

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

Ministry of Higher Education  
and Scientific Research

University Center "EChrif  
Bouchoucha" Aflou.



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المركز الجامعي الشريف بوشوشة افلو

معهد: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

مطبوعة بيداغوجية بعنوان

# محاضرات في التنظيم الإداري

## الجزء الاول

المستوى: سنة أولى ليسانس

التخصص: القانون الدولي العام

السداسي: الأول

اعداد الدكتور: عوية محمد

الرتبة: أستاذ محاضر قسم -ب-

السنة الجامعية : 2023/2022

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

Ministry of Higher Education  
and Scientific Research

University Center "EChrif  
Bouchoucha" Aflou.



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المركز الجامعي الشريف بوشوشة افلو

معهد: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

مطبوعة بيداغوجية بعنوان

# محاضرات في التنظيم الإداري

## الجزء الاول

المستوى: سنة أولى ليسانس

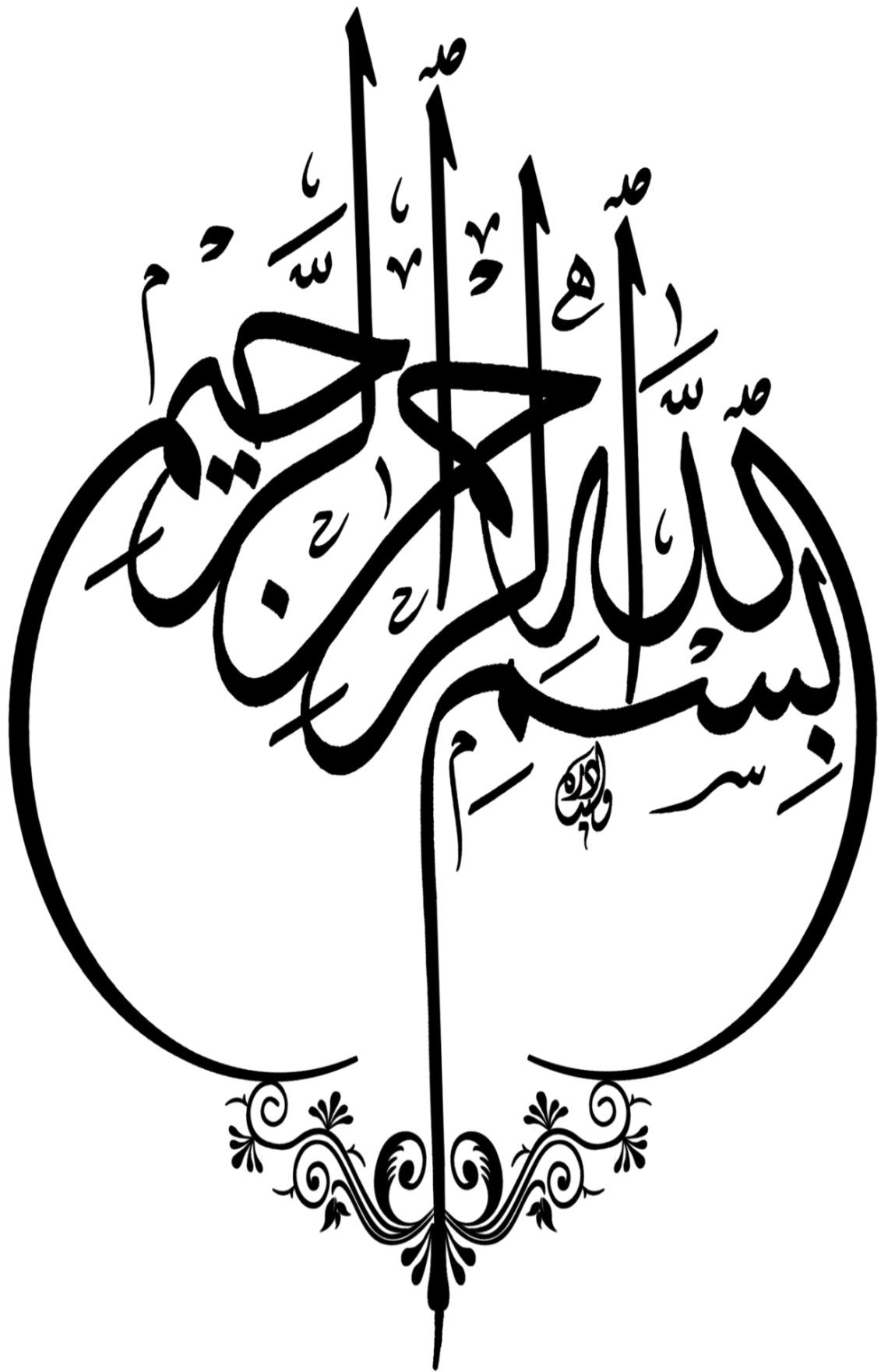
التخصص: القانون الدولي العام

السداسي: الأول

اعداد الدكتور: عوية محمد

الرتبة: أستاذ محاضر قسم -ب-

السنة الجامعية : 2023/2022



القانون الإداري باعتباره فرعا من فروع القانون العام فهو يتصل بالإدارة من حيث تنظيمها وبيان أجهزتها المختلفة وكيفية تشكيلها ومن حيث نشاطها وما تمارسه من أعمال وأنشطة وهو بذلك يعتبر أو يمكن تصنيفه بقانون الإدارة.

**\* فما هو تعريف القانون الإداري ؟**

قبل تعريف القانون الإداري كمجموعة قواعد قانونية استثنائية لا مثل لها في قواعد القانون العادي لابد من تعريف مدلول الإدارة العامة وهذا الارتباط الوثيق بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة

**\* فما هو مدلول الإدارة ؟**

نقصد هنا الإدارة العامة وليست الإدارة الخاصة أو إدارة المشروعات والتي تختلف أهدافا و أنشطة عن الإدارة العامة.

**الإدارة العامة:**

هي مجموعة من الهياكل هم مجموع موظفون الذين يعملون باسم الإدارة ويستعملون امتيازاتها وصلاحياتها وتتحمل هي مسؤولية تصرفاتهم ويكتسبون الحقوق باسمها ورغم الاتفاق الحاصل بخصوص مدلول الإدارة إلا أن هذا المفهوم أثار كثيرا من الجدل والاختلاف من حيث المدلول القانوني للإدارة العامة الذي أظهر عناية لدى الدول الأنجلوساكسية (لأسيما أمريكا وبريطاني) بعد ظهور علم الإدارة العامة كعلم منفصل تماما عن قانون الإدارة.

### الفصل الاول : مدخل الي القانون الاداري

يختلف القانون الاداري اختلافا جوهريا عن فروع القانون الخاص. وذلك لاختلاف العلاقات التي يحكمها والوسائل التي تستخدمها الادارة او السلطة الادارية في اداء وظيفتها ولمعرفة كل جوانب القانون الاداري قسمنا هذا الفصل الي

#### المبحث الأول : مفهوم القانون الاداري

القانون الاداري فرع من فروع القانون العام الداخلي و قد اختلف الفقه في تحديد مفهوم القانون الاداري و من خلال عذا البحث يمكن تسمه الي مطالب و هي المطلب الاول نحاول تعريف القانون الاداري و المطلب الثاني نحاول ان نبرز علاقة القانون الاداري بفروع القوانين الاخرى والمطلب الثالث موضوعات القانون الاداري.

#### المطلب الاول : تعريف القانون الاداري

هناك تعريف واسع و تعريف ضيق للقانون الاداري و تختلف زاوية النظر لكل تعريف

و من خلال التعريف الواسع يعرف علي انه "مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الادارة العامة"<sup>1</sup>

اما بالنسبة الي زاوية النظر بالنسبة للتعريف الضيق يعرف بانه "مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية والغير مألوفة وابت تختلف في جوهرها عن قواعد القانون الخاص و اتي تختص بتنظيم الادارة العامة و تحكم نشاطها و ما يتراب عنه من منازعات"<sup>2</sup>

تعبر القانون الاداري بمفهومه الواسع هو قانون الادارة العامة و ذلك دون النظر الي طبيعة القواعد القانونية سواء كانت عامة او خاصة .و بالمفهوم الضيق هي عبارة عن قواعد قانونية متميزة و

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبدالله .النظرية العامة في القانون الاداري .منشأة المعارف .مصر .2003.ص.17

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله . نفس المرجع ص.19

غير مألوفة. و للعلم ان القانون الداري موجود في كل دولة سواء اكانت تأخذ بنظام الازدواجية و الاحادية بالنسبة للقانون و القضاء .الا ان خصوصية قواعد القانون الاداري المتميزة و الغير مألوفة تختص بها الدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القانون و القضاء .و هي في الاصل تعبير عن سياسة الدولة في تحقيق السياسة العامة لها .

و تبرز العلاقة الوثيق بين القانون الاداري و الادارة يستلزم منا معرفة ماهية الادارة العامة

اختلف الفقه في تحديد مفهوم للادارة العامة فمنهم من يراها بلا منصور الشكلي و هناك من ينظر اليها بالمفهوم العضوي الموضوعي .

**1 المفهوم العضوي الشكلي:** ينظر الي الادارة من مفهومها او النظرة الخارجية اي التكوين الداخلي للادارة و قد عرفت الادارة من هذا المنظور الي انها "هي عبارة عن السلطة الادارية سواء اكانت السلطة المركزية او اللامركزية و جميع الهيئات التابعة لها"<sup>1</sup>

اما الجانب الموضوعي يهتم بالجانب الوظيفي لعمل الادارة فعرفها بانها "الوظيف او النشاط الذي تقوم به الادارة و التي تتولاها الادارة لاشباع حاجات عامة و ذلك لتحقيق المصلحة العامة"<sup>2</sup>

و لم يتم الفصل او ترجيح احد التعريفات .غير ان الاتجاه الحديث جمع بين المفهومين حيث عرف القانون الاداري "القانون الاداري هو القانون الذي ينظم الاجهزة و الهيئات الادارية في الدولة و يحكم النشاط و الوظيفة الادارية التي تتولاها الاجهزة الادارية تحقيقا للمصلحة العامة"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> نواف كنعان .القانون الاداري الكتاب الاول .دار الثقافة للنشر و التوزيع.الاردن.2006 ص15

<sup>2</sup> نواف كنعان . نفس المرجع .ص17

<sup>3</sup> مجدي فتحي .سلسلة محاضرات و دروس القانون الاداري . موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د كلية الحقوق و العلوم السياسية .جامعة الاغواط .السنة الجامعية 2009-2010 .ص178

### المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بفروع القوانين الأخرى

للقانون الإداري علاقة اولا بعلم الادارة و له كذلك علاقات مع فروع القوانين الأخرى

#### الفرع الأول : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

يختلف القانون الإداري و علم الإدارة و ذلك من خلال زاوية الاهتمام لان كل منها يهتم بزاوية معينة و من خلا هذا الطرح يمكن ان نبرز الفرق بينها علي أساس أوجه التشابه و اوجه الاختلاف فيما بينهما .

#### 1- أوجه الاختلاف:

القانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري و يحدد وظيفة كل عنصر من عناصره .ولكن علم الإدارة العامة يهتم بدراسة مناهج تنظيم الإدارة و دراسة العامل البشري و التقني للإدارة التي تحكم التنظيم و التسيير و دراسة استشرافية للإدارة<sup>1</sup>.

2- اوجه الاتفاق: كل من القانون الاداري و علم الادارة يهتمان بموضوعات الادارة العامة بصفة عامة .

#### الفرع الثاني: علاقة القانون الاداري بغيره من القوانين

للقانون الاداري علاقة بينه و بين فروع القوانين الاخرى سواء كانت تابعة للقانون الخاص او القانون العام و ذلك عن طريق ابراز اوجه الاتفاق و اوجه الاختلاف .

#### اولا: علاقة القانون الاداري بالقانون الدستوري

القانون الاداري هو الذي ينظم الادارة العامة و الاجهزة و الهيئات الادارية و القانون الدستوري هو القانون الاساسي في الدولة و ينظم العلاقات التي تتعلق بنظام الدولة و تنظيم السلطات العامة في الدولة و كذلك يبرز حقوق و حريات الافراد وجميع الضمانات القانونية الدستورية .

#### 1- اوجه الاتفاق: كل منهما فرع من فروع القانون العام الداخلي

## الفصل الأول:

### مدخل إلى القانون الإداري

للقانون الإداري علاقة وثيقة مع القانون الدستوري و ذلك لان القانون الدستوري يضع الاحكام العامة و الخاصة بالنسبة للسلطة التنفيذية و يأتي القانون الإداري بوضع القواعد التفصيلية و التي تكفل الحقوق للأفراد و ذلك عن طريق الاجرة الإدارية و من خلال وظيفتها الإدارية. لذي عرف القانون الإداري انه امتداد للقانون الدستوري.

#### 2- اوجه الاختلاف :

##### - من حيث الموضوع :

يختص القانون الإداري في اعمال السلطة التنفيذية الإدارية دون الاعمال الحكومية .بينما يختص القانون الدستوري بجميع السلطات الثلاث في الدولة و العلاقة بينهما .

##### - من حيث تدرج القوانين :

القانون الدستوري هو اعلي وثيقة قانونية في الدولة و يعتبر هرم التشريعات القانونية و هو الذي يقرر المبادئ الأساسية التي لايمكن ان تتعداها القوانين وفقا لمبدأ المشروعية و دستورية القوانين بما فيها القانون الإداري الذي يحكم المسائل المتفرعة عن المبادئ التي اقرها الدستور .<sup>1</sup>

#### ثانيا: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:

##### 1- اوجه الاتفاق:

القانون المدني هو الشريعة العامة للقانون و هو المجمع الأساسي لجميع القوانين والقانون الإداري و هذا بالنظر الي ان جميع نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني<sup>2</sup>

##### 2- اوجه الاختلاف :

ان اغلب احكام القانون الإداري مستوحاة من القانون المدني .الا ان الاختلاف يكمن في تطبيق هذه الاحكام ضمن قواعد القانون الإداري و ذلك لاختلاف الأشخاص المخاطبين بهذه الحكام .

<sup>1</sup> مانع جمال عبد الناصر .دولة القانون.مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية التواصل .العدد13. جامعة باجي مختار .عنابة .2004 ص.23

<sup>2</sup> احام المسؤولية التصويرية و العقود و نظام الوصاية و تقسيمات الاموال



ثالثا: علاقة القانون الاداري بقانون العقوبات :

### 1- اوجه الاتفاق :

كل منهما فرع من فروع القانون العام

تعتبر قانون العقوبات قانون القهر و الالتزام و غايته حماية حقوق و حريات الافراد و ممتلكاتهم لذي له علاقة وثيقة مع القانون الاداري .و من خلاله فان قانون العقوبات يختص بالجرائم التي لها علاقة بالقانون الاداري و مثال عنها - الجرائم اهانة موظف عام - جرائم افشاء السر المهني - جرائم الاختلاس - الرشوة الامر الذي يجعل كلا القانونين متكاملين .

### 2- اوجه الاختلاف:

يهتم القانون الاداري بالجانب التنظيمي للهيكل الادارية بنما يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي.

### المطلب الثالث: موضوعات القانون الإداري

موضوعات القانون الداري هي التنظيم الاداي و النشاط الاداري

#### الفرع الاول : التنظيم الاداري

و هي السلطات و الهيئات الادارية في الدولة و يحدد طبيعتها و العلاقة بينها . و الاحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية منصوص عليها في المواد 84 و مايليها من دستور 2022<sup>1</sup> و قانون الادارة المحلية في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية<sup>2</sup> و القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.<sup>3</sup>

#### الفرع الثاني : النشاط الإداري

و نقصد بالنشاط الاداري حركية الادارة في القيام بوظائفها و ذلك عن طريق نمطين و هما

<sup>1</sup> المادة 84 ومايليها من دستور ج.ج 2020

<sup>2</sup> القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011. المتعلق بالبلدية .الجريدة الرسمية عدد37

<sup>3</sup> القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية العدد12

1- النمط الأول: هي الاجراءات و التصرفات التي تقوم بها الادارة و التي الغاية منها الحفاظ علي النظام العام و يهتم كذلك بالحريات العامة للافراد و الحد منها بغية الحفاظ علي النظام العام و التي يطلق عليه بالضبط الاداري

2- النمط الثاني: و هو تدخل الادارة في تحقيق المصلحة العامة للمواطنين و هي الخدمات العامة المتنوعة و ذلك عن طريق ما يسمى بالرفق العام .ويعتبر المرفق العام ما أساسيات القانون الاداري .

### المبحث الثاني : نشأة القانون الإداري

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى ، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 م ، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية .<sup>1</sup> وأدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهداً لنشؤ الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري.

### المطلب الأول : نشؤ القانون الإداري في فرنسا

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة ، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد ، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني. وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات Parlements أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية ، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم سند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى ، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية. وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية مما حدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية ، من خلال تبنيهم لمبدأ الفصل بين السلطات .

### المطلب الثاني : مرحلة الإدارة القاضية

تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أغسطس 1790 ، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية ( البرلمانات ) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ، ومنع القضاء العادي من النظر في

<sup>1</sup> شرفي نسرین.عمارة مريم .بوعلی سعید. تحت اشراف د ديدان مولود-القانون الإداري النشاط الإداري- دار بلقيس. الجزائر. ص 5

المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها و أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات .

وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتنظّم إليها وتقديم الشكوى، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية .

### المطلب الثالث: مرحلة الادارة القاضية

بنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وضعت اللجنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع أن اختصاص المجلس كان أو الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل . وفي الوقت ذاته تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم de Préfecture Les Conseils التي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا ، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل.

فقد كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام ، فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام ، ولذا سمى قضاؤه في هذه المرحلة " القضاء المقيد" أو المحجوز Justice Retenue وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضاً .

### المطلب الرابع: مرحلة القضاء المفوض او البات

في 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى .

ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون ، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية ، مما أوجد ازدواجاً قضائياً ، واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من

دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية .

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 ، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية .

ثم أعقب ذلك بعض المراسيم التي تضمنت الإصلاحات منها المراسيم الأربعة الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي ونشاطه الداخلي ، وتم تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أغسطس 1975 م ، وبمرسوم في 15 يناير 1980 ، وآخر في 16 ديسمبر 1987 لإصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الاستئنافية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

وقد أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع، وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة، وأكد على وجود واستقلال القانون الإداري .

### المطلب الخامس: مرحلة ازداواجية القانون

تثار اشكالية مفادها ماهية القواعد القانونية الواجبة التطبيق .و للعلم ان مجلس الدولة كان يطبق قواعد القانون الخاص مما خلق مشاكل قانونية تعود الي افتقار قانون او قواعد قانونية خاصة بالادارة ..و استمر هذا المشكل الي غاية صدور قرار بلانكو الشهير . عن محكمة التنازع في 08 فيفيري1873و من خلال هذا التاريخ اصبح مجلس الدولة يفصل في المنازعات الادارية علي ضوء قواعد استثنائية و غير مألوفة و تسمى قواعد القانون الاداري .و من خلال الفقه و القضاء. ظهرت المبادئ و النظريات مما ادي الي بناء القانون الاداري الفرنسي الحالي .

### المطلب السادس: تطور القانون الإداري في الجزائر

بعد احتلال الجزائر في سنة 1830 انشئ مجلس اداري بموجب الامر الملكي الصادر في 1831/12/01 انطلق في اصدار أحكامه و كان يمثل وحدة القضاء في الجزائر. و كان يعقد جلساته تحت رئاسة الحاكم و بحضور النائب العام . و تشكلته من طرف كبار الموظفين الفرنسيين وكانت قراراته تحوز قوة الشيء المقضي فيه .

و من ثم انشئ مجلس المنازعات الذي ورث اختصاصات المجلس الاداري بموجب الامر الصادر في 1845/04/15.

بعد الغاء مجلس المنازعات حلت محله ثلاث محاكم ادارية في كل من الجزائر . وهران . قسنطينة و ذلك بتاريخ 1847/12/01 تختص بالنظر في القضايا الادارية . و يطعن في احكامها امام مجلس الدولة الفرنسي .

و بعد الاستقلال استمرت هذه المحاكم الثلاث في الفصل في المنازعات الادارية التي كانت موروث فرنسي .

بعد ذلك تم انشاء المحكمة العليا كمحكمة نقض بالنسبة للمحاكم العادية و جهة استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة عن الغرف الادارية . و ذلك بموجب المرسوم رقم 36-261.<sup>1</sup>

و من ثم ادمج القضاء الاداري ضمن القضاء العادي و ذلك عن طريق انشاء الغرف الادارية علي مستوي المجالس القضائية اختصاصت بالقضايا الادارية التي تكون الدولة طرفا فيها و كذا المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية . و يتم استئناف هذه الاحكام امام الغرف الادارية بالمحكمة العليا و نعني بها ان تحول القضاء الاداري من الازدواجية الي الوحدة القضائية . اي انه تختص الغرف الادارية بالفصل في القضايا الادارية بصفة ابتدائية و نهائية . الي غاية صدور دستور 1996 الذي صرح بالرجوع الي القضاء المزدوج الي غاية اليوم

<sup>1</sup> مرسوم رقم 63-261 المؤرخ في 22 يوليو 1963. يتضمن نقل اختصاصات محاكم القاضي في ميدان النزاعات و الولايات الي محاكم الاختصاص . جريدة رسمية عدد 51 بتاريخ 26 يوليو 1963

و بعد صور الرسم التنفيذي صدر في العدد رقم 84 للجريدة الرسمية المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1444هـ الموافق لـ 11 ديسمبر 2022 والمتضمن تحديد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> صدر في العدد رقم 84 للجريدة الرسمية المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1444هـ الموافق لـ 11 ديسمبر 2022 والمتضمن تحديد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية.

### المبحث الثالث: خصائص القانون الإداري

نبين في هذا الجزء من الدراسة الخصائص التي يتميز بها القانون الإداري. و تتمثل اهم خصائصه فيما يلي :

#### المطلب الاول: قانون سريع التطور

يستمر القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها ، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار ، وقد ثمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير ، ويعود ذلك إلى أن العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه المختلفة " قانون مدني ، قانون تجاري ، قانون مرافعات " تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدرًا من الاستقرار مع ترك الحرية للأفراد من تسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن تسيير وإدارة المرافق العامة وجانب من أحكامه غير مستمدة من نصوص تشريعية وإنما من أحكام القضاء وخاصة القضاء الإداري الذي يتميز بأنه قضاء يبتدع الحلول للمنازعات الإدارية ولا يتقيد بأحكام القانون الخاص إنما يسعى إلى خلق ما يتلائم مع ظروف كل منازعة على حده تماشيًا مع سرعة تطور العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العامة .

ولعل من أسباب سرعة تطور القانون الإداري أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبيًا ، فامتداد نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والازمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة الاقتصادية ، وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية ، وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.



### المطلب الثاني: قانون قضائي

يتميز القانون الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي خلقها القضاء ، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري فكان لا بد للقضاء أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته .

وإذا كان التشريع ينهض في الحقيقة ببعض مواضيع القانون الإداري خاصة ما يتعلق ببعض النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية التي تحكم جوانب مهمة من علاقات الإدارة العامة مثل قانون الخدمة المدنية ولائحة العقود الإدارية ، فإن التشريع لا زال قاصراً عن مجالات أخرى كثيرة من قبل قواعد القرار الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية وشروط الطعن بالإلغاء ، وما إلى ذلك من مجالات لازال القضاء يمثل المصدر الرسمي الرئيس لأحكامه .

وقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عن النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري وأستلم عنه القضاء الإداري في مصر العديد من أحكامه ، حتى أصبح دور المشرع في كثير من الأحيان مقتصر على تسجيل ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام. ودور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزاً عن دور القضاء العادي ، الذي ينحصر بتطبيق القانون على المنازعة دون أن يتعداه لخلق الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة منازعات القانون الإداري ، الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها الحسن وتطورها المستمر .

ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع ، أما إذا أفصح عن إرادته تلك بنصوص تشريعية فإنه يلتزم بتطبيق تلك النصوص في أحكامه .

### المطلب الثالث: 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 القانون المدني أو مدونة قانون العقوبات . ولا يخفى ما لتدوين القواعد العامة والتفصيلية لقانون ما من أهمية من حيث إضفائه الثبات والاستقرار على نصوص التشريع وسهولة الرجوع إلى أحكامه .

وقد نشأ القانون الإداري في فترة انتشرت فيها حركة التقنين في أعقاب الثورة الفرنسية وتم تدوين قواعد القانون المدني في مدونة نابليون. إلا أن القانون الإداري لم تشمله هذه الحركة رغم رسوخ مبادئه واكتمال نظرياته ويرجع عدم تقنينه إلى سرعة تطوره وتفرع وسعة مجالاته مما يجعل من الصعوبة جمع أحكامه في مدونه واحدة خاصة وان أحكامه في الغالب ذات طبيعة قضائية ، ولا يخفى ما في أحكام القضاء الإداري من مرونة تتأثر بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في المجتمع .

وإذا كان عدم التقنين يعني عدم جمع أحكام القانون الإداري في مجموعة أو مدونة واحدة فإن ذلك لا ينفي وجود تقنيات جزئية لبعض موضوعات القانون الإداري ، من ذلك وجود تشريعات خاصة بالموظفين وتشريعات خاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة وقوانين خاصة بالتنظيم الإداري أو القضاء الإداري إلى غير ذلك من مواضيع يتعذر جمعها في تقنين شامل .

### المطلب الرابع: حديث النشأة

هو ان القانون الاداري لم ينشاء كقانون له اسمه و خصائصه و مصادره الا في اواخر القرن التاسع عشر و بالاحص بفهوم نظرية القانون الاداري الفني الضيق لم ينشاء الا بنشأة القضاء الاداري . و الذي اتضحت معالمه الا بعد قضية بلانكو الشهيرة الذي اصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام 1873 و هو حديث النشأة مقارنة مع فروع القانون الخري كالقانون المدني الذي يعتبر اقدم فروع القانون و يرجع الي العهد الروماني<sup>1</sup>.

### المطلب الخامس: قانون مستقل

القانون الاداري قانون مستقل بقواعده و مبادئه عن فروع القوانين الاخرى كذا ان قواعد القانون الاداري تشكل قانونا قائما بذاته و له قواعده و مبادئه و له قضاء خاص - القضاء الاداري- الذي يفضل في المنازعات الادارية و لكن هذه الاستقلالية تبقى نسبية و ليست مطلقة .

<sup>1</sup> عمار عوابدي . النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري. الجزء الاول .ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر. 1995 ص109

### المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري

تشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصورة عامة ، وهي عادة أربعة مصادر "التشريع - العرف - القضاء - الفقه " .

وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى ، بينما يمثل القضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية ، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً ، بل يعده أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق ، ويكون مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري ، بينما يبقى الفقه مصدراً تفسيرياً له .

وفيما يلي نعرض لهذه المصادر وبشيء من التفصيل .

#### المطلب الأول : التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة ، وقد تكون هذه السلطة سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستورياً ، أما إذا كانت السلطة تشريعية فيكون التشريع عادياً ويطلق عليه اصطلاح القانون ، وأخيراً إذا كانت هذه السلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يمكن تسميته بالتشريعات الفرعية أو اللوائح ، ويتميز التشريع عن غير من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديده وسهولة تعديله .

#### الفرع الأول : التشريع الدستوري

تعد التشريعات الدستورية المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري ، وتقع التشريعات الدستورية الدستورية في قمة الهرم القانوني ، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً ، 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 وحررياتهم . ويتوجب على الإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها الدستور ولا يحق لها مخالفتها وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار .

## الفصل الأول:

### مدخل إلى القانون الإداري

والقواعد الدستورية يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب فمن الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها .

كذلك تتمتع إعلانات الحقوق ما تضمنته هذه الإعلانات في حقوق وحرقات الأفراد بقوة النصوص الدستورية فلا يجوز مخالفتها .

#### الفرع الثاني : التشريع العادي

يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور ، من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادراً 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 استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل .

للقانون دور رئيس في تنظيم الحياة الإدارية . بما يتضمنه من مسائل تتضمن التنظيم الإداري و النشاط الإداري و المنازعات الإدارية و نذكر منها:

- حددت الأشخاص الإدارية في نص المادة 49 من القانون المدني

- قواعد المسؤولية التي تحكم الموظفين و رؤسائهم في نص المادة 129 من القانون المدني .

تنظيم الولاية كشخص من اشخاص القانون العام الإداري نظماً القانون 12-07 و جاء تنظيم البلدية بالقانون رقم 11-10

#### الفرع الثالث : التشريع الفرعي أو اللوائح

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي ، وتسمى في مصر اللوائح الإدارية ، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني ، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون .

### أولاً : اللوائح التنفيذية :

تصدر الوزارات بصفتها الهيئة لتنفيذية في الدولة اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها .

### ثانياً: اللوائح التنظيمية:

تمارس الاداره أيضاً اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون فتقرب وظيفتها من التشريع ، ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية ، وهو من صميم عملا الوزاره بصفتها المختصة بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة .

### ثالثاً: اللوائح الضبطية أو البوليسية

تختص الهيئة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحال المضرة بالصحة العامة .

### رابعاً : اللوائح التفويضية

تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من اللوائح بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في العراق في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه ، ومن ذلك اختصاصها بإصدار اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها .

### خامساً : لوائح الضرورة

تصادف الهيئة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفًا استثنائية تجبرها على إصدار لوائح إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدورها من الهيئة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها ، لغيبتها أو لحصولها في غير فترة انعقادها على أن تعرض على الهيئة التشريعية خلال مدة معينة لكي تقرها .

### المطلب الثاني: العرف

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها ، وتعد مخالفتها مخالفة للمشروعية وتؤدي إلى أبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً .

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم إلا يخالف نصاً من نصوص القانون فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه ولكي يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً و مصدرأ من مصادر القانون الإداري ، يجب أن يتوافر فيه ركنان : ركن مادي و ركن معنوي<sup>1</sup> .

### الفرع الاول : الركن المادي

ويتمثل الركن المادي باعتياد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين وقد يكون هذا الاعتياد ايجابياً يظهر في صورة القيام بعمل ، كما يمكن أن يكون سلبياً في صورة الامتناع عن القيام بعمل ما ،على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة بشرط أن يمضى الزمن الكافي لاستقراره ، وتقدير ما إذا كانت هذه المدة كافية لوجود العرف من عدمه أمر مرجعه إلى القضاء .

### الفرع الثاني : الركن المعنوي

أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الإدارة والأفراد بإلزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء ، وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضه للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء.

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقة الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة وان يكون مشروعاً وغير مخالف لنص قانوني أو لآلحي . ومن الجدير بالذكر أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من أماكن تعديله أو تغييره نهائياً إذا

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله.القضاء الاداري و مجلس الشوري الدولي اللبناني .الدار الجامعية للطباعة و النشر .

اقتضت ذلك المصلحة العامة فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر الركنين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق<sup>1</sup>.

ومع ذلك فإن دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية أخرى لصعوبة الاستدلال على القاعدة العرفية من جهة ، ولأن الإدارة في الغالب تلجأ إلى اللوائح كوسيلة لتنظيم نشاطها الإداري من جهة أخرى.

### المطلب الثالث : القضاء

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه ، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة ، لذلك رسم المشرع للقاضي الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة إذا لم يجد في القواعد القانونية حلاً للمنازعة . وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها ، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع .

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه ، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري ، فيصبح القضاء مصدر رسمي للقانون الإداري بل من أهم مصادرها الرسمية ، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان . وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني ، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني .

ومن جانب آخر أن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيرياً على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الكافة .

<sup>1</sup> عشي علاء الدين .مرجع سابق ص.30

وفي ذلك يتبين أن للقضاء دوراً إنشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري ومن ثم فهو يشكل مصدراً رئيسياً من مصادر المشروعية .

### المطلب الرابع : المبادئ العام للقانون

تعد المبادئ العامة للقانون مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري ويقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب ، وإنما يكون مصدرها القضاء وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع.<sup>1</sup>

وقد لجأ القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون للفصل في العديد من المنازعات الإدارية لعدم تقنين قواعد القانون الإداري .

وتستمد أغلب هذه المبادئ من الطبيعة المتميزة للحياة الإدارية ، كمبدأ دوام استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة ، ونظرية الظروف الاستثنائية ، أو تستمد في فكرة العدل والمنطق والتي بمقتضاها مارس القضاء الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني لها وضرورة التناسب بين جسامه الذنب الإداري والعقوبة المقررة لها .

والقضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقيق من وجودها في الضمير القانوني للأمة ، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والتقيدها باعتبارها .

<sup>1</sup> لباد ناصر .مرجع سابق ص 83



### المبحث الخامس: أسس القانون الإداري

سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس أو فكرة عامة تصلح أن تكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى . وإذا كان القانون الإداري في معناه التقليدي قد نشأ في ظل النظام القضائي المزدوج فإن البحث عن أساس القانون الإداري يساهم بالإضافة إلى بيان الأساس النظري والفني لأحكام ومبادئ القانون الإداري ، إلى وضع الأسس الكفيلة بتعيين الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء المدني خاصة وقد فشل المشرع في تحديد معاني أو موضوع المنازعة الإدارية وإعداد قائمة باختصاص القضاء الإداري ، لعدم تمكنه من التنبؤ مسبقاً بمختلف المنازعات ذات الطبيعة الإدارية ، كما أن القضاء الإداري لم يعد جهة قضاء استثنائي كما نشأ ابتداءً إنما أصبح نظام قضائي موزايي لنظام القضاء المدني وله أهميته وأصالته .

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

### المطلب الأول : أعمال السلطة و أعمال الإدارة

يقوم هذا المعيار على أساس تقسيم أعمال الإدارة إلى صنفين أعمال سلطة *Acte d'autorite* وهي الأعمال التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة وتتمتع بحق الأمر والنهي وهذا النوع من الأعمال تحكمه قواعد القانون الإداري ويخضع لاختصاص القضاء الإداري . وأعمال الإدارة العادية *Acte de gestion* وهي الأعمال التي تباشرها الإدارة بذات الأساليب التي يلجأ إليها الأفراد وفي نفس ظروفهم ، وتحكمها قواعد القانون الخاص ويختص بها القضاء العادي لأنها لا تتصف بطابع السلطة. وقد سادت هذه النظرية حتى نهاية القرن التاسع عشر وكان من أنصارها الفقيه لافيرير *Laferrere* وبارتلمي *Berthelemy*

واعتمد القضاء الفرنسي عليها فترة من الزمن أساساً وحيداً للقانون الإداري . إلا أن القضاء الإداري لم يلبث أن هجر هذا المعيار بفعل الانتقادات الموجه إليه ، وكان النقد الأساسي يتمثل في أنه ضيق إلى حد كبير من نطاق القانون الإداري ومن اختصاصات القضاء

الإداري ، فطبقاً لهذه النظرية تقتصر أعمال السلطة على القرارات الإدارية والأوامر التي تصدرها سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام ، وتستبعد من نطاق تطبيقها جميع الأعمال الأخرى من قبيل العقود الإدارية وأعمال الإدارة المادية .

كما أن هذا المعيار وبالرغم من بساطته ووضوحه صعب التطبيق في الواقع أو ليس من السهل التمييز بين أعمال السلطة وتصرفات الإدارة العادية نظراً لطبيعته وتداخل النشاط الإداري.

و لكثرة مهام الدولة لم يكن بالإمكان تأسيس القانون الإداري علي نظرية السلطة العامة اذ تعرض الي انتقادات كثيرة اهمها صعوبة معرفة متي تتصرف الدولة بمقتضى سلطتها الامر و متي تكون غير ذلك و هذا ما يؤدي الي ازدواجية الشخصية القانونية للدولة و هي فكرة غير مقبولة قانوناً<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: معيار المرفق العام

ظهر هذا المعيار وتبلور ابتداءً من الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، وأصبح الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع كأساس للقانون الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري ، وكان حكم روتشليد Rotchild الصادر عام 1855 وديكستر Dekester الصادر عام 1861 من الأحكام الأولى في تقرير هذه الفكرة.

إلا أن حكم بلانكو Blanco الصادر عام 1873 يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام Theorie de Service Public وتتخلص وقائع هذا الحكم في انه صدمت عربة صغيرة تتبع مصنع تبغ بوردو طفلة فأوقعتها وجرحتها ، فرجع والد الطفلة النزاع إلى القضاء العادي طالباً التعويض من الدولة باعتبارها مسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع التابع لها ، إلا أن محكمة التنازع قررت أن الجهة المختصة بالنظر في النزاع هي القضاء الإداري وليس القضاء العادي ، وقضى بأنه " لا تختص المحاكم العادية إطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق العامة أياً كان موضوعها ، حتى لو كانت تستهدف قيام القضاء العادي بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها دون إلغاء أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة " .

<sup>1</sup> شرفي نسرين. عمارة مريم .بو علي سعيد. مرجع سابق .ص 28-30

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

وتطبيقاً لهذه النظرية فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيم على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة .

والمرفق العام بهذا المعنى هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام

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

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

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

نشاط من نشاطاتها وفي هاتين الحالتين تطبق قواعد القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات الناشئة عنها.<sup>1</sup>

وقد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية كأساس للقانون الإداري الذي أصبح يسمى " قانون المرافق العامة " وأطلق على أنصارها " مدرسة المرافق العامة " . ومن أبرز فقهاء هذه المدرسة تيسيه Teissier ، ديغي Duguit ، وبونار Bonnard وجيز Jeze.

### الفرع أول: أزمة نظرية المرفق العام

رغم النجاح الكبير الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومبادئه وأحكامه ومعياراً لتحديد اختصاصات القضاء الإداري ، واحتلالها مركز الصدارة بين النظريات الأخرى خلال الربع الأخير من القرن التاسع عشر وبدايات العشرين ، لم تلبث أن تراجعت بفعل تطور الحياة الإدارية ، والتغيرات التي طرأت في القواعد التي قامت عليها فكرة المرافق العامة ، بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه والمبادئ الاشتراكية وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وما رافق ذلك من ظهور المرافق الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمرافق المهنية المختلفة. ومن الأسباب الأخرى لتراجع نظرية المرفق العام كما اصطلح على تسميتها ظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة وأدت هذه التطورات مجتمعة إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام ، مما دعى الفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري، إلا أنه مع ما أصاب هذه النظرية من نقد بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد دور المرفق العام كأساس للقانون الإداري إلا أن هذا الدور لم يعد كافياً أو حجر زاوية كما كان في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

### المطلب الثالث : معيار السلطة العامة

ومقتضاه أن فكرة السلطة ، هي الأقدر في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري ونطاق اختصاص القضاء الإداري ، ذلك أن العنصر المهم في نظام القانون الإداري المميز له عن القانون الخاص لا يتعلق بالأهداف أو الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها المتمثلة بالمنفعة العامة كما ذهبت نظرية

<sup>1</sup> مازن ليلو راضي .المرجع السابق ص11

أو معيار المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، فإذا كانت هذه الوسائل تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد، كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري وقد أسس هذا المعيار العميد موريس هوريو Hauriou الذي أنشاء مدرسة مناهضة لمدرسة المرفق العام أطلق عليها " مدرسة السلطة العامة " ، ومبادئ هذه النظرية متميزة عن نظرية السلطة العامة التقليدية والتي تفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية . فنظرية السلطة العامة كما ذهب هوريو لا تتعلق بالأوامر والنواهي إنما تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة مع استعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص . ومن الجدير بالذكر أن " هوريو " لم ينكر فكرة المرفق العام ، إنما جعلها ثانوية بالمقارنة مع دور السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري ، فهو غلب عنصر الوسائل التي تستخدمها الإدارة على عنصر الغاية أو الهدف

### المطلب الرابع: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة. - المختلط -

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

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

بينما ذهب الأستاذ شابوي Chapus إلى تغليب فكرة السلطة العامة على فكرة المرفق العام فقال أنه يجب أن لا نعتقد أن معيار الشروط المخالفة " السلطة العامة " دائماً معياراً مساعداً ، فالمعيار المأخوذ من الموضوع هو دائماً معيار مبدأ ، ففي كثير من الأحيان يفضل القاضي استخدام معيار الشرط غير المألوف وهذا يكون أسهل أو مناسباً أكثر.

وعلى هذا الأساس فإن المرفق العام وأن كان عنصراً مهماً في تحديد أساس القانون الإداري إلا أنه لا يكفي لأداء هذا الدور بعد أن أتضح سعة مفهومه وعدم اقتصاره على المرافق الإدارية فظهرت فكرة المعيار المزدوج التي أيدها جانب كبير من الفقه وأخذ بها القضاء الإداري في فرنسا في أغلب أحكامه.<sup>1</sup>

وعلى ذلك فإن أساس القانون الإداري لا يرجع لمعيار واحد من المعايير السابقة ، إنما يجب الجمع بين المعيارين المهمين المرفق العام والسلطة العامة ، ومن ثم ليكون العمل إدارياً وخاضعاً للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ، يجب أولاً أن يكون عملاً إدارياً أو نشاطاً متعلقاً بمرفق عام " نظرية المرفق العام.

أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات أو وسائل وسلطات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص " نظرية السلطة العامة " — مع ضرورة التنبيه أن السلطة العامة لا تبرز من خلال الامتيازات الممنوحة للإدارة حسب وإنما تشمل القيود الاستثنائية المفروضة عليها في أحيان أخرى.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مازن ليلو راضي .المرجع السابق ص13

<sup>2</sup> عشي علاء الدين مجع سابق ص.34

### الفصل الثاني: التنظيم الإداري

#### المبحث الأول: نظرية الشخصية المعنوية -الاعتبارية -

تعتبر هذه النظرية من اهم النظريات في التنظيم الاداري<sup>1</sup>.فالانسان منذ ولادته يتمتع بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات و باعتبار ان الانسان عاجز عن القيام بمتطلبات الحياة الادارية و ذلك لانتهاء شخصيته بالوفاة الامر الذي ادي الي منح الاهلية القانونية لأشخاص آخرين و هي أشخاص معنوية<sup>2</sup>.

يتمتع الإنسان منذ ولادته بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمله بالالتزامات لأداء دوره في المجتمع وأداء رسالته ، والأصل أن الشخصية القانونية نسبت للإنسان فقط إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع لانتهاء شخصيته بالوفاة وحاجة المجتمع إلى دوام استمرار مرافقه ، كان لابد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى ، فظهرت نظرية الشخصية المعنوية ومقتضاها منح القانون الشخصية القانونية إلى جانب الإنسان الذي بات يطلق عليه الشخص الطبيعي إلى نوعين من التجمعات : مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال تهدف لتحقيق هدف معين ويكون كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها يسمح بتحقيق هدفها ، وأطلق عليها اصطلاح الشخصية المعنوية الاعتبارية<sup>3</sup> .

وعلى ذلك يمكن تعريف الشخص المعنوي بأنه مجموعة من الأموال أو الأشخاص تستهدف تحقيق هدف معين اعترف لها القانون بالشخصية القانونية.

#### المطلب الاول: أنواع الأشخاص المعنوية

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص المعنوية هي: الأشخاص المعنية العامة، والأشخاص المعنوية الخاصة، مع ما تتمتع به الأشخاص المعنوية الخاصة من أهمية في نطاق القانون الخاص فتظهر

<sup>1</sup> ابتكرها الفقه الفرنسي الي جانب الشخصية الاعتبارية نظية الموظف العام و يعتبر شخصا من اشخاص القانون الاداري.

<sup>2</sup> شرفي نسرين ومن معها، مرجع سابق، ص.45

<sup>3</sup> مازن ليلو راضي .الوجيز في القانون الاداري .مرجع سابق ص14

بشكل الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحياناً وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحيان أخرى.

و الشخصية المعنوية العامة تحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية رغم أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في ظل القانون الخاص . وقد درج الفقه والقضاء على تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى ثلاث أنواع :

### الفرع الأول: الأشخاص المعنوية الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية التي يتعلق اختصاصها في نطاق جغرافي معين من الدولة وهي تشمل الدولة والوحدات المحلية الأخرى.

1- الدولة وهي أهم الأشخاص المعنوية على الإطلاق ولهذا فقد ورد النص عليها في القانون المدني على أن الدولة هي أول الأشخاص الاعتبارية .

والدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى وهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس الرقابة عليها . والدولة باعتبارها شخص معنوي عام تشمل سلطات الدولة الثلاث : السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، باعتبارها شخص معنوي واحد . إلا أن هذه الوحدة في شخصية الدولة لم تكن أمراً مسلماً به فقد اختلف الفقه في شأنها .

فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة للدولة يقتصر على مجال معين من نشاط الدولة وهو الحقوق المادية والتصرفات التي تدرج في القانون الخاص ، أما بالنسبة لتصرفات الدولة التي تحمل طابع السلطة وامتيازاتها فما هي إلا اختصاصات يمارسها ممثلوا الدولة في الحدود التي رسمها القانون تحقيقاً للمصلحة العامة.

ولعل الدافع وراء تبني هذا الرأي الخشية من تعسف الدولة وجورها على الحريات العامة إذا ما اعتبرت تصرفات الدولة حقاً من حقوقها ، بينما ذهب رأي آخر إلى ثنائية شخصية الدولة ، فتكون شخصاً معنوياً خاصاً إذا ما تصرفت في مجال الحقوق المالية أو الحقوق الخاصة المشابهة



لتصرفات الأفراد وينطبق عليها القانون الخاص وتعتبر شخصاً معنوياً عاماً إذا قامت بعمل يدخل في ضمن نطاق السلطة العامة وهنا تخضع تصرفاتها لأحكام القانون العام .

إلا أن هذه الآراء لم تلبث أن انتهت ، وأصبح الرأي السائد فقهاً وقضائياً أن شخصية الدولة وحدة لا تتجزأ وهي تشمل جميع تصرفات الدولة وأعمال الخاصة منها والتي تتسم بطابع السلطة العامة . وهو رأي يتماشى مع المنطق القانوني السليم .

### 2- الوحدات المحلية .

وترتبط فكرة الأشخاص المعنوية العامة المحلية بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم في المحافظات.

#### الفرع الثاني: الأشخاص الاعتبارية العامة

المرفقية ويطلق عليها أيضاً ألا مركزية المصلحة أو المرفقية ، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها . وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة .

وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتبأشر أدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضمان فاعلية وكفاءة الإدارة . وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله .

وحيث أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي ، فإن هذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه ، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني .

كذلك تفرق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم ، بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق

العامة ذات الطابع الفني ولا علاقة للديمقراطية في ذلك . كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة .

### الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية

بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه ظهرت فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني ، تتولى إدارة مرافق عامة ينشأها المشرع لتحقيق مصالح عامة، ومن ذلك الاتحاد العام لطلبة الجماهيرية واتحاد الأدباء والكتاب والمؤتمر المهني للمعلمين. وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها .

### المطلب الثاني : موقف الفقه من نظرية الشخصية المعنوية

اختلف الفقه في الاعتراف و عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية و تراجع الفكر القانوني بين الاعتراف و الانكار فيما يخص الشخصية المعنوية .

### الفرع الاول : النظريات المعترفة للشخصية المعنوية

انقسم الفقه في نظرية الاعتراف الي قسمين . قسم من الفقهاء من يعترف بالشخصية المعنوية علي سبيل الافتراض و هناك من يعترف بها علي سبيل انه يقرها فعليا .

### اولا : نظرية الافتراض او المجاز

ان اصحاب هذه النظرية يرون ان فكرة الشخصية المعنوية ما هي الا مجاز او افتراضو ليس لها اساس في الواقع<sup>1</sup>.

و تعتبر كحيلة قانونية لكي تتمكن الهيئات الادارية من تحقيق اغراضها .و مفادها ايضا ان الانسان وحده هو الذي يتمتع بالشخصية القانونية .

<sup>1</sup> تياب نادية .سلسلة محاضرات في القانون الاداري . الجزء الاول التنظيم الاداري .جامعة عبد الرحمان ميرة .

الجزائر .سنة الجامعية 2014-2015 ص 24

لم تسلم هذه النظرية من النقد كون فكرة الافتراض لا تولد شخصا و لا تنشئ حقا كون تربط الحق بالاسان فقط و ارادته .و لكن في الواقع يوجد انسان و لكن دون ارادة كالطفل الصغير و المجنون و من ثم لا يترتب عليه حقوق او واجبات كونه معدوم الاهلية و الارادة معا .

### ثانيا: نظرية الشخصية الحقيقية

و مفادها ان الشخصية المعنوية شخصية حقيقية واقعية و تنشأ بمجرد توافر العناصر المكونة لها و هي وجود جماعة من الافراد او الاموال لديهم ارادة مشتركة لتحقيق هدف معين .و هنا لا يكلم المشرع الا الاعتراف بهذه الشخصية المعنوية .و تعتبر هذه النظرية من انجح النظريات لاجل قربها من الواقع .

### الفرع الثاني : النظريات المنكرة للشخصية المعنوية

من ابرز الفقهاء الذين ينكرون فكرة الشخصية المعنوية هو الفقيه ليون دوجي حيث انه لا يعترف بشخص اخر غير الانسان رغم انه من انصار نظية المرفق العام كاساس للقانون الاداري .

### الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري

بالرجوع الي نص المادة 49<sup>1</sup> من القانون المدني نجد ان الشرع الجزائري تبنى فكرة الشخصية المعنوية .و البعث الاساسي هو انه يعترف للدولة بالشخصية المعنوية و اعتبارها شخصا من اشخاص القانون العام لذي تحتاج الدولة الي الاعتراف اشخاص معنوية اخري للتعامل معها و من الوحدات المحلي كالبلدية و الولاية .و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية للقيام باعباء الوظيف الادارية .

### المطلب الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

إذا اعترف بالشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي ، وذلك في الحدود التي قررها القانون . فيكون لها :

<sup>1</sup> المادة 49 من القانون المدني الجزائري . الأشخاص الاعتبارية هي : - الدولة ، الولاية ، البلدية - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - الشركات المدنية والتجارية - الجمعيات والمؤسسات - الوقف - كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية

### 1- الذمة المالية المستقلة :

يتمتع الشخص المعنوي العام ، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها ، كما أنها تتحمل نفقاتها ، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له .

### 2- الأهلية القانونية :

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه ، ومفيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه . وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين بالشخص الاعتباري العام وبيادرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيتين .

### 3- حق التقاضي :

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي ، فله مقاضاة الغير ، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه ، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها ببعض ، وبيادر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيتين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي .

### 4- موطن مستقل :

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له ، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته ، فقد بينت المادة 2/53 من القانون المدني أن " يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته .. " . وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه فيه و يتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوي التي ترفع ضده<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 53 الفقرة 2 . من القانون المدني الجزائري . الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون. 2- فيكون له: (أ) ذمة مالية مستقلة. (ب) أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه، أو التي يقرها القانون. (ج) حق التقاضي. (د) موطن مستقل. ويعتبر

5- تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام فتنتمتع بامتيازات السلطة التي يقرها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية ، ويجوز تنفيذها جبراً دون الالتجاء إلى القضاء ، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية ، وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفيه .

6- المال الذي تملكه الأشخاص المعنوية العامة يعتبر مالياً عاماً إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة ، وبذلك فهو يحظى بالحماية المقررة للمال العام ، ومع ذلك يمكن أن تملك الأشخاص المعنوية العامة أموالاً أخرى خاصة تعد جزءاً من الدومين الخاص ولا تعتبر أموالاً عامة وتخضع لأحكام القانون الخاص .

7- موظفو الأشخاص المعنوية العامة يعدون موظفين عامين ويرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها ولوائح خاصة بتأديبهم .

8- لا يترتب على منح الشخصية المعنوية العامة الاستقلال التام عن الدولة إذ تخضع هذه الأشخاص لنظام "الوصاية الإدارية" التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام هذه الأشخاص للقانون والسياسة العامة للدولة وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أنشأت هذه المرافق.

9- نتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام ، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه ، ويخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منه وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام .

---

موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. والشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في مصر يعتبر مركز إدارتها بالنسبة إلى القانون الداخلي، المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية. 3- ويكون له نائب يعبر عن إرادته

10 المسؤولية المدنية و الجزائية .

بالنسبة للمسؤولية المدنية :كل الاشخاص الاعتبارية مهما كان نوعها عامة او خاصة تتحمل مسؤولية مدنية اتجاه الافراد و ذلك عن طريق التعويض لما تسببه من اضرار للغير<sup>1</sup>.

اما بالنسبة للمسؤولية الجزائية و بعد تعديل قانون العقوبات سنة 2004 نص المشرع علي وجوب تحمل الشخص المعنوي الخاص للمسؤولية الجزائية دون الشخص المعنوي العام

### المطلب الرابع : نهاية الشخص المعنوي

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها كما لو تفتت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى .

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها ، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها. أما إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فيظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد .

وتنقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر .

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أياً كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله ، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

و يمكن تلخيص اسباب انتهاء الشخص المعنوي فيما يلي .

- انتهاء الاجل القانوني المخصص لها بنهاية الجل المحدد لها او بانتهاء الغرض الذي انشئت لاجله .

<sup>1</sup> المادة 124 و 124 مكرر من القانون المدني الجزائري ..

- الحل الاتفاقي و يكون بين الاطراف المؤسسين لها .
  - الحل الاداري و عادة ما يكون بقرار اداري صادر عن الجهة الادارية .
  - الحل القضائي .و ذلك عن طريق رفع دعوي قضائية او يتنقض الشخص المعنوي بفقدانه احد اركانه<sup>1</sup> .
- و عند نهاية الشخص المعنوي ايا كان صورته تنتقل امواله الي الجهة التي حددها القانون.

---

<sup>1</sup> شريفي نسيرين ومن معها، المرجع السابق، ص 56.

### المبحث الثاني: المركزية الإدارية

المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم و الإدارة.

تقوم المركزية على أساس التوحيد و عدم التجزئة و يقصد بها توحيد الوظيفة الإدارية و حصرها في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة.<sup>1</sup>

ويمكن تعريفها على أنها جمع الوظيفة الإدارية في يد شخص معنوي واحد.<sup>2</sup>

#### المطلب الاول: أركان المركزية الإدارية

وهي ثلاثة عناصر :

#### الفرع الاول: حصر و تركيز السلطة الوظيفية الإدارية في يد الإدارة المركزية

ويتركز هذا النظام على سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، وتعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها تحت إشراف رقابة السلطة المركزية.

#### الفرع الثاني: التدرج الهرمي الإداري

بمعنى أن يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري و مقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية شكل متدرج و متصاعد تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى تحت قمة الجهاز الإداري و هو الوزير و من هنا تكون علاقة التبعية و السلطة الرئاسية.

#### الفرع الثالث : السلطة الرئاسية

تعرف أنها القوة التي تحرك السلم الإداري الذي يقوم عليه النظام الإداري المركزي، فهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية بحيث تقرر بدون نص و بشكل طبيعي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>د. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص13

<sup>2</sup>شريف نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، مرجع سابق، ص57

<sup>3</sup>شريف نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، مرجع سابق، ص57



وهي أيضا الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الإحتياجات بعضها يتعلق بالشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله.<sup>1</sup>

### 1 سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه:

تتضمن الكثير من الإحتياجات والصلاحيات في التعيين والإختيار<sup>2</sup> وسلطته في تكليف مرؤوسيه بأعمال معينة مثل إيجازها وتعديلها العزل والحرمان وكل هذا في حدود ما يسمح به القانون.

### المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية من الناحية العملية صورتان هما:

#### الفرع الاول: التركيز الإداري

هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية و يطلق عليها أيضا المركزية المتطرفة أو الوزارية أو المكثفة ومعناها أن تتركز سلطة القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد السلطة الإدارية المركزية والمتمثلة في الوزراء على مستوى العاصمة بحيث لا يكون لأي سلطة أخرى حق تقرير أي أمر من الأمور و ينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم الإقتراحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم و انتظار ما تقرره الإدارة المركزية بشأنها.

#### الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية اللوزرية أو المركزية المعتدلة أو المخففة و مقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة ، إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الإدارة المركزية من خلال بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تتخذ من ممثلي الوزراء في أقاليم بدلا من أن تتخذ الوزراء أنفسهم و من ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظرا لتعدد الأشخاص

<sup>1</sup>مجيد فتحي، مرجع سابق، ص205

<sup>2</sup> تعريف سلطة التوجيه بأنها العملية التي تحقق عن طريق التدخل الدائم في أعمال المرؤوسين لدفعهم نحو الإلتزام بالأساليب الصحيحة.

المعنوية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث يتم توزيع الإختصاصات على هذا الأساس<sup>1</sup>.

وعلى أي حال فإن هذه الصورة من المركزية أفضل صورة من التركيز الإداري و هي مرحلة انتقال صوب نظام اللامركزية الإدارية.

### الفرع الثالث: تعريف التفويض الإداري

هو أن يعهد صاحب الإختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه شرط أن يسمح القانون بهذا التفويض و أن تكون ممارسة الإختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإدارية صاحب الإختصاص الأصيل<sup>2</sup>.

### الفرع الرابع: شروط التفويض

- لا تفويض إلا بنص: لا يكون سليماً إذ لم يسمح به القانون،<sup>3</sup> و أن يستوفي هذا القرار جوانبه الشكلية ويتم تبليغه لكل الجهات المعنية.
- التفويض الجزئي: لا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن ذلك يعد تنازل من عن مزاولة أعماله التي أسندها إليه القانون.
- بقاء الرئيس المفوض مسؤولاً: التفويض في السلطة دون المسؤولية<sup>4</sup>
- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره: يبقى التفويض إجراء مؤقت قابل للرجوع فيه من جانب الرئيس الإداري الأصيل<sup>5</sup>.

### الفرع الخامس: أنواع التفويض

التفويض على نوعيه

- تفويض الإختصاص: هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، و هذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الإختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>بوضياف عمار، مرجع سابق، ص25

<sup>2</sup>مجيد فتحي، مرجع سابق، ص206

<sup>3</sup> و يعني ذلك وجوب وجود نص قانوني يجيز التعويض بمقتضى المراسيم التنظيمية

<sup>4</sup>شريف نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، مرجع سابق، ص67

<sup>5</sup>مجيد فتحي، مرجع سابق، ص207

- **تفويض التوقيع:** و هو تفويض شخص يأخذ بعين الإعتبار شخصية المفوض إليه فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الإختصاصات المفوضة بإسم السلطة، يقتصر بالحلول أن يصبح صاحب الإختصاص الأصيل عاجز لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو غيره، فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفا و قد يحصل الحلول بأن تحل إحدى الجهات الإدارية محل جهة إدارية أخرى.

### الفرع السادس: تقييم المركزية الإدارية

درج بعض الفقهاء على أبرز مزايا النظام المركزي بينها ذهب البعض نحو أبرز عيوبه.

#### 1- مزايا المركزية الإدارية:

- المركزية الإدارية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن و الدفاع و المواصلات
- يؤدي هذا الأسلوب إلى التقليل من النفقات و الحد من الإسراف لعدم الحاجة إلى المجالس و الهيئات اللامركزية و خبرة موظفي السلطة المركزية و قلة عددهم.
- تحقيق العدل و المساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة و نظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية.

#### 2- عيوب المركزية الإدارية:

- يؤدي هذا النظام إلى اشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.
- المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين و البطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة في الوقت المناسب، لإستشارة السلطة المركزية سلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة و بعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها ، وغالبا ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها.

<sup>1</sup> عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص53

و رغم هذا 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 الدولة نظام اللامركزية الإدارية كسب فعال للتخفيف من أعباء الحكومة و لسد النقائص التي ظهرت جراء تطبيق نظام المركزية الإدارية.

### المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية

إلى جانب نظام المركزية الإدارية انتهجت الدول أسلوباً آخر يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحليين في الإقليم ويطلق عليها نظام اللامركزية الإدارية .

ونظراً لأهمية هذا النظام في تسيير الدولة الحديثة سنتناوله بتحديد تعريفه و بيان أركانه وصوره.

#### المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

هي اسناد صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية منتخبة اعمالاً على توفير حاجيات سكان الإقليم تحت رقابة السلطة المركزية<sup>1</sup>

وتشير المادة 16 من دستور 1996 المعدل و المتمم حيث جاء فيها " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>2</sup> و يعتمد في جوهره على جانبين سياسي و قانوني .

و يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة في تسيير شؤونها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية وكذلك يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات مستقلة ذات طابع مرفقي أو محلي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 56

<sup>2</sup> مجيد فتحي، مرجع سابق، ص 212

<sup>3</sup> شريف نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، مرجع سابق، ص 71

### المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

يقوم على ثلاثة هي:

#### الفرع الأول: الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

تتركز على توزيع الصلاحيات والمهام إذ تتولى الأجهزة المركزية شؤون الدفاع والأمن والشؤون الخارجية ورسم السياسة العامة في المجال السياسي والاقتصادي وغيرها ويطلق عليها المهام الوطنية.

أما الأجهزة المحلية فتتولى النظر في مسائل ذات طبيعة محلية أو جهوية كالنقل، توزيع المياه و نظافة المدينة والصحة وغيرها وأطلق عليها بالمهام المحلية.<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: الإعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة

يقصد بهذا الركن أن الهيئات المستقلة عن السلطة المركزية و هذا الإستقلال يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية و تسيير شؤونها دون تدخل جهاز المركزية فالإعتراف بالشخصية المعنوية يمكنها من اكتساب الحقوق و تحمل الإلتزامات.<sup>2</sup>

#### الفرع الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية

هذا الإستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى اعدام العلاقة بين الأشخاص والدولة فانطلاقاً من مبدأ وحدة الدولة دستوريا و سياسيا سيلزم قيام علاقة في صورة رقابة بموجب نظام يعرف بـ"الوصاية الإدارية"

ويقصد بها مجموعة من السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة فهي أداة قانونية تتضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المحلية و السلطة المركزية.

<sup>1</sup> بوضياف عمار، مرجع سابق، ص33

<sup>2</sup> شريف نسرين، عمارة مريم، بو علي سعيد، مرجع سابق، ص72

### المطلب الثالث : صور اللامركزية الإدارية

تتخذ صورتين: اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية أو المصلحية

#### الفرع الاول : اللامركزية الإقليمية أو المحلية

يقصد بها أن تمنح السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية سلطة سير جزء من إقليم الدولة و إدارة مرافقه و مصالحه المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و الإداري.<sup>1</sup>

جاء هذا النظام بعد عجز السلطات المركزية عن القيام بكل متطلبات الإقليم و بعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات الخاصة.<sup>2</sup>

#### الفرع الثاني: اللامركزية المصلحية أو المرفقية

يقصد بهذا أن يمنح لبعض المشاريع و المرافق و المصالح العامة الشخصية المعنوية المستقلة عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها لتشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية و يحرص المشروع أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود و الإختصاصات التي أجازها و لا يمكن لها مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصها.<sup>3</sup>

#### الفرع الثالث :تقدير نظام اللامركزية الإدارية

##### مزاياه و عيوبه

##### أولا: مزايا اللامركزية الإدارية

- كرس نظام اللامركز الإدارية مبدأ الديمقراطية يتمكن الشعب من تسيير شؤونه بنفسه "فلا ديمقراطية بدون اللامركزية الإدارية"

<sup>1</sup> شريف نسرین، عمارة مريم، بوعلي سعيد، مرجع نفسه، ص76

<sup>2</sup> بوضياف عمار، مرجع سابق، ص41

<sup>3</sup> عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص61

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات المحلية و المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية ذات البعد الوطني.

- تقدم اللامركزية الإدارية خدمة انسانية جليلة، إذ تعمل على تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب و توفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة على عكس المركزية حيث تحظى العاصمة و المدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن و الأقاليم الأخرى.

### ثانيا: عيوب اللامركزية الإدارية:

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

- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية و الإدارة المركزية لتمتعها بالشخصية المعنوية و لأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصالح الوطنية العامة.

- ان تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه تبيد التفقات العامة ذلك أن الإعتراف للأجهزة المحلية و المرافق العامة على اختلاف أنواعا بالإستقلال المالي يستبعد دون شك بحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة و نفقات كثيرة.

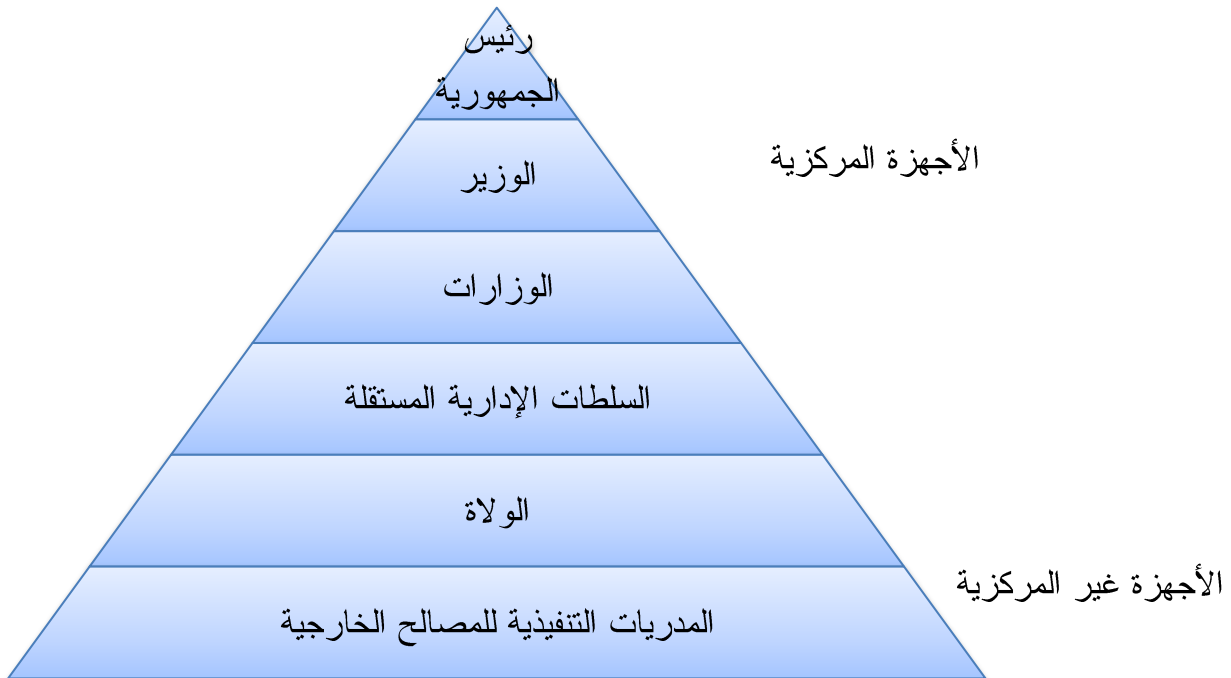


المبحث الرابع: التنظيم الإداري المركزي في الجزائر

يطلق مصطلح الغدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري وهي تلك المصالح الموجودة بالجزائر العاصمة.<sup>1</sup>

وعرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر العديد من التطورات شأنها شأن الدول الأخرى.

تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية في رئاسة الجمهورية (المطلب الأول)، يساعده في ذلك أجهزة تنفيذية واستشارية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة بالإضافة إلى الحكومة وهي أهم مؤسسة تنفيذية على المستوى المركزي (المطلب الثاني)، والسلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثالث)، التي يطلق عليها بالأجهزة المركزية، كما يدخل في إطار التنظيم الإداري المركزي الوالي كأهم مؤسسة مستقلة للدولة على المستوى المحلي، وكذا المديرية التنفيذية ويطلق عليها بالأجهزة غير المركزية (المطلب الرابع)، وذلك ما يوضحها هرم التنظيم الإداري المركزي الآتي:



<sup>1</sup> تتنوع هذه المصالح من حيث مهامها وصلاحياتها وعلاقتها ببعضها البعض، لذا ستقتصر دراستنا هلى أهم المؤسسات الموجودة على المستوى المركزي.

### المطلب الأول: رئاسة الجمهورية

هي أهم مؤسسة خاصة في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا لدستور 1996، يتمتع بمركز قانوني سامي فهو القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة.<sup>1</sup>

لا شك أن الحديث عن رئاسة الجمهورية كأهم مؤسسة دستورية بغرض التطرق إلى السلطات أو الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول)، ومختلف الأجهزة المساعدة له (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: السلطات الإدارية

لرئيس الجمهورية لما كان رئيس هو حامي الدستور وممثل الدولة، فمكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على رأس هرم السلطة ككل إذ يتربع قمة السلطات أساسا فيما ورد في نص المادة 77 المعدلة سنة 2008 والمادة 78 ومواد أخرى من الدستور.

على هذا الأساس يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية ذات العلاقة بالمجال الإداري<sup>2</sup> في ثلاث مجالات هي:

### أولا: سلطة التعيين:

موقع رئيس الجمهورية غي أعلى الهرم الإداري يخوله صلاحية تعيين المسؤولية السامية في الدولة.

ملاحظة: نجد نص المادة 77 من الدستور 1996 بعد تعديلها 2008 أكثر دقة من نص المادة 74 من دستور 1989،<sup>1</sup> والمادة 74 جاءت لم تبين بدقة الوظائف الخاضعة لتعيين رئيس الجمهورية،

<sup>1</sup> في هذا المعنى تنص المادة 70 من دستور 1996 على "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة وحدة الأمن وهو حامي الدستور ويجسد داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة.

<sup>2</sup> قد استبعدنا الكثير من صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها دستور بالصلاحيات التنفيذية، التشريعية، القضائية وحتى صلاحياته في الأحوال غير العادية، وذلك لسبب واحد أن دراستنا تنصب على المجال الإداري.

هذا ما احدث اشكالية التتزع الايجابي بين اختصاص رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة في مسألة التعيين.

وعليه فالمادة 77 من الدستور 1996 ذكرت بصفة صريحة بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات رئيس الجمهورية وهي:

### الوزير الأول:<sup>2</sup>

- اعضاء الحكومة (المادة 77 فقرة 5).
- ثلث اعضاء مجلس الأمة (المادة 101 فقرة 4).
- رئيس المجلس الدستوري وعنصرين اثنين من أعضائه (المادة 164 فقرة 1).
- اعضاء المجلس الاسلامي الأعلى (المادة 172).

وطبقا لأحكام المادة 78 من الدستور يعين رئيس الجمهورية كل من:

- رئيس مجلس الدولة.
- الأمين العام للحكومة.
- محافظ بنك الجزائر.
- قضاة.
- مسؤولو أجهزة الأمن.
- الولاية.
- بعض سفراء الجمهورية والمبعوثين فرق العادة الى الخارج وهو الذي يقبل أوراق اعتماد السفراء الأجانب في الجزائر ويفاوض ويصادق على المعاهدات الدولية.

---

<sup>1</sup> دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص التعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر، عدد (09)، بتاريخ 01 مارس 1989.

<sup>2</sup> خضعت المادة 77 المذكورة أعلاه للتعديل بموجب قانون رقم 08-19 حيث ورد في الفقرة عبارة يعين الوزير الأول وينهي مهامه، وجاءت الفقرة 7 من المادة ذاتها يمكن أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائف وينهي مهامه.

ملاحظة: استنادا لأحكام المادة 87 من دستور 1996 فإن لرئيس الجمهورية اختصاص حصري فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الحكومية أو المؤسسات الدستورية، إذ لا يجوز أن يفرض سلطة التعيين في هذه المناصب لغيره في أي حال من الأحوال.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240<sup>1</sup> الذي وسع صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين لتشمل القطاعات الوزارية والإدارية والإقليمية للدولة.

ثانيا: يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية.<sup>2</sup>

والحديث عن التنظيم يدفعنا لتحديد مجاله، فجاءت المادة 125 في فقرتها الأولى من الدستور لتنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".<sup>3</sup>

يتضح من نص المادة أن الرئيس الجمهورية يجوز سلطة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع والبرلمان.

وحرصا على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، سارع المؤسس الدستوري الى توضيح مجال التشريع بموجب المادة 122 من الدستور التي احتوت على ثلاثين نقطة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> تطبيقا وتفصيلا لنص المادة 77 في صياغتها قبل تعديل 2008 صدر المرسوم الرئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، عدد (76)، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

<sup>2</sup> أ-د، بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 57.

<sup>3</sup> واضح من نص المادة أن المؤسس الدستوري حدد مجال تنظيم تحديدا سلبيا.

<sup>4</sup> ونذكر منها شروط استقرار الأشخاص، تشريع الجنسية، القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، قانون العقوبات، قانون الاجراءات المدنية والإدارية، قانون الاجراءات الجزائية، النظام الجمركي قانون الضمان الاجتماعي، قانون الصحة، قانون المالية، ... فهي من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان) ولا مجال لتدخل رئيس الجمهورية في هذه المجالات.

وعليه فالتشريع على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة في المادة 122 أعلاه، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع.

ودفعا لكل ليس ولتقريب الفهم، يتعين اجراء مقارنة بسيطة بين التشريع والتنظيم.

1- أوجه الاتفاق بين التشريع والتنظيم: يشترك التشريع مع التنظيم في أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة مجردة وملزمة أي أن كلاهما يتضمن خصائص القاعدة القانونية بصفة عامة.

2- أوجه الاختلاف بين التشريع والتنظيم:

- من حيث الهيئة المصدرة للنص (المعيار العضوي): يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية بينما يصدر التشريع السلطة التشريعية.

- من حيث الموضوع: موضوع التشريع محدد وهو ما نصت عليه المادة 122 من دستور 1996 المعدل والمتمم بينما موضوع التنظيم ..... محدد فنص المادة 125 من دستور 1996 جاء واسعا، كما هو موضع اعلاه.

- من حيث الشكل: يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو أمر، بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي.

**ثالثا: الحفاظ على أجهزة الدولة:**

من صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، تحقيقا لهذا الفرض نص دستور 1996 المعدل والمتمم في المواد 91-97 على سلطته في اتخاذ التدابير والاجراءات الكفيلة لدرء المخاطر الى تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني وبالنتيجة على النظام العام في البلاد.

ومن أهم التدابير مكن الإشارة الى اعلان حالة الحصار الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة العدوان الفعلي على البلاد، والتميزة القانونية في هذه لحالة هو تجسيد العمل بالدستور وجمع رئيس الجمهورية لكل السلطات وتمديد المدة الرئاسية بعد انقضائها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 71.

ان المهام الكثيرة والمتعددة المسندة لرئاسة الجمهورية يفرض تعزيزها بهياكل ادارية قصد تمكينها من مباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتنسيق بين مختلف هياكل الدولة ومختلف قطاعات النشاط.

### الفرع الثاني: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

تخفيفا الأعباء رئيس الجمهورية في انجاز مهامه المتعددة عينت له وحدات واجهزة ادارية تساعد على مستوى رئاسة الدولة،<sup>1</sup> فضلا عن الهيئات الاستشارية.

### أولا: الأجهزة الادارية لرئاسة الجمهورية

جاء تنظيم ادارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-197،<sup>2</sup> من حيث قسم هذه المصالح إلى:

1- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية: تعد الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية من الأجهزة الدائمة، يترأسها أمين عام له مجموعة هامة من الصلاحيات ذات طابع اداري، تتمثل اجمالا في:

- تنظيم مصالح رئاسية الجمهورية وعملها.
- التحضير لميزانية مؤسسة الجمهورية والعمل على تنفيذها.
- الأعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار.
- تحديد اجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية.<sup>3</sup>

تلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديريات يختلف عددها بحسب الظروف يتمثل أهمها في:

- مديرية الادارة العامة: مديرية الاستقبال والاقامات الرسمية.
- مديرية المواكب الرسمية: والوسائل المعلوماتية، مديرية الاطارات.

<sup>1</sup> يختلف عدد وطبيعة وأهمية هذه الأجهزة من دولة لأخرى تبعا لتوزيع المهام بين رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة من جهة وتفسير الظروف من جهة أخرى.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 22 يوليو 2001، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر، عدد (40)، بتاريخ 25 يوليو 2001.

<sup>3</sup> عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 73.

- مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية، مديرية الموصلات السلكية واللاسلكية .
- مديرية الأرشيف: مديرية الوثائق العامة، مديرية الأمن الولائي، مديرية الخدمة الداخلية.

### ثانيا ديوان رئاسة الجمهورية:

ويتألف من:

أ- رئيس الديوان: يمارس مختلف الوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية الاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات، كما يتولى بتكليف من رئيس.

ب- مدير الديوان: له مجموعة من المهام تتمثل في:

- متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية.
- اعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار.
- اعلان الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية.
- متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى.
- تولى العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية.
- تقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها.
- تنسيق نشاطات الاتصال الموهة الى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعلماته ونشاطاته.
- الاشراف على العلاقات مع وسائل الاعلام الوطنية والأجنبية.<sup>1</sup>

ومن الهياكل الادارية نجد:

- المديرية العامة لتشريفات.
- المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيتين.
- مديرية الصحافة والاتصال.
- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين.

<sup>1</sup> أنظر المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 22 يوليو 2001، ... سابق الاشارة اليه.

- مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.<sup>1</sup>

ثالثا: الأمانة العامة للحكومة:

هي جهاز دائم في رئاسة يكلف اساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام وهي هيئة وسيطة بين رئيس الجمهورية والحكومة.

وجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم لرئاسي رقم 01-197 السالف الذكر.

يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها:

- مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني نشاط الحكومة.
- تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة.
- اعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات والمتخذة على اعضاء الحكومة.

متابعة كل مراحل الاجراء التشريعي لاسيما فيما يخص:

- ارسال مشاريع قوانين الحكومة الى البرلمان.
- استلام واقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها.
- تنفيذ الاجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال اخطار المجلس الدستوري.

ويساعد الأمين العام للحكومة:

- مكلفون بمهمة.
- مديرو الدراسات التخليص.
- نواب مديرين.
- رؤساء الدراسات.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أنظر المادة 13 من المرسوم رقم 01-197 مؤرخ في 22 يوليو 2001، ... سابق الاشارة اليه.



- المجلس الأعلى للتربية.
- المجلس الأعلى للشباب.
- المجلس الأعلى للغة العربية.
- اللجنة الوطنية الاستشارية للترقية لحقوق الانسان.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الحكومة

تستعمل عبارة حكومة للدلالة على معاني مختلفة قد يقصد الوزارة التنفيذية كما قد يقصد بها نظام الكم والطريقة التي يمارس بها صاحب السيادة السلطة السياسة العامة مع الدولة.

والحكومة هي هيئة جماعية مكلفة تسيير شؤون الدولة.

فالحكومة هي المؤسسة التنفيذية الفعلية في البلاد يترأسها الوزير الأول (الفرع الأول) وتتألف من مجموعة وزراء منها في مجال اختصاصه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الوزير الأول (الوزارة الأولى)

يعد الوزير الأول أحد أعضاء الإدارة المركزية، فهو العضو الثاني في السلطة التنفيذية وفقا لدستور 1996.

ملاحظة: يجدر بنا الإشارة قبل الحديث عن منصب الوزير الأول أن النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل الدستور سنة 2008 عرف منصب رئيس الحكومة، الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي مس أحكام تتعلق بالسلطة التنفيذية الواردة في دستور 1976، وتم تكريس المنصب "رئيس الحكومة" في دستور 1989 وثبت في دستور 1966.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية الى الوزير الأول،<sup>3</sup> كما غير بعض الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

<sup>1</sup> يعد الأمين العام للحكومة آخر بالصرف له ميزانية خاصة وله وسائل البشرية والمادة التي يسيورها مباشرة فيما يخص المصالح التابعة له، المزيد من التفصيل أنظر، أ.د بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 70.

<sup>2</sup> علاء الدين عيشي، مرجع سابق، ص 74.

<sup>3</sup> أ.د بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 79.

سبب التعديل: رغبة المؤسس الدستوري في تبني النظام الرئاسي فتسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية ويدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

بينما تسمية الوزير الأول تعني احادية النظام الذي يكون على رأسه شخصيته رئيس الجمهورية فقط.<sup>1</sup>

### أولاً: تعيين الوزير الأول

يعين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية وهو منصب سياسي بطبته، وبالتالي لا يخضع تعيينه لأية شروط إذ يعود لاعتبارات شخصية خاصة برئيس الجمهورية.<sup>2</sup> لذلك غالباً ما يعين الوزير الأول ضمن الشخصيات السياسية ذات الوزن الوطني وأعمالاً لمبدأ توازي الأشكال تنهى مهام الوزير الأول بالطريقة التي عين بها "بموجب مرسوم رئاسي".

ثانياً: طبقاً للمادة 83 والمادة 58 من الدستور المعدل بموجب القانون رقم 08-111999 يمارس الوزير الأول الصلاحيات الآتية:

**1- سلطة التعيين:** يستمد الوزير الأول سلطة التعيين من المادة 85 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2008، غير أن نص المادة اشترط صراحة موافقة رئيس الجمهورية بما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين عليه.

ورغم تضييق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات خارج إطار المادة 77 و 78 من الدستور،<sup>3</sup> والوظائف السياسية الواردة في المرسوم الرئاسي رقم 99-240.<sup>4</sup>

**2- سلطة التنظيم:** تنص المادة 125 فقرة 02 من الدستور 1996 على أنه يندر تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عيشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 75.

<sup>2</sup> نص المادة 77 من دستور 1996 ورد مطلقاً يفسر على إطلاقه.

<sup>3</sup> أي خارج إطار الوظائف السامية الوارد في الدستور التي تعود حصراً للرئيسي الجمهورية

<sup>4</sup> مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، عدد (76)، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

وعليه تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيق لبرنامج حكومية. السؤال المطروح: ما الفرق بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وتلك التي يملكها الوزير الأول؟

إذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن الشرع فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية، إذ تسند له مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن المشرع إضافة المراسيم التنفيذية الصادر عنه والمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

نتيجة هامة: ان صلاحيات المخولة للوزير الأول بعد تعديل دستور 2008 في المواد 79 إلى 86 مجرد رئيس وزراء منسق للعمل الحكومي.

والصلاحيات الشكلية المذكورة المادتين 119 فقرة 1 والمادة 125 فقرة 02 فلا يتمتع بصلاحيات دستورية ما عدا الصلاحيات الحصرية المحددة في المادة 85 من دستور المتمثلة في:

- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- توقيع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.
- السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

### ثالثا: الأجهزة المساعدة للوزير الأول:

يفرض تمكين الوزير الأول من مباشرة مهامه وضع التنظيم بين يديه ديوان حدد المرسوم التنفيذية رقم 09-63 تشكيله إذ ضم كل من<sup>2</sup>.

- مدير الديوان.
- رئيس الديوان.
- الأقسام والفروع.

<sup>1</sup> وهو ما تضيفه أيضا نص المادة 85 في فقرتها 3 و 5 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي رقم 09-63، مؤرخ في 7 فبراير سنة 2009، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر، عدد (10)، بتاريخ 3 أكتوبر 2009.

- المكلفون بمهمة.

### الفرع الثاني: الوزراء

إضافة الى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل وزير قطاع اداري يسمى الوزارة.

فالمسمة البارزة للدولة المعاصرة أو وضائف تعددت وهذا التعدد يفرض تقسيم العمل بثين الهيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزراء، يعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.

ملاحظة: يمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف بإسمها ويعمل على تنفيذ سياسها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤول عن وزارته أمام الوزير الأول.<sup>1</sup> ولا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية.

وعليه فالوزارة أصدق صورة لسلطة الادارة الممركزة اذ تختص بعمل اداري يجب على رأسها الوزير الذي يعد الموظف الأعلى رتبة في الهرم التسلسلي، لذا ستتولى بيان كيفية وشروط تعيينه (أولا) وتحديد صلاحياته (ثانيا)

أولا: تعيين الوزير: يعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية بناء من اقتراح من الوزير الأول، يتولى الوزير الأول تحديد صلاحيات كل وزير في الطاقم الحكومي بعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء، كما يتولى تنظيم الادارة المركزية لكل وزارة.

ملاحظة: لم تحدد دساتير الدولة الجزائرية الشروط الواجب توافرها في الوزير وهو أمر طبيعي طالما لم تحدد الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول، ويعرف النظام الجزائري عدة تسميات لهذا المنصب فقد يطلق عليه وزير دولة أو وزير منتدب أو كاتب دولة، وعليه فالشروط المطلوبة سوف لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة من جنسية وسن معين وتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وغيرها.

<sup>1</sup> انظر المادة 49 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر عدد (78)، بتاريخ 30 سبتمبر 1975، ص معدل ومتمم.

ثانياً: صلاحيات الوزير: مجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الاعلان عن الطاقم الحكومي يبادر الوزير الأول الى اصدار مجموعة مراسيم تنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء،<sup>1</sup> ولا تثير صلاحيات الوزير في الجزائر اشكالات وباعتبار الوزير الرئيس الاداري على مستوى وزارته، فهو من يمارس سلطة اتخاذ القرارات الادارية ويتولى سلطات هامة تحدها صراحة نصوص قانونية.<sup>2</sup>

وعليه تتمثل سلطات الوزير في:

السلطة الرئاسية: يملك الوزير السلطة الرئاسية اتجاه الموظفين التابعين لوزارة وهذا ما يؤهله اصدار قرارات فردية تتعلق بتعليق بالتعيين، التثبيت، النقل، الترقية، التأديب سواء تعلق الأمر بموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها.

كما له الحق توجيه أعمالهم عن طريق ما يصدر من منشورات ولوائح ادارية.

فالوزير هو الممثل القانوني للدولة ويقوم بتمثيل وزارته أمام القضاء بصفته مدعي أو مدعى عليه، وهو الأمر بالصرف إذ يأمر بصرف النفقات المخصصة لوزارته.<sup>3</sup>

2- السلطة الوصائية: وتتمثل في الرقابة الى تمارسها الوزارة على الأجهزة الادارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية، كالوصاية التي يمارس وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الجامعات والوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولايات.

والسؤال المطروح هل يتمتع الوزير بالسلطة التنظيمية؟

تبقى أهم صلاحيات الوزير تمثيل الوزارة وممارسة كل الأعمال الادارية، اصدار القرارات المختلفة و ابرام العقود باسم ولحساب الدولة مع مراعاة خصوصية بعض الوزارات، وهذه السلطة

<sup>1</sup> أنظر المادة 49 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر (عدد 78)، بتاريخ 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

<sup>2</sup> نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 11-379، مؤرخ في 21 أكتوبر 2011، المحدد لصلاحيات وزير الصحة والسكان واصلاح المستشفيات، ج.ر، عدد (63)، بتاريخ 23 أكتوبر 2011.

<sup>3</sup> شريفي نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، مرجع سابق، ص 96.

من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول، فلا يستطيع الوزير اتخاذ قرارات تنظيمية الا عندما يسمح القانون بذلك لا سيما في مجال الضبط الاداري الخاص.

ملاحظة: اختصاص الوزارة الواحدة لا يعني الانفصال التام عن بقية الوزارات بل هناك تعاون مشترك بين وزارتين أو أكثر، فالقانون رقم 91-04<sup>1</sup> المتضمن تنظيم مهنة المحاماة أثار في مادته العاشرة على أنه يتم تنظيم شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة بقرار مشترك بين وزير العدل ووزير التعليم العالي والبحث العلمي، وفعلا صدور هذا القرار منظما لهذه الشهادة من حيث المقاييس وكيفية الحصول عليها.

على الرغم من اختلاف الوزارات وتنوع نشاطها واختلاف الصلاحيات من وزير لأخر، توضع تحت سلطة الوزير مجموعة ادارية هامة يمارس من خلالها صلاحياته ويراقب عن طريقها سير قطاعه تتمثل هذه الاجهزة في:

- أمانة عامة يكون على رأسها أمين عام للوزارة ويساعدها في الغالب مدراء دراسات.
- الديوان يرأسه رئيس الديوان ويساعده مكلفين بالدراسات والتلخيص.
- المفتشية العامة على رأسها المفتش العامة ويساعده مجموعة من المفتشين.
- المديرية الوطنية يرأسها المدير العام ويساعده مجموعة من المدراء الفرعيين.
- مديريات ولائية بحسب القطاع.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: السلطات الادارية المستقلة

هي تل المؤسسات الادارية المركزية ظهرت مع بداية التسعينات تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، تتواجد في العاصمة وتمارس مهامها ادارية تنظيمية لذا يعبر عنها المشرع بـ "هيئات ادارية مستقلة ضابطة"، انشئت لرقابة نشاط معين تكون في الغالب ذو صنعة اقتصادية، ويرجع ظهور السلطات الادارية المستقلة الى الدول الانجلوسسونية في القانون الفرنسي، وقد صنفها الفقه الفرنسي تعبئة قانونية جديدة، اما ظهورها في القانون الجزائري كان نتيجة استقبال النظام الليبرالي.

<sup>1</sup> القانون رقم 91-04، مؤرخ في 08 يناير 1991، لمتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر، عدد (16)، بتاريخ 09 يناير 1991.

<sup>2</sup> عيشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 78.

ملاحظة: لقد عرفت المنظومة القانونية في الجزائر العديد من السلطات الادارية المستقلة، إذ تم استحقاق أول هيئة سنة 1990 وهو المجلس الأعلى للإعلام الذي كيفه المشرع صراحة بالهيئة الادارية المستقلة واختلف الفقه حول تحديد طبيعتها فهل تندرج ضمن الادارة المركزية أو أنها صورة لعدم التركيز الاداري أم أنها قبيل اللامركزية المفرقية؟ اتفق الفقه الفرنسي باعتبارها احدى السلطات المركزية الخاصة.

### المبحث الخامس : التنظيم اللامركزي في الجزائر

تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على أساس تفنيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، ومن بين هذه الوحدات اللامركزية وأشدها تطبيقا والتي تعتبر من أبرز صورها هي: البلدية. إذا ما هي البلدية؟ وكيف كانت البلدية في الجزائر قديما؟ وما هي هيئاتها؟ وكيف تسير إداريا؟

#### المطلب الأول: مفهوم البلدية وتطور نظامها

عرف المشرع الجزائري البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (10-11) المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بقانون البلدية : البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية لدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة<sup>1</sup>

- كان قد عرفها المشرع أيضا بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في: 17 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية : البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

- وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسي

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

- البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.

- البلدية مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.

- البلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية.

<sup>1</sup> قانون البلدية القانون رقم (10-11) المؤرخ في 22 جويلية 2011



ومن خلال ما سبق ذكره يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر وعليه يجب الاطلاع على ماضي وواقع هذا التنظيم ومن أجل ذلك يجب دراسة المراحل التي مر بها

### المطلب الثاني: مراحل تطور نظام البلدية

#### الفرع الاول: البلدية في المرحلة الاستعمارية 1830 - 1962

كانت البلدية أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي فالبلديات المختلطة كانت كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون ' وتساوده لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين وذلك ابتداءً من 1919 إلى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وهذه البلدية ما هي إلا أداة لخدمة الإدارة الفرنسية.

#### الفرع الثاني: البلدية في المرحلة الانتقالية 1962 - 1967.

لقد فرض الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية على السلطة آنذاك على إنشاء لجان تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية' وكذلك قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 وهذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، أصبح متوسط عدد السكان 180 ألف ساكن بعد أن كان أثناء الاستعمار 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها.

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى وهي لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي ( CIES ) والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي ( CCAS ) وتضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورهم في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، وغير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق، أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين من الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش مهمته الأساسية هي: تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتياً.

### الفرع الثالث: مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي وأهم الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير وإصدار قانون للبلدية:

1- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانون الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.

2- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

3- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

4- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا. وانطلاقا من هذه النصوص المرجعية ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية الذي طرح وبقوة خاصة بعد أحداث 1965 وعرف امتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

### الفرع الرابع: مرحلة قانون البلدية 1967-1990

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الأيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.

### الفرع الخامس: مرحلة قانون البلدية لسنة 1990

وهذه مرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية<sup>1</sup>.

ولم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي وسنتولى دراسة نظام البلدية بالتفصيل طبقا لمقتضيات هذا القانون.

### الفرع السادس: مرحلة قانون البلدية لسنة 2011

قانون البلدية 10-11 أعطى النص الجديد الذي يحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وشروط انتخاب رئيس البلدية وكذا عمل البلدية ومصادر تمويلها،

- الأولوية للمنتخبين الشباب في حال التعادل في الأصوات،

- فضلا عن استفادة العاصمة من قانون خاص بها يحدد قواعد تسييرها

من بين ما جاء من جديد بموجب هذا القانون، يعتبر فائزا بمقعد رئيس المجلس الشعبي البلدي المترشح، رأس القائمة، المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حال التعادل في الأصوات يكون الفائز الأصغر سنا.

تم استحداث سلك للشرطة البلدية تكون تحت تصرف رئيس البلدية لتنفيذ صلاحياتها كشرطة إدارية وتحديد قانون هذه الشرطة عن طريق نصوص تنظيمية حسب النص الجديد الذي يخول لرئيس البلدية استدعاء قوات الأمن أو الدرك الوطني باتباع الصيغ المحددة قانونا.

- يوضح القانون الجديد للبلدية أن هذه الأخيرة مجبرة على ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للمهام والأعمال المخولة له في جميع الميادين، حيث أن كل مهمة جديدة تحولها الدولة إلى البلدية يجب أن تكون مرفقة بالأموال الضرورية لذلك.

<sup>1</sup> الدستور الجزائري لسنة 1989

- تستفيد البلدية من منتج ضريبي في حال خفض مداخيلها الضريبية جراء أي إجراء متخذ تتخذه الدولة.
- يمكن النص الجديد البلدية من اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع إنتاجية ذات عائدات.
- ينص القانون الجديد على الأحكام التي تنظم العلاقات بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للولاية دون المساس بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
- إعادة تعريف القانون الخاص بالأعوان البلديين وموظفي الإدارة البلدية ولاسيما الأمين العام الذي وضحت صلاحياته (المواد 130 إلى 135)،
- الحق في التكوين الذي يفتح الإمكانيات بالنسبة للمنتخبين والموظفين البلديين،
- إحتوائه مواد جديدة من أجل ضمان موازنة أفضل بين الموارد المالية ومهام البلدية.

وتهدف التعديلات إلى بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات، من بينهم نساء وشباب وكذا بروز مواطن مثقف وعلى دراية بما يجري وله آراء واقتراحات حول تسيير بلديته كما يمنح قانون البلدية الجديد مكانة مركزية للمواطن، حيث سيستشير المجلس الشعبي البلدي في اختيار أولوياته خاصة في مجال تهيئة البلدية وتسييرها.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: المجلس الشعبي البلدي

طبقاً للمادة 15 من قانون البلدية

تتوفر البلدية علي : - هيئة مداولة = المجلس الشعبي البلدي

- هيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما.

### الفرع الأول: تشكيل المجلس

يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي

1 انظر المادة 130-135 من من القانون رقم (10-11) المؤرخ في 22 جويلية 2011

بحسب التعداد السكاني للبلدية حسب المادة 79 من قانون الإنتخابات الجزائري لسنة 2012 وفق الجدول التالي:<sup>1</sup>

13-عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

15-عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.

19-عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200001 و 50000 نسمة.

23-عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 500001 و 100000 نسمة.

33-عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 1000001 و 200000 نسمة.

43-عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000.

- بالنسبة للانتخابات البلدية أبعدها المشرع طوائف معينة

وحرمتها من حق الترشح للانتخابات المجلس الشعبي البلدي وهذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تسوء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 81 من قانون الانتخابات وهي:

- الولاية

- رؤساء الدوائر

- الكتاب العامون للولايات

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات

- القضاة

- أفراد الجيش الوطني الشعبي،

- موظفو أسلاك الأمن،

<sup>1</sup> انظر المادة 79 من القانون العضوي للانتخابات الجزائري لسنة 2012

- محاسبو الأموال البلدية،

- الأمناء العامون للبلديات.

ومن هنا فإن مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية وهي: حسب المادة 78 قانون الانتخابات

- السن 23 سنة علي الأقل. يوم الإقتراع

- أن يكون ذا جنسية جزائرية

- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها

ان لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون العضوي ولم يرد اعتباره

- أن لا يكون محكوم عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به

توزع المقاعد بعد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ البقاء للأقوى حسب ذات الكيفية المشار إليها سابقا بالنسبة لتوزيع المقاعد على مستوى المجلس الشعبي البلدي

### الفرع الثاني: عمل المجلس

- حسب المادة 16 من قانون البلدية 10-11 يجتمع المجلس الشعبي في دورة عادية كل شهرين 2

- يمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك،سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلثي 2 من 3 عدد الأعضاء.<sup>1</sup>

- يبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق 5 أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين المادة 23 قانون البلدية.

<sup>1</sup> انظر المادة 16 من من القانون رقم (10-11) المؤرخ في 22 جويلية 2011

تكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني إمكانيات حضور المواطنين لجلسات المجلس وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداولات غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول، ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة ويتولى الرئيس حسن سير المداولات.

- إستثناء المادة 26 فقرة 2 قانون البلدية

- تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي مغلقة من أجل:

1- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين

2- دراسة الحالات المرتبطة بالحفاظ علي النظام العام

المشرع على غرار قانون الولاية وضع تقسيما رباعيا للمداولات'مداولات تنفذ منا وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلانا مطلق ورابعة باطلة بطلانا نسبيا.

1- المصادقة الضمنية: الأصل بالنسبة لمداولات م.ش.ب هو التنفيذ بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية عدا المداولات المستتناة قانونا والتي سنشير إليها وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية وخلال هذه المدة أي 21 يوم يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها. والمتمعن في هذا النص يتساءل لاشك متى تكون بصدد رأي ومتى تكون بصدد قرار؟

الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة واضحة عن هذا التساؤل غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر وإلا حق للوالي أن يصدر القرار الذي بموجبه يعدم المداولة جزئيا أو كليا.

المصادقة الصريحة : نصت المادة 57 من قانون البلدية على : 2 لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات التضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية

- إتفاقيات التوأمة

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

واضح من ذلك أن جهة المصادقة هي الوالي وأن موضوع المداولة ينبغي أن يخص فقط الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية وهو في نفس الموضوع الذي سيمر بنا بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي ولقد حمل قانون البلدية حكما جديدا لم نجد له مثيلا في قانون الولاية تمثل في أن المصادقة الصريحة فرض قانون البلدية أن تتم خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد الموضوعين المشار إليهما متى انتهت مدة شهر.

**البطلان المطلق:** نصت المادة 59 من قانون البلدية : 3 تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتتضيمات

- التي تمس برموز الدولة وشعارتها

- غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار

**4- البطلان النسبي :** طبقا للمادة 60 من قانون البلدية لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلي الدرجة الرابعة كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة

- يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي

المادة 61 يمكن لرئيس م ش ب وفقا لشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تضلما إداريا أو دعوي قضائية ضد قرار الوالي بالحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة



حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة.

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي يؤلف م.ش.ب من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية وتشكل اللجان بمداولات المجلس.

ويجب أن تتضمن تشكيلتها تمثيلاً نسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس، وهناك ثلاث لجان دائمة هي: - لجنة الاقتصاد والمالية. - لجنة التهيئة العمرانية والتعمير. - لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

وتعتبر هذه اللجان أجهزةً للتحضير والدراسة من أجل مساعدة المجلس في مهمته.

وميزة هذه اللجان تكمن في أن أشخاصاً من غير المنتخبين المحليين يمكنهم المشاركة في أعمالها. ويكون لهم صوت استشاري وهذا ما يسمح للموظفين والأشخاص المختصين وسكان البلدية بتقديم مساعدتهم وآرائهم.

### الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

- يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة.
- يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات.

وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعل أهمها:

أ- في مجال التهيئة العمرانية المواد 107 إلى 112 قانون البلدية

يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد أخذاً بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية.

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون.

وعلى صعيد آخر حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة والغير المغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى مصالح الأمن.

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.

- التخطيط والتجهيز: المواد 113 إلى 121 قانون البلدية

يسهر المجلس على تزويد البلدية بكل أدوات التجهيز والتعمير كما يساهم في تهيئة المساحات الموجهة لإحتواء النشاطات الإقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.

### في المجال الاجتماعي:

أعطى المشرع بموجب المادة 122 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية<sup>1</sup>.

كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تلتف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

<sup>1</sup> انظر المادة 122 من القانون رقم (10-11) المؤرخ في 22 جويلية 2011

### في المجال المالي :

يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية. أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية.

في المجال الاقتصادي: يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية

زمن جميع ما تقدم يتضح لنا أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور وإمكاناتها المالية خاصة في المدة الأخيرة عرفت انخفاضا كبيرا أثر بالسلب على دورها ونطاق خدماتها.

### الفرع الرابع : رئيس المجلس الشعبي البلدي

#### اولا : كيفية اختياره

- المادة 80 من قانون الانتخابات في غضون 15 خمسة عشر يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهد الانتخابية

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة علي الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة علي الاغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة عي خمسة وثلاثين في المئة 35 % علي الأقل من المقاعد تقديم مرشح

في حالة عدم حصول أي قائمة علي 35% علي الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح يكون الانتخاب سريا

- المادة 65 من قانون البلدية: يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت علي أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الاصغر سنا.

- فخلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية السابق وتماشيا مع النظام التأسيسي التعددي يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات). وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له بتراوح بين نائبين وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الرابع: لمحة تاريخية عن تطور الولاية.

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما الإدارة الولائية بالجزائر هما:

#### الفرع الاول: مرحلة الاستعمار

وقد قسمت فيه الجزائر إلى إقليم جنوبي تحت إشراف السلطة العسكرية، والآخر شمالي مقسم إلى ثلاث ولايات (الجزائر، وهران، قسنطينة) و يخضع هذا الإقليم للقانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا.

وقد شكل نظام العمالات خلال الاستعمار صورة لعدم التركيز الإداري ، حيث كان يسير هذه العمالات عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام ، كان يتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر. إضافة إلى عامل العمالة كان هناك هيئتان:

- **مجلس العمالة:** يرأسه عامل العمالة ويعين موظفيه الحاكم العام و له اختصاصات متنوعة و متعددة: قضائية و إدارية.

- **المجلس العام:** وكان أعضائه هم أعيان البلد ليتحول فيما بعد إلى هيئتين انتخابيتين هما المعمرين و الأهالي حيث كانت نسبة التمثيل للأهالي بـ: 5/2 من مجموع مقاعد المجلس.

### الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال

وقد تميزت بفترتين:

**الفترة الأولى:** و تم فيها إحداث لجان عمالية جهوية تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم الولي الذي يرأس اللجنة، و كان دورها يقتصر على المصادقة على ما يقدمه الوالي من مشاريع و قرارات.

**الفترة الثانية:** وفيها تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو جهوي) اقتصادي واجتماعي حيث كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، الجيش، ولم يعد عامل العمالة (الوالي) يرأس هذه الهيئة الولائية باعتبار أن الرئيس ينتخب من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، إلا أن الوالي بقي حائزاً لأوسع السلطات باعتباره ممثلاً للدولة والعمالة في مختلف المجالات.

وبعد صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23ماي1969 والمتضمن لقانون الولاية الذي تأثر بالنموذج الفرنسي فقد قام بناءاً عليه التقسيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:<sup>1</sup>

- المجلس الشعبي الولائي (وهو هيئة منتخبة).

- المجلس التنفيذي للولاية.

- الوالي.

وبعد ذلك عدل في سنة 1979 بعد المؤتمر الرابع للحزب وذلك من ناحيتين:

توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني.

تأكيد وتدعيم الطابع السياسي لهذه الهيئة بحيث يشترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية المجلس.

<sup>1</sup> انظر 38/69 المؤرخ في 23ماي1969 و المتضمن لقانون الولاية لسنة 1969

المطلب الخامس: مفهوم الولاية.

الفرع الاول : تعريف الولاية

تعرف بأنها جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المنفردة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتعتبر على مطامح سكانها لها هيئات خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة

الفرع الثاني: خصائص الولاية

لها مجموعة من الخصائص هي:

- وحدة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال ،منحت جزء من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي.
- وحدة إدارية لامركزية: حيث تعتبر حلقة وصل بين المصالح و الحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة.
- وحدة إدارية لامركزية نسبية: و ذلك لأن أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم انتخابهم، بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية.
- تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية: فهي شخص معنوي عام لامركزي.
- للولاية اختصاصات متعددة: حيث تضطلع بالمهام الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في إقليم الولاية.

الفرع الثالث: إنشاء الولاية

تنشأ الولاية بقانون و يحدد اسم الولاية و مركزها الإداري و التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، و تمر عملية إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي

مرحلة التقرير: حيث تتجه فيها السلطة المختصة إلى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات و المداولات و المناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية.

مرحلة التحضير: تتمثل في تحضير وتجهيز الوسائل اللازمة القانونية و البشرية و المادية و الإدارية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية.

مرحلة التنفيذ: وهي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق وأن عملية التنفيذ تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة و رقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية.

### المطلب السادس: هيئات الولاية

#### الفرع الاول: المجلس الشعبي الولائي

تكوينه: يتراوح عدد أعضائه بين 35 و 55 عضو، بحيث تمثل كل دائرة انتخابية بعضو على الأقل، و ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الإقتراع العام المباشر و السري..

#### تسيير المجلس الشعبي الولائي

(أ) إنتخاب الرئيس: ينتخب الرئيس من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى و، و بالأغلبية النسبية في الدورة الثانية، و في حالة تساوي الأصوات يختار أكبر المترشحين سنا كرئيس للمجلس حسب المادة 25 من قانون الولاية، و لا يشترط أن يكون من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد.<sup>1</sup>

#### (ب) الدورات: يعقد المجلس نوعين من الدورات هما:

الدورات العادية: وهي أربع دورات في السنة مدة كل واحدة 15 يوم يمكن تمديدها إلى 7 أيام أخرى، وقد نص قانون الولاية على ضرورة عقدها في تواريخ محددة (مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر) وإلا عدت باطلة.

الدورات الاستثنائية: وهي دورات تعقد حسب الحاجة سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث أعضائه أو الوالي.

<sup>1</sup> انظر المادة 25 القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية العدد 12

المداولات: وتتم بحضور أغلبية أعضاء المجلس وفي حال عدم حضور أغلبية الأعضاء في المجلس توجه دعوى ثانية للأعضاء لعقد إجتماع بعد ثلاثة أيام، حينئذ يمكن للمجلس أن يعقد إجتماعه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. و تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للقواعد التالية:

تكون مداولات المجلس علانية، ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.

فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.

تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي في الأصوات.

و يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس، ويعلن مستخلص المداولة خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية.

د) اللجان: يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في المجالات الاقتصادية والمالية، والتهيئة العمرانية والتجهيز والشؤون الاجتماعية والثقافية.

- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

وتشمل اختصاصاته جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة، حيث المجالات التي يتداول فيها

الزراعة والري، الهياكل الاقتصادية الأساسية، التجهيزات التربوية والتكوينية، النشاط الاجتماعي والثقافي، السكن.



### الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية

التعيين وانتهاء المهام: يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، أما انتهاء مهامه فتتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال و بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها لدى تعيينه.

صلاحياته: يتمتع الوالي بالإزدواجية في الإختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته:

(أ) هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: حيث وفقها يقوم الوالي بـ:

تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.

الإعلام: حيث يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية

تمثيل الولاية: حيث يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويمثلها أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه.

ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية.

ب/الوالي ممثل للدولة: و يجسد بها صورة اللامركزية الإدارية و ذلك نظراً للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية، و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه في سلطة الضبط الإداري: حيث يكون مسئولاً على المحافظة على الأمن و السلامة و النظام و السكنية العامة و الضبط القضائي: يمارسها في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

الإدارة المساعدة للوالي: و تتمثل الإدارة المساعدة للوالي في:

الأجهزة التنفيذية: و تتمثل في:

--إدارة الولاية التي تتكون من مجلس الولاية و الوالي المنتدب للأمن، و الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية و مديرية التنظيم العام، و الدائرة.

- المصالح الخارجية للدولة حيث يؤسس في الولاية مجلس يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية ، و المصالح الخارجية على مستوى الولايات تعمل سلطة مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة كمديرية النقل و مديرية الثقافة...الخ.

الإدارة الاستشارية: إن الهيئات الاستشارية على مستوى الولاية عديدة منها لجنة الموظفين حيث تتدخل كجهاز استشاري فتبدي رأيها فيما يخص العقوبات و توقيف الموظفين ، و لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية و صلاحياتها متمثلة في الاستشارة في كل مسألة متعلقة بالبناء و التعمير و الهندسة المعمارية و المحيط ، و غرفة التجارة و الصناعة...الخ.

### المطلب السابع: الرقابة على الولاية

#### الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية:

أ) توقيفهم: و ذلك بسبب النابعة الجنائية التي لا تسمح للعضو بممارسة مهامه قانونيا بحيث تعطل ممارسة العضو لفترة محددة و ذلك من طرف وزير الداخلية(المادة 41من قانون الولاية<sup>1</sup>).

ب) إقالتهم: و التي ترجع إلى عدم القابلية للانتخاب أو التعارض مع القانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب بحيث تسحب منه العضوية نهائيا و ذلك من طرف المجلس الشعبي الولائي أو وزير الداخلية (المادة 40 من قانون الولاية).

ج) إقصائهم: فيرجع إلى تعرض العضو إلى إدانة جزائية بحيث يفقد العضو عضويته في المجلس الشعبي الولائي و يخلفه المترشح الذي يليه في نفس القائمة ألا أنه لا توجد جهة تثبت إقصاء العضو.

<sup>1</sup> المادة 40 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية العدد 12

### الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال و تصرفات و مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة) باعذنباره مرؤوسا بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج. و على كل فإن أهم مظاهر و صور تلك الرقابة تتمثل في إجراءات:

أ) التصديق: و هو إما ضمني بحيث تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي مصادقا عليها ضمنا بعد 15 يوما من نشرها من طرف الوالي، أو صريحا فيما يتعلق بالميزانيات أو إحداث مرافق عمومية ولائية.

ب) الإلغاء: و هو إما مطلق بحيث تعتبر المداولات فيه باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت هذه الأخيرة خارجة عن صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي المحددة من طرف قانون الولاية و يعو فيه قرار الإلغاء إلى وزير الداخلية أو نسيبا و يحدث إذا شارك أعضاء المجلس الشعبي الولائي في المداولة المعنيون بها باسمهم الشخصي أو كوكلاء بحيث تلغى المداولة هنا من طرف وزير الداخلية أو الوالي أو أي ناخب أو دافع ضريبة الولاية. إلا أنه لإمكان رئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في قرار الإلغاء باللجوء إلى الجهات القضائية المختصة مجلس الدولة

### الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة

يخول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية بحل المجلس الشعبي الوطني و ذلك لأسباب منها ذكرت في المادة 44 من قانون الولاية.<sup>1</sup>

إنخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف.

الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس.

الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

<sup>1</sup> انظر المادة 44 القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية العدد 12

النتائج المترتبة عن حله:

تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم.

يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخا لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ورئي منتخب

## قائمة المصادر والمراجع

### قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

#### - التشريع الأساسي

- 1- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية 2020

#### - التشريع العادي

- 1- القانون رقم 218-63 المؤرخ في 18 جوان، 1963 المتضمن إحداث المجلس الاعلى والذي حدد صلاحياته وتنظيمه وسيره.
- 2- القانون رقم 12-78 المؤرخ في 5 أوت، 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 32 ص 724.
- 3- القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي، 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 2، ص 30.
- 4- العدد رقم 84 للجريدة الرسمية المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1444هـ الموافق لـ 11 ديسمبر 2022 والمتضمن تحديد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية.
- 5- القانون رقم 02-90 المؤرخ في 06 فبراير، 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، المعدل والمتمم بالقانون رقم 27-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991.
- 6- القانون رقم 32-90 المؤرخ في 4 ديسمبر، 1990 المتضمن بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 53 ص 1690.
- 7- قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري، 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 8- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو، 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 37 ص 04.

## قائمة المصادر والمراجع

- 9- القانون رقم، 07-12 المؤرخ في 21 فبراير، 2012 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 12 ص 05.
- 10- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011. المتعلق بالبلدية .الجريدة الرسمية عدد37.
- 11- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية العدد12
- 12- الأمر رقم، 156-66 المؤرخ في 8 جوان، 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بالقانون رقم، 09-01 المؤرخ في 26 جوان، 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 34 ص 18.
- 13- الأمر رقم، 03-06 المؤرخ في 1 جويلية، 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد، 46 ص 3.
- 14- المرسوم رقم، 131-88 المؤرخ في 4 جويلية، 1988، المتعلق بتنظيم العائلات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 27 ص 1013.
- 15- المرسوم الرئاسي رقم، 19-89 المؤرخ في 28 فيفري، 1989، المتعلق بنص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري، 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 9 ص 234.
- 16- المرسوم الرئاسي رقم، 247-15 المؤرخ في 16 سبتمبر، 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 50 ص 2.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم، 190-16 المؤرخ في 30 جويلية، 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 41 ص 8.

## قائمة المصادر والمراجع

### ثانيا: المراجع باللغة العربية

- 1- بعلي محمد الصغير، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
- 2- بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في نظرية المرفق العام، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ألفت على طلبة الماستر، السنة الأولى، تخصص قانون إداري، -2016.2015
- 3- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 4- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.
- 5- عبد الغني بسيوني عبدالله. النظرية العامة في القانون الاداري .منشأة المعارف .مصر .2003.
- 6- نواف كنعان .القانون الاداري الكتاب الاول .دار الثقافة للنشر و التوزيع.الاردن.2006 .
- 7- مجدي فتحي .سلسلة محاضرات و دروس القانون الاداري . موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د. كلية الحقوق و العلوم السياسية .جامعة الاغواط .السنة الجامعية 2009-2010 .
- 8- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دارالفكر العربي، الطبعة العاشرة، القاهرة، 1979.
- 9- مانع جمال عبد الناصر .دولة القانون.مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية التواصل .العدد13. جامعة باجي مختار .عنابة .2004.
- 10- تياب نادية .سلسلة محاضرات في القانون الاداري . الجزء الاول التنظيم الاداري .جامعة عبد الرحمان ميرة . الجزائر .سنة الجامعية 2014-2015.
- 11- شرفي نسرين.عمارة مريم .بوعلي سعيد. تحت اشراف د ديدان مولود-القانون الاداري النشاط الاداري- دار بلقيس. الجزائر.
- 12- عمار عوابدي . النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري. الجزء الاول .ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر . 1995.
- 13- مازن ليلو راضي .الوجيز في القانون الاداري. دار النهضة . العراق .

## قائمة المصادر والمراجع

### ثالثا: المراجع باللغة الفرنسية

- 1- Bernard Stirn، « Service(s) public(s) en Méditerranée »، Le service public dans la jurisprudence du Conseil d'État français، Colloque organisé par le Laboratoire Méditerranéen de Droit Public، Athènes - 19 et 20 octobre 2017، disponible sur le site
- 2- Claire Lemerrier، La construction d'un modèle français de service public avant 1914، Regards croisés sur l'économie) 2/2007، n° 2)، PP (47 -54.)
- 3- Conseil d'Etat، 4 / 1 SSR، du 13 juin 1980، 17995، publié au recueil Lebon، disponible sur le site web :www.legifrance.gouv.fr
- 4- <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-28-juin-1918-heyries> Conseil d'État، 28 juin 1918، Heyriès
- 5- <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-blanco>
- 6- Maurice HAURIOU، PRECIS de Droit administratif et de droit public، huitième édition، 1914.

### رابعا: مواقع الانترنت

- 1- <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar> موقع وزارة لداخلية:
- 2- <https://www.mjustice.dz/ar/modernisation> -موقع وزارة العدل
- 3- <https://www.youtube.com/watch?v=rJfDy4HO29A> دروس في القانون الاداري.



## فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
	بسملة
1	مقدمة
<b>الفصل الاول : مدخل الي القانون الاداري</b>	
2	المبحث الأول : مفهوم القانون الاداري
2	المطلب الاول : تعريف القانون الاداري
4	المطلب الثاني : علاقة القانون الإداري بفروع القوانين الأخرى
4	الفرع الأول : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة
4	الفرع الثاني: علاقة القانون الاداري بغيره من القوانين
6	المطلب الثالث: موضوعات القانون الإداري
6	الفرع الاول : التنظيم الاداري
6	الفرع الثاني : النشاط الإداري
8	المبحث الثاني : نشأة القانون الاداري
8	المطلب الأول : نشو القانون الإداري في فرنسا
8	المطلب الثاني : مرحلة الادارة القاضية
9	المطلب الثالث: مرحلة الادارة القاضية
9	المطلب الرابع: مرحلة القضاء المفوض او البات
10	المطلب الخامس: مرحلة اздаواجية القانون
11	المطلب السادس: تطور القانون الاداري في الجزائر
13	المبحث الثالث: خصائص القانون الاداري
13	المطلب الاول: قانون سريع التطور
14	المطلب الثاني: قانون قضائي
14	المطلب الثالث: قانون غير مقنن
15	المطلب الرابع: حديث النشاءة
15	المطلب الخامس: قانون مستقل
16	المبحث الرابع: مصادر القانون الإداري
16	المطلب الاول : التشريع
16	الفرع الاول : التشريع الدستوري
17	الفرع الثاني : التشريع العادي

## فهرس المحتويات

17	الفرع الثالث : التشريع الفرعي أو اللوائح
19	المطلب الثاني: العرف
19	الفرع الاول : الركن المادي
19	الفرع الثاني : الركن المعنوي
20	المطلب الثالث : القضاء
21	المطلب الرابع : المبادئ العام للقانون
22	المبحث الخامس: أسس القانون الإداري
22	المطلب الاول : أعمال السلطة و اعمال الإدارة
23	المطلب الثاني: معيار المرفق العام
25	المطلب الثالث : معيار السلطة العامة
26	المطلب الرابع: معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة. - المختلط -
<b>الفصل الثاني: التنظيم الإداري</b>	
28	المبحث الأول: نظرية الشخصية المعنوية -الاعتبارية -
28	المطلب الاول: أنواع الأشخاص المعنوية
29	الفرع الأول: الأشخاص المعنوية الإقليمية
30	الفرع الثاني: الأشخاص الاعتبارية العامة
31	الفرع الثالث: الأشخاص المعنوية المهنية
31	المطلب الثاني : موقف الفقه من نظرية الشخصية المعنوية
31	الفرع الاول : النظريات المعترفة للشخصية المعنوية
32	الفرع الثاني : النظريات المنكرة للشخصية المعنوية
32	الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري
32	المطلب الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية
35	المطلب الرابع : نهاية الشخص المعنوي
37	المبحث الثاني: المركزية الإدارية
37	المطلب الاول : أركان المركزية الإدارية
37	الفرع الاول: حصر و تركيز السلطة الوظيفية الإدارية في يد الإدارة المركزية
37	الفرع الثاني :التدرج الهرمي الإداري
37	الفرع الثالث : السلطة الرئاسية
38	المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية

## فهرس المحتويات

38	الفرع الاول: التركيز الإداري
38	الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري
39	الفرع الثالث: تعريف التفويض الإداري
39	الفرع الرابع: شروط التفويض
39	الفرع الخامس: أنواع التفويض
40	الفرع السادس: تقييم المركزية الإدارية
42	المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية
42	المطلب الاول: تعريف اللامركزية الإدارية
43	المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية
43	الفرع الاول: الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة
43	الفرع الثاني: الإعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة
43	الفرع الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية
44	المطلب الثالث : صور اللامركزية الإدارية
44	الفرع الاول : اللامركزية الإقليمية أو المحلية
44	الفرع الثاني: اللامركزية المصلحية أو المرفقية
44	الفرع الثالث :تقدير نظام اللامركزية الإدارية
46	المبحث الرابع: التنظيم الاداري المركزي في الجزائر
47	المطلب الأول: رئاسة الجمهورية
47	الفرع الأول: السلطات الإدارية
51	الفرع الثاني: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية
54	المطلب الثاني: الحكومة
54	الفرع الأول: الوزير الأول (الوزارة الأولى)
59	المطلب الثالث: السلطات الادارية المستقلة
61	المبحث الخامس : التنظيم اللامركزي في الجزائر
61	المطلب الأول: مفهوم البلدية وتطور نظامها
62	المطلب الثاني: مراحل تطور نظام البلدية
62	الفرع الاول: البلدية في المرحلة الاستعمارية 1830 - 1962
62	الفرع الثاني: البلدية في المرحلة الانتقالية 1962 - 1967.
63	الفرع الثالث :مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية

## فهرس المحتويات

63	الفرع الرابع: مرحلة قانون البلدية 1967-1990
64	الفرع الخامس: مرحلة قانون البلدية لسنة 1990
64	الفرع السادس: مرحلة قانون البلدية لسنة 2011
65	المطلب الثالث: المجلس الشعبي البلدي
65	الفرع الأول: تشكيل المجلس
67	الفرع الثاني: عمل المجلس
70	الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
72	الفرع الرابع: رئيس المجلس الشعبي البلدي
73	المطلب الرابع: لمحة تاريخية عن تطور الولاية
73	الفرع الأول: مرحلة الاستعمار
74	الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال
75	المطلب الخامس: مفهوم الولاية
75	الفرع الأول: تعريف الولاية
75	الفرع الثاني: خصائص الولاية
75	الفرع الثالث: إنشاء الولاية
76	المطلب السادس: هيئات الولاية
76	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي
78	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية
79	المطلب السابع: الرقابة على الولاية
79	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
80	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
80	الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة
82	قائمة المصادر والمراجع
86	فهرس المحتويات