



جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف  
كلية الحقوق السياسية  
قسم العلوم السياسية



# محاضرات في القانون الإداري

مطبوعة مقدمة لفائدة طلبة السنة الثانية ماستر علوم سياسية.

تخصص: إدارة محلية.

إعداد الدكتور: جزار مصطفى.



السنة الجامعية: 2020/2019

Ministry of Higher Education and  
Scientific Research  
Hassiba Benbouali University of Chlef  
Faculty of Law and Political Science  
V / D of post-graduation and research  
Scientific and external relations  
Scientific Council



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
نيابة العمادة لما بعد التدرج والبحث العلمي  
والعلاقات الخارجية  
المجلس العلمي

الشلف في : .....  
23 سبتمبر 2020

الرقم: 38.م.ع/2020

مستخرج من محضر المجلس العلمي للكلية  
رقم: 02 بتاريخ: 15 سبتمبر 2020

المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية المنعقد في الخامس عشر من شهر سبتمبر من عام  
ألفين وعشرون على الساعة العاشرة صباحا بقاعة الاجتماعات للكلية، تحت رئاسة السيد (ة) الدكتور: يخلف  
نسليم بصفته (ها) رئيس (ة) المجلس العلمي للكلية.  
وبعد الإطلاع على التقارير الإيجابية للجنة الخبراء المشكلة من السادة:

اسم ولقب الخبير	الرتبة العلمية	الهيئة المستخدمة
د. بن يمينة شايب الذراع	أستاذ محاضرة قسم (أ)	جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف
د. جهيدة ركاش	أستاذة محاضرة قسم (أ)	جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف
أ.د. محمد غربي	أستاذ تعليم عالي	المركز الجامعي تيسمسيلت

صادق المجلس العلمي على اعتماد المطبوعة المقدمة من طرف الدكتور: مصطفى جزار  
بعنوان: "محاضرات في القانون الإداري"، الموجهة لطلبة العلوم السياسية، السنة الثانية ماستر  
تخصص: إدارة محلية.

رئيس المجلس العلمي  
رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق  
والعلوم السياسية  
د. د. يخلف نسليم



République Algérienne Démocratique et  
Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur  
et de la Recherche Scientifique  
Université Hassiba Benbouali de Chlef



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف

كلية الحقوق و العلوم السياسية

**المكتبة**

الرقم: 2024/...97.....

الشلف في : 2024 05 20

## وصل إستلام

أنا الممضي أدناه السيدة : بلعيش ربعة مسؤولة مكتبة كلية الحقوق و العلوم  
السياسية بجامعة حسيبة بن بوعلي الشلف ، قد أستلمت : بتاريخ 02 ماي 2024  
من الدكتور : جزار مصطفى ثلاثة (03) نسخ + قرص مضغوط لمطبوعة علمية  
تحت عنوان : " محاضرات في القانون الإداري " المعتمدة من قبل المجلس العلمي لكلية  
الحقوق و العلوم السياسية بجامعة حسيبة بن بوعلي الشلف لإثراء مكتبة الكلية .

مسؤولة المكتبة







جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



# محاضرات في القانون الإداري

مطبوعة مقدمة لفائدة طلبة السنة الثانية ماستر علوم سياسية.

تخصص: إدارة محلية.

إعداد الدكتور: جزار مصطفى.

السنة الجامعية: 2020/2019

### محتوى المادة حسب عرض التكوين:

**أهداف التعليم:** يهدف هذا المقرر للتكوين النظري للطالب في دراسة النظرية العامة للقانون الإداري من حيث النشأة والمصدر، وتحديد نشاط الإدارة ووسائلها في تقديم الخدمة العمومية، وكذلك الرقابة الإدارية، مما يتيح للطالب معرفة كيفية إدارة مرافق الدولة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، كما يمكن من معرفة أهمية الإدارة كجزء من السلطة التنفيذية في الدولة.

**المعارف المسبقة المطلوبة:** يجب أن يكون الطالب قد تحصل على تكوين في مقاييس: مدخل لعلم الإدارة، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية، نظريات التنظيم والتسيير، التحرير الإداري، المؤسسات السياسية.

### محتوى المادة:

- مفهوم القانون الإداري وعلاقته بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.
- استقلالية القانون الإداري.
- نشأة القانون الإداري وتطوره.
- خصائص القانون الإداري.
- مصادر القانون الإداري.
- أسس القانون الإداري.
- الأسس العامة للتنظيم الإداري.
- التنظيم الإداري في الجزائر (الشخص المعنوي، الأسس العامة، هياكل التنظيم الإداري)
- التقسيم الإداري في الجزائر.

## تقديم عام:

يمكن القول بأن فقه القانون عامّة لم يختلف في فرع من فروع القانون بقدر اختلافه حول القانون الإداري. هذا الاختلاف الذي نجم عنه ظهور مفهوم واسع للقانون الإداري وآخر فني وضيق. حيث لا يستطيع دارس القانون الإداري أن يضم هذا العلم إلى مصاف قواعد القانون العادي أو المشترك على اعتبار أن الظاهرة الإدارية نشأت حديثاً مع نشوء الدول الحديثة، فكان لمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات دور رئيسي في إيجاد قواعد مقومة لأعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة وقواعد الرقابة القضائية تحديداً على الإدارة، بصفة خاصة.

وبالرجوع للأصول التاريخية لعلم القانون الإداري ترجع نشأة هذا القانون بسبب بسط رقابة القضاء الإداري على الإدارة وتمكينه من معالجة الظاهرة الإدارية. فعلم الإدارة العامة بهذه الكيفية هو العلم الذي حلل الظاهرة الإدارية على اعتبار أنه وظف الكثير من العلوم لفهم هذه الظاهرة وأهمها علم القانون.

واستناداً إلى نظرية العقد الاجتماعي للفقيه جون جاك روسو تم تحليل نشوء الدولة، ليس من منظور تكوينها لأن الأكيد أنها تتكون من إقليم وشعب وسلطة بل من الجانب العضوي البارز فيها وهو السلطة في حد ذاتها الذي هو الشخص الذي يمثل الدولة وإن كان حسب هذا الفقيه الدولة لم تكن إلا باتفاق معنوي بين الحاكم والمحكوم.

إلا أنه وحسب المنهج الوظيفي للأستاذين "جورج بلانديه" و"قابريل ألموند" فإن السلطة لا تفهم إلا من خلال وظيفتها وهي السيطرة والاستناد إلى النظرة المكملّة، فإن الاتفاق كان على تحديد وظيفة السلطة وليس على من يكون على رأسها، فوظيفة السلطة هي السيطرة وإشباع حاجيات المجتمع وعلى هذا فالمجتمع يعطي للسلطة السيطرة في مقابل أن السلطة تلبي حاجياته.

وهذا الشيء لم يكن سهلاً، فكيف يمكن أن نختار حاكماً يحترم هذا الاتفاق في التحول الدولي لممارسة السلطة عن طريق الديمقراطية لأجل ضمان احترام الحاكم للاتفاق فإن الشعب والمجتمع هو الذي يختاره.

وعلى هذا الأساس فإن مبدأ اختيار الشعب لمن يمثلهم في السلطة لم يكن ميلاده يسيراً إلا بالمرور بنظرية سيادة الأمة ومن ثم نظرية سيادة الشعب وبالتالي ظهر أقوى جهاز طبق هذه النظرية وهو البرلمان وظهر أقوى نظام ديمقراطي وهو النظام البرلماني وهو أول نظام من النظم الذي نقل السلطة من الملكية الإقطاعية إلى السلطة المعروفة اليوم في ظل الدولة الحديثة.

إن الدولة الحديثة اليوم ناجمة عن الديمقراطية التي أفضت أنواعاً من الأنظمة الديمقراطية، فبالإضافة إلى النظام البرلماني ولد النظام الرئاسي والشبه رئاسي ونادت صيحات بضرورة الفصل بين السلطات وحسب الفقه الدستوري الفرنسي توجب إحداث مجلس دستوري يسهر على رقابة واحترام البرلمان للدستور وبالتالي إيجاد آلية لضمان مبدأ دستورية القوانين.

وإذا كان على السلطة التشريعية احترام الدستور بآلية المجلس الدستوري فمن الواجب أن تحترم السلطة التنفيذية الدستور وإن كانت السلطة التنفيذية تحت رقابة تقليدية من القضاء، فإن هذا يحدث تداخلاً بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية.

ولم يكن من بد في بداية القرن التاسع عشر من منع القضاء من رقابة السلطة التنفيذية ومن ثم دخلت في مرحلة غير منطقية وهي مرحلة المنع وسميت بمرحلة الوزير القاضي التي كانت فيها الإدارة والسلطة التنفيذية القاضي والخصم في آن واحد لتعمل من أجل السيطرة على هذا الانزلاق.

ومن جهة أخرى بدأ العمل على إنشاء جهات مستقلة عن السلطة القضائية والسلطة التنفيذية تراقب هذه الأخيرة وتضمن بالتالي عدم تداخل السلطات فاعتبر إنشاء مجلس

الدولة أول خطوة تمت بها معالجة المشكلة. هذا الجهاز القضائي في وظيفته والسياسي في نشأته يعمل على محاكمة الإدارة عندما تصدر أعمال غير مشروعة خاصة وإن كانت تتنافى مع الدستور أو تحدث أضرار وجب التعويض عليها من قبل الإدارة. وانطلاقاً من أن مجلس الدولة لا يستطيع أن يستعير القانون الذي تحكم به السلطة القضائية وأنه يعيش في فراغ تام كون أنه أنشأ قضاء بلا قانون فإن الجهاز القضائي عمل على الاجتهاد منذ نشأته وطيلة هذه المدة فإن جملة اجتهاداته تعرف اليوم بالقانون الإداري، أي أن القانون الإداري هو القانون الذي ولد عن صراع في أجهزة الدولة وفرض فرضاً ونشأ نشأة قضائية وحديثة وسريعة اكتسحت كل فروع القانون الأخرى. الإشكالية: تحاول هذه المطبوعة العلمية الإجابة على الإشكالية المركزية المتعلقة بطبيعة وماهية القانون الإداري ومصادره ومختلف خصائصه.



## المحور الأول: مفهوم القانون الإداري وعلاقته بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.

تعتمد الإدارة العامة كأصل عام في تعاملاتها على قانون الإدارة باعتباره علم وفن، حيث يحكم بعضا من تصرفاتها القانون الإداري، بينما يضبط البعض الآخر القانون الخاص في حالات، على أساس أن الإدارة عندما استأثرت بقواعد متميزة كان ذلك نظير تمثيلها السلطة العامة، باعتبارها تتصرف باسم الصالح العام، تلبية للحاجات العامة، فإن هي ابتعدت عن النشاط المتميز لم تعد هناك حاجة لإفرادها بقواعد متميزة، إنما تخضع للقانون العادي، ما يفرض الوقوف عند التعريف بالقانون الإداري نظرا لخصوصياته باعتباره قانونا مستقلا قائما بذاته.

فقد انبثقت من ازدياد تدخل الدولة في شتى الميادين، مجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص، شكلت القانون الإداري الذي هو جزء من قانون الإدارة العامة، يتضمن -باعتباره فرعا من فروع القانون العام الداخلي- مجموعة من القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية، التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها، نشاطها وتصرفاتها، نشأ عبر مراحل مختلفة ارتبطت بعدة ظروف سياسية، اقتصادية واجتماعية مرت بها فرنسا، باعتباره قانونا فرنسيّ النشأة، تطور عبر دفعات أرسى تعريفه الحالي.

### أولا-تعريف القانون الإداري:

الملاحظ أنه لا يوجد تعريف شامل ومحدد للقانون الإداري لأن الإدارة في حد ذاتها تتصرف على اعتبارها سلطة كما يمكن أن تتصرف تصرفات الفرد العادي. حيث يرتبط ضبط تعريف دقيق للقانون الإداري بالجوانب التي يركز عليها عامة، ما نتج عنه ظهور مفهوم واسع وآخر فني ضيق.

فعندما تتصرف كسلطة يمكن إخضاعها للقانون الإداري وهذا ما يجعل القاضي المختص هو القاضي الإداري الذي يلاقي صعوبة في تحديد اختصاصه في قضية تكون الإدارة طرفا فيها على اعتبار هذه الأخيرة تقوم بالأعمال السلطوية والأعمال الفردية.

وهذا الطرح لا يعد تعريفاً لأنه لم يعرف القانون الإداري بل حدد القانون الإداري وفرق بين أن نعرف وأن نحدد لأن هذا راجع إلى خصائصه الأربعة التي كانت متسببة ولا زالت في وضع مفهوم شامل لهذا القانون يعطي له تفسيراً واضحاً، ويميزه عن غيره من القوانين، ويبين أهم خصائصه ومميزاته.

### 1- المعنى الواسع للقانون الإداري:

يجد المدلول الواسع للقانون الإداري أساسه في نظام القضاء الموحد، الذي لا يعترف بوجود قضاء إداري يختص بمنازعات الإدارة العامة، ويقوم على امتداد اختصاص القضاء العادي إلى جميع المنازعات التي تنشأ في الدولة، إدارية كانت أو عادية، وبهذا فهو قانون الإدارة العامة.

عرف الفقه، الإدارة العامة، استناداً إلى المعيار العضوي (الشكلي)، باعتبارها مجموعة الأجهزة والهيكل والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، وتشمل الهيئة المركزية والهيئات اللامركزية، بما تستخدمه من أشخاص وأموال، إضافة للمعيار الموضوعي (المادي أو الوظيفي)، على أساس أن الإدارة العامة ما هي إلا مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف، والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباع الحاجات العامة للجمهور.

وقد عرفها المشرع الجزائري في المادة 14 من القانون رقم 90-02، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، على أنها: "تعد مؤسسات وإدارات عمومية، في مفهوم هذا القانون، المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - أكلي، نعيمة، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعة جامعية، جامعة البويرة، الجزائر، 2021، ص 27.

كما يعرف القانون الإداري بمعناه الواسع بأنه "مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة"<sup>1</sup>

مما سبق يمكن القول إن القانون الإداري بالمفهوم الواسع (قانون الإدارة) هو "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات"، فهو بذلك القانون الذي يحكم الهيئة والنشاط الإداريين، أو هو "مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة".<sup>2</sup>

وبالتالي يشمل المفهوم الواسع للقانون الإداري، مجموعة القواعد القانونية المطبقة على الإدارة بغض النظر عن طبيعتها، سواء كانت قواعد القانون العام أو الخاص، بل وحتى وإن كان مصدرها -فقط- القانون الخاص، ويرتبط بالمنظومة الأنجلوساكسونية التي ترفض التمييز بين المجالين العام والخاص، وتأخذ بخضوع الإدارة إلى نفس القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد، وبهذا المعنى يكون القانون الإداري موجودا في كل الأنظمة القانونية.

## 2- المعنى الضيق (المحدد) للقانون الإداري:

تخضع الإدارة العامة إلى نوعين من القواعد القانونية، قواعد القانون الخاص، وذلك عندما تتصرف كالأفراد، ومنه، يختص القضاء العادي في الفصل في المنازعات التي يمكن أن تتولد بمناسبة ممارستها لنشاطاتها، فضلا عن قواعد القانون الإداري، التي تخولها الانفراد بجملته من امتيازات السلطة العامة الماسة بالمراكز القانونية للأفراد.

وعليه يمكن تعريف القانون الإداري بمعناه الضيق الفني، على أنه: "مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة"، أو هو "مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف: مصر، 2003، ص 170

<sup>2</sup> - أكلي، نعيمة، مرجع سابق الذكر، ص 27.

القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات"، كما عرفه الأستاذ "سعيد نحيلي" على أنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الإدارة العامة بالأفراد، وعلاقة الإدارات المختلفة فيما بينها، كما يتضمن القواعد التي تنظم وتحكم نشاط الإدارة العامة من خلال ما تملكه الإدارة من وسائل وامتيازات في سبيل إشباع الحاجات العامة"، كما يعرف على أنه "مجموعة القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية المختلفة عن القانون الخاص والمتعلقة بتنظيم الإدارة العامة والتحكم في نشاطها وما يترتب عنه من منازعات"<sup>1</sup>

والقانون الإداري كأحد فروع القانون العام الداخلي، يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة، والتي تميز بين المجالين العام والخاص، حيث تفرد الإدارة العامة بقانون متميز خاص بها باعتبارها تستهدف المصلحة العامة. لذلك لا يتواجد القانون الإداري بمفهومه الضيق، إلا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية والقانونية، والتي تتحقق بوجود جهات قضائية إدارية مستقلة، تنفرد بالنظر في المنازعة الإدارية (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة ومحكمة التنازع)، وجهات القضاء العادي تختص بالنظر في المنازعات العادية، فضلا عن ضرورة وجود قواعد ومبادئ قانونية خاصة واستثنائية غير مألوفة في قواعد الشريعة العامة، تمنح للإدارة امتيازات وسلطات استثنائية تجعلها في مركز متميز مقارنة بمركز الأفراد، ضرورة لتحقيق التوازن بين فكرة امتيازات الإدارة العامة وبين حقوق وحريات الأفراد، ومقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

من أمثلة الامتيازات الاستثنائية غير المعروفة في القانون الخاص، امتياز السلطة الإدارية في اتخاذ قرارات إدارية بإرادتها المنفردة ت غير بمقتضاها من مراكز الأفراد، مثل قرار الإدارة بغلق محل لمخالفته للشروط المتطلبة قانونا، امتياز الإدارة في التنفيذ الجبري

<sup>1</sup> - عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى: الجزائر، 2012، ص 10.

المباشر دون الحاجة لحكم قضائي مسبق، حق تعديل العقود الإدارية بمفردها لضرورات الصالح العام مقابل تعويض المتعاقد معها.

وبالتالي فالقانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري محل الدراسة، باعتباره قانوناً متميزاً يحتوي على أحكام استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، رغم أنه ليس القانون الوحيد الذي تخضع له الإدارة العامة، حيث تخضع لأحكام القانون الخاص في الحالات التي تتجرد من السلطة العامة، وبالتالي، فالقانون الإداري ليس إلا جزءاً من الظاهرة الإدارية عامة.

### 3-تعريف الفقه الفرنسي للقانون الإداري:

اختلف الفقهاء الفرنسيون في تعريفهم للقانون الإداري ومن تعريفاتهم نذكر ما يلي:

أ-**الفقيه ريفيرو**: عرف القانون الإداري بأنه النشاط الذي تباشره الهيئات العامة مستخدمة وسائل السلطات العامة للوفاء بالحاجات العامة.

ب-**الأستاذ فالين**: تجنب صياغة تعريف شامل للقانون الإداري، واكتفى في بيان الموضوعات التي يتناولها هذا القانون وهي:

. تنظيم الهيئات العامة بالشكل الذي يضمن للمواطنين كافة النظام والأمن العام ويضمن تقديم الخدمات لهم تلك الخدمات التي تتزايد يوماً بعد يوم كتوريد الماء والطاقة الكهربائية، وكذلك بيان السلطات المتاحة تحت تصرف هذه الهيئات وحدود هذه السلطات ضماناً للمواطنين ضد تجاوز الهيئات وتحكمها.

. بيان القواعد التي تحكم العلاقات بين الهيئات الإدارية ورجالها والمتعاملين معها أي المتعاقدين معها لضمان سير المرافق العامة، وكذلك القواعد التي تحكم العلاقة بين الإدارة والأشخاص الذين ترتكب الإدارة في حقهم أخطاء تؤدي إلى الأضرار بحقوقهم ومصالحهم.

ج-**الفقيه دي لوباير**: اتجه هذا الفقيه اتجاه زميله الأستاذ فالين في عدم وضع تعريف محدد للقانون الإداري ومكتفياً بتعديد الموضوعات وعلى النحو الآتي:



. دراسة التنظيم الإداري للدولة.

. دراسة النشاط الإداري

. دراسة وسائل النشاط الإداري المتمثلة بعمال الإدارة والأموال العامة.

. دراسة القضاء أو الرقابة القضائية على الإدارة.

د-**الفقيه هوريو**: اشترط لوجود القانون الإداري أو النظام الإداري شرطين أساسيين هما:

. وجود محاكم تختص بالفصل في المنازعات الإدارية وتكون مستقلة عن المحاكم العادية.

. وجود قواعد وأحكام خاصة يتمثل بها إعطاء الإدارة سلطات وامتيازات أوسع بكثير مما

يملكه الأفراد في تعاملهم فيما بينهم، بسبب أن الإدارة تعمل للمصلحة العامة.

#### 4-**تعريف الفقه الانكليزي للقانون الإداري:**

هناك خلاف فقهي في انكلترا في موضوع وجود القانون الإداري سنوضحه على

النحو الآتي:

أ-**الفقيه دايسي**: أنكر وجود القانون الإداري في انكلترا للأسباب الآتية:

. سيادة القانون بشكل مطلق في مواجهة الحكومة أو السلطة والأفراد، وبذلك لا تتمتع

الإدارة بأي امتياز في مواجهة الأفراد.

. المساواة الكاملة أمام القانون، وهذا يعني خضوع الجميع القانون على قدم المساواة سواء

أكان أصغر الموظفين أم رئيس الوزراء.

. إن حقوق المواطنين ليست نتيجة لاعتراف الدستور بها وإنما الدستور نفسه يعبر عن هذه

الحقوق كما قررتها القوانين وطبقته المحاكم.

للإشارة فإن الفقيه دايسي عدل عن رأيه في أواخر حياته، وتمنى أن يكون هناك

جهاز يتكون من رجال ذوي خبرة عالية ومتمتع بالاستقلال عن الحكومة لتطبيق قوانين

الموظفين كما هو الحال في مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة المنازعات الفرنسية.

ب-**الفقيه وليام روبسون:**، انتقد هذا الفقيه رأي زميله دايسي، ودافع عن وجود القانون الإداري في انكلترا بسبب تطور نظام الحكم، وسبب هذا التطور صدور تشريعات ذات نزعة اشتراكية، وكان من اثر ذلك اتساع تدخل الحكومة في المجالات التي كانت وفقاً على النشاط الفردي وهذا أدى بدوره إلى اتساع وظائف الدولة ، وقد كان من نتيجة هذا التطور إنشاء محاكم إدارية مستقلة عن القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات والمسائل الإدارية المتعلقة بالتشريعات الاشتراكية، وهذه المحاكم تنشأ بقوانين خاصة كمحكمة الصناعة ومحكمة براءات الاختراع ومحكمة المواصلات ومحكمة الضمان الاجتماعي ومحكمة المدارس الخاصة.

#### ثانيا: علاقة القانون الإداري بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.

على الرغم من استقلالية القانون الإداري كفرع من فروع القانون عن بقية فروع القانون الأخرى نظرا لطبيعته الخاصة والاستثنائية ولخصائصه الذاتية المختلفة نسبيا عن خصائص وطبيعة كل الفروع الأخرى للقانون في الدولة، إلا أن العلاقة والرابطة القوية بين القانون الإداري وفروع القانون الأخرى موجودة وقوية، وذلك نظرا لحقيقة وحتمية تكامل وتعامل كافة فروع القانون والنظام القانوني في الدولة. فالقانون الإداري يتكامل ويتعامل ويتعاون مع بقية فروع النظام الأخرى في الدولة ويتفاعل معها.

#### 1-علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

بالرغم من استقلال القانون الإداري بخصائصه الذاتية وأساسه ومحاوره عن القانون الدستوري، إلا أن العلاقة بين هذين الفرعين من فروع القانون والنظام القانوني في الدولة موجودة وقائمة في صورة تكامل، بحيث تقرر قواعد ومواد القانون الدستوري الأصول والأسس والمبادئ العامة والكلية لكيفية تركيب وتنظيم هيكل النظام الإداري في الدولة وكيفية عمله بصورة متكاملة ومتناسقة مركزيا ولا مركزيا.

تشير القواعد والمبادئ القانونية الدستورية إلى كيفية ضبط وتنظيم العلاقات القانونية والنظامية بين أجهزة ومؤسسات النظام الإداري والمؤسسات والأجهزة السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية في الدولة، وكذا القواعد والمواد القانونية الدستورية المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات والأجهزة والمؤسسات الإدارية والمواطنين، والمتعلقة بعملية ضبط وتنظيم عملية التوفيق بين فكرة السلطة الإدارية وامتيازاتها ومظاهرها وبين حتمية حماية حقوق وحريات الأفراد في الدولة.<sup>1</sup>

## 2-علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

بالإضافة إلى أن القانون المدني هو مصدر لقواعد القانون الإداري المتعلقة بالمعاملات الإدارية (العقود الإدارية) وبالمسؤولية الإدارية وفكرة الوصاية الإدارية، فإنه من مظاهر العلاقة الوطيدة والقائمة بين هذين الفرعين القانونيين المنفصلين والمستقلين عن بعضهما البعض. فالقانون 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.<sup>2</sup>

من ناحية أخرى فإن 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 للإدارة العامة خارج نطاق المناقصات والمزيادات العامة.

## 3-علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:

<sup>1</sup> - يقول الفقيه بارثلمي "أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة بوظيفتها.

<sup>2</sup> - مانع جمال عبد الناصر، دولة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية والتواصل، العدد 23، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004، ص 23.

للقانون الإداري علاقة وثيقة بالقانون الجنائي، بالرغم من استقلال كل من القانون الإداري والقانون الجنائي عن بعضهما البعض، وانتماء القانون الإداري إلى قسم القانون العام الداخلي، وانتماء القانون الجنائي للقانون الخاص - وفقا للتقسيم التقليدي الأكاديمي للقانون - ودائما مضمون هذه العلاقة هو التعاون والتكامل والتناسق في ضبط وتنظيم العلاقات والروابط القانونية الإدارية بصورة أكثر إحكاما وقوة.

تقرر قواعد القانون الجنائي الأساس القانوني للعقوبات والجزاءات الإدارية التي يتضمنها القانون الإداري في بعض الحالات مثل الجزاءات الجمركية وبعض الجزاءات الإدارية على المتعاقدين مع الإدارة، فعلى سبيل المثال جرمت المادة 459 من قانون عقوبات فعل مخالفة المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من جانب السلطة الإدارية وإن كانت قد وضعت لها عقوبة لا تتسجم مع درجة المخالفة وحددتها بها لا يزيد عن 3 أيام حبس. وكلفت المادة 301 من قانون العقوبات حماية خاصة لأسرار الوظيفة العمومية، وجرمت فعل الموظف في حالة إفشاء هذه الأسرار، ووضعت عقوبة لهذا الفعل تتراوح بين شهر إلى 6 أشهر.<sup>1</sup>

#### 4-علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

العلاقة بين القانون الإداري وقانون الإجراءات المدنية والإدارية قوية جدا، حيث يتكفل هذا الأخير بتنظيم المنازعات الإدارية وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، و يحدد وينظم أيضا جهة القضاء المختص بالدعوى والمنازعة القضائية الإدارية ابتدائيا ونهائيا، ويتبين الدعاوى والمنازعة القضائية التي يمكن رفعها لحل المنازعات الإدارية القضائية، ويحدد الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يجب احترامها واتباعها أثناء رفع الدعوى القضائية الإدارية، وكذلك طرق الطعن في الأحكام القضائية في المنازعات الإدارية .

<sup>1</sup> - عشي علاء الدين، مرجع سابق الذكر، ص 17.

## المحور الثاني: استقلالية القانون الإداري.

إذا كان للقانون الإداري علاقة مع القانون الدستوري ومع القانون الجنائي ومع القانون المدني وكذلك قانون الإجراءات المدنية والقانون المالي والقانون الدولي العام وفروع أخرى من القانون كما أشرنا إليه سابقاً، فإنّ هذه العلاقة في حد ذاتها تؤكد تميّز القانون الإداري عن بقية فروع القانون الأخرى سواء من حيث نظام المنازعات وغيرها من أوجه التمييز المختلفة. وهو ما يثبت استقلاله عن مجموع فروع القانون العام (الدولي والجنائي والإجراءات المدنية والمالي) ومجموع فروع القانون الخاص ومنها القانون المدني وقانون الأسرة.

وطالما أثار القانون الإداري باعتباره مجموعة قواعد غير مألوفة في مجال القانون الخاص إشكالا فيما يتعلق بمفهومه الضيق أو الفني، ونجم عن هذه الإشكالية ظهور تيار معاد للقانون الإداري ومنكر له، فإنّ مثل هذا التصور انتقل لمجال الاستقلالية بين المدرسة الأنجلوسكسونية والمدرسة اللاتينية.

فإذا كانت النظم الأنجلوساكسونية لا تعترف بالقانون الإداري بالمفهوم الفني، فإنها لا تخلوا من نصوص خاصة تنظم هيكل الإدارة وتحكم نشاطها، كما يمكن أن تحدث عمليات نزع الملكية والإستيلاء أو المصادرة، إلا أن هذه القواعد والمؤسسات تشكل استثناءات أو مخالفات للقانون المشترك المطبق مبدئياً في الدول الأنجلوساكسونية، لهذا يقال إنه يوجد فيها قانون واحد وقاض واحد.

وبالعكس، فإن المفهوم الفرنسي يقوم على أساس أن النشاط الإداري يخضع لقواعد خاصة وقاض خاص، وهو نادراً ما يخضع للقانون المشترك أو القانون الخاص وللقاض العادي. فلقد صيغت فكرة استقلال القانون الإداري بصورة واضحة ولأول مرة في قرار بلانكو الشهير<sup>1</sup>، وقرر أن المسؤولية التي يمكن أن تقع على عاتق الدولة من جرّاء

<sup>1</sup> - عوابدي، عمار، دروس في القانون الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص66.



الأضرار المسببة للأفراد، لا يمكن أن يبت فيها بالاستناد للمبادئ القائمة في القانون المدني الخاص بالعلاقات بين الأفراد، كما أن لجوء القاضي الإداري إلى بعض أحكام القانون الخاص لا ينفي مسألة استقلال القانون الإداري.

## 1-استقلالية القانون الاداري:

لطالما أثار القانون الإداري باعتباره مجموعة قواعد غير مألوفة في مجال القانون الخاص إشكالا فيما يتعلق بمفهومه الضيق أو الفني. ونجم عن هذه الإشكالية ظهور تيار معاد للقانون الإداري ومنكر له، فإنّ مثل هذا التصور انتقل لمجال الاستقلالية بين المدرسة الأنجلوسكسونية والمدرسة اللاتينية.

وإذا كانت النظم الأنجلوسكسونية كما رأينا لا تعترف بالقانون الإداري بالمفهوم الفني والمشار إليه فإنها لا تخلو طبعاً من نصوص خاصة تنظم هيكل الإدارة وتحكم نشاطها. فلا يتصور تسيير شؤون الدولة دون نصوص تحكم الإدارة، فالإدارة العامة في النظام الإنجليزي مثلاً تتمتع هي الأخرى بسلطة نزع الملكية للمنفعة العمومية شأنها في ذلك شأن الإدارة العامة في النظام الفرنسي، إذن أين يكمن وجه الاختلاف بين النظام الأنجلوسكسوني والنظام اللاتيني؟

إن وجه الاختلاف بين النظامين يكمن في النظرة للسلطة أو الإجراء الإداري في حد ذاته. ففي النظام الأنجلوسكسوني يشكل النزع استثناء يرد على مبدأ عام هو خضوع الدولة وهيئاتها لذات القواعد التي يخضع لها الأفراد. أمّا في النظام الفرنسي وما تبعه من دول فإنّ الوضع عكس ذلك تماماً، إذ المبدأ العام هو خضوع الدولة وهيئاتها لقواعد استثنائية غير معهودة في مجال روابط القانون الخاص، واستثناء هو خضوعها لقواعد القانون الخاص. وهذا التمييز يشكل وضعاً عادياً طالما اعترف النظام الفرنسي بتعدد وتنوع القواعد القانونية، بل وبتنوع وتعدد الجهات القضائية.

وإذا كان القانون الإداري يتمتع بكيانه المستقل وذاتيته، فإنّ هذا الكيان المستقل، لا يمنع من أن يستلهم القانون الإداري بعض أحكامه من القانون الخاص إذا قدرت الجهة القضائية المختصة ذلك ورأت أنّ هذه القواعد المقتبسة تلائم روابط القانون العام. وتجدر الإشارة هنا أنّ استقلال القانون الإداري عن القانون الخاص لا تتجلى إلا إذا تأكد استقلاله خاصة عن القانون المدني<sup>1</sup>، عندها يمكن القول أنّه قانونا بذاته له نظرياته ومبادئه وقواعده الخاصة. فبعض قواعد القانون الإداري لا مثيل لها ولا مقابل لها على صعيد القانون المدني، من ذلك أن الإدارة تتمتع بسلطة إصدار القرار الإداري بإرادتها المنفردة ويلزم الأفراد بالخضوع لمضمون هذا القرار<sup>2</sup>. بينما على الصعيد المدني لا يستطيع الشخص جبر وإلزام شخص آخر بعمل ما إلا إذا تعهد هو بالقيام به، فروابط القانون الخاص تبني أساسا على مبدأ سلطان الإرادة، وتتمتع أيضا بسلطة تقييد الحريات العامة في مجال الضبط الإداري فتستطيع حظر التجوال أو منع زيارة مناطق معينة، بينما لا نجد لمثل هذه السلطة شبيها ومثيلا على صعيد القانون الخاص.

وتستطيع الإدارة طبقا لقواعد القانون أن تنزع ملكية فرد رغم أنّ حق الملكية مضمون دستوريا شريطة احترامها لإجراءات النزع وضمانها لحقوق المنزوع ملكيته في المقابل العادل والمنصف، ولا نجد لهذه السلطة آلية مماثلة في مجال القانون المدني الذي يقوم أساسا على مبدأ عدم المفاضلة بين المصالح الخاصة خلافا للمجال الإداري الذي يفضل المصلحة العامة على الخاصة. كما أن الإدارة عندما تقوم بهذه الأعمال المنفردة فإنها غير ملزمة كأصل عام بتسبب قراراتها، كما أنّها تهدف بأعمالها هذه لتحقيق المصلحة العامة وهي من تشرف على تنفيذ قراراتها. وهذا ما يجعل العمل الإداري يتميز عن النشاط المدني الذي يهدف دائما إلى تحقيق مصلحة أفراد لا المصلحة العامة.

<sup>1</sup>- بعلي، محمد الصغير، المحاكم الإدارية، ص21.

<sup>2</sup>- بوضياف، عمار، النظام القانوني لمحكمة تنازع الاختصاص في التشريع الجزائري، المجلة القانونية التونسية، 2003، ص73.

ويتميز العمل الإداري عن باقي أعمال السلطات الأخرى كعمل السلطة التشريعية وكذلك عمل السلطة القضائية بما فرض مسألة إحاطته بقواعد خاصة ومميزة<sup>1</sup>، وفي مجال التعاقد أو الروابط التعاقدية تملك الإدارة سلطة تعديل الصفقة العمومية بالإرادة المنفردة، وهذا ضمن إطار قانوني اصطلح عليه في الجزائر بالملحق، كما تستطيع فسخ العقد وتوقيع الجزاءات المالية، وهو أيضا ما لا نجده في العقد المدني الذي يحكمه مبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

أما فيما تعلق بنظام الأموال فقد حظي المال العام بحماية خاصة منعت كل تصرف فيه أو حجزه أو تملكه بطريق التقادم، وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 689 من القانون المدني الجزائري. ولقد تجلت استقلالية القانون الإداري خاصة في الدول التي تبنت ازدواجية القضاء كفرنسا ومصر والجزائر، حيث تم استحداث مجلس للدولة ومحاكم إدارية ومحكمة للتنازع، ومن المؤكد أنّ هذه الاستقلالية ستكرّس أكثر إذا ما تم سن قواعد منفصلة ومستقلة للإجراءات الإدارية وهو ما وعدت به السلطة العامة في الجزائر وتجسد في القانون 09/08. وإذا كان القاضي يعود لقواعد القانون المدني ويطبقها على النزاع المعروض عليه، إن قدر صلاحيتها وملائمتها للمجال الإداري، فإنّ مثل هذه المرجعية لا تنفي بحال من الأحوال استقلالية القانون الإداري وهو ما أجمع عليه الفقه في فرنسا ومصر والجزائر.<sup>2</sup>

## 2-أسباب استقلال القانون الإداري:

لقد حاول الفقه خاصة في فرنسا إبراز الحكمة من استقلال القانون الإداري، وأهم المبررات لإثبات تميّزه وذاتيته ما يلي:

<sup>1</sup>- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق الذكر، ص22.

<sup>2</sup>- بوضياف عمار، مرجع سابق الذكر، ص75.

أ-مبدأ سيادة الدولة: لقد دافع كثير من رجال الفقه على مبدأ سيادة الدولة كأحد أهم الأسباب الدّاعية إلى استقلال القانون الإداري، فقيل إن الدولة والهيئات التابعة لها وهي تمارس مهامها وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون الخاص ولا يمكن أن تمثل في منازعاتها أمام القضاء العادي، هذا فضلا على أن القانون الخاص يجعل أطراف العلاقة في مرتبة واحدة ولا يميّز طرفا عن الآخر.

في النظم الأنجلوساكسونية وتجسيدها لمبدأ سيادة القانون تفرض أن تكون جهة القضاء واحدة تفصل في كل المنازعات وتخصيص قضاء مستقل للإدارة يعني تحييز القضاء لصالح الإدارة على حساب القانون. غير أن فكرة السيادة المعتمد عليها، ليست فكرة مطلقة فسيادة الدولة لا يعني عدم خضوعها لأي قاعدة أو قانون، كما أن عدم المساواة بين أطراف العلاقة القانونية الواحدة لا يميّز روابط القانون العام وحده، بل قد يمتد مجالها للقانون الخاص.<sup>1</sup>

لكن تبقى فكرة السيادة المعتمد عليها لتبرير استقلالية القانون الإداري ليست فكرة مطلقة، فسيادة الدولة لا يعني عدم خضوعها لأي قانون أو قاعدة إلى جانب أنّ مبدأ السيادة انتقد على أساس أنّه وصمة عار في جبين المشروعية. ثمّ إنّ الدولة قد تخضع كشخص من أشخاص القانون لقواعد القانون الخاص لا القانون الإداري. فعدم المساواة بين أطراف العلاقة القانونية الواحدة لا يميّز روابط القانون العام وحده، بل قد يمتد مجالها للقانون الخاص، وهو ما يتجسّد خاصة في عقد العمل حيث يقف العامل في موضع أقلّ من صاحب العمل مما يدفعه لقبول مجموع الشروط المفروضة من قبله.<sup>2</sup>

ب-طبيعة المنازعات الإدارية: إن القضاء العادي يجهل الكثير عن عالم الإدارة مما ينجر عنه عدم قدرته على إخضاعها لقواعد تلائم طبيعتها وتراعي هدف نشاطها، ومن هنا

<sup>1</sup>- بسيوني حسن السيد، دور القضاء في المنازعات الادارية، القاهرة: عالم الكتب، د ت ن، ص17.

<sup>2</sup>- محيو، أحمد، محاضرات في المؤسسات الادارية، ص18.

وجب الاعتراف لجهة الإدارة بقضاء خاص متميز من شأنه مراعاة مثل هذه الأمور، ومن المؤكد أن استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي قد ساهم في إرساء دعائم القانون الإداري وتثبيت قواعده وأحكامه المتميزة عن قواعد القانون الخاص<sup>1</sup>.

وتأسيسا على ذلك وجب الاعتراف لجهة الإدارة بقضاء خاص متميز من شأنه مراعاة مثل هذه الأمور. ومما لا شك فيه أن تخصيص قضاء مستقل ينظر في منازعات الإدارة سواء في فرنسا أو غيرها من الدول ساهم مساهمة كبيرة في استقلالية القانون الإداري وتثبيت قواعده وأحكامه المتميزة عن قواعد القانون الخاص. والحقيقة التي لا يمكن إنكارها اليوم أن استقلالية القانون الإداري باتت أمرا مسلما به في كثير من الدول ومنها الجزائر. لكن من ناحية أخرى ينبغي الاعتراف أن المتمسكين بهذا الرأي وضعوا اليد على دائرة في غاية من الأهمية ألا وهي دائرة المنازعات الإدارية. فأثبتوا أن المنازعة الإدارية لها خصوصيات كثيرة تميزها عن الخصومات الأخرى بما ينبغي التفكير في إحالة النزاع الإداري لقاض متخصص هو القاضي الإداري. وهو ما برر استقلالية القانون الإداري. غير أنه يؤخذ على هذا الرأي أنه صادر على المطلوب، إذ لا يمكن أن تبنى نظرية القانون الإداري باعتباره مجموعة قواعد غير مألوفة على فكرة خصوصية النزاع الإداري، إذ ينبغي إقامة الأسس والأسباب على قواعد موضوعية لا قواعد إجرائية.

**ج-مبدأ طبيعة الخدمة العامة:** إن سبب تميز القانون الإداري وفصله عن القانون العادي يعود بالأساس لطبيعة الخدمة العامة، فالسلطة العامة تحتاج للقيام بمهامها (أداء الخدمة العامة) إلى وسائل قانونية تختلف عن تلك المعهودة في مجال روابط القانون الخاص، فنزع الملكية للمنفعة العامة مثلا، سلطة معترف بها فرضتها طبيعة الخدمة العامة. سبب آخر هو امتيازات السلطة العامة من خلال سلطة فرض التعليمات، سلطة إجبار المواطنين على

<sup>1</sup> - محيو، أحمد، مرجع سابق الذكر، ص18.



أداء بعض الخدمات، امتياز الأولوية، امتياز التنفيذ الإداري، وكل هذه الامتيازات هي لخدمة السلطة العامة<sup>1</sup>.

### 3- إشكالية فصل القانون الإداري عن القانون العادي:

ظهرت إشكالية فصل القانون الإداري عن القانون العادي منذ نشأة القانون الإداري في حد ذاته، لأن قصور عمل مجلس الدولة الفرنسي الذي يعتبر المدافع عن اختصاصه في القضايا الإدارية والساخرة على رقابة الإدارة، عاملان لا يكفيان على الإطلاق في صناعة القانون الإداري في ظل تنافس شديد بينه وبين القضاء العادي.

وأن القضية التي أبرزت حدة هذا التنافس هي قضية بلانكو، وبالرجوع إلى مصنف القرارات الكبرى لمحكمة التنازع الفرنسية تم التطرق إلى هذه القضية التي لولا نشوء محكمة لما تم القضاء على هذا التنافس، وعلى أن نشوئها كان وقائياً على اعتبار أنها تفصل في تنازع الاختصاص الإداري (مجلس الدولة) والقضاء العادي.<sup>2</sup>

إلا أن نشوئها في الجزائر كان احتياطياً لعدم تمكن هذه المحكمة في الجزائر منذ القانون العضوي لها سنة 1998 من أخذ دورها، على اعتبار أن القاضي الإداري في الجزائر هو قاضي جميع القضايا مهما كانت طبيعتها، استناداً على نص قانوني مدسوس في قانون الإجراءات المدنية وهو الشهير بالمادة 07 حيث يختص القضاء الإداري بحكم هذه المادة للفصل في جميع القضايا مهما كانت طبيعتها، التي تكون الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، مع العلم أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (سنة 2008) لم يغير شيئاً من نص هذه المادة في قالبها الجديد انطلاقاً من المادة 300 له.

<sup>1</sup> - محيو أحمد، مرجع سابق الذكر، ص 19.

<sup>2</sup> - شريفي نسرين، عمارة مريم، وآخرون، القانون الإداري والنشاط الإداري، دار بلقيس: الجزائر، ص 5.

فإن كان القاضي الإداري لا يريد أن يفهم ما إن كانت هذه القضية إدارية أم عادية لأنه قاضي جميع القضايا، فلا يحتاج على محكمة تنازع، لأن هذه الأخيرة تكون عندما يكون هناك صراع بين القضايا الإدارية والعادية وخاصة إن كان في الاختصاص، فالصراع بين هذه وتلك غير قائم في الجزائر، والدليل هو التساؤل الذي طرحه للفقهاء الجزائري وهو كيف استمرت الدولة الجزائرية بقاضيهما الإداري منذ الاستقلال إلى غاية عضوي 98، ومنظومتها القانونية تحت على أن هناك نوعان : منظومة القضاء الإداري والقضاء العادي، فكيف استمرت بدون محكمة تنازع إلى غاية 1998، وهذا ما يطرح تساؤل هل نحن بحاجة إلى محكمة تنازع ؟

فالأطروحة الجزائرية الفقهية ترى بازدواجية القضاء ووحده القانون من جهة، كون القانون الذي يطبق على الإدارة هو القانون يطبق على الفرد، (نعود إلى قاضي جميع القضايا مهما كانت طبيعتها).

وبالرجوع إلى المستندات الفرنسية كما ذكرنا سابقا من خلال نشأة محكمة التنازع الفرنسية وقضية بلانكو، التي لم تحل إلا فيها بدليل أن القضاء العادي في فرنسا رفض الفصل فيها، لأن بلانكو وهي الفتاة التي تضررت من نشاط إداري، اعتبرها القاضي العادي قضية إدارية، على اعتبار أنه حمل المسؤولية للموظف بمناسبة وظيفته، الذي قام بالحق الأذى بهذه الفتاة، وهو في مهمة على متن سيارة تابعة للإدارة.<sup>1</sup>

في حين أن القضاء الإداري رفض الفصل فيها، على أن الخطأ لا يمكن أن ينسب للوظيفة بل للموظف، لأن الوظيفة الإدارية لا يمكن أن تتخللها الإرادة، على اعتبار أن الذي يقوم بها المؤسسة الإدارية، بل وأن القانون المدني حمل المسؤولية المدنية لهذا الصنف من القضايا المتعلقة بمسؤولية حارس الشيء المادة 136 وما يليها من القانون المدني، فمن تولى قيادة شيء وكانت له سلطة التوجيه والمراقبة لهذا الشيء حمل

<sup>1</sup> - شريفي نسرين، عمارة مريم، مرجع سابق الذكر، ص 9.

المسؤولية الإدارية، وفي فهم القضاء الإداري مادام أن المسؤولية الإدارية فهي تعود إلى القضاء العادي.

فهذا التنازع الذي رفض القضاء العادي والقضاء الإداري الفصل فيه، حل أمام محكمة تنازع وبعد صراع طويل بجهد رئيس هذه المحكمة، الذي لم يرحل إلا من خلال طلبات ممثل الحق العام ( النائب العام ) في محكمة التنازع الذي كتب في طلباته إلزامية تحميل المسؤولية على عاتق الإدارة، طبقا لمقتضيات القانون إذ وليس القانون العادي وما كتب بالحرف الواحد هو إن هذه المسؤولية ليست بالعامّة والمطلقة، بل لها قواعد تحكمها تنسب إلى المرفق العام، والتحليل أن سوء سير المرفق العام هو المتسبب في إلحاق الأذى بهذه الفتاة لا الموظف، لأن المرفق العام لا يحدث الأضرار بل المنافع، ولأن كل المنتفعين به لا يجب أن يتضرروا به، ولما كان تضرر هذه الفتاة يجب تحميل المسؤولية الإدارية طبقا لمقتضيات القانون الإداري.

اعتبرت هذه القضية التي أکست على استقلالية القانون الإداري هي من أولى قضايا هذا القانون التي أفرزت أهم قاعدة فيه وهي استقلالية القانون الإداري عن القانون العادي، واعتبر ممثل الحق العام والذي اشتهر ونسب إليه مبدأ استقلالية القانون الإداري، هو محافظ الدولة روميو، فقد كان من أوائل من ساهم في إرساء هذا المبدأ، ومن نهج نهجه وخاصة بول بونوا، الذي نشر مقالات دافع فيه عن هذا المبدأ.<sup>1</sup>

وهنا استقر أوائل الفقه الإداري أخيراً على الجزم بالإعلان نهائياً عن ميلاد قانون جديد، يختلف عن المنظومة القانونية التي عرفناها، بل وأكدوا على مستقبل هذا القانون الذي سيكون حافلاً بالانتصارات على اعتبار أن قضية بلانكو هي أول انتصار لهذا القانون.

<sup>1</sup> - طاهري حسن، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري-النشاط الإداري) دراسة مقارنة، دار الخلدونية: الجزائر، 2007، ص 16.

لكن لم يدم هذا الانتصار طويلا، بل وسرعان ما تراجع تحت أزمات تعرض لها فقهاء القانون الإداري، وهم الذين أيدوا بصفة مباشرة استقلالية هذا القانون، فإذا كان هؤلاء الفقهاء تسرعوا في الحكم على استقلاليته، فإن المترئين منهم كانوا على حق وهم الذين تأنوا في فهم القانون الإداري، فاتجاههم كان يعمل دون أن يقدم أحكاما مسبقة على تحليل الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري، واكتشاف معيار الفصل بين القانونين، وخلص الاتجاه الأول وهو المعروف بمدرسة السلطة العامة إلى أنه لا قانون إداري حسب أحكام القضاء، إلا إذا قامت الإدارة بأعمال السلطة، أما في حين إذا قامت بأعمال التسيير يطبق عليها القانون العادي.

ولم يسلم هذا الاتجاه ولا هذه المدرسة من سهام النقد، اعتبارا من أن التعريف بين القانون الإداري والعادي، وانطلاقا من أعمال السلطة وأعمال التسيير، يحتاج إلى معيار يفرق بين أعمال السلطة وأعمال التسيير، وكيف يكون هذا والإدارة أحيانا تقوم بأعمال السلطة وأحيانا أخرى بأعمال التسيير، وفي الكثير من الأحيان تقوم في نفس اللحظة بأعمال السلطة والتسيير.

والمثال إيجار المرافق العامة وإيجار الأموال العامة، فأن تؤجر شارعا لصاحب مقهى خاص ينطبق عليه وصف العمل العادي، لأنه يهدف إلى الربح (الإيجار)، وينطبق عليه وصف عمل السلطة، لأن موضوع الإيجار مال عام، فأى وصف يؤخذ، وهذا ما عجزت مدرسة السلطة العامة فيه على التفريق بين العاملين، وأعتبر أكبر عجز بالرغم من النجاحات الكثيرة لهذه المدرسة، التي ترأسها الفقيه "موريس هوريو" الذي ودع فيما سبق الدراسات الدستورية بعدما أعجب بميلاد القانون الإداري.

أما الاتجاه الآخر فهو ما يسمى بمدرسة المرفق العام، التي ظهرت منتصرة أكبر من المدرسة الأولى، لأن فهمها المتأني لأحكام القضاء الإداري جعلها تحكم بأن لا قانون إداري إلا عندما يدور موضوع القضية مرفقا عاما، وانتصار قضية بلانكو هو انتصار لهذه

المدرسة، التي جذبت حولها الكثير من الفقهاء الذين فسروا التصرفات الصادرة من الإدارة على ضوء المرفق العام.<sup>1</sup>

وعلى غرار قضية بلانكو من خلال تفسير العمل الإداري وحل لا يكون كذلك، إلا حينما يظهر بالنسبة لتسيير المرفق الإداري، وحل معضلة الفصل بين أعمال السلطة وأعمال التسيير، التي عجزت مدرسة السلطة العامة فيها عن الفصل بينها، واعتبر إيجار المرفق عملا إداريا، لأنه صدر بمناسبة مرفق إداري يتمثل في شارع عام تستطيع الإدارة إيجاره للمقاهي الخاصة، بهذا ارتقت مدرسة المرفق العام إلى نواة القانون الإداري، بل واعتبرت من صناعة الفقيه "دوجي" لوحده لأنه هو السباق لفهم الدولة على أنها مجموعة مرافق عامة، بل أنه اعترض على الكثير من أساتذة القانون الإداري، الذين يولون العناية بالأجهزة الإدارية من أتباع مدرسة السلطة العامة، وهي المدرسة التي تؤكد على وجوب وجود سلطة، أي وجوب وجود إدارة، بل وتقتضي إسباغها بالشخصية المعنوية الإدارية، قائلا أنه لم يسبق لي تناول وجبة غذاء مع شخص معنوي، وبالتالي هو يؤكد أطروحة المرفق العام لا أطروحة الشخص العام، في حين أنه لم يكن يضع في حسابه تدهور المرفق العام منذ الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929، والتي فيها اعتبرت وظيفة الدولة الحارسة أحد الأسباب المؤدية لهذه الأزمة، بعد أن تدفقت البطالة بغلق المؤسسات التابعة للخواص، ابتداء من بورصة نيويورك نهاية بالبورصات الأوروبية، وعالم الاقتصاد "كينز الذي كان له دور عالمي في صياغة علم الاقتصاد، من خلال مؤلفه "ثروة الأمم" أكد على ضرورة استرجاع الثروات الاقتصادية للدولة، أي وجوب أن تأخذ الدولة دورها في المجال الاقتصادي، وهو الشيء الذي حدث بعد أن أنشأت الدولة المؤسسات الاقتصادية

<sup>1</sup> - أحمد محيو، تر: محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر:

والتجارية التابعة لها، وأصبحنا نسمع عن مرافق ليست بالإدارية بل المرافق الاقتصادية والتجارية.<sup>1</sup>

فهل يمكن بعد كل هذا القول بأن المرفق العام المرفق مازال معيار يفرق بين القانون الإداري والقانون العادي، مادام المرفق العام يحتاج إلى معيار يفرق بين المرفق العام الإداري وبين المرفق العام الاقتصادي والتجاري، فإن كانت هذه المدرسة ترى أنه لا قانون إداري إلا إذا كانت القضية مرتبطة بالمرفق الإداري، فما الحل أن اكتشف أن هذا المرفق اقتصادي، وأكثر من ذلك إذ ما كان القانون الإداري يطبق على الإدارة إذا ما قامت بتسيير مرفق العام. الشيء الذي ولد أزمة كبرى في هذه المدرسة، سميت بأزمة مدرسة المرفق العام. ورغم الحلول الكثيرة التي ومن أشهرها ما وضعه الفقيه "جورج فيدال" من خلال المزج بين المدرستين، في القول بأن لا قانون إداري إلا حينما يسير المرفق بأعمال السلطة إلا أن الوضع المتردي قد جعل من الرأي العام لفقهاء القانون الإداري يتوحد، في القول بنسبية استقلال القانون الإداري، واليوم في فرنسا يظهر صاحب أطروحة مساهمة القانون المدني في إنشاء قانون إداري والتي حصل على جائزة وزارة التعليم العالي الفرنسية الأكاديمية وتشريعه بأطروحة الدكتوراه، عن أن هناك اندماج قديم بين القانون الإداري والقانون الخاص، كشف بعد تحليله لمبدأ نسبية استقلال القانون الإداري، وإلى غاية سنة 2006 لم تستقر نظريته التي مازالت محل تداول بين ألسنة وكتابات رجال الفقه الفرنسي .

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط 2، 2007، ص 182.

### المحور الثالث: نشأة القانون الإداري وتطوره.

يتكون النظام القضائي في بعض الدول من جهتين. تختص إحدهما بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو بينهم وبين الإدارة إذا ما تجردت من امتيازات السلطة العامة، وتسمى تلك الجهة بالقضاء العادي، وتتصدى الأخرى للمنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة ممارسة وظيفتها باعتبارها سلطة عامة وهي جهة القضاء الإداري.

وتعتبر فرنسا من مقدمة الدول التي تعتنق فكرة الازدواج القضائي، حيث أفردت للإدارة محاكم أنشئت خصيصاً لنظر منازعتها وميزتها بقواعد خاصة تخضع لها. على ما سبق، سوف نتحدث عن نشأة القانون الإداري من خلال مناقشة نشأة القانون الإداري التاريخية في فرنسا.

#### 1-مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية:

تعد فرنسا أول دولة نشأ فيها القانون الإداري في العصر الحديث، وعنها أخذت معظم دول العالم الحديث نظام هذا القانون؛ فالقانون الإداري الفرنسي في الواقع قانون حديث، لم يكن له وجود قبل الثورة الفرنسية عام 1789، لذلك لا يمكن التحدث عن وجود قانون إداري بالمعنى الدقيق في فرنسا قبل الثورة.

لم تكن ظروف فرنسا في بادئ الأمر مواتيةً لظهور القانون الإداري بالمعنى الفني المتخصص المطلوب، واستمر الحال على ما هو عليه طوال القرون الوسطى التي سيطر عليها نظام الإقطاع؛ فكانت الدول الأوروبية عامةً وفرنسا خاصةً مجزأةً في تكوينها السياسي مبعثرةً في حكمها، ولم يكن الملك إلا الأمير الأول في عهد كثر فيه أمراء الإقطاع وتسليح كل منهم في إقطاعيته بكل مظاهر السلطة العامة.



وتجاوز الإقطاعيون المدى، حيث استقلوا في أقاليمهم عن الملك في كثير من الأحيان وفرضوا سلطاتهم في تلك الأقاليم، فأنحصرت سلطة الملك في نطاق إقطاعيته، الأمر الذي ينفي وجود وحدة سياسية تشيد عليها سلطة إدارية عامة وقانون إداري مستقل. ولقد عاق الجهود التي بذلها ملوك فرنسا لتحقيق الوحدة السياسية أيضاً وجود الإمبراطور "تشارلمان" الذي كان يدعى بحق السيادة على ملوك فرنسا وأمرائها من ناحية، والسلطة الدينية التي كانت تتمتع بموجبها بعظيم من النفوذ في سلطة الكنيسة الكاثوليكية والباباوات من ناحية أخرى. لذلك فقد كان لملوك فرنسا ضرورة التخلص من تلك العقبات إن أرادوا إصلاحاً، وتحقيق وحدتهم السياسية اللازمة لشق الطريق لقيام الوحدة الإدارية ظهور سلطة إدارية وقانون إداري مستقل.

ولقد تغلب ملوك فرنسا فعلاً على تلك العقبات بالتدريج وركزوا السلطة في أيديهم ومهدوا السبيل لميلاد القانون الإداري. إلا أن الملكة في فرنسا كانت مطلقة والدولة تختلط بشخصية الملك وتسري عليها حصانته باعتبارها صاحبة السيادة المطلقة ولم يستطع الأفراد مساءلتها أمام القضاء عن أي تصرف تتخذه بهذه المثابة، وجميع مظاهر السيادة من تشريع وتنفيذ وقضاء أصبحت في حوزة الملك، لأن الملوك كانوا يعتبرون أنفسهم مختارين من قبل الله لحكم الناس، ومن ثم فإن سلطانهم يكون مستمداً من الإدارة الإلهية التي لا مرد لحكمها. وكانت مهمة الملكية أساساً وظيفة حكم لا وظيفة إدارية، واتجهت إلى أمهات الشؤون العامة دون التصدي لمباشرة الأعمال العادية الجارية التي تتكون منها الوظيفة الإدارية فعُنت بمهام الحكم ولا سيما القضاء والدفاع.

بالنتيجة، لم يترتب على تحقيق الوحدة السياسية في أوائل القرن السادس عشر مزاولة الحكومة للوظيفة الإدارية فوراً، وبالتالي ظهور المرافق العامة والقانون الإداري الذي يحكم نشاطها، وإنما ظل إسداء الخدمات العامة للجمهور موكولاً للنشاط الخاص تحت إشراف الحكومة التي لا تباشر إلا وظائف الحكم.

وبذلك كانت الإدارة نشاطاً فردياً وكنت الأيدي التي تتولاها حرة من القيد المراقب، الأمر الذي بات معه عدم التفكير في وجود قانون إداري مستقل عن القانون المدني، لأن الإدارة لم تكن وظيفة عامة من ناحية، ولأن السلطة الإدارية لم تكن قد تكونت وتميزت من ناحية أخرى. ولم يقتصر الأمر على عدم وجود قانون إداري في ذلك الحين وإنما لم تخضع الأعمال العامة بأسرها لأي قانون ملزم للملك صاحب السلطان المطلق، لأن الدولة وازعة القانون يجب أن تعلق ولا تخضع بالتالي لحكامه، فاختلاط شخصية الدولة بشخص الملك جعلها لا تخضع بصفقتها حكومة لأي قانون. فالقانون من صنع يديها وبنات أفكارها ولا يصح لها أن تخضع للقانون الذي صنعه. فلم تكن ما تتضمنه القوانين العامة إلا مجموعة تعليمات وأوامر وضعها الحكام لمن يلونهم في المرتبة، وهؤلاء يتولون مهمة الحكم دون مساءلة سواء أمام الأفراد أو الرؤساء، على أن يسأل هؤلاء الأخيرين أمام الحاكم الذي لا يسأل إلا أمام الله. فسيادة الملك كانت امتداداً لإرادة الله التي لا معقب عليها.

كون هذا الاتجاه في فرنسا عقيدة لدى ملوكها، عبر عنها بعضهم بقوله: "إن سلطة الملوكية مستمدة من تفويض الخالق ويكون الله بذلك مصدرها وليس الشعب، وهم مسؤولون أمام الله وحده عن كيفية استخدامها". وهذه العقيدة ما هي إلا ترديد لنظرية قديمة تعرف بنظرية الحق الإلهي المباشر التي تعني أن الحاكم يستمد سلطته من الله مباشرة دون تدخل إرادة أخرى في اختياره، ومن ثم تكون سلطته ملزمة، لأنه ليس إلا مَنفذاً لإرادة الله، ومن يخالف هذا الحاكم يكون قد خالف الإرادة الإلهية.

## 2-مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية:

وقد سادت هذه النظرية في فرنسا في القرن السابع عشر في عهد لويس الرابع عشر، الذي كان يستند إليها مدعياً أنه يستمد سلطته من الله، وأنه ليس مسؤولاً إلا أمام الله، ثم كانت تلك النظرية سندا للكثير من الملوك والأباطرة في تأييد سلطانهم المطلق. كما كان يتميز نظام الحكم في فرنسا في ذلك الحين بسيطرة الإدارة الملكية ومركزيتها، وكانت

الإدارة تشكو من سيطرة البرلمانات التي حظيت باختصاصات قضائية واسعة استغلتها للتدخل في شؤون الإدارة وعرقلة نشاطها. حيث حاربت تلك البرلمانات - وهي تشبه محاكم الاستئناف في مهمتها- جهود الملوك في توحيد البلاد وتركيز حكمها، فناصر مراقبي الملك العداء وقاومت سلطتهم القضائية، وكذلك تحظر على الموظفين الخضوع لسلطة مراقبي الملك القضائية، مما حدا بالملكية إلى التضييق من نشاطها. وجاءت الثورة لكي تقضي على هذه الأوضاع الفاسدة وما نتج عنها من ظلم وطغيان، وما إن كتب لها النجاح حتى عملت على إصلاح مختلف الأمر التي كانت سائدة في الماضي، وبدء عهد جديد يركز على أسس صالحة في شتى المجالات التشريعية والإدارية والقضائية، وكان أول ما امتدت إليه يد الإصلاح موضوع السيادة وحظر تركيزها في يد واحدة. فقررت أن تكون هذه السيادة للأمة كوحدة متضامنة، أي بحسبانها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها. فالسيادة لم تكن لأفراد الأمة مستقلين، ولم يكن كل منهم مالكا لجزء منها، وإنما كان لها صاحب واحد، هو الأمة التي هي شخص جماعي مستقل عن الأفراد الذين يتبعونها. والحكام والهيئات التي تمارس مظاهر السيادة في الدولة، إنما يمارسونها باسم الأمة وبتفويض منها، لأن الأفراد وكلاء عنها في ممارسة مختلف مظاهر السيادة.<sup>1</sup>

وعندما أقل نجم نابليون أخذ مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أفعالها الضارة في الانحدار وانسلخت عنه قوته، بفضل استخلاص المبادئ الجديدة والنظريات المناهضة لما كان معروفا في عصر نابليون، وسبب هذا التحول الجريء ما جاء به الفقهاء في فرنسا من المبادئ الحديثة التي غطت سماء المبادئ القديمة وقضت عليها.

ولئن جاءت الثورة الفرنسية مؤكدة لمبدأ الفصل بين الملك والسلطة وأصبحت الجماعة صاحبة السلطة، وظلت فكرة السيادة قائمة بما لها من صفات الإطلاق والسمو وعدم التجزئة، إلا أن تيار الحرية الفردية ومبدأ مسئولية الدولة، قد عادا بعد ذلك إلى السير

<sup>1</sup> - طاهري حسن، مرجع سابق الذكر، ص 16.

بخطى واسعة وجريئة، كما أن وظيفة الملكية المنتصرة قد تطورت وتشبعت تبعا لتقدم المدنية، ولم تعد مقصورة على تبعات الحكم، بل امتد نشاطها إلى إشباع الحاجات العامة، التي لم تكن الدولة تتولى مهمة إشباعها من قبل، فتعددت هيئات الحكومة وأعمالها، وبدأت تظهر ملامح قانون إداري جديد يتولى مهمة تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة الإدارية الوليدة، لأن الدولة لم تعد تتولى مسؤولية الحكم فحسب، بل تصدت لمهمة الإدارة وإشباع الحاجات التي كانت تترك للنشاط الفردي والإدارة الحرة.<sup>1</sup>

وقد طبقت الثورة الفرنسية في أول عهدها مبدأ الفصل بين السلطات. ورتبت عليه أمرين هما الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، والفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية. ويتطلب هذا المبدأ وجود ثلاث سلطات مستقلة في الدولة، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتتفرع لممارستها على سبيل الاستقلال والتخصص دون التدخل في شؤون السلطتين الأخريين والاعتداء على اختصاصاتها مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بين تلك السلطات.<sup>2</sup>

إلا أن الثورة الفرنسية فسرت مبدأ الفصل بين السلطات على أنه يعني الفصل الجامد أو المطلق بين السلطات، والذي يصل إلى حد عدم قيام أية سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى، اعتقادا منها بأن تلك الرقابة تعتبر نوع من التدخل الذي يتعارض مع المبدأ، وبذلك تنفى كل علاقة أو تدخل بين الهيئات التي تتولى هذه السلطات.

لذلك، منعت الثورة الفرنسية القضاء العادي، من النظر في المنازعات التي تنتج عن تصرفات الإدارة. وجعلت الأخيرة هي المختصة بالفصل في المنازعات التي تثور بينها وبين الأفراد، فتصبح خصما وحكما، وهي الصورة المعبرة عنها بالوزير القاضي أو الإدارة القضائية. وبهذه المثابة أصبحت الإدارة تجمع بين صفتين، فهي إدارة عاملة تباشر نشاطا

<sup>1</sup> - شريفي نسرين، مرجع سابق الذكر، ص 15.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري، ط 2، 2005، ص 13.

إداريا بغية تحقيق الصالح العام، وإدارة قاضية تفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، فقامت الإدارة في تلك المرحلة بدور السلطة القضائية إلى جانب قيامها بوظيفتها الإدارية المعتادة. وأصبح لمن يريد مخاصمة الإدارة التوجه إليها بدلا من المحاكم القضائية، ولم يعتبر ذلك اعتداء من الإدارة العاملة على وظيفة القضاء، لأن مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين كما فهمه رجال الثورة يهدف إلى منع القضاة بالذات من التدخل في أعمال السلطة الإدارية لا العكس، فأخرجت الخصومات الإدارية من اختصاص السلطة القضائية لكي تتولاها الإدارة.<sup>1</sup>

ولكن سرعان ما تحولت الحكومة عن هذه الفكرة وأخذت منذ العام الثامن للثورة بفكرة الفصل بين الإدارة العامة والإدارة القضائية، حيث وضع "نابليون" أساس مجلس الدولة بمقتضى دستور السنة الثامنة للفصل في المنازعات الإدارية وكانت مهمة المجلس في باكورة نشأته الإفتاء غير الملزم، يقترح على القنصل الأول "نابليون" الحلول التي يراها للمنازعات الإدارية المرفوعة إليه. وقد نصت المادة 52 من الدستور المذكور على أن يختص مجلس الدولة بالعمل تحت إدارة القناصل لحل المشاكل الإدارية ثم عهد إليه في ذات العام بمهمة الفصل في المنازعات القضائية التي كان يختص الوزراء بالفصل فيها.

وبعد تطورات كثيرة تعاقبت منذ العام الثامن للثورة أخذ مجلس الدولة يتصدى للمنازعات الإدارية، ولكن رغم ذلك كانت قراراته خاضعة لتصديق الحكومة، أي كان اختصاصه من قبل ما يعرف باسم القضاء المقيد Justice reternue، بعد ذلك لم يتطلب تصديق الحكومة على قرارات المجلس، فتحول إلى ما يعرف باسم القضاء المفوض Justice deleguee ولم يمض القرن التاسع عشر إلا وقد أصبح مجلس الدولة محكمة إدارية ذات اختصاص شامل واستقلال كامل عن القضاء العادي. وأصبح مجلس الدولة "لا الوزراء" القاضي الأصلي في المنازعات الإدارية، أي قاضي القانون العام؛ فيختص بداية

<sup>1</sup> - طاهري حسن، مرجع سابق الذكر، ص 17.

بكل منازعة إدارية لم تعط لجهات أخرى، ثم انتزعت منه تلك الصفة وعهد بها إلى المحاكم الإدارية الإقليمية، التي أصبحت تختص بكل المنازعات التي لم يرد نص على اختصاص مجلس الدولة بها، وبهذا يكون اكتمل نظام مجلس الدولة الفرنسي ومعه المحاكم الإدارية الإقليمية للفصل في المنازعات الإدارية وصار القضاء الإداري مستقلاً عن الإدارة ويقابل في ذات الوقت القضاء العادي وعلى رأسه محكمة النقض، وتحقق الازدواج القضائي الذي يتميز به النظام الفرنسي على عكس القضاء الموحد الذي تتحلى به الدول الأنجلوسكسونية. وصاحب هذا الازدواج ازدواج قانوني حيث ظهرت قواعد جديدة مستقلة عن قواعد الشريعة العامة لتحكم المنازعات الإدارية.<sup>1</sup>

وهذا القضاء الجديد المستقل، لم يكن كالقضاء المدني أسير النصوص المدنية الجامدة وإنما أصبح يسترشد بها فحسب مستلهماً من مبادئها العامة ما يراه ملائماً، واضعاً في الحسبان اعتبارات الإدارة ومقتضيات دوام سير المرافق العامة. كل ذلك حداً بمجلس الدولة الفرنسي أن يقرر لنفسه الحق في وضع قانونه الإداري. بل لقد جاءت هذه الأحكام في صالح الأفراد، ودافعت عن حقوقهم ضد تعسف السلطات الإدارية ووصلت إلى حلول لم تصل إليها أحكام المحاكم العادية التي أنشئت خصيصاً للدفاع عن تلك الحقوق لدرجة أن مجلس الدولة الفرنسي قد ألغى قراراً صادراً من أحد العمد لعدم مشروعيته في الوقت الذي اعتبرته محكمة النقض سليماً ولا غبار عليه.

وبناءً عليه، فقد أصبح القانون الإداري مستقلاً عن القانون الخاص بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي، الرامية إلى تحقيق الموافقة بين مصالح الأفراد التي تتمثل في حماية حقوقهم من ناحية، وحاجات الإدارة التي تتبدى في رعاية الصالح العام من ناحية أخرى. لذلك يقول هوريو: "إن الفضل في تكوين علم القانون الإداري إنما يرجع إلى القضاء الإداري الفرنسي". الذي إليه يرد ميلاد القانون الإداري وعن طريقه تتطور نظرياته، بفضل

<sup>1</sup> - طاهري حسن، مرجع سابق الذكر، ص 18.

ما يحتويه من نخبة ممتازة من القضاء الذي يحكمون بروية وعدالة، لما واتوه من مزية الملكة التي اكتسبوها بالخبرة والمران من التصدي للمسائل الإدارية الفنية وهو ميسر في طرق مرافعاته وإجراءاته وبفضله وجد قضاة ذو كفاءة عالية في المسائل الإدارية يسهل لهم تقدير المسؤولية تقديراً ذو أثر فعال في سير المرافق العامة بما امتازوا به عن غيرهم من الذين وقفوا عند حدود النصوص القانونية المدونة. وكان من نتيجة الاختلاف بين القضائيين (المدني المقيد بالنصوص والإداري المتحرر من أسرها) أن أحكامه جمعت بين العدالة والمثانة، لأنها لم تنقيد بنصوص مرسومة ولم تحيد عن العدالة وتتنطق بالحق، فجاءت حقاً بجلال النتائج وكبريات النظريات التي تكون منها صرح القانون الإداري.



## المحور الرابع: خصائص القانون الإداري.

يتميز القانون الإداري بمجموعة خصائص أضفت عليه طابعا مميزا وجعلت منه قانونا مستقلا وله ذاتيته الخاصة. ومن هذه الخصائص أنه حديث النشأة، يتسم بالمرونة، دائم الحركة، وكثير التطور، إلى جانب ذلك أنه قانون غير مقنن، ومن منشأ قضائي، وسنتطرق لهذه الخصائص فيما يأتي:

### 1- القانون الإداري قضائي المنشأ:

أجمعت مختلف الدراسات أن القضاء خاصة الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة لعب دورا رائدا في اظهار القانون الإداري إلى حيز الوجود، ذلك أن مجلس الدولة وفي مرحلة القضاء المفوض، حين عرضت عليه منازعات الإدارة رفض إخضاعها للقانون الخاص، وفي غياب كامل لنصوص أخرى تحكم نشاط الإدارة، الأمر الذي فرض عليه تقديم البديل وإيجاد النصوص التي تلائم متطلبات الإدارة العامة. وشيئا فشيئا وحال فصله في المنازعات الإدارية المعروضة عليه استطاع المجلس أن يرسى قواعد قانونية من عدم، وعرف من خلالها كيف يوازن بين المصلحة العامة أي حقوق الإدارة وسلطتها من جهة، وحقوق الأفراد من جهة أخرى، وهذه القواعد أصطلح عليها فيما بعد بالقانون الإداري.

وتدفعنا ميزة المنشأ القضائي للقانون الإداري التمييز بين القاضي العادي والقاضي الإداري. فالأول قاض تطبيقي أي أنه يتولى تطبيق النصوص على القضايا المعروضة عليه. فإذا كان النزاع مدنيا لجأ للقانون المدني، وإن كان تجاريا لجأ للقانون التجاري، وهكذا، بينما تتجلى مهمة القاضي الإداري أنه كأصل قاضي تأسيس وإبداع وإنشاء، فهو الذي يبذل القاعدة في حال عدم وجودها وتطبيقها على النزاع المعروض عليه، وهي مهمة في غاية من الصعوبة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - ناصر لبّاد، مرجع سابق الذكر، ص 61.

من أجل ذلك تمتّع القاضي الإداري بسلطات أوسع من القاضي المدني، سلطات من شأنها أن تساعد على إقرار قاعدة عادلة تحكم النزاع الذي بين يديه، خاصة وأنّ أحد أطراف النزاع سلطة عامة (السلطة التنفيذية)، وتتمتع هي الأخرى بامتيازات وسلطات. ومن ثمّ كان لزاماً تزويد القاضي بسلطة أوسع لإخضاع الإدارة للقانون تكريسا وتطبيقا لمبدأ المشروعية.

فإذا كانت كل القوانين تسنها السلطة التشريعية وتساهم السلطة التنفيذية بتنفيذها وفي تنظيم المجالات التي لم تشرع فيها الأولى، فهذا الطرح لا ينطبق مع خصوصية القانون الإداري الذي خلافا لجميع التقنيات التي ساهمت في تنظيم حياة الفرد ومنعت بأن تساهم في تنظيم الحياة الإدارية تلك التي وصفت بالتشريعات واللوائح التنفيذية لها. بل وأن القضاء الطبيعي لها هو القضاء الإداري الذي منع منذ نهاية القرن 19 من الفصل بموجب هذه التقنيات، الشيء الذي دفعه للاجتهاد فلم يضع في حسابه أنه ينشأ قانونا إداريا وهو بصدد تكييف النزاعات المطروحة أمامه التي في جلها الإدارة طرفا فيها.

وعلى اعتباره أنه ممنوع من استعارة التقنيات العادية، فقد اجتهد لصنع قواعد يحكم بموجبها وبالتالي كون القواعد والأحكام والتي ببساطة نعرفها اليوم باسم القانون الإداري.

## 2- القانون الإداري حديث النشأة:

ظهر القانون الإداري للوجود على يد محكمة التنازع ومجلس الدولة الفرنسيين ابتداء من المرحلة التي أعترف فيها لمجلس الدولة بالسلطة التقريرية ولم يعد جهة رأي واقتراح. ومعنى ذلك أنه قبل 1872 لا يمكن الحديث في علم القانون عن فرع اسمه القانون الإداري بالمعنى الفني، كمجموعة قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص، تحكم نشاط الإدارة وتنظيمها ومنازعاتها. ولقد قلنا سابقا أنّ نشأة هذا القانون بالذات ارتبط

بالظروف السياسية التي مرت بها فرنسا، وهذا أمر طبيعي طالما كان القانون الإداري يحكم السلطة التنفيذية في تنظيمها وعملها وعلاقاتها ومنازعاتها.<sup>1</sup>

ولا شك أنّ هذه السلطة في الزمن السابق للثورة كانت على الغالب لا تخضع للرقابة القضائية، ولا يسأل أعوانها عما سببوه من ضرر للغير، ولكن مع التطور الذي طرأ على المجتمع الفرنسي خاصة بعد الثورة أصبحت الإدارة تسأل عن أعمالها التي تسبب ضررا للغير، وتخضع في نشاطها للرقابة القضائية، وهو ما ثبت عمليا كما رأينا في قضية بلانكو الشهيرة. وهكذا فإنّ تغير نمط الحكم في فرنسا عقب الثورة وما تبعه من تشريعات كان له أثر كبير في ظهور القواعد غير المألوفة أو القانون الإداري بالمعنى الفني. فحداثة نشأة هذا الفرع من القانون شكلت ولو نسبيا عائقا يقف وراء غموض كثير من مصطلحاته إلى غاية اليوم، نذكر منها المرفق العام والسلطة العامة والمنفعة العامة، ورغم الجهود المبذولة من قبل الفقه والقضاء في فرنسا وخارجها فإن بنیان هذه القانون لم يكتمل بعد.

إنّ الفقيه الألماني "جينيلاك" وبمقولته الشهيرة لا يمكن تخيل دولة بدون سلطة تنفيذية، ولكن يمكن تخيلها دون سلطة تشريعية وقضائية. والمثال الجزائري في مرحلة أمر 1965/07/10م إلى غاية دستور 76 لم تكن هناك سلطة تشريعية بالمعنى العضوي للكلمة، وفي مرحلة إعلان المجلس الأعلى للأمن 1992 إلى غاية دستور 96 تدهورت واستبدلت السلطة القضائية، بل حلت محلها أجهزة منشأة من السلطة التنفيذية انطلاقا من المراسيم التشريعية الصادرة من المجلس الأعلى للأمن، والمتضمنة إنشاء المجالس القضائية الخاصة.

وباستبدالنا بالمثال الجزائري يمكن القول بصحة المدرسة الألمانية التي تطرق إليها الفقيه المصري أحمد سليمان الطماوي في كتابه النظرية العامة للقرارات الإدارية، مشيدا بالعمل الإداري الذي اعتبره أقدم من العمل التشريعي والقضائي، مستندا إلى نفس المدرسة،

<sup>1</sup> - طاهري حسن، مرجع سابق الذكر، ص20.

بما أن السلطة التنفيذية كافية للاستمرارية، بل أن التوجه الأمريكي في الدراسات الدستورية الإدارية ومن خلال الأستاذين "قابريل ألموند" ، و"جورج بلندي" أصحاب المنهج الوظيفي اللذان حللا السلطة تحليلا وظيفيا، واعتبراها تلك السلطة التي تقوم بحكم الشعب، مشيرين إلى أنها السلطة التنفيذية ولا غيرها تسير في نفس الاتجاه مع المدرسة الألمانية.

وهذا ما ذكره الأستاذ حسن ملحم في كتابه المتعلق بالتحليل الوظيفي للسلطة سنة 1993، وعلى هذا فإن رؤية القانون الإداري حديث النشأة من الزاوية الفرنسية ليس هو من الزاوية الألمانية والأمريكية، اللتان تريان في الإدارة أقدم سلطة ضمن السلطات الثلاث، كونها نواة السلطة التنفيذية، فهي أقدم من السلطتين التشريعية والقضائية.

### 3- القانون الإداري سريع التطور ومرن:

لما كان القانون الإداري يهتم أساسا بالإدارة العامة ويحكم نشاطها فإنه تبعا لذلك وجب أن يكون قانونا متطورا لا يعرف الاستقرار<sup>1</sup>، ذلك أنه ما صلح للإدارة اليوم قد لا يكون كذلك في وقت لاحق. وتأسيسا على ذلك وجب أن يتكيف هذا القانون مع متطلبات الإدارة، وفقا لما يتماشى ووظيفتها في إشباع الحاجات العامة للجمهور، وهذا الهدف وحده نراه في حركة دؤوبة ودائمة، الأمر الذي سينعكس في النهاية على أحكام ومبادئ القانون الإداري فيجعلها قابلة للتطور والتغيير.<sup>2</sup>

وإذا كانت قواعد القانون المدني والتجاري والبحري مثلا رغم ثباتها النسبي قابلة للتعديل من زمن إلى آخر، كلما اقتضى الأمر ذلك، فإن قواعد القانون الإداري وهي التي تتسم بعدم قابليتها للتقنين والحصص كأصل عام، ستفقد مجالا في حالات كثيرة للإدارة لاختيار القاعدة التي تليق بها. كما أن القضاء ذاته صرح في كثير من أحكامه وقراراته ومنها قضية بلانكو، أن أحكام هذا القانون قد تتغير بحسب مقتضيات المرفق العام، ولا

<sup>1</sup> - عوابدي، عمار، مرجع سابق الذكر، ص 66.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق الذكر، ص 61.

نجانِب الصواب عند القول أنّ هذه المرونة كانت أحد أهم الأسباب التي حالت وتحول دون تقنين القانون الإداري، فإذا كانت خطوات الفرد وعلاقته محدّدة ومعلومة ويمكن معرفتها والتنبؤ بها وتنظيمها بمقتضى نصوص رغم تشعبها، فإنّ الأمر لا يكون كذلك إذا دخل في الاعتبار عنصر الإدارة العامة مما يتعذر معه التنبؤ بالنشاط مسبقاً، وبالظروف المحيطة به، وتفاعل الإدارة مع هذه الظروف، وموقف القاضي منها، يكفينا هنا أن نذهب إلى مدرسة الفقيه جيني المنضمة إلى مدرسة الفقيه دوجي (مدرسة المرفق العام) والتي فيها ساهم بإرساء القواعد الذهبية الثلاث للمرفق العام، المرفق العام كقاعدة أولى مجاني والمرفق العام مستمر وهو متكيف ومتحول، ولما كان المرفق العام بهذا الوصف الأخير، لا يمكن ضبطه لارتباطه بفلسفة الدولة، التي قد تصنع مرافق تراها في وقت إدارية وفي وقت آخر غير إدارية.

والمثال الجزائري أن النشاط العقاري الذي كان قبل 1991 في الجزائر إدارياً، وبعد 1991 تحول في صلب المشروع المتعلق بالترقية العقارية إلى دواوين ترقية وتسيير عقاريين، والتي اعتبرت مرافق اقتصادية تجارية، بعيدة عن كونها إدارية، فلاهي بمشاريع دولة ولا هي بمشاريع عامة، ولا تهدف إلى مصلحة عامة، كونها تهدف إلى مصالح تجارية واقتصادية التي يطغى فيها الربح. فتقلبات المرفق العام المستمرة والمتكررة تفرض تسارعاً في تغيير قواعد القانون الإداري، ليواكب هذه التقلبات.

#### 4- القانون الاداري غير مقتن:

يقصد بالتقنين تجميع رسمي لأهم المبادئ القانونية بخصوص مسألة معينة في منظومة تشريعية، كأن نقول القانون المدني أو القانون التجاري أو القانون البحري، والتقنين على هذا النحو عملية تشريعية تتمثل في اصدار تشريع يضم المبادئ والقواعد التي تحكم فرعاً معيناً من الروابط والعلاقات، ويظهر التقنين نتيجة جهود تقوم بها كل من السلطة

التشريعية داخل كل دولة وكذلك جهود السلطة التنفيذية، كما يساهم الفقه أيضا وكذلك القضاء بشكل غير مباشر في ظهور التقنين.

ويأخذ ظهور التقنين زما غير قصير، وكلما تضافرت الجهود من أجل صياغة تقنين معين كلما ظهر التشريع في صورة تخلص من الثغرات القانونية والأخطاء، ولا شك أن تقنين القاعدة وتبيان ألفاظها وحصر معانيها يؤدي إلى وضوحها، فيسهل على القاضي معرفة مقصد المشرع ونيتة من خلال ما أقره من قواعد مقننة، ومن ثم يسهل عليه الإلمام بها وتطبيقها أحسن تطبيق.

ولقد سبق البيان أن التشريع في غير المجال الإداري يتسم بالثبات، ولو نسينا بحكم إمكانية التنبؤ بالعلاقة وما قد تثيره من إشكالات، ومن ثم فإن مهمة المشرع تكون يسيرة وهو يضع قواعد للقانون المدني أو التجاري أو البحري، وخلاف ذلك تماما تكون المهمة في غاية من التعقيد والعسر إن هو حاول حصر وجمع مختلف القواعد التي تنظم شتى صور النشاط الإداري بمجالاته المختلفة، من أجل ذلك ذهب الدكتور سليمان محمد الطماوي إلى القول إنه لو قدر لهذا القانون أن يقنن لأصبح أكثر القوانين عرضة للتغيير والتبديل.<sup>1</sup>

وإذا ما أتينا لحصر الأسباب التي تحول دون تقنين القانون الإداري لأمكن جمعها فيما يلي:

أ- **حادثة نشأة هذا القانون:** إن هذا القانون كما بيئنا سابقا حديث النشأة فقواعده لم تظهر إلا في أواخر القرن 18 ولا زالت لحد الساعة في طور التكوين، وهذا خلافا لقوانين أخرى كالقانون المدني والجنائي والمالي والتي يعود ظهورها إلى قرون خلت.

<sup>1</sup> - زروقي، ليلي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمصلحة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 13.

ب- مرونة النشاط الإداري: إنّ مرونة النشاط الإداري وقابليته للتطور وصعوبة التنبؤ بمختلف جوانب النشاط الإداري وما يحيط به من إشكالات قانونية، كلها عوائق تقف دون إمكانية جمع مختلف أحكام ومبادئ القانون الإداري.

وإذا كان عدم التقنين يشكل أحد الخصائص التي تميّز القانون الإداري، فإنّه من جهة أخرى يعتبره البعض عيباً من عيوب هذا القانون، ذلك أنّ عدم التقنين ينجر عنه عدم وضوح القواعد التي تحكم الإدارة العامة وعدم ثباتها، مما يجعل في النهاية قواعد هذا القانون سرية لا يعلمها إلا من تخصص في القانون الإداري أو كان على صلة مباشرة بالإدارة، مما يفقد أيضاً الأفراد شعورهم بالاطمئنان خوفاً من مراكزهم القانونية التي قد يصيبها الاهتزاز.

ونظراً لما أسفرت عنه ميزة عدم التقنين من نتائج، وهي أحد مساوئ القانون الإداري في نظر البعض، كثرت المطالب التي تنادي بضرورة تقنين هذا القانون وجمع قواعده وأحكامه في منظومة واحدة. غير أنّ طبيعة هذا الفرع تأبى من أن يقنّن في مجموعة تشريعية شاملة تحكم مختلف أوجه النشاط الإداري.



### المحور الخامس: مصادر القانون الإداري.

لا تتناول مصادر القانون الإداري أسسا مثل الأسس التي يتناولها القانون الخاص هذا الأخير الذي يجعل من الشريعة العامة أهم أساس له، فانطلاقا من القانون المدني تم تحديد مصادر القانون الخاص، بل حتى ورتبت حسب قوتها الإلزامية من تشريع وعرف وشريعة إسلامية ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، إلا أنه بالنسبة للقانون الإداري وعلى اعتبار مفهومه الخاص، فيجهل أساس مصادره، ولكن بالنظر إلى المعايير الفقهية الكلاسيكية والحديثة، فقد تم تناول مصادره، ورغم أن الترتيب الوارد في هذه المصادر يتغير باستمرار، فإن علاج ذلك في الإسناد للقيم القانونية بدل القوة الملزمة، وعلى هذا فالمعيار الكلاسيكي يجعل مصادر القانون الإداري نوعان، رسمية وغير رسمية، أما المعيار الحديث فيجعلها نوعا واحدا:

#### أولاً: المعيار الكلاسيكي:

##### 1-المصادر الرسمية: تتجلى في:

أ- الدستور: الذي شكلت أغلب مواد مصادره للقانون الإداري، ولعل نظرية "جورج فودال" المتعلقة بالأسس الدستورية للقانون الإداري، كانت أهم نظرية بينت أهمية الدستور في القانون الإداري، من خلال ما كتبه في مؤلفة الصادر سنة 1971 في جزئين والمعنون بالقانون الإداري، فكان الجزء الأول يمثل النشاط الإداري، والجزء الثاني يمثل القضاء الإداري، وقد تناول في مقدمة الجزء الأول أهمية الأسس الدستورية كمصدر للقانون الإداري، من خلال مقولته بأن القانون الإداري غريب عن العلاقات السياسية، ولكن بعد أن انفصلت اللائحة الإدارية عن التشريع، أصبح مصدرا للقانون الإداري، من خلال أن اللائحة أصبحت تحكم الحياة الفردية، وأشار إلى السلطة التنفيذية المشرفة على اللوائح،

والتي تعد للإدارة وللقانون الإداري، إلا أن تعرضه لانفصال اللائحة عن التشريع بعث روحا جديدة في المصدر الثاني المتمثل في التشريع والمصدر الثالث اللائحة<sup>1</sup>.

ب- التشريع: تأكد منذ ميلاد الجمهورية الخامسة الفرنسية انطلاقا من دستور 1958 أن التشريع بات محصورا في مجالات محددة، وهذا انطلاقا من المادة 34 منه، ومادام كذلك فلا يجوز للسلطة التشريعية إلا تناول تلك المجالات، ومن بينها الحرية الفردية والأموال والتجريم والعقاب وغيره، في حين أن اللائحة لم تحدد مجالاتها، فيمكن للسلطة التنفيذية إصدارها دون تردد في كل المجالات الأخرى، وهذا انطلاقا من المادة 37 من الدستور الفرنسي، وترك لرئيس الجمهورية وحده الحق في ممارسة إصداره لهذا النوع من اللوائح، وسميت في صلب الدستور باللوائح التنظيمية انطلاقا من المادة 37 .

وعرفت لدى رجال القانون الخاص بالتشريع المستقل، الذي استقل عن التشريع الفرعي، أي في النهاية إضافة سلطة أخرى للسلطة التنفيذية، وهي السلطة التنظيمية، وتعد أقوى حق، بحيث أنها كانت السبب الرئيسي في تدهور وظيفة البرلمان، ومرد ذلك أن الجمهورية الخامسة الفرنسية، بنت فلسفتها وفلسفة الدولة الجديدة على المراهنة على السلطة التنفيذية، وتأكد ذلك من خلال الأسباب التي قوت هذه السلطة، في مقابل تضعيف السلطة التشريعية، وهي بعد السلطة التشريعية عن انشغالات المواطن في مقابل قرب الإدارة منها، وعدم كفاءة النواب وجهلهم للقانون، في مقابل كفاءة الإداريين، وهذا الشيء وسع اللائحة على حسب التشريع، إضافة إلى أسباب أخرى مردها يقينا أن ما قاله "جينبليك" الألماني تأكد في فرنسا، وهو أن العمل الإداري أقدم من العمل التشريعي والعمل القضائي، بل يمكن تخيل دولة دون سلطة تشريعية أو سلطة قضائية، ولكن لا يمكن

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 95.

تخليها دون سلطة تنفيذية (أحادية السلطة)، وبالتالي يتأكد الصراع القائم بين التشريع والتنظيم كمصدرين رسميين للقانون الإداري.<sup>1</sup>

## 2-المصادر غير الرسمية:

أ-**الاجتهاد:** أي كل أعمال مجلس الدولة ومحكمة التنازع القضائية، والتي جاءت بمناسبة فصلها في عديد من القضايا، أبرزها السبب المتمثل في انعدام تقني إداري، فكان فصلها من منطلقات اجتهادية، مثل قضية بلانكو ولوموني كارول وباك ديوكا.

ب-**المبادئ العامة للقانون:** تعرف على أنها قواعد ليست موجودة في متن النصوص القانونية، كمقدمات الدساتير والأعمال التحضيرية، والتي شكلت مصدر للقانون الإداري وأداة للتفسير الإداري، ويلاحظ في هذا الصعيد أن اعتماد القضاء الفرنسي في دستور 1948 للجمهورية الرابعة الفرنسية، على مقدمة الدستور من أجل إصدار لوائح، كان أبرزها تلك المتعلقة بحق الاجتماع والتجمع وإنشاء الجمعيات، في حين أنها ممنوعة سابقا بموجب قانوني شومبولي، الذي جعل من الجمعية أو الاجتماع أو التجمع فعلاً مجرمًا، سمي بجريمة إنشاء الجمعيات والتجمعات، إلى أن صدرت مقدمة هذا الدستور لتؤكد على حرية الاجتماع والتجمع وإنشاء الجمعيات، وتؤكد أمرها من خلال دستور الجزائر 1989 في مقدمته، وكرسها دستور 1996 أيضا.<sup>2</sup>

ج-**الفقه:** لم يتأكد إلى حد الآن درجة القيمة القانونية لهذا المصدر، لأنه مرتبط بآراء موجودة في المؤلفات الكبرى للقانون الإداري، التي قامت بشرح هذا القانون الذي يحتمل أن يؤخذ بالشرح كمصدر له.<sup>3</sup>

## ثانيا: المعيار الحديث:

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 96.

<sup>2</sup> - عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 101.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق الذكر، ص 87.

لم يستقر هذا المعيار بعد لأنه لم يضاف جديدا للمعيار الكلاسيكي، إلا مصدرين آخرين هما القانون الدولي والعرف الكنسي، فالأول جاء انطلاقا من اعتبار مفهوم الدولة متغير لتغير النظام الدولي. فمبدأ السيادة النسبية للدول مثلا الذي جاء في مكان السيادة المطلقة أكد تدخل القانون الدولي وخاصة من خلال المعاهدات، في الشؤون الداخلية للدولة، ومن أمثلتها مبدأ حماية الأقليات وتسليم المجرمين وغيرهم، أما العرف الوارد من الكنيسة المسيحية فقد أضيف كمصدر جديد تحت عنوان العرف الإداري.

وقد تطرق له الدكتور السوري "برهان رزيق" في أطروحة دكتوراه بعنوان "العرف الإداري في بداية الثمانينات" تمت مناقشتها بكلية الحقوق بدمشق، وأكد هذا الأستاذ أن الأعراف الإدارية المتمثلة في التقاليد الإدارية التي مع الزمان أصبحت ملزمة، والتي أخذت من وحي الحضارة الإدارية، مصدرا للقانون الإداري، في حين نرى كما ذهب إليه الفرنسيون أن توجههم الإداري يضرب إلى ما قبل ظهور القانون الإداري. والمتمثل في المرحلة الاقتصادية التي تحكمت فيها الكنسية، وتحكمت بموجبها في سلطة الدولة، أي مرحلة ما قبل فصل الدين عن الدولة، ونتج في تلك المرحلة أعراف دينية في المجال الإداري، مازالت الإدارة الفرنسية تأخذ بها، بالرغم من اعتبارها دولة علمانية.

## المحور السادس: أسس القانون الإداري.

سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس أو فكرة عامة تصلح أن تكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري، وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى.

وإذا كان القانون الإداري في معناه التقليدي قد نشأ في ظل النظام القضائي المزدوج، فإن البحث عن أساس القانون الإداري يساهم بالإضافة إلى بيان الأساس النظري والفني لأحكام ومبادئ القانون الإداري، إلى وضع الأسس الكفيلة بتعيين الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء المدني، خاصة وقد فشل المشرع في تحديد معاني أو موضوع المنازعة الإدارية وإعداد قائمة باختصاص القضاء الإداري، لعدم تمكنه من التنبؤ مسبقاً بمختلف المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، كما أن القضاء الإداري لم يعد جهة قضاء استثنائي كما نشأ ابتداءً، إنما أصبح نظام قضائي موزاي لنظام القضاء المدني وله أهميته وأصالته.

وعلى ذلك كان لابد من وضع معيار ثابت ومستقر لتحديد أساس القانون الإداري، وظهر في هذا المجال عدة نظريات أو معايير رغم تعددها لم تعش طويلاً إنما راح بعضها يغلب على بعض تبعاً، واندماج بعضها ببعض الآخر لسد ما انكشف فيها من نقص أو قصور.

### 1- معيار المرفق العام:

ظهر هذا المعيار وتبلور ابتداءً من الربع الأخير من القرن التاسع عشر، وأصبح الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ومحكمة التنازع، كأساس للقانون الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري، وكان حكم "روتشليد" الصادر عام 1855 و"ديكستر" الصادر عام 1861 من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة. إلا أن حكم "بلانكو" الصادر عام 1873 يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام، وتتخلص وقائع هذا الحكم في أنه صدمت عربة صغيرة تتبع مصنع

تبغ بوردو طفلة فأوقعتها وجرحتها، فرفع والد الطفلة النزاع إلى القضاء العادي طالباً التعويض من الدولة، باعتبارها مسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه عامل المصنع التابع لها، إلا أن محكمة النزاع قررت أن الجهة المختصة بالنظر في النزاع هي القضاء الإداري وليس القضاء العادي، وقضى بأنه " لا تختص المحاكم العادية إطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة، بسبب المرافق العامة أياً 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 قرارات الإدارة".<sup>1</sup>

ومن جانب آخر قرر هذا الحكم قواعد جديدة تحكم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة فورد "ومن حيث أن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم وبعض، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق، ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة".

وتطبيقاً لهذه النظرية فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة. والمرفق العام بهذا المعنى هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة، أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

وقد عزز هذا الاتجاه أن وضع العميد "ديجي" لأسس نظريته عن المرافق العامة التي كان لها شأن كبير بين نظريات القانون الإداري، حتى باتت تقوم على اعتبار المرفق العام ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني خارج عن المألوف في قواعد القانون

<sup>1</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، 2002، ص84.

الخاص. وقد تجاوزت هذه النظرية الانتقادات التي وجهت لمعيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، فشملت جميع نشاطات الإدارة المتصلة مباشرة بالمرافق العامة التي يحكمها القانون الإداري.<sup>1</sup>

ويختص القضاء الإداري في نظر المنازعات الناشئة عنها من قبيل القرارات والعقود الإدارية والأعمال المادية، سواء أصدرت عن الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى التابعة لها، ما دامت تستهدف من هذه الأعمال إشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام، مع ضرورة الإشارة إلى استثناءين محددين في هذا المجال، يتعلق الأول بإدارة الدولة أو الأشخاص التابعة لها لأموالها الخاصة، فلا تكون في هذه الحالة أمام مرفق عام، أما الاستثناء الآخر فيتعلق بعدول الإدارة عن استعمال وسائل القانون العام واستعمالها قواعد القانون الخاص في إدارة نشاط من نشاطاتها، وفي هاتين الحالتين تطبق قواعد القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات الناشئة عنها.

وقد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية كأساس للقانون الإداري، الذي أصبح يسمى " قانون المرافق العامة "، وأطلق على أنصارها " مدرسة المرافق العامة".

لكن ورغم النجاح الكبير الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومبادئه وأحكامه ومعياراً لتحديد اختصاصات القضاء الإداري، واحتلالها مركز الصدارة بين النظريات الأخرى خلال الربع الأخير من القرن التاسع عشر وبدايات العشرين، لم تلبث أن تراجعت بفعل تطور الحياة الإدارية، والتغيرات التي طرأت في القواعد التي قامت عليها فكرة المرافق العامة، بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه والمبادئ الاشتراكية وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وما رافق ذلك من ظهور المرافق الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمرافق المهنية المختلفة. ومن الأسباب الأخرى لتراجع نظرية

<sup>1</sup> - عمار عابدي، القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 141.



المرفق العام كما اصطلح على تسميتها، ظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة.

وأدت هذه التطورات مجتمعة إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام، مما دعي الفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري، إلا أنه مع ما أصاب هذه النظرية من نقد بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد دور المرفق العام كأساس للقانون الإداري، إلا أن هذا الدور لم يعد كافياً أو حجر زاوية كما كان في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

## 2- معيار السلطة العامة وامتيازاتها:

إزاء الانتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام، طرح جانب من الفقه معياراً آخر بديل عنه هو معيار السلطة العامة، ومقتضاه أن فكرة السلطة هي الأقدر في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ونطاق اختصاص القضاء الإداري، ذلك أن العنصر المهم في نظام القانون الإداري المميز له عن القانون الخاص، لا يتعلق بالأهداف أو الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، المتمثلة بالمنفعة العامة كما ذهبت نظرية أو معيار المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، فإذا كانت هذه الوسائل تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد، كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري.<sup>1</sup>

وقد أسس هذا المعيار العميد "موريس هوريو" الذي أنشأ مدرسة مناهضة لمدرسة المرفق العام أطلق عليها "مدرسة السلطة العامة"، ومبادئ هذه النظرية متميزة عن نظرية السلطة العامة التقليدية والتي تفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية. فنظرية السلطة العامة كما ذهب "هوريو" لا تتعلق بالأوامر والنواهي، إنما تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة، مع استعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 148.

ومن الجدير بالذكر أن "هوريو" لم ينكر فكرة المرفق العام، إنما جعلها ثانوية بالمقارنة مع دور السلطة العامة كأساس للقانون الإداري، ومعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، فهو غلب عنصر الوسائل التي تستخدمها الإدارة على عنصر الغاية أو الهدف.

### 3- معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة:

إزاء الانتقادات الموجهة لكل معيار من المعايير السابقة وعجزها في أن تكون أساساً وحيداً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري، لم يعد الفقه والقضاء يتمسكان بفكره واحدة، واتجها نحو الجمع بين فكرتي السلطة العامة والمرفق العام.

وفي هذا المجال حاول الأستاذ "دو لوبادر" تجديد معيار المرفق العام، بعد ما أصابه من تفكك نتيجة الأزمات التي تعرض لها، وذلك عن طريق الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، لكنه جعل الأولوية للمرفق العام، ثم يأتي استخدام أساليب القانون العام في المرتبة الثانية، لسد الفراغ في المجالات التي عجز معيار المرفق العام عن القيام بدوره فيها.

بينما ذهب الأستاذ "شاببي" إلى تغليب فكرة السلطة العامة على فكرة المرفق العام، فقال أنه يجب أن لا نعتقد أن معيار الشروط المخالفة "السلطة العامة" دائماً معياراً مساعداً، فالمعيار المأخوذ من الموضوع هو دائماً معيار مبدأ، ففي كثير من الأحيان يفضل القاضي استخدام معيار الشرط غير المألوف وهذا يكون أسهل أو مناسباً أكثر وعلى هذا الأساس فإن المرفق العام وأن كان عنصراً مهماً في تحديد أساس القانون الإداري، إلا أنه لا يكفي لأداء هذا الدور، بعد أن أتضح سعة مفهومة وعدم اقتصره على المرافق الإدارية، فظهرت فكرة المعيار المزدوج التي أيدها جانب كبير من الفقه وأخذ بها القضاء الإداري في فرنسا في أغلب أحكامه.

وعلى ذلك فإن أساس القانون الإداري لا يرجع لمعيار واحد من المعايير السابقة، إنما يجب الجمع بين المعيارين المهمين المرفق العام والسلطة العامة، ومن ثم ليكون العمل

إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، يجب أولاً أن يكون عملاً إدارياً أو نشاطاً متعلقاً بمرفق عام "نظرية المرفق العام وثانياً أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات أو وسائل وسلطات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص "نظرية السلطة العامة". مع ضرورة التنبيه أن السلطة العامة لا تبرز من خلال الامتيازات الممنوحة للإدارة حسب وإنما تشمل القيود الاستثنائية المفروضة عليها في أحيان أخرى.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 149.

## المحور السابع: الأسس العامة للتنظيم الإداري.

مما لا شك فيه أنّ التنظيم الإداري يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به. وإذا كان ما ميّز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة (تأليه الملك) من جهة، ولضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يداهما من جهة ثانية. فإن الصفة التي تميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة وهذا بهدف مساعدتها (أي الدولة) في أداء مهامها. غير أنّ هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية. ويجب ألا يفهم من كل هذا أنّ نظام المركزية الإدارية نظام عرفته المجتمعات القديمة، ولم يعد له أي تطبيق في ظل الدولة المعاصرة، بل النظام المركزي لا زال يطبق في جوانب كثيرة نظرا لمحاسنه كما سيأتي البيان إلى جانب النظام اللامركزي. وعليه فإنّ التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يأخذ وجهان المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

### 1- المركزية الإدارية:

#### . تعريفها:

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.<sup>1</sup> ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة. فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

<sup>1</sup> - محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1986 ص 93.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أنّ تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية. ذلك أنّه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة. غاية ما في الأمر أنّ هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي وقانوني مستقل.

#### • أركانها:

من المفهوم السابق ذكره نستنتج أنّ النظام المركزي يقوم على دعامتين هما: تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية، وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية. أولاً: تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية.

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً، فإنّه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به. وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم، وسواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم.

#### ثانياً: خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية.

طالما كانت مجموع الوحدات الإدارية والمرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقرارها وسلطتها، فإن هذا الخضوع والسلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع. وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس فيكون له حق المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض. كما يملك الرئيس الإداري أي الوزير سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ

بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل والترقية والتأديب. وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعا في شخصه وأعماله للرئيس الإداري. ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء التي يرفعها المرؤوس ضد أعمال يقوم بها الرئيس الإداري واستثنى من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي (التأديب، الحرمان من الترقية...).

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع. وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.<sup>1</sup>

#### - الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية:

عادة ما تعترف القوانين واللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم أيضاً وذلك بغرض ضمان عمل إداري أفضل. إنَّ قراءة عابرة لنص المادة 17 من الأمر رقم 133/66. المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري تجعلنا أمام قناعة أنَّ المشرع الجزائري رسَّخ فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي فجاء في المادة المذكورة " إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات". وتمَّ ترسيخ فكرة السلطة الرئاسية أيضاً في المادة 19 من نفس القانون التي جاء فيها: " كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به ". وفي المادة 20: " يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة".

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984، ص 216.

وذات الروح تمّ تأكيدها في القانون الأساسي العام للعامل 1978 حيث جاء في المادة 27: " ينبغي على العامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصبه بوعي وفعالية مع مراعاة القانون والأحكام التنظيمية والانضباط والتعليمات السلمية".

وتكرس المبدأ في المادة 36 من القانون أعلاه " ينفذ العامل بكل ما لديه من إمكانية مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه من الأشخاص المؤهلين سلميا ". وتكرر في (المادة 29، 31، 33). ولم تحد أحكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة عن فكرة السلطة الرئاسية بل تضمنتها مواد عديدة (26، 28، 54، 112، 122).

ولمثل هذا التوجه ذهب المرسوم التنفيذي رقم 89 - 224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم. فأقرت المادة 16 منه بوضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السلمية. وذهبت المادة 32 من نفس المرسوم بوضع المساعد الإداري تحت السلطة السلمية.

وتكرس ذات المبدأ (مبدأ السلطة الرئاسية) في مواد كثيرة من نفس المرسوم كالمادة 39 التي حددت مهام كتاب المديرية، والمادة 46 التي حددت مهام معاونين الإداريين. والمادة 49 التي حددت مهام الأعوان الإداريين. والمادة 66 التي حددت مهام المترجمين، والمادة 76 التي حددت مهام المحاسبين، والمادة 96 التي حددت مهام المهندسين التطبيقيين. والمادة 109 التي بينت مهام التقنيين في الإحصاء والتقنيين السامين. والمادة 116 التي وضحت مهام سلك معاونين التقنيين. والمادة 119 التي ضبطت مهام سلك الأعوان التقنيين والمادة 127 التي حددت مهام محلي الاقتصاد. والمادة 133 التي بينت مهام المهندسين في الإعلام الآلي وغيرها من النصوص كثير.

وأخيرا صدر الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 16 جويلية 2006 ليكرس مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري. وهو ما يتجلى بوضوح في المادة 24 والمادة 40 والمادة 44 و 47 و 48 ومواد أخرى كثيرة.

ومما لا شك أن القوانين الأساسية لقطاعات النشاط المختلفة التابعة للوظيفة العمومية والتي يجري حاليا التحضير لها لإعداد النصوص الخاصة بكل قطاع سوف لن تحيد عن إقرار مبدأ السلطة السلمية لربط الموظف بتنظيما ورئاسيا بالجهاز الإداري التابع له.

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

#### - مظاهر السلطة الرئاسية:

من التعريف السابق نستنتج أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة من الاختصاصات على أشخاص مروءوسيه والبعض الآخر على أعمالهم.

- سلطة الرئيس على شخص المروءوس: وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المروءوس وترقيته ونقله وتأديبه، ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، فإنه من حق المروءوس أن يتظلم إداريا من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائيا متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة.



- **سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه:** إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله. وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين. فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه، والبعض الآخر يعود إلى حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال.

**أولاً: سلطة التوجيه.**

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية. أو كما عرفها الدكتور عمار عابدي " عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة".<sup>1</sup>

ولا شك أنّ عملية التوجيه تلعب دوراً بارزاً في تقوية العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للإدارة العامة، والسيطرة على جميع الجهود التي تتوافر عليها المنظمة الإدارية.

والحديث عن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريين تسوقنا إلى ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده القانونية.

- **واجب الطاعة:** سبق القول أنّ الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها. وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق يتمثل: هل يلزم المرؤوس وفي جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للقانون أو يلزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية دون غيرها؟

<sup>1</sup>- عمار عابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق الذكر، ص 415.

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر الغير مشروعة.

أ-أوامر الرئيس المشروعة: إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتمشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة. غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة، وهذا أمر أكده القضاء الإداري المصري. ففي حكم صادر عن مجلس الدولة المصري جاء فيه: " لا تثير على الموظف إن كان معتدا بنفسه واثقا من سلامة نظرة شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفة من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام الأدب واللياقة وحسن السلوك..."<sup>1</sup>.

ولقد رأى الفقهاء أن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار أي مرحلة التمهيد أما إذا صدر القرار فإنّ تنفيذه واجب من جانب المرؤوس وليس أن يعرقه وأن يقف ضد تنفيذه.

ب-أوامر الرئيس المخالفة للقانون: إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فإنه خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على مستوى الفقهي نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس: إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانون فليس للثاني أي المرؤوس أن يتبعه. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه DUGUIT واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة

<sup>1</sup>- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة: القاهرة، 2002، ص 334.

إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأنّ الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول دييجي.<sup>1</sup>

ولقد تأثر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش والشرطة إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر في 10 جانفي 1955 أنّه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع من تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون. إذ لو أتيح لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لأختل النظام وشاعت الفوضى.<sup>2</sup>

ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون. غير أنّه يعاب عنه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتخويل المروءوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها. وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري.

#### الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمروءوس:

ذهب مناصروه إلى القول أنّ المروءوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية. ووجه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول وقال إنّ تطبيقه في الواقع العملي ينجز عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة. كما أنه يجعل المروءوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

#### الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة:

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق الذكر، ص 449.

<sup>2</sup> - ثروت بدوي، مرجع سابق الذكر، ص 336.

ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني. فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محدّدة عندها يلزم بتنفيذها. على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه. وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

#### - موقف المشرّع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:

جاء في المادة 129 من القانون المدني (الأمر 75-58): " لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسئولين شخصا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ".

وجاء المادة ذاتها بعد التعديل المقرر بموجب القانون 10.05 المؤرخ في 20 جوان 2005: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذ لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ". وعند المقابلة بين المادة القديمة والجديدة يتبين لنا أن المشرّع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق قانون العمل مقتصر في التعديل على مصطلح الموظف والعون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها. بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع من عمل التابع).

ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرّع، ورغم ذلك ذهب القول: " إن المشرّع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيّد بها وتنفيذها وتغليبها على

واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري. أي أنه يعتق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون <sup>1</sup>.

واستدل الدكتور عوابدي بنص المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة في صياغتها القديمة لسنة 1966. وإن كنا نؤيد الدكتور عمار عوابدي ونسجل ما سجله على المادة 129 من غموض كبير وعدم وضوح، إلا أننا لا نؤيده في تحليلها خاصة وإن عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في النص، وكأنّ المشرع وضعها لنستدل منها أنّ الموظف فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها.

ومن ثمّ نصل إلى نتيجة مخالفة للتي وصل إليها الدكتور عوابدي وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة.

#### ثانيا: سلطة الرقابة والتعقيب.

وتتيح هذه السلطة للرئيس الإداري القيام بمجموعة صلاحيات فهو من يتولى إجازة عمل المرؤوس ويملك سلطة تعديله وإلغائه وسحبه. كما يملك سلطة في الحلول محله للقيام بأعمال معينة تفصل ذلك كله.

#### أ- سلطة الإجازة أو المصادقة:

وتتمثل في حق الرئيس الإداري في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسه. وقد يكون الإقرار ضمنيا يستدل من خلال سكوت الرئيس بالتعبير عن إرادته صراحة خلال مدة زمنية معينة مما يدل على إقراره وإجازته للعمل بصفة ضمنية. كما قد يكون صريحا بصور قرار أو مقرر من الرئيس يجيز فيه ويصادق على عمل المرؤوس.

#### ب- سلطة التعديل:

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق الذكر، ص 442.

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وحسب ما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري. فيجوز للرئيس الإداري تغيير ما يراه مناسباً. وسلطة التعديل تتصرف لتمس الأعمال غير مشروعة والأعمال المشروعة أيضاً. وفي هذا النوع الثاني من الأعمال يفترض أن تبادر السلطة المركزية أولاً إلى إلغاء الأعمال المشوبة بعيب في المشروعية.

### ج-سلطة الإلغاء:

ويقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة. فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين والأنظمة، كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة أيضاً لاعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري. لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي، فالنوع الأول يشمل القرارات الغير مشروعة والقرارات المشروعة، بينما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال والقرارات غير المشروعة.

**د-سلطة السحب:** ويقصد بها إزالة وإنهاء الآثار القانونية للمقررات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل. ونظراً لما لسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوافر شرطين:

**1-من حيث الموضوع:** يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقاً وأن تنشئ مركزاً قانونياً مكتسباً. ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختص أو أن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم.

**2-من حيث المدة:** يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإن تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب والمدة المقررة تختلف من تشريع لآخر.

هـ-سلطة الحلول: الأصل العام وطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولّى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في مواضع وحالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل مرؤوسيهـم بحكم مالهم من هيمنة على هؤلاء وأعمالهم كما بينا.<sup>1</sup>

#### - صور المركزية الإدارية:

إنّ المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري، وبين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

1-التركيز الإداري: ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية. ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث يجرد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتّم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق. ولا شك أنّ الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني، وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلبا على الجمهور المعني بالخدمة.

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

<sup>1</sup> -Andre de laubadère, jean claude venizia, **gaudemet traite de droit Administratif**, Tome 1 Dalloz P 375.

صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص. كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية، بل إنّ سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص. لذا فإنّ هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفاً من أعباء السلطة المركزية ومنعاً لاختناق العمل الإداري.

فعدم التركيز الإداري كما يقول (Charles Brun) قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ولا يترتب عليه أبداً الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار. لذلك قال (Odillon Barrot) إنّنا دائماً أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة.<sup>1</sup>

ولا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظراً لما يترتب عنه من تخفيف لكثير من التعقيدات، وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم، إلا أنه اتضح بعد طول تجربة أنه لم يحقق على المستوى العملي ديمقراطية الإدارة بصورة جيدة.<sup>2</sup>

- تقدير المركزية الإدارية:

- مزايا النظام المركزي: للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:

<sup>1</sup> - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك ببيروت باريس منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981، ص 47.

<sup>2</sup> - علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، 1984، ص



أ-من الناحية السياسية: إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور.<sup>1</sup>

ب-من الناحية الإدارية: يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام. لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً وغيرها من المناطق.

إنّ النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانساً في العمل بحكم تركيز السلطة، فشروط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة، لذلك أشار Charles Brun أنّ عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه.

ج-من الناحية المالية: إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنّه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة، خاصة وأنّه ثبت بالدليل القاطع أنّ الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلباً على الوعي المالي للدولة.

#### - عيوب النظام المركزي:

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

أ-من الناحية السياسية: إنّ تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار، وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية، وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم وبشأن كل صغيرة وكبيرة، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- محمد الطماوي، مرجع سابق الذكر، ص 115.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 170.

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

## 2-اللامركزية الإدارية:

- مفهومها:

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة. ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.

وللامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية. أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور. وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفدرالي وهو ما سنوضحه فيما يأتي:

- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

لعل اللبس قد يثور بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري خاصة وأن كلاهما يعد أسلوبا من أساليب الوظيفة الإدارية. لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح بشكل أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية.

إن عدم التركيز الإداري يشكل صورة من صور النظام المركزي كما رأينا يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها.

وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة التي رأيناها (المركزية المتوحشة كما أطلق عليها)، لذا تعين على الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحيتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم.

وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء أجزاء الإقليم. كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم. وهذا خلافا لاستقلال الوحدات الإدارية والمحلية، فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص منه أو أن تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعا لذلك فإنه لا تربط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري، وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية كما بينا ذلك سابقا. غير أن التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية. وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون

بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر عندنا في نظام الدائرة.

#### - اللامركزية والفدرالية:

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي:

-من حيث مجال الدراسة: إن النظام اللامركزي يشكل صورة من صور التنظيم الإداري. وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري. بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

- من حيث نطاق المشاركة: إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام هو " قانون المشاركة" ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإرادة العامة، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ). بينما الهيئات المحلية كصور من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بذات الوصف الأول.

-من حيث المنظومة القانونية: إنّ من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز. بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وإن تعددت، تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة.<sup>1</sup>

- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية، وما يعد من شؤون الدولة المتحدة، يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لمشئنة وإرادة الدولة.

#### -الاعتبارات الواجب مراعاتها لتجسيد اللامركزية:

<sup>1</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 52.

إنّ تجسيد اللامركزية يفرض على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات يأتي على رأسها ما يلي:

- **نوع الوظائف والمهام:** لا تخول استقلالية المجموعات المحلية الاعتراف لها بممارسة جميع الوظائف والمهام، بل هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن والقضاء والمالية، أما وظائف أخرى كالتجهيز والفلاحة والنقل والتجارة وغيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

- **درجة النمو والوعي الاجتماعي:** إن اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني أنّ تعهّد شؤون الإقليم للإدارة المحلية. وهذا يفرض كفاءة ودرجة من الوعي الاجتماعي حتى نضمن نجاحا أكبر.

- **مدى توفر الخبراء الإداريين:** إن عدم توفر الأعداد والنوعيات الكافية من الخبراء يجعل من الصعب اتخاذ قرار ما. وهو ما سينعكس سلبا على شؤون الإقليم.<sup>1</sup>

- **أركان اللامركزية الإدارية:**

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة ويعترف أيضا بوجود هيئات محلية أو مرفقة مستقلة. ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية نحل بشيء من الإيجاز كل ركن لوحده.

**أولا: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.**

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم لتسيير محليا وذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون إقليمهم.

<sup>1</sup>- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص36.

وتطبيقاً لفكرة توزيع الاختصاص هذه تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام لتسير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

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

ولقد احترم النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال وأدواته القانونية. فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية، رغم أن مسيروها معينون. بل الاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية أو الفعلية، أي هل من الناحية العملية نلاحظ فعلاً استقلالاً للهيئة المحلية عن السلطة المركزية. فإذا ما تأكد ذلك كنا أمام فصل بين هيئتين فصلاً قانونياً ولا عبرة بشكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي عما إذا كانت تتكون من منتخبين فقط أو معينين ومنتخبين، بل العبرة في ممارسة المهام.

وساق أصحاب هذا المذهب للتدليل على وجهة نظرهم المثال من استقلال القضاء هذا الاستقلال الذي لا ينفيه كون القضاء يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل.

وتبعاً لهذا الرأي فإن المؤسسات العامة التي عين مسيروها تمثل صورة من صور عدم التركيز الإداري. وذهب أصحاب هذا الرأي أبعد من ذلك إلى القول أن الانتخاب قد

يكون ضارا إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي و التأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية.<sup>1</sup>

وخلافا للرأي الأول ذهب اتجاه آخر في الفقه إلى القول أن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية.

فالعبرة لضمان الاستقلال لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وإنما العبرة أساسا تكون في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي، هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية. لذلك قال موريس هوريو " إنَّ اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين."

فالمركزية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة. ولكن الوطن بحاجة أيضا إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة السياسية والناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية<sup>2</sup>. وكأنَّ بهذا الفقيه يريد القول إنه أيا كانت مزايا النظام المركزي، سواء في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها، أو تحقيق العدالة بين الجمهور، أو تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، إلا أن النظام اللامركزي يكفه شرفا وفخرا أنه يجسد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة. حتى أنَّ البعض قال أنَّه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر.<sup>3</sup>

ومما لا شك فيه أنَّ الانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية. هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر

<sup>1</sup> - محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر: القاهرة، 1984، ص 117.

<sup>2</sup> - Maurice Hauriou, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1937, P49.

<sup>3</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 81.

مجلس منتخب لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم، وهو ما يفقد في النهاية الغاية من وجود هيئات محلية مستقلة.

### ثالثاً: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية. وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيداً عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية، فإنّ هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بن الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف (بالوصاية الإدارية).

- **المقصود بالوصاية الإدارية:** لعلّه اتضح لنا مما تقدم أنّ اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية كما رأينا تشكل مظهراً من مظاهر النظام المركزي. ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية ووجودها، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية. ويقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة.<sup>1</sup>

ومن هنا فإنّ نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.

<sup>1</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 94.



وحتى يتضح لدينا أكثر مفهوم الوصاية رأينا أنه من الضرورة تمييزه عن الأنظمة المشابهة له.

#### -التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية:

رغم أنّ مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص. نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

. إنّ الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية. أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعا كما رأينا واستنادا للمادة 49 من القانون تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة. وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون رجوع للسلطة المركزية. وقررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا المحور يتجلى لنا بوضوح في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية.

. طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون. ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف. وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه. بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر.

. يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائباً قانونياً عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

. إنّ الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

#### - التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:

-من حيث أداة ممارسة الرقابة: إنّ رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوباً عليها قانونياً. أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجوداً إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه " لا وصاية دون نص". وهذا خلافاً للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس. وهو ما أكدته نصوص الوظيفة العمومية سابق الإشارة إليها.

-من حيث طبيعة الرقابة: إنّ الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها. كما أنه يراقب هذا التنفيذ.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 96.

- **من حيث الطعن:** لا يملك المروّوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي. ولأنّه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمروّوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية. وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

- **من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المروّوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه. بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

#### - مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية:

سبق البيان أن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية (Contrôle de Tutelle). وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.<sup>1</sup>

- **الرقابة على الأشخاص:** إن استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي. فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاة والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات. أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات التي حددها القانون.

<sup>1</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 100.

- **الرقابة على الهيئة:** تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل. ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين). ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تم رسم وتبيان حالاته وإجراءاته. وتملك السلطة المركزية أيضا حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية. وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز.

- **الرقابة على الأعمال:** تتجلى هي الأخرى في المصادقة والإلغاء والحلول.

- **المصادقة:** أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية. وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.

ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا. أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها. هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصحيح.<sup>1</sup>

- **الإلغاء:** إنّ مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية. وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعييب في المشروعية.

<sup>1</sup> - قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ: 1983.01.08، المجلة القضائية، العدد الرابع، 1989، ص

- **الحلول:** إنّ سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، ولكنّها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا. وقد أُصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول. ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.<sup>1</sup>

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الحلول يعد إجراء خطيرا لذا وجب أن يقيد هو الآخر من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع. والحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية. كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلّق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين. لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون.

#### - صور اللامركزية الإدارية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين اللامركزية والإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية.

- **اللامركزية الإقليمية:** وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات أفرادها. وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم. وبعد أن

<sup>1</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 105.

ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية.

- **اللامركزية المرفقية:** وتتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية. وسنتولى دراسة هذه الصورة من اللامركزية في الفصل الثالث تحت عنوان المرافق العامة.

- **تقدير اللامركزية الإدارية:**

إنّ الحديث عن تقدير نظام اللامركزية الإدارية يدفعنا للتركيز عن مزاياه وعيوبه.

- **مزايا اللامركزية:**

يمكن حصر مزايا اللامركزية في مجالات ثلاث:

- **من الناحية الاجتماعية:** يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود. فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية.<sup>1</sup>

- **من الناحية السياسية:** يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية. بل هناك من قال إنّ الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفاً إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية. والحقيقة أنّ هناك من اعتبر هذه الميزة عيباً فقيل أن اللامركزية تتيح استقلالية للوحدات الإدارية المختلفة وهو ما من شأنه أن يشكل خطراً على وحدة الدولة وتماسكها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 185.

<sup>2</sup>- خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 110.

والذي لا ريب فيه أن هذه الانتقادات تفقد معناها إذا طبق النظام اللامركزي على أفضل صورة ووجه. فما كانت اللامركزية يوما خطرا على الدولة لأن المقصود بها هو الاعتراف للوحدات الإدارية بالاستقلال الإداري وليس بالاستقلال السياسي. فتظل وبوجود النظام اللامركزي الهيئة المستقلة خاضعة لقوانين الدولة، وتنظيماتها المختلفة، ولا علاقة للإدارة المحلية بالشؤون السياسية والنشاط التشريعي، ولا علاقة لها بالسلطة القضائية وعملها. فأين إذن تكمن خطورتها؟ ثم إنه ما يقلل من هذه المخاوف أن استقلال الهيئات المحلية ليس استقلالا تاما مطلقا بل تظل تابعة للجهاز المركزي في مسائل حددها القانون. ومن الناحية السياسية يشفع للنظام اللامركزي أنه الأقوى على تحمّل ومواجهة الأزمات ذلك أنه ثبت بالتجربة في أوقات الحرب، وعند اعتماد النظام المركزي، أن احتلال العاصمة وحده كاف للتأثير على بقية أجزاء الإقليم.

وعلى خلاف الوضع وعند اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية، فإن كل جزء من الإقليم، يتمكن من الإشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة.<sup>1</sup>

-من الناحية الإدارية: يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على مستوى المحلي (الولاية أو البلدية). وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية.<sup>2</sup>

وإذا كان قد قيل عن اللامركزية أنها تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في اتخاذ القرار. فالمركزية تحصر سائر أوجه النشاط في العاصمة سواء الشؤون الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية وغيرها وتدخل للإدارة المركزية أمر الفصل فيها دون الأخذ بعين

<sup>1</sup>- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 33.

<sup>2</sup>- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1978 ص 23.

الاعتبار المعطيات المحلية، فضلا عما ستأخذه عملية الفصل من زمن طويل. وكل هذه المساوئ يتمّ القضاء عليها بتطبيق النظام اللامركزي أين تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأين يتمّ التخفيف من حدة الإجراءات. ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.

#### - عيوب النظام اللامركزي:

يمكن حصر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في جوانب ثلاث.

- من الناحية السياسية: إذا كان النظام اللامركزي على النحو السابق شرحه يكفل وحدة الدولة ويضمن نفوذ وهيمنة السلطة المركزية. فقد عاب البعض عن النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.<sup>1</sup>

غير أن هذه الاستقلالية كما رأينا لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلا، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية.

ويجب ألا يغيب عن بالنا أيضا أن الموارد المالية للهيئات المحلية تعتمد عليها وتمنحها السلطة المركزية. ومن ثمّ فإننا نرى أن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تشكل أي خطر من الناحية السياسية.

<sup>1</sup> - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق الذكر، ص 26.



- **من الناحية الإدارية:** عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة **عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري** وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية.<sup>1</sup>

وإذا كنا مقتنعين من أن النظام المركزي يكفل عدالة أكثر من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة بالفصل في الملفات وإصدار القرار، وبحكم وحدة التصور والمنهج والإجراءات، فإن ذلك لا يعني العمل بالنظام المركزي تحت هذه الحجج الإدارية، بل إن هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضوح التشريعات عامة والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة. كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية، وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته.

- **من الناحية المالية:** لعلّ أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة **تبديد النفقات العامة**، ذلك أنّ الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة.

ولقد مرّ بنا مقولة شارل بران من أنّ: "النظام المركزي يؤدي إلى اقتصاد في النفقات..." وذلك بحكم التقليل من عدد الأمرين بالصرف وهم ممثلي السلطة المركزية، إذ أنّ استقلالية الإقليم من الناحية القانونية وكذلك استقلالية المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة من الناحية القانونية عن الدولة كما سبق البيان. وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة (ولاية، بلدية،

<sup>1</sup> - خالد قباني، مرجع سابق الذكر، ص 108.

مؤسسة) ويفترض أن ينجم عن تعدد الآمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة وهو ما سجلناه عمليا على مستوى الكثير من الإدارات. وباعتقادنا يمكن التقليل من حدة هذه المخاطر بتحريك أدوات الرقابة. سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية أو الأجهزة المختصة ذات الطابع المالي كمجلس المحاسبة عندنا في الجزائر، كما ينبغي من وجهة نظرنا الإكثار من النصوص واللقاءات الداعية إلى كيفية استغلال الموارد المالية أحسن استغلال.

### 3-الجمع بين المركزية واللامركزية.

لعلّه اتضح الآن أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر لما لهما من مزايا وعيوب سبق الوقوف عندها. وهذا الأمر لا شك يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين وهو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء.

غير أنه ونظرا لما عرفه النظام اللامركزي من صعوبات ذهب البعض إلى القول إنه ينبغي توسيع الهيئات المركزية. ولقد ظهر هذا الرأي بمناسبة أحد ملتقيات الاتحاد الدولي للسلطات المحلية حيث ذهب التقرير إلى القول " أن هناك اتجاهات متزايدة في العديد من الدول هدفها تحقيق العودة إلى النظام المركزي وتوجد أدلة أن بعض المسؤوليات قد نقلت فعلا الى السلطات المركزية. وينتهي التقرير إلى أن نظام الحكم المحلي يواجه بعض الصعوبات.<sup>1</sup>

وتركّز هذا الرأي كثيرا في بعض الدول النامية التي سعت إلى الإنقاص من صلاحيات الوحدات الإدارية بشكل أو بآخر خاصة عن طريق الاعتمادات المالية مما أفقد في النهاية الإدارة المحلية ثقة الجمهور. ونتيجة ذلك ظهر الاتجاه الذي ينادي بإلغاء اللامركزية والإعراض عنها لما لها من مساوئ واستبدالها بنظام إداري يلائم هذه الدول وهو نظام المركزية في صورة عدم التركيز الإداري.

<sup>1</sup> - محمد أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية، ص 39.

والحقيقة أنّ الصعوبات التي يواجهها النظام اللامركزي في الدول النامية خاصة، لا ترتقي إلى درجة الاستغناء عنه أيا كانت عيوبه من الناحية العملية، بل ينبغي تدعيمه ومحاولة التقليل من مساوئه.

وما يجعلنا نتمسك بالنظام اللامركزي ندعو إلى الإبقاء عنه وتطبيقه وتطويره هو الدور المتنوع للدولة. فالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية دفعت الدولة المعاصرة إلى التدخل واستعملت الإدارة كهيكل لتنفيذ سائر برامجها.

وإن اتساع وظائف الدولة نتج عنه اعتماد اللامركزية كأسلوب إداري من أجل توفير الخدمات للجمهور بأبسط الإجراءات، وتقريب الإدارة من المواطن، وتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه على الصعيد المحلي ومن ثم اتخاذ القرار المناسب في مدة معقولة. ونعتقد أنّ أسلوب عدم التركيز الإداري وإن كان يشكل صورة متطورة للنظام المركزي، ويحتوي على مزايا كثيرة، إلاّ أنّه لا يمكن أن يحل محل النظام اللامركزي لأن ممثل السلطة المركزية على مستوى الإقليم لا يملك البت في مسائل معينة تخص الشؤون المحلية، بل ينبغي عليه اللجوء للسلطة المركزية وهو ما يوقعنا في مساوئ النظام المركزي السابق الإشارة إليه.

وينبغي ألا نفهم ذلك كله أننا ندعو إلى الإعراض نهائيا عن تطبيق المركزية الإدارية، بل عكس ذلك نحن ندعو لتطبيقها في ميادين معينة كالأمن والدفاع والمالية والاتصالات. ولأن الإفراط والمبالغة في تطبيقها خاصة في الصورة الأولى (المركزية المطلقة) أمر يغرق القادة الإداريين في مسائل دقيقة وتفصيلية مما يشغلهم عن قضايا أهم. ولقد ثبت من خلال دراسات إدارية أن اللامركزية وإن كانت تقلل من التخطيط والضبط المركزي فالقائد الإداري يشبه دوره دور سائق السيارة الذي له أن يقودها متى شاء في الطريق وبالكيفية التي يراها مناسبة له طالما ظل ملتزما بالحدود التي فرضتها أنظمة المرور.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - إبراهيم عباس، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1881، ص 118.

## المحور الثامن: التنظيم الإداري في الجزائر.

تتنوع أساليب التنظيم الإداري، وتمتزج ببعضها البعض بنسب متفاوتة في التطبيق العملي في كل البلدان، فلا يوجد نظام مركزي أو لامركزي مطلق، وعليه، كل دولة تأخذ بغلبة أحد النظامين على الآخر حسب نظامها السياسي القائم. وتعتبر الجزائر من الدول التي تبنت القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني، القائم على جملة القواعد الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والذي يهتم بالتنظيم الإداري سواء المركزي، ممثلاً بمختلف الهيئات المركزية، واللامركزي المتجسد بموجب الجماعات المحلية.

### 1- مسار تطور الإدارة المركزية تاريخياً:

يجدر بنا تقديم لمحة تاريخية نتبع فيها مسار تطور تلك الإدارة سواء في مرحلة الاستعمار الفرنسي أو في عهد الاستقلال ويمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت يهما الإدارة المركزية الجزائرية مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أ- **مرحلة الاستعمار:** بعد احتلال الجزائر ومنذ 1835 قامت السلطة الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب الحاكم العام حيث كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب مما جعلها تكتسي طابعاً عسكرياً لمواجهة المقاومة الوطنية الجزائرية والسيطرة على الوضع بالبلاد.

وفي عام 1845 أصبحت مختلف تلك القطاعات والمصالح تابعة مباشرة للوزارات المختلفة في فرنسا في سياق ما عرف بسياسة الإلحاق *politique de rattachement* وخلال النصف الثاني من القرن التاسع عرفت المؤسسات الإدارية الاستعمارية بالجزائر وخاصة مؤسسة الحاكم أو الوالي العام عدة تغيرات وتعديلات بصورة يمكن معها التجاوب مع حدة المقاومة الشعبية مثل: فكرة المملكة العربية التي طرحها نابليون الثالث حتى يكون

إمبراطورا على العرب أيضا والتخفيف من الطابع العسكري للحاكم العام، وإحداث وزارة المستعمرات والجزائر وأخيرا الاعتراف بالشخصية المعنوية للجزائر سنة 1900. وإذا كان النصف الأول من القرن العشرين قد اتسم أساسا بالنضال والحركة السياسية كمظهر لمقاومة الشعب الجزائري فإن الجهاز الإداري المركزي بقي متمثلا في منصب الحاكم العام الخاضع رئاسيا لوزير الداخلية (في فرنسا) بجانب هيئات أخرى معونة له وذات طابع استشاري مثل مجلس الحكومة الذي يتشكل من سامي الهيئات القضائية والموظفين العسكريين والمدنيين وكذا رؤساء الإدارات العامة العاملة في مختلف المجالات سواء كانت تابعة رأسا للوزارات الفرنسية كالجيش والتعليم العام أو ما كان مستقلا بنفسه في الجزائر.

وبعد الحرب العالمية الثانية ونظرا للمستجدات والمعطيات الداخلية خاصة أحداث 08 ماي 1945 والدولية (إنشاء هيئة الأمم المتحدة وما تضمنه ميثاقها من مبادئ كمبدأ تقرير المصير) عمدت السلطات الفرنسية إلى مواجهة الوضع الجديد عن طريق إصدار ما عرف بالقانون الأساسي الخاص بالجزائر الصادر في 1947 والذي أعاد تنظيم الإدارة المركزية بالجزائر بإنشاء الجمعية أو المجلس الجزائري إلى جانب الاحتفاظ بمنصب الحاكم العام ومجلس حكومته وتوسيع سلطاته.

تبين دراستنا للنص السابق أن المجلس الجزائري ليس هيئة تشريعية بل هو مجرد جهاز إداري لافتقاده عنصر السيادة ذلك أن صلاحياته محدودة ومداولاته خاضعة إلى مصادقة السلطات المركزية في فرنسا قبل تنفيذها. أما عن تشكيله فهو يتكون عن طريق الانتخاب من 120 عضوا موزعين بين القسمين الانتخابيين الأوربيين بالجزائر من ناحية والجزائريين (الأهالي) من ناحية أخرى.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 79.

وبعد اندلاع ثورة الفاتح من نوفمبر 1954 تم حل المجلس الجزائري سنة 1956 لتنتقل صلاحياته إلى الحاكم العام والذي سيخلفه فيما بعد \*المفوض العام\* الذي زوّد بأوسع السلطات لمجابهة الثورة ومحاصرتها وقمعها بكافة الوسائل الإدارية وغيرها وقد كان يساعده في مهمته كاتب عام وكاتبان مساعدان للشؤون الإدارية والشؤون الاقتصادية.

- إدارة ثورة التحرير: بعد اندلاع ثورة نوفمبر 1954 تشكلت هيئات وأجهزة إدارية لتوجيه الثورة التحريرية ومقارعة الاستعمار الفرنسي وقد تمثلت أساسا فيما يلي:

-اللجنة الثورية للوحدة والعمل : حيث تولى بعض أعضائها مهمات عسكرية وسياسية داخل الوطن والبعض الآخر تكفل بالنشاط السياسي والدبلوماسي بالخارج وذلك إلى حين انعقاد مؤتمر الصومام في 1956.

-المجلس الوطني للثورة الجزائرية: وهو هيئة منبثقة عن مؤتمر الصومام يمثل السلطة العليا للشعب الجزائري ويتولى وضع الساسة العامة للثورة كما يختص أيضا بتعيين الهيئة التنفيذية.

-لجنة التنسيق والتنفيذ : حيث يختار أعضاؤها من بين أعضاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية ولها سلطات واسعة في شتى المجالات.

-الحكومة المؤقتة للثورة الجزائرية: بعد تعيين أول حكومة مؤقتة للثورة الجزائرية في 19 سبتمبر 1958 بالقاهرة من المجلس الوطني حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ في إدارة شؤون الثورة.

ب-مرحلة الاستقلال:

بغض النظر عن طابعها السياسي والدستوري فإن رئاسة الجمهورية كانت قد تشكلت في ظل دستور 1963.المؤسسة الإدارية المركزية الرئيسية اعتبارا لأهمية الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية. وبعد 19 جوان

1965 تشكل مجلس للثورة باعتباره صاحب السيادة في البلاد في إطار ما سمي بالتصحيح الثوري.

وطبقا لأحكام الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المعروف بالدستور الصغير فقد كانت الحكومة الجهاز الإداري الأساسي التي تعمل بتفويض من مجلس الثورة وتحت سلطته ومراقبته عن طريق ما يصدر عن رؤسها من أوامر ومراسيم. ولقد ترتب على الوضع ما يلي:

-إلغاء دستور 1963 بما تضمنه من مؤسسات ومنها المؤسسات الإدارية.

-إقامة مجلس للثورة حائز على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

-اتساع صلاحيات رئيس الدولة باعتباره رئيسا للحكومة ولمجلس الوزراء ولمجلس الثورة.

وقد استمر العمل بهذا الأمر تحت شعار الشرعية الثورية إلى حين صدور الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار الدستور والسعي للعودة إلى الشرعية الدستورية. في ظل نظام تأسيسي يقوم على مبدأ الحزب الواحد كما هو الشأن في مختلف الأنظمة الاشتراكية السائدة آنذاك تم الأخذ بموجب دستور 1976 بوحدة السلطة مع ممارستها في صورة وظائف متنوعة منها الوظيفة التنفيذية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

تدل أحكام دستور 1976 بصورة واضحة على مدى اتساع سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري إذ يهيمن على النشاط الحكومي من حيث تعيين أعضاء الحكومة وتحديد صلاحيات أعضائها وممارسة الحكومة للوظيفة التنفيذية بقيادته. كما يتمتع بسلطة تنظيمية واسعة بالنسبة للشؤون الإدارية إلى جانب اختصاصه بالتشريع عن طريق الأوامر. وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى تأثير النظام السياسي الدستوري القائم على الأحادية الحزبية على المركز القانوني لرئيس الجمهورية من حيث دور الحزب (جبهة التحرير

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص82.

الوطني) سواء بالنسبة لاقتراح ترشيحه للرئاسة أو إنهاء مهامه إلى حين اعتماد التعددية السياسية بموجب دستور 23 فيفري 1989.

## 2- الهيئات المركزية في التنظيم الإداري الجزائري:

تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات النهائية فيما يتعلق بمسائل الوظيفة الإدارية، في كل من رئاسة الجمهورية والحكومة، بالإضافة للولاة باعتبارهم سلطات إدارية لا تركيزية في حدود اختصاصاتهم الإدارية المركزية. أ- رئاسة الجمهورية والحكومة: تجسد السلطة المركزية المطلقة في الجزائر كل من رئاسة الجمهورية والحكومة.

- رئاسة الجمهورية: تتمثل رئاسة الجمهورية في كل من رئيس الجمهورية في حدود اختصاصاته الإدارية، ويساعده في ذلك أجهزة إدارية تنفيذية واستشارية فنية تابعة له وخاضعة لسلطته.

. رئيس الجمهورية: يعتبر رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية، والرئيس الإداري الأعلى في الدولة، يتولى المنصب بتوافر جملة من الشروط، ومراعاة جل الإجراءات المقررة قانوناً، ويتمتع بصلاحيات واسعة يبررها منصبه السامي.<sup>1</sup> . شروط تولي منصب رئيس الجمهورية: ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، لمدة 5 سنوات، ليتم الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية جملة من الشروط، حددها الدستور منها:<sup>2</sup> - التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وتثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،

<sup>1</sup> - أكلي نعيمة، محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ليسانس، جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، الجزائر، السنة الجامعية: 2020 / 2021، ص 69.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 70.



- ألا يكون قد تنسج بجنسية أجنبية، وأن يدين بالإسلام،
- أن يكون قد بلغ سن الأربعين كاملة يوم إيداع طلب الترشيح،
- كما يشترط أن يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
- وعليه إثبات تمتع زوجه بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
- ويثبت إقامته بصفة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشيح،
- كما يتعين عليه أن يثبت مشاركته في ثورة 1 نوفمبر 1954، إذا كان مولودا قبل جويلية 1942،
- وأن يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها،
- وعدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942،
- ويقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.
- يودع التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية من قبل المترشح شخصيا لدى رئيس السلطة المستقلة، ويرفق بمجموعة من الوثائق حدّتها المادة 249 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- . اختصاصات رئيس الجمهورية: يجسد رئيس الجمهورية باعتباره رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كلّ الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، ويعمل على حماية الدستور ويسهر على احترامه، كما يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها.
- وبهذه الصّفة، يضطلع بمهام ومسؤوليات إدارية هامة، يمكن إجمالها في سلطة التعيين، والحفاظ على أمن الدولة، والتنظيم.

. **سلطة ووظيفة التعيين:** يختص رئيس الجمهورية بالتعيين في بعض المناصب الحساسة، المدنية والعسكرية، من بينها ما يلي:<sup>1</sup>

- رئيس المحكمة الدستورية وثلاث أعضاء آخرين منها، رئيس مجلس المحاسبة، ورئيس السلطة الوطنية للانتخابات وأعضائها، أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، رئيس المجلس الاستشاري الأعلى، رئيس المجلس الوطني للبحوث العلمية والتكنولوجي.

- كما يعين رئيس الجمهورية اعتبارا لنص المادة 92 من الدستور، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤول أجهزة الدولة، الولاة، الأعضاء الميسرين لسلطات الضبط، بالإضافة لسفراء الجمهورية المبعوثين فوق العادة إلى الخارج.

- يتولى رئيس الجمهورية أيضا، تعيين رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ورئيس محكمة التنازع، كما يعين قضاتها الآخرين، باقتراح من وزير العدل بعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.

. **سلطة المحافظة على أمن الدولة وسلامتها:** والتي تتجلى في تقرير حالي الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب.

- **حالي الحصار والطوارئ:** يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، طبقا للشروط المحددة في المادة 97 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

- **الحالة الاستثنائية:** يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

<sup>1</sup>- أكلي نعيمة، مرجع سابق الذكر، ص 71.

- حالة الحرب : إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب مع مراعاة الإجراءات المحددة قانونا.

. السلطة التنظيمية: يمارسها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم، في المسائل غير المخصصة للقانون، فهي سلطة واسعة غير مقيدة، إذ تمّ تحديدها بشكل سلبي.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية، كما يتولى إصدار قانون المالية بأمر، في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في أجل 75 يوما من تاريخ إيداعه.

تتعدّد صلاحيات رئيس الجمهورية، وتمتد لتشمل مجالات متنوعة، إضافة للصلاحيات السابقة إذ يتولى المصادقة على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحرّ والشراكة وبالتكامل الاقتصادي بعد أن يوافق عليها البرلمان صراحة.

يعتبر رئيس الجمهورية، القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، كما يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتيه، بالإضافة لذلك يقرر السياسة الخارجية للأمن ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء، ويوقع المراسيم الرئاسية، كما يتمتع بحق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، ويستدعي الهيئة الناجبة، وله أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة كما يتولى عملية إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ويسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية ويوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويرأس المجلس الأعلى للقضاء.

- **الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية:** يساعد رئيس الجمهورية في أداء مهامه باعتباره الرئيس الأعلى للإدارة المركزية، وحدات إدارية تابعة له، إضافة للوحدات الاستشارية.

. **الوحدات الإدارية التابعة لرئيس الجمهورية:** يساعد رئيس الجمهورية، أجهزة تتحدّد في كل من الأمانة العامة للحكومة، مدير ديوان، مستشار رئيس الدولة، أمانة عامة لرئاسة الجمهورية، مستشارون وكتابة خاصة بالإضافة إلى هياكل تتمثل في كلّ من المديرية العامة لأمن الاتصالات والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مديرية التشريفات، مديرية الأمن الرئاسي، مديرية الوقاية، مديرية الإدارة العامة، مديرية الدعم التقني والنقل والوسائل مديرية تسيير الإقامات الرسمية والتراث الفني، مديرية الإعلام، مديرية الإطارات والكفاءات الوطنية، مصلحة المواصلات السلوكية واللاسلكية، مصلحة وسائل الإعلام الآلي، مصلحة التحليل والتلخيص والمسائل القانونية، مصلحة العلاقات العمومية، مصلحة الترجمة الكتابية والفورية، مصلحة التنظيم العام ومصلحة المحفوظات.

. **الهيئات الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية:** يساعد رئيس الجمهورية هيئات استشارية حدّدها الدستور في كل من، المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 206 من دستور 1996، المعدل والمتمم)، المجلس الأعلى للأمن (المادة 208 من نفس الدستور)، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (المادتين 209 و 210)، المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادتين 211 و 212)، المرصد الوطني للمجتمع المدني (المادة 213)، المجلس الأعلى للشباب المادة (215)، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (المادة 216)، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات (المادة 218) من نفس الدستور).<sup>1</sup>

- **الهيئات الاستشارية المركزية:**

<sup>1</sup> - دستور 1996 المعدل والمتمم.

تعتبر الاستشارة من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة لأنها تساعد كل إنسان للاهتمام والاستعانة بآراء ذوي الخبرة والاستفادة منهم وإذا كان الإنسان لا يستطيع أن يلم بكل المعارف والعلوم وجميع أنواع المهن والاختصاصات فإن هذا النقص يمكن تفاديه باللجوء للاستشارة والاستعانة بالمختصين في شتى مجالات المعرفة والمهارات الفنية المختلفة. وتعود أهمية الاستشارة أيضا أنها تمكن الإدارة من الاستفادة من خدمات الأخصائيين دون التأثير على وحدة القيادة الإدارية.

والحديث عن الأجهزة الاستشارية يجرنا للتركيز على الطبيعة القانونية للآراء الصادرة عنها فهي تفتقد لعنصر الإلزام لأنها مجرد آراء ووجهة نظر مصدرها أخصائيين في مجال محدد ومن هنا فهي لا تلزم الجهة التي طلبت الاستشارة وإن كانت كما يقول الدكتور أحمد بوضياف لها في الغالب قوة التأثير المعنوية باعتبارها صدرت عن فنيين وذوي خبرة ولقد دفعت أهمية العمل الاستشاري السلطة التنفيذية في الجزائر إلى إنشاء العديد من المجالس الاستشارية وتم إحداث البعض منها بموجب مراسيم رئاسية والبعض الآخر بموجب مراسيم تنفيذية.

#### -الهيئات الاستشارية المحدثه بموجب مرسوم رئاسي:

نذكر منها المجلس الأعلى للتربية، والمجلس الأعلى للشباب، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

-**المجلس الأعلى للتربية:** إن المجلس الأعلى للتربية المحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 101 المؤرخ في 1996/03/11 عبارة عن هيئة استشارية على المستوى الوطني مقرها مدينة الجزائر وضعت تحت وصاية رئاسة الجمهورية وقد أناط المرسوم المذكور بالمجلس القيام بالدراسات والتقويم في مجال التربية والتكوين وهذا ما نصت عليه المواد 03 وما بعدها ويضم المجلس اختصاصيين وميدانيين في مجال التربية والتكوين تابعين لقطاعات مختلفة (وزارة التربية، وزارة التعليم العالي، وزارة التكوين المهني)

ولقد وسعت المادة 39 من المرسوم أعلاه من صلاحيات الاستشارة بالنسبة لهذا المجلس لما لها من أهمية حيث جاء فيها أنه يمكن للمجلس أن يجري أية استشارة لدى الإدارات والهيئات العمومية ولدى كل شخص طبيعي أو معنوي تسري عليه أحكام القانون العام والخاص.

- **المجلس الأعلى للشباب:** أحدث المجلس الأعلى للشباب بموجب المرسوم رقم 95-256 المؤرخ في 17 أوت 1995 وهو عبارة عن هيئة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية مقرها مدينة الجزائر، والمجلس عبارة عن جهاز استشارة لذا اعترف له بصلاحيات السلطات المختصة باتخاذ أي نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي له علاقة بهدفه. ويتشكل المجلس من معينين من قطاعات مختلفة (من 25 إلى 30 عضو) ومنتخبين من قبل الندوة الوطنية للشباب (165 إلى 170 عضو).<sup>1</sup>

- **المجلس الاقتصادي والاجتماعي:** أحدث المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05/10/1993 وهو عبارة عن هيئة مختلطة تضم خبراء ينتمون لقطاعات مختلفة (ممثلي عن المؤسسات العامة وممثلين عن المؤسسات الخاصة والحرفيين والتجار وممثلي عن المستثمرات والتعاونيات الفلاحية وممثلي عن الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي وممثلي عن العمال وعن أصحاب المهن الحرة...) وقد اوجب التنظيم توافر التجربة في كل عضو ينتمي للمجلس. وهذا ما أكدت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في 04 ماي 1994 المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بقولها: يجب أن يختار الممثلون المعينون من بين الأشخاص الذين لهم علاقة بعمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ومهامه.

يتكون المجلس من 180 عضو موزعين حسن ما يلي:

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 95.

-50% يمثلون كافة المؤسسات والتنظيمات العامة والخاصة العاملة في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

-25% يمثلون الإدارة العامة المركزية والمحلية.

-25% يمثلون الشخصيات المؤهلة نظرا لخبرتهم وتأهيلهم الشخصي يعينون لتخصصهم من رئيس الجمهورية.

وعلى كل فإن طريقة التمثيل يسودها الانتخاب والتعيين في آن واحد طبقا لكيفيات يحددها مرسوم تنفيذي وذلك لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد ويمكن تعليق العضوية بأغلبية 3/2 أعضاء مكتب المجلس.

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من أهم المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية حيث حدد الإطار العام صلاحيات المجلس حينما نصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي 39-225 على ما يلي: المجلس جهاز استشاري للحوار والتشاور في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعليه فإن المجلس تقتصر مهمته على تقديم المشورة إلى أجهزة الإدارة المركزية (الحكومة) دون البرلمان كما هو الحال في بعض الدول (فرنسا) حتى قراراتها التنفيذية في شتى الميادين بناء أو استئناسا بالدراسات والتوصيات المقدمة لها حيث تشير المادة 3 من المرسوم السابق إلى ذلك حينما تنص على ما يلي:

-ضمان استمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

-تقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية ودراساتها.

-تقديم الاقتراحات والتوصيات وإبداء الآراء حول القضايا التي تدرج في نطاق اختصاصه. ومن ثم فإن أعماله وتوصياته مهما كان شكلها من حيث القانون ذات طبيعة استشارية إذ أنها تفتقر إلى القوة الإلزامية باستثناء بعض التصرفات المتصلة بالتسيير

الإداري للمجلس والتي يمكن تكييفها على أنها قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة كقاضي إلغاء.<sup>1</sup>

- الهيئات الاستشارية المحدثة بمراسيم تنفيذية: وهي كثيرة ومتنوعة نذكر منها على سبيل المثال المجلس الوطني للمحاسبة، والمجلس الوطني للمرأة.

- المجلس الوطني للمحاسبة: وقد أحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-318 المؤرخ في 25 سبتمبر 1996 ووضع سلطة وزير المالية واستنادا للمادة الثانية منه يمكن تحديد طبيعة هذه الهيئة حيث جاء فيها أن المجلس جهاز استشاري ذو طابع وزاري مشترك ومهني مشترك.

- المجلس الوطني للمرأة: وقد أحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-98 المؤرخ في 1997/03/29 يمارس مهامه تحت رعاية رئيس الحكومة وطبقا للمادة الثانية منه يعد المجلس جهاز استشارة واقتراح وتقويم في مجال السياسة الوطنية للمرأة فيشارك بآرائه واقتراحاته في تحديد استراتيجية شاملة من شأنها أن تضمن التكفل بحاجات المرأة وطموحاتها.<sup>2</sup>

- الحكومة:

يقود الحكومة وزير أول، أو رئيس حكومة، بالإضافة للوزراء.

. الوزير الأول أو رئيس الحكومة: يترأس الحكومة وزيروا أولا أو رئيس حكومة، يعينه رئيس الجمهورية، اعتبارا لنص المادة 103 من الدستور (المعدلة في سنة 2020)، التي أفصحت عن العودة لتبني نظام رئيس الحكومة أو الإبقاء على إعمال نظام الوزير الأول، فإن أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية يقود الحكومة رئيس حكومة، في حين يقودها الوزير الأول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

<sup>1</sup>- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص124.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 97.



يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اعتباراً لنص المادة 112 من الدستور، الصلاحيات التالية:<sup>1</sup>

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

- كما يتولى رئيس الحكومة تشكيل حكومته واعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، بينما يكفي الوزير الأول باقتراح أعضاء الحكومة ليتم تعيينها من قبل رئيس الجمهورية.

. الوزراء: الوزير باعتباره عضواً في السلطة التنفيذية تلازمه صفتان، الصفة السياسية باعتباره عضو مجلس الوزراء، والصفة الإدارية باعتباره عضو ورئيس إداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة المكونة للوزارة التي يشرف عليها، فيقوم بوظيفة التنظيم لوزاراته وضمان حسن سيرها باطراد واستمرار، وذلك عن طريق سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية بمعنى كأصل عام لا يتمتع بالسلطة التنظيمية بمفهومها العام إنما ينفذ فقط أحكام المراسيم التنفيذية.

كما يعتبر الوزير الرئيس الإداري المركزي المختص، وصاحب الصفة القانونية في ممارسة سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على موظفي وزارته فله سلطة التعيين - إلى حد ما-، سلطة نقلهم، ترقية وتأديبهم، إرشادهم وتوجيههم، إجازة أعمالهم والتصديق عليها أو رفضها وإلغاءها أو سحبها أو تعديلها، وله حق إصدار القرارات الإدارية الفردية (قرارات وزارية)، كما يمارس الوزير الوصاية الإدارية على مختلف

<sup>1</sup> - التعديل الدستوري 2020.

المؤسسات الإدارية العامة التابعة لقطاع وزارته، مثل ما يمارسه وزير التعليم العالي والبحث العلمي من رقابة على الجامعات.

#### - سير عمل الإدارة المركزية:

إن القرارات المرتبطة بالنشاط الحكومي التي تتخذها الإدارات المركزية تخضع من جهة لبعض الشروط الواجب توافرها لتحضير هذه القرارات ومن جهة أخرى للموافقة عليها.

- **تحضير القرارات:** مبدئياً إن القرار الصادر في صيغته النهائية سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة سواء كانت هذه الهيئات وزارية أو غير وزارية لهذا فإن تحضير قرارات السلطة المركزية يطرح أولاً إشكالية التنسيق بين الجهات المشاركة في تحضير القرار ثم كيفية الإنجاز لهذا القرار.

- **إشكالية التنسيق:** نتناول في البداية التنسيق على المستوى الوزاري ثم التنسيق على مستوى رئاسة الحكومة.

#### - التنسيق على المستوى الوزاري:

تجدر الإشارة أن بعض الوزارات بحكم طبيعة نشاط قطاعها الوزاري تلعب دور جهاز تنسيقي فالأمر يتعلق مثلاً بوزارة المالية عند تحضيرها وتنفيذها لميزانية الدولة ففي هذا الإطار فإن وزارة المالية تلعب الدور الأساسي في تنسيق الأعمال بين مختلف الوزارات فيما يتعلق بالنشاطات التي لها الطابع المالي كذلك الحال بالنسبة للجهاز المركزي المكلف بالتخطيط فهو الذي يقوم بمهمة التنسيق بين كل الجهات المعنية لتحضير وتجسيد المخططات الوطنية للتنمية ونفس الشيء بالنسبة للجهاز المركزي للتوظيف العمومي فهو الذي يضع شروط توظيف أعوان الدولة ويعد بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية وكذا الهيئات المعنية طرق سير الحياة المهنية للموظفين وكذا تكوينهم.<sup>1</sup>

#### - التنسيق على مستوى الحكومة:

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 98.

كما سبق ذكره فإن رئيس الحكومة يتولى توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ما عدا وزارتي الدفاع الوطني والشؤون الخارجية اللتين تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية وفي هذا الإطار فإن رئيس الحكومة مؤهل لحل الخلافات.<sup>1</sup>

#### ب-الوالي:

يعتبر الوالي سلطةً من السلطات الإدارية المركزية في الولاية، وممثل للدولة ومندوب الحكومة، يضطلع بمهام وصلاحيات مختلفة. يعتبر الوالي القائد الإداري للولاية، وحلقة وصل بينها وبين السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس يجسد صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح وزير الداخلية. يساعد الوالي أجهزة تنفيذية تتمثل في إدارة الولاية التي تتشكل من الكتابة العامة المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة.

- **صلاحيات الوالي:** يمارس الوالي سلطات يملئها عليه القانون، تتباين بين ما يفرض عليه بصفته ممثلا للولاية، وبين ما يفرض عليه بصفته ممثلا للدولة.

. **سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية:** يمكن إيجازها فيما يلي:<sup>2</sup>

- السهر على حضور ونشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وإطلاع رئيسه على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية ومدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه، كما يتولى تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، وأمام القضاء وبعد مشروع الميزانية ليتولى تنفيذه، وهو الأمر بصرفها، كما يسهر على حسن سير مؤسسات الولاية.

<sup>1</sup>- ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، منشورات دحلب: الجزائر، ص 90.

<sup>2</sup>- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.

- يدخل ضمن اختصاصات الوالي أيضا، تسليم رخصة التجزئة أو رخصة البناء، كما يمارس سلطات الضبط الإداري في الحالة العادية حفاظا على الأمن، السكينة والصحة العامة، كما في الظروف غير العادية.

**. صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:**

أسندت للوالي بعضاً من الصلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة، وصورة من صور عدم التركيز الإداري، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية، ومفوض الحكومة، إذ ينشّط وينسق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات الواردة في المادة 111 من قانون الولاية، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وتنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، والمحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية.

يسهر الوالي أيضا، على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، واعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، فضلا عن حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

### 3- الهيئات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري:

تعتبر البلدية الهيئة الأكثر تعبيرا عن الديمقراطية، وتمثيلا للامركزية على المستوى المحلي، وهذا لتجسيد مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة، لذلك في الكثير من البلدان تسمى بالحكم المحلي. وحسب دستور 1996 المعدل والمتمم فإن الجماعات المحلية تتمثل في كل من البلدية والولاية، وعليه تعتبر هذه الأخيرة إحدى الهيئات المحلية للتنظيم الإداري في الجزائر، وإن كانت تجسد صورة اللامركزية النسبية.

**أ. البلدية:**

تشكل البلدية، باعتبارها جماعة إقليمية قاعدية لا مركزية للدولة، الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية والمواطنة على المستوى المحلي، كون هيئاتها منتخبة، وباعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وجب إخضاعها للسلطة الوصية.

#### - هيئات البلدية:<sup>1</sup>

يضطلع بأعباء البلدية أساساً المجلس الشعبي البلدي ورئيسه.

. **رئيس المجلس الشعبي البلدي:** تجسد البلدية، في النظام الإداري الجزائري، صورة فريدة ووحيدة للأمركزية المطلقة، حيث يتم انتخاب جميع أعضائها، على رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يضطلع بالانشغالات المحلية من خلال ما يمارسه من مهام.

- **انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يُنتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي لعهد انتخابية مدتها خمس سنوات، بطريقة غير مباشرة من طرف الناخبين، باعتباره متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشح الأصغر سناً، يتم تنصيبه من قبل الوالي خلال 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات.

يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 7 إلى 9 مقاعد، وثلاث نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 11 مقعداً، بينما يساعده 4 نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 15 مقعداً، و5 نواب بالنسبة للمجالس المتكونة من 33 مقعداً.

. **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات محلية باعتباره ممثلاً للبلدية، وأخرى قومية باعتباره ممثلاً للدولة. **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:** يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصه الأصيل باعتباره ممثلاً للجماعة الإقليمية للدولة، من خلال ما

<sup>1</sup>- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

يُسند إليه من صلاحياتٍ حيث يمثل البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وكل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويرأس المجلس الشعبي البلدي بعد أن يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يُعدّ مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها ويسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع هذا الأخير على ذلك، تطبيقاً للمادة 80 من قانون البلدية، وإن لم تحدد المادة أجل الاطلاع وما هو الجزاء المترتب في حالة عدم الالتزام به، وهو ما قد يخول رئيس المجلس الشعبي البلدي استغلال صلاحياته في المماطلة في التنفيذ، أو الامتناع عنه.

ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية الدولة، وهو الأمر بالصرف، ويقوم بجميع التصرّفات الضرورية للمحافظة على أملاك وممتلكات البلدية وإدارتها، وهو ما يمنحه حقّ التقاضي باسمها ولحسابها، وممارسة كل الحقوق على أملاكها العقارية والمنقولة، وإدارة مداخلها ومتابعة تطوّر ماليّتها والأمر بصرف النفقات، كما يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهدايا والوصايا، والقيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها واتخاذ كلّ القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط، فضلا عن اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطّرق البلدية، والسهر على المحافظة على الأرشيف.

**. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:**

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة، اختصاصات استثنائية بوصفه سلطةً لعدم التّركيز الإداري، وهي اختصاصات حصريّة يمارسها دون أيّة مشاركة من نواب المجلس، باستثناء الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتّصديق.

فيكلف بالسهر على تطبيق القوانين، ويقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وإن كان له تفويض إمضاءه بشأنها وكذا التّصديق على أي توقيع يقوم به الموظفون. كما يسهر على الحفاظ على النّظام والسّكينة والنّظافة العمومية، فضلا عن حسن تنفيذ التدابير

الاحتياطية والتدخل في مجال الإسعاف، إذ يتخذ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية. يكلف كذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي، بتنظيم ضبطية طرقات البلدية، والسهر على حماية التراث الثقافي المعماري والتاريخي، ورموز الثورة التحريرية، واحترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير، كما يسعى لاتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية والوقاية منها والسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية.

خول القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي، صلاحية تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة، وسلطة القيام بمراقبة عملية البناء أثناء سريان الأشغال أو بعد الانتهاء منها، ومنه، اتخاذ القرارات اللازمة ويتعين عليه التأكد من أن الأشغال الجارية مرخص بها إداريا، ومتطابقة تقنيا مع مواصفات وشروط الترخيص، من أجل ضبط التوسع العمراني غير القانوني، فضلا عن حماية البيئة والصحة.

- **المجلس الشعبي البلدي:** يُنتخب المجلس الشعبي البلدي لعهد مدتها خمس سنوات، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، يكلف بمهام، يسهر عليها من خلال دوارته ولجانه. **تسيير المجلس ولجانه:** يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، دون أن تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، وله الاجتماع في دورات استثنائية كلما استدعى الأمر وذلك لمعالجة شؤونه عن طريق المداولات، التي تتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين - ما لم ينص القانون على خلاف ذلك - وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وذلك في جلسات علنية، ما لم يتعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام تعقد في مقر البلدية، أو في مكان آخر من إقليمها أو خارجه في حالة قوة القاهرة، ويتعين تعليق المداولات ونشرها خلال الثمانية أيام الموالية لدخولها حيّز التنفيذ.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضائه لجاناً دائمةً تُحدث بموجب مداولة مصادق عليها بأغلب أعضائه بناءً على اقتراح من رئيسه، يُحدد عددها بثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل، وأربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 إلى 50000 نسمة، وخمس لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و100000 نسمة، بينما تصل إلى ست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة وتنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها.

**. صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:** تسند للمجلس الشعبي البلدي عدة مهام تتمحور أساساً حول المجالات التالية:

- **التهيئة والتعمير:** يختار المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، ويسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، كما يتخذ كافة التدابير التي من شأنها حماية التربة والموارد المائية وتشجيع الاستثمار وترقيته.

- **التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:** حماية للبيئة والصحة العمومية، يتطلب إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بهما، على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي وعليه تتولى البلدية التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على مراقبة مطابقة عمليات البناء، والمحافظة على حماية الأملاك العقارية الثقافية، كما تسهر على الحفاظ على وعاءها العقاري، فضلاً عن الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي.

- **نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافية والتسليّة والسياحة:** تتخذ البلدية كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي



و ضمان حمايتها وحسن سيرها، كما تساهم في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية.

- **النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية:** تسهر البلدية بمساهمة المصالح الت قنية للدولة، على احترام القوانين المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، كما تتكفل بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه.

#### - الرقابة على البلدية:

تخضع البلدية بصفقتها هيئة لامركزية للرقابة، سواءً على أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو أعماله، وعليه كهيئة.

- **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** تمارس عن طريق التوقيف، الإقالة والإقصاء، والمتعارف عليه، أن الرقابة التي يخضع لها الشخص اللامركزي هي رقابة وصائية فيوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة جزائية إلى غاية صدور الحكم النهائي، ويقصى بقوة القانون في حالة الإدانة الجزائية النهائية، بينما يعتبر مقيلاً كل عضو منتخب تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية في السنة دون عذر مقبول.

- **الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:** تتم عن طريق التصديق، الإبطال والحلول.

. **التصديق:** كأصل عام، تُنفذ قرارات المجلس الشعبي البلدي دون الحاجة إلى موافقة السلطة الوصية، بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، واستثناء لا تنفذ إلا بعد تصويت ومصادقة السلطات المركزية عليها.

فلا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية.

كما يمارس رئيس الدائرة، الوصاية على أعمال هيآت الولاية، من خلال الموافقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة وذلك في مواضيع محدّدة.

. **الإبطال:** تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي، المتخذة خرقاً للقوانين، والتي تمس برموز الدولة وبشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية وتلك المتخذة بحضور أي عضو من المجلس كان في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية.

. **الحلول:** تظهر سلطات الوالي في تسيير شؤون البلدية عندما يحلّ محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ الإجراءات والقرارات الموكلة لهذا الأخير بعد إعداره.

. **الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:** والتي تتجسّد في الحلّ، في الحالات المحدّدة في المادة 46 من قانون البلدية.

#### ب-الولاية:<sup>1</sup>

تعدّ الولاية جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، تتشكل من هئتين، المجلس الشعبي الولائي والوالي، وباعتبارها دائرة غير ممرّزة للدولة، وصورة من صور اللامركزية النسبية، حيث الوالي معين، -كما تعرضنا له-، تقتصر الدراسة - فقط- على المجلس الشعبي الولائي كونه يجسد اللامركزية المحلية، من خلال التعرض لتشكيلته وسيره، فضلاً عن أنواع الرقابة التي يمكن أن تمارس عليه.

#### - المجلس الشعبي الولائي:

يتكون المجلس الشعبي الولائي من رئيسه، تساعده أجهزة مختلفة لتسييره تضطلع بالمهام الموكلة إليه.

<sup>1</sup> - قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.

. **تشكيلة المجلس الشعبي الولائي وتسييره:** يعدّ المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد اللامركزية في الولاية، ومبدأ المشاركة الشعبية في تسيير شؤونه بنفسه، وعليه كان لزاماً أن يتم اختيار وانتقاء أعضائه عن طريق الانتخاب، لتجسيد حسن سيره.

. **انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** للولاية مجلس يُنتخب عن طريق الاقتراع العام وينتخب رئيسه، من بين أعضاء القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد إن وجدت، والا يمكن القائمتين الحائزتين 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها ليفوز الحاصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل عليها أي مرشح، يجرى دور ثان بين المرشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز المرشح الأكبر سناً.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه من بين أعضاء المجلس بمعدل نائبين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخب وثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخب و6 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخب، وله ديوان يعمل على نحو دائم، يتكون من موظفين يختارهم، من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية، حسب المادة 68 من قانون الولاية.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، ويتحدد بـ 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة، و39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250000 و650000 نسمة، بينما يصل إلى 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650001 و950000 نسمة، و47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950001 و1150000 نسمة، و51 عضو في الولايات التي يتراوح

عد سكانها ما بين 1150001 و 1250000 نسمة، ليصل إلى أقصى حدّ وهو 55 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1250001 نسمة أو يفوقه.

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، وله مكتب يتكون من رئيسه باعتباره رئيسا له، إلى جانب نوابه باعتبارهم أعضاء، ورؤساء اللجان الدائمة بصفتهم نواباً.

- **سير المجلس الشعبي الولائي:** يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر، مدة كل دورة منها خمسة عشر يوماً على الأكثر، وله أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي وذلك في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، أو في مكان آخر من إقليم الولاية في حالة القوة القاهرة.

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن يقرر التداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، وفي حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- **مهام المجلس الشعبي الولائي:** يتولى المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الاختصاصات، يمكن اختصارها في المبادرة بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة إياه بموجب القوانين والتنظيمات، ويعدّ الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ومخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ويعمل على تطوير

أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، ويضع حيّز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية ويبادر بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، ويساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

كما يعمل على تنمية الري المتوسط والصغير، ويبادر بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية، وبالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، وبكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، كما يساهم في برامج ترقية التشغيل والصحة، وفي كل نشاط اجتماعي وانجاز برامج السكن.

#### - الرقابة على المجلس الشعبي الولائي:

وتشمل الرقابة على أعضاء المجلس، وعليه كهيئة، وعلى أعماله.

. الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتتمثل في الإقالة، التوقيف والإقصاء.

. الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: تتجسد الرقابة على المجلس الشعبي الولائي عن طريق حله، بالقضاء عليه وإزالته قانونياً، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة ويتم حله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير بالداخلية.

ونظراً لخطورة الحلّ حصره المشرع في الحالات الواردة في المادة 48 من قانون الولاية وهي حالة خرق أحكام دستورية إلغاء انتخاب جمع أعضاء المجلس حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها

أو تجزئتها بالإضافة إلى حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي.

. الرقابة على أعمال المجلس: وتتمثل في الإلغاء أو المصادقة.

. الإلغاء: حسب المادة 53 من قانون الولاية، تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية وتلك التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها والمداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أو خارج مقره.

. المصادقة: الأصل العام أن تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي دون الحاجة لمصادقة أية جهة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، مثل ما يتعلق مثلاً، بالمداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة الهبات والوصايا الأجنبية، فلا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها.

## المحور التاسع: التقسيم الإداري في الجزائر.

تعتبر الإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية غير مختلف مستوياتها أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفرعاتها المختلفة كما تعتبر مجموعة الأنشطة التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين ومن هذا الانطلاق كان لا بد من تنظيم إداري فجاء هذا التنظيم على مستويين، المستوى الأول فني وتقني ويتمثل في المركزية والثاني يتمثل في اللامركزية كطرفين لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

### 1- تاريخ التقسيم الإداري في الجزائر:

شهدت الجزائر عدة تقسيمات إدارية وذلك في مرحلتين:

#### - التقسيم الإداري خلال المرحلة الاستعمارية:

كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية إلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلية في ثلاث عمالات هي الجزائر - وهران - قسنطينة.

أ- البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوروبيون، وهي مسيرة بالنمط الفرنسي نفسه المسير للبلديات. وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.

ب- البلديات المختلطة: كانت تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين.

ج- بلديات العرب "الأهالي": كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري.

وبعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة؛ 13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب هي الساور والواحات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي: القاهرة، 1973، ص 237.

-التقسيم الإداري بعد الاستقلال: أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965، فنقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، وبلغ عدد الدوائر 160 دائرة، فيما كان عدد البلديات 704 بلدية. وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر، ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية، و1541 بلدية، و742 دائرة. وفي سنة 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام "المحافظة"، وبذلك تحولت الجزائر العاصمة إلى محافظة الجزائر الكبرى، مساحتها 809.19 كم مربع، تضم 28 بلدية حضرية تسمى "الدوائر الحضرية" و29 بلدية عادية، بمجموع 57 بلدية. لكن هذا النظام ألغي سنة 1998 بقرار من المجلس الدستوري، حيث تم العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية سنة 2000.

## 2-التقسيم الإداري الجزائري:

يشمل التقسيم الإداري في الجزائر على 58 ولاية، و 553 دائرة و 1541 بلدية. وكانت الإدارة بالجزائر قبل الاستقلال من «المستعمر الفرنسي» تخضع لنظامين إداريين مختلفين، فقسم منها كان يخضع لجيش الاحتلال الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة المدنية الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد.

وبعد الاستقلال، وقع على عاتق الدولة الجزائرية مسؤولية توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني، وقد اصطدمت الجزائر بصعوبات عملية، في عملية التوحيد وأهم هذه العوامل، تخلي الإطارات الفرنسية عن مسؤوليتها دون تكوين الإطارات الجزائرية لتحل محلها بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى، وفي خضم هذه التحديات كان لابد من التغلب على هذه الصعاب بدأ بتكوين الإطارات والعمل على توحيد العمل الإداري واتباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة، كانت فيها البلديات تمثل القاعدة الأساسية ثم تليها



الولايات، وهذا بهدف الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد. ويلعب التقسيم الإداري وما صاحبه من هيكلة للأنشطة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية والمرافق إضافة إلى إشراك الجماعات المحلية في سلطة اتخاذ القرار، وفي عملية صياغة الصورة المستقبلية للنمو والتطوير دورا حاسما في التنمية الوطنية وفي اللامركزية والديمقراطية وسنحاول في بحثنا هذا التطرق إلى أهم التقسيمات الإدارية بدأ بركائزها وأهدافها ومدى مساهمتها لعملية التنمية وإلى أي مدى وصلت الإدارة الجزائرية.

### 3- أهمية التقسيم الإداري:

للتقسيم الإداري أهمية رئيسية في التنظيم الوسطي خاصة فيما يتعلق بتكوين الهيكلة الحضرية أو النظام الحضري بصفة عامة في البلدان السائرة في طريق النمو كالجزائر مثلا أين تعدّ القرارات الإدارية ذات تأثير كبير في توجيه جميع مواقع التجهيزات الاقتصادية والأنشطة البشرية وعلاقتها بحركات السكان وأماكن استيطانهم، كما أن وضع خريطة إدارية لدولة يُبنى على أسس ومعايير يجب الأخذ بها عند أي تقسيم إداري.

### 4- أسس ومعايير التقسيم الإداري:<sup>1</sup>

ينبغي أن تتوفر وحدات الشبكة الإدارية للشروط والمعايير التالية عند إحداث أي تقسيم إداري وهي:

- أن يكون الإقليم واسعا حتى يتمكن وسطه من استيعاب المشاريع الاقتصادية والتنمية.
- يجب أن يحتوي الإقليم على الأيدي العاملة والإطارات الفنية لتنفيذ المشاريع.
- أن تكون للإقليم منافذ اتصال بالأقاليم المجاورة والعالم الخارجي.
- يساعد عامل الوعي ووحدة الانتماء إلى تواجد نية النهوض بالأقاليم الإدارية الجديدة.

<sup>1</sup> - وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 24.

لكن عند تفحص هذه الشروط والمعايير المذكورة مع محاولة معرفة مدى توفرها في الأقاليم الإدارية الجزائرية الحديثة النشأة نلاحظ أن جلها غير معمول به ويتضح ذلك خاصة في الأقاليم الإدارية الداخلية عبر السهول العليا والجنوب.

#### 5- وحدات التقسيم الإداري في الجزائر:

•الولاية: هي جماعة إقليمية محلية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، وهي همزة وصل بين الإدارة المركزية (الدولة) والإدارة المحلية من جهة أخرى تدار بواسطة «المجلس الشعبي الولائي» الذي يضم ممثلين منتخبين من طرف سكان الولاية، ويعدّ الوالي رجل إدارة فهو يمثل السلطة المركزية في الولاية لذلك يحوز سلطة الدولة في الولاية.

•الدائرة: هي جزء من الولاية تشمل عدد من البلديات وهي ليست إلا قسما إداريا لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا يوجد بها أي هيئة محلية منتخبة وهي عبارة عن جهاز وسيط بين البلدية والولاية.

•البلدية: هي الوحدة الإقليمية الأساسية الأولى في بنية الدولة وهي لجماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصها وحدها ضمن حدودها وذلك بواسطة أجهزتها الخاصة بها في مقدمتها «المجلس الشعبي البلدي».

#### 6- تطور شبكة التقسيم الإداري:

##### 1/ التقسيم الإداري خلال المرحلة الاستعمارية:

كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية وإلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلت في ثلاثة عمالات «الجزائر - وهران - قسنطينة».

أ-البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوروبيون وهي مُسَيِّرة بنفس النمط الفرنسي المسير للبلديات وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.

ب-البلديات المختلطة: كانت تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين.

ج-بلديات العرب «لاندجان»: كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري بعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة (13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب الساورة والواحات) كما ارتفع عدد الدوائر إلى 90 دائرة والبلديات 1577 بلدية.

#### ب-التقسيم الإداري بعد الاستقلال:

أُعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965 فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر علي الخريطة الإدارية للجزائر ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية 1541 بلدية و 742 دائرة. وفي 02 أغسطس 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة وبذلك نظمت العاصمة في إطار محافظة الجزائر الكبرى 809,19 كم2 بها 28 بلدية حضرية تسمى الدوائر الحضرية و 29 بلدية عادية. لكن بعد صدور قرار من المجلس الدستوري المؤرخ في 27 فبراير 2000 والمتضمن عدم دستورية الأمر (رقم 15\_97) المؤرخ في 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، حيث تم إلغاء هذا النظام بموجب قرار من رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في الأول من مارس سنة 2000، وبالتالي العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية.

#### 7-أهم ركائز وأهداف التقسيمات الإدارية في الجزائر:

- تحقيق نوع من التنظيم الترابي للوحدات الإدارية بحيث تتماشى الحدود الإدارية مع الحدود الوظيفية للأقاليم.
- تقليص مساحة الولايات التي تضم المدن الكبرى «وهران -قسنطينة -عنابة» لإتاحة الفرصة للمدن المتوسطة التي رُقِّيت إلى عاصمة ولاية.

- تدعيم عواصم الولايات الحديثة بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية لكن للأسف الواقع حال دون تحقيق العديد من الأهداف نظرا للعديد من المشاكل والعراقيل التي واجهت هذه التقسيمات.

#### 8-عيوب التقسيمات الإدارية في الجزائر:

تتضح لنا هذه العيوب من خلال التطرق إلى إشكالية الفوارق بين البلديات وإلى أزمة التنظيم الإقليمي للبلديات في الجزائر فمن يطلع على «ميثاق البلدية» في الجزائر يدرك تماما مدى أهميتها والدور الكبير المسند إليها في الإنماء والتعمير ومدى اتساع اختصاصاتها إلا أن هذه الأخيرة مفيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة، فالرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر مشددة مما يوجب على قادة هاته البلديات الارتباط بالأجهزة المركزية، وهذه الضغوط الرقابية تعدّ من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية بالجزائر بالإضافة إلى أسباب أخرى وما يعاب أيضا على هذه التقسيمات الإدارية أيضا هو تلك التناقضات التي ظهرت بحيث تمثلت في عدم وجود تسلسل للمدن في ممارسة السيدة الإقليمية بحيث أعطيت لبعض المدن وظيفة القيادة الإدارية وهي ذات حجم صغير مقارنة مع مجالها الإداري الكبير وهذا يتضح أكثر في التقسيم الإداري لسنة 1984 إضافة إلى عيوب أخرى نذكر منها كثرة عدد الولايات والدوائر وارتفاع أعدادها من تقسيم لآخر، ورغم ارتفاع عدد البلديات في هذه التقسيمات إلا أنه يبقى ضعيف مقارنة بدول أخرى كفرنسا فبعض الملاحظات يصل عدد البلديات بها إلى 20000 بلدية كون ارتفاع عدد البلديات هو الذي من شأنه أن يلعب دورا حاسما في التنمية الوطنية والبلدية هي الأقرب للمواطن ولها القدرة على حصر مشاكل المواطن واهتماماته عكس الولاية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - زراوية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 361.

## الخاتمة:

ما يمكنه قوله في الأخير هو أن القانون الإداري مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات. والقانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوصفي والعضوي أو الهيكلي نجده في كل دولة على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها. فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون، سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة وضبط المنازعات وغيرها من المسائل.

غير أن الاختلاف بين الدول تمحور بالأساس هل يجب أن تخضع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد، أم أنه ينبغي ولا اعتبارات معينة أن تخضع لقواعد متميزة غير مألوفة لدى الأفراد؟

ففي البلاد الأنجلو سكسونية 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 منازعة خضعت لذات القواعد والإجراءات التي تسري على الأفراد ويفصل فيها أمام نفس الجهة القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص، لذا فإن 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.

هذا ويجدر التنبيه أنّ الفقه الإنجليزي ينبذ فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي على اعتباره أنّه من صور تسلّط الإدارة. كما أنّه يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة أمام القانون، ولمبدأ الفصل بين السلطات هذا الأخير الذي يفرض خضوع الإدارة كالأفراد تماما لنفس الجهة القضائية، فوحدة القانون في نظرهم هي أكبر ضمانة ضد تعسف الإدارة.

ومما يذكر في هذا المجال ما كتبه الفقيه Dicey بخصوص القانون الإداري الفرنسي في مؤلفه مدخل للقانون الدستوري سنة 1839 قال: "إنّ القانون الإداري خطير على الحريات الفردية وإنّه لمن رواسب النظام السابق للثورة وإنّ البلاد الإنجليزية لا ترغب في أن يكون لها مثل هذا النوع من القانون". ويرى بعض الكتاب أنّ البلاد الإنجليزية وإن كانت قد رفضت فكرة القانون الإداري من حيث المبدأ، إلا أنّها بادرت في المدة الأخيرة إلى إنشاء محاكم خاصة عهد لها مهمة البتّ في منازعات إدارية محدّدة وهذا ما يدل على مؤثر تنبّئها واستقبالها لفكرة القانون الإداري.

والحقيقة أنّ هذا المسعى لم يعزز بمساع أخرى ولم يحدث ترسيخه إلى حد الآن. ولقد تبعت دول كثيرة إنجلترا في توجهها مثل أستراليا ونيوزيلاندا، ودول من العالم الثالث مثل الهند وبعض الدول الإفريقية. وعلى خلاف ذلك رأت دول أخرى وعلى رأسها فرنسا أنّه من الضروري التمييز بين القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص، والقواعد التي تخضع لها الإدارة. وتأسيسا على هذا الاختلاف والتباين في المواقف وجب أن يكون للقانون الإداري مفهوم واسع شامل مطلق وآخر ضيق فني خاص. ويقصد بالمفهوم الواسع للقانون الإداري: "مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام بل وحتى إن كان مصدرها القانون

الخاص وحده“. ويترتّب على إعمال هذا المفهوم القول بأنّ القانون الإداري موجود في كل الدول لأنّه لا يتصور وجود دولة دون إدارة عامة.

- قائمة المراجع المعتمدة:

- 1 -أكلي، نعيمة، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعة جامعية، جامعة البويرة، الجزائر، 2021.
- 2-عبد الغني بسيوني، عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف: مصر، 2003.
- 3-عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى: الجزائر، 2012.
- 4-مانع جمال عبد الناصر، دولة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية والتواصل، العدد 23، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004.
- 5-عوابدي، عمار، دروس في القانون الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 6-بعللي، محمد الصغير، المحاكم الإدارية.
- 7-بوضياف، عمار، النظام القانوني لمحكمة تنازع الاختصاص في التشريع الجزائري، المجلة القانونية التونسية، 2003.
- 8-بسيوني، حسن السيد، دور القضاء في المنازعات الإدارية، القاهرة: عالم الكتب، د ن.
- 9-محيو، أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تر: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر: ط 4، 2006.
- 10-شريف، نسرين، عمارة، مريم، وآخرون، القانون الإداري والنشاط الإداري، دار بلقيس: الجزائر.
- 11-طاهري، حسن، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري-النشاط الإداري) دراسة مقارنة، دار الخلدونية: الجزائر، 2007.
- 12-عمار، بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط 2، 2007.
- 13-ناصر، لباد، القانون الإداري، ط 2، 2005.
- 14-زروقي، ليلي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمصلحة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003.
- 15-عوابدي، عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.



- 16-نواف، كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، 2002.
- 17-محمد، الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1986.
- 18-عمار، عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984.
- 19-ثروت، بدوي، القانون الإداري، دار النهضة: القاهرة، 2002.
- 20-خالد، قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت باريس منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981.
- 21-على، زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1984.
- 22-أحمد، رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975.
- 22-محمود عاطف، البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر: القاهرة، 1984.
- 23-قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1983.01.08، المجلة القضائية، العدد الرابع، 1989.
- 24-حسين مصطفى، حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 25-جعفر، أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1978.
- 26-محمد أنس، قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية.
- 27-ابراهيم عباس، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1881.
- 28-محمد الصغير، بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

- 29-أكلي، نعيمة، محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ليسانس، جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، الجزائر، السنة الجامعية: 2020 / 2021.
- 30-دستور 1996 المعدل والمتمم.
- 31-قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.
- 32-قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.
- 33-عادل محمود، حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي: القاهرة، 1973.
- 34-وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.
- 35-زراوية، محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2014.
- 37-Maurice Hauriou Précis de Droit Administratif Paris 1937 P49.
- 38 -Andre de laubadère, jean claude venizia yves gaudemet traite de droit Administratif Tome 1 Dalloz P 375.

فهرس المحتويات:

الرقم	المحتوى	الصفحة
01	محتوى المادة حسب عرض التكوين	1
02	تقديم عام	2
03	المحور الأول: مفهوم القانون الإداري وعلاقته بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.	5
04	المحور الثاني: استقلالية القانون الإداري.	14
05	المحور الثالث: نشأة القانون الإداري وتطوره.	26
06	المحور الرابع: خصائص القانون الإداري.	34
07	المحور الخامس: مصادر القانون الإداري.	41
08	المحور السادس: أسس القانون الإداري.	45
09	المحور السابع: الأسس العامة للتنظيم الإداري.	51
10	المحور الثامن: التنظيم الإداري في الجزائر.	83
11	المحور التاسع: التقسيم الإداري في الجزائر.	110
12	الخاتمة	116
13	قائمة المراجع المعتمدة	119