

من إعداد

الأستاذة نمديلي رحيمة

**- مقدمة عامة:-**

المجتمع و القانون فكرتان متلازمتان، حيث لا يتصور أن تنشأ قواعد القانون إلا لتطبق على أفراد المجتمع كما أن أي مجتمع منظم لابد له من قواعد قانونية تنظم العلاقات و الروابط التي تنشأ داخله و تكفل له تطوير أهدافه و مقاصده.

و بتعدد الروابط و العلاقات الاجتماعية، تتعدد فروع و أقسام القانون، حيث انقسم القانون الى قسمين رئيسيين القانون العام و القانون الخاص، القانون العام ينظم الأول العلاقات و الروابط القانونية التي تكون الدولة أو احدى هيئاتها طرفا فيها باعتبارها أو بوصفها سلطة عامة لها الحق في ممارسة امتيازاتها و في مركز اسمى من مركز الأفراد.

**و أبرز فروع هذا القانون:** القانون الدستوري و القانون الإداري و القانون الجنائي, بينما القسم الثاني هو القانون الخاص الذي يحكم العلاقات و الروابط القانونية التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم، أو بينهم و بين الدولة عندما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة , و تدخل في العلاقة كشخص عادي، أي القانون الذي تحكمه المساواة بين أطرافه، و من أهم فروعه: القانون المدني، القانون التجاري، قانون العمل، قانون الأسرة...

و يعتبر القانون الاداري من اهم فروع القانون العام , يتعلق بالسلطة الادارية و هيئاتها و نشاطها و اموالها و منازعاتها. سنقوم بدراسته في من خلال فصل تمهيدي : ماهية القانون الاداري و فصلين اساسيين : الفصل الاول : التنظيم الاداري و الفصل الثاني : النشاط الاداري .

**الفصل التمهيدي : ماهية القانون الاداري**

سنتناول في هذا الفصل , التعريف بالقانون الاداري و نشأته في كل من فرنسا و الجزائر .

**المبحث الاول :**

**التعريف بالقانون الاداري**

القانون الإداري باعتباره فرعا من فروع القانون العام الداخلي، يتعلق على وجه الخصوص كما هو واضح من تسميته بالإدارة أو السلطة الإدارية، أي مجموعة الهيئات أو المنظمات التي تنشأ لتلبية الحاجيات العامة للجمهور أو ما يسمى بالمعنى العضوي أو الشكلي للإدارة العامة و النشاط الذي تمارسه هذه الهيئات و المنظمات العامة تحقيقا للنفع العام أو ما يسمى بالمعنى الموضوعي للإدارة العامة.

و بالجمع بين المعنيين ,فإن القانون الاداري هو القانون الذي ينظم السلطة الإدارية في الدولة و يحكم نشاطها و منازعاتها و أموالها بوصفها سلطة عامة مهما كان مصدرها سواء كان القانون المدني أو التجاري أو الجنائي.....

لذلك يطلق عليه اختصارا بقانون الإدارة العامة أو القانون الإداري بالمعنى الواسع، حيث يوجد هذا المعنى في كل دولة لها سلطة عامة و في كافة الحضارات و المجتمعات المنظمة، و تطبقه سواء الدول التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد أو النظام الأنجلوساكسوني و التي تأخذ بازدواجية القانون (النظام اللاتيني).

و في المقابل يوجد مدلول آخر للقانون الإداري **يتسم بالضيق** و هو المعنى الفني الضيق، باعتباره مجموعة القواعد القانونية المتميزة و غير المألوفة في قواعد القانون الخاص و التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و منازعتها و أموالها، فهذه القواعد تختلف في مضمونها و طبيعتها عن القواعد التي تحكم النشاط الفردي، لذا فإن القانون الإداري بهذا المعنى قانون استثنائي يخرج عن القواعد القانونية الخاصة و هو مستقل عنها له ذاتيته و خصوصيته سواء من حيث نشأته أو أسسه أو مصادره.

و مثاله اتفاق الجامعة على توريد أثاث الأقسام من مكاتب و طاولات، فهذه العلاقة يمكن أن تخضع لقواعد القانون الخاصة (القانون المدني)، إذا لم يتضمن العقد شروطا استثنائية، و تسمى حينها قواعد قانون الإدارة العامة او **القانون الاداري بالمعنى الواسع** بينما اذا تضمن العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، كفسخ العقد بإرادة منفردة، أو تعديله بالإرادة المنفردة للإدارة، تسمى القواعد المطبقة بالقانون الإداري بالمعنى الفني الضيق.

و هكذا يكون مدلول **قانون الإدارة العامة** أكثر اتساعا من مدلول القانون الإداري (المعنى الضيق)، باعتباره يضم كل القواعد التي تحكم الإدارة العامة في تنظيمها و نشاطها مهما كانت طبيعة هذه القواعد، بينما القواعد الثانية تختلف في طبيعتها و مضمونها عن قواعد الشريعة العامة في القانون المدني

## المبحث الثاني :

### نشأة القانون الإداري

إن نشأة القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق كنظام قانوني مستقل و متكامل لم يتحقق إلا في فرنسا، و كذلك في الدول التي حذت حذوها كإيطاليا و بلجيكا و هولندا و السويد و اليونان و تركيا و مصر و سوريا و لبنان و الجزائر.

لكن اختلاف الأسباب و الظروف السياسية و الاقتصادية و القانونية في هذه الدول أدى الى اختلاف مفهوم و ماهية القانون الإداري بينها، حيث يرى بعض الفقه الفرنسي أن القانون الإداري بالمعنى الضيق يفترض وجود محاكم تستقل بالفصل في المنازعات الإدارية، و تطبق عليها قواعد قانونية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص ، بينما يرى جانب آخر من الفقه أن انعدام المحاكم الإدارية في الدول لا يعني انعدام القانون الإداري فيها، كما أن وجود المحاكم الإدارية لا يستلزم بالضرورة وجود قانون إداري كامل.

و يرى الرأي الراجح في الفقه أنه يكفي لوجود القانون الإداري بمعناه الفني الدقيق أن ينشأ في الدولة جهة قضائية مستقلة للفصل في المنازعات الإدارية، مثلما هو الحال في فرنسا و مصر و لبنان و الجزائر حاليا أو أن يتولى القضاء الموحد في الدولة الفصل فيها وفقا لقواعد قانونية متميزة و مستقلة عن القانون الخاص، و هو الأمر الذي تحقق في دولة اسبانيا و الجزائر قبل 1996 و الإمارات العربية المتحدة و الكويت.

و عليه، فإنه لدراسة نشأة القانون الإداري سنقوم بدراسة نشأة القانون الإداري في فرنسا ثم نشأة القانون الإداري في الجزائر.

### المطلب الأول

#### نشأة القانون الإداري في فرنسا

إذا كان السائد فقها هو ربط القانون الإداري و كذلك القضاء الإداري بأساس سياسي هو قيام الثورة الفرنسية عام 1789، فإن ذلك لا يعني عدم وجود قانون إداري قبل هذا التاريخ فقد كانت فرنسا تعيش قبل ذلك في ظل نظام سياسي مطلق، حيث كانت جميع مظاهر السلطة و السيادة في الدولة مركزة في يد الملك، و منها السلطة القضائية حيث الى جانب المحاكم القضائية و التي كانت تسمى آنذاك "البرلمانات القضائية" و التي أنشأها الملك بهدف ممارسة الوظيفة القضائية و حل المنازعات بين الأفراد، فقد أنشأت المحاكم الإدارية على قمتها "مجلس الملك" " Le conseil de Roi " بهدف الفصل في المنازعات الإدارية و كذا المحاكم الإقليمية على مستوى الأقاليم.

و قد أسفر وجود المحاكم الإدارية إلى جانب المحاكم القضائية إلى صراع بينهما نتيجة محاولات كل منها للتدخل في اختصاصات الأخرى، حيث حرصت البرلمانات القضائية على التدخل في شؤون الإدارة و عرقلة نشاطها و محاكمة رجال الإدارة و اصدار الأوامر اليهم و توقيع الغرامات المالية عليهم، و قد ترتب

على ذلك تشويه صورة القضاء الفرنسي في تلك الفترة و تعميق شعور العداء بينها و بين السلطة الادارية، مما كان له بالغ الأثر في الغاء البرلمانات القضائية بعد قيام الثورة الفرنسية.

### 1 - المرحلة الأولى: مرحلة الإدارة القضائية من 1789 – 1799:

غداة قيام الثورة الفرنسية، عمل رجالها على اجتثاث جذور الفساد و بدء عهد جديد يقوم على أسس عادلة في مختلف الانظمة التشريعية، و الادارية و القضائية فعمدوا الى الغاء المحاكم الاقليمية و مجلس الملك و البرلمانات القضائية عام 1790، و ذلك بمقتضى المادة 13 من القانون 16-24 أغسطس 1790 الخاص بالتنظيم القضائي و التي نصت على " الوظائف القضائية مستقلة، و تبقى منفصلة عن الوظائف الادارية، و ليس للقضاة أن يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الادارية، و إلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى".

و حيث أن القانون السالف الذكر، لم يحدد الجهة التي تتولى نظر المنازعات الادارية فقد صدر القانون رقم 6-11 سبتمبر 1790 و القانون 07-16 اكتوبر 1790، و بمقتضاه اختصت الادارة ذاتها بسلطة الفصل في المنازعات التي تكون طرفا فيها، فجمع بين يديها صنفى الحكم و الخصم في آن واحد، و سميت الإدارة خلال تلك المرحلة التي استمرت الى غاية 1799 بالإدارة القضائية.

### 2 - مرحلة القضاء المعين أو القضاء المحجوز:

إلا أن هذا الوضع لم يدم طويلا لمخالفته للمنطق و العدل كون الإدارة تملك صفتي الحكم و الخصم في آن واحد، مما لم يحقق ضمانات فعالة لحماية الحقوق و حريات المواطنين ضد تعسف الإدارة، مما جعل نابليون بونابرت يقوم بإصلاحات إدارية فعالة، من بينها الفصل بين الإدارة القضائية و الإدارة العاملة، حيث أصدر دستور السنة الثامنة للثورة سنة 1799 متضمنا في المادة 52 إنشاء مجلس الدولة و مجالس الأقاليم كهيئات إستشارية تقدم المشورة للإدارة العاملة و تفصل في الشكاوى و التظلمات التي تقدم للإدارة، و كذا تعد مشروعات القرارات و القوانين الخاصة بالسلطة الإدارية، إلا أن قرارات هذه الهيئات لم تكن نافذة مباشرة، بل تحتاج الى تصديق رئيس الدولة عليها حتى تصبح نهائية، لذا اطلق على القضاء الإداري آنذاك بالقضاء المحجوز أو القضاء المقيد.

### 3 - مرحلة القضاء المفوض:

- و في 24 ماي 1872 صدر قانون مجلس الدولة، الذي منح له سلطة الفصل في المنازعات الإدارية دون الحاجة الى تصديق رئيس الدولة، و بذلك أصبح له ولاية القضاء المفوض JUSTICE Déléguée، و بذلك قام مجلس الدولة كمحكمة قضائية بالمعنى الصحيح، بالإضافة الى دوره في مجال الفتوى و صياغة التشريعات، و نص نفس القانون على انشاء محكمة التنازع الفصل في منازعات الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري و العادي إلا أن قيام مجلس الدولة كمحكمة للقضاء الإداري، لم يضع حدا للإدارة القضائية، حيث ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية، و كان مجلس الدولة جهة استثنائية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الوزير القاضي أو في حالات محددة في القانون.

و استمر الحال على ذلك، الى أن أصدر مجلس الدولة حكمه الجريء في قضية cadot بتاريخ 13 ديسمبر 1889، و قرر فيه قبول دعوى رفعها اليه صاحب الشأن مباشرة دون اللجوء الى الوزير المختص، و منذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة الفرنسي قاضيا عاما للمنازعات الإدارية بدلا من الإدارة القضائية، إلى أن تدخل المشرع بمرسوم 30 سبتمبر 1953 و حدد اختصاص مجلس الدولة القضائي على سبيل الحصر، و جعل من مجالس المحافظات التي حولها الى محاكم إدارية القاضي العام في المنازعات الإدارية.

#### 4 - إنشاء قواعد قانونية متميزة غير مألوفة في قواعد القانون الخاص:

إن تطور نظام مجلس الدولة لا يعني أنه بدأ منذ مايو 1872 فقط في إرساء قواعد و مبادئ القانون الإداري كما يرى جانب من الفقه، بل أن مجلس الدولة بدأ منذ نشأته في ابتداع و تطوير قواعد قانونية مستقلة للاستجابة لمقتضيات المصلحة العامة، حيث تأخذ من قواعد القانون الخاص ما يلائم هذه المقتضيات و يضيف اليها من القواعد الجديدة التي توفر ضمانات حقيقية لحماية حقوق و حريات الافراد.

إلا أن القرار التاريخي الصادر في 08 فبراير 1873 من محكمة التنازع الفرنسية، و هو قرار بلانكو الذي يعد بمثابة أهم قرارات القضاء الإداري التي كونت قواعد قانونية مستقلة عن قواعد القانون الخاص، أقر قاعدة قانونية لم تكن موجودة من قبل و هي قاعدة المسؤولية الإدارية، غير أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة، بل تتغير حسب تغير و تطور المرفق العام، تحقيقا للموازنة بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة، كما أقر هذا القرار مبدأ من المبادئ العامة للقانون الإداري، و هو مبدأ قابلية المرفق العام للتغير و التكيف مع الظروف تحقيقا للمصلحة العامة.

و هكذا توالى قرارات و أحكام القضاء الإداري الفرنسي لتعلن عن ميلاد قواعد قانونية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص كحكم 1803terrier و حكم feutrier عام 1908 و كذا حكم terrond عام 1910 و غيرها.

### المطلب الثاني

#### نشأة القانون الإداري في الجزائر

تبنى القضاء الجزائري فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق الفرنسي في الكثير من أحكامه سواء في مجال المسؤولية الإدارية أو الضبط الإداري أو المرفق العام أو في قواعد نزع الملكية العامة و في مجال القرارات و العقود الإدارية، و هو ما يساهم في تكوين القانون الإداري الجزائري كقواعد قانونية مستقلة من قواعد القانون الخاص.

- أمّا القضاء الإداري في الجزائر فلقد مر بعدة مراحل:

**- المرحلة الأولى من 1962-1965:**

حيث تم الإبقاء على المحاكم الإدارية الابتدائية التي أنشأتها فرنسا أثناء العهدة الاستعمارية في كل من وهران و قسنطينة و الجزائر، أي أن المشرع تبنى الازدواجية القضائية على مستوى البنية القاعدية، و الوحدة القضائية على مستوى القمة من خلال إنشاء المجلس القضائي الأعلى بموجب الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، عن طريق الغرفة الإدارية بهذا المجلس المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية.

**- المرحلة الثانية 1965-1996:**

بعد الغاء المحاكم الإدارية سنة 1965 عرف نظام الغرف الإدارية في الجزائر توسعا و امتدادا على المستوى الوطني ، حيث أنشأت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية كمحاكم أولى درجة في المنازعات الإدارية حيث تم رفعها من 20 غرفة سنة 1986 الى 31 غرفة سنة 1990 ثم الى 35 غرفة إدارية سنة 1998.

**- المرحلة الثالثة: 1996 الى يومنا هذا:**

بمناسبة التعديل الدستوري سنة 1996, اعلن المشرع الدستوري في مادته 152 من الدستور على انشاء مجلس الدولة كهيئة مقومة لاعمال الجهات القضائية الإدارية, و تطبيقا لذلك صدر القانون العضوي 98-01 الصادر في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله, ثم القانون 98-02 المتضمن المحاكم الإدارية و كذا القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 05 جوان 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها.

- و تطبيقا للقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية صدر المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 المتضمن كليات تطبيق القانون 98-02 الذي أقر انشاء 31 محكمة إدارية، ثم المرسوم التنفيذي 11-195 المؤرخ في 2 ماي 2011 الذي عدل المادة 2 من المرسوم 98-396، و نص على انشاء 48 محكمة إدارية عبر التراب الوطني، و التي تم تنصيبها طبقا لتوافر جملة من الشروط الموضوعية و الضرورية لسيرها، حيث بدأت العملية بتنصيب المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة عام 2010، و استمرت لتصل الى 37 محكمة إدارية في ديسمبر 2011، الى أن يتم تنصيبها كلها.

و بإنشاء المحاكم الإدارية و تنصيبها, كرّس المشرع الجزائري الازدواجية القضائية، و المفهوم الفني الضيق بطابعه الخاص وفقا لظروفه السياسية و الاقتصادية, حيث تبنى المشرع و القضاء الجزائريين قواعد القانون الإداري الفرنسي بمبادئه و أحكامه و أسسه بعد الاستقلال مباشرة، ثم تبلورت هذه الأحكام و القواعد بفضل اجتهادات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا و المحكمة العليا لاحقا و بعدها اجتهادات مجلس الدولة و محكمة التنازع، و أقر بذلك القانون الإداري بالمعنى الفني الضيق من خلال تكريسها لنظرية القرارات الإدارية، و نظرية العقد و نظرية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية و غيرها.

### المبحث الثالث

#### خصائص القانون الإداري

تميز القانون الإداري بصفة عامة و القانون الإداري بصفة خاصة بجملة من الخصائص كقانون متميز و مستقل عن قواعد القانون الخاص، حيث اتسم بأنه قانون حديث النشأة و غير مقتن و قضائي النشأة و مرن و سريع التطور، هذه الخصائص نوجزها فيما يلي:

#### المطلب الأول

##### القانون الإداري قانون حديث النشأة:

إن القانون الإداري بمدلوله الفني الضيق هو قانون حديث النشأة مقارنة بالقانون المدني، حيث لم ينشأ هذا القانون كقانون له أسسه و خصائصه و مصادره إلا في الربع الأخير من القرن التاسع عشر بنشأة القضاء الإداري كقضاء بات و نهائي للفصل في المنازعات الإدارية.

و نفس الشيء ينطبق على القانون الإداري الجزائري، حيث يعتبر حديث النشأة مقارنة بالقانون الإداري الفرنسي، فرغم تبني القضاء الجزائري لمبادئ و قواعد القانون الإداري الفرنسي، إلا أن هياكله لم تكتمل بعد، و مازالت في مرحلة تنصيب و تكوين إلى يومنا هذا.

#### المطلب الثاني

##### القانون الإداري قانون غير مقتن

يقصد بالتقنين تجميع و ترتيب القواعد و المبادئ القانونية في مجموعة واحدة تصدر عن السلطة التشريعية تسمى بالتقنين أو CODE مثل: التقنين المدني و التقنين التجاري و التقنين الجنائي... إلا أن احكام و مبادئ القانون الاداري لم تقنن في مجموعة قانونية واحدة، بل هي موجودة على شكل تشريعات إدارية متعددة نظرا لسرعة تطور قواعده و أساسه القضائي

إلا أن عدم تقنين القانون الاداري لا يعني الامتناع عن تقنين بعض احكامه، حيث وجدت بعض التقنيات الجزئية مثل قانون الجماعات المحلية، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، قانون الصفقات العمومية... الخ.

نفس الشيء ينطبق على القانون الاداري الجزائري، حيث لم تجمع و تقنن قواعده و أحكامه في مجموعة واحدة لسرعة تطور قواعده و نطاق تطبيقه و رغم ذلك وجدت بعض التقنيات الجزئية كقانون البلدية و قانون الولاية، و قانون الاملاك الوطنية، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

و أهم التقنيات الجزئية لقواعد القانون الاداري الجزائري، نذكر ما يلي:

- 1 – القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011.
- 2 – الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.
- 3 – القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المعدل بالقانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية.
- 4- القانون 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المعدل و المتمم بالقانون 07-12 المؤرخ في 25 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

### المطلب الثالث

#### القانون الإداري قانون قضائي أساسا

في ظل حداثة القانون الإداري و عدم تقنين قواعده في مجموعة واحدة، رأى القاضي الإداري من منطوق واجبه الفصل في المنازعات الإدارية حتى و لم ينظمها المشرع، لذا عمل القضاء الإداري الفرنسي منذ نشأته، على خلق المبادئ و النظريات العامة التي تحكم العمل الإداري و نشاط السلطة الإدارية و وسائلها، مثل العقود الإدارية و القرارات الإدارية و نظرية المرافق العامة و المسؤولية الإدارية و دعوى الإلغاء، حيث كل هذه النظريات كانت و لازالت من صنع القضاء حتى و لو قننها المشرع بعد ذلك في نصوص تشريعية فهي أصلا من صنع القضاء الإداري، ومن هنا جرت أقوال الفقهاء على وصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي أساسا أو قضائي الأصل أو النشأة، لذا يعتبر القضاء مصدرا رسميا للقانون الإداري من الناحية الفعلية و الواقعية.

أما بالنسبة للقانون الإداري الجزائري، فلا يمكن اعتبار خصيصة قضائي أساسا من خصائصه مثل القانون الإداري الفرنسي، باعتبار أن قواعده أغلبها ذات مصدر تشريعي. و اختلاف دور القاضي الإداري الجزائري عن القاضي الإداري الفرنسي، يعتبر القاضي الجزائري تطبيقي لقواعد القانون، فرغم وجود الاجتهادات القضائية الإدارية في الجزائر، إلا أنها قليلة مقارنة باجتهادات القضاء الإداري الفرنسي.

### المطلب الرابع

#### القانون الإداري قانون مرن و سريع التطور

سبق و أن أوضحنا أن قمة أهداف القانون الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي تتسم بالمرونة و التطور المستمر حيث تتغير بتغير الزمان و المكان، لذا فمن الطبيعي أن يتصف القانون الإداري بالطبيعة المرنة و بالقابلية للتطور بسرعة تفوق بكثير سرعة تطور القوانين الأخرى.

و يعتبر القانون الإداري قانونا قابلا للتطور بسرعة سواء من حيث مضمون قواعده أو نطاق تطبيقه و مجاله.

حيث تطور القانون الإداري في مضمونه بتطور نظريات و قواعد هذا القانون حيث تطوّر أساس و معيار القانون الإداري من فكرة الى أخرى و من قاعدة الى أخرى، فمن المعيار العضوي الى معيار الهدف ثم معيار السلطة الأمرة الى ان أصبح يقوم على أساس التمييز بين أعمال الإدارة العامة و أعمال الإدارة الخاصة ثم الى معيار السلطة العامة الحديث، و بعدها على أساس المرفق العام، و أخيرا على أساس مختلط هو معيار يجمع بين السلطة العامة و المرفق العام.

و نفس الشيء أصاب الكثير من نظريات و قواعد القانون الإداري سواء نظرية العقد الإداري أو القرار الإداري، أو نظرية المسؤولية الإدارية التي تطورت من مبدأ عدم مسؤولية الإدارة أو الدولة الى تقرير المسؤولية الشخصية للموظف، ثم تطورت على أساس التفرقة بين الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي للموظف، إلى أن أصبحت تتعدّد على أساس المخاطر أو دون خطأ.

كل هذه التطورات في مضمون قواعد و نظريات القانون الإداري على يد اجتهادات القضاء الإداري الذي يعمل على جعل هذا القانون مسايرا للأوضاع السياسية و الاجتماعية و الثقافية في كل دولة، قد أدّى الى تطور القانون الإداري في مجال تطبيقه أو نطاقه، و ممّا يؤكد ذلك أنه خلال النصف الثاني من القرن العشرين و هذه مدة ليست طويلة ظهرت تطورات بالغة الخطورة في المجالات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، أدت بالفعل الى تطور مجالات القانون الإداري.

و الخلاصة أن المرونة التي تتسم بها قواعد القانون الإداري و ما تؤدي اليه من قابلية للتطور السريع، قد ساعدت على استجابة القانون الإداري لكل تغير، و مواجهة التقدم العالمي و التقني و ازدياد عدد السكان و كذا تعدّد المشكلات الإدارية.

و بالنسبة للقانون الإداري الجزائري، فلقد مر بعدة مراحل من مرحلة الاقتصاد الموجه في ظل النظام الاقتصادي الاشتراكي و في ظل الحزب الواحد و تطبيق نظام المركزية الإدارية في التسيير خاصة، و تدخل الدولة في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية، ممّا أدّى الى ظهور المرافق العامة الاقتصادية و المقاولات العمومية أو المؤسسات العامة الاقتصادية، الى مرحلة الاقتصاد الحر بعد أحداث أكتوبر 1988 و تبني التعددية الحزبية، و بالتالي تعديل القوانين الخاصة بالأحزاب و الانتخابات و الجماعات المحلية و تدعيم اللامركزية الإدارية لتقريب الإدارة من المواطنين، و تكريس حرية التجارة و الصناعة و المبادرة الفردية، ممّا أدّى الى تطوير مجال تطبيق القانون الإداري خاصة في نطاق الصفقات العمومية و الترقية العقارية.

و خلاصة القول، أن القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق يتميز بخاصيتين أساسيتين: أنه قانون قضائي أساسا أي من ابتكار و ابتداع القضاء الإداري الفرنسي من خلال المبادئ و الأحكام العامة التي يعلنها في قراراته، و أنه مرن و سريع التطوّر لأنه قانون المصلحة العامة، و لأنه شديد الحساسية بالتطورات الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية، و كذا التقدم العلمي و التكنولوجي، أمّا القانون الإداري الجزائري، فيمتاز خصيصا مقارنة بقواعد القانون الخاص، بأنه قانون مرن و سريع التطور لتأثره خاصة بقواعد القانون الفرنسي من جهة و مواكبه للظروف المحيطة بالإدارة العامة في الجزائر من جهة أخرى.

## المبحث الرابع

### معايير و أسس القانون الإداري

قد تلجأ السلطة الإدارية الى قواعد القانون الإداري، أو قواعد القانون الخاص لممارسة نشاطها، و تختار بينهما ما يتلاءم مع أهدافها. لذا فإنه يلزمنا معرفة متى تلجأ الإدارة لقواعد القانون الإداري و يختص بمنازعاتها القضاء الإداري، و متى تختار قواعد القانون الخاص، و تختص بمنازعاتها القضاء العادي، أو كيف نعلم أن الإدارة قد مارست نشاطها في ظل القانون الإداري؟ أو بمعنى آخر ما هو الأساس المميز لقواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص؟ و ما هو معيار اختصاص القضاء الإداري؟.

و لقد اختلف الفقه و القضاء في الإجابة على هذه الإشكاليات، و ظهرت عدّة معايير و أسس للقانون الإداري، أهمها المعيار العضوي أو الشكلي و المعايير الموضوعية: معيار الهدف و معيار السلطة العامة و معيار المرفق العام.

### المطلب الأول

#### المعيار العضوي أو الشكلي

نشأ هذا المعيار و طبق عندما صدر قانون 16-24 أوت 1790 الذي قرر فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف القضائية، و عليه أصبح كل عمل أو نشاط صادر من جهة إدارية عملاً و نشاطاً إدارياً مهما كانت طبيعته، تطبق عليه قواعد القانون الإداري، و يختص بالفصل في منازعاته القضاء الإداري.

و لقد وجهت الانتقادات الى المعيار العضوي السالف الذكر إزاء اتساعه البالغ دون مبرر و كذا طابعه السطحي، حيث أنه يحكم على ظواهر العمل الإداري دون فحص طبيعته، ويتسم بعدم الدقة لإدخاله الأعمال و التصرفات التي تأتيها و تصدرها السلطة الإدارية و لا تطبق عليها قواعد القانون الإداري و لا يختص بمنازعاتها القضاء الإداري مثال عقود الإدارة المدنية.

و ترتباً على ذلك، بدأ البحث على معيار موضوعي يعتد بطبيعة المنازعة أو موضوعها، ممّا أدّى الى ظهور المعايير التالية: معيار الهدف و معيار السلطة الامرة و بعدها معيار التمييز بين أعمال السلطة و أعمال الإدارة العادية، و الذي تطور الى معيار السلطة العامة الحديث، و معيار المرفق العام، و أخيراً المعيار المختلط.

### المطلب الثاني

#### معيار الهدف

مضمون هذا المعيار أنه إذا كان العمل موضوع المنازعة يستهدف تحقيق المصلحة العامة فهو من الأعمال التي تخضع لقواعد القانون الإداري، و يختص بمنازعاتها القضاء الإداري، أمّا إذا كان العمل يستهدف المصلحة الخاصة تطبق قواعد القانون الخاص و يختص بالمنازعة القضاء العادي.

و عليه لا يكفي لاعتبار المنازعة إدارية أن يكون أحد أطرافها جهة إدارية، بل يلزم أيضا أن يكون الهدف من العمل الإداري هو تحقيق المصلحة العامة.

و قد أعاد الفقيه Marcel Waline صياغة هذا المعيار، لكنه فشل في تبريره لغموض فكرة المصلحة العامة و مرونتها و حاجتها الى معيار جديد يوضح متى يحقق العمل المصلحة العامة، و ما هي مقوماتها و عناصرها، كما أنه من المسلم به أن تلجأ الإدارة الى قواعد القانون الخاص في بعض أوجه نشاطها الإداري كالمرافق العامة الاقتصادية التي رغم استهدافها للمصلحة العامة إلا أن الاختصاص بمنازعاتها ينعقد للقضاء العادي، كما أن المرافق أو المشروعات الخاصة على اختلاف أنواعها هي نفسها ترمي الى تحقيق مصلحة عامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص و اختصاص القضاء العادي.

### المطلب الثالث

#### معيار السلطة العامة

يعتبر موريس هوريو (Maurice Hauriou) رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة أو مدرسة تولوز، و تبعه في ذلك بعض الفقهاء و يأتي على رأسهم برتملي، و فيدل و ريفرو و ... و غيرهم،

و لقد تطور معيار السلطة العامة من معيار السلطة الأمرة الى معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة و أساليب الإدارة الخاصة الى أن وصل الى معيار السلطة العامة الحديث.

و قد انطلق القائلون بمعيار السلطة الأمرة، بأن إدارة الدولة تعلو على إرادة الافراد، حيث يكون لها أن تستعمل وسائل السلطة العامة كأن تنزع ملكية فرد أو تعلق محل أو طريق أو تنظم حركة المرور، فهي إن قامت بهذه الأعمال و يجب أن تخضع لمبادئ و أحكام القانون الإداري، و تختص بمنازعاتها القضاء الإداري، أما إذا باشرت أعمالا مدنية أو ما يسمّى بأعمال الإدارة العادية فإنها تخضع للقانون الخاص، و ترفع منازعاتها أمام القضاء العادي و مثالها: إدارة املاك الدولة الخاصة و ابرام العقود التجارية.

و لقد ظهر بعد هذا المعيار، معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة و أساليب الإدارة الخاصة و الذي بموجبه يطبق القانون الإداري و يختص القضاء الإداري في حالة اتباع الإدارة الى اساليب مغايرة للأساليب المتبعة في النشاطات الخاصة، أما إذا استخدمت نفس الأساليب التي يستعين بها الأفراد عند ممارستهم لأعمالهم، فلا مبرر لتطبيق القانون الإداري المتميز عن القانون الخاص.

و لم يكتب لهذا المعيار الانتشار نظرا للتشابه الواضح بينه و بين المعيار السابق، كما تعرّض لنفس الانتقادات التي وجهت لمعيار السلطة الأمرة و التي مفادها أن هذا المعيار يؤدي الى جمود و تضيق نطاق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري لإخراجه الأعمال القانونية المختلفة، و التي تشمل على أساليب و وسائل السلطة الأمرة من جهة و أساليب و وسائل الإدارة الخاصة من جهة أخرى، و مثالها العقود الإدارية التي تقوم على أساس الرضا مثل العقود المدنية، و مع ذلك تتضمن شروطا استثنائية تميز الإدارة عن المتعاقد معها و تجعلها في مركز أسمى من مركزه مثل: تعديل العقد بإرادة الإدارة المنفردة أو توقيع الجزاءات على المتعاقد معها ... و غيرها.

و نظرا لهذه الانتقادات، عمل أصحاب مدرسة السلطة العامة على تطوير مفهوم السلطة العامة، حيث يرى كل من فيدل و ريفرو أن قواعد القانون الإداري تمنح و تقرر للإدارة امتيازات من جانب و تفرض

عليها قيود أو شروطا محددة من جانب آخر، كما قال العميد هوريو " أن السلطة العادية ليست عبارة عن امتيازات و حقوق استثنائية فقط بل هي سلطة منظمة بحدود معينة و تحكمها ضوابط و قيود لا تسير وفق إرادة الحكام و مشيئتهم و إنما تهدف الى تحقيق أهداف معينة".

و من بين هذه الالتزامات و القيود، الشروط التي يفرضها القانون للتعين في الوظائف العامة، ضرورة اتباع أسلوب المناقصة أو المزايدة في إبرام العقود الإدارية، و عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

### المطلب الرابع

#### معيير المرفق العام

يعتبر ليون دوجي Leon Duguit و كذلك جيز Jeze و العميد بونارد Bonnard رواد هذا المعيار أو أصحاب مدرسة المرفق العام.

حيث يقصد بالمرفق العام كل مشروع تنشئه الدولة و تكون لها الكلمة العليا في تسييره و تنظيمه و الغاءه تلبية لحاجيات الجمهور أو تحقيق نفع عام، و مثالها : مرفق الدفاع و التعليم و الصحة و الأمن و القضاء.

و يعتبر أنصار مدرسة المرفق العام أن جميع نظريات و مواضيع القانون الإداري تتمحور حول فكرة المرفق العام، فالموظف العام يطبق عليه القانون الإداري و يختص بمنزلة القضاء الإداري لأنه يشتغل لدى مرفق عام، و المال العام يخضع في منازعاته كذلك لاختصاص القضاء الإداري و لقواعد القانون الإداري لأنه مخصص للمرفق العام، و كذا العقد الإداري لأنه أبرم من طرف مرفق عام.

و ترتيبا على ذلك، أوجد القضاء الإداري جميع نظريات و مبادئ القانون الإداري تأسيسا على نظرية المرفق العام، حيث ظهرت نظرية الظروف الطارئة في حكم بوردو عام 1916، لارتباطها بمبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام و اضطراد، و ظهرت نظرية المسؤولية الإدارية في حكم بلانكو عام 1873 لتعلق المسؤولية بمبدأ تغير و تكيف المرفق العام و حسب متطلبات المصلحة العامة.

لكن بعد تطوّر وظائف الدولة، و تحوّلها من دولة حارسة تمارس اختصاصات تقليدية من دفاع و أمن و تعليم و قضاء الى دولة متدخلة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و تطورت المرافق العامة من مرافق عامة إدارية الى مرافق اقتصادية و اجتماعية و مهنية، فإن خضعت الأولى الى قواعد القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري، فإن المرافق الاقتصادية تخضع أساسا لأحكام القانون الخاص، و هذا ما أيده الفقه الإداري و تبعه في ذلك القضاء الإداري، حيث أصدرت محكمة التنازع الفرنسية قرار BAC D'ELOKA في 22 جانفي 1921، مفاده أن " الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل طبقا لذات الشروط التي تعمل بمقتضاها الأفراد، و انتهت المحكمة إلى أن غياب نص صريح يعهد الاختصاصات للقاضي الإداري، فإن النزاع يكون من اختصاص القاضي العدلي أو القاضي الخاص"

و كان هذا القرار من اهم أسباب أزمة المرفق العام، حيث أصبح هذا المعيار لا يستوعب كل مظاهر النشاط الإداري مثل الضبط الإداري و المرافق العمومية الاقتصادية، علاوة على أن تحقيق الحاجيات العامة للجمهور أو تحقيق النفع العام قد تكون عن طريق المشروعات التي ينشئها الأفراد و التي تخضع في منازعاتها للقضاء العادي و لقواعد القانون الخاص رغم تحقيقها للمصلحة العامة.

و السبب الأبرز في أزمة المرفق العام هو صعوبة تحديد مدلول المرفق العام و عدم اتفاق المؤيدين للمعيار على عناصره و مقوماته، مما جعل من هذه الفكرة فكرة غامضة غير محددة المعالم فلا يمكن الاعتماد عليها فقط لتحديد اختصاص القضاء الإداري و أساس القانون الإداري.

### المطلب الخامس

#### المعيار المختلط

يرى الفقه و القضاء الإداريين بضرورة تطبيق معيار مزدوج لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري، حيث تقرر أن القانون الإداري لا ينطبق إلا إذا كان الأمر متعلقا بمرفق عام، و يتمتع بامتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته.

و يحاول كل من الفقه و القضاء إيجاد معيار دقيق لتحديد ولاية القضاء الإداري و مجال تطبيق القانون الإداري، خاصة في ظل التطور السريع لقواعد و نظريات القانون الإداري و لتكييفها و تغييرها مع الظروف الاجتماعية و الاقتصادية في الدولة.

### المطلب السادس

#### اساس القانون الاداري الجزائري

ما هو أساس تطبيق القانون الإداري و معيار اختصاص القضاء الإداري في الجزائر؟

- لقد اتفق الفقه و القضاء و التشريع في الجزائر على أن المعيار الأساسي المكرس لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري و معيار اختصاص القضاء الإداري. هو المعيار العضوي أي انه إذا كانت الدولة أو البلدية أو الولاية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفا في النزاع يطبق القانون الإداري و يختص بالمنازعة القضاء الإداري، و مع ذلك يبقى المعيار الموضوعي (موضوع النزاع أو الهدف منه) معيار مكملا لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

#### اولا موقف الفقه الجزائري:

حيث يرى الأستاذ محمد الصغير بعلي و الأستاذ عمار بوضياف و الأستاذ ناصر لباد، أن المشرع الجزائري قد كرس المعيار العضوي لتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري و بين جهات القضاء الإداري ذاتها.

بينما يرى الأستاذ الدكتور عمار عوابدي، إن فكرة "الجمع بين الأهداف و الوسائل" أو ما يسمّى بالمعيار المختلط أو المركب هي التي تؤسس القانون الإداري الجزائري ففكرة السلطة العامة عن طريق مظاهرها و امتيازاتها المختلطة التي تحدد مجال تطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري.

كما ان الأستاذ رشيد مخلوفي قد أكد أن المشرع الجزائري على أن المعيار العضوي هو معيار أساسي لتحديد الهيئات الإدارية و اختصاص القضاء الإداري من خلال المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم، ويكون المعيار المادي معيار استثنائي و مكمل لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

### ثانيا موقف القضاء الجزائري:

لقد تبنى القضاء الإداري الجزائري كأصل عام سواء في عهد الغرفة الإدارية للمحكمة العليا او عهد مجلس الدولة المعيار العضوي ,

ومن بين قرارات مجلس الدولة التي تؤيد هذا الاتجاه , قراره الصادر بتاريخ 2001-01-12 و القرار الصادر بتاريخ 2002-02-21،

رغم ذلك طبق القضاء الجزائري المعيار المادي لتحديد اختصاص القضاء الإداري و هذا من خلال القرار الصادر من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في 1980/03/08 معتمدا على معيار المصلحة العامة رغم وجود شخص معنوي عام في القضية.

كما تبنى مجلس الدولة المعيار المادي هذا الاتجاه في قراره الصادر في 2008/01/30

### ثالثا موقف المشرع الجزائري:

ان المشرع الجزائري قد كرس المعيار العضوي كأداة لتوزيع الإختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري من جهة، و بين جهات القضاء الإداري ذاتها.

و رغم أن المشرع الجزائري قد تبنى كأصل عام المعيار العضوي كأساس لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري من خلال 07 من قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم، أو طبقا للمواد 800-801 من قانون الإجراءات المدنية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، و كذا القانون العضوي 98-01 الخاص بمجلس الدولة، و القانون 98-02 المتعلق بالمحاکم الإدارية و القانون العضوي 98-03 الخاص بمحكمة التنازع.

إلا أنه في قوانين خاصة، قد اعتمد على المعيار الموضوعي كمعيار مكمل و استثنائي لتحديد اختصاص القضاء الإداري و مثاله المواد 55 و 56 من القانون 88-01 المؤرخ في 1988/12/01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

## ❖ المبحث الرابع

### مصادر القانون الإداري

#### - تمهيد و تقسيم:

يتخذ اصطلاح مصدر القانون عدة معاني مختلفة، فقد يقصد به المصدر المادي أو الموضوعي أي مجموعة القواعد الموضوعية التي تقدم جوهر القاعدة القانونية و مادتها الأولية سواء كانت تاريخية أو اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو ثقافية، و قد ينصرف معنى المصدر كذلك الى الطرق و الوسائل التي تستخدم في اخراج القواعد الى مجال التطبيق و التنفيذ و تكتسب بذلك قوة الالزام، أو ما يسمى بالمصادر الشكلية أو المصادر الرسمية للقانون، كما تنقسم هذه الأخيرة بدورها الى مصادر مدونة و مصادر غير مدونة أو مصادر مقننة أو مصادر غير مقننة، و تدرج المصادر الرسمية للقانون بصفة عامة وفقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية، تطبيقا لمبدأ المشروعية و سيادة القانون في الدول القانونية.

و نصت المادة الأولى من القانون المدني الجزائري المعدل و المتمم الصادر بموجب الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 في الباب الأول من الكتاب الأول من القانون المدني الجزائري، على ترتيب مصادر القانون الجزائري بصفة عامة حسب قوتها الإلزامية كالتالي: التشريع ثم مبادئ الشريعة الإسلامية ثم العرف، ثم مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة.

لكن هل يصلح هذا الترتيب للتطبيق على القانون الإداري كقانون مستقل و متميز عن قواعد القانون الخاص؟ أو بمعنى آخر، ما مدى تطبيق هذه المادة على مصادر القانون الإداري؟

للإجابة على هذه الإشكالية، نقوم بتحليل المادة الأولى من القانون المدني الجزائري وفقا للحظة التالية:

### المطلب الأول

#### التحليل الشكلي:

#### \* أولاً: استخراج المصطلحات القانونية:

- القانون هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الروابط الاجتماعية في المجتمع بصورة عامة و مجردة و الصادرة عن السلطة المختصة.

← المصطلح المقابل في المادة باللغة الأجنبية: la loi.

\* التشريع: هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة سواء أكان تشريع دستوري أو عادي أو فرعي أو عضوي.

\* مبادئ الشريعة الإسلامية: هي مجموعة الاحكام التي سنّها الله سبحانه و تعالى للناس جميعا على لسان سيدنا محمد (ص) و التي تتميز بالثبات و الاستمرار أي صالحة للتطبيق في كل زمان و مكان.

\* العرف: اضطراد السلطات العامة أو الأفراد على سلوك معين خلال مدّة زمنية بصفة عامة و ثابتة و مستمرة حتى يتم الشعور بإلزاميته.

\* مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة: و هي مجموعة المبادئ و القواعد التي تجد مصدرها في الطبيعة الإنسانية و العدل و الإنصاف و الراسخة في المجتمع و الضمير الإنساني.

#### \* ثانياً: استخراج إشكاليات المادة:

الإشكالية الرئيسية: ترتيب مصادر القانون في القانون الجزائري.

#### الإشكاليات الجزئية:

1- تقسيم مصادر القانون الى مصادر شكلية و موضوعية

2-- التشريع هو المصدر الأصلي الأول للقانون.

3- مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الاحتياطي الأول للقانون الجزائري.

4- العرف هو المصدر الاحتياطي الثاني.

5- مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة مصدر احتياطي ثالث للقانون.

## ❖ المطلب الثاني

### التحليل الموضوعي

#### مقدمة:

يختلف ترتيب المصادر القانونية من حيث أهميتها من قانون لآخر فمثلا بالنسبة للقانون الجنائي لا مجال لغير التشريع كمصدر رسمي أول لقواعده حيث " لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص"، و بالنسبة للقانون التجاري نجد أن لأعراف المهنة دور كبير في تكوين قواعده، على خلاف القانون المدني الذي يستمد مصدره الرئيسي من التشريع.

و بالنسبة للقانون الإداري كقانون استمد اغلبية نظرياته من القضاء الإداري، ما مدى دور كل من التشريع و العرف و المبادئ العامة للقانون في تكوين قواعده؟ و ما مدى تطبيق المادة الأولى من القانون المدني الجزائري على مصادر القانون الإداري؟.

إجابة على هذه الإشكالية، نقوم بدراسة مصادر القانون الإداري تطبيقا للمادة الأولى من القانون المدني، ثم نقوم بترتيب أهميتها وفقا لما يلي:

#### أولا - المصادر المدونة (التشريعات):

يقصد بالتشريع بصفة عامة مجموعة القواعد القانونية التي يتم سنها من قبل السلطات العامة المختصة، و تتمثل هذه السلطات: في السلطة التأسيسية التي تتولى وضع الدستور، و هذا ما يسمّى بالتشريع الدستوري، أو من طرف السلطة التشريعية المختصة أصلا بوضع التشريعات و يسمّى بالتشريع العادي و التشريع العضوي، و أخيرا السلطة التنفيذية التي تختص بوضع اللوائح و القرارات الإدارية لتنفيذ القوانين و حماية النظام العام و تنظيم المرافق العامة.

#### 1 - التشريع الدستوري:

يقصد بالتشريع الدستوري مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة و نظام الحكم فيها و اختصاصات السلطات و علاقاتها بالمواطنين.

و تتنوع مصادر التشريع الدستوري بين وثيقة الدستور و القوانين العضوية و إعلانات الحقوق و مقدمات الدساتير، و لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر نصوصا تتعلق بالإدارة العامة في مجالات مختلفة، فعلى سبيل المثال عدّدت المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 الجماعات الإقليمية للدولة في كل من البلدية و الولاية، كما أكدت المادة 19 من نفس الدستور أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

و رغم أن الدستور ل يحتل قمة الهرم القانوني للدولة، و يعتبر المصدر الرسمي الأول لجميع القوانين السائدة فيها، إلا أنه لا يلعب دورا بارزا في تكوين قواعد القانون الإداري مقارنة بالتشريعات الأخرى، لأنه قانون أساسي يضع الخطوط العريضة التي تحكم سير المؤسسات العامة في الدولة و علاقتها بالأفراد.

## 2 - التشريعات العضوية أو ما يسمى بالقوانين الأساسية:

التشريع العضوي هو مجموعة القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية الصادرة عن السلطة التشريعية بإجراءات خاصة نصت عليه المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث يتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة .

كما يخضع هذا القانون وجوبا للرقابة الدستورية من طرف المحكمة الدستورية قبل اصداره و يعتبر التشريع العضوي من أهم مصادر القانون الإداري، و أكثر أهمية من التشريعات الدستورية و اهم هذه التشريعات ذات العلاقة الوثيقة بالإدارة العمومية :

القانون العضوي للأحزاب السياسية 04/12 و القانون العضوي للانتخابات 10/16 و القانون العضوي لمجلس الدولة 01/98 و القانون العضوي لمحكمة التنازع. 03/98

## 3 - المعاهدات:

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين الدول، أو بين دولة و منظمة دولية بهدف احداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة.

و المعاهدات الدولية في الجزائر التي صادق عليها رئيس الجمهورية وفقا للشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على التشريعات العادية تطبيقا للمادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و هي تعتبر ملزمة للإدارة باعتبارها مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية، و من بينها معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المتعلقة بحدود الدولة و المتعلقة بقانون الأشخاص، و ذلك بعد الموافقة عليها من طرف غرفتي البرلمان 153 من التعديل الدستوري 2020 .

## 4 - التشريعات العادية: القوانين

و هي مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية بوضعها في حدود اختصاصها المبين في المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 (29 حالة) ،و يعتبر القانون أو التشريع العادي من أهم مصادر القانون الإداري سواء تعلق الأمر بالتنظيم الإداري، أو النشاط الإداري أو مجال الرقابة على أعمال الإدارة و بالأحكام العامة.

و من أمثلة التشريعات العادية التي تمثل مصدرا للقانون الإداري نذكر ما يلي:

- قانون 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

- القانون 30-90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالاملاك الوطنية .

- القانون 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية.

- القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

## 5 - التشريعات الفرعية:

و يقصد بها مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري. و تقسم التشريعات الفرعية الى مراسيم و قرارات، و كذا لوائح مستقلة و لوائح تنفيذية، و كذا الى قرارات قابلة للطعن القضائي، و أخرى غير قابلة للطعن القضائي، و ذلك في الحالات العادية، بينما تقسم الى أوامر و مراسيم تشريعية أو لوائح تشريعية و تفويضية في الحالات الاستثنائية.

### أ - التشريعات الفرعية في الحالات العادية: نذكر من أهمها:

**المراسيم:** و هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية سواء كانت عن طريق رئيس الجمهورية تسمى مراسيم رئاسية أو عن طريق رئيس الحكومة أو الوزير الأول تسمى مراسيم تنفيذية، و من أمثلة المراسيم التي تعتبر ملزمة للإدارة و مصدرا من مصادر القانون الإداري:

- المرسوم 215-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية.
- المرسوم التنفيذي 90-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتضمن سلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للمواطنين التابعين للولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المرسوم التنفيذي 455-91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الخاص بجرد الأملاك الوطنية.
- المرسوم الرئاسي 250-02 المؤرخ في 28 جويلية 2002 المقبل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 ديسمبر 2003 المتعلق بالصفقات العمومية.

### القرارات:

و هي مجموع القرارات الإدارية الصادرة عن الوزراء و الولاة و رؤساء المجالس الشعبية البلدية، و كذا رؤساء المؤسسات العمومية.

و كل هذه المراسيم و القرارات مرتبة ترتيبا تسلسليا طبقا لقاعدة التسلسل الإداري أو التدرج الإداري.

### - اللوائح المستقلة:

هي مجموعة القرارات التي تصدر في المجال الغير مخصص للقانون و تنقسم بدورها الى لوائح تنظيمية: و هي مجموعة القرارات الإدارية التي تتعلق بتنظيم المرافق العامة، و الى لوائح ضبط و بوليس تصدر أساسا للحفاظ على النظام العام بأركانه الثلاثة: الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة، و هي تصدر في اطار السلطة التنظيمية المخولة أساسا لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 141 في فقرتها الاولى من

التعديل الدستوري 2020 بقولها " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

### - اللوائح التنفيذية:

و هي القرارات الإدارية التي تصدر تنفيذا للمجال المخصص للقانون أو للمجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية ، تطبيقا للمادة 141-2 من التعديل الدستوري 2020

و تعتبر اللوائح المستقلة سواء كانت قرارات تنظيمية أو قرارات ضبط و بوليس من أهم التشريعات الفرعية، و من أهم مصادر القانون الإداري في الحالات العادية و ذلك من حيث عدد هذه القرارات و اللوائح الصادرة في الجريدة الرسمية و التي تهتم سواء بالتنظيم الإداري أو النشاط الإداري أو الأملاك العامة أو وسائل الإدارة العمومية، و لتعلقها أساسا بأهداف القانون الإداري أي تنظيم المرافق العامة و تحقيق الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام و الآداب العامة.

### 2 - التشريعات الفرعية في الحالات الاستثنائية: الأوامر و المراسيم التشريعية:

الأوامر: وهي القرارات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية في ظروف عاجلة بعد أخذ رأي مجلس الدولة و اخطار المحكمة الدستورية، مثل شغور المجلس الشعبي الوطني او عطلة البرلمان

و يجب ان تعرض و جوبا هذه الاوامر على البرلمان في اول دورة له و الا عدت لاغية طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

كما يمكنه اصدار الاوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور.

أمّا المراسيم التشريعية فهي مجموعة القرارات الصادرة في حالة شغور البرلمان أو في حالة تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لبعض اختصاصاتها خلال مدة زمنية معينة، و لقد عرف المشرع الدستوري الجزائري هذا النوع من القرارات تطبيقا للمادة رقم 9

02/2 المؤرخ في 14 افريل 1992 و التي تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي و التي يكون بموجبها للمجلس الأعلى للدولة صلاحية اتخاذ النصوص التشريعية نظرا لشغور السلطة التشريعية.

و تعتبر كل من الأوامر و المراسيم التشريعية أهم مصدر للقانون الإداري خاصة في الظروف الاستثنائية و من أمثلتها:

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية.

- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها.

- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- المرسوم التشريعي رقم 93-03 المؤرخ في 01 مارس 1993 المتعلق بالنشاط العقاري.

- المرسوم التشريعي رقم 94-13 المؤرخ في 28 ماي 1994 المحدد للقواعد العامة للصيد البحري.

و لقد اتفق كل من الفقه و القضاء أن القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية كالأوامر و المراسيم التشريعية ذات طبيعة إدارية أي أنها قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية و ذلك تطبيقا للمعيار الشكلي أو العضوي لصدورها من السلطة التنفيذية، و تخضع أساسا لرقابة القضاء الإداري، بينما لها قوة التشريعات العادية من حيث قوتها الإلزامية فتستطيع تعديل أو إلغاء قانون صادر عن السلطة التشريعية تطبيقا للمعيار الموضوعي لأنها تصدر في المجال المخصص للقانون، و تصدر في الحالات الاستثنائية التي تستدعي تدخل رئيس السلطة التنفيذية.

ثانيا: المصادر غير المدونة:

### 1 - المبادئ العامة للقانون: (القضاء)

لقد نص المشرع الجزائري في المادة الأولى من القانون المدني على نوعين من المبادئ العامة للقانون و هما:

مبادئ الشريعة الإسلامية و مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة.

#### 1 - 1 - مبادئ الشريعة الإسلامية:

و هي مجموعة التوجيهات و الأوامر التي تجد مصدرها في الكتاب و السنة، و التي تتسم بالثبات و الاستقرار، و هي قابلة للتطبيق في كل زمان و مكان و من أمثلتها: مبدأ تناسب العقوبة و الجريمة، مبدأ الشرعية الجنائية، مبدأ حرية الإثبات، مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية.

و لقد اشتملت الشريعة الإسلامية الغراء على جملة من المبادئ التي يقرها القانون الإداري حاليا، كمبدأ الطاعة للحاكم، و مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية، و مبدأ وحدة الأمر، و نظام المظالم الذي يشبه النظام القضائي الحالي.

لكن رغم أن مبادئ الشريعة الإسلامية من أهم المصادر الموضوعية و الرسمية للتشريع أو القانون الجزائري و بصفة عامة و للقانون الإداري بصفة خاصة، إلا أن دور التشريع بصفة عامة قد قلص من أهمية مبادئ الشريعة الإسلامية، بالنسبة لقواعد القانون الإداري.

#### 1 - 2 - مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة:

تعد هذه المبادئ مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية بصفة عامة، و مصدرا من مصادر القانون الإداري بصفة خاصة، حيث تجد كل من مبادئ المساواة و العدالة و الحريات و تطبيقاتها مصدرها في القانون الطبيعي و من الفطرة الإنسانية و ضمير المجتمع الإنساني، فهي تعد مصدرا موضوعيا و رسميا لقواعد القانون الإداري لكن اقل أهمية من التشريع.

و تدخل كل هذه المبادئ في زمرة المبادئ العامة للقانون، و التي هي مجموعة القواعد الغير مقننة التي يقرها و يشرعها و يكتشفها و يعلنها القضاء في أحكامه، و التي ترسخت في وجدان و ضمير الأمة

القانوني و هي تختلف عن المبادئ المدونة في مجموعة تشريعية واحدة كمبادئ القانون المدني أو التجاري لأن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع بينما مصدر المبادئ العامة للقانون الإداري هو القضاء.

و من أمثلة هذه المبادئ:

- مبدأ المساواة بتطبيقاته: مبدأ المساواة أمام القانون، مبدأ المساواة بالانتفاع بالمرافق العامة.

- مبدأ الحرية بتطبيقاتها: مبدأ حرية التجارة و الصناعة، حرية المعتقد.

- المبادئ المتعلقة باستقرار المراكز القانونية: مبدأ حجية الشيء المقضي فيه، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، مبدأ ضرورة الاجراء في قرارات الضبط، مبدأ تبادل المنافع و الأضرار.

- المبادئ المتعلقة بتنظيم المرافق العامة: مبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، مبدأ تغيير المرافق العامة بتغيير الظروف.

و لقد اختلف الفقه في تأسيس المبادئ العامة للقانون رغم أن مصدر قوتها الإلزامية هو القضاء، و مع ذلك فالقضاء يستقي هذه المبادئ من ضمير الجماعة و الروح العامة للتشريع مستعينا في ذلك بالقواعد القانونية و نظام الحكم في الدولة، بمعنى أن المبادئ العامة للقانون إنما تظهر نتيجة تفسير القضاء للضمير العام للجماعة أو الإرادة المفترضة للمشرع أي أن القاضي ينوب عن المشرع فيفعل ما كان ينبغي أن يفعله لو أراد أن يفصح عن ارادته في نصوص صريحة، بإصدار قاعدة قانونية تحكم الموضوع محل النزاع.

- و إن كانت المبادئ العامة للقانون مصدرا من مصادر المشروعية بصفة عامة و القانون الإداري بصفة خاصة، إلا أن الفقه اختلف في قيمتها القانونية، حيث اعترف الفقه في فرنسا قبل صدور دستور 1958 الفرنسي لهذه المبادئ بقوة التشريعات العادية لكن بعد صدور دستور 1958 تغيرت العلاقة بين القانون و اللائحة، و ظهورت اللوائح المستقلة التي تمثل خطرا على الحقوق و الحريات العامة، لذا يجب أن تعطى لهذه المبادئ قوة تلو قوة التشريعات العادية، و ذلك تطبيقا لرأي مجلس الدولة الفرنسي عندما غلب المبادئ العامة للقانون على التشريعات التي تمنح حق التقاضي، و ذلك في Dame lamotte و الذي صدر في يناير 1950.

أما في الجزائر فتعد المبادئ العامة للقانون أقل مرتبة من التشريع بأنواعه أي من التشريع الفرعي، ذلك أن التشريع مصدره المشرع بينما تجد هذه المبادئ مصدرها في القضاء الذي يعلنها في أحكامه.

لكن بالنسبة لأهميتها تعتبر المبادئ العامة للقانون في فرنسا من أهم مصادر القانون الإداري، حيث لعب القضاء الإداري بأحكامه و مبادئه دورا بارزا في تكوين قواعد و نظريات القانون الإداري رغم تقلص دوره حاليا تاركا تلك المهمة للتشريع بأنواعه.

بينما في الجزائر، تعد المبادئ العامة للقانون أقل أهمية من جميع التشريعات نظرا لدور القاضي الإداري الجزائري الضئيل في إبراز و اكتشاف المبادئ العامة للقانون الإداري، فهو قاضي تطبيقي و تفسيري لقواعد التشريعات.

**- 2 - العرف الاداري:**

يقصد بالعرف اضطراد السلطة الإدارية على سلوك معين بصفة عامة و مستمرة و بصفة منتظمة خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالزاميته، و من التعريف يتضح أن للعرف الإداري ركنان.

- ركن مادي: و هو ركن الاعتياد على سلوك معين بصفة متواترة و منتظمة خلال مدة زمنية معينة، لذا فلا نكون بصدد عرف اداري اذا اتبعت الإدارة سلوكا معيناً خلال مدة من الزمن ثم اعرضت عنه في فترة أخرى بصفة الاضطراد و التواتر.

- ركن معنوي: أو الاعتقاد بالزامية السلوك المتبع من طرف الإدارة و وجوب سريانه.

و يفرق الفقه بين صور ثلاث للقواعد العرفية الإدارية:

- العرف المفسر: و هو الذي يهدف الى تفسير النص المكتوب و توضيح معناه و لا يتعدى الى انشاء مراكز قانونية جديدة.

- العرف المكمل: الذي يعمل على سد النقص في النصوص المكتوبة و يتولى تنظيمها و هو الذي يعتد به القضاء كمصدر من مصادر القانون الإداري.

بينما لا يعتد الفقه و القضاء بالعرف المعدل، لأنه يخالف قاعدة تدرج القواعد القانونية، حيث لا يجوز للقاعدة الأعلى أن تخالف القاعدة الأدنى منها، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر " في قرارها الصادر 1962-02-24, لا اعتبار العرف ملزماً أن يتوافر شرطان:

أولهما: أن يكون العرف عاماً و أن تطبقه الإدارة بصفة دائمة و بصورة منتظمة، فإذا اغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة الى مستوى العرف الملزم.

و ثانيهما: ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم ..."

و لقد اتفق الفقه أن للعرف الإداري دوراً ثانوياً في اثناء و تكوين قواعد القانونية الإداري على عكس ماله من أهمية في مجال القانون التجاري خاصة، و ذلك لأنه بطيء التكوين و الانشاء على عكس قواعد القانون الإداري المرنة و السريعة التطور و المتوافقة مع الظروف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية في الدولة.

يبقى أن نؤكد كذلك، أن الفقه من مصادر القانون الإداري، و الذي يقصد به استنباط المبادئ القانونية بالطرق العلمية المختلفة، و كذلك مجموعة المبادئ و التي أرساها و أوجدها الفقهاء خاصة في مجال القانون الإداري.

و رغم دور الفقه في تأسيس قواعد القانون الإداري، و تحليل النظريات و النصوص الخاصة و تفسير الأحكام القضائية و التعليق عليها، يبقى دوره ثانوياً مقارنة مع القضاء و التشريع.

❖ خاتمة:

يعد تحليلنا لمصادر القانون الإداري و ابراز دورها في اثرها قواعد و نظريات القانون نصل الى النتائج التالية:

أولاً: ترتب مصادر القانون الإداري من حيث قوتها الإلزامية حسب الترتيب التالي:

1 - الدستور 2 - المعاهدات 3 - التشريع العضوي 4 - التشريع العادي 5 - التشريع الفرعي 6 - مبادئ الشريعة الإسلامية 7 - العرف 8 - مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة.

**ثانياً:** ترتب مصادر القانون الإداري من حيث أهميتها و دورها في تكوين قواعد القانون الإداري في الجزائر كالتالي:

- في الظروف العادية:

- اللوائح المستقلة - اللوائح التنفيذية - القرارات الإدارية - التشريعات العادية - التشريعات العضوية - الدستور - المعاهدات - المبادئ العامة للقانون - العرف.

- في الظروف الاستثنائية: تعتبر الأوامر و المراسيم التشريعية أهم مصادر القانون الإداري.

**ثالثاً:** تعتبر المبادئ العامة للقانون من أهم مصادر القانون الإداري في فرنسا، لأنه قضائي النشأة، لكن مع تطوّر القانون الفرنسي، و اعتبار القانون الأوروبي من أهم مصادر القانون الإداري الفرنسي، أصبح للتشريع دوراً بارزاً في تكوين قواعد القانون الإداري حالياً.

**ثالثاً: التعليق أو النقد:**

من الناحية الشكلية، ووفقّ المشرع الجزائري الى حدّ كبير في صياغة نص المادة الأولى من القانون المدني، حين اعتبر أن مصدر القانون لا يقصد به فقط شكل القاعدة القانونية، بل كذلك المصدر الموضوعي الذي يعبر عن روح القانون و مضمونه و أهدافه.

رغم وجود أخطاء شكلية في المادة الأولى من القانون المدني مثالها كلمة القانون تعني التشريع مقارنة بين نص المادة باللغة العربية و نصها باللغة الأجنبية LA LOI التشريع أو القانون بالمعنى الضيق.

أمّا من الناحية الموضوعية، فإن المادة الأولى من القانون المدني لا تصلح لترتيب مصادر القانون الإداري من حيث الأهمية، رغم أنها تعتبر مصدراً لترتيب القوة الإلزامية لمصادر القانون الإداري.

حيث تختلف مصادر القانون الإداري الجزائري عن مصادر القانون المدني كون ان قواعد القانون الإداري تجد مصدرها أكثر في القرارات الإدارية التنظيمية، حيث تعتبر هذه الأخيرة أي القرارات الإدارية أهم مصادر القانون الإداري لأنها تتلاءم مع طبيعة قواعده كقواعد مرنة و متطورة و شديدة الحساسية مع البيئة المحيطة بالإدارة العامة.

أما في فرنسا، فتعتبر المبادئ العامة للقانون التي نشأت بفضل اجتهادات القضاء الإداري أهم مصادر القانون الإداري، نظرا للدور الفعال الذي يقوم به القاضي الإداري في تكوين القاعدة الإدارية من خلال مراعاة الظروف المحيطة بالإدارة العامة و أهدافها و وسائلها القانونية و الواقعية.

## الفصل الأول

### التنظيم الإداري

#### تمهيد و تقييم:

يقصد بالتنظيم الإداري "l'organisation Administrative" تصنيف الاجهزة الادارية و تقسيمها و تحديد علاقاتها فيما بينها أو بمعنى آخر، التنظيم الإداري هو التعرف على السلطة الادارية بمعناها العضوي، أي وصف الاجهزة الادارية القائمة فعلا من حيث أنواعها و تشكيلها و اختصاصاتها و علاقاتها فيما بينها، و مع غيرها من السلطات الأخرى.

و يقوم تقسيم الاجهزة الادارية و تصنيفها على عدة مبادئ أساسية أهمها: وحدة الرئاسة و الأمر في الدولة، مبدأ نطاق التمكّن و الرقابة و التسلسل في القيادة و الأمر، التدرج في السلطة و المسؤولية، تلازم و تناسب السلطة و المسؤولية، بساطة التنظيم و مرونته.

- أولى هذه المبادئ مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر و الذي بموجبه تتحدد سلطة اصدار الاوامر و القرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس اداري واحد يتلقى منه الأوامر و التعليمات. و حيث لا يتضمن هذا المبدأ تركيز السلطات في يد فرد واحد، و إنما يكون لكل مجموعة من العاملين رئيس اداري مباشر يقوم بتوجيههم و اصدار الأوامر اللازمة بحسن سير العمل الإداري.

و يرجع اساس هذا المبدأ الى مبدأ آخر و هو نطاق التمكّن أو الرقابة **spam of control**، و الذي يقضي بتحديد الأفراد المرؤوسين الذي يخضعون لرقابة و إشراف رئيس واحد بعدد معين، لأنه لا يستطيع أن يباشر ذلك الاشراف بفاعلية و كفاءة إلا في هذا النطاق.

و يتطلب احترام مبدأ وحدة القيادة و الأمر تطبيق مبدأ تسلسل القيادة **chain of command** بمعنى أن يصدر الرئيس الإداري أوامره و نواهيه الى مرؤوسيه المباشرين دون غيرهم فلا توجه هذه الأوامر الى أبعد من ذلك، لأن الخروج من هذا التسلسل يؤدي الى اضطراب العمل الإداري و انهيار مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر في نهاية المطاف.

و بناء على المبادئ السابقة، تتدرج السلطات و المسؤوليات وفق شكل هرمي من أعلى الى اسفل تطبيقا لمبدأ التدرج في السلطات و المسؤوليات، حيث ينتظم جميع الموظفين في المنظمات الإدارية في هرم وظيفي نجد في قمته الرئيس الأعلى للمنظمة، يتسع بعدها ليضم نواب الرئيس، و من ثم رؤساء الإدارات العامة و يأخذ في الاتساع ليشمل مديري المصالح المختلفة و في القاعدة توجد الفروع المختلفة للإدارات.

و ترتيبا على ذلك .يوجد ارتباط ضمني شرطي بين السلطات و المسؤوليات، حيث منح السلطة من أجل تحقيق هدف معين يستتبع اسناد المسؤولية عند انجاز هذا الهدف، حيث لا سلطة بلا مسؤولية و لا مسؤولية بدون سلطة، و هذا ما يسمى بمبدأ تلازم السلطة و المسؤولية، و الذي يتفاعل مع مبدأ آخر هو مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية، حيث كلما زادت السلطات الممنوحة لموظف ما في السلم الاداري زادت معها المسؤوليات المقدمة له و كلما انكمش حجم هذه السلطات تضاعل معها مقدار المسؤوليات الممنوحة له.

كل هذه المبادئ السابقة، ساهمت بشكل فعال في بساطة التنظيم الاداري و السلم الاداري و مرونته، فتصنف الاجهزة الادارية لتتناسب مع القرارات و الاوامر و التعليمات الادارية داخل السلم الاداري و من ثم يطبقها المرؤوس الاداري بسهولة و يسر، رغم تعدد و تنوع الأجهزة الادارية.

و بالرغم من أن السلطة الادارية تمارس نشاطها في الدول المختلفة من خلال مجموعة من الأشخاص الطبيعيين، إلا أن هؤلاء الأشخاص لا يباشرون النشاط الاداري باسمهم أو بصفتهم الشخصية، و إنما باسم ما يطلق عليهم الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية، اي ان الوزير يمارس اختصاصه باسم الشخص المعنوي -الدولة- و الوالي باسم الشخص المعنوي الولاية و رئيس البلدية باسم الشخص المعنوي البلدية .

#### تعريف الشخص المعنوي :

ويعرف الشخص القانوني بانه " القدرة على اكتساب الحقوق أو تحمل الالتزامات"، أو بمعنى أخص "مجموعة من الأشخاص أو الأموال ترصد لتحقيق غرض معين و يعترف لها القانون بالشخصية القانونية"، و تقسم أساسا الى أشخاص معنوية عامة و أشخاص معنوية خاصة.

و تقسم الاسخاص المعنوية العامة الى اشخاص معنوية افليمية تقوم على اساس اقليمي و هي الدولة و الولاية و البلدية و الى اشخاص معنوية مرفقية او مصلحة و التي تقوم على اساس نوعي و فني و هي المؤسسات العمومية

و لقد اعترف المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية و اسسها على اساس نظرية المجاز القانوني طبقا للمادة 49 من القانون المدني و بين اثارها القانونية من خلال المادة 50 وهي الاهلية و الذمة المالية و الموطن و حق التقاضي و نائب يعبر عن ارادتها .

و يترتب على تعدد و وحدة الأشخاص الاعتبارية في الدولة الاختلاف في النظام الاداري المتبع , حيث إذا وجدت شخصية معنوية عامة واحدة في الدولة، يسمى النظام الاداري بالنظام المركزي .بينما إذا تعددت الأشخاص المعنوية العامة بجوار شخصية الدولة، سواء أكانت أشخاص معنوية اقليمية أو مرفقية ( مصلحة) يوجد ما يسمى بالنظام اللامركزي ,و يكون اتباع أحد النظامين الاداريين داخل الدولة و ليد الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية من جهة، و مدى عمق الديمقراطية في المجال السياسي و الاداري من جهة أخرى.

بينما يتم توزيع الاختصاصات داخل هذه السلطات الادارية سواء أكانت مركزية أو لامركزية بأحد الأسلوبين الاداريين، أما التركيز الاداري أو عدم التركيز الاداري، حيث يطبق هذا الأخير سواء عن طريق القانون أو عن طريق التفويض الاداري.

و على هذا الأساس، سندرس المبادئ العامة التي تحكم كل من المركزية و الادارية من جهة، و اللامركزية الادارية من جهة أخرى، و أخيرا التركيز و عدم التركيز الاداري و كذا التفويض الاداري في مبحث أول، ثم نقوم بتطبيق المركزية الادارية في الجزائر في مبحث ثاني، ثم تطبيق اللامركزية الادارية في الجزائر في مبحث ثالث.

و عليه، سنقوم بتقسيم هذا الفصل الى المباحث التالية:

-المبحث الأول: مفاهيم أساسية في التنظيم الاداري

المبحث الثاني: السلطات الادارية المركزية في الجزائر

المبحث الثالث: السلطات الادارية اللامركزية في الجزائر.

## المبحث الأول

### مفاهيم أساسية في التنظيم الاداري

تنحصر أنظمة التنظيم الاداري في الدولة في المركزية الادارية من جهة و اللامركزية الادارية من جهة أخرى، حيث كان النظام المركزي هو النظام الاداري السائد في العصور الوسطى، و ذلك لتقرير السلطة المركزية كضمان لفرض سلطتها الادارية بجوار سلطتها السياسية على جميع أجزاء اقليم الدولة.

إلا أنه بعد تطور وظائف الدولة و تزايد مهامها، و مع التقدم العلمي و التكنولوجي، ظهرت الحاجة الى أسلوب حديث للتنظيم الاداري يتلاءم مع التطورات المستجدة و يقوم على أسس فنية و علمية سليمة، مما ادى الى تطور النظام الاداري المركزي من أسلوب التركيز الاداري الى مرحلة جديدة هي عدم التركيز الاداري كما يطلق عليه في فرنسا، أو الإدارة الميدانية في إنجلترا، اي توزيع سلطة البت في بعض الامور لممثلي الملك في الاقاليم دون الرجوع الى السلطة المركزية استجابة للحاجات اليومية للمواطنين، و تحقيقا لقدرة أكبر من الفعالية الإدارية.

و مع تطور المصالح الإدارية للأقاليم المختلفة و تميزها و تنوعها في كل إقليم عن الآخر، ظهرت الحاجة الى مشاركة المواطنين تسيير شؤونهم العمومية، مما ادى الى تحويل الأقاليم قدر اكبر من الاستقلال في اتخاذ القرارات المتعلقة بها، مما أسفر عنه ظهور نظام اللامركزية الادارية.

لكن ما يجدر الإشارة اليه، أن توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية و السلطات الإقليمية لا يمس وحدة الدولة، و التي تباشر نوعا من الرقابة على تصرفات الهيئات اللامركزية عموما و هو ما يطلق عليه: الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية **administrative. La tutelle**

كل هذه المبادئ و المفاهيم، من المركزية الإدارية الى اللامركزية الإدارية ؛ التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري، التفويض الإداري، الرقابة الإدارية سواء كانت رقابة رئاسية أو رقابة وصائية،

سنناولها بالتفصيل في هذا المبحث من خلال دراسة كل من المركزية و اللامركزية في مطلب أول، التركيز و عدم التركيز في مطلب ثان، التفويض الإداري في مطلب ثالث.

### المطلب الأول:

#### المركزية و اللامركزية الإدارية

سنناول في هذا المطلب، دراسة كل من نظامي المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية بتبيان تعريفهما، و الأركان اللازم توافرها لكل من النظامين و تحديد مزاياهما و عيوبهما في اطار تنظيم السلطة الإدارية في الدولة.

#### الفرع الأول

##### المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبيت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية، عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو في اقاليمها.

أو بمعنى آخر هي افراد سلطة إدارية واحدة، مقرها العاصمة، لممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة، عن طريق اقسامها و عمالها التابعين لسلطتها الرئاسية، سواء في داخل العاصمة أو خارجها.

و تختلف المركزية الإدارية بهذا التحديد عن المركزية السياسية و التي تعكس الدولة الموحدة من الناحية السياسية، إذ تتميز الدولة الموحدة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، و تخضع لدستور واحد و تباشر سيادتها الواحدة على كافة أنحاء الدولة، أما المركزية الإدارية و التي تعكس السلطة الإدارية الموحدة أي أن سلطة البت النهائي في الاختصاصات يعود لسلطة إدارية واحدة.

و ترتيبا على ذلك، يوجد شخص معنوي عام واحد هو شخص الدولة أي أنه لا توجد هناك أشخاص معنوية عامة أخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء أكانت مصلحة أو إقليمية.

و بناء على ما سبق يتضح أن هناك عناصر محدّدة تقوم عليها المركزية الإدارية، كما أن هناك مزايا و عيوب للنظام المركزي، و هذا ما سنبحثه في ما يلي:

أولاً: عناصر المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على عناصر أساسية، حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، التبعية الإدارية المتدرجة أو التدرج الإداري.

### 1 - حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة أو الحكومة المركزية في العاصمة:

يتمثل هذا العنصر في حصر سلطة التقرير و البت النهائي في جميع الاختصاصات في يد السلطة المركزية بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة الموظفين التابعين لها الذين ينظمهم سلم وظيفي متدرج، و سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم.

حيث تمتد سلطة الحكومة أو المركزية الى جميع أنحاء الدولة بحيث تحتكر الاشراف على جميع المرافق و الهيئات الإدارية الموجودة في الدولة سواء كانت مرافق عامة وطنية أو مرافق محلية، لأنه لا توجد هيئات لا مركزية مستقلة في النظام المركزي.

### ثانياً: التدرج الإداري: أو التبعية الإدارية المتدرجة:

خلافاً للركن الأول الذي يتصل بالعنصر الموضوعي في السلطة الإدارية , يتصل هذا الركن بالعنصر العضوي في السلطة الإدارية.

و يقصد به أن كافة المصالح و الهيئات الإدارية في السلطة الإدارية يجمعها بناء واحد هو الجهاز الإداري الذي يتم ترتيبه في صورة سلم متدرج أو هرمي قمته رئيس الهيئة الإدارية و هو الوزير و يليه نواب الوزير ثم رؤساء المديريات في الوزارة ثم يليهم رؤساء المصالح و بعدها رؤساء الأقسام ... الخ.

و يؤدي هذا التدرج الهرمي الى ربط الوحدات ببعضها البعض بمجموعة من القواعد و المبادئ، أهمها مبدأ تدرج التصرفات القانونية الصادرة من هذه الهيئات من ناحية القوة الإلزامية، حيث يعتبر القرار الصادر من الوزير أعلى من القرار الصادر من نائبه، و القرار الصادر من النائب أقوى من القرار الصادر من المدير و هكذا.

و ترتيباً على ذلك، يجب أن تحترم الدرجات الأدنى في السلم الإداري قرارات و توجيهات القرارات الأعلى منها و هذا ما يسمى: بواجب الطاعة و الخضوع ، أو التبعية الإدارية تقابلها السلطة الرئاسية التي تمارسها الدرجات الإدارية الأعلى تجاه ما تتلوها من درجات دنيا.

### 1 - واجب الطاعة لأوامر و قرارات الرؤساء:

1 - و معناها أن يلتزم كل مرؤوس في السلم الإداري بتنفيذ الأوامر الصادرة اليه من رئيسه، حتى تتحقق وحدة الجهاز الإداري.

و يثير واجب الطاعة لقرارات و أوامر الرؤساء، مشكلة مدى التزام المرؤوسين بتنفيذ أوامر الرؤساء، حتى و لو كانت مخالفة للقانون فهل هو ملزم باحترامها أم ملزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية فقط ؟

للإجابة على هذا السؤال يقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة و الأوامر الغير مشروعة للرئيس.

أ - الأوامر المشروعة: إذا كانت الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري تتماشى مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس واجبة، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري في حدود اخلاقيات الوظيفة، و افضل مرحلة لإبداء الرأي حسب رأي الفقهاء هي المرحلة السابقة لاصدار القرار أي مرحلة التمهد، أما إذا صدر القرار، فإن تنفيذه واجب من المرؤوس وليس له ان يعرقله أو أن يقف ضد تنفيذه.

ب - الأوامر الغير مشروعة: لقد أثارت إشكالية مدى التزام المرؤوس بالأوامر الغير مشروعة اشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، حيث انقسم الى ثلاث اتجاهات نوجزها فيما يلي:

- الاتجاه الأول: الأوامر الغير مشروعة غير ملزمة للمرؤوس: اتجاه دوجي:

إذا أصدر الرئيس أوامر مخالفة للقانون لمرؤوسيه فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها، لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانون فلا يلزم المرؤوس باتباعه، إلا الجنود فلهم تنفيذ أوامر رؤسائهم دون ان يحق لهم مناقشتها. لأن الجندي هو آلة للإكراه، محرومة من التفكير.

و لا خلاف ان هذا الرأي ينجم عنه المحافظة على مبدأ المشروعية، غير أنه يعاب عليه تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره، إذا حوّل للمرؤوس تقدير أوامر رئيسه الإداري و الامتناع عن تنفيذها إذا اقتنع بعدم مشروعيتها. وفي حالة تنفيذ الامر الغير المشروع تقوم المسؤولية الشخصية للمرؤوس.

الاتجاه الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس: اتجاه هوريو:

يقوم هذا الرأي على احترام واجب الطاعة دون الالتزام بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، حيث أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة اليه من رئيسه الإداري و لو كانت غير مشروعة، لأن إعطاء المرؤوس سلطة فحص الأوامر و مناقشتها ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق و المؤسسات العمومية و الاخلال بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية مرفقية.

الاتجاه الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس و فقا لشروط معينة:

و يترأس هذا الاتجاه الفقيه الألماني لاباند، كما تبناه القضاء الفرنسي و المصري، و كذا القانون المصري في المادة 63 من قانون العقوبات، و المادة 164 من القانون المدني المصري، و المادة 76 من القانون رقم 47 لسنة 1987 الخاص بقانون العاملين المدنيين في مصر.

و ترتيبا على ذلك، يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية أو المدنية أو التأديبية عن أعماله المخالفة للقوانين و اللوائح بتوفر الشروط التالية:

1/ أن يثبت أن ارتكابه كان تنفيذا لأمر أو قرار مكتوب صادر اليه من رئيسه المختص،

2/ و أن يكون قد نبه رئيسه كتابة بوجه المخالفة في الأمر الصادر عنه،

3/ أن يصر الرئيس على أمره رغم تنبيهه عليه بوجود هذه المخالفة.

و تبعا لهذا الرأي، فإن المسؤولية التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر المخالف للقانون بتحملها المرفق لا الموظف، أي المسؤولية تكون مرفقية ليست شخصية للموظف المرؤوس.

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

لقد نصت المادة 129 من 05 القانون-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 المتعلق بالقانون المدني الجزائري المعدل و المتمم على " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت اليه من رئيس متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

و بتحليلنا لنص المادة 129 من القانون المدني الجزائري، نرى أن المشرع الجزائري قد اعتبر أن تنفيذ الأوامر الصادرة من الرؤساء وفقا يقرره القانون يرتب المسؤولية المرفقية لا الشخصية للموظف، و بمفهوم المخالفة نعتقد أن المشرع الجزائري، يميل الى احترام مبدأ الطاعة و الخضوع لأوامر و تعليمات الرؤساء الإداريين، و هذا ما أكدته المواد 40 و 41 و 47 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث تقر بواجب الطاعة من خلال نص المادة 42-2 " كما يجب عليه أن يتم بكل الأحوال سلوك لائق محترم" و المادة 40 " يجب على الموظف في اطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها"، و المادة 47 " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمسؤوله".

## 2 - السلطة الرئاسية:-

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع، و هذا السلطة هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة و حسن سير المرافق العامة.

و تعتبر السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي، حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي دون نص، و تقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى.

و تعتبر السلطة الرئاسية سلطة شاملة، لأنها تشمل أشخاص المرؤوسين و أعمالهم، مع حق المرؤوس في التظلم من الأوامر الصادرة اليه، إذا رأى أنها مشوبة بعيب من العيوب.

### أ - سلطة الرئيس على أشخاص المرؤوسين:-

تشمل سلطة الرئيس على أشخاص المرؤوسين سلطة تعيينهم و توزيعهم على الإدارات المختلفة و توزيع الأعمال الوظيفية عليهم، كما تتضمن سلطة نقلهم من إدارة الى أخرى، و كذلك ترقية الموظفين الى درجات وظيفية أعلى، الى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم عند ارتكابهم الأخطاء أو مخالفات إدارية بما فيها الفصل من الوظيفة العامة طبقا لما يقرره القانون.

### ب - سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين:-

تتفرع هذا السلطة الى فرعين: سلطة سابقة على قيام المرؤوسين بمباشرة اختصاصاتهم، تتمثل في سلطة التوجيه، و سلطة لاحقة على صدور تصرفات و أعمال المرؤوسين، هي سلطة التعقيب.

#### 1 - سلطة التوجيه:

تتضمن هذه السلطات بإصدار الأوامر و التعليمات و المنشورات و تفسير القوانين و اللوائح التي يتولى المرؤوسين تنفيذها، و التوجيهات و الارشادات اللازمة لحسن سير العمل الإداري.

و بالرغم من أن هذه المنشورات و التعليمات لا تحدث آثار قانونية محددة لأنها لا تعتبر قرارات إدارية، فلا يقبل الطعن بها أمام القضاء الإداري إلا أنها ملزمة للمرؤوسين لا يجوز لهم مخالفتها و إلا عدو مرتكبين لمخالفات إدارية تستوجب جزاءات تأديبية عليهم.

#### ب - سلطة التعقيب و الرقابة:

تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري سلطة إجازة عمل المرؤوس أو الغاءه أو سحبه أو الحلول محله أو تعديله.

و قرار الرئيس في إجازة أو إقرار أعمال المرؤوسين قد يكون صريحا او قد يكون الإقرار أو المصادقة ضمنية يستفاد من ظروف الحال، أو بمعنى مدة زمنية معينة على صدور القرار من المرؤوس بغير أن يعترض عليه الرئيس الإداري.

كما يملك الرئيس الإداري سلطة تعديل الاعمال المشروعة و غير المشروعة لمرؤوسيه بهدف جعلها أكثر ملائمة للقانون و حسب ما تستوجبه ظروف و طبيعة العمل الإداري.

كما تنصرف سلطة الرئيس الإداري الى الغاء القرارات الغير مشروعة للمرؤوس أو اعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثارها الماضية قائمة لمخالفتها لمبدأ المشروعية، عكس إلغاء الأعمال المشروعة لاعتبارات تمس ظروف و مقتضيات العمل الإداري.

و يختلف الغاء القرارات الإدارية من طرف الرئيس الإداري (الإلغاء الإداري) عن السحب الإداري، كون السحب يشمل فقط القرارات غير المشروعة، و تكون خلال مدة زمنية معينة هي مدة الطعن القضائي، و يكون لها أثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي و المستقبل.

و أخيرا يكون للرئيس الإداري سلطة الحلول محل المرؤوس بحكم سلطته الرئاسية، أو إذا امتنع المرؤوس أو تراخي عن اتخاذ القرار أو القرار الذي ينبغي عليه اصداره، لحسن سير العمل الإداري أو تطبيقا لسير المرافق العامة بانتظام و اضطراد.

#### ثانيا: تقدير المركزية الإدارية:

بعد دراستنا لعناصر المركزية الإدارية نعرض المزايا التي يحققها هذا النظام و التي دعت الى الأخذ به و تطبيقه الكثير من الدول و كذلك العيوب التي أظهرها التطبيق و دعت الى انتقاده.

## 1 - مزايا المركزية الإدارية:

إن كل دولة حديثة تحتاج إلى الأخذ بالمركزية الإدارية لتقوية سلطتها و دعم نفوذها على جميع أجزاء إقليمها، حتى تضمن تحقيق الوحدة الوطنية بين جميع أفراد الشعب، كما تكفل المركزية الإدارية إدارة المرافق العامة الوطنية في كل انحاء الدولة على أفضل وجه، نظرا لما تتمتع به من إمكانات مالية و إدارية و فنية مما يؤدي الى تحقيق مبدأ المساواة بالانتفاع بالمرافق العامة.

كما تؤدي الى وحدة النظام الإداري في الدولة و تحقيق الانسجام و التنسيق بين جميع الإدارات و الهيئات و المرافق العامة.

و أخيرا تمتاز المركزية الإدارية بالاقتصاد في النفقات العامة مقارنة مع حجم ما تتطلبه الهيئات اللامركزية من نفقات.

## 2 - عيوب المركزية:

أدى انتشار النظم الديمقراطية في كثير من دول العالم و اتساع وظائف الدولة المعاصرة، الى تحوّل غالبية دول العالم من النظام المركزي في بعض الاختصاصات كالتعليم و التجارة و الصناعة و الصحة و غيرها الى النظام اللامركزي للتخلص من عيوب المركزية الإدارية.

حيث يعاب على النظام المركزي حرمان الجماهير أو السلطة الشعبية من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية، كما ينجر عنه جملة من المشاكل الإدارية و التي من بينها البيروقراطية و عدم تقرب الإدارة من المواطن و لهذا اتجهت غالبية دول العالم الى الأخذ بالنظام اللامركزي في بعض الاختصاصات فما المقصود بهذا النظام.

## الفرع الثاني:

## اللامركزية الإدارية

## La décentralisation administrative

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات إدارية مستقلة نخضع للرقابة الوصائية في مباشرتها لاختصاصاتها.

و المعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإن كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال في ممارستها لاختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية، نكون بصدد لامركزية إدارية.

و من جهة أخرى تتميز اللامركزية الإدارية، عن عدم التركيز الإداري كأسلوب اداري نطاقه علاقة بين رئيس اداري و مرسوم اداري، حيث يطبق عدم التركيز الإداري داخل شخص معنوي واحد، بينما تمارس اللامركزية الإدارية بين شخصين معنويين سواء بين الدولة و البلدية، أو الدولة و الولاية، أو الدولة و المؤسسة العمومية.

كما أن أجهزة عدم التركيز الإداري تخضع لنظام الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسه، أما الأجهزة اللامركزية فتخضع للرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية في الدولة.

- كما تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية، هذه الأخيرة التي تقوم على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية و الولايات و التي ينظمه الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية و الهيئات المحلية اللامركزية يتم بموجب قانون الإدارة المحلية (قانون البلدية أو الولاية مثلا في الجزائر) ويوجد هذا النظام الإداري في الدول المركبة، كما يوجد في الدول البسيطة.

و ذلك لأن النظام اللامركزي يشكل صورة من صورة النظام الإداري يهتم بدراستها القانون الإداري، بينما اللامركزية السياسية هي نظام سياسي تتعلق بشكل الدولة، و يهتم به القانون الدستوري أساسا، يوجد فقط في الدول المركبة .

كما أن النظام الفيدرالي، أو اللامركزية السياسية كشكل من أشكال نظام الحكم، يعبر عن مدى اشتراك كل دولة عضو في تكوين الإرادة العامة أو السياسة العامة في الدولة من خلال المشاركة في الهيئة التشريعية مثل ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، و سويسرا، بينما في اللامركزية الإدارية، لا تشترك الهيئات المحلية اللامركزية في بناء السياسة العامة في الدولة.

و للتعريف أكثر بنظام اللامركزية الإدارية، سنقوم بدراسة دعائم و أركان هذا النظام، و بيان صورته، ثم نقوم بتقديره من خلال دراسة مزايا و عيوب النظام اللامركزي و ذلك ما سنبحثه فيما يلي:

#### أولاً: أركان النظام اللامركزي:

تنهض اللامركزية الإدارية على ثلاث ركائز أساسية هي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تكوين هيئات مستقلة لإدارة هذه المصالح أخيراً، خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية في الدولة.

#### 1 - وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية الإدارية سواء إقليمية أو مصلحة، إذ يلزم وجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو زراعية أو سياحية ، قد تكون الأقاليم صناعية تحتاج الى تطوير و ترقية لتحقيق حاجات المنطقة، و أخرى قد تكون زراعية أو سياسية أو عمرانية... الخ.

كل هذه الحاجات المتميزة و التي تختلف من مكان الى مكان آخر لا تصلح أن تدار بالأسلوب المركزي، بل يجب ادارتها بالأسلوب اللامركزي الذي يستطيع أن يستجيب للحاجات المحلية.

و الغالب أن يتبع المشرع في تحديد اختصاصات السلطات المحلية أحد الأسلوبين: الأسلوب الانجليزي و الأسلوب الفرنسي:

#### 2 - وجود هيئات محلية مستقلة لإدارة المصالح المحلية المتميزة:

ان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة للأقاليم المختلفة لا معنى له بدون أن يتم إنشاء هيئات محلية مستقلة يعهد لها بإدارة المصالح المحلية.

و تتميز هذه الهيئات المحلية بالاستقلالية المالية و الإدارية عن طريق منحها الشخصية المعنوية، و ما يترتب عن ذلك من الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة، فتكون لها أهلية قانونية، و نائب يعبر عن ارادتها و ذمة مالية خاصة بها مصدرها الضرائب و القروض و رسوم انتفاع المواطنين بالخدمات التي تؤديها، علاوة على المنح و الإعانات التي تقدم اليها من الحكومة المركزية أو المؤسسات العامة و الخاصة.

و لقد انقسم الفقه حول كيفية تحقيق استقلال الهيئات المحلية الى اتجاهين رئيسين:

### الاتجاه الأول : اتجاه فالين:

يرى هذا الاتجاه انه يكفي لتحقيق استقلال الهيئات المحلية أن ينص القانون على ضمانات معينة لذلك مثل ضمانات عدم القابلية للعزل من طرف السلطات المركزية، أو عدم جواز اخضاعهم للمساءلة التأديبية مثل سحب قراراتهم أو الغاءها أو الحلول محلهم في اتخاذ هذه القرارات و كذا تحويل هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية.

و عليه لا يجب الربط بين نظام اللامركزية الإدارية و الانتخاب لتحقيق استقلالها، و هذا ما أكده الفقيه فالين بقوله: " أن الانتخاب ليس له قيمة مطلقة في منح الطابع اللامركزي للهيئات اللامركزية، فضلا عن استقلالها في مواجهة الحكومة المركزية، و إنما هي الوسيلة الأكثر اعتيادا لضمان هذا الاستقلال".

### الاتجاه الثاني: اتجاه هوريو:

وانصاره هم الغالبية في فرنسا و مصر و الجزائر، حيث يرون أن الانتخاب شرط أساسي لاستقلال مجالس الوحدات أو الهيئات المحلية، و لا مجال للمقارنة بين هذه الهيئات و القضاة لاختلاف وظيفة كل منهما، لذا فالعبرة في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي، و أن تتكون من منتخبين حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية، لذلك قال موريس هوريو: " إن اللامركزية الإدارية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات الإدارية المحلية، و إنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين".

لذا فاللامركزية حسب أنصار الاتجاه الثاني ليست إلا نوعا من التطور الديمقراطي و ليست إلا مدرسة له في الوقت ذاته، فالانتخاب هو الضمانة الأساسية و الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية و تكوين قادة سياسيين و إداريين على المستوى المحلي، أي هو وسيلة لتمكين الشعب من تسيير شؤونه العمومية، كما أقرت المادة 16 من دستور 1996 الجزائري بقولها " المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

و نحن نرى أن الاتجاه الأول هو الأكثر صوابا و منطقية، حيث أنه لا يجوز الخلط بين استقلال الهيئات المحلية و وسيلة تحقيقه، فالانتخاب بالفعل وسيلة لتحقيق هذا الاستقلال لكن بشرط وجود ضمانات لنزاهة العملية الانتخابية، مما يؤدي إلى التعبير الحقيقي عن إرادة الناخبين و تكوين رأي عام حقيقي و وعي سياسي لتحقيق نزاهة العملية الانتخابية.

و الخلاصة أن العبرة باستقلال الهيئات اللامركزية الإدارية بتوفير ضمانات قانونية و واقعية لتحقيق هذا الاستقلال و كفالتة و هي ضمانات تختلف من دولة الى أخرى و من نظام سياسي و إداري إلى آخر.

**3 – الرقابة الوصائية: La tutelle**

سبق و أن أشرنا إلى أنه مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإدارية المحلية، إلا أنها تخضع لرقابة إدارية من طرف السلطة الوصية تسمى: الوصائية الإدارية أو الرقابة الوصائية.

و يقصد بها مجموعة الاختصاصات المخولة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات اللامركزية ضمانا لتحقيق مبدأ المشروعية، و استهداف المصلحة العامة.

و عليه فالوصاية الإدارية تتميز بالخصائص التالية:

1 – أنها مجموعة اختصاصات رقابية ينص عليها القانون، حيث لا وصاية بدون نص " لذا فإنها رقابة استثنائية لا تمارس إلا في الحدود التي يقرها القانون.

2 – إن الرقابة الوصائية تستهدف أساسا ضمان تحقيق المصلحة العامة و التزام الهيئات اللامركزية الحدود التي يفرضها القانون على نشاطها و أعمالها أي أنها رقابة مشروعية أي تستهدف كفالة مبدأ المشروعية.

3 – يأخذ المشرع في مباشرة الرقابة الوصائية بأحد الأسلوبين:

أ – الأسلوب الانجليزي :و الذي يقوم على إعطاء الهيئات المحلية اختصاصات محدّدة على سبيل الحصر، مع اخضاعها لرقابة وصائية محدّدة وضيقة تتمثل أهم مظاهرها في: حق الحكومة المركزية في مقاضاة الهيئات المحلية إذا رأت في أعمالها انحرافا عن القانون، و حقها في التفتيش على أعمالها خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي، و يتم التفتيش بأحد الصورتين إما بوجود مفتش مقيم في الهيئة المحلية مع تبعية للحكومة المركزية أو ارسال مفتشين مركزين الى الأقاليم.

ب – الأسلوب الفرنسي: يقوم الأسلوب الفرنسي على خاصيتين أساسيتين هما اختصاصات واسعة للسلطات اللامركزية مع خضوعها لرقابة واسعة من طرف السلطات المركزية.

و تتمثل مظاهر الرقابة الوصائية على السلطات اللامركزية تطبيقا لهذا الأسلوب، و الذي أخذ به المشرع الجزائري، في الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها، و التي تتمثل أساسا في حق حل المجالس المحلية وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا، و يؤدي ذلك الى إعادة انتخاب أعضاء المجلس خلال المدة المحددة، و لا يترتب على هذا الحل زوال الشخصية المعنوية المستقلة للهيئة الإقليمية، و الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، سواء كانت أعمالها إيجابية أو سلبية، و تتمثل مظاهرها في الإذن السابق، او المصادقة الصريحة و الضمنية، الإلغاء، و الحلول الذي يعتبر أخطر مظاهر الرقابة الوصائية على الأعمال.

أما على الأعضاء المكوّنين للهيئات المحلية، فتتمثل الرقابة الوصائية في الإقالة، التوقيف، العزل أو الإقصاء.

4 – تختلف الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية عن السلطة الرئاسية من عدّة جوانب أهمها:

أ – إن الرقابة الوصائية لا تمارس و لا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون صراحة تطبيقا: " لا وصاية بدون نص"، على خلاف الرقابة الرئاسية التي تمارس بصفة تلقائية فهي مفترضة تطبيقا لمبدأ وحدة الأمر و الرئاسة، و الوجه الثاني لعلاقة التبعية و الخضوع بين الرئيس الإداري و مرؤوسه.

ب - الرقابة الوصائية تمارس بين شخصين معنويين أحدهما الدولة و الآخر هيئة محلية مستقلة سواء أكانت البلدية أو الولاية أو المؤسسة العامة.

و تطبيقا لذلك، لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرار رئيسه الإداري إلا ما استثناه القانون و القضاء، على خلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن في قرار السلطة المركزية، إضافة الى ذلك يسأل الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل، و يمكن أن تتحمل المسؤولية القضائية أو السياسية.

- ثانيا: صور النظام اللامركزي:

تتمثل اللامركزية الادارية في صورتين رئيسيتين: اللامركزية الادارية المحلية أو الاقليمية، و اللامركزية الادارية المصلحية أو المرفقية التي تتولى ادارة بعض الهيئات العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية.

### 1 - اللامركزية الادارية الاقليمية:

تجسد هذه الصورة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة مثل الولايات و البلديات في الجزائر، و مما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي من اهلية وحق التقاضي و ذمة مالية مستقلة و استقلال اداري.

و ترتيبا على ذلك، تقوم هذه الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق و المصالح المحلية عن طريق مجالس محلية منتخبة غالبا، و هذه المرافق العامة تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المنطقة من صحة و تعليم و كهرباء و مياه و نظافة...

و تعتبر بريطانيا أقدم الدول في الأخذ بالادارة المحلية في العالم، و يعد نظامها أكثر النظم الادارية دقة و انضباطا.

### اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

ظهر هذا النوع من اللامركزية الادارية حديثا، عندما تدخلت الدولة المعاصرة في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، فكثرت المشاريع و المرافق و المصالح العامة، مما أدى الى منح هذه المرافق الشخصية الاعتبارية لكي تتولى ادارتها استقلالاً عن الدولة عن طريق ما يسمى بالمؤسسات العامة.

و قد نشأ هذا النوع من اللامركزية الادارية لاعتبارات موضوعية ترجع الى طبيعة النشاط، و نوع المرافق و المشاريع التي يتعلق بها هذا النشاط.

### ثالثا: تقدير اللامركزية الادارية:

يتفق الفقه على أن النظام اللامركزي يعد استجابة طبيعية للتطورات المعاصرة التي فرضت ضرورة اتباع هذا النظام لما حققه من مزايا كثيرة مقارنة بما ينسب لها من عيوب.

1 - مزايا اللامركزية الادارية: من أهم مزاياها:

- تدعيم النظام الديمقراطي بالإصلاح الاداري و تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين و ضمان العدالة الاجتماعية و افساح الفرصة لتكوين قادة اداريين و سياسيين على المستوى المحلي.
- مبدأ تقريب الإدارة من المواطن: و سهولة القيام بالإصلاح الاداري و تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية, فقد تنهار الحكومة المركزية في العاصمة أو تنقطع وسائل اتصالها بممثلها في الاقاليم مما يؤدي الى كارثة شاملة، على حين أنه في أسلوب اللامركزية تستطيع الجهات المحلية مواجهة الموقف دون الاعتماد الكامل على الحكومة المركزية.

- عيوب اللامركزية الادارية:

يمكن حصر أهم انتقادات النظام اللامركزي في:

- قد يؤدي النظام اللامركزي الى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف و الاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الاقليم عن الدولة.
- كما يؤدي كذلك الى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الاداري من خلال تفضيل الشؤون المحلية على المركزية

و لعل أهم نقد يوجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه يؤدي الى ظاهرة تبديد النفقات العامة، لأن الاعتراف بالاستقلال المالي للأجهزة المحلية و المؤسسات العامة يؤدي الى ظاهرة تبديد النفقات العامة، لأن الاعتراف بالاستقلال المالي للأجهزة المحلية و المؤسسات العامة يؤدي الى تحمّل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة.

المطلب الثاني:

التركيز الاداري و عدم التركيز الاداري

## La déconcentration et la concentration

درج العديد من فقهاء القانون الاداري على دراسة التركيز و عدم التركيز الاداري باعتبارهما تطبيقات للمركزية الادارية أو صور لها، و لكن الحقيقة أن التركيز و عدم التركيز أسلوبان من أساليب التنظيم الاداري يمكن تطبيقها في النظام المركزي كما يمكن الأخذ بهما في اللامركزية الادارية.

و إن كانت قاعدة عدم التركيز قد ظهرت في النظام المركزي بقصد التخفيف من تركيز السلطة، فهذا أمر طبيعي لأن اللامركزية الادارية، و خاصة المصلحية منها، لم تظهر إلا حديثاً ثم انتشرت في معظم دول العالم، و اعتمدت كذلك على أسلوب التركيز و عدم التركيز الاداري.

و يعدّ كل من أسلوب التركيز و عدم التركيز الاداري علاقة بين الرئيس الاداري و مرؤوسيه و وسيلة لتوزيع الاختصاصات داخل الهيئة الادارية سنقوم بدراستها في الفرعين التاليين:

## الفرع الأول

### التركيز الاداري

#### La concentration administrative

يقصد بالتركيز الاداري حصر سلطة البت و التقرير النهائي بيد الرئيس الاداري أي استئنائه بسلطة اتخاذ القرارات، و اصدار الأعمال و التصرفات في كافة شؤون إدارته دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه.

و يحدث التركيز الاداري بهذا المعنى من جانب أي رئيس اداري يحتل قمة التسلسل الوظيفي في ادارته، سواء في النظام المركزي أو في النظام اللامركزي فقد يكون هذا الرئيس: رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس إحدى السلطات اللامركزية المحلية أو المرفقية، و بذلك ينحصر دور الموظفين و المرؤوسين بالقيام بالأعمال التحضيرية و جمع البيانات و تجهيزها قبل اتخاذ القرارات من جانب الرئيس ثم يقومون بتنفيذها.

و ينتج عن الأخذ بأسلوب التركيز الاداري عجز الرئيس الاداري عن القيام بمهامه بكفاءة و سرعة مما يؤدي الى الابطاء في اصدار القرارات و عدم تفرعه للمهام الأساسية، و بالتالي عرقلة سير العمل الاداري.

و لهذا هجر أسلوب التركيز الاداري، و لم يعد مطبقا في الحياة العملية في الوقت الحاضر.

### الفرع الثاني

#### عدم التركيز الاداري

#### La déconcentration administrative

يقضي عدم التركيز الاداري قيام الرئيس الاداري بنقل سلطة البت و التقرير النهائي في بعض سلطاته (اختصاصاته) الى نوابه و مرؤوسيه دون الرجوع اليه.

فقد يتخلى الوزير عن بعض اختصاصاته لنائبه أو مدير الديوان في الوزارة، و هذا ما يسمّى بعدم التركيز الداخلي أو للمديرين الموجودين على مستوى الأقاليم كمديري التربية و التعليم أو الصحة أو الأشغال العمومية أو الولاية فيطلق عليه عدم التركيز الخارجي، كما يستطيع أن يتنازل الوالي على بعض اختصاصاته لرئيس الدائرة، كما يجوز لرئيس البلدية أن ينقل سلطة البت و التقرير لبعض مرؤوسيه مثل رئيس مصلحة الحالة المدنية و هذا هو عدم التركيز الداخلي.

و ترتيبا على ذلك، تنتقل هذه الاختصاصات داخل نفس الشخص المعنوي من الرئيس الاداري الأعلى في السلم الاداري الى ما يليه، و بهذا المعنى يختلف عدم التركيز الاداري عن اللامركزية الادارية، إذ تتعدد الأشخاص المعنوية العامة في اللامركزية الادارية، التي تعتبر أشمل و أعم من عدم التركيز الاداري كونه أسلوب إداري يطبق داخل هيئة مركزية الادارية أو لامركزية على حد سواء.

و يحقق الأخذ بأسلوب عدم التركيز الاداري عدة فوائد ادارية، حيث يتم التخلص من التركيز الشديد في السلطة، و توفير الوقت و الجهد و المال كما تؤدي الى وضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوسين الأكثر قربا و اتصالا بالمشاكل و الصعوبات التي تواجه سير العمل الاداري، كما يكفل التوصل الى حلها و التغلب عليها.

و يتحقق عدم التركيز الاداري بطريقتين إما عن طريق توزيع الاختصاصات ابتداء بالقانون بين أعضاء السلطة الادارية، بحيث يستطيعون اتخاذ القرارات دون الرجوع الى الرئيس الاداري الأعلى مثل اختصاصات الوالي في النظام القانوني الجزائري محددة في قانون الولاية و المراسيم المطبقة له، إضافة الى قوانين أخرى، أو بواسطة اللجوء الى اسلوب التفويض الاداري **la délégation administrative**، حيث يقوم الرئيس الاداري بنقل جانب من سلطاته الى مرؤوسيه، و هذا ما سنبحثه في مطلب مستقل لأهميته في التنظيم الإداري.

### المطلب الثالث

#### التفويض الاداري

### La Délégation Administrative

يحتل موضوع التفويض في السلطة الادارية مكانة هامة بين موضوعات القانون الاداري باعتباره الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الاداري داخل التنظيم الاداري، و ذلك نظرا لما يحققه من فوائد للعمل الاداري.

و عليه و نظرا لهذه الأهمية، سنقوم بدراسة هذا الموضوع، بتبيان الشروط العامة للتفويض في الفرع الأول، و كذا مقارنته بالأنظمة القانونية الأخرى المشابهة له، في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول

#### الأسس العامة في التفويض

سندرس في هذا الفرع ماهية التفويض من ناحية، و كذا بيان الشروط التي تحكمه، و أخيرا إبراز المزايا التي يحققها.

#### أولاً: ماهية التفويض:

يقصد بتفويض السلطة أن يعهد الرئيس الاداري بممارسة بعض سلطاته التي تستمدتها من القانون الى أحد مرؤوسيه، أو بمعنى آخر نقل الرئيس الاداري لجانب من سلطاته الى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع اليه، مع بقاء مسؤوليته عن هذه الاختصاصات أمام الرئاسات العليا.

و هذا يعني أن التفويض ينصب على جانب من السلطة في الاختصاصات دون جانب المسؤولية لأن مسؤولية الرئيس الاداري عما قام بتفويضه من اختصاصات تظل باقية أمام رؤساء لذا يسمّى التفويض بتفويض السلطة لا تفويض الاختصاص .

و غالبا ما يقوم الرئيس الاداري بتفويض سلطاته الأقل أهمية، لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثيرا مباشرا على سير العمل الاداري.

حيث أوجد الفقه بعض الأمور التي لا يستطيع الرئيس الاداري التخلي عنها، بتفويضها الى مرؤوسيه و مثالها المسائل المالية، و التصرف في الميزانية، التعيينات و التنقلات في المناصب و المراكز الرئيسية، القرارات الكبرى المتعلقة بالتنظيم، التغيير و التعديل في السياسة العامة للهيئة الادارية.

و تفويض السلطة أو الاختصاص لا يجوز إلاّ بنص القانون، و ذلك حسب النظام الفرنسي و الذي أخذت به أغلبية دول العالم منها الجزائر و مصر، فصاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه، إلاّ في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض و في حدود ما يصرح به، ذلك أن الاختصاص ليس حق لصاحبه يتصرف فيه كما شاء .

و يتم التفويض في الشكل الكتابي الرسمي، لتحديد الموضوعات التي تم التفويض فيها، أو قد يكون شفويا، و ذلك غالبا ما يكون في المسائل البسيطة أو العاجلة التي لا تتطلب كتابة قرار التفويض.

#### ثانيا: الشروط العامة للتفويض:

تتمثل الشروط العامة للتفويض في السلطة الادارية في:

#### 1 – التفويض لا يكون إلاّ جزئيا:

يجب ألاّ يشمل التفويض كل سلطات المفوض، إذ أنه لا يكون صحيحا إلاّ إذا انصب على جانب من هذه السلطات فقط.

ذلك أن قيام الرئيس الاداري بتفويض كل سلطاته، يعتبر تنازلا من جانبه على كل السلطات التي اسندها اليه القانون، و هذا لا يجوز، لأنه لا يملك هذا الحق.

#### 2 – لا يجوز التفويض في المسؤولية:

يشتمل اصطلاح الاختصاص **la compétence** في القانون الاداري على شقين:

الشق الأول هو السلطة: **le pouvoir** و الشق الثاني المسؤولية **la responsabilité**.

و تطبيقا لذلك، ينصب التفويض على السلطة فقط دون المسؤولية، أي أن الرئيس الاداري يقوم بتفويض جزء من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن هذه السلطات، ذلك أن التفويض هو وسيلة لتوزيع السلطة، و القضاء على تركيزها من أجل تحقيق مصلحة العمل الاداري، كما أن المرؤوس المفوض اليه يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة اليه أمام رئيسه المباشر فقط , و لا يسأل امام اي رئيس أعلى منه، وفقا لمبدأ وحدة الرئاسة و الأمر. لذا فان المسؤولية الناتجة عن التفويض مسؤولية مزدوجة مسؤولية الرئيس و مسؤولية المرؤوس

**3 – لا تفويض في التفويض: عدم جواز تفويض السلطات المفوضة:**

و معناه أنه لا يجوز للمرؤوس المفوض اليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت اليه من رئيسه الى من هم أدنى منه في السلم الإداري، لتحديد المسؤوليات في الهرم الإداري، و لكن هذا لا يمنع المرؤوس المفوض اليه من تفويض جزء من سلطاته الأصلية الى من يليه في السلم الإداري.

**4 – وضوح حدود التفويض:**

يجب أن يكون التفويض سليما من الناحية القانونية، و وفقا للإجراءات و الشروط الشكلية الموضوعية التي حددها القانون، سواء صدر التفويض كتابيا أو شفويا.

**5 – حق الرئيس في تعديل السلطات المفوضة أو استردادها:**

بعد نقل السلطات المفوضة الى المرؤوس لا يجوز للرئيس أن يمارس السلطات المفوضة طوال مدة التفويض، لأنها لو صدرت منه تعتبر باطلة لصدورها من غير المختص بإصدارها.

لكن يجوز للرئيس المفوض أن يعدل و يسترد و يلغي و يسحب السلطات المفوضة تطبيقا للرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، مستهدفا حسن سير العمل الإداري.

**الفرع الثاني**

**تمييز التفويض عن المصطلحات القانونية المشابهة له**

سنقوم في هذا الفرع بإجراء دراسة مقارنة بين التفويض في السلطة الإدارية و بعض الأنظمة القانونية المشابهة له، فنقوم بالتفرقة بين تفويض السلطة و تفويض التوقيع، ثم التفرقة بين التفويض الإداري و التفويض التشريعي و بين التفويض الإداري و الحلول الإداري، و أخيرا بين التفويض الإداري و الإنابة الإدارية.

**أولاً: التمييز بين تفويض السلطة و تفويض التوقيع:**

يميز الفقه بين تفويض السلطة و تفويض التوقيع، و يترتب على ذلك النتائج التالية:

1 – تفويض السلطة يؤدي الى حرمان المفوض من ممارسة هذه السلطات في تفويض التوقيع، بينما لا يحرم المفوض من ممارسة سلطاته رغم عملية التفويض.

2 – تفويض السلطة يوجه الى الموظف بصفته لا بشخصه، في حين أن تفويض التوقيع يدخل فيه الاعتبار الشخصي بحيث ينتهي بتغيير أحد طرفيه.

3 – في تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء على التفويض بدرجة المفوض اليه، بينما في تفويض التوقيع تكون لهذه القرارات قوة القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل.

**ثانياً: التمييز بين التفويض الإداري و التفويض التشريعي:**

التفويض التشريعي هو عبارة عن اصدار السلطة التنفيذية لقرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من السلطة التشريعية تحت ضغط الأزمات الاقتصادية أو الظروف السياسية، و يطلق على هذه اللوائح في الفقه الفرنسي المراسيم بقوانين **Les décrets-loi** أو الأوامر **les ordonnances**. كما تصدر هذه اللوائح في موضوعات معينة و في مدة زمنية يحددها قانون التفويض.

و يلتقي كل من التفويض الاداري و التفويض التشريعي في أنهما يتمان وفقا لنص قانوني خلال مدة زمنية معينة، و في موضوعات محددة، و أنه لا يجوز أو تفويض السلطات المفوضة.

بينما يفترق التفويض التشريعي عن التفويض الإداري فيما يلي:

- 1 - يتم تفويض السلطة بين أعضاء السلطة الإدارية أي بين رئيس و مرؤوسيه، بينما التفويض التشريعي يتم بين سلطتين سياسيتين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.
- 2 - التفويض التشريعي ينظمه الدستور أساسا، بينما التفويض الإداري ينظمه القانون.
- 3 - يتم التفويض التشريعي في الظروف الاستثنائية، بينما يتم تفويض السلطة في الظروف العادية أو الاستثنائية على حدّ سواء.
- 4 - يستمر التفويض التشريعي خلال مدة كاملة، بينما يجوز تعديل أو سحب أو إلغاء السلطات المفوضة في التفويض الإداري من طرف الرئيس المفوض إذا ما رأى ذلك.

#### ثالثا: التمييز بين التفويض الإداري و الحلول الإداري:

الحلول الإداري هو قيام من يحدده القانون بممارسة اختصاصاته الأصلية في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره.

و يفترق الحلول عن التفويض فيما يلي:

- 1 - يحدث التفويض في وجود المفوض و بارادته، بينما الحلول يقع عند غياب الأصل لأسباب قاهرة لا دخل له فيها (مرض مثلا).
- 2 - يتم التفويض بقرار من المفوض الى المفوض اليه، بينما الحلول يتم بناء على نص قانوني.
- 3 - التفويض ينصب على بعض اختصاصات المفوض، أما الحلول في الاختصاص فيقع عليها جميعا.
- 4 - لا يجوز للمفوض اليه أن يفوض سلطاته المفوضة، على عكس الحال يجوز له أن يفوض جزء من سلطات الأصل.
- 5 - تأخذ القرارات الصادرة من المفوض اليه ذات القيمة التي تأخذها قراراته في اختصاصاته الأصلية، بينما تأخذ قرارات الحال نفس القيمة القانونية لقرارات الأصل.

#### رابعا: التمييز بين التفويض في السلطة و الإنابة الإدارية:

الإنابة الإدارية:

و هي أن يعهد الرئيس الإداري الى أحد مرؤوسيه سلطات أو اختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله قانونا.

و تفرق الإنابة الإدارية عن التفويض الإداري فيما يلي :

1 - الإنابة الإدارية تتم بنقل اختصاصات أحد المرؤوسين الى مرؤوس آخر، بينما التفويض الإداري يتم بين رئيس و مرؤوسه.

2 - الإنابة الإدارية تستغرق جميع السلطات , بينما التفويض الإداري يتم فيها نقل جزء من السلطات فقط.

3 - لا تفويض في المسؤولية ,بينما في الإنابة الإدارية يتم فيها تفويض السلطة و تفويض المسؤولية.

- خلاصة القول، أن التنظيم الإداري الحالي يقوم على أساس الجمع بين مبادئ النظام المركزي و مبادئ النظام اللامركزي , أي يوجد هناك تفاعل بين الأنظمة الإدارية من أجل حسن سير العمل الإداري و توفير حاجات الجمهور، حيث تطبق المركزية الإدارية لأداء الخدمات أو المرافق ذات الطابع الوطني مثل الأمن، القضاء، الدفاع، المالية، الاتصالات، الضرائب، الأملاك الوطنية، بينما تدار الحاجات أو المصالح الأخرى بالأسلوب اللامركزي مثل التعليم، النقل، الصحة، المياه، الكهرباء، و الغاز و غيرها، إضافة الى وجود أسلوب عدم التركيز الإداري لتوحيد النمط الإداري، و تخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة عن طريق التفويض الإداري كوسيلة واقعية أكثر منها قانونية لتوزيع الاختصاصات داخل الهيئات الإدارية، و خلق قادة اداريين قادرين على مواجهة الأزمات في الأقاليم.

لذا، فإن من الأحسن الجمع بين النظام المركزي و النظام اللامركزي لتحقيق أفضل الخدمات للمواطنين بأقل تكلفة و بأسرع وقت.