وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
Ministry of Higher Education and scientific research
University of Oran 2 Mohamed Ben Ahmed

جامعة وهران 2
Université d'Oran 2 Mohamed Ben Ahmed

السنة الثانية
ليسانس
جذع مشترك

سلسلة أعمال موجهة لطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

المجلس العلمي لجامعة وهران 2 محمد بن أحمد
كلية الحقوق والعلوم السياسية

الأستاذة فاصلة عبد اللطيف
رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق والعلوم السياسية

أعمال موجهة في مقياس
القانون الإداري

من إعداد الأستاذة:نهاري نصيرة
Google Scholar :
ORCID :

كلية الحقوق والعلوم السياسية
2025/2024

Scanné avec CamScanner

الفهرس

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
كلية الحقوق والعلوم السياسية
المجلس العلمي

المحتوى	الصفحة
مقدمة	02
الفصل الأول :مدخل إلى القانون الإداري	05
المبحث الأول:نشأة القانون الإداري	05
المطلب الأول:نشأة القانون الإداري في فرنسا	06
المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري في الجزائر	09
المبحث الثاني:خصائص القانون الإداري	12
المطلب الأول:القانون الإداري حديث وقضائي النشأة	12
المطلب الثاني:القانون الإداري غير مقنن ومرن وسريع التطور	14
الفصل الثاني:التنظيم الإداري	48
المبحث الأول:مفهوم التنظيم الإداري	48
المطلب الأول:موقف الفقه والتشريع من نظرية الشخصية المعنوية	49
المطلب الثاني:أنواع الأشخاص المعنوية العامة	51
المبحث الثاني:التنظيم الإداري المركزي	56
المطلب الأول:تعريف المركزية الإدارية	57
المطلب الثاني:أركان المركزية الإدارية	57
المبحث الثالث:التنظيم الإداري المركزي في الجزائر	62
المطلب الأول:الأجهزة الممركزة	63
المطلب الثاني:الأجهزة غير الممركزة	68
الخاتمة	94
قائمة المصادر والمراجع	96

Scanné avec CamScanner

مقدمة

إن القواعد القانونية وإن كانت تتميز بخصائص مشتركة، كالعمومية والتجريد والإلزام، إلا أنها ليست موجودة في مجموعة واحدة وإنما تتنوع تبعا لتعدد وتنوع العلاقات التي تنظمها في المجتمع، فالقواعد التي تنظم علاقة الأفراد فيما بينهم، تختلف عن تلك التي تنظم علاقاتهم مع الدولة، أو ما ينظم علاقة هذه الأخيرة بباقي الدول في المجتمع الدولي، ومن هنا ذهبت أغلبية الدراسات الفقهية الكلاسيكية، إلى تقسيم القانون الوضعي إلى قانون خاص ينظم علاقات الأفراد وقانون عام ينظم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها.

هذا الأخير[1] ينقسم إلى عدة فروع كالقانون الدولي العام، المالي، الدستوري والإداري الذي أصبح من أهم الموضوعات القانونية التي تهتم بها الجامعات الكبرى وتدرسه لطلابها، ويمكن تعريفه من خلال مفهوم موسّع بأنه مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة، ويقصد به في المفهوم الضيق بأنه مجموعة من القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية، المختلفة عن القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وما يترتب عنها من منازعات.

كما يمكن تعريف القانون الإداري من المفهوم الضيق كذلك بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها، وكذا أساليب ووسائل عملها من جهة، وما يثيره تطبيقه من نزاعات والجهة القضائية المختصة بالفصل فيها من جهة أخرى، وبمعنى آخر وجود قانون مستقل وخاص بالإدارة العامة يتناول كافة جوانبها.

[1] القانون العام.

وتكتسب أهمية دراسة القانون الإداري كأهم فرع من فروع القانون العام يحكم تنظيم الإدارة العامة ونشاطاتها،وقد تزداد أهميته مع اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها في مجالات الحياة لأنه يهدف إلى تحقيق الصالح العام وتقديم الخدمات وحماية النظام العام،وذلك عن طريق إنشاء وإدارة المرافق العامة.

وهذه الدراسة المركزة لمقرر السنة أولى ل.م.د في مقياس القانون الإداري جاءت لتمكين الطالب من أن يحيط بأمهات المسائل في الموضوعات التي تتناولها،فإنها لا يمكن أن تعدو أن تكون أكثر من هدف الدراسة الجامعية الأولية،وإذا ما أراد أن يحقق الهدف الأساسي من دراسة القانون،فماله إلا الإعتماد على الذات بأن يطلع على ما يحتاج له من الكتب والمراجع في مختلف مواد القانون لكي يكون متفقها في مجال اختصاصه بما يحقق الهدف،لأن هذه المحاضرات ستقف عند العموميات من دون التطرق إلى التفاصيل.

ولكون القانون الإداري أحد أهم فروع القانون العام، والذي يتوجب على الدارس للقانون دراستها واستيعابها، مما يدفعنا إلى التساؤل عن ماهية هذا القانون؟ مضمونه؟ وفيما تتمثل أهم مؤسساته؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية يجب علينا إتباع البرنامج المقرر لطلبة السنة الأولى ل.م.د والذي يهدف إلى تمكين الطالب من أن يحيط بأمهات المسائل في موضوعات هذا القانون، ولهذا ينبغي علينا أن نقسم برنامج هذه المادة إلى فصلين مهمين يعتبر الأول منهما مدخلا للقانون الإداري بحيث يستطيع الطالب من خلاله التعرف على المعالم الأساسية لهذا القانون وفصل ثان يتعلق بالتنظيم الإداري يتم من خلاله دراسة الجوانب القانونية لمؤسسات التنظيم الإداري، وكيفية تطبيقه في الجزائر.

وعليه فسنعالج الموضوعات المبرمجة في مقياس القانون الإداري والموجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د من خلال التطرق للفصلين الآتيين:

الفصل الأول: مدخل إلى القانون الإداري

المبحث الأول: نشأة القانون الإداري

المبحث الثاني: خصائص القانون الإداري

المبحث الثالث: مصادر القانون الإداري

المبحث الرابع: أساس القانون الإداري

المبحث الخامس: علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين الأخرى

الفصل الثاني: التنظيم الإداري

المبحث الأول: مفهوم التنظيم الإداري

المبحث الثاني: التنظيم الإداري المركزي

المبحث الثالث: التنظيم الإداري المركزي في الجزائر

المبحث الرابع: التنظيم الإداري اللامركزي

المبحث الخامس: التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر

المبحث السادس: مفهوم المرفق العام ومبادئه الأساسية

المبحث السابع: الضبط الإداري

الفصل الأول

مدخل إلى القانون الإداري

انطلاقا من المفهومين الموسّع والضيق للقانون الإداري يمكننا تعريفه بأنه فرع من فروع القانون العام الداخلي، يشتمل على تنظيم الإدارة ونشاطاتها، فالإدارة تؤدي كل عمل تقتضيه المصلحة العامة، وتقوم بتأمين حاجات الجمهور، فهي تصدر المراسيم والقرارات الإدارية.

وعليه فنشاط الإدارة لا يقتصر على تأمين المصلحة والحاجة العامة فقط، بل يتناول السلطة التنظيمية المختصة بوضع المراسيم، والقرارات الإدارية.

فالقانون الإداري[1]، هو أحد فروع القانون العام الداخلي الذي يشتمل على قواعد تدار بموجبها المصالح العامة المختلفة التي تجمعت في إدارات الدولة والتي هي خاضعة لها وتؤلف بمجموعها ما يطلق عليه باسم الشخص العام[2].

المبحث الأول

نشأة القانون الإداري

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

وتعتبر فرنسا في مقدمة الدول التي اعتنقت فكرة الإزدواج القضائي،حيث أفردت للإدارة محاكم أنشئت خصيصا لنظر منازعاتها وميزتها بقواعد خاصة تخضع لها[3].

ولقد كان سبب نشأة هذا القانون أفكار الثورة الفرنسية عام 1789، والتي نادت بضرورة الفصل بين السلطات الثلاث وكذا منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة اتجاه السلطة القضائية.

---

[1] القانون الإداري يحقق المنافع العامة المشتركة، بعكس القانون الخاص الذي يحقق المنافع الخاصة بين الأفراد.

[2] حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010، ص 09.

[3] محمد عبد الحميد أبوزيد،المرجع في القانون الإداري،مطبعة العشرى،ط2،مصر،2007،ص61.

أدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهدا لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري في فرنسا، وبعد ذلك في الجزائر.

المطلب الأول

نشأة القانون الإداري في فرنسا

هناك عدة عوامل وأسباب تاريخية، سياسية ودستورية، قامت وتتابعت وتداخلت عبر التطور الزمني، وتضافرت في انبثاق نظام الازدواج القضائي الفرنسي، ويمكن التمييز والتعرف على هذه العوامل من خلال دراسة كافة التطورات والمعطيات التي وقعت وأدت إلى وجود القضاء الإداري في فرنسا، وهذه الأخيرة تتابعت وتلاحقت وفقا للمراحل التالية[1]:

الفرع الأول

مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية

لقد سادت فترة ما قبل الثورة الفرنسية التي اندلعت عام 1789، فترة فساد الجهاز القضائي "البرلمانات القاضية"، الذي تسرب إلى الجهاز الإداري عن طريق تدخل المحاكم القضائية "البرلمانات" في الشؤون والاختصاصات المتعلقة بالإدارة، وعرقلة كل الإصلاحات الإدارية، ففسد الجهاز الإداري وشلّت أعماله، فتوقفت الآلة الإدارية الفرنسية في تلك الحقبة التاريخية عن السير المضطرد والمنتظم[2]، ويمكن تلخيص المراحل القانونية التي مرّ عليها تطور القانون الإداري الفرنسي فيمايلي:

أولا

مرحلة الإدارة القاضية

بعد منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها أصبحت الهيئات الإدارية ذاتها هي المختصة بالفصل في هذه المنازعات،ولهذا سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية. ومعنى ذلك،أن الإدارة أصبحت هي الخصم والحكم في نفس الوقت بالنسبة لكافة المنازعات التي تكون طرفا فيها،والتي حرم على القضاء العادي التصدي لها.

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري،النظام الإداري، ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، الجزائر،2014، ص 60.

[2] نفس المرجع، ص 61.

وبطبيعة الحال،فقد كان هذا النظام مجافيا للمنطق،ومنافيا للعدالة،غير أن إسناد مهمة الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها إلى رجال الإدارة أنفسهم كان نتيجة لتطور الأمور،حيث منعت المحاكم العادية من النظر في هذه المنازعات من ناحية،ولعدم إنشاء محاكم إدارية تتولى الفصل في هذه المنازعات من ناحية أخرى.

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن هذا النظام كان وليد اعتناق الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتيسكيو،وإن ما حدث من تطورات منذ قيام الثورة الفرنسية إلى إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كان تطبيقا للفهم الفرنسي لهذا المبدأ.

فطبقا لوجهة نظر الأستاذ "ريقيرو"،أخذ مبدأ الفصل بين السلطات وجهين أو معنيين في تلك الحقبة،وجه سلبي،تمثل في القوانين السابقة الذكر التي منعت رجال القضاء من التدخل في أعمال الإدارة بأية صورة من الصور.

أما الوجه الإيجابي الذي تمخض عنه هذا الفهم للمبدأ فقد تجسد في إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، بجوار المحاكم العادية في السنة الثامنة للجمهورية[1].

لهذا فقد أدى مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية، إلى عدم وجود جهة قضائية تختص بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، والنظر والحكم في المنازعات الإدارية، فحتم ذلك أن تختص الإدارة العامة، بالنظر والحكم في المنازعات الإدارية،التي تحرك ضد أعمالها غير المشروعة والضارة، فعلى الأفراد وأشخاص القانون الخاص بصفة عامة، إذا ما ترتب على النشاط الإداري أضرارا لهم، أن يلجؤوا إلى الجهات الإدارية المختصة عن طريق رفع تظلمات وطعون إدارية ولائية أو رئاسية أو أمام لجان معينة للبث والفصل في أعمالهم ضد الإدارة العامة[2]، فكانت بذلك تعتبر الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته[3].

[1] عبد الغني البسيوني عبد الله،القانون الإداري،دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان،الدار الجامعية،مصر،1985،ص 48.

[2] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 62.

[3] وذلك مخالف لمنطق العدالة ولروح القانون.

ثانيا

مرحلة القضاء الإداري المقيد (المحجوز)

بعد كشف التطبيق العملي لنظام الإدارة القاضية الذي ساد في المرحلة الأولى عن عدة مساوئ، تمثلت في جعل الخصم حكما في نفس الوقت،وتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات،اتجه القضاء الفرنسي إلى التطور شيئا فشيئا حتى أخذ صورة القضاء الإداري الحقيقي بانشاء مجلس الدولة الفرنسي بموجب دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية[1]،إلا أن هذا القضاء الإداري الوليد كان قضاءا مقيدا لأن دوره اقتصر في البداية على الإفتاء غير الملزم، فهو مجرد هيئة إستشارية يبدي آراءه في المسائل التي تعرضها عليه الإدارة سواء تعلقت بتسيير أعمالها أو بحل المنازعات الإدارية.

كما أن الأحكام التي يصدرها لم تكن نهائية وانما يتوقف نفاذها أو نهائيتها عللى تصديق رئيس الدولة،وإن كان هذا الأخير اعتاد التصديق على مشروعات الأحكام التي يصدرها المجلس،ومن هنا وصف القضاء في هذه المرحلة بأنه قضاء إداري مقيد أو معلق على تصديق الدولة ، ثم أنشأت مجالس المديريات في الأقاليم المختلفة، وكانت وظيفة المجلس باعتباره هيئة استشارية تابعة للإمبراطور في الشؤون القانونية والأمور الإدارية،وسميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المقيد أو المحجوز[2].

ثالثا

مرحلة القضاء الإداري المفوّض (البات)

ترتب على تطور القضاء المقيد الذي ساد في المرحلة الثانية السابقة تحول النظام القضائي الفرنسي إلى ما يسمى بنظام القضاء المفوض (أو البات)،وتم ذلك بموجب القانون الصادر في 24 ماي 1872، الذي قضى بتخويل مجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء المفوض التي تخوله صلاحية إصدار الأحكام النهائية اللازمة لحسم المنازعات الإدارية.

[1] لقد أنشأ مجلس الدولة الفرنسي كهيئة استشارية تابعة للإمبراطور في الشؤون التشريعية والإدارية، وكانت النواة التاريخية لمجلس الدولة هذا هي ما كان يعرف باسم "مجلس الملك" في النظام القديم.

[2] نواف كنعان،القانون الإداري،الكتاب الأول،ماهية القانون الإداري،التنظيم الإداري،النشاط الإداري،دار الثقافة للنشر والتوزيع،ط1،الأردن،2006،ص24.

وهكذا تحول مجلس الدولة الفرنسي إلى جهة قضاء إداري بالمعنى الصحيح،ولم يعد ثمة مبرر للإحتفاظ ببعض مخلفات الماضي للقضاء الفرنسي –حيث لم يكن للإدارة قاض أو كانت هي التي تقضي بنفسها في شؤونها في مرحلة القضاء المفوض–،كما أن صدور القانون الجديد كان مجرد إقرار لوضع قائم من قبل حيث كان مجلس الدولة قد باشر سلطة القضاء المقيد.

وقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 ديسمبر 1889 حكما من الأحكام ذات المبادئ في قضية كادو[1]،حيث تضمن هذا الحكم تحديدا لاختصاص مجلس الدولة الفرنسي،ولدور القاضي الإداري ذو الإختصاص العام،كما أشار هذا الحكم لمراحل تطور القضاء الإداري في فرنسا،وبمقتضى هذا الحكم أصبح مجلس الدولة الفرنسي القاضي الأصلي الذي يختص بنظر كافة المنازعات الإدارية ما لم تكن قد أدخلت في إختصاص جهة أخرى،وقد كان هذا الحكم وفقا لما ورد في تقرير مفوض الحكومة بشأنه خطوة رئيسية ورائدة في تطور القضاء الإداري في فرنسا،إذ وجه الضربة النهائية لنظرية الإدارة القاضية[2].

وبالتالي فقد انتهت مرحلة القضاء المحجوز أو مرحلة الإدارة القاضية رسميا بصدور قانون 24 ماي 1872، الذي قرر رسميا سلطة القضاء البات والنهائي لمجلس الدولة الفرنسي وأصبح بذلك جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة ويفصل ويبث بشكل نهائي في المنازعات الإدارية المرفوعة أمامه[3].

رابعا

مرحلة ازدواجية القانون

نجم عن قيام نظام الإزدواج القضائي ازدواج في القواعد القانونية، حيث توجد قواعد القانون الخاص التي تحكم وتنظم النشاط والعلاقات الخاصة وتطبق على المنازعات القضائية العادية أمام

[1] تتلخص وقائع القضية في أن ببلدية مرسليا ألغيت وظيفة مهندس كان يعمل مديرا للطرق والمياه يدعى"كادو" ،فطالبها بالتعويض إلا أن مجلس البلدية رفض طلبه،فرفع دعواه أمام القضاء العادي الذي قضى له بعدم الإختصاص مما اضطره لتقديم طلب إلى وزير الداخلية الذي أجابه بأنه أمام رفض مجلس بلدية مارسليا لطلبه فلا يمكنه هو بنفسه أن يستجيب لطلبه وعلى هذا الأساس فقد حكم مجلس الدولة بأن الوزير كان على حق لما امتنع عن النظر في أمور ليست من اختصاصه: C.E,13 Décembre1889,CADOT,Rec, 1148,concl ,Jagerschmidt,D.1891.3.41,concl Jagerschmidt :S.1892.3.17,note Hauriou : «Droit » n^{0}9.1989.J.Chevallier «Réflexions sur l'arret cadot » :G.A.G.A .n^0 5.

[2] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 26.

[3] وهذا طبقا لنص المادة التاسعة من قانون 24 ماي 1872.

القضاء العادي،وقواعد القانون الإداري التي تحكم وتنظم النشاط الإداري وتطبق على المنازعات الإدارية والتي يختص بها القضاء الإداري[1].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي كان يطبق في أحكامه قواعد القانون الخاص مما خلق في الكثير من الأحيان مشاكل عملية تعود إلى غياب قانون خاص بالإدارة إلى غاية صدور "قرار بلانكو"[2] عن محكمة التنازع الفرنسية في 08 فيفري 1873[3]، فأصبح على إثره مجلس الدولة يفصل في النزاعات على ضوء قواعد استثنائية تتماشى والتطورات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري.

المطلب الثاني

نشأة القانون الإداري في الجزائر

يمكن القول بأنه لقواعد القانون الإداري الفرنسي قبل الاستقلال انعكاسات مباشرة على الجزائر، باعتبارها قد طبقت أثناء الاحتلال الفرنسي، أما في الفترة اللاحقة للاستقلال فإن تنظيم وتسيير القضاء أصبحا يخضعان لقواعد جديدة، وعلى هذا الأساس فإن الحلول الاجتهادية القضائية الفرنسية تمثل مرجعا، لأنها ستبقى كذلك إلى حين قيام المحاكم القضائية الجزائرية بوضع حلولها وإرساء قواعدها على ضوء التشريع الجديد[4].

---

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 62 – 65 – 66.

[2] T.C,8 février 1873,BLANCO,Rec 1 er supplt, concl.David ,D 1873.3.20,concl.David ,S.1873.3.153.David, G.A.J.A,N^0 1.

[3] تتلخص وقائع القضية في أن ولي بنت يدعى "بلانكو" رفع قضية يطالب فيها بالتعويض جراء حادث مرور أصاب الفتاة، وكان ذلك أمام القضاء المدني، ورفضت دعواه على أساس أن الدعوى أحد أطرافها إدارة (وكالة التبغ) ، على إثرها رفع ذات النزاع إلى مجلس الدولة، فكان نفس الحكم فأحيلت القضية إلى محكمة التنازع لتفصل في مسألة الاختصاص، ففصلت بإسناد الاختصاص لمجلس الدولة على أساس أنه لا يمكن للقضاء المدني تحميل الدولة المسؤولية تأسيسا على مبادئ القانون المدني: نادية تياب، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014– 2015، ص 10، للمزيد من التفاصيل حول هذه القضية: Marceau LONG, Les Grands Arrêts De La Jurisprudence Administrative,17eme Edition, Dalloz,Paris,2009,p1-7.

[4] حسين فريحة، المرجع السابق، ص 26.

الفرع الأول

مرحلة ما قبل الاستقلال

بمجرد احتلال الجزائر عام 1830، أنشأ مجلس إداري بموجب الأمر الملكي الصادر في 01 ديسمبر 1831، ومنذ إنشائه انطلق في إصدار أحكامه، حيث كان يمثل وحدة القضاء في الجزائر وكان يعقد جلساته تحت رئاسة الحاكم وبحضور النائب العام، ويتكون من كبار الموظفين الفرنسيين وكانت قراراته تحوز قوة الشيء المقضي فيه.

وفي 15 أبريل 1845 أنشأ مجلس المنازعات الذي ورث اختصاصات المجلس الإداري، بعد ذلك ألغي مجلس المنازعات وحلت محله ثلاث محاكم إدارية بموجب الأمر الصادر في الفاتح من شهر ديسمبر 1847، توجد هذه المحاكم في كل من الجزائر العاصمة، وهران وقسنطينة، وهي صاحبة الاختصاص بالنظر في القضايا الإدارية، ويطعن في أحكامها بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي[1].

الفرع الثاني

مرحلة بعد الاستقلال

استمرت المحاكم الثلاث في أعمالها بالفصل في القضايا والمنازعات الإدارية، مطبقة في ذلك قواعد القانون الإداري الموروث عن الحقبة الاستعمارية، وبصدور المرسوم رقم 63-261 تم إنشاء المحكمة العليا كمحكمة نقض بالنسبة للمحاكم العادية وكجهة استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية[2].

أي أدمج القضاء الإداري ضمن القضاء العادي، بإنشاء الغرفة الإدارية على مستوى المجلس القضائي للفصل في القضايا التي تكون الدولة طرفا فيها أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ويتم استئناف القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وهكذا تحول القضاء الإداري من الازدواجية إلى الوحدة القضائية، إذ تختص الغرفة الإدارية بالفصل في بعض القضايا الإدارية التي تكون الدولة طرفا فيها بصفة ابتدائية ونهائية.

---

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 10.

[2] المرسوم رقم 63-261، المؤرخ في 22 جوان 1963، يتضمن نقل اختصاص محاكم "القاضي" في ميدان النزاعات والولايات إلى محاكم الاختصاص، ج.ر العدد: 51، الصادرة بتاريخ 26 جوان 1963.

واستمر عمل الغرفة الإدارية باعتبارها صاحبة الاختصاص في القضايا الإدارية إلى غاية صدور دستور 1996، الذي صرّح بالرجوع إلى نظام القضاء المزدوج[1].

المبحث الثاني

خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري مجموعة من الخصائص والمميزات الفنية الذاتية، التي تبرز وجوده كقانون له كيانه المتميز والمستقل عن بقية فروع النظام القانوني في الدولة، وبصفة خاصة استقلاليته عن القانون الخاص،هذه الخصائص التي يؤدي فهمها والتعرف عليها إلى تحديد مفهوم القانون الاداري والوقوف على أبرز نظرياته وعلاقته بالإدارة العامة، ومن أهم خصائصه نجد بأنه قانون حديث وقضائي النشأة، غير مقنن،مرن وسريع التطور.

المطلب الأول

القانون الإداري حديث وقضائي النشأة

لعلّ أهم مميزات القانون الإداري تتجلى في كونه قانون حديث النشأة مقارنة مع القوانين الأخرى، وكذا يتميز باختلاف مصدر نشأته والأصل المستمد منه عن باقي القوانين، إذ تعتمد أغلب القوانين في أصلها على التشريع في حين أن القانون الإداري فقد اعتمد على القضاء عند ظهوره.

الفرع الأول

قانون حديث النشأة

لقد سبق الإشارة إلى أن القانون الإداري في العصر الحديث ولد في فرنسا، حين تولى مجلس الدولة الفرنسي وضع قواعده، فمبادئ القانون الإداري ونظرياته ترتبط بنشوء القضاء الإداري وتطوره في فرنسا بعد الثورة الفرنسية سنة 1789.

فالقانون الإداري في مفهومه الفتيّ الضيق هو حديث النشأة، كنظرية قانونية لها أصولها وأسسها ونطاقها، فإذا كانت أسس وأحكام القانون الخاص ضاربة بجذورها في أعماق التاريخ البعيد، فإن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاليته، إلا أن في منتصف القرن التاسع

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 11.

عشر واكتمل تناسقه في القرن العشرين، ذلك أن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق لم ينشأ إلا بإنشاء القضاء الإداري الذي تحقق وجوده فقط سنة 1872[1].

ويرجع بعض الفقهاء النشأة المتأخرة للقانون الإداري في فرنسا إلى مجموعة من العوامل أهمها تأخر ظهور الوحدات الإدارية اللازمة لنشوء القانون الإداري،وحداثة فكرة الفصل بين شخصية الحكام وشخصية الدولة حيث جاء الإعتراف للدولة بالشخصية المعنوية وتميزها عن شخصية الحكام متأخرا،وتأخر نشأة مجلس الدولة الذي أدى إلى تأخر نشأة القانون الإداري بوصفه قانونا قضائيا من صنع هذا المجلس[2].

وتتجلى حداثة نشوء القانون الإداري إذا ما قارناه بمختلف فروع القانون الأخرى،وخاصة القانون المدني الذي نشأ على أيدي فلاسفة اليونان كأرسطو وأفلاطون،أو قوانين الأحوال الشخصية والمواريث التي عرفت مع بداية العصر الإسلامي.

الفرع الثاني

قانون قضائي

إن النشأة الأولى لمعظم نظريات القانون الإداري،مبادئه،وأسسه كانت نشأة قضائية،أي لم تكن من صنع المشرع،وهنا تكمن أصالة وذاتية القانون الإداري،فعندما كانت تعرض المنازعات على القاضي الإداري الفرنسي،لم يكن يلجأ إلى استنباط الحل من قواعد القانون المدني، بل كان يجتهد أي يأتي بحلول من عنده،ومجموع هذه الإجتهادات كونت نظرية القانون الإداري،ولكن بعد ذلك تدخل المشرع وتبنى النظريات القضائية أي ضمنها في نصوص تشريعية.

إلا أن ما قام به المشرع هنا،لا ينزع عن تلك القواعد صفتها القضائية،لأن نشأتها كانت بالأساس نشأة قضائية[3].

[1] عمار عوادي، المرجع السابق، ص 109.

[2] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 72.

[3] مراد بدران، المرجع السابق،ص 32-33.

حيث يقوم القضاء بدور هام في تفسير نصوص التشريع وتحديد ضوابطها وتفصيلاتها، ولكن القضاء الإداري يقوم بدور استثنائي متميز، فإذا لم يجد القاضي الإداري القاعدة القانونية الملائمة للتطبيق، فإنه يبحث عنها في المبادئ العامة للقانون، فإذا لم يجد فإنه يلجأ إلى القانون المدني ليستعين بأحكامه العامة، وإلاّ فإنه يقوم باستنباط القاعدة القانونية المناسبة بما يتلاءم وطبيعة المنازعة.

والمتتبع لنشأة القانون الإداري،يجد أنه نشأ على يد القضاء الإداري فيما يصدر عنه من أحكام في المسائل والمنازعات المعروضة عليه،وتمثل ذلك في وضع النظريات العامة للقانون الإداري،وفي ترسيخ أحكامه ومبادئه،وهذا مما ساعد على استقلال القضاء الإداري ومسايرته للتطورات التي تتلاحق في المجتمع[1].

المطلب الثاني

القانون الإداري غير مقنن ومرن سريع التطور

القانون الإداري باعتباره مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة المتعلقة بالإدارة العامة كتنظيم ونشاط ومنازعات،إضافة إلى الخاصيتين المذكورتين آنفا، يتميز كذلك بمميزات وخصائص تجعله مختلفا عن غيره من القوانين الأخرى، كاعتباره قانونا غير مقننا،مرنا وسريع التطور.

الفرع الأول

قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين، أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون، كما هو الحال في مدونة العقوبات والقانون المدني، غير أن القانون الإداري من الناحية المبدئية فهو قانون غير مقنن، إلا أنه ورغم ذلك توجد بعد التقنيات المتفرقة والتي تعالج مواضيع تخص القانون الإداري كقانون الولاية[2]، وقانون البلدية[3]، وقانون الوظيف العمومي[4].

---

[1] خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1998، ص 61.

[2] يتعلق الأمر بالقانون رقم 07/12، الصادر في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 12، المؤرخة في 7 ربيع الثاني 1433 الموافق ل 29 فبراير 2012.

[3] يتعلق الأمر بالقانون رقم 10/11، الصادر في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جويلية 2011، ج.ر العدد: 37 المؤرخة في 01 شعبان 1432 الموافق ل 03 جويلية 2011.

[4] يتعلق الأمر بالقانون رقم 06-03 الصادر في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 جوان 2006، ج.ر العدد: 46 المؤرخة في 20 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 16 جوان 2006.

فالمقصود أن القانون الإداري غير مقنن أي عدم وجوده في تقنين واحد يضم كل المواضيع وينظم جميع المجالات المتصلة بالإدارة العامة.

مما دفع الفقه إلى المطالبة بضرورة تقنين القواعد الإدارية في مجموعة قانونية واحدة لأن ذلك يدعو إلى تحديد قواعد هذا القانون،مما يؤدي إلى وضوحها وسهولة التعرف والإلمام بها،وعند وضع التقنين المدني الفرنسي عام 1804،كان الرأي السائد هناك أنه سيتبع المجموعة المدنية تقنيين إداري.

بينما ذهب جانبا آخرا من الفقه إلى أن طبيعة القانون الإداري تتنافى مع مبدأ التقنيين الكامل لأحكام هذا القانون،ذلك من شأن التقنين الشامل إضفاء طابع الثبات النسبي إلى التشريع مما يؤدي إلى جموده وإعاقة تطوره بسهولة ويسر.

ولما كانت قواعد القانون الإداري تتأثر بالعوامل السياسية ،الإقتصادية والإجتماعية الدائمة التطور فالأصل أن تتطور قواعد هذا القانون مع تطور تلك العوامل حتى تتلاءم معها وتتمكن بالتالي من مواجهتها.

لذلك يستحسن ألا توضع قواعد القانون الإداري في نصوص قانونية جامدة بل يتعين أن تترك طليقة عن التقنيين الشامل حتى يستجيب لدواعي التطور، وتتمكن بالتالي من مواجهة تغير الأحوال وتطورها،وهكذا يسهل تغيير وتطوير قواعد القانون الإداري بما يتلاءم وتطور الظروف والأحوال المستجدة في الدولة،مما يؤدي إلى وصف قواعده بالمرونة وعدم الجمود إذا ما قورن بالقوانين الأخرى المقننة كالقانون المدني[1].

وترجع صعوبة تقنين القانون الإداري إلى عدة عوامل أهمها سرعة تطور موضوعاته وتشعبها ذلك أن القانون الإداري لم يتوقف قط عن التطور والتغير ليتلاءم مع الظروف والتطورات المستجدة التي فرضها إتساع نشاط الإدارة العامة وتشعب مجالاتها،فضلا عن تطور أحكام القانون الإداري نتيجة تأثره بالعوامل السياسية،الإقتصادية والإجتماعية دائمة التغيير وكل ذلك لا يتفق مع فكرة التقنيين التي تتنافى مع مثل هذه الطبيعة المتطورة،حيث يصبح من الصعب الإقدام على تعديل قواعده التي تحكم موضوعات متطورة في حالة تقنيين قواعده.

[1]هاني علي الطهراوي، القانون الإداري،ماهية القانون الإداري،التنظيم الإداري،النشاط الإداري،دار الثقافة للنشر والتوزيع،ط1،عمان،2014،،ص 95.

كما يرجع العامل الثاني في عدم تقنين قواعد القانون الإداري في النشأة القضائية لمعظم قواعده إذ أن مثل هذه النشأة لا تتلاءم مع التقنيين الذي لا تتحقق فوائده إلا بالنسبة لقواعد تتسم بالثبات والإستقرار النسبي،ولا تكون عرضة للتأتير السريع والمستمر[1].

وعليه فعدم تقنين هذا القانون، لا يرجع إلى حد ذاته فحسب بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية ، إذ لو تمت المقارنة بينها وبين القانون المدني لتبين أن قواعد القانون المدني تتميز بالثبات عكس القانون الإداري الذي تتسم قواعده بسرعة التطور[2]، وهي الخاصية الموالية في الدراسة.

الفرع الثاني

قانون مرن سريع التطور

يتميز القانون الإداري عن سائر فروع القانون الأخرى بكونه مرن وسريع التطور،وذلك لارتباطه الوثيق بالنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة،ولكونه يحكم نشاط الإدارة العامة التي تتميز هي الأخرى بكونها نشاطا متجددا وسريعة التطور،فقد حدثت التطورات في القانون الإداري منذ نشأته لأن قواعده ونطاق تطبيقها لم يستقر على حال حتى يومنا هذا نظرا لاتساع مجالات تطبيقه ومضمونه[3].

ويتطور القانون الإداري بسرعة تفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى، ولعل من أسباب ذلك أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبيا، فاتساع نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب وظهور المرافق العامة الاقتصادية، وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدّى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه[4].

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 74.

[2] مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، 2007، ص 22.

[3] خالد خليل الظاهر،المرجع السابق،ص 59.

[4] فتحي مجيدي، محاضرات في القانون الإداري، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2009-2010، ص 185.

غير أنه يلاحظ أن الفارق من حيث درجة الثبات والإستقرار بين القانون الإداري و فروع القانون الأخرى يقل في بعض الظروف،وخاصة في الدول النامية،حيث يشهد معظمها حركات تشريعية واسعة،تحاول من خلالها إقامة بناء قانوني جديد،أو تعديل تشريعات قائمة في وقت قصير سدا للفراغ التشريعي القائم فيها،مما يترتب عليه الوقوع في أخطاء تشمل كافة فروع القانون العام والخاص،ثم تسعى لعلاج هذه الأخطاء بتشريعات لاحقة مما يوقعها في أخطاء جديدة،وهكذا يكثر التعديل والإلغاء في نصوص القانون الإداري وفي غيره من فروع القانون.

ومن أهم الأسباب التي أدت إلى تطور وإتساع مجالات تطبيق القانون الإداري وبالتالي جعل قواعده أكثر تطورا ومرونة الحروب العالمية والمحلية وما رافقها من استعدادات وتنظيمات لمواجهتها والتغلب على آثارها ونتائجها،الأمر الذي أثر كثيرا في اتساع مجالات القانون الإداري،وكذا تزايد تدخل الدولة في جميع المجالات وذلك بسبب إتساع وظيفة الدولة الحديثة،الأمر الذي اقتضى ممارستها للكثير من الوظائف والقيام بالنشاطات الإقتصادية والإجتماعية التي كانت ميدانا للنشاط الفردي قبل ذلك وأدى كل ذلك إلى إتساع العلاقة بين الإدارة والأفراد.

كما أثر التقدم العلمي والتكنولوجي على تطور قواعد القانون الإداري حيث أدت الثورة التقنية الهائلة التي يشهدها العالم المعاصر وأساليب الإدارة المختلفة إلى خلق نشاطات إدارية جديدة وخاصة في مجال المشروعات الصناعية الضخمة التي تتطلب رؤوس أموال كبيرة لا يستطيع الأفراد القيام بها كمشروعات الكهرباء والسكك الحديدية.

من جانب آخر أدى إزدياد عدد السكان إلى إتساع تطبيق القانون الإداري في مجالات مختلفة ومتعددة كإنشاء وتنظيم أجهزة إدارية جديدة سواء كانت مركزية أو لا مركزية لتقديم الخدمات و إشباع الحاجات اللازمة للسكان وتنظيم الإسكان وتخطيط وتنظيم المدن،كل ذلك يؤدي إلى إيجاد تشريعات إدارية جديدة لمواجهة الخدمات التي تترتب على زيادة عدد السكان[1].

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 79-80.

غير أنه تبدو أهمية هذه الخاصية في أنها تجعل قواعد القانون الإداري أكثر ملاءمة لحقائق الحياة الإدارية المتغيرة والمتنوعة وتساعد على تحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع الإداري[1].

المبحث الثالث

مصادر القانون الإداري

إذا كانت كلمة مصدر تعني من الناحية اللغوية المنبع أو الأصل الذي يستقى منه الشيء،فإن المقصود بالمصادر في مجال الدراسات القانونية الطرق والوسائل التي تتكون بواسطتها المبادئ والقواعد القانونية المختلفة[2].

والقانون الإداري كغيره من القوانين الأخرى له مصادر يستمد منها قواعده وأحكامه فمصادره لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام، تطبيقا لنص المادة الأولى من القانون المدني التي تنص على أنه "يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها، فإذا لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية[3]، فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف، وإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة".

غير أن هذه المصادر قد تعتبر مصدرا رسميا وبعضها الآخر إحتياطيا لبعض القوانين، في حين يختلف هذا التقسيم بالنسبة للقانون الإداري وبناء على هذا سنتطرق إلى مصادر القانون الإداري الرسمية منها (مكتوبة) وغير رسمية (غير مكتوبة).

[1] نادية تياب،المرجع السابق،ص 13.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله،المرجع السابق،ص 55 .

[3] بالرغم من اعتراف المشرع الجزائري بالشريعة الإسلامية كمصدر رسمي من مصادر القانون الجزائري إلا أنه توجد عوامل كثيرة تميل نحو استبعاد هذا المصدر عمليا كمصدر من مصادر القانون الإداري، كون القانون الإداري الجزائري كما هو معلوم جاء غداة الاستقلال من سيطرة القانون الإداري الفرنسي الذي يتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية.

المطلب الأول

المصادر الرسمية (المكتوبة)

إن القوانين الصادرة من المشرع هي تلك النصوص الظاهرة التي يطمئن إليها الناس في معاملاتهم كالقانون المدني،التجاري، قانون الأسرة وغير ذلك من القوانين،والقانون المكتوب يعتبر مصدرا هاما للقانون الإداري،فهنالك نصوص تعالج نظام ونشاط الإدارة كقانون الولاية،البلدية وقانون الصفقات العمومية، والقواعد القانونية المكتوبة هي تلك القواعد التي تضعها السلطة التشريعية المختصة، وعلى هذا فالتشريع قد يكون تشريعا دستوريا أو عاديا[1].

الفرع الأول

التشريع الدستوري

يمكن تعريف الدستور بناء على معيار شكلي يستند إلى مصدر القواعد القانونية والإجراءات التي اتبعت في وضعه،وآخر موضوعي يتجه إلى طبيعة القواعد التي يتضمنها الدستور،فينصرف المعيار الشكلي إلى الوثيقة الدستورية ذاتها،ويكون الدستور وفقا له،عبارة عن القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية،فكل قاعدة تحتويها تلك الوثيقة تكون قاعدة دستورية،فالمعيار الشكلي يعتمد على مصدر القواعد القانونية أو شكل صدورهما والإجراءات التي تتبع في وضعها،بحيث تكون هذه القواعد من صنع سلطة أسمى من السلطة التشريعية،تدعى بالسلطة التأسيسية،تختلف في شكلها وفي الإجراءات المتبعة أمامها عن السلطة التي تضع القوانين العادية.

ويعرف الدستور طبقا للمعيار الموضوعي على أساس المضمون أو الجوهر دون الشكل أو الإجراءات،وبذلك يشمل جميع الموضوعات التي لها صبغة دستورية أو هي في جوهرها دستورية،سواء وردت في وثيقة الدستور أو تضمنتها قوانين عضوية أو تقررت بمقتضى العرف الدستوري.

ويعتبر الدستور التشريع الأعلى للدولة،لذلك فإن جميع السلطات العامة تكون ملزمة باحترام قواعده،وممارسة وظائفها في الحدود التي رسمها،وباعتبار أن الدستور يتضمن دائما بعض القواعد التي تتعلق بالقانون الإداري وهي التي تتناول نشاط الإدارة وحدودها لذلك يتعين على الإدارة ألا تخالف

[1] حسين فريجة، المرجع السابق، ص 36.

نصوص الدستور فيما تتخذه من أعمال وتصرفات[1]،باعتبار أن الدستور هو المصدر الرسمي للقانون الإداري في دول ذات الدساتير المدونة،وهو المصدر الأساسي له بما تتميز به قواعده من سموها على كافة القواعد القانونية المعمول بها في الدولة.

إذ تتضمن وثيقة الدستور بعض المبادئ والأحكام المتعلقة ببعض موضوعات القانون الإداري،كتنظيم الجهاز الإداري للدولة،نشاطه وحقوق وحريات الأفراد[2].

لهذا تعتبر التشريعات الدستورية المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري، وتقع هذه التشريعات في قمة الهرم القانوني، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعا، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التشريعات الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحرياتهم[3].

الفرع الثاني

المعاهدات الدولية

من المتفق حوله أن المعاهدات الدولية أصبحت تحتل مركز الصدارة بالنسبة لمصادر القانون الدولي،ولا يغيب على أحد ما للمعاهدات الدولية من دور بارز في بناء النظام الدولي من الناحية الهيكلية.

فعلى صعيد العلاقات الدولية تعتبر المعاهدات من أهم مصادر القانون الدولي،وأحسن الوسائل للإرتباط القانوني فيما بين الشعوب بهدف التعاون والتقارب وتجاوز الخلافات ومن جهة أخرى فإن أغلب النزاعات الدولية تخص بطلان أو تفسير إتفاقيات دولية،وتجد المنظمات الدولية المختلفة أساسها القانوني في معاهدات متعددة الأطراف.

[1] محمد عبد الحميد أبو زيد ،المرجع السابق،ص103-104.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله،المرجع السابق،ص57.

[3] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 187.

والمعاهدات الدولية بوصفها أحد مصادر القانون الدولي تمتاز عن غيرها بالتدوين وبالتالي أكثر دقة[1]،بالإضافة إلى أنها تعبر عن الإرادة الصريحة لأطرافها،وهو ما جعل الكثير من دول العالم الثالث تفضلها عن غيرها من المصادر،ومنه نلاحظ الإرتفاع اللامتناهي للمعاهدات بمختلف أنواعها من النصف الثاني من هذا القرن،حيث أصبح الإنسان لا يكاد يقوم بعمل إلا وكان خاضعا لنص تهادي أو إتفاقية دولية.

لقد تعدد الأسماء المعطاة لهذه المؤسسة القانونية من معاهدات واتفاقيات إلى ميثاق،وفاق،عهد،عقد،إعلان،نظام أساسي،صك تنظيم،وإن كانت بعض الأسماء مخصصة لنوع معين من المعاهدات كإتفاقيات لاهاي وإتفاقيات فينا،فإن الفروق القانونية بسيطة فيما بينها إن لم تكن منعدمة في بعض الأحيان،وهناك تفرقة أخرى يعيرها الفقه الحديث نوعا من الأهمية رغم أن إتفاقية فينا لقانون المعاهدات 1969،لم تر نفس المنهج ويحاول هذا الإتجاه الفصل بين المعاهدات الشارعة والتعاقدية،حيث أن الأولى تخلق إلتزامات قانونية لا تنتهي هذه المعاهدة بتنفيذ تلك الإلتزامات،بينما المعاهدة التي تنتهي بمجرد تحقيق الهدف منها فلا يصح تسميتها بالشارعة فهي تعاقدية[2].

إضافة إلى هذا فالمعاهدات الدولية تعرف بأنها اتفاق يبرم بين الدول، أو بين دولة ومنظمة دولية، بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة، هذا وتعتبر المعاهدات الدولية الموافق عليها والتي نشرت بصفة قانونية من المصادر الرسمية للقانون الإداري وذلك وفقا للمادة 150 من الدستور الجزائري،وبالتالي أصبحت تعد من المصادر الرسمية للقانون الإداري[3].

[1] مع العلم أن بعض القواعد والأحكام التعاهدية تتحول إلى أعراف وهذا بعد مدة طويلة من حياتها وإتضاح نجاعتها،وقبولها من طرف عدد من الدول،ورغم عدم إنضمامها للمعاهدة التي انبثقت عنها هذه القواعد والأحكام،وقد يحدث العكس وتقنن بعض الأعراف في إطار معاهدات دولية:للمزيد من التفصيل راجع محمد بوسلطان،فعالية المعاهدة الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية،بدون طبعة،الجزائر،1995،ص09.

[2] محمد بوسلطان،مبادئ القانون الدولي العام،الجزء الأول،ديوان المطبوعات الجامعية،ط3،الجزائر،2007،ص56-57.

[3] نادية تياب، المرجع السابق، ص 15.

الفرع الثالث

التشريع العادي

بالرغم من أن القانون الإداري هو قانون غير مقنن،أي ليست له مجموعة قانونية واحدة تتضمن القواعد والأحكام الخاصة به مثل بقية فروع القانون الأخرى،كالقانون المدني،التجاري والجنائي،إلا إنه توجد العديد من التشريعات القانونية العادية المستقلة التي تنظم الكثير من موضوعات القانون الإداري[1].

فالتشريع العادي أو القانون يأتي بالمرتبة الثانية بعد الدستور من حيث التدرج التشريعي، باعتباره صادرا من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين، فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري غير قانوني وجب إلغاء ذلك العمل[2].

وينصرف مفهوم التشريع العادي كمصدر من مصادر القانون الإداري إلى القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية طبقا لأحكام الدستور،وتنصب على الموضوع من موضوعات القانون الإداري،إلا أنه يجب ملاحظة أن القانون الإداري ليست له مجموعة قانونية واحدة تتضمن القواعد التي تحكم جميع موضوعاته، وذلك لأنه قانون يستعصي على التقنيين الكامل،فهناك موضوعات في القانون الإداري تحكمها قوانين مستقلة من أمثلتها قانون الولاية،البلدية والوظيف العمومي.

وهناك بالمقابل موضوعات في القانون الإداري تحكمها نصوص قانونية موجودة في فروع قانونية أخرى كالنصوص القانونية الخاصة بالشخصية المعنوية وحماية الأموال العامة الموجودة في القانون المدني والنصوص القانونية الخاصة بجرائم الإدارة العامة الواردة في قانون العقوبات[3].

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله،المرجع السابق،ص60.

[2] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 188.

[3] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 48.

الفرع الرابع

التشريع الفرعي (التنظيم)

تقوم السلطة التنفيذية في سبيل أدائها لوظائفها وواجباتها بوضع نوع جديد من القواعد العامة المجردة،يطلق عليها الفقه اللوائح أو الأنظمة أو التشريعات الفرعية لذا يمكن تعريف التشريع الفرعي أو ما يسمى بالتنظيم بتلك القرارت التنظيمية التي تضعها السلطة التنظيمية.

وهي كذلك مجموعة من القواعد القانونية، الصادرة عن السلطة التنفيذية في المجال المخصص لها، وتعد اللوائح والقرارات التنظيمية وسيلة هامة في يد الإدارة ومن بينها (المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية، قرارات الولاة، قرارات رؤساء، المجالس الشعبية البلدية ...).

وللأنظمة واللوائح القانونية أهمية خاصة باعتبارها مصدرا من مصادر القانون الإداري لكونها أكثر تلبية واستجابة لمتطلبات وضرورات العمل الإداري من القوانين العادية،لأن القواعد القانونية تقتصر على وضع الخطوط العامة تاركة ومفسحة المجال للأنظمة لرسم وبيان التفاصيل اللازمة لتطبيق هذه القواعد[1].

ويختلف التشريع الفرعي عن التشريع العادي من حيث مصدر كل واحد منهما،فأصل القوانين العادية يرجع إلى السلطة التشريعية في الدولة،بينما أصل التنظيم يعود إلى السلطة التنفيذية ويرتبط بها،فإذا كان التشريع العادي من عمل السلطة التشريعية فإن التنظيم من صلاحيات السلطة التنفيذية.

ومن حيث قوة إلزامهما،فالقانون يعتبر أعلى من التنظيم في التدرج القانوني الهرمي وبالتالي فهو أقوى منه،ففي سلم تدرج القاعدة القانونية يأتي فوق التنظيم لأن القانون يصدر عن السلطة التشريعية المعبرة عن إرادة الأمة وهي إرادة تتسم بالسيادة والشمول والقوة.

والأصل أن التنظيم يصدر على أساس القانون بقصد تنظيم تطبيقه دونّ أن يعدل فيه أو يتعارض معه أو يعطل عمله،ومن هنا فإن القضاء ينظر في مدى مشروعية التنظيم(أي مطابقته للقانون) أو مطابقته لقواعد الدستور،وإذا ثبت له مخالفته لأي منها حكم بإلغائه وذلك استنادا إلى مبدأ علو القانون على التنظيم،وهي نتيجة طبيعية لمبدأ تدرج القوانين.

[1] هاني علي الطهراوي،المرجع السابق،ص 70.

أما من حيث نطاقهما فهما يختلفان في كون التنظيم يعمل في إطار القانون في المسائل اللازمة لتنفيذ نصوص القانون ومن هنا فإنه يفترض أن نطاقه يتطابق مع نطاق القانون[1].

المطلب الثاني

المصادر غير الرسمية (غير المكتوبة)

تتمثل المصادر غير الرسمية للقانون الإداري في تلك المصادر غير المدونة كالعرف الإداري، المبادئ العامة للقانون، القضاء والفقه الإداريين،ولكل مصدر من هذه المصادر الدور الفعال الذي يلعبه في بلورة وظهور قواعد القانون الإداري.

الـــفـرع الأول

العرف الإداري

تعتبر القواعد العرفية من أقدم المصادر غير المدونة للقواعد القانونية،إذ أن الشرائع القديمة قامت في الأصل على القواعد العرفية وتطورت هذه القواعد حتى أصبحت تلعب دورا بالنسبة لجميع فروع القانون الخاص والعام،فيما عدا القانون الجنائي الذي يقوم على المبدأ القائل "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"،الأمر الذي يجعل التشريع المصدر الرسمي الوحيد في مجال العقاب والتجريم.

والعرف الإداري كمصدر غير مكتوب من مصادر القانون الإداري ينشأ وفقا لما استقر عليه الفقه والقضاء نتيجة لسير الإدارة على نمط معين في عملها مع تكرار السير على هذه القاعدة بشكل منتظم ومستمر ومع ترسيخ الإعتقاد لدى الإدارة والأفراد بالزامها وعدم الخروج عليها،وهذا يؤدي إلى إيجاد أعراف إدارية ملزمة[2].

وعليه فقد ينشأ العرف الإداري ويصبح مصدرا من مصادر القانون الإداري عندما تنتهج الإدارة العامة نمطا معينا في عملها مع تكرار السير على هذه القواعد بشكل منتظم ومستمر، مما يرسخ الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأنها قد أصبحت ملزمة، ولكي يصبح سلوك الإدارة في إنجاز عمل ما عرفا إداريا يتوجب توافر ركنان.

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص49-50.

[2] نفس المرجع،ص 59.

أولا

الركن المادي

أي إعتياد الإدارة سلوك معين،وغالبا مايكون هذا الإعتياد ايجابيا يتمثل في ممارستها لتصرف معين،وقد يكون سلبيا في حال امتناعها عن القيام باجراء أو عمل ما،أي أن العرف الإداري يتم بصورة تكرارية منتظمة ولمدة زمنية طويلة ومعقولة وأن تكون هذه العادة الإدارية منسجمة مع روح ومضمون النظام الاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة والمجتمع الذي تعمل فيه السلطة الإدارية[1].

ويقصد به كذلك تكرار سلوك الإدارة في نشاطها على نمط معين، وبشكل منتظم دون انقطاع بحيث يعد هذا التكرار عادة من عاداتها.

ثانيا

الركن المعنوي

بمعنى أن يسود الإعتقاد لدى الجهات الإدارية باتباع السلوك أو العادة التي درجت عليها بحيث تلتزم بهذا العرف كما تلتزم باحترام القاعدة القانونية المكتوبة ولا يجوز مخالفتها أو الإتفاق على مخالفتها،وهكذا يسود إحترام العرف من طرف السلطة الإدارية والأفراد ويصبح العرف الإداري يشكل مصدرا من مصادر القانون الإداري ومصدرا من مصادر مبدأ الشرعية في الدولة أي قاعدة قانونية إلزامية[2].

ويتكون هذا الركن عندما يتولد الشعور لدى الإدارة والأفراد المتعاملين معا بإلزامية هذه العادة، وأنها صارت قاعدة واجبة الاحترام، ويجوز للإدارة أن تعدل أو تغير في القاعدة العرفية التي درجت ألفتها عليها لكي تتلاءم مع الظروف والتطورات التي تحدث في العمل الإداري[3].

يتضح مما سبق أن العرف الإداري لكي يصبح ملزما يجب أن يكون عاما أي تطبقه الإدارة بصفة مستمرة ومنتظمة ومعنى الإستمرار هو أن يكون مستقرا ومضت على اتباعه مدة من الزمن أي مضى على القاعدة العرفية زمن كاف يؤكد استقرارها،غير أنه لاعتباره ملزما للإدارة يشترط شرطان أولهما أن يكون العرف الإداري عاما،وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وصورة منتظمة،فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم.

[1] حسين فريجة،المرجع السابق،ص38.

[2] نفس المرجع،ص38.

[3] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 21.

أما الشرط الثاني فيتمثل في أن لا يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم،لذلك أن القضاء الإداري لا يعترف للعرف الإداري إلا بمرتبة تلي التشريع،وبالتالي لا يجوز أن يخالف العرف الإداري نصا قائما سواء كان هذا النص دستوريا أو تشريعيا أو لائحيا[1].

الفرع الثاني

المبادئ العامة للقانون

تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدرا غير مكتوب من مصادر الشرعية في الدولة،ومصدرا من مصادر القانون الإداري بصفة خاصة وهي مجموعة من القواعد القانونية التي ترسخت وتخمرت في وجدان وضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها واستنباطها بواسطة أحكام القضاء[2]، كمبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرافق العامة، مبدأ الحق في الدفاع عن النفس أمام المجالس التأديبية ، وهي مبادئ لا يختلف عليها الناس ولذلك يستلهم القاضي بعضا من الحلول للقضايا المطروحة عليه، ويستعين بها لتفسير بعض ما غمض عليه من الإشكالات القانونية[3].

كما يمكن تعريفها بأنها تلك المبادئ القانونية غير المكتوبة التي يقررها أو يكتشفها القضاء،ويعلنها في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدرا من مصادر الشرعية،أو هي تلك المبادئ التي يعمل القضاء على كشفها ويقررها في أحكامه،ويكون لها صفة الإلزام بالنسبة للقضاء والإدارة،بحيث إذا خولفت كان عملها لمبدأ سيادة القانون،أو هي تلك المبادئ غير المكتوبة والتي يكتشفها القضاء وتخضع لها الإدارة العامة وإلا كان عملها غير مشروع[4].

لقد إتفق الفقه الفرنسي قبل صدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 على تمتع المبادئ العامة للقانون بنفس القوة القانونية التي يتمتع بها التشريع العادي،وكانت هذه القوة أنذاك كافية لفرض احترامها على الإدارة فيما تصدر من تشريعات فرعية،ولم يفكر أحد في تغليب المبادئ العامة للقانون على التشريع العادي.

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 60.

[2] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 101.

[3] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 190.

[4] عمار عوابدي،المرجع السابق،ص102.

إذ أن القضاء الفرنسي لا يراقب دستورية القوانين وليس من المعقول أن يخضع للتشريع المخالف للدستور ولا يمتثل للتشريع المخالف للمبادئ العامة للقانون.

غير أنه بصدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958، وظهور اللوائح المستقلة تطبيقا لنص المادة 37 منه وهي التي ليس في مجالها تشريع تخضع له،بدأ البحث عن حل لكي لا تضعف الرقابة القضائية على هذا النوع من اللوائح،فرأى البعض أن المبادئ العامة للقانون لا تتعادل في قوتها مع التشريعات العادية بل تتمتع بقوة دستورية،وقد إستند هذا الرأي أساسا على الموقف الذي إتخذه مجلس الدولة الفرنسي عندما غلب المبادئ العامة للقانون على التشريعات التي تمنع حق التقاضي،واعتبر القانون الذي يحرم الطعن القضائي في القرارات الإدارية لا أثر له ولا إعتداد به،و ذلك في حكم "دام لاموت" "Dame Lamotte" الشهير الذي صدر في فبراير 1950.

أيا كان الخلاف فإن القضاء الفرنسي قد أخضع اللوائح المستقلة لرقابته وألغاها في حالة عدم مشروعيتها وذلك لأن اللوائح كغيرها ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تظل في مرتبة أدنى من مرتبة القانون،فاخضاع اللوائح المستقلة لا يستلزم حتما الإعتراف للمبادئ العامة بقيمة قانونية أعلى من قيمة التشريع العادي،فاللوائح المستقلة إذا كانت لا تخضع لهذا التشريع فإن ذلك لا يرجع تمتعها بقيمة قانونية مساوية لها،وإنما يرجع إلى عدم وجود قواعده في المجال المخصص لها طبقا للنصوص الدستورية.

والراجح أن المبادئ العامة للقانون التي يستخلصها القضاء الإداري تعد أقل درجة من التشريع المكتوب،شأنها في ذلك شأن العرف،فالقاعدة التشريعية أو المكتوبة تستطيع تعديل القاعدة القضائية أو العرفية،أي القاعدة القانونية غير المكتوبة،ولكن العكس غير صحيح فليس لقاعدة غير مكتوبة أن تعدل قاعدة مكتوبة،ويرى البعض أن ذلك راجع إلى أن التشريع يعبر عن إرادة المشرع الصريحة أما القضاء فإنه يعبر عن إرادة المشرع الضمنية،ومع وجود الإرادة الصريحة لا مجال للإرادة الضمنية[1].

[1] ماجد راغب الحلو،القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع،دون طبعة،مصر،2008،ص53-54.

الفرع الثالث

القضـــــــاء الإداري

إن الأصل هو أن القضاء يعتبر مصدر تفسيري للقانون وليس مصدر منشئ وخلاق لقواعد القانون،فدور القضاء أساسا ينحصر في تقرير وكشف القواعد والمراكز القانونية وتفسيرها وتكيفها وتطبيقها على ما يعرض عليه من خصومات ودعاوى قضائية،ومهما يسلم للقضاء من سلطة تقديرية في التفسير والتطبيق،ومهما اجتهد في التفسير والتطبيق فإنه لا ينشئ أو يخلق قاعدة قانونية،فدور القضاء العادي هو دور كاشف ومقرر ومفسر ومطبق لقواعد القانون على ما يعرض عليه من خصومات وقضايا،ليقول الحقيقة القانونية التي يقررها القانون على ذات الخصومة وفي مواجهة نفس الخصوم ،في صورة حكم قضائي ونهائي حائز لقوة الشيء المقضي به،ومن تم لا يعتبر القضاء العادي مصدرا من مصادر القانون بصفة عامة والقانون بصفة خاصة.

ولكن القضاء الإداري في ظل نظام ازدواج القضاء والقانون،يعتبر مصدرا رسميا وأصيلا للقانون الإداري،فالقضاء الإداري خلاق وابتكاري،ومنشئ لقواعد القانون الإداري ذلك أنه لأسباب تاريخية ومنطقية جعلت القضاء الإداري في الدول ذات نظام القضاء الإداري،هو الذي خلق نظرية القانون الإداري في معناه الضيق،بالرغم من التشريعات والتقنيات الجزئية والمتفرقة.

فالقضاء الإداري في ظل نظام القضاء المزدوج هو قضاء ابتكاري وانشائي وخلاق لأغلب قواعد نظرية القانون الإداري[1]،وعليه فالقضاء يقوم بدور هام ومتميز كمصدر للقانون الإداري، حيث يقوم القاضي باستنباط القاعدة أو الحكم الملائم مع طبيعة العلاقات والمنازعات الإدارية المطروحة عليه، إذا لم يجد نصا تشريعيا، فالقاضي هو الذي يفسر النصوص القانونية الغامضة ويوفق بين النصوص المتعارضة، فالقضاء إذا يسعى نحو ابتداع الحلول وابتكار النظريات القضائية لكي يقضي بها في المنازعات المطروحة أمامه[2].

[1] نفس المرجع،ص 95-96.

[2] خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 67.

الفرع الرابع

الفـــــقــه الإداري

هو مجموعة من الآراء والمبادئ التي تستنبط بالطرق العلمية بواسطة علماء القانون من أساتذة في الحقوق،قضاة ومحامين تصدر في شكل مؤلفات ومقالات وأبحاث أو في شكل شرح النصوص القانونية أو نقدها تحكم موضوعات القانون الإداري المتعددة والمتنوعة،كما يقوم الفقه الإداري بدور هام في المجال الإداري من خلال دراسته للأحكام التي يصدرها القضاء الإداري وتحليلها وكشف مضمونها[1].

كما يقصد به أيضا دور الفقه من علماء القانون في استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية، ويجمع أغلب الفقه أن آرائهم وإن كان لها في كثير من الأحيان أثر كبير في التشريع والقضاء، إلا أن هذا الأثر يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية قد تقنع المشرع أو القاضي للأخذ بها، لهذا فآراء الفقه ليس لها أية قيمة إلزامية وتعتبر مصدر تفسيري بالرغم من مساهماته القيمة[2].

وتزداد أهمية الفقه في مجال القانون الإداري نظرا لحداثته بالنسبة لفروع القانون الأخرى،وعدم تقنينه حتى الآن في مجموعة متكاملة،وعجز تشريعاته عن تغطية أغلب موضوعاته فقد لعب الفقه دورا كبيرا في فرنسا في مساعدة القاضي الإداري على استنباط القواعد المناسبة لحكم المنازعات الإدارية في المجالات الشاغرة من النصوص،وبناء مبادئ ونظريات القانون الإداري المتعددة[13].

المبحث الرابع

أساس القانون الإداري (مجال تطبيقه)

مما لا شك فيه أن البحث في أساس القانون الإداري ينطوي على أهمية كبيرة،ذلك أن تحديد هذا الأساس أو المعيار يؤدي إلى تحديد نطاق تطبيقه،وعليه فإن تعيين المجالات التي تنطبق فيها قواعد وأحكام القانون الإداري يتوقف على تحديد المعيار المميز له عن بقية فروع القانون،لأن هذا الأساس أو المعيار يمثل محور الإرتكاز الذي تدور حوله نظريات ومبادئ وأحكام القانون الإداري.

[1] نادية تياب،المرجع السابق،ص 19.

[2] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، منشورات لباد،ط2، الجزائر، 2007، ص 79.

[3] ماجد راغب الحلو،المرجع السابق،ص 55.

كذلكّ، فإن تحديد الأساس له أهميته في معرفة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري،وما ينتج عن هذا النشاط من مشكلات،ومتى يخضع هذا النشاط لقواعد القانون العام ومتى تطبق عليه قواعد القانون الخاص[1].

لهذا فقد لجأ الفقه إلى البحث عن فكرة تكون أساسا للإجابة عن متى يطبق قواعد القانون الإداري على الإدارة العامة ونشاطها، ومتى تطبق عليها قواعد القانون العادي[2]، حيث سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس عام يصلح لأن يكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى،وفي سبيل ذلك ظهرت عدة أسس ومعايير وخلص الفقه إلى وجود المعايير التالية:

المطلب الأول

مــعيار المـرفق العام

لقد اتفق الفقه الفرنسي على أن قرار "بلانكو" الصادر سنة 1873، يمثل حجر الزاوية في بناء نظرية المرفق العام[3]، بعد ذلك توالت الأحكام القضائية الصادرة عن القضائين العادي والإداري بناء على معيار المرفق العام باعتباره أساسا للقانون الإداري.

فنشاط الأفراد يكون الغرض منه تحقيق مصالحهم الخاصة،أي البحث عن الربح والنجاح في تأمين احتياجاتهم الذاتية،في حين تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصالح المادية العامة التي يتميز بها نشاط الخواص[4].

وقد اهتم الفقيه "دوجي" بهذا المعيار كأساس للقانون الإداري، والذي تمثل في فكرة أن الدولة هي مجموعة من المرافق العامة تعمل لصالح المجتمع، وأن القانون لا تكون له قوة إلزامية من سلطة الدولة،

[1] هاني علي الطهراوي،المرجع السابق، ص99.

[2] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 191.

[3] ظهرت مدرسة المرفق العام بعد الحكم الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو في 08 فيفري 1873، حيث قضى بأن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذين يعملون في المرفق العام: نادية تياب، المرجع السابق، ص 20.

[4] Gustave Peiser,Droit Administratif,7eme Ed,Dalloz,Paris,1976,p 1 et s.

وإنما من طبيعة القاعدة القانونية ومدى استجابتها لحاجات المجتمع المتمثلة في المرافق العامة، ومن تم فإن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة[1].

غير أنه سرعان ما بدأ بعض الفقهاء يهجرون هذا المعيار، عندما ظهر ما يسمى "بأزمة المرفق العام"، نتيجة لكون الإدارة لا تقوم بتسيير المرافق العامة فقط وإنما تقوم بتنظيم النشاط الفردي في إطار الضبط الإداري، وهذا النشاط لا يعتبر تسييرا للمرفق العام، لهذا فأساس القانون الإداري هو واسع عن فكرة المرفق العام.

إضافة إلى ذلك، فإن تسيير المرافق العمومية لا يتطلب دائما استعمال قواعد القانون الإداري، بل يمكن للإدارة أن تستعمل قواعد القانون الخاص خصوصا في مجال العقود[2].

ولمواجهة هذه الأزمة ذهب الفقه والقضاء الإداريين إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري يقوم على الوسيلة التي تستخدمها السلطة الإدارية ويتمثل في معيار السلطة العامة[3].

المطلب الثاني

معيار السلطة العامة

بعد الإنتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام،وضع جانب من الفقه معيارا آخر يقوم على فكرة السلطة العامة كأساس لتطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

يقرر أنصار معيار السلطة العامة[4]، أن أساس القانون الإداري يتمثل في مجموعة الامتيازات، السلطات، الاختصاصات والقيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة[5].

بحيث يشمل هذا المعيار نشاط السلطة التنفيذية المنصب على تنفيذ القوانين مع استخدام أساليب القانون العام، فأساس هذا المعيار يتمثل فيما يتضمنه من امتيازات استثنائية وقيود غير مألوفة وهي التي

[1] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، الجزائر، 2009، ص 135.

[2] Jean RIVERO, Droit Administratif, 8ème Ed, Dalloz, Paris, 1977, P33.

[3] نادية تياب، المرجع السابق، ص 21.

[4] الفقيه هوريووج، فيدال وأتباعهما.

[5] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 146.

تطبع نشاط السلطة التنفيذية بالطابع الإداري وتجعله جديرا بتطبيق قواعد القانون الإداري المغايرة للقانون الخاص وتكون من اختصاص القضاء الإداري للنظر في المنازعات التي تقررها[1].

كما يقوم هذا المعيار أيضا على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في تحقيق أهدافها،فإذا كانت سلطات وامتيازات إستثنائية لا نظير لها في العلاقات بين الأفراد كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري،ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري وبالتالي فمتى ظهرت الإدارة بمظهر السلطة العامة أصبحت أعمالها عادية تخضع في هذه الحالة لقواعد القانون الخاص.

ورغم بساطة هذا المعيار ووضوحه إلا أنه يشوبه بعض الغموض،وعدم الدقة،ذلك أن هناك العديد من الأعمال التي تقوم بها الدولة وليس بوصفها سلطة عامة ،بل بوصفها فردا عاديا،مما يؤدي إلى عدم إمكانية تطبيق قواعد القانون الإداري عليها،وبالتالي عدم اختصاص القاضي الإداري فيها[2].

ونتيجة لهذا الإنتقاد قام أصحاب هذا المعيار بتعديله،إذ اعتبروا أن القانون الإداري لا يطبق إلا على أعمال الإدارة التي تظهر فيها كسلطة عامة (أعمال السلطة العامة)،أما أعمال الإدارة العادية (أعمال التسيير) فإنها تخضع للقانون الخاص[3].

المطلب الثالث

المعيار المختلط (الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة)

أمام الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة وعجزها في أن تكون أساسا وحيدا للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري،ذهب الفقه الإداري الفرنسي إلى الأخذ بمعيار مزدوج يقوم على الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة،إذ يتحدد نطاق القانون الإداري، كلما كان النزاع متعلقا بنشاط قام به مرفق عام،وتستخدم في هذا النشاط امتيازات وأساليب القانون العام،فهذا الإتجاه يؤدي إلى تكامل المعايير.

كما يقوم هذا المعيار على الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، بحيث يتحدد نطاق القانون الإداري وتطبيق قواعده، إذا كان النزاع متعلقا بنشاط قام به مرفق عام أو يستهدف الخدمة نشاط

[1] خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 80.

[2] André De LAUBADERE,Yves GAUDEMENT,Traité De Droit Admi,istratif,Droit Administratif General,16eme Edition Dalloz,Paris,2001,p33.

[3] Yves GAUDEMENT,Droit Administratif,25 eme Ed , Dalloz,Paris,2014,p31.

مرفقي، وتستخدم في هذا النشاط وسائل وأساليب القانون العام، وإن الجمع بين الفكرتين اقتضاء عدم كفاية فكرة واحدة لتميز القانون الإداري أو تحديد نطاقه، إذ أن فكرة المرفق العام لا تغطي كل النشاطات الإدارية مما يستوجب تكميلها بفكرة أخرى وهي استخدام أساليب القانون العام أو وسائل السلطة العامة لسدّ هذا العجز[1].

إن تعدد الآراء الفقهية التي تعرضت لبيان أساس القانون الإداري ظاهرة صحيحة من الناحية العلمية،لأن لكل منها يستند إلى حجج معينة،وإن كان الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة كأساس لتحيد نطاق القانون الإداري وبيان مجال إختصاص القضاء الإداري،إلا أننا نؤيد ذلك الإتجاه الذي يركز على معيار المرفق العام أولا ويجعل له مكان الصدارة.

ومما يدل على ذلك أحكام مجلس الدولة الفرنسي ذاتها مازالت تستند إلى فكرة المرفق العام في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

حتى الفقه ذاته فإن جانبا منه على الرغم من عدم اعتناقه لفكرة المرفق العام كأساس للقانون الإداري فإنه مع ذلك لم يهدمها كلية،فالعميد "هوريو" وإن أعطى الصدارة لفكرة السلطة العامة فإنه يؤكد على فكرة المرفق العام أيضا التي تأتي في الأهمية بعد الفكرة الأولى.

وإذا كان المرفق العام مايزال شرطا أساسيا لتحديد أساس القانون الإداري،فإنه يتعين تطويره بما يلائم تطور الظروف والأحوال الجديدة،فكل ما يتصل بنشاط المرفق العام لا يخضع لزاما لأحكام القانون الإداري إذ قد يلجأ المرفق العام في الوقت الحاضر إلى أداء جانب من نشاطه إلى ذات الوسائل التي يلجأ إليها الأفراد فهنا نعمل على تطبيق قواعد وأحكام القانون الخاص.

وقد يلجأ المرفق العام في أداء جانب من نشاطه إلى وسائل القانون العام مما يستوجب تطبيق القانون الإداري، وهذا الإزدواج في القواعد القانونية التي تحكم نشاط المرفق العام مرده إلى أن هذا المرفق لا يحتاج دائما في مباشرة نشاطه إلى استعمال وسائل القانون العام، بل يكتفي في بعض الأحيان بالوسائل العادية وبتطبيق أحكام القانون الخاص.

بناء على ذلك فإن فكرة المرفق العام مازالت الحجر الأساس للقانون الإداري على أن يتم تطويرها وفقا للأوضاع والظروف الجديدة في المجتمع،لدا نرى بضرورة الأخذ بالمعيار المختلط أي الجمع

[1] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 194.

بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة،كأساس يمكن البناء عليه لبنيان نطاق القانون الإداري وتحديد إختصاص القضاء الإداري[1].

غير أن الفقه الإداري لم يقتصر في تحديده لأساس القانون الإداري على المعايير السابقة بل وضع معايير أخرى كمعيار المنفعة العامة ومعيار الأسس الدستورية[2].

المبحث الخامس

علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين الأخرى

كثيرا ما يتقاطع القانون الإداري ويتداخل مع غيره من القوانين الأخرى، سواء كانت من فروع القانون العام أو الخاص[3]، لأنه بصدد تنظيم ظاهرة سلوكية اجتماعية تتعلق بمعاملات الأشخاص والمؤسسات مما يخلق نقاط تشابه واختلاف بينهما.

المطلب الأول

علاقة القانون الإداري مع فروع القانون العام

يعتبر القانون الإداري حديث نسبيا مقارنة مع القوانين الأخرى، ولا شك أن أي فرع قانوني قد يتداخل مع غيره من العلوم والقوانين أو قد يلامسها،لأنه بصدد تنظيم ظاهرة سلوكية متعلقة بممارسات الأفراد والهيئات في حيز معين هو المجتمع،مما يخلق نقاط تلاقي أو تنافر بينها، ونتيجة لتعدد وتتنوع فروع القانون العام بين القانون العام الداخلي والخارجي، ظهرت فروع من القانون العام الداخلي تقاطعت مع القانون الإداري وهي:

[1] هاني علي الطهراوي،المرجع السابق،ص115-116.

[2] نادية تياب، المرجع السابق، ص 22.

[3] لقد كان الرومان ينظرون إلى القانون العام على أنه قانون الدولة باعتبارها صاحبة السلطة العامة، أما القانون الخاص بالنسبة لهم فهو قانون المصالح الخاصة المشروكة للأفراد الذين يتمتعون بكامل حرياتهم فيما بينهم لتحقيقها: محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 65.

الفرع الأول

القـانون الدســـتوري

يعتبر كلا من القانون الإداري والدستوري فرعا من فروع القانون العام الداخلي،لهذا فإن الصلة بينهما وثيقة،والرباط بين موضوعاتهما قوي ومتين،مما يجعل التفرقة في هذا الموضوع متعذرا أحيانا.

ومع ذلك فكلا من القانونين مستقل عن الآخر إستقلالا واضحا،وكلا منهما يتميز عن الآخر بخصائص مميزة له.

فإذا كان القانون الإداري هو الذي ينظم الأجهزة الإدارية، فالقانون الدستوري هو القانون الأساسي في الدولة ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وحقوق وحريات الأفراد والضمانات التي تكفلها.

أولا

أوجه التشابه

توجد العديد من النقاط المشتركة والمتداخلة بين القانون الإداري والدستوري والتي نوجزها فيمايلي:

1-كلاهما ينتميان إلى القانون العام الداخلي:

ذلك أن القانون العام الداخلي يعنى بتنظيم العلاقة بين الدولة والأفراد،سواء ببيان مالهم من حقوق وما عليهم من واجبات في مواجهة الدولة وهذا هو القانون الدستوري،أما فيما يتعلق بتنظيم علاقة الدولة بالأفراد في مجال ممارسة السلطة الإدارية لنشاطاتها،وهذا هو القانون الإداري.

2- وجود موضوعات مشتركة بين القانونين:

كموضوع الدولة إذ أن القانون الدستوري يهتم بالسلطات العامة الأساسية في الدولة (التشريعية،التنفيذية والقضائية)،من حيث تنظيمها،وتحديد اختصاصاتها،وعلاقاتها،أما القانون الإداري فلا يتعرض بصفة عامة للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية،وإنما يتعرض فقط للسلطة التنفيذية،وهو في تعرضه لها يقصر اهتمامه على وظيفتها وهيئاتها الإدارية،فيحدد مكونات الإدارة المركزية واللامركزية بصورتيها الإقليمية والمصلحية،واختصاصات هذه الإدارات،واشرافها على المرافق العامة وما يقابلها من واجبات ويقرر أحكامها الأساسية.

كما يشترك القانونان في موضوع آخر والمتمثل في الحريات العامة والحقوق الفردية،إذ أن القانون الدستوري يقوم بتبيان الحقوق والحريات العامة وما يقابلها من واجبات ويقرر أحكامها الأساسية،أما

القانون الإداري فيهتم بتنظيم هذه الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور،ويحدد كيفية ممارسة بعضها والقيود التي يمكن أن ترد عليها تحقيقا للصالح العام[1]،وكل ذلك فيّ إطار أحكام الدستور.

3-القانون الدستوري هو أساس القانون الإداري:

باعتباره النظام القانوني الأول في الدولة الذي يسمو على جميع القواعد القانونية فيها،وهناك الكثير من قواعد ومبادئ ونظريات القانون الإداري مقررة في نصوص الدستور،وهذا يؤكد قوة الصلة والارتباط بين القانونين ومن أمثلة ذلك نجد الشخصية المعنوية العامة للإدارات اللامركزية الإقليمية والمصلحية، ومبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة وأمام المرافق العامة والحرية الفردية،ومنح امتيازات المرافق والأموال العامة[2].

ويرجع هذا التداخل والتشابه بين الفرعين إلى أن الجماعة السياسية المنظمة تحتاج إلى نظام للحكم من ناحية،وإلى إدارة تتولى تنفيذ سياسة هذا النظام من ناحية أخرى.

وإذا كانت الحكومة أسبق من الإدارة في الظهور بحكم حاجة الجماعة السياسية إليها أولا،حيث ظهرت الإدارة في مرحلة تاريخية لاحقة على تنظيم الحكم.

فقد أدى تدخل الدولة الحديثة في المجالات التي كانت الدولة التقليدية لا تتعداها إلى مضاعفة أهمية الإدارة،وإظهار مدى حاجة الدولة إلى مساعدتها في الاضطلاع بوظائفها الجديدة[3].

ثانيا

أوجــه الاخــتلاف

تبدو مظاهر التفرقة بين القانون الدستوري والإداري في عدة جوانب أهمها التدرج الهرمي لكلا منهما و المواضيع التي يعالجه كلا منهما ومدى اتصال كلا من القانونين المباشر والمستمر بالجمهور.

1- من حيث تدرج القوانين:

يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري.

[1] كما هو الحال بالنسبة للنشاط الضبطي.

[2] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 98-99.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله،المرجع السابق،ص 19.

2- من حيث الموضوع:

يبحث القانون الدستوري في سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية[1].

ويقوم معيار التفرقة بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية على أساس أن القانون الدستوري هو القانون الذي يحكم أعمال الحكومة،وأن القانون الإداري هو القانون الذي يحكم أعمال الإدارة ويطلق على الدور الأول الوظيفة الحكومية في حين يطلق على الثاني الوظيفة الإدارية.

أ-الوظيفة الحكومية:

تتمثل هذه الوظيفة بقيام السلطة التنفيذية برسم السياسة العامة العليا للدولة والنهوض بمصالحها العليا في الداخل والخارج، ففي الداخل تقوم السلطة التنفيذية بأعمال حكومية من خلال علاقتها بالسلطات الأخرى كالسلطة التشريعية ومثالها الدعوة لإجراء الانتخابات أو دعوة مجلس الأمة للانعقاد،أو من خلال تقرير ورسم الخطوط العريضة لنشاط الدولة وسياساتها في المجالات المتعددة كالسياسات التعليمية، الاقتصادية،الصحية،المالية وغيرها.

وفي الخارج تقوم السلطة التنفيذية بأعمال حكومية من خلال علاقاتها بالدول الأخرى والمنظمات الدولية،سواء وقت الحرب أو وقت السلم،كالإعتراف بدولة أو تبادل السفراء أو سحبهم أو إعلان الحرب أو عقد معاهدة،حيث تظهر السلطة التنفيذية بوصفها السلطة التي تمثل الدولة بشعبها وسلطاتها ككل،وكلها أعمال تدخل ضمن ممارسة السلطة التنفيذية لوظيفتها الحكومية.

ب-الوظيفة الإدارية:

تتمثل هذه الوظيفة في قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين والسياسات التي ترسمها الحكومة وحماية النظام العام وإشباع الحاجات العامة،من خلال إنشاء وتنظيم المرافق العامة،وجميع النشاطات التي لها صفة إدارية،وتطبقها الأجهزة الإدارية في الحياة اليومية.

3-مدى الإتصال المباشر لكل من القانونين بالجمهور:

إذ يلاحظ تزايد وتنوع الخدمات العامة التي تقدمها الدولة الحديثة للمواطنين،فلم تبقى صورة من صور النشاط لم تطرقها الدولة،الأمر الذي لازمه تزايد الموضوعات الخاضعة لقواعد القانون الإداري،مما ترتب عليه بالتالي إلتقاء المواطن بقواعد القانون الإداري في كل زمان ومكان،مقارنة بقواعد القانون

[1] نفس المرجع، ص 07.

الدستوري التي لا تتصل بشكل مباشر ومستمر بالجماهير،ومن الأمثلة الواقعية على ذلك أن المواطن يلتقي بقواعد القانون الإداري في جميع مجالات الخدمات العامة التي تقدم له من خلال المرافق العامة المختلفة التي تنظمها قواعد القانون الإداري،في مجال سكنه كانتفاعه بخدمات الكهرباء،المياه والغاز،أو في مجال عمله كموظف يعمل في الإدارة العامة ويخضع في وضعه الوظيفي لنظام الخدمة المدنية أو في الطريق العام حيث تقيده قواعد الضبط الإداري في ممارسة حرياته ونشاطاته بهدف حماية النظام العام في المجتمع وغيرها[1].

الفرع الثاني

القـــانـــون الجـــــنائي

يهتم القانون الجنائي ببيان الأفعال الخاطئة التي تشكل جريمة،والجزاء الذي يوقع على من يرتكبها،إذ تحدد قواعده الجرائم وأركانها،وأنواع العقوبات وحدود كل عقوبة الدنيا والقصوى،كما يعنى القانون الجنائي بالإجراءات الجزائية فيبين ما يجبّ أن يتبع عند اكتشاف إحدى الجرائم،وكيفية إقامة الدعوى العمومية،والإجراءات التي تسير عليها الدعوى أمام المحكمة المختصة حتى صدور الحكم فيها.

تشمل قواعد القانون الجنائي مجموعتين من القواعد القانونية تتعلق الأولى منهما بالجرائم الواقعة على الأشخاص وتلك الواقعة على الأموال،أما الثانية فتشمل القواعد القانونية الخاصة بأصول المحاكمات الجزائية وهذه المجموعة يتضمنها قانون الإجراءات الجزائية.

أولا

أوجه التشابه

القانون الجنائي بالمفهوم السابق يختلف عن القانون الإداري بسبب اختلاف موضوعهما،إلا أنه بالرغم من هذا الإختلاف بينهما إلا أن هناك علاقة وثيقة بينهما تتمثل فيمايلي:

1- كلاهما ينتميان إلى القانون العام الداخلي:

ذلك أن الفقه والقضاء إستقرا على أن قواعد القانون الجنائي تعنى بتنظيم العلاقة بين الدولة والأفراد في مجال ضمان استقرار الأمن العام في المجتمع،وذلك ببيان الأعمال المنهي عنها والتي يعتبر الفرد بارتكابها خارجا عن الجماعة وتوقع عليه العقوبات المقررة في القانون،وأن هذا المجال الذي تنظمه

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 103-104.

قواعد القانون الجنائي يشكل فرعا من فروع القانون العام الداخلي،مثله مثل فروع القوانين الأخرى التي تنظم العلاقة بين الدولة والأفراد في مجالات مختلفة مثل القانون الدستوري،القانون المالي والقانون الإداري،وكلها تعتبر من فروع القانون العام الداخلي.

2 -إستعانة الإدارة العامة بقواعد القانون الجنائي:

فالدولة وأجهزتها ومؤسساتها العامة تقدم خدمة عامة للجمهور في جميع المجالات،وإذا ما تعرضت وهي تؤدي مثل هذه الخدمات للاعتداء والإضطراب الذي قد يؤدي إلى توقف سير المرافق العامة ويحول بالتالي دون تقديم هذه الخدمات،فإن ذلك سيؤدي إلى نتائج خطيرة على الصالح العام،مما يستوجب حماية الإدارة من خلال قواعد قانون العقوبات.

3- إرتباط الجزاء الجنائي بالتأديبي:

عند ارتكاب الموظف لأفعال تشكل مخالفات جنائية وتأديبية في آن واحد،فلقد أدى التضخم التشريعي في مجال القانون الإداري والقانون الجنائي إلى ظهور مجموعة من الأفكار بهدف الربط بين القانونين من خلال ما يسمى "بالقانون الإداري الجزائي" بحيث يضم التشريع المقترح نوعين من الجرائم،النوع الأول يخص الجرائم التقليدية التي تمس بالقيم الإجتماعية كالسرقة والقتل،وهي جرائم تشكل في جوهرها عدوانا على الأخلاق،أما النوع الثاني فيتعلق بجرائم تنظيمية لا تشكل عدوانا على الأخلاق،وإنما يكون لها طابع اقتصادي كجرائم الاستيراد والتصدير والتهرب الجمركي،وقد اتجهت بعض الدول الحديثة لعلاجها والوقاية منها من خلال تشريع مستقل عن القانون الجنائي أطلق عليه"القانون الإداري الجزائي"،وبمقتضى هذا القانون أعطيت جهة الإدارة سلطة توقيع الجزاء المناسب،والذي قد يكون ماليا مثل المصادرة والغرامة الإدارية،وقد يكون مهنيا كسحب ترخيص ممارسة النشاط أو الإغلاق الإداري أو منع مباشرة مهنة معينة،ومن الدول التي أخذت بهذا النظام ألمانيا الإتحادية حيث أقر المشرع الألماني الإزدواجية بين القانون الإداري والقانون الجنائي في قانون سمي "بالقانون الإداري الجزائي" وسلم بقيام الجريمتين الجنائية والإدارية واخضاعهما لأحكام هذا القانون[1].

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص111.

ثانيـا

أوجــه الاخــتلاف

رغم تكامل القوانين إلا أن زاوية اهتمامهما مختلفة، إذ يهتم القانون الإداري بالجانب التنظيمي للهياكل الإدارية في حين يهتم قانون العقوبات بالجانب الإجرائي لها[1].

الفــرع الثالث

القـــــانــون المـــالي

المال هو سلاح هام بيد الدولة إن أحسنت استعماله،بأيد أمينة،فهو الوسيلة الرئيسية التي تمكن السلطة الإدارية من النهوض بأعبائها،ومن هنا تبدو الصلة الوثيقة بين علم المالية والقانون الإداري، فعلم المالية هو العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات العامة والميزانية العامة واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة[2].

أولا

أوجــه التـشابه

توجد علاقة وثيقة بين القانون الإداري والمالي تبدو مظاهرها في عدة نقاط وجوانب نوجز أهمها فيمايلي:

1-كلا القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي:

فالقانون المالي ينظم علاقة الدولة بالأفراد في جانبها المالي،إذ لا تستطيع السلطة الإدارية القيام بنشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة،ولا أن تستخدم وسائلها البشرية أو القانونية إلا إذا توفرت لها الأموال اللازمة لممارسة هذا النشاط واستخدام تلك الوسائل،سواء كانت هذه الأموال عقارات أو منقولات.

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 07.

[2] هاني علي الطهراوي،المرجع السابق،ص 29.

2-إستعانة الإدارة ببعض وسائل المالية العامة:

إن بعض موضوعات المالية العامة كالأموال العامة كانت ومازالت إلى جانب الوسائل الأخرى البشرية والقانونية وسائل تستعين بها الإدارة على ممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها،وتتولى قواعد التشريع المالي تنظيم إدارة الأموال العامة من حيث كيفية حصول الدولة ومؤسساتها العامة على الموارد الضرورية لممارسة نشاطها،وبيان القواعد الواجبة الإتباع بشأن الإيرادات والنفقات،وذلك لتنظيم الوسيلة المادية للإدارة والمتمثلة في الأموال العامة.

3-تنظيم القانون المالي للمرافق العامة:

إن الدولة والأشخاص المعنوية العامة تتكون من مجموعة من المرافق العامة،حيث يشكل النظام المالي لكل مرفق عام جانبا هاما من نشاطه لتمكينه من ممارسة نشاطه الإداري، وضمان حسن سيره بانتظام واطراد لتحقيق الخدمات العامة وإشباع الحاجيات الضرورية للأفراد.

ويبرز دور النظام المالي لإيرادات الدولة في الإيرادات اللامركزية بشكل خاص كما هو الحال في البلديات والمؤسسات العامة،حيث يتضمن نظامها المالي القواعد التي تحدد إيراداتها ونفقاتها وميزانيتها والرقابة المالية عليها،والتي تستهدف حسن إستعمال هذه الأموال بالشكل المطلوب لتحقيق أهدافها.

ثانيـا

أوجــه الاخـتلاف

إذا كان القانون الإداري يعنى بتنظيم النشاط الإداري في الدولة،فإن القانون المالي-بالمقابل- ،يعني بتنظيم النشاط المالي فيها فيعالج كل ما يتعلق بمالية الدولة،فالقانون المالي ينظم موارد الدولة (سواء كانت ثروات طبيعية،ضرائب ورسوم،نشاط اقتصادي)،ويبين نفقاتها أو مصروفاتها المالية (في مجال الخدمات والأعمال)،وكذلك ميزانيتها التي تتمثل في كيفية تغطية العجز في الإيردات في حالة وجوده.

المطلب الثاني

علاقة القانون الإداري بفروع القانون الخاص

إن القانون العام كما سبق ذكره، يشتمل على القواعد القانونية التي تنظم مؤسسات الدولة والعلاقة بينها وبين الشعب، أما القانون الخاص فإنه يتضمن القواعد المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الأفراد[1]، ورغم كون القانون الإداري فرع من فروع القانون العام، إلا أن له علاقة بفروع القانون الخاص.

الفرع الأول

القانون المدني

الأصل أن القانون الإداري مستقل عن القانون المدني، كون هذا الأخير يهتم بتنظيم العلاقة بين الأفراد على أساس مبدأ سلطان الإرادة، في حين القانون الإداري الذي ينظم العلاقة التي تكون أحد أطرافها الإدارة العامة التي تتميز بامتيازات السلطة العامة، إلا أن هذا لا يمنع من وجود نقاط مشتركة بين القانونين وأخرى مختلفة، فإذا كان القانون الإداري يعنى أساسا بتكوين الإدارة وتنظيمها ونشاطها ووسائلها والرقابة القضائية على أعمالها،فإن القانون المدني بالمقابل يعنى بتنظيم العلاقات القانونية الخاصة التي تنشأ بين الأفراد،ومن هنا فإن قواعد القانون الإداري تختلف في أسلوبها ومحلها عن القواعد التي تحكم علاقات الأفراد العاديين،فعلاقات القانون الإداري تتم بين طرفين غير متكافئين في الصفة والسلطة هما الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة،وهكذا يختلف القانون الإداري عن المدني اختلافا جوهريا بالرغم من وجود صلة وثيقة تربط بينهما[2].

أولا

أوجه التشابه

يوصف القانون المدني بأنه الشريعة العامة هذا ما يجعله المرجع الأساسي للقانون الإداري، فأغلب نظريات ومبادئ القانون الإداري مستمدة من القانون المدني،ومن أمثلة هذه النظريات والمبادئ:

[1] رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط3، مصر، 1983، ص 25-26.

[2] نواف كنعان، المرجع السابق،ص 105.

1-نظرية العقد:

التي تم تطويرها وتطويعها لكي تتلاءم مع طبيعة النشاطات والروابط الإدارية وذلك من خلال تطوير قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين ولا يجوز لأحد طرفيه تعديله إلا بموافقة الطرف الآخر" باعطاء الإدارة سلطة تعديل العقد بإرادتها المنفردة،لتمكينها من تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقا للمصلحة العامة.

2-نظرية الشخصية المعنوية:

حيث تأخذ هذه النظرية مفهوم الشخص المعنوي الخاص في القانون المدني،وقد تم تطويرها وتحويلها لتصبح الشخصية المعنوية العامة،التي أصبحت الأساس الذي تقوم عليه الإدارات المركزية واللامركزية.

3-نظرية المسؤولية التقصيرية:

التي تقوم في القانون المدني على فكرة الضرر والتي تم تطويرها لإقامة نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها،وهي نظرية مبنية على أساس الخطأ والتقصير،كما أن هذه المسؤولية من نوع خاص تحكمها قواعد تستهدف التوفيق بين حاجيات المرفق العام من جهة وحقوق الأفراد من جهة أخرى فضلا على أنها تتفق مع الطبيعة الإدارية.

4-نظرية الملكية الخاصة:

الموجودة في القانون المدني حيث تعتبر الملكية الخاصة من الحقوق العينية الأصلية،وقد استعان القانون الإداري بفكرة الملكية الخاصة وطورها لتصبح بصورة الأموال العامة،مستخدما بعض وسائل القانون المدني للحصول على الأموال مثل قيام الإدارة باستملاك كل مال ليس له مالك،إلى جانب وسائل إدارية تحكمها قواعد القانون الإداري مثل نزع ملكية العقار للمنفعة العامة (الإستملاك)،والإستيلاء والمصادرة وغيرها.

5-إخضاع بعض الإدارات العامة الاقتصادية والمهنية لمزيج من القواعد المدنية والإدارية:

إذ أن مثل هذه الإدارات تخضع للقواعد الإدارية بوصفها مرافق عامة تتمتع ببعض سلطات القانون العام،كما تخضع لقواعد القانون المدني فيما يتعلق بالعاملين فيها وخاصة القائمين بوظائف التنفيذ،وفيما يتعلق بما تبرمه من عقود مع الأفراد.

وهكذا يتضح لنا مدى الصلة الوثيقة بين القانون الإداري والمدني،إلا أنه بالرغم من وجود مثل هذه الصلة بين القانونين فإن القانون الإداري قد أصبح قانونا قائما بذاته ومستقلا عن القانون المدني في معظم موضوعاته[1].

ثانيا

أوجـــه الاخـــتلاف

على الرغم من أن أحكام القانون الإداري مستوحاة من القانون المدني إلا أن ذلك لا يعني وحدة الأحكام في القانونين، فهذه المسائل إن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري، إلا أن تطبيقها يختلف وذلك لاختلاف أشخاص القانونين[2]،وذلك يرجع للعديد من الأسباب المتمثلة فيمايلي:

1-إختلاف موضوعهما:

فقواعد القانون الإداري تنصب من حيث الموضوع على الإدارة في إنشائها ،وتنظيم أجهزتها المركزية واللامركزية،وبيان القواعد التي يحكم نشاطها(الضبطي والمرفقي)،ووسائلها(البشرية،القانونية والمادية)،والقواعد الخاصة بحسم منازعاتها الإدارية،في حين تنصب قواعد القانون المدني من حيث الموضوع،على بيان الأحكام الخاصة بالأشخاص والأشياء والأموال،ففي مجال الحقوق الشخصية تبين قواعده الأحكام الخاصة بمصادر الإلتزام وآثاره وانتقاله وانقضائه واثباته،وفي مجال الحقوق العينية الأصلية والتبعية،تبين قواعده الأحكام الخاصة بحق الملكية والتأمينات وما يتفرع عنها من حقوق تبعية.

2-إختلاف طبيعة روابطهما:

فالقانون الإداري يحكم الروابط التي تنشأ بين الإدارة والأفراد،وتتمتع بسلطات وامتيازات معينة لتمكينها من تقديم الخدمات العامة وبالتالي تحقيق المصلحة العامة،في حين تحكم قواعد القانون المدني

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص108.

[2] نادية تياب، المرجع السابق، ص07.

روابط بين الأفراد،وهي روابط بين متكافئين في الصفة،حيث يتساوى أطراف هذه الرابطة أمام القانون في مجال الأحوال الشخصية والمعاملات المالية دون ترتيب أي امتياز لأحدهم على الآخر،لأنهم يسعون جميعا إلى تحقيق مصالح خاصة متساوية في القوة.

3-إختلاف غايتهما:

فالقانون الإداري يعنى بتنظيم الروابط الناشئة بين الإدارة العامة والأفراد بهدف إشباع حاجياتهم العامة وتحقيق مصالحهم الجماعية تحقيقا للصالح العام الذي يقتضي تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة، في حين تعنى قواعد القانون المدني بتنظيم الروابط الناشئة بين الأفراد بهدف تحقيق المصالح الشخصية لأطرافها،وهذه الروابط التي تقوم على المساواة بين أطرافها والتكافؤ بينها لا تقتضي أي امتيازات لأحدهما دون الآخر[1].

الفرع الثاني

قانون المرافعات (الإجراءات المدنية والإدارية)

يعرف قانون المرافعات بأنه القانون الذي يعنى بتنظيم المحاكم المختلفة،وحدود إختصاص كل منها،والإجراءات الواجب اتباعها من جانب الأفراد والقضاء أمامها منذ رفع الدعوى أمام المحكمة إلى إصدار الحكم وتنفيذه،ويسمى الالتجاء إلى القضاء للحصول على حكم بالدعوى التي تتمثل في الطلب الذي يرفع إلى القضاء للحصول على حكم باقتضاء حق أو حمايته.

والعلاقة بين القانون الإداري وقانون المرافعات قوية ومصيرية، وتتجلى أبرزها في نقاط تشابه ونقاط اختلاف.

أولا

أوجــه التــشابه

يلتقي القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية أو ما يعرف بقانون المرافعات في أن قانون المرافعات يتكفل بتنظيم المنازعات الإدارية وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة،

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص 106.

حيث نجد أن قواعد قانون المرافعات هي من تقوم بتحديد جهة القضاء المختص بالدعوى والمنازعة القضائية الإدارية ابتدائيا واستئنافيا ونقضا، وتبين الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب اتباعها أثناء رفع الدعاوى القضائية الإدارية[1].

ويرجع السبب في إثارة التساؤل حول مدى العلاقة بين إجراءات التقاضي في القانونين أن الدعوى الإدارية وفقا لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين،تختلف في طبيعتها ومحلها والقواعد التي تحكمها عن الدعوى المدنية،فالدعوى الإدارية تعني المنازعة التي تنشأ بين الإدارة من جانب وبين الغير من جانب آخر،سواء كان من الموظفين أو من الغير بقصد إثبات حق مشروع يحميه القانون،وهي بهذا المعنى تتسم بخصائص تميزها عن الدعاوى العادية من حيث أن اجراءاتها كتابية وبسيطة وحقيقية،وهي خصائص مستمدة من طبيعة ونوع الجهة التي تنظر في الدعوى الإدارية،ومن نوع العلاقة التي تنشأ عنها هذه المنازعة،ومن طبيعة القواعد القانونية التي تحكمها وهي قواعد القانون الإداري.

وقد ثار خلاف في الفقه الإداري حول مدى العلاقة بين إجراءات التقاضي العادية والإدارية ،وما إذا كانت الأولى تشكل مصدرا رئيسيا للثانية،وظهر في ذلك اتجاهين،ذهب الأول في أن الإجراءات العادية هي الأصل العام لإجراءات التقاضي على اختلاف أنواعها المدنية أو الإدارية أو الجزائية،وأن هذه الإجراءات واجبة التطبيق عند وجود نقص في الإجراءات الإدارية،وقد تأثر أنصار هذا الإتجاه بآراء فقهاء القانون الخاص حول هذا الموضوع.

أما الإتجاه الثاني يرى أن إجراءات التقاضي الإدارية تتمتع باستقلال تام عن إجراءات التقاضي العادية،وأن المصدر التشريعي لإجراءات التقاضي في دعوى الإلغاء هو القانون الذي ينظم القضاء الإداري،وأن القاضي الإداري لا يستند إلى إجراءات التقاضي العادية إلا إذا وجد نقص في قواعد الإجراءات الإدارية،ولم يوجد نص يستبعد تطبيق إجراءات التقاضي العادية.

إلا أن الإتجاه الغالب في فقه القانون الإداري يؤيد الإتجاه الأول ويؤكد على عدم إستبعاد تطبيق قانون المرافعات على المنازعات الإدارية،في حالة عدم وجود نص إجرائي خاص.

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 56-57.

وقد إستقر القضاء الإداري على تطبيق المبادئ العامة للإجراءات في دعوى الإلغاء كمبدأ عدم انعقاد هيئة المحكمة إلا بالنصاب القانوني من القضاة ومبدأ أن العضو في محاكم القضاء الإداري لا يستطيع الحكم في طعن بقرار إداري هو مصدره أو أصدرته هيئة جماعية كان عضوا فيها[1].

ثانيا

أوجـــه الاخـــتلاف

القانون الإداري يعتبر أهم فرع من فروع القانون العام عكس قانون المرافعات الذي يعتبر أحد فروع القانون الخاص،كما أن المواضيع التي ينظمها القانون الإداري تختلف جدريا عن تلك التي ينظمها قانون المرافعات ناهيك عن كون القانون الإداري يهتم بموضوع النزاع أما قانون المرافعات فيهتم بإجراءاته.

في ختام هذا الفصل نكون قد كونا فكرة على القانون الإداري من حيث تعريفه،أهم خصائصه،أساسه ومجال تطبيقه وكذا التطرق لمصادره الرسمية منها وغير الرسمية وعلاقته بغيره من فروع القانون الأخرى،إلا أن لهذا القانون عدة نظريات يبنى عليها أساسه وتطبيقاته العملية ولعل أهم هذه النظريات هي نظرية التنظيم الإدارية والتي سنتناولها بالتفصيل في الفصل المولي من هذه الدراسة.

[1] نواف كنعان،المرجع السابق،ص116-117.

الفصـــــل الثـــاني

التـنظيم الإداري

تعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل للقانون الإداري، لتعلقها بالإدارة العامة، إذ تدخل دراسة المؤسسات الإدارية من الناحية القانونية تحت ما يسمى بالتنظيم الإداري[1].

وتعتبر فكرة الشخصية المعنوية النواة الأولى في البنيان الإداري والأساس القانوني للإدارة العامة المجسدة واقعيا في تنظيمها المتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية.

وعليه فموضوع التنظيم الإداري لا يمكن الإحاطة بجوانبه، إلا من خلال التطرق لعناصره الأساسية وهي نظرية الشخصية المعنوية المركزية واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول

مفهوم التنظيم الإداري (نظرية الشخصية المعنوية)

إن لدراسة نظرية الشخصية المعنوية[2]، أهمية قصوى في نطاق القانون وعلم التنظيم الإداريين، وتتجلى هذه الأهمية في دور فكرة الشخصية المعنوية كأداة ووسيلة لتنظيم النظام الإداري في الدولة فنيا وقانونيا[3].

ويمكن إعطاء تعريف للشخصية المعنوية بأنها "مجموعة من الأشخاص تهدف لتحقيق غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، وتكون تتمتع بالاستقلال المالي والقانوني[4].

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 23.

[2] كثيرا من الفقه الفرنسي يدرج إلى جانب هذه النظرية نظرية الموظف العام كونه شخصا من أشخاص القانون الإداري: نادية تياب، المرجع السابق، ص 23.

[3] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 180.

[4] نفس المرجع، ص 182.

المطلب الأول

موقف الفقه والتشريع من نظرية الشخصية المعنوية

لقد تضاربت واختلفت آراء الفقهاء حول اعتماد نظرية الشخصية المعنوية (الاعتبارية) من استبعادها والذي انعكس بدوره على موقف التشريعات القانونية للدول.

الفرع الأول

موقف الفقه

لقد تأرجح موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية بين معترف بها ومنكر لها، ولقد جاء كل اتجاه محاولا تقديم أدلة وأسانيد لتدعيم موقفه.

أولا

الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية

هناك جانب من الفقه من يعترف بوجود الشخصية المعنوية على سبيل الافتراض وهناك يعترف بوجودها فعليا.

1- نظرية الشخصية المعنوية فكرة مفترضة أو خيالية:

ويتزعمها الفقيه الألماني "سافيني"، ويرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا محض افتراض وليس لها أساس من الواقع، وأن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إرادة حقيقية وأن هذه الأخيرة لا تتوافر إلا عند الشخص الطبيعي، لما كانت هناك حاجة إلى جهد الأفراد مجتمعين لتحقيق المصالح المختلفة وجب الاعتراف لهذه التجمعات بالشخصية القانونية كما الأشخاص الطبيعية لتتمكن من أداء وظيفتها،ولا يتأتى ذلك إلا بتطبيق الشخصية المعنوية ولو على سبيل الافتراض[1].

تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات كون أن فكرة الافتراض لا تولد شخصا ولا تنشئ حقا، كونها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته.

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1999،ص 59.

بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد لكن دون إرادة كالصغير والمجنون، وبالتالي ليس له أن يرتب حقوق كونه معدوم الإرادة[1].

2- نظرية الشخصية المعنوية فكرة حقيقية:

تقوم هذه النظرية على حقيقة أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين ومشروع، وهذا التجمع يؤدي إلى نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة الأفراد المكونين له، وأن تدخل الدولة لا يعني أنها أنشأت الشخص المعنوي بل لا يتجاوز الأمر حد الاعتراف به، غير أن أصحاب هذه النظرية اختلفوا في كيفية وجود هذه الإرادة المتعلقة بالشخص المعنوي[2].

رغم الانتقادات الموجهة لهذه النظرية إلا أنها تعد من أنجح النظريات.

ثانيا

الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية

لم تلق فكرة الشخصية المعنوية قبولا لدى الكثير من الفقه من أهم زعمائها ليون ودوجي، إذ أنكر تماما وجود شخص غير الإنسان.

يعاب على هذه النظرية أن تطبيقها ينجم عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء[3].

الفرع الثالث

موقـف المـشرع الجـزائري

لقد نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري على أن "الأشخاص الاعتبارية وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونية.

من خلال نص هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري قد أخذ بفكرة الشخصية المعنوية على غرار بقية المشرعين في العالم لما لها من قيمة وأثر على الصعيد القانوني.

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 24.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 62.

[3] نادية تياب، المرجع السابق، ص 24.

المطلب الثاني

أنواع الأشخاص المعنوية العامة

إن فكرة الشخصية المعنوية تجد أساسها في القانون الخاص لتطبق في القانون العام، وعليه يمكننا تقسيم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية عامة وأخرى خاصة[1].

ويمكننا تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية وأخرى مرفقية.

الفرع الأول

الأشخاص المعنوية الإقليمية

لقد حدد الدستور الجزائري لعام 1996، الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والمتمثلة في الدولة، الولاية والبلدية[2].

أولا

الدولـــــة

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة،ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها،إذ أن شخصية الدولة تتقرر تلقائيا وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة،إقليم وشعب وذلك دون الحاجة إلى إعتراف دولي بها لثبوتها،ذلك أن الإعتراف الدولي مجرد شرط للدخول في علاقات دولية خارجية وليس ركنا من أركان الدولة[3].

وتعرف الدولة بأنها شخص معنوي إقليمي تمارس سيادتها على أراضيها وتتفرع عنها الأشخاص المعنوية العامة والخاصة.

---

[1] توجد عدة معايير للتمييز بين الأشخاص المعنوية العامة، والخاصة كمعيار المنشأة العامة، الهدف، طبيعة النشاط.

[2] المواد 15، 16 و 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، ج، ر، العدد: 76 المعدل بقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج،ر، العدد: 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2005،ص88.

ثانيا

الـــــولايـــــة

وهي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها ضمن الحدود التي حددها لها المشرع داخل إقليم الدولة[1]،وتجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية.

ثالثا

الـــــبلديـــــة

هي الشخص الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية[2]، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات[3]، تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية[4].

وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاص معنوية عامة إقليمية أخرى غير الولاية والبلدية،ذلك أن المادة 16 من الدستور الجزائري قد عددتها على سبيل الحصر لا المثال.

الفرع الثاني

الأشخاص المعنوية المرفقية

تتمثل في مجموعة المرافق العامة، حدد اختصاصها على أساس موضوعي أو وظيفي، تسير عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتلعب دورا مهما في مساعدة الدولة لقيامها بوظائفها المتعددة[5]، وتتنوع بدورها إلى مؤسسات عامة وطنية وأخرى محلية وكذا أشخاص معنوية مهنية.

أولا

المؤسسات العامة الوطنية

هي مؤسسات تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، لها نشاط يتجاوز حدود إقليم الولاية أو البلدية الواحدة.

---

[1] يسري عليها القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، ج.ر العدد 12 لسنة 2012.

[2] يسري عليها القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، ج.ر العدد: 37 لسنة 2011.

[3] يقدر عدد البلديات في الجزائر حاليا ب : 1546 بلدية.

[4] حسين فريجة، المرجع السابق، ص 105 – 106.

[5] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 37.

ثانيا

المؤسسات المحلية

تنشأ بقرار من الهيئات المحلية (الولاية أو البلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية،وهي عبارة عن أشخاص معنوية يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه،أي يقتصر نشاطها على الهدف الذي أنشئت من أجله،وفي الإطار الإقليمي الذي أنشئت فيه[1].

ثالثا

الأشخاص المعنوية المهنية

وهي أشخاص تمثل الهيئات والنقابات المهنية، تتمثل وظيفتها الأساسية في إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد والدفاع عن مصالحهم[2].

المطلب الثالث

آثار الشخصية المعنوية

لقد نصت المادة 50 من القانون المدني الجزائري على أنه"يتمتع الشخص الإعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقره القانون"،وبالتالي وبالرجوع إلى نص هذه المادة نستنتج مجموعة من النتائج تترتب عن التمتع بالشخصية المعنوية وهي:

الفرع الأول

الذمة المالية المستقلة

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة، وله الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها، وتكون مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له[3].

[1] حسين فريجة،المرجع السابق،ص 107.

[2] نادية تياب، المرجع السابق، ص 25.

[3] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 200.

الفرع الثاني

أهليـــــة التقـــاضي

للشخص المعنوي أهلية التقاضي، إذ يمكن أن يكون مدعيا، أو مدعى عليه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعض، ويمارس هذا الحق عن طريق شخص طبيعي أو ما يطلق عليه "بالممثل القانوني"[1].

الفرع الثالث

المـــوطن المـستقل

وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارة الشخص المعنوي، فالشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر تعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي هو الجزائر[2].

الفـــرع الرابـع

نائـب يـــعبر عـنـه

ليس للشخص المعنوي وجودا ماديا ملموسا، لذا وجب تمثيله بشخص طبيعي يقوم بالتصرفات القانونية نيابة عنه ويتقاضى باسمه ولحسابه.

الفرع الخامس

المسؤولية المدنية والجزائية

يترتب عن قيام الشخصية الاعتبارية مساءلة الشخص المعنوي أمام الغير على أساس قواعد المسؤولية المدنية والجزائية[3].

المطلب الرابع

نهاية الشخص المعنوي

ينتهي وجود الشخص المعنوي بانتهاء الأجل أو الغرض المنشئ لأجله أو الحل الإتفاقي بين الأطراف المؤسسة له،كما يمكن أن ينتهي وجود الشخص المعنوي بواسطة الحل الإداري من طرف الإدارة أو قضائي من جانب القضاء.

---

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 26.

[2] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 189.

[3] نادية تياب، المرجع السابق، ص 27.

الفرع الأول

انتهاء الأجل أو الغرض

إذا كان الشخص المعنوي محدد بأجل أو بتحقق غرض فينتهي بانتهاء هذا الأجل أو الغرض الذي أنشأ من أجله،فقد تنتهي وتزول الشخصية المعنوية بانتهاء الدافع إلى وجودها،ولا تنتهي بصورة تلقائية،بل يصدر قرار إنقضائها أو قانون زوالها من السلطة المختصة[1].

الفرع الثاني

الحـــل الإتـــفاقي

الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين للشخص المعنوي،وسمي حلا إتفاقيا لأنه مبني على إتفاق يعقد بين الطرفين أو مجموعة الأطراف المؤسسة للشخص المعنوي،فمثلما تطابقت الإرادات وتوافقت على إنشاء الشخص المعنوي فانتهاؤه يعود كذلك لتطابق هذه الإرادات وتوافقها.

الفرع الثالث

الـــحـــــل الإداري

الذي يكون بقرار إداري صادر من جهة إدارية مختصة،بدون تدخل إرادة الأطراف المؤسسين للشخص المعنوي، إذ هنا الحل يكون إداريا بتدخل سلطات الإدارة العامة تلجأ إليه عند توفر أحد الأسباب الدافعة إلى ذلك.

الفرع الرابع

الـــحل القـــضائي

الذي يكون برفع دعوى أمام القضاء، إما من طرف أحد الأطراف المؤسسين للشخص المعنوي أو طرف آخر عندما تتوفر لهم أسباب ودوافع تقضي بضرورة إنهاء وحل الشخص المعنوي ،كما ينقضي الشخص المعنوي بفقد أحد أركانه[2].

[1] حسين فريجة،المرجع السابق،ص 107.

[2] نادية تياب، المرجع السابق، ص 27.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية)

تتمثل أساليب التنظيم في الدول في أسلوبي المركزية واللامركزية الإدارية، فيمكن للدولة أن تنتهج النظام المركزي بمفرده أو اتباع نظام آخر إلى جانبه وهو النظام اللامركزي.

وذلك حسب المنهج الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري والذي غالبا ما يكون وليدا لظروف سياسية واقتصادية وأخرى اجتماعية في الدولة.

المطلب الأول

تعريف المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية حصر أو تجميع الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة، تنفرد بالبث النهائي في جميع الاختصاصات الضالعة في الوظيفة الإدارية، بواسطة القائمين عليها في عاصمة الدولة عن طريق ممثلين موزعين في الإقليم الخاضعين في ذلك لنظام السلطة الرئاسية[1].

المطلب الثاني

أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، التدرج السلمي والسلطة الرئاسية.

الفرع الأول

تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية

يقوم هذا الركن على أساس حصر الوظيفة الإدارية بكافة مظاهرها في يد الحكومة أو السلطة المركزية في العاصمة، بحيث تباشر كافة الاختصاصات التي تخولها الوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة ولا يكون هناك هيئات أو جهات أخرى مستقلة تمارس هذه الوظيفة أو جزء منها إلى جانب السلطة

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 46.

المركزية، وبناء على ذلك تملك السلطة المركزية دون سواها سلطة البث النهائي في جميع الشؤون الداخلية للإدارة بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات وتعيين الموظفين[1].

الفرع الثاني

التـــدرج الســـلمي

يقوم هذا النظام على أساس التدرج أو السلم الوظيفي، بحيث يرتب موظفي هذا النظام في سلسلة دائرية تصاعدية المستويات، وأن الوظائف الإدارية يتولاها الرؤساء ويلزم موظفو المستويات الدنيا بتنفيذ مهماتهم وفقا لأحكام القانون وعلى ضوء التعليمات الصادرة إليهم من رؤسائهم في المستويات العليا[2].

الفرع الثالث

السلطة الرئاسية

تتمثل السلطة الرئاسية فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه، بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به عن طريق رابطة التبعية الإدارية ، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات ويكون كلا منهم رئيسا ومرؤوسا في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى درجة سلطة رئاسية ويرتبط الأدنى بالأعلى برابطة التبعية الإدارية[3].

وتخول السلطة الرئاسية للرئيس الإداري في ظل المركزية الإدارية جملة من الاختصاصات بعضها يمارسها على أشخاص مرؤوسيه والبعض الآخر على أعمالهم.

أولا

سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه

ويقصد بها ممارسة الرئيس الإداري سلطات على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية وليس في حياتهم الخاصة، وتشمل هذه السلطة، تعيين المرؤوسين وتوزيعهم على الإدارات المختلفة وجميع الأمور المتعلقة

[1] حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008، ص 95.
[2] خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 100.
[3] حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 95.

بأوضاعهم الوظيفية في مختلف مراحل حياتهم الوظيفية، وكل ذلك في حدود القوانين والأنظمة المنظمة لها[1].

ثانيا

سلطة 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[2].

المطلب الثالث

صور المركزية الإدارية

يختلف نظام المركزية الإدارية بين الحصر للسلطات الإدارية بشكل مطلق في العاصمة وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري، وبين تخويل بعض هذه السلطات للممثلين على مستوى باقي أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

الفرع الأول

الـتركـــيز الإداري

وهي أقدم تطبيق للمركزية الإدارية وتسمى أيضا بالمركزية المطلقة أو الوزارية، ويقصد بالتركيز الإداري حصر وتركيز السلطة الإدارية في عمومياتها وجزيئياتها بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الأقاليم الأخرى أي سلطة خاصة للتصرف في الأمور، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم أن يرجعوا إلى وزارتهم في كل الأمور[3].

[1] نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط 1، عمان، 2008، ص 147 – 148.

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط3 ، المحمدية، الجزائر، 2013، ص 159.

[3] سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 79.

الفرع الثاني

عدم التركيز الإداري

وهي الصورة المتطورة للمركزية الإدارية وتسمى بالمركزية المخففة أو النسبية، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى وعدم تمكن السلطة الإدارية في أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة.

وما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإرادة لقضاء مصالحهم مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين، نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من اللازم أن يفوض بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، غير أن هذا لا يعني تمتع ممثلي الأقاليم سلطة اتخاذ القرار، وبالتالي الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية دائما يمارسون مهامهم تحت إشراف الوزير المختص[1].

أولا

تعريف التفويض الإداري

هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه شرط أن يسمح القانون بهذا التفويض، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل[2].

ثانيا

شروط التفويض الإداري

للتفويض الإداري شروط أوردها الفقه والقضاء يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحا تتمثل فيما يلي:

1- لا تفويض بلا نص[3].

2- أن يكون هذا التفويض جزئيا .

3- بقاء الرئيس المفوض مسؤولا .

---

[1] نفس المرجع ص 79.

[2] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 206.

[3] ويعني ذلك وجوب وجود نص قانوني ويجيز التفويض بمقتضى النصوص الدستورية أو القوانين أو المراسيم التنظيمية.

4- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره.

ثالثا

أنواع التفويض الإداري

يأخذ التفويض الإداري إحدى الصورتين، قد يكون تفويضا للاختصاص وقد يكون تفويضا للتوقيع.

1- تفويض الاختصاص:

يقصد بهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة، أو في نوع من المسائل إلى موظف آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

2- تفويض التوقيع:

يقوم هذا النوع من التفويض على الاعتبار الشخصي، إذ ينطوي على ثقة الرئيس بالمفوض إليه ومن تم ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه[1].

المطلب الرابع

تقييم نظام المركزية الإدارية

تأخذ بعض الدول بنظام المركزية الإدارية بهدف توحيد نظامها الإداري،كتوحيد خطط التنمية والقضاء على التمزق الذي خلفه الإستعمار بالنسبة للدول حديثة الإستقلال،ومنها من تبتعد عنه وتفضل عدم الأخذ به، فلنظام المركزية الإدارية مزايا ولكن في نفس الوقت توجد له عيوب، وهنا سوف نعرض أهم المزايا التي دعت للأخذ به وتطبيقه، كما نعرض العيوب التي دعت إلى انتقاده[2] وهي كمايلي:

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 31 – 32.

[2] خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 129.

الفرع الأول

مزايا المركزية الإدارية

يحقق نظام المركزية الإدارية العديد من المزايا والإيجابيات على مستوى عدة ميادين متفرقة، أهمها الميدان السياسي الذي تأثر بقوة بفعل إعمال هذا النظام في العديد من الدول، وكذا الميدان الإداري وحتى المالي.

أولا

من الناحية السياسية

يعمل نظام المركزية الإدارية على تقوية نفوذ سلطة الدولة وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح، وهذا ما يبرر تبني الدول الناشئة حديثا لهذا النظام.

ثانيا

من الناحية الإدارية

يهدف نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق العدالة، والمساواة أمام الخدمات لإشراف الحكومة على إدارة المرافق العمومية على كامل إقليم الدولة.

ثالثا

من الناحية المالية

يساهم نظام المركزية الإدارية في توفير الأموال وموارد الدولة، إذ يقلل من ظاهرة تبديد النفقات العامة والإسراف والتبذير في الإنفاق العام، إذ ثبت أن الاستقلال المالي ينجم عنه في الكثير من الأحيان الإفراط والمبالغة في الصرف مما أثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.

الفرع الثاني

عيوب المركزية الإدارية

رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا إلا أنه تسجل عليه بعض العيوب والإنتقادات في عدة مجالات أبرزها المجال السياسي، وكذا المجال الإداري الذي يتأثر هو الآخر بتطبيقات النظام المركزي فيه.

أولا

من الناحية السياسية

يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب رسم السياسة العامة لوزاراتهم، وسيتبعه دون شك حرمان الهيئات المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وسير الشؤون المحلية.

ثانيا

من الناحية الإدارية

تطبيق نظام المركزية الإدارية يؤدي إلى قتل روح المبادرة والإبداع لدى الموظفين لأن دورهم ينحصر في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية[1].

ورغم هذه العيوب فلا يمكن تصور دولة حديثة دون مركزية إدارية، إلا أن جعل النظام الإداري كله مركزيا خاصة بالنسبة للمرافق الإقليمية هو الذي يعيب المركزية الإدارية، لذا تبنت الدول نظام اللامركزية الإدارية كسبب فعال للتخفيف من أعباء الحكومة ولسد النقائص التي ظهرت جراء تطبيق نظام المركزية الإدارية.

المبحث الثالث

التنظيم الإداري المركزي في الجزائر

إن السائد في معظم الدول التي تتبع أسلوب المركزية الإدارية، أن تنحصر السلطة الإدارية في رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء فيها والوزراء،إلا أن ذلك لا يعني قيام الوزراء بجميع الأعمال الإدارية في جميع أنحاء البلاد،كون أن ذلك ضرب من المستحيل في الدولة الحديثة،ولذلك يقتضي التنظيم الإداري حتى في ظل المركزية الإدارية،وجود هيئات إدارية مختلفة في أقاليم الدولة للتعامل اليومي مع المواطنين،وهي هيئات تابعة للسلطة الإدارية المركزية في العاصمة[2].

هذا وتقوم الأنظمة السياسية الحديثة المختلفة ومن بينها الجزائر، على مؤسسات أساسية مركزية منظمة بواسطة الدستور، الذي يبين كيفية تشكيلها، اختصاصاتها وعلاقاتها فيما بينها، وتنقسم إلى أجهزة ممركزة وأخرى غير ممركزة.

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 34 – 35.

[2] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،1996 ،ص162.

المطلب الأول

الأجـــهزة الممركـزة

تتكون الأجهزة الممركزة في الجزائر من رئاسة الجمهورية والتي تحتل أعلى الهرم الإداري والوزارات (الحكومة) والسلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الأول

رئاسة الجمهورية

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الدولة وهو حامي الدستور، ويمثل الدولة داخل البلد وخارجه، له أن يخاطب الأمة مباشرة[1].

فنظرا للأهمية التي يكتسيها هذا الجهاز كمؤسسة دستورية، يجب علينا التعرض للسلطات والصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية وكذا أهم الأجهزة المساعدة له.

أولا

السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية سلطات إدارية واسعة مخولة له بموجب الدستور، يمكن إجمالها في ثلاثة سلطات أساسية:

1- سلطة التعيين:

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تعيين واسعة في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، كما يتولى التعيينات في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو الأمن والولاة، كما يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة للخارج[2].

إضافة إلى تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري ونائبه، رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وأعضاء اللجنة الدائمة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ورئيس المجلس الإسلامي الأعلى.

و لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطاته بالتعيين.

---

[1] المادة 84 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

[2] المادة 92 من الدستور الجزائري.

2- السلطة التنظيمية:

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص البرلمان[6]، وتكون في شكل مراسيم رئاسية، وهي اختصاص أصلي يسمى السلطة التنظيمية المستقلة وتكون في الحالة العادية.

كما يمكن أن تجتمع لدى رئيس الجمهورية السلطة التشريعية بموجب أوامر في مسائل ذات طابع استعجالي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية[7]، أو في الحالة الاستثنائية[8]، أو المصادقة على قانون المالية[9].

3- الحفاظ على أمن الدولة:

لقد أوكل الدستور مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا وخارجيا لرئيس الجمهورية[10]، وتحقيقا لذلك أجاز له الدستور تقرير حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب[11].

ثانيا

الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

تخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه المتعددة عينت له وحدات وأجهزة إدارية تساعده على مستوى رئاسة الدولة، والتي تتنوع بين أجهزة إدارية وأخرى استشارية.

1- الأجهزة الإدارية:

وتتمثل في الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية والتي تقوم بتنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها والتحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار، كما يضطلع ديوان رئاسة الجمهورية بواسطته رئيسه ومديره إلى متابعة نشاط الحكومة وتحليله

[6] المادة 1/143 من الدستور الجزائري.
[7] المادة 1/142 من الدستور الجزائري.
[8] المادة 4/142 من الدستور الجزائري.
[9] المادة 10/138 من الدستور الجزائري.
[10] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 94.
[11] المواد من 105 إلى 109 من الدستور الجزائري.

وتقديم حصيلة بذلك إلى رئيس الجمهورية وكذا إعلامه بالوضعية السياسية،الإقتصادية والاجتماعية للبلاد إلى جانب الأمانة العامة للحكومة والتي تعتبر جهاز دائم في رئاسة الجمهورية تكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي يترأسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة.

2- الأجهزة الاستشارية:

لقد أسس الدستور الجزائري وبعض القوانين كمّا هائلا من الهيئات الاستشارية يقتصر دورها على منح الاقتراحات والتوصيات والتقارير في مجالات مختلفة إلى رئيس الجمهورية كالمجلس الإسلامي الأعلى[1]، والمجلس الأعلى للأمن[2] وغيرها من الهيئات الاستشارية[3].

الفرع الثاني

الحكـــومـــــــــــة

الحكومة هي المؤسسة التنفيذية في البلاد يترأسها الوزير الأول، تتكون من مجموعة من الوزراء كل منهم في مجال اختصاصه.

أولا

الوزيـــر الأول

يعد الوزير الأول[1]، أحد أهم أعضاء الإدارة المركزية، يعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وتتمثل أهم مهامه والأجهزة المساعدة له فيما يلي :

1- السلطات الإدارية للوزير الأول:

يمارس الوزير الأول العديد من الصلاحيات والسلطات المخولة لها دستوريا وهي:

أ- يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويقدم عرضا أمام مجلس الأمة.

ب- ينفذ وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

ت- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويترأس اجتماعاتها.

---

[1] المادة 196 من الدستور الجزائري.

[2] المادة 197 من الدستور الجزائري.

[3] نادية تياب، المرجع السابق، ص (44-47).

[1] لقد استبدل لقب "رئيس الحكومة" "بالوزير الأول" في التعديل الدستوري لسنة 2008، وذلك لرغبة المؤسس الدستوري الجزائري في تبني النظام الرئاسي فتسمية "رئيس الحكومة" من قبيل الأنظمة البرلمانية ويدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة : نادية تياب، المرجع السابق، ص 48.

ث- يوقع المراسيم التنفيذية.

ج- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية.

ح- يسهر على حسن سير الإدارة العامة[2].

2- الأجهزة المساعدة للوزير الأول:

بغرض تمكين الوزير الأول من مباشرة مهامه، وضع التنظيم له ديوان يتشكل من مدير الديوان، رئيس الديوان، الأقسام أو الفروع والمكلفون بمهمة يساعدونه في مهامه[3].

ثانـــــيا

الـــــــــوزراء

إلى جانب الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يعينهم رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم رئاسي وكل واحد منهم يترأس قطاع إداري يسمى بالوزارة[1].

1- سلطات الوزير:

باعتبار الوزير الرئيس الإداري على مستوى وزارته، فهو يمارس سلطة اتخاذ القرارات الإدارية ويتولى سلطات هامة تحددها صراحة نصوص قانونية، وتتمثل هذه السلطات فيما يلي:

أ- السلطة الرئاسية:

يملك الوزير السلطة الرئاسية اتجاه الموظفين التابعين لوزارته، وهذا ما يؤهله لإصدار قرارات فردية بشأنهم تتعلق بتعيينهم، تثبيتهم، نقلهم، ترقيتهم وتأديبهم، كما يحق له توجيه أعمالهم عن طريق منشورات ولوائح إدارية.

ب- السلطة الوصائية:

تتمثل في الرقابة التي يمارسها الوزراء على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية، كالوصاية التي يمارسها وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الجامعات والوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولايات.

---

[2] المادة 1/99 من الدستور الجزائري.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 7 فبراير 2009، ج.ر العدد: 10، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2009.

[1] كالمرسوم التنفيذي رقم 11-379، المؤرخ في 21 أكتوبر 2011 المحدد الصلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج.ر العدد 63 الصادرة بتاريخ 23 أكتوبر 2011.

2- الأجهزة المساعدة للوزير:

تتمثل هذه الهيئات في أمانة عامة على رأسها الأمين العام للوزارة ويساعده في الغالب مدراء الدراسات،وديوان الذي يترأسه رئيس الديوان ويساعده المكلفين بالدراسات والتمحيص،ومفتشية عامة يترأسها مفتشا عاما ويساعده مجموعة من المفتشين،ومديريات وطنية وأخرى ولائية بحسب القطاع[2].

الفرع الثالث

السلطات الإدارية المستقلة

نظرا لكثرة السلطات الإدارية المستقلة وتنوعها واختلاف أنظمتها القانونية، كان من الصعب وضع تعريف جامع لها، إلا أن الفقه ذهب إلى تعريفها انطلاقا من تسميتها "سلطة إدارية مستقلة"، فهي سلطات لقدرتها على اتخاذ قرارات، لكن استقلالها لا يجعلها تشكل سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث، فهي دائمة سلطة إدارية لكنها مستقلة عن السلطة التنفيذية خاصة، والملاحظ أن هذه السلطات في تزايد مستمر في نظام القانون الجزائري، ولئن كان أكثر ما يبرز في المجال الاقتصادي والمصرفي كمجلس النقد والقرض[1]، سلطة ضبط الكهرباء والغاز[2]، فإنه لا يمكن إغفال وجودها في مجال الحقوق والحريات كسلطة ضبط الصحافة[3].

المبحث الرابع

التنظيم الإداري اللامركزي (اللامركزية الإدارية)

إلى جانب نظام التنظيم الإداري المركزي، تبنت الدول نظاما آخرا يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين المركزية في العاصمة وبين ممثلي الإدارة المحلية في بقية الإقليم، ويسمى بنظام اللامركزية الإدارية،الذي يقوم أساسا على تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة،بحيث يوجد فيه أشخاص معنوية عامة أخرى إلى جانب الدولة التي تمثلها السلطة المركزية.

---

[2] نادية تياب، المرجع السابق، ص 52.

[1] أحدث بموجب القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض ج.ر، العدد: 16 لسنة 1990.

[2] أحدث بموجب القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، العدد: 8 لسنة 2002.

[3] أحدث بموجب القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالإعلام ج.ر، العدد: 01 لسنة 2012.

المطلب الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها مجموعة الأشخاص الإدارية العامة المستقلة، تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليميا أو مصلحيا بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية تحت وصاية وإشراف الدولة دون أن تخضع لها[1].

المطلب الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في ضرورة الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، وجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، وكذا خضوع الأجهزة المستقلة لنظام الوصاية الإدارية.

الفرع الأول

الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية، فإذا كانت السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق العامة الوطنية نظرا لأهميتها، فإنه من المنطقي أن يترك لمن يستفيد من المصالح والحاجات المتميزة المحلية القيام بإدارتها، ويتولى المشرع تعين هذه المصالح المتميزة والتي يسمح للهيئات اللامركزية بإدارتها[2].

الفرع الثاني

الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة

يقصد بهذا الركن أن الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزي فالاعتراف بالشخصية المعنوية يمكنها من اكتساب حقوق وتحمل التزامات[3].

---

[1] فتحي مجيدي، المرجع السابق، ص 212.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 142.

[3] نادية تياب، المرجع السابق، ص 36.

الفرع الثالث

خضوع الأجهزة المستقلة لنظام الوصاية الإدارية

لا يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلالا مطلقا وإنما هو نسبيا، حيث تخضع السلطات اللامركزية لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة الإدارية، وعدم خروج هذه الهيئات من حدود ما منح لها من صلاحيات[1].

المطلب الثالث

صور اللامركزية الإدارية

إذا كان نظام اللامركزية الإدارية يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فبذلك يمكننا تقسيمها إلى صورتين:

الفرع الأول

اللامركزية الإقليمية (المحلية)

وتتمثل في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة، وتتمثل طبقا للدستور الجزائري في الولايات والبلدية[2]، فطبقا للنظام القانوني الذي رسمه المشرع لهذه الهيئات الإقليمية اللامركزية يترتب عليها ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمل الالتزامات الواقعة على عاتقه[3].

الفرع الثاني

اللامركزية المرفقية (المصلحية)

ظهر هذا النوع من اللامركزية الإدارية حديثا، عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من الأنشطة التي كانت تحجم عن ممارستها من قبل، تاركة إياها للأفراد من أجل إشباع حاجاتهم بأنفسهم، وللنهوض بوظائف الدولة الحديثة المتزايدة بتزايد التقدم الحضاري كثرت للمشاريع والمرافق العامة،

[1] ناصر لباد، المرجع السابق، ص 95.

[2] المادة 16 من الدستور الجزائري.

[3] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 95.

وظهرت الحاجة إلى منح بعض هذه المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية لكي تتولى نشاطها مستقلة عن الدولة[1].

المطلب الرابع

تقييم نظام اللامركزية الإدارية

ينتج عن اعتماد أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي في الدولة مزايا، كما ينجم عن اعتماده مجموعة من العيوب.

الفرع الأول

مزايا اللامركزية الإدارية

يحقق نظام اللامركزية الإدارية العديد من المزايا في عدة مجالات خصوصا في الحقل السياسي، مثله مثل نظام المركزية الإدارية وكذا المجال الإداري على مستوى الإدارة العامة وعلى المستوى الإجتماعي.

أولا

من الناحية السياسية

يكرس نظام اللامركزية الإدارية مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة.

ثانيا

من الناحية الإدارية

تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية والمرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لآداء المهام الأكثر أهمية ذات البعد الوطني.

[1] محمد الصغير يعلي، المرجع السابق، ص 80.

ثالثا

من الناحية الاجتماعية

تقدم اللامركزية الإدارية خدمة إنسانية جليلة، إذ تعمل على تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية التي تعطي العاصمة والمدن الكبرى عناية أكبر من المدن الأخرى[1].

الفرع الثاني

عيوب اللامركزية الإدارية

يمكن حصر الانتقادات الموجهة لنظام اللامركزية الإدارية من عدة نواحي والتي تأثرت سلبا من جراء إعمال نظام اللامركزية الإدارية والمتمثلة فيمايلي:

أولا

من الناحية السياسية

يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية.

ثانيا

من الناحية الإدارية

قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والإدارة المركزية لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة الوطنية العامة.

ثالثا

من الناحية المالية

أهم انتقاد وجه النظام اللامركزية الإدارية أن تطبيقه في الوسط الإداري، ينجم عنه تبديد النفقات العمومية، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة ونفقات كثيرة[1].

[1] نادية تياب، المرجع السابق، ص 38.

[1] نفس المرجع السابق، ص 38 – 39.

المبحث الخامس

التنظيم الإداري اللاّمركزي في الجزائر

لقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستقلال، إذ عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الاستعمار وآثاره، وعليه فقد أصبحت الولاية من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، باعتبارها همزة الوصل في النظام الجزائري بين الإدارة المركزية واللامركزية، كما تعدّ البلدية بمثابة التجسيد الحقيقي للمحليات الجزائرية[2].

المطلب الأول

الـــــولايــة

تعتبر الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة[3]، ولها إسم ومقر رئيسي يتحدد بموجب مرسوم رئاسي ويتكون إقليم الولاية من مجموعة البلديات [4].

الفرع الأول

هيـــــئات الـولاية

الولاية باعتبارها أهم الهيئات المحلية تتكون من هيئتين أساسيتين يعتبران المحرك الرئيسي لجهاز الولاية من الناحية الإدارية و وهما:

أولا

المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب بواسطته عمل السلطات العمومية ، كما يعتبر جهاز مداولة على مستوى الولاية والصورة الحقيقية التي يمارس بموجبها سكان الاقليم حقهم في تسيير شؤونهم ورعاية مصالحهم[1].

---

[2] حسين فريجة، المرجع السابق، ص 169.

[3] المادة 01 من قانون الولاية 12 – 07.

[4] المادة 09 من قانون الولاية 12 – 07.

[1] شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجيستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010،2011،ص80.

1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين يقدمهم كل حزب، وتوضع في كل دائرة انتخابية قائمة وحيدة للمترشحين ويكون عددهم ضعف المقاعد المقرر شغلها، ولا يمكن للناخبين أن يصوتوا إلا على المترشحين المذكورين في هذه القائمة[2].

ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 و 53 عضو حسب عدد سكان الولاية على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل[3].

2- تسيير المجلس الشعبي الولائي:

يعمل المجلس الشعبي الولائي في دورات، كما له أن يستعين بلجان، غير أن سيرورة المجلس وعمله تكون تحت رئاسة رئيس.

أ- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال ثمانيةّ أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، على أن يقدم المترشح للانتخاب من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد، وحال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة أعلاه يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يجري دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حال التساوي في الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا[1].

[2] فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، ط1، لبنان، 1983، ص 238.

[3] المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 12 جانفي 2016 المتضمن قانون الإنتخابات،ج.ر العدد:50 لسنة 2016.

[1] المادة 59 من القانون العضوي 16- 10.

ب- 1 دورات المجلس:

يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة، ومدة كل دورة خمسة عشر يوما على الأكثر، يمكن تمديدها بقرار من أغلبية أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي ولمدة لا تتجاوز سبعة أيام[2]، في حين كان في نظام الولاية القديم يعقد ثلاث دورات فقط في السنة[3].

وتنعقد هذه الدورات وجوبا خلال شهر مارس وجوان، سبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها[4].

ويمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، ويجتمع بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية[5].

ب – 2 مداولات المجلس:

يرسل الرئيس أو ممثله الاستدعاءات إلى دورات المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال إلى مقر سكناهم قبل عشرة أيام من المداولة وعن طريق البريد الالكتروني[6].

ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على أن لا تقل عن يوم كامل[7]، ولا تصح مداولات المجلس التي يجب أن تكون علنية، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه وإذا لم يكتمل النصاب في الاجتماع الأول، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[1].

يلصق مستخلص مداولة المجلس المصادق عليها من طرف الوالي خلال ثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمقرات الولايات والبلديات وبكل وسائل الإعلام الأخرى[2].

---

[2] عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، 2011، ص 159.

[3] حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2،الجزائر، 1980، ص 138.

[4] المادة 14 من قانون الولاية 12 –07.

[5] المادة 15 من قانون الولاية 12 –07.

[6] المادة 16 من قانون الولاية 12 –07.

[7] المادة 18 من قانون الولاية 12 –07.

[1] المادة 19 من قانون الولاية 12 –07.

[2] المادة 31 من قانون الولاية 12 –07.

جـ- لجان المجلس الشعبي الولائي: يتكون المجلس الشعبي الولائي من عدة لجان يمكن تقسيمها إلى لجان دائمة وأخرى مؤقتة.

جـ 1- اللجان الدائمة:

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة كلجنة التربية والتعليم والتكوين المهني، لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة، لجنة الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، لجنة تهيئة الإقليم والنقل، لجنة التعمير والسكن، لجنة الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والأوقاف والرياضة والشباب ولجنة التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

جـ 2- اللجان الخاصة:

تشكل لجان خاصة لدراسة المسائل الأخرى التي تهم الولاية،وسميت بالخاصة لأنها تنشئ من أجل تحقيق هدف معين أو دراسة مشروع محدد،وينتهي وجود هذا النوع من اللجان بمجرد تحقق الغرض الذي وجدت من أجله[3].

ثانيـــا

الوالـــــــــــي

يعتبر الوالي الهيئة الثانية في الولاية، وهو الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلّي،يعتبر ممثلا للسلطة التنفيذية عبر الولاية وهمزة وصل بينها وبين سكان تلك الولاية،يضلع بعدة مهام وصلاحيات إدارية واسعة.

1- تعيين الوالي وانتهاء مهامه:

يعتبر الوالي من المناصب العليا في الدولة، ولذلك يعين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي[1]، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال تنتهي مهام الوالي بالعزل بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى الوفاة والاستقالة الإدارية.

[3] المادة 55 من قانون الولاية 12 -07.

[1] المادة 92 من الدستور الجزائري.

2- صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على السلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

أ- الوالي ممثلا للولاية:

يقوم الوالي بنشر مداولات المجلس الشعبي الولائي والسهر على تنفيذها، كما يطّلع سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية[2].

كما يمثل الولاية في جميع الأعمال المدنية والإدارية، ويؤدي باسمها كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي بذلك[3]، كما يمثل الولاية أمام القضاء[4]، ويعد ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها[5]

ب- الوالي ممثلا للدولة:

ينشط الوالي وينسق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المحددة قانونا[1]، كما يسهر على حماية حقوق وحريات المواطنين والحفاظ على النظام العام والأمن والسكينة العمومية[2].

وفي حالات الضرورة يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية عن طريق التسخير[3].

المـــطلب الــثاني

البـــلديــة

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون[4]، تتكون من عدة هيئات تسهر على تلبية حاجيات المواطنين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

---

[2] المادتين 102 – 103 من قانون الولاية 12 – 7 .

[3] المادة 105 من قانون الولاية 12 – 7.

[4] المادة 106 من قانون الولاية 12 – 7.

[5] المادة 107 من قانون الولاية 12 – 7.

[1] باستثناء الحالات المذكورة في المادة 111 من قانون الولاية 12 – 7 .

[2] المادة 114 من قانون الولاية 12 – 7.

[3] المادة 116 من قانون الولاية 12 – 7.

[4] المادة 01 من قانون البلدية 11 – 10.

الفرع الأول

هيئات البلدية

تتكون البلدية من هيئتين أساسيتين تتمثلان في المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا

المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية عن طريقه، ونظمه الدستور الجزائري وقانون البلدية رقم 11-10 لا سيما في الفصل الأول من الباب الأول، بينما مسألة تكوينه وانتخاب للقانون العضوي رقم 16-10.

1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد الأعضاء الذين يتم اختيارهم من القوائم المرشحة على مستوى البلدية بموجب الاقتراع العام والسري المباشر، وذلك طبقا للمادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 لمدة خمس سنوات.

ويتراوح عدد أعضاء المجلس من 13 عضو إلى 43 عضوا حسب عدد سكان البلدية.

2- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

لتسيير أعماله يبقى المجلس الشعبي البلدي إطار لتجسيد الديمقراطية على مستوى البلدية وذلك من خلال عقد دورات وإجراء مداولات وأخيرا يقوم بتشكيل لجان.

أ- دورات المجلس الشعبي البلدي:

يعقد المجلس الشعبي البلدي دورة عادية كل شهرين مدتها خمسة أيام[1]، ويمكن أن يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي[2]،

[1] المادة 1/16 من قانون البلدية 11 – 10.

[2] المادة 17 من قانون البلدية 11 – 10.

وأيضا بعقد دورات بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فورا[3].

ب- مداولات المجلس الشعبي البلدي :

يرسل رئيس المجلس الاستدعاءات مرفوقة بمشروع جدول أعمال دورات المجلس إلى الأعضاء إلى مقر سكناهم قبل عشرة أيام من تاريخ الدورة مقابل وصل استلام، ويمكن أن تخفض المدة في حدود ألا تقل عن يوم كامل[4].

يتداول المجلس في النقاط الواردة في مشروع جدول الأعمال وقد يضيف نقاط أخرى، ولا تصح اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني بعد الاستدعاء لأول تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[1].

وتطبق نفس القواعد السابقة المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي من حيث التصويت[2]، وعلنية الجلسات[3] واللغة[4] والتعليق والنشر[5].

3- لجان المجلس الشعبي البلدي:

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة في المسائل الداخلة في اختصاصه[6]، وعددها لا يتجاوز حسب التعداد السكاني للبلدية من ثلاث إلى ست لجان كأقصى حدّ[7].

كما يمكن للمجلس تشكيل لجان خاصة لدراسة موضوع محدد، تتشكل بناءا على اقتراح من رئيس المجلس وبمداولة ومصادقة أغلبية أعضاء المجلس على أن تقدم نتائج عملها لرئيس المجلس البلدي بعد انتهاء المهمة أو الآجال الممنوحة لها[8].

---

[3] المادة 18 من قانون البلدية 11 – 10.

[4] المادة 20 و 21 من قانون البلدية 11 – 10.

[1] المادة 23 من قانون البلدية 11 – 10.

[2] المادة 52 من قانون البلدية 11 – 10.

[3] المادة 26 من قانون البلدية 11 – 10.

[4] المادة 53 من قانون البلدية 11 – 10.

[5] المادة 30 من قانون البلدية 11 – 10.

[6] المادة 31 من قانون البلدية 11 – 10.

[7] نفس المادة.

ثانيا

رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر بمثابة الجهاز التنفيذي للبلدية، كونه يعتبر حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة والمسؤول الأول للبلدية من جهة ثانية.

1- انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وانتهاء مهامه:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية، حيث يستدعي الوالي أعضاء المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات[9].

يعلن رئيسا متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حال تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح الأصغر سنا[1].

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوفاة أو الاستقالة الإرادية أو غير الإرادية وذلك بتغيبه لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة[2].

أو عن طريق التخلي عن المنصب عند غيابه لفترة تتجاوز الشهر بدون مبرر، أو كان تحت متابعة جزائية[3].

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تتسم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإزدواجية، فهو يعتبر ممثلا للبلدية من جهة وممثلا للدولة من جهة أخرى.

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:

يقوم الرئيس بتمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، كما يمثلها في كامل أعمال الحياة المدنية والإدارية[4].

---

[8] المادة 32 من قانون البلدية 11 – 10.

[9] المادة 1/62 والمادة 64 من نفس القانون.

[1] المادة 65 من نفس القانون

[2] المادة 45 من نفس القانون

[3] المادة 44 من نفس القانون

[4] المادة 77 و 78 من نفس القانون

كما يسهر على تنفيذ ميزانية البلدية وهو الآمر بالصرف تحت رقابة المجلس وباسم البلدية، وتمثيلها أمام القضاء، كما يقوم بتتبع وضع المصالح والمؤسسات التابعة للبلدية وحسن سيرها[5].

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل رئيس الدولة على مستوى البلدية، حيث يتكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع المعمول به، كما له صفة ضابط الحالة المدنية ويقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا[6].

المبحث السادس

مفهوم المرفق العام ومبادئه الأساسية

لا شك في أن جوهر نشاط الحكومة في أي دولة يتجسد في تشغيل المرافق العامة التي تعد المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة، والذي تسعى بواسطته إلى إنجاز وتحقيق وظائف إشباع الحاجات العامة في الدولة وفي المجتمع بانتظام وباضطراد وعلى أفضل صورة والتي تعتمد أساسا على عدة مبادئ أساسية أهمها مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية،ومبدأ إستمرارية هذه المرافق وكذا قابليتها للتغيير المستمر وهذا ما يطلق عليه بمبدأ التكييف[1].

المطلب الأول

تعريف المرفق العام

يعتبر المرفق العام من أكثر المفاهيم القانونية غموضا وإثارة للجدل، في ظل غياب تعريف تشريعي أو قضائي له، إلا أن الفقه ارتكز في تعريفه على المعيارين التاليين:

[5] المادة 83 من قانون البلدية 11 – 10.

[6] المادة 86 من قانون البلدية 11 – 10.

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، ط6، الجزائر، 2014، ص 55.

الفرع الأول

المعيار العضوي (الشكلي)

يقصد بالمرفق العام حسب هذا المعيار كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة[2].

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي (المادي)

حسب المعيار الموضوعي فالمرفق العام هو كل نشاط يباشره شخص معنوي عام بقصد إشباع حاجيات عامة[3]، أو كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة بنفسها أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة[4].

المطلب الثاني

أركان المرفق العام

بعد التطرق إلى التعاريف السابقة للمرفق العام،فهو لا يقوم إلا على أركان أساسية إذا تخلفت إحداها لا نكون أمام مرفقا عاما إداريا،وتتمثل أهم هذه الأركان في:

الفرع الأول

المرفق مشروع أو تنظيم عام

يقتضي وجود المرفق العام إقامة تنظيم أو تنسيق بين مختلف مكوناته (البشرية والمادية) بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجيات العامة.

---

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 414.

[3] محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 6.

[4] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 59.

الفرع الثاني

تحقيق المصلحة العامة

إن مبرر وجود المرفق العام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور، المادية كالمواصلات، الكهرباء والصحة أو المعنوية كالأمن والحماية من المخاطر، هذا يعني أن نشاط الدولة الذي لا يهدف لتحقيق المصلحة العامة، لا يعتبر نشاط مرفق عام[1].

الفرع الثالث

ارتباط المرفق العام بالدولة أو الإدارة العامة

إن الدولة هي التي تقوم بإنشاء المرافق العامة، وهي من تحدد نشاطها وقواعد تسيرها، وهي التي تصنع التنظيم الخاص بالمرافق وتبيين أقسامها وفروعها وتمارس الرقابة على النشاط والأشخاص المنتمين والمتعاملين مع المرفق، فعلى الرغم من مساهمة الأشخاص الخاصة أحيانا في إدارة المرافق العامة، إلا أن ذلك يبقى تحت إشراف ومراقبة الإدارة العامة[2].

الفرع الرابع

خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز

يقصد بالنظام القانوني المتميز مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة، وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة[1].

المطلب الثالث

أنواع المرافق العامة

لا تتخذ المرافق العامة شكلا واحدا وإنما تتنوع أشكالها بناءا على عدة المعايير والزوايا التي ننظر إليها من خلالها فهناك معيار طبيعة النشاط، المعيار الإقليمي ومعيار أداة الإنشاء.

---

[1] مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2009، ص 27.

[2] حسين طاهري، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2007، ص 82.

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص61.

الفرع الأول

معيار طبيعة النشاط

حسب هذا المعيار تقسم المرافق العامة إلى مرافق عامة إدارية، اقتصادية، اجتماعية وأخرى مهنية.

الفرع الثاني

المعيار الاقليمي

يمكن تقسيم المرافق العامة استنادا للمعيار الإقليمي إلى مرافق عامة وطنية وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة ومرافق عامة محلية وهي المرافق التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية) ويمتد إقليمها ليشمل الوحدة الإقليمية التي أنشأته.

الفرع الثالث

معيار أداة الإنشاء

بالنظر إلى المرافق العامة من حيث زاوية أداة إنشائها فيمكن تقسيمها إلى مرافق عامة تنشأ بنص تشريعي وأخرى تنشأ بموجب نص تنظيمي.

المطلب الرابع

المبادئ الأساسية للمرافق العامة

لضبط والتحكم في عملية تنظيم المرافق العامة وتسييرها بصورة منتظمة ومطردة وبفاعلية في توفير الخدمات والسلع اللازمة لإشباع الحاجيات العامة للمواطنين في الدولة أقر القضاء الإداري في القانون الإداري ثلاثة مبادئ قانونية عامة تحكم عملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة[1].

الفرع الأول

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، هو امتداد للمبدأ العام وهو مساواة الأفراد أمام القانون[2]، ولعل أهم تطبيقات هذا المبدأ تتمثل فيمايلي:

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص73.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق،ص 438.

أولا

مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين به معاملة واحدة دون أي تفضيل بينهم لأي سبب من الأسباب[3].

ثانيا

المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

وتتمثل في إلزام المرافق العامة عند لجوئها للتوظيف مراعاة شروط عامة، يجب توافرها في جميع المترشحين من جهة، والتقيد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم على أساس المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختبارات من جهة أخرى[4].

ثالثا

حياد المرفق العام

يقصد بحياد المرفق العام أن يراعي في أداء مهامه وتسييره مقتضيات، تحقيق المصلحة العامة، بحيث يجب على مسير المرفق ألا يستعمله لدعم مصالح أخرى[1].

الفرع الثاني

مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد (الاستمرارية)

إن أساس مبدأ الاستمرارية يكمن في تمكين المرفق العام من إشباع الحاجيات العامة، للمواطنين باستمرار دون انقطاع، وعلى السلطات الإدارية تأمين تشغيل المرافق العامة بصورة منتظمة[2].

ولقد جسد الدستور الجزائري هذا المبدأ في المادة 6/99 منه وحدد له مجموعة من الضمانات تمثلت أهمها في:

[3] حسب المادة 32 من الدستور الجزائري.

[4] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 254.

[1] نفس المرجع، ص 223.

[2] مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 47.

أولا

تنظيم ممارسة حق الإضراب

يعتبر الإضرارب خطرا حقيقيا يهدد استمرارية المرفق العام، لهذا فقد أصدر المشرع الجزائري قانون رقم 20/90[3]، المعدل والمتمم بالقانون رقم 27/91[4]، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها ،ليضع قيودا على هذا الحق وعلى رأسها الالتزام بالحد الأدنى من الخدمة، كما منع اللجوء إلى الإضراب على فئة معينة من الموظفين نظرا لأهمية دورهم في الحياة العامة، مما يمكن أيضا الأمر بتسخيرهم بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج[5].

ثانيـا

تنظيم ممارسة الحق في الاستقالة

تعني الاستقالة رغبة الموظف في ترك الخدمة نهائيا بإرادته، قبل انتهاء المدة القانونية المحددة لها[1]، وحفاظا على قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد لا تنتج الاستقالة آثارها القانونية بمجرد إعلان الموظف الصريح عن قطع العلاقة بينه وبين الإدارة حتى تخطره هي بقبول الاستقالة[2].

ثالثا

نظرية الموظف الفعلي

ضمانا لمبدأ الاستمرارية للمرافق العامة، صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي ويقصد بهذا الأخير كل شخص يمارس اختصاصا إداريا معينا رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين من الأساس[3].

---

[3] المؤرخ في 06 فيفري 1990.

[4] المؤرخ في 12 فيفري 1991.

[5] عمار بوضياف، المرجع السابق،ص 448 – 449.

[1] سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص337.

[2] رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 1984، ص 16.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق،ص 454.

الفرع الثالث

مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير (مبدأ التكييف)

مضمون هذا المبدأ، أن المرافق العامة يجب أن تخضع للتغيير والتبديل في أي وقت لكي تتناسب مع الظروف المستجدة التي تحدث أثناء قيام هذه المرافق بأداء خدماتها وتتيح للإدارة العمل على تطوير هذه المرافق، لتعمل بأسلوب أفضل لتحقيق أهدافها أو الابتعاد عن الجمود الذي يؤثر على مستوى ونتيجة أداء الخدمات العامة[4].

المبـــحث الســـابـع

الضـــبـط الإداري

في عهد الرومان كانت وظيفة الضبط الإداري من مهام الحكام والتي اختلطت مع باقي صلاحياتهم وخصوصا العدالة، وكانت كل إمارة توضع تحت سلطة قاض يجمع بين يديه الإدارة العامة،العدالة والضبط[1].

وحاليا فإن المحافظة على النظام العام في الدولة، في ظل الإفراط من بعض المواطنين في استغلال الحياة بصفة مطلقة دون ضوابط، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة سميت "بالضبط الإداري" أو "البوليس الإداري" لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام.

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري

الضبط الإداري هو مجموعة من الأنظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة، بالمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة[2].

---

[4] عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014،ص 158.

[1] Minet Charles-Edouard,Droit De La Police Administrative,Vuibert Public Droit,Paris,2007,P8.

[2] جمال مطلق الذنيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار الدولية العلمية للنشر، عمان، 2003، ص37.

المطلب الثاني

خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص تميزه عن غيره من النشاطات الإدارية ويمكن حصرها فيما يلي:

الفرع الأول

الصـفة الإنـفرادية

إن الضبط الإداري في جميع الحالات يأخذ شكل الإجراء الإنفرادي، أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية وبالتالي فلا تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية.

الفرع الثاني

الصـفة التـقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملة ما يستنتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.

الفرع الثالث

الصفـة الوقائـية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة سياقة من أحد الأفراد فلأنها قد رأت أن هناك خطرا يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة حينما تغلق محله، فإنها تقوم بعملها الإجرائي هذا وقاية للأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره[1].

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق،ص 482 – 483.

المطلب الثالث

أنواع الضبط الإداري

إذا كان المقصود بالضبط الإداري مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام،فيترتب عليها فرض قيود على حقوق وحريات الأفراد هذه القيود يختلف مجال تطبيقها، فمنها من يطبق بشكل عام ومنها ما يطبق بشكل خاص.

الفرع الأول

الضبط الإداري العام

وهو مجموعة الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية، بهدف ممارستها بصورة عامة وفي كل المجالات، وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية لمنع حدوث الاضطرابات والفوضى، ويصنف هذا النوع من الضبط حسب مجال تطبيقه إلى ضبط إداري عام وطني ليشمل جميع الإقليم وآخر محلي يطبق على جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية[1].

الفرع الثاني

الضبط الإداري الخاص

المقصود بالضبط الإداري الخاص هو صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحرياتهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد،فتكون في مواجهة ضبط إداري خاص من حيث الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري،وكذلك من حيث التدابير المتخذة في مجال الضبط الإداري والهدف المحدد،موضوع وأشخاص الضبط الإداري[2].

المطلب الرابع

سلطات الضبط الإداري

لقد سبق الإشارة إلى أن الضبط الإداري هو إجراء يهدف للمحافظة على النظام العام، إلا أنه يحمل خطورة نظرا لتأثيره على حقوق وحريات الأفراد، لذا وجب تحديد السلطات والهيئات التي تقوم به

[1] إلهام خرشي، محاضرات في مقياس الضبط الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2015- 2016،ص24.

[2] إلهام خرشي، المرجع السابق، ص 25.

والتي تتوزع على المستوى المركزي (الوطني) والمتمثلة في رئيس الجمهورية،الوزير الأول والوزراء وعلى المستوى الإقليمي (المحلي) والمتعلقة بالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول

على المستوى الوطني

يقصد بهيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني تلك الهيئات التي تملك قانونا حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري،وهي السلطات التي أنيطت بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره على المستوى الوطني فيما يلي :

أولا

رئيس الجمهورية

لقد اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري، فقد خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ والحصار[1]، إقرار الحالة الاستثنائية[2] وإعلان حالة الحرب[3].

ثانيا

الوزير الأول

لم تشر الأحكام الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس السلطة التنظيمية المقررة في الدستور[4].

كما أنه يشرف على تسيير الإدارة العامة، وقد يستشار أيضا عندما يريد رئيس الجمهورية اتخاذ أي إجراءات يترتب عليها تقييد الحريات العامة، ومن أمثلة القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير

[1] حسب المادة 105 من الدستور الجزائري.

[2] حسب المادة 107 من الدستور الجزائري.

[3] حسب المادة 109 من الدستور الجزائري.

[4] حسب المادة 2/143 من الدستور الجزائري.

الأول، المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فبراير المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك[5].

ثالثا

الـــــوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة الضبط الإداري العام، لأن صلاحيته مفوضة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء وممارسة إجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية.

الفرع الثاني

على المستوى المحلي

تتمثل سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي واللذان يضطلعان بمهام الضبط الإداري على المستوى المحلي.

أولا

الـــوالـــــي

لقد نصت المادة 114 من قانون الولاية، على أن "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة"، وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط، وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا ما نصت عليه المادة 118 من قانون البلدية[1].

ثانيا

رئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقا لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام، وهو ما ورد في المادة 88، والتي كلفت رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على النظام العام والسكينة

[5] المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فبراير 1991، ج.ر العدد: 09 المؤرخة ب 27 فيفري 1991.

[1] المادتين 114-116 من قانون الولاية 12- 07.

العامة والنظافة العمومية، كما نصت المادة 94 كذلك على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على النظام العام.

المطلب الخامس

وسائــل الضـــــبط الإداري

تتمتع سلطات الضبط الإداري بمجموعة من الوسائل والصلاحيات الضرورية لضمان حماية النظام العام وتحقيق الأهداف التي وضعها المشرع،والتي تتميز بأنها وقائية وليست عقابية باستثناء العقوبات الإدارية،وبكونها وسائل مادية وأخرى بشرية إلى جانب الوسائل القانونية التي قد تنشئ،تعدل أو تلغي مراكز قانونية[2].

الفرع الأول

الوســائل المــادية

يقصد بالوسائل المادية كل الإمكانيات والوسائل المتاحة للإدارة بغرض ممارسة صلاحياتها من سيارات الشرطة، طائرات ومخابر، وعلى العموم كل آلة أو عتاد يمكن للإدارة ممارسة مهامها في مجال الضبط[1].

الفرع الثاني

الوسائل البــشرية

وضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية، أعوان وهيئات لتنفيذ قرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان كرجال الشرطة،الدرك الوطني ورجال الجمارك.

الفرع الثالث

الوسائل القانــونية

لا تتم ممارسة إجراءات الضبط الإداري إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها ويمكن حصر الوسائل القانونية فيما يلي:

[2] إلهام خرشي، المرجع السابق، ص 67.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 493.

أولا

القرارات التنظيمية(لوائح الضبط)

هي عبارة عن قواعد عامة ومجردة تصدر عن الإدارة العامة في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات وزارية أو ولائية أو بلدية، يكون موضوعها تقييد النشاط الفردي وتضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها[2].

ثانيا

القرارات الإدارية الفردية

يقصد بها مجموعة القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري يقصد المحافظة على النظام العام والتي تخص بها شخصا محددا بذاته أو مجموعة من الأشخاص محدد بذواتهم، ومثال ذلك الأمر الصادر بالاستلاء والأمر بمنع تجمهر أو عقد اجتماع عام معين.

وهذه الأوامر تكون مستندة إلى قوانين وقرارات إدارية عامة أو لوائح إدارية موجودة مسبقا، وأغلب أوامر البوليس الإداري الفردية هي قرارات إدارية فردية تنفيذية[1].

ثالثا

استخدام القوة المادية (التنفيذ الجبري)

الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، غير أنه وفي حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والتنظيمات، كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة بذلك أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب أو لآخر، وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكاناتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام[2].

وفي ختام هذا الفصل من الدراسة، يتبين لنا الأهمية القانونية التي تكتسيها نظرية التنظيم الإداري في مجال القانون الإداري، المبنية أساسا على فكرة الشخصية المعنوية،سواء ما تعلق منها بالمستوى

---

[2] ناصر لباد، المرجع السابق، ص 171، محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 280.

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 40.

[2] ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الرابعة، يناير 1980،ص 344.

المركزي في إطار ما يسمى بالمركزية الإدارية أو على المستوى المحلي إعمالا لنظام اللامركزية الإدارية،كما يعتبر المرفق العام من أبرز مواضيع القانون الإداري الذي تؤسس عليه أغلب تصرفات وسلطات الإدارة العامة خصوصا عند تطبيق المبادئ الخاصة بهذه المرافق كمبدأ مساواة الجميع أمام المرافق العامة،مبدأ إستمرارية هذه المرافق وقابليتها للتطور والتغيير،إلى جانب الأحكام الخاصة بالضبط الإداري الذي يقوم بدور مهم في قيام السلطة العامة بأداء الواجبات المنوط بها كالحفاظ على النظام،الأمن العام والصحة والسكينة العمومية.

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
كلية الحقوق والعلوم السياسية
المجلس العلمي

خاتـــــمـــــة

في ختام دراستنا يتبين لنا بأن القانون الإداري يتميز عن باقي القوانين الأخرى بكونه أسرعها تطورا وأكثرها تقدما واستجابة لما يستجد في الدولة من تطورات سياسية،اجتماعية واقتصادية،وتلك سمة ملازمة له ومتفقة مع طبيعته،باعتباره الحاكم لنشاط الإدارة الذي يتصف بالسرعة في مجاراة الأحداث.

بل إن المصدر الرئيسي الذي ينهل هذا القانون منه أحكامه –القضاء– يعتبر متطورا لا يسير على وتيرة واحدة،بل يتغير دائما إذا وجد أن الظروف المحيطة تبرر ذلك والواقع العملي يتطلبه،لذلك فإن إزدهار القانون الإداري وتقدم أحكامه وأهميته ترجع إلى القضاء الذي أنشأه وتعهده بالعناية والرعاية حتى اشتد ساعده وقوى بنيانه واستمد اسمه من مصدره،فهو الذي يسمى بالقانون القضائي،أي القانون الذي أنشأه أساسا القضاء.

وإذا كان هذا القانون وليد تاريخ فرنسا في الدولة الحديثة،فإن الطبيعة الخاصة بالمنازعات الإدارية،ودقة المشاكل التي يثيرها النشاط الإداري والتطور الدائم في حاجات الإدارة ومستلزماتها،كل ذلك قد أكد على جعله علما مستقلا كي لا يتصدى لحكم الموضوعات التي لا تتلاءم معها أحكام القانون المدني،وخروجه من حالة الوصاية المفروضة عليه من قبل هذا الأخير ودمغه بطابع التمييز والاستقلال.

بيد أن إستقلال القانون الإداري واتساع نطاق تطبيقه لا يعني قطع الصلة بينه وبين القانون المدني ومختلف فروع القانون الأخرى،فأحيانا يستند القانون الإداري إلى بعض نظريات القانون المدني،بعد أن يكون قد أدخل عليها من التعديلات يجعلها ملائمة لظروف النشاط الإداري،كذلك الأمر بالنسبة للقانون الدستوري،الجنائي،المالي وقانون المرافعات حيث يتقاطع معها في العديد من النقاط ويختلف عنها في نقاط أخرى.

Scanné avec CamScanner



قائمـــة المراجـــــع

I- المراجع باللغة العربية:

أولا: الكتب

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

2- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2014.

3- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، الأردن، 1998.

4- ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994.

5- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر وللتوزيع، الجزائر، 2002.

6- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، منشورات لباد، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.

7- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2009.

8- محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012.

9- رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، مصر 1983.

10- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر.

11- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008.

12- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2008.

13- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر وللتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.

14- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.

Scanné avec CamScanner