية التي يلتزم بها كل شخص سواء كان عمومي أو خاص. ونص عليها المشرع في المادة الأولى من القانون المدني الجزائري بقولها: "يسري القانون على جميع المسائل التي تناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها، وإذا لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف، فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة".

² - أنظر: ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 16.

المطلب الأول: المصادر الرسمية للقانون الإداري

وهي جملة المصادر ذات القيمة والأولوية بالنسبة للقانون الإداري رغم أنها قد لا تعتبر كذلك بالنسبة لسائر فروع القانون الأخرى، فلو أخذنا على سبيل المثال القضاء والعرف، فهو بالنسبة للقانون الإداري يشكل مصدرا مهما وحيويا رغم انه ليس كذلك بالنسبة للقانون المدني على سبيل المثال، وعليه قد يبدو جليا أن المصادر الرسمية للقانون الإداري أوسع وأرحب من نظيرتها غير الرسمية.

الفرع الأول: التشريع

يقصد بالتشريع القواعد الصادرة من السلطة المختصة، ويتميز التشريع بصفة عامة بالدقة والوضوح، لأن قواعده تصدر مكتوبة مما يسهل الرجوع إليها للتحقق من وجودها القانوني والمعنى المقصود منها، رغم ما للتشريع من مساوئ أخرى لا يمكن حجبها¹. وقد سبق تبيان أن من خصائص القانون الإداري عدم التقنين، إذ لا توجد مجموعة واحدة من النصوص تضم مختلف نظريات ومبادئ القانون الإداري في إطار واحد مكتوب، إلا أن هذا لا ينفي وجود نصوص مكتوبة تتعلق بمواضيع القانون الإداري²، ومن هنا يأتي التشريع بمدلوله الواسع كمصدر رسمي لأحكام ومبادئ القانون الإداري، وسنحاول التفصيل بشأنه من خلال مراتب ومستويات تدرج القاعدة القانونية المكتوبة طبقا لما يلي:

أولا - التشريع الأساسي (الدستور):

يعتبر الدستور أعلى مصادر القانون، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة وحماية حقوق وحرريات الأفراد، كما تنظم العلاقات القائمة بين كافة هيئات الدولة وسلطاتها، تسمو قواعد الدستور علي غيرها من القواعد باعتبارها قواعد تأسيسية وإنشائية، ويتعين علي جميع سلطات الدولة احترام هذه القواعد³.

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 58.

² - ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 16.

³ - وجدي ثابت، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 25

والقواعد الدستورية قد لا توجد في الوثيقة الدستورية ذاتها فحسب، بل في إعلانات الحقوق والموثيق أو في مقدمات الدساتير، ويثار التساؤل عنها عن القوة القانونية لتلك القواعد الخارجة عن الوثيقة الدستورية، وما مدى اعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية تلزم كل سلطات الدولة وبما فيها السلطة الإدارية.

وقد تضمنت مختلف الدساتير الجزائرية مواد ونصوص متعلقة بالإدارة العامة والتنظيم الإداري في مجالات مختلفة نذكر منها على سبيل المثال المادة 18 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 الذي تطرق على غرار الدساتير والتعديلات الدستورية السابقة إلى موضوعات تتصل بشكل مباشر بالقانون الإداري، كما هو الحال على سبيل المثال المادة 17 المتعلقة بالجماعات الإقليمية للدولة والمتمثلة في الولاية والبلدية، والمادة 18 المستحدثة والتي تنص على أن تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، والمادة 19، والمادة 20 المتعلقة بالملكية العامة الوطنية ومشتملاتها¹.

ثانياً - التشريع الدولي (الاتفاقيات والمعاهدات الدولية):

استقر القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة على أن المبدأ العام هو أن المعاهدات الدولية تلزم بشرط أن تصدر، ويتم التصديق عليها، ثم تنشر وفقاً للقواعد القانونية الملزمة في هذا الشأن².

وينبغي التأكيد في هذا الشأن على أن المعاهدة الدولية تعتبر مصدراً للقانون الإداري متى اتصل موضوعها بطبيعة الحال بأحد المجالات التي ينظمها القانون الإداري، حيث تأتي في هذا الإطار في المرتبة الثانية بعد الدستور، وقبل القانون، وهي القاعدة المستقر عليها والمطبقة في أغلب الأنظمة ومنها الجزائر.

¹ - أنظر بخصوص هذه المواد: المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30/12/2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد بتاريخ 30/12/2020.

² - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 38

ثالثا - التشريع المكمل للدستور:

يطلق عليها في الجزائر (القوانين العضوية)، وفي مصر (القوانين الأساسية)، وهي قوانين تحتل مرتبة وسط بين الدستور والقوانين العادية، وذلك راجع لسببين: الأول أنها تعالج موضوعات أساسية وحيوية تتعلق بتنظيم السلطات العامة ومجالاتها، وهي من هذا المنظور ذات صلة مباشرة بالقانون الإداري، أما الثاني فهو لأن الدساتير تشترط لإصدارها إجراءات مشددة¹ كما هو الحال في النظام الجزائري الذي يشترط إخضاعها للرقابة الدستورية التي كان يتولاها من قبل المجلس الدستوري وحاليا المحكمة الدستورية، كما يشترط الاغلبية المطلقة للمصادقة والتصويت عليها من طرف البرلمان، وهذه الشروط غير متطلبة بالنسبة لفئة القوانين غير العضوية.

وجدير بالذكر هنا أن الدستور الجزائري حسب آخر تعديل له لسنة 2020 حافظ على المبدأ العام في توزيع المجالات بين القانون العضوي والقانون بموجب المادتين 139 و 140 منه²، دون إغفال مجالات أخرى خارج هذين النصين، مع تسجيل ملاحظة أساسية في هذا الصدد تتعلق بتوسيع مجالات القانون العضوي نسبيا مقارنة بما كان عليه الوضع من قبل.

¹ - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 38

² - تنص المادة 140 من التعديل الدستوري على ما يلي:

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للتواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي، قبل إصداره، لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية.

رابعاً - التشريع العادي:

التشريع العادي هو ما تقرره السلطة التشريعية في الدول من قوانين وفق إجراءات التشريع، فالهيئة التشريعية أياً كانت التسميات في النظم الدستورية، هي التي تختص بحكم الدستور في وضع القوانين العامة التي توضح سياسية الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد تم النص على مجالات القوانين وهي أوسع من مجالات القانون العضوي بموجب المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020¹.

¹ - تنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي:

يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- (1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- (2) القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات،
- (3) شروط استقرار الأشخاص،
- (4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- (5) القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،
- (6) القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
- (7) القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- (8) القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- (9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية،
- (10) القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية،
- (11) التقسيم الإقليمي للبلاد،
- (12) التصويت على قوانين المالية،
- (13) إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها،
- (14) النظام الجمركي،
- (15) نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- (16) القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- (17) القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- (18) القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، =

خامسا - التشريع الفرعي (اللوائح التنظيمية):

يقصد بالتشريع الفرعي القرارات التنظيمية والفردية) بوصفها قواعد عامة ومجردة تصدرها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارية استناداً لصلاحياتها الدستورية والتشريعية. فهي وفق هذا النظام قرارات إدارية¹.

وتعد اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية مصدراً من مصادر القانون التي تقيد أعمال الإدارة. وتتميز اللائحة عن القرار الإداري في كون اللائحة أن العبرة في تطبيقها بعموم صفة من تخاطبهم وليس بتخصيص ذواتهم، أما القرار الإداري الفردي فيحدث أثره بالنسبة لفرد أو أفراد معينين بذواتهم، ويجب أن تأتي اللائحة متفقة مع القانون والدستور من باب أولى وإلا اعتبرت غير مشروعة جاز الطعن فيها بالإلغاء. ومن أمثلتها: لوائح الصحة العامة، لوائح الضبط المتعلقة بالنظام العام...

وفي النظام الجزائري تتوزع اللوائح بين كل من رئيس الجمهورية بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية¹

-
- 19= القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
 - 20) القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
 - 21) حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه،
 - 22) النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
 - 23) النظام العام للمياه،
 - 24) النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة،
 - 25) النظام العقاري،
 - 26) الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،
 - 27) القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،
 - 28) قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
 - 29) إنشاء فئات المؤسسات،
 - 30) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.
- ¹ - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 38.

الفرع الثاني: أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية

هي الأصول الكلية التي تتفرع عنها الأحكام التفصيلية، فهي المبادئ العامة التي لا تختلف في جوهرها من مذهب لآخر، وهذا يعني أن النظام القانوني في الشريعة الإسلامية قائم على قواعد وأحكام أساسية في كل الميادين، وأن نصوص الشريعة الإسلامية أتت في القرآن والسنة بمبادئ أساسية وتركت التفاصيل للاجتهاد في التطبيق بحسب المصالح الزمنية إلا القليل من الأحكام التي تناولتها بالتفصيل كأحكام الميراث وبعض العقوبات ومن ضمن المبادئ الأساسية في قسم الحقوق الخاصة².

وتعد أيضا مصدرا ماديا للقانون الجزائري³، ويلاحظ انه إذا كانت الشريعة الإسلامية مصدرا ماديا لبعض النصوص التشريعية فذلك يعني أن القاضي ملزم بالنص التشريعي، ولا يرجع إلى مبادئ الشريعة الإسلامية إلا لمساعدته على تفسير النصوص المستمدة منها⁴. ويلاحظ أنه إذا كانت الشريعة الإسلامية مصدرا ماديا لبعض النصوص التشريعية فذلك يعني أن القاضي ملزم بالنص التشريعي، ولا يرجع إلى مبادئ الشريعة الإسلامية إلا لمساعدته على تفسير النصوص المستمدة منها⁵.

¹ - تنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

- يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة".

². مبادئ الشريعة الإسلامية متعددة ومتنوعة منها على سبيل المثال: لا ضرر ولا ضرار، إنما الأعمال بالنيات، العقد ملزم العاقديّة...

³ - المقصود بذلك ان المصدر المادي او جوهر بعض نصوص القانون استمدها المشرع من مبادئ الشريعة الإسلامية.

⁴ - محيي فريدة زواوي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الرغاية، الجزائر، 1998، ص 71.

⁵ - محيي فريدة زواوي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998، ص 71.

الفرع الثالث: العرف

يقصد بالعرف في القانون الإداري ما جرى عليه العمل من السلطة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية وينشأ من استمرار الإدارة التزامها بهذه الأوضاع والسير عليها بأن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة من تحديد المقصود بالعرف الإداري يتبين أنه يقوم على ثلاثة أركان:

1- الركن المادي: ويتمثل في سلوك الاعتياد الإداري على قاعدة معينة فترة زمنية

كافية تطبقه الإدارة على كل حالة مماثلة ويشترط في هذا السلوك القدم والثبات والعمومية.

2- الركن المعنوي: يقصد به الشعور الذي يرسخ لدى كل من الإدارة الحكومية

والأفراد المتعاملين معها بأن السلوك الذي اتبعته تجاه حالة معينة أصبح قاعدة واجبة التطبيق على العلاقة بين الإدارة والأفراد.¹

ويتفق فقهاء القانون الإداري على وجود العرف المفسر، كما تعترف أغليبيتهم بالعرف المكمل، أما العرف المعدل لنص تشريعي فلا يقول به كثيرون والتزام الإدارة باحترام العرف الذي درجت عليه لا يحرمها من إمكانية تعديله أو الغائه أو تغييره بما يتفق والظروف المتجددة، وإذا بدأت الإدارة في تنظيم العلاقة التي يحمها العرف بطريقة جديدة وجب عليها المضي في اتباع هذه الطريقة بصفة منتظمة، فليس لها أن ترفض تطبيق العرف بصدده حالة من الحالات بحجة أنها بصدده تغييره، ثم تقرر الأخذ بهذا العرف في حالة أخرى، وبطبيعة الحال لا يتكون العرف الجديد بمجرد مخالفة الإدارة العرف المطبق. صحيح أن هذا الأخير يفقد منذ المخالفة الأولى أحد الشروط المتطلبة فب عنصره المادي، وهو شرط انتظام التطبيق، ولكن تكوين العرف الجديد يحتاج إلى تكرار اتخاذ الموقف المولد له²

ومن أمثلة العرف الإداري في فرنسا قاعدة عدم جواز التنازل عم أملاك الدومين العام،

وهي مثال تقليدي على قواعد القانون الإداري التي مصدرها العرف هناك،

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 59.

² - المرجع نفسه، ص 60.

ومهما يكن من أمر يشترط لاعتبار العرف الإداري أن يتوافر شرطان هما¹:

- 1- أن يكون العرف عاما وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة، فإذا أغفل هذا الشرط، فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم.
- 2- أن لا يكن العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم، وقد نص الشارع على العرف كمصدر رسمي للقانون غير أنه من حيث تدرج القواعد القانونية يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع، ومن ثم فلا يجوز للعرف أن يخالف نصا قائما.

الفرع الرابع: القضاء الإداري

للقضاء أهمية كبيرة في القانون الإداري، فيرجع الفضل إليه في نشأة وتطور هذا القانون، ويتميز القانون الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل هو قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد.

سبقت الإشارة عند الحديث عن نشأة القانون الإداري أنّ هذا الفرع من القانون عرف نشأته وتطوره على يد القضاء الفرنسي. ومن ثمّ فلا غرابة من أن يكون القضاء مصدرا من مصادر القانون الإداري².

ويقصد بالقضاء أحد المعنيين: إما الجهاز أي مجموع المحاكم القائمة في دولة معينة،

وقد يقصد به طبقا للمعنى الثاني مجموع الأحكام والمبادئ التي تقرّها السلطة القضائية³.

ومهما يكن من أمر، فقد ساهم القاضي الإداري في انشاء معظم نظريات القانون الإداري مثل نظرية القرار الإداري، ونظرية العقد الإداري، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية السلطة التقديرية، نظرية الظروف الطارئة، وغيرها من نظريات القانون الإداري، فالقاضي

¹ - المرجع نفسه، ص ص: 61-62.

² - حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ندوة القضاء الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدار البيضاء، المغرب، 18 - 22، جوان 2007، ص 18.

³ - وطالما نحن بصدد دراسة القانون الإداري فإنّه يعنينا فقط من هذه الأحكام تلك التي تصدر عن القضاء الإداري باعتبارها أحكاما متميّزة غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.

الإداري يتمتع بحرية كبيرة في الاجتهاد لإيجاد حل للنزاع المعروض عليه عندما لا يجد نصا واجب التطبيق على الإدارة، وهو ليس ملزما بالأخذ بنصوص القانون الخاص مثل القانون المدني، بل عليه إن يحكم في النزاع، وإلا كان منكرا للعدالة، وعلى هذا الأساس وصف القاضي الإداري بأنه قاضي انشائي، وليس قاضي تطبيقي، أي ينشأ القاعدة لحل النزاع في كثير من الحالات، ولا يقتصر دوره على تطبيق النصوص فقط.¹

لقد أتاح هذا الدور الانشائي للقضاء الإداري تطوير قواعد القانون الإداري بشكل مستمر لكي يتلاءم مع الوقائع المتطورة والمتغيرة باستمرار، وبهذا اكتسب القانون الإداري صفة المرونة والتطور لمواجهة التطورات والمستجدات في الحياة²

المطلب الثاني: المصادر غير الرسمية للقانون الإداري

وهي مصادر استثنائية يمكن الرجوع إليها والاستفادة مما توفره في حالة غياب الحلول من المصادر الرسمية بنوعها المكتوبة وغير المكتوبة، ويندرج تحت مفهوم المصادر غير الرسمية كل من الفقه، ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

الفرع الأول: الفقه

يقصد به استنباط المبادئ القانونية بالطرق العلمية المختلفة بواسطة الفقهاء. وفي المجال الإداري المبادئ القانونية التي أرساها الفقهاء في شتى الميادين التي تمس عالم الإدارة بصفة عامة.

ورغم الدور الذي يقوم به الفقه سواء في المجال الإداري أو غيره من فروع القانون الأخرى في الكشف عن كثير من خفايا النصوص وتناقضاتها من جهة، أو إيجاد حل لكثير من الإشكالات القانونية المطروحة من جهة ثانية أو تحليل الأحكام والقرارات القضائية

¹ - ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 18.

² - المرجع نفسه، ص 19.

والتعليق عليها من جهة ثالثة. كل هذا بهدف تنوير المشرع أو القاضي، إلا أن رأي الفقيه يظل استثنائياً غير ملزم بالنسبة للقاضي لذلك اعتبر الفقه مصدراً تفسيريًا لا رسميًا.¹

الفرع الثاني: مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة

القانون الطبيعي يتضمن الحقوق الطبيعية للإنسان، قواعد العدالة ويتمثل القانون الطبيعي أساساً في الحق بالحياة، وحرمة المساس بها، والحق في الحرية، أي تلك الأصول والموجهات العامة للعدل التي تعتبر مثلاً أعلى لتنظيم القانون، لأن القوانين الوضعية لم تصل لهذا الكمال، ويتمثل ذلك في العدل الذي يشمل كل الفضائل، وهو الأساس الذي يجب أن تقوم عليه الدولة لتحقيق الغاية منها وهي الخير العام، وهذا العدل فكرة مجردة لا تختلف باختلاف الظروف والأحوال إلا أنه يجب الخروج عن هذا التجريد أحياناً لتحقيق العدالة، فقواعد العدالة ومبادئ القانون الطبيعي هي شعور يدفع القاضي إلى اختيار أفضل الحلول بالنسبة للنزاع المطروح، وذلك بمراعاة الظروف والملابسات الواقعية الخاصة.²

وتتميز مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة بأنها غير ضمنية بل أصبحت صريحة، ويحكم مباشرة بموجبها، كما أنها غير مكتوبة، ولكنها نسبية، فهي لا توجد في كل الدول بنفس القدر أو القوة، فهي تختلف من بلد لآخر، وقد استطاعت المبادئ العامة للقانون أن تصبح أحد مصادر القانون الإداري، وذلك لقدرتها على مسايرة الواقع وتحقيق الصالح العام والمنفعة العامة.³

المبحث الرابع: نطاق تطبيق القانون الإداري

يرتبط البحث في موضوع نطاق القانون الإداري بالبحث عن المعيار الواجب اعتماده لتحديد موضوعات ونطاق القانون الإداري، أي ما هو المعيار الذي يمكن بواسطته أن نتعرف على الموضوعات التي تدخل ضمن نطاق القانون الإداري وذلك بغية تفريقها عن

¹ - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 43.

² - مجدي فريدة، المرجع السابق، ص 89.

³ - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 43.

الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون الخاص، ومنه فإن البحث في مجال تطبيق القانون الإداري بمدلوله الضيق يخدم في الوقت ذاته البحث في تحديد اختصاص القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وذلك لأن اختصاص القضاء الإداري إنما يتحدد فقط بالمنازعات التي تثور بمناسبة نشاط الإدارة، وقد حصل تطور مهم مهم في تحديد معيار أو أساس تطبيق القانون الإداري في فرنسا، وكان وراء ذلك ازدياد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي من حياة المجتمع¹.

المطلب الأول: معيار المرفق العام كأساس لتطبيق القانون الإداري

تستهدف دراسة أساس القانون الإداري إيجاد معيار معين يمكن بمقتضاه تحديد نطاق تطبيق أحكام القانون الإداري، أو بمعنى آخر معيار لتمييز نشاط الإدارة الذي يخضع لقواعد القانون الإداري، ونشاطها الذي يخضع لقواعد القانون الخاص².

يعتبر ليون ديجي *Lean Duguit* الذي كان عميدا لكلية الحقوق بجامعة بوردو وكذلك جيز *Jeze* وبونارد *Bonnard* رواد هذا المعيار. فهم يرون أن الدولة ليست شخصا يتمتع بالسلطة والسيادة والسلطان كما ذهب لذلك أصحاب مدرسة السلطة العامة، بل هي مجموعة مرافق عامة تعمل لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفرادها³.

ويقصد بالمرفق العام على النحو السابق النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى آخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق ص: 57.

2 - اختلف الفقه في فرنسا بشأن تحديد أساس للقانون الإداري يمكن الاعتماد عليه لمعرفة حدود ولاية القضاء الإداري وتطبيق المبادئ والأحكام المتميزة والتي لا مثل لها في مجال روابط القانون الخاص. ويمكن حصر اختلافهم في معيارين هما معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام.

3 - المرفق العام هو المشروع الذي تنشئه الدولة وتديره، بهدف تحقيق النفع العام، وذلك بإشباع الحاجات العامة للمواطنين.

الخاصة . ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات عامة ذات نفع عام تحقيقاً للمصالح العام¹.

فالدولة من وجهة نظر القائلين بهذا المعيار عبارة عن جسم خلاياه المرافق العامة. ويقصد بالمرافق العامة مشروعات عامة تتكون من أشخاص وأموال تهدف إلى إشباع حاجة عامة كمرفق الدفاع والسكك الحديدية والتعليم والصحة... وهذه المرافق تتميز بأنها مشروعات يعجز الأفراد عن القيام بها ولذلك يترك أمرها للدولة.

الفرع الأول: مضمون معيار المرفق العام

إن فكرة المرفق العام وفق نظرة أصحاب مدرسة المرفق العام هي جوهر القانون الإداري. وإليها ترجع جميع موضوعاته ويتحدّد نطاق اختصاصاته وولايته. فالموظف العام ما كان ليخضع لقواعد خاصة تربطه بالإدارة الحكومية لولا فكرة المرفق العام. والإدارة العامة ما كان أن يعترف لها بأحقية نزع ملكية الأفراد لولا فكرة المرفق. فالقانون الإداري على هذا النحو هو قانون المرافق العامة².

ويذهب اتجاه في الفقه إلى الربط بين فكرة المرفق العام ومعيار القانون الإداري، حيث ينظرون إلى القانون الإداري على أنه قانون المرفق العام فهو يدور معها وجوداً وهدماً، ويعرف هذا الاتجاه باسم: " مدرسة المرفق العام"

ويمكن القول بأن معيار المرفق العام ينتهي إلى تقرير وإثبات أمرين:

الأول: أن توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري من ناحية والقضاء العادي من ناحية أخرى، وبالتالي تطبيق القانون الإداري، إنما يقوم على أساس التمييز بين المرافق العامة والأنشطة الإدارية الأخرى التي لا تعتبر مرافق عامة، حيث يطبق القانون الإداري، وبالتالي يختص القضاء الإداري بالنسبة للمرافق العامة، بينما يطبق القانون الخاص بأوجه النشاط الأخرى.

¹ - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق ص: 60.

² - مجدي فريدة، المرجع السابق، ص 90.

الثاني: ليس من الضروري أن يخضع كل ما يتعلق بالمرافق العامة للقانون الإداري. واختصاص القضاء الإداري، ذلك أن الإدارة قد تلجأ إلى استخدام أساليب القانون الخاص وهي بصدد إدارة بعض المرافق العامة لأنها تقدر أن ذلك يحقق المصلحة العامة بصورة أفضل، وفي هذه الحالة يجب تطبيق قواعد القانون الخاص، كما يكون الاختصاص للقضاء العادي¹.

انتهت مدرسة المرفق العام إلى الربط بين القانون الإداري والمرافق العامة، فالمرفق العام هو أساس القانون الإداري، وهو الذي يحدد نطاق تطبيقه، كما أنه هو الذي يعتبر معيار تحديد اختصاص القضاء الإداري أي أن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة، بل إن الدولة لم تعد سلطة أمرة بل أصبحت مجموعة من المرافق العامة².

الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمعيار المرفق العام

يمكن إجمال أهم الانتقادات التي وجهت لمعيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري ولتحديد اختصاص القضاء الإداري فيما يلي³:

- عدم كفاية فكرة المرفق العام وعدم شمولها كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري، مما أدى إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام بسبب غموض هذا المعيار فالنشاط الإداري لا يقتصر على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري والذي لا يعتبر بالمعنى الدقيق مرفقا عاما، ولهذا فإن تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة قد اغفل جانبا من النشاط الإداري هو النشاط الضبطي، وبعبارة أخرى فإن موضوع القانون الإداري أوسع من مفهوم المرفق العام.

¹ - أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 44.

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط 8، 1966، ص

14.

³ - ثروت بدوي، القانون الإداري، بدون دار النشر، القاهرة، الطبعة 1963، ص 193.

- ظهور المرافق العامة الاقتصادية (المرافق التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو عقاريا) وكذلك المرافق المهنية، وكلها مرافق تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص، فهي تخضع لقواعد القانون الإداري بوصفها مرافق عامة تتمتع ببعض سلطات القانون العام، وتخضع لقواعد القانون المدني فيما يتعلق بعمالها القائمين بوظائف التنفيذ، وفيما يتعلق بالعقود التي تبرمها مع الأفراد وفقا لأحكام القانون الخاص. يضاف إلى ذلك أن المرفق العام- بعناصره الثلاثة وهي خضوع المشروع الاقتصادي أو المهني للإدارة، واستخدامه وسائل القانون العام في نشاطه، واستهدافه إشباع حاجة عامة وتحقيق المصلحة العامة.

- لا يكفي كمعيار لتمييز المرافق الاقتصادية والمهنية التي لا تستخدم أسلوب القانون العام بالرغم من استهدافها تحقيق نفع عام.

ومما يؤكد حقيقة وصحة الانتقادات الموجهة للمرفق العام هو بروز ما يعرف بأزمة المرفق العام في فرنسا التي هزت بنیان هذا المعيار، وعجلت بهجره¹ ومن ثم نخلص للقول إلى أن فكرة المرافق العامة وإن كانت ضرورية كأساس للقانون الإداري، إلا أنها فكرة ليست كافية وحدها كمعيار للقانون الإداري وكأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

¹ - يرجع أساس هذه الأزمة التاريخية في فرنسا إلى بروز ما يعرف بالمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري بعد الحرب العالمية الأولى، وأضحى تعمل هذه المرافق الجديدة ضمن شروط تقارن بشروط المؤسسات الخاصة وموضوعها مماثل، أي بدون استخدام امتيازات السلطة العامة، واستنتج الاجتهاد من ذلك هذه النتيجة، بأن المنازعات الناشئة عن عمل هذه المرافق، ولا سيما من علاقتها بالمستعملين هي طبيعيا من صلاحيات القاضي العادي، ومن هنا كان هناك تكذيب صارخ لمفاهيم مدرسة المرفق العام طالما أن هذا الاجتهاد الجديد بين وجود مرافق تتضاعف بلا انقطاع كانت إلى حد بعيد في ما يتعلق بعملها مستثناة من اختصاص القانون الإداري والقاضي الإداري. لمزيد من التفاصيل حول خلفيات وأساس أزمة المرفق العام في فرنسا: أنظر: جورج فوديل، بيار دلقولقيه، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

المطلب الثاني: معيار السلطة كأساس لتطبيق القانون الإداري

يعتبر موريس هوريو (Maurice Hauriou) رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة أو مدرسة تولوز وتبعه في هذه الفكرة بعض الفقهاء يأتي على رأسهم الفقيه برتلمي.

الفرع الأول: مضمون معيار السلطة العامة

تطور القانون الإداري الفرنسي منذ القرن التاسع عشر (19) تطورا كبيرا¹، ولقد اتسم هذا القرن بتدخل الدولة أو الإدارة المحدود، وترك معظم مجالات للنشاط الفردي الذي يخضع لرقابة الدولة إعمالا لسلطاتها في الضبط الإداري.

ومن ناحية أخرى كان ينظر للدولة عند ممارستها لنشاطها الإداري على أنها سلطة الأمر والنهي في مواجهة الأفراد بحكم ما تملكه من امتيازات السلطة العامة².

ومن ثم فقد ظهرت فكرة السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، وظلت هي الفكرة والمعيار الغالب والمسيطر حتى نهاية القرن 19 تقريبا³.

الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمعيار السلطة العامة

لا شك أنّ مدرسة السلطة العامة أصابت في نظرتها عندما ميّزت بين نوعين من أعمال الإدارة هما أعمال السلطة والأعمال المدنية. وأصابت أيضا حينما أخضعت أعمالها أحيانا لمبادئ وأحكام القانون الإداري وأحيانا أخرى لقواعد الخاص. ذلك أنّه لا يعقل بحال من الأحوال أن تخضع الإدارة في كل تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون الإداري. فهي إذا نزلت لنفس مستوى الأفراد فقدت امتيازاتها وخضعت لما يخضعون له من قواعد وأحكام.

¹ - يرجع السبب الرئيسي لهذا التطور إلى تطور الحياة الإدارية ذاتها، حيث أدى زيادة تدخل الدولة وبالتالي تطور النشاط الإداري إلى تطور القانون الإداري، ومن ثم يمكن القول بأن تطور النشاط الإداري إلى تطور القانون الإداري.

² - أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص 46.

³ - المرجع نفسه، ص 40.

انتقد الفقه معيار السلطة العامة، ذلك أنه وإن كان يتميز بالبساطة والوضوح وينطوي على قدر كبير من الصحة بما ينادي به من ضرورة التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، إلا أنه لم يعد يصلح كمعيار للقانون الإداري ولتحديد اختصاص القضاء الإداري، ويمكن إجمال أهم أسباب الانتقاد في:

1 - صعوبة التفرقة بينما يعتبر من قبيل أعمال السلطة العامة وما يعتبر من قبيل أعمال الإدارة المالية لما بين العاملين من تداخل مستمر كما أن أعمال السلطة العامة في هذا المعيار قد تحددت على مفهوم ضيق جدا يقوم فقط على مجموعة الأوامر والنواهي التي تصدرها الهيئات العامة المتخصصة، وهذا التضيق الشديد لنطاق القانون الإداري لا يتناسب مع مقتضيات الحياة بحيث يمكن أن يكون تصرف الإدارة من قبيل أعمال السلطة العامة دون إصدار أوامر أو نواهي.

2 - يمكن تصور قيام الإدارة ببعض تصرفات ذات الطبيعة المختلفة بحيث لا تعتبر تصرفات عادية تماما، كما أنها لا تعتبر أوامر ونواهي بالمعنى الحرفي مثل العقود الإدارية.

3 - يدور القانون الإداري وجوداً وعدماً مع المرفق العام، فالمرفق العام هو أساس ومبرر وجود القانون الإداري. ويقصد بالمرفق العام كل نشاط تقوم به هيئة عامة يهدف إلي إشباع حاجة تتعلق بالمصلحة العامة، فالعنصر الرئيس في تعريف المرفق هو تعلق الحاجة المراد إشباعها بالمصلحة العامة.

فإذا ما اعترفت الدولة أن حاجة عامة يحس بها المجموع (الشعب) ولا يستطيع النشاط الفردي تحقيقها، وتولت هي نشاطها السعي إليها وتوفيرها، بان هذا النشاط يكون مرفقا عاما ومن أمثله ذلك أعمال الشرطة، الدفاع الوطني، السكك الحديدية، التمثيل الدبلوماسي، التعليم، الصحة. إذا إن عنصر الحاجة العامة أو المصلحة العامة هو الذي يميز المرفق العامة عن المشروعات الخاصة للإدارة¹.

¹ - أنور احمد رسلان، مرجع سابق، ص 41.

رغم أن هذه النظرة الجديدة تبدو اقرب للواقع إلا أنها انتقدت من جوانب أهمها¹.
- صعوبة ودقة التفرقة بين أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة.
- التضييق من نطاق تطبيق القانون الإداري، وبالتالي تضييق اختصاص القضاء الإداري.

- مخالفته لاتجاهات أحكام القضاء الإداري.

المطلب الثالث: الجمع بين المعيارين السابقين

لا أحد يستطيع أن يشكك بأن الأخذ بمعيار السلطة العامة لوحده سواء في نظريته التقليدية أو الحديثة أو الأخذ بمعيار المرفق العام أو فكرة المصلحة العامة لوحدها من شأنه أن يوقعنا في سهام النقد السابقة الذكر. والتي تعرض لها كل معيار لذا فان الرأي الصائب يفرض الجمع بين هذين المعيارين دون ترجيح أحدهما عن الآخر².

الفرع الأول: مضمون المعيار

معيار يجمع بين السلطة العامة والمرفق العام، ليشكل منهما معا معيارا واحدا يتم وفقه تحديد اختصاص القضاء الإداري، وبالتالي تحديد مجال أو نطاق تطبيق قواعد القانون الإداري.

من أجل ذلك نادي الفقيه أندريه ديلوبادير وكذلك هوريو بضرورة تطبيق معيار مزدوج فأعطى لكل من المعيارين حقه في رسم معالم ولاية واختصاص القانون الإداري. فهو يرى أنّ القانون الإداري لا ينطبق إلا إذا كان الأمر متعلقا بمرفق عام ويتمتع هذا المرفق بامتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته.

وما نستطيع تأكيده اليوم أن الفقه الحديث في فرنسا وخارجها يميل إلى ترجيح المعيار المزدوج لما له من ثقل على المستوى الفقهي.

¹ - مثال ذلك: إدارة الدولة لأموالها الخاصة، العقود المدنية التي تبرمها الإدارة مع الأفراد.

² - أنور احمد رسلان، مرجع السابق، ص47

وإننا في حقيقة الأمر لا ننكر أن الفقيه جورج فيدل انتقد بشدة ما ذهب إليه الفقيه دبلويدير قائلًا أن ما فعله هذا الأخير هي محاولة يائسة من أجل ترميم معيار المرفق العام وتؤدي لتعقيدات لا حصر لها.

فالقول بأن وجود مرفق عام شرط ضروري لاعتبار المنازعة إدارية تدخل في اختصاص القضاء الإداري شريطة توافر جملة أخرى من المعايير الجزئية كل هذا يؤدي إلى سلسلة من القواعد ويدخلنا في تعقيدات ليس لها قرار أو نهاية. فلتطبيق هذا المعيار نقول أنّ نشاط المرفق العام ضروري لتطبيق القانون الإداري بشرط أن يكون مرفقًا إداريًا لا تجاريًا ولا صناعيًا.

الفرع الثاني: تقييم المعيار

برغم اتجاه الرأي الغالب في الفقه نحو الأخذ بالمعيار الحديث للقانون الإداري (المعيار المختلط) فإن الرأي قد اختلف بين أنصار هذا الاتجاه:

- ذهب البعض منهم إلى تغليب فكرة السلطة العامة على فكرة المرفق العام فاعتبروا فكرة السلطة العامة هي الأساس وفكرة المرفق العام تكون مكتملة لها.

- وذهب البعض الآخر إلى اعتبار فكرة المرفق العام هي الأساس وفكرة السلطة العامة مكتملة لها.

ولئن كان التطور في فرنسا قد انتهى إلى تحديد اختصاص القضاء الإداري وفقًا لمعيار عام يتم بمقتضاه تحديد المنازعات التي يختص بها القضاء الإداري، فإن ذلك لا يعني أنه القاعدة الوحيدة لتحديد هذا الاختصاص، إذ توجد بعض الاستثناءات التي يتم بمقتضاها تحديد جهة القضاء المختصة بغض النظر عن اتفاق ذلك مع المعيار العام من عدمه¹.

¹ - أنور احمد رسلان، مرجع سابق، ص 47.

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

المطلب الرابع: نطاق تطبيق القانون الإداري في الجزائر

في هذه الجزئية سنبين ابرز الامثلة التطبيقية لفكرة السلطة العامة في التشريع الجزائري، وذلك لتأثر هذا الاخير بهذا المعيار لحد بعيد.

الفرع الأول: في مجال التوظيف

ليست الإدارة العامة في الجزائر حرة في اختيار من تراه مناسبا لتولي وظيفة عامة، بل هي ملزمة إن أرادت التوظيف بإتباع جملة من الإجراءات القانونية جاء تحديدها واضحا خاصة في المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية

وتطبيقا لهذا النص تلزم الإدارة المعنية قبل مباشرة إجراءات التعيين بالامتنال أولا للقرار الصادر إماما عن السلطة المكلفة بالوظيفة العامة أو للقرار الوزاري المشترك بين إدارة الوظيفة العامة والوزير المعني والذي يبين الأسلاك والرتب المعنية بالمسابقة أو الامتحان أو الاختبار المهني وطريقة التوظيف وطبيعة امتحان القبول وعدد الامتحانات ومدتها ومعاملاتها والنقاط الاقصائية وتكوين الملف وكيفية الإشهار. وبعد ذلك تبادر السلطة المكلفة بالتعيين.

الفرع الثاني: في مجال التعاقد (الصفقات العمومية)

إذا كانت إرادة الإدارة مقيدة في مجال التوظيف تكريسا وتطبيقا لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة المكفول دستوريا فإن إرادتها أيضا ليست حرة في اختيار المتعاقد معها. بل هي ملزمة طبقا للمادة 20 من المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية بإبرام صفقات الأشغال والتوريد والخدمات والدراسات تبعا لطريقة المناقصة بما يفرض اللجوء للإشهار عن طريق الصحافة بغرض الحصول على تعهدات وعروض من جانب المعنيين

الفرع الثالث: في مجال نظام الأموال

إذا كان يجوز قانونا للفرد التصرف في أمواله من عقارات ومنقولات بكل أشكال التصرف المقررة قانونا سواء بالبيع أو الهبة أو الوصية وغيرها. ولم يفرض المشرع عليه قيودا موضوعية، بشأن حرية التصرف في ممتلكاته وأخضعه فقط لقيود وضوابط إجرائية الهدف منها تحقيق سلامة التصرف. فإنه خلاف ذلك فرض قيودا على الإدارة ولم يجز لها التصرف في الملك العام الذي تستخدمه في تحقيق نشاطها¹.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 46.

الفصل الثاني

الإطار التأسيسي والنظري

للتنظيم الإداري

التنظيم الاداري هو تحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتوزيع هذه الأعمال بين أقسام الإدارة والعاملين فيها وبين كيفية انجازها باستخدام الامكانيات المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة بأقل نفقة وجهد، وتعتبر عملية التنظيم الاداري ضرورية لقيام الإدارة بوظائفها وتحقيق أهدافها، ويعد التنظيم الاداري أهم موضوعات علم الإدارة، وتوجد أساليب متعددة للتنظيم الاداري في خطوطه العريضة أو أسسه العامة، فيوجد نظام المركزية الادارية ويقابله نظام اللامركزية الادارية¹.

ويتركز التنظيم الاداري على مبادئ أساسية تتمثل في النظرية العامة للشخصية المعنوية التي لعبت دورا هاما في إعطاء الشكل القانوني لمختلف الأنشطة الادارية² ويتم معالجة مضامين هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: فكرة الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الاداري.

المبحث الثاني: نظام المركزية الادارية.

المبحث الثالث: نظام اللامركزية الادارية.

المبحث الأول: فكرة الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الاداري

اصطلاح الشخصية المعنوية من التعابير القانونية الحديثة التي درج الفقه على استعمالها، ونقلها بعض الفقهاء في كتاباتهم الفقهية³

والإمام بفكرة الشخصية المعنوية لا تتأني إلا من خلال التطرق إلى جملة من العناصر بدءا بضبط مفهوم الشخص المعنوي، ثم تحديد أنواعه، أما طبيعته فأثرنا إرجاءها

¹ - ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص 91.

² - أحمد أجمعون، الوجيز في التنظيم الاداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 06، ص 6.

³ - عبد السلام محمد الشويعر، "المسؤولية الجنائية للشخصية المعنوية في الفقه الإسلامي"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 20- العدد 40- السنة 20 جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ص 12.

إلى حين تناول موقف الفقه من المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، وهذا تفاديا للتكرار، لوجود تداخل كبير بين العنصرين، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الاطار المفاهيمي للشخصية المعنوية

يتطلب الامام بفكرة الشخص المعنوي التطرق إلى ضبط مدلوله من خلال استعراض أهم التعاريف التي وردت بشأن، فضلا على تحديد مقوماته أو عناصره على النحو التالي

الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي

يوجد نوعين من الأشخاص هما الشخص الطبيعي (الإنسان) والشخص المعنوي، هذا الأخير عرف قانونيا بعدة تعاريف نذكر منها على سبيل المثال:

1. تعريف الفقيه الفرنسي "ميشو" الذي يذهب إلى أن كلمة "شخص" تعني في لغة القانون "صاحب الحق" أي ضرورة وجود "كائن" يكون أهل لتملك حق خاص به وتحمل التزامات تقع على عاتقه، ويصل إلى تعريف الشخص المعنوي على أنه "صاحب الحق ولكنه ليس بكائن إنساني"¹.

2. وهناك من يعرفه بأنه "شخص اعتباري يتكون من اجتماع جماعة من الأشخاص الطبيعيين ابتغاء غرض مشترك، ينشئون باجتماعهم شخصية ذات حقوق وواجبات متميزة مستقلة عما لأفرادهم"، غير أنه عيب عنه قصوره، لكون الشخصية المعنوية لا تختص فقط بما ينشأ من اجتماع أفراد طبيعيين كالشركات والجمعيات بل وتنشأ من مشروع ذو منفعة عامة كالوقف والمدارس... الخ².

3. أنه "شخص يتكون من اجتماع عناصر أشخاص أو أموال يقدر له التشريع كيانا قانونيا منتزعا منها مستقلا عنها"، والملاحظ أن هذا التعريف أغفل عنصر الغرض من هذا الاجتماع³.

¹ - إبراهيم علي صالح، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دار المعارف- القاهرة، 1980، ص 29.

² - مصطفى أحمد الزرقا، المدخل إلى نظرية الالتزام العامة، دار القلم، بيروت، د س ن، ص 283.

³ - المرجع نفسه، ص 283.

4. أنه "شخص يتكون من عناصر أشخاص أو أموال يقدر له التشريع كيانا قانونيا مستمدا منها مستقلا عنها قابلا للإلزام والالتزام"، لا يختلف هذا التعريف عن سابقه لأنه أغفل بدوره عنصر الغرض رغم أهميته¹.
5. هو "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة عن الأشخاص الطبيعيين المكونين لها"، أغفل هذا التعريف أيضا عنصر الغرض².
6. أنه "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد وتتكاتف وتتعاون - لتحقيق غرض معين - مشروع - ومعترف لها بالشخصية القانونية"³.

من خلال استقراءنا للتعاريف السابقة، والتعليقات المردفة بها يتبين لنا أن الشخص المعنوي يدور وجودا وعدما مع توافر ثلاث عناصر أساسية، نفصلها تباعا في الفرع التالي.

الفرع الثاني: عناصر الشخص المعنوي

يلزم لقيام الشخص المعنوي توافر عناصر أساسية هي: وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال، تحقيق هدف معين يكون مشروع، والاعتراف لها بالشخصية القانونية، والملاحظ على هذه العناصر أنها مترابطة وملازمة لبعضها، بحيث لا يتصور قيام الشخص المعنوي في غياب أحدها نوردها كالتالي:

أولا - وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال:

يقوم الشخص المعنوي أساسا باتحاد واشتراك عدة أفراد أو أموال في جماعة واحدة، وعبرة "مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال" يقصد بها الأساس أو الاعتبار الذي تقوم عليه هذه الشخصية المعنوية؛ فمتى كان قيامها يستند إلى الجانب الشخصي كأن

¹ - عبد الفتاح الصيفي، الأحكام العامة للنظام الجنائي - في الشريعة الإسلامية والقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 445.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.

³ - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية " التنظيم الإداري - النشاط الإداري " دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 31.

يحتاج إلى عدد معين من الأشخاص كشرط قانوني أساسي لقيامها كنا بصدد اتحاد مجموعة من الأشخاص، كأن يشترط المشرع توافر عدد معين من الشركاء لقيام الشركة، اعتبرت الشركة في هذه الحالة شركة أشخاص؛ لأن العبرة فيها بالأشخاص المكونين لها لا بأموالهم كالجمعيات.

أما إذا كان قيامها يستند إلى الجانب المالي؛ كأن تحتاج إلى بلوغ قيمة أو رأسمال معين لقيامها كنا بصدد اتحاد مجموعة من الأموال، كاشتراط المشرع توافر رأسمال معين للشركة لقيامها، اعتبرت الشركة في هذه الحالة شركة أموال؛ بغض النظر عن عدد الشركاء المكونين لها.

أو كون الشخص المعنوي مجموعة من الأموال يتم رصدها لتحقيق غرض معين كالتعليم والفن مثلا فهنا تقوم الشخصية المعنوية على أساس المال الموجود دون النظر إلى جماعة الأفراد المتغيرة التي تتولى تحقيق هذا الغرض وهو ما يسمى بالمؤسسات.

كما يمكن أن يلعب الجانبين معا دورا متحدا أو مشتركا لقيام الشخص المعنوي؛ فيكون لهما نفس الأهمية القانونية لقيام هذه الشخصية المعنوية، فهنا نقول أن قيام الشخص المعنوي كان باتحاد مجموعة من الأشخاص والأموال معا لتحقيق غرض معين (كالبلديات والولايات...).

أو أن يكون الشخص المعنوي نتاج عمل إرادي أو تصرف قانوني من جانب واحد؛ كما هو الحال بالنسبة للوقف والمؤسسة، حيث يخصص المال لتحقيق غرض معين بإرادة منشئ الوقف أو المؤسسة¹.

¹ - محمد حسين منصور ومحمد حسن قاسم، المدخل للقانون، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص

ثانيا - تحقيق غرض معين مشروع:

ذهب بعض المؤلفين¹ في تعريفهم للشخص المعنوي إلى التأكيد على ضرورة أن يكون الهدف أو الغرض - الذي يجتمع الأشخاص أو الأموال لتحقيقه - مشروعاً؛ أي غير مخالف للنظام العام والآداب في حين اكتفى الغالبية² بأن يكون الهدف أو الغرض محدداً. والحقيقة أنه لا يوجد تناقض واختلاف بين المسألتين، ذلك لأن الغرض الذي أنشئ الشخص المعنوي لتحقيقه يكون محدداً في قانون الإنشاء؛ فإذا كان هذا الغرض غير مشروع فمن غير المعقول اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية، أي أن مسألة "الغرض المشروع" هي مسألة ضمنية وأساسية لا بد من تحققها حتى تثبت للشخص المعنوي شخصيته القانونية. فلا وجود له من الناحية القانونية إذا لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق، وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدول³.

ثالثاً - الاعتراف للشخص المعنوي بالشخصية القانونية:

لا ينشأ الشخص المعنوي بمجرد اجتماع مجموعة من الأشخاص أو الأموال من أجل تحقيق غرض معين بل لا بد من اعتراف القانون له بالشخصية القانونية، ويكون ذلك من طرف السلطة المختصة المخولة قانوناً وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة، نذكر على سبيل المثال:

كما أن الاعتراف بالشخص المعنوي إما أن يكون عاماً أو خاصاً؛ فيكون الاعتراف عاماً إذا وضع المشرع شروطاً عامة، متى توافرت في مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال اكتسبت الشخصية المعنوية دون حاجة إلى إذن أو ترخيص خاص؛ كما هو

¹ - أنظر على التوالي: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 33. وكذلك طاهري حسين، المرجع السابق، ص 31.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 38.

الحال في نص المادة 417 ق. مدني إذ تنص على ما يلي "تعتبر الشركة بمجرد تكوينها شخصا معنويا..."¹.

ويكون الاعتراف خاصا إذا اشترط المشرع ترخيصا أو إذنا خاصا من المشرع أو السلطة المختصة مثلما نصت عليه المادة 49 قانون مدني جزائري "... وكل مجموعة يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية"²، واشترط المشرع حصول الجمعيات الأجنبية التي يكون مقرها في الخارج أو في الجزائر ولكن تسير من طرف أجنب -سواء كليا أو جزئيا- على ترخيص من وزير الداخلية وفقا لنص المادة 40 من قانون الجمعيات المذكور أعلاه³.

المطلب الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية

إذا كانت طبيعة الشخص المعنوي وخصائصه الذاتية من جوهر واحد فإن ذلك لا يعني أن هناك تطابقا بينها جميعا خاصة فيما يتعلق بالمراكز القانونية، بل هناك اختلاف بين هؤلاء الأشخاص وعموما تنقسم الأشخاص المعنوية إلى عامة وخاصة. وقد وضع الفقه عدة معايير للتمييز بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص نذكر منها:

1- معيار الغرض: فمتى كان الغرض تحقيق مصلحة عامة كان الشخص المعنوي

عاما، أما إذا كان الهدف تحقيق مصلحة خاصة كان الشخص المعنوي خاصا.

2- معيار أصل النشأة: فإذا كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى

هي التي أنشأته فهو عام وإلا فهو خاص.

3- معيار السلطة العامة: فالشخص المعنوي يعتبر عاما إذا كان حائزا على امتيازات

السلطة العامة (كسلطة نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة) والعكس صحيح.

¹ - مولود ديدان، القانون المدني، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2006، ص 77.

² - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 12.

³ - محمدي فريدة زواوي، مرجع سابق، ص 114.

4- معيار الانضمام الإجباري: فيكون إجباريا انضمام الأفراد للشخص المعنوي العام

واختياري في الخاص (الجمعيات).

إلا أن الاتجاه الراجع في الفقه الحديث يأخذ بالمعيار المركب؛ وذلك بالجمع بين أكثر من معيار¹.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى نوعين من الأشخاص المعنوية (عامة وخاصة) حسب التقسيم الشائع في أغلب الفقه² من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة

رغم أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في مجال القانون الخاص إلا أنها لا تحظى بنفس الأهمية التي يوليها لها القانون العام، والسبب في ذلك يرجع إلى تركيز شراح القانون الخاص على الأشخاص الطبيعيين كأساس؛ مع الاقتصار على الأحكام العامة للأشخاص المعنوية³.

فبالرجوع إلى القانون المدني الجزائري؛ نجد أنه نص في المادة 49 منه على أن:

«الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة، الولاية والبلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- الشركات المدنية والتجارية.
- الجمعيات والمؤسسات.
- الوقف.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 35.

² - أنظر على التوالي: عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 149، وكذلك: جورج قوديل وبيار دلقولقيه، مرجع سابق، ص 296.

³ - أحمد عبد الظاهر، مرجع سابق، ص 35.

- كل مجموعة من أشخاص وأموال يمنحها القانون شخصية قانونية»¹.

فلم يورد حصراً لها وهو ما يتضح في الفقرة الأخيرة عندما قال "كل مجموعة من أشخاص وأموال يمنحها القانون شخصية قانونية".

كما يستشف من نص المادة (49 ق.م) وجود تقسيم للأشخاص الاعتبارية العامة إلى إقليمية ومرفقيه أو مصلحيه نوردها في ما يلي:

أولاً - الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي ومكاني معين (تستند على الاختصاص الإقليمي) وتتمثل فيما يلي:

1 - الدولة: هي شخص معنوي إقليمي تمارس اختصاصاتها وسلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدودها، فهي الأصل الذي تنفرع عنه كل الأشخاص المعنوية الأخرى، ولا يحتاج وجودها إلى نص في الدستور أو القانون أو أي وثيقة أخرى (دولية أو داخلية). ولها عدة معاني فهي السلطات المركزية في القانون الإداري، وهي اتحاد (الإقليم، الشعب، والسلطة السياسية) في القانون الدستوري، وهي المجموعة الوطنية برمتها في القانون الدولي العام².

2 - الولاية: هي شخص معنوي إقليمي أيضاً يمارس صلاحياته داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة، لها أساس دستوري وهي المادة 17 التعديل الدستوري إذ تنص على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

3 - البلدية: هي شخص معنوي إقليمي قاعدي وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 17 من الدستور "البلدية هي الجماعة القاعدية

¹ - أنظر: القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 المعدل لهذه المادة المنصوص عليها في الأمر 58/75 حيث جعلها أكثر دقة ووضوحاً عما كانت عليه في السابق، راجع عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 148.

² - انظر محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 36.

ثانيا - الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

يطلق عليها الفقه اسم المؤسسات وهي أشخاص معنوية تتركز في وجودها على الاختصاص المرفقي أو المصلحي أي تتكفل بنشاط أو موضوع معين كالجامعات (التعليم العالي)، المستشفيات (العلاج)... الخ وتدار عن طريق منظمة أو هيئة عامة، ويتم تحديد المبادئ والقواعد الأساسية السارية عليها بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية (المادة 139 من التعديل الدستوري 2020).

وبالنظر إلى نص المادة 49 ق. مدني نجد أن المشرع قد قصر الأشخاص المعنوية العامة المرفقية (المصلحية) في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تنقسم إلى مؤسسات وطنية وأخرى محلية.

1- فأما المؤسسات العامة الوطنية: فهي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم محافظة واحدة (ولاية واحدة) أو بلدية واحدة مثل (الدفاع-الأمن-القضاء).

2- أما المؤسسات المحلية أو الإقليمية: فتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية الولائية أو البلدية ويرتبط نشاطها عموما بالتنمية المحلية، حيث جاء في نص المادة 136 من قانون البلدية "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية".

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية الخاصة

الأشخاص المعنوية الخاصة هي التي تنشأ عموما عن رغبات فردية محضة، وقد تكون من طرف الدولة أيضا ولكن باعتبارها شخصا عاديا لا باعتبارها صاحبة السلطة وتشمل وفقا لنص المادة (49 ق. م. ج) والتي تقابلها المادة (52 ق. م. مصري) كلا من الشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات والوقف والتي سنتناولها في الفروع التالية:

أولا - الشركات:

الشركة عموما هي جماعة من الأشخاص تتحد أو تضم جهودها لتحقيق ربح مالي، وهي نوعان مدنية وتجارية.

1- الشركات المدنية:

هي الشركات التي تقوم بأعمال لا يعتبرها القانون التجاري أعمالا تجارية، فمتى كان الغرض امتهان أعمال مدنية (غير تجارية) كانت الشركة مدنية كالاستغلال الزراعي أو تربية الحيوانات¹ وقد عرفها القانون المدني الجزائري في المادة 416 بأنها "عقد بمقتضاه يلتزم شخصان طبيعيان أو اعتباريان أو أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال أو نقد بهدف اقتسام الربح الذي قد ينتج أو تحقيق اقتصاد أو بلوغ هدف اقتصادي ذي منفعة مشتركة"، كما نصت المادة 417 ق.م على اكتسابها الشخصية المعنوية بمجرد تكوينها، ويحدد غرض الشركة في عقد تكوينها².

ويجوز أن تتخذ الشركة المدنية شكل من أشكال الشركة التجارية دون أن تتحول إلى شركة تجارية لأن العبرة بالغرض الذي أنشئت من أجله والعمل الذي تؤديه³، فهي تخضع بذلك لقواعد القانون المدني (دون التجاري) الذي لم يحدد لها شكلا معينا، إذ لا يوجد للشركات المدنية أنواع أو أشكال.

أما إذا اتخذت الشركة المدنية شكل من الأشكال الواردة في القانون التجاري (شركة تضامن أو توصية أو شركة ذات مسؤولية محدودة أو مساهمة) اعتبرت شركة تجارية بحسب الشكل تبعا لأحكام القانون التجاري الجزائري (المادة 544 منه).

¹ - عمار عمورة، شرح القانون التجاري الجزائري، دار المعرفة، الجزائر، ص 211.

² - انظر الفصل الثاني من الباب السابع (المواد من 416 إلى 449) من القانون المدني الجزائري - منشورات بيرتي - 2009 - 2010 - ص 11 وما بعدها.

³ - انظر: فرحة زواوي صالح، الكامل في القانون التجاري الجزائري، دار ابن خلدون، الجزائر، النشر الثاني، 2003، ص 90.

2- الشركات التجارية:

هي الشركات التي تمتهن أعمالا تجارية وفقا للقانون التجاري، كعمليات البيع والشراء لأجل البيع أو النقل أو الصناعة أو الأعمال المصرفية وتنقسم إلى قسمين رئيسيين هما شركات الأشخاص وشركات الأموال.

أ- شركات الأشخاص: تقوم هذه الشركات على الاعتبار الشخصي في تكوينها حيث تلعب شخصية الشركاء الدور الأساسي لما تعتمد من تعارف قائم بينهم والثقة التي تربط بعضهم ببعض، وعادة ما تكون صلة قرابة أو رابطة امتهان للأعمال التجارية ويشمل كلا من شركة التضامن وشركة التوصية البسيطة وشركة المحاصة، ويترتب على قيام هذا النوع من الشركات النتائج الآتية:

- لا يجوز للشريك أن يتنازل عن حصته للغير إلا بإجماع الشركاء لأن المتنازل إليه قد لا يحضى بثقة الشركاء.

- إن وفاة أحد الشركاء أو الحجز عليه أو إفلاسه أو خروجه من الشركة أو منعه من مباشرة المهنة التجارية يترتب عليه انحلال الشركة كشخص معنوي لأن الشركاء وثقوا بشخص الشريك وقد لا تتعدى هذه الثقة إلى وريثه أو إلى ممثله القانوني، كما أن عزل المدير الشريك النظامي يؤدي إلى انقضاء الشركة.

- يكتسب الشريك في شركة الأشخاص صفة التاجر.

- إن الغلط في شخص الشريك أي في صفة جوهرية فيه يترتب عليه بطلان الشركة بطلانا نسبيا.

ب- شركات الأموال: لا تعتمد في تكوينها على الاعتبار الشخصي وإنما على الاعتبار المالي بمعنى أن الشركة قوامها الحصص المقدمة من الشركاء، والتي يمثل رأسمالها بصرف النظر عن شخصية الشركاء وهو ما يفسر لنا حق شركة الأموال في

إصدار أسهم قابلة للتداول، كما أن وفاة الشريك أو الحجز عليه أو منعه من مباشرة التجارة أو عزله المدير أو أي عضو من أعضاء مجلس إدارتها لا ينجر عنه انحلال الشركة. فبقاء الشركة ليس مرهونا ب حياة أو وفاة الشريك وأن الغلط في صفة جوهرية في شخص الشريك لا يؤثر في بقاء الشركة كشخص معنوي، وتشمل شركات الأموال كلا من شركة المساهمة وشركة التوصية بالأسهم¹.

* أما الشركة ذات المسؤولية المحدودة فيذهب البعض² إلى اعتبارها شركة أموال أما البعض الآخر³ فيرى أنها ذات طبيعة مختلطة؛ فهي مزيج بين شركة الأشخاص وشركة الأموال كونها تشبه شركة الأشخاص في قلة الشركاء فيها وتحديدهم، لا يجوز أن يتجاوزوا 20 شريك، ولا يجوز تأسيسها عن طريق الاكتتاب العام، ولا يجوز لها طرح سندات قابلة للتداول وفقا لنصوص المواد (590، 565، 569 من القانون التجاري)، وتشبه شركة الأموال فيما يتعلق بتحديد مسؤولية الشركاء، وانتقال حصة كل شريك إلى ورثته وفيما يتعلق بتأسيس الشركة وتجاريتها وفقا لنصوص المواد (567، 568، 570، 566، 578 من القانون التجاري الجزائري).

ثانيا - الجمعيات:

تمثل الجمعية اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها، ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويون على أساس تعاقدية، ولغرض غير مريح، كما يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني، ويجب أن يحدد هدف الجمعية بدقة، وأن تكون تسميتها مطابقة له:

¹ - عمارة عمورة، مرجع سابق، ص ص 214، 215.

² - انظر الطيب بلولة، مرجع سابق، ص 62، وكذلك محمد عبد القادر العبودي، مرجع سابق، ص 14.

³ - أنظر: عمار عمورة، مرجع سابق، ص 216.

حيث تنشأ الجمعية باتفاق الأعضاء على تحقيق هدف غير مادي؛ فيكون خيراً أو ثقافياً أو علمياً أو رياضياً، ولا تكون موارد الجمعية مصدراً لاغتناء أعضائها بل الغرض منها تحقيق هدفها والذي لا يشترط أن يكون مصلحة عامة، بل يمكن أن يكون مصلحة أعضائه؛ كما هو الحال في النقابات العمالية والمهنية، وموارد الجمعية تتكون في الغالب من تبرعات المواطنين¹.

يحدد غرض الجمعية بمقتضى سند إنشائها، وكذلك اختصاصها، ولا يكون لانسحاب العضو أو لوفاته أثر على بقاء الجمعية، تتقضي الجمعية بالحل الاختياري أو القضائي أو الإجباري وهذا عند مساسها بالاختيارات السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية للوطن أو بحرمة التراب الوطني².

ثالثاً - المؤسسات الخاصة:

وهي تخصيص مال مدة معينة أو غير معينة لعمل إنساني أو ديني أو فني أو لأي غرض آخر من أعمال البر أو الرعاية الاجتماعية أو النفع العام دون قصد الحصول على ربح مادي.

ويتوافق كل من الجمعيات والمؤسسات الخاصة في أن كليهما يهدفان إلى تحقيق غرض غير الربح المادي، إلا أنهما يختلفان في أن الجمعيات قد يكون هدفها تحقيق مصلحة خاصة لأعضائها، أما المؤسسات فهدفها دائماً تحقيق عمل من أعمال البر أو الرعاية الاجتماعية أو النفع العام، كما يختلفان في أن الجمعية تتكون من مجموعة من الناس تسعى لتحقيق غرض غير الربح المادي فهي مجموعة أشخاص أما المؤسسة فهي مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض غير الربح المادي³.

¹ - انظر: محمد حسين منصور محمد حسن قاسم، مرجع سابق، ص 255، توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1975، ص 742.

² - محيي فريدة زواوي، مرجع سابق، ص 108.

³ - محمد عبد القادر العبودي، مرجع سابق، ص 15.

المبحث الثاني: نظام المركزية الادارية

المركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز واحد موحد ووحيد يتمثل في الدولة، وسيتم الالمام بها من خلال المطالب التالية

المطلب الأول: مفهوم ومقومات المركزية الإدارية

سوف نتطرق في البداية لتعريف المركزية الإدارية في الفرع الأول، ثم لمقوماتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف المركزية

يقصد بالمركزية الادارية ربط كل المرافق العمومية بمركز واحد ووحيد يتمثل في الدولة، مع إمكانية تفويض القيام ببعضها إلى ممثليها على مستوى الوحدات الترابية، وبمعنى آخر هي تركيز السلطات الادارية في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة هيئات أخرى وحصر مختلف مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم للرقابة الرئاسية التي يمارسها الوزير المختص¹.

والمركزية نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقاً من مركز العاصمة، وتعني أيضاً التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية².

¹ - مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعاس، "المركزية الادارية وعلاقتها بالإدارة العامة"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 1-24، ص ص 194 - 195.

² - مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1992، ص

وهذا يعني من الناحية القانونية أنه يوجد شخص اعتباري عام واحد مركزي هو الدولة يباشر جميع الاختصاصات¹، ولا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية، ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد وهيئة واحدة ويتعين هنا القول ن تعريف المركزية الإدارية لا تقيد احتكار الوزراء لكل مظاهر الوظيفة الإدارية وانشغالهم بإصدار جميع القرارات، فالمركزية تتضمن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزراء في العاصمة والأقاليم بشرط أن تكون تابعة للوزير تبعية كاملة وخاضعة لسلطته العليا².

الفرع الثاني: مقومات المركزية الإدارية

تتأسس المركزية الإدارية وتقوم على ثلاثة أركان رئيسية يتعين أن تتوفر لكي يتحقق هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري

أولاً - تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزية:

المقصود هو وجود سلطة واحدة تنبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى المتواجدة داخل الدولة وهي السلطة المركزية في العاصمة المتجسدة في السلطة التنفيذية فتكون هذه السلطة صاحبة جميع القرارات النهائية التي قد تتخذ، كذلك يدخل في إعداد السلطات الإدارية المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاية مثلا) حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية ويرتبطون بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها، إعطائهم قسطا وقدرا معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأم مازالوا يرتبطون لسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية والخضوع له³.

¹ - سعيد نحيلي، القانون الإداري: المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، الجزء 1، 2013، ص 121.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155.

³ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 116.

ثانيا - التبعية الهرمية:

المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية. وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي، وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة. وتندرج هذه التبعية في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. ومختلف وحدات هذا الجهاز الإداري المركزي المتناسك لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها. ولكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة¹.

ثالثا - السلطة الرئاسية:

السلطة الرئاسية² هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة. تتحدد خصائصها في أنها: سلطة إدارية، شمولية، مفترضة³.

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 36.

² - قراءة عابرة الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية -تجعلنا نلمس فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي حيث كرس المشرع مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري من خلال المواد 24 والمادة 40 والمادة 44 و47 و48 ومواد أخرى كثيرة. كما كرس هذا المبدأ في بعض النصوص الخاصة بالمرسوم التنفيذي رقم 89 -224 المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتهين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم. فأقرت المادة 16 منه بوضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السلمية. وذهبت المادة 32 من نفس المرسوم بوضع المساعد الإداري تحت السلطة السلمية. بالإضافة الى المواد 39 و46 و49 و66 و127 و133 وغيرها.

ومن جميع هذه النصوص نستنتج أنه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس تتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهما. وذلك بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال التعيين والتنشيط والترقية والإحالة على الاستيداع والانتداب والتأديب. وصلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس. ومنها يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساسها فني وعلمي وسياسي.

³ - بدرية صر، "نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، المركز الجامعي سعيدة، معهد العلوم القانونية والإدارية، قسم القانون العام، 2008-2009، ص 1.

وتتحدد مظاهرها في:

أ- سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس:

وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائياً متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة.

ب- سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين: سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه، وحقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال.

ب - 1 - سلطة التوجيه (الرقابة السابقة أو رقابة الشرعية): من أجل ضمان حسن

سير الجهاز الإداري وفعاليتها، خول القانون للرئيس حق توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات للمرؤوسين كتابياً وشفوياً

ب - 2 - سلطة التعقيب (الرقابة اللاحقة أو رقابة المشروعية). وتتيح هذه السلطة

للرئيس الإداري بمراقبة أعمال مرؤوسيه التي يقومون بها سواء دورياً من تلقاء نفسه أو بعد تلقي شكاوي من جهة معينة. وتظهر هذه السلطة من خلال ممارسة الرئيس الإداري سلطة تعديل وإلغاء وسحب الأعمال التي قام بها المرؤوس. كما يملك سلطة الحلول محله للقيام بأعمال رفض القيام بها¹.

المطلب الثاني: صور وتقدير المركزية

نحدد في هذه الجزئية أشكال المركزية في فرع أول ثم تقديرها في فرع ثاني

الفرع الأول: صور المركزية الإدارية

المركزية الإدارية تمارس في ظل أسلوبين متعارف عليهما كالتالي:

¹ - لمزيد من التفصيل في تعريف السلطات أنظر، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 120.

أولاً - التركيز الإداري: *La centralisation administrative*

يستدعي قيام هذا المبدأ تركيز مجموع السلطة الإدارية في العاصمة بحيث لا يكون لممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم أية سلطة خاصة في تدبير الأمور. غير أن هذا الأسلوب لم يعد ممكن التطبيق في الوقت الحاضر بسبب الوظائف المتعددة المنوطة بالدولة والمهام المختلفة المسندة لها.

ثانياً - عدم التركيز الإداري¹: *la déconcentration administrative*

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على أساس منح بعض موظفي الإدارة المركزية في العاصمة بصفة فردية أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها حق البت نهائياً في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع الى السلطة المركزية المختصة²، بغية تخفيف العبء عنها وتحقيق السرعة في انجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة للاماكن البعيدة عن العاصمة.

1- التفويض:

يتميز عدم التركيز الإداري باعتماد تقنية التفويض كأداة يتم بمقتضاها التخفيف من وطأة التركيز الإداري

¹ - ويسميه البعض بالمركزية النسبية وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة). وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة. ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظراً لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار. لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص.

² - سلطة البت لا تعني استقلال الموظفين عن الهيئة الأم، وإنما يخضعون لإشرافها في نطاق السلطة الرئاسية.

يعرفه جانب من الفقه بأنه: "إمكانية أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته أو واجباته التي يستمدّها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات الإدارية له في الدرجة"¹.

2- شروط التفويض:

أ - الشروط الموضوعية:

تتجلى الشروط الموضوعية للتفويض في:

- وجود نص صريح يبيح أو يأذن بالتفويض: الأصل هو أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بصفة أصلية ولا يمكن تفويضه إلى غيره إلا إذا كان هناك نص يجيز بذلك وشريطة أن يكون النص من نفس مستوى النص الذي خوله الاختصاص، مع أنه ليس هناك ما يمنع من الاستناد إلى عرف إداري قائم لأن هذا الأخير مصدر من مصادر القانون الإداري.

هكذا يكون النص القانوني الذي يجيز التفويض ذو طبيعة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية.

- أن يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض: وذلك حتى يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في التفويض إلى غيره، وحتى يلتزم هذا الغير بالعمل أو بالامتناع عن عمل، فيحقق ذلك القرار أثرا قانونيا تجاه الطرفين.

- أن يكون التفويض جزئيا وليس كليا: فلا يجوز لصاحب الاختصاص الأصلي تفويض كل اختصاصه إلى غيره ويبقى هو بدون اختصاص، وإنما يجب أن يقتصر على جزء من الاختصاص فقط، وهذا بخلاف نظام الإنابة المؤقتة الذي يتوخى إيجاد حل لحادث طارئ ناتج بالأساس عن شغور وظيفة، حيث يحل النائب محل صاحب الاختصاص الأصلي في كل اختصاصاته، فتكون الإنابة المؤقتة بصفة أصلية في كل أعباء الوظيفة.

¹ - عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 353.

- أن يكون التفويض صحيحا: بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب الاختصاص الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان، فلا يجوز إلا للسلطة التي تملك الاختصاص التفويض فيها، كما لا يجوز التفويض في المسائل التي قد لا يسمح المشرع بالتفويض فيها لاعتبارات معينة¹.

- أن يكون التفويض في حدود النص الأذن وقرار الأصيل: أي أن النص الذي يأذن بالتفويض يجب أن يرسم عادة الحدود التي يمارس فيها التفويض، سواء من حيث الأشخاص الذين يفوض لهم، أو من حيث الموضوعات التي يفوض فيها.

- أن لا يكون التفويض في الاختصاصات المفوضة: فالشخص الذي يمارس اختصاصا معيناً عن طريق التفويض لا يمكنه أن يقوم بتفويض ذلك الاختصاص لغيره².

ب - الشروط الشكلية:

- شكل قرار التفويض: يقصد بشكل القرار الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والمراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض، فالكتابة والتاريخ والتوقيع كلها من أشكال القرار، وكقاعدة عامة ليس هناك شكل معين للقرار³، ولكن درج العمل على ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوبا للتدليل على صفة مصدره ولتبرير شرعية الأعمال المتخذة من قبل المفوض له، غير أنه من الناحية العملية قد يكون قرار التفويض شفويا مما قد يطرح في حالة نزاع بين المعنيين بقرار التفويض إشكالية إثبات وجوده وما قد يترتب عنه من مسؤوليات.

¹ - يوسف التلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، طرابلس، ليبيا، ط 1، 1992، ص 79 وما بعدها بتصرف.

² - الحكمة من منع التفويض في التفويض هي تقادي انحدار الاختصاص الى السلطات لا يعرف مداها، مما يترتب عنه فقدان حكمة مشروعية التفويض.

³ - يوسف التلب، المرجع نفسه، ص 82.

- **نشر قرار التفويض:** عملية نشر قرار التفويض عبارة عن عمل مادي يلي مباشرة عملية اتخاذه، وهي لا تنتج أثرا قانونيا، وإنما تدل على إصدار قرار التفويض حتى يصبح موضوع التنفيذ، وليعلم به من يهمهم الأمر.

القاعدة المتعارف عليها انه لا توجد طريقة محددة للنشر، مما يجعل الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في اختيارها لطريقة النشر بما يتلاءم مع إمكانياتها ووسائلها المتاحة¹. وللتفويض آثار تتحدد في:

1 - بالنسبة للمفوض:

- أن يتعلق التفويض بالسلطات والاختصاصات التي يملكها وفي الحدود المسموح بها قانونا.

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض من يفوض إليهم بأسمائهم أو صفاتهم تعين على السلطة الأصلية أن يكون قرارها بالتفويض لهؤلاء الأشخاص دون غيرهم.

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض ترتيبا معيناً للأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم وجب على المفوض احترام هذا الترتيب، وإلا اتسم قراره بعدم المشروعية.

2 - بالنسبة للمفوض له:

يجب عليه احترام التفويض والعمل بمقتضاه، وإذا امتنع عن ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمنا، فإن هذا الامتناع يعتبر مخالفة تأديبية وتجوز مساءلته وتوقيع الجزاء عليه، وفي حالة قيامه بالاختصاصات المفوضة إليه، فإنه يتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته. وإذا حدد قرار التفويض النطاق الزمني أو المكاني لممارسة الاختصاصات المفوضة إليه أو وضعت له قيودا أو توجيهات معينة فإنه وجب عليه احترامها وعدم تجاوزها.

¹ - إذا نص المشرع على طريقة معينة للنشر عندئذ وجب على الإدارة الالتزام بتلك الطريقة وغلا اعتبر قرار التفويض غير مشروع.

الفرع الثاني: تقييم المركزية الإدارية

إذا كان أسلوب المركزية الإدارية يعتبر ضروريا في المراحل الأولى لبناء الدولة، فإن استمرار هذه الأخيرة رهين بمدى التخفيف منه لفائدة الوحدات اللامركزية، لذا فإن هذا الأسلوب يمتاز بنقاط قوة ونقاط ضعف على النحو التالي:

أولا - ايجابيات المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها في عدة نواحي سياسية وادارية واقتصادية واجتماعية وسنتناولها فيما يلي:

1- من الناحية السياسية: إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور¹. فهو يدعم الوحدة الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بفضل الرقابة والإشراف المباشر على الوظيفة الادارية، كما لا يمكن تصور قيام دولة بدون الاعتماد على هذا النظام حتى بالنسبة للدول الحديثة الأكثر ديمقراطية.²

2- من الناحية الإدارية: إن النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة مما يوفر الاستقرار والوضوح في الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها، فشرط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة، لذلك أشار *Charles Brun* أنّ عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى تقليص سلبيات الإدارة البيروقراطية.³

3- من الناحية الاقتصادية: إن النظام المركزي من أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة من خلال الاكتفاء بعدد

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 27.

² - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 38.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 27.

محدود من الموظفين والهيئات الادارية، خاصة وأنه ثبت بالدليل القاطع أنّ الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.¹

ثانيا - سلبيات المركزية:

رغم نقاط القوة السابقة إلا أن هناك نقط ضعف تمثل الجانب السلبي للمركزية الادارية هي:

1- من الناحية السياسية: إنّ تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار، وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية، وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم وبشأن كل صغيرة وكبيرة، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.

2- من الناحية الإدارية: إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي. فضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار.²

المبحث الثالث: نظام اللامركزية الإدارية

بعد التطرق إلى نظام المركزية الإدارية بوصفه أحد أساليب التنظيم الاداري المطبقة في جميع الأنظمة الادارية، نخصص هذا المبحث للحديث عن اللامركزية الإدارية بوصفها الأسلوب الثاني الذي يطبق إلى جانب الأول دون أن يكون بينهما تعارض، وهذا يعني أنه

¹ - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 39.

² - عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 27.

في ظل الدولة الواحدة يمكن التمييز بين نظامين متكاملين ومندمجين مع بعضهما البعض، أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية.

المطلب الأول: مفهوم ومقومات اللامركزية الادارية

نبين هنا الاطار المفاهيمي للامركزية الادارية، وكل ما يرتبط به من خلال ما يلي:

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يرادف مصطلح اللامركزية في بعض الدول لمعنى الحكم المحلي نظرا لتمتع الوحدات المحلية باستقلالية واسعة في تسيير شؤونها المحلية لحد تحولها إلى حكومات مصغرة-كما أن اللامركزية تتجسد بنظام الإدارة المحلية وهي عبارة عن توزيع المهام والوظائف على نقاط التراب الوطني حسب عدد السكان مثل البلدية الدائرة الولاية¹.

وتعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار وفي تسيير حياتهم العامة انطلاقا من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير وغير ذلك من متطلبات المجتمع، نظرا لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت وللخصائص المحلية². ولها أنماط تحدد في:

أ- اللامركزية السياسية: تتوزع فيها مظاهر السيادة بين الحكومة المركزية وبين الولايات، فيكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية، تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة، ويقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 160.

² - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص: 90.

ب- اللامركزية الإدارية: يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية المنتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، لا تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً.¹

الفرع الثاني: مقومات اللامركزية الادارية

حسب التعريف السابق للامركزية فإن النظام اللامركزي يقوم على ثلاثة أركان أساسية

أولاً - وجود مصالح محلية متميزة:

إن من أهم سلبيات النظام المركزية عدم فعاليته في تسيير الشؤون المحلية فإذا كان إشراف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني حتمي ولا يمكن تجزئته (نظراً لاشتراكها مع جميع المواطنين)، فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال والوظائف الخاصة لتسيير محلياً نظراً لتميزها من منطقة إلى أخرى حسب احتياجاتها وإمكاناتها المحلية.

ونشير في هذا الصدد إلى أن هذا الركن يستند إلى وجوب ترك عملية مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر²، وهو يخضع للضوابط التالية:

1- جهة تحديد اختصاص المصالح المحلية:

وجد الفقه صعوبة كبيرة في تحديد معيار فاصل بين ما يدخل في مجال المهام الوطنية وبينما يعتبر من المهام المحلية. فقليل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها. ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية. ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية.

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 42.

² - يقصد بهم السكان المعنيين بها، وذلك حتى تتفرغ الإدارة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام، تهم مجموع التراب الوطني، ولهذا يتعين وضع نظام فاصل بين المصالح الوطنية من جهة والمصالح المحلية من جهة أخرى ذلك أن هذه الأخيرة تعتبر الأساس الذي يقوم عليه التقسيم الإقليمي للدولة.

2- كيفية تحديد اختصاص المصالح المحلية:

إن تحديد اختصاصات الوحدات المحلية وتمييزها عن اختصاصات السلطة المركزية يتطلب توزيعاً دقيقاً للمهام وهو ما يشكل صعوبة في الواقع لكون اختصاصات ومهام الدولة متعددة ومتنوعة ولا يمكن حصرها مما يتطلب الأمر تقنيا اعتماد أسلوبين في توزيع الاختصاصات.

أ- الأسلوب الانجليزي: الذي يقوم على جملة من القواعد أهمها:

- التحديد الحصري لاختصاصات كل هيئة لامركزية على حدى.
 - عدم جواز قيام أية هيئة من الهيئات المحلية بممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل.
- ب- الأسلوب الفرنسي: يقوم على القواعد التالية:
- التحديد العام لاختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة.
 - إمكانية استثناء بعض الهيئات المحلية وإخضاعها لتنظيم خاص يبيحه المشرع¹.

ثانياً - وجود هيئات منتخبة:

إن الغاية الكامنة وراء إرساء دعائم اللامركزية الإدارية هي إسناد مهمة تسيير المصالح المحلية إلى أهلها، ولما كان أيضاً لا يكفي منح اختصاصات للوحدات المحلية ما لم تتمتع بالاستقلالية عن الإدارة المركزية وهو أهم ركن تتوقف عليه فعالية النظام اللامركزي².

1- التمتع بالشخصية المعنوية:

تعتبر الشخصية المعنوية الأداة القانونية لتوزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وهي تعبر عن القدرة على التحمل بالالتزامات وكسب الحقوق المالية مما يكسبها صلاحية القيام بالنشاطات لصالحها وبصفة مستقلة عن الإدارة المركزية-و هو ما يميزها عن نظام عدم التركيز الإداري الذي لا تتمتع فيه الأجهزة الإدارية بالشخصية القانونية

¹ - مليكة الصروخ، القانون الاداري، المرجع السابق، ص 77.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 163.

(مثل الدائرة) كما أن منح الصلاحيات للأجهزة المحلية يتم بموجب القانون وليس بموجب التفويض بين الرئيس والمرؤوس.

2- الانتخاب:

ربط بعض الفقهاء قيام النظام اللامركزي وتمتعه بالاستقلالية بشرط الاعتماد في تشكيل أجهزته المحلية على الانتخاب. وهو ما يعني السماح لمواطني الأجهزة المحلية اختيار ممثليهم لإدارة هذه الأجهزة بكل ديمقراطية عن طريق المجالس المنتخبة-فالانتخاب يعد أسلوباً أكثر ديمقراطية وضماناً لتحقيق الاستقلالية عن الإدارة المركزية مقارنة بالتعيين من طرف الإدارة المركزية الذي يعد وسيلة أيضاً لتشكيل المجالس المحلية.

رغم ذلك فإن بعض الدول اختارت المزوجة بين أسلوب الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المكلفة بإدارة الأجهزة والوحدات الإدارية المحلية أو الاعتماد على التعيين كلياً باعتباره أنسب لإدارة الوحدات المحلية. وحثهم في ذلك هو حاجة الإدارة المحلية إلى الخبرة التقنية التي لا يمكن ضمانها بالانتخاب وأن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسيّر عن طريق الانتخاب، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية، رغم أن مسيروها معينون وكذلك استقلال القضاء الذي لا ينفيه كون القضاء يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل. فالاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية¹.

ثالثاً - الخضوع للوصاية الادارية:

تتميز الهيئات اللامركزية بقدر معين من الاستقلال الناتج عن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، غير أنه ضماناً، لحسن سير المصالح المحلية، وتجنباً لانحراف هذه الهيئات عن الغاية من اعتمادها ورغبة في الحفاظ على المصالح العليا بشكل يؤدي الى الانسجام بين جميع هذه الهيئات اللامركزية، وفي مقابل الاستقلال الممنوح لها، تم تبني

¹ - ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص 102.

- نظام قريب من مفهوم الرقابة ومختلف عنه من ناحية الممارسة، يتعلق الأمر بنظام الوصاية الإدارية¹، يخضع نظام الوصاية الإدارية للقواعد التالية:
- لا وصاية بدون وجود نص قانون يسمح بممارستها.
 - نطاق ممارسة الوصاية في حالة عدم تحديده من قبل المشرع يشمل مجالي المشروعية والملائمة.
 - ممارسة الوصاية تتم من قبل الأشخاص المحددين قانونا مع إمكانية تفويضها إذا لم يمانع المشرع في ذلك.
 - حدود الوصاية تتسع وتضيق بحسب حجم الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية.
 - لا يجوز لسلطة الوصاية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ بعض القرارات إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة.
 - لا يجوز توجيه أوامر باتخاذ بعض القرارات من قبل سلطة الوصاية الى الهيئات اللامركزية.
 - لا يجوز لسلطة الوصاية إن تلزم الهيئات اللامركزية بالسير على نمط معين في المستقبل.
 - لسلطة الوصاية حق الموافقة أو الرفض على أعمال الهيئات اللامركزية دون أن تتعدى ذلك إلى التعديل والتغيير.²

¹ - يقصد بالوصاية الادارية: مجموع السلطات المحددة، التي يخولها القانون لجهة معينة، للإشراف على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية، بغية تحقيق وحماية المصلحة العامة.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 166.

1- تمييز الرقابة الوصائية عن بعض المفاهيم:

أ - الوصاية الإدارية والوصاية المدنية:

- إنّ الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية. أما الوصاية الإدارية فقررت بغرض حماية المصالح العامة والتأكد من قيام الوحدات الإدارية المحلية بالمهام التي أنشأت لأجلها.
- يمارس الوصي في المجال المدني الأعمال لمصلحة القاصر. بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون.
- إنّ الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

ب - الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

- تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:
- يجب أن تكون الوصاية منصوص عليها قانوناً. أما الرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية.
 - لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في أمر رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية. وخلاف ذلك فإن جهة الوصاية لا يمكنها إصدار أوامر للوحدات المحلية والتي يمكنها أن تطعن قضائياً في قراراتها باعتبارها جهة مستقلة.
 - من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه. بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.¹

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 166.

2- ممارسة الوصاية:

أ- طرق الممارسة:

تمارس الرقابة الوصائية وفق طريقتين مختلفتين على نحو¹:

- **الطريقة الأولى:** وهي المتعارف عليها في الدول الانجلوسكسونية، حيث تستند ممارسة الوصاية إلى البرلمان والقضاء العادي كقاعدة عامة، مع ترك الحكومة إمكانية ممارسة رقابة ضئيلة عليها، خصوصاً ما يتعلق باللجوء إلى القضاء العادي في حالة تجاوز الهيئات المحلية لاختصاصها، بغية إجبارها على احترام القانون وإعداد الحكومة المركزية لتقرير سنوي عن أعمال الهيئات المحلية، وتقديمه للبرلمان الذي يقرر على ضوءه حجم الإعانة السنوية لتلك الهيئات².

- **الطريقة الثانية:** وهي التي تمارس في إطار النظام الفرنسي والأنظمة التي تدور في فلكه، حيث تتميز بأنها أكثر اتساعاً وهي تشمل الوصاية على الهيئات اللامركزية نفسها وعلى أشخاصها وأعمالها³.

ب - مظاهر ممارسة الوصاية:

وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.

1 - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 44.

2 - تقرير الحكومة السنوي عن أعمال الهيئات المحلية يتطلب التفتيش الدوري في أعمالها، واسداء النصيحة لها إذا اقتضت الضرورة ذلك وفي حالات خاصة يكون للحكومة المركزية سلطة مشددة في الرقابة على الهيئات المحلية إذا تعلق الأمر في التصرف في الاملاك المحلية، وفي موضوع القروض...

3 - مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص 79 وما بعدها بتصريف.

ب - 1 - الرقابة على الهيئة اللامركزية:

رغم أن القانون هو الذي أنشأ الهيئة المحلية فإن القانون ذاته يمكن انهاء وجود الهيئة اللامركزية- بالإضافة إلى ذلك فإن جهة الوصاية يمكنها حل الهيئة المحلية وانهاء وجودها بجل المجلس المنتخب وفق الحالات التي حددها القانون.

ب - 2 - الرقابة على الأشخاص:

حيث تملك السلطة الوصائية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات. أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقاً للإجراءات التي حددها القانون.

ب - 3 - الرقابة على الأعمال:

وتمس رقابة المشروعية أو الرقابة اللاحقة فقط دون الرقابة السابقة نظراً للاستقلالية التي يتمتع بها الهيئات المحلية وتظهر هذه الرقابة في المصادقة والتعديل والإلغاء والحلول.

المطلب الثاني: صور وتقدير اللامركزية الإدارية

الفرع الأول: صور اللامركزية الادارية

تتخذ اللامركزية الإدارية في جميع الأنظمة الحديثة شكلين أساسيين هما:

أولاً - اللامركزية الإقليمية:

وهي الصورة الواضحة والكاملة للتنظيم اللامركزي حيث تقوم على الاختصاص المحلي الإقليمي عن طريق تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية وكل وحدة أكبر إلى أجزاء أصغر تختلف من دولة إلى أخرى لكن تتميز بتمتعها بالشخصية القانونية وذمة مالية مستقلة واختصاصات محلية. ويطلق عليها اللامركزية الإدارية لتمييزها عن اللامركزية السياسية(التي تظهر في النظام الكونفدرالي) رغم أن لها جانبين: جانب سياسي يتمثل في

تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها تحت رقابة السلطة المركزية¹

ثانيا - اللامركزية المرفقية:

وتتجسد بمنح مرفق عام من المرافق العامة للدولة (التعليم، الصحة، النقل...) الشخصية المعنوية والاستقلال عن السلطة المركزية في أداء نشاطه ووظيفته. وهي تقوم على أساس الاختصاص الموضوعي والوظيفي أو المصلي دون مراعاة كونه مصلحة وطنية او محلية وهذا مما جعل البعض يخرجها من دائرة اللامركزية الإدارية²، دون أن يؤثر ذلك على كونها شكل من أشكال توزيع الوظيفة الإدارية للدولة.

لذلك فإن معظم الدراسات تتركز على اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تعد تطبيقا للإدارة للمحلية وأساسا لتجسيد الحكم المحلي³.

ثالثا - الموازنة بين النوعين:

في هذه الجزئية سوف نبين نقاط الاختلاف والاشترك بين النمطين من اللامركزية الإدارية على نحو:

1 - أوجه التشابه:

- كلاهما يتوفر على الشخصية المعنوية العامة.
- كلاهما يخضع لسلطة الوصاية.
- كلاهما يسهر على إدارة مرفق عمومي، لهذا يطلق عليهما باللامركزية الإدارية.

¹ - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 74.

² - وهذا راجع لعدة أسباب تتعلق أساسا بطبيعة التخصص في الصلاحية وطبيعة الاستقلالية والرقابة والمتعلقة بأركان اللامركزية بصفة عامة.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 167.

2 - أوجه الاختلاف:

إن أساس قيام اللامركزية الإقليمية هو عنصر الانتخاب، أما التعيين فلا يكون إلا بصفة استثنائية، بخلاف اللامركزية المرفقية التي يكون فيها التعيين هو الأساس، أما الانتخاب فلا يتم اللجوء إليه غلا استثناء.

- إن أساس وجود اللامركزية الإقليمية هو انتشار مبادئ لديمقراطية أي أساس سياسي، في حين إن الأسباب الكامنة وراء ميلاد اللامركزية المرفقية هي أسباب فنية¹.

- يتم خلق اللامركزية الإقليمية بغية تنظيم مصالح عامة وغير محددة لسائر الناس القاطنين في تلك الرقعة الجغرافية المتمتعة بالشخصية المعنوية، في حين يتم خلق اللامركزية المرفقية استنادا لمبدأ التخصص المرتبط بنشاط معين، والذي يكون في غالب الأحيان خاصا ومحددا².

الفرع الثاني: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا - إيجابيات اللامركزية الادارية:

من الممكن أن يكون نظام اللامركزية الادارية مؤثر وفاعل عن طريق إعطاء المرؤوسين سلطات واسعة بينما في نفس الوقت تفرض الرقابة المركزية على أنشطة معينة تساعد على تأكيد نظام قابل للتطبيق وأكثر استجابة. وعموما فإن مزايا اللامركزية تعتبر عيوب المركزية، ويمكن حصر مزايا اللامركزية في مجالات ثلاث:

1- من الناحية الاجتماعية: يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية

ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود. فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في

¹ - تتمثل في الرغبة بإدارة المرافق العمومية بطريقة مرنة تسعى إلى تحقيق أفضل وأوفر إنتاج بأقل تكلفة ممكنة.

² - مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص 75.

مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهودهم اتحد من أجل التنمية المحلية.

2- من الناحية السياسية: يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب

من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية. بل هناك من قال إنّ الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفاً إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية.¹

وعند اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية، فإنّ كل جزء من الإقليم، يتمكن من الإشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة.

3- من الناحية الإدارية: يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من

الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على مستوى المحلي (الولاية أو البلدية). وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية أين تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأين يتم التخفيف من حدة الإجراءات.²

ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.

ثانيا - سلبيات اللامركزية الإدارية:

1- من الناحية السياسية: قد يؤدي النظام اللامركزي إلى المساس بوحدة الدولة من

جاء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 31.

² - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 40.

- 2- من الناحية الإدارية: عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية¹.
- 3- من الناحية المالية: لعلّ أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أنّ الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة².

¹ - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 40.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 31.

الفصل الثالث
تطبيقات التنظيم
الإداري في الجزائر

المبحث الأول: تطبيقات المركزية الإدارية

تعتمد الجزائر في تنظيمها الإداري على المزج بين أسلوبي المركزية واللامركزية، من أجل الوصول إلى تنظيم إداري يحقق أهدافها، فأُسست وحدات وتنظيمات مركزية ضرورية للمحافظة على تماسك الدولة ووحدتها.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري قد أرسى المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري في الجزائر محددًا المؤسسات السيادية في الدولة وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والقضائية، والسلطة التنفيذية ستكون وحدها المحور الأساسي للقانون الإداري، بحيث تتشكل السلطة التنفيذية من شبكة من الهياكل والادارات المركزية منها ما هو موجود على المستوى المركزي ويمتد بذلك اختصاصها إلى كامل التراب الوطني، ومنها ما يقتصر اختصاصها على مستوى محلي¹.

المطلب الأول المؤسسات المركزية

يقصد بالمؤسسات المركزية تلك المصالح التي تتواجد في قمة الهرم الإداري وفي مركز الدولة والعاصمة وتشمل رأس السلطة التنفيذية، كما تضم الحكومة باعتبارها المؤسسة التي تضطلع بدور أساسي في تنفيذ السياسات العمومية، وحتى تضطلع المؤسسات المركزية بدورها مكنها المؤسس الدستوري من اللجوء للاستشارة التي تتولاها هيئات متخصصة يصطلح عليها بالمؤسسات الاستشارية²

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية

في هذا الفرع سندرس بشيء من التفصيل رئاسة الجمهور من خلال التطرق إلى مكوناتها الأساسية والأدوار الموزعة بينها على النحو التالي:

¹ - مزهود حنان، محاضرات في القانون الإداري (التنظيم الإداري)، أُلقيت على طلبة السنة أولى ليسانس السداسي الأول، حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2020/2019، ص 77.

² - المرجع نفسه، ص 78.

أولا - رئيس الجمهورية:

يحتل رئيس الجمهورية في الجزائر مكانة هامة في النظام السياسي، كونه الفاعل السياسي الأول يستمدّها من طريقة اختياره والسلطات الواسعة المخولة له بموجب الدستور، لكون طريقة اختياره تتم عن طريق الانتخاب¹، ويعرف النظام السياسي الجزائري رجحان كفة رئيس الجمهورية.

يتحول رئيس الجمهورية بمجرد انتخابه من طرف الشعب، من ممثل للفئة التي انتخبته إلى ممثل الأمة ككل، أي حتى بالنسبة للأشخاص الذين لم ينتخبوه، ويصبح بذلك رمزا للدولة ومحاطا بالتشريف العام وصوره موجودة بكل الإدارات.

وتظهر هذه المكانة المتميزة لرئيس الجمهورية من خلال كونه يمثل وحدة الأمة وحامي الدستور، وضامن استقرار مؤسسات الدولة، وكل ذلك من خلال آلية تنصيبه على رأس الدولة، وهي الانتخابات الرسمية².

ثانيا - الهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية:

عرفت هذه الأجهزة والهيكل منذ الاستقلال تقلبات عديدة، فلم تستقر على حالة ولا على نظام فاختلفت باختلاف الرؤساء وأهمها:

1 - الهيئات الإدارية الدائمة:

تتحدد هذه الهيئات في:

- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية: على رأسها الأمين العام
- ديوان رئاسة الجمهورية: يترأسه مدير ديوان، تتمثل مهامه في تحضير أعمال رئيس الجمهورية وتنظيمها بالاتصال مع مختلف الجهات التي لها صلة بذلك، ومن أجل ذلك فهو

¹ - سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، دكتوراه حقوق، جامعة الجزائر، 1984، ص 91

² - عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه من جامعة بسكرة، 2008/2007، ص 228.

يعد برنامج استقبال رئيس الجمهورية ويوميات تنقله، كما يقوم بتنسيق أعمال التشريرات والأمن الرئاسي والصحافة بمناسبة تنقل رئيس الجمهورية، وأخيرا يتولى هذا الديوان الأمانة العامة لرئيس الجمهورية¹.

الفرع الثاني: الحكومة والهيئات الاستشارية

تلعب الحكومة والهيئات الاستشارية دور الدينامو في الحياة المركزية، ونظرا لأهميتهما سنخصص لهما هذه الجزئية.

أولا - الحكومة:

الحكومة تعتبر السلطة السياسية والإدارية التي تحكم الدولة، وتتألف من الوزير الأول والوزراء، كما تعتبر الجهاز التنفيذي في السلطة التنفيذية، ويعني مفهوم تلت الإدارة التي تقع في سلم الإدارة العليا للدولة وتم بتنفيذ السياسة العامة لهذه الأخيرة بشكل أساسي إضافة إلى أنه قد تشترك في عملية التشريع وضع القانون في إطار صلاحيات يحددها الدستور والقوانين المحكمة له، لذلك في هذه الجزئية سنركز على منصبتن أساسيين تقوم عليهما الحكومة هما الوزير الأول والوزير باعتباره عضو الحكومة².

1 - الوزير الأول و/أو رئيس الحكومة:

يقوم النظام الدستوري الحالي على الأزواجية فإلى جانب رئيس الجمهورية فهناك الوزير الأول الذي يتولى مهامه ويستمد سلطته من الدستور تم اعتماد تسمية الوزير الأول في دستور 1976، حيث تم التأكيد على هذه التسمية إثر تعديل 06/79، ثم بعد ذلك سمي برئيس الحكومة وذلك في ظل دستور 1989 و1996 حيث أبقى على هذا الاسم إلى غاية صدور التعديل الدستوري الأخير في 19/08 هذا التعديل كرس للمرة الثانية منصب الوزير

¹ - كما توجد أيضا الامانة العامة للحكومة، تساعد رئيس الجمهورية.

² - زاغو نزيهة، "العمل الحكومي في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 2،

الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية مكتبة مد بوك، جوان 2011، ص 57.

الأول¹. وتمت المحافظة على هذه التسمية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، والتعديل الدستوري لسنة 2020 الذي وازن بين مناصبي رئيس الحكومة والوزير الأول بناء على ما أسفرت عليه نتائج الانتخابات التشريعية².

أ - شروط تولي منصب الوزير الأول و/أو رئيس الحكومة:

سلطة تعيين الوزير الأول ونوابه في النظام السياسي الجزائري هي صلاحية رئاسية مطلقة ينفرد بها رئيس الجمهورية سواء في الدستور 1976 أو دستور 1996 المعدل فهو الوحيد الذي له الصلاحية تعيين الوزير الأول دون أن يفوض هذه السلطة لأي جهة أخرى مهما كانت الظروف³.

ويمكن تحديد أهم شروط تعيين الوزير الأول في:

- **الكفاءة:** فالوزير الأول يجب أن تكون له القدرة على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجحة والسريعة لها، كلها لن تتوفر إلا في من كانت له كفاءة وتجربة في الحياة السياسية، فمن هذا المنطلق يتعين على رئيس الجمهورية مراعاة هذا الشرط حتى يقوي مركزه ويضمن بقاء الحكومة.

- **السمعة:** يعتبر هذا الشرط من بين الشروط المكتملة للكفاءة، وهو شرط جوهري يبرز من خلاله مكانة متولي منصب الوزير الأول لدى العامة، حيث يكون شخص مرغوب فيه وله ثقل في الساحة الوطنية، فرئيس الجمهورية يتعين عليه اختيار مثل هذا الشخص¹.

¹ - صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، بيروت، لبنان، 1983، ص 159.

² - تنص المادة 103 من التعديل الدستوري 2020 "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية".

³ - سلطة رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول سلطة تقديرية وذلك لخلو النصوص الدستورية من وضع ضوابط وشروط يتعين على رئيس الجمهورية أخذها بعين الاعتبار لدى اختياره وتعيينه للوزير الأول وكذا نائب أو نواب هذا الأخير، فهو الوحيد الذي يمكنه تحديد المعايير التي يختار على أساسها الوزير الأول باستثناء الضابط المتعلق بنتائج الانتخابات التشريعية حسب ما أورده المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السالفة الذكر.

- **الانتماء السياسي:** إذا كانت بعض الأنظمة البرلمانية ممثلة في النظام البريطاني تلزم الملك بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، الذي عادة ما يكون زعيم الحزب الذي يتمتع بالأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الجمهورية في ظل النظام الدستوري الجزائري، غير ملزم بتعيين زعيم الأغلبية البرلمانية كوزير أول ولكن من الناحية العملية رئيس الجمهورية يتعين عليه أن يراعي التوجه السياسي السائد، وذلك تجنباً لإمكانية حدوث سداد سياسي بين الحكومة والبرلمان، وصراع بينهما يمكن أن يصل إلى حل المجلس الشعبي الوطني

هذا الوضع كان معمولاً به قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي ربط مسألة تسمية الوزير الأول أو رئيس الحكومة بناء على ما أسفرت عنه نتائج الانتخابات التشريعية كما سبقت الإشارة إليه، فإذا ما ترتب على الانتخابات البرلمانية أغلبية مؤيدة للرئيس يعين في هذه الحالة، في منصب وزير أول، أما إذا أسفرت على أغلبية برلمانية فيعين في هذه الحالة في منصب رئيس الحكومة

وإن كان هذين الخيارين يطرحان إشكاليات دستورية تتعلق بمدى تناسبهما مع طبيعة النظام السياسي في الجزائر، وكذا من حيث عدم تحقق أي أغلبية حسب ما أقره التعديل الدستوري

ب - انتهاء مهام الوزير الأول و/أو رئيس الحكومة:

تطبيقاً للمبدأ القائل: «من يملك حق التعيين يملك حق العزل» وهذا تكريساً لقاعدة توازي الأشكال، فرئيس الجمهورية هو صاحب السلطة في تعيين وزير أول بموجب مرسوم رئاسي.

ب - 1 - الاستقالة: تأخذ استقالة الوزير الأول في الواقع شكلين أو صورتين:

¹ - مرزوقي عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير، شعبة قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص 104.

*** الاستقالة الوجوبية (الحتمية):**

تكون هذه الاستقالة بقوة القانون والمقصود هنا طبعاً نصوص الدستور المنظمة لهذه المسألة، ولقد تضمن دستور 1996 المعدل مجموعة من الحالات يكون فيها الوزير الأول ملزم بتقديم استقالة حكومته وتتمثل في الحالات التالية:

- حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الوزير الأول
- حالة ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية.
- حالة المصادقة على ملتمس الرقابة¹.
- عدم الموافقة على لائحة الثقة²

*** الاستقالة الإرادية (الجوازية).**

أعطى للوزير الأول الحرية في تقديم استقالته بمحض إرادته، ومثل هذه الحالة قد تحدث عندما يرى الوزير الأول نفسه غير قادر على المضي قدماً في أداء مهامه أو عمله الحكومي

ب - 2 - الإقالة:

سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول سلطة مطلقة كسلطته في إقالة رئيس الحكومة سابقاً حيث يعود له وحده تقدير ذلك، لكن رغم هذه الحرية إلا أنه هناك حالة وحيدة لا يمكن فيها إقالة الحكومة أو تعديلها وهي حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته

2- مركز وزراء الحكومة:

سوف نتطرق في هذا الجزئية إلى دراسة جمل من الأحكام التي تخص الوزير باعتباره عضو في الحكومة، أهمها كيفية تعيينه وإنهاء مهامه، ثم صلاحياته.

¹ - بوخنان صبرينة، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير، شعبة قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007، ص 165.

² - المادة 90 من دستور 1996 المعدل عام 2008.

أ - تعيين وانتهاء مهام الوزراء في الحكومي:

- **التعيين:** تختلف طريقة تعيين عضو الحكومة (الوزير) من نظام لآخر، ففي النظام الرئاسي، ينفرد رئيس الدولة باختيار معاونيه من الوزراء، دون تدخل أي هيئة أخرى¹، بينما في النظام البرلماني رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء، ولكن بعد الحصول على ثقة البرلمان، أما في النظام الدستوري الجزائري وحسب التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد نصت المادة 104 على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة"².

وبشأن مسألة الاختصاص فقد أجمعت دراسات علم الإدارة أنه لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا أو خبيرا في الأعمال المنوط بوزارته فليس من اللازم أن يكون وزير العدل محاميا أو قاضيا، أو وزير الأشغال العمومية مهندسا إذا كان عمل الوزير عملا فنيا بل هو عمل سياسي وإداري³.

- **انتهاء المهام:** إضافة للوفاة، تنتهي مهام عضو الحكومة (الوزير) في صورتين هما:

• **الإقالة:** إعمالا لقاعدة "توازن الأشكال"، يمكن لرئيس الحكومة أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي.

• **الاستقالة:** وهي إما استقالة إدارية أو حكومية.

- **الاستقالة الإرادية:** يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته.

- **الاستقالة الحكيمة (الوجوبية):** ويكون ذلك في: حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيخا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 87.

² - نشير هنا أن هذا الإجراء من شأنه إيجاد نوع من التوازن بين سلطتي رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية بالنسبة لتعيين الوزراء: فالأول مختص بالاقترح والثاني بالتعيين النهائي.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 94.

ثانيا - الهيئات الاستشارية:

تحرص العديد من الأنظمة الدستورية على إنشاء مؤسسات استشارية تكون إلى جانب المؤسسات الرسمية التي تعمل في مختلف الميادين والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتمثلة أساسا في المؤسسات والهيئات الوطنية أو العليا، وتعد أنجع وسيلة لترشيد العمل الإداري وتوجيهه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه.

وتؤدي المؤسسات الاستشارية دورا محوريا في عقلنة القرارات التي تخص السياسات العمومية في الدولة من خلال إتاحة الرجوع إليها لتقديم المعطيات والاقتراحات والدراسات والتقارير التي تنجزها بما يسمح بتكوين رؤية متكاملة حول الموضوع محل الاستشارة¹ والجزائر كغيرها من الدول أنشأت مجموعة هيئات تقوم بدور استشاري² وكل في مجال اختصاصها، وتتمثل هذه الهيئات في المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الإسلامي.

ويمكن لنا تقسيم هذه الهيئات بحسب طبيعتها الى:

1- الهيئات الاستشارية ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

في هذه الجزئية سنبين كل من:

أ - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: هو إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وهو مستشار للحكومة، ويعتبر من أهم الهيئات الوطنية الاستشارية في الجزائر، من خلال الدور الذي يلعبه في المجالات المخصصة له ومناقشته لمواضيع مهمة ومتنوعة تساهم في صنع السياسة العامة في

¹ - شوقي يعيش تمام، نوار تريعة، إثراء مشروع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، سلسلة مطبوعات

المخبر، منشورات مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جوان 2020، ص 93.

² - تعتبر الاستشارة من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة لا تساعد كل إنسان للاهتداء والاستعانة راء ذوي الخبرة والاستفادة منهم وإذا كان الإنسان لا يستطيع أن يلم بكل المعارف والعلوم وجميع أنواع المهن والاختصاصات فإن هذا النقص يمكن تقاويه للجوء للاستشارة.

المجالين الاقتصادي والاجتماعي. وقد عرف المجلس عدة تطورات وتغييرات، فقد تم إنشاؤه بموجب الأمر رقم 68-610 المؤرخ في: 06/11/1968¹، ومارس دوره إلى أن تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 76-212 المؤرخ في 1976 ديسمبر 30²، وأعيد إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 5 4 1993/10/05، وقد تمت دسترته بموجب المادة 209 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بعد أن تم تعديل تسميته ليضاف له الاختصاص في المجال البيئي وتتحول التسمية بذلك من المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

وتطبيقاً للنص الدستوري حسب آخر تعديل لسنة 2020 صدر المرسوم الرئاسي المنظم لصلاحيات وتنظيم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي³.

ب - المجلس الأعلى للغة العربية:

تم إنشاء المجلس الأعلى للغة العربية بموجب المادة 23 من الأمر رقم 96-30 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم للقانون رقم 91-05 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، وكان يسمى في ظل هذا القانون بالهيئة الوطنية للتنفيذ تم وضعها في مستوى رئاسة الحكومة⁴،

¹ - الأمر رقم 68-610 المؤرخ في 15 شعبان 1388 الموافق ل 06 نوفمبر 1968، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 90 مؤرخة في 17 شعبان 1388 الموافق ل 08 نوفمبر 1968.

² - المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 05 أكتوبر 1993، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 24 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 10 أكتوبر 1993.

³ - أنظر: المرسوم رقم 37/21 المؤرخ في 06/01/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 03، بتاريخ 10/01/2021.

⁴ - المادة 23 من الأمر رقم 96-30 المؤرخ في 10 شعبان 1417 الموافق ل 21 ديسمبر 1996 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، جريدة رسمية عدد 81 مؤرخة في 11 شعبان 1417 الموافق ل 22 ديسمبر =

وكانت تتكفل بمتابعة تطبيق أحكام هذا القانون، وترفع بصفة دورية إلى المجلس الأعلى للدولة تقارير تمكنه من التقدير الصحيح لسير عملية استعمال اللغة العربية¹ وقد تمت دسترة المجلس بموجب المادة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي نصت على أن يحدث لدى رئيس الجمهورية مجلس أعلى للغة العربية يكلف على الخصوص بالعمل على ازدهار اللغة العربية وتعميم استعمالها في الميادين العلمية والتكنولوجية والتشجيع على الترجمة إليه لهذه الغاية.

كما تم المحافظة عليه بنفس الصيغة السابقة بموجب المادة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020، من دون النص عليه في الباب المتعلق بالمؤسسات الاستشارية.

2 - الهيئات الاستشارية في مجال الأمن وحقوق الإنسان:

تجسيد دولة الحق والقانون وتكريس مبادئ الديمقراطية من خلال توسيع مجال الحقوق والحريات مع توفير الضمانات الكافية لحمايتها، ومن بين هذه الضمانات الهيئات الاستشارية التالية:

أ - المجلس الأعلى للأمن:

يعتبر هيئة وطنية استشارية، مهمتها تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، عرفها دستور 1976 من خلال المادة 125 منه ضمن الفصل الثاني بعنوان الوظيفة التنفيذية²، وتم تكريسها بموجب المادة 162 من دستور

=1996، المعدلة والمتمة للمادة 23 من القانون رقم 91-05 المؤرخ في 30 جمادى الثانية 1411 الموافق لـ 16 جانفي 1991، جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 30 جمادى الثانية الموافق لـ 22 ديسمبر 1991، ص 5.

¹ - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 92-303 المؤرخ في 3 محرم 1413 الموافق لـ 4 جويلية 1992، يتعلق بكيفيات تطبيق القانون رقم 91 05 -المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، الجريدة رسمية عدد 54 لـ 15 جويلية 1992، ص 5.

² - المادة 125 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، المعدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، ج. ر عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1979، المعدل بالقانون رقم 80 01 -المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج. ر عدد=

1989 ضمن الفصل الثاني بعنوان المؤسسات الاستشارية، وأبقى عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 197، والتي تنص على: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني".

كما تم الاحتفاظ بدستورته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020¹، وتطبيقا للنص الدستوري صدر المرسوم الرئاسي الذي يحدد تشكيلته وسيره.

ب - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 17 من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي نصت على: "تتشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"²، وحدد هذا القانون النظام القانوني للهيئة واستقلاليتها ومهامها، غير أنه لم ينص على أنها هيئة استشارية، ثم صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 محددًا تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها الذي تم تعديله وتتميمه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فيفري 2012³.

وقد تمت دسترة هذه الهيئة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وأدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية حيث نصت المادة 202 منه على أن تؤسس هيئة وطنية للوقاية من

=3 مؤرخة في 15 جانفي 1980، والمعدل بالمرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، ج. ر عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988، ص 29.

¹ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 21/539 المؤرخ في 26/12/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 99، بتاريخ 29/12/2021.

² - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 ل 08 مارس 2006.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية عدد 74 ل 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ 07 فيفري 2012، جريدة رسمية عدد 08 ل 15 فيفري 2012.

الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية.

ج - المرصد الوطني للمجتمع المدني:

يعتبر هيئة استشارية مستحدثة طبقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020 توضع لدى رئيس الجمهورية، ويتمثل دوره في تقديم آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني، كما يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والديمقراطية ويشترك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية¹.

وتطبقاً للأحكام الدستورية التي استحدثتها التعديل الدستوري لسنة 2020 صدر المرسوم الرئاسي المنظم للمرصد الوطني للمجتمع المدني والذي يحدد تشكيلته واختصاصاته وسيره²

د - المجلس الأعلى للشباب:

يعتبر هيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، يضم ممثلين عن الشباب وممثلين عن الحكومة وعن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب³. يتولى المجلس في إطار صلاحياته تقديم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية، كما يساهم في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس المدني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشباب⁴.

1 - أنظر المادة: 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 139/21 المؤرخ في 2021/04/12 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية، عدد 29، بتاريخ 2021/04/18.

3 - أنظر المادة: 214 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

4 - أنظر المادة: 215 من التعديل الدستوري لسنة 2020..

هـ - المجلس الوطني لحقوق الانسان:

تم استحداثه أول مرة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016¹، حيث حل محل اللجنة الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان، كما تم الاحتفاظ به بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020² كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، ويتولى المجلس مهمة الرقابة والانذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الانسان، كما يتولى دراسة كل حالات انتهاك حقوق الانسان التي يعاينها أو تبلغ إليه وأعماله تتوج في شكل توصيات واقتراحات³، وقد صدر على اثر التعديل الدستوري لسنة 2020 التشكيلة الجديدة للمجلس الوطني لحقوق والتي تزامنت مع انتهاء عهده السابقة⁴

المطلب الثاني: صلاحيات الهيئات المركزية

نركز في هذه الجزئية على أهم صلاحيات رئيس الجمهورية باعتباره الهيئة المركزية العليا في الدولة.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية حسب المواد من 72 الى 78 و91 الى 97 والمواد 125 الى 132 دستور بصلاحيات واسعة⁵، وهي صلاحيات تجعل منه المهيمن على جميع السلطات في الدولة، باعتباره يمارس السلطة السامية.

أولاً - الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية:

تعتبر صلاحيات الإدارية إحدى أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية

1 - أنظر المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - أنظر: المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3 - أنظر المادة 212 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

4 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 541/21 المؤرخ في 2021/12/28 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان، الجريدة الرسمية، عدد 99، بتاريخ 2021/12/29.

5 - تشمل هذه الصلاحيات مختلف المجالات السياسية والإدارية والتشريعية والقضائية والعسكرية والدبلوماسية.

وذلك على اعتبار انه هو رئيس السلطة التنفيذية الأول في البلاد، وتتلخص أهم هذه الصلاحيات في:

السلطة التنظيمية:¹ تشمل السلطة التنظيمية المعترف بها لرئيس الجمهورية لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع، أي البرلمان. وتعتبر الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين، فكان بذلك ميدان تنظيمها يبدو واسعا، ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وبأي وقت، عن طريق القرار الإداري التنظيمي.

ثانيا - سلطة التعيين:

تنص المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مايلي: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المهام الآتية:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- رئيس مجلس الدولة.
- الأمين العام للحكومة.
- محافظ بنك الجزائر.
- القضاة.
- مسؤولو أجهزة الأمن.

¹ - ويمكن أن نعرفها بانها: السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم وتسمى هذه القرارات بالقرارات الإدارية التنظيمية والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات ادارية. ولمزيد من التفاصيل في هذا الصدد أنظر: مزهود حنان، مرجع سابق، ص 82.

- الولاية.

- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط

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

الفرع الثاني: الحكومة والهيئات الاستشارية

اولا - صلاحيات الحكومة:

1 - الوزير الاول و/أو رئيس الحكومة:

أ - التعيين في الوظائف العليا المدنية:

يتمتع رئيس الحكومة في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة دستوريا بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا وذلك حسب أحكام من الدستور. غير أن هذا الدستور وضع قيودا على هذا الحق تتمثل في عدم إمكانية التعيين في الوظائف العسكرية للدولة وتعيين السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج تطبيقا لأحكام المادة 5/81، وتقاديا لإمكانية تداخل اختصاصات كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية فقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المشار إليه سابقا، طائفة الوظائف التي تخضع للتعين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وكيفيات ذلك¹.

ب - الصلاحيات التنفيذية:

تنص المادة 85 من الدستور على ما يلي: يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية

- يرأس مجلس الحكومة.

¹ - ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، ص 75.

- يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77-78 من الدستور.
 - يسهر على حسن الإدارة العمومية¹.
- يتولى الوزير الأول في هذا المجال تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية.

ج - تنفيذ القوانين والتنظيمات:

- ينقسم المجال التنظيمي إلى فرعين: فرع يسمى بالمجال التنظيمي المستقل والآخر يسمى: بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين.
- وهذا الأخير هو الذي يعود لرئيس الحكومة كما هو مبين في أحكام الفقرة الثالثة من المادة 85 من الدستور التي تنص: «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة»²
- وبالإضافة لذلك فإنه مكلف أيضا بتنفيذ التنظيمات التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية، ويتم تنفيذها بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول³.

د - التوقيع على المراسيم التنفيذية:

- أشارت المادة 2/125 من الدستور أن رئيس الحكومة يوقع المراسيم التنفيذية والمفهوم من هذه الفقرة أن كل أنواع المراسيم التي يوقعها رئيس الحكومة تسمى بالمراسيم التنفيذية ويندرج ضمنها:

- المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات مادة 3/85.
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح.
- الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية في الولايات.

¹ - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، 2002، ص 105.

² - مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني من اختصاص رئيس الحكومة.

³ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 82.

المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة

هـ - وظائف مرتبطة بإدارة المصالح العمومية:

في إطار مهامه في مجال تسيير الشؤون العمومية يتمتع رئيس الحكومة بنوعين من الصلاحيات: تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

و - تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها:

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة رئيس الحكومة وهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح رئاسة الحكومة ومصالح إدارة الولاية ويتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح.

ز - توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ما عدا وزارتي الدفاع الوطني والشؤون الخارجية اللتين تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية وفي هذا الإطار فإن رئيس الحكومة مؤهل لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم. كما يقوم أيضا بتنسيق النشاطات الحكومية ويتلقى تقارير عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية.

2 - صلاحيات الوزير:

الوزير هو عضو سياسي وإداري في نفس الوقت، فهو يشارك في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في حدود اختصاصاته، كما أنه يعتبر الهرم الإداري في وزارته¹. وطبقا للمادة 85 (فقرة 2) من الدستور الجزائري فإن رئيس الحكومة "هو الذي يوزع صلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية"، حيث يتم تحديد صلاحيات

¹ - مرزوقي عبد الحليم، مرجع السابق، ص 119.

الوزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة يبين مهام كل عضو في الحكومة المشكلة، يمكن رد أهم صلاحيات الوزير إلى ما يلي:

أ - السلطة التنظيمية:

الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة) بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته، والتي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة.

ب - السلطة الرئاسية:

تخول المراسيم التنفيذية لصلاحيات أعضاء الحكومة الوزراء (ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها، على جميع الموظفين العاملين بالوزارة).

ج - سلطة التعيين:

على الرغم من أن سلطة التعيين في وظائف الدولة مخولة أصلاً لرئيس الحكومة طبقاً للمادة 85 (فقرة 5) من الدستور، إلا أن هذا الأخير يلجأ، عملياً إلى تفويض الوزير في ممارسة تلك السلطة بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة.

د - الوصاية (الرقابة الإدارية):

يمارس الوزير وصاية أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته¹، والتي تتمتع بشخصية معنوية (يمارس وزير التعليم العالي - مثلاً - الوصاية على الجامعات)، كما تمارس وزارة الداخلية وصايتها على وحدات الإدارة المحلية (الولايات والبلديات)

ثانياً - صلاحيات الهيئات الاستشارية:

¹ - عادل الطيبباني، "الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات الدستورية العامة"، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 01، السنة الرابعة والعشرون، الكويت، مارس 2000، ص 203

المبحث الثاني: تطبيقات اللامركزية الادارية في الجزائر

تشرك اللامركزية الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية في ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود معينة، وذلك من خلال تبنيها في كل الدساتير لمبدأ اللامركزية الإقليمية، حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة الاستقلالية بمفهومها المالي والإداري. فأمام تطور وظائف الدولة واستحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني وفي ظل اختلاف الاحتياجات والأولويات، الأمر الذي أدى إلى ضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية

المطلب الأول: الهيئات اللامركزية

التنظيم الإداري في الجزائر يحوي نمطين من مظاهر اللامركزية الادارية، وهو ما

سنبينه هنا:

الفرع الأول: الهيئات على المستوى الإقليمي

يقصد بها الوحدة الجغرافية الموجودة في التراب الوطني، وقد تم دستورها في الدستور الجزائري.

أولا - الولاية:

الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة حيث عرفها قانون الولاية الجديد 07-12 لسنة 2012 على أنها "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع لشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل هذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.¹

1- عناصر الولاية:

أ- جماعات إقليمية عمومية: أي أن للولاية شخصية معنوية عامة وهي تمثل إدارة لا مركزية وتضم مجموعة من الدوائر والبلديات.

¹ - المادة 1 من القانون رقم 07-12 - المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

ب- **الاستقلال المالي:** للولاية قانون خاص يحكمها يسمي بقانون الولاية بحيث يعطي للولاية استقلالية تامة في ممارسة صلاحياتها ولكن بحدود القانون وبالتالي فهو مسؤول عن كل تصرفاته واما يقع في الولاية أثناء عهده وبالتالي فإن الوالي يمثل أمام المحكمة كمدعي أو مدعي عليه فللولاية ميزانية خاصة ومستقلة عن الإدارات المركزية ولها مواردها ونفقاتها الخاصة بحيث تجمع وتوزع وباستقلال تام عن جميع الإدارات وفروعها.

ج - **المكتب:** ينتخب المجلس الشعبي الولائي أثناء كل دورة حيث ينتخب عضوين أو ثلاث أعضاء يقرهم رئيس المجلس ويشكل أمانة للمجلس¹.

2- الوالي:

الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية. وعلى هذا الأساس. يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية. وهو شخص معنوي عام يرأس الولاية ويمثلها في تنفيذ القرارات الصادرة من السلطة العليا وهو مسؤول كذلك عن حماية ممتلكاتها، فهو يمثل الحكومة أو السلطة العليا في الولاية وتضم هذه الأخيرة . الوالي . الأمانة العامة . المفتشية العامة . المجلس التنفيذي الولائي . بالإضافة إلي المجموعة من المديرية (مديرية الصحة، مديرية النقل م، مديرية الضرائب) ويتم تعيين الوالي من طرف السلطة العليا وذلك بمرسوم وزاري.

ثانيا - البلدية:

تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على أساس تفنيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية أخرى

¹ - شويح بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة تلمسان، سنة (2010 . 2011)، ص 80.

تعد البلدية الهيئة القاعدية للنظام اللامركزي في الجزائر مثلما نص عليه دستوريا بموجب المادة 15 ف 2 وقد نظم المشرع صلاحياتها بموجب قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية".

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الممثل القانوني للبلدية حيث تتخذ جميع القرارات والأعمال باسمه. ويعين من القائمة التي حازت أكبر عدد من الأصوات أو من الأعضاء الأصغر سنا (المادة 64) ويساعده في أداء مهامه نائبان أو أكثر يحدد عددهم حسب عدد أعضاء المجلس المنتخب ويتميز منصب رئيس المجلس البلدي بكونه يتمتع بصلاحيات مزدوجة باعتباره ممثل للبلدية وباعتباره ممثل للمجلس المنتخب.

2- إدارة البلدية أو الهيئة التنفيذية للبلدية:

لا يمكن للبلدية أن تدار بواسطة مجلس منتخب ورئيسه فقط بل منحها المشرع مجموعة من المستخدمين يشكلون التنظيم الهيكلي والبشري للبلدية. إن البلدية باعتبارها مرفق عام تضم عدة مصالح وهياكل ويشرف عليها إطار بشري يشكل الهيئة التنفيذية للبلدية تحت إشراف وتسيير الأمين العام للبلدية وسلطة رئيس المجلس البلدي (المادة 152) وقد حدد المشرع صلاحيات الهيئة التنفيذية بموجب المادة 127 كما خص الأمين العام للبلدية ببعض الأحكام في المادة 128 وخول مسألة تفصيلها إلى التنظيم خاصة فيما يتعلق بعلاقته مع رئيس البلدية والمجلس المنتخب (وهي من بين الأحكام الجديدة التي وردت في هذا القانون المعدل مقارنة بقانون 08/90).

الفرع الثاني: المجالس المنتخبة

في هذه الجزئية سنبين القسم الثاني من اللامركزية الإدارية على نحو:

أولاً - المجلس الشعبي الولائي:

1- تشكيل المجلس:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب أو قائمة المترشحين الأحرار وهي أن تتضمن قائمة أعضاء المجلس الشعبي الولائي عدد من المترشحين مساو لعدد المقاعد المطلوب تقلدها، ثم تودع هذه القائمة لدى إدارة الولاية ويسلم وصل إيداع بذلك، وهذا يعد تصريحاً بالترشح، ويجب أن يتضمن التصريح الموقع عليه من قبل كل مترشح مجموعة البيانات المتعلقة بالمترشح من: اسمه ولقبه، تاريخ ميلاده، العنوان وهذا ينطبق كذلك على مستخلف كما يتضمن، الشخصي، المهنة، المؤهلات العلمية التي يملكها. كذلك عنوان القائمة والدائرة الانتخابية والبرنامج المعتمد من قبلها¹.

لم يأتي قانون الولاية بحالات لزوال صفة المنتخب؛ وهي حالة الوفاة، الاستقالة، الإقصاء، وحالة حصول مانع قانوني، وفي كل الحالات يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي، بينما يكون إثبات فقدان الصفة للمنتخب بموجب قرار وزير الداخلية ولقد أعطى القانون الجديد للولاية² للمنتخب حق الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة².

حمل القانون حالة جديدة لإنهاء صفة المنتخب الولائي على غرار المنتخب البلدي؛ وهي "حالة التخلي على عن العهدة؛ أي غياب العضو عن ثلاث 03 دورات عادية للمجلس خلال نفس السنة"، ويثبت التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي³. وبالإضافة إلى الحالات العامة لانقضاء صفة المنتخب، يعلن عن تخلي عن العهدة؛ إذا تغيب الرئيس عن دورتين عاديتين في السنة بدون عذر مقبول. أما بالنسبة للاستقالة، فقد

¹ - فريدة مزياياني قصير، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، ط 03، 2006، ص 200.

² - المادة 40 من القانون 12/07 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 43 من القانون 12/07 المتعلق بالولاية.

وضح قانون الولاية ؛أنها تكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ. 3تقديمها أمام المجلس، ويتم الاستخلاف في غضون شهر¹.

2- سير المجلس:

يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة ومدة كل دورة خمسة عشرة يوما على الأكثر، يمكن تمديدتها بقرار من أغلبية أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي ولمدة لا تتجاوز سبعة أيام ومقارنة بقانون البلدية نجده أنه لم يحددها وترك ذلك لجدول أعمالها في كل دورة، وهذا غير كافي لاطلاع المجلس وحرصه على شؤونه العامة في الولاية².

تسجل هذه المداولات للمجلس في سجل خاص يؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا ومن هنا كان حري بالمشرع أن يحدد جهة الاختصاص وينص صراحة على المحكمة الإدارية لرفع أي لبس في قواعد الاختصاص، ويرسل مستخلص المداولة في اجل 8 أيام للوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام.

ثانيا - المجلس الشعبي البلدي:

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية بل يعتبر مصدر أي قرار تتخذه البلدية باعتباره هيئة مداولة (المادة 15) وعليه فإن دراسة المجلس الشعبي تقضي أن نتطرق لتشكيله ولقواعد سيره ونظام مداولاته ولصلاحيته.

1- تشكيل المجلس البلدي:

يعتبر المجلس البلدي حسب المادة 14 من الدستور و103 من قانون البلدية الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وممارسة الديمقراطية ويراقب عمل السلطات العمومية. ويتشكل من مجموعة أعضاء ينتخبهم السكان المقيمين بالبلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام

¹ - المواد من 63 الى 66 من القانون رقم 07-12 - المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 159.

السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية (من 07 الى 33).

2- سير المجلس الشعبي البلدي:

يباشر المجلس البلدي مهامه عن طريق المداولات أو الاجتماعات لمناقشة الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاته (المادة 52) وذلك في دورات عادية كل شهرين (المادة 16) أو استثنائية إن دعت الى ذلك الضرورة (المادة 17) بحضور الأمين العام للبلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي وبأغلبية الأعضاء المجلس. وتنتهي بإصدار المداولة على شكل قرار بعد موافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين لكنها لا تصبح نافذة إلا بعد أن يقوم رئيس المجلس البلدي بإرسالها إلى الوالي (سلطة الوصاية) من أجل المصادقة عليها. وعليه فإن أي قرار تتخذه البلدية يتم عبر مداولات المجلس البلدي¹.

المطلب الثاني: اختصاصات وصلاحيات الهيئات اللامركزية

الفرع الاول: اختصاصات وصلاحيات الهيئات اللامركزية على المستوى الاقليمي

أولا - اختصاصات وصلاحيات الولاية:

الحديث عن اختصاصات الولاية وصلاحياتها يقودنا مباشرة للحديث عن صلاحيات الوالي باعتباره الممثل القانوني والفعلي لها وذلك على النحو التالي:

1- ممثل للدولة:

يعتبر الوالي في الولاية القائد الإداري لها وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية فهو المتصرف لسلطة الدولة، فهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء.

¹ - والمداولة قانونا هي: فحص ومناقشة لمسألة معينة من طرف الهيئة الجماعية المنتخبة قبل أن يتخذ القرار النهائي بخصوصها.

وعلى هذا الأساس ينفذ قرارات الحكومة، كما ينفذ التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء¹.

حيث يجب على الوالي أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ما يأتي حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها

- اتقاء أي شكل من أشكال الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية لسلطة بصفة عامة إبقاء جميع المخالفات.
- المحافظة على الممتلكات العمومية.
- ضمان ما يأتي:
- حماية الأشخاص والأموال ومرورهم.
- سير المصالح العمومية سيراً عادياً ومنتظماً.
- المحافظة على إطار حياة المواطن.
- حسن سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- احترام قاعد الطهارة النظافة والأمن.
- السير المستمر في طرق المواصلات ووسائلها.

¹ - لقد أستثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي:

- العمل التربوي؛
- وعاء الضرائب وتحصيلها؛
- الرقابة المالية؛
- مفتشيه العمل؛
- الجمارك؛
- مفتشيه الوظيف العمومي؛
- المصالح التي يتجاوز نشاطاتها حدود الولاية.

وفيما يخص صلاحياته السياسية فهي تتمثل في مهمة إعلام السلطات المركزية بكل ما يجري في الولاية على جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية، الثقافية... الخ

2- ممثل للولاية:

خلافًا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمته تمثيل الولاية مسند قانونًا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي ومن ثمة الوالي يمثل الولاية¹ في ما يلي:

- في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الإشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تكون ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي.

- ويمثل الوالي أيضا الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ماعدا الحالات التي يكون فيها طرف النزاع الدولة والجماعات المحلية، وفيما يخص الاختصاص القضائي حيث أن الدعاوي التي يكون موضوعها إلغاء قرارات صادرة عن الولاية أو تفسيرها أو فحص مدى شرعيتها يؤول اختصاصها ألي الغرف الجهوية التابعة لكل من المجالس القضائية: " الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة". المحددة نطاق اختصاصها وتطبيقها بموجب المرسوم رقم 384/84 المؤرخ في 22 ديسمبر 1984 المتضمن تطبيق قانون 13/84 المتعلق التقسيم القضائي.

3- صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية لمجلس الشعبي الولائي:

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي، ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ المداوات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 103 من قانون الولاية

¹ - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 177.

لسنة 1990، حيث نصت على ما يلي: "يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحدد في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب."

ثانيا - اختصاصات وصلاحيات البلدية:

تحدد صلاحيات البلدية في مجموع الصلاحيات المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- صلاحياته باعتباره ممثل للبلدية:

تتأول المشرع صلاحيات رئيس المجلس البلدي باعتباره ممثلا للبلدية في المواد من 77 إلى 84 منها المشاركة في إحياء المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية- والتصرف باسم البلدية- تمثيل البلدية في كل الأعمال المدنية والإدارية-تسيير نفقات وإرادات البلدية-توظيف مستخدمي البلدية...

2- صلاحياته باعتباره ممثل للدولة:

يعتبر بهذه الصفة مفوض للدولة في الإطار المحلي فهو يمثلها لتطبيق التشريع والتنظيم على المستوى البلدية (المادة 85) كما يعتبر ضابطا للحالة المدنية مما يخوله صلاحية إصدار العقود الخاصة بالحالة المدنية (المادة 86) وله أيضا صفة ضابط الشرطة القضائية حيث يمارس مهام الضبط الإداري ويمكنه في هذا الإطار تسخير القوات العمومية (المواد من 92 إلى 94) ويمارس رئيس البلدية جميع صلاحياته بهذه الصفة تحت رقابة الوالي باعتباره رئيسا له في مجال تمثيل الدولة (المادة 88).

الفرع الثاني: اختصاصات وصلاحيات الهيئات اللامركزية على مستوى المجالس

المنتخبة

أولا - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

تشغل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وميادين ومجالات مختلفة سنتطرق إليها فيما يلي:

1- في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية المحلية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي، تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسطرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الولاية، فيناقش المجلس الشعبي هذا المخطط ويبيدي اقتراحاته يبادر المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال التهيئة الطرق ومسالك الولاية والمحافظة عليه، وكذا يقوم بإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية وكذا الاتصال مع المصالح المعنية، والأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هيكل الاستقبال والاستثمارات، ويرمي إلى تشجيع التنمية المحلية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة¹.

2- في المجال الاجتماعي والثقافي والصحي:

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهام عديدة في هذه المجالات منها:

- يبادر ويشجع وساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين

- يتولى انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.

- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط يهدف إلى ضمان مساعدة الطفولة، مساعدة المعوقين، المسنين، المعوزين - .يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة، والوقاية الصحية.

- تجهيزات التربية والتكوين المهني تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية، وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، وانجاز المؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل

¹ - (المواد من 88 إلى 91) من قانون الولاية، المرجع السابق.

بصيانتها، والمحافضة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير المركزية لدولة المسجلة في حسابها¹

3- في المجال المالي:

يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية ويضبطها، ويجب أن يصوت عليها على أساس التوازن، وعلى أن يصوت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة لسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية الإضافية قبل خمسة عشر جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها، وفي حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على المجلس الشعبي ذا لم يتخذ التدابير الولائية أن يتخذ التدابير اللازمة لامتناس العجز وتحقيق التوازن، واللازمة لاستدراك العجز يعمل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية على اتخاذ التدابير وتحديد لها لإزالة العجز²

4- في مجال السكن:

خصص قانون الولاية لسنة 2012 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن يمكن لمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في برامج السكن. كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته

5- في مجال الفلاحة والري:

يدرس المجلس الصلاحيات التالية
- يبادر المجلس الشعبي بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.

¹ - المادة 92 من قانون رقم 07/12.

² - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 2005، ص 207.

- يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في إقليم الولاية. وقد أنط القانون للمجلس بموجب المادة 84-87 الاتصال بمصالح الدولة التي عنيت بغرض حماية وتنمية الأملاك الغابية وحماية.

6- في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز والهياكل الأساسية:

تحت هذا العنوان يباشر المجلس العديد من الصلاحيات منها أنه يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط المعمول بها ونجده يقوم بكل عمل من شأنه أن يفك العزلة على الأرياف¹.

ثانيا - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات وصلاحيات تشمل كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي، وللمجلس أن يعرب عن توصياته في جل المواضيع ذات المصلحة.

1 - في مجال التهيئة العمران:

تتمثل أهم الأنشطة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في وضع البرامج الخاصة بالتجهيز والتخطيط المحلي في حدود الإمكانيات المتاحة وفقا للسياسة العامة للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية... وفي هذا المجال يمارس عدة صلاحيات تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم وهو ما تضمنته نصوص المواد 107 إلى 121 من قانون 11/ 10 المتعلق بالبلدية والتي منها:

- إعداد المخططات العمرانية.
- الرقابة الدائمة لعمليات البناء.
- حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية:

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظري والتطبيق، مرجع سابق، ص 17.

2 - في المجال الاجتماعي والثقافي:

اختزل المشرع المواد المتعلقة بهذه الحالات في فصل واحد، تضمن مادة واحدة عكس ما تضمنه القانون

- لقد ألزم المشرع البلدية بإنجاز المدارس وصيانتها، نظرا إلى أن مهمة إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي تقع على عاتق ميزانية الدولة في أن التعليم إطار الخريطة المدرسية الوطنية، واعتباره أيضا أنه ينبغي إسناد هذه المهمة إلى البلدية كونها الجهة المؤهلة أكثر من الابتدائي إجباري واعتبار غيرها لمعرفة الحاجيات الوطنية في التمدرس، والحال أن الدولة هي التي تغطي التكاليف التي تتطلبها عملية الإنجاز والصيانة وكذا تسيير المطاعم والنقل المدرسيين بخلاف باقي المهام الموكلة للبلدية والتي يمكنها القيام بها في حدود ما تتوفر عليه من إمكانيات.

- للبلدية اختصاصات في مجال الشبيبة والرياضة، إذ بإمكانها تأسيس أي خدمة أو مركز يساهم في تطوير الشبيبة وفتحها، كما نجده في نص المادة الثانية (02) من المرسوم رقم 81 / 371 الذي يحدد اختصاص البلدية في قطاع الشبيبة والرياضة، والتي تنص على أن البلدية مكلفة بإنجاز التركيبات الرياضية البسيطة مثل ساحات الألعاب الرياضية، ملاعب مختلف الرياضات، قاعات مختلف الرياضات.¹

¹ - مرسوم رقم 81/ 371 المؤرخ في 26/ 12 / 1981 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا - المصادر:

01- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، المعدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، ج. ر عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1979، المعدل بالقانون رقم 80 - 01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج. ر عدد 3 مؤرخة في 15 جانفي 1980، والمعدل بالمرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، ج. ر عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988.

02- القانون رقم 06- 01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 ل 08 مارس 2006.

03- القانون 23/90 المؤرخ في 18/8/1990 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية.

04- الأمر رقم 68-610 المؤرخ في 15 شعبان 1388 الموافق ل 06 نوفمبر 1968، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 90 مؤرخة في 17 شعبان 1388 الموافق ل 08 نوفمبر 1968.

05- الأمر رقم 96-30 المؤرخ في 10 شعبان 1417 الموافق ل 21 ديسمبر 1996 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، جريدة رسمية عدد 81 مؤرخة في 11 شعبان 1417 الموافق ل 22 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم للقانون رقم 91-05 المؤرخ في 30 جمادى الثانية 1411 الموافق ل 16 جانفي 1991، جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في 30 جمادى الثانية الموافق ل 22 ديسمبر 1991.

06- المرسوم رقم /81 371 المؤرخ في /26/ 12 1981 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

- 07- المرسوم الرئاسي رقم 541/21 المؤرخ في 28/12/2021 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان، الجريدة الرسمية، عدد 99، بتاريخ 29/12/2021.
- 08- المرسوم الرئاسي رقم 139/21 المؤرخ في 12/04/2021 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية، عدد 29، بتاريخ 18/04/2021.
- 09- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية عدد 74 لـ 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ 07 فيفري 2012، جريدة رسمية عدد 08 لـ 15 فيفري 2012.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 05 أكتوبر 1993، يتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، جريدة رسمية عدد 64 مؤرخة في 24 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 10 أكتوبر 1993.
- 11- المرسوم رقم 37/21 المؤرخ في 06/01/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 03، بتاريخ 10/01/2021.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 92-303 المؤرخ في 3 محرم 1413 الموافق لـ 4 جويلية 1992، يتعلق بكيفيات تطبيق القانون رقم 91 05 -المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، الجريدة رسمية عدد 54 لـ 15 جويلية 1992.
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 539/21 المؤرخ في 26/12/2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 99، بتاريخ 29/12/2021.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 30/12/2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 82 بتاريخ 30/12/2020.

ثانيا - المراجع:

أ- الكتب:

- 01- إبراهيم علي صالح، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دار المعارف- القاهرة، 1980.
- 02- إبراهيم عبد العزيز شيخا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 03- أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 06.
- 04- أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- 05- جورج فوديل، بيار دلقولقيه، القانون الإداري (الجزء الأول)، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.
- 06- وجدي ثابت، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- 07- حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ندوة القضاء الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدار البيضاء، المغرب، 18 - 22، جوان 2007.
- 08- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية " التنظيم الإداري - النشاط الإداري " دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 09- طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.
- 10- يوسف الثلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، طرابلس، ليبيا، ط 1، 1992.

- 11- يحي قاسم علس سهل، السهل في القانون الاداري اليمني، مكتبة ومركز الصافي للطبع والنشر والتوزيع، ط 01، 2020.
- 12- ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996.
- 13- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، بغداد، 2009.
- 14- مولود ديدان، القانون المدني، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2006.
- 15- محمي فريدة زاوي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الرغاية، الجزائر، 1998.
- 16- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2012.
- 17- محمد محمود عبد الله، المدخل إلى العلوم القانونية أو النظرية، جامعة دمشق، 1982-1983.
- 18- محمد حسين منصور ومحمد حسن قاسم، المدخل للقانون، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.
- 19- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د س ن.
- 20- _____، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، 2002.
- 21- محمود مصطفى المكي، برنامج القانون الاداري، منشورات جامعة السودان المفتوحة، الطبعة الأولى، 2007.
- 22- مصطفى أحمد الزرقا، المدخل إلى نظرية الالتزام العامة، دار القلم، بيروت، د س ن.
- 23- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، ط 2، سنة 1999.

- 24- مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1992.
- 25- ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، د س ن.
- 26- نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- 27- عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
- 28- عبد الفتاح الصيفي، الأحكام العامة للنظام الجنائي - في الشريعة الإسلامية والقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 29- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
- 30- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، دار ريحانة للكتاب، الجزائر، 2003.
- 31- _____، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، 2017.
- 32- _____، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 33- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
- 34- عمار عمورة، شرح القانون التجاري الجزائري، دار المعرفة- الجزائر، د س ن.
- 35- عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة 2011.

- 36- فريدة مزياني قصير، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، ط 03، 2006.
- 37- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 38- فرحة زاوي صالح، الكامل في القانون التجاري الجزائري، ط 2، دار ابن خلدون، الجزائر، 2003.
- 39- سعيد نحيلي، القانون الإداري: المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، الجزء 1، 2013.
- 40- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط 8، 1966.
- 41- شوقي يعيش تمام، نواة تريعة، إثراء مشروع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، سلسلة مطبوعات المخبر، منشورات مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جوان 2020.
- 42- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1975.
- 43- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة: دار النهضة العربية، 1954.
- 44- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، بيروت، لبنان، 1983.
- 45- ثروت بدوي، القانون الإداري، بدون دار النشر، القاهرة، الطبعة 1963.

ب - الرسائل الجامعية:

* أطروحات الدكتوراه:

- 01- عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه من جامعة بسكرة، 2008/2007.
- 02- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 2005.
- 03- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، دكتوراه حقوق، جامعة الجزائر، 1984.

* مذكرات الماجستير:

- 01- بدرية صر، "نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري"، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سعيده، معهد العلوم القانونية والإدارية، قسم القانون العام، 2008-2009.
- 02- بوخنان صبرينة، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، شعبة قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007.
- 03- مرزوقي عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، شعبة قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005.
- 04- شويح بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة تلمسان، سنة (2010 . 2011).

ج - المقالات العلمية:

- 01- زاغو نزيهة، "العمل الحكومي في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 2، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية مكتبة مد بوك، جوان 2011.

02- مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعاس، "المركزية الادارية وعلاقتها بالإدارة العامة"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 1-24.

03- عبد السلام محمد الشويعر، "المسؤولية الجنائية للشخصية المعنوية في الفقه الإسلامي"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 20- العدد 40- السنة 20 جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية.

04- عادل الطبطباني، "الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات الدستورية العامة"، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 01، السنة الرابعة والعشرون، الكويت، مارس 2000.

05- عمار بوضياف، "توزيع قواعد الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري"، مجلة تواصل، جامعة عنابة، عدد 17، 2006.

د - المحاضرات والندوات:

01- هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، جامعة دمشق، 2003-2004.

02- مزهود حنان، محاضرات في القانون الاداري (التنظيم الاداري)، أقيمت على طلبه السنة أولى ليسانس السداسي الأول، حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2020/2019.

03- عدنان جاموس، المدخل إلى علم القانون، جامعة دمشق، 1985-1986.

فهرس الموضوعات

01	مقدمة
04	الفصل الأول مدخل عام للقانون الإداري
06	المبحث الأول : مفهوم ونشأة القانون الاداري
06	المطلب الأول : المفهوم الواسع للقانون الاداري
07	المطلب الثاني : المفهوم الضيق للقانون الاداري
08	المطلب الثالث : نشأة القانون الاداري
09	أولا - مرحلة عدم المسؤولية الادارية
09	ثانيا - مرحلة الإدارة القاضي (الوزير القاضي)
09	ثالثا - مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز (المجالس الاستشارية)
10	رابعا - مرحلة القضاء المفوض (القضاء البات والنهائي)
11	المطلب الرابع : نشأة وتطور القانون الاداري في الجزائر
11	أولا - المرحلة الأولى من الاستعمار إلى غاية 1989
14	ثانيا - المرحلة الثانية من 1975 إلى 1996
15	ثالثا - المرحلة الثالثة من 1996 إلى وقتنا الحالي
16	المبحث الثاني : خصائص القانون الاداري وعلاقته بفروع القانون الأخرى
16	المطلب الأول : خصائص القانون الاداري
16	الفرع الأول : القانون الإداري حديث النشأة

17	الفرع الثاني : القانون الإداري قانون قضائي
17	الفرع الثالث : القانون الإداري قانون غير مقنن
18	الفرع الرابع : القانون الإداري قانون مرن وقابل للتطور
18	الفرع الخامس : قانون التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة
19	المطلب الثاني : علاقة القانون الاداري بفروع القانون الأخرى
20	الفرع الأول : علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام
20	أولا - القانون الإداري وعلم الإدارة العامة
21	ثانيا - القانون الإداري والقانون الدستوري
22	ثالثا - القانون الاداري والقانون المالي
22	رابعا - القانون الإداري والقانون الجنائي
22	الفرع الثاني : علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص
23	أولا - علاقة القانون الإداري بالقانون المدني
23	ثانيا - علاقة القانون الاداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية
24	المبحث الثالث : مصادر القانون الاداري
25	المطلب الأول : المصادر الرسمية للقانون الاداري
25	الفرع الأول : التشريع
25	أولا - التشريع الأساسي (الدستور)
26	ثانيا - التشريع الدولي (الاتفاقيات والمعاهدات الدولية)

27	ثالثا - التشريع المكمل للدستور
28	رابعا - التشريع العادي
29	خامسا - التشريع الفرعي (اللوائح التنظيمية)
30	الفرع الثاني: أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية
31	الفرع الثالث: العرف
32	الفرع الرابع: القضاء الإداري
33	المطلب الثاني: المصادر غير الرسمية للقانون الإداري
33	الفرع الأول: الفقه
34	الفرع الثاني: مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة
34	المبحث الرابع: نطاق تطبيق القانون الإداري
35	المطلب الأول: معيار المرفق العام كأساس لتطبيق القانون الإداري
36	الفرع الأول: مضمون معيار المرفق العام
37	الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمعيار المرفق العام
39	المطلب الثاني: معيار السلطة كأساس لتطبيق القانون الإداري
39	الفرع الأول: مضمون معيار السلطة العامة
39	الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمعيار السلطة العامة
41	المطلب الثالث: الجمع بين المعيارين السابقين
41	الفرع الأول: مضمون المعيار

42	الفرع الثاني : تقييم المعيار
43	المطلب الرابع : نطاق تطبيق القانون الإداري في الجزائر
43	الفرع الأول : في مجال التوظيف
44	الفرع الثاني : في مجال التعاقد (الصفقات العمومية)
44	الفرع الثالث : في مجال نظام الأموال
الفصل الثاني	
45	الاطار التأصيلي والنظري للتنظيم الإداري
46	المبحث الأول : فكرة الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري
47	المطلب الأول : الاطار المفاهيمي للشخصية المعنوية
47	الفرع الأول : تعريف الشخص المعنوي
48	الفرع الثاني : عناصر الشخص المعنوي
48	أولا - وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال
50	ثانيا - تحقيق غرض معين مشروع
50	ثالثا - الاعتراف للشخص المعنوي بالشخصية القانونية
51	المطلب الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية
52	الفرع الأول : الأشخاص المعنوية العامة
53	أولا - الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
54	ثانيا - الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

54	الفرع الثاني : الأشخاص المعنوية الخاصة
55	أولا - الشركات
57	ثانيا - الجمعيات
58	ثالثا - المؤسسات الخاصة
59	المبحث الثاني : نظام المركزية الادارية
59	المطلب الأول : مفهوم ومقومات المركزية الإدارية
59	الفرع الأول : تعريف المركزية
60	الفرع الثاني : مقومات المركزية الإدارية
60	أولا - تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزية
61	ثانيا - التبعية الهرمية
61	ثالثا - السلطة الرئاسية
62	المطلب الثاني : صور وتقدير المركزية
62	الفرع الأول : صور المركزية الإدارية
63	أولا - التركيز الإداري <i>La centralisation administrative</i>
63	ثانيا - عدم التركيز الإداري <i>La déconcentration administrative</i>
67	الفرع الثاني : تقييم المركزية الإدارية
67	أولا - ايجابيات المركزية الإدارية
68	ثانيا - سلبيات المركزية

68	المبحث الثالث : نظام اللامركزية الادارية
69	المطلب الأول : مفهوم ومقومات اللامركزية الادارية
69	الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية
70	الفرع الثاني : مقومات اللامركزية الادارية
70	أولا - وجود مصالح محلية متميزة
71	ثانيا - وجود هيئات منتخبة
72	ثالثا - الخضوع للوصاية الادارية
76	المطلب الثاني : صور وتقدير اللامركزية الإدارية
76	الفرع الأول : صور اللامركزية الادارية
76	أولا - اللامركزية الإقليمية
77	ثانيا - اللامركزية المرفقية
77	ثالثا - الموازنة بين النوعين
78	الفرع الثاني : تقدير نظام اللامركزية الإدارية
78	أولا - إيجابيات اللامركزية الادارية
79	ثانيا - سلبيات اللامركزية الادارية
81	الفصل الثالث تطبيقات المركزية واللامركزية
82	المبحث الأول : تطبيقات المركزية الإدارية

82	المطلب الأول المؤسسات المركزية
82	الفرع الأول: رئاسة الجمهورية
83	أولا - رئيس الجمهورية
83	ثانيا - الهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية
84	الفرع الثاني: الحكومة والهيئات الاستشارية
84	أولا - الحكومة
89	ثانيا - الهيئات الاستشارية
94	المطلب الثاني: صلاحيات الهيئات المركزية
94	الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية
94	أولا - الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية
95	ثانيا - سلطة التعيين
96	الفرع الثاني: الحكومة والهيئات الاستشارية
96	أولا - صلاحيات الحكومة
99	ثانيا - صلاحيات الهيئات الاستشارية
100	المبحث الثاني: تطبيقات اللامركزية الادارية في الجزائر
100	المطلب الأول: الهيئات اللامركزية
100	الفرع الأول: الهيئات على المستوى الإقليمي
100	أولا - الولاية

101	ثانيا - البلدية
102	الفرع الثاني : المجلس المنتخبة
103	أولا - المجلس الشعبي الولائي
104	ثانيا - المجلس الشعبي البلدي
105	المطلب الثاني : اختصاصات وصلاحيات الهيئات اللامركزية
105	الفرع الاول : اختصاصات وصلاحيات الهيئات اللامركزية على المستوى الاقليمي
105	أولا - اختصاصات وصلاحيات الولاية
108	ثانيا - اختصاصات وصلاحيات البلدية
108	الفرع الثاني : اختصاصات وصلاحيات الهيئات اللامركزية على مستوى المجلس المنتخبة
108	أولا - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
111	ثانيا - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
113	قائمة المصادر والمراجع
123	فهرس الموضوعات