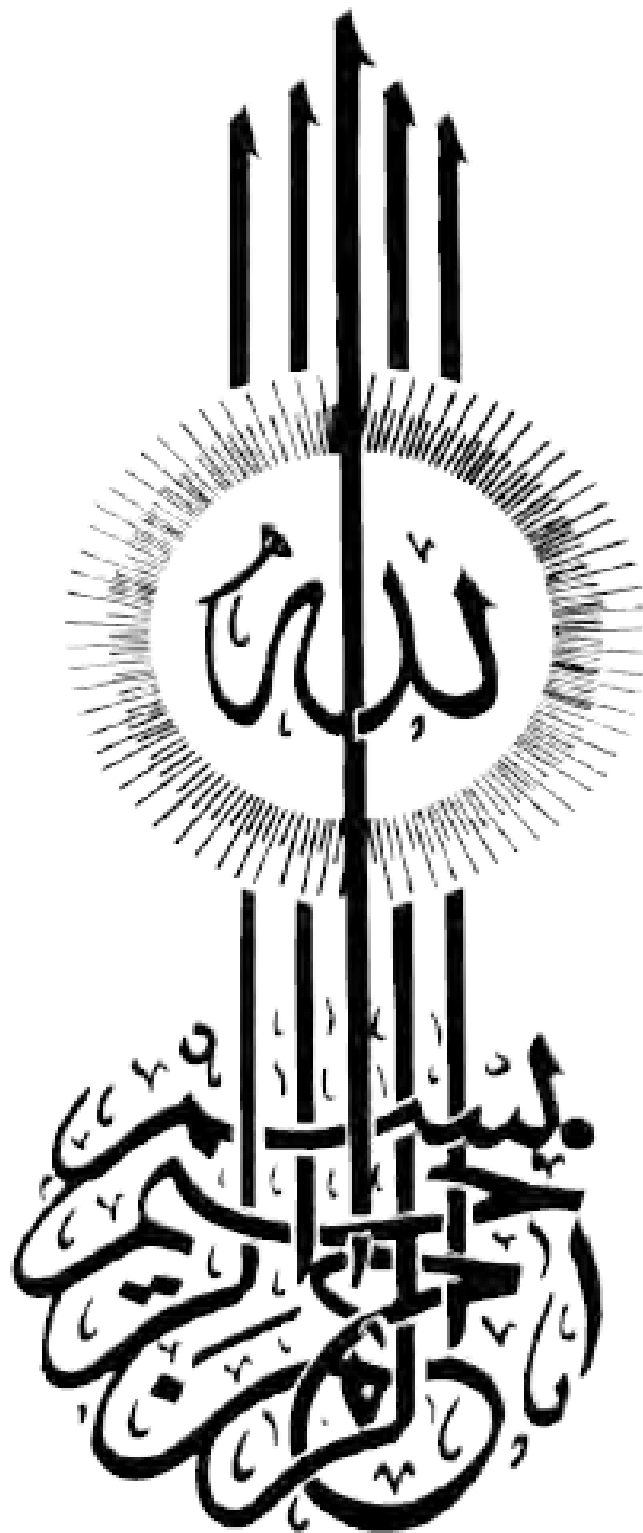




مقدمة

لا مفر من علاقة الفرد مع الإدارة العامة، لهذا تحتل الإدارة العامة مكانة هامة في حياة الأفراد والمجتمعات على حد سواء، فهي الوسيلة الوحيدة للدولة لتنفيذ برامجها وسياساتها لذلك تحتل أهمية بالغة في المجتمع، باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك السياسات حيز التطبيق تجاه المواطنين،

وبما أن القانون الإداري له صلة مباشرة بالإدارة، أصبح له أهمية كبيرة بسبب خصوصيته وحدائته وسعة امتداده وطبيعة قواعده، فكل أفراد المجتمع يخضعون لتطبيق قواعد القانون الإداري، وتظهر أهمية هذا القانون في أنه قانون تنظيم الإدارات المركزية واللامركزية كما أنه قانون تنظيم الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى ضبط العلاقات بين الرئيس والمرؤوس في مختلف الإدارات والمؤسسات، وينظم المرافق العامة ويسير الموظفين ويضبط العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها.

فالهدف الرئيس من دراسة مقياس القانون الإداري خاصة لطلبة السنة أولى جدع مشترك هو بناء التعلّمات الأساسية في القانون وربط العلاقة بين القانون الإداري ومختلف القوانين الأخرى. لهذا يقودنا البحث في هذا الموضوع لمعرفة ماهية القانون الإداري، وعلاقته بمختلف القوانين؟ وما هي أهم أسسه؟

وللخوض في هذه الإشكالية نتبع المنهج الوصفي التحليلي، مع الاستعانة بالمنهج التاريخي والمقارن نظرا لطبيعة الموضوع الذي يحتم الجمع والتركيب بين هذه المناهج للإلمام بموضوع الدراسة.

وعليه تجمع دراستنا هذه في بيان ماهية القانون الإداري، وتحديد أسس وأساليب التنظيم الإداري، وفي الأخير نتطرق للتنظيم الإداري في الجزائر من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: القانون الإداري

المحور الأول

القانون الإداري

مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)
محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى جدد مشترك م د

المبحث الأول

ماهية القانون الإداري

المبحث الثاني

نشأة القانون الإداري

المبحث الثالث

مصادر القانون الإداري

المبحث الرابع

خصائص القانون الإداري

المحور الأول: القانون الإداري

من أهم مميزات الدولة المعاصرة هو وجود جهاز إداري ينفذ خطتها، ويفرض سلطتها على كامل حدودها، ومن أجل حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والمجتمعات، يجب احترام مبدأ المشروعية وخضوع الحاكم والمحكوم لحكم القانون، وقد مر القانون الإداري بعدة محطات قبل تبلوره كقانون الإدارة العامة متميزا عن بقية القوانين، وعليه نتطرق في هذا المحور إلى ماهية القانون الإداري الذي يطبق في الإدارة العامة، ثم إلى نشأته وتطوره مع التطرق لأهم مصادره وخصائصه.

المبحث الأول: ماهية القانون الإداري

باعتبار الإدارة العامة المحور الرئيس للقانون الإداري، سنتطرق أولا لتعريف الإدارة العامة ثم نتطرق لتعريف القانون الإداري وبيان موقف المشرع الجزائري منه.

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

للإدارة العامة معنيان حسب المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار الموضوعي (الوظيفي) أ/ حسب المعيار العضوي (الشكلي): يركز هذا المعيار على الجانب الشكلي، فهي عبارة عن مجموعة من الأجهزة تعمل على ضمان مختلف تدخلات السلطة العامة في الحياة الاجتماعية، سواء كانت مركزية أو لا مركزية، إقليمية أو مرفقية مؤسسات عمومية وطنية أو جهوية⁽¹⁾.

(1) محمد الصغير بعل، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص8 انظر ايضا:

– سليمان محمد الطكاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص11 .

– حمادة محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المرفق العام، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984، ص19

ب/ حسب المعيار الموضوعي (الوظيفي): هي عبارة عن النشاط الذي يقوم به مختلف هذه السلطات والهيئات السابقة الذكر لتلبية الحاجات العامة للأفراد في جميع المجالات⁽¹⁾. ومجمل القول فإن القانون الإداري هو القانون الذي ينطبق على الإدارة العامة بمعناها العضوي والوظيفي.

هل الإدارة العامة تخضع فقط لقواعد القانون الإداري؟

تخضع الإدارة العامة (الدولة، الولايات، البلديات، المؤسسات العامة الإدارية) إلى نوعين من القواعد القانونية:

❖ قواعد القانون الخاص: وذلك في حالة نزول الإدارة العامة إلى مستوى الأفراد (الأشخاص الطبيعيين).

❖ قواعد القانون الإداري: نظرا لدور الإدارة العام في تحقيق المصلحة العامة، لهذا تستعمل امتيازات السلطة العامة، بما يترتب عنها من تدابير وإجراءات وقرارات تمس بالمراكز القانونية للأفراد، تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة⁽²⁾.

المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري

نظرا لحدائث القانون الإداري وتشعبه في مختلف القوانين، فقد اختلف فقهاء القانون في ضبط مفهومه، مما أدى إلى ظهور مفهومين مفهوم واسع ومفهوم ضيق.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص8.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص9.

الفرع الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري

يعرف القانون الإداري بأنه فرع من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة⁽¹⁾، من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها بالإضافة إلى المنازعات الناجمة عن مختلف علاقات الإدارة⁽²⁾.

سواء كانت هذه القواعد تابعة للقانون الخاص أو للقانون العام، بل حتى وأن كانت تابعة للقانون الخاص وحده.

ومن أهم تطبيقات القانون الإداري حسب المفهوم الضيق، نجدها في الدول الانجلوساكسونية التي تتبنى وحدة القضاء ووحدة القانون، حيث يخضع كل من الإدارة العامة والأشخاص الطبيعيين إلى القواعد القانونية نفسها ويتم الفصل في المنازعات التي قد تثور بشأن ممارسة نشاطها أمام الهيئة القضائية نفسها⁽³⁾.

الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري

يعرف القانون الإداري حسب المفهوم الضيق بأنه مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية، المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تسري على مختلف العلاقات القائمة فيما بين هيئات الإدارة العامة من جهة وبينها وبين الأشخاص الخاصة من جهة أخرى⁽⁴⁾.

كما يعرف بأنه مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص، والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص العامة⁽⁵⁾.

(1) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص13.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص14.

(3) المرجع نفسه، ص 19.

(4) محمد الصغير بعللي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص10، انظر أيضا:

– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص17.

(5) J.Rivero, Droit administratif, 9ème édition, Paris, 1980, p20.

أي أنها تنظم العلاقات التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة.

ومن أهم تطبيقات القانون الإداري وفقا للمفهوم الضيق نجدها في الدول التي تبنت النظام الفرنسي أي الازدواجية القانونية كفرنسا والجزائر المغرب تونس ومصر.

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من مفهوم القانون

الإداري

من خلال تفحص المنظومة القانونية التي أقرها المشرع الجزائري، نخلص إلى القول بأن المشرع الجزائري تبنى المفهوم الضيق للقانون الإداري، حيث أخضع الإدارة في بعض تصرفاتها ونشاطاتها إلى قواعد استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، وأرجع الفصل في كل المنازعات التي تثور بهذا الشأن إلى القضاء الإداري.

حيث نجد المشرع الجزائري أقر ازدواجية القضاء بموجب دستور 1996 وأكد عليه في التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث خص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تثور أثناء ممارسة الإدارة نشاطها باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة، كما أقر لها نظام تعاقدى خاص تخضع إليه بمفردها دون الأشخاص الطبيعيين عند إبرامها لعقود إدارية ضمن قانون الصفقات⁽¹⁾.

(1) عبد الرحمان فطناسي، مطبوعة بيداغوجية بعنوان القانون الإداري، التنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة أولى جدد مشترك، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2019، 2020، ص4

المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

والخاص

بالرغم من استقلال القانون الإداري عن بقية فروع القانون ، وتميزه عنها بقواعد مميزة واستثنائية وغير مقننة، إلا أن هـ ذا لا يمنع وجود علاقة وطيدة على أساس التكامل بينه وبين فروع القانون العام والخاص.

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام

نتطرق في هـ ذا العنصر لعلاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري والقانون المالي بالإضافة إلى علاقته بالقانون الجزائي.

01/ علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

يعد القانون الدستوري والقانون الإداري فرعان لأصل واحد هو القانون العام، ويشترك القانون الدستوري والقانون الإداري في تنظيم السلطة التنفيذية، مع تناول كل فرع لها من جهة معينة⁽¹⁾.

يركز القانون الإداري على تنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، أما القانون الدستوري وباعتباره القانون الأعلى والأسمى في الدولة، يهتم بتنظيم السلطات ومن بينها السلطة التنفيذية كجهة حكومية وكسلطة دستورية. فالقانون الدستوري هو قمة هرم المنظومة القانونية في

⁽¹⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47.

الدولة، في حين يتناول القانون الإداري بعض المسائل المتفرعة عن المبادئ التي جاءت في الدستور⁽¹⁾.

بالإضافة أن القانون الدستوري يضبط صلاحيات السلطة التنفيذية وهيئاتها الأساسية، وعلاقتها مع باقي السلطات، في حين يبين القانون الإداري نشاط السلطة التنفيذية، وكيف تقوم بوظيفتها⁽²⁾.

يقرّر القانون الدستوري المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة أي المبادئ التي تضمن للأفراد حقوقهم السياسية والمالية والدينية والمدنية.

خلاصة القول: القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري ، فإذا كان القانون الإداري يضبط التنظيم الإداري في الدولة من خلال السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية ، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى التي يجب أن تتقيد به وتحترم نصوصه ، كما أنه يضع الإطار العام لموضوعات القانون الإداري.

ومن أمثلة العلاقة الوطيدة بين القانون الدستوري والقانون الإداري نجد نص المادة 18 من التعديل الدستوري⁽³⁾ 2020 التي تنص على: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز.

والمادة 19 التي تنص على : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية.

(1) مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008، ص 3 .

(2) محمد الصغير بعللي، المدخل للقانون الإداري، نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2006، ص 26.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج، ر، ج، ج، الصادرة في 16 سبتمبر 2020.

لهذا هناك من ذهب للقول بأن القانون الدستوري بأنه الصوت والقانون الإداري هو الصدى، وقيل أيضا أن الوظيفة العامة بذاتها وعن طريق الموظفين هي الأداة التي تسوس الحريات بجميع صورها⁽¹⁾.

يمكن إجمال أوجه الاختلاف بين القانونين فيمايلي:

القانون الإداري	القانون الدستوري	من حيث الموضوع
يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية	يبحث القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاثة والعلاقة بينهما	
يحتل مرتبة أقل من مرتبة القانون الدستوري	يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة	من حيث تدرج القوانين
يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ	القانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة	من حيث النطاق

2/ علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام:

يهتم القانون الإداري والقانون الدولي العام بالدولة، لكن ينحصر اهتمام القانون الإداري في النشاط الداخلي للدولة صاحبة السيادة، بينما يهتم القانون الدولي العام بنشاط الدولة مع الدول والمنظمات الدولية.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص51.

وهناك نوع من التداخل بين القانون الإداري والقانون الدولي العام في مجال المنازعات الإدارية، حيث يطبق القاضي الإداري المعاهدة دولية على النزاع المعروض عليه إذا تعلقت قواعدها بالنزاع الإداري المعروض عليه⁽¹⁾.

ونظرا للعلاقة الكبيرة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام ظهر فرع جديد من فروع القانون الدولي يسمى بالقانون الإداري الدولي ، يتعامل القانون الإداري الدولي مع العلاقات الإدارية بين الدول والمنظمات الدولية. ينظم هذا الفرع من القانون العلاقات الإدارية المتعلقة بالتعاون الدولي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية⁽²⁾.

وعلى سبيل المثال نجد نص المادة 154 من التعديل الدستوري 2020 تنص على :
المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون". وبالتالي يلزم القاضي الإداري بتطبيق نص المعاهدة.

ويمكن إجمال أوجه الاختلاف بين القانونين فيما يلي:

القانون الدولي العام	القانون الإداري	
يهتم بالنشاط الخارجي للدولة، وعلاقتها مع الدول والمنظمات الدولية.	يهتم بالنشاط الداخلي للدولة.	من حيث علاقته بالدولة
القانون العام	المعاهدات الدولية	من حيث القانون الواجب التطبيق
القضاء الإداري	القضاء الإداري	من حيث الجهة القضائية

(عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.¹

⁽²⁾ <https://ar.wikipedia.org/wiki>

03/ علاقة القانون الإداري بالقانون المالي:

يُعرف أيضاً القانون المالي باسم (الموازنة المالية العامة)، وهو: مجموعة القواعد التشريعية، والقانونية، التي ترتبط مع المالية العامة الخاصة بالدولة، وهو مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية ، ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال ، وكيفية الانتفاع بها ، فالعلاقة قائمة بين القانون المالي والقانون الإداري، فالأجهزة الإدارية المركزية الوزارات أو المحلية أو المرفقية، تحتاج لممارسة نشاطها لنفقات عامة تمكنها من أداء مهامها المختلفة⁽¹⁾،

والعلاقة الوطيدة بين القانون الإداري والقانون المالي تتضح من خلال:

- ✓ اهتمام القانون الإداري بالمال العام والمال الخاص المملوك للدولة،
- ✓ تصنيف منازعات الضرائب على أنها منازعات إدارية تخضع للقضاء الإداري.
- ✓ تنفيذ الأحكام الإدارية في جانبها المالي الذي تنفذ عن طريق الخزينة العامة⁽²⁾.

4/ علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:

يعتبر كلا من القانون الإداري والقانون (الجنائي) الجزائي فرعان من فروع القانون العام، فالقانون الإداري يهتم بنشاط الإدارة العامة من حيث النشأة والتنظيم وما ينشأ عنها من نزاعات، أما القانون الجزائي فيتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تضمن حق الدولة في العقاب، ويكمن وجه الاختلاف بين القانونين في حيث مجال التطبيق، فالقانون الجزائي مسؤول عن تطبيق القوانين وتوقيع العقوبات،

هذا ما يجعل بالضرورة القانون الجنائي يؤمن قواعد القانون الإداري، لأنه ليس ببعيد عن ظاهرة الجريمة، بما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الفعل الإجرامي للعقوبة التي يحددها القانون، ويصون الإدارة العامة من التجاوزات والتلاعبات⁽¹⁾.

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

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

فمثلا نجد قانون العقوبات الجزائري ⁽²⁾ رقم 66-156 قد جرم العديد من الأفعال التي قد يرتكبها موظفي الإدارة نذكر على سبيل المثال المادة 144 التي نصت على الحبس أو الغرامة المالية أو هاتين العقوبتين لكل من أهان قاضيا أو موظفا عموميا أو ضابطا عموميا أو أحد رجال القوة العمومية،

كما نصت المادة 122 على : " كل من قلد أو زور أو زيف رخصا أو شهادات أو كتابات أو بطاقات أو نشرات أو إيصالات أو جوازات سفر، أو أوامر خدمة، أو وثائق سفر إثبات حق، أو شخصية أو صفة، أو منح إذن، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى 3 سنوات، وغرامة من 1500 دج إلى 15000 دج .

كما يفرض القانون 06-01 لمكافحة الفساد ⁽³⁾ جملة من الإجراءات من أجل ضمان الشفافية والرد على العرائض وتجريم الرشوة والتزوير ، وافشاء أسرار الإدارة..

وخلاصة القول:

القانون الجزائي يحمي الإدارة العامة وممتلكاتها من أي فعل إجرامي صادر من موظفيها أو من الغير.

ونظرا لكثرة قواعد القانون الجنائي المرتبطة بالإدارة ظهرت تسمية أخرى لفرع جديد من القانون هو القانون الجنائي الإداري. يقصد بالقانون الجنائي الإداري أو قانون العقوبات الإداري سلطة الإدارة في فرض جزاءات بدلا من القضاء على غير الخاضعين لها والمتعاملين

⁽¹⁾ علي العوفي، العلاقة بين القاضي الإداري والقاضي الجزائي في القانون الجزائري، مجلة البحث القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد 1، سنة 2021، انظر ايضا:

- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائي العام، الطبعة الثامنة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص13.

⁽²⁾ الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات، ج، ر، ج، عدد 49 صادرة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم..

⁽³⁾ قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج، ر، ج، عدد 14 الصادرة في 8 مارس 2006 المعدل والمتمم.

معها، وه ذه الجزاءات لا تشمل العقوبات السالبة للحرية، ولكنها تنحصر في عقوبات مالية وأخرى غير مالية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري ببعض فروع القانون الخاص

نتطرق في ه ذا العنصر لعلاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ثم لعلاقة القانون الإداري بالقانون المدني.

01/ علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو تشريع تناول مجموعة من المواضيع تتعلق بلالاختصاص النوعي والمحلي للقضاء العادي والقضاء الإداري ، وإجراءات رفع الدعوى، والتحقيق فيها، وإدارة الجلسات والأحكام أمام كل منها، وتحديد مختلف طرق الطعن العادية منها وغير العادية، وتناولت إلى جانب الأحكام المتعلقة بتدابير الاستعجال، وأوامر الأداء، والقضاء المستعجل، وتنازع الاختصاص ، ومخاصمة ورد القضاة ، وعوارض الخصومة ، وتنفيذ الأحكام، وتحديد الإجراءات المتعلقة ببعض المواد الخاصة، كدعوى الحيازة ، والعرض والإيداع واليمين والحجز والتحكيم ، فضلا عن بعض الأحكام العامة.

لهذا تعتبر العلاقة قوية بين القانون الإداري و قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، بحيث يتكفل هذا الأخير بتنظيم المنازعات الإدارية و عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ويفصل في إشكالات تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري وطرق الطعن في الأحكام القضائية في المنازعات ويبين تشكيلة المحكمة الإدارية⁽²⁾.

⁽¹⁾ عصام فارح، القانون الإداري الجنائي وأزمة العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة، مجلة معارف، العدد 21، 2016، ص152.

⁽²⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص60.

02/ علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

يعتبر القانون المدني شريعة عامة يحكم جميع الروابط والعلاقات بين الأفراد خاصة في الجانب المالي والتصرف سواء بالبيع أو الإيجار أو الرهن...، وبما أن القانون المدني هو الشريعة العامة فمن الطبيعي أن يستعير القانون الإداري الكثير من القواعد من القانون المدني، بالإضافة إلى استعمال الكثير من العبارات الموجودة في القانون المدني، كاصطلاح الشخصية القانونية، الالتزام الإداري، العقد الإداري المسؤولية الإدارية، كما أن القاضي الإداري كثيرا ما يرجع لقواعد القانون المدني أثناء الفصل في النزاع الإداري، خاصة في مجال العقود الإدارية. فلا يجوز التصرف فيها أو حجزها أو تملكها بطريق التقادم. ولعل أبرز اختلاف بين القانونين هو اعتبار القانون المدني قانون مساواة وتوازن بين أطراف العلاقة القانونية، في حين القانون الإداري يميز الإدارة العامة بمركز قانوني متميز في اتجاه الأفراد⁽¹⁾،

والقانون المدني يتطرق لبعض مواضيع القانون الإداري حيث كفل حماية مدنية

للأموال العامة (المادة 689)،

ويمكن إجمال أوجه الاختلاف بين القانونين فيما يلي:

القانون المدني	القانون الإداري	من حيث الموضوع
بيان الأحكام الخاصة بالأشخاص والأفراد	قواعده تنظم العلاقة بين الإدارة والأفراد وحسم منازعاتها الإدارية	
يحكم الروابط بين الأفراد، حيث يتساوى أطراف هذه الرابطة	يحكم الروابط التي تنشأ بين الإدارة و الأفراد	من حيث طبيعة الروابط
تحقيق المصالح الشخصية للأفراد، دون امتياز، لأحدهما عن الآخر	هدفه اشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة	من حيث الغاية

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص62 انظر أيضا:

– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص20.

المبحث الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري

من المعروف أن نشأة القانون الإداري مرتبط بالنظام الفرنسي، لكن المتمعن في تاريخ الحضارة الإسلامية نجد ما يعرف بديوان المظالم الذي يعتبر بمثابة قانون إداري يتولاه الخليفة أو الحاكم من أجل رد المظالم وإنصاف المحكومين، لكن ظهور القانون الإداري بمفهومه الحديث ناتج عن مجموعة من التطورات ظهرت في فرنسا في العصر الحديث، لهذا نتطرق من خلال هذا المبحث لنشأة القانون الإداري في فرنسا، ثم نشأة القانون الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا

عرفت الدولة الفرنسية النصف الثاني من القرن التاسع عشر عدة تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية، أدت إلى اندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789 التي كانت السبب في ظهور مصطلح القانون الإداري بمفهومه الضيق، بل انتشاره في دول حوض البحر الأبيض المتوسط، كان هذا عبر عدة مراحل نوجزها في العناصر التالية:

الفرع الأول: مرحلة عدم مسؤولية الدولة

قبل الثورة الفرنسية 1789 اتبعت فرنسا نظام الملكية المطلقة، التي تجعل الملك ينفرد بالحكم، ويتمتع بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقاً من فكرة أنهم امتداد لإرادة الله⁽¹⁾، فالعدالة مصدرها الملك لهذا لم تكن الدولة تسأل أمام القضاء، و خرجت قرارات الملوك عن أي شكل من أشكال الرقابة بما فيها الرقابة القضائية، فساد استبداد الملوك وصعب مساءلتهم من طرف الأفراد عن أي تصرف يصدر منهم،

⁽¹⁾ (عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص75).

وإذا تعاملت مع الأفراد خضعت في ذلك للقضاء العادي وطبق القانون المدني. وقد أنشأت في هذه الفترة محاكم قضائية تسمى البرلمانات، يسيطر عليها الملك وتتمتع بسلطات غير محدودة، وتدخلها في كل كبيرة وصغيرة تخص الإدارة، وتعرقل كل حركة إصلاحية، وهو ما دفع الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر فطالبو الشعب أن يلتفت حولهم ما أدى في النهاية إلى انفجار الثورة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي

جاءت الثورة الفرنسية ببعض الأفكار من أهمها فكرة الفصل بين سلطات الدولة، وعدم تركيز السلطة في يد واحدة، حيث أن ذلك من شأنه أن يضعف كفاءة عمل كل سلطة علي حدة بل في بعض الأحيان يؤدي إلى التشتت و التضارب بين بعضهم البعض نتيجة لعدم التنظيم ، فكان من الأولي أن يتم الفصل بين السلطات و أن تتمتع كل سلطة بالاستقلال في عملها دون تدخل من سلطة أخرى⁽²⁾.

وعليه صدر القانون 16-24 أوت 1790، الذي أوجد منصب الوزير القاضي، حيث كانت تتولي الهيئات الإدارية الفصل في المنازعات ، و كان يتم ذلك عن طريق التقدم بتظلم إلى الإدارة للنظر في المشكلة المثارة من جانب الأفراد، فكانت كل هيئة تتولي الفصل فيما يصدر من مشاكل ، أي أن الهيئة المختصة في التظلم أو الشكوى تكون هي القاضي في ذات الوقت . وبالتالي أصبح إمكانية مساءلة الإدارة ، حتى وإن كان أمام الإدارة نفسها عكس ما كانت عليه في المرحلة السابقة⁽³⁾.

⁽¹⁾ <https://ae.linkedin.com> تاريخ النسخ 20/12/2023

⁽²⁾ عمار بوضياف المرجع نفسه، ص 76

⁽³⁾ عبد الرحمان فطناسي، المرجع السابق، ص

الفرع الثالث: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز

بصدور دستور السنة الثامنة في عهد نابليون بونابرت عرفت فرنسا تحولاً جذرياً في مجال منازعات الإدارة إذ نصت المادة 52 من على إحداث مجلس الدولة كما تم إنشاء مجالس المحافظات⁽¹⁾، فكان إنشاء مجلس الدولة بمثابة ميلاد القانون الإداري للعالم من خلال أحكامه و المبادئ التي أقرها ، ولعل السبب المباشر من إنشاء هذا المجلس هو كثرة شكاوى المرفوعة ضد الإدارة، وهو ما يعتبر النشأة الأولى للقانون الإداري والقضاء الإداري على الرغم من أن تلك الأجهزة لم تكن إلا هيئات إدارية استشارية⁽²⁾.

وبالرغم من بروز شعاع القانون الإداري من خلال إنشاء مجلس الدولة، إلا أن قراراته كانت مقيدة، وغير نهائية ومقرونة بمصادقة القنصل العام، بينما مجالس الأقاليم كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الذي يبدي بدوره فيها برأي ليرفع فيما بعد إلى القنصل العام ليفصل فيه سواء بإضفاء الطابع التنفيذي عليه أو برفضه⁽³⁾.

الفرع الرابع: مرحلة القضاء المفوض أو القضاء البات

بمجرد صدور قانون في 24 ماي 1872 توسعت صلاحيات مجلس الدولة الفرنسي، وأصبح يصدر أحكام باتة لها قوة الشيء المقضي به، دون الرجوع للسلطة الإدارية، بالإضافة إلى الصلاحيات الاستشارية في المجال التشريعي، لكن كان لا يجوز للأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة كهيئة قضائية إلا قبل الذهاب أولاً إلى القاضي الوزير و تقديم شكاوهم و في أمور معينة و محددة فقط، و هذا النظام يشبه ما يعرف بفكرة " التظلم الوجوبي " حيث يتعين

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 79

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 16.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 80

علي الفرد قبل اللجوء إلى القضاء الإداري و رفع الدعوي أن يتظلم إداريا أمام الجهة الإدارية⁽¹⁾.

وتم خلال هذه المرحلة الفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي، بالإضافة إلى إنشاء محكمة التنازع للفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، ولتفادي أي تنازع قد يثور بشأن الاختصاص النوعي بين القضائين، تم إنشاء محكمة التنازع التي تتولى الفصل في مسألة تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري⁽²⁾.

لقد كان لقرار بلانكو (Arrêt Blanco) الشهير الأثر البالغ في إثبات ذاتية القانون الإداري باعتباره مجموعة من قواعد قانونية تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص.

⁽¹⁾ <https://ae.linkedin.com> تاريخ النسخ 2023/12/20

⁽²⁾ بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 16، انظر أيضا:

- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 81.

- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 16.

وقائع قرار بلانكو

تعرضت بنت صغيرة تدعى (إيجيتربلانكو) لحادث مرور تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ وكانت تنقل التبغ من المصنع إلى المیتودع، رفع ولي البنت دعوى تعويض أمام محكمة القضاء العادي، إلا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة وبالتالي ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة، بالفصل في هذا النزاع وطالب بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة التنازع في هذا الإشكال. وعند عرض الأمر على محكمة التنازع بتاريخ 08 فيفري 1973 أجابت بمايلي:

" حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ 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 قراراً صائماً يستوجب إقراره.

من خلال حيثيات هذا القرار نستنتج ما يلي:

- ❖ أعلن هذا القرار على وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة (الحيثية الأولى)
- ❖ أكد القرار على خضوع الدولة للمسؤولية عن أعمال موظفيها.
- ❖ أفصح هذا القرار على المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة والقضاء المختص بالفصل فيها ويصطلح على تسميته بمعيار المرفق العام.

المطلب الثاني : نشأة القانون الإداري في الجزائر

مر القانون الإداري في الجزائر بمراحل متعددة، ولعل أهم ما ميزها هو تواجد المستعمر الفرنسي، الذي فرض نوع من الخصوصية على المنظومة القضائية بصفة عامة وعلى القضاء الإداري بصفة خاصة، فقد تطور وتغير تشكيل واختصاص التنظيمات والهيئات المختصة بالمنازعات الإدارية عبر عدة محطات، أهمها المحطة الأولى خلال فترة استعمار الجزائر (1830-1962) والمحطة الثانية من سنة 1962 إلى غاية صدور دستور 1996، أما المحطة الثالثة فكانت بعد صدور دستور 1996، أو ما يسمى بمرحلة تبني الازدواجية القضائية إلى يومنا هذا.

الفرع الأول: مرحلة الاستعمار الفرنسي للجزائر 1830-1962

عرفت الجزائر ظهور القانون الإداري في فترة الاستعمار الفرنسي، مع الكثير من الخصوصية التي ميزته عن القانون الإداري السائد في فرنسا في تلك الفترة، حيث كان النظام القضائي في الجزائر في هذه الفترة تابعا للنظام القضائي الفرنسي الذي طبق فيها تدريجيا، ففي البداية طبق المستعمر الفرنسي نظام وحدة القضاء والقانون، فكانت المحاكم تنتظر في كل أنواع الدعاوى بالدرجة الأولى⁽¹⁾، وقد انشأ سنة 1832 مجلس الإدارة كهيئة استئناف من حيث النظر في الطعون الموجهة ضد أحكام المحاكم العادية، كما يعتبر قاضي أول وآخر درجة في

⁽¹⁾ سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 6.

المنازعات الإدارية، لأن مجلس الدولة الفرنسي في باريس، كان دائما يرفض النظر في الطعون الموجهة ضد قراراته⁽¹⁾.

وقد ظل النظام القضائي الجزائري على الوضعية الآنف ذكرها إلى حين صدور الأمر الملكي المؤرخ في 22 جويلية 1834، الذي ادخل تعديلات على مجلس الإدارة، حيث أصبح يلعب دور مستشار للمحافظ وفي نفس الوقت يعتبر هيئة منازعات، إضافة إلى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بينه وبين المحاكم العادية كما وسع من صلاحياته لتمتد إلى القضايا التالية:

- دعاوى المسؤولية المدنية للهيئات الإدارية.
- المنازعات الخاصة بالنظام القانوني للموظفين المحليين.
- المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي تبرمها العمالات والبلديات⁽²⁾.
- وقد أصبحت هذه المنازعات بموجب التعديلات التي أجريت على هذا الأخير قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي⁽³⁾.

وبعدها وبموجب الأمر الملكي الصادر في 15 أفريل 1845، تم إحداث مجلس إداري متفرغ للمنازعات الإدارية يسمى مجلس المنازعات، وقد كان المجلس يمارس الاختصاصات الموكلة لمجلس العمالات في فرنسا، فهو يلعب دور المستشار للإدارة، إلى جانب اختصاصه القضائي المتمثل في بعض المنازعات المتعلقة بالضرائب، والأشغال العامة، مع إمكانية الطعن في قراراته أمام مجلس الدولة في باريس⁽⁴⁾.

وفي فترة وجيزة من إنشاء مجلس المنازعات تم حله بموجب الأمر الملكي الصادر في 1 سبتمبر 1847، واستبدل بثلاث مجالس مديريات على مستوى المقاطعات الثلاث (الجزائر،

⁽¹⁾ محمد الصّغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص63.

⁽²⁾ عبد العزيز نويري، المنازعات الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006، ص21.

⁽³⁾ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص70.

⁽⁴⁾ محمد الصّغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص62. انظر أيضا:

⁻ Charles debbasch, contentieux administratif, Dalloz, paris, 1975, p186

وهران، قسنطينة). تتمتع مجالس المديريات باختصاصات استشارية، واختصاصات إدارية، بالإضافة إلى بعض الصلاحيات القضائية، حيث كانت تنظر في الطعون المتعلقة بالمنازعات الانتخابية المحلية، ومنازعات الطرق، ومنازعات الضرائب، ومنازعات الأشغال العامة. فقد كانت تمثل قاضي اختصاص لأن الولاية العامة بالمنازعات الإدارية كانت لمجلس الدولة، بباريس⁽¹⁾.

واثر قيام ثورة 1848 بفرنسا، تم اعتماد النموذج الفرنسي في الجزائر، من خلال استبدال مجالس المديريات الثلاث بمجالس الأقاليم سنة 1849 وذلك بموجب نصوص قانونية، حول بمقتضاها نظام الإدارة القاضية إلى نظام الازدواج القضائي⁽²⁾، ثم ظهرت في الفترة الممتدة من 1849 إلى 1962 هيئات قضائية إدارية جديدة تمثلت في المجالس الولائية التي استهلت نشاطها من سنة 1949، إلى سنة 1952.

وفي سنة 1953 واثر التطورات التي حدثت في فرنسا، أدخل المشرع الفرنسي جملة التعديلات لإصلاح النظام القضائي ككل، من أجل فصل الهيئات القضائية الإدارية عن الإدارة العامة، وتم تحويل مجالس الأقاليم الفرنسية إلى محاكم إدارية لتصبح صاحبة الاختصاص العام بالنظر في المنازعات الإدارية، بموجب أحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي⁽³⁾، وعلى عكس ما هو موجود في المغرب وتونس، نجد المشرع الفرنسي ينقل تجربة الازدواجية القضائية إلى الجزائر، من خلال تحويل مجالس الأقاليم الثلاث (الجزائر، وهران، قسنطينة) إلى محاكم إدارية بموجب المرسوم رقم 934-53 الصادر في 30 سبتمبر 1953، والتي استمرت إلى غاية الاستقلال سنة 1962.

⁽¹⁾ محمد الصّغير بعللي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 63.

⁽²⁾ صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007-2008، ص 73.

⁽³⁾ هاجر شنيخر، تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017-2018، ص 64.

ومن أهم اختصاصات هذه المحاكم إضافة للاختصاصات الاستشارية أصبح لها الولاية العامة في النظر في جميع المنازعات الإدارية داخل اختصاصها المحلي، ماعدا ما كان القانون يمنحه صراحة لمجلس الدولة والذي كان يعتبر جهة استئناف⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول أن القضاء الإداري في الجزائر في الفترة الاستعمارية كان متشابها من حيث الهيكلية في فرنسا ما عدا استثنائين أوكل القانون صلاحية النظر فيهما إلى المحاكم العادية بالجزائر المحتلة رغم أنهما يشكلان في فرنسا منازعات إدارية وهما:

- المنازعات المتعلقة بنظام الأراضي.

- المنازعات المتعلقة بنزع الملكية⁽²⁾.

والجدير بالملاحظة حول هذه الفترة التاريخية المهمة في تاريخ القضاء بصفة عامة والقضاء الإداري بصفة خاصة في الجزائر، أنه بالرغم من محاولة المستعمر نقل التجربة الفرنسية كاملة إلى الجزائر، من خلال تمديد آثار الازدواجية القضائية التي ظهرت في فرنسا إلى الجزائر، إلا أنها لا تخلو من مبالغة المستعمر في حماية مصالحه على حساب الحقوق والحريات الأساسية الممنوحة للشعب الجزائري.

الفرع الثاني : مرحلة ما قبل إحداث المحاكم الإدارية

لقد عرف اختصاص القضاء الإداري في هذه الفترة تقلبات كثيرة، وأزمة حقيقية في القوانين نتيجة الفراغ القانوني الذي خلفه خروج المستعمر الفرنسي من الجزائر وقلة عدد القضاة، ونقص كفاءتهم، حيث كان أول تحدي واجهه المشرع هو حسم الصراع حول اعتماد نظام الوحدة أو الازدواجية القضائية، الموروثة عن المستعمر الفرنسي، وكيف يمكن الانتقال إلى سيادة وطنية كاملة.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعللي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 64.

⁽²⁾ سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 7.

وكخطوة أولى في طريق الإصلاح القضائي، تم الاتفاق بين السلطات الجزائرية والحكومة الفرنسية، بتاريخ 28 أوت 1962، على مصير القضايا المطروحة أمام المحاكم الإدارية الثلاث، والخاصة بالدولة الفرنسية، والقضايا المطروحة أمام مجلس الدولة الفرنسي والمتعلقة بالدولة الجزائرية، حيث أبرم بروتكول⁽¹⁾ مؤرخ في 28/08/1962 فبموجب المواد 17 و 18 تم شطب كل القضايا المتعلقة بالدولة الجزائرية أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الدولة الجزائرية أو جماعاتها المحلية المعروضة أمام مجلس الدولة الفرنسي وذلك بقوة القانون، ونفس الأمر طبق بالنسبة للقضايا ذات الصلة بالدولة الفرنسية أو جماعاتها المحلية أو مؤسساتها⁽²⁾.

أما بالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية في هاته الفترة، فقد كانت تستمد من المرسوم 53-934⁽³⁾ الذي جعل من المحاكم الإدارية "جهات قضائية إدارية ذات الولاية العامة" الأمر الذي يجعلها تنظر بصورة ابتدائية في جميع النزاعات الإدارية، ما عدا تلك المخولة بقوة القانون لهيئات قضائية أخرى⁽⁴⁾.

كما صدر القانون رقم 62-153 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 القاضي بتطبيق التشريع الفرنسي إلا ما كان يتنافى مع السيادة الوطنية، وبذلك انتقل نظام الازدواجية القضائية من

(1) المرسوم 515/62 المؤرخ في 07 سبتمبر 1962 المتضمن نشر البروتوكولات الموقعة في 28 أوت و 07 سبتمبر 1962 بين السلطة التنفيذية الجزائرية المؤقتة والحكومة الفرنسية ج،ج،ج، رقم 14 المؤرخة في 14/09/1962 ص181.

(2) L'article 18, Décret n ° 62/515 du 7 septembre 1962 prévoit: " Les dossiers différents aux pouvoirs et aux recours formés contre des décisions des juridictions d'Algérie et pendant, la date de la signature du présent protocole, devant le conseil d'Etat et la cour de cassation, ainsi que les dossiers des recours intéressant. L'Algérie et les personnes morales de droit public algérien dont le conseil d'état connait en en dernier ressort seront immédiatement transmis aux autorités algériennes pour être soumis à la haute juridiction algérienne compétente".

(3) المرسوم رقم 53-934، الصادر في 30 سبتمبر 1953، ج،ج،ج، ف الصادرة في 01 أكتوبر 1953، ص8593.

(4) عبد الحليم بن مشري، تطور الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص156.

فرنسا إلى الجزائر، وأُقيمت هاته الأخيرة على نظام المحاكم الإدارية الثلاثة المتواجدة بكل من الجزائر العاصمة، قسنطينة، وهران (مع إضافة محكمة إدارية بالأغواط)⁽¹⁾،

وعهد إليها الفصل في المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى⁽²⁾، وبذلك تحققت الازدواجية في النظام القضائي الجزائري، على مستوى البنية التحتية. وبموجب الأمر رقم 63-218 تم إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومهمة مجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الإدارية. وأسند لرئيس الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المهام التي كان يقوم بها رئيس مجلس الدولة الفرنسي.

أما على مستوى البنية التحتية نجد المادة الأولى، من المرسوم رقم 64-200 المؤرخ في 03 جويلية 1964،⁽³⁾ المتعلقة بتسيير المحاكم الإدارية، تنص على: "يجوز لرئيس المحكمة الإدارية على وجه مؤقت وإلى تاريخ يحدد بمرسوم، أن يحكم في النوازل كقاض فرد، وبدون تدخل مندوب الحكومة، في المسائل التالية:

- النزاعات القضائية الخاصة بمجلس الدولة.
- الضرائب المباشرة والأداءات المماثلة.
- مخالفة نظام السير في الطرقات الكبرى."

الفرع الثالث: مرحلة ما بعد إنشاء المحاكم الإدارية

بسبب الانتقادات الكثيرة التي عرفها التنظيم القضائي بعد الاستقلال، لأنه من الصعب الجمع بين النظام الانجلوسكسوني الموحد والنظام الفرنسي المزدوج، في آن واحد، وأمام

(1) حسب مرسوم 08 جانفي 1962 القاضي بإنشاء محكمة إدارية بالأغواط، غير أنها لم تباشر عملها على الإطلاق، انظر:

- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، القضاء الإداري، الجزء 1، الطبع الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص168.

- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص98.

(2) الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، المتضمن إنشاء المجلس الأعلى، ج، ر، ج، ج رقم 43، الصادرة في 28 جوان 1963، ص662.

(3) المرسوم رقم 64-200 المؤرخ في 03 جويلية 1964، المتعلقة بتسيير المحاكم الإدارية، ج، ر، ج، ج رقم 14، الصادرة في 14 جويلية 1964، ص215.

العقبات القانونية والإجرائية التي كان يطرحها النظام القضائي الموحد أمام المتقاضي بفعل الاستقلال المقنع للمنازعة الإدارية، ونظرا لتغير الظروف وتزايد المنازعات الإدارية.

فقد قرر المشرع الجزائري التخلي عن نظام وحدة القضاء والاتجاه نحو القضاء المتخصص، وعليه وبالرغم من أن نظام وحدة القضاء في الجزائر دام أكثر من ثلاثين سنة إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تخطى عنه، وتبنى النموذج الفرنسي في تطبيق النظام القضائي المزدوج. بموجب دستور 1996⁽¹⁾ بموجب المادة 152 التي تأثرت بالتجربة الفرنسية في مجال الازدواجية القضائية مع بعض التحفظات.

كما نجد المادة الثانية والثالثة، والرابعة من القانون رقم 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي الجزائري⁽²⁾ قد فصلت في الخريطة القضائية في الجزائر على النحو التالي:

- يشمل التنظيم القضائي النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري ومحكمة التنازع.
- يشمل النظام القضائي العادي المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم.
- يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

وبالرغم من هذه القفزة النوعية في مجال القضاء الإداري، إلا أن المحاكم الإدارية لم تتوج بمحاكم استئناف إدارية كما نادى إلى ذلك الكثير من الفقهاء ورجال القانون. وبقي الأمر على هذا الحال إلى أن صدر التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 176 منه، التي نصت على إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، متبوع بصدور القانون المتضمن التقسيم القضائي، والتنظيم القضائي، كما تم تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2022، وبالتالي تم بناء الهرم القضائي المتطور واستكمال إنشاء الدرجة الثانية من النقاضي.

⁽¹⁾ دستور الجمهورية الجزائرية المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج، ج، ج عدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

⁽²⁾ قانون رقم 05-11 المؤرخ في 17 جويلية 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، ج، ج، ج عدد 51، الصادرة في 20 جويلية 2005.

المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري

يعني تحديد مفهوم مصادر القانون الإداري الإجابة عن سؤال من أين تأتي قواعد القانون الإداري؟ فمصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون ككل⁽¹⁾، وهي تلك الطرق والوسائل التي تتكون بواسطتها مجموعة قواعد القانون الإداري. وقد نصت المادة الأولى من القانون المدني الجزائري على مصادر القانون بشكل عام "يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو فحواها وإذا لم يوجد نص تشريعي حكم القاضي بمقتضى الشريعة الإسلامية فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة"

يتضح من النص المصادر الرسمية للقانون الجزائري: التشريع، مبادئ الشريعة الإسلامية، العرف، فإذا لم يجد القاضي قاعدة يطبقها على النزاع المعروض عليه في أحد هذه المصادر وجب عليه أن يحكم بمقتضى مبادئ القانون الطبيعي ومبادئ العدالة. وتشتمل مصادر القانون الإداري على التشريع، الشريعة الإسلامية، العرف، القضاء، الفقه، وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى والقضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً، بينما يبقى الفقه مصدراً تفسيرياً له.

أولاً/ التشريع

نتطرق أولاً لتعريف التشريع ثم لأنواعه

1/ تعريف التشريع

التشريع كمصدر للقانون في مفهومه الواسع la législation يقصد به أحد الأمرين : الأمر الأول : هو عملية قيام السلطات المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية مكتوبة لتنظيم العلاقات في المجتمع و ذلك في حدود اختصاصاتها وفقاً للإجراءات المقررة لذلك .

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) المرجع السابق، ص16.

الأمر الثاني : هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة ذاتها التي تم وضعها من قبل السلطات المختصة في الدولة لحكم علاقات الأفراد في المجتمع سواء كانت هذه السلطة هي السلطة التشريعية أو هي السلطة التنفيذية بذلك يستعمل إصطلاح التشريع في مفهومه الواسع تارة بمعنى مصدر القواعد القانونية المكتوبة و تارة أخرى بمعنى القواعد المستمدة من هذا المصدر.

و ينصرف المعنى الخاص للتشريع la loi إلى مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود الاختصاص المخول لها دستورياً.

ونعني بالتشريع كأحد المصادر الرسمية للقانون الإداري مجموع النصوص الرسمية المدونة في وثيقة رسمية تصدر عن السلطة المختصة على اختلاف درجاتها وقوتها والجهة التي صدرت عنها، والتي تعني الإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها⁽¹⁾.

فالتشريع هو سن قواعد القانون الإداري وإكسابها القوة أو الصفة الإلزامية عن طريق سلطة مختصة وفقاً لإجراءات محددة⁽²⁾،

وعليه فإن أهم خصائص التشريع الإداري:

- التشريع يتضمن قاعدة قانونية إدارية.
- التشريع يتضمن قاعدة قانونية إدارية مكتوبة.
- مصدر التشريع السلطة العامة (السلطة التشريعية قد تحل محلها السلطة التنفيذية في حالة الضرورة، حالة الظروف الاستثنائية، حالة الاستعجال، حالة التفويض)

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص95.

2/ أنواع التشريع

➤ التشريع الأساسي أو الدستور

هو التشريع الأعلى في الدولة و هو يحدد شكل الدولة و نظام الحكم فيها و سلطاتها التشريعية و التنفيذية و القضائية و حدود كل سلطة و علاقاتها بالأخرى ، كما يبين الحقوق الأساسية للأفراد، فهو يحدد القواعد والمبادئ التي تحكم المجتمع في مختلف نواحي الحياة ومنها الناحية الإدارية⁽¹⁾، كما يضع المبادئ العامة لبناء الجهاز الإداري، والقضاء الإداري، نذكر على سبيل المثال المادة 17 من التعديل الدستور 2020 التي نصت على وحدات الإدارة المحلية.

ويذهب بعض الفقه إلى القول بأن القانون الإداري أصبح مؤطرا بالقانون الدستوري والقانون الدولي، أي أن مصدره لم يعد أساسا في القضاء، بل أصبح مقننا في بعض النصوص⁽²⁾.

➤ المعاهدات:

يقصد بالمعاهدة الاتفاق الدولي الذي يعقد بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة⁽³⁾ فالمعاهدات اتفاقات تعقدها الدول فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية، وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة، وقد اعترف المؤسس الدستوري للمعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور بدرجة السمو على القانون،

➤ التشريع العضوي و التشريع العادي

يقصد بالتشريعين العضوي و العادي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور، المتعلقة بمختلف نشاط

(1) يعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) المرجع السابق، ص17.

(2) إبراهيم بن حليمة، تطور مصادر القانون الإداري وأثره على حركة التشريع اتساعا وانحصارا، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص159.

³ المادة الثانية من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، سنة 1996.

الإدارة⁽¹⁾ قد بين الدستور الجزائري الحالي المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريع عادي و المجالات التي يشرع فيها بتشريع عضوي .و ما يميز التشريع العضوي أنه عبارة عن إجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور و إدخالها حيز التطبيق.

ومن أمثلة التشريع الإداري نذكر على سبيل المثال:

- المادة 49 من القانون المدني التي تحدد الأشخاص الاعتبارية.
- المادة 677 التي تحدد القيود والشروط المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.
- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية⁽²⁾.
- القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁽³⁾.

➤ التشريع الفرعي أو اللوائح التنظيمية.

و يسمى كذلك بالتشريع اللائحي و هو التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية و هي إما الحكومة و إما الإدارة. وهو النصوص القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري. وهي متدرجة من حيث القوة القانونية وذلك تبعا للجهة المصدرة لها، أي حسب تدرج السلطات التنفيذية، فتكون **المراسيم الرئاسية والتنفيذية** على رأس هذه التنظيمات وأقلها درجة **القرارات الوزارية المشتركة** ، **والقرارات الوزارية** ثم **القرارات الصادرة عن مسؤولي الهيئات المحلية والمصالح الأخرى**.

ثانيا: العرف الإداري

يعتبر العرف مصدرا مهما للقانون الإداري، لأنه ينشأ من انتهاج الإدارة نمط معين في عملها مع تكرار العمل به بشكل منتظم ومستمر. ويقوم العرف الإداري على ركنين أساسيين هما:

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري(التنظيم الإداري، النشاط الإداري) انظر أيضا:

- مجدي مدحت النهري مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص71.

(2) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج،ر،ج،ج عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.

(3) القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج،ر،ج،ج عدد12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

• **الركن المادي:** ويقصد به اعتياد الإدارة على إتباع سلوك بصفة منتظمة خلال مدة زمنية معينة.

• **الركن المعنوي:** فهو اعتقاد الإدارة هذا الفعل أو السلوك الصادر منه يعتبر إلزامي وأنه في حالة عدم فعله فإنه يتعرض مخالفه للمسؤولية الإدارية⁽¹⁾.

ملحوظة هامة:

يشترط في العرف أن لا يخالف النص التشريعي، لأن العرف يأتي في مرتبة أدنى منه.

ثالثاً: القضاء:

يعتبر القضاء مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري، فهناك من ذهب في القول بوصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي، ورغم التدخل الكبير للتشريع في المجال الإداري، إلا أن ذلك لم يفقد القضاء مكانته، فالقاضي يفسر النصوص الغامضة، ويوفق بين النصوص المتعارضة⁽²⁾.

رابعاً: المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة المبادئ غير المكتوبة التي يستنبطها القاضي الإداري من المقومات الأساسية للمجتمع ويبرزها في أحكامه ويفرضها على الإدارة، بحيث لا يجوز لها مخالفتها، ويعتبر القضاء الإداري هو المصدر الرئيس لاكتشاف واستخلاص هذه المبادئ من مصادرها العديدة، وقد أكدها مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه⁽³⁾. وعلى سبيل المثال: _ مبدأ كل مواطنين سواسية أمام القانون

_ مبدأ المساواة لجميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة

⁽¹⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1991، ص 66.

⁽²⁾ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983، ص 18.

⁽³⁾ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 47.

__ مبدأ عدم تحيز الإدارة.

تعتبر هذه مبادئ عامة منصوص عليها في الدستور و متعارف عليها، وتشكل في نفس الوقت مصدر من مصادر القانون الإداري.

المبحث الرابع: خصائص القانون الإداري وأسس

يتميز القانون الإداري بعدة خصائص بحكم طبيعته الخاصة والغير مألوفة (المطلب الأول) كما أن له عدة أسس يقوم عليها نذكرها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري عن غيره من فروع القانون الأخرى بعدة خصائص تجعل منه قانوناً ذو طبيعة خاصة وتتلخص هذه الخصائص في كونه حديث النشأة، مرناً وسريع التطور، قانون غير مقنن ومن صنع القضاء.

الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

أهم ما يميز القانون الإداري هو حداثة، مقارنة بالقوانين الأخرى، مثل القانون المدني والقانون الجنائي، إذ أن هذا القانون لم يعرف إلا في القرن 19، أي بعد صدور قانون 24 أوت 1872، والذي تم بموجبه الاعتراف بالسلطة التقديرية لمجلس الدولة الفرنسي، ولم يعد سوى جهة اقتراح، بل أصبح يمثل قمة الهرم القضائي، يفصل في المنازعات الإدارية بقرارات نهائية.

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون مرناً وسريع التطور

تمتاز قواعد القانون الإداري بنوع من المرونة تجعل منه سريع التطور بشكل يفوق الاعتيادي للقوانين الأخرى، ويرجع السبب الرئيس في ذلك إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها

هذا القانون وهي مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن سير وإدارة المرافق العامة من جهة، ومن جهة أخرى يرجع إلى تأثيرها بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسة في الدولة التي توجد في تغير مستمر وغير مستقرة نسبيا. ذلك أن الهدف الأساسي للإدارة التي تسعى إلى تحقيقه من خلال النشاط التي تقوم به يتمثل في إشباع الحاجات العامة للجمهور في جميع المجالات (الاقتصادية الاجتماعية السياسية...) وهذه لا تعرف الاستقرار بل هي في تغير مستمر، وبما أن القانون الإداري يحكم الإدارة العامة من حيث نشاطها وتنظيمها وأموالها وجب عليه مواكبة هذا التطور والتكيف معه لتمكين الإدارة من تحقيق أهدافها، مما يجعل من أحكامه سريعة التطور والتغيير.

الفرع الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين إصدار المشرع لمجموعة من المبادئ والقواعد القانونية العامة والتفصيلية وتجميعها في منظومة تشريعية واحدة تتعلق بفرع من فروع القانون ⁽¹⁾، وعلى العكس من ه ذا نجد القانون الإداري ضمن قوانين متفرقة أي غير مكتوب في قانون واحد مثل القانون التجاري والقانون المدني والقانون الجنائي فكلها قوانين تعالج موضوع معين ضمن القانون المخصص لها، كقانون الولاية رقم 07/12 وقانون البلدية رقم 10/11 وقانون رقم 03/06، المتعلق بالوظيفة العامة ، والقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته . وكثرة النصوص المتعلقة بالقانون الإداري لا تضيي عليه صفة الثبات،

كما أن مرونة القانون الإداري وقابليته للتطور المستمر إحدى العوائق التي حالت دون تقنين القانون الإداري نظرا لصعوبة التنبؤ في هذه الحالة بمختلف جوانب النشاط الإداري وما يحيط به من إشكالات قانونية، مما يصعب من مهمة المشرع في وضع قواعد تحكم هذا النشاط. غير أنه هناك من اعتبره عيب من عيوبه ⁽²⁾.

(1) عبد الرحمان فطناسي، المرجع السابق، ص 8.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 91.

الفرع الرابع: القانون الإداري قانون قضائي

يتميز القانون الإداري بأنه صادر من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، الذي أحدث مجموعة من المبادئ والقواعد الإدارية التي اتبعها القضاء، حيث ساعد ه في ذلك عدم تقنين أغلب نصوصه في البداية، مما دفع بالقضاء الإداري للاجتهاد من أجل حل مختلف الإشكالات الإدارية التي تعرض عليه، هذا ما جعل للقاضي الإداري دورا وسلطة في استنباط الأحكام⁽¹⁾

المطلب الثاني: أسس القانون الإداري

نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري، فإن الأمر يقتضي البحث عن أساس أو قاعدة أو مبدأ عام رئيسي يستند إليه هذا القانون. وتكمن في معرفة أساس القانون الإداري في:

- معرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية (القضاء المختص) خاصة بالنسبة للدول التي تتبنى ازدواجية القضاء، من بينها الجزائر حيث يمكن من خلاله تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع.
- تحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة لدى ممارسة سلطاتها وصلاحياتها.

الفرع الأول: معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري

ذهب أنصار نظرية السلطة العامة كمعيار لتحديد أساس القانون الإداري إلى القول بأنه إذا قامت الإدارة بممارسة نشاطاتها مستعملة في ذلك وسائل وامتيازات السلطة العامة، كأن تنزع ملكية خاصة أو تفرض تلقيا... فهي تمارس نشاطا مختلفا عن النشاط الذي يقوم به الأشخاص الطبيعيين، وجب عليها في هذه الحالة أن تخضع لقواعد القانون الإداري ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تترتب أثناء ممارستها لهذا النشاط. بينما إذا تجردت الإدارة العامة من امتيازات السلطة العامة ومارست الأعمال نفسها التي يقوم بها الأشخاص

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) المرجع السابق، ص 24

الطبيين، خضعت في هذه الحالة إلى قواعد القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بشأنها، كأعمال التسيير التالية:

- تنازل البلدية عن أملاكها الخاصة وفقا لقانون الأملاك الوطنية.
- شراء الإدارة وفقا للقانون لقطعة ارض من احد الخواص بالتراضي دون اللجوء إلى وسيلة نزع الملكية للمنفعة العام لقطعة و التي تعتبر من أعمال السلطة .
- ولعل أهم انتقاد وجه لهذا المعيار وهو كيف نميز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير فالمعيار ليس دقيقا ولا فاصلا وحاسما فهو بذاته يحتاج إلى معيار آخر؟

الفرع الثاني: معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري

يعرف المرفق العام ⁽¹⁾ بأنه كل نشاط تديره الدولة بشكل مباشر أو عن طريق مؤسساتها من أجل إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع، وتحقيق المصلحة العامة ⁽²⁾، حسب هذا المعيار فان كل المنازعات المتعلقة بالمرفق العام تدخل في اختصاص القضاء الإداري ⁽³⁾، وقد اعتبر الفقه والقضاء حكم "بلانكو" الصادر في 8 فيفري 1873 هو حجر الزاوية "pierre angulaire" في تقدير معيار المرفق العام، وكان حكم المحكمة في هذه القضية أنه لا تختص المحاكم العادية إطلاقا بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق عامة أيا كان موضوعها ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ يحكم سير المرفق العام حملة من المبادئ الأساسية، وهي مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ المساواة أمام المرفق العام، مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير، وتعرف هذه المبادئ بالمبادئ التقليدية التي تحكم سير المرفق العام، لتفصيل أكثر في الموضوع، انظر:

- سليمان حاج عزام، دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، العدد السادس، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2018، ص137 ما بعدها.

⁽²⁾ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص105، انظر أيضا:

- مليكة الصّوخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة النّجاح الجديدة، الدّار البيضاء، المغرب، 2012، ص78.

⁽³⁾ Charles Debasch, Jean-claude Ricci, Contentieux administratif, 4ème édition, Dalloz, 1985,p39

انظر أيضا:

7Jean Michel Deforges, op-cit, p33 -

⁽⁴⁾ M.Long et autres, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 16e édition, DALLOZ, France, 2007, p1.

وهكذا تقرر اختصاص القضاء الإداري بالنظر في كافة المنازعات المتعلقة بالمرافق العامة من حيث تنظيمها أو سيرها بغض النظر عما إذا كانت الإدارة قد قامت بتلك التصرفات بصفتها العادية أو بصفتها صاحبة سلطة، كما أيد القضاء الفرنسي هذا المعيار في كثير من أحكامه، من أهمها حكم مجلس الدولة الصادر في قضية " Terrier " سنة 1903 وفي قضية " Therond " بتاريخ 14 مارس 1910، ولقد ترتب على الأخذ بهذا المعيار توسيع اختصاصات مجلس الدولة نظرا لأن سير المرافق العامة وتنظيمها يستنفذ جل نشاط الإدارة⁽¹⁾،

وعليه يرجع فشل معيار المرفق العام في أن يكون أساسا وحيدا للقانون الإداري، ومعيارا لاختصاص القضاء الإداري راجع لمجموعة من العوامل أهمها:

- تدبير الخواص للمرافق العامة، جعلت فكرة المرفق العام عاجزة على فصل موضوعات القانون الخاص عن نطاق تطبيق القانون الإداري، ومجال اختصاص القضاء الإداري.
- عدم ضبط تعريف دقيق للمرفق العام، جعلت فكرة المرفق العام غامضة وغير واضحة.
- ربط القانون الإداري بفكرة المرافق العامة، جعل فكرة المرفق العام فكرة فضفاضة عاجزة عن أن تكون المعيار الوحيد للقانون الإداري⁽²⁾

هذه التطورات أدت إلى فشل هذا المعيار وظهر ما يطلق عليه بأزمة المرفق العام، جعلت من هذا الأخير لا يصلح أن يكون معيارا لتمييز القانون الإداري وتحديد اختصاص القضاء الإداري مما دفع بالفقه إلى التفكير في معيارا آخر يكون أكثر نجاعة.

(1) من أنصار هذه النظرية "وجي، جيز، بزنا، رولاند" انظر:

- ده شتي صديق محمد، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته مع القضاء العادي، الطبعة الأولى، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2016، ص74، لتفصيل أكثر في الموضوع انظر:

- Paul-Maxence Murgue-Varochier, Le critère organique en droit administratif français, LGDJ, - France, 2018, p2.

(2) عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص111.

رابعاً: معيار المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري

من بين من تبنى هذه الفكرة الأستاذ "مارسيل فالين" ومفادها أن نشاط المرافق العامة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وبالتالي تطبيق قواعد القانون الإداري وينعقد الاختصاص للقضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي قد تثور بمناسبة ممارسة هذا النشاط. ورغم النجاح الجزئي الذي حققه هذا المعيار إلا أنه لم يسلم من النقد على اعتبار أن فكرة المصلحة العامة تعتبر فضفاضة، ولا يمكن تحديدها، كما أن تحقيق المنفعة العامة ليس حكراً على الدولة أو هيئاتها الإدارية بل يمكن للأشخاص الطبيعيين تحقيق ذلك أيضاً، وعليه لم تعمر هذه الفكرة كثيراً وتخلّى عنها فالين نفسه واتجه إلى معيار آخر⁽¹⁾.

خامساً: الجمع بين عدة معايير

أمام صعوبة وضع معيار دقيق وواضح للقانون الإداري يذهب الكثير من الفقه إلى الأخذ بمعيار مركب لا يستند إلى فكرة جوهرية مركزية واحدة، وإنما يجب إعطاء كل معيار دوراً في تحديد النظام الإداري، بصورة تؤدي إلى تكامل بين الوسائل والأهداف أي تكامل المعايير، وهو المسلك الذي اتبعه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته.

⁽¹⁾ عبد الرحمن فطناسي المرجع السابق، ص 20.

المحور الثاني

التنظيم الإداري

المبحث الأول

أسس التنظيم الإداري

المبحث الثاني

الأسس العامة للتنظيم الإداري

المبحث الثالث

تطبيقات التنظيم الإداري في الجزائر

مداخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)
محاضرات موجهة لطلبة السنة أولى جلد ل م د

المحور الثاني: التنظيم الإداري

يقصد بالتنظيم الإداري عملية تنسيق الجهود البشرية في أي وحدة، أو منظمة إدارية؛ كي تتمكن من تحقيق أهدافها بأقل تكلفة ممكنة، وفي وقت معقول، وبأقل مجهود. وبمعنى آخر يعمل التنظيم على تجميع الموارد المتاحة بأفضل الأساليب، وتحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف، وتخصيصها على الأفراد وفقاً لقدراتهم وخبراتهم، وبطريقة تساعد على تحقيق الأهداف⁽¹⁾. وعليه نتطرق في هذا المحور إلى الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري ثم نخوض في أسس التنظيم الإداري في الجزائر.

المبحث الأول: الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري على أساسين رئيسيين، من الناحية القانونية يستند التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية، كما يركز أيضاً من الناحية التقنية على أساليب فنية تتمثل في كيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف تلك الأجهزة، أي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: الشخص المعنوي كأساس للتنظيم الإداري

تحتل فكرة الشخصية المعنوية مكانة مرموقة في التنظيم الإداري، حيث تمثل الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من ممارسة نشاطاتها، إذ لا يتصور قيام الدولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية.

(1) موقع الموسوعة القانونية المتخصصة، <https://arab-ency.com.sy/law/details/26078/2> تاريخ التصفح: 27 ديسمبر 2023.

الفرع الأول : تعريف الشخص المعنوي

الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال أو الاثنين معا تتعاون لتحقيق غرض وهدف مشروع ويعترف لها بالشخصية القانونية. ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

وعليه يتبين أن الشخص المعنوي⁽¹⁾ يقوم على توافر عدة عناصر وأركان تتمثل في مايلي:

- ❖ مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال أو الاثنين معا.
- ❖ الغرض المشروع الذي يسعى الشخص المعنوي من خلال نشاطه إلى تحقيقه.
- ❖ الاعتراف: بحيث يشترط لوجود الشخص المعنوي الاعتراف القانوني بوجوده من طرف السلطة المختصة.

ثانيا: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

لقد شكلت فكرة الشخصية المعنوية خلاف وجدل كبيرين بين الفقهاء، فمنهم من اعتبرها مجرد شخصا مفترضا، بينما اعتبرها آخرون بأنها حقيقة لا مجرد تصور وافتراض، وهناك فئة ثالثة أنكرت تماما هذه الفكرة، مما أدى إلى ظهور عدة نظريات.

الفرع الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخص المعنوي

أولا: نظرية الشخص المعنوي فكرة مفترضة

⁽¹⁾ Ahmed mahiou, op cit; p91

وتسمى بالنظرية الرومانية بسبب تبني شراح القانون الروماني لها، كما أنها لها سند فقهي في العصر الحديث يتزعمه الفقيه "سافيني"، ويرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا محض افتراض وليس لها أساس من الواقع. وهي مرتبطة بفكرة الحق، ويعتبر هؤلاء أن الشخص القانوني الحقيقي هو الفرد على اعتبار أنه يتمتع بالإرادة والإدراك، لكن المشرع إذا أراد فائدة اجتماعية من إنشائه فله أن يخلقه، ويفترض له الشخصية القانونية افتراضاً، حتى يمكنه من الخوض في الحياة القانونية ومنه تحمله لالتزامات واكتسابه لحقوق⁽¹⁾.

يؤخذ على هذه النظرية أنها تؤدي إلى تحكم الدولة في وجود الأشخاص المعنوية، لأنه وفقاً لهذه النظرية لا يوجد شخص معنوي إلا إذا اعترفت الدولة به، كما أنها لا تحل أهم المشاكل التي ترتب على الاعتراف بوجود الشخصية الاعتبارية وهي مشكلة تحديد من يعتبر مالكا للأشياء؟ وهي تحلها بطريقة غير معقولة باعتبارها مملوكة لشخص افتراضي. هذا ما يجعل هذه الأموال سائبة غير مملوكة لأحد⁽²⁾.

ثانياً: نظرية الشخصية المعنوية فكرة حقيقة

على عكس النظرية السابقة، يرى أنصار هذه النظرية أن الشخصية المعنوية موجودة فعلاً، وهي حقيقة واقعة، فهي تنشأ بمجرد توفر العناصر المكونة لها، حيث تعتبر هذه النظرية الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية، فالشخص المعنوي كالشخص الطبيعي من حيث وجود الإرادة، حيث توجد للشخص المعنوي إرادة جماعية مستقلة عن إرادة الأشخاص الطبيعيين المكونين له، كما أن فكرة الشخصية الاعتبارية تقوم على أساس المصلحة الجماعية وهي مصلحة مستقلة عن مصلحة الأشخاص المكونين له.

(1) براهيمى سهام، براهيمى فائزة، الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري (الشخصية المعنوية أو الاعتبارية)، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جانفي 2018، ص 30.

(2) عبد الله طه فرحات سعدة، فكرة الشخصية الاعتبارية في مصر الفرعونية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 2020، ص 10.

ويؤخذ على ه ذه النظرية أنها ربطت الشخصية الاعتبارية بتعريف الحق بأنه " مصلحة يحميها القانون" وهو ما يقود إلى حصر الشخصية في صاحب المصلحة أو المتمتع بالفائدة وهو ما يعني أن الشخصية يجب ألا تثبت لجماعة الأفراد أو الأموال ككيان، لكن للأشخاص الطبيعيين المكونين لها، لأن المصلحة تعود إليهم ومن ثم فإن ذلك يخالف فكرة الحقيقة الواقعية⁽¹⁾.

ثالثاً: النظريات المنكرة للشخصية المعنوية

على غرار ما حدث بالنسبة للاتجاه المعترف بالشخصية المعنوية، اختلف المنكرون لفكرة الشخصية في تقديم بديل عنها.

1/ نظرية الغرض من تجمع الأشخاص أو الأموال

يرى أنصار هذه النظرية أن الإنسان هو الشخص الحقيقي الوحيد في نظر القانون، وأن ما يسمى بالشخص المعنوي ما هو إلا افتراض لا أساس له في الواقع يستوجب الاستغناء كلية عن فكرة الشخصية المعنوية واستبدالها بفكرة الغرض من تجمع الأشخاص والأموال، فوحدة الغرض الذي يسعى إلى تحقيقه تجمع الأموال والأشخاص هي التي تفرض الاعتراف له بالذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للأفراد المكونين له، كما تفرض الاعتراف له بمجموعة من الحقوق والتحمل بجملة من الالتزامات. من الانتقادات التي وجهت لها أن التمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات لا يتقرر إلا لشخص يعترف به القانون.

2/ نظرية الملكية المشتركة

ذهب أنصار هذه النظرية بالقول كذلك أن الأشخاص المعنوية ما هي إلا افتراض وأن الشخصية القانونية هي حكر على الشخص الطبيعي دون سواه، وعليه يرى هؤلاء أن ما ينسب

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص11.

إلى الأشخاص المعنوية من أموال هي في حقيقة الأمر مملوكة ملكية جماعية أو مشتركة للأفراد المكونين لها⁽¹⁾.

ومن انتقادات هذه النظرية هو أن العمل بها من شأنه أن يعود بالفكر القانوني إلى عصور قديمة على اعتبار أن الملكية المشتركة ظهرت للوجود قديما قبل ظهور فكرة الشخصية المعنوية.

رابعاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

تبنى المشرع الجزائري بشكل صريح فكرة الشخصية المعنوية حيث عدد الأشخاص المعنوية وصنفها إلى أشخاص خاضعة للقانون العام كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وأشخاص أخرى خاضعة للقانون الخاص كالشركات المدنية والتجارية.

وحسب المادة 49 من الأمر 58-75 المتضمن القانون المدني الجزائري⁽²⁾ المعدل بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 التي تنص على أن:

"الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص وأموال يمنحها القانون شخصية قانونية"

الفرع الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى قسمين أشخاص معنوية عامة إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقية.

(1) براهيم ساهم، المرجع السابق، ص 33.

(2) القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 المتعلق بالقانون المدني المعدل والمتمم للأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975..

أولاً: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

هي الأشخاص التي تمارس مختلف اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين وتستند إلى الاختصاص الإقليمي، بحيث لا يمكن أن تمارس اختصاصاتها خارج الإقليم الذي حدده لها المشرع.

1/ الأشخاص المعنوية الإقليمية

❖ **الدولة:** هي عبارة عن شخص معنوي عام إقليمي يمثل أحد أهم الأشخاص الاعتبارية

العامة، تمارس اختصاصاتها على كامل حدود الدولة،

❖ **الولاية:** تعتبر الولاية أحد الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية

والاستقلال المالي تمارس اختصاصاتها المنصوص عليها قانوناً في حدود حيز جغرافي

محدد من إقليم الدولة. تخضع في تنظيمها وتسييرها وتحديد أهم صلاحياتها إلى القانون 12-

07 المتعلق بالولاية⁽¹⁾.

❖ **البلدية:** تعتبر البلدية شخص معنوي عام إقليمي، تمارس صلاحياتها القانونية على مستوى

حيز جغرافي محدد، تمثل أحد الركائز القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري، تخضع في

تنظيمها وتسييرها وتحديد الصلاحيات التي تقوم بها إلى أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق

بالبلدية⁽²⁾.

2/ الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

وهي التي يطلق عليها الفقه المؤسسات العامة أو الشركات العامة، يتم إنشاؤها من طرف

الهيئات المخولة لذلك بواسطة أدوات قانونية ملائمة تختص كل منها بالتكفل بنشاط وموضوع

معين لتلبية الحاجيات العامة للأفراد في مجالات متعددة (التعليم، الصحة، المواصلات...) تحت

رقابة الدولة أو إحدى الأشخاص المعنوية التابعة لها، (البلدية، الولاية). تتطلب هذه المؤسسات

⁽¹⁾ القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج، ج عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

⁽²⁾ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج، ج عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.

نوعا من الاستقلال الفني على الحكومة المركزية حيث يطلق عليها باللامركزية المرفقية أو المصلحية، تلعب دورا بارزا في مساعدة الدولة على القيام بوظائفها المختلفة

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية	الأشخاص المعنوية العامة المرفقية
- مقيدة بالحدود الجغرافية المخصصة لممارسة مختلف صلاحياتها.	- مقيدة بالغرض الذي أنشأت من أجله.
- تخضع لنظام قانوني واحد.	- تهدف إلى تحقيق أغراض مختلفة منها إدارية اجتماعية اقتصادية مما يؤدي إلى خضوعها لأنظمة قانونية تختلف باختلاف النشاط الذي تقوم به.

تنقسم المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري إلى مؤسسات عامة وطنية أو جهوية تنشئها الدولة وتتكفل بتسييرها يمتد نشاطها على مستوى التراب الوطني أوجهة معينة منه.

ومؤسسات محلية تنشئها الوحدات الإقليمية سواء الولاية أو البلدية بواسطة مداولة، تمارس هذه المؤسسات أنشطة تتعلق عموما بالتنمية المحلية.

الفرع الرابع: النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية

يترتب على اكتساب الشخصية المعنوية عدة نتائج بالنسبة لأشخاص القانون العام والخاص، أو بالنسبة لأشخاص القانون العام فقط.

أ/ بالنسبة لأشخاص القانون العام والخاص.

تنص المادة 50 من القانون المدني على "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

- يكون لها خصوصاً:

- ذمة مالية.

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج، ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

- نائب يعبر عنها.

- حق التقاضي.

وعليه وحسب نص المادة السابقة من القانون المدني يترتب عن اكتساب الشخصية المعنوية بالنسبة لأشخاص القانون العام والخاص مايلي:

❖ الذمة المالية المستقلة (الاستقلال المالي والإداري)

❖ الأهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.

❖ حق التقاضي.

الموطن ونائب يعبر عنه، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته⁽¹⁾.

ب/ بالنسبة لأشخاص القانون العام

- ❖ استقلال الأشخاص المعنوية العامة المرفقية منها أو الإقليمية بذاتها عن الدولة من حيث التسيير وكيفية ممارسة مهامها وصلاحياتها. وتظل خاضعة لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة، يعتبر الأشخاص العاملون لدى الأشخاص المعنوية العامة موظفين عموميين.
- ❖ الأموال التي تملكها الأشخاص المعنوية العامة تعتبر أموال عامة.
- ❖ تشارك الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المرفقية بعض مظاهر سلطات الدولة.
- ❖ يستقل الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المرفقية بمسؤوليتها بحكم تمتعها بذمتها المالية المستقلة.

سادسا: نهاية الشخص المعنوي

- ينقضي الشخص المعنوي العام بعدة طرق تختلف باختلاف أنواعها:
- ❖ الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية تنتهي بذات الأداة التي أنشأت بها (قانون، مرسوم تنفيذي..). أما بالنسبة للدولة باعتبارها أحد الأشخاص المعنوية العامة فتنتضي شخصيتها بفقدانها لأحد الأركان التي تقوم عليها، كفقدانها لإقليمها وسلطتها السياسية أو إدماجها في دولة أخرى.
 - ❖ الأشخاص المعنوية العامة المرفقية ينقضي بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام في حد ذاته أو الاستغناء عنه إذا كان وجوده محددا بفترة زمنية معينة أو تم تحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله أي يحل بقوة القانون. ويعتبر الحل أهم أسباب انقضاء الشخص المعنوي العام المرفقي والذي يأخذ عدة صور:

⁽¹⁾ تنص المادة من القانون المدني على 51: "يعين القانون الشروط التي يجب توافرها لتأسيس مؤسسات الدولة والمنشآت الاقتصادية، والاجتماعية والمجموعات مثل الجمعيات والتعاونيات واكتسابها الشخصية القانونية أو فقدها."

* الحل الإتفاقي (الإرادي). * الحل الإداري. * الحل القضائي⁽¹⁾.

المبحث الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري في الدول المعاصرة على إحدى الأسس أو الأساليب، فمنها ما يقتضي تركيز كل مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية دون مشاركة لها من هيئات أخرى وهو ما يعرف بالمركزية الإدارية، ومنها ما يعتمد على توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية إقليمية أو مرفقية تخضع لرقابة السلطة المركزية وتسمى باللامركزية الإدارية. بالإضافة إلى هذه الأساليب هناك من الدول المعاصرة من تأخذ بالدمج بين النظامين لتسيير نشاطها الإداري.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية نظام إداري تقليدي، يعتمد على ربط كل المرافق العمومية بالحكومة المركزية، مع وجود سلطة واحدة تتبثق منها كافة السلطات الإدارية، وعليه نتطرق في هذا المطلب لتعريف المركزية (الفرع الأول) ثم لأركان المركزية (الفرع الثاني) وفي الأخير نقف على عيوب ومزايا هذا النظام (الفرع الثالث)

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تتبثق من مصدر واحد مقره العاصمة⁽²⁾.

⁽¹⁾ براهيم ساهم، المرجع السابق، ص 43.

⁽²⁾ محمد الصغير بيلي، المرجع السابق، ص 46. انظر أيضا:

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية و المحلية عن طريق ممثليها في العاصمة. فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية. ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة.

غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي و قانوني مستقل.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

من المفهوم السابق ذكره نستنتج أن النظام المركزي يقوم على دعامتين هما:

• تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية.

يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإرادي و جمعه بيد شخص معنوي واحد هو "الدولة" بمفهومها الضيق أي مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة). بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر و أوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية و تابعين لها في إطار سلم إداري مندرج.

• وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية.

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص10.
- قصير فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قربي، باتنة، الجزائر، 2001، ص110.
- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، ص85.

التبعية الإدارية تعني أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية اعتمادا على تدرج هرمي يسمى بالسلم الإداري الذي نجد قمته الوزير.

الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية

يتخذ نظام المركزية الإدارية صورتين: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

1/ التركيز الإداري

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة، ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية كلها أي في جزئياتها وعموميتها في يد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يتمتع ممثلهم في العاصمة أو في الأقاليم بأية سلطة خاصة في تصريف الأمور واتخاذ القرارات، مما يتحتم عليهم الرجوع إلى الوزير المختص في كل أمر يتعلق بشؤون الإقليم أو المرافق العامة، وهو ما يعرف بالمركزية البدائية⁽¹⁾

2/ عدم التركيز الإداري

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة⁽²⁾، يقوم عدم التركيز على أساس فكرة التفويض، لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري، ويقصد به منح السلطة المركزية العليا (الوزير) بعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين من النواحي والأقاليم، دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمى بالتفويض في السلطة.

يقصد بالتفويض أن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) بموجب نصوص قانونية بعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار موظفيها الإداريين (مرؤوسيهها) سواء على مستوى الوزارة نفسها (المدراء المركزيين والأمناء العامون بالوزارة) أو في بعض الجهات والأقاليم (الوالي المدراء الولائيين لمختلف القطاعات الصحة التجارة... إلخ) يكون لهم بموجبها إصدار قرارات نهائية فيما فوضوا فيه دون الحاجة للرجوع إلى الرئيس المفوض صاحب الاختصاص الأصلي

الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية

- مزايا النظام المركزي

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:

أ- من الناحية السياسية: إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية و

فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكمها في زمام الأمور.

ب- من الناحية الإدارية: يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين

مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام. لأن

سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً و غيرها من المناطق.

ج- من الناحية المالية: إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في

مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة، خاصة وأنه ثبت

بالدليل القاطع أنّ الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلباً على الوعاء المالي للدولة¹.

- عيوب النظام المركزي:

رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا سبق ذكرها، إلا أنه يعاب عليه خاصة:

أ- 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 و بشأن كل صغيرة و كبيرة، إلا أن ذلك

سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية.

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 66.

ب- من الناحية الإدارية:

إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات و كثرة الملفات و تركيز 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 و المعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار⁽¹⁾.

بقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة رؤوسه يرتبط بمقتضاها هؤلاء الرؤوسين برابطة الخضوع والتبعية للرئيس الإداري. ولا تمثل هذه السلطة امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري يستعمله كيف ما شاء، بل هي عبارة عن اختصاص يمنحه القانون إياه من أجل ضمان حسن أداء العمل الإداري والحفاظة على سير المرافق العامة بانتظام وتحقيقاً للمصلحة العامة.

يمكن التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية وفق أوجه الاختلاف التالية الموضحة في الجدول التالي:

الوصاية الإدارية	السلطة الرئاسية
تجري الوصاية الإدارية ضمن إدارة لامركزية بين سلطة الوصاية وهيئة لامركزية كرقابة وزير الداخلية على مداولة المجلس الشعبي الولائي	تجري السلطة الرئاسية ضمن إدارة مركزية أو ضمن نظام عدم التركيز بين سلطة عليا وسلطة أدنى تابعة لها (الوزير والوالي)

(¹) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص20

الوصاية الإدارية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عمله، وهي لا تمارس إلا في مجالات وحسب الإشكال التي ينص عليها القانون	السلطة الرئاسية توجد تلقائيا داخل كل إدارة مركزة أو غير مركزة إنها ليست بحاجة لنص ما من أجل أن تمارس
لا تتضمن الوصاية إعطاء أوامر إلزامية للهيئات الخاضعة إلى الوصاية، بل تحترم استقلال الهيئات اللامركزية	تكمّن السلطة الرئاسية في إعطاء أوامر إلزامية بالنسبة للهيئات التابعة للسلطة العليا
في الوصاية الإدارية لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها، فهي رقابة مشروعية فقط.	في السلطة الرئاسية يملك الرئيس الحق في تعديل قرارات المرؤوسين، والغائها، وتقدير مدى ملائمتها، فتكون رقابة مشروعية وملائمة.
تستطيع الإدارة اللامركزية الطعن أمام القضاء في قرارات الإدارة المركزية إذا صدرت بشكل مخالف للقانون (عدم المشروعية)	لا يمكن لفروع الإدارة المركزية الخاضعة للرقابة الرئاسية الطعن القضائي في قرارات السلطة الرئاسية
لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الإدارة اللامركزية باعتبارها هيئات مستقلة	في السلطة الرئاسية يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه هو مصدر القرار، لأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

على عكس النظام المركزي الذي يركز الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية، نجد النظام اللامركزي الذي يوزع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والجماعات المحلية، وتعتبر اللامركزية جزءاً مكماً لمنطق الديمقراطية التي تعني قوة الجمهور في اختيار نظام وأشكال حكوماتهم، وتمثيلهم فيها، وسياساتها، وخدماتها، وعليه نتطرق في هذا المطلب في الفرع الأول إلى تعريف اللامركزية الإدارية (الفرع الأول) ثم إلى أركان المركزية الإدارية (الفرع الثاني) وفي الأخير نقف على مواطن الضعف والقوة لنظام اللامركزية الإدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونياً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة⁽¹⁾، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماماً النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها. وبالمفهوم النظري البحث اللامركزية تعني أن الهيئة المتخذة للقرار محلية وفق ذلك فهي مستقلة وإلا أصبحت عدم تركز⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 09، انظر أيضاً:

– محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 85.

Revue del'Ecole Idara Décentralisation et développement local, - Chakib Ennouar Cherif, - P117. 2003, , Alger N°26, Nationale d'Administration

(2) طارق العشي، مدى تأثير التعددية الحزبية على اللامركزية الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2007، ص 12.

وللامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور⁽¹⁾.

وتعرف استقلالية الجماعات المحلية بأنها حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القانون والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية.

من هذا المنطلق نستطيع القول أن الأصل العام هو تمتع المجموعات المحلية بالاستقلال الحقيقي في أداء اختصاصاتها، حتى تكون قاعدة اللامركزية، والاستثناء أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها السلطة المركزية، لضمان حد معين من الانسجام بينها وبين المجموعات المحلية، وإذا تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية⁽²⁾. فالعلاقة العضوية بين الاستقلالية والرقابة الوصائية، هي علاقة عكسية وليست علاقة طردية، بحيث كلما توسعت عناصر الاستقلالية ضاق مجال الوصاية⁽³⁾.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

من أهم ميزات النظام اللامركزي هو استقلال الهيئات المحلية والاعتراف لها بمصالح محلية متميزة، وبالمقابل تخضع هذه الهيئات لرقابة الوصاية الإدارية.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص29. انظر أيضا:

- Jean-Marc Maillot, Institutions administratives, Hachette livre, Paris, 2006, P25.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مداخلة بمناسبة الندوة الفكرية حول موضوع "مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، يوم الخميس 17 أكتوبر 2002، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص64.

⁽³⁾ بركات محمد، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية وفكرة الاستقلالية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد9، العدد4، ص138.

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

وتعرف استقلالية الجماعات المحلية بأنها حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القانون والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية⁽¹⁾ من هذا المنطلق نستطيع القول أن الأصل العام هو تمتع المجموعات المحلية بالاستقلال الحقيقي في أداء اختصاصاتها، حتى تكون قاعدة اللامركزية، والاستثناء أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها السلطة المركزية، لضمان حد معين من الانسجام بينها وبين المجموعات المحلية، وإذا تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية⁽²⁾. فالعلاقة العضوية بين الاستقلالية والرقابة الوصائية، هي علاقة عكسية وليست علاقة طردية، بحيث كلما توسعت عناصر الاستقلالية ضاق مجال الوصاية⁽³⁾ وعادة ما يتبع المشرع في تحديد الاختصاصات المحلية أحد الأسلوبين:

1- الأسلوب الفرنسي

مقتضى هذا الأسلوب جعل اختصاص الجماعات المحلية عاما ومطلقا في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية، إلا ما استثنى منها بنص صريح وما ينص عليه القانون من الاختصاصات المحلية لا يعدوا أن يكون مجرد أمثلة عن بعض الاختصاصات لا حصر لها.

2- الأسلوب الإنجليزي

تحدد وفقا لهذا الأسلوب اختصاصات السلطة المحلية بنصوص تشريعية يذكر فيها على سبيل الحصر المسائل والموضوعات التي تدخل في اختصاص كل سلطة، وتبين فيها على وجه

(1) مسعود شهبوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مداخله بمناسبة الندوة الفكرية حول موضوع "مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، يوم الخميس 17 أكتوبر 2002، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 64. انظر أيضا:

- عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية، منشورات مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 88.

(2) مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 64.

(3) بركات محمد، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية وفكرة الاستقلالية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 9، العدد 4، ص 138.

التفصيل حقوق كل سلطة من هذه السلطات وواجباتها، فلا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، كما أن كل هيئة لا مركزية إقليمية لا تتمتع بتلك الاختصاصات التي يتمتع بها غيرها وإنما لكل هيئة من الاختصاصات ما سمحت به القانون⁽¹⁾.

وقد حافظ المشرع الجزائري غداة الاستقلال على النظام الفرنسي الذي كان سائدا قبل الاستقلال، قبل صدور قانون البلدية سنتي 1967 و 1969، حيث كرس أسلوب الاختصاص العام الفرنسي فيما يخص الاختصاصات الاجتماعية والاقتصادية بحكم الاتجاه الاشتراكي للنظام الجزائري المكرس في كل من النصوص المرجعية والأساسية للدولة.

ثم تراجع المشرع الجزائري كثيرا في قانون البلدية وقانون الولاية لسنة 1990، فيما يخص الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بحكم الاتجاه الجديد نحو اقتصاد السوق، غير أنه سرعان ما بدأ بالتراجع عن هذا الخيار منذ سنة 1995 في ظل سياسة الخصوصية والتنازل عن المؤسسات العمومية، وتؤكد هذا بتكرس مبدأ الحرية الصناعية والتجارية في دستور 1996 على المنوال الفرنسي⁽²⁾.

لذا نجد المشرع الجزائري أتبع الأسلوب الذي يركز على وضع الإطار العام على غرار الأسلوب الفرنسي مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، فمثلا القانون البلديّ يحيل في مواطن عدة على التنظيم⁽³⁾.

ثانيا: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

والهدف الأسمى من تبني اللامركزية الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، من خلال تسيير الشؤون المحلية بكل حرية، وحتى تتمكن الجماعات المحلية من ذلك تم الاعتراف لها

(1) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 63.

(2) أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 52.

(3) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 64.

بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾، لكن التجربة العملية أثبتت حاجة الجماعات المحلية للسلطة المركزية، وبالتالي فرضت هذه الأخيرة وصاية إدارية على الجماعات المحلية⁽²⁾،

الفرع الثالث: تقييم اللامركزية

أولاً: مزايا اللامركزية

يمكن حصر مزايا اللامركزية في مجالات ثلاث:

1- **من الناحية الاجتماعية** : يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية تنسيق جهود الأفراد والحكومات لتحسين ظروف المجتمعات المحلية اقتصاديا و اجتماعيا وثقافيا، عن طريق أعضاء ممثلين عن الشعب هم الأقرب و الأدرى لحاجات المواطنين المحليين⁽³⁾، و يجسد المجلس الشعبي المحلي نوع من التعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتضافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد⁽²⁾.

2- **من الناحية السياسية**: يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة.⁽¹⁾ فللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية. بل هناك من قال إن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفاً إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية.

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

(1) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 47.

(2) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 147.

(3) يعيش تمام سوقي، بشرى عزيزة، ضوابط منازعات الانتخابية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26 (نوفمبر 2010)، ص 115.

(2) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 17.

(1) شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 18.

(الولاية أو البلدية). وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية. وتعمل أيضا على إعطاء فرصة للمنتخبين للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار، ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام الإدارة⁽⁴⁾.
ثانيا: عيوب النظام اللامركزي:

يمكن حصر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في جوانب ثلاث.

1- من الناحية السياسية: إذا كان النظام اللامركزي على النحو السابق شرحه يكفل وحدة

الدولة و يضمن نفوذ و هيمنة السلطة المركزية. فقد عاب البعض عن النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف و الاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة و تمتعها بالشخصية المعنوية. بالإضافة إلى ظهور الصراع والتناحر بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية. وطغيان المصالح المحلية والجهوية للأفراد على المصالح العامة للدولة⁽¹⁾.

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 الوطنية.

3- من الناحية المالية: لعلّ أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري

ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة⁽²⁾، ذلك أنّ الاعتراف للأجهزة المحلية و المرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا و نفقات كثير⁽³⁾.

يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقررها القانون تمارسها السلطة المركزية تجاه الهيئات اللامركزية وأشخاصها وأعمالها لضمان وحدة العمل الإداري وعدم تجاوز هذه الهيئات حدود الصلاحيات القانونية الممنوحة لها تحقيقا للمصلحة العامة.

(4) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 23.

(1) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 59.

(2) المرجع نفسه، ص 59.

(3) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 45

المبحث الثالث

التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر

يرتكز التنظيم الإداري الجزائري على عدة هياكل إدارية البعض منها يتواجد على المستوى المركزي وبالتحديد في العاصمة والبعض الآخر يتواجد على المستوى المحلي أي في الأقاليم، تتعدد هذه الهياكل وتختلف من حيث تشكيلها وتنظيمها والصلاحيات التي تقوم بها والعلاقات التي تربطها ببعضها البعض.

المطلب الأول: هياكل الإدارة المركزية في الجزائر

أهم المؤسسات الموجودة على الصعيد المركزي هي: رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارة.

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية

حدد الدستور شروط ترشح رئيس الجمهورية وطريقة انتخابه، كما حدد سلطاته⁽¹⁾ المتمثلة في :

سلطة التعيين في المناصب العليا:

نذكر منها على سبيل المثال: تعيين (رئيس الحكومة، أعضاء الحكومة، رئيس مجلس الدولة، رئيس المحكمة العليا، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاة،

- السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع

تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية.

(1) المادة 91 من التعديل الدستوري 2020.

- السلطة التشريعية:

القاعدة العامة أن التشريع معقود للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه، غير أنه في حالات معينة يجوز للسلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية أن تتولى مهمة التشريع بموجب أوامر في الحالات التالية:

في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني. حسب نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإنه يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان، حيث نصت على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة." ويقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء مهامه قبل انقضاء العهدة البرلمانية التي يحددها الدستور.

- في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور (1).

في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما. حيث نصت المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 على: "... في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"

- سلطة المحافظة على أمن الدولة وسلامتها

حسب نص المادة 84 من التعديل الدستوري 2020 يسهر رئيس الجمهورية على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، وبالرجوع للمادة 91 منه يتولى رئيس الجمهورية مسؤولية الدفاع الوطني بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزيرا للدفاع الوطني. بالإضافة إلى تقرير

(1) المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون يوما (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معا. يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار."

مجموعة من مجموعة من الحالات تتمثل في حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب وكل ذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها دستوريا.

تنتهي مهام رئيس الجمهورية بانتهاء مدة انتخابه والمقدرة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة أو بوفاته أو باستقالته.

الفرع الثاني: رئاسة الحكومة

تمثل الحكومة الجهاز التنفيذي في الدولة وتتكون من رئيس الحكومة (الوزير الأول) والوزراء.

1/ رئيس الحكومة (الوزير الأول).

استحدث منصب رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري لأول مرة بمناسبة التعديل الدستوري لشهر نوفمبر 1988، وتم تكريس المنصب في دستور 1989، ودستور 1996، يتم تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة الأغلبية البرلمانية. وتنص المادة 103 من التعديل الدستوري 2020 يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. ويقود الحكومة رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة ومن الوزراء الذين يشكلونها".

يمارس رئيس الحكومة الصلاحيات التالية:

- ❖ يقدم مخطط عمل الحكومة إلى البرلمان للموافقة عليه⁽¹⁾.
- ❖ صلاحية التعيين، خارج إطار الوظائف السامية العائدة حصرا لرئيس الجمهورية.
- ❖ السهر على حسن سير الإدارة العامة.

(1) المادة 106 من التعديل الدستوري 2020.

❖ توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة⁽¹⁾.

تنتهي مهام الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، أو عن طريق الاستقالة سواء كانت إرادية أو وجوبية أي بقوة القانون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة أو في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني، أو في حالة ترشح الوزير الأول لمنصب رئيس الجمهورية.

2: الوزارة.

يتم تعيين أعضاء الحكومة (الوزراء) من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول⁽²⁾، تعتبر الوزارات أهم الأقسام الإدارية وأكثرها شيوعا وانتشارا لما تتميز به من تركيز السلطة وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم فهي تستمد وجودها من الدولة، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة، ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه.

تنتهي مهام الوزراء بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، أو عن طريق الاستقالة سواء كانت إرادية أو وجوبية أي بقوة القانون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة أو في حالة تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

(1) المادة 112 من التعديل الدستوري 2020.

(2) المادة 104 من التعديل الدستوري 2020.

المطلب الثاني

هياكل الإدارة اللامركزية في الجزائر

إن اللامركزية الإقليمية تعتبر من أهم تطبيقات نظرية اللامركزية الإدارية طبقاً للمادة 17 من الدستور فإن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.

الفرع الأول: البلدية.

طبقاً للقانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية. فيعرفها بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحدث بموجب قانون، لها إقليم واسم ومركز⁽¹⁾، تنشأ بموجب قانون وتعتبر بمثابة القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطن، كما تشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾.

1/ إنشاء البلدية

يتم إنشاء البلدية طبقاً للمادة الأولى من قانون البلدية بموجب قانون، كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناءً على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وباقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة بناءً على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع الوالي والمجالس الشعبية البلدية.

(1) المادة الأولى من قانون البلدية 10-11.

(2) المادة 17 من التعديل الدستوري 2020.

2/ هيئات البلدية

هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ - المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي البلدي حصريا من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية من بين مجموعة من المترشحين، يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي، فهو جهاز للمداولة، ويعتبر الجهاز الأساسي في البلدية،

1: دورات المجلس:

إن نظام العمل في المجالس الشعبية البلدية والولائية يعتبر من أهم المواضيع التي تبين مدى الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءات الفعلية للمجالس المحلية، ويبين لنا الجانب العملي فيها⁽¹⁾. يعقد المجلس دورات عادية كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية،

- الدورات العادية.

يعقد المجلس البلدي دورة كل شهرين أي: 6 دورات عادية في السنة. ولا تتعدى مدة كل دورة خمس أيام⁽²⁾ أما المجلس الولائي فيعقد أربع دورات عادية في السنة، ومدة كل دورة 15 يوما على الأكثر، تتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها⁽³⁾ يقوم رئيس المجلس بتوجيه الاستدعاءات، المكتوبة أو عن طريق البريد الإلكتروني،⁽⁴⁾ مرفقة بجدول الأعمال كتابيا إلى مقر إقامة أعضاء المجلس قبل عشرة

(1) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص169.

(2) بالمقارنة مع القانون 90-09 نجد المشرع قد كثف في عدد الدورات ورفعها من 04 دورات في السنة إلى 06 دورات، والهدف هو تمكين المجلس من معالجة قضايا الساعة بسرعة أكبر. كما حدد القانون الجديد مدة قصوى لكل دورة لا تتعدى خمسة أيام وهو ما سككت عن القانون 90-09. انظر عمار بوضياف، شر قانون البلدية، ص187.

(3) تنص المادة 16 من قانون البلدية 11-10: "يجتمع المجلس البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام..." إلى جانب الدورات العادية قد يجتمع المجلس في دورة غير عادية كلما دعت الظروف لذلك، ويكون ذلك بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص219.

أيام كاملة من تاريخ الاجتماع، ويمكن تخفيض هذا الأجل إلى خمسة أيام في حالة استعجال دون أن يقل عن يوم عمل كامل.

- الدورات غير العادية (الاستثنائية):

يمكن للمجلس المحلي أن ينعقد في دورة غير عادية، كما اقتضت ذلك الشؤون المحلية. ويكون ذلك بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي ⁽¹⁾، إن المشرع لم يهملش الأقلية بل أعطى لها حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية، ويتولى رئيس المجلس توجيه الاستدعاءات لاجتماع المجلس إلى مقر سكن الأعضاء ويتخذ الإجراءات اللازمة لتسليم الاستدعاءات ⁽²⁾.

أما عن كيفية تحديد جدول الأعمال وتاريخ بدء الدورة فيتم بالتشاور بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وبين الهيئة التنفيذية، هذا على مستوى البلدية أما على مستوى الولاية فيتم بالتشاور مع أعضاء المكتب ومشاركة الوالي ⁽³⁾،

2/ مداورات المجلس الشعبي البلدي

تجرى مداورات المجلس المحليّ باللغة العربية وتحرر المحاضر بنفس اللغة، . تعقد الدورة في جلسة واحدة أو جلسات متتالية للنظر في جميع المسائل الواردة في جدول الأعمال، ولا يعقد المجلس جلساته إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وبخلافه يوجه استدعاء ثان بفارق 05 أيام بينها، وحينها يكون عقد الدورة صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، ويمكن للعضو أن يوكل كتابيا عضوا آخر بسبب تغيبه لمانع قانوني، وفقا لعدة شروط، ولا يجوز للعضو أن يحمل في المجلس أكثر من وكالة واحدة، ولا تصح الوكالة لأكثر من جلسة ⁽⁴⁾.

(1) المادة 17 من قانون البلدية 10-11.

(2) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص170.

(3) انظر المادة 20 من قانون البلدية، والمادة 16 م قانون الولاية.

(4) المادة 24 من قانون البلدية 10-11.

ويعتبر مستقيلا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب لأكثر من ثلاث دورات دون عذر مقبول، خلال نفس السنة، والملاحظ في هذا الشأن أن عدم حضور العضو المنتخب لجلسات المجلس بانتظام يبقى إشكالا كبيرا يواجه فعالية مشاركة المجالس المحلية مما قد يؤثر على أعلى أهمية دراسة النقاط المدرجة ضمن جدول أعمال اجتماع المجلس، فكل القرارات المهمة يتم اتخاذها بموجب مداولة ولا تتطلب التأجيل لعدة مرات لاحتمال عدم حضور أعضاء المجلس بالعدد الكافي⁽¹⁾.

وتكون الجلسات علنية ويمكن أن تكون الجلسات سرية إذا كانت تتناول فحص حالات المنتخبين الانضباطية⁽²⁾، وفحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي أو في حالة دراسة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية⁽³⁾.

ب/ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية، وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة⁽⁴⁾. وبالرجوع إلى قانون البلدية 10-11 نجد أن المجلس الشعبي البلدي يمارس من خلال رئيسه صلاحيات كثيرة تهم المجالات التالية:

- التهيئة والتنمية.
- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.
- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة.

(1) صبرينة عجابي، حوكمة المجالس المنتخبة (المشاركة في التشريع الجزائري) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2016، ص92.

(2) فحص الحالات الانضباطية للمنتخب المحلي في جلسة مغلقة، ومنع حضور المواطنين يعد ذلك ضربا صارخا للرقابة المباشرة التي يمارسها المواطن على ممثليهم ومنتخبهم، ولعل العلنية في مثل هذه المداولات تجعل المنتخب المحلي منضبطا وأكثر التزاما وتوخيا للأخطاء. انظر لعربي خديجة، المرجع السابق، ص136.

(3) المادة 26 من قانون البلدية.

(4) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق ص168.

- النظافة وحفظ الصحة والطرق (1).

الملاحظ أن المشرع اتبع الأسلوب الفرنسي ، في توزيع الاختصاص، حيث وضع الإطار العام، وترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، ذلك أن القانون البلدي يحيل في مواطن عدة على التنظيم.

كما أن هذه الصلاحيات لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة، حسب المادة 111 و184 من القانون البلدي (2).

3: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن مجمل الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمحور في اتجاهين، بعضها يمارسها بصفته سلطة محلية (أي ممثلاً للمجموعة المحلية) ويكون خاضعاً بصددتها لمجرد رقابة خفية (وصاية إدارية)، ويمارس بعضها الآخر بصفته سلطة لعدم التركيز الإداري (أي ممثلاً للدولة) ويكون خاضعاً حينها للسلطة الرئاسية التي يمارسها عليه رؤساؤه في السلم الإداري (ابتداء من الوالي إلى الوزراء المعنيون) (3).

(1) لتفصيل أكثر في موضوع اختصاص المجالس الشعبية البلدية انظر:

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص199.

- نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص166.

- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص200.

- وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2010، ص69.

- ابراهيم رابحي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، 2005، ص64.

- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " دراسة حالة ثلاث بلديات " مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011، ص115.

- سي يوسف احمد، المرجع السابق، 53 وما بعدها.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص171.

(3) مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003، ص17.

أ- تمثيل البلدية

يمارس رئيس البلدية بصفته ممثلاً لبلديته الصلاحيات التالية:

- يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد.
- إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدورات، والدعوة للانعقاد.
- ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي. ويقدم بين كل دورة وأخرى تقريراً يضمنه تنفيذ مداوالات المجلس.
- إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها، حيث يتكفل الرئيس تحت مراقبة المجلس خاصة بما يلي:
 - تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.
 - القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية، من حيث اكتسابها واستعمالها واستقلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.
 - إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها.
 - توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم.
 - إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة تنفيذها.
 - السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية بمتابعتها ومراقبتها وممارسة الوصاية عليها⁽¹⁾.

⁽¹⁾ انظر المواد 123-124 من قانون البلدية 10-11.

ب- تمثيل الدولة

وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للدولة في كثير من النصوص منها قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية، وقانون الانتخابات وقوانين أخرى، ويمكن إيجاز صلاحياته:

- يمثل الدولة على مستوى إقليم البلدية⁽¹⁾.
- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية⁽²⁾، ومن ثمّ فإليه إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، ويجوز له أن يفوض إمضاءه إلى المندوبين البلديين وإلى كل موظف بلدي ويبلغ النائب العام بذلك.
- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، بناء على المادة 92 من قانون البلدية، و طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية. وذلك تحت سلطة النيابة العامة.
- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام (الأمن العام الصحة العامة السكينة العامة) بصفته سلطة من سلطات الضبط الإداري⁽³⁾
- كما خول له قانون البلدية أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.
- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية.
- يخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل القرارات المتعلقة بهدم الجدران والعمارات والبنائات الآيلة للسقوط طبقا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل.

(1) يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تمثيله للدولة للسلطة الرئاسية، والمفروض أنه أثناء تمثيله للبلدية وتنفيذه لمداوات المجلس البلدي يخضع للوصاية الإدارية، غير أنه في الممارسة تختلط كلتا الرقابتين، لاسيما وأنه عمليا لا يمكن الفصل التام بين أعماله التي يؤديها كممثل للدولة وتلك التي يؤديها كممثل للبلدية. فيراقب في كلا التمثيلين بالسلطة الرئاسية. انظر:

- صبرينة عجابي، حوكمة المجالس المنتخبة، المرجع السابق، ص 97.

(2) المادة 86 من قانون البلدية 10-11.

(3) المادة 88 من قانون البلدية 10-11.

- وفي حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية التي تمس إقليم البلدية يناط برئيس البلدية تفعيل مخطط الإسعافات لحماية الأشخاص والممتلكات، ويخطر الوالي المختص إقليمياً بذلك⁽¹⁾

الفرع الثاني: الولاية

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية بقانون. هيئات الولاية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي، والوالي⁽²⁾.

أولاً- المجلس الشعبي الولائي

1- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

خص قانون الولاية 12-07 لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لاشك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم⁽³⁾. وتشمل هذه الصلاحيات التداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها القوانين والتتظيمات، وبصفة عامة كافة القضايا التي تهم الولاية⁽⁴⁾، والتي يتم اقتراحها من قبل ثلث أعضاء المجلس أو الرئيس أو الوالي، وأتاح المشرع للمجلس تقديم الآراء التي تقتضيها القوانين والتتظيمات، وكذا الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، كما يمكن للمجلس أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة⁽⁵⁾.

(1) المادة 90 من قانون البلدية 11-10.

(2) حسب نص المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج، ر، ج، ج عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 230.

(4) لتفصيل أكثر في اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، انظر:

- فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 204 وما بعدها.

- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 230.

(5) فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال التصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2013. ص 132.

لهذا يلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسا في التنمية المحلية، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للحاجيات المحلية المتزايدة ⁽¹⁾، وعليه فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة ⁽²⁾.

ب) الوالي

يعين الوالي بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من وزير الداخلية، أما بالنسبة لكيفية انتهاء مهامه وطبقا لقاعدة توازي الأشكال تنتهي مهام الوالي بمرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها التي تعين بها، بالإضافة إلى الاستقالة الإرادية أو الوفاة.

إختصاصات الوالي

يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة، حيث يتمتع الوالي بازدواجية الاختصاص فله سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وله سلطات بصفته ممثلا للدولة، وصلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة.

❖ **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:** حيث يعبر مفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، يقوم بهذه الصفة بتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، حيث يعهد عليه تنفيذ تعليمات الوزراء على مستوى إقليمه ويتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية. كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، والمحافظة على النظام والأمن العام، والسلامة والسكينة العمومية ويكون له اتخاذ كل الإجراءات المناسبة لتحقيق ذلك، وتتوسع صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة في الظروف غير العادية كحالة إقرار

(1) عبد الهادي بلقنحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص 110.

(2) انظر المواد 73 إلى 101 من قانون الولاية 07-12.

الطوارئ أو الحصار من طرف رئيس الجمهوري، حيث يمارس صلاحيات أوسع من تلك التي كانت مقررة في الظروف العادية.

❖ صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: يعمل الوالي بهذه الصفة

على تنفيذ مداولات المجلس ونشرها، ويقدم تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع على نشاط القطاعات غير الممركزة في الولاية وعلى مد تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

❖ صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية: يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية

والإدارية، ويمثلها أمام القضاء، ويعتبر الأمر بالصرف على مستوى الولاية، يقوم بأعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الولائي عليها، كما يقوم بإبرام العقود والصفقات باسم الولاية.

الفرع الثالث: الرقابة على أعضاء ورئيس المجلس المحلي

الهدف الأسمى من تبني اللامركزية الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، من خلال تسير الشؤون المحلية بكل حرية، وحتى تتمكن الجماعات المحلية من ذلك تم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لكن التجربة العملية أثبتت حاجة الجماعات المحلية للسلطة المركزية، وبالتالي فرضت هذه الأخيرة وصاية إدارية على ها.

أولاً: الرقابة على الأعضاء

1: الإيقاف

سبب الإيقاف أو تجميد العضوية ⁽¹⁾ هو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام ⁽¹⁾، أو لأسباب تتعلق بالشرف ⁽²⁾، أو كان

⁽¹⁾ يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصادقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان هدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية، فإنه يكون معيباً بالانحراف بالسلطة/ مما يجعله باطلاً. انظر محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 188.

محل تدابير قضائية، ويظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة، فإن ثبت براءته يحق له الالتحاق فوراً بالمجلس وممارسة مهامه⁽³⁾.

2: الإقصاء

خلافًا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي لأسباب حددها القانون⁽⁴⁾، وهو لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر أسباب اللجوء إليه⁽⁵⁾،

وبالتالي يعد الإقصاء إجراء تأديبي عقابي مقرون بعقوبة جزائية⁽⁶⁾.

لقد جعلت المادة 44 من قانون البلدية 11-10 لإقصاء بقوة القانون ولا يحتاج إلى إعلان كما هو منصوص عليه في المادة 33 من القانون 90-08. وينتج عن الإقصاء فقدان صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية⁽⁷⁾، كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب أو استقالته، أو انتهاء المدة الانتخابية⁽⁸⁾. ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها،

3: انتهاء العضوية للمانع القانوني.

يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها عضو المجلس الشعبي المحلي وهي الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الوجود في حالة من حالات التعارض، والإدانة الجزائية⁽⁹⁾.

(1) يعود الاختصاص في توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي لوزير الداخلية، أما توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي فيعود الاختصاص إلى لوالي كجهة وصية.

(2) انظر المادة 43 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 284.

(4) يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصادقية التمثيل الشعبي، انظر بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المخرج السابق، ص 191.

(5) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

(6) لعربي خديجة، المرجع السابق، ص 137.

(7) بمقارنة المادة 44 من القانون 11-10 بالمادة 46 من القانون 12-07 نجد أن المادة 46 نصت صراحة أن المجلس الشعبي الولائي يقر صراحة على إقصاء المنتخب بموجب مداولة، في حين أن المادة 44 لم تنص على هذا الإجراء.

(8) انظر المادة 46 من قانون الولاية، والمادة 44 من قانون البلدية.

(9) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 191.

4: الاستقالة التلقائية.

المنتخب البلدي والولائي الذي يتغيب ⁽¹⁾ بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلًا تلقائيًا ⁽²⁾. وفي مقابل هذا الإجراء أقر المشرع للمنتخب المتغيب حق سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه ⁽³⁾.

وبالإضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي كبقية المنتخبين فقد نصت المادة 75 على حالة تخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي للأكثر من شهر، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي ⁽⁴⁾.

كما ذكرت المادة 74 من قانون البلدية 10-11 التخلي عن المنصب بأنه الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلًا ولم يجتمع المجلس طبقًا للمادة 73. وحسنا فعل المشرع بإلغاء إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي الوارد في المادة 55 من قانون البلدية 08-90 الذي أصبح ينعته رؤساء المجالس بأخطر سلاح يملكه الأعضاء في مواجهتهم، وبالغوا في استعمالها وأصبح ينعته البعض بالنقطة السوداء في البلدية ⁽⁵⁾.

ثانياً: الرقابة على الأعمال

بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية أو ملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ يسعى هذا الإجراء إلى دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور جلسات ودورات المجلس، وإن يصرف المهمة لهذا الأمر ويولي جلسات المجلس العناية

اللازمة. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المخرج السابق، ص 286.

⁽²⁾ انظر المادة 42 من قانون الولاية، والمادة 45 من قانون البلدية.

⁽³⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

⁽⁴⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 211.

⁽⁵⁾ لعربي خديجة، المرجع السابق، ص 157.

⁽⁶⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979 ص 181.

1/ سلطة الحلول:

فإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها استثناء في نظام الوصايا الإدارية، ⁽¹⁾ حيث يمكن للسلطات الوصية ⁽²⁾ أن تلغي أعمال المجالس الشعبية، أو تعترض عليها إذا كانت مخالفة للقانون، ⁽³⁾ للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس، ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك، ⁽⁴⁾ طبقا للمواد 102 وما بعدها والإذن بالنفقات اللازمة حسب المادة 183 الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، طبقا للمادتين 94 و 100 من القانون البلدي. ⁽⁵⁾

لما يمكن لوزير الداخلية والمالية ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها و امتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك. طبقا للمواد ⁽⁶⁾

2- الرقابة السابقة:

حسب نص المادة 57 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية الجزائري فان بعض المداولات وبحسب موضوعها لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي ، أو مصادقة الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لمداولات

(1) انظر المادة 101 من قانون البلدية، والمادة 168 و 169 من قانون الولاية.

(2) الجهة الوصية بالنسبة للمجالس البلدية هي الوالي ورئيس الدائرة، أما بالنسبة للمجالس الولائية هي وزير الداخلية

(3) بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2011، ص 69.

(4) لا يمكن للسلطة الوصية اللجوء للحلول إلا إذا كان بموجب نص صريح، وأن يكون التصرف محل الحلول ملزما قانونا، وان تصدر السلطة إنذار للقيام بالعمل المطلوب قبل القيام بالحلول، انظر: شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص .

(5) محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، المرجع السابق، ص 194.

(6) محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، المرجع السابق، ص 217.

المجلس الشعبي الولائي، والمحددة على سبيل الحصر⁽¹⁾، لكن هذه المداوولات تصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور ثلاثين (30) يوما من تاريخ إيداع المداولة لدى السلطة الوصية

3- سلطة الإبطال:

سواء التصريح بالبطلان المطلق بقوة القانون⁽²⁾ أو إلغاء المداولة في حالة البطلان النسبي⁽³⁾ المسندة إلى السلطة الوصية لا تتلائم مع مبدأ اللامركزية الإدارية فقد تستغل هذه السلطة من أجل قمع بعض المداوولات والمقررات⁽⁴⁾.

ثالث: الرقابة على المجلس المحلي كهيئة:

تأخذ هذه الرقابة شكلا واحدا هو الحل، والذي ينتج عنه إنهاء حياة المجلس وتجريد أعضائه من صفة العضوية نهائيا، ويعد حل المجلس المحلي وسيلة خطيرة تهدد استقلال المجلس في ممارسة صلاحياتها⁽⁵⁾، لأنها تؤدي إلى زوال المجلس نهائيا، ولقد حدد الحالات التي يحل ويجدد فيها المجلس على سبيل الحصر لا لمثال وهي:

في حالة خرق أحكام الدستور.

في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

وفي حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأننتهم.

(1) انظر المادة 55 من قانون الولاية 07-12، والمادة 57 من قانون البلدية 10-11.

(2) تبطل بقوة القانون المداوولات المتخذة خرقا للدستور وغير مطبقة للقوانين والتنظيمات، المداوولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، المداوولات غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصها، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الولائي، والمتخذة خارج مقر المجلس الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 من قانون الولاية. انظر المادة 53 من قانون الولاية 07-12 والمادة 59 من قانون البلدية 10-11.

(3) تكون المداوولات قابلة للإبطال إذا كانت موضوعاتها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس أو بعض أو كل أعضاء المجلس، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة. أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.

(4) طارق العشي، المرجع السابق، ص 110.

(5) نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 210. انظر أيضا:

- أميرة رزيق، حل المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي 2008، ص 124.

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف. في حالة الاختلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات المحلية. في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.⁽¹⁾ ونظرا لخطورة⁽²⁾ إجراء الحل فإنه يشترط فيه أن يتم بموجب مرسوم رئاسي،⁽³⁾ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية،⁽⁴⁾ وكانت المادة 45 من قانون الولاية تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء.⁽⁵⁾

وإذا تم صدور مرسوم الحل انجر عن ذلك تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية وهذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال 10 أيام التالية للحل. وتنتهي مهام المسيرين المذكورين بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد.⁽⁶⁾

إن اختصاص السلطة التنفيذية بحل المجلس الشعبي المنتخب يتعارض مع مبدأ توازي الأشكال، على اعتبار أن المجلس الشعبي ظهر إلى الوجود نتيجة انتخابية، ومع ذلك فلا يمكن عرض الحل للاستفتاء الشعبي ليبقى بذلك رئيس مجلس الوزراء هو السلطة الوحيدة المختصة بالحل.⁽⁷⁾

وطبقا للمادة 49 في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 أيام تلي حل المجلس مندوبية ولائية للممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد.⁽⁸⁾

(1) - انظر المادة 46 من قانون البلدية، والمادة 48 من قانون الولاية.

(2) - نظرا لأهمية وخطورته إجراء الحل لا يملك الوالي أي سلطة فيما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي.

(3) - بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 1992/09/02 تم حل المجالس المحلية بمراسيم تنفيذية نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي

92-436 المؤرخ في 1992-11-30 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، جريدة رسمية عدد 85 المؤرخة في 1992-02-12.

(4) - انظر المادة 47 من قانون الولاية والمادة 32 من قانون البلدية.

(5) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 345.

(6) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 298.

(7) - أميرة زيق، المرجع السابق، ص 125..

(8) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 345.

وتجري انتخاب المجلس البلدي في أجل 06 أشهر من تاريخ الحل. أما انتخابات المجلس الولائي فتجرى في أجل 03 أشهر من تاريخ الحل. ويمكن تمديد هذا الأجل في حالة المساس الخطير بالنظام العام، حسب المادة 50 من قانون الولاية. كما انه لا يتم تجديد المجلس إذا تم الحل في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

أما المادة 51 من قانون البلدية فقد نصت انه في حالة ظهور ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات يعد وزير الداخلية تقريراً ويعرضه على مجلس الوزراء، ويعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية، ويوضع تحت سلطته ويمارس مهامه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد بعد توفر ظروف إجراء الانتخاب. ⁽¹⁾ وقد أحالت المادة الأمر للتنظيم لضبط هذه المسألة. ⁽²⁾

⁽¹⁾ هذا الإجراء يعد منعا لتسيب الأمور وإهمال المصالح المحلية خلال لفترة الواقعة بين صدور مرسوم حل المجلس وتنصيب المجلس الجديد، أنظر فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص279.

⁽²⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص299.

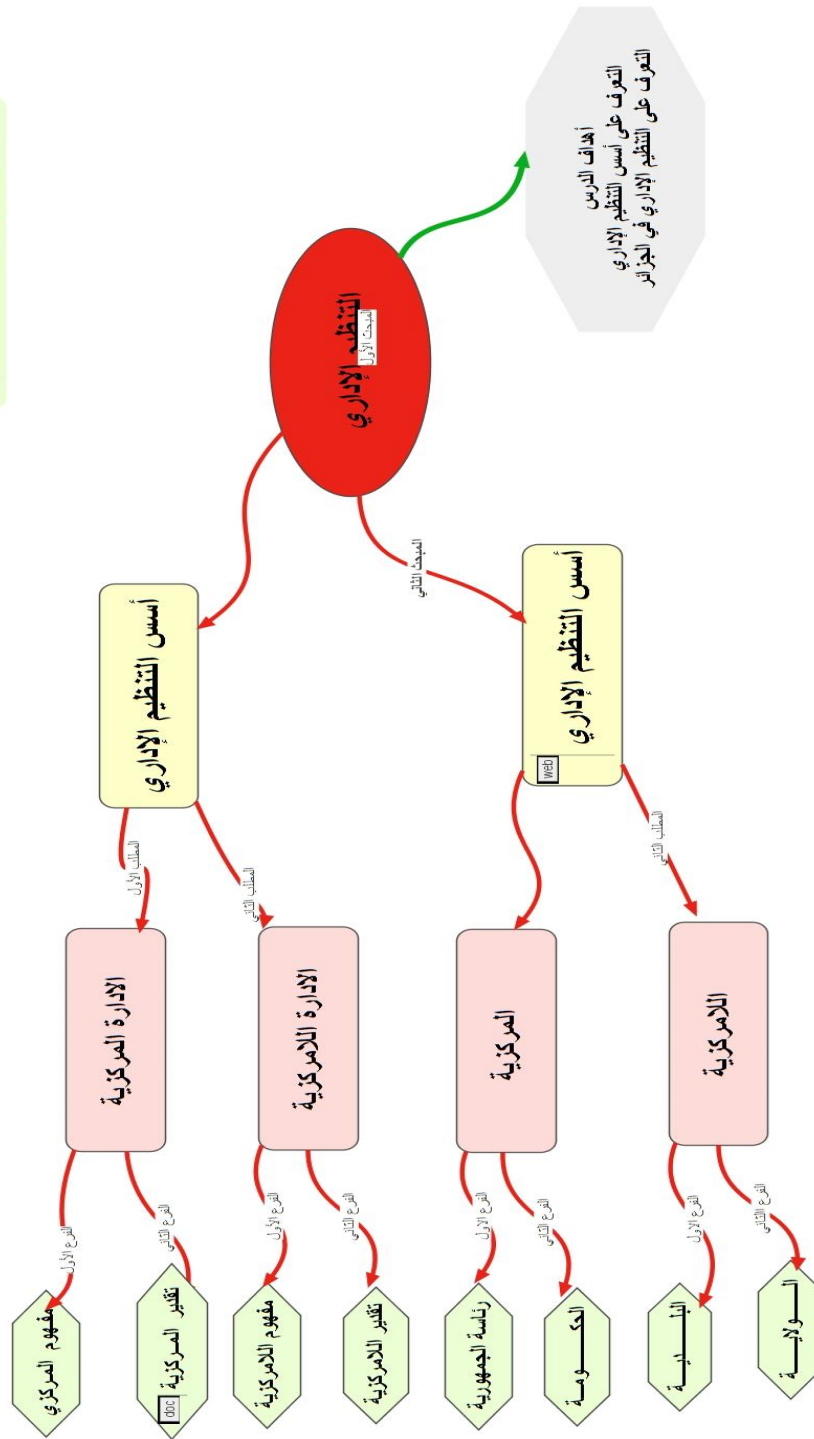
الملاحق



التنظيم الإداري

المركز الجامعي عبد المجيد بوصوف ميلة
قسم الحقوق
درس مقدم أنظمة السنة الأولى دمج مشترك
من طرف الأستاذة / دجبابي صبرينة

الحجم الساعي 6 ساعة



أهداف الدرس
التعرف على أسس التنظيم الإداري
التعرف على التنظيم الإداري في الجزائر

الخريطة الذهنية لمحور التنظيم الإداري في الجزائر



قائمة المراجع

أولا : المصادر القانونية

1. قانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج،ر،ج،ج عدد 14 الصادرة في 8 مارس 2006 المعدل والمتمم.
2. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج،ر،ج،ج عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
3. القانون 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005 المتعلق بالقانون المدني المعدل والمتمم للأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975
4. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج،ر،ج،ج عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.
5. المرسوم رقم 934-53، الصادر في 30 سبتمبر 1953، ج،ر،ج،ف الصادرة في 01 أكتوبر 1953، ص 8593.
6. المرسوم 515/62 المؤرخ في 07 سبتمبر 1962 المتضمن نشر البروتوكولات الموقعة في 28 أوت و 07 سبتمبر 1962 بين السلطة التنفيذية الجزائرية المؤقتة والحكومة الفرنسية ج،ر،ج،ج رقم 14 المؤرخة في 14/09/1962
7. المرسوم رقم 200-64 المؤرخ في 03 جويلية 1964، المتعلق بتسيير المحاكم الإدارية، ج،ر،ج،ج رقم 14، الصادرة في 14 جويلية 1964
8. المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 02/09/1992 تم حل المجالس المحلية بمراسيم تنفيذية نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي 436-92 المؤرخ في 30-11-1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، جريدة رسمية عدد 85 المؤرخة في 12-02-1992.

9. المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج،ر،ج،ج، ج الصادرة في 16 سبتمبر 2020.
10. الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات، ج،ر، ج،ج، ج عدد 49 صادرة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.
11. الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، المتضمن إنشاء المجلس الأعلى، ج،ر،ج،ج، ج رقم 43، الصادرة في 28 جوان 1963.

ثانيا: المؤلفات

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1979.
2. بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، الطبعة الثامنة، دار هومة، الجزائر، 2009
3. حمادة محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المرفق العام، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984.
4. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
5. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإداريّة تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007،
6. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر 2009.
7. سعيد بوعلي، المنازعات الإداريّة في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2015
8. سليمان محمد الطكاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
9. صбирنة عجابي، حوكمة المجالس المنتخبة (المشاركة في التشريع الجزائري) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر ، 2016.

10. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983
11. عبد الله طه فرحات سعدة، فكرة الشخصية الاعتبارية في مصر الفرعونية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 2020.
12. عصام فارح، القانون الإداري الجنائي وأزمة العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة، مجلة معارف، العدد 21، 2016
13. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
14. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، القضاء الإداري، الجزء 1، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014
15. فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010
16. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.
17. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008
18. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنيمارك، 2008
19. مجدي مدحت النهري مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001،
20. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003.
21. محمد الصغير بعلي:
 - القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
 - الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005،
 - المدخل للقانون الإداري، نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2006.
 - قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

22. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012،

23. قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.

1. J.Rivero, Droit administratif, 9ème édition, Paris, 1980, p20.
2. Chakib Ennouar Cherif, Décentralisation et développement local, Idara Revue del'Ecole Nationale d'Administration , Alger N°26, 2003
3. Charles debbasch, contentieux administratif, Dalloz, paris, 1975,
4. Jean-Marc Maillot, Institutions administratives, Hachette livre, Paris, 2006,

ثالثا: الأطروحات

1. صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007-2008.
2. هاجر شنيخر، تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017-2018.

رابعا: المذكرات

1. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2011،
2. طارق العشي، مدى تأثير التعددية الحزبية على اللامركزية الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2007.

3. عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011،
4. فلوق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.
5. قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " دراسة حالة ثلاث بلديات" مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011.
6. وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2010.

خامسا: المقالات

1. براهيم ساهم، براهيم فائزة، الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري (الشخصية المعنوية أو الاعتبارية)، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جانفي 2018
2. بركات محمد، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية وفكرة الاستقلالية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 9، العدد 4.
3. عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية، منشورات مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 26، نوفمبر 2014.
4. عبد العزيز نويري، المنازعات الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006.
5. عبد الحليم بن مشري، تطور الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009
6. علي العوفي، العلاقة بين القاضي الإداري والقاضي الجزائي في القانون الجزائري، مجلة البحث القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد 1، سنة 2021.

7. مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحليّة، مجلة الفكر البرلماني، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003.

8. يعيش تمام سوقي، الأستاذة بشرى عزيزة، ضوابط منازعات الانتخابية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26 نوفمبر 2010.

سادسا: المداخلات

1. مسعود شيهوب، المجموعات المحليّة بين الاستقلال والرقابة، مداخلة بمناسبة الندوة الفكرية حول موضوع " مدى تكييف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنيّة الجديدة، يوم الخميس 17 أكتوبر 2002، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004.

ثامنا: محاضرات

1. عبد الرحمان فطناسي، مطبوعة بيداغوجية بعنوان القانون الإداري، التنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة أولى جدع مشترك، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2019، 2020.

سابعا: المواقع الالكترونية

1. تاريخ التصفح 12/20 / 2023 <https://ae.linkedin.com>
2. <https://ar.wikipedia.org/wik>



الف هـ رس

2	مقدمة
4	المحور الأول: القانون الإداري
4	المبحث الأول: ماهية القانون الإداري
4	المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة
5	المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري
6	الفرع الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري
6	الفرع الثاني: المفهوم الضيق للقانون الإداري
7	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من مفهوم القانون الإداري
8	المطلب الثالث: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام والخاص
8	الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بفروع القانون العام
14	الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري ببعض فروع القانون الخاص
16	المبحث الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري
16	المطلب الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا
16	الفرع الأول: مرحلة عدم مسؤولية الدولة
17	الفرع الثاني: مرحلة الإدارة القضائية أو الوزير القاضي
18	الفرع الثالث: مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز
18	الفرع الرابع: مرحلة القضاء المفوض أو القضاء البات
21	المطلب الثاني : نشأة القانون الإداري في الجزائر
21	الفرع الأول: مرحلة الاستعمار الفرنسي للجزائر 1830-1962

24.....	الفرع الثاني : مرحلة ما قبل إحداث المحاكم الإداريّة
26.....	الفرع الثالث: مرحلة ما بعد إنشاء المحاكم الإداريّة
28.....	المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري
33.....	المبحث الرابع: خصائص القانون الإداري وأسس
33.....	المطلب الأول: خصائص القانون الإداري
33.....	الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة
33.....	الفرع الثاني: القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور
34.....	الفرع الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن
35.....	الفرع الرابع: القانون الإداري قانون قضائي
35.....	المطلب الثاني: أسس القانون الإداري
35.....	الفرع الأول: معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري
36.....	الفرع الثاني: معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري
39.....	المحور التنظيم الإداري
40.....	المحور الثاني: التنظيم الإداري
40.....	المبحث الأول: الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري
40.....	المطلب الأول: الشخص المعنوي كأساس للتنظيم الإداري
41.....	الفرع الأول : تعريف الشخص المعنوي
41.....	الفرع الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخص المعنوي
44.....	الفرع الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة
47.....	الفرع الرابع: النتائج المترتبة عن اكتساب الشخصية المعنوية
49.....	المبحث الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري

المطلب الأول: المركزية الإدارية.....	49
الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية	49
الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية	50
الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية	51
الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية	52
المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية	55
الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية	55
الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية	56
الفرع الثالث: تقييم اللامركزية	59
المبحث الثالث	61
التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر	61
المطلب الأول: هياكل الإدارة المركزية في الجزائر	61
الفرع الأول: رئاسة الجمهورية	61
الفرع الثاني: رئاسة الحكومة	63
المطلب الثاني.....	65
هياكل الإدارة اللامركزية في الجزائر.....	65
الفرع الأول: البلدية.....	65
الفرع الثاني: الولاية	72
الفرع الثالث: الرقابة على أعضاء ورئيس المجلس المحلي	74
الخريطة الذهنية لحوار التنظيم الإداري في الجزائر.....	82
قائمة المراجع	84

