

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية

المجلس العلمي لكلية الحقوق و العلوم السياسية

رقم: 01/03/م ع ك ح ع س / 2026

مستخرج من محضر المجلس العلمي للكلية

المنعقد بتاريخ 2026/03/16

صادق المجلس العلمي للكلية المنعقد في جلسته يوم: 2026/03/16 على اعتماد المطبوعة
البيداغوجية المقدمة من طرف الدكتور: جمال قروف أستاذ محاضر-أ- من قسم الحقوق الموسومة
ب: محاضرات في القانون الإداري-المدخل و التنظيم الإداري-، مقدمة لطلبة الأولى ليسانس جدع
مشترك-السداسي الأول- و ذلك بعد معاينة تقارير الخبرة الإيجابية الصادرة عن الأساتذة:

أ.د/عبد النور سهام.....جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري.

د/بوغازي مريم.....جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة.

د/قنطار كوثر.....جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة.

رئيس المجلس العلمي

رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم
السياسية

أ. لنكار محمود



كلية الحقوق والعلوم السياسية

مطبوعة بيداغوجية

محاضرات في القانون الإداري - المدخل والتنظيم الإداري -

أقيت على طلبة السنة الأولى ليسانس

من إعداد الدكتور: جمال قروف

السنة الجامعية 2025-2026

مقدمة.

من المفيد التذكير بأن القانون الذي ينظم العلاقات في أي مجتمع ينقسم بحسب قواعده إلى قانون خاص، وقانون عام، فالخاص قواعده تنظم العلاقات التي تنشأ بين أشخاص خاصة أو الأفراد، وتحكم نشاطاتهم في ما بينهم، أو بينهم وبين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأشخاص العاديين، أي ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية، ومن فروع: القانون المدني، والقانون التجاري، والقانون البحري، وقانون الإجراءات المدنية، والقانون الدولي الخاص، أما القانون العام هو القانون الذي ينظم نشاط الدولة وسلطاتها العامة، ويحكم العلاقات القانونية التي تكون الدولة أو إحدى فروعها طرفاً فيها، وتظهر فيها بمظهر وبوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها وغير مألوفة في علاقات أشخاص القانون الخاص، ومن فروع: القانون الدولي العام، والقانون الدستوري، وقانون الوظيفة العمومية، وقانون المالية العامة، والقانون الإداري.

وعلى ذلك فالقانون الإداري يختلف اختلافاً جوهرياً عن فروع القانون الخاص لاختلاف العلاقات القانونية التي يحكمها، واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها، من وسائل قانونية، ومادية، وبشرية، واختلاف المنازعات والجهات القضائية الفاصلة فيها، وتمايز القانون الواجب التطبيق.

وبناء على ما تقدم فإن القانون الإداري يعد فرع من فروع القانون العام ينظم نشاط الإدارة العمومية من حيث: تكوينها، ونشاطها، وأهدافها في تحقيق المصلحة العامة والنظام العام، ومن خلال منحها امتيازات السلطة العامة الغير مألوفة والاستثنائية التي تستند لمبادئ القانون الإداري لتحقيق أهدافها.

وللإدارة العمومية كمحل لتطبيق قواعد القانون الإداري معنيان: معنى عضوي شكلي جهازي خارجي وصفي، ومعنى مادي موضوعي وظيفي، فالأول يعتبرها سلطة عامة مركزية أو محلية، وكل الهيئات الاستشارية التابعة لها، أو المستقلة عنها، والثاني يعتبرها نشاط أو وظيفة تباشرها السلطات العمومية الإدارية لتلبية وإشباع متطلبات وحاجيات المرتفقين والمنفعين وطالبي الخدمة العمومية.

وعليه فإن القانون الإداري يدرس الإدارة العمومية من خلال عدة مجالات: كالمجال التنظيمي الذي يوضح القواعد المرتبطة بتنظيم الإدارة العمومية، والمجال الوظيفي الذي يبين القواعد التي تسري على الإدارة العمومية عندما تمارس نشاطها لخدمة الجمهور، ومجال وسائل الإدارة التي منها: البشرية، والمادية، والقانونية، ومجال المنازعات القضائية المنشورة والمرفوعة أمام هيئات القضاء الإداري، إلا أن هذه الدراسة تهتم فقط بدراسة المجال التنظيمي للإدارة العمومية.

ولهذا سأخصص دراسة القانون الإداري في مجال التنظيم الإداري، بتبيان الهيئات والوحدات التي

تتكون منها الإدارة العمومية بالدولة والعلاقات الموجودة بينها سواء كانت مركزية تنفيذية أو لامركزية محلية إقليمية استنادا إلى أحكام وقواعد ومبادئ التعديل الدستوري 2020¹، أو قوانين الجماعات المحلية، كقانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم²، وقانون الولاية 12-07³، وقوانين أخرى وتنظيمات تتضمن إنشاء، وتنظيم، وتسيير المرافق العمومية.

وقد اتبعت في هذه الدراسة خطة البحث التالية: والتي تشتمل على مدخل إلى القانون الإداري في المحور الأول الذي سأعالج فيه في عدة نقاط على التوالي: تعريف ونشأة القانون الإداري، خصائص القانون الإداري، علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى، مصادر القانون الإداري، نطاق تطبيق القانون الإداري، وفي المحور الثاني سأتطرق للتنظيم الإداري وأدرس فيه: أسس التنظيم الإداري، وأعرض فيه للأساس القانوني الشخصية المعنوية، والأساس الفني التقني أساليب التنظيم، وهي المركزية واللامركزية الإدارية، وتطبيقات التنظيم الإداري، وأعالج فيه الإدارة المركزية في الجزائر، والإدارة اللامركزية الإقليمية في الجزائر.

¹ المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² قانون البلدية 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011، ج ر عدد 37، المؤرخة في 07 جويلية 2011، المعدل والمتمم بالأمر 13-21 المؤرخ في 31 أوت 2021، ج ر عدد 67، المؤرخة في 31 أوت 2021.

³ قانون الولاية 12-07، المؤرخ في 21/02/2012، ج ر عدد 12، المؤرخة في 29/02/2012.

المحور الأول: مدخل للقانون الإداري.

من الضروري قبل البحث في جوهر القانون الإداري، أن أتطرق إلى بعض النقاط منها: محاولة إيجاد تعريف للقانون الإداري، ونشأته خاصة في فرنسا باعتبارها مصدر ومهد للقانون الإداري الذي عرف عدة مراحل وتطورات، مع تبيان خصائصه، وعلاقته بفروع القانون الأخرى، مع توضيح مصادره، ونطاق وأساس تطبيقه على نشاطات الإدارة، وهذا ما سأوضحه تبعا.

أولا. تعريف ونشأة القانون الإداري.

يعتبر القانون الإداري من أهم فروع القانون العام نظرا لارتباطه الوثيق بالإدارة العمومية التي تتمتع بمكانة كبيرة في كل المجتمعات، باعتبارها أداة لسير الدولة وجهازها الميداني الذي يقدم خدمات عديدة للمواطنين عن طريق المرافق العمومية، ولهذا سيتم تعريف القانون الإداري، وتبيان نشأته وتطوره عبر العديد من المراحل.

1. تعريف القانون الإداري.

يمكن تعريف القانون الإداري على أنه:

"القانون الإداري بوجه عام هو القانون الإداري يحكم السلطات الإدارية في الدولة، وهي تباشر نشاطها بوصفها أشخاص إدارية تتمتع بحقوق وامتيازات خاصة لا يتمتع بها الأشخاص والجماعات الخاصة."¹

"القانون الإداري بصفة عامة هو ذلك القانون الذي ينطبق على الإدارة بمعنيها العضوي والوظيفي، فيحكم الهيئات الإدارية في قيامها بوظيفتها الإدارية، والقانون الإداري هو القانون الذي يحكم الإدارة باعتبارها هيئة أو منظمة ذات نشاط معين."²

"يقصد بالقانون الإداري باعتباره فرعا من فروع القانون العام مجموعة من القواعد التي تنصب على الإدارة، فهو قانون الإدارة العامة."³

"فرع من فروع القانون العمومي الذي ينظم الإدارة العمومية والأجهزة المشابهة لها، لا سيما الهيئات العمومية والمؤسسات العمومية."⁴

وهو: "فرع من فروع القانون العمومي الذي ينظم الإدارة العمومية."⁵

¹ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1973، ص 03.

² سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1953، ص 03، و 30.

³ حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 13.

⁴ ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار لايمية، الجزائر، 2024، ص 09.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، مخبر الدراسات، الجزائر، 2005، ص 08.

"القانون الإداري هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي ينظم نشاط الإدارة العامة بكل مؤسساتها: سواء أكانت سلطات مركزية، أم هيئات محلية، أو مؤسسات عامة، أو هيئات عامة."¹

"القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي يشتمل على تنظيم ونشاط الإدارة. مجموعة القواعد التي تسود نشاط العمال العموميين، عدا المشرعين والقضاة التي تحدد مدى سلطانهم وحدوده."²

"القانون الإداري باعتباره مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالإدارة العامة في الدولة من حيث تنظيمها، وتنظيم نشاطها، ومنازعاتها، وباعتباره قانون يؤسس على أسس فكرة المصلحة العامة، وفكرة المرفق العام، وفكرة السلطة العامة، هو قانون ذو طبيعة خاصة واستثنائية، وغير مألوفة في قواعد القانون العادي مثل القانون المدني، والقانون التجاري، وقانون العمل."³

"القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة."⁴

"القانون الإداري باعتباره مجموعة من القواعد القانونية فإن هناك فكرتين أو معنيين للقانون الإداري الأول معنى واسع، والثاني معنى ضيق.

في المعنى الواسع يتضمن القانون الإداري كل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة من حيث تنظيمها، أو من حيث نشاطها أو من حيث علاقاتها بالمتعاملين معها، وبهذا المعنى يكون القانون الإداري هو القانون المطبق على الإدارة العامة.

أما في المعنى الضيق فيقصد به قواعد القانون المختلفة والمتميزة عن القانون الخاص والتي تطبق على الإدارة."⁵

عرف القانون الإداري كذلك: "بمعناه الواسع قانون الإدارة أي كانت القواعد القانونية التي تحكمها، قواعد القانون الخاص أم قواعد قانونية متميزة عنها قواعد القانون العام، والقانون الإداري بهذا المعنى موجود في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ الأزواج القانون أم لم يأخذ، أما القانون الإداري بمعناه الفني أو الضيق فينحصر دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ومغايرة لقواعد القانون الخاص ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الأزواج القانوني."⁶

¹ سعاد الشراوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2009، ص 03.

² زهدي يكن، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، لبنان، ص 07، 12.

³ عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2002، ص 191.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 06.

⁵ سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص 23.

⁶ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 08.

المعنى الضيق للقانون الإداري: "مناطه القواعد القانونية التي ينظمها بحيث يحصره في نطاق القواعد الاستثنائية غير المألوفة في نطاق القانون الخاص أي الشريعة العامة، وكذا وجود قضاء إداري مستقل يختص بالفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد."¹

"القانون الإداري بمعناه الضيق الفني مجموعة القواعد القانونية المتميزة-أساسا- عن قواعد القانون الخاص، والتي تسري على مختلف العلاقات القائمة فيما بين هيئات الإدارة العامة من جهة، وبينها وبين الأشخاص الخاصة الطبيعية منها والمعنوية من جهة أخرى، بشرط استعمال امتيازات السلطة العامة لغرض تحقيق المصلحة العامة."²

"القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية المتميزة عن القواعد القانون الخاص التي تحكم وتنظم النشاط الإداري للأشخاص العمومية."³

"القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة."⁴

وأرى أن القانون الإداري هو: "الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة أو النظام العام."

2. نشأة القانون الإداري.

يكون من المفيد لفت الانتباه إلى أن القانون الإداري كان ملازما للإدارة العامة داخل الدولة، فالقانون الإداري بمعناه الواسع هو قانون الإدارة العامة الذي ينظم هيكلتها وعلاقات بنائها الهيكلي والوظيفي، وهو بهذا يعود إلى شعوب وحضارات خلت منذ ظهور الدولة في حد ذاتها كمفهوم دستوري⁵، وكيان سياسي، لكون الحكام كانوا بحاجة إلى من ينفذ قراراتهم وسياساتهم، لذلك عرفت الحضارات القديمة مجموعة من موضوعات القانون الإداري الذي ينظم الإدارة العامة ولو بشكلها البسيط في ذلك الوقت: كالتنظيم الإداري، المال العام، الموظف العام، سلطات الإدارة خاصة الضبط الإداري، فالمجتمعات القديمة عرفت القانون الإداري جوهرًا، وتطبيقًا، وممارسة، ولم تعرفه تسمية.⁶

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 15.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 07.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 14.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 06.

⁵ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 10.

⁶ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 21.

أما القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق فلم يبرز للوجود إلا في فرنسا، فالقانون الإداري كمجموعة قواعد غير مألوفة في القانون الخاص¹، والقانون الإداري كتسمية وكفرع من فروع القانون هو حديث النشأة، ولا بد من التأكيد على أهمية الدور الرئيسي الذي يقوم به القضاء الإداري في إنشاء وتطوير القانون الإداري، حيث يقوم بدور إنشائي للقواعد القانونية، عكس القضاء العادي الذي ينحصر دوره في تطبيقها.

وترجع نشأة القانون الإداري بالمفهوم الضيق إلى عوامل تاريخية تخص فرنسا ونظام الحكم فيها، لا سيما الثورة الفرنسية 1789، والتي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومنع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، وقد أدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام قضائي مختص بنظر منازعات الإدارة، والذي أدى إلى ظهور القانون الإداري.²

وقد نشأ القانون الإداري في فرنسا نتيجة عدة عوامل تاريخية وسياسية أدت إلى ظهور نظام الازدواجية القانونية والقضائية.³

إذ تعد فرنسا منبت ومنشأ القانون الإداري ومهده، وتعود نشأة القانون الإداري إلى الثورة الفرنسية سنة 1789، وكذلك لجهود مجلس الدولة الفرنسي في إرساء قواعد القانون الإداري، زيادة على ما أضافه الفقه من نظريات.

ولهذا فقد مرت نشأة القانون الإداري في فرنسا بعدة مراحل هي: مرحلة الفساد الإداري والقضائي (مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية وحكم البرلمانات القضائية)، مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات، مرحلة الإدارة القاضية، مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز، مرحلة القضاء البات أو المفوض، مرحلة نظام ازدواجية القانون والقضاء.

أ. المرحلة الأولى: مرحلة الفساد الإداري والقضائي ما قبل الثورة الفرنسية.

إن نشأة القانون الإداري مرتبط تماماً بتاريخ فرنسا الإداري، الذي كان وليد الظروف السياسية والاجتماعية التي مرت بها.

حيث امتدت الفترة الأولى إلى ما قبل الثورة الفرنسية التي اندلعت سنة 1789، أين كانت الملكية مطلقة، والدولة تختلط بشخصية الملك وتتحصن بها باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة المطلقة، ولذلك

¹ سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص 23.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 04.

³ عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، سوريا، 1976، ص 76.

كانت الملكية حكومية في تكوينها وحكومية في وظيفتها، ولم تكن إدارية بل ضبئية فقط، ولم تتدخل في شؤون الأفراد إلا للدفاع الخارجي والأمن الداخلي.¹

ونتيجة لذلك فسد الجهاز الإداري نتيجة تدخل المحاكم القضائية في شؤون الإدارة واختصاصاتها²، وعرقلة كل صلاحياتها مستغلة ضعف الملك الذي كان شغله الشاغل آنذاك هو السيطرة والحكم دون الاهتمام بكيفية تسيير شؤون الإقطاع، وامتيازات رجال الدين، وتنازع نفوذهم الديني مع النفوذ السياسي، فكان هدف الملك هو تخليص البلاد من فوضى الإقطاع ونفوذ رجال الدين، مما تولد عنه روح التذمر والسخط لدى الرأي العام الفرنسي أفضت إلى ثورة قادها الرأي العام ضد النظام القائم.³

إن الذكرى السيئة التي خلفتها السلطة القضائية في ظل النظام الملكي⁴، خاصة في السنوات قبل الثورة، والتمثلة في معارضتها لكل الإصلاحات الإدارية التي اقترحها ممثلو الملك في المقاطعات، وقد دفع وسمح وشجع البرلمانات القضائية القديمة إلى ذلك لكون تعيين القضاة كان عن طريق الوراثة أو شراء المنصب أو الوظيفة لتمنحهم النبل⁵، وحقها في تسجيل الأوامر الملكية قبل نفاذها، من أجل ذلك فقد كانت البرلمانات حاجز في مواجهة كل إصلاح يقلص من امتيازاتها.⁶

وقد سميت هذه المرحلة كذلك بمرحلة ما قبل الثورة الفرنسية وحكم البرلمانات القضائية، حيث كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية متركزة في يد الملك، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وإن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني⁷، ووجدت محاكم قضائية تدعى كما قلنا سابقا البرلمانات، وهي ممثلة للملك في وظائفه القضائية، حيث تستند الدعاوى أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية، وقد تدخلت البرلمانات القضائية في عمل الإدارة، وشكلت عائقا لتطور الإدارة⁸، ما أنتج تذمر الرأي العام، ومع اجتهادات الفلاسفة ونقدهم لطريقة تسيير الحكم جاءت الثورة الفرنسية عام 1789.

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 06.

² محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، C.A.P.A، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، دون سنة نشر، ص 16.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 17.

⁴ أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغاءه، دار الفكر العربي، مصر، 2008، ص 47.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 30.

⁶ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 05.

⁷ سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 06.

⁸ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة، الجزائر، 2003، ص 191.

ب. المرحلة الثانية: مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات.

إن القانون الإداري يرجع في حقيقته إلى تاريخ الثورة الفرنسية 1789، ونتيجة لظروف اجتماعية خاصة برجال الثورة الفرنسية فقد فسروا مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً مغايراً للتفسير الذي كان سائد في بريطانيا، حيث كان مضمونه خاصة في علاقة القضاء بالإدارة التنفيذية، أن يختص كلاهما بما يدخل في سلطاته، فالإدارة تدير المرافق العمومية، والمنازعات يفصل فيها القضاء، زيادة على ذلك أن تستقل كل منهما عن الأخرى، لذلك قرر رجال الثورة الفرنسية أن استقلال الإدارة عن القضاء يستوجب أن تستقل الإدارة بالفصل في منازعاتها.¹

فلما قامت الثورة الفرنسية عام 1789 كان الثوار يحملون أسوأ الذكريات عن القضاء العادي الشيء الذي دفعهم إلى المناداة بمبدأ الفصل بين السلطات الذي قال به منتسكيو، مما أدى إلى منع المحاكم العادية من التعرض للأنشطة والأعمال الإدارية بأي صورة من صور التدخل، وترتب على ذلك تقرير مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالاً مطلقاً عن القضاء العادي، وهذا من خلال إلغاء المحاكم القضائية التي كانت في النظام القديم²، مع منع الجهات القضائية العادية من التعرض للأنشطة والأعمال الإدارية، كما صدر قانون ما بين و 16 و 24 أوت 1790 يتعلق بالتنظيم القضائي الجديد مقررًا مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، وتم النص على انتزاع أفضية الإدارة من يد القضاء العادي³، وهذا المبدأ تقرر عدم تدخل القضاء العادي في الشؤون الإدارية وعدم اختصاصه لنظر والفصل في المنازعات والخصومات التي تنجم من جراء النشاط الإداري.⁴

ت. المرحلة الثالثة: مرحلة الإدارة القاضية. (الثورة الفرنسية وتأسيس الإدارة القاضية)

بعد قيام الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتمز الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها، فحاول الثوار إيجاد صيغة وطريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية، وقد صدر القانون 16-24 أوت 1790 وجاء في الفصل 12: "القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم، ويحظر على المحاكم حطراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أيما كانت هذه الأعمال." وجاء في الفصل 13 منه ما يلي: "إن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا لأي وسيلة من الوسائل أعمال الهيئات الإدارية."

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 05.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32.

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 06.

⁴ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1985، ص 23.

ولما تم النص على انتزاع أفضية الإدارة من يد القضاء العادي، ومعنى ذلك أن تفصل الإدارة ذاتها في المنازعات التي تتعلق بها، فتصبح خصما وحكما، فكان الفصل في المنازعات الإدارية من اختصاص الوزير، وهذا ما كان يوصف بالوزير القاضي.¹

حيث اعتبر رجال الثورة الفرنسية أن مقاضاة الإدارة أو مساعلة أعوانها يؤدي إلى عرقلة أعمالها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، إذن المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها ترفع أمام الإدارة نفسها، حيث تجمع الإدارة صفة الخصم والحكم، وسميت هذه المرحلة بالإدارة القضائية، حيث تحال الدعوى التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها على الملك، وتنتظر المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها إلى حكام الأقاليم.²

ونتيجة لاعتناق رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات وتفسيرهم له تفسيراً ضيقاً جامداً أن امتنعت المحاكم عن النظر في المنازعات الإدارية التي تحدث بين الإدارة والأشخاص، وحلا لذلك فالجهة الإدارية نفسها المدعى عليها تختص بنظر التظلم، وهذا الحل جاء من قاعدة مشهورة تقول: "إن الحكم على الإدارة يعد في نفس الوقت عملاً إدارياً."³

حيث كان من آثار الفهم الخاص والخاصي لمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية⁴، هو عدم وجود جهة قضائية تختص بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، والفصل في المنازعات الإدارية، الشيء الذي حتم أن تختص الإدارة العامة ذاتها لنظر والفصل في المنازعات الإدارية⁵، والخصومات التي تسببها أعمال الإدارة غير المشروعة والضارة، وعلى الشخص الذي ألحقه ضرر من جراء هذه الأعمال اللجوء إلى الجهات الإدارية المختصة عن طريق رفع تظلمات، وطعون إدارية إما ولائية أو رئاسية أمام لجان معينة للبت أو الفصل في هذه التظلمات والطعون، بمعنى ما على المتضررين من النشاط الإداري إلا أن يرفعوا شكاوهم وتظلماتهم إلى رؤساء الإدارات الإقليمية، والوزراء أو الملك ليفصلوا في شكاويهم وطعونهم، لذلك عرفت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة العامة هي الإدارة القضائية لكون الإدارة كانت خصما وحكما في نفس الوقت⁶، لكن سرعان ما أضحي هذا النظام يشكك في مدى ضمان حياد وعدل الإدارة العامة، الأمر الذي أدى إلى إبطال وتوقيف أهم وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 07.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، ص 24.

³ أحمد علي أحمد محمد الصغيري، المرجع السابق، ص 48.

⁴ محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 17.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 12.

⁶ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 16.

ث. المرحلة الرابعة: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز. (إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم) أمام موقف الإدارة هذا ونظرا لسلبيات الإدارة القاضية، ومع تزايد شكاوى المواطنين الفرنسيين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم مع الإدارة¹، أدخلت إصلاحات وتعديلات على نظام الإدارة القاضية، تم وضع مجلس الدولة في عهد نابليون بونابرت، في العام الثامن من قيام الثورة الفرنسية في 12 ديسمبر 1797، باعتباره هيئة استشارية إلى جانب رئيس الدولة، وحددت مهامه حسب المادة 11 من دستور السنة الثامنة في الميدان التشريعي، حيث يقوم مجلس الدولة بتحرير مشاريع القوانين بطلب من رئيس الدولة، وبطبيعة الحال فإن الفتاوى القانونية التي كان يقدمها مجلس الدولة إليه غير ملزمة إذ يبقى الرأي النهائي لرئيس الدولة، وبهذا عرف بالقضاء المقيد.²

وقد وكل لمجلس الدولة بالدور الاستشاري في الميدان الإداري للسلطة التنفيذية وتبعاً لذلك كان يقترح على رئيس الدولة الحلول الخاصة ببعض النزاعات الإدارية، المادة 52 من الدستور للسنة الثامنة للثورة، كما تم إنشاء مجالس المحافظات أو العمالات، والتي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، لذا سمي قضاءه في هذه المرحلة "القضاء المقيد أو المحجوز"، وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872.

حيث نص المادة 52 الدستور الفرنسي للسنة الثامنة على مبدأ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، ثم أنشئت مجالس المديرية في الأقاليم المختلفة، فكانت وظيفة مجلس الدولة استشارية³ تابعة للرئيس تنحصر في تقديم الرأي والنصح للرئيس في كل ما يتعلق بالشؤون القانونية، والأمور الإدارية غير ملزمة⁴، كما يقوم بإعداد مشاريع القوانين والأوامر والمراسيم، ثم تعرض على رئيس الدولة ليصدرها بعد ذلك، مع تقديم الاقتراحات والإصلاحات والتعديلات اللازمة للنظام الإداري الفرنسي بواسطة لجانته المتعددة، وبواسطة لجنة المنازعات كان مجلس الدولة يفحص الطعون والتظلمات والشكاوي التي يرفعها الأشخاص ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، كما كان دوره لا يتعدى تقديم المشورة التي تظهر في صورة إعداد مشروع قرار إداري إلى رئيس الدولة الذي يصدر بعد ذلك قراراً إدارياً نهائياً في شكل مرسوم، وبالتالي لم يكن المجلس بمثابة هيئة قضائية تملك السلطة القضائية، بل القضاء البيات كان من اختصاص رئيس الدولة.⁵

¹ أحمد علي أحمد محمد الصغيري، المرجع السابق، ص 48.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 36.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 12.

⁴ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 06.

⁵ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 24.

وبموجب دستور 1848 أنشأت محكمة قضائية ذات طبيعة خاصة تتولى النظر والفصل في حالات النزاع بين جهات القضاء العادي والإدارة العمومية، ثم جاء قانون فيفري 1850 فتضمن تحديدا لمهامها وتشكيلتها، وحددت الإجراءات القضائية المتبعة أمامها، وعرفت مرحلة القضاء المحجوز نواة القانون الإداري وهو مجلس الدولة، ولكن لا يمكن الحديث عن وجود القانون الإداري بالمعنى الضيق بسبب تسمية مجلس الدولة اعتمدت على غرار التسمية التي كانت سائدة قبل الثورة وهي مجلس الملك، فكأنما المجلس أنشئ لمساعدة السلطة التنفيذية، حيث أن مجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل أن قضاؤه كان مقيدا أو معلقا على مشيئة ورغبة السلطة التنفيذية، ومصادقة رئيس الدولة، وبالتالي ورغم أن اختصاص مجلس الدولة كان استشاريا، إلا أنه كان عمليا يتمتع بسلطة الفصل، حيث يتم العمل بمقترحاته وبحلوله في اغلب الأحيان. وتجدر الإشارة أن مجلس الدولة بجزأته وقوة جانبه البشري استغل الفوضى الدستورية والسياسية ليجوز سلطة القضاء البات الفعلية، كما أن جل الاقتراحات التي كان يقدمها مجلس الدولة كان رئيس الدولة يتبناها لتصدر في شكل قرارات إدارية نهائية، بهذا الشكل بدأت تطفو على الأفق الضمانات الأكيدة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وبالموازاة بدأت روح الجرأة والإقدام تتبلور في مجلس الدولة الفرنسي مع نهاية هذه المرحلة.

ج. المرحلة الخامسة: مرحلة القضاء البات أو المفوض.

أعقب القضاء المحجوز صدور قانون 24 ماي 1872 الذي أقر رسميا سلطة القضاء النهائي لمجلس الدولة الفرنسي يتمتع باختصاص قضائي تام¹، وقراراته أحكام قضائية الإدارة ملزمة بتنفيذها، ومنذ ذلك الوقت ومجلس الدولة الفرنسي دائب على إرساء أسس القانون الإداري²، وبهذا الشكل أصبح المجلس جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة، إذ أسندت له مهمة البت بشكل نهائي في المنازعات الإدارية المرفوعة أمامه، وبذلك قضى على نظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي³، وأنشئ القضاء الإداري كجهة قضائية منفصلة عن الإدارة العامة، مستقلة عن القضاء العادي، وأصبح قضاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم قضاء نهائيا في المنازعات الإدارية، فلم تعد أحكامهم بحاجة إلى تصديق من السلطة الإدارية⁴.

¹ أحمد علي أحمد محمد الصغيري، المرجع السابق، ص 50.

² سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 07.

³ محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 18.

⁴ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 25.

حيث ومع صدر قانون في 24 ماي 1872 الذي اعترف لمجلس الدولة بالاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته¹، لم تعد الأحكام تصدر باسم رئيس الدولة بل باسم الشعب الفرنسي، لكن لم يعترف لمجلس الدولة بالصفة القضائية الكاملة بل ظلت الإدارة القضائية هي صاحبة الاختصاص، وكان واجباً عام في المنازعات الإدارية، حيث حرم على أصحاب الشأن رفع دعواهم مباشرة بل عليهم اللجوء أولاً رفعها إلى الإدارة القضائية إلا في الحالات التي نص القانون صراحة على استثنائها، وهو ما عرف بالقضاء المفوض مع بقاء الإدارة القضائية.²

واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة دون المرور على الإدارة، بموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 ديسمبر 1889 قضية **كادو Cadot**، وترجع وقائع قضية **كادو Cadot** إلى أن السيد كادو مديراً للطاقت والمياه بمدينة مرسيليا عندما تقرر إنهاء هذه الوظيفة، ولما طالب البلدية بالتعويض رفضت له ذلك، فطعن في القرار أمام مجلس الدولة رغم عدم وجود أي نص يسمح بهذا، لكن صرح المجلس باختصاصه بالفصل في الطعن دون توضيح السند أو المبدأ المعتمد عليه.³

وبهذا اعترف لمجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بأنه مختص بالنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية، إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك، بينما في السابق لم يكن المجلس مختصاً إلا ببناء على نص، فإن لم يكن هناك نص يعود الاختصاص إلى الوزراء، وبموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 حدد المشرع الفرنسي اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر، وصارت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.

لقد ساهم مجلس الدولة الفرنسي في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص، ووضع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة، واستقلال قواعد القانون الإداري، وظهر تميز قواعد القانون الإداري عن القانون الخاص جلياً في قرار "بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية، والذي اعترف صراحة بتميز قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص، ومنح الفرصة للقضاء الإداري لإنشاء قواعد ومبادئ القانون الإداري بالمعنى الضيق، ولا سيما بعد صدور حكم **بلانكو** الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 08 فيفري 1873.⁴

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص13.

² حسين طاهري، المرجع السابق، ص18.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص38.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 18.

حيث شكل قرار "بلانكو" نقلة نوعية وتاريخية في تأسيس قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص، قرار "بلانكو" اعترف بتميز قواعد القانون الإداري، وترجع وقائع قضية "بلانكو" إلى تعرض بنت صغيرة تدعى "إيناز بلانكو Blanco Agnès" لحادث تسببت فيه عربة تابعة لمصنع إدارة التبغ الفرنسية، فقام والد البنت برفع دعوى ضد محافظ الجيروندي كممثل للدولة لتعويض الضرر المادي الذي حصل لابنته أمام القضاء الإداري، وأمام مجلس العادي على أساس القانون المدني الفرنسي، ووكالة التبغ، واعتبر أن النزاع يهم إدارة الدولة وهو صاحب الاختصاص، لذلك طالب بإيقاف النظر في الدعوى حتى تثبت محكمة تنازع الاختصاص في هذا الإشكال، وقد حكمت محكمة التنازع الفرنسية باختصاص القاضي الإداري، حيث أجابت بتاريخ 08 فيفري 1873 بما يلي: "...تعويض يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها، حيث أن مسؤولية الدولة عن أعمال المرفق العام التي تضر بالأفراد، لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني الفرنسي والتي 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".

لقد أثبت قرار محكمة التنازع ذاتية القانون الإداري كمجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة، وتتضمن أحكاماً استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص، حيث يمكن استخلاص النتائج التالية من تحليل القرار:

- أعلن قرار "بلانكو" عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة، فقواعد القانون المدني لم تعد تواكب نشاط الإدارة، ولا تليق بطبيعة عملها، وقصر تطبيقها فقط على الأفراد، وحين يستبعد القانون المدني لا بد من وضع قواعد بديلة أكثر ملائمة لطبيعة النشاط الإداري، وهي "قواعد القانون الإداري".

- أكد القرار على خضوع الدولة للمسؤولية، لكن ليس على أساس قواعد القانون المدني، وفي هذا إقرار بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

- القواعد التي يخضع لها المرفق العام غير مستقرة وغير ثابتة، بل إنها تتغير حسب مصلحة المرفق، فهي قواعد غير مألوفة تراعي التوفيق بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد، لقد أدى الازدواج القضائي بفرنسا الناتج عن توجه الثوار الفرنسيين إلى ازدواج قانوني، بوجود قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية وتستمد بالأساس مصدرها من القضاء نفسه، فصار لدينا قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، له الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية دون التقيد بمبادئ وأحكام القانون الخاص القائم في الدولة.

ووفق هذه المعطيات التاريخية نجد أن قواعد القانون الإداري بالمعنى الضيق لم تنشأ بتدخل من المشرع، ولم يصدرها في شكل منظومة مقننة كالقانون المدني أو التجاري أو الجنائي، وإنما

نشأت هذه القواعد تباعا، وعلى مدى مراحل طويلة على يد القضاء الإداري الفرنسي المتمثل في مجلس الدولة.

ح. المرحلة السادسة: مرحلة نظام ازدواجية القانون والقضاء.

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

إن مجلس الدولة الفرنسي منذ إنشائه أراد أن ينظر إلى كل ما له علاقة بالإدارة بنظرة واسعة، فقد توصل إلى أن له دور آخر عكس القضاء العادي أبعد مدى وأثره أخطر، وهو أن يصل إلى نقطة التعادل والتوازن بين المحافظة على حقوق الأشخاص وحرياتهم الشرعية، وبين تحقيق ما يستلزمه حسن سير الإدارة، وتمكين أعوانها من استمرار سيرها بانتظام واطراد¹، وساعده في ذلك صلته بالإدارة كونه مستشار لها، وبالأشخاص حينما يرفعون دعواهم إليه، وبذلك حاز رضا الإدارة والأشخاص، ولهذا فقد ارتبط تاريخ القانون الإداري بفرنسا بتاريخ مجلس الدولة الفرنسي.

وعليه فإن مجلس الدولة الفرنسي خلال تاريخه الطويل كان:

- قاضي المنازعات الإدارية دون منازع.
- ساهم في وضع مبادئ وأسس القانون الإداري، وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص.
- اجتهد وساهم في إيجاد الحلول المناسبة لمستلزمات حسن سير الإدارة العامة واستمرارها.
- أكد على وجود واستقلال القانون الإداري عن القوانين الأخرى عضويا وموضوعيا.

ثانيا . خصائص القانون الإداري.

للقانون الإداري خصائص تميزه بأنه له ذاتية مستقلة عن فروع القانون الأخرى، وخاصة استقلاله عن القانون الخاص، ومنها أنه: حديث النشأة، قضائي أساسا، غير مقنن، سريع التطور²، متميز ومستقل وأصيل، قانون السلطة العامة، مرن ومتغير وغير ثابت ولا مستقر، مبهم وغير واضح، يشوبه النقص في قواعده، محكوم بثغرات في صياغته.

1. القانون الإداري قانون حديث النشأة.

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 08.

² يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود، المنشورات الحقوقية صادر، 2002، ص 11.

يقصد بأن القانون الإداري حديث النشأة، وهذا مقارنة مع فروع القانون الأخرى كالقانون المدني، والجنائي..، وبالتالي فالقانون الإداري بالمفهوم الفني قانون حديث، بحيث أن القانون الإداري لم تبرز معالمه الكبرى في فرنسا إلا في أواخر القرن التاسع عشر¹، ولم يكتمل بناءه إلا في القرن العشرين. والمقصود بهذه الخاصية هو مقارنة مع القانون المدني فهو يعتبر قانون عريق وتاريخي يرجع أصوله في بعض الأحيان للقانون الروماني، أما القانون الإداري فلم يظهر إلا في الربع الأخير من القرن التاسع عشر بظهور أسسه وخصائصه، ومصادره، واستقلاله، وهذا بسبب أن القانون الإداري في مفهومه الضيق لم يظهر إلا بنشأة القضاء الإداري الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في قضية "بلانكو" سنة 1873.²

ومن المعلوم أن القانون الإداري حديث النشأة يعطينا انطباع بنقصه وعدم تقنيته، ولكن حتى ولو كان قد تخلف عن القوانين الأخرى أحيانا، فإنه في الوقت الحاضر يسعى للرفي للكمال بسعي من المشرع، والقضاء، والفقهاء، بوضع أسسه، ليستقل عن قواعد القانون الخاص.

2. القانون الإداري قانون قضائي أساسا.

إن قواعد القانون الإداري هي من خلق القضاء أصلا، فالطابع القضائي يلزم قواعد القانون الإداري منذ ولادتها حتى نهايتها، وأن حياتها ونفاذها في مرونيتها، بحيث أن القضاء هو الذي يخلقها، ويبتكرها، وينشئها، ويفسرها، ويغيرها بغيرها، وهذا كله لكل تتسجم مع متطلبات الإدارة، والحفاظ على الحقوق والحريات العامة.³

ولهذا فمن مميزات القانون الإداري في فرنسا بأنه قانون قضائي، والمقصود بذلك أن معظم نظرياته وأسس ومبادئه لم يكن لها حينما وجدت نصوص قانونية، بل القضاء الإداري هو الذي ابتدعها، وخلقها، وصنعها بيديه⁴ في مجال القانون تحت ستار التفسير والحاجة العملية، فمجلس الدولة الفرنسي بعد تحويله لهيئة قضائية منذ 1872، وكذلك محكمة التنازع منذ 1848، قد لعبا دورا كبيرا في صياغة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة في غياب النصوص التشريعية.

كما أن ذلك يعني أيضا أن للقاضي الإداري دورا وسلطة وحرية في استنباط الأحكام بسبب عدم تقنين القانون الإداري.⁵

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص18.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص60.

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص05.

⁴ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص15.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص19.

وبما أن القانون الإداري حديث النشأة، فإن القضاء الإداري يحتاج إلى قواعد قانونية يلجأ إليها في الفصل في النزاعات المطروحة أمامه، وبالتالي فواجب عليه أن يجتهد وبيّن قواعد ونظريات للوصول للحلول للنزاعات.

وفي ذلك يتميز القضاء الإداري عن القضاء العادي، فالأخير يقتصر دور القاضي فيه على تطبيق النصوص القانونية، بينما القاضي الإداري مهمته ليست تطبيق النصوص وإنما في أحيان عديدة منشأ لها من خلال ابتكار حلول تتناسب مع مصالح الإدارة والأشخاص المرتفقين المتعاملين معها، وفي ذلك يحقق ويبحث عن التوازن المطلوب بين المصلحة العامة والخاصة، وفي كثير من الأحيان يجد نفسه ملزم بوضع صيغة أو مبادئ قانونية لا تستند إلى نص تشريعي.¹

ومن النظريات التي جاء بها القضاء الإداري الفرنسي مجلس الدولة: نظرية المسؤولية الإدارية والتعويض، نظرية الضبط الإداري، نظرية دعوى البطلان أو تجاوز السلطة، نظرية المبادئ العامة للقانون، السلطة التقديرية والمقيدة، والملائمة...²

ويترتب على الطابع القضائي للقانون الإداري عدة نتائج وآثار³ منها:

- عدم إمكانية تقنين القانون الإداري في مجموعة موحدة متناسقة وكاملة وشاملة وثابتة.
- أن القواعد المستنبطة من القضاء الإداري هي قواعد عملية.
- أن القضاء الإداري يصبح لديه حرية التفسير، والملائمة، والتطبيق.
- من خلال خاصية عدم التقنين يكتسب القانون الإداري إيجابيات الواقعية والفعالية في التكيف.
- حرص القاضي الإداري حينما يبدع في إصدار القواعد والمبادئ على التوفيق بين المصلحة العمومية التي تعد هدف السلطات الإدارية، والمصلحة الخاصة للأشخاص المتنازعين معها، ولهذا منح وأقر القضاء الإداري للإدارة امتيازات السلطة العامة.
- وتجدر الإشارة أن خاصية أن القانون الإداري قضائي بنيت على معطيات تاريخية، إلا أنه في الوقت المعاصر فإن القانون الإداري أغلبية نصوصه العديدة مقننة من المشرع، إذ أصبحت مسألة تقنين القانون الإداري هي المقيد للجهات القضائية عملياً.

3. القانون الإداري قانون غير مقنن.

يقصد بعملية التقنين تدخل السلطة التشريعية لوضع أحكام قصد تنظيم ظاهرة أو موضوع معين بنظرة كلية وشاملة، وهو الأمر الذي تفتقده الظاهرة الإدارية، بالرغم من المحاولات التي قامت بها بعض الدول.¹

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص16.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص61.

³ عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، المرجع السابق، ص196.

والقانون الإداري غير مقنن بالمعنى الفني والتقني للتقنين، وهذا معناه: "أنه غير مجمع في مجموعة قانونية واحدة كاملة وشاملة، تجمع كافة قواعده وأحكامه في مصادرها المختلفة بصورة مرتبة ومتناسقة ومتكاملة من حيث المصادر، والأحكام، والآثار."²

وعدم تقنين القانون الإداري بالمقارنة مع فروع القانون الأخرى: المدني، التجاري، الجزائي، والعمالي، أسرة. يعود لطبيعة النشاطات والعلاقات المتعددة والمتشابكة التي يهتم بها، وأيضا لكونه حديث النشأة، وسريع التغير والتطور، ولسعة مجالاته، وتفرع ميادينه، لهذا كانت قواعده مشتتة ومبعثرة ومتفرقة هنا وهناك في تشريعات جزئية وفرعية.³

والحقيقة أن عدم تقنين القانون الإداري لا يعود فقط لكونه حديث النشأة، بل يعود لطبيعة النشاط الإداري في حد ذاته، فالتقنين كوسيلة يعطي القانون صفة الثبات النسبي، مما يستلزم لتعديله وتطويره بعض العوائق والصعوبات، وهذا ما يتعارض مع طبيعة القانون الإداري لكونه سريع التطور، فإذا قنن كان عرضة للتغيير والتبديل حسب المتقلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يجعل تقنيته محدود.⁴

لهذا فإن التقنين الكامل والشامل غير نافع وغير مجدي من الناحية العملية لأنه يعرقل سرعة التطوير، والتبديل، والتعديل، والمرونة لدى الإدارة، ومع ذلك فإن التقنين الجزئي يبقى خاصية يتمتع بها القانون الإداري⁵، ذلك أن العديد من الجوانب وأبعاد وميادين ونشاطات الإدارة العمومية قد صدرت بشأنها نصوص قانونية، وعلى سبيل المثال: قانون البلدية⁶، وقانون الولاية⁷، وقانون الأملاك الوطنية 90-30⁸، والإجراءات المتبعة في المنازعات الإدارية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية ارية⁹، وقانون الانتخابات¹، قانون الجمعيات²، وقانون الوظيفة العمومية³، وقانون الصفقات العمومية⁴، وقانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁵..

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص18.

² عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، المرجع السابق، ص194.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص23.

⁴ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص14.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص61.

⁶ قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁷ قانون الولاية 07-12، المرجع السابق.

⁸ قانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، المؤرخة في 02/12/1990، المعدل والمتمم.

⁹ القانون 13-22، المؤرخ في 12/07/2022، يعدل ويتم القانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48، المؤرخة في 17/07/2022.

وعليه وبالرغم من كثرة التقنيات الجزئية المتعلقة بالإدارة العمومية في مختلف جوانبها إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التقنين بمعناه الضيق، ما دامت السلطة المختصة التشريعية لم تقم بسنها في قانون موحد وشامل وعام، يبين أحكام الإدارة العمومية في كل أبعادها الكلية والجزئية.

كما تعني هذه الخاصية أن القانون الإداري غير مقنن في مجموعة واحدة مثل: القانون المدني، وقانون العقوبات، والتجاري... فالغاية من التقنين هي جعل القانون في وضعية مرئية حتى يسهل الوصول إليه، ليكون في متناول الجميع سواء كانت الإدارة، الموظف، الباحث، والمواطن.

إن عدم التقنين الكلي للقانون الإداري لا ينفي تقنيه جزئيا في بعض موضوعاته كالصفقات العمومية، قانون الجمعيات... وترجع أسباب ذلك إلى أن القانون الإداري قانون نشأ قضائيا، وسريع التطور لكونه قانون مرتبط بالإدارة العمومية التي تتطور حسب متطلبات الجمهور المتغيرة بتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المتغيرات والتطور السريع يستلزم التعديل والتطوير المستمر للقواعد القانونية مما يصعب عملية التقنين، بالإضافة إلى أن للقانون الإداري العديد من المحاور والمواضيع عملية، وأغلبيتها مرتبطة بمسائل ومتطلبات اجتماعية متحركة ومتغيرة، مما يجعل عملية تقنينها تستلزم الكثير من التشريعات والتنظيمات، ولهذا فإن القانون الإداري استفاد من عدم تقنيه عن طريق تطوره المستمر، ولم تعقه قيود التقنين للوصول إلى مده.

ومن إيجابيات عدم تقنين القانون الإداري أنه يكسبه والإدارة ايجابيات المرونة، والفعالية، والواقعية، والملائمة، ويعطي القضاء الإداري سلطة تقديرية في تفسيره وتطبيقه، بشكل واقعي ومنطقي وفعال ومتناسق ومتناسب مع مختلف الظروف المحيطة بالإدارة، أما سلبيات عدم التقنين يصبح القانون

¹ القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25/08/2016، المتضمن نظام الانتخابات، ج ر عدد 50، الصادرة بتاريخ 28/08/2016، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19-08، المؤرخ في 14/09/2019، ج ر عدد 55، المؤرخة في 15/09/2019، المعدل والمتمم بالأمر 21-01 المؤرخ في 10/03/2021، ج ر عدد 17، المؤرخة في 10/03/2021، المعدل والمتمم بالأمر 21-10 المؤرخ في 25 أوت 2021، ج ر عدد 65، المؤرخة في 26 أوت 2021، المعدل والمتمم بالأمر 21-10 المؤرخ في 25/08/2021، ج ر عدد 65، المؤرخة في 26/08/2021.

² القانون 12-06 المؤرخ في 12/01/2012 المتضمن قانون الجمعيات، ج ر عدد 02، مؤرخة في 15/01/2012.
³ الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر عدد 46، المؤرخة في 16/07/2006، المعدل والمتمم.

⁴ الأمر 67-90 المؤرخ في 17/06/1967 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52، المؤرخة في 27/06/1967، المعدل والمتمم.

⁵ القانون 91-11 المؤرخ في 27/04/1991 يحدد لقواعد المتعلقة نزع الملكية للمنفعة العمومية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 08/05/1991، المعدل والمتمم.

الإداري فيه نوع من السرية، وعدم الشفافية، وعدم الوضوح والغموض، نتيجة عدم استقراره وثباته في مجموعة واحدة، مما يجعل الغير لا يعلمه، ولا يثق فيه، إلى أن يصل إلى عدم احترامه وتنفيذه.¹

4. القانون الإداري قانون سريع التطور.

من مميزات القانون الإداري أنه سريع التطور حيث يتأثر كثير بتطور الظروف المحيطة به، والتي تحكم الإدارة العمومية، فهو كثير ما يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية، وحتى السياسية في الدولة.²

فخاصية قابلية القانون الإداري للتطور السريع من حيث قواعده، وأحكامه، ومبادئه، ومجال تطبيقه عمليا، هي نتيجة تطوره وتبدله المستمر والسريع من نظرية إلى أخرى، ومن مبدأ إلى آخر، ومن فكرة لأخرى.³

وتعود أسباب سرعة تطور وتبدل القانون الإداري لكونه غير مقنن، وأنه قانون قضائي أساسا، وينظم مجال حيوي متغير بفعل مختلف الظروف، والعوامل المحيطة به، وكذلك أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، وهي عوامل متغيرة باستمرار، نتيجة اتساع دور الدولة وتغيره وظهور أزمات مالية، وبروز مرافق عمومية اقتصادية، ومواجهة القانون الإداري لكل هذه المتغيرات وتنظيمها يستلزم ذلك سرعة التطور.⁴

ومن ايجابيات خاصة سرعة تطور القانون الإداري تجسيد الواقعية، والمرونة والفعالية، أما سلبياتها سرعة تبدل قواعد القانون الإداري، مما يجعله غير ثابت، ولا مستقر، وغامض، ومتحرك، وغير موثوق به من المتعاملين مع الإدارة العمومية.

5. القانون الإداري قانون متميز ومستقل وأصيل. (ذاتية القانون الإداري)

القانون الإداري مستقل عن قواعد القانون الخاص بنظرياته، ومبادئه، وشكلياته، وإجراءاته، فالقاضي الإداري لا يأخذ بقواعد القانون الخاص كما هي رغم تأثره بها، إلا أنه له سلطة تقدير الوقائع، وإيجاد الحلول اللازمة والضرورية لها للحفاظ من جهة على السلطة العمومية في حماية المصلحة العمومية، ومن جهة أخرى صيانة الحقوق والحريات العمومية.

وتعني الاستقلالية أيضا أن قواعد القانون الإداري قائمة بذاتها لها أصولها، ومبادئها الخاصة بها، ولها قضاء مستقل الذي يطبق تلك القواعد.

¹ عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 195.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

³ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 20.

⁴ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 21.

وتجدر الإشارة أن استقلالية قواعد القانون الإداري فيها درجات: ففيه قواعد لا مثيل لها في قواعد القانون الخاص، وتأتي درجة استقلالية أقل من الأولى وهي القواعد والأحكام المقتبسة والتي يقتبسها القاضي الإداري من قواعد القانون الخاص ويطورها ويلائمها مع النزاعات الإدارية، وفي هاتين الحالتين فإن القانون الإداري يحتفظ بخاصية الاستقلالية، أما الحالة الثالثة وهي أين يطبق القاضي الإداري قواعد القانون الخاص كما هي، فهنا يفقد القانون الإداري استقلاليته، وبالتالي يمكن القول أن هذه الاستقلالية هي استقلالية نسبية.

6. القانون الإداري قانون السلطة العامة.

أشرت سابقا من خلال تعريف القانون الإداري بأنه ينظم نشاط الإدارة العمومية بكل هيئاتها، سواء كانت سلطات مركزية أو إقليمية، ولهذا فالقانون الإداري ينظم علاقة الأشخاص بالسلطات العمومية عند ممارسة حقوقهم وحررياتهم، وأثناء احتكاكهم مع المرافق العمومية، حيث تبرز هيئات الدولة بمظهر السلطة العمومية، وتتمتع بامتيازاتها، الأمر الذي يجعلها في مركز أرفع وأسمى وأعلى من مركز الأشخاص المتعاملين معها، وذلك بسبب كونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، حيث يمكنها تعديل تصرفاتها وتعاملاتها مع الأشخاص بإرادتها المنفردة، كما تتمتع بامتياز التنفيذ المباشر والجبري، عكس تعاملات الأشخاص مع بعضهم البعض، وهذا يعد مظهر من مظاهر السلطة العامة، ولها سلطة وامتياز المبادرة، والذي تظهر فيه كطرف قوي، وعلى خصمها إذا تضرر اللجوء إلى القضاء الإداري، لتكون الإدارة هي المدعى عليها، وهي بذلك تكون في مركز أقوى.¹

7. القانون الإداري قانون مرن ومتغير وغير ثابت ولا مستقر.

القانون الإداري كونه قانون الإدارة العمومية التي هي ظاهرة معقدة ومتحركة بشكل مستمر سواء من حيث تنظيمها، أو وسائلها، أو نشاطها، ولهذا فالقانون الإداري قانون متحرك ومتغير غير ثابت نسبيا، ويحتاج تطبيقا عمليا، سليما، وواقعيا، ومتكيف مع مختلف العوامل المحيطة بالإدارة العمومية.² إن خاصية كون القانون الإداري قانون مرن ومتغير وغير ثابت ولا مستقر تجعل قواعده أكثر ملائمة مع الواقع ومع طبيعة الحياة المتغيرة.

8. القانون الإداري مبهم وغير واضح.

من خصائص القانون الإداري السلبية أنه مبهم وغامض وغير واضح، لأنه غير مقنن وسريع التطور والحركة والتغير، مما يجعله يفتقر للتسلسل، والانسجام، وغير منظم من حيث ثبات أثاره. زيادة على ذلك فالقانون الإداري من حيث نطاقه يقوم على أساس ونظريات غامضة ومبهما وغير واضحة كأساس المرفق العام، والسلطة العامة، والمنفعة العامة، والمصلحة العامة، والمزج بين المرفق

¹ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 03.

² عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 203.

العام والسلطة العامة، مما يجعل نشاط القاضي الإداري في الفصل في النزاعات غير سهلة ومعقدة، وتتطلب جهد كبير في البحث على الأساس القانوني الذي يحكم النزاع، ومن تم الفصل بموجبه ويمقتضاه.¹

9. القانون الإداري يشوبه النقص في قواعده.

رأينا أنه من خصائص القانون الإداري أنه حديث النشأة، وغير ثابت، وسريع التطور والتبدل، وقانون قضائي أساساً، مما يجعل نصوصه الجزئية وقواعده يشوبها النقص ومبعدة، ولا تلبى في مداها الكامل كل نشاطات الإدارة، نتيجة عجزها عن تغطية كل التفاصيل والجزئيات والجوانب والعناصر بموضوع أو عمل إداري معين، من أجل ذلك كان للقضاء الإداري دور وسلطات لتغطية ذلك النقص وتكاملته، بإنشاء وخلق وابتكار حلول مرنة وموضوعية ومعقولة تكون بمثابة قواعد ومبادئ قانونية يمكن الاعتماد عليها والاستئناس بها مستقبلاً في حل نزاعات مماثلة، مما يجعل للقضاء الإداري دور حتمي، ومكمل للتشريع، عن طريق خلق الحلول والمبادئ العامة للقانون لحل النزاعات الإدارية.²

10. القانون الإداري محكوم بثغرات في صياغته الجزئية.

إن حقيقة أن القانون الإداري محكوم بثغرات في صياغته الجزئية هي حقيقة ظاهرة وواضحة وبديهية من بديهيات القانون الإداري، فالأخير يوصف بأنه غامض ومبهم وغير واضح، وذلك نتيجة أن فيه العديد من الثغرات سواء عن عمد أو غير قصد، أو سهو أو الخطأ من المشرع، وذلك يسمح للهيئات الإدارية ويمنحها السلطة التقديرية بوضع عناصر جزئية تفصيلية تفسيرية وتنفيذية ملائمة للنشاط الإداري، وواقعية عملية ميدانية لتطبيق القانون بشكل مرن وفعال بهدف تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على النظام العام، عن طريق ما يسمى باللوائح الإدارية المكملة للتشريع.

وعليه فإن القواعد القانونية الإدارية في صياغتها بالعمومية والتجريد في كل الأزمنة والأمكنة والعوامل والظروف كثيرة الثغرات: في تركيب الجمل والفقرات، وفي ألفاظها ومصطلحاتها اللغوية والقانونية، وفي محتواها ومضمونها، والمزايا والالتزامات، ونفاذها وسريانها، وشروط وظروف تنفيذها، وأثارها القانونية، وذلك نتيجة عدم تحكم الجهاز التشريعي حتى ولو اعتمد على طرق ووسائل ومناهج علمية، في واقع وميدان الإدارة العمومية.³

ثالثاً. علاقة القانون الإداري بفروع القانون.

¹ عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 199.

² عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 200.

³ عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 201.

إن القانون الإداري مجموعة من القواعد القانونية المتميز والتي لها ذاتية مستقلة، وبما أنه هو فرع من فروع القانون العام له علاقة بفروع القانون الأخرى، سواء العامة الداخلية والخارجية أو الخاصة.

1. علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري.

من مظاهر العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري، أن القانون الدستوري هو الأساس والركيزة في كل دولة معاصرة، يضع أسس السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، من حيث اختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها، كما ينظم الحقوق والحريات العامة في مواجهة السلطة¹، حيث يحدد أيضا المبادئ والقواعد العامة لكل القوانين بما فيها القانون الإداري، أما القانون الإداري فإنه يقوم بتطبيق مبادئ القانون الدستوري المتعلقة بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، أي كيف تنظم أجهزتها، ونشاطها، من خلال إنشاء المرافق العمومية وتنظيمها، وممارستها الضبط الإداري، واستعمال الوسائل القانونية في القيام بالأعمال الإدارية.

وكما أشرنا أن القانون الإداري هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، أما القانون الدستوري فهو القانون الأعلى والأساس في الدولة، والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة، والسلطات العامة فيها، والعلاقة بينها، وحقوق وحريات الأفراد، والضمانات التي تكفلها.

وعلى هذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، فإذا كان القانون الإداري يحكم السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى التي يجب أن تنقيد به وتحترم نصوصه.

وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، فالقانون الإداري يكون بذلك امتداداً للقانون الدستوري.

وهو ما أبرزه الفقيه "بارتلي" في معرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري فقال: "أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة، وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها."²

فكل من القانون الإداري والدستوري يجمعهما ويشتركان في أنهما فرعان لأصل واحد وهو القانون العام الداخلي، ويتعرضان ويهتمان بمسألة وشيء واحد هو السلطة التنفيذية، وإن كان كل منهما يتناولها من جهة مختلفة، فبينما القانون الدستوري يتناولها ويعالج هذه الأخيرة باعتبارها جهة

¹ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص13.

² سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 25.

حكومية وسلطة دستورية، والقانون الإداري يهتم بها من الناحية الإدارية باعتبارها إدارة عامة، ويترتب على هذه العلاقة تعذر الفصل بين القانونين.

ويسبب تداخل كل من القانونين لتعلقهما بالشؤون الداخلية للمجتمع كونهما يمثلان فرعين من فروع القانون العام الداخلي، نجد أن الفقه الإنجليزي لا يفرق بين القانون الدستوري والقانون الإداري، ويدرس موضوعات القانونين معا.

من أجل ذلك كان القانون الدستوري هو المقدمة الحتمية للقانون الإداري، وكلاهما يكمل الآخر، فالقانون الدستوري يضع المبادئ الأساسية في الدولة، وعلى أساسها تقوم الإدارة بنشاطها، فهو ينظم الهيئات الأساسية في الدولة، ويهتم بالأساس بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، ولذلك سمي "بالقانون البرلماني"¹، أما القانون الإداري فيهتم بالجهاز التنفيذي في نشاطه الإداري.

وبذلك يتعاون القانون الإداري والدستوري في الكثير من الأهداف عن طريق تنظيم بعض المسائل على مستويات مختلفة، إذ يختص القانون الدستوري بالأعلى منها تاركا التنظيم الأدنى للقانون الإداري، حيث يبين القانون الدستوري الخطوط العريضة لتكوين واختصاص السلطة التنفيذية، ويتولى القانون الإداري أمر تقسيمات هذه السلطة وفروعها، وتعيين العاملين فيها، وكيفية إدارة المرافق العامة، والقانون الدستوري يبين الحقوق العامة للأفراد، بينما يضع القانون الإداري الضوابط التي يلتزم بها الأفراد، والحدود التي يتعين على الإدارة احترامها وعدم تجاوزها، ما دفع ببعض الفقهاء إلى القول بأن هناك نوعا من التداخل بين الفرعين، وأن تحديد القانون الإداري لا بد أن يتضمن شيئا من التحكم، وأبعد من ذلك انتقد بعض الفقهاء التفرقة والتمييز بين كل من القانون الإداري والدستوري انتقادا شديدا. ومع كل ما سبق يمكن تسليط الضوء على جوانب وأوجه التمييز بين القانونين²:

- فمن زاوية موضوع الدراسة فالقانون الدستوري يدرس التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينها، في حين يدرس القانون الإداري نشاط السلطة التنفيذية الإداري وليس الحكومية.

- أما من زاوية مبدأ تدرج القوانين أو السلم القانوني، أو القوة، فالقانون الدستوري على رأس قمة الهرم القانوني في الدولة، باعتباره مصدر المبادئ الأساسية التي تأخذ منها كل القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري، الذي هو مقيد بعض المبادئ التي نص عليها الدستور.

- أن القانون الدستوري يبين تنظيم المؤسسات السياسية العليا في الدولة وخاصة السلطات الثلاث، في حين يهتم القانون الإداري بالسلطة التنفيذية أساسا، ولا سيما ما يتعلق بالوظيفة الإدارية منها.³

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص25.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص14.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص18.

- إن السلطة التنفيذية تؤدي نوعين من الوظائف: الوظائف السياسية مثل وضع سياسة البلاد، والبرامج لمختلف القطاعات الوزارية، وهي تخضع في هذا للقانون الدستوري، أما الوظيفة الثانية فهي الوظيفة الإدارية، وهي تخضع لقواعد القانون الإداري، فالوظيفة السياسية فيها لا تخضع إلا لرقابة البرلمان، أما الوظيفة الإدارية فتخضع فيها إلى رقابة القضاء.

وقد نص التعديل الدستوري 2020 في مواده على الكثير من المبادئ التي لها علاقة بالقانون الإداري والإدارة العمومية، منها مثلا المواد التالية: 16، 17، 18، 19، 22، 24، 25، 26، 27، 28، 34، 63، 65، 67، 77، 84، 85، 86، 92، 103، 104، 112، 179، فعلى سبيل المثال:

- تحديد الجماعات المحلية بالولاية والبلدية، واعتبار هذه الأخيرة الجماعة القاعدية، حسب المادة 17 منه.

- التأكيد على قيام العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز بموجب المادة 18 منه.

- من المفاهيم التي يركز عليها التنظيم الإداري في الجزائر مفهوم اللامركزية، وهذا المفهوم كرسه التعديل الدستوري 2020 في المادة 19: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

- معاينة القانون على التعسف في استعمال السلطة، حسب ما تضمنته المادة 25 منه.

- ضمان الحصول على خدمات المرافق العامة دون تمييز، وقيام المرافق العامة على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، وضمن الحد الأدنى من الخدمة عند الاقتضاء، عملا بالمادة 27 من نفس التعديل الدستوري.

2. علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة.

إن المقاربة القانونية تعتبر أن هناك جوانب أساسية لدراسة الإدارة العمومية، وهذه الأخيرة في جوانب عديدة تدرس في القانون الإداري، ولهذا فإن دراسة الإدارة العمومية في إطار القانون الإداري تدخل في إطار المشروعية التي يضيفها القانون بصفة عامة، والقانون الإداري بصفة خاصة على أعمال الإدارة العمومية وأجهزتها، فهو الذي يحدد القواعد المتعلقة بمجال تنظيمها ونشاطها¹، وكذا القواعد المتعلقة بمجال وسائلها المادية والبشرية، ولكن مهما توسعت دراسة الإدارة العمومية من منظور القانون الإداري، فإنها تبقى ناقصة، وبالتالي فإن منظور علم الإدارة يبقى أحد المقاربات الأساسية والهامة لدراسة الإدارة العمومية.²

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص10.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص16.

ولهذا فإذا كانت الإدارة هي مجموع الوسائل البشرية والمادية المكلفة بتطبيق قرارات السلطة السياسية، وتكييفها مع الأشخاص، فإن موضوع علم الإدارة يهتم بدراسة الظاهرة الإدارية ووضع المبادئ والقواعد في تفسير هذه الظاهرة، وما يجب أن تكون، وكيف تكون في المستقبل، ومحاولة التنبؤ بالحلول والنتائج، وبالتالي تتمحور دراسة علم الإدارة على المسائل العلمية، والتقنية، الفنية، والعملية للإدارة، ومقومات الملائمة الواقعية فيها، ولهذا فهي عاجزة وناقصة وجزئية غير كاملة وقاصرة لوحدها وغير جامعة، لإهمالها للحقائق والمسائل والجوانب القانونية الموجودة، والذي يتكون منها القانون الإداري.¹

وعليه فإن علم الإدارة له تأثير في القانون الإداري من خلال:

- معرفة الواقع الإداري، بما فيها الأجهزة الإدارية، وسيرها، وسلوك أعوانها، وكيفية سير الجهاز الإدارية، ومشاكله الميدانية.
- وضع المبادئ الأساسية من أجل السير الحسن والناجع والفعال للإدارة، ووضع الحلول للواقع الإداري، لمسايرة كل الظروف.
- محاولة التنبؤ بالمستقبل لتكييف الإدارة مع مختلف الظروف.
- يؤدي علم الإدارة إلى فهم العديد من النظريات والأفكار والمبادئ والظواهر الإدارية كفكرة القيادة الإدارية، والديمقراطية الإدارية، والدوافع والحوافز في السلوك الإداري، ونظرية القرارات الإدارية...²
- وبالرغم من أن كل من القانون الإداري وعلم الإدارة يتعلقان بالبحث في موضوع واحد هو الإدارة العمومية في الدولة، إلا أن هناك نقاط اختلاف وتمايز بينهما:
- من حيث زاوية اهتمام كل منهما، فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره، وعلاقته بالأشخاص، بينما يبحث علم الإدارة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري.
- من خلال طريقة دراسة الموضوع الإداري محل البحث، فالقانون الإداري عندما يبحث في النشاط الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة من الإدارة العمومية وله آثار قانونياً، ويبحث أيضاً في شرعية ذلك النشاط، وفي حالة العكس كيف يتم الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، في حين علم الإدارة العامة يدرس نشاطها من حيث البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها ذلك التصرف، وكيفية ومراحل اتخاذها، ونقائصه، وعوائقه الميدانية، والحلول العملية لحسن سير الإدارة.

¹ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 1999، ص04.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص11.

ولهذا ينبغي دراسة القانون الإداري دراسة جامعة شاملة متكاملة تجمع بين العناصر والجوانب الفنية والعلمية القانونية في نفس الوقت، وبالتالي فمن الضروري المزج والتكامل والتناسق والتعاون بين علم الإدارة والقانون الإداري ليكون أشمل، وعلمي عملي، وواقعي.

3. علاقة القانون الإداري بالقانون المدني.

حتى منتصف القرن 19 كان القانون المدني المرجع الأول في العلاقات القانونية التي تربط بين الإدارة في كل ما تقوم به من نشاطات والأشخاص، باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة في ذلك، ولا تسأل عن أعمالها إلا إذا تعاملت كشخص عادي، وتجردت من تلك الصفة ليطبق عليها القانون المدني، إلا أنه عندما تم تقرير مسؤولية الدولة عن أعمالها، ظهر جليا أنه لا يمكن تطبيق القانون المدني على روابط القانون العام، وإنما تدريجيا بدأت تظهر قواعد القانون الإداري مستقلة ومتميزة عن قواعد القانون المدني.¹

ولهذا يعتبر القانون المدني الشريعة العامة أو أم الشرائع² فيما يخص مختلف الروابط والعلاقات بين الأشخاص، ويقوم على مبدأ المساواة والتوازن بين أطراف العلاقة، على عكس القانون الإداري الذي يمنح الإدارة مركزا متميزا يخولها فرض سلطاتها على الأشخاص، تحقيقا للمصلحة العامة، فلها إصدار القرارات الإدارية، وتعديل العقود الإدارية بإرادتها المنفردة، والتنفيذ المباشر، والجبري، وتوقيع بعض الجزاءات دون حاجة للجوء للقضاء.

كما أن هناك أفكار ونظريات مشتركة بين الفرعين إلا أنها في القانون الإداري أخذت إطار مختلف عنها في القانون المدني من حيث: الأشخاص، والأموال، والعقود، والمسؤولية التقصيرية³، على النحو الآتي:

- الأشخاص في القانون المدني جوهرها العلاقات الأسرية، بينما في القانون الإداري تتكون من أشخاص اعتبارية.

- نقص الأهلية وانعدامها في القانون المدني يوازيه في القانون الإداري نظام الوصاية الإدارية.

- الملكية في القانون المدني لا توجد في القانون الإداري في أملاك الدولة العامة، باستثناء أملاك الدولة الخاصة.

- العقود المدنية تخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، بينما في القانون الإداري العقود تخضع للتعديل بالإرادة المنفردة للإدارة.

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص21.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص15.

³ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص23.

بالإضافة إلى كل ما تقدم فإن هناك أفكار ونظريات في القانون الإداري لا مثيل لها في القانون المدني كالقرارات الإدارية، ونزع الملكية للمنفعة العمومية، والتنفيذ الجبري والمباشر، المرفق العمومي. ورغم خصوصية كل من القانونين المدني والإداري، واستقلال مجال كل منهما عن الآخر، إلا أن هناك صلة بينهما مستمرة، ولا يمكن إنكار قيام علاقة بينهما ومن مظاهر العلاقة الوطيدة والقائمة بين هذين الفرعين القانونيين المنفصلين والمستقلين عن بعضهما البعض:

- أن القانون الإداري يتبنى في أحيان عديدة بعض القواعد القانونية ذات الطابع المدني مثل عقد الإيجار بدل عملية التسخير¹، حيث جاء في نص المادة 679 من القانون المدني²: "يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون.

إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والإستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء.

ولا يجوز الاستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن."

- بالإضافة إلى حقيقة كون القانون المدني الأصل والمصدر الأصيل لقواعد القانون الإداري المتعلقة بالمعاملات الإدارية (العقود الإدارية)، وبالمسؤولية الإدارية، وفكرة الوصاية الإدارية.

- أن القانون الإداري قد استعار واستمد الكثير من اصطلاحاته وتعبيراته القانونية الاصطلاحية من القانون المدني، مثل اصطلاحات: الشخصية القانونية، الالتزام الإداري، العقد الإداري، الوصاية الإدارية، والمسؤولية الإدارية.

- كما أن السلطات الإدارية والقضاء الإداري المختص بالنظر في الدعاوى القضائية الإدارية كثيرا ما تختار بحرية تطبيق قواعد القانون المدني عندما يرونها أصلح، وأكثر ملائمة للمصلحة العامة من تطبيق قواعد القانون الإداري، كما هو الحال في تطبيق قواعد القانون المدني على العقود المدنية التي تبرمها الإدارة العامة خارج نطاق المناقصات والمزيادات العامة.

- أن القانون المدني الشريعة العامة، إذ يتولى الإعلان عن الشخصية القانونية للأشخاص المعنوية بموجب المادة 49 منه، حتى تمكنها من مزاولة نشاطها، وهي الأساس القانوني لنظرية التنظيم الإداري الجزائري.

- كما تخضع العقود الإدارية للأركان العامة المعهودة في العقود عامة من: رضاء، محل، وسبب، والتي تناولها القانون المدني في المادة 59 منه وما يليها، كما تناول حق الإدارة في نزع الملكية

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 18.

² القانون المدني الأمر 75-58 مؤرخ في 1975/09/26، ج ر عدد 78، مؤرخة في 1975/09/30 المعدل بالقانون 07-05 المؤرخ في 2007/05/13، ج ر عدد 31، المؤرخة في 2007/05/13.

الخاصة للمنفعة العمومية (باعتبار هذه الأخيرة من أهداف القانون الإداري) في المادة 677 منه، وتعرض للاستيلاء باعتباره طريقة للحصول على الأموال ضمانا للسير الحسن للمرافق العمومية (وهي إحدى مواضيع القانون الإداري) بموجب المواد 679، 680، 681، 681 مكرر 01، 681 مكرر 02، 681 مكرر 03 منه، كما أشارت المادة 773 إلى بعض أملاك الدولة، وهي من مواضيع القانون الإداري...

وعليه ومهما كان التقارب بين القانون المدني والإداري، فسيبقى الأخير متميزا عليه بأفكاره ونظرياته المبنية على أولوية تفضيل المصلحة العامة على الخاصة.

4. علاقة القانون الإداري بالقانون الجزائي.

لل قانون الإداري علاقة وثيقة بالقانون الجزائي، بالرغم من استقلال كل من القانون الإداري والقانون الجزائي عن بعضهما البعض، حيث ينتمي القانون الإداري إلى قسم القانون العام الداخلي، في حين ينتمي القانون الجزائي للقانون الخاص بحسب التقسيم التقليدي الأكاديمي للقانون، بالرغم من أن بعض التقسيمات تشير إلى أن القانون الجزائي ينتمي للقانون العام.

ومحتوى العلاقة بين القانونين هي علاقة تناسق، وتعاون، وتكامل في ضبط وتنظيم العلاقات القانونية الإدارية بصورة متناسقة ومتوازنة وقوية ومحكمة.

حيث تعتبر قواعد القانون الجزائي الأساس القانوني لبناء العقوبات والجزاءات الإدارية التي يتضمنها القانون الإداري في بعض الحالات مثل: الجزاءات الجمركية، وبعض الجزاءات الإدارية على المتعاملين والمتعاقدين مع الإدارة في الصفقات والعقود الإدارية.

حيث اعتبرت المادة 459 من قانون عقوبات¹ فعل مخالفة المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من جانب الهيئات الإدارية جريمة، وحتى وإن كانت لها عقوبة لا تتناسب مع درجة الفعل، وحددتها بغرامة أو بما لا يزيد عن 03 أيام حبس.

ووضعت المادة 301 من قانون العقوبات حماية خاصة لأسرار الوظيفة العمومية وكيفت فعل الموظف في حالة إفشاء هذه الأسرار بأنه جريمة، ووضعت عقوبة لهذا الفعل تتراوح بين شهر إلى 06 أشهر والغرامة.

وزيادة على كل ذلك فإن القانون الإداري يتصل بقانون العقوبات اتصالا وثيقا، من خلال تناول هذا الأخير للعقوبات التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري، كجرائم إهانة موظف عام أو رجال القوة العمومية التي نصت عليها المادة 144 من قانون العقوبات، وجرائم التعرض لحرية المزايدات باعتبارها أحد طرق تعاقد الإدارة العامة حسب المادة 175 نفس القانون، بالإضافة للجرائم التي

¹ الأمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 48، المؤرخة في 10/06/1966، المعدل والمتمم.

يرتكبها الموظف العمومي في حالة مساسه بالحرية الشخصية للفرد على غرار حقوقه الوطنية، أو اختلاسه لأموال عمومية..

5. علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية 22-13.

إن الرقابة على أعمال الإدارة وجدت لكون الجهاز التنفيذي يقوم بتسيير المرافق العمومية تحقيقاً للمصلحة العمومية والحفاظ على النظام، وقد يترتب على ذلك تقييد حقوق وحرية الأشخاص، ولهذا كان لزام أن يعطى القضاء الإداري مقابل ذلك سلطات وإجراءات تحمي الأشخاص من تعسف الإدارة. تجسيدا لمبدأ الأزواجية القانونية والقضائية طبقاً للمادة 179 من التعديل الدستوري 2020، فقد تم تخصيص في تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 22-13 عدة مواد ابتداء من المادة 800 وما بعدها، حيث تتضمن عدة أحكام وقواعد إجرائية مشتركة بين الجهات القضائية الإدارية أو إجراءات تكون متبعة سواء أمام المحاكم الإدارية¹، أو المحاكم الإدارية للإستئناف²، أو مجلس الدولة³.

إن العلاقة بين القانون الإداري وقانون الإجراءات المدنية والإدارية قوية، بحيث يتكفل هذا الأخير بتنظيم المنازعات الإدارية، وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ويحدد وينظم أيضاً جهة القضاء المختص بالدعاوى القضائية الإدارية سواء كانت المحاكم الإدارية كجهة ابتدائية، أو المحاكم الإدارية للإستئناف كدرجة ثانية، أو مجلس الدولة كجهة إستئناف في بعض النزاعات، وجهة نقض.

¹ القانون 98-02 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، المؤرخة في 01/06/1998، الملغى بالمادة 39 من القانون العضوي 22-10 المتضمن التنظيم القضائي، ج ر عدد 41، مؤرخة في 09/06/2022.

² أسست المحاكم الإدارية للإستئناف بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ونص القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، المرجع نفسه، عليها في المواد: 04، 29، 30، 33، 34، 35، 36، 37، 38، ونص أيضاً القانون 22-07 المؤرخ في 05/05/2022، المتضمن التقسيم القضائي، ج ر عدد 32، المؤرخة في 14/05/2022 عليها في المواد: 02، 08، 09، 10، كما نص تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 22-13 في المواد من: 900 مكرر حتى 900 مكرر 08 على الإجراءات أمام المحاكم الإدارية للإستئناف.

³ القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، المؤرخة في 01/06/1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، ج ر عدد 43، المؤرخة في 03/08/2011، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04/03/2018، ج ر عدد 15، المؤرخة في 07/03/2018، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11، المؤرخ في 09/06/2022 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 41، المؤرخة في 16/06/2022.

كما يوضح قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنواع الدعاوى القضائية الإدارية التي يمكن رفعها لحل المنازعات الإدارية القضائية أمام القضاء الإداري المختص، سواء كانت دعوى الإلغاء أو البطلان، ودعوى التفسير، ودعوى فحص وتقدير المشروعية، ودعاوى القضاء الكامل والتعويض، والدعاوى الاستعجال.

وكرس قانون الإجراءات المدنية والإدارية مسار الدعاوى الإدارية من رفعها وقبدها وتسجيلها، والشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يجب احترامها وإتباعها أثناء رفع الدعاوى القضائية الإدارية حسب المواد: 13، 15، 22، 23، 24، 25، 69 منه، إلى غاية صدور الأحكام والأوامر، وكذلك طرق الطعن فيها، وتنفيذها.

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية خاصة في المجال الإداري أخذ بالاستعجال في مادة التسبيق المالي، والاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات العمومية، والاستعجال في مادة الحريات العامة، والاستعجال في المادة الجبائية، وذلك بهدف إضفاء المصادقية على العمل القضائي الإداري من جهة، وحث الإدارة على احترام القانون ومبدأ الشرعية في تصرفاتها من جهة أخرى.¹

6. علاقة القانون الإداري بقانون المالية العامة.

القانون المالي هو القانون الذي ينظم المال العام للدولة، وهو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإدارة الأموال العامة في الدولة، ويهتم القانون المالي بالنشاط المالي للدولة بجانبه الإيجابي (الإيرادات العامة)، والسلبى (النفقات العامة)، واعتباراً لحاجة الأجهزة الإدارية عامة مركزية أو لامركزية لنفقات عامة للاضطلاع بمختلف مهامها ونشاطاتها.

وتظهر العلاقة الوطيدة بين القانونين من خلال اهتمام القانون الإداري بالمال العام والخاص المملوك للدولة عامة، فضلاً عن أن تنفيذ الأحكام الإدارية فيما يتعلق بالجانب المالي تتم عن طريق الخزينة العمومية، حتى وأن كثيراً من مواضيع المالية العامة تدرس في كتب القانون الإداري، كالمال العام، نزع الملكية للمنفعة العمومية، وبالتالي فهو مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية، ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة، والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال، وكيفية الانتفاع بها، ومن موضوعات هذا القانون كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة، وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة، والإشراف والرقابة عليها.

وعليه فالعلاقة بينهما تكملية القانون الإداري للمالية، حيث يبين القانون الإداري القواعد القانونية لإدارة الأموال العامة، وكيفية حماية الأموال العامة، والاستفادة منها كالموازنات العامة، والضرائب، وغيرها، فالقانون الإداري ينظم الأنشطة الإدارية في مفاهيمها التنظيمية، والوظيفية، وينفذها في هذا النشاط، والذي يوضح كيفية تحديد الدخل، وكيفية تحصيله، وكيفية دفعه وهو

¹ عبد الرحمن بريارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، 2009، ص 09.

محور القانون المالي، أما القانون المالي يتضمن تنظيم الأنشطة المالية للدولة من خلال تحديد النفقات العامة، وضمان الإيرادات العامة، وتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات.

7. علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام.

يجتمع القانون الإداري بالقانون الدولي العام في كونهما فرعان يهتمان بالدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام، وإن كان القانون الإداري يقتصر اهتمامه بالنشاط الداخلي أي الدولة باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة، في حين ينصب اهتمام القانون الدولي العام على نشاط الدولة الخارجي مع نظرائها من الدول في المجتمع الدولي، والمنظمات الدولية.

ورغم استقلال وابتعاد مجال كل الفرعين، إلا أنه تظل هناك علاقة بينهما، باعتبار نص المادة 154 من تعديل الدستور الجزائري 2020، التي تنص على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون."

وبالتالي فلو كرسست معاهدة مصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية تتعلق بحماية الموظف العام في مجال المساواة التأديبية، إجراء مغايرا ومخالفا لما هو معمول به في ظل القانون الداخلي، يلزم القاضي بتطبيق نص المعاهدة باعتباره يسمو على هذا الأخير، ومنه تظهر العلاقة بين القانونين من خلال إمكانية تطبيق أحكام القانون الدولي العام على مواضيع القانون الإداري.

8. علاقة القانون الإداري بقانون الأسرة.

رغم استقلال مجالي قانون الأسرة والقانون الإداري واهتمام كل منها بمواضيع مختلفة، إلا أنه تبقى ثمة علاقة تربط الفرعين بعضهما ببعض، إذ تطبق على الهبات والوصايا الممنوحة للأشخاص المعنوية العامة الأحكام المتعلقة بالوصايا والهبات، وهي من عقود التبرع المنصوص عليها في أحكام المواد من 184 حتى 212 من قانون الأسرة¹.

وعلى سبيل المثال المادة 133 من قانون الولاية 12-07 نصت على أنه:

"يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات أو الوصايا الممنوحة للولاية سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة."

رابعاً. مصادر القانون الإداري.

يجب أن نميز في الدراسات القانونية بين مفهومين لمصادر القانون، فقد يكون معناها المصادر المادية: أي المادة الأولية التي يتكون منها القانون المستقاة من الظروف السياسية والاقتصادية

¹ قانون 84-11 المؤرخ في 09/06/1984، المتضمن قانون الأسرة، المعدل والمتمم، ج ر عدد 24، المؤرخة في 12/06/1984.

والاجتماعية، كما قد يراد بها المصادر الإجرائية الشكلية: وهي تلك الوسائل التي تستعمل في صناعة وإنتاج القواعد القانونية، ووضعها ميدانيا وعمليا موضع التنفيذ.¹

من خلال ما ذكر فإن الإدارة العمومية تخضع لسيادة حكم القانون بالمفهوم الواسع في كل تصرفاتها، حيث يجب عليها أن تخضع لمصادر القانون الإداري في كل نشاطاتها، آخذة بعين الاعتبار أهميتها، ودرجة قوتها، تحت طائلة خرق مبدأ الشرعية، وذلك حتى ولو وصف القانون الإداري بأنه قضائي، باعتبار أن أغلبية قواعده قضائية، وهذا ليس معناه أن القضاء هو مصدره الوحيد، وإنما معناه أن للقضاء دور كبير في إنشاء قواعد القانون الإداري ليس هو نفس دور القاضي العادي المطبق للقواعد القانونية.²

ولهذا فمن الممكن دراسة مصادر القانون الإداري التي تخضع لها الإدارة³ من نواحي عديدة، فمن زاوية هناك مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، ويدخل في المكتوبة: الدستور، والمعاهدات، والتشريع، أما الغير مكتوبة فهي: العرف، والمبادئ العامة للقانون، والقضاء. ومن زاوية أخرى يمكن تقسيم مصادر القانون الإداري إلى مصادر رسمية، وأخرى غير رسمية أو مفسرة، فالرسمية تتمثل في: الدستور، التشريع، أما غير الرسمية أو المفسرة هي: القضاء، والفقهاء، والمبادئ العامة للقانون.

إن التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى، بينما يمثل القضاء والفقهاء المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يعطي القضاء دوراً جوهرياً ومهم، بل يعتبره أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق، ليصبح مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري، إلا أن الفقه يضل مصدراً تفسيرياً له.

وأشير إلى أنه لا تختلف مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بوجه عام، وهي عادة خمسة مصادر حسب ترتيبها ودرجتها في السلم القانوني وتشمل: التشريع، العرف الإداري، المبادئ العامة للقانون، القضاء الإداري، والفقه الإداري، وهذا ما سأتناوله تبعا على النحو الآتي بيانه.

1. التشريع.

إن التشريع المرتبط بمواضيع القانون الإداري لا يوجد في تقنين أو مجموعة واحدة كما بينت ذلك في خصائص القانون الإداري كونه غير مقنن، وإنما يوجد تقنين جزئي موجود في مجموعة من التشريعات المختلفة.¹

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص75.

² سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص16.

³ عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة الهنداوي، الأردن، 1981، ص35.

والتشريع كمصدر نصي هو كل ما يصدر عن سلطة مختصة أو سلطة التشريعية البرلمان بغرفتين من قواعد تتميز بالعمومية والتجريد، والثبات النسبي، وتكون مكتوبة ومدونة، وتكون مقترنة بجزء، هدفها وضع نظام للروابط والعلاقات بين الدولة وأجهزتها، أو بينها وبين الأشخاص، أو بين الأخيرين بعضهم ببعض.²

ولهذا فالمقصود بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة، وقد تكون هذه السلطة سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستورياً، أما إذا كانت السلطة تشريعية فيكون التشريع عادياً، ويطلق عليه اصطلاح القانون العضوي، أو قانون، أو أمر، أما إذا كانت سلطة تنفيذية نكون أمام ما التشريع الفرعية أو اللائحة.³

أ. الدستور. (التشريع الأساسي)

إن الدستور هو أول مصدر من مصادر القانون الإداري، لهذا فالوثيقة الدستورية لا يقصد بها فقط مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية، فيمكن أن تكون القواعد غير مكتوبة بما يعرف بالدستور العرفي.

والدستور هو: "مجموعة القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة، وتبين شكل الحكومة، وتنظم السلطات المختلفة فيها من حيث التكوين والاختصاص، مع بيان العلاقة بينها، وتقرر ما للشخص من حقوق وحرريات، وما عليه من واجبات."⁴

كما أن الدستور هو: "مجموعة القواعد القانونية التي تعلو على كل القواعد القانونية الأخرى،

ومن

تم فإن الإدارة تخضع له، باعتبارها إحدى سلطات الدولة المخاطبة بالدستور، وتستمد النصوص الدستورية قوتها ومكانتها وسموها من مضمونها، وهو ما يعرف بالسمو المادي الموضوعي، ومن شكلها التي تصدر به، وهو ما يعرف بالسمو الشكلي للدستور."⁵

"وهو الوثيقة المكتوبة التي تعد القانون الأسمى والأساسي في الدولة، ويوضع عادة طبقاً لإجراءات خاصة تختلف من دولة لأخرى ومن نظام لآخر، ويتضمن الدستور وضع الدولة، ويبين شكل الحكومة فيها، وينظم السلطات الإدارية، ويحدد وظائفها."⁶

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 17.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76.

³ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 22.

⁴ عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص 13.

⁵ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 32.

⁶ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 25.

ويعتبر الدستور القانون الأساسي والأسمى في السلم والمنظومة القانونية لأي دولة، حيث يأتي ويقع من حيث الأهمية في قمة البناء والهزم القانوني في الدولة¹، ويسمو على كل القواعد القانونية الأخرى، ويحكمها وتنقيد به، فهو يصور شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وعلاقتها بالمواطنين، ويتضمن الدستور على بعض موضوعات القانون الإداري، كالتنظيم الإداري، ونشاطات الدولة، وحقوق الأشخاص وحررياتهم، ويتكون من مجموعة من المبادئ والقواعد الأساسية التي تنظم السلطات في الدولة، ولهذا يشكل الدستور المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري، فمثلا ما جاء في المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 التي حددت الجماعات المحلية، حيث نصت على أنه: "الجماعات المحلية في الدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

أما المادة 18 فنصت: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

وأضافت المادة 19 إلى أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسبير الشؤون العمومية".

كما ألزمت المادة 26 منه الإدارة أن تكون في خدمة المواطن، على أن يضمن القانون عدم تحيز الإدارة، كما تضمن المرافق العمومية المساواة في الحصول على الخدمات، وهذا ما جاء في نص المادة 27 من نفس التعديل الدستوري، والتي أشارت إلى أنه: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز".

كما نصت الدستور في الفصل الأول من الباب الثالث على رئيس الجمهورية، وفي الفصل الثاني على الحكومة، وهي عبارة عن مجموعة من القواعد والمبادئ لها علاقة بالجهاز التنفيذي في الدولة. زيادة على ذلك ما جاء في نص المادة 67 من نفس التعديل الدستوري على المساواة في الالتحاق بالوظائف في الجهاز الإداري، حيث أشارت إلى أنه:

"يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين".

ونتيجة لسمو القواعد الدستورية وعلوها ورفعتها عن بقية القواعد القانونية الأخرى فيجب على الأخيرة أن تنقيد بها في شكلها، ومضمونها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يستوجب على الإدارة العمومية وهيئاتها بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم باحترام المبادئ التي جاء بها الدستور وتنقيد بها، ولا يحق لها مخالفتها، وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ الشرعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما سببته من أضرار للغير.

ب. التشريع العادي أو القانون.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص13.

التشريع العادي هو القانون الصادر عن السلطة التشريعية أي البرلمان بغرفتيه، وهو مجموعة من القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساساً بوضعها في حدود اختصاصها الذي بينه الدستور¹، ويعطي الدستور للسلطة التشريعية التي تكون عادة منتخبة الاختصاص بالنشاط التشريعي، بهدف ضمان أن تكون القوانين مرتبطة بتحقيق المصلحة العمومية.

ويعد التشريع العادي المصدر الرئيسي للقانون الإداري، لأن معظم نشاطات الإدارة العمومية تحكمها وتنظمها وتضبطها نصوص وقواعد في قوانين وتشريعات صادرة عن البرلمان.²

ويحتل التشريع العادي أو القانون بعد التصويت عليه وإصداره ونشره في الجريدة الرسمية المرتبة الثانية بعد الدستور، فهو أدنى منه من حيث التدرج التشريعي، باعتباره صادراً من الهيئة التشريعية، وأعلى من التشريع الفرعي أو اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية.³

والقانون بوصفه مصدر نصي مهم جداً، حيث يتم استعماله كأساس لرقابة القاضي الإداري على شرعية تصرفات الإدارة العمومية، كقانون الولاية، والبلدية، ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وقانون الأملاك الوطنية.....

ولهذا فالإدارة العمومية بوصفها يد السلطة التنفيذية تخضع للنصوص القانونية وسيادة حكمها: كالقانون المدني، قانون العقوبات، قانون الوظيفة العمومية، قانون البلدية وقانون الولاية، وقانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وقانون الأملاك الوطنية، وقانون الحالة المدنية..، فإذا خالفت قواعد القانون أو صدر نشاط إداري استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك التصرف لعدم مشروعيته، ومعنى ذلك أن الإدارة العمومية بصفة خاصة والجهاز التنفيذي بصفة عامة يخضع في ممارسته لنشاطه وصلاحياته لما تسنه السلطة التشريعية من قوانين، وهذا الخضوع يسمى بالخضوع الوظيفي.⁴

ج. التشريع الفرعي أو اللوائح.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى قرارات إدارية فردية، وقرارات إدارية تنظيمية، وهي التي يطلق عليها تسمية اللوائح، ودراستها ستكون بنظرة ليس فقط كأداة ووسيلة أساسية للإدارة لقيامها بنشاطها، ولكن باعتبار اللوائح مصدر لتكوين قواعد القانون الإداري.

حيث يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً لمهامها بالتشريع الفرعي أو اللائحي، وهي مجموعة اللوائح التي تحكم مختلف النواحي الإدارية، والتي لا يمكن حصرها¹، وهي

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص77.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص14.

³ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص37.

⁴ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص18.

قواعد عامة ومجردة واجبة الاحترام، تلي مباشرة التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، ولا تختلف عنها موضوعياً²، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة لكونها تعد قرارات إدارية يجب أن تكون في إطار القانون.

والتشريع الفرعي أو اللوائح تعد ذات طبيعة تشريعية إذا عالجت من الناحية الموضوعية، ولكن تكون تصرف إداري من زاوية الاختصاص، وجهة الإصدار، وهي الإدارة التنفيذية، ولهذا تعد اللوائح من عناصر السلم والهزم والبناء القانوني في الدولة، وبالتالي مصدر من مصادر القانون الإداري، وتأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور، والتشريع العادي أو القانون، وحتى تكون اللائحة شرعية يجب التقيد من حيث الشكل والمضمون بالقواعد التي تعلوها، من جهة، وتقيد الإدارة المصدرة لها بقواعدها ما دامت سارية ومستمرة عندما تصدر قرارات فردية.³

وتتعد اللوائح إلى عدة أنواع منها: اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، واللوائح الضبطية أو البوليسية، واللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة.⁴

* اللوائح التنفيذية.

اللوائح التنفيذية هي قرارات إدارية بالإرادة المنفردة لهيئات ووحدات من الإدارة العمومية، والهدف منها هو تنفيذ القوانين⁵، كالمراسيم التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة⁶، وهي تسمو على التصرفات غير اللائحية التنفيذية.

كما تصدر مختلف الوزارات باعتبارها جهاز تنفيذي في الدولة القرارات الوزارية والمشاركة بين عدة وزارات المرتبطة بتنفيذ القوانين لتسهيل وضعها موضع التطبيق عملياً، كذلك قرارات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة والولاية في تنفيذ مختلف التشريعات.

وعليه فإن السلطة التشريعية تكتفي بوضع قواعد عامة ومجردة وإجمالية، وتترك للجهاز التنفيذي والجماعات المحلية وضع التفاصيل والجزئيات للنص التشريعي، بواسطة اللوائح التنفيذية المرنة والبسيطة في إجراءاتها والسرية في اتخاذها، والتي تراعي وتوازن وتناسب وتلاءم بين عمومية القاعدة ومتطلبات التخصيص، وأيضاً حتى يمكن تغييرها بسهولة حسب سرعة التطورات دون تغيير القوانين أو تعديلها، والتي تحتاج قدر كافي من الثبات والاستقرار.

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص17.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص15.

³ عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص20.

⁴ عمر محمد مرشد الشوبكي، المرجع السابق، ص42.

⁵ عمر محمد مرشد الشوبكي، المرجع نفسه، ص45.

⁶ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص15.

*** اللوائح التنظيمية.**

إن اللوائح التنظيمية والتي تسمى أيضا باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، هي تلك اللوائح الغير مرتبطة أو متصلة أو متعلقة بالقوانين.

فاللوائح التنظيمية هي بمثابة التشريع الذي يصدر عن السلطات الإدارية، إذ تعد اللوائح التنظيمية أداة مهمة جدا في يد الإدارة العمومية للقيام بمهامها ونشاطاتها الإدارية اليومية في مواجهة الجمهور والظروف المحيطة بها، حيث يمكنها باستعمال إرادتها المنفردة أن تلزم الغير بتحقيق أهدافها في تحقيق المصلحة العمومية، وحماية النظام العام.¹

حيث تمارس الإدارة اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون، فتقترب وظيفتها من التشريع، ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية، ونظام العمل بها، وشؤونها الإدارية والمالية، وهو من صميم عمل مختلف الوزارات بصفتها المختصة بتنظيم وتسيير الجهاز الإداري في الدولة.

*** اللوائح الضبطية أو البوليسية.**

تعد لوائح الضبط الإداري أهم وسيلة وأسلوب من أساليب الضبط الإداري، فعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيد بها حريات الأشخاص في سبيل صيانة النظام العام، وهي تتضمن أوامر ونواهي وتحدد عقوبات على مخالفيها، وسلطتها في ذلك ليست مطلقة بل مقيدة بالقانون ورقابة القضاء.

وتعرف لوائح الضبط الإداري بأنها: "قواعد عامة موضوعية مجردة لتقييد النشاط الفردي حفاظا على النظام العام، مثل لوائح تنظيم المرور، ومراقبة المواد الغذائية، والمحال العامة."² كما تعرف بأنها: "تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة."³

كذلك أنها: "مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري، بقصد المحافظة على النظام بطريقة وقائية وسابقة، عن طريق دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي."⁴

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص 396.

³ سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 1982، ص 307.

⁴ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 138.

كما تعرف لوائح الضبط الإداري بأنها: "عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن السلطات الإدارية المختصة في شكل مراسيم (رئاسية أو تنفيذية)، أو قرارات (وزارية، ولائية، بلدية)".¹ والضبط الإداري هو الصورة الثانية لنشاط الإدارة العمومية الذي له نفس أهمية المرافق العمومية، هدفه وغرضه وغايته وجوهره هو الحفاظ على النظام العام، وبالتالي فيه احتكاك مع حقوق وحريات الأشخاص ومصالحهم، مما يتعين ويجب أن توجد قواعد قانونية صادرة عن السلطة التشريعية لتنظيم ذلك النشاط.

إن تنظيم الضبط الإداري لا شك فيه يكون بموجب قوانين تصدر عن السلطة التشريعية بهدف تحقيق النظام العام، فهي أحق من غيرها بعملية التنظيم إذا كان يتعلق بالحريات العامة أو يمس ببعض نشاطات الأشخاص، وفي هذه الحالة تكون مهمة الإدارة تنفيذ تلك القوانين الضبطية وتكتملتها. وتنظيم الحريات العامة وإن كان اختصاص أصيل للمشرع الجزائري طبقا للدستور، وذلك نظرا لما يترتب على هذا التنظيم من تقييد للحريات العامة، إلا أن التنظيم اللائحي هو الأكثر إحساسا بالحريات، ومدى القيود التي يلزم أن ترد عليها، فمهما بلغت القوانين الضبطية من دقة وتفاصيل إلا أنها لا تنفي الحاجة الماسة إلى التنظيم اللائحي، لأنه الأقدر على ملائمة متطلبات النظام العام، مع تحديد وتقييد ذلك التنظيم بعدم مخالفة القواعد التي وضعتها القوانين والنصوص الدستورية. إلا أنه قد يعطي الدستور الاختصاص بوضع لوائح الضبط إلى الإدارة، إذ تعد من أهم وسائل الإدارة في قيامها بمهامها ومسؤولياتها.²

وتمتاز لوائح الضبط بأنها تمارس بصفة مستمرة من طرف الإدارة للحفاظ على النظام العام من: أمن عام، وصحة عامة، وسكينة عامة، ونظام خلقي، وبيئي، وروئقي جمالي، كما تتميز اللوائح بسهولة إجراءاتها ووضعها وتعديلها لمواجهة كل الاحتمالات، ولهذا تعد لوائح الضبط الإداري من أهم مصادر القانون الإدارية.

* اللوائح التفويضية.

اللوائح التفويضية هي نوع من أنواع اللوائح التي تصدرها الإدارة العمومية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية بتفويض من السلطة التشريعية، والتي تسمى التفويض التشريعي، أو المراسيم بقوانين، أو المراسيم أو اللوائح التشريعية، وهي عبارة عن قرارات إدارية لها قوة القانون لتنظيم بعض المجالات الحيوية في الدولة التي يختص بها التشريع، وتكون بتفويض خاص منه.³

¹ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دون دار ومكان النشر، 2004، ص35.

² سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص10.

³ عمر محمد مرشد الشويكي، المرجع السابق، ص43.

حيث تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من اللوائح بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه، ومن ذلك اختصاصها بإصدار اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم بعض المؤسسات والهيئات، والمصالح، والشركات العامة وتحديد غاياتها، وصلاحياتها.

* لوائح الضرورة.

تسمى لوائح الضرورة كذلك في بعض الدول باسم القوانين المؤقتة¹، ولها كذلك قوة القانون، يصدرها الجهاز التنفيذي لتنظيم حالة الضرورة.

فقد تحدث في بعض الأحيان أن تكون هناك أخطار محدقة على النظام العام، ويجب التعامل معها بسرعة لمجابهتها، لأن القاعدة هي أن ضمان أمن الدولة وتوفير سلامتها فوق كل اعتبار، من أجل ذلك فإنه يجب أن يسمح للإدارة بما لديها من وسائل وإمكانات أن تواجه باتخاذ قواعد ولوائح الضرورة اللازمة، ودون التقيد في بعض الأحيان بحرفية النص القانوني.²

حيث قد تواجه السلطة التنفيذية ظروف غير عادية واستثنائية ومستعجلة تدفعها لإصدار لوائح إدارية تنظم حالة الضرورة، وتحمي النظام العام، وسير الحسن المرافق العمومية، وذلك لعدم إمكانية إصدارها من السلطة التشريعية التي لها الصلاحية بإصدارها لأسباب مختلفة، لظروفها، أو في فترة العطلة البرلمانية، أو لظروف استثنائية تمنع البرلمان من الانعقاد.

وما ينبغي الإشارة إليه أن اللوائح كمصدر للقانون الإداري وإن كانت مجال ضروري للإدارة العمومية، وأداة لقيامها بصلاحياتها المحددة في التشريع، إلا أنها قد تكون فيها تهديد لحقوق وحريات الأشخاص، عندما تعتبرها الإدارة آلية لتوسيع امتيازات السلطة العامة، ولهذا يجب وضع ضمانات تجبر الهيئات الإدارية على احترام وتطبيق القانون، وخاصة فيما يتعلق بالرقابة القضائية.

2. العرف الإداري.

العرف الإداري هو: "مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها، وتعد مخالفتها مخالفة للقانون، مما يستلزم إلغاء أعمالها."³

والعرف الإداري كما أشارت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر هو: "تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على إتباعها في مزاوله نشاط معين لها، وينشأ من

¹ عمر محمد مرشد الشوبكي، المرجع نفسه، ص42.

² سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص10.

³ حسين طاهري، المرجع السابق، ص24.

استمرار الإدارة التزامها لهذه الأوضاع والسير على تنسيقها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع.¹

كذلك العرف معناه: "تكرار السوابق التي تؤدي لوجود قاعدة إلزامية، فإنه بالنسبة للقانون الإداري ليس إلا مصدرا ثانويا."²

زيادة على ذلك فالعرف الإداري هو: "إضطراد التقليد على إتباع سنة معينة في العمل، مع الاعتقاد في إلزام هذه السنة على أنها قاعدة قانونية، أو هي تواتر العمل بقاعدة معينة، تواترا تملية العقيدة في ضرورة إتباع هذه القاعدة."³

كما تم تعريف العرف الإداري على أنه: "تعبير عن سلوك معين تلتزمه الإدارة باختيارها وبصفة منتظمة ومطردة، وبالتالي يصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع ما لم تلغى أو تعدل بقاعدة قانونية أخرى."⁴

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة، مما يستوجب ألا يخالف نصاً تشريعياً تطبيقاً لمبدأ تدرج القوانين، فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه، كما أنه يمكن للقانون أن يعدل أو يلغي أعراف إدارية قائمة حسب متطلبات الإدارة العمومية، أو يقوم بالنص عليها والاعتراف بها وإقرارها قانوناً، لأن أغلبية نصوص وقواعد القانون الإداري المدونة كانت أعراف إدارية سابقاً.

وتجدر الإشارة لكي يعتبر العرف ملزم للإدارة العمومية يجب أن يتوفر فيها شرطان، الأول أن يكون العرف عام وتطبقه الإدارة العمومية بصفة مستمرة ودائمة ومنتظمة ليكون ثابتاً مستقر العمل به، والثاني ألا يكون العرف الإداري مخالفاً للتشريع.

ولكي يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً ومصدراً من مصادر القانون الإداري، يجب أن يتوافر فيه ركنين أساسيين: ركن مادي، وركن معنوي.

أ. الركن المادي للعرف.

الركن المادي للعرف هو اعتياد الإدارة العمومية في نشاطها على سلوك معين بشكل مستمر ومتكرر، أي أن يكون هناك اضطراد على قواعد معينة في زمن طويل نسبياً.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص16.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، دم.ج. الجزائر، 1990، ص39.

³ عمر محمد مرشد الشوبكي، المرجع السابق، ص51.

⁴ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 21.

وبالتالي فالركن المادي للعرف الإداري يتطلب السير على نمط معين مدة كافية لإضفاء على القاعدة عنصر الإلزام، الذي ينشأ في القانون الإداري من التزام الإدارة في تسييرها للمرافق العمومية بقاعدة معينة، وتسير عليها لتصبح ملزمة لها بشرط ألا تخالف النصوص سارية المفعول.¹ وقد يكون هذا الاعتقاد ايجابياً يظهر في صورة القيام بنشاط، أو يكون سلبياً في صورة الامتناع عن القيام بتصرف معين، على أن يكون هذا النشاط أو الامتناع بصورة ثابت ومستقر ومتكررة على نفس الوقائع المماثلة، وفي نفس الظروف المتشابهة، وأن يمر الزمن الكافي لاستقراره، وبالتالي ينشأ العرف الإداري من استمرار الإدارة الالتزام بهذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة نشاطاتها، بحيث تصبح بمثابة قاعدة قانونية ملزمة.²

ب. الركن المعنوي للعرف.

الركن المعنوي للعرف هو اعتقاد الإدارة والأشخاص وشعورهم بالإلزامية ذلك السلوك المادي المتكرر والمستمر، والذي يتحول إلى قاعدة متبعة، وضرورة احترامها وعدم مخالفتها، واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء، وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير شرعية، ويمكن إلغائها أمام القضاء الإداري.³

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقه الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة، وأن يكون مشروعاً، وغير مخالف لنص قانوني أو لائحي. ومن الجدير بالذكر أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو تغييره نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف، بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر الركنين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق. أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة، فإن قرارها أو إجراءاتها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية. ومع ذلك فإن العرف كمصدر للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية الأخرى لصعوبة التأسيس على القاعدة العرفية، ولأن الإدارة العمومية في أحيان عديدة تستند إلى اللوائح لتنظيم نشاطها الإداري.

3. المبادئ العامة للقانون.

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 18.

² سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 38.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 29.

ظهرت تسمية المبادئ العامة للقانون لأول مرة في قرار مجلس الدولة الفرنسي سنة 1945 المرتبط باحترام حقوق الدفاع¹، حيث بدأ في استتباطها وإعلانها في أحكامه كمصدر منذ 1940 نتيجة انهيار الجمهورية الفرنسية الثالثة على يد الألمان، وانهيار النظم والمبادئ الدستورية، مما دفع مجلس الدولة الفرنسي لحماية الحقوق والحريات إلى إنشاء وإعلان نظرية المبادئ العامة للقانون، واستمر في تبنيها بعد انتهاء الحرب.²

ويمكن تعريف المبادئ العامة للقانون كمصدر للقانون الإداري على أنها: "مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها بواسطة القضاء، ويعلمها هذا الأخير في أحكامه، فتكتسب قوة إلزامية، وتصبح بذلك مصدر من مصادر المشروعية."³ تسمى مبادئ عامة للقانون عدد من المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية (كالدستور والقانون والتنظيم)، وإنما تذكر في مقدمة أو ديباجة هذه النصوص، ويعترف القضاء على الإدارة واجب احترامها.⁴

وتعرف أيضا: "المبادئ القانونية العامة تمثل مجموعة القواعد القانونية التي يستخلصها القضاء من المفاهيم الأساسية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والفكرية، والروحية، المعتمدة من المجتمع في بلد معين وزمن معين."⁵

تعد المبادئ العامة للقانون مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري، حيث أن وجودها وخلقها للقانون هو دليل واقعي عملي على إنشاء القضاء وكشفه للقانون الإداري وتأمين فعاليته، ويكون للمبادئ العامة للقانون نفس قوة القانون منذ لحظة تكريسها قضائياً وإلزامها للأشخاص والإدارة، حيث لا يجوز للإدارة وضع لوائح مخالفة لتلك المبادئ، وقد لجأ القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون للفصل في العديد من المنازعات الإدارية لعدم تقنين قواعد القانون الإداري.⁶

ولهذا فبالمبادئ العامة للقانون تتمتع بقوة القانون الصادر عن السلطة التشريعية، وتكون في نفس مرتبته، ومصدر منشأ للآثار القانونية، رغم أنها لا تستند إلى نص مكتوب، وإنما يكون مصدرها القضاء، وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع، إلا أنه في فرنسا بعد صدور دستور 1958 تم الاعتراف للمبادئ العامة للقانون بقيمة أعلى من قيمة القانون، وتم الاعتراف لها

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 81.

² عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص 24.

³ عمار عوايدي، القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، 1990، ص 101.

⁴ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 47.

⁵ عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص 23.

⁶ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 86.

بقيمة الدستور، ومن ذلك خلقت فكرة المبادئ ذات القيمة الدستورية، حتى ولو لم ينص عليها الدستور كمجانية التعليم، واستقلالية القضاء مثلاً.¹

إن تميز المبادئ العامة للقانون مرتبط بخصوصية وتميز قواعد القانون الإداري المستقاة من واقع الإدارات العمومية، فإذا أصدرت الإدارة تصرف قانوني مخالف لأحد هذه المبادئ كان عملها غير مشروع مما يعرضه للبطلان²، ومن أمثلتها: مبدأ المساواة أمام القانون، والمساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة، مبدأ المساواة أمام الضرائب، مبدأ دوام استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والمساواة في الانتفاع بالمرافق العمومية، ومبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية، والظروف الاستثنائية والطارئة وحالة الضرورة، ومبدأ مشروعية العقوبة، ومبدأ احترام حق الدفاع، ومبدأ حرية الصناعة والتجارة...

وعليه فالقضاء الإداري لا يخلق المبادئ العامة للقانون، إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقق من وجودها واستخلاصها من الضمير القانوني العام للمجتمع، ولذلك فمن الواجب على الإدارة العمومية والقضاء الإداري احترامها والتقيدها، باعتبارها قواعد ملزمة، ويستمر الإلزام ما لم تلغى أو تعدل بموجب قانون مكتوب، وجاء في قرار المحكمة الإدارية العليا بمصر أن: "المبادئ القانونية العامة هي قواعد غير مدونة مستقرة في ذهن وضمير الجماعة، يعمل القاضي على كشفها بتفسير هذا الضمير الجماعي العام، وتلك القواعد المستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى، ولا تحتاج إلى نص".³

4. القضاء الإداري.

إن الأحكام القضائية الإدارية تعد مصدر من مصادر القانون الإداري، لكونها تتمتع بقوة الشيء المقضي به، في مواجهة الأشخاص المدعين، والإدارة العمومية التي تكون عادة هي المدعى عليها⁴ أمام هيئات القضاء الإداري، سواء كانت محاكم إدارية، أو محاكم إدارية للاستئناف، أو مجلس الدولة. ويقصد بأحكام القضاء الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري: "مجموعة المبادئ أو القواعد التي تصدرها محاكم القضاء الإداري، والتي يتم استنباطها أو استخلاصها من النصوص القانونية إن وجدت أو إنشاؤها بواسطة هذه المحاكم، فالقاضي الإداري في أدائه مهمته كثيرا ما يجد نفسه مضطرا إلى صياغة مبادئ قانونية لا تستند إلى نص تشريعي".⁵

¹ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص40.

² عمر محمد مرشد الشويكي، المرجع السابق، ص52.

³ عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص26.

⁴ عمر محمد مرشد الشويكي، المرجع السابق، ص48.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص88.

إن الوظيفة الأساسية للقاضي هي تطبيق القانون، والفصل في النزاعات المطروحة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في الملفات الداخلة في اختصاصه، وإلا اعتبر وارتكب ما يسمى الامتناع عن الحكم، لذلك رسم المشرع الجزائري للقاضي الأسلوب الذي يسلكه لفض النزاعات إذا لم يجد في القواعد القانونية حلاً للمنازعة.

ومن مميزات أحكام القضاء الإداري أنها لا تخضع للقانون الخاص، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في القواعد القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه، يتولى بنفسه إنشاء وابتكار ووضع القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون الخاص، حيث هو ملزم أن يصدر حكماً حاسماً وقاطعاً لما طرح عليه من نزاع.¹

من جانب آخر فإن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه، ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيرياً، على خلاف أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الجميع.²

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية، وتفسيرها، وإزالة غموضها، ورفع التعارض المحتمل بينها، وإنما يتعدى القاضي الإداري ذلك إلى خلق قواعد قانونية بعيدة عن قواعد التشريع السارية.

إن الإطار الخاص والتاريخي لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه، وظروف نشأته، وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي، ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية، فيعمل على خلق مبادئ وقواعد القانون الإداري.³

حيث أصبح القضاء الإداري مصدر رسمي للقانون الإداري، ويتجاوز دوره إلى التشريع في كثير من الأحيان، إلا أننا نشير أنه في الوقت المعاصر، فسلطات القاضي الإداري باعتباره منشأ للقاعدة القانونية قد انكسرت وتقلصت وضيقنت نتيجة اتساع مجال ونطاق تدخل المشرع في ميادين عديدة.⁴ ومع ذلك يبقى للقضاء الإداري مكانة ودور مهم جداً في إنشاء والكشف عن قواعد القانون الإداري، وإيجاد الحلول والفصل في كثير من النزاعات، ولهذا فهو يبقى مصدراً من مصادر القانون الإداري.

5. الفقه الإداري.

الفقه هو: "استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء، وهم علماء القانون،

¹ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 19.

² سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص 41.

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

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 90.

فيمثل الفقه في آراء الفقهاء بالمفهوم الواسع، ومن الناحية القانونية فأراء الفقهاء ليس لها أية قوة إلزامية، ولهذا يعتبر الفقه مجرد مصدر تفسيري.¹

ونتيجة لخصائص القانون الإداري فالفقه يلعب دورا هاما في تقديم الإرشاد للمشرع والقاضي، وفي حقيقة الأمر فإن الفقه لا يعد مصدر رسمي للقانون الإداري، لأنه ليس بالمشرع، فوظيفته ومهمته هي تحليل وشرح النصوص التشريعية، والتعليق على الأحكام القضائية، واستخراج واستخلاص واستنتاج المبادئ والقواعد الجوهرية منها.²

إن دور الفقه في القانون الإداري مهم، وذلك نتيجة أن القانون الإداري غير مقنن بالكامل، فمهمته أن يضع أصول عامة ومنسجمة للتشريعات الجزئية، والأحكام الشخصية والفردية الصادرة من القضاء، لتسهيل فهمها، ومقارنتها مع غيرها في البلاد الأخرى، وتقييمها باستنباط النقايس والثغرات، واقتراح الحلول للمشرع والقضاء³، وهذا الدور والجهد يقوم به أساتذة القانون، القضاة، المحامين، عن طريق المنشورات من كتب ومقالات، والملتقيات، ليصبح القانون الإداري مجموعة نصوص قانونية، وأحكام قضائية متناسقة، ومنسجمة، ومن تم تكون ناجعة وفعالة.

خامسا. نطاق تطبيق القانون الإداري. (أساس القانون الإداري)

تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري مسألة جد مهمة خاصة في الأنظمة القضائية التي تعتمد على نظام ازدواجية القضاء والقانون، أي القضاء العادي والإداري، والقانون الخاص والإداري، وذلك من أجل ضبط قواعد اختصاص القاضي العادي أو الإداري ومن تم وبالتالي تطبيق القانون الخاص أو الإداري.⁴

من أجل ذلك درج القضاء والفقه في البحث عن معيار أو أساس لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ومجال القانون الخاص في نشاط الإدارة، خاصة وأن المشرع لم يستطع وضع قائمة تظهر متى يختص القضاء الإداري، وذلك بسبب حركية القانون الإداري ومتغيراته التي أشرنا إليها سابقا، الأمر الذي صعب مهمة المشرع في ضبط كل أنشطة الإدارة في تشريعات مسبقة، مما اضطر القضاء الإداري كجهة مستقلة أصيلة أن يتدخل في بعض الميادين التي لم ينظمها المشرع بنص.

ولهذا ونظرا لكل ما ذكرناها أعلاه فقد ذهب القضاء والفقه الفرنسي لإيجاد أساس، أو معيار، أو مبدأ عام رئيسي، يستند إليه القانون الإداري من خلال العديد من الأفكار والنظريات، والمعايير التي تطورت بتطور نشاط الإدارة ذاته، ومن هذه المعايير التي تحدد نطاق القانون الإداري وأساس له منها:

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع نفسه، ص 91.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 17.

³ سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع السابق، ص 20.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 26.

معيار أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة والتسيير، معيار المرفق العام، معيار السلطة العامة وامتيازاتها، معيار المنفعة العامة، معيار السلطة العامة الحديث، معيار الجمع بين المرفق والسلطة والمصلحة العامة.¹

1. معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة والتسيير.

يستند هذا المعيار على أساس التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة والتسيير، وقد ظهر هذا التمييز في منتصف القرن التاسع عشر، أين كان القانون الإداري مبني على فكرة السلطة العامة.

ومفادها أن هناك أعمال تستند لفكرة السلطة العمومية، وهي الأعمال التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة، وتصدر تصرفات بالإرادة الأمرة للدولة، وتتمتع بحق الأمر والنهي والتشريع الانفرادي، والقيادة²، وهذا النوع من الأعمال تحكمه قواعد القانون الإداري وبخضع لاختصاص القضاء الإداري³، كما أن هناك أعمال وتصرفات ونشاطات أخرى تقوم بها الدولة بالمفهوم الواسع والإدارة العمومية بصفة خاصة دون استعمالها لإرادتها الأمرة الملزمة، فتتنزل إلى مرتبة الأشخاص العاديين، وتتعامل كما يتعاملون، وترتبط معهم بعلاقات قانونية كإبرام العقود مثلا، وتسمى بأعمال الإدارة العادية والتسيير، وفي حالة النزاع يعود الاختصاص للقضاء العادي لتنازلها عن امتيازات السلطة العامة.⁴

وقد واعتمد القضاء الفرنسي مدة معينة على أعمال السلطة وأعمال الإدارة كأساس وحيد لتطبيق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، وقد تم التخلي على هذا المعيار رغم بساطته ووضوحه بفعل الانتقادات الكثيرة التي تعرض لها، الأمر الذي أدى إلى استبعاده نتيجة صعوبة تطبيقه عمليا نتيجة عدم القدرة على التمييز بين أعمال السلطة والإدارة والتسيير⁵، وهو في حد ذاته يحتاج لمعيار، لأن تصرفات الإدارة خليط بينهما، مما ضيق إلى حد كبير من نطاق القانون الإداري، ومن اختصاصات القضاء الإداري⁶، الأمر دفع الفقه والقضاء الفرنسي للاستعانة بمعيار المرفق العام.

2. معيار المرفق العام.

إن التطور الذي وقع في الانتقال من معيار السلطة العامة إلى معيار المرفق العام كأساس للقانون

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص31.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص20.

³ حسين طاهري، المرجع السابق، ص26.

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص47.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص20.

⁶ حسين طاهري، المرجع السابق، ص27.

الإداري كان نتيجة امتداد تدخل الدولة، واتساع نشاطها، حيث كان نشاطها يقتصر على وظائف الدولة الحارسة التقليدية من أمن داخلي، ودفاع خارجي، وقضاء، ودبلوماسية، فتم الاعتماد على معيار السلطة العامة، بينما عندما أصبحت الدولة متدخلة في كل النشاطات عن طريق إنشاء وتسيير المرافق العمومية لتقديم خدمات للأشخاص، وبدأ يتضح أن المعيار ليس متعلق بالسيادة والسلطة، وإنما معيار نشاط المرفق العمومي الذي يستهدف المصلحة العمومية هو الأساس الوحيد للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، ولهذا سمي القانون الإداري بقانون "المرافق العمومية"، وبعدها تم تشكيل مدرسة المرفق العام أو مدرسة بورديو بزعامة الفقهاء الفرنسيين: "ليون دوجي"، "وقاسطون جيز" "وروجي رونار" و"اندري دي لوبادير".¹

وقد تجاوزت فكرة المرفق الانتقادات التي وجهت لمعيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية الذي شرحناه سابقاً، فتوسع لجميع نشاطات الإدارة المتعلقة مباشرة بالمرافق العامة التي ينظمها القانون الإداري، إلا في حالتين: عندما تدير الدولة أو فروعها أموالها الخاصة، ففي هذه الحالة لا نكون أمام مرفق عمومي، وكذلك في حالة عدم استعمال الإدارة العمومية وتنازلها عن امتيازات السلطة العمومية، واستخدام قواعد القانون الخاص في تسييرها وتصرفاتها وأعمالها ونشاطاتها، وبالتالي قانوناً يكون القانون الخاص هو الواجب التطبيق، وقضاء يختص القضاء العادي في حالة وجود نزاعات.

ويقصد بالمرفق العام هو: "النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وذلك لإشباع وسدا للاحتياجات العامة للجمهور وتلبية المصلحة العامة".²

ويعد حكم "بلانكو" الصادر في 08 فيفري 1873 عن محكمة التنازع الفرنسية في نظر الفقه والقضاء هو تاريخ نشأة نظرية ومعيار المرفق العام.³

وتتلخص وقائع هذا الحكم في أنه صدمت عربة صغيرة تتبع مصنع تبغ بورديو في فرنسا طفلة فوقعت وجرحت، فرفع والد الطفلة الضحية النزاع إلى القضاء العادي ضد محافظ المحافظة باعتباره ممثلاً للدولة، طالبا التعويض من الدولة باعتبارها مسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع التابع لها، إلا أن محكمة التنازع قررت أن الجهة المختصة بالنظر في النزاع هي القضاء الإداري، وليس القضاء العادي.

حيث جاء في قرارها بأنه: "لا تختص المحاكم العادية إطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 51.

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

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 31.

بسبب المرافق العامة أيا كان موضوعها، حتى لو كانت تستهدف قيام القضاء العادي بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها دون إلغاء أو تعديل أو تفسير القرارات الإدارية.

زيادة على اختصاص القاضي الإداري قررت محكمة التنازع مبادئ جديدة تنظم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة فأشارت إلى أنه:

" حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تكون على عاتق الدولة اتجاه الأفراد بسبب الأضرار الناتجة عن أشخاص توظفهم الدولة في المرفق العمومي، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يتضمنها القانون المدني المتعلقة بعلاقات الأفراد بعضهم ببعض، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تختلف باختلاف حاجيات المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة."

كما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمعيار المرفق العام في عدة قضايا منها فعلى سبيل المثال قضية "ترييه Terrier" المؤرخة في 1903/02/06، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي أن يأخذ بمعيار المرفق العام كأساس لانعقاد اختصاص القضاء الإداري الفرنسي.¹

ونشير أن معيار المرفق العمومي معيار سهل وبسيط ولكن من الناحية العملية الواقعية لا يمكن تطبيقه بصفة شاملة، لأنه لوحد لا يمكن من خلاله تطبيق القانون الإداري وتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري، مما نشأت عنه أزمة سميت بأزمة المرفق العام.

أزمة نظرية المرفق العام.

في البداية كانت نظرية المرفق العام تصلح لأن تكون أساس ومعيار ونطاق لتطبيق القانون الإداري، حيث كان الأعدان الناشطين في المرافق العامة موظفين عموميين يطبق عليهم قانون الوظيفة العمومية، وليس القانون الخاص قانون العمل، أمولها أموال عامة، تصرفاتها قرارات وعقود إدارية تختلف عن عقود القانون الخاص، منازعاتها تخضع للقضاء الإداري.

ولكن بالرغم من التميز الذي وصلت إليه نظرية المرفق العام كأساس للقانون الإداري

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 27.

وتتلخص وقائع قضية "ترييه" في أن: "أحد المجالس البلدية أعلنت عن مكافأة يتم منحها لكل فرد من البلدة يشارك في الحملة التي يقوم بها سكان المدينة من أجل التخلص من الأفاعي الخطيرة التي كانت تهدد أمن السكان، وقد قام المجلس برصد مبلغ مالي كمكافأة، ولما تقدم السيد ترييه بطلب صرف مكافأة عن قيامه بصيد عدد من الأفاعي، رفض مدير الإقليم طلبه استناداً لنفاذ الاعتماد المخصص، فلجأ ترييه إلى القضاء الإداري مخاصماً المجلس المذكور، وانتهى مجلس الدولة بتقرير اختصاصه بنظر المنازعة على أساس الوعد بالجائزة، وأن الإعلان قد تضمن إيجاباً من المجلس البلدي، وقام السيد ترييه بصيد الأفاعي، وهذا العقد يتعلق في اختصاص مجلس الدولة بمرفق عام، ومن تم يكون الاختصاص بنظر المنازعات التي ينتجها العقد من اختصاص القضاء الإداري ذاته."

- واختصاصات القضاء الإداري، إلا أنها تدهورت وتراجعت وتأخرت بفعل عدة أسباب منها¹:
- عدم قدرة الفقه والقضاء على إيجاد تعريف دقيق وشامل ومقبول للمرفق العام، نتيجة لكونه أصبح يعتمد عليه كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري.²
 - تطور الحياة الإدارية، وتأثير ذلك بظهور تغييرات طرأت في القواعد التي قامت عليها فكرة المرفق العامة.
 - الآثار المترتبة عن سياسة الاقتصاد الموجه، ومبادئ الاشتراكية.
 - زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي.
 - لم يبقى نشاط الإدارة مرتبط بالمرفق العمومية، وإنما أصبح يشمل كذلك المرفق العامة الصناعية والتجارية، وبالتالي الخضوع للقانون الخاص.
 - ظهور المرفق الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمرفق المهنية المختلفة نتيجة اتساع تدخل الإدارة فيها.
 - ظهور مرفق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، تحت رقابة الإدارة وإشرافها، تسمى: "المرفق لصالح الجميع"³ لتكريس المنافسة.
 - رجوع الفقهاء إلى ربط تعريف القانون الإداري بنظرية السلطة العامة المتجددة باستعمال امتيازات السلطة العامة، أو باستعمال وسائل القانون الخاص، والخضوع للقانون الخاص.
 - فكرة المرفق العمومي لا تحتوي على جميع المسائل المرتبطة بتوزيع الاختصاص للقضاء الإداري، فاجتهاد القضاء الإداري توصل إلى أنه حتى في حالة وجود مرفق عام في بعض الأحيان فلا يختص القضاء الإداري، والعكس صحيح يختص القضاء الإداري حتى في حالة عدم وجود مرفق عام.
 - وقد أدى اجتماع كل هذه الأسباب إلى أن فكرة المرفق العام لم تعد لوحدها ناجعة وكافية وفعالة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص22.

² ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص52.

³ ظهرت فكرة المرفق العام للجميع في الجزائر بموجب القانون 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، المؤرخ في 05/08/2000، حيث نصت المادة 04 منه على أنه: "تسهر الدولة في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها العامة بالخصوص على: - توفير خدمات مطابقة للأحكام القانونية والتنظيمية للمرفق لصالح الجميع."

كما عرفت المادة 08 فقرة 18 من نفس القانون المرفق لصالح الجميع على أنه:

"يقصد في مفهوم هذا القانون بالمرفق لصالح الجميع للمواصلات السلكية واللاسلكية: جعل تحت تصرف الجميع القدر الأدنى من الخدمة تتمثل في خدمة هاتفية ذات نوعية خاصة، وكذا بث وإرسال المكالمات المستعجلة، وتقديم خدمات استعلاماتية، وكذا دليل هاتفي للمشاركين، في شكل مطبوع أو إلكتروني، وتزويد كامل التراب الوطني بالغرف الهاتفية المركبة على الأملاك العمومية، وهذا في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والخدمة العامة والقابلية لتكيف."

لأن تكون أساس لتحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، وذلك بالرغم أن القضاء الإداري يستند لتحديد اختصاصه، وتطبيق القانون الإداري لنظرية المرفق العام، ولكنه لا يعتبر تلك النظرية المعيار الأساسي والوحيد والكامل والشامل لتحديد نطاق القانون الإداري، مما اضطر الفقه والقضاء إلى محاولة إيجاد معيار آخر للقانون الإداري.¹

3. معيار السلطة العامة وامتيازاتها.

بعدما ظهرت أسباب تراجع معيار المرفق العام كما أشرنا أعلاه، وظهور أزمة المرفق العام، رجع الفقهاء مثل "فودال" و"ريفيرو" و"بونوا" و"هوريو" إلى ربط تعريف القانون الإداري بنظرية السلطة العامة المتجددة باستعمال امتيازات السلطة العامة أو باستعمال وسائل القانون الخاص، والخضوع للقانون الخاص، حيث أشاروا أن القانون الإداري هو قانون السلطة العامة.

وقد أسس هذا المعيار العميد "هوريو" الذي أنشأ مدرسة موازية لمدرسة المرفق العام أطلق عليها: "مدرسة السلطة العامة"، وعناصر هذه النظرية متميزة عن نظرية السلطة العامة التقليدية، والتي تفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، وبالتالي تجمع في نطاقها كل نشاط إداري تمارسه الإدارة مع استعمالها لوسائل القانون العام الغير المألوفة في قواعد القانون الخاص.²

ومضمون فكرة السلطة بحسب الفقه المشار إليه أعلاه هي الأكمل في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، لأن المسألة الجوهرية في القانون الإداري التي تميزه عن القانون الخاص ليست الهدف الذي تصبو الإدارة إلى تحقيقه المتمثل بالمصلحة العامة كما رأت نظرية المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الآليات التي تستخدمها الإدارة لتجسيد أهدافها، فإن كانت تلك الآليات مرتبطة بامتيازات وسلطات استثنائية غير ألوفة في علاقات أشخاص القانون الخاص، فإننا في هذه الحالة أمام نشاط ينظمه القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري في النزاعات الناجمة عنه.

حيث يمكن للإدارة استعمال فكرة السلطة العامة المتجددة عن طريق التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة بأسلوبين، الأول باستخدام امتيازات السلطة العامة، وبالتالي الخضوع للقانون العام الإداري، والثاني استعمال الإدارة وسائل التي يستعملها الأشخاص، وتخضع للقانون الخاص.³

4. معيار المنفعة العامة.

أحيا الفقيه الفرنسي "مارسيل فالين" واقترح فكرة أو معيار المنفعة العامة كأساس أو معيار لتحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القاضي الإداري.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص54.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص34.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص53.

ومضمون هذه النظرية أن أساس تطبيق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري يقوم على معيار تحقيق هدف وغاية المنفعة العامة في نشاط الإدارة، وهو الأمر الذي يختلف عن نشاط أشخاص القانون الخاص الذي يرمون لتحقيق المصلحة الخاصة المتمثلة في الربح.¹

وقد أسس "والين" هذه الفكرة على حكم مجلس الدولة في قضية بلدية مونسيجور الصادر في 1921/06/10، وتتلخص وقائع القضية أنه: "وقع حادث خطير لطفل صغير في كنيسة "مونسيجور" بسقوطه في حوض "ماء مقدس" تسبب فيه بتعلقه به واثنين من زملائه، الأمر الذي ترتب عليه إصابته بعاهة مستديمة تمثلت بقطع ساقه، وقد حصل والد الطفل على حكم من مجلس الإقليم بإلزام البلدية المسئولة عن صيانة الكنيسة بالتعويض".

وقد استأنفت البلدية هذا الحكم من ناحية أنه منذ عام 1905 لم تعد البلدية مسؤولة عن دور العبادة لانفصال الدين عن الدولة بقانون 1905/09/09، ولم تعد الكنائس منذ هذا التاريخ مرافق عامة، وبالتالي لا تدخل دعوى التعويض في اختصاص القضاء الإداري.

غير أن مجلس الدولة لم يأخذ بهذا الدفع، وأسس قضاؤه على أنه: "وإن لم تعد مرافق العبادة مرفقاً عاماً منذ انفصال الدين عن الدولة، فإن ترك الكنائس تحت تصرف المؤمنين، والمكلفين بإقامة شعائر العبادة لممارسة ديانتهم، إنما يكون تنفيذاً لغرض ذي نفع عام".

إن نظرية المنفعة العامة رغم أنها أوسع من نظرية المرفق العام، إلا أنها لا تصلح كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري لكونها غير محددة، ولهذا فقد وجهت لها عدة انتقادات أدت إلى التخلي عنها، والذهاب في البحث عن معيار آخر ومن هذه الانتقادات:

- أن جل عمل الدولة إنما يتعلق بتحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة.
- أن تحقيق النفع العام لم يعد حكراً على الدولة وأجهزتها الإدارية.
- قد يساهم الأفراد أو الأشخاص في تحقيق المنفعة العامة، وذلك من خلال المؤسسات والمشروعات الخاصة، وهي مشاريع تخضع لأحكام القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بالفصل في نزاعاتها.

5. معيار السلطة العامة الحديث.

ذهب جانب من الفقه بزعامة "فيدال" إلى تحديث معيار السلطة العامة، ومحاولة عرضه كمعيار متجدد باعتباره أساساً لتحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، حيث رأى أن نظرية السلطة العامة ليس معناها فقط استعمال الإدارة لامتيازات وسلطات القانون العام باعتبارها سلطة عامة، وإنما تتضمن كذلك بعض الحدود التي تقيد حرية الإدارة، وتلزمها ببعض التزامات شديدة أكثر من التزامات الأفراد في القانون الخاص.

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 28.

ومن هذه الحدود والقيود مثلا أن الإدارة لا يجوز لها القيام بعملية التعاقد إلا بإتباعها لشكليات وإجراءات معينة، وشروط محددة مسبقا، كإجراءات المناقصة والمزايدة عندما تسعى لاختيار المتعامل المتعاقد معها، وهذه لا تمثل لها في القانون الخاص.

وعليه لا يكفي لتطبيق قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ارتباط نشاط الإدارة بمرفق عمومي فقط، وإنما يجب أن تستخدم الإدارة في تصرفاتها امتيازات السلطة العامة الغير مألوفة في القانون الخاص، وأن تلتزم بقيود والتزامات وحدود وشروط وإجراءات لا تمثل لها في القانون الخاص، وإذا لم يتوافر ذلك فالقانون الخاص هو واجب التطبيق، والقضاء العادي هو المختص. ومع ذلك أثبت معيار السلطة العامة الحديث كذلك نقصه وقصوره في تحديد نطاق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، مما استلزم الأمر الاستعانة بمعيار مركب.

6. معيار الجمع بين السلطة العامة والمرفق العام والمصلحة العامة.

أمام صعوبة إيجاد ووضع معيار واضح وشامل ودقيق لتحديد نطاق القانون الإداري، وأمام الانتقادات الموجهة لكل المعايير التي أشرنا إليها سابقا وعجزها، لجأ الفقه الفرنسي للاستعانة بمعيار مركب، لا يقوم على فكرة أو نظرية أو معيار واحد، وإنما يتم فيه الجمع بين فكرة السلطة العامة، والمرفق العام، والمصلحة العامة، مع إعطاء كل معيار دور هام وتكاملي في تحديد مجال القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري.¹

ومن هذا المنطلق فإن المرفق العام وأن كان معيار مهم في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، إلا أنه غير كافي لأنه مفهوم واسع يشمل المرافق الإدارية وغيرها، ولهذا برزت نظرية المعيار المزدوج التي أخذ بها الفقه والقضاء الإداري الفرنسي.²

وعليه ومن خلال ما تقدر يمكن القول أن تحديد نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري لا يعود لمعيار واحد من المعايير السابقة وهي: معيار أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة والتسيير، معيار المرفق العام، معيار السلطة العامة وامتيازاتها، معيار المنفعة العامة، معيار السلطة العامة الحديث، وإنما يجب الجمع بين بعض المعايير المهمة، وهي السلطة العامة والمرفق العام والمصلحة العامة.

حيث أنه يشترط لكي يكون النشاط إداري يخضع للقانون الإداري والقضاء الإداري يجب:

- أن تستعمل الإدارة العمومية في نشاطها امتيازات أو وسائل وسلطات عامة استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص.
- أن يكون نشاط الإدارة العمومية مرتبط بمرفق عام.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 22.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 35.

- أن تستهدف الإدارة العمومية من خلال نشاطها تحقيق المصلحة العامة.

المحور الثاني: التنظيم الإداري.

القانون الإداري يدرس الإدارة العمومية من عدة جوانب، وأهم جانب أو محور هو التنظيم الإداري، حيث يدرسها دراسة وصفية خارجية جهازية ثابتة وساكنة، من خلال تركيبية وتنظيم الآلة الإداري لتأهيلها للقيام بنشاطها، ولهذا فالتنظيم الإداري يعتبر ضرورة في الدولة المعاصرة الواسعة والمتعددة الصلاحيات، وذلك بهدف توزيع النشاط، وحسن إدارتها في جميع مناطقها، ولدراسة محور التنظيم الإداري يجب التطرق لأسسه، وتطبيقاته في الجزائر.

أولاً. أسس التنظيم الإداري.

موضوع التنظيم الإداري يرتكز على أساسان رئيسيان هما: الأساس القانوني، والذي ينبني على الشخصية المعنوية كإطار لصلاحيات وسلطات المنوطة بالهيئات الإدارية، كما يستند على الأساس التقني، أي الأساليب المنتهجة في توزيع النشاط الإداري وفقاً لأسلوب المركزية واللامركزية الإدارية.

1. الأساس القانوني. (الشخصية المعنوية)

الأصل أن الشخصية القانونية تنسب للإنسان فحسب باعتباره موضوعاً وطرفاً إيجابياً أو سلبياً للحق، حيث يتمتع بها منذ ولادته والتي تسمح له باكتساب حقوق وتحمل التزامات في محيطه، إلا أنه نتيجة عدم قدرته على إنجاز المشاريع الكبرى بمفرده، وعدم استطاعته القيام بكافة مستلزمات ومتطلبات الحياة الاجتماعية المستمرة والدائمة بسبب وفاته وانتهاء شخصيته، فبرزت الضرورة والحاجة إلى منح الشخصية القانونية لهياكل وأجهزة، ونعتبرهم بمثابة أشخاص آخرين مجتمعين إلى جانب الأشخاص الطبيعية، ولكن تتوفر فيهم خاصية الدوام والاستمرارية، ومن هذا المنطلق برزت نظرية الشخصية المعنوية التي دخلت في الحياة القانونية إيجابياً أو سلباً، بعدما كانت في القانون الخاص.

إن محتوى الشخصية المعنوية أن يمنح القانون الشخصية القانونية إلى جانب الإنسان الذي بات يطلق عليه الشخص الطبيعي إلى فئتين: مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال تهدف لتحقيق هدف معين، ويكون كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها يسمح بتحقيق هدفها، وأطلق عليها اصطلاح الشخصية المعنوية أو الاعتبارية، والتي سندرسها من خلال تعريفها، أهميتها، أنواعها، ونتائجها.

أ. تعريف الشخصية المعنوية.

من خلال ما تقدم فالشخصية المعنوية هي: "مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية، ويقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب حقوق والتحمل بالالتزامات.¹

كما تعرف بأنها: "كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية."²

والشخصية المعنوية هي كذلك: "مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق ولتحمل الالتزامات، بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية للأفراد."³

"الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية المعنوية، ويقصد بالشخصية المعنوية القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات."⁴

كما يمكنني تعريف الشخص المعنوي بأنه:

"مجموعة من الأموال أو الأشخاص تضافرت من أجل تحقيق هدف معين مع إقرار القانون لها بالشخصية القانونية."

ب. عناصر الشخصية المعنوية.

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص واستنتاج أن للشخصية المعنوية عدة عناصر منها:

* مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال.

حيث أن الشخص المعنوي يجب أن تتوفر فيه إما مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال، أو يتكون منهما مع أي مجموعة أشخاص وأموال.

* تكافتت وتضافرت مع بعضها البعض لتحقيق غرض معين.

إن الشخص المعنوي سواء كان عام أو خاص لكي يكون موجود يجب أن يكون له غرض أو هدف معين يسعى لتحقيقه، ولكن ذلك الغرض يجب أن يبيحه القانون، وأن لا يكون غير مشروع ولا مسموح به.

* الاعتراف القانوني بالشخصية المعنوية.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص25.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص91.

³ عمار عوايدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص182.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص31.

أهم ركن أو عنصر من عناصر الشخصية المعنوية هو الاعتراف القانوني بها من طرف الجهات ذات الاختصاص، حيث يكون الاعتراف بإنشاء الشخصية المعنوية بالأدوات التشريعية أو التنظيمية المطلوبة.

فقد نصت المادة 51 من القانون المدني على ما يلي:

"يعين القانون الشروط التي يجب توافرها لتأسيس مؤسسات الدولة والمنشآت الاقتصادية والاجتماعية والمجموعات مثل الجمعيات والتعاونيات واكتسابها الشخصية القانونية أو فقدها".
كما نصت المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 المعدل والمتمم على أنه:
"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.
وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.
وتحدث بموجب قانون."

كذلك نصت المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 على أنه:

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.
وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة....
وتحدث بموجب قانون."

ت. أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري.

للشخصية المعنوية دور وأهمية كبيرة تلعبها في القانون الإداري باعتبارها وسيلة وأداة في التنظيم الإداري، بغض النظر عن طبيعة وحقيقة الشخص المعنوي هل هو مفترض ومجاز وخيال، أو حقيقة واقعية¹، ذلك لأن الإدارة العمومية في الدولة في النهاية هي مجموعة من المرافق العمومية.²
حيث تعد الشخصية المعنوية آلية لتقدير وتقييم الهيئات والهيكل الإدارية المشكلة للنظام الإداري، وطريقة وسند لتوزيع الصلاحيات والتنسيق بين الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية، زيادة على ذلك فإن نظرية الشخصية المعنوية تستعمل الأشخاص الطبيعية للقيام بنشاطات إدارية باسم ولحساب أشخاص القانون العام للدولة وفروعها، وتكون تلك التصرفات وكأنها اعتبرت تجسدت عن طريق الشخص المعنوي، مع أن الذي قام بها حقيقة هو شخص طبيعي³، الذي يصبح وجوده في خدمة الشخص المعنوي، كما تسمح بإدارة مصالح مشتركة لمجموعة معينة، تمتلك الأموال، وتصرفاتها لحسابها

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 37.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 25.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 100.

استقلال عن الأفراد المكونين أو الممثلين لها، كما تضمن استمرار قيام المجموعة وبقائها رغم زوال أو تغيير الأفراد.¹

ث. أنواع الأشخاص المعنوية.

يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية إلى نوعين اثنين هما: أشخاص معنوية عامة، وأشخاص معنوية خاصة، هذه الأخير تكون محل دراسة في القانون الخاص، حيث تنشأ من أشخاص القانون الخاص لتحقيق الربح كهدف أساسي²، ولكن استثناء يمكنها أن تساهم وتلعب دور في تحقيق المصلحة العامة، بينما الأشخاص المعنوية العامة محل هذه الدراسة في مجال القانون الإداري التي يمكن تصنيفها على أساس أو معيار الاختصاص إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية، وأشخاص معنوية عامة مرفقية أو مصلحة.³

*الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية.

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية هي تلك التي تقوم باختصاصها وصلاحياتها في مجال وحيز جغرافي معين في الدولة، وهي تشمل الدولة والجماعات المحلية، حيث نصت المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 على أنه:

"الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية.
البلدية هي الجماعة القاعدية."

كما نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري على ما يلي:

"الأشخاص الاعتبارية هي:

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

كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية."

والملاحظ على نص المادة 49 من القانون المدني أن تعدادها للأشخاص المعنوية أو الاعتبارية جاء على سبيل المثال لا الحصر بدليل الفقرة الأخيرة منها، زيادة على ذلك فإنها صنفت الأشخاص

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص31.

² ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص102.

³ سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص52.

المعنوية إلى خاصة وعامة، هذه الأخيرة محل هذه الدراسة مثل: أشخاص معنوية إقليمية: كالدولة والولاية والبلدية، ومرفقية كالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

+ الدولة شخص معنوي عام إقليمي.

الدولة نظرا لأهميتها فهي أول شخص معنوي نصت عليه المادة 49 من القانون المدني، فهي "شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة، فهي الأصل الذي يتفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة والخاصة."¹

والدولة بالمفهوم الواسع الشامل هي واحدة بوحدة شخصيتها التي لا تتجزأ، وتتكون من سلطات ثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وهي الشخص المعنوي العام الذي يمنح الشخصية المعنوية لأشخاص القانون الخاص، وتفرض عليهم رقابتها.

أما المعنى الضيق للدولة في القانون الدولي العام هي مدلول عن المجموعة الوطنية بكاملها، أما في القانون الإداري فهي شخص معنوي عام مع غيرها من الأشخاص المعنوية الأخرى التي تم ذكرهم أعلاه.

+ الولاية شخص معنوي عام إقليمي.

يقترن مصطلح الولاية باعتبارها شخص معنوي عام محلي مع ممارسة التمثيل الديمقراطي، الذي يمكن ممثلين منتخبين عن الإقليم في الدولة من التسيير المستقل للشأن المحلي للولاية. والولاية باعتبارها جزء لا يتجزأ من الدولة هي شخص معنوي عام محلي، تمارس اختصاصاتها وسلطاتها وصلاحياتها في مجال إقليمي وجغرافي محدد، وتنظم الجزائر 58 ولاية²، وهي محكومة بالقانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية.

حيث نصت المادة الأولى من قانون الولاية 07-12 على أنه:

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب قانون."

+ البلدية شخص معنوي عام إقليمي.

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

² قانون 12-19 المؤرخ في 2019/12/11، يعدل ويتم القانون 84-09 المؤرخ في 1984/02/04، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 78، المؤرخة في 2019/12/18.

البلدية بحسب المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 هي جماعة محلية وقاعدية للدولة، تنشأ نتيجة تقسيم الولاية إلى عدة بلديات، تنشط وتقوم بمهامها واختصاصاتها وصلاحياتها ونشاطاتها القانونية فوق إقليمها الجغرافي، وتظم الجزائر فوق ترابها 1541 بلدية¹، وهي محكومة بالقانون 10-11 المعدل والمتمم والمتعلق بقانون البلدية.

حيث نصت المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم على أنه:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وتحدث بموجب قانون."

* الأشخاص المعنوية العامة المرفقية.

أدت نتيجة تطور دور الدولة واتساعه لعدة مجالات كانت حكرًا على الأفراد، إلى استحداث أشخاص معنوية عامة نيابة عن الدولة في كل القطاعات والميادين وطنية أو محلية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية لضمان قيامها بمهامها بدقة وفعالية.²

ولضمان فعالية وكفاءة الإدارة العمومية ذهب المشرع الجزائري إلى إنشاء الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية لتسيير والتكفل بنشاط وموضوع معين بالمرافق العمومية، وإدارتها بصفة مستقلة محليا أو مركزيا لتحقيق المصلحة العامة، مع خضوعها لنوع من الرقابة لضمان حسن سيرها ودوامها واستمرارها.

وتختلف الأشخاص المعنوية العامة المرفقية عن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية من عدة زوايا منها:

- من حيث الاختصاص المقيد لكل منهما، فالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية مقيدة بالاختصاص الإقليمي وبالحيز الجغرافي المكاني، أما الأشخاص المعنوية العامة المرفقية مقيدة بالاختصاص الموضوعي، أي بالعرض الذي أنشأت من أجله.

- من حيث الغرض أو الهدف في كل منهما، حيث أن الأشخاص المعنوية العامة المرفقية تسعى إلى تحقيق أهداف عديدة ومختلفة حسب مهامها: سياسية، واجتماعي، واقتصادية، وإدارية، أما الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تسعى إلى تحقيق وتجسيد الأهداف المنصوص عليها في القوانين أو التنظيمات.

¹ حيث نصت المادة 03 من قانون 12-19 المؤرخ في 2019/12/11، المرجع السابق، يعدل ويتمم القانون 84-09 المؤرخ في 1984/02/04، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، على أنه: "يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمانية وخمسين (58) ولاية وألف وخمسمائة وواحد وأربعين (1541) بلدية."

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 28.

- من حيث تجسيد التمثيل الديمقراطي، فالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية تستند إلى مبادئ الديمقراطية، وتقسيم وتوزيع العمل، والتشاركية، والاستقلالية، والانتخاب، والتسيير المحلي للشأن الإقليمي، غير أن الأشخاص المعنوية العامة المرفقية تتأسس على التعيين، والكفاءة والمهارة في التسيير، والتقنية، والاستمرارية والدوام، والمساواة، ولا وجود للتمثيل الانتخابي الديمقراطي فيها.

ج. النتائج والآثار المترتبة على اكتساب والاعتراف بالشخصية المعنوية.

أشير أنه بقيام وتوافر عناصر وأركان الشخص المعنوي يتم منحه الشخصية القانونية، أي القدرة على اكتساب حقوق إلا ما كان ملازماً لصفة الشخص الطبيعي، وتحمل التزامات في إطار القانون، أي وجود مجموعة من الآثار والنتائج نص عليها المشرع الجزائري في المادة 50 من القانون المدني، والتي نصت على ما يلي:

"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

يكون لها خصوصاً:

- ذمة مالية.

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها 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 عن إرادتها.

- حق التقاضي."

وعليه يمكن ذكر أهم تلك النتائج وهي: استقلالية الذمة المالية، الأهلية القانونية، الموطن، نائب

يعبر عن إرادتها، حق التقاضي.¹

* استقلالية الذمة المالية.

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة أو عن الشخص الذي أنشأه، أو عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له، فالذمة المالية للبلدية تختلف وتستقل عن الذمة المالية للولاية، والدولة، حيث تشكل الذمة المالية للشخص المعنوي الإطار أو الوعاء لحقوقه، وإبرادته، والتزاماته، ونفقاته، ويترتب عن استقلالية الذمة المالية للشخص المعنوي استقلاليته كذلك من الناحية الإدارية²، أي إعطائه أجهزة متمتعة بسلطات واسعة، وتحمله المسؤولية.¹

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص33.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص32.

ولا يعني منح الشخص المعنوي العام الذمة المالية المستقلة الاستقلال التام عن الدولة، إذ تخضع هذه الأشخاص لنظام الوصاية الإدارية الذي تقوم به السلطات المركزية في الدولة²، لضمان من جهة احترام هذه الأشخاص للقانون، وسياسة الدولة، ومن جهة أخرى عدم انحرافها عن الهدف الذي أنشأت من أجله هذه الأشخاص.

وتجدر الإشارة إلى أن المال الذي يملكه الشخص المعنوي العام يعتبر مالا عاماً، وذلك في حالة ما إذا كان مخصصاً لمرفق عمومي، يهدف في نشاطه لتحقيق المصلحة العامة، ولهذا فهو يخضع لعناصر الحماية المقررة للمال العام، بحيث لا يجوز حجزه من أي جهة كانت، ولا التصرف فيه خارج الإطار الذي وجه فيه، ولا اكتسابه عن طريق تملكه بالتقادم³، ومع ذلك يمكن أن تمتلك الأشخاص المعنوية العامة أموالاً أخرى خاصة تعد جزءاً من أموال الدولة الخاصة، ولا تعتبر أموالاً عامة، وبالتالي فهي تخضع للقانون الخاص.

* الأهلية القانونية.

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية سواء كانت أهلية وجوب أو أهلية أداء، في الحدود التي رسمها القانون، ولا تمتد إلى ما هو لصيق بشخصية الإنسان، أي أنها أضيق من أهلية الشخص الطبيعي، بالشكل الذي تمكنه فقط من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. وعليه فإن الأهلية القانونية للشخص المعنوي العام مجالها محدود من أهلية الشخص الطبيعي، فهي مرتبطة فقط بممارسة النشاطات القانونية التي تدرج في نطاقه وصلاحياته أي اختصاصه الإقليمي والموضوعي.

زيادة على ذلك فالأهلية القانونية للشخص المعنوي العام مقيدة بالهدف والغرض والغاية التي يسعى لتجسيدها ميدانياً، كما أن هذه الأهلية القانونية تكون مستقلة عن أهلية الأشخاص المكونين له، وتحتاج لأدائها للإرادة والتكليف، مما يستلزم قيام من ينوب عنه كنائب يعبر عن إرادته، ويمثله أمام كل الهيئات، والجهات كما سوف نرى⁴.

* المواطن.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص101.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع نفسه، ص101.

³ حيث نصت المادة 689 من القانون المدني، المرجع السابق، على أنه:

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

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص31.

موطن الشخص المعنوي العام هو مكان وجود مقره، والذي له أهمية كبير في تصرفاته، وما يترتب عليها من منازعات، وذلك لتحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في الخصومات، وتبليغه رسمياً بمختلف الأوراق والوثائق والمستندات.

ولهذا للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، فموطن البلدية مقر البلدية، وموطن الولاية مقر الولاية....

وقد أشارت المادة 04/15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

"الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي."

كما نصت المادة 803 من نفس القانون على ما يلي: "يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم

الإدارية طبقاً للمادتين 37 و38¹ من هذا القانون."

*** نائب يعبر عن إرادتها.**

للشخص المعنوي العام حقوق إلا ما كان ملاصقاً لصفة الإنسان، فله أن يملك، ويتعاقد، ويتقاضى، إلا مناط التكليف وأهلية الأداء تستلزم وتشتت التمييز والإرادة، ولهذا كان من الضروري وجود نائب يعبر عن إرادة الشخص المعنوي العام، عن طريق تعيين شخص طبيعي للقيام بتلك المهمة، ويكون في الواقع هو مدير مؤسسة، أو الرئيس هيئة، أو رئيس بلدية، أو والي ولاية.

*** حق التقاضي.**

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها ببعض، وبيّش هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيتين يمثلونه، أو وكلاء عنه، أو ينوبونه ويعبرون عن إرادته في التقاضي، أما الهيئات التي ليس لها الشخصية المعنوية، أو حق التقاضي لا تستطيع الدفاع عن نفسها في مواجهة الدعاوى المرفوعة ضدها، أو رفع الدعاوى والإدعاءات للمطالبة بحقوقها أمام القضاء الإداري.²

¹ حيث نصت المادة 37 من تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 22-13، المرجع السابق، على أنه: "يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."

أما المادة 38 من نفس القانون فنصت: "في حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم."

² ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص101.

ونتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة، وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه.

ج. نهاية الشخص المعنوي العام.

ينتهي الشخص المعنوي العام ويزول مثله مثل الشخص الطبيعي، ولكن بأسباب وآثار مختلفة، فالأشخاص المعنوية العامة تنتهي لأسباب عديدة، فالدولة مثلا باعتبارها أهم شخص من الأشخاص المعنوية العامة تنتهي شخصيتها القانونية إما بزوالها، أو اختفائها، أو اندماجها، أو تفتتها وانقسامها، أو فقدانها ركن من الأركان التي تستند عليها كالسيادة أو الإقليم....

أما الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المحلية كالولاية أو البلدية فتنتهي بنفس الآلية القانونية التي أنشأت بها طبقا لقاعدة توازي الأشكال، أو صدور نص يتعلق بالتقسيم الإداري والإقليمي إما بإلغاء جماعات محلية أو إدماجها بأخرى.

وبالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية فتنتهي لأسباب مختلفة منها انتهاء مدتها إذا كانت مرتبطة بأجل معين أو زمن محدد، أو تحقق الهدف أو الغرض أو الغاية التي من أجلها أنشأت، أو بدمجها، أو حلها إداريا، أو اتفاقيا، أو قضائيا، أو إلغائها.¹

وما ينبغي الإشارة إليه هي الآثار المترتبة عن نهاية الشخص المعنوي العام بالأسباب المشار إليها أعلاه، فقد يترتب عن ذلك بالنسبة لحقوقه والتزاماته وتصرفاته وعلاقاته، أن تبقى سارية ومستمرة ونافة وممتدة بالقدر الكافي إما لتصفيته، أو تسديد ديونه، أو انتقال حقوقه وذمته الموجبة إلى الجهة التي يتبعها، أو الجهة المعينة أو المحددة قانونا.

2. الأساس الفني التقني. (أساليب التنظيم الإداري)

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري الذي يستند على أساسان فنيان وتقنيان يتجسدان في: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، كأسلوبين لتوزيع النشاط الإداري بين الهيئات الإدارية.

فكانت البداية في التنظيم الإداري تستند إلى تكريس حكم وسيادة القانون في الدولة على مواطنيها، لكي يكون هناك استقرار للسلطة المركزية فكان من الضروري الأخذ بحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة، وهذا ما يسمى بأسلوب المركزية الإدارية.

ومع مرور الوقت وظهور قوة الدولة نتيجة استقرارها تعددت وظائفها، وتدخلت في كل الميادين، ومع كثرة واجباتها وتنوع خدماتها، وعجزها بمفردها على تلبيتها في كل نواحي إقليمها²، وأخذها

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص33.

² سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص52.

بمبادئ الديمقراطية، ومشاركة المواطنين المحليين في تحسين أسلوب تسيير وأداء الإدارة العمومية على المستوى الإقليمي، فأدى ذلك إلى فتح الباب لمشاركة المواطنين في الشأن المحلي، وهو ما يشكل أسلوب اللامركزية الإدارية¹، ولهذا سأطرق بالدراسة للمركزية الإدارية، ويعدها للامركزية الإدارية.

أ. المركزية الإدارية.

المركزية الإدارية هي الأقدم في الظهور، وهي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، حيث تقوم السلطة التنفيذية في نظام المركزية الإدارية بالسيطرة وحصر جميع الوظائف الإدارية من توجيهه، وتخطيطه، ورقابه، وتنسيقه في يديها وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها.

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها، حيث تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا، ويساعد على هذه الخاصية الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية بتقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منظم، حيث يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره، ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته.

*تعريف المركزية الإدارية.

للمركزية الإدارية تعاريف عديدة منها:

"جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هي الدولة، حيث يتولى وبهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية."²
"يعتبر النظام الإداري مركزياً عندما يتجه لتوحيد كل السلطات أو اتخاذ القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة، وهذه السلطة المركزية الموجودة في العاصمة تتمثل في رئيس الدولة، ورئيس الحكومة، والوزراء، والهيئات الوطنية الأخرى."³

"كما يقصد بالمركزية الإدارية كأسلوب لمزاولة النشاط الإداري جمع وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها دون أن يشارك في ذلك هيئات أخرى، وعلى هذا تباشر السلطة المركزية جميع مظاهر الوظيفة الإدارية بنفسها أو عن طريق ممثليها."⁴

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 103.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 35.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 104.

⁴ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 35.

وفي المجال الإداري يقصد بالمركزية الإدارية بأنها حصر الوظيفة الإدارية بشكل مطلق ومكثف في أيدي السلطة التنفيذية وحدها دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها، أي توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، وفق نظام السلطة الرئاسية، ومع الوقت أصبحت المركزية نسبية مخففة بتفويض في بعض الأحيان الوظيفة الإدارية لممثليها في الأقاليم من دون استقلال قانوني.

* أركان المركزية الإدارية.

من خلال ما تقدم من تعاريف نصل إلى أن المركزية الإدارية تنبني على ثلاث أركان أساسية هي: - تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

- السلم الإداري الهرمي المتدرج.

- الخضوع للسلطة الرئاسية.

+ تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

أشرنا أن المركزية الإدارية تنبني على جمع وحصر الوظيفة الإدارية في يد الدولة بمفهومها الضيق كشخص معنوي وحيد، أي الجهاز التنفيذية الذي يشرف من خلاله الوزراء على كل نشاطات الإدارة العمومية، عن طريق التسلسل أو التدرج أو السلم الإداري لأشخاص خاضعين بشكل مباشر للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية.¹

حيث تتركز في هذا النظام سلطة إدارية مباشرة في يد الحكومة المركزية بالعاصمة، ويساعدها في ذلك الموظفين والممثلين التابعين لها في الأقاليم تحت إشرافها ورقابتها، في ظل غياب أشخاص معنوية عامة إقليمية منتخبة أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية.²

+ السلم الإداري الهرمي المتدرج.

نظام المركزي الإدارية ينبني على ركن أساسي هو السلم الإداري المتدرج أو الهرم أو التسلسل الإداري، ومضمونه أن يكون الموظفين في وضع متدرج تصاعديا، بحيث يكون الموظف الأدنى في علاقة تبعية للموظف الأعلى منه درجة إلى غاية الوزير في قطاعه الوزاري، ليتحقق ما يسمى السلم الإداري المتدرج، أو التسلسل الإداري.³

إن ركن السلم الإداري المتدرج كركن مهم في نظام المركزية الإدارية يتجسد بعدة وسائل كالقرارات، والتعليمات، والمناشير، والأوامر، والمذكرات، والتي تكون عادة ملزمة التنفيذ من قبل

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص36.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص46.

³ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 36.

الموظفين الموجهة إليهم في إطار واجباتهم المهنية خاصة التزام الطاعة، وتنفيذ الأوامر حرفياً، بالاستناد إلى ما للرئيس من سلطات على مرؤوسيه.

+ الخضوع للسلطة الرئاسية.

إن الهدف من منح الرئيس السلطة على مرؤوسه هي من أجل استمرارية النشاط الإداري، ودوامه، وفعاليتها، وتناسقه، ووجود نمط إداري مصدره واحد، مما يستتبع في حالة وجود نزاعات قيام مسؤولية الرئيس عن تصرفات مرؤوسيه المنجزة تنفيذاً لأوامره.

وأشير أن علاقة الرئيس بالمرؤوس مفترضة، ولا تتطلب أن تتأسس على نص، ولكن من جهة أخرى فهذه السلطة ليست بالمطلقة، ولا بالواحدة، بل لها درجات حسب شخصية صاحبها، ومكانته ومهامه بالإدارة، ولهذا سنعرفها، ونبين سلطات الرئيس على المرؤوس.

. تعريف السلطة الرئاسية.

تعد السلطة الرئاسية كركن بمثابة العمود الفقري في نظام المركزية الإداري، وهي: "وسيلة في يد الرؤساء الإداريين في مواجهة مرؤوسيه، تضمن تبعيتهم لهم إدارياً، حيث تنشأ علاقة قانونية وفق تسلسل السلم الإداري، يتمتع من خلالها الرئيس بسلطات مختلفة اتجاه المرؤوس الأدنى منه درجة، مما تنشأ بينهما علاقة تبعية."¹

والسلطة الرئاسية هي عبارة عن: "العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري."²

. سلطات الرئيس على المرؤوس.

للرئيس عدة سلطات إما على شخص المرؤوس، وإما على تصرفاته.

- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس.

يمنح التشريع للرئيس عدة سلطات على شخص مرؤوسه ومركزه القانوني، خاصة ما تعلق منها بسلطة تعيينه بعد نجاحه في المسابقة، والتحاقه وتعيينه، وترسيمه وتثبيتته، وتكوينه، وترقيته، ونقله، وفي حالة إخلاله بالتزاماته الوظيفية تحريك نظام تأديبي في مواجهته وفق إجراءات وعقوبات نص عليها القانون³، قد تصل إلى توقيفه عن العمل، أو نقله، أو قهقرته وتنزيله، أو تسريحه، أو عزله من الوظيفة.⁴

- سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس.

¹ حسين طاهري، المرجع نفسه، ص37.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص37.

³ الأمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص37.

يعد الرئيس مسئول عن أعماله، وكذلك عن أعمال مرؤوسيه وحسن تنفيذهم للمهام الموكلة إليهم، ولهذا القانون منحه سلطات تمكنه من بسط رقابته على تصرفات مرؤوسيه، سواء كانت رقابة قبلية سابقة توجيهية، أو رقابة لاحقة بعدية تعقيبية، وهذا ما سأتناوله.

الرقابة السابقة. (سلطة الأمر والتوجيه)

لقد تم إقرار السلطة الرئاسية في نظام المركزية الإدارية بهدف حسن سير الإدارة العمومية، وذلك يتطلب من الرئيس عمل فوقي عن طريق إصدار: تعليمات، ومناشير، ومراسلات، وتوجيهات، وأوامر، ومذكرات، تكون ملزمة للمرؤوس، وتوضح وتبين له مسار كيفية القيام بنشاط إداري معين بالشكل الذي يتوافق، ويتسق، ويتلاءم، وينسجم مع التطبيق السليم للقانون، والأكثر تجسيدا وتحقيقا للمصلحة العامة، وبالتالي يكون ملزم في نفس الوقت بتنفيذ القوانين، والأوامر والتوجيهات الرئاسية الفوقية قبلية إذا كانت واجبة التنفيذ، امتثالا لواجب الطاعة والخضوع، وفي حالة تضرر الغير من ذلك سواء كان التصرف مشروعاً أو غير مشروع، فلا يعد ذلك خطأ شخصي، وإنما خطأ مرفقي، حيث نصت المادة 129 من القانون المدني: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

أما على المستوى الفقهي فالمرؤوس ملزم بتطبيق القانون، وفي حالة صدور أوامر وتعليمات غير مشروعة فعليه تنبيه رئيسه بأن أوامره مخالفة للقانون، فإذا بقي على موقفه بالتنفيذ رغم ذلك، فعلى المرؤوس الخضوع لها تحت مسؤولية الرئيس، ويتوافر مجموعة من الشروط منها: أن يكون الأمر صادر في شكل مكتوب، ومؤرخ، أن يكون الأمر صادر من رئيس مختص.¹

الرقابة اللاحقة. (سلطة الرقابة والتعقيب)

على إثر قيام المرؤوس بأعماله الإدارية بناء على صلاحياته ومهامه ومجال اختصاصاته، يجوز للرئيس السلمي أن يتحرك تلقائيا وذاتيا ببسط رقابته البعدية اللاحقة على تلك الأعمال، أو أن يعقب على تلك الأعمال بناء تقارير، أو شكاوى، أو تظلمات من قبل الأشخاص الذين لهم علاقة بالمرفق. فسلطة الرئيس في الرقابة البعدية اللاحقة على أعمال المرؤوس تأخذ عدة صور، فإما يصادق عليها الرئيس لكي تنتج آثاره القانونية سواء كان التصديق صريح أو ضمني، أو تعديلها، أو إلغائها، أو سحبها، أو الحلول محله²، وقد تمتد صور الرقابة البعدية حتى إلى ملائمة ذلك التصرف، أي مدى تناسب الوقائع مع التصرف الإداري خاصة في الضبط الإداري، والعقوبات التأديبية.

* صور وأشكال المركزية الإدارية.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 49.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 40.

للمركزية الإدارية عدة صور وأشكال، ومن أهم صورها عمليا صورتان: هما التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري، وذلك بحسب تمركز النشاطات الإدارية في يد الإدارة المركزية بشكل مكثف ومطلق، أو بشكل نسبي ومخفف، وهذا ما سأعالجه.

+ التركيز الإداري.

للتركز الإداري تسميات عديدة منها: المركزية التقليدية، المطلقة، المتطرفة، المكثفة، الشاملة، الوزارية، الكاملة، وهي صورة قديمة أولية للمركزية الإدارية في بداية انتشارها، لما كانت الدولة حارسة تهتم إلا بالأمن الداخلي، والدفاع الخارجي، والقضاء والدبلوماسية، فكان من السهل جمع وحصر الوظيفة الإدارية في يد الوزير في العاصمة، وتكون مهمة المرؤوسين في الولايات تقديم الاقتراحات والآراء في المواضيع والمسائل المطروحة، ومنتظرون ما يصدر بشأنها من الوزير، ويتم تنفيذ أوامره، والرجوع إليه لإصدار قرارات في حل أي انشغال، أو وقوع أي إشكال في تنفيذ التعليمات.¹

ومؤدى التركيز الإداري: "أن تكون جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد الهيئات العليا في السلم الإداري في العاصمة بحيث لا يترك للوحدات أو الهيئات الأخرى سواء في العاصمة أو الإقليم سلطة البث النهائي في أي أمر من أمور الوظيفة الإدارية، والتي يقتصر على تنفيذ ما أصدره الرؤساء في قمة السلم الإداري من قرارات."²

وعليه فالمركزية المطلقة في صورة عدم التركيز الإداري تضي على الإدارة نوع من الثقل، وهدر للوقت، وقتل للكفاءات والمواهب المحلية، لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية إلى الصور المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري.

+ عدم التركيز الإداري.

إن المركزية الإدارية في صورة عدم التركيز الإداري تسمى كذلك: المركزية الحديثة، النسبية، المعتدلة، البسيطة، ألا وزارية، المخففة، ومضمونها تخفيف من حدة صورة التركيز الإداري التي أدت إلى بطء النشاط الإداري على المستوى المركزي، وذلك بالسماح للأعوان في المحليات اختصاص الفصل في بعض المسائل الإدارية ذات الطابع الإقليمي من دون العودة للوزراء، مع بقائهم تحت السلطة الرئاسية له، ومن دون استقلال عنه، فله أن يعدل قراراتهم، أو يلغيها، أو يسحبها، أو يصدر قراراته لهم بطريقة وبصفة مباشرة.³

إن الهدف من صورة عدم التركيز الإداري هو تخفيف المسؤولية والأعباء المحلية والإقليمية عن السلطات المركزية، التي لم يعد بإمكانهم القيام بكل نشاطات الدولة بمفردهم، حيث خولت عن طريق

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع نفسه، ص44.

² حسين طاهري، المرجع السابق، ص37.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص44.

السماح لبعض ممثليهم إصدار بعض التصرفات عوضاً عن الوزير إما بنص تشريعي أو تنظيمي أو بتفويض منه.¹

كذلك صورة عدم التركيز الإداري تهدف وتحقق فعالية كبير في حل المشاكل المحلية لكون الأعدان المحليين هم الأقدر على حلها نظراً لقربهم منها، ومعرفتهم بها، وهذا ما يقلص الآجال، والوقت، والجهد، والمال، ويقضي على الثقل الإداري، والبطء.²

من خلال ما تقدم أصل إلى القول بأن صورة عدم التركيز الإداري تعد أفضل من صورة التركيز الإداري، وهي فكرة متطورة للمركزية نحو نظام اللامركزية الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن فكرة عدم التركيز الإداري تقوم على أساس التفويض سواء تفويض الاختصاص والسلطة، أو تفويض التوقيع أو الإمضاء، والذي له عدة إيجابيات منها أنه يخفف ثقل العمل الإداري والعبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصلي، حيث ينقل جزء من اختصاصاته إلى هيئة أو سلطة معينة، أو إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض³، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي، كما يحقق التفويض تحسين الأداء الإداري عن طريق السرعة في أداء الخدمة العمومية، والمرونة، ومن جهة أخرى تحميل المرؤوسين جزء من المسؤولية الإدارية في التسيير الإداري مما ينمي مهاراتهم ويعزز ثقتهم وتناسقهم مع رؤسائهم، وتأهيلهم في المستقبل ليكون رؤساء.

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 38.

² ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 105.

³ للتفويض شروط استقر عليها الفقه والقضاء، منها:

- لا تفويض إلا بنص، أي يجب أن ينص عليه القانون، ولا يجوز تنازل الأصل عن اختصاصاته للمرؤوس إلا إذا سمح القانون بذلك.
- يجب أن يكون التفويض جزئياً.
- ضرورة نشر التفويض.
- يجوز للرئيس الرجوع في التفويض لأنه غير دائم وبصفة مؤقتة.
- لا يمكن للمفوض له أن يفوض هو بدوره غيره.
- يبقى المفوض مسئول عن تصرفات المفوض له مع قيام وعدم تحلل مسؤولية الأخير عن تنفيذه للتفويض.
- وللتفويض نوعين هما: تفويض السلطة أو الاختصاص، وتفويض التوقيع أو الإمضاء، فالأول ينقل السلطة والاختصاص بشكل كامل من المفوض إلى المفوض إليه بصفته وليس بذاته، وتعتبر التصرفات صادرة عنه، وليس عن الأصل الذي لا يجوز له ممارسة نشاط هو محل تفويض، أما الثاني فهو ينقل التفويض إلى المفوض إليه بذاته أو بشخصه وليس بصفته، لذلك فيعتبر لاغياً إذا انتهت مهام المفوض أو المفوض إليه، كما أن المفوض يجوز له ممارسة نفس النشاط أثناء سريان التفويض للمفوض له، وتعد القرارات الصادرة من المفوض له وكأنها صادرة من المفوض، وتحت مسؤوليته.

*** تقييم وتقدير المركزية الإدارية.**

يمكن تقييم وتقدير نظام المركزية الإدارية بإظهار وإبراز مزاياه وإيجابياته ومحاسنه، والكشف عن عيوبه ومساوئه.¹

+ مزايا المركزية الإدارية.

. النظام المركزي يعد العمود الفقري للدولة، بحيث يقويها ويساعدها في بسط نفوذها على كافة إقليمها، مما يقوي وحدتها الوطنية عن طريق إشرافها العام ورقابتها.
. المركزية الإدارية أساس تقني وفني مهم لإدارة المرافق العامة الوطنية التي لا يرتبط نشاطها بطائفة معينة، أو إقليم محدد، كمرفق الأمن أو الدفاع أو الحماية المدنية، المواصلات، والاتصالات.
. المركزية الإدارية تحقق توافق وتجانس ووحدة النظام الإداري، وشفافية الإجراءات وسهولتها، واستقرارها، ووحدتها في كافة أرجاء البلد، مما يسهل تنفيذها سواء من الأعدان العموميين أو المرتفقين.
. المركزية الإدارية كنظام يحدد من ظاهرة الإسراف في النفقات العامة إلا بالقدر المطلوب بتسيير مرافق معينة وموظفين محددين، مما يترتب عليه عدم هدر للمال العام، وتقليص المصاريف.
. تجسد المركزية الإدارية مظاهر العدل والمساواة بين المواطنين، نتيجة قيام إدارة مركزية واحدة بتسيير كل المرافق العمومية الوطنية بنظرة شاملة وواسعة لكل أقاليم الوطن، وليس برؤية محلية تعتمد على حالة منفردة بعينها، أو على المصالح الضيقة، والاعتبارات والعلاقات الشخصية.

+ عيوب المركزية الإدارية.

. نظام المركزية الإدارية يزيد من تدخل الدولة في جميع الميادين، مما يؤدي إلى استحالة تجسيده لوحده عمليا في التسيير، وتلبية حاجيات المواطنين.
. أسلوب المركزية الإدارية جوهره تقوية سلطة الدولة وبسط سلطانها في تسييرها لمرافقها دون مشاركة المواطنين، وهذا ما يخالف الديمقراطية التي تجعل من الجماهير مسيرين بأنفسهم لشؤونهم المحلية عن طريق الانتخاب.
. السلطات في نظام المركزية تهتم ببعض الانشغالات الغير مهمة أحيانا، والتي تبعدها وتشغلها عن التحديات والمهام الكبرى في وضع استراتيجيات للنهوض بالدولة ككل.
. المركزية الإدارية تقتل روح المبادرة لدى المرؤوسين، وتقلل من ثقتهم بأنفسهم في التسيير نتيجة عدم مشاركتهم في اتخاذ القرارات، وقلة خبرتهم، وانتظارهم فقط للتعليمات الفوقية لتنفيذها.
. أسلوب المركزية الإدارية هو المكان الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية السلبية، والروتين، والثقل الإداري، وذلك نتيجة عدم الأخذ بالمبادرة في التصرفات والأعمال الإدارية إيجابيا في زمنها المطلوب

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 45.

ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 104.

من طرف المرؤوسين، وانتظارهم بطريقة سلبية القرارات الرئاسية المركزية والتي تعطي حلول واقتراحات غير مناسبة في كثير من الأحيان، نتيجة عدم قربهم وعلمهم بواقع الحال المحلي، وظروفه، ومتطلباته.

. نظام المركزية خاصة صورته المطلقة التركيز الإداري التي هي غير مطبقة عمليا، لأنه عيوبها تغطي على محاسنها، بحيث تكون غير فعالة، ومغلقة، ومختنقة، مما يؤثر ذلك سلبا على نشاطات الإدارة ويعيقها، الأمر الذي يتطلب اللجوء والأخذ معه بنظام اللامركزية الإدارية.

ب. اللامركزية الإدارية.

في أسلوب اللامركزية الإدارية تتمتع السلطة المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، مع احتفاظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة الوطنية، مع منح الهيئات المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

وعلى ذلك تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة أو السلطات المركزية، أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية، أو الهيئات الإدارية الإقليمية، أو الجماعات المحلية، حيث نصت المادة 18 من التعديل الدستوري 2020 على ما يلي: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".¹

* تعريف اللامركزية الإدارية.

هناك العديد من التعاريف للامركزية الإدارية منها:

"اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية".¹

¹ يمكن التفرقة بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري في النقاط التالية:

- اللامركزية الإدارية هي أسلوب أو أساس فني تقني للتنظيم الإداري، بينما عدم التركيز الإداري هي صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية.

- اللامركزية الإدارية لها أبعاد تجسد مبادئ الديمقراطية والحكم المحلي، والتمثيل في إدارة الشأن المحلي عن طريق الانتخاب، بينما عدم التركيز الإداري ليس له بعد ديمقراطي، لأن التسيير الإداري هو في يد الإدارة المركزية ولكن عن طريق موظفين يعينون في الأقاليم والولايات.

- عدم التركيز الإداري يمنح عن طريق تفويض الصلاحيات، بينما اللامركزية الإدارية هي تنقل الصلاحيات بمقتضى القانون للجهات المحلية.

- إن سلطة اتخاذ القرارات في نظام اللامركزية الإدارية بيد الجهات المحلية المنتخبة، والمستقلة، والتي تخضع للوصاية الإدارية، بينما في عدم التركيز الإداري الأعوان المحليين المعينين يخضعون للسلطات المركزية عن طريق السلطة الرئاسية.

وهي كذلك عبارة عن: "نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة."²

ولهذا فإن نظام اللامركزية الإدارية: "هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهات المركزية في العاصمة، وبين جهات إدارية محلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الجهات بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية."

* أركان اللامركزية الإدارية.

من خلال ما تقدم من تعاريف يمكن القول أن لنظام اللامركزية الإدارية كنظام مقترن بالدولة البسيطة الموحدة له عدة أركان منها: الإقرار والاعتراف بوجود شؤون محلية مختلفة ومتميز عن الشؤون الوطنية، تولي هيئات محلية منتخبة ومستقلة لتلك الشؤون، مع خضوعها للوصاية الإدارية.

+ وجود شؤون محلية مختلفة ومتميز عن الشؤون الوطنية.

وجود شؤون ومصالح محلية تميزت حقيقة عن الشؤون والمصالح الوطنية هي التي كانت الباعث الدافع لظهور نظام اللامركزية الإدارية وإقراره قانونا، ولهذا كان التمايز أهم ركن من أركان نظام اللامركزية الإدارية، حيث تهتم الإدارة المركزية بالشؤون الوطنية، وتترك مهمة تسيير الشؤون المحلية الإدارية غير السياسية³ لهيئات إقليمية محلية ممثلة بسكانها، وتتمتع بالشخصية المعنوية، مما ينتج عنه تعدد الأشخاص المعنوية داخل الدولة.

إن الاعتراف بقيام شأن محلي مختلف عن المصالح الوطنية يتم عن طريق قانون كقانون البلدية أو قانون الولاية، وذلك كحماية وضمانة لها من عدم تدخل الإدارة المركزية في شؤونها.⁴

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص106.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص47.

³ هناك فرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، هو أن الشؤون المحلية في اللامركزية الإدارية تحدد بقانون، بينما في اللامركزية السياسية توزيع الاختصاصات بين الدولة الفيدرالية والدويلات أو الولايات يكون بمقتضى الدستور، كما أن اللامركزية الإدارية الاعتراف بشؤونها ومصالحها مرتبط بالجانب الإداري، وليس السياسي لأن الاعتراف باللامركزية السياسية تنقل الدولة من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة، ولهذا فاللامركزية الإدارية تكون في كل أشكال الدول بسيطة أم مركبة، بينما اللامركزية السياسية تكون إلا في الدول المركبة، إذ ينحصر ميدان اللامركزية الإدارية على جزء من النشاط الإداري، أما اللامركزية السياسية فنشاط الدويلات فيها زيادة على النشاط الإداري فإنها تمارس نشاط سياسي، والدستوري، وتشريعي، وقضائي، واجتماعي، واقتصادي، وأمني، وعسكري دفاعي، بحيث تكون لها حكومة مستقلة، وقضاء مستقل، وجهاز تشريعي محلي، زيادة على ذلك الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية تخضع لنظام الوصايا الإدارية، بينما في اللامركزية السياسية فإن الولايات أو الدويلات لا تخضع لمثل هذا النظام.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص48.

+ تولى هيئات محلية منتخبة ومستقلة لتلك الشؤون المتميزة.

يستوجب نظام اللامركزية الإدارية أن تتولى تسيير الشؤون المتميزة عن الشؤون الوطنية هيئات محلية مستقلة قانوناً عن السلطات المركزية، عن طريق منحها الشخصية المعنوية، أي قدرتها على الدفاع على مصالحها وحقوقها وتحملها مسؤولية تصرفاتها، ولا يكون ذلك إلا بالانتخاب كوسيلة ديمقراطية لاختيار المواطنين لممثلهم المحليين كضمانة لاستقلاليتهم¹، أو في بعض الأحيان عن طريق التعيين في صورة اللامركزية المرفقية.²

إن استقلالية الإدارة المحلية زيادة على الانتخاب³ هما نقطة الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وصورة عدم التركيز في المركزية الإدارية، حيث أنه من الضروري أن تستقل الإدارة المحلية عن المركزية، ولكن ليس بصفة مطلقة، وفي نفس الوقت لا تخضع بشكل كبير لسلطتها الرئاسية الرقابية بشكل يجعلها تمارس نشاطها بقدر كافي من الاستقلالية بطريقة سهلة، ومرنة، وسريعة، وفعالة، في إطار ما يعرف بالوصاية الإدارية.

+ خضوع الهيئات المحلية لرقابة الوصاية الإدارية.

إن علاقة الهيئات المحلية بالإدارة اللامركزية تخضع لرقابة الوصاية الإدارية التي تختلف عن السلطة الرئاسية في المركزية الإدارية⁴، حيث يتم بسط مختلف أنواع الرقابة سواء على المجالس

¹ حيث نصت المادة 19 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

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

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 58.

⁴ هناك فرق بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية تتمثل في:

- السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد أركان المركزية الإدارية وجوهرها، أي علاقة التبعية بين المرؤوس ورئيسه، أما الوصاية الإدارية هي ركن في نظام اللامركزية الإدارية، فالأعوان في الجهات المحلية لا يلتزمون بطاعة الإدارة المركزية لتمتعهم بالشخصية المعنوية، وتفرض عليهم فقط رقابة لاحقة، عكس قرارات السلطة الرئاسية.

- السلطة الرئاسية مفترضة تمارس آلياً، بينما الوصاية يجب أن ينص عليها القانون، تطبيقاً لمبدأ لا وصاية إلا بنص.

- السلطة الرئاسية هي الأساس في نظام المركزية، بينما نظام اللامركزية يقوم على استقلالية وحرية الهيئات المحلية والوصاية استثناء.

- كما تتميز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية في أنه لا يمكن للإدارة المركزية تعديل قرارات الهيئات المحلية، فلها أن توافق عليها أو ترفضها.

- السلطة الرئاسية في نظام المركزية الإدارية تبقى هي المسئولة عن تصرفات المرؤوسين، إلا أنه في اللامركزية الإدارية الهيئات المحلية هي التي تتحمل مسؤولية أعمالها حتى ولو صادقت عليها الجهة الوصية.

- في الوصاية الإدارية الهيئات المحلية لها الشخصية المعنوية وما ينتج عنها من أهلية النقاضي للدفاع عن مصالحها في مواجهة قرارات الوصايا، بينما المرؤوس في السلطة الرئاسية لا يمكنه الطعن قضائياً في قرارات وأوامر رئيسه.

المنتخبة كالحل، والإيقاف، أو على أعضائها كالتوقيف، والإقالة، والعزل، أو تصرفاتها كالمصادقة، والتعديل، والإلغاء، والحلول.¹

فرقابة الوصاية² الإدارية على الهيئات المحلية لا تكون إلا بموجب نص قانوني، ويكون الهدف منها هو إرغام وجعل الهيئات المحلية تتقيد في نشاطها بمبدأ الشرعية وسيادة حكم القانون، والتخصص، وحماية المصلحة العامة، والمال العام من سوء استعماله وإنفاقه وهدره.³

* صور وأشكال اللامركزية الإدارية.

هناك صورتين أو شكلين لنظام اللامركزية الإدارية وهما: اللامركزية المحلية أو الإقليمية، واللامركزية المصلحية أو المرفقية.

+ اللامركزية الإقليمية أو المحلية.

اللامركزية الإقليمية أو المحلية هي:

"أن تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية، وترتكز على معيار جغرافي كالولاية والبلدية."⁴ إن اللامركزية المحلية تستند على منح القانون الاختصاص بصلاحيات مباشرة الشأن المحلي من قبل هيئات محلية منتخبة ومستقلة لها الشخصية المعنوية في الحدود الإقليمية والجغرافية لها، كحدود اختصاص الولاية والبلدية.

+ اللامركزية المصلحية أو المرفقية.

اللامركزية المرفقية أو المصلحية فهي: "تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية، ترتكز على معيار التخصص في نشاط محدد، فتأخذ شكل المؤسسة العمومية."⁵

وتتمثل اللامركزية المرفقية في: "منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل..) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة)."⁶

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص52.

² نظام الوصايا في قانون الأسرة 84-11، المرجع السابق، منصوص عليه في الكتاب الثاني تحت عنوان النيابة الشرعية في المواد من 92 إلى 98، حيث يجوز للأب أو الجد تعيين وصي للولد القاصر إذا لم تكن له أم تتولى أموره أو تثبت عدم أهليتها لذلك، بينما الوصايا الإدارية في اللامركزية الإدارية ليس لها نفس المعنى لأن الهيئات المحلية اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية خاصة أهليتها وقدرتها كشخص قانوني باكتساب حقوق وتحمل التزامات، وعليه فإن مصطلح وصايا مصطلح مستعار من القانون الخاص، ولكنه له مفهوم مختلف، ولهذا فهو منتقد والمصطلح الأقرب للإجماع هو الرقابة الإدارية.

³ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص111.

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع نفسه، ص110.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص110.

⁶ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص57.

إن اللامركزية المصلحية أو المرفقية تستند على صلاحيات واختصاصات موضوعية مادية، لذلك فقد ينص القانون على منح بعض الهيئات والمصالح والمرافق العمومية الشخصية المعنوية، والاستقلالية في التسيير الإدارية عن السلطات المركزية، مع خضوعها لنوع من الرقابة الإدارية على كفاءة إدارة المرفق، ولا علاقة لها بالحيز الإقليمي والجغرافي سواء كان محلي أو وطني¹، ودون الحاجة للأخذ بفكرة الديمقراطية والانتخاب.

* تقييم وتقدير اللامركزية الإدارية.

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب، وهو ما نبينه في هذه الدراسة.

+ مزايا اللامركزية الإدارية.

. تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية مكان خصب لممارسة الديمقراطية، عن طريق انتخاب ممثلي الشعب لتسيير الشؤون المحلية، حيث نصت المادة 02/16 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية." . نظام اللامركزية الإدارية يخفف العبء عن السلطات المركزية عن طريق توزيع وتقسيم وتحويل النشاطات الإدارية إلى الهيئات المحلية لإدارة شؤونهم، للتركيز على المهام الوطنية الأكثر أهمية. . تعمل اللامركزية الإدارية في نفس الوقت تحت إشراف المواطن ورقابته، مما يعطيه تجربة واضطلاع على حقيقة العمل الميداني. . نظام اللامركزية الإدارية يلعب دور مهم في تحسين، والارتقاء بالأداء الإداري للهيئات المحلية، نتيجة اهتمام المسيرين المحليين وخبرتهم واضطلاعهم بالانشغالات والمتطلبات والاهتمامات المحلية، والعمل على تحقيقها وتجسيدها بسرعة ميدانيا. . تجسد اللامركزية الإدارية عمليا وتنفيذ إستراتيجية الدولة في المجال الاقتصادي. . تحقق اللامركزية الإدارية المساواة في توزيع الدخل الوطني والجباية بين مختلف هيئات اللامركزية عبر ربوع البلاد لتلبية نفقاتها.

¹ هناك فرق بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يتمثل في:

- اللامركزية المرفقية تقوم بنشاط واحد أو أنشطة متنافسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة، على عكس اللامركزية المحلية التي تسيير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة.
- المصالح المتميزة المعترف بها في اللامركزية الإقليمية المحلية ذات بعد إقليمي محلي جغرافي، بينما في اللامركزية المرفقية المصلحية ذات بعد فني تقني.
- اللامركزية الإقليمية وسيلتها الانتخاب لضمان استقلالية مجالسها، بينما اللامركزية المرفقية وسيلتها تعيين الخبراء والتقنيين والموظفين.

. يقضي نظام اللامركزية الإدارية نسبيًا على مظاهر النقل الإداري، والبطء، والتعقيد، والبيروقراطية، وعدم التناسق، ويعمل على ترقية الأداء الإداري، بتسهيل الإجراءات وتبسيطها، والسرعة في اتخاذها، والفعالية في حل المشاكل وانشغالات المواطنين المحلية.

. نظام اللامركزية الإدارية هو الأقدر على مجابهة الأزمات والظروف الغير العادية والخروج منها.

+ عيوب اللامركزية الإدارية.

. يؤدي تطبيق نظام اللامركزية الإدارية المطلق والشامل إلى المساس بوحدة الدولة وسيادتها وقوتها من خلال إعطاء الأولوية للشأن المحلي على الحساب المصلحة الوطنية.

. إن نظام الانتخاب في اللامركزية الإدارية خاصة الإقليمية عادة نتائجه لا تفرز أشخاص ذوي كفاءة، وخبرة، ومهارة، مما يؤثر على الأداء الإداري، وحسن سير الإدارة العمومية.

. عادة في نظام اللامركزية الإدارية يتولى إدارة الجهاز المحلي أشخاص لا تكون لهم دراية ومعرفة بالميزانية، ولا بالمالية العامة، ما يؤدي إلى كثرة الإنفاق والإسراف دون مراعاة تقنياته وأساليبه العلمية.

ثانياً. تطبيقات التنظيم الإداري في الجزائر.

يقوم بناء التنظيم الإداري في الجزائر على إدارة مركزية، وإدارة لامركزية.

1. الإدارة المركزية في الجزائر.

تتكون الإدارة المركزية في الجزائر طبقاً للتعديل الدستوري 2020 من: السلطات الإدارية المركزية، والهيئات الاستشارية، والسلطات الإدارية المستقلة.

أ. السلطات الإدارية المركزية.

تتشكل السلطات الإدارية المركزية من رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزراء.

* رئاسة الجمهورية.

سيتم دراسة رئاسة الجمهورية كسلطة إدارية مركزية، وكأهم مؤسسة في الدولة بالنظر لدورها السياسي والإداري، وذلك من خلال التطرق للمصالح الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية، وسلطات رئيس الجمهورية.

+ المصالح الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية.

باعتبار رئاسة الجمهورية مرفقا عاما يخضع في تكوينه ليضم مجموعة كبيرة من الإدارات، والذي يقوم على أجهزة داخلية¹ عديدة منها:

¹ المرسوم الرئاسي 01-197، المؤرخ في 22/07/2001، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 40، المؤرخة 22/07/2001.

الأمانة العامة للرئاسة، ديوان رئيس الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، ومديريات، ومستشارون، المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية¹، ويعد رئيس الجمهورية² أهم هيكل في الإدارة المركزية في الجزائر، فليده العديد من السلطات، والصلاحيات الإدارية الواسعة، طبقا للتعديل الدستوري 2020.³

+ سلطات رئيس الجمهورية.

يمارس رئيس الجمهورية عدة سلطات وهي: سلطة التعيين، وسلطة التنظيم، وسلطة المحافظة على أمن الدولة.

. سلطة رئيس الجمهورية في التعيين.

يضطلع رئيس الجمهورية باعتباره هو رئيس الدولة، وضامن للدستور، بالإضافة إلى السلطات التي يخولها إياه الدستور بسلطة تعيين⁴ الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وينتهي مهامه⁵، طبقا للمادة 91 من التعديل الدستوري 2020، وبالرجوع لنص المادة 92 منه فإن رئيس الجمهورية يعين لا سيما في المناصب والوظائف التالية:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور .

- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

- الرئيس الأول للمحكمة العليا.

المرسوم الرئاسي 20-07، المؤرخ في 25/01/2020، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 05، المؤرخة في 25/01/2020.

¹ والمرسوم الرئاسي 21-540، المؤرخ في 28/12/2021، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 98، المؤرخة 28/12/2021.

² ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري حسب المادة 85 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ولمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة طبقا للمادة 88، وطبقا للمادة 87 من نفس التعديل، يشترط في رئيس الجمهورية مجموعة من الشروط منها: أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم، لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية، يدين بالإسلام، يبلغ 40 سنة كاملة يوم الترشح، يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية....

³ طارق عشي، المرجع السابق، ص73.

⁴ المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بكيفية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، المؤرخة في 31/10/1999، الملغى بالمرسوم الرئاسي 20-39، المؤرخ في 02/02/2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 06، المؤرخة في 02/02/2020.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص75.

ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص129.

- رئيس مجلس الدولة.
- الأمين العام للحكومة.
- محافظ بنك الجزائر.
- القضاة.
- مسؤولي أجهزة الأمن.
- الولاية.
- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط.

- ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة على الخارج وينهي مهامهم.¹
ونشير أن رئيس الجمهورية ونظرا لأهمية التعيينات المشار إليها أعلاه فإنه طبقا لنص المادة 93 من نفس التعديل الدستوري لا يجوز له بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وأعضاء الحكومة، وكذا المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

. سلطة رئيس الجمهورية في التنظيم.

السلطة التنظيمية هي: "تلك السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزير، رئيس البلدية...)، والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية (مراسيم وقرارات) تطبق على جميع الأفراد، أو على فئة معينة منهم دون تحديد دواتهم."¹
كما يقصد بها: "الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والاختلاف بينهما على أساس عضوي."²

إن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة وغير محددة ومستقلة، وتشمل كل المجالات باستثناء ميادين التشريع المنصوص عليها في المادة 139 من التعديل الدستوري 2020، حيث نصت المادة 141 من نفس التعديل الدستوري على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."

وتظهر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في إطار توقيعه على المراسيم الرئاسية التي تقرر في مجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة 06/91 و 07/ من التعديل الدستوري 2020 كون رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنظيمية، ويوقع المراسيم الرئاسية، باستثناء المجالات المنصوص

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 128.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 75.

عليها في المادة 139 من التعديل الدستوري التي تدخل في اختصاص السلطة التشريعية أي البرلمان بغرفتيه.

. سلطة رئيس الجمهورية في المحافظة على أمن الدولة.

نصت المادة 93 من التعديل الدستوري 2020 على تقييد رئيس الجمهورية بعدم التفويض في بعض اختصاصاته، حيث نصت على أنه: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته....."

لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 و 105 ومن 97 إلى 100 و 102 و 142 و 148 و 149 و 150 من الدستور."

إن الاختصاص الموضوعي هو طريقة من طرق تحكم الدولة في هياكلها، وتجسيدا لقيود الاختصاص الموضوعي المادي يحدد الدستور سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية في المحافظة على أمن الدولة في المادتين 91 و 92 من التعديل الدستوري 2020.

لذلك سنتعرض إلى أساليب وسلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية في الحفاظ على أمن الدولة، وتنظيم الظروف الاستثنائية التي يعلن عنها، وهي: حالة الحصار، وحالة الطوارئ، والحالة الاستثنائية والحرب.

- حالة الحصار.

إن حالة الحصار هي تعبير واضح عن عجز القواعد القانونية العادية، والنصوص الدستورية عن حماية كيان الدولة الذي تعرض للتهديد بسبب الخطر الجسيم الذي مس بالأمن والنظام العام. تعرف حالة الحصار بأنها: "الحالة التي تمكن من مواجهة أشد الظروف التي تمر بها الدولة قسوة، والتي تعجز فيها السلطات المدنية عن مباشرة مهامها، والتصدي لهذه الظروف، ويكون ذلك في غالب الأحيان بسبب الحرب أو الإضرابات الداخلية، بحيث تحل السلطات العسكرية محل السلطة المدنية، ويقوم القضاء العسكري محل القضاء العادي".¹

إن الحالة الاستثنائية في الجزائر يعود إعلانها إلى رئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات واسعة لمواجهة الحالات الغير العادية، وهي حالة الحصار، الطوارئ، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وقد نصت مختلف دساتير الجزائر على هذه الحالات²، حيث جاء في المادة 97 من التعديل

¹ تقييد عبد الرحمان، نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 1990، ص 58.

² المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري 2020، ومن 91 إلى 95 من دستور 1996، تقابلها المواد من 86 إلى 89 من دستور 1989، والمواد من 119 إلى 122 من دستور 1976، والمادة 59 من دستور 1963.

الدستوري 2020: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمدة أقصاها ثلاثون يوما (30).....ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.....".
لقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر أثناء زلزال الأضنام (ولاية الشلف)¹، كما أعلنت في 04 جوان 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 91-196² الذي نظم حالة الحصار.
حيث عرفت المادة 02 من المرسوم الرئاسي المشار إليه حالة الحصار بأنها: "الرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية."

أما عن الإجراءات فهناك إجراءات شكلية وموضوعية لإعلان حالة الحصار:

بالنسبة للإجراءات الموضوعية لإعلان حالة الحصار.

لا يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحصار إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة تستدعي ذلك، كما يجب أن تحدد مدة معينة بانتهائها ترفع حالة الحصار، وذلك لتقييد سلطة رئيس الجمهورية، وحماية الحقوق والحريات.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1996 لم ينص على مدة محددة لحالة الحصار، بينما حددها المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن حالة الحصار بـ 4 أشهر، مع إمكانية رفعها قبل هذا التاريخ بمجرد استتباب الوضع، وترجع السلطة التقديرية في ذلك لرئيس الجمهورية، أما التعديل الدستوري 2020 وفي المادة 97 منه فحددها بمدة أقصاها 30 يوما، ولا يمكن تمديدتها إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا أي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

بالنسبة للإجراءات الشكلية لإعلان حالة الحصار.

الإجراءات الشكلية لإعلان الحصار نصت عليها المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 وهي: اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، ورئيس المحكمة الدستورية.
وعن الهيئة المكلفة بتسيير حالة الحصار هي السلطة العسكرية، وهذا معناه أن سلطة الضبط تتحول من سلطة مدنية إلى سلطة عسكرية، ولكن تبقى الهيئات الإدارية المدنية تمارس سلطاتها التي

¹ المرسوم 80-251 المؤرخ في 13/10/1980 يتضمن الإعلان على المناطق المنكوبة من طرف رئيس الجمهورية، ج ر عدد 42، مؤرخة في 14/10/1980.

² المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن حالة الحصار، ج ر عدد 29، مؤرخة في 12/06/1991.

لم تنزع منها¹، كما تنتقل المحاكمات من القضاء العادي إلى القضاء العسكري بشرط أن تكون الجرائم ماسة بأمن الدولة، وأن تقوم السلطة بإحالتها على المحاكم العسكرية.²

أما عن اختصاصاتها فحسب المادة 07 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتعلق بحالة الحصار يمكن للسلطات العسكرية أن تقوم بما يلي³:

. أن تجري أو تكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهائية في المحلات العمومية أو الخاصة وكذلك داخل المساكن.

. أن تمنع إصدار المنشورات والاجتماعات والنداءات العمومية، التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى، وانعدام الأمن أو استمرارها.

. أن تأمر بتسليم الأسلحة والذخائر.

وتطبيقاً لنص المادة 07 المشار إليها أعلاه، صدر المرسوم التنفيذي 91-204 الذي يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، الذي يعطي الإمكانية للسلطات العسكرية بناء على اقتراح لجنة النظام العام⁵، أن تقوم بمنع أو نشر أو اجتماع أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى، وانعدام الأمن واستمرارها.

لقد تم رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 91-336⁶، وعضت بحالة لجوء الإدارة إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي لحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية بموجب قانون 91-23⁷، وتطبيقاً له صدر المرسوم الرئاسي 91-488⁸.

إن حالة الحصار هي حالة تتسم بالشدّة والصرامة، ويظهر ذلك في السلطات الموسعة التي خولت للسلطة العسكرية، وما يترتب عنها من تقييد للحقوق والحريات العامة.

¹ المادة 03 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتعلق بحالة الحصار، المرجع السابق.

² المادة 11 من المرسوم الرئاسي 91-196، المرجع نفسه، التي تستعمل مصطلح "يمكن" للمحاكم العسكرية أن تخطر بوقوع جناية أو جرائم ترتكب ضد أمن الدولة.

³ المادة 08 من المرسوم الرئاسي 91-196، المرجع نفسه.

⁴ المرسوم التنفيذي 91-204 المؤرخ في 25/06/1991، يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار ج ر عدد 31، المؤرخة في 26/06/1991.

⁵ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتعلق بحالة الحصار، المرجع السابق.

⁶ المرسوم الرئاسي 91-336 المؤرخ في 22/09/1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر عدد 44، المؤرخة في 25/09/1991.

⁷ قانون 91-23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات لاستثنائية ج ر عدد 63، المؤرخة في 07/09/1991.

⁸ المرسوم الرئاسي 91-488 المؤرخ في 21/12/1991، المتضمن تطبيق القانون رقم 91-23، ج ر عدد 66، المؤرخة في 22/12/1991.

- حالة الطوارئ.

تعتبر حالة الطوارئ أخف شدة وصرامة من حالة الحصار، إلا أن المؤسس الدستوري لم يقم بالتمييز بينهما، واكتفى بالنص على حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع كسبب لإعلانها، وهذا ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ¹، ويمكن توضيح مضمون وإجراءات حالة الطوارئ التي يتم الإعلان عنها بموجب مرسوم رئاسي، وبعد استشارة نفس الهيئات التي تستشار في إعلان حالة الحصار².

ومدة حالة الطوارئ، فدستور 1996 لم ينص في المادة 91 على أية مدة، وإنما نص على (مدة معينة)، أي غير محددة، وهذا بالرغم من أن المرسوم الرئاسي رقم 92-44 حددها في المادة الأولى بمدة 12 شهر، إلا أن المرسوم التشريعي رقم 93-02³ نص على تمديد حالة الطوارئ إلى أجل غير محدد، أما التعديل الدستوري 2020 فنص على مدة أقصاها ثلاثون يوما.

أما عن الاختصاصات الموسعة للإدارة في حالة الطوارئ، فحسب نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 92-44، تخول حالة الطوارئ لوزير الداخلية والوالي، وفي إطار توجيهات الحكومة له صلاحية القيام بما يلي:

- . تنظيم ونقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
- . وضع مناطق من أجل الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- . تحديد ومنع مرور الأشخاص والسيارات في الأماكن وأوقات معينة.
- . وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد اتضح أن النشاط الذي يقوم به مضر بالنظام العام، أو بسير مرافق ومصالح الدولة، كما يمكن لهما أيضا منع أي شخص راشد من الإقامة لنفس العلة المذكورة آنفا، وفي حالة الإضراب غير المرخص أو غير الشرعي بإمكانهما تسخير العمال المضربين للقيام بنشاطهم المهني المعتاد خدمة للمنفعة العامة، سواء كانت مؤسسات عامة أو خاصة، وبإمكانهما استثنائيا الأمر بالتفتيش ليلا ونهارا.

¹ المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ 1992/02/09 المتضمن حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، مؤرخة 1992/02/09، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 92-320 المؤرخ في 1992/08/11، ج ر عدد 61، مؤرخة في 1992/08/12.

² المادة 97 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

³ المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 1993/02/06، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر عدد 08، المؤرخة في 1993/02/07.

كما تمتد سلطات الإدارة إلى حد إعلان حظر التجول، حيث تم تطبيقاً للمرسوم الرئاسي 92-44، إصدار قرار مؤرخ في 1992/11/30 يتضمن إعلان حظر التجول في بعض الولايات من العاشرة والنصف ليلاً إلى غاية الخامسة صباحاً.¹

كذلك امتدت سلطات الهيئات الإدارية وتوسعت في حالة تعطيل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو معارضة تعلنها مجالس محلية، إلى اتخاذ إجراءات بتعليق نشاطها أو حلها، وتعيين مندوبين تنفيذيين إلى غاية تجديد هذه المجالس بالانتخاب.

كما صدر قرار وزاري مشترك² مؤرخ في 1992/02/10 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، حيث نص في مادته 03 على إمكانية التفويض إلى قادة النواحي العسكرية في الحفاظ على النظام العام، وذلك تطبيقاً للمادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44.

من خلال ما تقدم نصل إلى أن حالة الطوارئ لها أثرها في توسيع سلطات الهيئات الإدارية، وذلك بتقييد حرية الأشخاص في الاجتماع، والانتقال، والمرور، والتجول، ووضع الحدود على نشاطات الأحزاب والجمعيات.... وكلها تدابير تسمح للإدارة بتسيير حالة الطوارئ إلى غاية استتباب الوضع الأمني.

- الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

يعلن رئيس الجمهورية عن الحالة الاستثنائية عندما يكون خطر داهم يهدد المؤسسات الدستورية أو سلامة التراب لمدة 60 يوماً.

فحسب المادة 98 من التعديل الدستوري 2020، يستشير رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الاستثنائية كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة، والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، أما حالة الحرب فقد نصت عليها المادة 100 من التعديل الدستوري 2020، وتعلن عندما يكون هناك عدوان فعلي أو يوشك أن يقع، وتعتبر حالة الحرب أشد الحالات، باعتبار أن التهديد يمس سلامة الدولة وكيانها.

¹ القرارات المؤرخة في 1992/11/30 تتضمن إعلان حظر تجول في تراب بعض الولايات، ج ر عدد 85، المؤرخة في 1992/12/02.

² القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/10 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر عدد 11، مؤرخة في 1992/02/11.

يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد توافر مجموعة من الشروط نصت عليها المادة 100 من التعديل الدستوري 2020 وهي:

- . وقوع عدوان أو كونه يوشك أن يقع.
- . يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية.
- . يجب أن يجتمع البرلمان وجوبا.
- . يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.
- . نتيجة إعلان حالة الحرب من رئيس الجمهورية يتم وقف العمل بالدستور، وتعطى كل السلطات والصلاحيات للهيئات العسكرية مع تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية¹، ويجمد العمل بمبدأ الشرعية، ليحل محله التشريع أثناء الحرب إلى غاية انتهائها.

* رئاسة الحكومة.

رئاسة الحكومة مرفق إداري عام، يظهر ذلك في كونه يختص بتنظيم وإدارة وتسيير رئاسة الحكومة، حيث يرتكز النظام السياسي الجزائري بناء على التعديل الدستوري 2020 على ثنائية الجهاز التنفيذي المسند لرئيس الجمهورية، يساعده في ذلك الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وفقا لصلاحيات مكرسة دستوريا، ولهذا سيتم دراسة رئاسة الحكومة من خلال التطرق للمصالح الإدارية المساعدة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، وسلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

+ المصالح الإدارية المساعدة للوزير الأول أو رئيس الحكومة.

للوزير الأول أو رئيس الحكومة عدة مصالح إدارية² تساعده في مهامه منها: ديوان رئاسة الحكومة، مدير الديوان، الأمانة العامة للحكومة، الأمين العام للحكومة، المديرية العامة لرئاسة الحكومة، والمكلفون بمهمة، وبعض الهياكل الإدارية التابعة لرئاسة الحكومة كالمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإدارية.³

¹ المادة 101 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

² المرسوم التنفيذي 03-176، المؤرخ في 15/04/2003، يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، ج ر عدد 27، المؤرخة في 15/04/2003.

³ المرسوم التنفيذي 14-193 المؤرخ في 03/07/2014، الذي يحدد صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري، ج ر عدد 11، المؤرخة في 06/07/2014.

المرسوم التنفيذي 14-194 المؤرخ في 03/07/2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، ج ر عدد 11، المؤرخة في 06/07/2014.

حيث يلاحظ أن مرفق رئاسة الحكومة منح له الشخصية المعنوية التي تتيح له أحقية التمثيل أمام القضاء الإداري، لما يكون مدعي أو مدعى عليه، عن طريق القرارات المركزية التي تخضع في منازعاتها لاختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر حسب المادة 900 مكرر من ق إ م إ.

+ سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹ عن طريق مرسوم رئاسي² بناء على نص المادة 05/91 من التعديل الدستوري 2020، وله كذلك أن ينهي مهامه بنفس الطريقة، حيث يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقاً لأحكام الدستور بمساعدة رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تنفيذ القوانين، والتنظيمات، ومخرجات مجلس الوزراء، كما يرأس اجتماع مجلس الحكومة.

واستناداً إلى المادة 112 من التعديل الدستوري 2020 فله زيادة على الصلاحيات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور الصلاحيات الآتية: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية:

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة.
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات.
- يرأس اجتماعات الحكومة.
- بوقع المراسيم التنفيذية.
- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

وعليه فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يعد من السلطات الإدارية المركزية، وهو مسئول عن تنفيذ السياسة العمومية، ولهذا فله العديد من الصلاحيات، حيث يقوم بإصدار مراسيم تنفيذية تقيد وتحد وتضبط ممارسة الحقوق والحريات العامة، وذلك بوضع إجراءات وكيفيات وطرق

¹ نصت المادة 103 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، على أنه: "يقود الحكومة وزير أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

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

تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ومن الوزراء الذين يشكلونها."

² المرسوم الرئاسي 25-240، مؤرخ في 14/09/2025، يتضمن تعيين الوزير الأول، ج ر عدد 61، مؤرخة في 15/09/25.

ممارستها في مختلف الميادين، ولكن تكون مرتبطة بالقوانين وتنفيذا لها، ويقوم بذلك بتطبيق القوانين والتنظيمات، وعليه وبناء على نص المادة 112 المشار إليها أعلاه أجد أن صلاحيات وسلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة متنوعة وعديدة وواسعة، ويمكن إجمالها في سلطة التعيين، سلطة التنظيم، سلطة تطبيق القوانين والتنظيمات، سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

. سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعيين.

حسب نص المادة 06/112 من التعديل الدستوري 2020، فإن رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة طبقا لاختصاصاته المنصوص عليها دستوريا له صلاحية أن يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية، أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير، طبقا للمادة 93 من التعديل الدستوري 2020.

والملاحظ على سلطة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة فمذ صدور المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بتعيين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة المشار إليه سابقا، فقد قلص وحدد نطاقها¹ خارج المجالات المحددة دستوريا لرئيس الجمهورية، وبالتالي فهي سلطة ضيقة بالمقارنة مع ما يسعى من هدف لتنفيذ البرنامج الحكومي، ومع مسؤوليته أمام البرلمان، وهذا سينتج عنه اختلال وعدم توازن في توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول.²

. سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التنظيم.

من الصلاحيات التي منحت للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة في إطار الوظيفة التنظيمية هو ما نصت عليه المادة 112 من التعديل الدستوري 2020، تمكنه زيادة على الصلاحيات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور من سلطة توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، ويزرع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، ويرأس اجتماعات الحكومة، ويوقع المراسيم التنفيذية³، سواء كانت المتعلقة بصلاحيات الوزراء، أو تنظيم مصالح رئاسة الحكومة أو الإدارة المركزية للوزارات، أو المتضمنة التعيينات في وظائف الدولة، وإنهاء المهام، أو المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات.

. سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في تطبيق القوانين والتنظيمات.

¹ المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ 1990/03/27، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، المؤرخة في 1990/03/28.

² ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 134.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 86.

واستنادا إلى السلطة التنظيمية الموكلة للوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا للتعديل الدستوري 2020، حيث نصت المادة 03/112 و 05 على أنه: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات... يوقع المراسيم التنفيذية."

حيث يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في ما يتعلق بالميدان التنظيمي المدرج في تنفيذ القوانين والتنظيمات، الصادرة عن البرلمان، أو عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية، بالسهر على تنفيذها وتطبيقها عمليا وميدانيا عن طريق إصداره وتوقيعه على مراسيم تنفيذية تجسيدا لذلك¹، وهذا تطبيقا لما جاء في نص المادة 02/141 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أنه: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة."

. سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

بناء على نص المادة 07/112 من التعديل الدستوري 2020، وفي مجال صلاحياته المتعلقة بتسيير الشأن العمومي، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية عن طريق تسييرها، وتنظيمها، والرقابة عليها وتفتيشها بالشكل الذي يجعلها تقوم بأهدافها في تحقيق المصلحة العامة والنظام العام، على الوجه الذي يضمن استمرارها، ودوامها، وفعاليتها، وحيادها، ومرونتها، وتطورها الدوري حسب متطلبات الجمهور.

* الوزارات.

لدراسة الوزارات سأنتقل إلى تكوين هياكلها، وإلى سلطات الوزير.

+ هياكل الوزارات.

ينظم تكوين هياكل الوزارات المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات²، وكذلك المرسوم الرئاسي 97-01 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة.³

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 135.

² المرسوم التنفيذي 90-188 المؤرخة في 23/06/1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر عدد 26، المؤرخة في 27/06/1990.

³ المرسوم الرئاسي 97-01 المؤرخ في 04/01/1997، المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة، ج ر عدد 01، المؤرخة في 05/01/1997.

وبالاستناد لهذان المرسومان تتكون الوزارات من: الأمانة العامة، ديوان الوزير، المديرية العامة أو المركزية، والمصالح الخارجية، وهيئات أخرى مرتبطة مباشرة تحت سلطة الوزير منها: أجهزة التفقيش، والرقابة، والتقييم، والأجهزة الاستشارية.

+ سلطات الوزير.

بالرجوع إلى المادة 91 من التعديل الدستوري فإن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء، كما يرأس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقاً للمادة 112 من نفس التعديل اجتماعات الحكومة، التي تتكون من عدة وزراء في قطاعاتهم الوزارية.

وبحسب المادة 103 من نفس التعديل الدستوري 2020 فإن الحكومة تتكون من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها، حيث يعين رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 104 من نفس التعديل أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.¹

ويتمتع الوزير بالإضافة إلى صلاحيات أخرى كمستول عن الوزارة أمام الحكومة، وهو الأمر بصرف النفقات، ويعد الممثل القانوني للدولة سواء بإبرام الصفقات والعقود، أو للدفاع عن مصالحها أمام القضاء، زيادة على ذلك يتمتع بسلطة التعيين، والتنظيم، والسلطة الرئاسية، والوصاية الإدارية، وهو ما سأتناوله.

. سلطة الوزير في التعيين.

مع أن الوزير لا يملك سلطة التعيين الممنوحة دستوريا لرئيس الجمهورية وللوزير الأول أو رئيس الحكومة كما رأينا سابقاً، إلا أنه يجوز لرئيس الحكومة أو الوزير الأول أن يفوض لأي وزير سلطة التعيين بالنسبة للموظفين التابعين للإدارة المركزية بالوزارات.²

. سلطة الوزير في التنظيم.

يعمل كل وزير في قطاعه بما أنه لا يتمتع بالسلطة التنظيمية على تنفيذ القوانين والتنظيمات أي المراسيم الرئاسية والتنفيذية الصادرة عن رئيس الجمهورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حيث يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية التي تخص القطاع التابع لكل وزير، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، كما يمكن إصدار قرارات إدارية وزارية مشتركة صادرة عن وزيرين أو أكثر.³

¹ المرسوم الرئاسي 25-241، المؤرخ في 14/09/2025، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 61، المؤرخة في 15/09/2025.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 89.

ولكي تكون القرارات الوزارية نافذة ومنتجة لأثارها القانونية يجب أن تنشر في النشرة الرسمية للوزارة، حيث نصت المادة 09 من المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن¹ على ما يلي:

"يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي لها علاقة بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة واردة في التنظيم الجاري به العمل. وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل."

. السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية للوزير .

باعتبار الوزير هو أعلى قمة الهرم الإداري في قطاعه الوزاري، فبالإضافة لكونه عضو في الحكومة في المجال السياسي، فإنه في الميدان الإداري يعد رئيس السلم والتسلسل والتدرج الإداري، حيث يخضع له كل مرؤوسيه في الوزارة، ويرتبطون معه بعلاقة التبعية، وما يترتب عليها من واجب الطاعة، وتنفيذ التعليمات، والأوامر، والمناشير، والآراء، والتوجيهات، والترقية، وما يلحقها من ممارسة سلطة التأديب، والتعديل، والتصديق، والإلغاء، والسحب، والحلول.

كما يتمتع الوزير بالوصاية الإدارية على السلطات والهيئات اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية، والتي لها علاقة بقطاعه، حيث يراقب أجهزتها، وأعمالها ونشاطاتها.

ب. الهيئات الوطنية الاستشارية.

في الجزائر الجهاز التنفيذي بصفة عامة والإدارة العمومية المركزية خاصة في حاجة ماسة أثناء إعدادها لمشاريع القوانين أو الأوامر، وقبل المصادقة عليها برلمانيا، أو اتخاذ أي قرار أن تلجأ للاستشارة، وأخذ الرأي المسبق سواء كان اختياريا، أو ملزما، أو رأي مطابق أو موافق.² نظرا لأهمية مشاريع القوانين، والأوامر، والقرارات الإدارية، قبل اتخاذها، وما لها من نتائج في مواجهة الأشخاص المخاطبين بها، فأصبح من الضروري على الإدارة العمومية اللجوء إلى أخذ الرأي والاستشارة من الهيئات الوطنية الاستشارية، ولهذا سأحاول تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية، و إعطاء أمثلة عنها.

* تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية.

يمكن تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية بأنها:

¹ المرسوم 88-131، المؤرخ في 04/07/1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج رعدد27، المؤرخة في 06/07/1988.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص98.

"وهي تلك الهيئات الوطنية الاستشارية الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية، بالآراء الفنية المدروسة في المسائل التي تدخل في اختصاصاتهم، وتتكون الهيئات الوطنية الاستشارية من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة، والمناقشة، والبحث، وإبداء الرأي، في المسائل التي تعرض عليهم."¹

"تتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة، ومؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية ضمانا لمبدأ تمثيل المصالح، حيث تكون مجالاً للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها ومواجهتها."²

* أمثلة عن الهيئات الوطنية الاستشارية.

هناك العديد من الهيئات الاستشارية المتخصصة في الجزائر، حيث تختلف باختلاف المواضيع المطروحة عليها، وبالتالي من الصعب حصرها جميعاً، ولهذا سأعطي أمثلة عن بعض الهيئات الوطنية الاستشارية منها: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي³، المجلس الأعلى للأمن⁴، المجلس الإسلامي الأعلى¹، المجلس الأعلى للشباب²، المجلس الوطني لحقوق الإنسان³،

¹ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 453.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 99.

³ جاءت المادة 209 من نفس التعديل الدستوري على أن: "المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إطار للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية يوضع لدى رئيس الجمهورية. وهو كذلك مستشار للحكومة."

المرسوم الرئاسي 93-225، المؤرخ في 05/10/1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، ج ر عدد 64، المؤرخة في 05/10/1993.

المرسوم الرئاسي 21-37، المؤرخ في 06/01/2021، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، ج ر عدد 10، المؤرخة في 10/01/2021.

حكيمة ناجي، دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم التنفيذي 21-139، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، عدد 01، 2022، ص 625.

⁴ أشارت إليه المادة 208 من نفس التعديل الدستوري، على أنه:

"يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن.

يقدم رئيس المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني.

يدرج كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره."

المرسوم الرئاسي 89-196، المؤرخ في 24/10/1989 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ج ر عدد 45، المؤرخة في 25/10/1989.

المرسوم الرئاسي 21-539، المؤرخ في 26/12/2021، يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 99، المؤرخة في 29/12/2021.

المرصد الوطني للمجتمع المدني⁴، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات⁵، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا¹، مجلس الدولة²، المجلس الأعلى

زهية عيسى، دور المجلس الأعلى للأمن في ظل أحكام الدستور الجزائري المعدل، حوليات جامعة الجزائر، مجلد 35، العدد 03، 2022، ص494.

¹ نصت عليه المادة 206 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، على أن: "المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يتولى على وجه الخصوص الحث على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية." المرسوم الرئاسي 17-141، المؤرخ في 18/04/2017، يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره، ج ر عدد 25، مؤرخة في 19/04/2017.

² المجلس الأعلى للشباب طبقاً لنص المادة 214 من نفس التعديل الدستوري هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، حيث يقدم حسب المادة 215 آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهارها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والرياضية.

المرسوم الرئاسي 21-416، المؤرخ في 21/10/2021، يحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتشكيلته وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 83، المؤرخة في 31/10/2021.

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23/12/2021، المحدد لكيفيات انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للشباب بعنوان تمثيل الولايات، ج ر عدد 95، المؤرخة في 23/12/2021.

أمال عباس، المجلس الأعلى للشباب برلمان جديد للمشاركة السياسية للشباب، مجلة الفكر القانوني والسياسي، مجلد 07، عدد 01، 2023، ص151.

³ أشارت إليه المادة 211 من نفس التعديل الدستوري على أن: "المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية." وأضافت المادة 212 فقرة أخيرة أنه:

"يبيد آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها. يعد المجلس تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره." زهية رابطي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كهيئة استشارية في ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 15، عدد 03، 2023، ص394.

⁴ نظمته المادة 213 من نفس التعديل الدستوري حيث اعتبرته هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يقدم آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني.

المرسوم التنفيذي 21-139، المؤرخ في 12/04/2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج ر عدد 29، المؤرخة في 18/04/2021.

أحمد زاوي، حبيبة بوهين، استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، مجلد 09، عدد 03، 2022، ص605.

⁵ حسب المادة 216 من نفس التعديل الدستوري فإن المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي هيئة استشارية.

للقضاء³، المجلس الوطني للطاقة¹.

القانون 20-01، المؤرخ في 2020/03/30، يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه، ج ر عدد 20، مؤرخة في 2020/04/05، المعدل والمتمم.

سعيدة سماتي، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات آلية مستحدثة لدعم البحث العلمي والتطور التكنولوجي في الجزائر على ضوء القانون 20-01 المعدل 2022، مجلة صوت القانون، مجلد 11، عدد 01، 2024، ص 208.

¹ الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا طبقا للمادة 218 نفس التعديل هيئة مستقلة ذات طابع علمي وتكنولوجي. القانون 22-02، المؤرخ في 2022/04/25، الذي يحدد تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا وتشكيلتها وسيرها ومهامها، ج ر عدد ، المؤرخة في 2022/04/27.

سعيدة سماتي، زهية رابطي، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا هيئة مرجعية للخبرة والاستشارة ، دراسة على ضوء القانون الجديد 22-02، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مجلد 09، عدد 02، 2024، ص 448.

² أسس مجلس الدولة بموجب المادة 152 من دستور 1996، المرجع السابق.

أما مجال الاستشارة فحدد بالمادة 119 من دستور 1996 بمشاريع القوانين، أما في التعديل الدستوري 16-10 فنصت المادة 142 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة، أما في التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، فحددت الاستشارة بناء على المادتين 142، 143، في مشاريع القوانين، والأوامر.

وعن كيفية الاستشارة وإجراءاتها فجاءت في القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم وسير واختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم، المرجع السابق، في المواد من 35، 36، 37، 38، 39، 40، التي عدلت بالمادة 04 من القانون العضوي 18-02، المرجع السابق، حيث أصبحت الاستشارة تقوم بها اللجنة الاستشارية.

كما وضحتها المرسوم التنفيذي 98-261، المؤرخ في 1998/08/29، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، المؤرخة في 1998/08/30.

كذلك المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، ج ر عدد 66، المؤرخة في 2019/10/27، حيث يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر، وينظم في شكل لجنة استشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة.

جمال قروف، الإطار الناظم للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، المجلد 14، العدد التسلسلي 29، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مارس 2022، ص 177.

³ نصت المادة 180 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، على أنه: "يضمن المجلس الأعلى للقضاء استقلالية القضاء. يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء."

أما المادة 181/02 من نفس التعديل فنصت: "يتم التعيين في الوظائف القضائية النوعية بموجب مرسوم رئاسي بعد رأي مطابق للمجلس الأعلى للقضاء."

وأضافت المادة 182 أنه: "يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأي استشاري قبلها في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو". القانون الأساسي 04-11 المؤرخ في 2004/09/06، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، المؤرخة في 2004/09/08.

ج. السلطات الإدارية المستقلة.

إن السلطات الإدارية المستقلة تنشأ بموجب نص قانوني، ولها اختصاصات إدارية، كما أنه ليس لها نظام قانوني واحد من حيث تكوينها، وكيفية التعيين فيها، واستقلاليتها عن الجهاز التنفيذي من كل رقابة سواء كانت رئاسية أو وصائية، زيادة على ذلك فصلاحياتها مختلفة من سلطة لأخرى، وعموما فهي سلطات ضابطة لها دور في الإشراف وتنظيم وإدارة ورقابة كل القطاعات المستحدثة فيها حماية للحقوق والحريات العامة، وتستعمل في ذلك وسائل متعددة منها: اللوائح الإدارية، أو قرارات فردية، أو عقوبات إدارية، أو تحضير تقارير، أو تقديم آراء، واقتراحات، وتوصيات، واقتراح قوانين وتنظيمات على السلطات العمومية²، ولم تظهر في الجزائر إلى غاية 1990، ولهذا سأتطرق للسلطات الإدارية المستقلة بمحاولة تعريفها، وذكر بعض الأمثلة عنها.

* تعريف السلطات الإدارية المستقلة.

يمكن تعريف السلطات الإدارية المستقلة بأنها:

"تسمى كذلك بالسلطات المستقلة، هي مؤسسة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري في الجزائر، وتعتبر هذه المؤسسات جديدة لأنها لم تكن موجودة من قبل، وقد ظهرت مع بداية التسعينيات.³"

"السلطات الوطنية المستقلة هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية، ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية، ولا تخضع إلا للرقابة القضائية."⁴

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة هي تلك الهياكل الإدارية المستقلة، والمتخصصة، والمحايدة، والفعالة، تعمل باسم ولحساب الدولة في ضبط مجالات تخصصها حماية للحقوق والحريات، وحماية المصلحة العامة، والنظام العام، مستعملة في ذلك الخبرة والكفاءة لضمان التدخل السريع والفعال والمرن، بما لها من أدوات واسعة في الرقابة القانونية والتنظيمية والعقابية الغير السالبة للحرية، مع إمكانية اقتراحها لنصوص تشريعية وتنظيمية.

القانون 04-12 المؤرخ في 06/09/2004، المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر عدد 57، المؤرخة في 08/09/2004.

¹ المرسوم رئاسي 95-102، المؤرخ في 08/04/1995، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة، ج ر عدد 21، المؤرخة في 19/04/1995.

² آمال يعيش تمام، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 10، 2018، ص 633.

³ ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص 85.

⁴ عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، 2008، ص 204.

* أمثلة عن السلطات الإدارية المستقلة.

هناك العديد من السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر¹ منها على سبيل المثال: لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها²، مجلس النقد والقرض³، مجلس المنافسة⁴، هيئة ضبط السمعي البصري⁵، سلطة الضبط البريد والاتصالات الإلكترونية¹، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات²، السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي³، وسيط الجمهورية⁴.

¹ الطيب بالواضح، عبد الحق كرمية، تعدد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 01، 2021، ص 305.

² المرسوم التشريعي 93-10، المؤرخ 1993/05/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، المؤرخة 1993/05/23، المعدل والمتمم بالقانون 03-04، المؤرخ 2003/02/17، ج ر عدد 11، المؤرخة 2003/02/19. المرسوم التنفيذي 91-171، المؤرخ 1991/05/28، المتعلق بلجنة البورصة، ج ر عدد 29، المؤرخة 1991/06/01. سماح كحل الرأس، منيرة شوايدية، النظام القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مجلة الحقوق والحريات، مجلد 09، عدد 02، 2021، ص 1653.

³ الأمر 03-11، المؤرخ في 2003/08/26، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، المؤرخة في 2003/08/27، المعدل والمتمم بالأمر 09-01، المؤرخ في 2009/07/22، المتضمن قانون المالية التكميلي سنة 2009، ج ر عدد 44، المؤرخة في 2009/07/26، وأمر 10-04، المؤرخ في 2010/08/26، ج ر عدد 50، المؤرخة في 2010/09/01، المتمم بالأمر 17-10، المؤرخ في 2017/10/11، ج ر عدد 57، المؤرخة في 2017/10/12. القانون 03-15، المؤرخ في 2003/10/25، ج ر عدد 64، المؤرخة 2003/10/26، الموافقة على الأمر 03-11. القانون 23-09، المؤرخ 2023/06/12، يتضمن قانون النقدي والمصرفي، ج ر عدد 43، المؤرخة 2023/06/27. سميرة محمودي، اختصاص مجلس النقد والقرض في مادة القرارات الفردية، مجلة الأكاديمية للأبحاث القانونية، مجلد 07، عدد 02، 2016، ص 507.

⁴ الأمر 03-03، المؤرخ في 2003/07/19، المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد 43، المؤرخة في 2003/07/20، المعدل بالقانون 08-12، المؤرخ في 2008/06/25، ج ر عدد 36، المؤرخة في 2008/07/02، المعدل والمتمم بالقانون 10-05، المؤرخ في 2010/08/15، ج ر عدد 46، المؤرخة في 2010/08/16. مرسوم التنفيذي 11-241، المؤرخ 2011/07/10، يحدد تنظيم مجلس المنافسة، ج ر عدد 39، مؤرخة 2011/07/13. نادية شلفوف، باسم شهاب، نطاق اختصاص مجلس المنافسة، مجلة القانون الدولي والتنمية، مجلد 07، عدد 02، 2019، ص 107.

⁵ القانون العضوي 12-15 المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، المؤرخة في 2012/01/15.

القانون 14-04، المؤرخ في 2014/02/24، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر عدد 16، المؤرخة في 2014/03/23.

زينب ياقوت، دور سلطة الضبط في تنظيم قطاع الإعلام بالجزائر، سلطة ضبط السمعي البصري نموذجاً، مجلة الحقوق والحريات، مجلد 10، عدد 02، 2022، ص 245.

2. الإدارة اللامركزية الإقليمية في الجزائر.

تعد اللامركزية الإقليمية التجسيد العملي للامركزية الإدارية في الجزائر، وهي جماعات محلية متمثلة في البلدية والولاية، حيث نصت المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية.."، حيث تقوم العلاقات بينها وبين الدولة على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وهذا ما أشارت إليه المادة 18 من نفس التعديل الدستوري، وذلك في إطار مجلس منتخب يعبر فيه الشعب عن إرادته تجسيدا للديمقراطية التشاركية، ويراقب عمل السلطات العمومية، وهو ما جاء في المادة 16 من نفس التعديل الدستوري، وبذلك يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بحسب نص المادة 19 من نفس التعديل.

وعليه سيتم دراسة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أو الجماعات المحلية في الجزائر بالتطرق للجماعة القاعدية وهي البلدية، والولاية.
أ. البلدية.

- ¹ قانون 04-18، المؤرخ في 2018/05/10، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، المؤرخة في 2018/05/13.
- رضا بولجدي، وردة سالم، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، قراءة في المهام والصلاحيات من خلال القانون 04-18، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد 34، عدد 01، 2023، ص 189.
- ² القانون العضوي 07-19، المؤرخ في 2019/09/14، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر عدد 55، المؤرخة في 2019/09/15.
- أحمد بن مالك، أحمد كبيري، قراءة قانونية تحليلية لتشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، مجلد 10، عدد 01، 2024، ص 108.
- ³ القانون 07-18، المؤرخ في 2018/06/10، المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج ر عدد 34، المؤرخة في 2018/06/10.
- المرسوم الرئاسي 22-187، المؤرخ في 2022/05/18، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج ر عدد 35، المؤرخة في 2022/05/24.
- عمر سعودي، المركز القانوني للسلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، جمالية النص القانوني ومعوقات الواقع العملي، مجلة معارف، مجلد 18، عدد 01، 2023، ص 163.
- ⁴ المرسوم الرئاسي 20-45، المؤرخ في 2020/02/15، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر عدد 09، المؤرخة في 2020/02/19.

للبلدية أهمية جوهرية في التنظيم الإقليمي¹ والإداري، إذ تجسد اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية بواسطة التمثيل الديمقراطي عن طريق المجلس المنتخب، الذي يشكل قاعدة اللامركزية، ومكان يعبر من خلاله الشعب عن إرادته ومشاركته في اختيار ممثليه في تسيير الشؤون العمومية، تتكون الجزائر من 1541 بلدية².

ولهذا فالبلدية هي الجماعة المحلية القاعدية في الإدارة اللامركزية في الجزائر، حيث نصت المادة 02/17 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "...البلدية هي الجماعة القاعدية". كما نصت المادة الأولى من قانون 10-11 أن البلدية: "هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون."، وأضافت المادة الثانية من نفس القانون: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."

والبلدية هي: "مجموعة إدارية إقليمية لامركزية للدولة، يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية، واقتصادية، وثقافية، وجغرافية، أنشأت وفقا للقانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية، مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية التابعة لها."³

وبناء على ما تقدم سأقوم بدراسة البلدية طبقا للقانون 10-11 المعدل والمتمم، ونظامها الداخلي⁴، وذلك بتبيان هيئاتها، والرقابة عليها.

* هيئات البلدية.

بالاستناد إلى نص المادة 15 من قانون البلدية 10-11 فإن البلدية: "تتوفر على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما."

¹ القانون 01-20، المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر 77، المؤرخة في 15/12/2001.

² القانون 84-09، المؤرخ في 04/02/1984، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06، المؤرخة في 07/02/1984.

³ ناصر لباد، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 109.

⁴ بناء على المادة 16 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم، المرجع السابق، صدر المرسوم التنفيذي 13-105، المؤرخ في 17/03/2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15، المؤرخة في 17/03/2013.

وعليه نستشف أن هيئات البلدية هي المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، والهيئة الثانية هي رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

+ المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة.

حسب المادة 11 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم فإن المجلس الشعبي البلدي هو إطار يمارس فيه الشعب ويعبر فيه عن إرادته، كما يعتبر قاعدة اللامركزية، والإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية، ومكان مشاركة المواطنين على المستوى المحلي في التسيير الجوازي للشؤون العمومية، ينتخب لعهدتها مدتها 05 سنوات بالاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وتصويت تفضيلي دون مزج، من سكان البلدية عن طريق الاقتراع العام السري الحر والمباشر أو غير المباشر¹، على أن تجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاث التي تسبق انقضاء العهدة الجارية.

ولهذا سأقوم بدراسة هيئة المداولة بالبلدية، وهي المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال التطرق إلى تكوين المجلس الشعبي البلدي، ولجانه، ودوراته، واختصاصاته، وحله وتجديده.

. تكوين المجلس الشعبي البلدي.

يستدعي الوالي المنتخبين طبقا للمادة 64 المعدلة بالمادة 02 من الأمر 13-21 الذي يعدل قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 08 أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 03 من الأمر 13-21 التي تمت قانون البلدية 10-11 بالمادة 64 مكرر، وذلك تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه خلال 05 أيام التي تلي تنصيب المجلس، ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخاب، يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا على أن يكونوا غير مترشحين، ويقوم المكتب المؤقت باستقبال الترشيحات لانتخاب الرئيس، ويعد قائمة بذلك.

حيث ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية المنصوص عليها قانونا وهي 05 سنوات، ويساعده نائبان أو عدة نواب للرئيس حسب المادة 69 من القانون 10-11، ويجب على الرئيس أن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية على أن يتقاضى ونوابه، والمندوبين البلديين، والمتصرف المنصوص عليه في المادة 48 منحة مرتبطة بمهامهم، وهذا ما جاء في المادة 72 من نفس القانون.

. لجان المجلس الشعبي البلدي.

¹ المادتان: 05، 133، من الأمر 01-21، المعدل والمتمم، بالأمر 10-21، المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة طبقا للمادة 31 من قانون 10-11، والمادة 38 من النظام الداخلي في المسائل التابعة لاختصاصاتهم كالاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري....

حيث يحدد عدد اللجان الدائمة حسب عدد السكان في البلدية، ويشمل مجال تدخلها 05 ميادين، ويمكن للجنة واحدة التكفل بعدة ميادين، كما يمكن أن ينقسم الميدان إلى ميادين فرعية تتكفل بها عدة لجان، فمثلا 03 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل، 04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 نسمة إلى 50.000 نسمة.....

وتجدر الإشارة أن اللجان تحدث بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وتعد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 32 من القانون 10-11، كما على كل لجنة أن تنتخب رئيسا من بين أعضائها، أما عن سيرها فتجتمع بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي في جلسة تعهد أمانتها لموظف من البلدية استناد لنص المادة 36 من نفس القانون، وتكون جلساتها غير علنية مع مراعاة المادة 13 من قانون البلدية 10-11، وهذا ما نصت عليه المادة 40 من النظام الداخلي، وتجرى أشغال اللجان خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس، وتحدد كل لجنة الرزنامة المرتبطة بأشغالها دون تداخل مع الدورات العادية للمجلس، وفي حال انعقاد دورة غير عادية للمجلس تتوقف الأشغال الجارية للجان تلقائيا، على أن تستأنف بعد اختتام الدورة، وهذا ما أشارت إليه المادة 41 من النظام الداخلي.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل لجان خاصة عند الحاجة، بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على اقتراح من رئيسه لمعالجة قضايا خاصة أو محدودة زمنيا، وتحل فور استنفاد موضوعها الذي أنشأت من أجله، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من النظام الداخلي.

. دورات المجلس الشعبي البلدي .

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية أو في مكان آخر خارج حيزها الجغرافي يعينه الوالي بعد أخذ رأي رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا بموجب المادة 19 من قانون البلدية 10-11، ويجب أن تجرى دورات المجلس في قاعة المداولات التي يجب أن تتوفر على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير الأشغال، وأن تتواجد بالموقع الرسمي لمقر البلدية، باستثناء الحالات المنصوص عليها في المادة 02/19 و 03 من قانون البلدية مثل القوة القاهرة، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من النظام الداخلي.

وتكتسي دورات المجلس الشعبي البلدي طابعا تشريفيًا وتجري في إطار احترام مقومات الدولة ورموزها المكرسة في الدستور، وتفتتح أول دورة للمجلس في السنة وتختتم آخر دورة له من السنة نفسها بالانشيد الوطني، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من النظام الداخلي.

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، على أن لا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام، وهذا ما جاءت به المادة 16 من نفس القانون والمادة 05 من النظام الداخلي، كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت حاجة شؤون البلدية ذلك، إما بطلب من رئيسه، أو 3/2 من أعضائه، أو بطلب من الوالي، استنادا للمادة 17 من نفس القانون، وذلك لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام، ولا تحتمل انتظار عقد دورة عادية مقبلة لمعالجتها، أما إذا كانت هناك ظروف استثنائية خطيرة توشك أن تقع أو كارثة كبرى، فيجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون بعد إخطار الوالي فوراً، المادة 18 من نفس القانون.

حيث يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بعد أخذ رأي الجهاز التنفيذي: نوابه، والأمين العام، ورؤساء اللجان الدائمة المادة 21 من نفس القانون، والمادة 06 من النظام الداخلي، ويلصق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة للإعلام، المادة 22، ويعرضه رئيس المجلس عند افتتاح الدورة للمصادقة عليه، ويمكن إدراج نقاط إضافية فيه بناء على طلب الرئيس، أو من أغلبية الأعضاء، ويجب ألا يحتوي محور مسائل متنوعة على قضايا ذات أهمية كبرى، وهذا ما نصت عليه المادة 07 من النظام الداخلي، وترسل الاستدعاءات لدورات المجلس من الرئيس للأعضاء بمقر إقامتهم وسكناهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة، وتدون ويشار إليها في سجل مداولات البلدية، ويمكن إرسالها بصفة إضافية عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس، وهو نصت عليه المادة 08 من النظام الداخلي.

. اختصاصات المجلس الشعبي البلدي .

نصت المادة 03 من قانون البلدية 10-11 على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، حيث تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وفي هذا السياق على البلدية أن تتأكد من توافر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء، والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان، حيث يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تخول لها من الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة،

وهذا ما نصت عليه المادة 04 من قانون البلدية، وأضافت المادة 104 من نفس القانون على أن المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 03 و04. كما نصت المادة 52 من قانون البلدية 10-11: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

وبالرجوع للمواد من 107 إلى 124 من نفس القانون فإن للمجلس الشعبي البلدي عدة مجالات تدخل في اختصاصه منها: كالتهيئة والتنمية، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، التربية والحماية الاجتماعية، والرياضة، والشباب، والثقافة، والتسليّة، والسياحة، وحفظ الصحة، والطرق البلدية. ويصوت المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 181 على الميزانية الأولية للبلدية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، كما يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

. مداولات المجلس الشعبي البلدي.

يمارس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته عن طريق مداولة، حيث لا تصح اجتماعاته طبقاً للمادة 23 من نفس القانون، والمادة 09 من النظام الداخلي، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وتكتمل الأغلبية المطلقة عندما يكون عدد أعضاء المجلس الحاضرين فعلياً يفوق النصف، فإذا لم يجتمع بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر مداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 05 أيام صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

ويرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه المعين جلسات المجلس ويضبطها، حيث يدير المناقشات، ويمنح الكلمة لأعضاء المجلس وفق قائمة المتدخلين التي تعد مسبقاً، وفي حدود الوقت المخصص لمختلف محاور جدول الأعمال يمكن منح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء، ولا يمكن أخذ الكلمة خلال التصويت، وهذا ما نصت عليه المادة 17 من النظام الداخلي.

حيث تجرى المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية حسب المادة 53، وتتخذ بالأغلبية البسيطة من أصوات أعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس تبعاً للمادة 54 من قانون 10-11، و23 من النظام الداخلي، ويصادق المجلس على مداولاته برفع اليد كقاعدة عامة، ويقوم رئيس الجلسة بمساعدة أمينها بعد أصوات الأعضاء الحاضرين بتحديد الموافقين، وغير الموافقين، والممتنعين، ويوضح الأعضاء الموكلون من زملائهم شفهيًا وبصوت عالٍ مدلول تصويت موكلهم، وهذا ما صرحت به المادة 24 من النظام الداخلي، أما استثناء يتم اللجوء إلى الاقتراع السري بطلب من 3/2 من أعضاء المجلس، ويعلن رئيس الجلسة نتائج التصويت أمام المجلس تجسيدا للمادة 25 من النظام الداخلي.

وعلى اثر ذلك تسجل المداولات وتحرر باللغة العربية حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم

تسلسليا، ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، مع الإشارة إلى مدلول التصويت، وتوقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، وتتضمن المداولة العناصر المنصوص عليها في المادة 28 من النظام الداخلي منها: نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، اسم رئيس الجلسة، عدد الأعضاء الحاضرين، والممثلين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرار المجلس، ونتائج التصويت، وتوقيع الأعضاء.

ولقد نصت المادة 32 من النظام الداخلي إلى ضرورة تعليق مستخرج المداولة في المواقع المخصصة للإصاق، ولإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية، أو الملحقات، والمندوبيات خلال 08 أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ، ويمكن نشرها كذلك بوسيلة رقمية، كما أشارت المادة 14 من قانون البلدية 10-11 إلى إمكانية كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة المادة 56.

ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولة في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام تطبيقا لنص المادة 55 من نفس القانون.

وجاء في المادة 56 من نفس القانون على أنه: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية."

إلا أنه هناك مداولات حسب المادة 57 لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي والتي تتضمن: الميزانية والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، حيث إذا لم يعلن قرار الوالي خلال 30 يوما يعتبر ذلك بمثابة تصديق عليها.

وأضافت المادة 59 من نفس القانون أنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، غير المحررة باللغة العربية، حيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

ولا يمكن حسب المادة 60 من قانون البلدية، والمادة 29 من النظام الداخلي لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وإلا تعد المداولة باطلة، ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

ويجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا وحسب المادة 61، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.

. حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده.

حسب نص المادة 47 من نفس القانون يتم حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، في حالة خرق أحكام الدستور، أو إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، أو تقديمهم استقالة جماعية، أو يكون الإبقاء على المجلس ينجم عنه إخلالات خطيرة ثابتة في التسيير، أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، أو عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، أو في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء تعيق السير العادي لهيئات البلدية، ولكن بعد إعدار موجه من الوالي للمجلس دون جدوى، أو في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، أو في حالة وجود ظرف استثنائي يمنع تنصيب المجلس المنتخب بناء على المادة 46. وفي حالة إذا ما تم حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي بالاستناد للمادة 48 خلال 10 أيام متصرفا ومساعدين توكل لهما تسيير البلدية، على أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال مدة أقصاها 06 أشهر من تاريخ الحل، بشرط عدم إجرائها في السنة الأخيرة من العهدة حسب المادة 49، وتنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للتجديد طبقا للمادة 50.

+ رئيس المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية.

إن البلدية تكتسب الشخصية المعنوية بحسب المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 والتي نصت على أنه: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون."

من خلال هذه المادة فالبلدية تعبر عن إرادتها عن طريق نائب عنها، طبقا للمادة 50 من القانون المدني، وهذا ما نصت عليه المادة 77 من نفس القانون حيث نصت: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية.

وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون."

كما نصت المادة 78 من نفس القانون: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما." ولهذا سوف أتناول رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية من خلال التطرق لكيفية تنصيبه وانتهاء مهامه، وكذلك لصلاحياته.

. تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه.

حسب نص المادة 62 من قانون البلدية المشار إليه أعلاه: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها باسم الدولة."

حيث يقوم الوالي باستدعاء المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 08 أيام التي

تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات، حيث يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 04 من الأمر 13-21 التي تعدل المادة 65 من القانون 10-11 من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على خمس وثلاثون في المائة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثون بالمائة 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

ويعلن رئيس للمجلس الشعبي البلدي بعد انتخابات سرية المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا، وبعدها يختار الرئيس نوابه بعد استشارة المجلس.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية في حفل رسمي، بحضور منتخبين المجلس في جلسة علانية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات حسب نص المادة 67، ويرسل محضر التنصيب إلى الوالي طبقا للمادة 66، ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية، والملحقات الإدارية، والمنذوبات.

ليتم بعد ذلك إعداد محضر تسليم وتسلم المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة من هذا المحضر للوالي، كما يتم إخطار المجلس الشعبي البلدي بذلك، طبقا للمادة 68 من نفس القانون.

أما عن انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنها تنتهي بنفس الأسباب التي تنتهي بها مهام الأعضاء الآخرين بالمجلس الشعبي البلدي، فبالإضافة لانتهاء مدة العهدة الانتخابية، فقد أشارت المادة 40 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم إلى أنه تزول صفة المنتخب في المجلس الشعبي البلدي بالوفاة، أو الاستقالة، أو الإقصاء، أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بمداولة، على أن يتم إخطار الوالي بذلك.

زيادة على ذلك فهناك أسباب خاصة لانتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد أشارت لها المادة 71 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم وهي: الوفاة، والاستقالة¹، التخلي عن

¹ نصت المادة 73 قانون البلدية 10-11:

"يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت عن طريق مداولة ترسل للوالي، وتصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول من تاريخ استلامها من الوالي، ويتم إلصاق المداولة المتضمنة استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية."³

المنصب¹، أو وجود مانع قانوني²، أو الإقصاء³، ويستتلف خلال 10 أيام حسب ما هو مشار إليه في المادة 65 من نفس القانون، والتصويت على المستتلف يكون بأغلبية الأصوات، وفي حالة التساوي يعلن رئيسا الأصغر سنا.

. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 15 من قانون البلدية 11-10 هيئة تنفيذية، والذي يتمتع بصلاحيات سواء بصفته ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

إن التفرقة بين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية والدولة ينتج عنه تحديد طبيعة العلاقة بينه وبين الوالي، حيث يكون مرؤوس في حالة التصرفات التي يتخذها كمثل للدولة، خاضعا بذلك لجميع متطلبات نظام السلطة الرئاسية، بينما يخضع لنظام الوصايا الإدارية بالنسبة للأعمال التي يتخذها كمثل للبلدية⁴، وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بالازدواجية في الاختصاص كمثل للبلدية، وكمثل للدولة.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية.

حسب نص المادة 77 من قانون البلدية 11-10 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية

¹ المادة 74 من نفس القانون نصت على أنه: "يعد متخلي عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه، ويتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس، وبحضور الوالي أو ممثله، ويستتلف في مهامه طبقا للمادة 64 أعلاه، وتلصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية." وتضيف المادة 75 من نفس القانون: "يعتبر في حال التخلي عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي. في حالة انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقا للمادة 72 أعلاه.

يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون."

² نصت المادة 43 من القانون 11-10 المعدل والمتمم، المرجع السابق، على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدايير قضائية لا تمكنه من الاستمرار من ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية."

³ أشارت المادة 44 من نفس القانون إلى أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة أعلاه في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص44.

في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

وأضافت المادة 78 من نفس القانون أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما. وقد أشارت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 13-105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي إلى أن رئيس المجلس يتولى رئاسة المجلس، ويمارس سلطاته بصفته ممثلاً للبلدية تحت رقابة المجلس، وبهذه الصفة يستدعي المجلس، ويرأس دوراته، ويطلع على تنفيذ المداولات، ويرتدي بصفته ممثلاً للبلدية وللدولة الوشاح بالألوان الوطنية، كلما شارك في مراسيم تشريفية وتظاهرات رسمية، أو ترأسها، ويعد ذلك مهمة إجبارية لا يمكنه التخلي عنها حسب نص المادة 04 من نفس النظام الداخلي.

ولهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية فبالإضافة إلى ترأسه المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 79، فإنه يمارس اختصاصاته الواردة خاصة في المواد من 80 إلى 83 من قانون البلدية 10-11، والمتمثل في:

- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس البلدي ويطلع على ذلك، المادة 80 قانون البلدية.

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية، وهو الأمر بالصرف، المادة 81 نفس القانون.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، ويجب عليه على الخصوص القيام حسب المادة 83 بما يأتي:

. التقاضي باسم البلدية ولحسابها.

. إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

. إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.

. القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

. اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

. ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

. اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

. السهر على المحافظة على الأرشيف.

. اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، المادة 82 نفس القانون.

- كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها، المادة 83 من نفس القانون.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة يمارس اختصاصات واسعة المنصوص عليها خاصة في المواد من: 85 إلى 95 من قانون البلدية 10-11، أو في أي نص آخر سواء تشريعي أو تنظيمي، والتي تمس الحالة المدنية باعتباره ضابط حالة مدنية، أو ضابط شرطة قضائية، أو صلاحياته في الضبط الإداري، وفي تنفيذ القوانين والتنظيمات، حيث أشارت المادة 85 من نفس القانون إلى أنه: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما".

حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ و تنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما، المادة 88 من نفس القانون.

- و لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحدث فيها أية كارثة أو حادث، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بهما كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، ويعلم فوراً الوالي، كما يمكنه أن يأمر بهدم الجدران والبنىات الآيلة للسقوط مع مراعاة حماية التراث الثقافي منها، وذلك بحسب نص المادة 89.

- يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 90 بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، كما يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات، ويخطر الوالي طبقاً للمادة 91، زيادة على ذلك فله أن يسخر عند الاقتضاء قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً مع مراعاة التنظيم في ذلك تجسيدا للمادة 93.

- وفي إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي حسب المادة 94 من نفس القانون:

. السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم.

. التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية، وكل الأعمال من شأنها الإخلال بها.

. تنظيم ضبط الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

. السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

. السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

. السهر على نظافة العمارات وحماية سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

. السهر على احترام التنظيم في مجال التنقل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.

. اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتقلة أو المعدية والوقاية منها.

. منع تشرد الحيوانات المؤدية والضارة.

. السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

. السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

. ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن

كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

. ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس

المجلس الشعبي البلدي.

. يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسته

صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.

- كما يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات

المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، ويلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين

بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي على كامل إقليم البلدية، المادة 95 من نفس القانون.

- كما يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد:

. الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة في المسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه

وسلطته.

. إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.

. تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء.

. تفويض إمضائه حسب المادة 96 من نفس القانون.

وتجدر الإشارة وحسب المادة 97 من نفس القانون فإن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا

تصبح قابلة للتنفيذ، إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها أحكاما عامة، أو

بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

* الرقابة الوصائية على البلدية.

تخضع البلدية لنظام رقابي متعدد ومتنوع منها: الرقابة السياسية، والبرلمانية، والقضائية، والرقابة

التي نحن محلها هي الرقابة الإدارية الذاتية الداخلية الوصائية، وحسب قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم فإن هذه الرقابة تركز وتتوجه إلى الأعضاء، والأعمال، والمجلس كجهاز وهيكل وهيئة.

+ الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

تنصب على أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين رقابة إدارية وصائية يمكن إجمالها حسب قانون البلدية 10-11 في حالات: التوقيف، والإقصاء، والإقالة.

حيث نصت المادة 43 منه على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار من ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية."

وتنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي 92-143، المؤرخ في 11/04/1992، المتعلق بتوقيف أعضاء مجلس شعبي بلدي، وولائي¹، على أنه: "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-04 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ."

كما نصت المادة 44 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة أعلاه في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

كما نصت المادة 45 من نفس القانون: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 03 دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك."

+ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

تنصب الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في المصادقة، أو الإلغاء، أو الحل.

. المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

نص قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم على نوعين من التصديق، التصديق الضمني، والصريح، حيث نصت المادة 56 على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، وكذلك ما جاء في المادة 58 نفس القانون عندما يخطر الوالي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 أدناه، ولم يعلن قراره خلال 30 يوم تعتبر المداولة

¹ المرسوم التنفيذي 92-143، المؤرخ في 11/04/1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية، والبلدية، ج ر عدد 27، المؤرخة في 12/04/1992.

مصادق عليها، أما التصديق الصريح فنصت عليه المادة 57 من نفس القانون بحيث لا تنفذ المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي والتي تتضمن: الميزانيات والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

. إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي .

طبقا للمادة 59 من قانون البلدية 11-10 المعدل والمتمم فإن الوالي يعلن بقرار إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي وبطلانها بقوة القانون المتخذة: خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وتلك الغير محررة باللغة العربية.

كما يجوز إبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي طبقا للمادة 60 من نفس القانون إذا حضرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية في موضوع المداولة.

ويجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على المادة 61 من نفس القانون أن يطعن إداريا وقضائيا في قرار الوالي الذي أبطل المداولة أو رفض المصادقة عليها.

. الحلول في أعمال المجلس الشعبي البلدي .

المعروف أن الحلول من المسائل المتعلقة بالسلطة الرئاسية، حيث يحل الرئيس محل المرؤوس في حالات معينة في نظام المركزية الإدارية، بينما في اللامركزية الإدارية الأصل أن الهيئات اللامركزية لها سلطة المبادرة بالتصرفات، وتأتي الوصاية الإدارية كرقابة لاحقة بعدية، ولكن استثناء يجوز الحلول في نظام الوصاية الإدارية، حيث تحل الوصايا محل البلدية، وذلك حينما تمتنع عن القيام بمهامها في الحالات التالية:

- الضبط الإداري، نصت المادة 100 من قانون البلدية على الحالة الأولى حيث: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية والحالة المدنية."

- نصت المادة 101 من نفس القانون على الحالة الثانية: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب اعدار."

- التصويت على الميزانية: نصت المادة 102 على الحالة الثالثة: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون."

- تسجيل نفقة إجبارية: نصت عليها المادة 183 من نفس القانون على الحالة الرابعة: "...إذا لم يتم

التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الإصدار المذكور أعلاه، تضبط تلقائياً من طرف الوالي.

+ الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كجهاز.

نصت المادة 47 من قانون البلدية 10-11 على أنه يتم حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية¹، في حالات التالية التي نصت عليها المادة 46 من نفس القانون:

- في حالة خرق أحكام الدستور.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس ينجم عنه إخلالات خطيرة ثابتة في التسيير أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
 - في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اصدار يوجه الوالي للمجلس دون استجابة له.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة وجود ظرف استثنائي يمنع تنصيب المجلس المنتخب.
- أما في الحالة الاستثنائية فقد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 42-44 المتعلق بحالة الطوارئ على أنه: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة ومثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات."
- وتجدر الإشارة أن حل المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 47 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم يتم بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير وزير الداخلية، وعلى إثر ذلك يعين الوالي في ظرف 10 أيام التي تلي الحل متصرف ومساعدين من أجل تسيير شؤون البلدية بناء على المادة 48 من نفس القانون، إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي ينتخب في أجل لا يتعدى 06 أشهر من تاريخ الحل بصريح المادة 49.

¹ المرسوم التنفيذي 92-142، المؤرخ في 11/04/1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 27، المؤرخة في 12/04/1992.

ب. الولاية.

الولاية هي جماعة من الجماعات المحلية الإقليمية بالجزائر إلى جانب البلدية، وهي لا تؤثر في الجزائر باعتبارها جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ بحسب المادة الأولى من التعديل الدستوري 2020، وذلك لكون الشعب الجزائري يختار لنفسه مؤسسات غايتها خاصة المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنيتين، ودعمهما، وهذا بناء على المادة 02/09 من نفس التعديل الدستوري.

حيث تم النص على الولاية في نفس التعديل الدستوري بموجب المادة 01/17، والتي نصت على أنه: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

وتضيف المادة 18 من نفس التعديل: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

وتعتبر الولاية جماعة إقليمية للدولة، تكتسب الشخصية المعنوية طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية 12-07، والتي نصت على أن:

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب قانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب قانون.

وبالتالي فإن الولاية مادامت تتمتع بالشخصية المعنوية فإن ذلك يتطلب تعيين نائب يعبر إرادتها

وهو الوالي كما نصت المادة 50 من القانون المدني، وتقوم بكل صلاحياتها على مجالها الإقليمي،

ولهذا نصت المادة 09 من قانون الولاية 12-07 على أنه:

"للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي.

يحدد اسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي، وتتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها.

يتطابق إقليم الولاية مع إقليم البلديات التي تتكون منها".

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر تتكون من 1541 بلدية حسب التقسيم الإقليم بموجب القانون

84-09 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، و58 ولاية بناء على القانون 19-12¹ الذي يعدل

¹ قانون 12-19 المؤرخ في 11/12/2019، يعدل ويتم القانون 84-09 المؤرخ في 04/02/1984، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المرجع السابق.

ويتم القانون 84-09.

ولهذا فإن الولاية حسب المادة الأولى من قانون الولاية 12-07، هي ذلك الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته ومصالحه الداخلية، تكلف بصفقتها الدائرة الإدارية بالأعمال غير الممركزة للدولة، وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية حسب المادة 04 من قانون الولاية، وعليه سأدرس الولاية من خلال التطرق لهيئاتها وهي: المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة، والوالي كهيئة تنفيذية، والرقابة عليها.

*** هيئات الولاية.**

تتكون الولاية طبقا للمادة 02 من نفس القانون من هئتين: هيئة المداولة المجلس الشعبي الولائي، وهيئة تنفيذية الوالي.

+ المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة.

حسب المادة 12 من قانون الولاية، فإن لهذه الأخيرة مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، ويدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة المداولة في الولاية، وهو صورة حقيقية للامركزية الإقليمية، ولهذا سأدرس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية 12-07، ونظامه الداخلي¹، وذلك من حيث: تكوينه، ودوراته، ولجانه، واختصاصاته، ومداولاته، وحله وتجديده.

. تكوين المجلس الشعبي الولائي.

حسب المادتين 05، 133 من القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم فإن أعضاء المجلس الشعبي الولائي ينتخبون من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام السري الحر والمباشر أو غير المباشر والشخصي، لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج، وهذا حسب المادة 169 من نفس القانون العضوي، وعددهم يتغير حسب الكثافة السكانية للولايات الناتج عن الإحصاء العام من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة إلى 55 عضو في الولايات التي يتساوى أو يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة وهذا بالاستناد للمادة 189 من نفس القانون العضوي.

حيث يجتمع المجلس الشعبي المنتخب تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب وتصويب رئيسه خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، بناء على المادة 58 من قانون الولاية 12-07.

وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه حسب المادة 59 من نفس القانون من بين أعضائه للعهد.

¹ تطبيقا للمادة 13 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، صدر المرسوم التنفيذي 13-217، المؤرخ في 18/06/2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر عدد 32، المؤرخة في 23/06/2013.

الانتخابية، حيث يقدم المترشح من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها، ويكون الانتخاب سرياً، ويعلن رئيسا المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مرشح على ذلك يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن الفائز الذي تحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائز الأكبر سناً.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 61 من قانون الولاية في مهامه بمقر الولاية، وبحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وأعضاء البرلمان، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علانية، على أن يختار الرئيس خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه نواب من الأعضاء في المجلس عددهم من 02 إلى 06، ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة بناء على المادة 62، كما يجب على الرئيس أن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده، كما يكون ملزم بالإقامة في إقليم الولاية حسب المادة 63 من قانون الولاية.

أما عن صلاحياته فقد نصت عليها المادة 03 من المرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، وهي ترأس المجلس، واستدعائه، وترأس اجتماعاته، ويطلع عن حالة تنفيذ مداواته، وتمثيله في الاحتفالات التشريعية، والتظاهرات الرسمية.

. دورات المجلس الشعبي الولائي.

يعقد المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 14 من قانون الولاية 04 دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوم على الأكثر، حيث تتعد وجوباً في مارس، يونيو، سبتمبر، ديسمبر، ولا يمكن جمعها، كما يجوز للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية، وذلك بناء على طلب من رئيسه، أو 3/1 من الأعضاء، أو بطلب من الوالي حسب المادة 15 من نفس القانون، كما يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة وقوع كارثة طبيعية أو تكنولوجية.¹

وأشير أن كل دورات المجلس الشعبي الولائي يحضرها الوالي، وفي حالة وجود مانع ينوب عنه من يمثله حسب المادة 24 من قانون الولاية، حيث ترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعينه من نواب الرئيس، وتدون في سجل مداوات المجلس،

¹ حيث نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 13-217، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المرجع السابق، على أنه: "يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة عادية أربع (04) دورات في السنة. ويمكنه عقد دورات غير عادية عند الحاجة، لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على المالية أو الممتلكات أو سير المرفق العام ولا تحتل انتظار انعقاد الدورة العادية المقبلة لمعالجتها..."

ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب طبقاً لنص المادة 16 من قانون الولاية، والمادة 09 من النظام الداخلي، وترسل الاستدعاءات لدورات المجلس للأعضاء كتابياً أو عن طريق البريد الإلكتروني، وتكون مرفقة بجدول الأعمال، وتسلم لهم بمقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام كاملة على الأقل من الاجتماع، ويمكن تقليص الأجل في حالة الاستعجال على ألا يقل عن يوم واحد كامل حسب المادة 17 من نفس القانون، والمادة 10 من النظام الداخلي، ويلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء الأعضاء عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية، والبلديات التابعة لها، وذلك بالاستناد لنص المادة 18 من القانون.

. لجان المجلس الشعبي الولائي.

طبقاً للمادة 34 من قانون الولاية و37 من النظام الداخلي فإنه تشكل لجان دائمة أو خاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وبناء على اقتراح من الرئيس أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يتضمن تشكيل اللجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس، وتعد كل لجنة نظامها الداخلي ويصادق عليه، حيث يرأس كل لجنة عضو من المجلس منتخب من طرفها، ويمكن تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، وتعد اللجنة الخاصة محلة عند انتهاء أشغالها، ويجوز للجان المجلس دعوة أي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة حسب المادة 36 من قانون الولاية.

كما يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجان دائمة في المسائل التابعة لاختصاصاته لاسيما منها:

- التربية والتعليم العالي والتكوين.
 - الاقتصاد والمالية.
 - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
 - تهيئة الإقليم والنقل.
 - التعمير والسكن.
 - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
 - الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
 - التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.
- زيادة على ذلك يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ لجنة تحقيق بطلب من الرئيس أو من 3/1 من أعضائه الحاضرين، على أن يخطر الوالي ووزير الداخلية بذلك، وتقدم نتائج التحقيق للمجلس،

وتتبع بمناقشة طبقا للمادة 35 من قانون الولاية، والمادة 39 من النظام الداخلي.

. اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

للمجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات واختصاصات نص عليها قانون الولاية في عدة مجالات كالتمية الاقتصادية المواد 80 إلى 83، الفلاحة والري المواد 84 إلى 87، الهياكل القاعدية والاقتصادية المواد 88 إلى 81، تجهيزات التربية والتكوين المهني المادة 92، النشاط الاجتماعي والثقافي المواد 93 إلى 99، السكن المواد 100 و101.

بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الشعبي الولائي يمارس اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة له في قانون الولاية، وبموجب القوانين والتنظيمات، ويتداول طبقا للمادة 77 من قانون الولاية في مجالات:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن مابين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- توجيه المؤهلات النوعية المحلية.

ويساعد المجلس الشعبي الولائي البلديات للقيام بالأعمال التي ينبغي القيام بها في إطار التكامل والانسجام، وبيادر بكل النشاطات التي تهدف إلى انجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تفوت قدرات البلديات، وهذا بحسب المادة 74 من نفس القانون، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير، وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية طبقا للمادة 02/87 من نفس القانون.

كما يبادر المجلس الشعبي الولائي وعلى عاتق الميزانية الخاصة بالولاية بكل الأعمال التي من

طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وانجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات، وحسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية، ويشجع في مجال الاستثمار كل مبادرة ترمي إلى تفضيل التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها بالاستناد لنص المادة 75 من نفس القانون. ويساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقاً للتشريع، ويقدم آراءه واقتراحاته التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص، وذلك في أجل أقصاه 30 يوماً، وهذا ما نصت عليه المادتان 78، 79 من نفس القانون.

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي حسب المادة 73 من نفس القانون زيادة على التكفل بالمهام المنوطة به أن يتدخل في الميادين التي تختص بها الدولة ليساهم في تنفيذ النشاطات المحددة في السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، كما يمكنه اقتراح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.

. مداوات المجلس الشعبي الولائي.

تجرى مداوات المجلس الشعبي الولائي طبقاً للمادة 22 من قانون الولاية في المقر المخصص للمجلس الشعبي الولائي، ويمكن في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون دخول إلى المجلس أن تعقد المداوات في مكان آخر من إقليم الولاية بعد استشارة الوالي، وذلك بحسب المادة 23 من نفس القانون، ويحضر الأخير مداوات المجلس أو من ينوب عنه ممثله، ويمكن له التدخل هو أو ممثله بناء على طلبه أو طلب الأعضاء طبقاً للمادة 24.

وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية، إلا في حالتين تتعقد مغلقة وهي: الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، حسب المادة 26 من نفس القانون، وتجرى المداوات باللغة الوطنية، وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية بناء على المادة 25 من نفس القانون، والمادة 28 من النظام الداخلي.¹

وتتجسد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي عن طريق مداوات، حيث نصت المادة 51 من قانون الولاية على أنه: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته باستثناء الحالات المنصوص عليها في القانون....."

ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني،

¹ حسب المادة 28 من النظام الداخلي المرسوم التنفيذي 13-274، المرجع السابق، تتضمن المداولة العناصر الآتية: نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، اسم رئيس الجلسة، الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرار المجلس ونتائج التصويت، توقيع أعضاء المجلس.

فإن المداولة المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 05 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، وهذا ما نصت عليه المادة 19 من نفس القانون.

ويتولى رئيس الجلسة ترأسها وضبط المناقشات، ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره، بناء على نص المادة 27 من نفس القانون، والمادة 19 من النظام الداخلي، وباستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، المادة 51.

وتحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني طبقاً للمادة 52 من نفس القانون في سجل خاص مرقم، ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداولات وجوباً أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، ويرسل مستخلص من المداولة في أجل 08 أيام من رئيس المجلس للوالي مقابل وصل استلام.

ويلصق مستخرج مداولة المجلس المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال ثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وبمقرات الولاية والبلديات، وبكل وسيلة إعلام أخرى طبقاً للمادة 31 من قانون الولاية، و31 من النظام الداخلي.

وتجدر الإشارة أن مداولات المجلس الشعبي الولائي طبقاً للمادة 01/54 من نفس القانون تصبح نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوماً من إيداعها للولاية، ويعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة هو التاريخ المسجل على وصل الاستلام المادة 03/52، ولا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين المداولات التي تتضمن حسب المادة 55 ما يلي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهيئات والوصايا الأجنبية. وتبطل بقوة القانون حسب المادة 53 من نفس القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية.
 - التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 - المتخذ خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
 - المتخذ خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.
- وإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً للمادة 53، أو غير متطابقة مع القوانين والتنظيمات فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل 21 يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها المادة 02/54.

كما تبطل طبقاً للمادة 56 مداولة المجلس الشعبي البلدي في حالة تعارض مصالح الرئيس أو أي عضو مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو وكلاء، ويحضرون المداولة، ويمكن للوالي حسب المادة 57 أن يثير بطلان هذه المداولة خلال خمسة عشر يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي، ويمكن المطالبة بذلك من أي منتخب أو مكلف بالضريبة في نفس الأجل بعد إصاق المداولة، بناء على طلب يوجه إلى الوالي مقابل وصل، ولهذا الأخير أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية لإبطال المداولة.

ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح 3/1 أعضائه أو رئيسه أو الوالي.

. حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده.

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، حسب المادة 47 من قانون الولاية.

ويتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده كلياً في الحالات التالية طبقاً للمادة 48:

- خرق أحكام دستورية.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس الشعبي الولائي مصدر لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41.
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وخلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي، يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب مجلس جديد، وكل ذلك طبقاً للمادة 49.

حيث تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الحل، باستثناء حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن إجراؤها بأي حال من الأحوال خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وذلك بالاستناد للمادة 50 من نفس القانون.

+ الوالي هيئة تنفيذية.

يعد الوالي موظف سامي في الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي طبقاً للمادة 10/92 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 01 من المرسوم الرئاسي 99-240، ويعتبر الهيئة الثانية للولاية بعد

المجلس الشعبي الولائي التي نصت عليه المادة 02 من قانون الولاية، كما يجسد صورة عدم التركيز الإداري في المركزية الإدارية، ويتمتع بصلاحيات كهيئة تنفيذية كثيرة ومهمة سواء بصفته ممثلاً للولاية، أو كمثل للدولة، وهذا ما سأوضحه.

. صلاحيات الوالي ممثلاً للولاية.

يعتبر الوالي في هذه الوضعية هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، حيث أنه هو المنفذ للقرارات التي تصدر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي، وتطبيقاً للمواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية 07-12، والتي جاءت في الفصل الأول من الباب الثالث تحت عنوان سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية، وعليه فإن الوالي كمثل للولاية يتمتع بالاختصاصات والصلاحيات والسلطات الآتية:

- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي.

نصت المادة 102 من قانون الولاية: "يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها."

حيث يعمل الوالي على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وذلك عن طريق إصداره لقرارات تنظيمية تنشر، أو فردية تبلغ للمعنيين، حيث نصت المادة 124 من قانون الولاية 07-12: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب."

كما يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف طبقاً للمادة 107 من نفس القانون.

- إعلام المجلس الشعبي الولائي.

على الوالي تقديم تقرير عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورة السابقة عند افتتاح كل دورة عادية، وعليه أن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاطات المديرية والقطاعات الغير المركزية بالولاية حسب المادة 103 من نفس القانون، كما يطلع الوالي بانتظام رئيس المجلس الشعبي الولائي بين الدورات عن مدى تنفيذ توصيات المجلس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما تجسيدا لنص المادة 104 من نفس القانون.

كما يقدم الوالي طبقاً للمادة 109 من نفس القانون أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية، حيث يتبع بمناقشة، ويمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية.

- تمثيل الولاية.

نصت المادة 105 من نفس القانون على أنه: "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها."

ويؤدي باسم الولاية طبقاً لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.

كما نصت المادة 106 من قانون الولاية 07-12: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"، حيث يمكن للولاية أن تكون مدعية أو مدعى عليها باعتبارها ذات شخصية معنوية، أما الوالي فلا يمكن اعتباره مدعياً أو مدعى عليه، لأنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية، بل هو ممثل فقط لها، وعليه ترفع الدعوى ضد الولاية قصد منازعتها قضائياً.

. صلاحيات الوالي ممثلاً للدولة.

نصت على صلاحيات الوالي ممثلاً للدولة المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية، وهي: تمثيل الدولة، تنفيذ القوانين والتنظيمات، والضبط الإداري والقضائي.

- تمثيل الدولة.

حيث يعد الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، حسب المادة 110 من نفس القانون، كما يقوم بتنشيط وتنسيق ومراقبة أعمال المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف ميادين النشاطات في الولاية، ويستثنى من ذلك طبقاً للمادة 111 من نفس القانون:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيف العمومي.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

كما أن الوالي حسب المادة 121 من نفس القانون هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

- تنفيذ القوانين والتنظيمات.

يسهر الوالي طبقاً للمادة 112 من نفس القانون أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون والتنظيم.

كما يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وعلى احترام رموز الدولة، وشعاراتها على إقليم الولاية، حسب المادة 113 من نفس القانون، كما يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات، طبقاً للمادة 120 من نفس القانون.

- الضبط الإداري والقضائي.

بالاستناد إلى المادة 114 من نفس القانون، فإن الوالي هو المسئول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وفي هذا الإطار ينسق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة في إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن إعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العمومي والنظام العام على مستوى الولاية، وذلك بناء على نص المادة 115 من نفس القانون، ويمكنه في الظروف الاستثنائية تسخير تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية تجسيدا لنص المادة 116، وهو المسئول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها حسب المادة 117، حيث توضع تحت تصرف الوالي حسب المادة 118 مصالح الأمن عند تنفيذ مهامه في المواد من 111 حتى 117، كما يسهر الوالي على إعداد مخططات الإسعاف في الولاية تطبيقا لنص المادة 119.

* الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي.

سأطرق في الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي إلى الرقابة على: أعضائه، وأعماله، وعليه كجهاز.

+ الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

تتمثل الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في: التوقيف، والإقالة (تخلي عن العهدة)، والإقصاء، حيث نصت المادة 45 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بطريقة صحيحة.

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

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

ويعلن عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي عن إقالة العضو المنتخب بسبب تخليه عن العهدة طبقا للمادة 43 من نفس القانون، الذي تغيب بدون عذر أكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة.

كما يقصى بقوة القانون عن طريق مداولة بحسب المادة 44 كل منتخب يثبت بأنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية ذلك بموجب قرار، كذلك يقصى بقوة القانون طبقا للمادة 46 كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده الانتخابية.

+ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

إن الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي يمارسها عادة الوزير المكلف بالداخلية على المداولات، وتأخذ عدة صور: كالمصادقة، والإلغاء، والحلول.

. المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي تأخذ مظهرين: مصادقة صريحة، وضمنية، حيث نصت المادة 54 من نفس القانون مع مراعاة أحكام المواد 55، 56، 57، فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من إيداعها للولاية.

ولا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 55 من نفس القانون إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل شهرين المتعلقة: بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.

. إلغاء أعمال المجلس الشعبي الولائي.

تلغى مداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب للمادة 53 من نفس القانون المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية...، كما يمكن للوالي أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة من أجل إلغاء المداولة في أجل 21 يوما التي تلت اتخاذها إذا تبين له أنها مخالفة للقوانين والتنظيمات، وذلك بناء على نص المادة 02/54، كما يمكنه القيام بنفس الإجراء طبقا للمادة 04/57 لإبطال مداولة اتخذت مخالفة للمادة 56 من نفس القانون التي تنص على إبطال المداولة في حالة تعارض المصالح.

. الحلول في أعمال المجلس الشعبي الولائي.

يجوز لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما لا يتخذ تدابير ضرورية لامتناع عجز الميزانية، وإعادة التوازن لها في الميزانية الإضافية، حيث نصت المادة 169 من قانون الولاية على أنه: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية."

+ الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز.

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز في حله، حيث نصت المادة 47 من قانون الولاية 07-12 أن حل المجلس يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف

بالداخلية، أما حالات الحل فتم التطرق إليها سابقاً، ولا بأس أن نشير إليها حسب المادة 48 من نفس القانون، كحالة خرق أحكام دستورية، وإلغاء انتخاب جميع الأعضاء، والاستقالة الجماعية لهم، وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعتها أن تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

الخاتمة.

من خلال ما تقدمه القانون الإداري يعد من أهم فروع القانون العام الداخلي، الذي أنشأه القضاء الإداري بعد مروره بالعديد من المراحل التي ميزته بمجموعة من الخصائص أعطته طابعا متميزا عن فروع القانون الأخرى خاصة القانون الخاص، إلا أن له علاقة معها، تتبع خاصة من مصادره، ونطاق تطبيقه.

ويعد التنظيم الإداري من أهم محاور القانون الإداري محل الدراسة، وذلك بالاعتماد على الأساس القانوني وهي الشخصية المعنوية خاصة أثارها فيما يتعلق باكتساب حقوق وتحمل التزامات، والأساس التقني الفني أساليب التنظيم الإداري وهي المركزية واللامركزية الإدارية. ومجال تطبيق التنظيم الإداري في الجزائر جعلنا نعرض على الإدارة المركزية بما فيها: السلطات المركزية، والهيئات الاستشارية، والسلطات الإدارية المستقلة، وكذلك الإدارة اللامركزية الإقليمية بما فيها: البلدية والولاية.

إن مدى فعالية القانون الإداري بصفة عامة والتنظيم الإداري بصفة خاصة في الجزائر مرتبطان بخصيتين هما: كون القانون الإداري غير مقنن بصفة كاملة وشاملة، وسريع التطور لارتباطه بالإدارة العمومية، والتي هي في حاجة دوريا لإصلاحات وملائمة نشاطها مع المتغيرات السياسية، والاقتصادية، ومتطلبات الجمهور، وحاجة المرتفقين في تلبيةها بشكل مستمر ودائم وفعال في إطار أداء جيد، ومتميز، ومقنن، يراعي من جهة صورة الدولة والإدارة العمومية، ويوفر من ناحية أخرى قدر من المساواة، والكرامة، وعدم التحيز، والحياد في نشاط الإدارة العمومية.

قائمة المصادر والمراجع.

أولا/ النصوص القانونية:

أ/ الدساتير.

1. دستور 1963.
2. دستور 1976.
3. الدستور الجزائري المؤرخ في 23/02/1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28/02/1989، ج ر عدد 09، المؤرخة في 01/03/1989.
4. الدستور الجزائري، المؤرخ في 28/11/1996، المعدل والمتمم، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 07/12/1996، ج ر عدد 76، المؤرخة في 08/12/1996.
5. التعديل الدستوري 2016 بموجب القانون 16-01، المؤرخ في 06/03/2016، ج ر عدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.
6. المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30/12/2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01/11/2020، ج ر عدد 82، المؤرخة في 30/12/2020.

ب/ القوانين والأوامر.

1. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، المؤرخة في 01/06/1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، ج ر عدد 43، المؤرخة في 03/08/2011، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04/03/2018، ج ر عدد 15، المؤرخة في 07/03/2018، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11، المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.
2. القانون العضوي 12-15 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، المؤرخة في 15/01/2012.
3. القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25/08/2016، المتضمن نظام الانتخابات، ج ر عدد 50، الصادرة بتاريخ 28/08/2016، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19-08، المؤرخ في 14/09/2019، ج ر عدد 55، المؤرخة في 15/09/2019، المعدل والمتمم بالأمر 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، ج ر عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021، المعدل والمتمم بالأمر 21-10 المؤرخ في 25 أوت 2021، ج ر عدد 65، المؤرخة في 26 أوت 2021، المعدل والمتمم بالأمر 21-10 المؤرخ في 25 أوت 2021، ج ر عدد 65، المؤرخة في 26 أوت 2021.
4. القانون العضوي 19-07، المؤرخ في 14/09/2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة

- لانتخابات، ج ر عدد 55، المؤرخة في 2019/09/15.
5. القانون العضوي 22-10 المتضمن التنظيم القضائي، ج ر عدد 41، مؤرخة في 2022/06/09.
6. الأمر 66-156 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 48، المؤرخة في 1966/06/10، المعدل والمتمم.
7. الأمر 67-90 المؤرخ في 1967/06/17 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52، المؤرخة في 1967/06/27، المعدل والمتمم.
8. القانون المدني الأمر 75-58 مؤرخ في 1975/09/26، ج ر عدد 78، مؤرخة في 1975/09/30 المعدل بالقانون 07-05 المؤرخ في 2007/05/13، ج ر عدد 31، المؤرخة في 2007/05/13.
9. القانون 84-09، المؤرخ في 1984/02/04، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 06، المؤرخة في 1984/02/07.
10. قانون 84-11 المؤرخ في 1984/06/09، المتضمن قانون الأسرة، المعدل والمتمم، ج ر عدد 24، المؤرخة في 1984/06/12.
11. قانون 90-30 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، المؤرخة في 1990/12/02.
12. قانون 91-11 المؤرخ في 1991/04/27 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 1991/05/08.
13. قانون 91-23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات لاستثنائية ج ر عدد 63، المؤرخة في 1991/09/07.
14. المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 1993/02/06، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر عدد 08، المؤرخة في 1993/02/07.
15. المرسوم التشريعي 93-10، المؤرخ في 1993/05/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، المؤرخة في 1993/05/23.
16. القانون 98-02 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، المؤرخة في 1998/06/01، الملغى.
17. القانون 2000-03 المؤرخ في 2000/08/05، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، المؤرخة في 2000/08/05.
18. القانون 01-20، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77، المؤرخة في 2001/12/15.
19. القانون 03-04، المؤرخ في 2003/02/17، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 11،

- المؤرخة في 2003/02/19.
- 20.** الأمر 03-03، المؤرخ في 2003/07/19، المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد 43، المؤرخة في 2003/07/20، المعدل بالقانون 08-12، المؤرخ في 2008/06/25، ج ر عدد 36، المؤرخة في 2008/07/02، المعدل والمتمم بالقانون 10-05، المؤرخ في 2010/08/15، ج ر عدد 46، المؤرخة في 2010/08/16.
- 21.** الأمر 11-03، المؤرخ في 2003/08/26، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، المؤرخة في 2003/08/27، المعدل والمتمم بالأمر 09-01، المؤرخ في 2009/07/22، المتضمن قانون المالية التكميلي سنة 2009، ج ر عدد 44، المؤرخة في 2009/07/26، وأمر 10-04، المؤرخ في 2010/08/26، ج ر عدد 50، المؤرخة في 2010/09/01، المتمم بالأمر 17-10، المؤرخ في 2017/10/11، ج ر عدد 57، المؤرخة في 2017/10/12.
- 22.** القانون 03-15، المؤرخ في 2003/10/25، ج ر عدد 64، المؤرخة في 2003/10/26، الموافقة على الأمر 03-11.
- 23.** القانون الأساسي 04-11 المؤرخ في 2004/09/06، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، المؤرخة في 2004/09/08.
- 24.** القانون 04-12 المؤرخ في 2004/09/06، المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر عدد 57، المؤرخة في 2004/09/08.
- 25.** الأمر 06-03 المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر عدد 46، المؤرخة في 2006/07/16.
- 26.** قانون البلدية 11-10، المؤرخ في 2011/06/22، ج ر عدد 37، المؤرخة في 2011/07/07، المعدل والمتمم.
- 27.** القانون 12-06 المؤرخ في 2012/01/12 المتضمن قانون الجمعيات، ج ر عدد 02، المؤرخة في 2012/01/15.
- 28.** قانون الولاية 12-07، المؤرخ في 2012/02/21، ج ر عدد 12، المؤرخة في 2012/02/29.
- 29.** القانون 14-04، المؤرخ في 2014/02/24، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر عدد 16، المؤرخة في 2014/03/23.
- 30.** قانون 18-04، المؤرخ في 2018/05/10، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، المؤرخة في 2018/05/13.
- 31.** القانون 18-07، المؤرخ في 2018/06/10، المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج ر عدد 34، المؤرخة في 2018/06/10.

32. قانون 12-19 المؤرخ في 2019/12/11، يعدل ويتم القانون 09-84 المؤرخ في 1984/02/04، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 78، المؤرخة في 2019/12/18.
33. القانون 01-20، المؤرخ في 2020/03/30، يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه، ج ر عدد 20، مؤرخة في 2020/04/05.
34. الأمر 13-21، المؤرخ في 2021/08/31، المتعلق بتعديل القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 67، المؤرخة في 2021/08/31.
35. قانون 02-22، المؤرخ في 2022/04/25، الذي يحدد تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا وتشكيلتها وسيرها ومهامها، ج ر عدد 30، المؤرخة في 2022/04/27.
36. القانون 07-22 المؤرخ في 2022/05/05، المتضمن التقسيم القضائي، ج ر عدد 32، المؤرخة في 2022/05/14.
37. القانون 13-22 المؤرخ في 2022/07/12، يعدل ويتم القانون 09-08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48، المؤرخة في 2022/07/17.
38. القانون 09-23، المؤرخ في 2023/06/12، يتضمن قانون النقدي والمصرفي، ج ر عدد 43، المؤرخة في 2023/06/27.

ت/المراسيم التنظيمية.

ت.1.المراسيم الرئاسية.

1. المرسوم 251-80 المؤرخ في 1980/10/13 يتضمن الإعلان على المناطق المنكوبة من طرف رئيس الجمهورية، ج ر عدد 42، المؤرخة في 1980/10/14.
2. المرسوم 131-88، المؤرخ في 1988/07/04 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27، المؤرخة في 1988/07/06.
3. المرسوم الرئاسي 196-89، المؤرخ في 1989/10/24 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ج ر عدد 45، المؤرخة في 1989/10/25.
4. المرسوم الرئاسي 196-91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن حالة الحصار، ج ر عدد 29، المؤرخة في 1991/06/12.
5. المرسوم الرئاسي 336-91 المؤرخ في 1991/09/22 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر عدد 44، المؤرخة في 1991/09/25.
6. المرسوم الرئاسي 488-91 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن تطبيق القانون رقم 91-23، ج ر عدد 66، المؤرخة في 1991/12/22.
7. المرسوم الرئاسي 44-92 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، مؤرخة في 1992/02/09.

8. المرسوم الرئاسي 92-320 المؤرخ في 11/08/1992 يتم المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر العدد 61، المؤرخة في 12/08/1992.
9. المرسوم الرئاسي 93-225، المؤرخ في 05/10/1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، ج ر عدد 64، المؤرخة في 05/10/1993.
10. المرسوم الرئاسي 95-102، المؤرخ في 08/04/1995، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة، ج ر عدد 21، المؤرخة في 19/04/1995.
11. المرسوم الرئاسي 97-01 المؤرخ في 04/01/1997، المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة، ج ر عدد 01، المؤرخة في 05/01/1997.
12. المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بكيفية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، المؤرخة في 31/10/1999، الملغى بالمرسوم الرئاسي 20-39، المؤرخ في 02/02/2020، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 06، المؤرخة في 02 فيفري 2020.
13. المرسوم الرئاسي 01-197، المؤرخ في 22/07/2001، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 40، المؤرخة 22/07/2001.
14. المرسوم الرئاسي 17-141، المؤرخ في 18/04/2017، يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره، ج ر عدد 25، مؤرخة في 19/04/2017.
15. المرسوم الرئاسي 20-07، المؤرخ في 25/01/2020، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 05، المؤرخة في 25/01/2020.
16. المرسوم الرئاسي 20-45، المؤرخ في 15/02/2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر عدد 09، المؤرخة في 19/02/2020.
17. المرسوم الرئاسي 21-37، المؤرخ في 06/01/2021، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، ج ر عدد 10، المؤرخة في 10/01/2021.
18. المرسوم الرئاسي 21-416، المؤرخ في 21/10/2021، يحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتشكيلته وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 83، المؤرخة في 31/10/2021.
19. المرسوم الرئاسي 21-539، المؤرخ في 26/12/2021، يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 99، المؤرخة في 29/12/2021.
20. المرسوم الرئاسي 21-540، المؤرخ في 28/12/2021، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 98، المؤرخة في 28/12/2021.
21. المرسوم الرئاسي 22-187، المؤرخ في 18/05/2022، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج ر عدد 35، المؤرخة في 24/05/2022.

22. المرسوم الرئاسي 25-240، مؤرخ في 14/09/2025، يتضمن تعيين الوزير الأول، ج ر عدد 61، مؤرخة في 15/09/2025.
23. المرسوم الرئاسي 25-241، المؤرخ في 14/09/2025، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 61، المؤرخة في 15/09/2025.
- ت.2. المراسيم التنفيذية.**
1. المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، مؤرخة في 28/03/1990.
2. المرسوم التنفيذي 90-188 المؤرخة في 23/06/1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر عدد 26، المؤرخة في 27/06/1990.
3. المرسوم التنفيذي 91-171، المؤرخ في 28/05/1991، المتعلق بلجنة البورصة، ج ر عدد 29، المؤرخة في 01/06/1991.
4. المرسوم التنفيذي 91-204 المؤرخ في 25/06/1991، ج ر عدد 31، المؤرخة في 26/06/1991.
5. المرسوم التنفيذي 92-142، المؤرخ في 11/04/1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 27، المؤرخة في 12/04/1992.
6. المرسوم التنفيذي 92-143، المؤرخ في 11/04/1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ج ر عدد 27، المؤرخة في 12/04/1992.
7. المرسوم التنفيذي 98-261، المؤرخ في 29/08/1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، المؤرخة في 30/08/1998.
8. المرسوم التنفيذي 03-176، المؤرخ في 15/04/2003، يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، ج ر عدد 27، المؤرخة في 15/04/2003.
9. المرسوم التنفيذي 11-241، المؤرخ في 10/07/2011، الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة، ج ر عدد 39، المؤرخة في 13/07/2011.
10. المرسوم التنفيذي 14-193 المؤرخ في 03/07/2014، الذي يحدد صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري، ج ر عدد 11، المؤرخة في 06/07/2014.
11. المرسوم التنفيذي 14-194 المؤرخ في 03/07/2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، ج ر عدد 11، المؤرخة في 06/07/2014.
12. المرسوم التنفيذي 21-139، المؤرخ في 12/04/2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع

المدني، ج ر عدد29، المؤرخة في 2021/04/18.

ت.3. القرارات والقرارات الوزارية المشتركة.

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/10 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر عدد 11، مؤرخة في 1992/02/11.
2. القرارات المؤرخة رفي 1992/11/30 تتضمن إعلان حظر تجول في تراب بعض الولايات، ج ر عدد 85، المؤرخة في 1992/12/02.
3. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2021/12/23، المحدد لكيفيات انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للشباب بعنوان تمثيل الولايات، ج ر عدد 95، المؤرخة في 2021/12/23.

ث/ الأنظمة الداخلية.

1. المرسوم التنفيذي 13-105، المؤرخ في 2013/03/17، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15، المؤرخة في 2013/03/17.
2. المرسوم التنفيذي 13-217، المؤرخ في 2013/06/18، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر عدد 32، المؤرخة في 2013/06/23.
3. النظام الداخلي لمجلس الدولة، ج ر عدد 66، المؤرخة في 2019/10/27.

ثانيا/ المؤلفات "الكتب".

1. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إغائه، دار الفكر العربي، مصر، 2008.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، دم..ج، الجزائر، 1990.
3. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
4. زهدي يكن، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، لبنان.
5. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 1982.
6. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2009.
7. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1953.
8. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1985.
9. عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
10. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003.

11. عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، سوريا، 1976.
12. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2009.
13. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة، الجزائر، 2003.
14. عمار عوابدي، القانون الإداري، دم.ج، الجزائر، 1990.
15. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 1999.
16. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2002.
17. عمر محمد مرشد الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة الهنداوي، الأردن، 1981.
18. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002.
19. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
20. محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية، C.A.P.A، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، دون سنة نشر.
21. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1973.
22. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دون دار ومكان النشر، 2004.
23. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، مخبر الدراسات، الجزائر، 2005.
24. ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار لايمه، الجزائر، 2024.
25. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود، المنشورات الحقوقية صادر، 2002.

ثالثا/ الرسائل والمذكرات الجامعية.

مذكرات الماجستير.

1. تقيدة عبد الرحمن، نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 1990.

رابعاً/ المقالات.

1. أحمد بن مالك، أحمد كبير، قراءة قانونية تحليلية لتشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في

1. الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، مجلد 10، عدد 01، 2024.
2. أحمد زاوي، حبيبة بوهامين، استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، مجلد 09، عدد 03، 2022.
3. الطيب بالواضح، عبد الحق كرمية، تعدد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 01، 2021.
4. أمال عباس، المجلس الأعلى للشباب برلمان جديد للمشاركة السياسية للشباب، مجلة الفكر القانوني والسياسي، مجلد 07، عدد 01، 2023.
5. أمال يعيش تمام، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 10، 2018.
6. حكيمة ناجي، دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل المرسوم التنفيذي 139-21، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، عدد 01، 2022.
7. جمال قروف، الإطار الناظم للاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، المجلد 14، العدد التسلسلي 29، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مارس 2022.
8. رضا بولجديري، وردة سالم، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، قراءة في المهام والصلاحيات من خلال القانون 04-18، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد 34، عدد 01، 2023.
9. زهية رابطي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كهيئة استشارية في ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 15، عدد 03، 2023.
10. زهية عيسى، دور المجلس الأعلى للأمن في ظل أحكام الدستور الجزائري المعدل، حوليات جامعة الجزائر، مجلد 35، العدد 03، 2022.
11. زينب ياقوت، دور سلطة الضبط في تنظيم قطاع الإعلام بالجزائر، سلطة ضبط السمعي البصري نموذجاً، مجلة الحقوق والحريات، مجلد 10، عدد 02، 2022.
12. سعيدة سماتي، زهية رابطي، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا هيئة مرجعية للخبرة والاستشارة، دراسة على ضوء القانون الجديد 02-22، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مجلد 09، عدد 02، 2024.
13. سعيدة سماتي، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات آلية مستحدثة لدعم البحث العلمي والتطور التكنولوجي في الجزائر على ضوء القانون 01-20 المعدل 2022، مجلة صوت القانون، مجلد 11، عدد 01، 2024.
14. سماح كحل الرأس، منيرة شوايدية، النظام القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مجلة الحقوق والحريات، مجلد 09، عدد 02، 2021.

15. سميرة محمودي، اختصاص مجلس النقد والقرض في مادة القرارات الفردية، مجلة الأكاديمية للأبحاث القانونية، مجلد 07، عدد 02، 2016.
16. عمر سعودي، المركز القانوني للسلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، جمالية النص القانوني ومعوقات الواقع العملي، مجلة معارف، مجلد 18، عدد 01، 2023.
17. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، 2008، العدد 04.
18. نادية شلغوف، باسم شهاب، نطاق اختصاص مجلس المنافسة، مجلة القانون الدولي والتنمية، مجلد 07، عدد 02، 2019.

الفهرس

01.....	مقدمة.....
03.....	المحور الأول: المحور الأول: مدخل للقانون الإداري.....
03.....	أولا. تعريف ونشأة القانون الإداري.....
03.....	1. تعريف القانون الإداري.....
05.....	2. نشأة القانون الإداري.....
06.....	أ. المرحلة الأولى: مرحلة الفساد الإداري والقضائي ما قبل الثورة الفرنسية.....
07.....	ب. المرحلة الثانية: مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات.....
08.....	ت. المرحلة الثالثة: مرحلة الإدارة القاضية.....
09.....	ث. المرحلة الرابعة: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز.....
11.....	ج. المرحلة الخامسة: مرحلة القضاء البات أو المفوض.....
13.....	ح. المرحلة السادسة: مرحلة نظام ازدواجية القانون والقضاء.....
14.....	ثانيا . خصائص القانون الإداري.....
14.....	1. القانون الإداري قانون حديث النشأة.....
15.....	2. القانون الإداري قانون قضائي أساسا.....
16.....	3. القانون الإداري قانون غير مقتن.....
19.....	4. القانون الإداري قانون سريع التطور.....
19.....	5. القانون الإداري قانون متميز ومستقل وأصيل.....
20.....	6. القانون الإداري قانون السلطة العامة.....
20.....	7. القانون الإداري قانون مرن ومتغير وغير ثابت ولا مستقر.....
20.....	8. القانون الإداري مبهم وغير واضح.....
21.....	9. القانون الإداري يشوبه النقص في قواعده.....
21.....	10. القانون الإداري محكوم بثغرات في صياغته الجزئية.....
22.....	ثالثا. علاقة القانون الإداري بفروع القانون.....
22.....	1. علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري.....

2. علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة.....24
3. علاقة القانون الإداري بالقانون المدني.....26
4. علاقة القانون الإداري بالقانون الجزائي.....28
5. علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية 22-13.....29
6. علاقة القانون الإداري بقانون المالية العامة.....30
7. علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام.....31
8. علاقة القانون الإداري بقانون الأسرة.....31
- رابعاً. مصادر القانون الإداري.....31
1. التشريع.....32
- أ. الدستور.(التشريع الأساسي).....33
- ب. التشريع العادي أو القانون.....34
- ج. التشريع الفرعي أو اللوائح.....35
- * اللوائح التنفيذية.....36
- * اللوائح التنظيمية.....36
- * اللوائح الضبطية أو البوليسية.....37
- * اللوائح التفويضية.....38
- * لوائح الضرورة.....38
2. العرف الإداري.....39
- أ. الركن المادي للعرف.....40
- ب. الركن المعنوي للعرف.....41
3. المبادئ العامة للقانون.....41
4. القضاء الإداري.....43
5. الفقه الإداري.....44
- خامساً. نطاق تطبيق القانون الإداري(أساس القانون الإداري).....45
1. معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة والتسيير.....45

2. معيار المرفق العام.....46
3. معيار السلطة العامة وامتهازاتها.....49
4. معيار المنفعة العامة.....50
5. معيار السلطة العامة الحديث.....51
6. معيار الجمع بين السلطة العامة والمرفق العام والمصلحة العامة.....51
- المحور الثاني: التنظيم الإداري.....52
- أولاً. أسس التنظيم الإداري.....52
1. الأساس القانوني. (الشخصية المعنوية).....52
- أ. تعريف الشخصية المعنوية.....52
- ب. عناصر الشخصية المعنوية.....53
- * مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال.....53
- * تكافتت وتضافرت مع بعضها البعض لتحقيق غرض معين.....53
- * الاعتراف القانوني بالشخصية المعنوية.....53
- ت. أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري.....54
- ث. أنواع الأشخاص المعنوية.....54
- *الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية.....55
- + الدولة شخص معنوي عام إقليمي.....55
- + الولاية شخص معنوي عام إقليمي.....56
- + البلدية شخص معنوي عام إقليمي.....56
- * الأشخاص المعنوية العامة المرفقية.....57
- ج. النتائج والآثار المترتبة على اكتساب والاعتراف بالشخصية المعنوية.....57
- * استقلالية الذمة المالية.....58
- * الأهلية القانونية.....59
- * المواطن.....59
- * نائب يعبر عن إرادتها.....60
- * حق التقاضي.....60

- ج. نهاية الشخص المعنوي العام.....60
2. الأساس الفني التقني (أساليب التنظيم الإداري).....61
- أ. المركزية الإدارية.....61
- *تعريف المركزية الإدارية.....62
- * أركان المركزية الإدارية.....62
- + تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.....63
- + السلم الإداري الهرمي المتدرج.....63
- + الخضوع للسلطة الرئاسية.....63
- . تعريف السلطة الرئاسية.....63
- . سلطات الرئيس على المرؤوس.....64
- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس.....64
- سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس.....64
- الرقابة السابقة. (سلطة الأمر والتوجيه).....64
- الرقابة اللاحقة. (سلطة الرقابة والتعقيب).....65
- * صور وأشكال المركزية الإدارية.....65
- + التركيز الإداري.....65
- + عدم التركيز الإداري.....66
- * تقييم وتقدير المركزية الإدارية.....67
- + مزايا المركزية الإدارية.....67
- + عيوب المركزية الإدارية.....68
- ب. اللامركزية الإدارية.....68
- * تعريف اللامركزية الإدارية.....69
- * أركان اللامركزية الإدارية.....69
- + وجود شؤون محلية مختلفة ومتميز عن الشؤون الوطنية.....70
- + تولي هيئات محلية منتخبة ومستقلة لتلك الشؤون المتميزة.....70
- + خضوع الهيئات المحلية لرقابة الوصاية الإدارية.....71

- * صور وأشكال اللامركزية الإدارية.....72
- + اللامركزية الإقليمية أو المحلية.....72
- + اللامركزية المصلحية أو المرفقية.....72
- * تقييم وتقدير اللامركزية الإدارية.....73
- + مزايا اللامركزية الإدارية.....73
- + عيوب اللامركزية الإدارية.....73
- ثانيا. تطبيقات التنظيم الإداري في الجزائر.....74
1. الإدارة المركزية في الجزائر.....74
- أ. السلطات الإدارية المركزية.....74
- * رئاسة الجمهورية.....74
- + المصالح الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية.....74
- + سلطات رئيس الجمهورية.....75
- . سلطة رئيس الجمهورية في التعيين.....75
- . سلطة رئيس الجمهورية في التنظيم.....76
- . سلطة رئيس الجمهورية في المحافظة على أمن الدولة.....76
- حالة الحصار.....77
- بالنسبة للإجراءات الموضوعية لإعلان حالة الحصار.....77
- بالنسبة للإجراءات الشكلية لإعلان حالة الحصار.....78
- حالة الطوارئ.....79
- الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.....81
- * رئاسة الحكومة.....81
- + المصالح الإدارية المساعدة للوزير الأول أو رئيس الحكومة.....82
- + سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة.....82
- . سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعيين.....83
- . سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التنظيم.....84
- . سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في تطبيق القوانين والتنظيمات.....84

. سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة في السهر على حسن سير الإدارة العمومية	
والمراقق العمومية.....	84
* الوزارات.....	85
+ هياكل الوزارات.....	85
+ سلطات الوزير.....	85
. سلطة الوزير في التعيين.....	85
. سلطة الوزير في التنظيم.....	86
. السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية للوزير.....	86
ب. الهيئات الوطنية الاستشارية.....	86
* تعريف الهيئات الوطنية الاستشارية.....	87
* أمثلة عن الهيئات الوطنية الاستشارية.....	87
ج. السلطات الإدارية المستقلة.....	90
* تعريف السلطات الإدارية المستقلة.....	90
* أمثلة عن السلطات الإدارية المستقلة.....	91
2. الإدارة اللامركزية الإقليمية في الجزائر.....	92
أ. البلدية.....	93
* هيئات البلدية.....	93
+ المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة.....	94
. تكوين المجلس الشعبي البلدي.....	94
. لجان المجلس الشعبي البلدي.....	95
. دورات المجلس الشعبي البلدي.....	95
. اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.....	96
. مداولات المجلس الشعبي البلدي.....	97
. حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده.....	99
+ رئيس المجلس الشعبي البلدي هيئة تنفيذية.....	99
. تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه.....	99

- 101..... . صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 101..... - رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للبلدية.
- 103..... - رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة.
- 104..... * الرقابة الوصائية على البلدية.
- 105..... + الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- 105..... + الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- 105..... . المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- 106..... . إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- 106..... . الحلول في أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- 107..... + الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كجهاز.
- 108..... ب. الولاية.
- 109..... * هيئات الولاية.
- 109..... + المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة.
- 109..... . تكوين المجلس الشعبي الولائي.
- 110..... . دورات المجلس الشعبي الولائي.
- 111..... . لجان المجلس الشعبي الولائي.
- 112..... . اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- 113..... . مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- 115..... . حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده.
- 115..... + الوالي هيئة تنفيذية.
- 116..... . صلاحيات الوالي ممثلاً للولاية.
- 116..... - تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- 116..... - إعلام المجلس الشعبي الولائي.
- 116..... - تمثيل الولاية.
- 117..... . صلاحيات الوالي ممثلاً للدولة.
- 117..... - تمثيل الدولة.

117.....	- تنفيذ القوانين والتنظيمات.
118.....	- الضبط الإداري والقضائي.
118.....	* الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي.
118.....	+ الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
119.....	+ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
119.....	. المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
119.....	. إلغاء أعمال المجلس الشعبي الولائي.
119.....	. الحلول في أعمال المجلس الشعبي الولائي.
119.....	+ الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز.
121.....	الخاتمة.
122.....	قائمة المصادر والمراجع.
132.....	الفهرس.