



محاضرات مقياس: القانون الإداري – التنظيم الإداري -

القسم: ...القانون العام..... السنة:.....الأولى ليسانس..... / التخصص:..حقوق/ الاستاذة:  
مقداد زينة المحاضرة رقم: 1 بتاريخ: 2022/10/ 03

برنامج مقياس القانون الإداري – التنظيم الإداري- وقائمة المصادر والمراجع المعتمد عليها في المقياس

أولاً: برنامج محاضرات مقياس القانون الإداري - التنظيم الإداري-

- 1- تعريف القانون الإداري وأهميته وموضوعاته (مجالاته) ونشأته.
- 2- خصائص القانون الإداري.
- 3- علاقة القانون الإداري بالقوانين الأخرى (القانون المدني، الدستور الجزائري،... الخ)
- 4- مصادر القانون الإداري (الدستور، التشريع، التنظيم، العرف، الفقه، القضاء، المبادئ العامة للقانون)
- 5- أسس (نطاق) تطبيق القانون الإداري (معيار السلطة العامة، معيار المرفق العام، المعيار المختلط).
- 6- الشخصية المعنوية العامة (تعريفها، أركانها، أنواعها، آثار اكتسابها)
- 7- المركزية الإدارية (تعريفها، أنواعها، أركانها، تقديرها أو موازنتها)
- 8- اللامركزية الإدارية (تعريفها، تمييزها عما يشابهها، أنواعها، أركانها، موازنتها).
- 9- الإدارة المركزية في الجزائر: رئيس الجمهورية
- 10- الإدارة المركزية في الجزائر: الحكومة والمؤسسات الوطنية الاستشارية.
- 11- الولاية: الهيئة التداولية للولاية (المجلس الشعبي الولائي).
- 12- الولاية: الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي).
- 13- البلدية: الهيئة التداولية للبلدية (المجلس الشعبي البلدي).
- 14- البلدية: الهيئة التنفيذية للبلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي).

ثانياً: قائمة المصادر والمراجع المعتمد عليها في إعداد المحاضرات

- 1- المصادر:
  - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.
  - التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية لسنة 2020: الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، الصادر 2020/12/30، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخة في 2020/12/30.
  - الأمر 01/21، المؤرخ في 2021/03/10 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 2021/03/10، ج ر 17، المؤرخة في 2021/03/10. معدل ومتم بموجب الأمر 05/21 المؤرخ في 2021/04/22، ج ر 30، 2021. والأمر 10/21، المؤرخ في 2021/08/25، ج ر 65، 2021.
  - قانون 09/08، المؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 2008/04/23، المعدل والمتمم بالقانون 13/22، المؤرخ في 2022/07/12، ج ر عدد 48، المؤرخة في 2022/07/17.
  - قانون 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 المؤرخة في 2011/07/03، المعدل والمتمم بالأمر 13/21 المؤرخ في 2021/08/31، ج ر عدد 67 المؤرخة في 2021/08/31.



- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/04/2012، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، المؤرخة في 29/02/2012.

- الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26/09/1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

## 2- المراجع:

### أ- المؤلفات (الكتب):

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996.

- توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي (التنظيم الإداري- النشاط الإداري- القضاء الإداري)، الطبعة الثانية منقحة ومزودة، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، دون سنة نشر.

- حسين فريجة، شرح القانون الإداري – دراسة مقارنة -، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.

- سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014.

- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986.

- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة الممتدة ما بين الإصدار والنشر – دراسة مقارنة-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2014.

- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري – التنظيم الإداري -، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.

- عمار بوضياف، القضاء الإداري بين الوحدة والازدواجية، الطبعة الأولى، دار ريحانة، الجزائر، 2002.

- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ريحانة، الجزائر، 2004.

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة (طبعة منقحة ومزودة وفقا لأحدث التشريعات والقرارات القضائية)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.

- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- مازن ليلوا راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008.

- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري – التنظيم الإداري-، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.

- محمد رضا جنيج، القانون الإداري، الطبعة الثانية محينة ومزودة، دار فنون للطباعة والنشر، تونس، 2008.

- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية منقحة، دار المجدد، سطيف، الجزائر، 2011.

- ناصر لباد، القانون الإداري- التنظيم الإداري-، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، Lebed éditeur، سطيف، الجزائر، 2006.

- نسرین شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري – التنظيم الإداري، النشاط الإداري-، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة نشر.

- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.

### ب- المحاضرات والمطبوعات:

- بن علي خلدون، مطبوعة في مقياس القانون الإداري، السداسي الأول، مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الأولى ليسانس ل.م.د، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر، 2017، 2018.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'enseignement supérieur  
et de la recherche scientifique Université  
de Boumer des



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة بومرداس  
كلية الحقوق و العلوم السياسية

- تياب نادية، سلسلة محاضرات في مادة القانون الإداري – التنظيم الإداري-، الجزء الأول، مقدمة للسنة الأولى ليسانس ل.م.د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015/2014.
- مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس، كلية الحقوق، جامعة الجلفة، 2010/2009.
- مصطفى شريف، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009.

القسم: ...القانون العام./ السنة:....الأولى ليسانس. / التخصص:..حقوق/ الاستاذة: مقدار زينة/  
المحور الأول: مدخل للقانون الإداري/ المحاضرة رقم: 1/ بتاريخ: 03/10/2022.

عنوان المحاضرة: تعريف القانون الإداري وأهميته وموضوعاته ونشأته (نشأة القانون الإداري في فرنسا)

## - مضمون المحاضرة:

### أولاً: تعريف القانون الإداري

للقانون الإداري معنيين أو تعريفين تعريف واسع وتعريف ضيق.

#### 1- التعريف الواسع للقانون الإداري:

القانون الإداري بمعناه الواسع هو ذلك الفرع من القانون العام المكون من مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة العامة بمعنيها العضوي والمادي.

- والإدارة العامة بمعناها العضوي هي: مجموعة الهيئات والمنظمات التي تمارس النشاط الإداري في الدولة، ويدخل تحت هذا المعنى السلطتين المركزية واللامركزية في الدولة.
- بالتبعية فالمعنى العضوي للقانون الإداري إذن هو: مجموعة القواعد التي تنظم وتحكم الهيئات التي تمارس النشاط الإداري في الدولة.
- أما الإدارة العامة بمعناها المادي فهي: مجموعة الأنشطة التي تمارس السلطات الإدارية في المجالات المختلفة من ضبط إداري، مرفق عام، وما تملكه من وسائل قانونية لتحقيق هذه الوظائف، وهي الأعمال القانونية من جهة أخرى (القرارات والعقود الإدارية).
- بالتبعية فالمعنى المادي للقانون الإداري إذن هو: مجموعة القواعد التي تنظم عمل ونشاط الإدارة في الدولة والوسائل القانونية لهذا النشاط.
- نتيجة: لا يمكن الفصل بين المعيارين الشكلي والموضوعي (المادي) في تعريف الإدارة العامة أو القانون الإداري.
- وعليه بالجمع بين المعيارين العضوي والموضوعي، يكون تعريف القانون الإداري أنه: هو مجموعة القواعد القانونية المنظمة للأجهزة الإدارية في الدولة، فتحكم تنظيمها، والنشاط الذي تضطلع به هذه الأجهزة ووسائلها القانونية والمادية والبشرية، وما يثيره هذا النشاط من منازعات.

#### 2- التعريف الضيق للقانون الإداري:

القانون الإداري وفقا لهذا المفهوم هو: مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص، والتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها، ووسائلها، وما يترتب عن هذا النشاط من منازعات لكن شريطة استعمالها لامتيازات السلطة العامة بغرض تحقيق المصلحة العامة.

فالقانون الإداري وفقا لهذا المفهوم هو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص وينجم عنه وجود قضاء متميز ليفصل في منازعات الإدارة العامة على أساس هذا القانون. وهذا المفهوم هو الذي سيلازمنا خلال دراسة مادة القانون الإداري.



**ملاحظة مهمة:** ينصح مما سبق أن القانون الإداري بمعناه الواسع هو قانون الإدارة مهما كانت القواعد القانونية هل هي قواعد القانون الخاص أم قواعد القانون العام، وبهذا المعنى فالقانون الإداري يوجد في كل الدول سواء أخذت بمبدأ الأزواجية أم لا (كما سنراه لاحقا أي مبدأ الأزواجية)، أما القانون الإداري بمفهومه الضيق فينحصر فيما يُطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة، وهو لا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الأزواجية (كما سنراه لاحقا في عنصر نشأة القانون الإداري)

### ثانيا: أهمية القانون الإداري

تتمثل أهمية القانون الإداري فيما يلي:

- كل أفراد المجتمع على اختلاف أوضاعهم هم في علاقة حتمية وجبرية مع الإدارة العامة، ونظرا لسعة الاحتكاك وتواصل العلاقة بين الفرد والإدارة العامة، فهذا يضيفي دون شك على هذا الفرع من القانون أهمية خاصة.
- إن الدولة لبلوغ أهدافها السياسية لابد لها أن تستخدم وسيلتها القانونية في ذلك ألا وهي الإدارة العامة التي تخضع لقواعد القانون الإداري وهنا تظهر أهمية هذا الفرع من فروع القانون.
- تظهر أهمية القانون الإداري أيضا من خلال الوسائل البشرية والمادية والقانونية التي يمنحها وينظمها للإدارة العامة، لإشباع الحاجات العامة وضبط النظام العام في المجتمع والحفاظ عليه.

### ثالثا: موضوعات (مجالات) القانون الإداري

يختص القانون الإداري بموضوعات او مجالات أساسية تتمثل فيما يلي:

- **التنظيم الإداري:** بعض قواعد القانون الإداري تهتم بتبيان الوحدات والهيكل التي تشكل الإدارة العامة في الدولة، والعلاقات فيما بينها سواء كانت هيئات مركزية (السلطة التنفيذية)، أو كانت هيئات لامركزية كالولاية والبلدية.
- **النشاط الإداري:** بعض قواعد القانون الإداري تهتم بالإدارة وهي في حالة حركة ونشاط، وبمقتضى أدائها لوظائفها ومهامها. فتهتم قواعد القانون الإداري بمظاهر النشاط الإداري وتتجسد في صورتين:
  - **المظهر الإيجابي (المرفق العام):** ويتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة في جميع المجالات: الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، لإشباع الحاجات العامة وهو المرفق العام.
  - **المظهر السلبي (الضبط الإداري):** وهو يتمثل في مختلف التصرفات والإجراءات التي تتدخل بها الإدارة العامة للقيام بتحديد وضبط الحريات العامة بغرض الحفاظ على النظام العام في المجتمع، ويسمى بالضبط الإداري.
- **وسائل وأساليب عمل الإدارة:** جزء من قواعد القانون الإداري تهتم ب وسائل عمل الإدارة وأساليبها وهي تتمثل في طرق وكيفيات قيام الإدارة بنشاطاتها وهي تتجسد إجمالا في: الوسائل المادية المتمثلة في: الأموال العامة والأموال الوطنية من عقارات ومنقولات؛ والوسائل البشرية المتمثلة في: الموظفين والعاملين بالإدارات العمومية؛ والوسائل القانونية وهي: القدرات والسلطات التي تخولها النصوص القانونية للأجهزة الإدارية من أجل استعمالها في ممارسة نشاطها الإداري. هذه السلطات تمارسها الإدارة إما بإرادتها المنفردة وهذا ما يسمى بالقرار الإداري، أو تمارسها باجتماع إرادتها بإرادة أخرى لتشكل ما يسمى بالعقد الإداري.
- **منازعات الإدارة:** جزء من قواعد القانون الإداري تهتم بالمنازعات الإدارية، فتبين متى يكون النزاع إداريا، كما تبين الجهات القضائية المختصة بالفصل فيه، والإجراءات المتبعة قانونا للفصل في هذا النزاع ببيان شروط رفع الدعوى، وسيرها والفصل فيها.

إن وجود القانون الإداري بالمفهوم الضيق لم يكن وليد صدفة، بل جاء نتيجة تطور أحداث تاريخية وظروف سياسية معينة اختلفت من دولة إلى أخرى. ولقد ثار خلاف بين الدول حول نوع القانون الذي يجب أن تخضع له الإدارة، وانقسمت بذلك إلى قسمين: قسم الدول الإنجلوسكسونية تخضع الإدارة ونشاطها لنفس القواعد التي تحكم نشاط الأفراد والهيئات الخاصة وهي إنجلترا واتبعتها في ذلك استراليا، نيوزيلاندا، أمريكا، ودول من العالم الثالث كاليهند، وبعض دول إفريقيا. والقسم الآخر هو قسم الدول اللاتينية التي ترى أنه من الضروري التمييز بين القواعد القانونية التي تخضع لها الإدارة العامة و القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص، ومن هنا أتى المفهوم الضيق للقانون الإداري، وتعتبر فرنسا على رأس الدول اللاتينية وهي مهد القانون الإداري، واتبعتها في ذلك: بلجيكيا، إيطاليا، تركيا، اليونان، مصر، تونس، الجزائر، السنغال، كوت ديفوار، الغابون... الخ.

وعليه سوف نتطرق في هذه المحاضرة إلى نشأة القانون الإداري في فرنسا باعتبارها مهد القانون الإداري، ثم نتطرق في المحاضرة الثانية إلى بؤادر نشأة القانون الإداري في الدول الإنجلوسكسونية، ونشأة القانون الإداري في الجزائر.

## 1- نشأة القانون الإداري في فرنسا:

أجمعت مختلف الدراسات أن القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها، وعلى هذا الأساس هناك أربعة مراحل لتطور القانون الإداري فيها وهي:

### - مرحلة عدم مسؤولية الدولة (قبل الثورة الفرنسية سنة 1789):

في هذه المرحلة كان الحاكم يتمتع بسلطات مطلقة في تسيير شؤون الدولة انطلاقا من فكرة أنه امتداد لإرادة الله في الأرض، فالعدالة مصدرها الملك ولا يُتصور خضوعه لأي شكل من أشكال الرقابة وحتى القضائية منها. هذا يعني أنه لا يوجد أي قيد يحيط بتصرفات الإدارة فهي في تعاملاتها تخضع للقانون المدني ولا تخضع لرقابة القضاء هذا ما يمس بحقوق الأفراد. وكان الملك هو الذي يقوم بنفسه بتوزيع الاختصاص بين المحاكم المختلفة (وكانت تسمى ب البرلمانات القاضية) هذه الأخيرة أنشئت لتمثل الملك في وظائفه القضائية، وكان الملك يملك حق سحب أي منازعة من القضاء ليفصل فيها هو أو يعهد بها إلى غيره، كما كانت له سلطة واسعة تجاه أحكام هذه المحاكم فكان يملك حق وقفها أو ممارسة حق العفو فيها. وفي مرحلة لاحقة أصبحت هذه البرلمانات القاضية تمارس سلطة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعرقلها وتحاكم عمالها وتحول دون تحقيق الإصلاحات التي كانت تجريها الإدارة الملكية فنشأت العداوة بين الإدارة والبرلمانات القاضية. ولقد كانت البرلمانات القاضية تستغل في تصرفاتها تلك، ضعف الملك الذي كان شغله الشاغل هو السيطرة والحكم دون الاهتمام بكيفية تسيير شؤون الإقطاع وامتيازات رجال الدين وتنازع نفوذهم الديني مع النفوذ السياسي، كما انشغلوا مع رجال البرجوازية بجمع الثروة، مما زاد الوضع سوءا وتولد عنه تآمر وسخط الرأي العام الفرنسي وبذلك قامت الثورة الفرنسية التي قادها الرأي العام ضد النظام.

### - مرحلة الإدارة القاضية: (بعد الثورة الفرنسية من 1798 - 1799)

لما قامت الثورة الفرنسية سنة 1789، كان الثوار يحملون أسوأ الذكريات عن القضاء العادي الشيء الذي دفعهم إلى المناداة بمبدأ الفصل بين السلطات الذي قال به "مونتيسكيو"، فسعى رجال الثورة الفرنسية إلى السعي للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، وكان شغلهم الشاغل هو إبعاد منازعات

الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية خوفا من عرفقتها. وترتب على ذلك تقرير مبدأ استقلال الإدارة العامة استقلالا مطلقا على القضاء العادي. وصدر لهذا الغرض قانون 16 و 24 أوت 1790، حيث جاء في الفصل 13 منه: أن الوظائف القضائية مستقلة عن الوظائف الإدارية، وأنه على القضاة عدم التعرض بأي شكل من الأشكال لأعمال الهيئات الإدارية وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى. وتطبيقا لذلك فإن مهمة الفصل في المنازعات الإدارية كانت موكلة للإدارة نفسها: منازعات الإدارة المركزية تحال على الملك مباشرة للفصل فيها، ومنازعات الإدارة المحلية يختص بها حكام الأقاليم. من هنا اجتمعت في الإدارة صفة الخصم والحكم لذلك سميت هذه المرحلة بالإدارة القاضية. وسرعان ما أضحت هذا النظام يشكك في مدى ضمان حياد الإدارة وعدلها، نتيجة إبطال وتوقيف أهم وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة وهي الرقابة القضائية، فلا مفر إذن من الاعتراف لجهة القضاء بمراقبة أعمال الإدارة وذلك: تطبيقا لمبدأ المشروعية، وصونا للحقوق الأساسية للأفراد والحريات العامة، ومنعا للإدارة من التعسف، كما أنه حتى مبدأ الفصل بين السلطات في حد ذاته والذي يدافع عنه قانون 16 و 24 أوت 1790 يفرض تمكين السلطة القضائية من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية على حد قول مونتيسكيو (مؤسس المبدأ): "كل فرد يملك سلطة يستبد بها لذلك لا بد لكل سلطة أن تمنع تجاوزات السلطة الأخرى"، هذا كله من جهة، ومن جهة أخرى فإن عدم خضوع الإدارة أمام القضاء يعني أن المحاكم قد تكون في وضعية إنكار للعدالة، حينما يقصدها المتقاضون نتيجة عمل قامت به الإدارة وترفض الدعوى لعدم اختصاصها مهما كان الضرر الناجم عن العمل وأيما كانت تجاوزاته.

#### - مرحلة القضاء المحجوز (1799-1872):

خلال هذه المرحلة صدر دستور السنة الثامنة في عهد نابليون بونابرت، عرفت بموجبه تحولا جذريا في مجال منازعات الإدارة، إذ نصت المادة 52 منه على إحداث "مجلس الدولة"، ولقد تم إنشائه نتيجة كثرة الطلبات المرفوعة ضد الإدارة الفرنسية آنذاك، كما تم إنشاء "مجالس الأقاليم أو المحافظات". وكان دور مجلس الدولة الفرنسي استشاريا في فصله للقضايا التي تكون الإدارة طرفا فيها، فقراراته لم تكن تكتسي الطابع القضائي بل آراء استشارية أو مشاريع قرارات يجب أن ترفع أمام القنصل العام (نابليون)، باعتباره رئيس الدولة الذي له وحده فقط حق المصادقة عليها أو لفضها أو تعديلها. ومجالس الأقاليم كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الذي يُبدي بشأنها الرأي ليرفع فيما بعد للقنصل العام والذي إن شاء أضفى عليه الطابع التنفيذي وإن شاء رفضه. لكن جل الاقتراحات التي كان يقدمها مجلس الدولة الفرنسي كان يتبناها رئيس الدولة في شكل قرارات إدارية نهائية، وبخصوص رفض رئيس الدولة لمشاريع الأحكام الصادرة عنه فلم تتعد ثلاثة حالات طوال القرن 19، أما حالات التعديل فكانت في صالح المواطن المدعي لا الإدارة. وبهذا الشكل بدأت تطفو على الأفق الضمانات الأكيدة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم وبالموازاة بدأت روح الجرأة والإقدام تتبلور في مجلس الدولة الفرنسي مع نهاية هذه المرحلة.

إذن خلال هذه المرحلة وإن تم إنشاء نواة القانون الإداري وهو مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه لا يمكن الحديث عن وجود قانون إداري لسببين هما: أن مجلس الدولة لم يكن هو صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع الإداري بل قضاءه كان مقيدا ومعلقا على مصادقة رئيس الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن مجلس الدولة لم يعتمد أحكاما متميزة على منازعات الإدارة إنما طبق عليها القانون العادي (القانون الخاص). فلم يكن مجلس الدولة خلال هذه المرحلة يعدو عن كونه هيئة استشارية أنشأت لمساعدة السلطة التنفيذية.

#### - مرحلة القضاء المفوض (تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة الفرنسي):

في هذه المرحلة تم تكريس ازدواجية القضاء ثم ازدواجية القانون وعليه يمكن تقسيم هذه المرحلة بدورها إلى قسمين كما يلي:



صدر خلال هذه المرحلة قانون 24 ماي 1872 الذي اعترف لمجلس الدولة بصلاحيته الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته. فأصبح جهة قضائية إدارية عليا، فأصبح مختصا كجهة ابتدائية في بعض النزاعات الإدارية، وكجهة استئناف في بعض النزاعات المعروضة على المحاكم الإدارية في الأقاليم والمستعمرات الفرنسية في ذات الوقت. كما له دورا استثنائيا في مشاريع القوانين. فأصبحت أحكامه القضائية تصدر باسم الشعب الفرنسي وليس باسم رئيس الدولة. وبهذا فقد تم الفصل بين القضاء العادي المتكون من المحاكم العادية وعلى رأسها محكمة النقض الفرنسية والقضاء الإداري المتكون من المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة الفرنسي. ودرءا لأي تنازع في الاختصاص تم إنشاء محكمة التنازع والتي تتولى الفصل في المنازعات بشأن الاختصاص الذي قد يحدث بين القضاء العادي والقضاء الإداري. ولقد نجم عن هذه الازدواجية القضائية ازدواجية قانونية وهذا ما سنراه في المرحلة الموالية.

### • مرحلة ازدواج القانون:

لقد استطاع مجلس الدولة بعد إعلانه كأعلى هيئة قضائية إدارية في الدولة بمعوية محكمة التنازع وفي وقت نسبي، إثبات استقلالية القانون الإداري وإيجاد أسس لنظام إداري متكامل في شقه القانوني والقضائي. فالهدف من تخصيص قضاء مستقل للإدارة هو إحداث نواة لقانون متميز يحكم نشاطها وهو القانون الإداري، وذلك نتيجة لعدم صلاحية قواعد القانون العادي (الخاص) لحكم نشاطها. ولعل النقلة النوعية والقرار التاريخي الذي أثبت عدم صلاحية القانون الخاص ليحكم نشاط الإدارة ويطبق عليها هو "قرار بلانكو" الشهير الصادر بتاريخ 1873/02/08. ملخص وقائعه يتمثل في: أن بنت صغيرة تدعى "ايجنز بلانكو" تعرضت لحادث سير تسببت به عربة تابعة لوكالة التبغ الفرنسية التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع للمستودع. فرفع وليها دعوى أمام القضاء العادي للحصول على التعويض عن الضرر الذي أصاب ابنته على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي. إلا أن وكالة التبغ الفرنسية اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة ومجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الاختصاص للفصل فيه، فطلبت إيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة التنازع في هذا الإشكال. وعند عرض الأمر على محكمة التنازع الفرنسية أقرت من خلال قرارها الشهير: بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي يتسبب فيها أعوان المرفق العام بالأفراد العاديين؛ وأنه لا يمكن أن تخضع هذه المسؤولية لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد العاديين فيما بينهم إنما تخضع لقواعد خاصة تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد. وبالتالي يفصل القضاء الإداري في هذا النزاع.

ولقد نجح مجلس الدولة من خلال دوره الإبداعي والإنشائي بمناسبة فصله في القضايا المعروضة عليه في إنشاء قواعد القانون الإداري، وعرف كيف يوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد، الأمر الذي منحه ثقة المتقاضين والشعب الفرنسي. حيث اقتنع مجلس الدولة الفرنسي أن تطبيق قواعد القانون المدني سيقف حائلا دون قيامه بمهمته على أفضل وجه، كما أنه سيعرقل حسن سير المرفق العدالة. ولو أنه اعتمد على قواعد القانون المدني لما نشأ القانون الإداري وأصبح في صورته الحالية. فأسس مجلس الدولة قراراته: على روح القانون العام أحيانا، وعلى مقتضيات العدالة أحيانا أخرى، وعلى حسن سير المرفق العام في حالة ثالثة.

**ملاحظة:** رغم تخوف البعض من نجاح مجلس الدولة، وبأنه أخذ الوظيفة التشريعية في فرنسا، إلا أنه نجح في تبرير وتأسيس استقلالية القانون الإداري بأنه القانون الذي يحكم المنازعة الإدارية.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'enseignement supérieur  
et de la recherche scientifique Université  
de Boumer des



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة بومرداس  
كلية الحقوق و العلوم السياسية



محاضرات مقياس: القانون الإداري – التنظيم الإداري - ...

القسم: ... القانون العام / السنة: الأولى ليسانس .. / التخصص: ... الحقوق / الاستاذة: مقداد زينة / المحور  
الأول: مدخل للقانون الإداري / المحاضرة رقم: 2 / بتاريخ: 10/10/2022

عنوان المحاضرة: نشأة القانون الإداري (بوادر نشأته في الدول الإنجلوسكسونية ونشأته في  
الجزائر) وخصائصه.

- مضمون المحاضرة:

أولاً: نشأة القانون الإداري (بوادر نشأة القانون الإداري في الدول الإنجلوسكسونية ونشأته في  
الجزائر)

1- بوادر نشأة القانون الإداري في الدول الإنجلوسكسونية:

ذهب غالبية الفقه الإداري وعلى رأسهم الفرنسيان: "هوريو" و"فالين" والإنجليزي "دايس"، إلى القول بأن الدول الإنجلوسكسونية وعلى رأسها بريطانيا تنبذ فكرة القانون الإداري بالنظر الفرنسية على اعتبار أنه: صورة من صور تسلط الإدارة، وأنه يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ الفصل بين السلطات، وأنه انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة أمام القانون، فوحدة القانون في نظرهم أكبر ضمانة ضد تعسف الإدارة. فهي إذن تؤمن بوحدة القضاء ووحدة القانون. ولا يوجد بها قانون إداري مستقل ومستند لنظرية متكاملة ومبادئ أساسية وثابتة يقوم عليها نظامها الإداري قانونا وقضاء، وهذا على خلاف فرنسا والدول التي سارت على نهجها. ولكن إن كانت هذه الدول قد رفضت الاعتراف بالقانون الإداري من حيث المبدأ، إلا أن مقتضيات التطور الحضاري وازدياد تدخل الدول في تسيير الشؤون العامة أدى إلى: صدور تشريعات عديدة تخول الإدارة بعض الامتيازات والسلطات. كما تم إحداث هيئات قضائية متخصصة في الفصل في بعض منازعاتها (خاصة في المستوى القاعدي للجهاز القضائي)، وإن كانت لا تتمتع بالاستقلال التام. هذا ما يدل على مؤشر تبنيها واستقبالها فكرة القانون الإداري. إن هذا المسعى لم يتم تعزيزه بمساع أخرى ولم يحدث ترسيخه، رغم ذلك يمكن القول أن هذا الأمر قد يشكل بداية لظهور قانون إداري وقضاء إداري ليتطور تباعا ويكتمل نضجه مع الزمن كما هو الحال في فرنسا، حيث بدء فيها القضاء الإداري موحدا ثم مقيدا ثم أصبح مستقلا، ولم يكتمل تطوره في مرحلة واحدة بل مر بمراحل طويلة، ويفضل إسهامات القضاء والفقه أكتمل بناء القانون الإداري الفرنسي بوضعه الحالي.

2- نشأة وتطور القانون الإداري في الجزائر:

سندرس في هذا العنصر تطور القانون الإداري في الجزائر ببيان مدى تأثير النظام القانوني الجزائري بقسميه القضائي والقانوني بالمفهوم الضيق للقانون الإداري. وهذا ما سنبينه كما يلي:

أ- تطور القانون الإداري في الجزائر وتأثير نظامها القضائي بالمفهوم الضيق للقانون الإداري:

تطور القانون الإداري في الجزائر عبر ثلاثة مراحل كما يلي:

- المرحلة الاستعمارية (من 1830 إلى غاية الاستقلال 1962):

كانت الجزائر مستعمرة فرنسية وكان النظام القضائي فيها آنذاك تابعا للنظام القضائي الفرنسي والذي طبق فيها تدريجيا. وخلال هذه المرحلة، القانون الإداري في الجزائر صاحب في تطوره ونشته القانون



الإداري في فرنسا كما سبق ذكره. فمجرد احتلال الجزائر سنة 1830، أنشئ "مجلس الإدارة" بموجب أمر ملكي صدر سنة 1831، كانت تستأنف أمامه القرارات الصادرة عن المحاكم العادية في الجزائر، وله صلاحية النظر كدرجة أولى وأخيرة في المنازعات الإدارية. ثم عام 1845 تم استبداله ب "مجلس المنازعات" الذي ورث اختصاصاته وكانت قراراته قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي. لكن عام 1847 تم إنشاء مجالس مديريات على مستوى العمالات الفرنسية الثلاث الموجودة آنذاك في : الجزائر، وهران قسنطينة. بعدها ترسخت فكرة ازدواجية القضاء في فرنسا وأنشأت في الجزائر المحتلة 03 محاكم إدارية مكان مجالس المديريات لتمارس مهامها، وكان هذا سنة 1953 نتيجة الإصلاح الذي وقع في فرنسا. حيث كان لهذه المحاكم الاختصاص بنظر القضايا الإدارية المسموح لها قانونا بنظرها، ويطعن في أحكامها بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي.

### - المرحلة الانتقالية غداة الاستقلال (سنة 1962) إلى غاية 1996:

استمرت المحاكم الإدارية الثلاث بالعمل بالفصل في المنازعات الإدارية مع أعمالها قواعد القانون الإداري الموروث عن الحقبة الاستعمارية طبقا للقانون 175/62، المؤرخ في 962/18/12/31، الذي أجاز العمل بالتشريعات الفرنسية السابقة إلا ما تنافى منها مع السيادة الوطنية أو كان ذو طابع عنصري. وفي سنة 1963 تم إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) بموجب القانون 2018/63 المؤرخ في 1963/06/18، ذي الأربع غرف منها الغرفة الإدارية التي تختص كدرجة أولى وأخيرة في الطعون ضد السلطة المركزية، وكدرجة استئناف ضد أحكام المحاكم الإدارية الثلاث. والفصل في المنازعات الغدارية كان بموجب نفس النصوص الموروثة على فرنسا. ثم صدر القانون 278/65 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي، ودخل حيز التنفيذ ابتداء من 1966/06/15، حيث جعل المحاكم محل المحاكم الابتدائية الكبرى والمحاكم الابتدائية الموروثة عن الفترة الاستعمارية، وعض المحاكم الاستئنافية بالمجالس القضائية، وحول نفس القانون المذكور اختصاصات المحاكم الإدارية إلى غرف إدارية بالمجالس القضائية: الجزائر، وهران، قسنطينة، بحيث تستأنف قراراتها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى للقضاء. ويطبق نفس القانون الذي كان مطبقا سابقا أمام المحاكم الإدارية سواء أمام الغرف الإدارية للمجالس القضائية أم للمجلس الأعلى. بالتالي تم وضع حد للازدواجية القضائية في الجزائر، فأصبح هناك هرم قضائي واحد يضم المحاكم، المجالس القضائية والمجلس الأعلى. بعدها صدرت قوانين زادت من عدد المجالس القضائية وعدد الغرف الإدارية على مستوى هذه المجالس. كما صدر الأمر 154/66، المؤرخ في 1966/06/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية وأسندت المادة 07 منه مهمة الفصل ابتدائيا في المنازعات الإدارية أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية وتستأنف أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى. ثم جاء دستور 1989 وأحدث المحكمة العليا مكان المجلس الأعلى، وأصبح فيها 08 غرف منها الغرفة الإدارية. بعدها زاد عدد الولايات وزاد عدد المجالس القضائية وزاد عدد الغرف الإدارية كذلك. وخلال هذه الفترة، وإن كان هناك هرم قضائي واحد هو الذي يفصل في النزاعات العادية والإدارية، إلا أن النزاعات الإدارية كان الفصل فيها يتم وفقا لقواعد متميزة هي قواعد القانون الإداري.

### - مرحلة من 1996 إلى غاية يومنا هذا:

أعلن المؤسس الدستوري بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1996، عن إنشاء مجلس الدولة بموجب نص المادة 152 منه كهيئة مقومة لأعمال جهات القضاء الإداري والتي تجسدت فيما بعد في المحاكم الإدارية، كما أنشأت محكمة التنازع كهيئة مختصة في حل النزاعات بين هرم القضاء العادي والهرم القضائي الإداري. ونصت المادة 153 منه أيضا على أن تحديد اختصاصات وعمل تلك الهيكل القضائية بناء على قوانين عضوية. وصدرت فعلا تلك القوانين العضوية سنة 1998، القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وكذا القانون العضوي 02/98 المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، وتوج الإصلاح الإداري بالإعلان عن إنشاء محكمة التنازع بموجب القانون



العضوي 03/98 المتعلق باختصاصات محكمة النزاع وتنظيمها وعملها. وتم تنصيب المحاكم الإدارية سنة 2011، وشملت في 2016، 37 محكمة إدارية على المستوى الوطني وشملت باقي المناطق لاحقا لتصبح لدينا اليوم 48 محكمة إدارية. كما جاء القانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية استُحدث فيه قسم خاص بالإجراءات الإدارية. وتم تعديله بموجب القانون 13/22 المؤرخ في 2022/07/12 حيث عُُدلت بعض إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري نتيجة إنشاء 04 محاكم إستئناف إدارية على المستوى الوطني في الجزائر، قسنطينة، وهران، ورقلة تتمتع باختصاص جهوي في نظر الطعون بالاستئناف في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية. وبالتالي لدينا اليوم الفصل العضوي بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي. حيث ينظر الهرم القضائي الإداري في المنازعات الإدارية، وتطبق عليها قواعد القانون الإداري. ولقد اقتضى هذا الإصلاح صدور العديد من النصوص التنظيمية تبين كيفية تطبيق القوانين الصادرة، وكيفية تعيين أعضاء تلك الهيئات القضائية الإدارية... الخ.

## ب- تأثر النظام القانوني الجزائري بالمفهوم الضيق للقانون الإداري:

إن مظاهر تأثر المشرع الجزائري بنظرية القانون الإداري بالمفهوم الضيق تظهر من خلال إقراره لمبادئ وقواعد ونظريات القانون الإداري التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي وهي: نظام العقد الإداري الذي يختلف عن نظام العقود الخاصة والذي شمله قانون الصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي 247/15، المؤرخ في 2015/09/16، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام)، تخصيصه فئة الموظفين العموميين بنظام قانوني خاص به (الأمر 03/06، المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)، كما نظم بعض امتيازات السلطة العامة كامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة وخصها بقانون مستقل ينظمها (القانون 11/91، المؤرخ في 1991/04/27، المحدد لقواعد نزع الملكية للمنفعة العمومية)، كما نظم الأملاك الوطنية وخص لها قانونا مستقلا (القانون 30/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتضمن قانون الأملاك الوطنية)، كذلك نظم إجراءات المنازعة الإدارية (أو الدعوى الإدارية) بموجب القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، كما أن نظرية القرار الإداري وإن كانت بطبيعتها غير قابلة للتقنين والحصر، إلا أن القضاء الإداري الممثل في الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابق، ومجلس الدولة حاليا أرسى معالمها وأحكامها.

## ثانيا: خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص أضفت عليه طابعا مميزا، وجعلته قانونا مستقلا، وله ذاتية خاصة يتميز بها عن باقي القوانين الأخرى تتمثل فيما يلي:

### 1- القانون الإداري حديث النشأة:

يعد القانون الإداري حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى كالقانون المدني مثلا، والذي ترجع جذور نشأته إلى القانون الروماني، وذلك أم القانون الإداري لم ينشأ كقانون مستقل له أسسه ومبادئه وخصائصه ومصادره الخاصة به إلا في الربع الأخير من القرن 19 وذلك بفضل الجهود المبذولة من قبل القضاء والفقهاء الإداريين الفرنسيين. حيث ظهر للوجود بفضل مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النزاع الفرنسية في مرحلة التي اعترف فيها لمجلس الدولة بالسلطة التقريرية في مرحلة القضاء المفوض (كما سبق شحه)، معناه أنه قبل سنة 1872 لا يمكن الحديث في علم القانون عن فرع اسمه القانون الإداري باعتباره قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص. ولعل النشأة المتأخرة للقانون الإداري ترجع إلى جملة من العوامل هي: تأخر ظهور الوحدات الإدارية اللازمة لنشوء القانون الإداري؛ حداثة فكرة الفصل بين شخصية الحكام وشخصية الدولة، تأخر نشأة مجلس الدولة؛ الذي أدى إلى تأخر نشأة القانون الإداري بوصفه قانونا قضائيا من صنع هذا المجلس.

## 2- القانون الإداري يتسم بالمرونة والتطور:

لما كان القانون الإداري يهتم أساسا بالإدارة العامة ويحكم نشاطها فإنه تبعاً لذلك يجب أن يكون قانوناً متطوراً لا يعرف الاستقرار، ذلك أنه ما يصلح للإدارة اليوم قد لا يكون كذلك في وقت لاحق. وعليه فإنه على القانون الإداري أن يتكيف مع متطلبات الإدارة وفقاً لما يتماشى ووظيفتها في إشباع الحاجات العامة للجمهور، وهذا الهدف وحده في حركة دؤوبة ودائمة، الأمر الذي سينعكس في النهاية على أحكام ومبادئ القانون الإداري فيجعلها قابلة للتطور والتغيير.

**تتمثل أهمية هذه الخاصية في القانون الإداري في أنها:** تجعل قواعد القانون الإداري أكثر ملاءمة مع حقائق الحياة المتغيرة والمتنوعة؛ وتساعد على تحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع الإداري وهي: العدالة، المصلحة العامة للجماعة، حيث أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب قدراً كبيراً من المرونة.

**ومن أهم الأسباب التي ساهمت في زيادة سعة مرونة القانون الإداري وتطوره واتساع مجالاته هي:** اتساع وظيفة الدولة الحديثة فأصبحت تشمل النشاط الاقتصادي والاجتماعي؛ الزيادة الضخمة لعدد سكان العالم؛ الإصلاحات الإدارية والتي تشمل الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية للدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية؛ التقدم العلمي والتكنولوجي الذي يعرفه العالم المعاصر، ما يؤدي إلى ظهور مشروعات جديدة ومتنوعة، مما يؤدي إلى تدخل الدولة لمباشرة هذه النشاطات والإشراف والرقابة عليها.

## 3- القانون الإداري غير مقنن:

**التقنين هو:** تجميع رسمي لأهم المبادئ القانونية بخصوص مسألة معينة وترتيبها وتنسيقها من أجل إدماجها في مدونة واحدة، تصدر عن السلطة التشريعية، فهو إذن عملية تشريعية تتمثل في إصدار تشريع يضم المبادئ والقواعد التي تحكم فرعاً معيناً من الروابط والعلاقات أو نشاط معين مثل القانون المدني، التجاري... الخ. فالقننين في الدولة يظهر بتضافر جهود السلطة التنفيذية والتشريعية، وحتى الفقه والقضاء يشاركان في التقنين بطريقة غير مباشرة. حيث أن مهمة المشرع يسيرة وهو يضع قواعد القوانين بصفة عامة في غير المجال الإداري ذلك أن التشريع عامة يتسم بالثبات نسبياً في غير المجال الإداري، وذلك بحكم إمكانية التنبؤ بالعلاقات في غير المجال الإداري وما قد تنيره من إشكالات، عكس القانون الإداري، حيث تكون مهمة المشرع صعبة لحصر كل قواعده بمختلف جوانبه في مدونة واحدة. **وهذا يرجع لعدة أسباب تتمثل فيما يلي:** حداثة نشأة القانون الإداري؛ مرونة النشاط الإداري وسرعة تطوره؛ العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري، حيث تنتسج مجالات القانون الإداري وكل مجال يتطلب في بعض الأحيان عدد كبير من النصوص القانونية لتنظيمه.

**لكن استثناء من القاعدة العامة المتمثلة في عدم قابلية قواعد القانون الإداري للتقنين، فإنه يوجد تقنين جزئي لبعض موضوعات لقانون الإداري:** حيث يمكن تقنين بعض جوانب القانون الإداري والمتعلقة مثلاً بالتنظيم الإداري، النشاط الإداري، أو وسائل الإدارة من أموال وموظفين أو امتيازات، أو منازعات الإدارة. ومثالها: قانون البلدية، قانون الولاية، قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وفي وقتنا الحالي قننت تقريباً كل جوانب القانون الإداري.

## 4- القانون الإداري قانون قضائي أساساً:

يعتبر القضاء الإداري هو المصدر الرئيسي للقانون الإداري، فهو من صنع القضاء الإداري وليس من صنع لمشرع. حيث لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً رائداً في إظهار القانون الإداري للوجود، حيث رفض في مرحلة القضاء المفوض عندما عُرضت عليه منازعات الإدارة إخضاعها لقواعد القانون الخاص، وبغياب نصوص أخرى تحكم نشاط الإدارة، كان عليه تقديم البديل وإيجاد نصوص تتلاءم مع



النشاط الإداري و منطلقاته، و عليه استطاع مجلس الدولة من خلال فصله في المنازعات الإدارية على مر الزمن، إرساء قواعد القانون الإداري والتي وازن من خلالها بين المصلحة العامة و سلطات الغارة من جهة و بين حقوق الأفراد من جهة أخرى. وهنا يمكن القول أنه إذا كان القاضي العادي قاضي تطبيقي لنصوص القانون فالقاضي الإداري قاضي تأسيس و إبداع و إنشاء لقواعد القانون الإداري.

#### 5- القانون الإداري قانون مستقل:

يعتبر القانون الإداري قانونا قائما بذاته له أصوله و مبادئه الخاصة به، وله قضاءه الإداري الطي يطبق قواعده على المنازعات الإدارية، فهو إذن مستقل بمبادئه و قواعده عن القوانين الأخرى. وتجدر الإشارة إلى ان استقلالية القانون الإداري عن القانون الخاص لا تتجلى إلا إذا تأكدت استقلاليته عن القانون المدني (لأنه الشريعة العامة أي أم القوانين)، عندها يمكن القول أنه قانونا بذاته. ومظاهر الاختلاف بينها تتجلى في أن بعض قواعد القانون الإداري لا مثيل لها في القانون المدني مثلا: نزع الملكية للمنفعة العامة لا يوجد له مثيل في القانون المدني ذلك أنه يقوم على مبدأ عدم المفاضلة بين المصالح الخاصة خلافا للمجال الإداري الذي يقوم أساسا على المفاضلة بين المصلحة العامة (وهي أولى) و المصلحة الخاصة. إلا أنه هذه الاستقلالية للقانون الإداري ليست مطلقة إنما نسبية، ذلك أن القاضي الإداري يعود للقانون المدني لتطبيق بعض قواعده إن قدر ملائمتها و صلاحيتها للفصل في النزاع الإداري المعروض عليه. وهذا لا ينفي استقلالية القانون الإداري، إنما فقط تجعل الاستقلال نسبيا.

#### ولقد اختلف الفقه في فرنسا في إبراز الحكمة من استقلال القانون الإداري (أو إبراز ذاتية القانون

الإداري)، وتم تقديم مبررات كثيرة لذلك أهمها: مبدأ سيادة الدولة، و طبيعة المنازعة الإدارية، و لقد قدمت العديد من الانتقادات لهذين المبررين، وكان المبرر الأكثر صوابا حسب رأي الفقه هو مبدأ طبيعة الخدمة العامة، فبحسب هذا المبدأ فإن سبب تميز القانون الإداري و مبرر ذاتيته هو طبيعة الخدمة العامة، فمحم مهام السلطة العامة هو أداء الخدمة العامة، و امتيازات الإدارة التي تستعملها في أداء مهامها فرضتها طبيعة الخدمة العامة، كنزع الملكية للمنفعة العامة فلا يُعقل أن يقرر هذا الامتياز لمجرد حرمان الأشخاص من ملكيتهم بل لتحقيق خدمة عامة، كما أن الخدمة العامة هي التي تبرر تقييد الحريات و تعديل الصفقات و غيرها من مظاهر السلطة العامة في الدولة.



محاضرات مقياس: القانون الإداري...

القسم: ... القانون العام..... السنة: الأولى ليسانس / التخصص: ..الحقوق/ الأستاذة: مقداد زينة/  
المحور الأول: مدخل للقانون الإداري/ المحاضرة رقم: 03/ بتاريخ: 2022/10/11

عنوان المحاضرة: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

- مضمون المحاضرة:

ينقسم القانون بصفة عامة إلى فرعين هما القانون العام والقانون الخاص، ويعتبر القانون الإداري أحد أهم فروع القانون العام الداخلي وله صلة وطيدة بالقوانين الأخرى، فهو استند في نشأته إلى العديد من قواعد القانون الخاص، دون أن ننسى علاقته بعلم الإدارة العامة.

أولاً: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

علم الإدارة العامة هو علم إنساني يُعنى بوصف وتفسير وبناء ونشاط جهاز الدولة القائم على توفير سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز. ومعظم الدول تدرج مادة الإدارة العامة ضمن مقرر تدريس والإعداد لشهادة ليسانس في القانون، لذلك لا بد من معرفة العلاقة بينهما وما يميزهما عن بعضهما البعض.

أوجه الاتفاق: يتفق القانون الإداري مع علم الإدارة العامة في موضوعهما، وهو الإدارة العامة (السلطة الإدارية).

أوجه الاختلاف: يعالج القانون الإداري الإدارة العامة من الناحية القانونية، أما علم الإدارة العامة فيتناولها من الناحية الفنية. وعليه فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري أي تكوينه، اختصاصاته ووظيفة كل عنصر من عناصره وما ينشأ عن نشاطاته من منازعات، أما علم الإدارة العامة فيهتم بدراسة مناهج تنظيم الإدارة، والمبادئ والطرق العلمية للعمليات الإدارية المختلفة، ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير وكل المراحل التي تمر بها عملية صنع القرار وعوامل نجاح القيادة، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف تكون في المستقبل وتذليل الصعوبات والمعوقات التي تعترضها. مثلاً: الموظف العام يهتم به القانون الإداري من حيث من هو، ما هي شروط الوظيفة العامة، ما هي حقوقه وواجباته، كيف تنظم ترقيته، وتأديبه، ما هي الطرق القانونية لإنهاء علاقته الوظيفية.. الخ أما علم الإدارة العامة فيهتم به من حيث دراسة شروط التأهيل للوظيفة دراسة فنية أكاديمية، وطرق التدريب وكيفية.

ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

القانون الدستوري هو القانون الأساسي في الدولة وهو ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بشكل الدولة وبنظام الحكم فيها، والسلطات العامة في الدولة من حيث تكوينها، اختصاصاتها، علاقاتها ببعضها البعض وبالأفراد، وحقوق وحرريات الأفراد والضمانات التي تكفلها.

ويعتبر القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري فهو ينظم ويبين تكوين واختصاص إحدى سلطات الدولة وهي السلطة التنفيذية أي (الجهاز الإداري في الدولة).

أوجه الاتفاق: يعتبر كل منهما فرع من فروع القانون العام؛ يعتبر القانون الإداري امتداد للقانون الدستوري، حيث يضع هذا الأخير الأحكام الكلية الخاصة بالسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل أداء الجهاز الإداري لوظيفته (أي تطبيق سياسة الدولة وتنفيذها)، كذلك إذا



كان القانون الدستوري يعمل على تقرير الحقوق والواجبات بموجب نصوص قانونية عامة، كحرية العقيدة والرأي، ومبدأ المساواة... الخ، فالقانون الإداري هو الذي يبين كيفية ممارسة هذه الحقوق بواسطة سن الضوابط والحدود التي يجب على الأفراد احترامها (يعني الضبط الإداري)؛ تضمنت الدساتير على مر المراحل والتعديلات العديد من القواعد التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري. (سنراه لاحقا في درس مصادر القانون الإداري).

**أوجه الاختلاف:** يهتم القانون الدستوري بسلطات الدولة الثلاث والعلاقة فيما بينها، في حين يبحث القانون الإداري في سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية باعتبارها جهاز إداري في الدولة؛ حتى ولو كانت السلطة التنفيذية محل اهتمام القانونيين معا، إلا أن القانون الدستوري يركز عليها باعتبارها جهة حكومية وسلطة دستورية سياسية، أما القانون الإداري فيركز عليها باعتبارها إدارة من الناحية الإدارية؛ يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين، بما فيها لقانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

### ثالثا: علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات

قد يبدو لأول وهلة عدم وجود علاقة بين القانون الإداري والقانون الجنائي الذي يعالج ظاهرة الجريمة ويحدد لها عقابا مناسباً، إلا أن هذا التصور يتبدد إذا وضعنا في الاعتبار أن الجريمة ظاهرة موجودة في كل محيط بشري، ومحيط الإدارة ليس بعيداً عن هذه الظاهرة مما ينبغي معه أن يتعرض مقترف الجريمة للعقوبة المحددة قانوناً.

**أوجه الاتفاق:** كلاهما فرع من فروع القانون العام؛ قانون العقوبات ينص على الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري: كجرائم إهانة الموظفين، أو الاعتداء عليهم أثناء تأديتهم لوظائفهم أو بسببها، جرائم إفشاء الأسرار، الرشوة، الاختلاس،... الخ، خصوصاً هذه الأخيرة، فالإدارة مسؤولة عن الحفاظ على النظام العام في المجتمع، وبالتالي عندما يضع قانون العقوبات جزاءات على تبديد الأموال العامة مثلاً واختلاسها فهو ييهل مهمة الإدارة في ذلك، مما يجعل القانونان متكاملان.

**أوجه الاختلاف:** رغم أن القانونيين متداخلين وصلتهم وطيدة إلا أنهما يختلفان من حيث زاوية اهتمامهما فيهتم القانون الإداري بالجانب التنظيمي للهيكل الإدارية، أما القانون الجنائي فيهتم بالجانب الجزائي.

### رابعا: علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

يهتم القانون المالي بجوانب النشاط المالي للدولة، سواء تعلق هذا النشاط بالنفقات العامة أو بإيراداتها العامة أو بميزانياتها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة.

**وعليه فأوجه الاتفاق بين القانون الإداري والقانون المالي تتمثل في:** أن السلطات الإدارية المختلفة تحتاج لممارسة نشاطاتها وأداء مهامها المختلفة بهدف إشباع الحاجات العامة والقيام بأعباء السلطة العامة إلى نفقات عامة تمكنها من ذلك. أي أن الأموال العامة هي أحد الوسائل الوسائل الهامة التي تستعملها الإدارة العامة لممارسة نشاطاتها في سد الحاجيات العامة وهي في نفس الوقت تمثل موضع لقانون المالية، وهنا تتجلى العلاقة الوثيقة بين القانونيين. كما أن الأموال العامة سواء في تحليلها أو كيفية اكتسابها أو إدارتها أو إنفاقها أو حمايتها هي موضوعات تدرس ضمن نطاق القانون الإداري، ذلك أن القانون الإداري يهتم بالأموال العام والخاص المملوك للدولة وهيئاتها المختلفة، فهي تعتبر أحد أهم مجالاته (موضوعاته) - كما سبق ذكره في أول محاضرة -.

### خامسا: علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام



**أوجه الاختلاف:** ولو أن موضوع القانونين واحد وهو الدولة باعتبارها شخص عام إلا أن مجال اهتمامهما بالدولة يختلف، فينحصر اهتمام القانون الإداري بها في نشاطها الداخلي باعتبارها صاحبة سيادة وسلطان داخل إقليمها، بينما يهتم القانون الدولي العام بها في نشاطها الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك علاقاتها مع المنظمات الدولية.

**أوجه الاتفاق:** كلاهما يهتم بالدولة باعتبارها أحد أشخاص القانون العام؛ يلتقي القانونان بالرغم من تباعد مجالتهما، في إطار المعاهدات الدولية التي تبرمها الدولة أو تصادق عليها ويكون لها علاقة بأحد موضوعات القانون الإداري، مثلا: معاهدة تتعلق بحماية الموظف العام وصادقت عليها الجزائر، هذه المعاهدة تصبح عبارة عن تشريع داخلي تأتي في الترتيب بعد الدستور وتسمو على القانون ويصبح القاضي ملزم بتطبيقها على في النزاعات التي تثار أمامه ويكون لها صلة بموضوع المعاهدة.

### سادسا: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يعتبر القانون المدني أقدم فروع القانون، وقواعده هي بمثابة الشريعة العامة التي تحكم روابط القانون وعلاقات الأفراد خاصة في جانبها المالي ومختلف أوجه التصرف سواء بالبيع أو الإيجار أو الرهن... الخ.

**أوجه الاتفاق:** يعتبر القانون المدني الشريعة العامة، هذا ما يجعله المرجع الأساسي للقانون الإداري فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني: ففكرة الشخصية المعنوية، إضفاء الحماية المدنية على أموال الدولة بمنع الحجز عليها، قواعد المسؤولية في إطار القانون الإداري استمدها من القانون المدني. فاستعان القانون الإداري ببعض المفاهيم التي تعد من موضوعات القانون المدني وعمل على تطويرها بما يتلاءم ومقتضيات الوظيفة الإدارية.

**أوجه الاختلاف:** يعتبر القانون المدني أهم فروع القانون الخاص أما القانون الإداري فهو أهم فروع القانون العام؛ ينظم القانون المدني العلاقة بين الأفراد وبينهم وبين الإدارة باعتبارها شخص عادي متناولة عن السلطة العامة، أما القانون الإداري فهو الذي ينظم الإدارة باعتبارها سلطة عامة سواء في علاقاتها فيما بينها أو بينها وبين الأفراد. وعلى الرغم من أن أحكام القانون الإداري مستوحاة من القانون المدني فإن ذلك لا يعني وحدة الأحكام في القانونين فهذه المسألة وإن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري إلا أن تطبيقها يختلف وذلك لاختلاف أشخاص القانونين.

### سابعا: علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية

يعتبر القانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، باعتبار أن هذا الأخير هو الذي ينظم منازعات الإدارة أمام القضاء الإداري. فقانون الإجراءات المدنية والإدارية نظمت قواعده الدعوى أمام القضاء الإداري والتي تكون الإدارة طرفا فيها وذلك من حيث: الجهة المختصة بالفصل في هذه الدعوى (المحكمة الإدارية، المحكمة الإدارية الاستئنافية، مجلس الدولة)، قواعد الاختصاص بنوعيه (النوعي والمحلي)، شروط رفع الدعوى، ميعاد رفع الدعوى، سير الدعوى، أدلة الإثبات فيها، إصدار الأحكام فيها، طرق لظعن في الأحكام الإدارية، وتنفيذ الأحكام الإدارية... الخ.



## محاضرات مقياس: القانون الإداري...

القسم: ... القانون العام. / السنة: .. الأولى ليسانس / التخصص: .. الحقوق / الاستاذ: ..مقداد زينة/ المحور  
الأول: مدخل للقانون الإداري / المحاضرة رقم: 04 / بتاريخ: ..2022/10/17

### عنوان المحاضرة: - مصادر القانون الإداري

### - مضمون المحاضرة:

مصادر القانون الإداري هي المنابع والأصول التي يُستقى منها القانون الإداري، وإذا كانت الخاصية المميزة للقانون الإداري أنه قانون قضائي، فإن هذا لا يعني أن القضاء وحده هو المصدر الوحيد لهذا القانون، بل إن للتشريع دور بالنسبة للقانون الإداري رغم عدم قابلية هذا الأخير للتقنين، وكذلك العرف ومبادئ القانون دور لا يُستهان به في إبراز قواعد القانون الإداري.

### أولاً: التشريع

يقصد به وضع القواعد القانونية في نصوص أو مدونات تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع، وذلك بواسطة السلطة المختصة وطبقاً للإجراءات المقررة لذلك. والتشريع كأحد المصادر الرسمية للقانون الإداري هو مجموعة النصوص الرسمية على اختلاف درجاتها وقوتها والجهة التي صدرت عنها والتي تعني الإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها. ويتدرج التشريع وفقاً لهرم من القمة إلى القاعدة كما يلي:

### 1- الدستور (التشريع الأساسي):

هو الشريعة العامة والأساسية في الدولة (أعلى درجة في التشريع)، ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر وآخرها دستور 2020 نصوصاً تخص الإدارة العامة في مجالات مختلفة مثلاً: المادة 17 منه عددت الجماعات الإقليمية، كرسّت المادة 18 اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري. المادة 20 والمادة 22 عددت الأملاك الوطنية، المواد 25، 26، 27، أقرت عدة مبادئ تشكل ضمانات المواطن اتجاه الإدارة منها: عدم تحيز الإدارة (مبدأ حياد الإدارة)، مبدأ المساواة... الخ، المادة 60 كرسّت نزاع الملكية للمنفعة العامة، المادة 92 ذكرت صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري والمتمثلة في التعيين وإنهاء المهام، المادة 93 تحدثت عن تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. المادة 179 كرسّت ازدواجية القضاء.

### 2- المعاهدات الدولية:

هو اتفاق يبرم بين الدول أو بين الدول ومنظمة دولية يهدف إلى إحداث ر قانوني في علاقاتهم المتبادلة. والمعاهدات المتعلقة بجانب من جوانب القانون الإداري والمصادق عليها والتي نُشرت بصفة قانونية في الدولة، تعتبر من المصادر الرسمية للقانون الإداري، تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور مباشرة وهي تسمى على القانون. (المادتين 153، 154 من الدستور تخص المعاهدات الدولية) وعليه فالمعاهدات المبرمة في مجال القانون الإداري تعد مصدراً رسمياً للقانون الإداري مثال: إبرام معاهدة دولية تتعلق بالمساءلة التأديبية للموظف العام وتكرس إجراءً جديداً في المجال التأديبي لحمايته، لا بد من تطبيقها من قبل القاضي في النزاع (سبق شرحه في عنصر علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام).

### 3- التشريع العادي (القانون):

هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم بوضعها السلطة التشريعية وفقا لأحكام الدستور ولتي تنصب على موضوع من موضوعات القانون الإداري. وهناك العديد من الأمثلة عليها: القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، وكذا القانون العضوي 02/98 المتضمن اختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، القانون العضوي 03/98 المتضمن اختصاصات محكمة النزاع وتنظيمها وعملها، القانون العضوي للانتخابات، قانون الولاية، قانون البلدية، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون الأملاك الوطنية، قانون رقم 11/91 المتعلق بقواعد نزع الملكية للمنفعة العامة، الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

#### 4- التشريع الفرعي (التنظيم أو اللوائح الإدارية):

ويقصد بها مجموعة القواعد العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية وهي المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والمراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، والقرارات الوزارية الصادرة عن الوزراء، والقرارات التنظيمية الصادرة عن الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ورؤساء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. والتي تساهم في تنظيم الكثير من جوانب النشاط الإداري، يتم اللجوء إليها لحسم النزاع مع مراعاة تدرجها وموضوعها وعلاقتها مع النزاع.

وتتمثل أنواع التنظيم أو اللوائح فيما يلي: **اللوائح المستقلة:** (نصت عليها المادة 1/141 من الدستور) يصدرها رئيس الجمهورية خارج المجال التشريعي الوارد في المادتين 139 و140 من الدستور، وهي مستقلة لأنها لا تستند في وجودها إلى التشريع بل يصدرها رئيس الدولة استنادا للدستور، أي أنها تتعدى تنفيذ القانون إلى تنظيم بعض الأمور أو المواضيع التي لم ينظمها القانون ولم يتطرق إليها، وتصدر معظمها في مجال الضبط الإداري وتسمى لوائح الضبط الإداري أو لوائح البوليس الإداري. **اللوائح التنفيذية:** (نصت عليها المادة 2/141) هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بغرض تنفيذ القانون أي وضعه موضع التنفيذ، وهي تخضع تماما للقانون وتتقيد به وتتبعه، فلا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطله، وهي قد تصدر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الوزراء، الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رؤساء المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية، أمثلة عنها: المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. المرسوم التنفيذي المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة، المراسيم المتضمنة صلاحيات الوزراء، المراسيم الخاصة باختصاصات الولاية والبلدية في مختلف القطاعات: كالنقل، الصيد البحري... الخ. **اللوائح التفويضية:** وهي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظم بعض المسائل الداخلة أصلا في نطاق التشريع، ويكون لهذه اللوائح قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

#### ثانيا: العرف

هو مصدر غير مكتوب للقانون الإداري، يُقصد به اضطراد السلطة الإدارية في العمل بقاعدة معينة لمدة زمنية معقولة وطويلة مع الاعتقاد بالزامية هذه القاعدة ووجوب احترامها من طرف كل من السلطة الإدارية والأفراد: فللعرف ركنان هما: **الركن المادي:** وهو اعتياد الإدارة سلوك أو نشاط معين، ويشترط إتباعه بصورة متكررة بانتظام بدون انقطاع ولمدة زمنية طويلة ومعقولة تكفي للاقتناع به من جانبها وجانب الأفراد بوجوب احترامه؛ **الركن المعنوي:** أن يجري الاعتقاد لدى الإدارة وهي تتبع سلوكا معيناً أنها ملزمة بإتباعه والابتعاد عنه يعرضها للمسؤولية ويجعل عملها معيباً من حيث المشروعية، إذ تلتزم باحترام القاعدة القانونية هذه ولا يجوز مخالفتها وإلا تعرض من يخالفها للجزاء. وبالتالي حتى يصبح العرف ملزماً يجب أن يكون عاماً، وتطبقه الإدارة بصورة دائمة ومنتظمة، ولا يخالف نصاً قائماً وهو نوعان مفسر ومكمل. **ملاحظة:** تعاضد دور التشريع في المجال الإداري في الوقت الحاضر وكذا القضاء الإداري أدى إلى جعل العرف ذو أهمية محدودة في هذا المجال.



لا غرابة في اعتبار القضاء الإداري مصدرا من مصادر القانون الإداري، ذلك أن هذا الأخير عرف نشأته وتطوره على يد القضاء الفرنسي. ويُقصد بالقضاء معنيين: مجموع المحاكم القائمة في دولة معينة، و، مجموع الأحكام والمبادئ التي تقرها السلطة القضائية. وهذا الأخير هو الذي يعيننا في دراستنا هذه. ولقد شكلت الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي شيئا فشيئا، والتي ابتدع فيها الحلول للمنازعات الإدارية بما يتوافق مع طبيعتها في مجموعها ما يعرف اليوم بقواعد القانون الإداري، ولقد كان له الدور وما زال في الكشف عن الكثير من القواعد وحسم الكثير من الإشكالات. فللقاضي الإداري دور هام في مجال القانون الإداري إذ يفسر النصوص القانونية الغامضة، ويوفق بين النصوص المتعارضة، وهو بهذا الدور المميز يقوم باستنباط القاعدة التي تتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية عند عدم وجود نص تشريعي يساعده في حلها. وكذلك في الجزائر فقد لعب دورا هاما في إرساء قواعد القانون الإداري، وهذا من خلال الأحكام المختلفة في جميع جوانبه، إلا أنه الملاحظ أنه تراجع كثيرا عما كان عليه بالسابق، حيث تقلص في الوقت، وهذا راجع إلى أن التشريع غزى كل مجالات القانون الإداري ولم يترك إلا النادر من الأمور التي يمكن للقاضي يتدخل فيها.

#### رابعاً: المبادئ العامة للقانون

هي مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني، ويتم اكتشافها واستنباطها بواسطة القضاء، ويعلمنا هذا الأخير في أحكامه فتكتسب القوة الملزمة وهي تختلف على هذا النحو عن المبادئ العامة المدونة في مجموعة تشريعية واحدة كمبادئ القانون المدني والتجاري، لأن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع. ونجد المبادئ العامة للقانون منصوصا عليها في إعلانات الحقوق ومقدمات (ديباجات) الدساتير وهي: مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ المساواة بين المواطنين، القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان، مبدأ العدل والإنصاف، مبدأ كفاءة حقوق الدفاع، مبدأ المحافظة على الحريات العامة، مبدأ حرية الصناعة والتجارة. أما المبادئ التي نقصدها هنا فمصدرها هو القضاء. **وفي مجال القانون الإداري هي تعني:** المبادئ العامة غير المكتوبة والتي استخلصها القضاء الإداري وأبرزها في أحكامه ومنحها القوة الملزمة. أُخْتُلف في أساسها هو القانون أو القانون الطبيعي أو القضاء، لكن معظم الفقه استقر على أنه القضاء هو أساسها. ونجد مصدر هذه المبادئ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إذ ظهرت لأول مرة في قرار له سنة 1948 والمتعلق باحترام حقوق الدفاع. **ومن أمثلة المبادئ الأساسية العامة للقانون والمرتبطة بالقانون الإداري نجد:** مبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة مثلا: المساواة أمام القانون، المساواة أمام القضاء، المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة (المساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة)، المساواة أمام المرافق العامة بين الأفراد في الانتفاع وفي التكاليف والأعباء؛ نجد أيضا مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد؛ مبدأ عدم رجعية الأنظمة؛ مبدأ احترام حقوق الدفاع في القرارات التأديبية؛ مبدأ عدم نزع الملكية إلا في إطار القانون في مقابل تعويض قبلي عادل ومنصف؛ مبدأ عدم تحيز الإدارة.

#### خامساً: الفقه

هو مجموعة الآراء والمبادئ التي تُستنبط بالطرق العلمية، بواسطة علماء القانون كأساتذة القانون في الجامعات، قضاة، محامين، والتي تصدر في شكل مؤلفات أو فتاوى أو تعليقات أو مقالات أو أبحاث أو أطروحات أو في شكل شرح للنصوص لقانونية القائمة وتفسير الغامض منها أو نقدها. **والفقه الإداري** يلعب دورا هاما في إبراز النظريات والمبادئ العامة التي تحكم موضوعات القانون الإداري وذلك من خلال شرح النصوص التي تحكم هذه الموضوعات وتحديد مفهوما وشروط تطبيقها والتنبيه إلى



الصعوبات التي تبرز أثناء التطبيق، كما يفسر النصوص الغامضة منها ويقارن التشريعات مع نظائرها في الدول الأخرى لكي يصل إلى أفضل الحلول، كما يقوم بدور هام في مجال القضاء الإداري وذلك من خلال دراسته وعرضه الأحكام التي يُصدرها القضاء الإداري لتحليلها والكشف عن مضمونها. والفقهاء مجرد مصدر تفسيري ذلك أنه لا يدعو عن كونه اجتهاد شخصي يقوم به صاحبه متطوعا ليس له أية قوة ملزمة، فهو ليس مصدرا رسميا للقانون الإداري.



## محاضرات مقياس: القانون الإداري...

القسم: ... القانون العام / السنة: .. الأولى ليسانس / التخصص: .. الحقوق / الاستاذ: ..مقداد زينة/ المحور  
الأول: مدخل للقانون الإداري / المحاضرة رقم: 04 / بتاريخ: ..2022/10/17

### عنوان المحاضرة: - مصادر القانون الإداري

### - مضمون المحاضرة:

مصادر القانون الإداري هي المنابع والأصول التي يُستقى منها القانون الإداري، وإذا كانت الخاصية المميزة للقانون الإداري أنه قانون قضائي، فإن هذا لا يعني أن القضاء وحده هو المصدر الوحيد لهذا القانون، بل إن للتشريع دور بالنسبة للقانون الإداري رغم عدم قابلية هذا الأخير للتقنين، وكذلك العرف ومبادئ القانون دور لا يُستهان به في إبراز قواعد القانون الإداري.

### أولاً: التشريع

يقصد به وضع القواعد القانونية في نصوص أو مدونات تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع، وذلك بواسطة السلطة المختصة وطبقاً للإجراءات المقررة لذلك. والتشريع كأحد المصادر الرسمية للقانون الإداري هو مجموعة النصوص الرسمية على اختلاف درجاتها وقوتها والجهة التي صدرت عنها والتي تعني الإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها. ويتدرج التشريع وفقاً لهرم من القمة إلى القاعدة كما يلي:

### 1- الدستور (التشريع الأساسي):

هو الشريعة العامة والأساسية في الدولة (أعلى درجة في التشريع)، ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر وآخرها دستور 2020 نصوصاً تخص الإدارة العامة في مجالات مختلفة مثلاً: المادة 17 منه عددت الجماعات الإقليمية، كرسّت المادة 18 اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري. المادة 20 والمادة 22 عددت الأملاك الوطنية، المواد 25، 26، 27، أقرت عدة مبادئ تشكل ضمانات المواطن اتجاه الإدارة منها: عدم تحيز الإدارة (مبدأ حياد الإدارة)، مبدأ المساواة... الخ، المادة 60 كرسّت نزاع الملكية للمنفعة العامة، المادة 92 ذكرت صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري والمتمثلة في التعيين وإنهاء المهام، المادة 93 تحدثت عن تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. المادة 179 كرسّت ازدواجية القضاء.

### 2- المعاهدات الدولية:

هو اتفاق يبرم بين الدول أو بين الدول ومنظمة دولية يهدف إلى إحداث ر قانوني في علاقاتهم المتبادلة. والمعاهدات المتعلقة بجانب من جوانب القانون الإداري والمصادق عليها والتي نُشرت بصفة قانونية في الدولة، تعتبر من المصادر الرسمية للقانون الإداري، تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور مباشرة وهي تسمى على القانون. (المادتين 153، 154 من الدستور تخص المعاهدات الدولية) وعليه فالمعاهدات المبرمة في مجال القانون الإداري تعد مصدراً رسمياً للقانون الإداري مثال: إبرام معاهدة دولية تتعلق بالمساءلة التأديبية للموظف العام وتكرس إجراءً جديداً في المجال التأديبي لحمايته، لا بد من تطبيقها من قبل القاضي في النزاع (سبق شرحه في عنصر علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام).

### 3- التشريع العادي (القانون):

هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم بوضعها السلطة التشريعية وفقا لأحكام الدستور ولتي تنصب على موضوع من موضوعات القانون الإداري. وهناك العديد من الأمثلة عليها: القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، وكذا القانون العضوي 02/98 المتضمن اختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، القانون العضوي 03/98 المتضمن اختصاصات محكمة النزاع وتنظيمها وعملها، القانون العضوي للانتخابات، قانون الولاية، قانون البلدية، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون الأملاك الوطنية، قانون رقم 11/91 المتعلق بقواعد نزع الملكية للمنفعة العامة، الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

#### 4- التشريع الفرعي (التنظيم أو اللوائح الإدارية):

ويقصد بها مجموعة القواعد العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية وهي المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والمراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، والقرارات الوزارية الصادرة عن الوزراء، والقرارات التنظيمية الصادرة عن الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ورؤساء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. والتي تساهم في تنظيم الكثير من جوانب النشاط الإداري، يتم اللجوء إليها لحسم النزاع مع مراعاة تدرجها وموضوعها وعلاقتها مع النزاع.

وتتمثل أنواع التنظيم أو اللوائح فيما يلي: **اللوائح المستقلة:** (نصت عليها المادة 1/141 من الدستور) يصدرها رئيس الجمهورية خارج المجال التشريعي الوارد في المادتين 139 و140 من الدستور، وهي مستقلة لأنها لا تستند في وجودها إلى التشريع بل يصدرها رئيس الدولة استنادا للدستور، أي أنها تتعدى تنفيذ القانون إلى تنظيم بعض الأمور أو المواضيع التي لم ينظمها القانون ولم يتطرق إليها، وتصدر معظمها في مجال الضبط الإداري وتسمى لوائح الضبط الإداري أو لوائح البوليس الإداري. **اللوائح التنفيذية:** (نصت عليها المادة 2/141) هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بغرض تنفيذ القانون أي وضعه موضع التنفيذ، وهي تخضع تماما للقانون وتتقيد به وتتبعه، فلا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطله، وهي قد تصدر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الوزراء، الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رؤساء المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية، أمثلة عنها: المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. المرسوم التنفيذي المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة، المراسيم المتضمنة صلاحيات الوزراء، المراسيم الخاصة باختصاصات الولاية والبلدية في مختلف القطاعات: كالنقل، الصيد البحري... الخ. **اللوائح التفويضية:** وهي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظم بعض المسائل الداخلة أصلا في نطاق التشريع، ويكون لهذه اللوائح قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

#### ثانيا: العرف

هو مصدر غير مكتوب للقانون الإداري، يُقصد به اضطراد السلطة الإدارية في العمل بقاعدة معينة لمدة زمنية معقولة وطويلة مع الاعتقاد بالزامية هذه القاعدة ووجوب احترامها من طرف كل من السلطة الإدارية والأفراد: فللعرف ركنان هما: **الركن المادي:** وهو اعتياد الإدارة سلوك أو نشاط معين، ويشترط إتباعه بصورة متكررة بانتظام بدون انقطاع ولمدة زمنية طويلة ومعقولة تكفي للاقتناع به من جانبها وجانب الأفراد بوجوب احترامه؛ **الركن المعنوي:** أن يجري الاعتقاد لدى الإدارة وهي تتبع سلوكا معيناً أنها ملزمة بإتباعه والابتعاد عنه يعرضها للمسؤولية ويجعل عملها معيباً من حيث المشروعية، إذ تلتزم باحترام القاعدة القانونية هذه ولا يجوز مخالفتها وإلا تعرض من يخالفها للجزاء. وبالتالي حتى يصبح العرف ملزماً يجب أن يكون عاماً، وتطبقه الإدارة بصورة دائمة ومنتظمة، ولا يخالف نصاً قائماً وهو نوعان مفسر ومكمل. **ملاحظة:** تعاضد دور التشريع في المجال الإداري في الوقت الحاضر وكذا القضاء الإداري أدى إلى جعل العرف ذو أهمية محدودة في هذا المجال.



لا غرابة في اعتبار القضاء الإداري مصدرا من مصادر القانون الإداري، ذلك أن هذا الأخير عرف نشأته وتطوره على يد القضاء الفرنسي. ويُقصد بالقضاء معنيين: مجموع المحاكم القائمة في دولة معينة، و، مجموع الأحكام والمبادئ التي تقرها السلطة القضائية. وهذا الأخير هو الذي يعيننا في دراستنا هذه. ولقد شكلت الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي شيئا فشيئا، والتي ابتدع فيها الحلول للمنازعات الإدارية بما يتوافق مع طبيعتها في مجموعها ما يعرف اليوم بقواعد القانون الإداري، ولقد كان له الدور وما زال في الكشف عن الكثير من القواعد وحسم الكثير من الإشكالات. فللقاضي الإداري دور هام في مجال القانون الإداري إذ يفسر النصوص القانونية الغامضة، ويوفق بين النصوص المتعارضة، وهو بهذا الدور المميز يقوم باستنباط القاعدة التي تتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية عند عدم وجود نص تشريعي يساعده في حلها. وكذلك في الجزائر فقد لعب دورا هاما في إرساء قواعد القانون الإداري، وهذا من خلال الأحكام المختلفة في جميع جوانبه، إلا أنه الملاحظ أنه تراجع كثيرا عما كان عليه بالسابق، حيث تقلص في الوقت، وهذا راجع إلى أن التشريع غزى كل مجالات القانون الإداري ولم يترك إلا النادر من الأمور التي يمكن للقاضي يتدخل فيها.

#### رابعاً: المبادئ العامة للقانون

هي مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني، ويتم اكتشافها واستنباطها بواسطة القضاء، ويعلمها هذا الأخير في أحكامه فتكتسب القوة الملزمة وهي تختلف على هذا النحو عن المبادئ العامة المدونة في مجموعة تشريعية واحدة كمبادئ القانون المدني والتجاري، لأن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع. ونجد المبادئ العامة للقانون منصوصا عليها في إعلانات الحقوق ومقدمات (ديباجات) الدساتير وهي: مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ المساواة بين المواطنين، القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان، مبدأ العدل والإنصاف، مبدأ كفالة حقوق الدفاع، مبدأ المحافظة على الحريات العامة، مبدأ حرية الصناعة والتجارة. أما المبادئ التي نقصدها هنا فمصدرها هو القضاء. **وفي مجال القانون الإداري هي تعني:** المبادئ العامة غير المكتوبة والتي استخلصها القضاء الإداري وأبرزها في أحكامه ومنحها القوة الملزمة. أُخْتُلف في أساسها هو القانون أو القانون الطبيعي أو القضاء، لكن معظم الفقه استقر على أنه القضاء هو أساسها. ونجد مصدر هذه المبادئ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إذ ظهرت لأول مرة في قرار له سنة 1948 والمتعلق باحترام حقوق الدفاع. **ومن أمثلة المبادئ الأساسية العامة للقانون والمرتبطة بالقانون الإداري نجد:** مبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة مثلا: المساواة أمام القانون، المساواة أمام القضاء، المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة (المساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة)، المساواة أمام المرافق العامة بين الأفراد في الانتفاع وفي التكاليف والأعباء؛ نجد أيضا مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد؛ مبدأ عدم رجعية الأنظمة؛ مبدأ احترام حقوق الدفاع في القرارات التأديبية؛ مبدأ عدم نزع الملكية إلا في إطار القانون في مقابل تعويض قبلي عادل ومنصف؛ مبدأ عدم تحيز الإدارة.

#### خامساً: الفقه

هو مجموعة الآراء والمبادئ التي تُستنبط بالطرق العلمية، بواسطة علماء القانون كأساتذة القانون في الجامعات، قضاة، محامين، والتي تصدر في شكل مؤلفات أو فتاوى أو تعليقات أو مقالات أو أبحاث أو أطروحات أو في شكل شرح للنصوص لقانونية القائمة وتفسير الغامض منها أو نقدها. **والفقه الإداري** يلعب دورا هاما في إبراز النظريات والمبادئ العامة التي تحكم موضوعات القانون الإداري وذلك من خلال شرح النصوص التي تحكم هذه الموضوعات وتحديد مفهوما وشروط تطبيقها والتنبيه إلى



الصعوبات التي تبرز أثناء التطبيق، كما يفسر النصوص الغامضة منها ويقارن التشريعات مع نظائرها في الدول الأخرى لكي يصل إلى أفضل الحلول، كما يقوم بدور هام في مجال القضاء الإداري وذلك من خلال دراسته وعرضه الأحكام التي يُصدرها القضاء الإداري لتحليلها والكشف عن مضمونها. والفقهاء مجرد مصدر تفسيري ذلك أنه لا يدعو عن كونه اجتهاد شخصي يقوم به صاحبه متطوعا ليس له أية قوة ملزمة، فهو ليس مصدرا رسميا للقانون الإداري.



محاضرات مقياس: القانون الإداري...

القسم: ... القانون العام. / السنة: الأولى ليسانس. / التخصص: الحقوق / الاستاذة: مقداد زينة / المحور  
الأول: مدخل للقانون الإداري / المحاضرة رقم: 05 / بتاريخ: 2022/10/18

عنوان المحاضرة: أسس القانون الإداري (نطاق القانون الإداري)

- مضمون المحاضرة:

أولاً: معنى تحديد أساس قانوني للقانون الإداري

تحديد أساس للقانون الإداري يعني تحديد ولاية القانون الإداري وحصر مجال تطبيقه.

ثانياً: أهمية تحديد أساس قانوني للقانون الإداري

تتمثل أهمية تحديد أساس قانوني للقانون الإداري فيما يلي:

1- من حيث الجهة القضائية صاحبة الاختصاص

وضع أساس للقانون الإداري سيكون له فائدة عملية كبيرة، حيث ينتج عن توظيف هذا الأساس وتطبيقه معرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع، هل هي جهة القضاء الإداري أم جهة القضاء العادي خاصة بالنسبة للدول المتبينة لنظام ازدواجية القضائية ك: فرنسا، الجزائر، تونس، مصر المغرب... الخ. وخاصة وأن قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام مما لا يجوز مخالفتها.

2- من حيث القواعد القانونية الواجبة التطبيق:

يتعدى أهمية تحديد أساس قانوني للقانون الإداري معرفة الجهة القضائية صاحبة الاختصاص إلى معرفة القواعد القانونية الواجبة التطبيق، خصوصاً إذا نظرنا إلى الاختلاف الكبير بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون الإداري. ولو رجعنا إلى قرار بلانكو لمحكمة النزاع الفرنسية لسنة 1873، نجد اعترافاً بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسبب فيها الأعوان العموميون، ولكن ومع ذلك أبت المحكمة إخضاعها لقواعد القانون المدني، بل يجب إخضاعها لقواعد خاصة وجهة قضاء مستقلة واعترفت أن هذه القواعد تستجيب وتتلاءم مع مقتضيات المرفق العام. وبالتالي أدى التطور الحديث للقانون الإداري في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وفي الدول التي تبنت نظام ازدواجية القضاء إلى تمييز كبير لقواعد القانون الإداري في شتى الميادين سواء في نظام المال أو التعاقد أو المسؤولية وأحكامها، وعليه صار من المتعذر إخضاع الدارة إلى قواعد القانون الخاص بل إلى قواعد متميزة وهي قواعد القانون الإداري، ولا يوجد مانع من تطبيق قواعد القانون الخاص جزئياً لكن بما يتناسب مع طبيعة النشاط الإداري الذي يحكمه القانون الإداري.

ثالثاً: اختلاف الفقه حول تحديد معيار (أساس) للقانون الإداري

إن نشاط الإدارة لا يخضع كلية للقانون الإداري فهناك مجال لتطبيق قواعد القانون الخاص، بحيث تخضع الإدارة في بعض نشاطاتها إلى القانون العادي والقضاء العادي متى كان تصرفها عادياً خالياً من امتيازات السلطة العامة، وهذا يعتبر استثناءً من الأصل الذي تخضع فيه الإدارة في جل تصرفاتها للقانون الإداري والقضاء الإداري باعتبارها سلطة عامة. وعليه شكل الفصل بين تطبيق كل من القانونين على تصرفات الإدارة إشكالية مفادها: متى يطبق القانون الإداري؟ لذلك سعى الفقه والقضاء نحو الإجابة على هذه الإشكالية بمحاولة إيجاد أساس عام يصلح لأن يكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات لقانون الإداري، وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى. ولقد اختلف الفقه في فرنسا بشأن

تحديد هذا الأساس للقانون الإداري لمعرفة حدود ولاية القضاء الإداري وتطبيق المبادئ والأحكام المتميزة والتي لا مثيل لها في مجال روابط القانون الخاص. ويمكن حصر اختلافهم في معيارين هما: معيار السلطة العامة، ومعيار المرفق العام، وكلا المعيارين تطور بين مرحلة وأخرى خاصة بعد تعرضهما للنقد مما دفع الفقه إلى الأخذ في الأخير بالمعيار المختلط (المزدوج).

### 1- معيار (أساس) السلطة العامة: أ- مفاد المعيار:

نادى بهذا المعيار الفقيه "موريس هوريو"، وتبعه "برتملي". انطلق هذا المعيار من مسلمة أن للدولة إرادة تعلق على إرادة الأفراد، ومن ثم لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة كأن تنزع ملكية فرد، أو تغلق محلا، أو تفرض تلقيا، أو تنظم حركة مرور أو تقيد حرية بصفة عامة... الخ. فهذا النوع من الأعمال هي أعمال الإدارة ذات الطابع السلطوي وإن قامت بها الغدارة وجب أن تخضع لقواعد القانون الإداري والمنازعات المترتبة عنها تعرض أما القضاء الإداري، وليس ذلك فحسب بل عندما تنزل الإدارة عن هذه الأعمال وتنزل إلى مرتبة الأفراد العاديين وتباشر أعمالا مدنية تسمى هذه الأعمال بالأعمال العادية وتخضع لقواعد القانون الخاص ومنازعاتها تعرض على القضاء العادي. فالقانون الإداري وفقا لهذا المعيار هو قانون السلطة العامة وغياب هذا المعيار يجعل القانون الإداري غير قابل للتطبيق مما يفسح المجال للقانون الخاص.

### ب- نقد المعيار

لاقي معيار السلطة العامة روجا كبيرا في بدايته إذ اعتنقه العديد من الفقهاء واعتبروه المعيار الوحيد لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ولكن أمام تعدد مهام الدولة لم يعد بالإمكان تأسيس القانون الإداري على نظرية السلطة العامة وتعرض لانتقادات تتمثل أهمها فيما يلي:

- لا يمكن الاعتماد على السلطة العامة لتحديد ولاية القانون الإداري، على أساس أن الجانب السلطوي في أعمال الإدارة يظهر أحيانا بشكل جلي مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، إلا أنه في أحيان أخرى قد يبدو هذا الجانب السلطوي خفيا أو بصورة سلبية فتظهر الإدارة في وضعية أقل حرية من الأفراد مثلا: التوظيف تنقيد الإدارة فيه بالعديد من الشروط، وكذلك الأمر إن أرادت التعاقد أو التصرف في أموالها وممتلكاتها، فالأفراد يبدون أكثر حرية منها في هذه الأمور.
- من الصعب بما كان وضع ضابط يميز بين الأعمال السلطوية والأعمال العادية للإدارة لمعرفة القانون الواجب التطبيق.
- تطبيق هذا المعيار يؤدي إلى ازدواج الشخصية القانونية للدولة فهي أحيانا شخص عام تخضع للقانون الإداري، وأحيانا أخرى شخص خاص تخضع للقانون الخاص. **لكن هذا الانتقاد مردود عليه على أساس أن الازدواجية القانونية لشخصية الدولة ظاهرة قانونية لا يمكن إنكارها في لدول التي تبنت ازدواجية القضاء فأحيانا تستعمل قناع السلطة العامة فتخضع للقانون الإداري أحيانا أخرى تتنازل عنه وتصبح مثل الأفراد تمارس أنشطتهم فتخضع للقانون الخاص مثلهم.**

### ج- معيار السلطة العامة في ثوبه الجديد:

بعد الانتقادات التي وجهت لمعيار السلطة العامة تراجع الأخذ به كأساس للقانون الإداري لكن في مرحلة لاحقة ظهر للساحة من جديد ليؤكد أن الفصل بين قواعد القانون الإداري والقانون الخاص يكمن في فكرة السلطة العامة، فالقانون الإداري يكون واجب التطبيق إذا لجأت الإدارة إلى استخدام بعض امتيازات السلطة العامة مما يعني أن تحديد ولاية القانون الإداري تُبنى بالأساس على الوسيلة

التي تستعملها الإدارة. فإذا استعملت وسائل القانون العام خضعت للقانون الإداري وإن هي استعملت وسائل القانون الخاص خضعت للقانون الخاص. **وأهم انتقاد وجه له في هذا الإطار:** أنه فتح المجال واسعا للإدارة وترك لها قدرا كبيرا من الحرية في التصرف فهي إن شاءت اتبعت وسيلة القانون العام أو القانون الخاص دون ضبطها بمعيار دقيق فاصل بين استعمال وسائل القانون العام أو الخاص.

## 2- معيار (أساس) المرفق العام: أ- مفاد المعيار:

نادى بهذا المعيار الفقيه "ليون دوجي" (عميد كلية الحقوق ببوردو)، وكذلك "جيز" و"بونارد"، يرى أصحاب هذا المعيار أن الدولة ليست شخصا يتمتع بالسلطة والسيادة كما ذهب إليه المعيار الأول بل هي مجموعة من المرافق العامة تعمل لخدمة المجتمع وتشبع حاجات أفرادها، أي أن الدولة هي عبارة عن جسم خلاياه المرافق العامة. **والمرفق العام هو:** عبارة عن مشروع عام يتمون من أشخاص وأموال تهدف إلى إشباع حاجة عامة، كمرفق الدفاع، السكك الحديدية، التعليم، الصحة... الخ. فهذه المرافق تتميز بأنها مشروعات يعجز الأفراد عن القيام بها لذلك يُترك أمرها للدولة. فأصحاب هذا الاتجاه إذن يرون أن المرفق العام هو جوهر القانون الإداري وإليه ترجع كل موضوعاته ويتحدد نطاق اختصاصه وولايته، فالموظف العام ما كان ليخضع لقواعد القانون الإداري لولا فكرة المرفق العام الذي يعمل فيه والإدارة العامة ما كان يُعترف لها بحق نزع الملكية العامة لولا فكرة المرفق العام، وعليه وفقا لهذا المعيار القانون الإداري هو قانون المرافق العامة.

ولقد ظهرت فكرة المرفق العام في قرار بلانكو السابق ذكره، حيث أثبت اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية، وأنه يطبق على هذه المنازعات قواعد غير مألوفة في قواعد القانون الخاص توفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد وتتغير حسب مقتضيات المرفق العام. كما أخذ مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسيين بهذا المعيار في قرارات أخرى كثيرة صادرة عنهما.

## ب- أزمة فكرة المرفق العام:

عند صدور قرار بلانكو لم يكن إخضاع الإدارة للقانون الإداري يثير إشكالا بسبب محدودية نشاط الإدارة بحيث كانت المرافق إدارية فقط، لكن بعد الحرب العالمية الأولى وما نجم عنها من آثار سلبية، اتسعت نشاطات الدولة وأصبحت تماري النشاطات الاقتصادية مما أدى إلى ظهور المرافق الاقتصادية إلى جانب المرافق الإدارية، وهنا ذهب غالبية الفقه أنه إذا كانت هذه الأخيرة تخضع لقواعد القانون الإداري وكذا القضاء الإداري فإن الأولى (المرافق الاقتصادية) تخضع لقواعد القانون الخاص والقضاء الخاص عكس المرافق الإدارية، وذلك بحكم نوع نشاطها فالعقود التي تبرمها المرافق الاقتصادية غالبا ما تكون من نفس نوع طبيعة العقود المدنية لأنها تخلق من الشروط الاستثنائية، وعمال المرفق الاقتصادي يخضعون لتشريع العمل لا لتشريع الوظيفة العامة المطبق على الجهات الخاضعة للقانون الإداري. وهذا ما استقر عليه الأمر أيضا في مصر والجزائر مثل فرنسا. وعليه فإن أزمة المرفق العام أدت إلى زعزعة هذا المعيار وفشله في أن يكون معيارا مميزا للقانون الإداري خاصة مع توسع دائرة المرافق الاقتصادية مما فرض على الفقه مجددا التفكير في معيار آخر أكثر حسما وأشد وقعا

## ج- معيار (أساس) المصلحة العامة كمعيار متفرع عن معيار المرفق العام

- مفاد المعيار:



نادى به "مارسيل فالين"، حيث ضل مناصرو مديرية المرفق العام يدافعون عن فكرتهم، وذهبوا من زاوية أخرى للدفاع عن معيارهم، فقالوا أن المرافق العامة مهما تنوع نشاطها بين مرافق إدارية أو اقتصادية إلا أن الهدف يظل واحدا في كلا النوعين وهو تحقيق المصلحة العامة.

#### - نقد المعيار:

عيب على هذا المعيار أن: - الفقه أجمع أن المرافق الاقتصادية وإن كانت ترمي إلى تحقيق المنفعة العامة غير أنه ومع ذلك لا يمكن إخضاعها للقانون الإداري لأن طبيعة نشاطها يفرض عليها النزول لمرتبة الأفراد العاديين والتعامل معهم في إطار قواعد القانون الخاص.

- بالإضافة إلى أن هدف المصلحة العامة أصلا مرن ومطلق، إذ ليس من السهل تجريد نشاط معين من طابع المصلحة العامة فحتى المشروعات الخاصة تحقق النفع العام بالرغم من خضوعها لقواعد القانون الخاص وهذا ما أجمع عليه الفقهاء جميعا.

ولم يهجر القضاء الفرنسي هذا المعيار تماما بالرغم من مرونته وإطلاقه وأخذ به في بعض قراراته، مما حقق له نجاحا جزئيا. لكن مع الوقت ونتيجة لعيوب هذا المعيار والانتقادات الموجهة له، أدرك مؤسس هذا المعيار "فالين" عيوبه ولم يتمسك به طويلا وابتعد عنه وقرر الانضمام إلى معيار السلطة العامة.

#### -3- المعيار المختلط:

##### - مفاد المعيار:

نادى به "أندري ديلوبادير"، "هوريو"، إذ لا أحد يستطيع التشكيك في أن الأخذ بكل معيار على حدى لوحده يوقع في النقد، لذلك فإن الرأي الصائب يفرض الجمع بين هذين المعيارين دون ترجيح أحدهما على الآخر، وبالتالي فأصحاب هذا المعيار أعطوا لكل من المعيارين حقه في رسم معالم ولاية اختصاص القانون الإداري فهم يرون أن القانون الإداري لا ينطبق إلا إذا كان الأمر متعلقا بمرفق عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته.

#### - نتيجة:

بالرغم من الانتقادات الموجهة إلى هذا المعيار، والتي من أهمها أنه محاولة لترميم معيار المرفق العام، وأنه يؤدي إلى تعقيدات لا حصر لها. فإن الفقه الحديث في فرنسا وخارجها يميل إلى ترجيح هذا المعيار المزدوج.

#### - ملاحظة:

مازالت جهود القضاء والفقه في دول الازدواجية (فرنسا، مصر، الجزائر،... الخ)، متواصلة في البحث عن معيار دقيق لاختصاص القانون الإداري والقضاء الإداري.

## محاضرات مقياس: القانون الإداري...

القسم: ... القانون العام / السنة: الأولى ليسانس / التخصص: .. الحقوق / الاستاذ: مقداد زينة / المحور  
الثاني: التنظيم الإداري / المحاضرة رقم: 06 / بتاريخ: 2022/10/24

### عنوان المحاضرة: - الشخصية المعنوية

#### - مضمون المحاضرة:

يعتبر نظرية التنظيم الإداري من أهم نظريات وموضوعات القانون الإداري، وتتصرف دراستها من الناحية القانونية إلى تبيان كيفية إنشاء الأجهزة الإدارية في الدولة وتوزيع الاختصاصات فيما بينها لتنفيذ السياسة العامة للدولة. فيقوم التنظيم الإداري على أساسين هما: الأساس القانوني: وهو يتمثل في النظام القانوني الذي يعطي للإدارة إرادة التعبير ووسيلة الانطلاق وإمكانات العمل من أجل ممارسة نشاطها ألا وهو فكرة الشخصية المعنوية، والأساس الفني: ويتمثل في كيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية ألا وهي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

#### - الأساس القانوني (الشخصية المعنوي):

تكتسي نظرية الشخصية المعنوية مكانة مهمة في القانون الإداري (وهذه الفكرة توجد في القانون الخاص كما توجد في القانون العام ومنها القانون الإداري)، فالإنسان منذ ولادته يتمتع بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، إلا أن الإنسان يعتبر عاجزا عن القيام بمتطلبات الحياة الإدارية لانتهاء شخصيته بالوفاة، لذلك كان من الضروري منح الشخصية القانونية لأشخاص أخرى وهم الأشخاص المعنويين للقيام بهذه المتطلبات الإدارية.

#### أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

يتفق الفقهاء على تعريف الشخص المعنوي بأنه: مجموعة من الأشخاص (الأفراد) كالجمعيات العامة، أو مجموعة من الأموال (كشركات المساهمة) أو مجموعة أشخاص وأموال في آن واحد وهذا هو الغالب بالنسبة للشخص المعنوي العام كالجماعات الإقليمية مثلاً: البلدية سكان البلدية وممتلكاتها. والتي تهدف إلى تحقيق غرض معين مشروع، يُعترف لها بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

#### ثانياً: أهمية الشخصية المعنوية

- تضمن ديمومة الدولة لأنه حتى تمارس نشاطاتها وتشبع حاجات أفرادها، تحتاج لإنشاء أشخاص معنوية لتكون بمثابة يد تساعدها على القيام بهذه المهمة.
- الشخصية المعنوية تعد بمثابة وسيلة وتقنية قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين الهيئات المستقلة.
- على أساس الشخصية المعنوية تثبت الشخصية القانونية لتجمعات الأشخاص والأموال.
- تطبيقاً لهذه الفكرة تُفصل أعمال الشخص المعنوي عن أعمال الشخص الطبيعي المشرف على تسييره، فيتصرف الوالي مثلاً باسم الولاية ولحسابها.

#### ثالثاً: الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية المعنوية

اختلف فقهاء القانون حول نظرية الشخصية المعنوية بين مُعترف بوجودها ومُنكر لوجودها.



## 1- النظريات المعترفة بوجود الشخصية المعنوية

هناك من يعترف بوجودها افتراضا وهناك من يعترف بوجودها فعليا.

### أ- الشخصية المعنوية مجاز وافتراض:

يرجعون في تفسير هذه النظرية إلى فكرة الحق، حيث يرى أصحابها صاحب الحق يجب أن يكون إرادة حقيقية، والإرادة الحقيقية لا تتوافر إلا للشخص الطبيعي، ولما كانت الجماعة في حاجة إلى جهد الأفراد الهيئات لتحقيق المصالح المختلفة، لجأ المشرع إلى فكرة الشخصية المعنوية كحيلة قانونية حيث يعترف لتلك الهيئات بالشخصية القانونية على غرار الأشخاص لطبيعية على سبيل الافتراض لتتمكن من أداء وظيفتها. **وجهت العديد من الانتقادات لهذه النظرية على أساس أن:** حسب هذه النظرية من لا إرادة له لا حق له، في حين المجنون والصغير رغم افتقارهم للإرادة إلا أن حقوقهم مقررة وثابتة، كما أن الافتراض عدم والعدم لا يولد شخصا ولا يرتب حقا، كما انه لا يمكن تطبيق هذه الفكرة على الدولة، لأنه لو سلمنا أن الدولة هي التي تنشأ الأشخاص المعنوية افتراضا، فمن إذن أوجد الشخصية المعنوية للدولة.

### ب- الشخصية المعنوية حقيقة واقعية:

حسب هذه النظرية فإن الشخصية المعنوية حقيقة أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين مشروع، هذا الاجتماع يؤدي إلى نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة المكونين له وهي أساس فكرة الشخصية المعنوية. وحتى وإن تدخلت الدولة فإن تدخلها لا يعني أنها هي التي أنشأت الشخصية المعنوية بل لا يتجاوز الأمر حد الاعتراف. **وانتقدت هذه النظرية على أساس أنه:** إذا كان أنصار هذه النظرية قد نجحوا في تفسير وتأسيس الشخصية القانونية لتجمعات الأفراد، فإنهم عجزوا على تفسير الشخصية القانونية لبعض التجمعات كتجمعات الأموال.

## 2- النظريات المنكرة للشخصية المعنوية:

يرى أصحاب هذه النظريات بأن الشخص الحقيقي الوحيد في نظر القانون هو الإنسان، أما الشخصية المعنوية فلا أساس لها من الواقع لذا وجب الاستغناء عنها كلية واستبدالها بأفكار ونظريات أخرى كفكرة الملكية المشتركة أو فكرة التضامن الاجتماعي أو المراكز القانونية. **وأهم نقد وجه لهذه النظريات المنكرة للشخصية المعنوية:** أنها ترجع بالفكر القانوني للوراء لأن الأفكار التي تعتمد عليها في تبرير تجمعات الأشخاص والأموال خاصة فكرة الملكية المشتركة كان معتمد عليها في الحضارات القديمة قبل ظهور فكرة الشخصية المعنوية؛ كما أن الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تستند إلا لشخص يعترف به القانون.

**نتيجة:** الشخصية المعنوية فكرة مسلم بها في الأنظمة القانونية الحديثة، وجميع المحاولات باستبعادها باءت بالفشل.

## 3- موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية:

أخذ المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية وكرسها في المادة 49 من القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم والتي تنص على: "الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة، الولاية، البلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.



- ...كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية. " ولم يكتف المشرع الجزائري بهذا الحد بل عدد بموجب المادة 50 من القانون المدني مختلف النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية سواء لأشخاص القانون العام أو الخاص.

### رابعاً: أركان الشخصية المعنوية

للشخص المعنوي ثلاثة أركان هي:

#### 1- مجموعة أشخاص وأموال:

يستند الشخص المعنوي إلى توافر مجموعة من الأشخاص (الأفراد) كالجمعيات العامة، أو مجموعة من الأموال كشرركات المساهمة، أو مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد وهذا هو الغالب خاصة في الأشخاص المعنوية العامة كالجماعات الإقليمية مثل الولاية أو البلدية هي سكان البلدية وممتلكاتها.

#### 2- الغرض المشروع:

لا وجود للشخص المعنوي من الناحية القانونية إن لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق غرض مشروع أي يسمح به النظام القانوني السائد في الدولة.

#### 3- الاعتراف:

يشترط لوجود الشخص المعنوي بغض النظر عن طبيعته في الدولة، الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة بذلك وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة لذلك. فالبلدية أو الولاية مثلاً تُحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية (المادة الأولى من قانون البلدية وقانون الولاية)، الجمعيات الولائية العامة تنشأ بموجب ترخيص صادر عن الوالي إذا توافرت شروطها.

### خامساً: أنواع الشخص المعنوي

ينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص، تأسيساً على عدة معايير كمعيار طبيعة النشاط، معيار القانون الواجب التطبيق، معيار القانون التأسيسي، ... الخ. وهما يختلفان من عدة أوجه من حيث الغرض، ووسيلة الإنشاء، والانتماء، ووسيلة العمل أو النشاط.

أما بالنسبة للشخص المعنوي العام فقد عددها المشرع في المادة 49 من القانون المدني فينقسم بدوره إلى شخص معنوي عام إقليمي وشخص معنوي عام مرفقي. ويوجد كذلك الشخص المعنوي المهني.

#### 1- الشخص المعنوي العام الإقليمي:

هو الشخص الذي يمارس اختصاصاتها في حيز جغرافي معين إذ تستند على اختصاص إقليمي إذ لا يمكن لها ممارسة اختصاصها خارج الإقليم الذي حدده المشرع وبالرجوع على نص المادة 49 من القانون المدني فإنها تتمثل فيما يلي:

أ- **الدولة:** وهي شخص معنوي عام لإقليمي فريد من نوعه، تمارس سلطاتها واختصاصاتها على كافة أرجاء حدود الدولة، هي الأصل الذي تنفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية الأخرى العامة والخاصة. ويأخذ مصطلح الدولة مدلول ضيق في القانون الإداري ينحصر في السلطات المركزية في الدولة، بينما يأخذ مدلول آخر في القانون الدستوري مثلاً والذي يقوم على عدة أركان هي الشعب، الإقليم، السلطة.

- ب- الولاية:** لا يمكن للدولة تلبية رغبات أفراد المجتمع دون الاستعانة بهيئات إقليمية تساعدها على القيام بمهامها كالولاية والبلدية. فالولاية هي شخص معنوي إقليمي تمارس نشاطها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق وأجزاء الدولة، فالدولة مقسمة إلى ولايات، ولها أساس دستوري من خلال المادة 17 من دستور 2020 التي تنص: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"، وهي تنشأ بقانون تخضع له في تنظيمها وسيرها وهو القانون 07/12 المتعلق بالولاية.
- ج- البلدية:** هي شخص معنوي عام إقليمي، وهي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة أو في التنظيم الإداري الجزائري وهذا ما نصت عليه المادة 17 من الدستور. تنشأ بموجب قانون تخضع له في تنظيمها وسيرها هو القانون 10/11 المتعلق بالبلدية المعدل بالأمر 13/21.
- 2- الشخص المعنوي العام المرفقي:**

هو شخص معنوي حدد اختصاصه على أساس موضوعي، فيرتكز وجودها على الاختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط وموضوع معين: كالجامعة وموضوع اختصاصها التعليم العالي. ويطلق عليها الفقه اسم المؤسسات العامة. ولقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء وتأسيس مؤسسات عامة في شتى الميادين تتمتع بالشخصية المعنوية بما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو محلي (بلدي أو ولائي)

**فالمؤسسات ذات الطابع الوطني:** هي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة؛ **والمؤسسات المحلية أو الإقليمية:** تنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية الولائية أو البلدية وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية. ولقد عرفت المؤسسات العامة تطورا كبيرا لازم نشاط الدولة فقد كانت في بداية ظهورها مؤسسات إدارية، ثم ظهرت بحكم تفاعل عوامل عدة المؤسسات الاقتصادية نتيجة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي بنوعيه التجاري والصناعي.

### 3- الشخص المعنوي المهني:

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

### سادسا: آثار (نتائج) اكتساب الشخصية المعنوية

نصت المادة 50 من القانون المدني على نتائج التمتع بالشخصية المعنوية، وعليه فبمجرد توافر أركان ومقومات وجود الشخص المعنوي يتم تزويده بالشخصية القانونية مما يخوله القدرة والمكنة على:

#### 1- الأهلية:

والأهلية هي أهلية الوجوب والتي تعني صلاحية الشخص للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات، ومن حقوق الشخص المعنوي مثلا حق الملكية، ومن التزاماته مثلا تحمل مسؤولية تعويض الأضرار التي يسببها للغير. وأهلية الأداء التي تعني صلاحية الشخص وقدرته على القيام بتصرفات تحدث آثارا قانونية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن نطاق أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي سواء بالنسبة لأهلية الوجوب: فمثلا لا يتصور أن يكون للشخص المعنوي الحقوق الأسرية والتي يتمتع بها الشخص الطبيعي، كما أنه من حيث الالتزامات فإن الشخص المعنوي يتحمل التزامات مختلفة عن تلك التي يتحملها الشخص الطبيعي فالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي تقتضي توقيع العقوبة التي تتلاءم تتفق مع طبيعته كالغرامة، العلق، المصادرة... الخ فلا يمكن توقيع عقوبة الحبس على الشخص المعنوي، مع ضرورة الإشارة إلى تحمل الشخص المعنوي الخاص للمسؤولية الجزائية دون الشخص المعنوي العام. وكذلك الأمر بالنسبة لأهلية الأداء: حيث يقوم الشخص المعنوي بأعمال تنتج آثار قانونية لكن في الحدود التي يبينها نص إنشائه وفي حدود الهدف الذي يسعى لتحقيقه. أي أن تصرفاته محددة بموجب نص إنشائه.



الذمة المالية هي ترابط العناصر الإيجابية (الأصول) والعناصر السلبية (الديون) تكون فيها الأولى ضامنة للثانية. والشخص المعنوي يتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة وعن الجهة أو الشخص الذي أنشأه والمنتفعين منه، وعن الأشخاص المكونين له والذين يتولون إدارته وتسييره. هذا ما يسمى بالاستقلال المالي. وهنا يمكن أن نستنتج خاصية أخرى وهي الاستقلال الإداري.

### 3- الاستقلال الإداري:

تحدث داخل الشخص المعنوي أجهزة وتنظيمات، حتى يعمل بصورة منتظمة ومستمرة بصرف النظر عن تغيير المجالس أو الهيئات أو الأشخاص التي تتولى إدارته.

### 4- نائب يعبر عن إرادته:

الشخص المعنوي ليس له وجود مادي ملموس، لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه، ويبرم التصرفات باسمه ولحسابه، ويتقاضى باسمه فيكون ممثلاً قانونياً له فالوالي ممثل للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل للبلدية.

### 5- المواطن:

وهو المكان الذي يوجد فيه مقره أو مركز إدارته فمواطن الولاية هو المكان الذي يوجد فيه مقر الولاية. وهو موطن مستقل يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له. والموطن له أهمية في تحديد الاختصاص القضائي خاصة، ورسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي (فالمحكمة التي تضم بدائرة اختصاصها موطنه هي المختصة بمنازعته)، وكذلك له أهمية في المراسلة مع الشخص المعنوي.

### 6- حق التقاضي:

للشخص المعنوي أهلية التقاضي، إذ يمكن أن تكون مدعياً أو مدعى عليه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعض ويمارس هذا الحق عن طريق شخص طبيعي أو ما يطلق عليه الممثل القانوني.

### سابعاً: نهاية الشخص المعنوي

الشخص المعنوي شأنه شأن الشخص الطبيعي مآله الزوال.

### 1- أسباب زوال (نهاية) الشخص المعنوي:

تعود أسباب نهاية الشخص المعنوي إلى: انتهاء الأجل المخصص له إذا كان وجوده محدد بأجل، أو بتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله، أو بالحل وهو أنواع: الحل الاتفاقي: الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين، الحل الإداري: ويكون بقرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة، الحل القضائي: الذي يكون برفع دعوى أمام القضاء، كما ينقضي الشخص المعنوي بفقد ركن من أركانه.

### 2- آثار زوال (نهاية) الشخص المعنوي:

كما هو الحال لوفاة الشخص الطبيعي وما يتعلق بذلك من تركة وميراث، فإن انتهاء الشخص المعنوي يثير السؤال حول مآل حقوقه والتزاماته. والأصل أن تمتد الشخصية المعنوية بالقدر اللازم للتصفية، حيث تسدد ديونه، وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه، أو وفقاً لما يقضي به إجراء الحل أو طبقاً للقانون.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'enseignement supérieur  
et de la recherche scientifique Université  
de Boumer des



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة بومرداس  
كلية الحقوق و العلوم السياسية



## محاضرات مقياس: القانون الإداري...

القسم: ...القانون العام/ السنة: الأولى ليسانس/ التخصص: ..الحقوق/ الاستاذ: مقداد زينة./ المحور  
الثاني: التنظيم الإداري/ المحاضرة رقم: 07 / بتاريخ: 2022/10/25

### عنوان المحاضرة: نظرية المركزية الإدارية

#### - مضمون المحاضرة:

يتأثر التنظيم الإداري بالظروف السياسية والاجتماعية في المجتمع وما ميز المجتمعات القديمة أن تنظمها الإداري يقوم على أسلوب تركيز كل مظاهر الوظيفة الإدارية في يد واحدة دون مشاركة لها من هيئات أخرى لضمان قوة الدولة وهذا ما يسمى بالمركزية الإدارية. وظهر في ظل الدول المعاصرة أسلوب جديد يقوم على توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية تخضع لرقابتها وهذا ما يسمى باللامركزية الإدارية، وبالرغم من محاسن هذا النظام إلا أنه مازال يطبق في ظل الدول المعاصرة نظام المركزية الإدارية إلى جانب النظام اللامركزي نظرا لمحاسنه، أي الدمج بين النظامين.

#### أولاً: تعريف المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية إحدى الأسس والأساليب التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الدولة. وهي تقوم على استقطاب وتجميع جميع السلطات الإدارية وتركيز جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة من تخطيط وتنسيق وتوجيه ورقابة في يد ممثلي السلطة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون أي مشاركة من هيئات أخرى. فهم يهيمنون على النشاط الإداري الوطني والمحلي وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفقاً لنظام سلمي هو نظام السلطة الرئاسية. بمعنى أنه لا يمكن تصور قيام ممثلي السلطة المركزية في العاصمة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم بمفردهم بل يمكن لهم القيام بذلك عن طريق ممثليهم في الأقاليم والذين لا يكون لهم أي وجود ذاتي ومستقل ويخضعون في سيرهم ومباشرتهم لأعمالهم للإشراف المباشر والرقابة الرئاسية الكاملة للسلطة المركزية.

#### ثانياً: أركان (مقومات) المركزية الإدارية

##### 1- تركيز الوظيفة الإدارية في يد الإدارة المركزية:

تقوم المركزية الإدارية على حصر واستئثار السلطة المركزية (السلطة التنفيذية) بمباشرة جميع أوجه الوظيفة الإدارية في الدولة، فيمتد عملها ليشمل جميع أجزاء إقليم الدولة. وحتى وإن وجد موظفون على مستوى الأقاليم فيعتبرون بمثابة موظفي السلطة المركزية خاضعين لها مباشرة وتابعين لها. ملاحظة مهمة: لا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية أخرى محلية أو مرفقية.

##### 2- التدرج السلمي (السلم الإداري):

إذا كانت الوظيفة الإدارية في هذا النظام تنحصر في يد السلطة المركزية، فإنه من الصعب القيام بها من قبل شخص واحد في الدولة، مما يتطلب وجود ممثلين للسلطة المركزية لأداء الوظيفة الإدارية يرتبون عند ممارستهم لوظائفهم الإدارية وفقاً لدرجات متصاعدة في شكل مثلث أو هرم مترابط تكون الدرجات



الدنيا فيه تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري الذي يقف عليه الرئيس الإداري الأعلى والذي عادة ما يكون وزير كل وزارة والذي يخضع له كل المرؤوسين. وهذا ما يسمى بنظام التسلسل الإداري أو التدرج الوظيفي السلمي أو السلم الإداري.

### 3- السلطة الرئاسية:

تعد أهم ركائز النظام المركزي، وهي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة الوظيفة الإدارية، وهي تعبر عن التبعية الإدارية وتقرر دون نص قانوني. وهي مجموعة السلطات التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في مواجهة شخصهم أو أعمالهم.

#### أ- سلطات الرئيس في مواجهة شخص المرؤوس:

تخول نصوص القانون للرئيس العديد من السلطات التي تخص المركز الذاتي للمرؤوس أو شخصه، بدءا من سلطة تعيينه إلى غاية إمكانية عزله أو فصله أو إحالته على التقاعد مرورا بترقيته أو تأديبه إلى غيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره المهني. لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ليست مطلقة وليست من قبيل حقوق الرئيس وامتيازاته إنما يمارسها طبقا للقواعد والإجراءات المحددة قانونا. مثلا: في تعيين المرؤوس، لا بد للرئيس احترام الشروط اللازمة للتوظيف، ونفس الأمر بالنسبة للتأديب مثلا وهكذا... الخ.

#### ب- سلطات الرئيس في مواجهة أعمال المرؤوس:

الرئيس مسؤول على أعمال المرؤوسين وتصرفاتهم لذا خوله القانون مجموعة من السلطات اتجاه أعمالهم تتمثل في الرقابة السابقة واللاحقة.

#### - الرقابة السابقة على أعمال المرؤوس (الأوامر والتوجيهات):

يعتمد الرؤساء عادة على توجيه أوامر وتعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوس كيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقا مع القانون وملائمة مع الصالح العام. والمرؤوس ملزم بطاعتها وتنفيذها في حدود القانون. وهذا الالتزام يقع على عاتقه بالنسبة للأوامر المشروعة أما الأوامر غير المشروعة فقد اختلف الفقه في مدى وجوب طاعتها من المرؤوس. فظهرت ثلاثة نظريات تقول بوجوب احترامها من المرؤوس ونظرية تقول بعدم وجوب احترامها ونظرية ثالثة توفيقية بين النظريتين وتقول بأن المرؤوس له أن ينهه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون، فإذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذها وجب على المرؤوس تنفيذها والانصياع لها على مسؤولية الرئيس وحده.

ولقد حاول المشرع الجزائري الإجابة أيضا على هذه السؤال في المادة 129 من القانون المدني التي تنص على أنه: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم". وهذا النص وضع قاعدة عامة تتمثل في استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ.

#### - الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس:



يمكن للرئيس أن يمارس رقابة بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه، سواء من تلقاء نفسه أو بناء على ما يتلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير المتضرر من تلك الأعمال. ولها عدة صور:

- **التصديق:** وتعني إجازة الرئيس لأعمال المرؤوس بحيث يبقى هذا الأخير غير منتج لآثاره القانونية إلا إذا تم إقراره من طرف الرئيس صرحة: سواء كتابة أو شفاهة أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة، أو ضمنيا: بحيث تحدد غالبا مدة زمنية محددة يمكن للرئيس أن يعترض من خلالها على عمل المرؤوس، إذ يترتب على انقضائها دون اعتراض الرئيس إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني على أساس أن الرئيس قد صادق عليه.
- **التعديل:** يمكن للرئيس أن يدخل التغييرات والتعديلات اللازمة سواء بالزيادة أو النقصان بطريقة تجعله أكثر توافقا مع القانون وأكثر ملائمة للمصلحة العامة.
- **الإلغاء:** وضح حد للآثار المستقبلية للعمل الصادر عن المرؤوس من طرف الرئيس شريطة أن تكون يكون عمله غير مشروع واحترام المدة القانونية اللازمة للإلغاء (مدة الطعن القضائي وهي 4 أشهر).
- **السحب:** إنهاء أثر العمل الصادر عن المرؤوس بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل متى كان العمل غير مشروع مع احترام المدة القانونية اللازمة لذلك (وهي مدة 4 أشهر).
- **الحلول:** في حالة تقاعس المرؤوس عن أداء مهامه يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول (الحلول تلقائي لا يحتاج إلى النص عليه قانونا). وإذا كانت المهام التي تقاعس المرؤوس عن أدائها مسنودة له على وجه التخصيص والتحديد وتعتبر من سلطاته الخاصة، فتتقيد سلطة الحلول بشرطين: ضرورة إصدار أمر للمرؤوس بضرورة قيامه بعمله، وإصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ.



محاضرات مقياس: .مقداد زينة...

القسم: ...القانون العام/ السنة: .الأولى ليسانس/ التخصص: ..الحقوق/ الأستاذ: .مقداد زينة المحاضرة  
رقم: 08/ بتاريخ: .. 2022/10/31

عنوان المحاضرة: نظرية المركزية الإدارية (تابع)

- مضمون المحاضرة:

ثالثا: أنواع (صور) المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية من الناحية العملية إحدى الصورتين الآتيتين:

1- التركيز الإداري (المركزية المطلقة أو المركزية المكثفة):

وتتمثل هذه الصورة في تركيز جميع السلطات الإدارية وحصر كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته بيد الحكومة المركزية بالعاصمة والتي يعود إليها سلطة البت في جميع المسائل الإدارية. هذا ما يجعل ممثليها على مستوى الأقاليم مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية إذ ليس لهم سلطة القرار، فيرجعون في كل كبيرة وصغيرة إلى السلطة المركزية. وهذه الصورة القديمة للمركزية الإدارية حينما كانت الدولة حارسة وليست متدخلة إذ كان من الممكن حصر وجمع الوظيفة الإدارية بيد سلطة واحدة على مستوى العاصمة.

2- عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية أو المركزية المخففة أو المعتدلة أو اللوزارية):

هو أسلوب ظهر نتيجة مساوئ الصورة الأولى، يهدف إلى تخفيف العبء عن الحكومة المركزية أمام تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، وفي نفس الوقت عدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة اتخاذ القرار، لذا كان من اللازم تحويل بعض الموظفين داخل الأقاليم بسلطة اتخاذ القرار في الأمور ذات الطابع المحلي دون الرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة. وهذا لا ينبغي أن يفهم بأنه استقلال تام لممثلي الأقاليم عن السلطة المركزية، بل يضلون خاضعين للسلطة الرئاسية للوزراء في الحكومة المركزية. ولا يعدو عن كونه تفويض في الاختصاص. فهذه الصورة تقوم على أساس فكرة التفويض. بأن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها إلى كبار موظفيها الإداريين في النواحي والأقاليم أي منحهم سلطة القرار لكن مع بقائهم خاضعين لها عن طريق السلطة الرئاسية.

- تعريف التفويض:

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

- شروط التفويض:

- لا تفويض إلا بنص.
- أن يكون التفويض جزئيا.
- لا تفويض على التفويض: أي لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره.
- بقاء الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه تطبيقا لقاعدة: "التفويض في السلطة دون المسؤولية".
- أنواع التفويض: ويأخذ إحدى الصورتين:
- تفويض الاختصاص:



### • تفويض التوقيع:

هذا النوع من التفويض يقوم على الاعتبار الشخصي، إذ ينطوي على ثقة الرئيس المفوض بالمفوض إليه ويقوم على تفويضه صلاحية التوقيع.

### • أوجه الاختلاف بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

- تفويض الاختصاص يمنع المفوض (الرئيس) من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه طوال سريان قرار التفويض، أما تفويض التوقيع لا يمنع الرئيس من ممارسة ذات الاختصاص المفوض (صلاحية التوقيع).
- في تفويض الاختصاص المفوض إليه ليس محل اعتبار، فلا ينتهي هذا التفويض بتغير شاغل المنصب، عكس تفويض التوقيع يكون فيه شخص المفوض إليه محل اعتبار ويكون التفويض موجه له شخصيا بذاته وينتهي بانتهاء مهامه.

### رابعاً: تقييم نظام المركزية الإدارية:

#### 1- مزايا المركزية الإدارية:

- من الناحية السياسية، يقوي النظام المركزي الوحدة الوطنية سياسياً ودستورياً، باعتبار أن موظفي السلطة المركزية هم المهيمنين على النشاط الإداري على المستوى الوطني والمحلي.
- من الناحية الإدارية، يؤدي النظام المركزي إلى تجانس النظم والأنماط والإجراءات الإدارية واستقرارها ووضوحها مما ينتج عن ذلك تحقيق العدالة والمساواة بين المتعاملين مع الإدارة وارتفاع الأداء الإداري وتقليص سلبيات ظاهرة البيروقراطية.
- من الناحية المالية، يساهم النظام المركزي في المحافظة على الأموال العامة، وعدم تبذيرها وتبديدها وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدد من الهيئات والموظفين مما يوفر المصاريف.

#### 2- عيوب النظام المركزي:

- من الناحية السياسية، يؤدي لنظام المركزي إلى حرمان الطبقة الشعبية من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية وبالتالي أصبح هذا النظام في ظل الدول الحديثة عنواناً للأنظمة الديكتاتورية لأنه يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية. كما أنه يؤدي إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب رسم السياسة العامة لوزاراتهم من الناحية الإدارية:
- يؤدي النظام المركزي إلى قتل روح الإبداع والمبادرة لدى الموظفين لأنهم مجرد منفذين لأوامر وتوجيهات وتعليمات السلطة المركزية.
- إن تطبيق النظام المركزي ينجر عنه حدوث اختناق في الوسط الإداري بسبب كثرة الملفات خاصة مع كثرة اتصال المواطنين بالإدارة الأمر الذي ينتج عنه البيروقراطية.
- النظام المركزي يخلق حالة من التجاهل التام للحقائق والحاجات والمعطيات المحلية، وعدم أخذها بعين الاعتبار، فالوزير عندما يصدر قراراً يخص منطقة معينة قد لا يكون عالماً بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار ومتطلباتها واحتياجاتها، هذا ما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخطئه التنفيذية.



ملاحظة هامة: بالرغم من كل هذه العيوب والانتقادات الموجهة للنظام المركزي إلا أنه لا يمكن تصور وجود دولة حديثة دون مركزية إدارية، لكن ما يعيب المركزية الإدارية هو جعل النظام الإداري كله نظام مركزي، لذلك تبنت الدول الحديثة ومن بينها الجزائر نظام اللامركزية الإدارية إلى جانب النظام المركزي لسد النقص والعيوب التي انجرت عن تطبيق المركزية الإدارية من جهة، ولتخفيف العبء على الحكومة المركزية من جهة أخرى.

محاضرات مقياس: القانون الإداري ...

القسم: ... القانون العام..... السنة:.... الأولى ليسانس/ التخصص:.. الحقوق/ الاستاذة: مقداد زينة/  
المحاضرة رقم: 09/ بتاريخ: 2022/11/14

عنوان المحاضرة: نظرية اللامركزية الإدارية

إلى جانب النظام المركزي فإن ما يميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال المالي والإداري عن الدولة بهدف مساعدتها في أداء مهامها، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة مرتبطة بالأجهزة المركزية بنظام الوصاية الإدارية.

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

هي نظام يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات أو وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن السلطة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليمياً أو مصححياً بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية مع بقائها تحت وصاية الدولة (أي تبقى خاضعة لقرار معين من رقابة الإدارة المركزية والتي تتلاءم مع استقلاليتها وتسمى هذه الرقابة بالوصاية الإدارية).

وعليه تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوب حديث في تسيير الإدارات العمومية يعتمد في جوهره على جانبين: **جانب سياسي**: يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من ممارسة شؤونها بنفسها مما يتحقق معه مبدأ الديمقراطية. **وجانب قانوني**: يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات مستقلة إقليمية أو مرفقية وهذا ما يساهم في تقريب الإدارة أكثر من جمهور المواطنين.

ثانياً: تمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري

- يعتبر عدم التركيز الإداري صورة من صور النظام المركزي، تم اعتماده كأسلوب متطور للمركزية الإدارية، يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال بتفويض منها؛ أما اللامركزية الإدارية فنقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ووحدات مستقلة إقليمية أو مصلحة.
- ممثلوا السلطة المركزية في نظام عدم التركيز الإداري يتمتعون بشيء من الاستقلال بمقتضى التفويض الممنوح لهم فيفصلون في بعض القضايا دون الرجوع للسلطة المركزية، إلا أن هذا الاستقلال عارض فرضته صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة في كل أنحاء أقاليم الدولة؛ أما استقلال الوحدات اللامركزية فهو استقلال أصيل بحكم تمتعها بالشخصية المعنوية.
- ممثلوا السلطة المركزية في نظام عدم التركيز الإداري يخضعون للسلطة الرئاسية للسلطة المركزية التي عينتهم (أي الوزراء التابعين لهم)، أما مسيري الوحدات اللامركزية تربطهم بالسلطة المركزية فكرة الرقابة الوصائية التي تختلف تماماً عن السلطة الرئاسية، (فلا ترتبط هذه الوحدات بالهيئة المركزية برابطة التبعية وفقاً للسلطة الرئاسية).

ثالثاً: أركان اللامركزية الإدارية

1- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

يعتبر هذا الركن هو الركن الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية، هذه الأخيرة التي تقوم على توزيع الصلاحيات والمهام، إذ تتولى الأجهزة المركزية المصالح الوطنية: كشؤون الدفاع والأمن والقضاء والخارجية ورسم السياسة العامة للدولة في المجال السياسي والاقتصادي والتربوي والتعليم العالي

وغيرها. أما الأجهزة المحلية (الولاية والبلدية)، فتتولى النظر في المسائل ذات الطابع المحلي وهي المصالح المحلية وهي ذلك التضامن بين سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات واحدة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع مواطنين الدولة.

## 2- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة:

تعهد تلك المصالح المتميزة لهيئات محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها مما يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل من الجهاز المركزي، وتشكل تلك الأجهزة بالاعتماد على أسلوب الانتخاب والذي يعد الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير شؤونه المحلية بنفسه لذلك فهو مكرس دستوريا في نص المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020. لكن ومع ذلك فقد تتطلب الأوضاع استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض هيئات الإدارة المحلية، أو الاعتماد على أسلوب التعيين أساسا كما هو الحال لصورة اللامركزية المصلحية. ومهما يكن فإنه يبقى الانتخاب كوسيلة ديمقراطية من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات الإدارية اللامركزية في مختلف الأنظمة المعاصرة.

## 3- خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

رغم استقلال الوحدات الإدارية اللامركزية إلا أن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق عن أجهزة الهيئات المركزية وذلك حفظا على وحدة الدولة دستوريا وسياسيا، لذلك تقوم بينهما علاقة في صورة رقابة تسمى بالوصاية الإدارية التي تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة في ظل النظام المركزي.

### أ- تعريف الوصاية الإدارية:

وهي مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة مركزية عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة. فهي أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المحلية والسلطة المركزية.

### ب- الفرق بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

- لا وصاية إلا بنص أي لا تمارس الوصاية إلا إذا نص عليها القانون؛ أما السلطة الرئاسية تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات الظام المركزي.
- لا يمكن لسلطة الوصاية من فرض أوامرها وتوجيهاتها على الهيئة المحلية بحكم استقلاليتها؛ أما في إطار السلطة الرئاسية يصدر الرئيس الإداري الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية بغرض تنفيذها مع مراقبة هذا التنفيذ.
- يجوز للهيئة محل الوصاية الطعن قضائيا في قرارات الجهة المركزية سواء كانت متعلقة بأعمالها أو متعلقة بشخصها؛ في حين لا يطعن المرؤوس في قرارات رئيسه المتعلقة بأعماله التنفيذية لأوامر الرئيس (عكس تلك المتعلقة بشخصه حيث يمكن له الطعن فيها).
- لا يمكن للسلطة الوصية تعديل أعمال السلطة اللامركزية بحكم استقلاليتها؛ أما الرئيس فيملك تعديل أعمال مرؤوسيه.
- لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل؛ في حين يعتبر الرئيس هو المسؤول عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه مصدر القرار.

### ج- مظاهر الوصاية الإدارية:



- الرقابة على الهيئة ذاتها:
- الإيقاف: يمكن للسلطة المركزية تعطيل نشاط و سير عمل الهيئة اللامركزية مؤقتا لاعتبارات معينة تبتد لمبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة.
- الحل: قد يخول القانون للسلطة المركزية الوصية القيام بإزالة وإنهاء هيئة من الهيئات المحلية إنهاء دائما. وهذا الإجراء خطير جدا لمساسه بمبدأ الديمقراطية لذلك هو محفوف بمجموعة من القيود والشروط القانونية.
- الرقابة على الأشخاص:
- الرقابة على المعينين: بالنسبة لفئة المعينين لا تطرح رقابتهم اشكالا لأنهم مرتبطون بالجهة التي عينتهم بعلاقة خضوع وتبعية.
- الرقابة على المنتخبين:
- ✓ الإيقاف: وهو تجميد مؤقت للعضوية لسبب من الأسباب المحددة قانونا كالتعرض للمتابعة الجزائية بشأن جريمة مخلة بالشرف.
- ✓ الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب (مثلا صدور حكم جزائي نهائي بشأن جريمة الشرف التي قام بها العضو)، عند حدوثه تطبق أحكام الاستخلاف.
- الرقابة على الأعمال:

لا توجد رقابة سابقة بحكم الاستقلالية. وتوجد فقط رقابة لاحقة وتمثل مظاهرها فيما يلي:

- ✓ المصادقة: تنص مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، قد تكون صريحة أو ضمنية. **المصادقة الصريحة**: بإصدار قرارها تفصح فيه عن تزكيتها للقرار الصادر عن الجهة اللامركزية. أما **المصادقة الضمنية**: بأن يمنحها القانون مدة لتفصح فيه عن إرادتها وتنتهي المدة دون إفصاحها، فذلك السكوت يعني مصادقة ضمنية.
- ✓ الإلغاء: بإبطال القرارات غير المشروعة الصادرة من الهيئات اللامركزية المحلية، وحتى لا يحدث الاصطدام بين الهيئة المركزية والهيئة اللامركزية، فإنه يحدد عادة القانون الحالات التي يجوز فيها الإلغاء على سبيل الحصر.
- ✓ الحلول: عندما ترفض الهيئات اللامركزية القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا، تمارس السلطة المركزية هذا النوع من الرقابة أي حلول السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة، وهو إجراء خطير لذا يجب أن يُقيد بشروط:
- لا حلول إلا بنص،
- لا حلول إلا إذا ألزم القانون الهيئة المحلية بالقيام بعمل معين أو تقاعس عن أدائه،
- إعدار وتنبيه الهيئة المحلية بالقيام به،
- تقاعس الهيئة المحلية عن أداء مهامها رغم إعدارها.



محاضرات مقياس: القانون الإداري ...

القسم: ... القانون العام/ السنة: . الأولى ليسانس / التخصص: .. الحقوق/ الاستاذة: .مقداد زينة/  
المحاضرة رقم: 10/ بتاريخ: ..2022/11/15

عنوان المحاضرة: نظرية اللامركزية الإدارية (تابع)

- مضمون المحاضرة:

رابعا: صور اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية صورتين كما يلي:

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

وهي الصورة الكاملة والواضحة للامركزية الإدارية، ويقصد بها أن تمنح السلطة المركزية إلى الإدارة اللامركزية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة وإدارة مرافقه ومصالحه المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إذ تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقتهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة. إذ جاء هذا النظام بعد عجز السلطات المركزية عن القيام بكل متطلبات الإقليم وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات الخاصة. وتقوم هذه الصورة على الأركان السابق ذكرها. وهي تركز على اختصاص إقليمي حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها في نطاق حيز جغرافي معين كالبلدية أو الولاية.

2- اللامركزية المصلحية أو المرفقية:

يقصد بها منح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفتها ونشاطها مع خضوعها لإشرافها. فهي تركز على الاختصاص الموضوعي لأنها تستقل بموضوع نشاط معين عن الدولة، دون الاهتمام بالنطاق الذي تمارس فيه نشاطها سواء كان وطني أو محلي، فتشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية: كمرفق الماء والغاز والكهرباء والنقل. ويحرص المشرع أن تمارس هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن لها مباشرة نشاط آخر أو التوسع من اختصاصاتها.

**ملاحظة هامة:** هذه الصورة من اللامركزية الإدارية لا تقوم على فكرة الديمقراطية في اختيار رؤساء مجالس إدارتها أو أعضاء هذه المجالس بل تقوم على أساليب التعيين، لأنها فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق. وعلى الرغم من عدم التوافر التام لجميع أركان اللامركزية السابقة الذكر فيها كما هو الحال بالنسبة للامركزية الإقليمية إلا أنه يمكن مقارنتها باللامركزية الإقليمية كما يلي:

- في اللامركزية الإقليمية يكون الاعتراف بمصالح متميزة ذات طابع محلي؛ واللامركزية المرفقية يكون الاعتراف بمصالح متميزة ذات طابع فني وتقني.
- في اللامركزية الإقليمية الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية بما يترتب عن ذلك من نتائج، إلا أن هذا الاستقلال يدعمه نظام الانتخابات؛ في اللامركزية المرفقية الهيئات تتمتع كذلك بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من نتائج ويدعم هذا الاستقلال إدارة هذا الشخص المعنوي المرفقي فئة من الخبراء والفنيين المعيّنين والأدري بمصلحة الهيئة، وهذا لا ينقص من الاستقلالية من شيء.
- ومن حيث الوصاية فإن كلا الصورتين تخضع لنظام وصائي محفوف بالاعتبارات السياسية في اللامركزية الإقليمية؛ والاعتبارات الفنية في اللامركزية المرفقية.



## 1- مزايا اللامركزية الإدارية:

- من الناحية السياسية، يكرس نظام اللامركزية الإدارية مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه المنتخبين محلياً. كما أن هذا النظام هو الأقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها لأن الموظفين لا ينتظرون تعليمات السلطات المركزية، وفي القديم كانت إذا سقطت العاصمة تسقط الدولة، أما حالياً كل إقليم قادر على تسيير شؤونه بنفسه.
- من الناحية الإدارية، يساعد هذا النظام على تقريب الإدارة من المواطن؛ تبسيط الإجراءات الإداري بحكم إمكانية البت في القرارات محلياً وبذلك تخفيف العبء على السلطة المركزية؛ يكفل للمنتخبين فرصة التدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرارات مما يمكنهم من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.
- من الناحية الاجتماعية، يخلق هذا النظام نوعاً من التضامن والتعاون بين أفراد الجماعة الواحدة من أجل بلوغ هدف مشترك تلبية لحاجياتهم؛ كما أنها تعمل على تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة على عكس المركزية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

## 2- عيوب اللامركزية الإدارية:

قُدمت عدة انتقادات لنظام اللامركزية الإدارية كما يلي:

- من الناحية السياسية، هناك من قال أن هذا النظام يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية. فتنقل المصالح المحلية على المصالح الوطنية. إلا أن هذا النقد ليس في محله لأن الاستقلال الممنوح لا يعطي الهيئة المحلية حق الانفصال نهائياً عن الدولة إنما هو مجرد استقلال للوظيفة الإدارية فقط.
- من الناحية الإدارية، يؤدي هذا النظام إلى ظاهرة عدم التجانس في العمل الإداري، أو إلى خلق صراع بين الهيئات المحلية والمركزية لأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة الوطنية.
- من الناحية المالية، ينجم عن هذا النظام ظاهرة تبديد الأموال العامة، لأن الاعتراف بالاستقلال المالي للهيئات اللامركزية إقليمية ومرفقية، يستتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنوياً ونفقات كبيرة.

**ملاحظة:** وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من كل هذه الانتقادات فإنه يمكن التخفيف من حدة هذه المخاطر من خلال:

- تحريك آليات الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، التي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات.
- تفعيل آليات المراقبة وفرض رقابة مشددة على الجانب المتعلق بالنفقات من طرف المصالح والأجهزة المتخصصة ذات الطابع المالي سواء قبلياً كالمراقب المالي والمحاسب العمومي، أو بعدياً كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.
- الإكثار من النصوص القانونية واللقاءات الداعية إلى كيفية استغلال الموارد المالية على أحسن وجه.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'enseignement supérieur  
et de la recherche scientifique Université  
de Boumer des



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة بومرداس

كلية الحقوق و العلوم السياسية

نتيجة: بالرغم من كل الانتقادات التي قيلت عن اللامركزية الإدارية، إلا أنه لا يمكن الاستغناء عنها إلى جانب النظام المركزي، ويبقى تطبيقها إلى جانب هذا النظام ضرورة حتمية لا مفر منها لاعتبارها الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة.



محاضرات مقياس: القانون الإداري ...

القسم: القانون العام/ السنة: الأولى ليسانس/ التخصص: الحقوق/ الأستاذة: مقداد زينة/

المحاضرة رقم: 11/ بتاريخ: 2022/11/21

عنوان المحاضرة: التنظيم الإداري المركزي الجزائري (رئيس الجمهورية)

- مضمون المحاضرة:

لقد عرّفنا المركزية الإدارية بأنها جمع للسلطات في يد واحدة، على المستوى المركزي أي في عاصمة الدولة، فالإدارة المركزية في الجزائر، تتمثل في السلطة التنفيذية المتمركزة على مستوى العاصمة. فالإدارة المركزية إذن هي مجموع الوحدات الإدارية المتمركزة على مستوى الجزائر العاصمة و التي تحتل قمة الهرم الإداري، و تتمثل فيما يلي:

- رئاسة الجمهورية
- الوزارة الأولى أو رئاسة الحكومة حسب الحالة
- الوزارة و مصالحها الخارجية
- الأجهزة الاستشارية ذات الطابع المركزي

أولاً: رئيس الجمهورية

تعد رئاسة الجمهورية المؤسسة الإدارية الأولى في الجزائر، لأنها المعول عليها في تسيير شؤون البلاد فهي المتصدرة للمؤسسات الإدارية و السياسية و العسكرية.

1. شروط الترشح لرئاسة الجمهورية:

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري، لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، و يشترط لترشحه توفر مجموعة من الشروط نصت عليها المادة 87 من المرسوم الرئاسي 442/20 المتعلق بالتعديل الدستوري المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

2. سلطات رئيس الجمهورية:

يعتبر رئيس الجمهورية المكلف بالإدارة العليا أي الإدارة العامة في أعلى مستوياتها وهكذا فإنه يتمتع بالسلطات والصلاحيات واختصاصات إدارية واسعة تبعا للمركز الممتاز الذي منحه إياه الدستور والتي يمكن ردها أساسا إلى الصلاحيات التالية: سلطة التعيين، السلطة التنظيمية والحفاظ على أمن الدولة.

فيضطلع بالسلطات الثلاثة التالية:

أ- سلطة التعيين:

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخول له صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة وأحكام الدستور تخول لرئيس الجمهورية كذلك التعيين في إطار الجهاز الحكومي حيث يتمتع بسلطة تعيين واسعة طبقا للمادة 92 من الدستور إذ يعين في الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور و كذا في:

- الوظائف المدنية و العسكرية.
- الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.



- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة).
  - الرئيس الأول للمحكمة العليا.
  - رئيس مجلس الدولة.
  - الأمين العام للحكومة.
  - محافظ بنك الجزائر.
  - مسؤولي أجهزة الأمن.
  - الولاية.
  - سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج.....الخ.
- ب- **السلطة التنظيمية:**

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية واسعة و مستقلة عن سلطة البرلمان في التشريع ، إذ يملك سلطة إصدار مراسيم رئاسية لتنظيم الإدارة في غير المجالات المخصصة للبرلمان حسب نص المادتين 139 و140 من الدستور.

### ج - سلطة الحفاظ على النظام العام:

يعد رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة و يتولى مسؤولية الدفاع الوطني باعتباره حامي الأمة إذ يتدخل لحفظ النظام العام في الحالات الاستثنائية عن طريق اتخاذ أحد الإجراءات التالية:

#### - إعلان حالي الحصار و الطوارئ:

يعلن رئيس الجمهورية حالي الحصار و الطوارئ إذا دعت الضرورة الملحة لمدة أقصاها 30 يوما بعد استشارة هيئات محددة في نص المادة 97 من الدستور.

#### - إعلان الحالة الاستثنائية:

يقرها إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما، وذلك بعد استشارة هيئات محددة في نص المادة 98 من الدستور.

#### - إعلان التعبئة العامة:

يقرها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 99 من الدستور.

#### - إعلان حالة الحرب:

يعلنها رئيس الجمهورية إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، و ذلك بعد اجتماع و استشارة هيئات معينة، و ينتج عن حالة الحرب وقف العمل بالدستور و تولي رئيس الجمهورية كافة السلطات حسب نص المادة 100 و101 من الدستور.



محاضرات مقياس: القانون الإداري ...

القسم: ... القانون العام/السنة: الأولى ليسانس/التخصص: ..الحقوق/ الاستاذة: مقداد زينة/

المحاضرة رقم: 12/ بتاريخ: 2022/12/01..

عنوان المحاضرة: التنظيم الإداري المركزي في الجزائر (تابع) (الحكومة، المؤسسات  
الإستشارية الوطنية)

ثانيا: الحكومة

1- الوزير الأول أو رئيس الحكومة ( حسب الحالة):  
أ- تعيينه:

يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية. يقود الحكومة وزير أول إذا أسفرت  
الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، بينما يقودها رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات عن  
أغلبية برلمانية، راجع في ذلك نص المادة 103 من الدستور.

ب- سلطاته:

يتمتع بالسلطات التالية:

- سلطة التعيين:

يعين الوزير الأول في الوظائف المدنية للدولة التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين الممنوحة لرئيس  
الجمهورية، أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير ( المادة 6/112 من الدستور).

- السلطة التنظيمية:

يتولى تنظيم الأجهزة الإدارية، فيسهر على حسن سير الإدارة العمومية و المرافق العمومية، بمقتضى  
مراسيم تنفيذية حسب المادة 5/112 من الدستور، إذ يتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان و كذا  
المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

• إضافة إلى هذه السلطات يوجه الوزير الأول أو رئيس الحكومة و ينسق و يراقب عمل الحكومة،  
كما يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

2- الوزراء:

تعد الوزارة من أهم وحدات الإدارة المركزية، إذ يعهد لكل وزارة القيام بعمل معين يحدده القانون ويقوم  
الوزير بتمثيل قطاعه ويتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة.

أ- تعيين الوزير:

يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب  
الحالة.

ب- سلطات الوزير:



### - التعيين:

يتولى التعيينات في المناصب السامية في وزارته.

### - تنظيم شؤون وزارته:

يتولى كل وزير تنظيم وزارته، في سبيل تنفيذ السياسة العامة للدولة باعتباره الرئيس الأعلى في قطاعه، فينظم هيكل وزارته عن طريق إصدار قرارات وزارية و يمارس كل وزير سلطة رئاسية و صائية بهدف ضمان السير الحسن لوزارته.

### ثالثا: الأجهزة الاستشارية ذات الطابع المركزي

#### 1- تعريف الاستشارة:

الاستشارة بصفة عامة هي عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفعاليته وتوجيهه بغض النظر عن النظام الذي تجري فيه الاستشارة، فتعتبر الاستشارة من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة لأنها تساعد على الهدوء والاستعانة بأراء ذوي الخبرة والاستفادة منهم، وهي كأصل عام تفتقد لعنصر الإلزام وإن كانت معنويا لها قوة تأثير باعتبارها صادرة عن فنيين وذوي خبرة.

#### 2- أشكال الاستشارة:

تأخذ الاستشارة الأشكال الآتية:

##### - الاستشارة الاختيارية:

وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة.

##### - الاستشارة الإجبارية (الملزمة):

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، و من ثم فالإدارة تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة، و التي تعتبر إجراء جوهريا في القرار و يؤدي عدم احترامه إلى البطلان، و بعد اطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

##### - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه:

وتكون في حالة نص يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها ، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، و إلا فانه يكون باطلا.

#### 3- تعريف المؤسسات الاستشارية واختصاصها وأنواعها:

##### أ- تعريف المؤسسات الاستشارية:

هي عبارة عن مجموعة من أجهزة وهيئات إدارية تتكون من مجموعة من الأفراد أو الأعضاء يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة، و مؤسسات عامة، أو خاصة، أو تنظيمات مهنية، أو حرفية، أو نقابية ضمانا لمبدأ تمثيل المصالح، حيث تكون مجالا للحوار، و التشاور، و تبادل الأفكار، و مناقشتها، للمجالس الاستشارية طابعا مركزيا، متواجدة على مستوى العاصمة. وهي تتكون من خبراء ومختصين في مجال عمل المجلس.

##### ب- اختصاص المؤسسات الاستشارية:

- تختص المؤسسات الاستشارية، كما يدل عليه اسمها ، بتقديم الاستشارة للأجهزة، و المؤسسات الإدارية التنفيذية (خاصة الوزارات) حتى تتخذ قراراتها على دراية، و دراسة من ذوي الخبرة، و العلم، و الاختصاص من أجل ترشيد العمل الإداري وجعله أكثر فاعلية.

##### ج- أنواع المؤسسات الاستشارية:



أكد المؤسس الدستوري على إنشاء مجموعة من الهيئات الوطنية الاستشارية تعمل على تقديم الاستشارة للسلطة التنفيذية في عدة مواضيع ذات علاقة بمجال عملها دون أن تكون ملزمة للجهة التي طلبت الاستشارة، ومن هذه المؤسسات ما هو محدث بموجب قانون عضوي ومنها ما هو محدث بموجب مرسوم رئاسي وموضوع تحت وصاية رئيس الجمهورية، ومنها ما هو محدث بموجب مرسوم تنفيذي وموضوع تحت وصاية الوزير الأول أو أحد الوزراء، ونذكر منها:

- **مجلس الدولة:** له اختصاص قضائي واختصاص استشاري فهو يبدي رأيه في مشاريع القوانين كاستشارة إلزامية ونطاقها محدد بالمجال التشريعي دون المجال التنظيمي، فيبدي رأيه حول مشاريع القوانين ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية وبديهي أن هذا الرأي غير ملزم للحكومة.
- **المجلس الأعلى للقضاء:** يقدم الرأي الاستشاري في مسائل معينة تتعلق بممارسة رئيس الجمهورية حق العفو، وفي المسائل العامة الخاصة بالتنظيم القضائي وبوضعية القضاة وتكوينهم وإعادة التكوين،... الخ.
- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- المجلس الأعلى للأمن.
- المجلس الإسلامي الأعلى فيما يخص الفتاوى.
- المجلس الأعلى للتربية 1996.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان.
- المجلس الدستوري.
- مجلس المحاسبة.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي 1993.
- المجلس الوطني للمرأة 1997.
- المجلس الأعلى للغة العربية 2016.
- المجمع الجزائري للغة الأمازيغية.
- المجلس الأعلى للشباب 1995.
- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان.
- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي.



محاضرات مقياس: القانون الإداري ...

القسم: ... القانون العام..... السنة: الأولى ليسانس/ التخصص: الحقوق/ الاستاذة: مقداد زينة  
المحاضرة رقم: 13/ بتاريخ: 2022/12/01..

عنوان المحاضرة: الولاية  
- مضمون المحاضرة:

أولاً: تعريف الولاية

الولاية هي هيئة أو مجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري عرفها المشرع ضمن المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 بأنها الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

ثانياً: هيئات الولاية

نصت المادة 2 من قانون الولاية على أن للولاية هيئتان:

- المجلس الشعبي الولائي.

- الوالي.

1- المجلس الشعبي الولائي (الهيئة التداولية):

هو هيئة مداولة منتخب على مستوى الولاية يتشكل من أعضاء منتخبين من قبل سكان الولاية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري لمدة خمس سنوات، يتراوح عددهم بين 35 و 55 عضواً تبعاً للكثافة السكانية للبلدية.

أ- شروط عضوية المجلس الشعبي الولائي:

( راجع قانون الانتخابات الجديد الأمر 01\_21 ) لمعرفة هذه الشروط .

ب- سير المجلس الشعبي الولائي:

- عدد دوراته:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عابدة في السنة تدوم 15 يوماً على الأكثر تنعقد وجوباً في كل من شهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر. ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو 3/1 أعضائه أو من الوالي. ويجتمع بقوة القانون في حالة حدوث أية كارثة سواء طبيعية أو تكنولوجية (المادة 15 من قانون الولاية).

- استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي إرسال الاستدعاءات الكتابية (أو عن طريق البريد الإلكتروني) مرفقة بجدول أعمال الدورة (المعد من طرف الرئيس بمشاركة من الوالي) قبل 10 أيام كاملة على الأقل على أن لا يقل عن يوم كامل في حالة الاستعجال.

• رخص المشرع العضو الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أو يوكل زميلاً له، على أن لا تصح هذه الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة (المادة 20 - 21 من قانون الولاية).

- مكان انعقاد دوراته:



تجرى مداوالات المجلس الشعبي الولائي في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، إلا أنه في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إليها، يختار مقر آخر في الولاية بعد التشاور مع الوالي.

#### - حضور الأعضاء:

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، إلا أنه إذا لم يجتمع المجلس لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداوالات المتخذة بعد استدعاء ثان بفارق 5 أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين (المادة 19 من قانون الولاية).

يفرض قانون الولاية أن تتم المداوالات باللغة العربية وبها تحرر تحت طائلة البطلان، وتتخذ بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو ممثليهم عند التصويت، و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس (المادة 51 من قانون الولاية). يوقع على محضر المداولة كل الحاضرين و تودع لدى الوالي في أجل 8 أيام (المادة 52).

#### ج- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته التي وسع المشرع منها، إذ يتداول في عدة مجالات نذكر منها:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الاعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.. ( راجع من المادة 77- 101 من قانون الولاية).

#### د- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي برئاسة العضو الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسا له خلال 8 أيام التي تلي الإعلان عن النتائج... (راجع في ذلك المواد 58- 59 من قانون الولاية). له من 2 – 6 نواب بحسب عدد الأعضاء المنتخبين. ويمثل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم والتظاهرات الرسمية كما يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده و يتقاضى بموجب ذلك علاوات وتعويضات ملائمة تتكفل بها الولاية.

#### 2- الوالي (الهيئة التنفيذية):

يعين الوالي بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 92 من الدستور، وقد فصل المشرع بين صلاحياته كممثل للولاية وممثلا للدولة.

#### أ- صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية (راجع المواد 102-109 من قانون الولاية):

- يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية.
- يتولى إدارة أملاك الولاية.
- يسهر على نشر وتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي.
- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- يمثل الولاية أمام القضاء.
- ب- صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة (راجع المواد 110-122 من قانون الولاية):
- يعد الوالي " مفوضا الحكومة"، إذ يقوم بتنفيذ مختلف تعليمات السلطة المركزية على مستوى الولاية.



- يسهر على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وتنفيذ القوانين والتنظيمات داخل اقليم الولاية.
- يقدم بيانا سنويا حول نشاط الولاية يتبع بمناقشة.
- يتخذ كل الاجراءات اللازمة والضرورية للمحافظة على النظام العام.

### ثالثا: الرقابة على الولاية:

تخضع الولاية لثلاثة أنواع من الرقابة كما يلي:

#### 1 - الرقابة على الولاية كهيئة:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده كليا في الحالات المنصوص عليها في المادة 47 من قانون الولاية.

يحل المجلس عن طريق مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، و يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي الحل مندوبية ولائية على أن تجرى انتخابات تجديد خلال أجل أقصاه 3 أشهر (راجع المواد 47-50 من قانون البلدية).

#### 2- الرقابة على الأشخاص:

تزول صفة عضو المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية:

##### أ- الاستقالة:

يرسلها العضو لرئيس المجلس الشعبي الولائي عن طريق ظرف محمول مقابل وصل بالاستلام (المادة 42 من قانون الولاية). كما يعد في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب دون أكثر من 3 دورات عادية خلال السنة (المادة 43 من قانون الولاية).

##### ب- الوقف:

لكل من تعرض لمتابعة قضائية لجناية أو جنحة لجريمة متعلقة بالمال العام، أو مخلة بالشرف أو اتخذت ضده تدابير لا تمكنه من ممارسة عهده بصفة صحيحة، و ذلك إلى غاية صدور حكم نهائي.(المادة 45 من قانون الولاية).

##### ج- الإقصاء:

يقصى كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية لجناية أو جنحة متعلقة بالمال العام، أو مخلة بالشرف، لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب (المادة 46 من قانون الولاية).  
أو كان في حالة تناف منصوص عليها قانونا حسب المادة 44 من نفس القانون.

#### 3- الرقابة على الأعمال: تأخذ أحد الأشكال التالية:

##### أ- المصادقة:

تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد **21 يوما** من إيداعها مقر الولاية ما عدا ( الاستثناء من قاعدة 21 يوما) المداوات التالية:

- الميزانيات و الحسابات.
- الهبات و الوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته.



ب- البطلان:

تبطل طبقا للمادة 53 من قانون الولاية المداولات المتخذة:

- خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها.
- المتخذة خارج مقرات المجلس الشعبي الولاى.

إضافة إلى هذه الحالات تبطل المداولة التي يشارك فيها عضو يملك مصالح في المداولة المنعقدة هو أو أحد أصوله، أو فروعه إلى الدرجة الرابعة طبقا لمادة 56 من قانون الولاية.



محاضرات مقياس: القانون الإداري ...

القسم: ... القانون العام..... / السنة: الأولى ليسانس / التخصص: ..الحقوق/ الاستاذ: مقداد زينة/  
المحاضرة رقم: 14/ بتاريخ: 2022/12/01..

عنوان المحاضرة: البلدية

- مضمون المحاضرة:

أولاً: تعريف البلدية

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة.

كما عرفها بأنها القاعدة الإقليمية للامركزية، و مكان لممارسة المواطنة، إذ أنها تشكل إطار ممارسة المواطن في تسيير الشؤون العمومية (المادة 2 من قانون البلدية).

ثانياً: هيئات البلدية

حددت المادة 15 من قانون البلدية هيئاتها مشيرة إلى أن البلدية تتوفر على:

- هيئة مداولة: هي المجلس الشعبي البلدي
- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي
- إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي

غير أننا سنركز في إطار دراستنا للبلدية على كل من المجلس الشعبي البلدي و رئيسه دون الإدارة لطابعها الإداري التنظيمي الصرف.

1- المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التداولية):

هو جهاز مداولة منتخب يتشكل من أعضاء منتخبين من قبل الشعب، عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري لمدة خمس سنوات، يتراوح عددهم بين 33 و 43 تبعا للكثافة السكانية للبلدية، لذا يشكل فضاء للديمقراطية و مكانا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

أ- شروط عضوية المجلس الشعبي البلدي:

حرص القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 2016/8/25 المتعلق بنظام الانتخابات ضمن المادة 79 منه على تحديد شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي وكذا الولائي درءا لترشح أشخاص غير أكفاء، وغير قادرين على تحقيق التنمية المحلية وتلبية الحاجات المحلية. كما أبعد نفس القانون بعض الطوائف من الترشح حصرها في نص المادة 81 منه، أثناء تأديتهم لوظيفتهم أو لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفها (راجع المادة).

كما أضاف الأمر رقم 01\_21 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات شروط خاصة منها عدم صلته بأي أشخاص متورطين في أعمال الفساد الإداري والمالي بالإضافة إلى ضرورة تضمين قائمة الترشح نسبة كوتة من النساء في حدود النصف، بالإضافة إلى فئة الشباب في حدود الثلثين، وحاملي الشهادات الجامعية في حدود الثلث تحت طائلة البطلان بالإضافة إلى شروط أخرى (راجع القانون)

ب- سير المجلس الشعبي البلدي:

- عدد دوراته:



يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة الدورة 5 أيام كقاعدة عامة، غير أنه يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك شرط أن يتخذ الإجراء بناء على طلب أحد الأطراف الثلاثة التالية إما رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بناء على طلب من الوالي، أو بناء على طلب من ثلثي أعضائه طبقا للمادة 17 من قانون البلدية.

أما في حالة وجود ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى فيجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون و يخطر الوالي بذلك فورا طبقا لأحكام المادة 18 من قانون البلدية.

#### - استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ و جدول أعمال دورات المجلس متوليا استدعاء الأعضاء عن طريق إرسال استدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى الأعضاء بمقر سكنهم قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة. غير أنه يمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال، على أن لا يقل عن يوم كامل. (المادة 2/3/21).

#### - مكان انعقاد دوراته:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي كقاعدة عامة في مقر البلدية طبقا للمادة 19 من قانون البلدية، إلا أنه في حالة وجود قوة قاهرة معلنة تمنع أعضاء المجلس من دخول مقر البلدية، فيمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية .

كما يمكن أن تنعقد اجتماعاته في مكان آخر خارج إقليم البلدية، شرط أن يعين الوالي مكان الاجتماع بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للفقرة الثانية من المادة 19 من قانون البلدية.

#### - حضور الأعضاء:

لا تصح الاجتماعات إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، غير أنه في حالة عدم توفر النصاب القانوني، يعاد استدعاء الأعضاء باستدعاء ثاني يفارق 5 أيام على الأقل بين الاستدعاء الأول و الثاني، و في هذه الحالة تعد المداولات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

رخص المشرع العضو الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أو يوكل زميلا له، على أن لا تصح هذه الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة (المادة 24 من قانون البلدية).

#### - الجلسات:

تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ماعدا في حالتين هما دراسة الحالة التأديبية لأحد الأعضاء و دراسة المسائل المتعلقة بالنظام العام (المادة 26 من قانون البلدية).

يفرض قانون البلدية أن تتم المداولات باللغة العربية و بها تحرر تحت طائلة البطلان، وتتخذ بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو ممثليهم عند التصويت، و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. و يوقع على محضر المداولة كل الحاضرين وتعلق خلال 8 أيام لدخولها حيز التنفيذ في الأماكن الخاصة للمصقات وإعلام الجمهور أو أية وسيلة نشر أخرى ما عدا تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية.

#### ج - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتداول المجلس الشعبي البلدي في مجالات عدة نذكر منها:

- تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و التخطيط.



- حماية التراث العمراني و المواقع الطبيعية و الآثار و المتاحف.
  - السهر على المحافظة على النظافة العمومية و الصرف و معالجة المياه القذرة و توزيع المياه الصالحة للشرب.
  - في المجال الاجتماعي.
  - في المجال المالي.
  - في المجال الاقتصادي.....الخ. (راجع من المادة 107-124 من قانون البلدية).
- 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية):**  
أ- **التعيين:**

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا (راجع المادة 65 من قانون البلدية)، وقد تم تعديلها بموجب القانون العضوي 21-03 في المادة 04 منه فأصبح يتراأس القائمة أي عضو منها بعدما مكن القانون العضوي 21-01 الناخب بإجراء إعادة ترتيب للقائمة بشكل تفضيلي دون مزج بين القوائم.

#### ب- الاختصاصات:

- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها و باسم الدولة:
- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية: (أنظر المواد 77-84)
- يمثلها في المراسيم و التظاهرات الرسمية.
- يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية.
- يرأس المجلس الشعبي البلدي و ينفذ مداولاته.
- ينفذ ميزانية البلدية.
- يتقاضى، يبرم العقود، يقبل الهدايا... باسم البلدية و لحسابها.
- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة: (أنظر المواد 85-95)
- يمثل الدولة على مستوى البلدية لذا يكفل تنفيذ القوانين على ترابها.
- ضابط حالة مدنية.
- ضابط شرطة إدارية و ضابط شرطة قضائية.
- يسهر على الحفاظ على النظام العام و السكنية العامة و النظافة، و يتخذ كافة التدابير اللازمة لحماية الأشخاص و ممتلكاتهم.

#### ثالثا: الرقابة على البلدية:

تخضع البلدية لثلاثة أنواع من الرقابة:

#### 1- الرقابة على البلدية كهيئة:

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده كليا في الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية.

يحل المجلس عن طريق مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، و يقوم الوالي بتعيين متصرف و مساعدين له لتسيير البلدية، على أن تجرى انتخابات تجديد خلال أجل أقصاه 6 أشهر (راجع المواد 47-51 من قانون البلدية).

#### 2- الرقابة على الأشخاص:

تزول صفة عضو المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:



وهي نوعان استقالة إرادية يرسلها العضو لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق ظرف محمول مقابل وصل بالاستلام. و استقالة تلقائية لكل عضو تغيب دون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية في نفس السنة. (المادة 42،45).

#### ب- الوقف:

لكل من تعرض لمتابعة قضائية لجناية أو جنحة لجريمة متعلقة بالمال العام أو مخلة بالشرف أو اتخذت ضده تدابير لا تمكنه من ممارسة مهنته بصفة صحيحة، و ذلك إلى غاية صدور حكم نهائي. (المادة 43 من قانون البلدية).

#### ج- الإقصاء:

يقضى كل عضو كان محل إدانة جزائية لجناية أو جنحة متعلقة بالمال العام، أو مخلة بالشرف، و يثبت هذا الإقصاء بقرار من الوالي (المادة 44 من قانون البلدية).

#### 3- الرقابة على الأعمال:

تأخذ أحد الأشكال التالية:

#### أ- المصادقة:

تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي مصادقا عليها بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية ما عدا ( الاستثناء من قاعدة 21 يوما) المداوات المتعلقة ب:

- الميزانيات و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

هذه المداوات الأربع يصادق عليها الوالي صراحة، فإن لم يصادق عليها خلال 30 يوما تعد مصادقا عليها (المادة 57-58 من قانون البلدية).

#### ب- البطلان:

تبطل طبقا للمادة 59 من قانون البلدية المداوات المتخذة:

- خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- إضافة إلى هذه الحالات تبطل المداولة التي يشارك فيها عضو يملك مصالح في المداولة المنعقدة هو أو أحد أصوله، أو فروعه إلى الدرجة الرابعة طبقا لمادة 60 من قانون البلدية. و يعلن الوالي بطلان المداولة بقرار.