



جامعة غليزان
كلية الحقوق
قسم الحقوق



محاضرات في مقياس القانون الإداري
-التنظيم الإداري-

مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة أولى حقوق
أقيت خلال السنوات الجامعية: من 2014 إلى 2023

من إعداد وتقديم:
د. غزير عائشة
الرتبة: محاضرة ب
أعضاء لجنة التحكيم

مؤسسة الإنتماء	الرتبة	اللقب والإسم
جامعة تلمسان	محاضر "أ"	لطرش علي
جامعة غليزان	محاضر "أ"	الشاير نجاة
جامعة غليزان	محاضر "أ"	يوسف عبد الهادي

المقدمة

ان الدولة بمفهومها الحديث تعتبر السلطة أحد أهم أركانها، وحتى لا تكون هذه الأخيرة أداة للتعدي على حقوق الأفراد وحررياتهم كان لابد من وضع مجموعة من الضمانات التي تنظم هذه السلطة وترسم معالم حدودها، ويعتبر الدستور أحد أهم هذه الضمانات كونه القانون الأسمى في الدولة.

وبالرجوع الى الدستور الجزائري فإننا نجد قد قسم هذه السلطة الى ثلاثة سلطات، وهي التشريعية والمنوط بها سن القوانين، والسلطة القضائية والتي حولها تطبيق القانون على النزاعات المطروحة أمامها، اما الأخيرة فهي السلطة التنفيذية وهي المكلفة بتنفيذ القوانين وهي تشكل محور دراستنا.

ان السلطة التنفيذية إذا احتكنا الى الدستور فهي تعتبر ربما في كفة اقوى من باقي السلطات نظرا للصلاحيات الواسعة الممنوحة لها، فهي ذات طبيعة مزدوجة، بحيث قد تشمل الوظيفة السياسية او ما يسمى بالأعمال السيادية، كما انها تشمل الوظيفة الإدارية، هذه الأخيرة التي تعتبر بمثابة الوسيلة القانونية التي تمكن الدولة من التدخل في حياة الأفراد وتنظيم كل نشاط يمارسونه يجعلهم يدخلون في علاقة مباشرة مع الدولة.

ان علاقة الافراد بالإدارة باعتبارها تشكل الدولة بمفهومها الضيق كان لا بد ان يحكمها قانون مختلف ومتميز عن القوانين التي تنظم علاقات الافراد فيما بينهم، كون ان الإدارة هي التجسيد الفعلي للسلطة وفي مرتبة اقوى منهم، وهي تختلف تماما عن الأشخاص الطبيعيين الذين يتساوون في مراكزهم القانونية، هذا القانون يسمى بالقانون الإداري وهو أحد اهم فروع القانون العام والذي كان لمجلس الدولة الفرنسي الدور البارز في إرساء أهم مبادئه وصياغة أهم نظرياته.

سنحاول من خلال هذه المحاضرات تحديد ماهية القانون الإداري باعتباره قانون استثنائي ومختلف (الفصل الأول)، ثم سنتطرق في الفصل الثاني الى التنظيم الإداري من الناحية النظرية، وصولا الى أسس التنظيم الإداري في الجزائر وفقا ما هو منصوص عليه في الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية.

الفصل الأول/ المدخل الى القانون الإداري

ان الوصول الى دراسة معمقة لأحكام القانون الإداري والتوغل في اهم موضوعاته لن يتأتى الا من خلال إدراك ماهية هذا القانون المختلف والتميز عن قواعد القانون الخاص، وذلك من خلال الولوج في اهم سماته وخصائصه، ومراحل تطوره ونشأته، لفهمه أكثر كان لا بد من التعريف بمصادره والنظريات المختلفة التي صاغها الفقهاء بغرض تحديد المعيار الذي على أساسه يمكن تطبيق القانون الإداري على اعمال الإدارة المختلفة.

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري ونشأته

سنحاول في هذا المبحث التطرق الى مفهوم القانون الإداري من خلال تعريفه سواء وفق النموذج الفرنسي او الأنجلوسكسوني حتى يتضح لنا الفرق بينهما، كما ان تحديد مفهوم هذا القانون يتطلب منها تحديد اهم خصائصه وعلاقة بالفروع الأخرى للقانون، لنصل في الأخير الى مراحل نشأة هذا القانون في فرنسا، كون ان هذا الأخير هو من نتاج اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الأول مفهوم القانون الإداري

من الطبيعي وقبل الولوج في تفاصيل هذا القانون كان لا بد من ضبط مفهوم القانون الإداري وتحديد أهم خصائصه، ولقد اختلف فقهاء القانون في تعريف القانون الإداري وهذا الاختلاف نتج عنه مفهومين، مفهوم ضيق ومفهوم واسع.

أولاً: المفهوم الضيق

يقصد بالقانون الإداري في مفهومه الضيق بأنه " مجموعة من القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات

11

ويسود القانون الإداري بهذا المفهوم في الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القانون (عام وخاص) وازدواجية القضاء (قضاء عادي، قضاء اداري)

وتجدر الإشارة الى أن مبدأ خضوع الإدارة الى أحكام القانون الإداري ليس مطلق بل ترد عليه بعض الاستثناءات ، حيث أن الإدارة وفي حالة نزولها الى مرتبة الافراد فإنها تخضع لقواعد القانون الخاص ، وذلك اما بحكم القانون الإداري ذاته ، أو بمحض ارادتها واختيارها ، ويصدق هذا الكلام على وجه الخصوص على جانب كبير من نشاط المرافق الصناعية والتجارية ، وكذلك على نشاط الإدارة المتعلق بإدارة أموالها الخاصة ، حيث يكون نشاط الإدارة من طبيعة مشابهة لطبيعة نشاط الأفراد ، فلا يكون هناك مبرر أو مصلحة في تطبيق قواعد القانون الإداري.²

ثانيا / المفهوم الواسع

القانون الإداري بمفهومه الواسع يمكن تعريفه على انه " مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات "³

ويسود القانون الإداري بهذا المفهوم في الدول التي تتبنى نظام أحادية القانون وأحادية القضاء وغالبا هي الدول الأنجلو سكسونية حيث يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد التي تحكم نشاط الأفراد والهيئات الخاصة ، وهذا يعني أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص (المدني والتجاري)، وإذا نتج عن هذه العلاقة منازعات خضعت لذات القواعد والإجراءات التي تسري على الأفراد ، لذا فان الميزة الأساسية في هذه الدول أنها نظرت للقانون ككل نظرة واحدة فهو لا يختلف بالنظر لطبيعة الشخص (شخص من أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص). فالقانون واحد لا يتغير بالنظر لطبيعة الشخص.⁴

الفرع الثاني: مكانة القانون الإداري وموضوعاته

سنتطرق في هذا الفرع الى تحديد مكانة القانون الإداري بين فروع القانون وفقا للتقسيم التقليدي للقانون، ثم نتطرق بعد ذلك وفي إطار التعريف الذي سبق طرحه الى أهم الموضوعات التي يتناولها هذا القانون.

أولا: مكانة القانون الإداري في النظام القانوني في الدولة

وفقا للتقسيم التقليدي فان الفقهاء يقسمون القانون الى عام وخاص، ويعتبر هذا التقسيم من أهم تقسيمات القانون، وهو يرجع الى عهد القانون الروماني ولا يزال مهيمنا على الفكر القانوني في معظم دول العالم.⁵

وبالنسبة للقانون الخاص فهو مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات بين الأفراد من جهة، أو بينهم وبين الدولة أو احدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين أي ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية من جهة أخرى.⁶

1- علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص10

2- ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص20

3- غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الاداري، دار الرابطة للنشر والتوزيع، لأردن، 2013، ص11

4- المرجع نفسه، ص12

5- محمد حسين منصور، المدخل الى القانون، القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 35

6- مازن ليلوا راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2005، ص 15

أما القانون العام فهو مجموعة من القواعد القانونية التي تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة وغيرها من الهيئات العامة المتفرعة عنها والتي تحكم نشاط هذه الهيئات حين تمارس وظائفها بقصد تحقيق المصلحة العامة وبموجب ما تتمتع به من مظاهر السلطة.⁷

وقواعد القانون العام بتنظيم العلاقات بين المؤسسات والسلطات العامة من جهة والمحكومين من جهة أخرى (الأفراد وكافة أشخاص القانون الخاص)، كما تختص قواعد القانون العام بتنظيم العلاقات الدولية التي تكون طرفاً فيها، عن طريق قواعد القانون الدولي العام.⁸

وهذه القواعد لا بد وأن تختلف حسبما يقرره الأستاذ جورج فيدل (G.Vedel) في أسلوبها وروحها عن غيرها من القواعد المتخصصة في حكم علاقات الأفراد العاديين في شأن تنظيم مصالحهم الخاصة.⁹

ويتفرع القانون العام إلى قانون عام داخلي (قانون دستوري، قانون الجنائي، القانون الإداري...) وقانون عام أو خارجي (القانون الدولي)، والقانون الإداري بطبيعة الحال هو فرعاً من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم لإدارة العمومية من حيث تنظيمها ونشاطها ووسائلها البشرية والمادية ومنازعاتها.¹⁰

ثانياً: موضوعات القانون الإداري

في ضوء ما تقدم من تعريف للقانون الإداري يمكن اجمال الموضوعات الرئيسية للقانون الإداري على النحو التالي:

1/ نشاط الإدارة: وهو يتجسد في صورتين

أ- الضبط الإداري:

وهو يتعلق بالتصرفات والإجراءات التي تتخذها الإدارة بغرض المحافظة على النظام العام وذلك من خلال تنظيم الحريات العامة للأفراد.

ب- المرفق العام:

ويتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة ووظائفها المتعلقة بالخدمات المتنوعة التي تؤديها للأفراد تلبية لاحتياجاتهم.¹¹

2/ التنظيم الإداري:

ويشمل تنظيم الأجهزة الإدارية في الدولة بمختلف مستوياتها سواء أكانت مركزية مثل الوزارات والمصالح التابعة لها، أو لا مركزية بشقيها اللامركزية الإقليمية والمتمثلة في الولايات والبلديات واللامركزية المرفقية والمتمثلة بالمؤسسات والهيئات العامة.¹²

3/ أساليب الإدارة: وهي تتمثل في:

- إصدار القرارات الإدارية

- إبرام الصفقات العمومية (العقود الإدارية)¹³

7 - طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مقنبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 90

8 - عمار عوابدي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 45

9 - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 80

10 - ناصر اللباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ن، ص 05

11 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 11

12 - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 19

13 - غسان مدحت الخيري، المرجع السابق، ص 14

4/ وسائل عمل الإدارة: وتشمل ما يلي

الوسائل البشرية: الموظفون والعاملون بالإدارات العمومية
الوسائل المادية: الأموال العامة والأملاك الوطنية¹⁴

5/ منازعات الإدارة:

يتضمن القانون الإداري كافة القواعد القانونية التي تبين كيفية تشكيل القضاء الإداري واختصاصاته وإجراءات رفع الدعوى أمامه منذ بدء رفعها الى غاية الفصل فيها¹⁵

الفرع الثالث /علاقة القانون الإداري بفروع وعلوم القانون الأخرى

ان القانون الإداري باعتباره فرعا من فروع النظام القانوني السائد في الدولة فان علاقته بباقي القوانين قوية الصلة بالرغم من أنه قانون مستقلا له ذاتية، كما أن له علاقة بعلوم أخرى تخرج عن نطاق العلوم القانونية لعل أهمها علم الإدارة بحيث يشكل النشاط الإداري ميدان مشترك بينهما.

أولا: علاقة القانون الإداري بفروع القانون

1/ علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

لا شك أن هناك علاقة وطيدة تربط القانون الإداري بالقانون الدستوري، باعتبارهما فرعين من فروع القانون العام يشتركان في حكم علاقة يدخلها عنصر السلطة العامة¹⁶

وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية والعامة للسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، فالقانون الإداري بذلك يكون امتداد للقانون الدستوري¹⁷ وهو ما عبر عنه الفقيه " بأرمللي " حيث صور العلاقة القائمة بين القانونين بقوله "اننا أمام آلة واحدة، لكن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت هذه الآلة وكيف ركبت أجزائها، في حين يبين لنا القانون الإداري كيف تسيير هذه الآلة، وكيف يعمل كل جزء منها ويقوم بأداء وظيفته"¹⁸

ويمكن اجمال أوجه العلاقة بين القانونين على النحو الآتي:

أ/ من حيث الموضوع: ان القانون الدستوري هو الذي ينظم كافة السلطات العامة فيها من حيث تكوينها واختصاصاتها، وعلاقتها ببعضها وبالأفراد وبشكل أوضح فانه يبحث في التنظيم السياسي للدولة، أما القانون الإداري فهو يحكم جانبا من جوانب احدى هذه السلطات وهي الأعمال الادارية للسلطة التنفيذية دون السياسية.¹⁹

ب/ من حيث تدرج القوانين: يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.²⁰

2/علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

القانون الجنائي هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأفعال المجرمة وتبين عقوبتها ، سواء أكانت هذه العقوبات مالية أم مقيدة للحرية²¹، وتقوم الصلة بين قانون العقوبات والقانون الإداري بحيث أن كلا منهما

14- محمد صغير بعلي، القانون الاداري – التنظيم الاداري – دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص9

15- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص20

16- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص20

17- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص15

18- فريحة حسين، شرح القانون الاداري – دراسة مقارنة – ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص46

19- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص20

20- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص179

21- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص24

ينتمي الى دائرة القانون العام الداخلي ،اذ يهتم القانون الإداري بالجانب التنظيمي للهياكل الإدارية في حين يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي ،حيث يقدم نوعا من الحماية الفعالة لأحكام القانون الإداري اذ ينص قانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري كجرائم إهانة الموظفين ،جرائم افشاء الأسرار ،جرائم الاختلاس -ر- الرشوة ، التزوير ... الخ²²، وتزداد أهمية هذه الحماية في الحالات التي لا يكون فيها للإدارة حق تنفيذ قراراتها تنفيذا جبريا ،عندما يتمتع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اختياريا ، حيث يتضمن قانون العقوبات نصا يجرم مخالفة اللوائح الإدارية ويحد لها عقوبة معينة .²³

3/ علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

لل قانون الإداري صلة وثيقة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، فطالما كانت الإدارة غير بعيدة عن النزاع سواء كمدعي أو مدعى عليه فهي معنية بالخضوع لأحكام هذا القانون²⁴ حيث يتكفل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بتحديد وتنظيم جهة القضاء المختص بالدعوى والمنازعات القضائية الإدارية، وسلطات القاضي الإداري وسير الجلسات وإجراءات المنازعات الإدارية وأدلة الإثبات وإصدار الأحكام في المادة الإدارية وطرق الطعن فيها، وكذا يتضمن القواعد المحددة لكيفية تنظيم الأحكام القضائية.²⁵

4/ علاقة القانون الإداري بقانون المالية

قانون المالية هو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم النشاط المالي في الدولة حيث يحدد الموارد المالية في الدولة وطرق تحصيلها، كما يحدد أوجه الإنفاق وكذلك الموازنة العامة للدولة بما فيها من نفقات وإيرادات²⁶ وهناك علاقة وطيدة بين القانون الإداري وقانون المالية تتمثل في العناصر التالية.

- ان كلا القانونين ينتميان للقانون العام الداخلي، فالقانون المالي ينظم العلاقة الدولة بالأفراد في جانبها المالي، اذ لا تستطيع السلطة الإدارية القيام بنشاطها الإداري الهادف الى تحقيق المصلحة العامة ولا أن تستخدم وسائلها البشرية أو القانونية الا إذا توافرت لها الأموال اللازمة لممارسة هذا النشاط واستخدام تلك الوسائل سواء كانت عقارات او منقولات²⁷
- من موضوعات قانون المالية كل ما يدخل في اعداد الميزانية العامة في الدولة كأنواع الضرائب المفروضة والرقابة عليها والقانون الإداري يوضح النظام القانوني الذي يحكم هذه الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لها²⁸
- تعتبر المنازعات المتعلقة بالأموال العامة جزءا من المنازعات الإدارية وتخضع لنفس النظام القانوني الذي ينظم هذه المنازعات من حيث إجراءاتها وخضوعها لرقابة القضاء الإداري²⁹

5/ علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

ان للقانون الإداري علاقة وطيدة بالقانون المدني ، فبالإضافة الى كون القانون المدني هو الأصل والمصدر الأصل لقواعد القانون الإداري³⁰ ، فان أغلب نظرياته مستمدة من القانون المدني ، ومن أمثلة ذلك أحكام المسؤولية التقصيرية ،نظام الوصاية ، تقسيمات الأموال³¹ و من مظاهر العلاقة الوطيدة بين هذين القانونين المستقلين عن بعضهما ،هو ان القانون الإداري قد استعار واستمد الكثير من اصطلاحاته وتعبيراته القانونية من القانون المدني

²²- تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري (التنظيم الإداري) جامعة بجاية، السنة الجامعة 2014/2015، ص7

²³- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 25

²⁴- غسان مدحت الخيري، المرجع السابق، ص51

²⁵- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، 2013، ص33

²⁶- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص92

²⁷- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ال أردن 2010، ص 114

²⁸- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي - الاسكندرية، مصر 2012، ص 18

²⁹- مصلح ممدوح الصرايرة ، المرجع السابق، ص93

³⁰- عمار عوادي، المرجع السابق، ص53

³¹- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 16

، مثل اصطلاحات الشخصية القانونية، الالتزام الإداري، العقد الإداري، المسؤولية الإدارية، الوصاية الإدارية.

32

ثانيا /القانون الإداري وعلم الإدارة العامة

عرف الفقه علم الإدارة العامة بأنه " علم انساني يعنى بوصف وتفسير وبناء نشاط جهاز الدولة القائم على توفير سياساتها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية الى أفضل تشغيل لهذا الجهاز "33

ويشترك القانون الإداري وعلم الإدارة في دراسة الإدارة كلا من زاويته الخاصة، ويهدفان جميعا الى تقدمها وكمال أدائها لوظائفها. 34 ، ففي مجال الوظيفة العامة مثلا تبين نصوص القانون الإداري المركز القانوني للموظف، وحقوقه وواجباته وكيفية تأديبه وتعيينه وانهاء علاقته الوظيفية واحالته للتقاعد، أما علم الإدارة العامة فيتعرض للوظيفة العامة من حيث دراسة أفضل الأساليب لإدارة شؤون الموظفين، ورفع أدائهم 35

الا أن الاختلاف الرئيسي بينهما يكمن في أن القانون الإداري يواجه الظاهرة الإدارية من حيث النصوص الرسمية والقواعد القضائية التي تحكم العلاقات القانونية التي تنشأ بين وحدات الجهاز الإداري فيما بينها أو بين الإدارة والأفراد بالإضافة الى الرقابة القضائية على أعمالها، بينما ينصب علم الإدارة العامة على دراسة الإدارة والجهاز الإداري من الناحية الاجتماعية والسلوكية التنظيمية المتصلة بالعملية الإدارية، أي من ناحية فن الإدارة ذاته وأسلوب ممارسة العمل الإداري من تخطيط وتنسيق وتوجيه ورقابة 36، بالإضافة الى الاتصالات والقيادة الإدارية والعلاقات الإنسانية .. الخ 37.

المطلب الثاني: نشأة القانون الاداري

، تقتضي دراسة هذا الموضوع أن نتناول نشأ القانون الإداري في فرنسا باعتبارها الموطن الأصلي لنشأة القانون الإداري على النحو الاتي.

أولا/مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية

كانت سلطة الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة او الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وهي وان تعاملت مع الافراد خضعت معاملاتها للقانون المدني. 38

وقد كان الملك في المرحلة السابقة للثورة الفرنسية يقوم بنفسه بتوزيع الاختصاص بين المحاكم المختلفة ويملك حق سحب أي منازعة من القضاء ليتكفل هو بالفصل فيها أو يعهد بها الى غيره، كما تمتع الملك بسلطة واسعة إزاء الأحكام فله حق وقفها أو ممارسة العفو، وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية وكانت الدعاوى تستأنف أمامها مالم يسند الملك ذلك الاختصاص الى جهة أخرى. 39

ثانيا /مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية

1/الإدارة القاضية

32- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص53

33- سليمان محمد المطاوي، الوجيز في الادارة العامة، دار الفكر العربي، 1976، ص5

34- راغب ماجد الحلوى، المرجع السابق، ص32

35- فريحة حسين، المرجع السابق، 57

36- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص24

37- نواف كنعان، المرجع السابق، ص120

38- مازن ليلوا راضي، المرجع السابق، ص 6

39- حسام مرسي، المرجع السابق، ص27-28

في هذه المرحلة التي أعقبت قيام الثورة الفرنسية كان قد تم اسناد مهمة الفصل في المنازعات الإدارية الى الإدارة ذاتها، أي الى أشخاص موظفين عاملين بالإدارات العامة⁴⁰، وقد دامت هذه المرحلة من 1789 الى غاية 1799⁴¹، وقد وجد نتيجة ذلك في ظل الإدارة القاضية ما يعرف باسم الوزير القاضي . ويرجع قيام ما يسمى بالإدارة القاضية في فرنسا في هذه المرحلة الى عدة اعتبارات أهمها قيام رجال الثورة الفرنسية بإجراء إصلاحات كان من أهمها القوانين التي صدرت سنة 1790 بهدف ابعاد الإدارة من الخضوع لأي قاضي، مما ترتب عنه منع القضاة العاديين من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، فأصبحت الإدارات هي الخصم والحكم في نفس الوقت بالنسبة لكافة المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها⁴²

2/ القضاء المحجوز

المرحلة الثانية ابتداءك من دستور 22 فريم من العام الثامن لقيام الثورة الفرنسية الموافق ل 15 ديسمبر 1799، شهدت ميلاد مجلس الدولة كجهاز استشاري لدى الملك في المسائل الإدارية⁴³، حيث نصت المادة 52 منه على احداث مجلس الدولة كما تم انشاء مجالس المحافظات.

وإذا كانت هذه المرحلة قد عرفت نواة القانون الإداري ممثلة في مجلس الدولة الا أنه لا يمكن الحديث عن وجود قانون اداري في هذه المرحلة لسببين:

- قرارات مجلس الدولة في هذه المرحلة لا تكتسي الطابع القضائي بل لا تخرج عن كونها آراء أو مشاريع قرارات بخصوص منازعات معينة، فلم يكن مجلس الدولة صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل ان قضاؤه كان مقيد او معلقا على مصادقة رئيس الدولة
- ان مجلس الدولة لم يعتمد أحكاما خاصة حال فصله في المنازعات انما طبق القانون الخاص⁴⁴

3/ القضاء المفوض

في عام 1873 صدر قانون 24 مايو لكي يعطي لأحكام مجلس الدولة الفرنسي الصفة القضائية الكاملة والباتة، أي أن احكامه أصبح لها هذا الوصف كأحكام ملزمة للإدارة والأفراد على حد سواء.⁴⁵

وبصدور هذا القانون تم تطبيق مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء الإداري أي استقلالية التصرفات الإدارية عن المنازعات الادرية، وأصبح هنالك ازدواجية في القضاء نظر لتشكيل قضاء اداري مستقل عن الإدارة ومستقل عن القضاء العادي.⁴⁶

المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري ومصادرة

ان القانون الإداري كونه قانون مختلف عن قواعد القانون الخاص فكان من الطبيعي ان تكون له خصائص تميزه عن باقي القوانين الأخرى، كما أن مصادره تختلف نوعا ما عن مصادر القانون الخاص كونه قانون الدولة والتي هي في مركز قانوني مختلف عن مركز الافراد.

المطلب الأول: خصائص القانون الاداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص التي تبرزه كانون متميز ما عن باقي القوانين الأخرى، ولم يقم المشرع بتدوينه في مدونة موحدة نظرا لسرعة تطور هذا القانون، ومن هنا كان للقضاء دورا بارز في إرساء غالبية قواعد ونظريات القانون الإداري. وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي

40- محمد الصغير بعلي، المنازعات الادارية، ص45

41- ناصر لباد، المرجع السابق، ص9

42- نواف كنعان - المرجع السابق، ص22

43- ناصر لباد، المرجع السابق، ص9

44- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص44، 45

45- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص38

46- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص54

الفرع الأول: حديث النشأة

ان القانون الإداري هو قانون حديث النشأة مقارنة بغيره من القوانين الأخرى كالقانون المدني مثلا الذي تعود أصوله الى العهد الروماني، فهو لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره الا في أواخر القرن التاسع عشر، فقد ظهر للوجود على يد محكمة التنازع ومجلس الدولة الفرنسيين، فتغيير نمط الحكم في فرنسا عقب الثورة الفرنسية وما تبعه من تشريعات كان له إثر كبير في ظهور قواعد غير مألوفة، أو القانون الإداري بالمعنى الفني الدقيق.⁴⁷

الفرع الثاني: قابل - للتطور والتغيير

ان من أهم خصائص القانون الإداري أنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى، ولعل ذلك يرجع الى طبيعة القوانين التي يعالجها، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير، ويعود ذلك الى أن العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه المختلفة تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدرا من الاستقرار، مع ترك حرية للأفراد من تسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة، ومن ثم عن اهم أسباب سرعة تطور القانون الإداري هو تأثره بالعوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة⁴⁸

الفرع الثالث: قضائي النشأة

يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي النشأة، فقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على وضع النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري،⁴⁹ ذلك أن طبيعة دور القاضي الإداري تختلف عن دور القاضي العادي، فاذا كان القضاء العادي قضاء تفسيريا وتطبيقيا في المجموعة القانونية التي تحكمه وتقيده، فان القضاء الإداري قضاء ابتكاري وانشائي، يجتهد ويبتكر الحلول اللازمة للقضايا والمنازعات الإدارية.

وبما أن القانون الإداري قانون حديث وغير مقنن في مجموعة واحدة كاملة مثل بقية فروع القانون، فان القضاء الإداري يجد نفسه في حاجة الى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاع أو الخصومة المعروضة عليه للحكم فيها، ومن ثم يتوجب عليه أن يجتهد ويبتدع الحلول والأفكار واستخلاص النظريات والمبادئ القانونية الواجبة الاتباع والتطبيق على المنازعات المرفوعة أمامه⁵⁰، ذلك لأن القضاء الإداري منذ النشأة لم يكن ملزما بتطبيق أحكام القانون الخاص، ولم يجد أمامه التشريعات الإدارية اللازمة لحكم المنازعات المعروضة عليه، لذلك لم يجد القاضي الإداري بدا - لكي لا يكون منكرا للعدالة - من إيجاد القاعدة اللازمة للفصل في النزاع، وشيئا فشيئا استطاع القاضي الإداري أن يخلق مجموعة من المبادئ القانونية التي كونت القانون الإداري.⁵¹

الفرع الرابع: غير مقنن

يقصد بتقنين أي فرع من فروع القانون تجميعه في مجموعة تشريعية واحدة تضم المبادئ الأساسية والأحكام العامة والقواعد التي يتضمنها القانون، والقانون الإداري لم يقنن بعد تقنيننا بهذا المعنى.⁵²

ويرجع سبب عدم تقنين قواعد القانون الإداري مقارنة بغيره من القوانين الأخرى (قانون الاسرة - القانون المدني، قانون العقوبات... الخ) الى الأسباب الآتية:

- سرعة تطور موضوعاته وتشعبها
- النشأة القضائية لمعظم قواعده

47- غسان مدحت الخيري، المرجع السابق، ص 76

48- مازن ليليو راضي، المرجع السابق، ص 22

49- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 24

50- عمار عوادي، المرجع السابق، ص 112

51- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 57

52- المرجع نفسه، ص 52

- العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري⁵³

ونظر لطبيعة هذا القانون كونه ينظم مواضيع عديدة ومتشعبة بالإضافة الى سرعة للتغيير والتطور التي يتميز بها، الا أن عدم تدوين أو تقنين احكام القانون الإداري لا ينفي التقنين الجزئي، حيث أن العديد من فروع القانون الإداري صدرت بشأنها نصوصا قانونيا⁵⁴ ومثال ذلك "

قانون البلدية، قانون الولاية، قانون الوظيف العمومي، قانون الصفقات العمومية

الفرع الرابع: قانون مستقل

ان استقلالية القانون الإداري مرتبطة بوجود القضاء الإداري باعتباره شرطا من شروط الاعتراف بوجود قانون اداري بالمعنى الدقيق، لأن القاضي الإداري هو الذي يطبق هذا القانون ويتبنى مبادئه وقواعده، ولذلك فان وجود القضاء الإداري تأكيدا لوجود القانون الإداري وبالتالي تأكيدا لاستقلالته⁵⁵.

ويترتب على استقلالية القانون الإداري أن القاضي الإداري لا يعتبر ملزما بالرجوع الى أحكام القانون المدني عند نظر المنازعات الإدارية، وانما يقوم باستنباط الحل من التشريعات الإدارية القائمة ومن السوابق القضائية وفقا لمبادئ القانون الإداري وأسسها العامة دون أن يلتزم بأية مبادئ أخرى مستوحاة من القانون المدني.⁵⁶

ومما يؤكد استقلال القانون الإداري تلك النظريات والمبادئ المتميزة التي لا يوجد مثلها في القانون الخاص بسبب استنادها الى فكرة السلطة العامة وما تتمتع به الإدارة من امتيازات استثنائية في مواجهة الأفراد⁵⁷ ومن أمثلة ذلك

- سلطة فرض بعض التعليمات: أي السلطة التنظيمية التي تستطيع بموجبها الإدارة اصدار تعليمات ملزمة للمواطنين، ان هذا الامتياز لم يعترف به مطلقا ومن حيث المبدأ في العلاقات بين الأفراد
- سلطة اجبار المواطنين على أداء بعض الالتزامات كالضرائب والخدمة المدنية، والخدمة العسكرية، والمصادرة⁵⁸

وفي هذا الصدد يرى الفقيه جورج فيدال أن هناك حالات يتمتع فيها القانون الإداري باستقلالية تامة عن بقية فروع القانون الأخرى وهي حالة النصوص التي شرعت أصلا لتمييز الإدارة عن الأفراد وهي النصوص التي تتضمن امتيازات السلطة العامة مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، التنقيد الجبري، حق اصدار قرارات بإرادة منفردة، السلطة التقديرية، مثل هذه القواعد لا مثيل لها في التشريعات الأخرى، وبالتالي فان القانون الإداري في هذه الحالة مستقل عن القوانين الأخرى⁵⁹

المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري

ان القانون الإداري شأنه شأن باقي القوانين الأخرى له مصادر يستمد منها قواعده وأحكامه، وهذه المصادر تنبثق من النظام القانوني السائد في الدولة، ويميز الفقه بين نوعين من المصادر وهي على النحو الآتي:

الفرع الأول: المصادر المكتوبة (التشريع)

⁵³- تجاب نادية، المرجع السابق، ص16

⁵⁴- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 16

⁵⁵- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص30

⁵⁶- حسام مرسي، المرجع السابق، ص46

⁵⁷- المرجع نفسه، ص46

⁵⁸- أحمد محيو، المرجع السابق، ص18

⁵⁹- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 30

التشريع هو مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة، ويتميز التشريع بصفة عامة بالدقة والوضوح، لأن قواعده تصدر مكتوبة أو مدونة مما ييسر الرجوع إليها للتحقيق من وجودها القانوني والمعنى المقصود منها⁶⁰.

أولاً: التشريع الأساسي (الدستور)

الدستور هو القانون الأسمى في المنظومة التشريعية في الدولة ويتم سنه من طرف سلطة مختصة تسمى بالسلطة التأسيسية، وهو ينظم مجموعة من القواعد التي تحدد شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم، والسلطات الثلاثة في الدولة، كما يتضمن الدستور حقوق وحريات الأفراد- وهو يعتبر المصدر الرئيسي للقانون الإداري -، حيث تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020⁶¹ العديد من القواعد والأحكام التي تعنى بتنظيم مختلف جوانب الإدارة العامة.

ومثال ذلك ما نصت عليه في المادة 16 من ان الجماعات الإقليمية في الدولية هي الولاية والبلدية، وكرست المادة 22 مبدأ نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وحددت المادة 92 منه صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين.

الخ

ثانياً: المعاهدات

المعاهدات هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية، بهدف احداث آثار قانونية في علاقتهما المتبادلة، والمعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية تعتبر ملزمة بالنسبة للإدارة، حيث ان التعديل الدستوري لسنة 2020 يعترف للمعاهدة بسلطة أعلى من سلطة القانون.⁶² فهي في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من التشريع العادي

ثالثاً: التشريع العادي (القانون بالمعنى الضيق)

هو مجموعة من القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في نطاق اختصاصها المحدد بموجب المادة 140 و 141 من الدستور، وهو يأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور، ويعتبر التشريع العادي مصدراً رئيسياً للقانون الإداري ذلك أن السلطة التشريعية أصدرت العديد من القوانين التي تنظم مختلف جوانب الإدارة العامة.

مثال: قانون البلدية 11/10⁶³، قانون الولاية 07/12⁶⁴، الأمر 03/06⁶⁵ قانون الوظيف العمومي المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

رابعاً: التشريع الفرع (التنظيم)

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي ، وهي قواعد عامة ومجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في السلم التدرج القانوني ، وهي خاضعة لرقابة القضاء الإداري على اعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون⁶⁶. وهي تتمثل في الأساس في المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية ، والمراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بالإضافة الى القرارات الوزارية الفردية والمشاركة - وكذا القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية ، ومدراء المؤسسات العمومية الإدارية⁶⁷

⁶⁰- ماجد راغب الحلوة، المرجع السابق، ص57

⁶¹ - المرسوم الرئاسي 442/20 المتضمن اصدار التعديل الدستوري، المؤرخ في 30ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، الحريد الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30ديسمبر 2020

⁶²- ناصر اللباد، المرجع السابق، ص35

⁶³ - قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011

⁶⁴ - قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012

⁶⁵ - قانون الوظيفة العامة 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، الجريدة الرسمية 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006

⁶⁶- مازن الورااضي، المرجع السابق، ص13

⁶⁷- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص55

مثال: المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرسوم التنفيذي 374/09 المعدل والمتمم والمتمن الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها

الفرع الثاني: المصادر الغير المكتوبة

ان المصادر الغير المكتوبة هي مصادر غير رسمية واحتياطية لم يتم تدوينها في وثيقة رسمية كما هو الحال في المصادر الرسمية، وهي تقع في المرتبة الثانية بعد هذه الأخيرة من حيث القوة الإلزامية.

أولاً: العرف

يقصد بالعرف الإداري سير الإدارة على نمط معين في أداء عملها وبشكل منتظم ومستمر بحيث يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزماً.⁶⁸

يقوم العرف الإداري على ركنين أساسيين:

أ/ **الركن المادي:** هو اعتياد الإدارة بصورة مستمرة ومتكررة على سلوك معين وقد يكون هذا الأخير سلوك إيجابي يتمثل في ممارسة الإدارة لسلوك معين، وقد يكون سلبي في حالة امتناعها عن القيام بتصرف ما. فإذا اتبعت الإدارة سلوكاً معيناً فترة من الزمن ثم أعرضت عن اتباعه فترة أخرى لا نكون بصدد عرف اداري وهذا نتيجة غياب صفة التواتر والاستمرارية⁶⁹.

ب/ **الركن المعنوي:** اعتقاد الإدارة والأشخاص المتعاملين معها بإلزامية سلوك معين⁷⁰

ثانياً: القضاء

للقضاء دوراً انشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري ، ومن ثم فهو يشكل مصدر رئيسياً من مصادر المشروعية. فالقاضي الإداري اذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النص المعروض عليه يتولى بنفسه انشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيد بقواعد قانون معين⁷¹، ورغم صدور تشريعات كثيرة تنظم مختلف الجوانب المتعلقة بالإدارة العامة ، سواء في التنظيم الإداري والموظفين العموميين ، وكذا الصفقات العمومية... الخ، إلا أن ذلك لم يفقد القضاء مكانته ، بل كان ولا يزال يمارس دوراً لا يستهان به في مجال إرساء قواعد القانون الإداري. إلا أنه حتى وان كان الواقع يقضي بأن القاضي الإداري يلعب دوراً انشائياً لقواعد القانون الإداري ، فإن ذلك لا يعني في كل الحالات وبصفة مطلقة أنه يبتدع القاعدة القانونية وينشئها من العدم - فالقاضي الإداري وهو يفصل في النزاع المعروض عليه ، ملزم في حالة عدم وجود نص في التشريع وعدم وجود عرف جار العمل به عليه التقيد بما اصطلح على تسميته بـ" المبادئ العامة للقانون"⁷²

ثالثاً: المبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون هي مجموعة من القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني. ويتم اكتشاف واستنباط هذه القواعد القانونية الغير المكتوبة من طرف القضاء وإعلانها في أحكامه، فتكتسب قوة الزامية وتصبح بذلك مصدر من مصادر القانونيون ثم تخضع لها الإدارة والا كان عملها غير مشروع⁷³

مثال: -مبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العان

-مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

⁶⁸ - فريجة حسين، المرجع السابق، ص 38

⁶⁹ - عمار بوضياف، المرجع السابق ص56

⁷⁰ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص16

⁷¹ - علاء الدين العشي، المرجع السابق، ص65

⁷² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص60

⁷³ - عمار عابدي، المرجع السابق، ص 101

يقصد بالفقه تلك القواعد التي يستنبطها الفقهاء بالبحث والدراسة، ولا يعتبر الفقه من المصادر الرسمية للقانون أو الملزمة لأحد، ومع ذلك فإن لقواعده أثر كبيراً على كل من القاضي في إظهاره للحكم القانوني في المنازعات حين يعوزه النص أو يلتبس عليه، وللمشرع عند إصداره للتشريعات الجديدة⁷⁴

المبحث الثالث: أساس القانون الإداري

ان دراسة أسس القانون الإداري تتمحور بالأصل حول إيجاد معيار محدد يمكن من خلاله تحديد نطاق ومجال تطبيق القانون الإداري، وقد كان للفقه والقضاء الفرنسي ومنذ منتصف القرن التاسع عشر الصدارة في البحث عن المعيار الفني الذي يصلح كأساس لبناء قواعد وأحكام القانون الإداري وتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري. وقد تباينت آراء الفقهاء في هذا الشأن

المطلب الأول: معيار المرفق العام:

ان المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به الى جهة أخرى تحت اشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام⁷⁵

وتطبيقاً لهذه النظرية فان أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري هو كل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على ادارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.⁷⁶، ومن أهم مؤسسي هذه النظرية الفقيه دوجي Dujuit، وجيز Jèze، وبونار Bonnard

ولقد برزت فكرة المرفق العام كأساس للقانون الإداري منذ صدور قرار محكمة التنازع الفرنسية في 08 فيفري 1883 بصدد قضية " بلانكو " ، وتعود وقائع هذه القضية في أن عربية صغيرة تتبع مصنع تبغ بورديو طفلة مما تسبب لها بأضرار جسدية، فرفع والدها النزاع الى القضاء العادي مطالباً بالتعويض من الدولة باعتبارها مسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع التابع لها، إلا أن محكمة التنازع قررت أن الجهة المختصة بالنزاع هي القضاء الإداري وليس القضاء العادي، وقضت بأنه " لا تختص المحاكم العادية اطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق العامة أيا كان موضوعها، حتى لو كانت تستهدف قيام القضاء العادي بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عمليتها دون الغاء أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة"⁷⁷

• أزمة المرفق العام

لقد ظل معيار المرفق العام سائداً في فرنسا الى أن تطورت وظيفة الدولة واتسع نشاط الإدارة بشكل ملحوظ على إثر الحروب والأزمات التي اجتاحت العالم منذ قيام الحرب العالمية الأولى، واتسعت نتيجة لذلك نشاطات الدولة ذات صبغة اقتصادية (صناعية، تجارية) والتي لا تختلف طبيعة نشاطها عن طبيعة نشاط المشروعات الخاصة، ولجأت الإدارة في تشغيلها في حدود كبيرة الى قواعد القانون الخاص⁷⁸، ومن ثم تعد فكرة المرفق العام لوحدها صالحة لأن تكون أساساً ومعياراً للنظام الإداري (قانوناً وقضاء).

ولعل أبرز ما يمكن الاستشهاد به في هذا المجال القرار الصادر عن محكمة التنازع في 22 جانفي 1921 الخاص بقضية Bac d'eloca ، وقد تعلق هذا النزاع بناقلة بحرية في ساحل العاج تحمل اسم نفس الاسم حيث تعرضت لحادث تسبب في غرق مسافر والحاق ضرر بمجموعة عربات ، ولم رفع الأمر الى المحاكم العدلية للمطالبة بالتعويض تمسك ممثل الإدارة بعدم الاختصاص ، فعرض الأمر على محكمة التنازع فأقرت الصبغة المدنية للنزاع واختصاص القاضي العادي بالنظر فيه ، وأسست قرارها هذا أن الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل

⁷⁴- راغب ماجد الحلو، المرجع السابق -74

⁷⁵- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 32

⁷⁶- مازن ليلو راضي، المرجع السابق ص20

⁷⁷- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، 19

⁷⁸- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، 73

طبقا لذات الشروط التي يعمل بمقتضاها الافراد، وانتهت من ذلك الى أن غياب نص صريح يعهد الاختصاص للقاضي الإداري فان النزاع يكون من اختصاص القضاء العدلي⁷⁹

المطلب الثاني: معيار السلطة العامة

تقوم هذه الفكرة على أساس التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، وقد ظهر هذا التمييز في أواسط القرن التاسع عشر حيث حظي باهتمام فقهاء ذلك القرن وخاصة ادوارد ل فيريار Edouard⁸⁰ وLaferriere وبارتملي و Berthelemy ويقوم هذا المعيار على أساس تقسيم أعمال الإدارة الى صنفين

* **أعمال السلطة:** وهي الأعمال التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة وتتمتع بحق الأمر والنهي، وهذا النوع من الأعمال تحكمه قواعد القانون الإداري ويخضع لاختصاص القضاء الإداري.

* **أعمال العادية:** وهي الأعمال التي تباشرها الإدارة بذات الأساليب التي يلجأ إليها الأفراد وفي نفس ظروفهم وتحكمها قواعد القانون الخاص ويختص بها القضاء العادي لأنها لا تتصف بطابع السلطة.⁸¹

ولقد حاول الفقيه بارتملي تحديد أعمال السلطة على أنها التصرفات التي تأنتها الإدارة بموجب الأمر والنهي⁸²، وقد سادت هذه النظرية أثناء القرن التاسع عشر حتى عم 1873 حيث هجرها القضاء الإداري بالإضافة الى معظم الفقه الإداري⁸³

النقد:

وجهت لهذه النظرية العديد من الانتقادات ولعل أهمها

- حصرت نطاق تطبيق القانون الإداري في تصرفات الإدارة التي تتضمن أوامر ونواهي وتوجيهات ويخرج من نطاقه بقية التصرفات التي لا تتضمن أوامر ونواهي مثل العقود الإدارية⁸⁴
- صعوبة التفريق بين ما يعتبر من أعمال السلطة وما يعتبر من قبيل الأعمال العادية ومن ثم يصعب تطبيق هذا المعيار.⁸⁵
- نجم عن الأخذ بهذا المعيار التضييق من نطاق اختصاص القضاء الإداري في وقت كان يتزايد فيه النشاط الإداري يوما بعد يوم ومن ثم فقد ولى القضاء ثم الفقه شطره نحو معيار آخر⁸⁶

المطلب الثالث معيار السلطة العامة الحديث

حاول جانبا من الفقه احياء فكرة السلطة العامة لتصلح أساسا وحيدا للقانون الإداري ومن هؤلاء الفقهاء جورج فيدال الذي ذهب الى أن فكرة⁸⁷ السلطة العامة لا تقتصر على الأمر والنهي الضيقة، بل انها تتسع لتشمل كل عمل اداري مارسته الإدارة بوصفها سلطة عامة مستخدمة وسائل القانون العام⁸⁸

والسلطة في معناها الحديث بحسب هذه النظرية ليست مجرد امتيازات للإدارة، وانما هي أيضا مجموعة من الالتزامات والقيود كتلك التي تفرض عليها حين تقوم بالتصرف في المال العام أو القيود المفروضة عليها في تعيين الموظفين.⁸⁹

79- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص74

80- مصطفى لباد، المرجع السابق، ص17

81- حسام مرسي، المرجع السابق، ص67

- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص20⁸²

83- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص81

84- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص69

85- حسام مرسي، المرجع السابق، ص74

86- محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة، أصول القانون الإداري، مطبعة نهضة مصر، 2003، ص24

87- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص22

88- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص90

89- محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص25

ولعل أهم نقد وجه لهذه النظرية أنها فتحت الباب واسعا أمام الإدارة وتركت لها قدرا كبيرا من الحرية ان شاءت اتبعت وسائل القانون العام أو القانون الخاص دون أن يضبطها بمعيار دقيق فاصل تستطيع بموجبه استعمال وسائل القانون العام أو الخاص⁹⁰.

المطلب الرابع: معيار الغاية

وفقا لهذا المعيار فان العبرة في تحديد طبيعية النشاط الإداري بالتركيز على الهدف والغاية من النشاط، فاذا كان النشاط يستهدف تحقيق المصلحة العامة فنحن هنا أمام نشاط اداري يخضع لقواعد القانون الإداري ويختص بمنازعائه القضاء الإداري، اما إذا كان النشاط يستهدف تحقيق مصلحة خاصة فانه لا يعتبر عملا إداريا وبتالي يخرج من نطاق تطبيق قواعد القانون الإداري.⁹¹

وقد عيب على هذا المعيار أن هدف المصلحة العامة هدف بتسم بالمرونة، فليس من السهل تجريد نشاط معين من طابع المصلحة العامة، كما أن المشروعات الخاصة على اختلاف أنواعها هي الأخرى ترمي لتحقيق المصلحة العامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص.⁹² كما أن الإدارة في سبيل تحقيقها لصالح العام قد تلجأ الى اتباع أسلوب المشروعات الخاصة مما يخرجها تماما من نطاق القانون الإداري رغم اتصال نشاطها بالنفع العام.⁹³

المطلب الخامس: المعيار المختلط

نادى الفقيه أندري ديلوبادير وكذلك هوريو بضرورة تطبيق معيار مزدوج فأعطى لكل المعيارين حقه في رسم معالم اختصاص القانون الإداري⁹⁴

ان المعيار المختلط هو بمثابة معيار جمع بين معياري المرفق العام والسلطة العامة، بحيث يعتبر عملا إداريا وتطبق عليه قواعد القانون الإداري كل عمل صادر عن مرفق عام وتستخدم فيه امتيازات ووسائل السلطة العامة

الفصل الثاني: التنظيم الإداري

ان الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة قد تم تنظيمها وفقا أطر معينة وذلك بقصد تقديم أفضل خدمة للمواطن، وبالرجوع الى الأنظمة الإدارية المختلفة نجدها انها في الغالب تنتهج أسلوبين، أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية، وهما أسلوبين متناقضين فالأول يركز على توزيع الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على أساس توزيعها.

ان هذين النهجين في تنظيم العمل الإداري بالرغم من اختلافهما الا انهما متكاملين ولا يمكن لأي دولة ان تعتمد على أحدهما دون الاخر، فالمركزية الإدارية تجسد سلطة الدولة في تقديم الخدمة الإدارية، بينما اللامركزية الإدارية تعكس مشاركة الشعب للدولة في تسيير شؤونهم المحلية.

المبحث الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري

سنحاول في هذا المبحث التطرق الى نمطين مختلفين للتنظيم الإداري وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، لكن قبل ذلك يتوجب علينا التعرض الى ما يسمى بالشخص المعنوي او القانوني، لأن تمتع الإدارة بهذه الشخصية من عدمه قد يحدد أي نوع هي من الإدارة تجسد المركزية او اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول الشخص المعنوي

⁹⁰- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص76

⁹¹- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 13

⁹²- غسان مدحت الخيري، المرجع السابق، ص113

⁹³- محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 30

⁹⁴- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص76

ان الشخصية المعنوية هي مجرد فكرة افتراضية مكن بموجبها المشرع الإدارة من اكتساب جملة من الحقوق وتحمل بعض الالتزامات وهو ما يجعلها متميزة ومختلفة عن الإدارات التي لا تتمتع بهذه الشخصية.

الفرع الأول: تعريف الشخص المعنوي وطبيعته

أولاً: تعريف الشخص المعنوي

الشخصية المعنوية هي مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غرض معين، بحيث يكون لها كيان قانوني مستقل عن الأفراد المكونين لها.⁹⁵
فالشخصية المعنوية لها ثلاثة من العناصر لا بد من توافرها وهي:

1/ مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال

2/ غرض مشترك تسعى الى تحقيقه هذه المجموعة

3/ اعتراف المشرع في الدولة بهذه الشخصية المعنوية⁹⁶

ثانياً: طبيعة الشخصية المعنوية العامة

اختلف الفقهاء في تكييف الشخصية المعنوية وتحديد طبيعتها وفيما يلي سنتطرق الى أبرز النظريات التي تناولت هذا الموضوع

1/ نظرية المجاز أو الافتراض

يذهب أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم الفقيه الألماني Savigny، الى أن فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد حيلة قانونية من ابتداء المشرع، لأن الشخصية لا تكون الا للإنسان، أما منحها للدولة والشركات والجمعيات فهو من قبيل الاحتيال والافتراض.

فالشخص المعنوي لا يتمتع بإرادة ذاتية بحكم انعدام ملكاته الذهنية، ووجوده يتوقف دائماً على إرادة المشرع وقبل صدور هذا الاعتراف من جانب الدولة لا وجود للشخصية المعنوية لمجموعة من الأشخاص أو الأموال.⁹⁷

• النقد

تقوم هذه النظرية على القول بأن الشخصية الحقيقية لا تكون الا للشخص الأدمي، في حين أن الواقع العملي يؤكد أن الشخصية القانونية لا تعتمد على الوجود الجسدي للفرد، لأن الشخصية القانونية في نظر القانون تعني الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ومن ثم يمكن الاعتراف لكيانات معينة بهذه الصلاحية دون الحاجة لتشبيهها مجازاً بالشخص الأدمي.⁹⁸

وإذا كان الشخص المعنوي القانوني مجرد افتراض من خلق المشرع نيابة عن الدولة فمن الذي يمنح هذه الدولة الشخصية المعنوية، والفرض ان الدولة هي التي تضع القانون والمشرع هو نائب عنها ويمثلها، فهذا الأمر يخالف الواقع.⁹⁹

2/ نظرية الوجود الحقيقي للشخص الاعتباري

⁹⁵- مصطفى ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 102

⁹⁶- عمار عوابدي، القانون الإداري - النظام الإداري -، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2005، ص 183

⁹⁷- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 92

⁹⁸- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 132

⁹⁹- حسام مرسي، المرجع السابق، ص 87

يستند أصحاب هذه النظرية الى أن الشخص المعنوي هو شخص حقيقي لا وهمي ولا افتراضي، وقد أخذ بهذه النظرية العلماء الألمان وهم يرون أن الذي يميز الشخص المعنوي عن سواه هو الإرادة.

فالشخص المعنوي له إرادة كما الشخص الطبيعي و ارادته مستقلة عن إرادة الأفراد الذين يتألف منهم هذا الشخص، وعلينا أن ننظر الى الشخص منعزلاً ثم الى الفرد في الجماعة.

فالشخص المعنوي هي وليدة احتكاك الارادات الفردية¹⁰⁰، بمعنى أن اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين فانه يتكون لديهم شعور جماعي مستقل عن شعور كل فرد منهم، وحينئذ ودون تدخل المشرع ينشأ شخص قانوني جماعي له ارادته المستقلة التي يعبر عنها من يمثله قانوناً.¹⁰¹

• النقد

ان أهم نقد وجه لأصحاب هذه النظرية أنهم عمدوا الى المبالغة في تشبيه الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي، فيما يتعلق بحقيقة وجودها، فالشخص المعنوي ليس كائنًا حيا وانما هو مجرد تنظيم للأموال والأشخاص يعمل بواسطة ممثلينه¹⁰²

3/ النظرية الرافضة لفكرة الشخصية المعنوية:

يذهب أصحاب هذا المذهب وهم دوجي وبونا وبار تلمي الى القول بأن فكرة الشخصية المعنوية لا فائدة ترجى منها وليس لها أساس أو قيمة وفائدة في عالم القانون، وأنه يمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات قانونية أخرى تكون البديل الأكثر منطقية ووضوح مثل فكرة الملكية المشتركة عند الفقيه أهرنج¹⁰³

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية

ان تمتع الإدارة بالشخصية المعنوية سيجعلها تتمتع ببعض الصلاحيات تجعلها متميزة عن غيرها من الإدارات التي لم يتم الاعتراف لها بهذه الشخصية.

أولاً: ذمة مالية مستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي العام مثل الشخص المعنوي الخاص بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة فالمؤسسة او الهيئة العامة لها حق الاحتفاظ بالفائض من اراداتها ولا تؤول الى ميزانية الدولة، كما أنها تتحمل نفقاتها.¹⁰⁴

ثانياً: الأهلية

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي، فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام الى تحقيقه، وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص الاعتباري العام ويمارسها عنه من يمثلونه من الأشخاص الطبيعيين¹⁰⁵

ثالثاً: حق التقاضي:

يترتب على التمتع بالشخصية المعنوية ان يكون للشخص المعنوي عاماً أو خاصاً أهلية التقاضي، ومن ثم له مقادرات الغير، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، أي أن الشخص المعنوي يمكن ان يكون مدعياً أو مدعى

¹⁰⁰- زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، مصر، 1956، ص51

¹⁰¹- محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 36

¹⁰²- فريحة حسين، المرجع السابق، ص97

¹⁰³- عمار عوادي، المرجع السابق، ص187

¹⁰⁴- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص124

¹⁰⁵- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 43

عليه أمام المحاكم، فإذا كان لفرد أو موظف حق إزاء إدارة تتمتع بالشخصية المعنوية فهو يقاضيه مباشرة ولا يقاضي الدولة لأنها شخص معنوي مستقل.¹⁰⁶

رابعاً: نائب يعبر عن ارادتها

لكل شخص معنوي عام نائب يعبر عن ارادته، وهو شخص طبيعي يتتم تخويله هذه المهام بموجب النصوص القانونية ويمارس صلاحية في التعبير عن الشخص المعنوي في إطار ما يسمح به القانون

خامساً: موطن مستقل:

للشخص المعنوي موطن خاص يختلف عن الموطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد به مقر ادارته.

وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص المعنوي فيجب اعلان الأوراق الرسمية والقضائية اليه فيه، ويتم من خلاله تحديد المحكمة المختصة بالنظر في الدعاوى التي ترفع ضده.¹⁰⁷

الفرع الثالث: أنواع الشخصية المعنوية

أولاً: الدولة:

هي أهم الأشخاص المعنوية على الاطلاق وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، وهي التي تضمن لها الاستمرار عبر الزمان، بصرف النظر عن أشكال الحكومات التي تتعاقب عليها.

والشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج الى نص تشريعي ليقرها، فشخصية الدولة تتقرر لها تلقائياً، فالدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع منه الأشخاص المعنوية الأخرى، والدولة باعتبارها شخص معنوي عام تشكل السلطات الثلاثة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) ¹⁰⁸

ثانياً: الأخصاص المعنوية الإقليمية:

على خلاف الدولة التي يكون اختصاصها الإداري عام وشامل وليس محصوراً في مكان بعينه، نجد ان الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية تتميز بأن اختصاصها الإداري محصور في مكان وإقليم محدد من أقاليم الدولة، والأشخاص المعنوية الإقليمية تعبر عما يسمى باللامركزية الإقليمية، وترتبط بفكرة الديمقراطية على المستوى المحلي، فهي تتيح لكل إقليم من أقاليم الدولة حق إدارة شؤونه المحلية بنفسه، بواسطة ممثلين منتخبين من أبناء الإقليم وبطريقة مستقلة¹⁰⁹، والأشخاص المعنوية الإقليمية في الجزائر هي البلدية والولاية.

ثالثاً: الأشخاص المعنوية المرفقية:

وهي الأشخاص التي يتحدد اختصاصها على أساس مرفقي أو مصلحي أو وظيفي، وهي مرافق عامة متخصصة ينشئها المشرع لتحقيق هدف معين يتصل بالصالح العام، وتتمتع بشخصية المعنوية العامة المستقلة عن الدولة¹¹⁰.

وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف أو الخدمة التي أنشئت من أجل تحقيقها، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للأقليم الذي تمثله.

- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ¹⁰⁶124

¹⁰⁷ - حسام مرسي، المرجع السابق، ص96

¹⁰⁸ - حسام مرسي، المرجع السابق، ص90

¹⁰⁹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 2

¹¹⁰ مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص113

وإذا كانت الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف الى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو اداري أو اجتماعي أو اقتصادي، فإن هذا الاختلاف يقود الى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني.¹¹¹

الفرع الرابع: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة

1/ من حيث المنشأ:

الأشخاص المعنوية العامة تنسأها الدولة بينما الأشخاص المعنوية الخاصة ينسأها الأفراد

2/ من حيث النظام القانوني:

الأشخاص المعنوية العامة تخضع لقواعد القانون العام وتختص بمنازعاتها القضاء الإداري، بينما الأشخاص المعنوية الخاصة تخضع لقواعد القانون الخاص ويختص بمنازعاتها القضاء العادي

3/ من حيث الهدف:

الأشخاص المعنوية العامة تهدف الى تحقيق المصلحة العامة والأشخاص المعنوية الخاصة تهدف الى تحقيق المصلحة الخاصة

4/ من حيث مظاهر السلطة وامتيازاتها

الشخص المعنوي العام ينفرد بالتمتع بامتيازات ومظاهر السلطة في حين الشخص المعنوي الخاص لا يتمتع بأي من هذه الامتيازات.

الفرع الخامس: نهاية الشخص المعنوي العام

أولاً: الدولة:

تتقضي شخصية الدولة بزوال أحد أركانها (الشعب، الإقليم، السلطة)، كما لو انقسمت الى عدة دول او اندمجت بدولة أخرى او انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى الدائمة التي يمتنع معها قيام حكومة منظمة¹¹²

ثانياً: الأشخاص المعنوية الإقليمية والمرفقية

ان الدولة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق ببناء جهازها الإداري فهي تملك سلطة الغاء الشخصية المعنوية بنفس أداة الاحداث نفسها، أي إذا أحدثت مؤسسة عامة بقانون فينبغي الغاؤها بقانون أيضا (مبدأ توازي الأشكال).¹¹³

المطلب الثاني: التنظيم الفني الإداري

ان الإدارات العامة بشكلها الحالي منظمة وفق أطر معينه تسمح بتوزيع الصلاحيات فيما بينها بشكل يمكنها من تقديم خدمات أفضل وأسرع للمواطن، وهي تتمثل بشكل أساسي في نظام المركزية واللامركزية الإدارية، والذي سنحاول الخوض في تفاصيله أكثر على النحو الآتي:

الفرع الأول: المركزية الإدارية

المركزية الإدارية هي نوع من التنظيم الإداري الذي يسود معظم دول العالم ولا يمكن الاستغناء عنه لأنه تجسيد فعلي لسلطة الدولة الإدارية وهيمنتها، وسنحاول الخوض في تفاصيله على النحو الآتي:

¹¹¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 85

¹¹² - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 99

¹¹³ - سعيد النحيلي، محاضرات في القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، سوريا، السنة الجامعية

2012/2013، ص 12

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

المركزية الإدارية يقصد بها توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية (رئيس الدولة، الوزراء) وممثلهم (الولاة) في أقاليم الدولة، بحيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية الى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة¹¹⁴

ثانياً: أركان المركزية الإدارية

لا تقوم المركزية الإدارية الا على ركنين أساسيين وهما التركيز الإداري والسلطة الرئاسية، وسنخوض في تفاصيل ذلك أكثر على النحو الآتي:

1: تركيز الوظيفة الإدارية

تتركز في هذا النظام سلطة ممارسة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، وقد تساعدها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت اشرافها ورقابتها، ولا توجد في هذا النظام اشخاص اعتبارية أخرى محلية او مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية.¹¹⁵

2/ السلطة الرئاسية

ان السلطة الرئاسية هي علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس ويدعى الثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة اتجاه المرؤوس، بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في الدولة، والتصرفات الصادرة منه في ممارسته لاختصاصات المقررة قانوناً لوظيفته، أما الحديث عن السلطة الرئاسية كونها الركيزة الأساسية في النظام المركزي لا يعني أبداً وجود هذا النظام فقط في الإدارة المركزية (الوزارات)، وانما هي حتمية قانونية لكل مؤسسة إدارية مركزية كانت او لا مركزية.¹¹⁶

أ/سلطة الرئيس عبي شخص المرؤوس

تتضمن سلطة الرئيس على المرؤوس مجموعة من الصلاحيات كالتعيين - والترقية، النقل، التأديب. الخ، وسلطة الرئيس في هذا المجال ليست من قبيل الامتيازات وانما هي سلطة محدودة بموجب القانون، بحيث يملك المرؤوس حق الطعن في قرارات رئيسه التي تمس شخصه إدارياً وقضائياً.

ب/سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس

ان سلطة الرئيس على اعمال المرؤوس قد تكون رقابة قبلية (توجيه) وقد تكون رقابة بعدية (تعقيب)

*رقابة التوجيه:

بحكم ما يضطلع به الرؤساء الاداريون من امتيازات السلطة الرئاسية وبغرض حسن سير الجهاز الإداري وفاعليته يعمد هؤلاء الى توجيه أوامر وتعليمات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل بما يتوافق والقانون وينسجم مع مقتضيات الصالح العام، وتثير الأوامر الرئاسية باعتبارها محل الطاعة الرئاسية مشاكل قانونية تتعلق بمدى قوتها الإلزامية للمرؤوسين.¹¹⁷

*رقابة التعقيب

➤ التصديق:

114- عمار عوابدي، المرجع السابق، 204،

115- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص

116- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعيدة، 2009/2008، ص

14. (نقلا عن عمار عوابدي)

117- المرجع نفسه، ص156

وتتمثل في سلطة الرئيس في إجازة عمل المرؤوس، بحيث لا يعد نافذا ولا صحيحا هذا العمل دون مصادقة الرئيس¹¹⁸، ويؤخذ التصديق صورتين:

• التصديق الصريح:

يكون بصدور قرار او مقرر من الرئيس يجيز فيه ويصادق على عمل المرؤوس¹¹⁹، ولا يشترط القانون في ذلك أن يتخذ شكلا معيناً.

• التصديق الضمني:

تعمل القوانين والأنظمة على تحديد فترة أو مدة زمنية معينة للرئيس الإداري أن يعترض فيها على الأعمال المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء هذه المدة الزمنية وفواتها من دون اعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس، ان هذه الأخيرة تكون نافذة وتنتج أثرها القانوني، على أساس ان الرئيس اجازها وصادق عليها ضمناً.¹²⁰

➤ التعديل

يملك الرئيس الإداري حق تعديل أعمال وتصرفات مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وسلطة التعديل تنصرف لتمس الأعمال المشروعة والغير المشروعة¹²¹.

➤ الإلغاء

يقصد بالإلغاء قيام الرئيس بإنهاء القرار الإداري واعدامه بأثر فوري أي بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها في الماضي قائمة¹²²

➤ السحب

يمكن ان يعرف على أنه " تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، ويترتب عليه إزالة كافة آثار القرار في الماضي والمستقبل أي اعتباره كأن لم يكن"¹²³

ثالثاً: صور المركزية الإدارية

1/التركيز الإداري

ويتمثل في جمع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، بحيث يرجع ممثلي السلطة المركزية في الوحدات الإدارية في العاصمة او في الأقاليم الى رؤسائهم الإداريين في الإدارة المركزية، فهذه الصورة تجعل من ممثلي السلطة المركزية في العاصمة والأقاليم لا يتخذون أي قرار بدون الرجوع الى السلطة المركزية المختصة¹²⁴.

2/بعدم التركيز الإداري

هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقضي بتوزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح هؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام

118- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص50

119- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص8

120- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص277

121- عمار بوضياف، اسس التنظيم الاداري، ص8

122- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 242

123- محمد فؤاد مهنا، القانون الاداري العربي في ظل الاتحاد الاثترافي الديمقراطي التعاوني، القاهرة، 1965، ص1004

124- فريحة حسين، المرجع السابق، ص

بالعملية الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون ان يترتب على ذلك استقلالها عنها - بحيث يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة من قبل السلطات المركزية¹²⁵.

وعدم التركيز بهذا المفهوم يجب أن يتم وفق آليتين وهو التفويض والحلول:

أ/التفويض

➤ تعريف

هو الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الإداري داخل التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جزء من اختصاصاته الى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع اليه.¹²⁶

➤ شروط التفويض الإداري:

- لا تفويض الا بنص: يجب ان يستند التفويض الى نص قانوني صريح يجيزه، ويكون قائما عند صدور التفويض من قبل المفوض
- مثال نصت المادة 129 فقرة 5 من قانون البلدية 10/11 على جواز تفويض رئيس البلدية للأمين العام للبلدية وذلك بنصها ".... يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الامضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات"¹²⁷
- ان يكون التفويض جزئي: التفويض الإداري يكون في جزء من الاختصاصات، فلا يمكن للرئيس الإداري تفويض جميع اختصاصاته لأنه يعتبر بمثابة تخلي وتنازل عن الوظيفة
- التفويض مؤقت: بحيث يمكن للأصيل ان يسحب التفويض من المفوض اليه، فالتفويض ليس دائما
- التفويض في السلطة لا في المسؤولية: تبقى مسؤولية المفوض قائمة الى جانب مسؤولية المفوض اليه
- لا تفويض في تفويض: لا يجوز للمفوض اليه ان يفوض غيره فيما فوض فيه¹²⁸

➤ صور التفويض

*تفويض الاختصاص

يقصد بتفويض الاختصاص أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص القانونية الى أحد مرؤوسيه، وهو ما يترتب عنه قيام المفوض اليه بهذه الاختصاصات دون الرجوع الى الرئيس المفوض ويتميز تفويض الاختصاص بعدم إمكانية ممارسة المفوض الاختصاص الذي تم تفويضه الى المفوض اليه، الا إذا تم الغاؤه بقرار صريح، كما أن تفويض الاختصاص ليس له علاقة بشخص المفوض اليه، وانما له علاقة بوظيفته وصفته.¹²⁹

*تفويض التوقيع:

يسمى كذلك بالتفويض الشخصي وهو ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا من صاحب الاختصاص الأصيل وتحت رقابته ومسؤوليته.¹³⁰

واهم ما يميز تفويض التوقيع هو انه لا يتضمن نقلا للاختصاص من حيث طبيعته واحكامه، فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلا للاختصاص لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض الى جانب المفوض اليه، كما انه

¹²⁵ - عمار بوضياف، القرار الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 15

¹²⁶ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 116

¹²⁷ - غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد، 8، 2014، ص 62

¹²⁸ - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 139

¹²⁹ - خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2007/2008،

ص 20

¹³⁰ - غربي أحسن المرجع السابق، ص 69

يتميز بالطابع الشخصي، لأنه ينطوي على ثقة خاصة ولا ينقضي الا بتغير أحد طرفيه، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون ان يستلزم ذلك قرار صريح من المفوض¹³¹

ب/الحلول:

يقصد بالحلول ان يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزا لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصاته كأن يصاب بعجز دائم او مرض. الخ، فيحل محله موظف اخر لممارسة كافة اختصاصاته، ويكون هذا الموظف حدده القانون مسبقا.¹³²

رابعاً/تقييم المركزية الإدارية

ان أي نظام اداري لابد ان تكون له جملة من المزايا وبعض العيوب.

1/مزايا المركزية الإدارية

-تقوية السلطة العامة وتسهيل بسط نفوذ الحكومة وهيبتها، وتعمل على أبرز سلطة الدولة وهيبتها
- تؤدي الى التقليل من النفقات العامة الى اقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة
133

- تؤدي الى وحدة أسلوب ونمط الوظيفة الإدارية ومن ثم ثبات واستقرار الإجراءات الإدارية ووضوحها ودقتها، وتساهم هذه الميزة في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في تداخل الإجراءات الإدارية وتناقضها وغموضها لدى المواطنين¹³⁴

2/مساوئ المركزية الإدارية

- ان تقوية السلطة المركزية يؤدي الى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة
- استئثار العاصمة وبعض المدن الكبرى، بمعظم المرافق والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاقتصادي والاجتماعي في الدولة¹³⁵
- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة ان تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم.¹³⁶

الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية

ان اللامركزية الإدارية هي نوع آخر من أنواع التنظيم الإداري السائد الى جانب المركزية الإدارية، وإذا كانت هذه الأخيرة هي تجسيد لسلطة الدولة، فان اللامركزية الإدارية هي تجسيد لمشاركة الشعب في إدارة شؤون حياته.

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي نظام اداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات أخرى مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة¹³⁷.

¹³¹ - خليفي محمد، المرجع السابق، ص21

¹³² -ليلوا مازن راضي، المرجع السابق، ص37

¹³³ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص54

¹³⁴ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 2015

¹³⁵ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص55

¹³⁶ - ليلوا مازن راضي، المرجع السابق، ص 38

¹³⁷ - محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص5

ثانياً: أركان اللامركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على مجموعة على الأركان سنتناولها على النحو الآتي:

1/ وجود مصالح محلية متميزة

ان الفكرة الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية هي قيام مصالح خاصة ومتميزة عن المصالح الوطنية، بمعنى انه إذا كانت السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق الوطنية، وهي مصالح ومرافق تقدم خدمات تشبع حاجات لجميع المواطنين، فان المصالح المحلية تقدم خدمات وتشبع حاجات محلية تحت اشراف السلطة المنبثقة عن الشعب في وحدات الإدارة المحلية.¹³⁸

2/ وجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ومنتخبة

جوهر الإدارة المركزية ان يعهد الى أبناء الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم وان يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من هؤلاء وليس عن طريق الحكومة او الإدارة المركزية، ويذهب أغلب الفقهاء الى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ الديمقراطية.¹³⁹

3/ خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية

أ/ مفهوم الوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية هي سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية الى رقابة السلطة التنفيذية المركزية.¹⁴⁰ وذلك بهدف المصلحة العامة الوطنية من ناحية، وحماية المصالح التي تتولى ادارتها الهيئات المحلية والمرقئية من ناحية أخرى.¹⁴¹

وتختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من عدة أوجه أهمها:

- الرقابة الرئاسية أساس نظام المركزية حيث تمارس من الرئيس على المرؤوس، كالموظف ورئيسه أو بين سلطة عليا وسلطة أدنى، بينما الوصاية الإدارية فتمارس ضمن نظام الإدارة المركزية واللامركزية الإدارية أي بين سلطة وصية وهيئات لامركزية
- الرقابة الرئاسية هي رقابة شاملة حيث أنها رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس في حين أن الرقابة الوصائية هي رقابة لاحقة فقط.
- في الرقابة الرئاسية يمكن مساءلة الرئيس عن أعمال مرؤوسه، بينما لا نجد هذا النوع من المساءلة في نظام الوصاية الإدارية بالنسبة لأعمال الهيئات المحلية¹⁴²

ب/ مظاهر الوصاية الإدارية

➤ الرقابة على الهيئة

تملك الإدارة المركزية سلطة واسعة على الهيئات اللامركزية بحيث بإمكانها حلها وذلك وفقاً لما نص عليه القانون، فمثلاً الجماعات الإقليمية (الدولية والبلدية) حدد القانون أسباب حصرية لحلها من طرف الإدارة المركزية.

➤ الرقابة على الأشخاص

¹³⁸- نواف كنعان، المرجع السابق، 158

¹³⁹- حسام مرسي، المرجع السابق، ص 116

¹⁴⁰- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، ال عدد 13، 2015، ص 388

¹⁴¹- نواف كنعان، المرجع السابق، 167

¹⁴²- شوايدية منية، المرجع السابق، ص 393

ان استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانون السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمدراء التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز وقفهم أو اقصاؤهم أو اقالتهم من المجالس المنتخبة وفق الإجراءات التي حددها القانون¹⁴³.

➤ الرقابة على الاعمال:

• المصادقة

يقصد بالمصادقة تولى الإدارة الوصية طبقاً للقوانين تركية القرار الصادرة عن المجالس المحلية بحيث يصبح مرتباً لأثاره القانونية، وقد تكون المصادقة وفقاً لما نص عليه القانون صريحة أو ضمنية.

ونكون أمام المصادقة الصريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية الى اصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار الجهة التابعة لها، ونكون أمام مصادقة ضمنية عندما تلتزم الإدارة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها¹⁴⁴.

• الإلغاء:

هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصية الذي يمكنها من إزالة قرار صادر عن السلطة اللامركزية سواء لمخالفته قاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة¹⁴⁵.

• الحلول

هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها ولم تقم بها بقصد أو لعجز أو اهمال¹⁴⁶.

ثالثاً/ صور اللامركزية

1/ اللامركزية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإقليمية او المحلية على تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة على أساس إقليمي، حيث يتم تقسيم إقليم الدولة الى وحدات إدارية مستقلة يتولى إدارة كل واحدة منها شخص معنوي عام يتم اختيار ممثليه عن طريق سكان الوحدة المحلية وذلك مراعاة لاعتبارات الديمقراطية والمتمثلة في المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الوحدة المحلية¹⁴⁷.

2/ اللامركزية المرفقية

ان الهيئات اللامركزية المرفقية تتمثل في الهيئات المرفقية المتخصصة التي تمنح الشخصية المعنوية العامة، والاستقلال الإداري والمالي، وتخضع للوصاية الإدارية، وتمارس هذه الهيئات اختصاصها طبقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع عن طريق المؤسسات العامة التي تمارس اختصاصها لإشباع حاجات ملحة للمواطنين في مجالات مختلفة اجتماعية، ثقافية - اقتصادية... الخ¹⁴⁸.

رابعاً: تقييم نظام اللامركزية الإدارية

1/ المزايا

¹⁴³- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 12

¹⁴⁴- شوارديه منية، المرجع السابق، ص 390

¹⁴⁵- ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 93

¹⁴⁶- ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 194

¹⁴⁷- مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 196

¹⁴⁸- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 174

-تخفف العبء عن الإدارة المركزية، ذلك أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية والمرافقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسات العام وإدارة المرافق القومية¹⁴⁹.

-يؤكد نظام اللامركزية الإدارية المبادئ الديمقراطية في الإدارة، لأنه يهدف الى اشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية¹⁵⁰.

- يحقق هذا النوع من الأنظمة الإدارية العدالة في توزيع الضرائب، لأنه في ظل المركزية المجردة تحظى مرافق العاصمة والمدن الكبرى بعناية كبيرة على حساب المدن الصغيرة، اما في ظل اللامركزية الإدارية سيحظى كل إقليم او وحدة محلية بنصيبه من الضرائب لإدارة مرافق محلية¹⁵¹.

2/العيوب

- تبديد النفقات العامة ذلك أن الاعتراف ذلك للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي يستتبعه دون شك تحمل الخزينة لمبالغ ضخمة ونفقات كثيرة¹⁵²
- المساس بالوحدة الإدارية للدولة نظرا لتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات اللامركزية، فيخشى ان تستبد الهيئات اللامركزية وتخرج عن إطار الشرعية¹⁵³

المبحث الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

تحتكم الجزائر وفي إطار الدستور الى نظام اداري يقوم على أساس المركزية واللامركزية الإدارية، سنحاول في هذا المبحث شرح ذلك أكثر في إطار الدستور والنصوص التشريعية المنظمة للإدارة الجزائرية

المطلب الأول: الإدارة المركزية

بالرجوع الى الدستور الجزائري فان المركزية الإدارية في الجزائر يجسدها كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، والوزراء.

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية:

لقد أوكلت لرئيس الجمهورية مهمة قيادة الوظيفة التنفيذية وهو امتياز منحه إياه الدستور وهو ما يظهر من خلال نص المادة 70 منه " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها له أن يخاطب الأمة مباشرة¹⁵⁴.

أولا: شروط الترشح

ان مسألة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في الجزائر مضمون دستوريا لأي شخص تتوفر فيه الشروط التي حددها الدستور والقانون العضوي للانتخابات وستتناول وبشكل حصري فقط الشروط التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020¹⁵⁵. وهي تتمثل على النحو الآتي:

-الجنسية الجزائرية الاصلية فقط وان لا يكون قد اكتسب جنسية أخرى وبالتالي يمنع على مزدوجي الجنسية الترشح حتى لو كانت جنسيتهم الاصلية جزائرية

¹⁴⁹- حسام مرسي، المرجع السابق، ص 120

¹⁵⁰- المرجع نفسه، ص 120

¹⁵¹- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 151

¹⁵²- تجاب نادية، المرجع السابق، ص

¹⁵³- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 152

¹⁵⁴- مسعود عز الدين، كلوم يوسف، شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري -مارس 2016-، مجلة

العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد 2، 2019، ص 504

¹⁵⁵- مسعود عز الدين، المرجع السابق، ص 504

-الجنسية الجزائرية الاصلية للأب والأم ولكن نلاحظ ان المشرع الدستوري لم يتناول مسألة الجنسية الأجنبية للوالدين ومن ثم يمكن القول تمتع الاب والام بجنسية أخرى بشرط ان لا تكون اصلية لا يعد مانعا للترشح
-يدين بدين الإسلام

-بلوغ سن 40 يوم إيداع طلب الترشح

-التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية

-ان تكون جنسية زوجه الاصلية هي الجنسية الجزائرية وبالتالي لا يحرم من الترشح من كان زوجه يتمتع بجنسية اجنبية بشرط ان لا تكون أصلية

-اثبات مشاركته في ثورة نوفمبر 1954 وهذا الشرط مقصورا فقط على المترشح المولود قبل 1942

-تأدية الخدمة الوطنية او تقديم التبرير القانوني لعدم تأديتها

-اثبات عدم تورط أبويه في اعمال ضد ثورة اول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942

-تقديم تصريح علني بالممتلكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه¹⁵⁶

ثانيا: السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية

1/سلطة التعيين

ان أهم سلطة يتمتع بها رئيس الجمهورية وقد تم التأكيد عليها في الدستور الحالي هي سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، بحيث، يعين رئيس الجمهورية في الوظائف التالية

- أعضاء الحكومة¹⁵⁷
- الرئيس الأول لمحكمة العليا
- رئيس مجلس الدولة
- الأمين العام للحكومة
- محافظ بنك الجزائر
- سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة الى الخارج
- القضاة¹⁵⁸
- بالإضافة الى ذلك يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيين كلا من
- الوزير الأول¹⁵⁹
- أربعة أعضاء من المجلس الدستوري¹⁶⁰
- ثلث أعضاء مجلس الأمة¹⁶¹
- كل أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى¹⁶²
- أعضاء المجلس الأعلى للأمن

ونظرا للأهمية البالغة لهذه المناصب فان الاختصاص بالتعيين فيها حصري لرئيس الجمهورية، اذ لا يجوز أن يفوض غيره للقيام بها .

¹⁵⁶- المادة 87 من الدستور

¹⁵⁷- المادة 93 من الدستور

¹⁵⁸- المادة 92 من الدستور

¹⁵⁹- المادة 5/91 من الدستور

¹⁶⁰- 4/183 من الدستور

¹⁶¹- المادة 3/118 من دستور

¹⁶²- المادة 92 من الدستور

2/سلطة التنظيم

تعرف السلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول... الخ) والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية (مراسيم وقرارات)، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة منهم دون تحديد ذواتهم، وتسمى هذه القرارات الإدارية التنظيمية، وتختلف هذه القرارات عن القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها نفس السلطة الإدارية¹⁶³

وفي هذا الصدد نصت المادة 143 من الدستور على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون "

وبهذا فان السلطة التنظيمية واسعة وغير محددة كما انها مستقلة عن السلطة التشريعية، لأنه تم تحديدها بطريقة سلبية مما يجعل مجالها واسعا يطال كل الميادين والمجالات باستثناء ما هو مخصص للقانون حصريا في المادتين 140، 141¹⁶⁴

3/الحفاظ على أمن الدولة

ان رئيس الدولة هو الضامن لأمن الدولة، وهذا الامتياز ذو الطابع السياسي له نتائج إدارية هامة، فمن آثاره في حالة تهديد أمن الدولة زيادة سلطات رئيس الدولة بشكل تسمح له باتخاذ كل اجراء مفيد على الصعيد الاداري¹⁶⁵. وقد خول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية للمحافظة على امن البلاد وذلك من خلال ما يلي:

1- اعلان حالة الحصار والطوارئ¹⁶⁶

2/ اعلان الحالة الاستثنائية¹⁶⁷

3/ اعلان حالة التعبئة العامة¹⁶⁸

4/ اعلان حالة الحرب¹⁶⁹

ثالثا: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

ان مؤسسة رئاسة الجمهورية لا تتألف من شخص رئيس الجمهورية وحده بل انها تتألف من مجموعة ضخمة من المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة رئيس الجمهورية، وعلى العموم تتشكل رئاسة الجمهورية طبقا للمرسوم الرئاسي 197/01¹⁷⁰ من

-الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

-ديوان رئاسة الجمهورية

-الأمانة العامة للحكومة

الفرع الثاني: الوزير الأول

أولا: تعيين الوزير الأول

لبياد، المرجع السابق، ص 65¹⁶³
164- عبد العالي حاجة، امال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم

القانونية والسياسية، عدد 14، 2016، ص 80

165- ناصر لبياد، المرجع السابق، ص 67

166 - المادة 97 من الدستور

167 - المادة 98 من الدستور

168 - المادة 99 من الدستور

169 - المادة 100 من الدستور

170- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 71

يتم تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينتهي مهامه¹⁷¹ ولم يتضمن الدستور أي شروط لتعيين الوزير الأول على غرار رئيس الجمهورية.

ثانيا: صلاحيات الوزير الأول

بالنسبة للصلاحيات المرتبطة مباشرة بالحكومة وبالرجوع الى نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإنها تشمل ما يلي

-ينسق ويراقب عمل الحكومة

-يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

-تطبيق القوانين والتنظيمات ترأس اجتماعات الحكومة

-توقيع المراسيم التنفيذية

-التعيين في بعض الوظائف المدنية التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية

-السهر على حسن سير الإدارات العمومية والمرافق العمومية

أما بخصوص صلاحيته في إطار علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية فهي تتمثل في تقديم مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، كما يجب ان يقدم نفس المخطط أيض لمجلس الامة للموافقة عليه¹⁷².

سلطة التنظيم

تتجلى التصرفات القانونية للوزير الأول فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا وتجسيذا لبرنامج حكومته، وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة، فان السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية¹⁷³.

لأجهزة المساعدة للوزير الأول

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية

ان الإدارة المركزية في الجزائر هي تجسيد الفعلي لمشاركة الأفراد في إدارة شؤون حياتهم الإدارية، ولقد نص المشرع الجزائري على أن الجماعات القاعدية في الدولة هي البلدية والولاية.

الفرع الأول: البلدية

1/تعريف البلدية

بالرجوع الى قانون البلدية 10/11 يمكن تعريف البلدية على أنها هيئة لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وهي بمثابة الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة التي تعتبر أحد أهم الأطر التي تسمح بمشاركة المواطن في تسيير الدولة¹⁷⁴

2/صلاحيات البلدية

حدد القانون رقم 10/11 في بابه الثاني صلاحيات البلدية في أربعة مجالات هي:

- التهيئة والتنمية

¹⁷¹- المادة 91 /5 من الدستور

¹⁷²- المادة 106 من الدستور

¹⁷³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص86

¹⁷⁴ - المواد، 1، 2، من قانون البلدية 10/11

- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز
- التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة السياحية
- النظافة وحفظ الصحة والطرق البديلة

3/هيئات البلدية

تتكون البلدية من ثلاثة هيئات رئيسية وهي:

- المجلس الشعبي البلدي
- رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- إدارة يشرف عليها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية

أ/المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي بمثابة هيئة مداولات في البلدية، وهو يتشكل من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، ويتم تسييره من خلال دورات ولجان على النحو التالي:

• دورات المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي الاجتماع في دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من الرئيس أو 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي، وفي حالة ظروف استثنائية يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون.¹⁷⁵

• مداولات المجلس الشعبي البلدي

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي الا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹⁷⁶

تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للمصفاة و اعلام الجمهور وتنشر بأي وسيلة اعلام أخرى خلال ثمانية أيام الموالية لدخول حيز التنفيذ¹⁷⁷

• لجان المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع الى قانون البلدية فان لجان المجلس الشعبي البلدي هي لجان دائة ولجان خاصة

اللجان الدائمة

يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة من بين أعضائه للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لا سيما المتعلقة بمايلي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار
- الصحة والنظافة وحماية البيئة
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية
- الري والفلاحة والصيد البحري
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والري والشباب¹⁷⁸

¹⁷⁵- راجع في ذلك المواد 16،17،18 من قانون البلدية

¹⁷⁶- المادة 23 من قانون البلدية

¹⁷⁷- المادة 30 من قانون البلدية

¹⁷⁸- المادة 31 من قانون البلدية

اللجان الخاصة

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، وتتشكل اللجنة الخاصة بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائها.¹⁷⁹

يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها.¹⁸⁰

ب/رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية الأصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سناً.¹⁸¹

ينصب الرئيس المنتخب بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يحضرها الوالي أو ممثله خلال 15 يوماً على الأكثر التي تلي إعلان النتائج،¹⁸²

• صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بنوعين الصلاحيات، وذلك إما بصفته ممثلاً للدولة أو ممثلاً للبلدية

*صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة فإنه يملك صلاحية القيام بجمع العقود المتعلقة بالحالة المدنية¹⁸³، كما يمكنه وتحت مسؤوليته تفويض امضائه للمندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين أو لكل موظف بالبلدية بقصد استقبال تصريحات الولادة والزواج والوفيات، جمع كل العقود والأحكام في السجلات المدنية،.....¹⁸⁴
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري¹⁸⁵ فهو يتمتع بصلاحيات المحافظة على النظام العام وبالأخص الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة¹⁸⁶
- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

*صلاحياته بصفته ممثلاً للبلدية

- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية
- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب ما هو منصوص عليه في القانون
- يرأس المجلس الشعبي البلدي
- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك
- ينفذ ميزانية الدولة وهو الأمر بالصرف على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها
- المحافظة على
- التقاضي باسم البلدية ولحسابها
- إدارة مداخيل البلدية ومتابعة تطور المالية للبلدية
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهدايا والوصايا

¹⁷⁹- الحماية 33 من قانون البلدية

¹⁸⁰- المادة 34 من قانون البلدية

¹⁸¹- المادة 65 من قانون البلدية

¹⁸²- المادة 67 من قانون البلدية

¹⁸³- المادة 86 من قانون البلدية

¹⁸⁴- المادة 87 من قانون البلدية

¹⁸⁵- المادة 93 من قانون البلدية

¹⁸⁶- راجع في ذلك المواد 94.88.89.90.91. من قانون البلدية،

- القيام بمناقصات أشغال البلدية والسهر على حسن تنفيذها
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والاسقاط
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تمتلكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية
- السهر على المحافظة على أرشيف البلدية
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية

3/ الرقابة على البلدية

ان البلدية باعتبارها هيئة لامركزية فهي مستقلة نسبيا الامر الذي يجعلها خاضعة لرقابة الإدارة المركزية وذلك تجسيدا لمبدأ سيادة القانون.

أ/ حل المجلس الشعبي البلدي

ان حل المجلس الشعبي البلدي ونظرا لخطورته فانه لا يتم الا لأسباب حصرية نص عليها قانون البلدية ووفقا لإجراءات خاص.

➤ أسباب الحل

ان حل المجلس الشعبي البلدي يكون حصريا للأسباب الآتية:

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي او من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
- عندما يصبح عدد الأعضاء اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق احكام الاستخلاف المنصوص عليها في المادة 41 من قانون البلدية
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد اعدار بوجهه الوالي ودون استجابة
- في حالة اندماج البلديات او ضمها او تجزئتها
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس¹⁸⁷

➤ إجراءات الحل

ان حل المجلس الشعبي البلدي ونظرا لخطورته كونه يمس هيئة منتخبة من طرف الشعب فانه لا يكون الا من طرف اعلى سلطة في البلاد وهو رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.¹⁸⁸

وتجنبنا لتعطل مصالح المواطنين وكحل استثنائي يقوم الوالي بتعيين متصرف ومستعدين خلال 10 أيام المالية للحل، بغرض تسيير شؤون البلدية ومصالحها¹⁸⁹، اما عن انتخابات تجديد المجلس فإنها تجري في مدة أقصاها 6 أشهر من تاريخ الحل، وإذا تم هذا الأخير في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية فلا يتم اجراءه¹⁹⁰

*الرقابة على الأشخاص

ان الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وحسب ما هو منصوص عليه في قانون البلدية فإنها تشمل ثلاثة حالات وهي: التوقيف، الاقصاء، الإقالة

➤ التوقيف

وهو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب وليس انهاء مهامه كلياً بقرار من الوالي ويكون في الحالات الآتية:
- في حالة المتابعة للعضو المنتخب بسبب جنائية او جنحة تتعلق بالمال العام او مخلة بالشرف

187 - المادة 46 من قانون البلدية

188 - المادة 47 من قانون البلدية

189 - المادة 48 من قانون البلدية

190 - المادة 49 من قانون البلدية

-ان يكون محلا للتدبير قضائي يحول دون مواصلته لمهامه ويقصد بالتدابير القضائية وفقا لقانون الإجراءات الجزائية الحبس المؤقت والرقابة القضائية ويستمر هذا التوقيف الى غاية صدور حكم نهائي صادر عن الجهات القضائية، أي حكم استنفذ جميع طرق الطعن العادية والغير العادية¹⁹¹

➤ الإقصاء

هو انتهاء تام لعضوية العضو المنتخب من طرف المجلس ويثبت من بقرار من الوالي ويكون في حالة صدور حكم نهائي جزائي لنفس الأسباب المؤدية للتوقيف والسابق ذكرها¹⁹²

➤ الإقالة

الإقالة هي بمثابة تخلي العضو المنتخب عن عضويته من خلال تغيبه وبدون عذر مقبول عن ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، والإقالة تكون بموجب مداولة من المجلس ويخطر الوالي بذلك¹⁹³

الفرع الثاني: الولاية

الولاية هي احد اشكال اللامركزية الإدارية والتي نص عليها الدستور ، وتناول القانون 07/12 احكامها والقواعد التي تحكمها بالتفصيل.

أولا: تعريف الولاية

بالرجوع الى قانون الولاية 07/12، فانه يمكن تعريف الولاية على أنها هيئة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وهي بمثابة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة¹⁹⁴.

ثانيا هياكل الولاية

1/ الوالي

يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية كما سبق وأن أشرنا سابقا وهو يمثل همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية من خلال ترأسه للولاية وتمثيلها في تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة العليا وهو بمثابة سلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت¹⁹⁵

أ/صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية¹⁹⁶

-نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها

-يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية

-يؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك

-يمثل الولاية أمام القضاء

-ترأس إدارة الولاية

-اعداد مشروع الميزانية وتنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي

191 - المادة 43 من قانون البلدية

192 - المادة 44 من قانون البلدية

193 - المادة 45 من قانون البلدية

194 - المادة 1 من قانون الولاية 07/12

195 - لدغي سليمة، اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 07/12، مجلة التراث، العدد 9، جامعة الجلفة، 2015،

ص 116

196 - المواد 102-108

- يقدم الوالي بيانا سنويا أمام المجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة، يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم ارسالها الى الوزير المكلف بالداخلية والقطاعات المعنية

ب/سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة 197

- ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة
- حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب ما هو منصوص عليه في القانون
- تنفيذ القوانين والتنظيمات ويسهر على احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية
- المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية
- للوالي سلطة الضبط القضائي فيما يخص الجنايات والجرح التي تمس أمن الدولة
- حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات
- الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة لكل البرامج المخصصة لتنمية الولاية
- ينشط وينسق ويراقب المصالح الغير المركزية للدولة لمختلف القطاعات في الدولة غير أنه يستثنى من ذلك (العمل التربوي والتعليم العالي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية).

2/المجلس الشعبي الولائي

ان المجلس الشعبي الولائي هو أحد أشكال الديمقراطية التي تسمح للشعب في تسيير شؤون ولايته فهو يتألف من أعضاء منتخبين وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الولاية، وهؤلاء الأعضاء يجسدون إرادة سكان في الولاية في التطوع للتنمية.

أ/صلاحيات المجلس الشعبي الولائي 198

- التنمية الاقتصادية
- الفلاحة والري
- الهيكل القاعدية الاقتصادية
- تجهيزات التربية والتكوين المهني
- النشاط الاجتماعي والثقافي
- السكن

ب/دورات المجلس الشعبي الولائي:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية خلال السنة مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر، وتتعدد هذه الدورات خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها¹⁹⁹

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي، ويجتمع بقوة القانون في حالة كوارث طبيعية أو تكنولوجية²⁰⁰

197 - المواد من 110-121 من قانون الولاية

198 - راجع الفصل الرابع من قانون الولاية

199- المادة 14 من قانون الولاية

200- المادة 15 من قانون الولاية

ج/مداولات المجلس الشعبي الولائي:

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي الا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.²⁰¹

وتجري مداولات المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان بالغة العربية²⁰² كما تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، الا أنه يمكن التداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، ودراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.²⁰³

د/لجان المجلس الشعبي الولائي:

على عكس المجلس الشعبي البلدي الذي يضم فقط لجان خاصة ودائمة، فان المجلس الشعبي الولائي بالإضافة الى ذلك يضم لجان تحقيق

• لجان دائمة او خاصة

يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة أعضاء المجلس بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.²⁰⁴

• لجان تحقيق

تنشأ لجان تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي او من 3/1 الأعضاء المجلس الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويحدد الموضوع والأجال الممنوحة للجنة التحقيق في المداولة التي أنشأتها، ويخطر رئيس المجلس الشعبي بذلك والوالي ووزير الداخلية²⁰⁵

ثالثا/الرقابة على الولاية

ان الولاية هيئة لامركزية خاضعة لرقابة الإدارة المركزية وفقا للأطر القانونية المنصوص عليها في قانون الولاية وتكون هذه الرقابة على النحو الآتي

1/حل المجلس الشعبي البلدي

ان حل المجلس الشعبي الولائي ونظرا لخطورته فانه لا يكون الا لأسباب نص عليها المشرع حصرا ولا مجال للاجتهاد في ذلك

➤ أسباب الحل

ان أسباب حل المجلس الشعبي الولائي لا تختلف الا قليلا عن أسباب حل المجلس الشعبي البلدي ولقد تناولها المشرع على سبيل الحصر على النحو الآتي:

-في حالة خرق الاحكام الدستورية

-الغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس

-استقالة جماعية لأعضاء المجلس

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تمس بمصالح المواطنين

-في حالة اندماج البلديات او ضمها او تجزئتها

-حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب²⁰⁶

➤ الإجراءات

²⁰¹ - المادة 19 من قانون الولاية

²⁰² - المادة 25 من قانون الولاية

²⁰³ - المادة 26 من قانون الولاية

²⁰⁴ - ال مادة33، 34 من قانون الولاية

²⁰⁵ - المادة 35 من قانون الولاية

²⁰⁶ - المادة 48 من قانون الولاية

كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فانه يتم حل المجلس الولائي بناء على مرسوم رئاسي وباقتراح من وزير الداخلية، وبعد الحل يتولى وزير الداخلية وباقتراح من الوالي تعيين مندوبية ولائية لتسيير شؤون الولاية وذلك في غضون 10 أيام الموالية للحل، على ان يتم تنظيم انتخابات تجديد المجلس خلال فترة 3 أشهر من تاريخ الحل، ويستثنى من ذلك إذا كان حل المجلس خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية²⁰⁷

2/ الرقابة على الأشخاص

ان العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي معرض للإيقاف والاقصاء والتخلي من طرف وفق الإجراءات والأسباب المنصوص عليها في قانون الولاية.

➤ التوقيف

ان توقيف أي عضو في المجلس الشعبي الولائي لا يكون الا بموجب مداولة من المجلس نفسه ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من طرف وزير الداخلية، والتوقيف لا يكون الا في الحالات التي نص عليها قانون الولاية والمتمثلة في المتابعة الجزائية المتعلقة بقضايا تمس بالمال العام او الاخلال بالشرف.²⁰⁸

➤ الاقصاء

تتهى مهام العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الإدانة الجزائية بحكم نهائي وتضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويتم الاقصاء بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية بعد ان يتم اثباته بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي.²⁰⁹

➤ التخلي

يثبت المجلس الشعبي الولائي تخلي أحد الأعضاء عن عضويته بموجب مداولة فقط ودون الحاجة الى قرار من وزير الداخلية ولك في حالة تغيبه الغير المبرر لأكثر من 3 دورات عادية خلال السنة²¹⁰.

207 - المواد 48، 49، 50 من قانون الولاية

208 - المادة 45 من قانون الولاية

209 - المادة 46 من قانون الولاية

210 - المادة 43 من قانون الولاية

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، مصر، 1956
- سليمان محمد المطاوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1976
- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي - الاسكندرية، مصر 2012
- طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة 1970،
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، 2013
- عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007
- عمار عوابدي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012
- عمار عوابدي، القانون الإداري - النظام الإداري - الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2005
- غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، دار الراجحة للنشر والتوزيع، الأردن، 2013
- فريحة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000
- حمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012
- محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة، أصول القانون الإداري، مطبعة نهضة مصر، 2003
- مازن ليلوا راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2005
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل الاتحاد الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، القاهرة، 1965
- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012
- محمد حسين منصور، المدخل الى القانون، القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010
- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004
- محمد صغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002
- ناصر اللباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، دن
- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2010

ثانياً/المذكرات والرسائل

- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعيدة 2009/2008،

- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2008/2007

ثالثا / المجالات والمطبوعات

- تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري (التنظيم الإداري) جامعة بجاية، السنة الجامعية 2015/2014
- سعيد النحيلين، محاضرات في القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، سوريا، السنة الجامعية 2013/2012،
- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، ال عدد13، 2015
- عبد العالي حاجة، امال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد14، 2016
- غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد،8،2014،
- لدغيش سليمة، اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 07/12، مجلة التراث، العدد 9، جامعة الجلفة، 2015
- مسعود عز الدين، كلوم يوسف، شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري – مارس 2016-، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد 2، 2019

رابعاً: النصوص القانونية

أ/ الدساتير

- المرسوم الرئاسي 442/20 المتضمن اصدار التعديل الدستوري، المؤرخ في 30ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، الحريد الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30ديسمبر 2020

ب/القوانين العادية

- قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011
- قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012
- قانون الوظيفة العامة 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، الجريدة الرسمية 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006

الفهرس

01	المقدمة	
01	المدخل الى القانون الاداري	الفصل الأول
02	مفهوم القانون الإداري ونشأته	المبحث الأول
02	مفهوم القانون الاداري	المطلب الأول
02	تعريف القانون الاداري	الفرع الاول
03	مكانة القانون الإداري وموضوعاته	الفرع الثاني
05	علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى	الفرع الثالث
09	تشاه القانون الاداري	المطلب الثاني
9	مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية	الفرع الأول
9	مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية	الفرع الثاني
10	خصائص القانون الإداري ومصادره	المبحث الثاني
11	خصائص القانون الاداري	المطلب الأول
11	حديث النشأة	الفرع الاول
11	قابل للتطور والتغيير	الفرع الثاني
11	قضائي النشأة	الفرع الثالث
12	غير مقنن	الفرع الرابع
13	قانون مستقل	الفرع الخامس
14	مصادر القانون الاداري	المطلب الثاني
14	المصادر المكتوبة	الفرع الأول
15	المصادر الغير المكتوبة	الفرع الثاني
17	أسس القانون الاداري	المبحث الثالث
17	معيار المرفق العام	المطلب الاول
19	معيار السلطة العامة	المطلب الثاني
20	معيار السلطة العامة الحديث	المطلب الثالث
20	معيار الغاية	المطلب الرابع

21	المعيار المختلط	المطلب الخامس
21	التنظيم الإداري	الفصل الثاني
21	الأسس العامة للتنظيم الإداري	المبحث الأول
21	الشخص المعنوي	المطلب الأول
22	تعريف الشخص المعنوي وطبيعته	الفرع الأول
24	النتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية	الفرع الثاني
25	أنواع الشخصية المعنوية	الفرع الثالث
26	التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة	الفرع الرابع
27	التنظيم الفني الإداري	المطلب الثاني
27	المركزية الإدارية	الفرع الأول
32	اللامركزية الإدارية	الفرع الثاني
36	التنظيم الإداري في الجزائر	المبحث الثاني
37	الإدارة المركزية	المطلب الأول
37	رئاسة الجمهورية	الفرع الأول
40	الوزير الأول	الفرع الثاني
41	الإدارة اللامركزية	المطلب الثاني
41	البلدية	الفرع الأول
45	الولاية	الفرع الثاني
48	قائمة المراجع	
51	الفهرس	